

Győrffy Dóra

## Válság után felzárkózás?\*

*A költségvetési politika minősége és a növekedés*

*A 2007–2009-es pénzügyi válság során folytatott gazdaságpolitikája alapján Magyarország hosszú évek óta először nemzetközi összehasonlításban a leginkább fegyelmezett költségvetési politikát folytató országok között említhető. A szerző ennek kapcsán teszi fel azt a kérdést, hogy a relatív javulás mennyiben alapozza meg a jövőbeni felzárkózást és járul hozzá a fenntartható növekedési pálya biztosításához. A kérdés megválaszolásaként a tanulmány először áttekinti a költségvetési politika minősége és a növekedés közötti kapcsolatok elméleti irodalmát hat hatásmechanizmust kiemelve. A költségvetési politika és a növekedés között fennálló mechanizmusok egymással való kapcsolata és a reálgazdasági folyamatokra való hatása Portugália tapasztalatai alapján kerül bemutatásra, ahol az euróövezeti tagság miatt a költségvetés különösen lényeges szerepet játszik a gazdasági növekedés elősegítésében, illetve a külföldi sokkokhoz való alkalmazkodásban. A dolgozat fő következtetése, hogy az intézményi*

*minőség javítása nélkül a költségvetési politika egyes részelemeinek mennyiségi változtatása nem vezethet tartós eredményhez.*

Az elmúlt évek túlköltekezésével ellentétben Magyarország a pénzügyi válság idején a költségvetési fegyelem egyik mintaországa lett. A 2008–2010-es időszakban végrehajtott 7,7 százalékpontos megszorítás, amely első sorban a kiadási oldalra összpontosul, az összes OECD-ország közül a második legszigorúbb intézkedéscsomagot jelenti – ennél nagyobb kiigazítás csupán Írországból várható, ahol 8,3 százalékos megszorítást terveznek első sorban az adóemelések hatására (OECD, 2009a, 64. oldal). A lépések eredményeként 2010-ben a magyar költségvetési hiány és adósság is jelentősen alatta marad mind az OECD, mind pedig az euróövezet átlagának. Ami talán még ennél is fontosabb, hogy az OECD előrejelzése szerint a 2010–2017-es időszakban a 30 tagország közül Norvégia mellett Magyarország lesz az egyetlen ország, ahol nem lesz szükség további megszorításokra (OECD, 2009a, 231. oldal).

A költségvetési fegyelem megteremtése téren történt előrelépést nem érvényteleníti az a tény sem, hogy a kiigazítás nyilvánvalóan kényszer hatása alatt történt. A korábbi időszak túl-

\* A dolgozat a Debreceni Egyetem és a Debreceni Akadémiai Bizottság által rendezett konferencián tartott Utak az euróhoz című előadásán alapul, Debrecen, 2009. április 17. Köszönettel tartozom Csaba László és Muraközy László észrevételeiért, illetve az MTA Bolyai-ösztöndíjának támogatásáért.

költségeinek következtében a pénzügyi válság kitörésekor Magyarország számára az elsők között szűnt meg a külföldi források elérhetősége. A Nemzetközi Valutaalap, az Európai Unió és a Világbank közös áthidaló kölcsönének feltételeként olyan intézkedésekre kényszerült a magyar kormány, amelyek akár néhány hónappal korábban is politikailag vállalhatatlanok lettek volna.<sup>1</sup> Alternatív finanszírozási csatornák hiányában nem véletlen, hogy illuzórikus volt minden olyan elképzelés, amely a recesszió mélységét a költségvetési kereslet-össztönzés eszközével próbálta volna kezelni.<sup>2</sup>

A válság idején végrehajtott megszorítások jelenlegi következménye a mély, írásom lezárásakor 6 százalékot meghaladónak várt visszaesés 2009-ben. A jövőt illetően azonban az intézkedésektől mind a kormány, mind pedig az elemzők – itthon és külföldön egyaránt – a GDP fellendülését és az ország versenyképességének növekedését várják a világgazdasági válság elmúltával.<sup>3</sup> A lépések további pozitív hozadéka, hogy a költségvetési egyensúly helyreállításával az euró bevezetéséhez is közelebb kerülhetünk. A jövő szempontjából végül különösen lényegesnek bizonyulhat, hogy a válság és a kiigazítás fájdalmas tapasztalatai mind a politikai osztályban mind pedig az állampolgárokban tudatosították azt, mennyire súlyos következményei lehetnek a fegyelmezetlen költségvetési politikának.<sup>4</sup>

A kiigazítást övező általános optimizmus idején azonban szükséges feltenni azt a kérdést, hogy mennyiben elégségesek a megtett intézkedések a költségvetési politika részéről a fenntartható gazdasági növekedés biztosításához – azaz az egyensúly megteremtése önmagában eredményez-e növekedést. Bár ez a téma az elmúlt évtizedek magyar gazdaságpolitikájának egyik örökzöldje, a jövőben a jelentősége még tovább növekszik: az euróövezeti csatlakozást követően az önálló monetáris politika feladásával a kormány kezében csupán a költségvetési politika marad a gazdaság folyamatainak befolyásolására. Éppen

ezért különösen lényeges, hogy még a csatlakozás előtt olyan eszközzé legyen alakítva, amely eredményes tud lenni a monetáris unióból adódó kihívások kezelésében.

A kérdés megválaszolásához először röviden áttekintem a költségvetési politika és a növekedés közötti kapcsolat elméleti irodalmát hat hatásmechanizmust kiemelve. Utána Portugália esetén keresztül bemutatom, hogy a különféle mechanizmusok hogyan függnek össze, és hogyan érvényesülnek a gyakorlatban az euróövezeti csatlakozást követően. Tanulmányom fő következtetése, hogy a költségvetési politika növekedési hatásait messze nem lehet leszűkíteni az egyensúly kérdésre, és az egyéb, minőségi szempontok elhanyagolása hamarosan a fenntartható növekedés gátjává válhat, illetve előbb-utóbb az egyensúlytalanságok újratermelődéséhez vezethet. Mindez pedig azt jelenti, hogy a pusztán egyensúlyi szempontokra koncentráló stabilizáció nem tekinthető elégségesnek, és a gazdaság felzárkózásához elkerülhetetlenek a közszolgáltatások színvonalát és hatékonyságát hosszú távon biztosító változtatások.

## A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA ÉS A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS AZ ELMÉLET TÜKRÉBEN

A költségvetési politika és a növekedés kapcsolatának tárgyalásakor a legfontosabb annak az állításnak a leszögezése, miszerint a gazdaságpolitika közvetlenül nem képes meghatározni egy ország növekedésének ütemét (Erdős, 2003, 15. oldal). Ez azonban nem jelenti azt, hogy a gazdaságpolitikának nem is lehet szerepe a gazdasági növekedésben, hiszen közvetett módon lényeges szerepet játszhat a növekedési potenciált meghatározó tényezők alakulásában. A gazdasági növekedés endogén elmélete (Romer, 1986; Lucas, 1988; Barro, 1991) szerint az emberi és fizikai tőke termelékenységé-

nek a technikai fejlődés révén való javulása teszi lehetővé az egy főre jutó GDP növekedését és akadályozza meg, hogy a tőke határtermelékenysége nullára csökkenjen.<sup>5</sup> A gazdaságpolitika közvetett hatása ebből az elméletből adódóan kétféle módon érvényesülhet. Befolyásolhatja – de nem meghatározhatja – egyrészt a növekedési erőforrások (munkaerő-kínálat, emberi és fizikai tőke) mennyiségét, másrészt pedig ezek felhasználásának a hatékonyságát. A következőkben *Barrios* és *Schaechter* (2008) tanulmányában megjelenő csoportosítás alapján mutatom be röviden<sup>6</sup> azt, hogy a költségvetési politika különféle minőségi dimenziói milyen mechanizmusokon keresztül fejthetnek ki ilyen közvetett befolyást a növekedést meghatározó tényezőkre. Az egyes mechanizmusok tárgyalásakor mindenütt kitérek arra a kérdésre is, hogy a válság mennyiben teszi szükségessé a leírt elméleti megfontolások árnyalását.

## Az állam mérete

A költségvetési politika és a gazdasági növekedés közötti összefüggések sorában a legnagyobb figyelem az elmúlt évtizedekben az állami újraelosztás méretére összpontosult. A nagy állam kritikusai szerint a túlzott költségvetési újraelosztás a következő mechanizmusokon keresztül csökkentheti a gazdasági növekedést (Tanzi, 2005).

❶ Az államilag biztosított közszolgáltatások (például ingyenes oktatás, egészségügy, kötelező nyugdíjbiztosítás) révén az állam csökkentheti az öngondoskodás kényszerét és ezzel az állampolgárok megtakarítási hajlandóságát. Megtakarítások hiányában a beruházások finanszírozási lehetőségei beszűkülnek.

❷ Az állami kiadásokat finanszírozó bevételek torzítják a gazdasági döntéseket, és az adózás miatt komoly ellenősztönző hatások léphetnek fel a munkavállalás és a beruházások tekintetében.

❸ Az állami kiadások kiszorítják a magánszektor hasonló célzatú kiadásait. Ha elfogadjuk, hogy a piaci verseny miatt a magánszféra hatékonyabban működik, akkor az állami újraelosztás növekedése hatékonysági veszteségekkel jár együtt.

A felsorolt érvek természetesen nem jelentik azt, hogy egyáltalán nincs szükség államra, hiszen vannak olyan feladatok, amelyeket a magánszektor nem képes ellátni. Idetartozik a védelem, a jogrend, a tulajdonbiztonság vagy a piacok hatékony működésének garantálása. Az intézményi közgazdaságtan képviselői elméleti és empirikus tanulmányok révén is igazolták, hogy a magántulajdon és a szerződések szabadságának védelme révén a jó intézmények csökkentik a gazdaságban fellépő tranzakciós költségeket, és ennek révén növelik az erőforrások elosztásának hatékonyságát (North, 1995). Az intézményi minőség ráadásul nem csupán egy tényező a sok közül, hanem mint *Rodrik*, *Suramian* és *Trebbi* (2004), illetve *Acemoglu*, *Johnson* és *Robinson* (2005) is rámutatnak, a gazdasági fejlettség különbségeinek elsősorú magyarázó változója. Amennyiben ezeket az eredményeket elfogadjuk, nyilvánvalóvá válik, hogy a minőségi intézményrendszer fenntartásához szükség van az államra, és feladatainak finanszírozásához forrásokat kell elvonni a magánszektortól. Fontos kiemelni, hogy mivel a magánszektor és a közszektor osztozik egy ország munkaerő-kínálatán, ezek a források akár jelentősek is lehetnek, hiszen ahhoz, hogy a minőség biztosítása érdekében képzett és motivált munkaerőt csábítsanak a közszférába, a juttatásoknak a magánszféra juttatásaival kell versenyezni.

Mindezek alapján feltehető, hogy az állam mérete és a növekedés között nem lineáris, hanem sokkal inkább egy fordított U-alakú összefüggés van: bizonyos feladatok ellátásával az állam tevékenyen hozzájárulhat a gazdasági hatékonyság növeléséhez, míg az újraelosztás egy adott szintje felett uralkodóvá válnak a felső-

rolt ellenősztönző hatások, illetve a pazarlás. Ha elfogadjuk az állam mérete és a növekedés közötti fordított U-alakú összefüggést, a fő kérdés az lesz, hogy hol van az a küszöbérték, ahol uralkodóvá válnak az ellenősztönző hatások. Az empirikus irodalom erre a kérdésre nem ad kielégítő választ<sup>7</sup>, és nyilvánvaló, hogy többek között a fejlettségi szint, a történelmi hagyományok, a nyitottság meghatározó szerepet játszik abban, hogy egy-egy ország számára mi az optimális újraelosztás nagysága.<sup>8</sup> Mindez azt jelenti, hogy csupán hüvelykujjszabályokat lehet megfogalmazni. Barrios és Schaechter (2008, 12. oldal) szerint az állam optimális nagysága 35 százalék körül van kis nyitott gazdaságok esetén, míg 40 százalék nagy országok számára. *Tanzi* (2005) még ennél is lejjebb, úgy 30 százalék körüli szintre teszi a kívánatos állami újraelosztás nagyságát. Ugyanezt a számot erősíti meg *Afonso*, *Schuknecht* és *Tanzi* (2006) tanulmánya is a feltörekvő országok közkiadási hatékonyságának elemzésekor.

A vázolt szinteket a fejlett országok már az 1970-es évekre elérték<sup>9</sup>, azaz ekkortól már a gazdasági szabadság csökkenése és az ebből fakadó ellenősztönző hatások dominálták a nagyobb állam esetleges pozitív hatásait. Nem véletlen, hogy a fejlett EU-, illetve OECD-országokat vizsgáló tanulmányok az 1970-es évektől kezdődő idősorokkal dolgozva szinte kivétel nélkül jelentős negatív kapcsolatot találtak az állam mérete és a növekedés között számos egyéb tényezőre is kontrollálva<sup>10</sup>. Ugyanezt bizonyítja indirekt módon *Schuknecht* és *Tanzi* (2005) tanulmánya is, akik meggyőzően mutatják be, hogy az EU-15-ben azok az reformer országok, amelyek erőteljesen csökkentették az újraelosztás mértékét, szinte minden dimenzióban (kölségvetési és gazdasági teljesítmény, emberi fejlődés, intézményi minőség) jobban teljesítenek, mint ahol nem történt változás az állam méretében. A jövedelemeloszlásban fellépő kismértékű negatív hatást a jobb gazdasági teljesítmény, a csökkenő munkanélküliség és a

célzottabb szociális kiadások ellensúlyozzák. Hasonló eredményt mutat *Hauptmeier*, *Heipertz* és *Schuknecht* (2006) nyolc országról szóló esettanulmánya is, amely többek között Írország, Spanyolország, Svédország példáján keresztül mutatja be, hogy a transferek, támogatások és közösségi fogyasztás csökkentésének programjával a radikális reformot végrehajtó országok sokkal jobb egyensúlyi és gazdasági mutatókat produkáltak, mint azok az országok, amelyek csak nagyon óvatosan nyúltak a kiadásokhoz.

A látszólag egyértelmű eredményeket a pénzügyi válság időszakosan árnyalhatja, hiszen a nagyobb állam az ügynevezett automatikus stabilizátorok<sup>11</sup> erőteljesebb működését teszi lehetővé, és ezért tompítani képes a visszaesés nagyságát. Nem véletlen, hogy a 2007–2009-es pénzügyi válság idején fordított összefüggés figyelhető meg az állam mérete és a szükséges költségvetési ösztönző csomagok nagysága között (OECD, 2009b, 117–118. oldal). Ez ugyan nem érvényteleníti a nagy újraelosztással járó ellenősztönző hatásokat, de további szempont alapján is alátámasztja a fordított U-alakú összefüggést a méret és a növekedés között – azaz a gazdaságpolitika célja nem leegyszerűsíthető a minél kisebb állam dogmatikus felfogására a minőségi és fenntarthatósági megfontolások elhanyagolásával.

## Fenntartható költségvetési pozíció

A pénzügyi válság elmúltával a költségvetési politika és a növekedés kérdései közül várhatóan középpontba kerül majd a költségvetési fenntarthatóság problémája.<sup>12</sup> Bár az empirikus irodalom az állam mérete és a növekedés összefüggéséhez hasonlóan nem jutott egyértelmű eredményekre a költségvetési fenntarthatóság és növekedés kapcsolatáról<sup>13</sup>, az elméleti irodalom alapján a tartós költségvetési egyensúlytalanságok és a nagy államadósság számos me-

chanizmus révén gyakorolhat negatív hatást a növekedésre.

① Az államháztartási hiány és a magas adósság kiszorítja a vállalatokat a hitelpiacról, mivel az államnak mindig kevésbé kockázatos hitelezni, mint a vállalatoknak (Chalk és Tanzi, 2002, 187. oldal). A megtakarítások iránti kereslet növekedése ráadásul növeli a kamatszintet, ami szintén drágítja a vállalati beruházásokat.<sup>14</sup>

② A ricardoi ekvivalencia (Barro, 1979) alapján a magas adósság magasabb jövőbeni adókat érintő várakozásokat eredményez, ami megváltoztatja a profitvárakozásokat és így szintén csökkenti a beruházásokat.

③ Az egyensúlytalanságok és a magas eladósodás csökkenti a lehetőséget az anticiklikus költségvetési politikára, azaz kiteszi az országot annak, hogy recesszió idején legyen szükség megszorításokra és így nagyobb növekedési kilengések lesznek jellemzőek.<sup>15</sup> A prociklikusság oka, hogy egyrészt visszaesés idején általában beszűkülnek a hitelcsatornák, másrészt pedig költségvetési fenntarthatóságba vetett bizalom megingása rögtön magas kamatfelárat eredményez, ami önmagában is aláássa egy költségvetési expanzió esetleges pozitív hatását. (Spilimbergo és tsai, 2008, 7–8. oldal).

④ Az egyensúlytalanságok kiigazítására tett lépések önmagukban is károsak lehetnek a növekedés szempontjából. Az infláció felpörgetése csökkenti a kiszámíthatóságot a gazdaságban, míg a bevételek emelése a növekvő állami újraelosztás miatt az előző részben feltárt ellenőztő hatásokkal járhat.<sup>16</sup>

⑤ Az egyensúlytalanságok jellemzően a költségvetési politika nagyobb kilengésével járnak együtt, amely szintén negatív hatással van a növekedésre, hiszen a gazdaság kiszámíthatósága csökken, amely mind a megtakarítási, mind a beruházási döntéseket befolyásolja. *Fatas és Mihov* (2003) 91 ország tapasztalatai alapján mutatta be ezt az összefüggést és hasonló következtetésre jutott *Afonso és Furceri* (2008) is az EU-15-országok tapasztalatai alapján.

Bár a válság idején úgy tűnik, hogy különösen a fejlett államok túllépnek az ismertetett megfontolásokon a gazdasági recesszió mélységének csökkentése érdekében, fontos hangsúlyozni, hogy ez a legkevésbé sem jelenti az elméleti megfontolások megkérdőjelezését. Az időszakos költségvetési lazításra javaslatot tevő írásokban rendre megjelenik a középtávú kiigazítás megkerülhetetlen fontossága (Spilimbergo és tsai, 2008; Cottarelli és Vinals, 2009; OECD, 2009b, 105–134. oldal).<sup>17</sup> Ennek alapján elmondható, hogy még ha a válság idején folytatandó költségvetési politikáról vannak is nézeteltérések,<sup>18</sup> ezek nem érintik a hosszú távú fenntarthatóság fontosságáról fennálló szakmai konszenzust, és e tekintetben az elméleti megfontolások még annyiban sem szorulnak további árnyalásra, mint amennyire az állam mérete kapcsán ez felmerülhet.

## A kiadások összetétele és hatékonysága

Az állam mérete és a fenntarthatóság szempontjain túl az elmúlt időszakban növekvő figyelmet kapott a kiadások összetételének kérdése is. *Barro* (1990) tett először különbséget produktív és nem produktív kiadások között annak alapján, hogy adott kormányzati kiadás hozzájárul-e közvetlenül a magánszektor termelésének növekedéséhez. Az elméleti definíció alapján általában produktív kiadásoknak tekintjük az oktatási, kutatás-fejlesztési, illetve infrastrukturális beruházásokat, míg nem produktív kiadásoknak tartjuk a szociális transfereket. Ez utóbbiak nem csupán nem járulnak hozzá a növekedéshez, hanem a munkavállalás szempontjából ellenőztőként hathatnak és így a munkaerő-kínálat csökkentésén keresztül negatív hatással vannak a növekedésre. Az empirikus irodalom eredményei jelentős mértékben alátámasztják ezeket a megfontolásokat (Kneller et al, 1999; Romero de Ávila és Strauch, 2003; Afonso és Allegre, 2008).

A produktív és nem produktív kiadások közötti különbségtételén túl a kormányzati kiadások és a növekedés közötti kapcsolat megértésében alapvető jelentőségű, hogy a produktív kiadások felhasználása mennyiben tekinthető hatékonynak. Ez a kérdés az empirikus irodalomban a kormányzati beruházások kapcsán jelentkezik erőteljesen, amelynek növekedési hatásairól az eredmények ellenmondásosak – még az is előfordul, hogy különböző mintákat vizsgálva azonos szerző is eltérő eredményre jut a kérdésben. Míg Afonso és *Allegre* (2008) tanulmánya az EU-27 országainak tapasztalata alapján úgy találja, hogy a közberuházások ösztönző hatással vannak a magánberuházásokra és ezzel a növekedésre, Afonso és Furceri (2008) az OECD-országokra alapozva nem találnak szignifikáns kapcsolatot a közberuházások és a növekedés között.<sup>19</sup> Az ellentmondásos eredményeket némileg megvilágíthatja, amennyiben az elemzést kiterjesztjük a kevésbé fejlett világra is: mint Tanzi és *Davoodi* (1997) felhív-

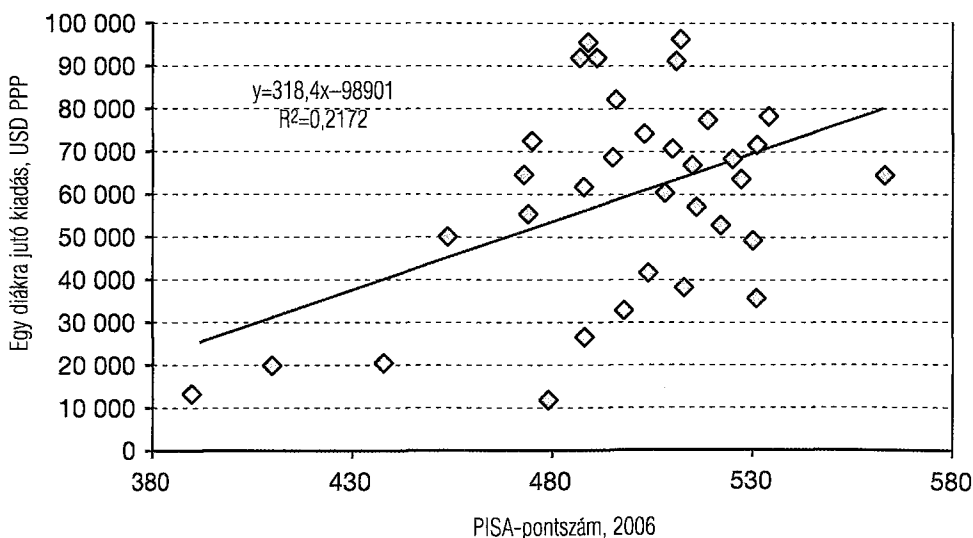
ja a figyelmet, azokban az országokban, ahol elterjedt a korrupció, magasabb a közberuházások aránya, viszont alacsonyabb a beruházások hatékonysága. Ilyen feltételek mellett tehát nem elégséges a különbségtétel a produktív és nem produktív kiadások között, hanem megkerülhetetlenné válik a közpénzek felhasználási hatékonyságának a kérdése.

Az utóbbi években a kiadási hatékonyság mérése egyre nagyobb figyelmet kapott a közgazdászoktól. Afonso, Schuknecht és Tanzi (2006) a feltörekvő országok tapasztalatait vizsgálva megerősítik azt a hipotézist, hogy a közszféra hatékonysága országonként jelentős eltéréseket mutat. Ez jól látható például az oktatás területén, ahol a ráfordítások és az eredményesség között csupán gyenge kapcsolat fedezhető fel (lásd 1. ábra).

A közösségi források hatékony felhasználásának fontosságát természetesen kevesen vonják kétségbe – a ráfordítások mértékére koncentrált elemzéseket nagy valószínűséggel sok-

1. ábra

**EGY DIÁKRA FORDÍTOTT KIADÁS ÉS A PISA TERMÉSZETTUDOMÁNYI TESZTEN NYÚJTOTT TELJESÍTMÉNY AZ OECD-ORSZÁGOKBAN, 2006**



Forrás: OECD, 2008a, 307. oldal

kal inkább az indokolja, hogy a közsféra hatékonyságának mérése a legkevésbé sem egyértelmű. A témával foglalkozó tanulmányok közös nevezőjének tekinthető az, hogy sem összességében, sem pedig részleteiben nem lehet teljes mértékben számszerűsíteni a hatékonyságot (Mandl et al, 2008).<sup>20</sup>

A mérés nehézségei és ebből adódóan a hatékonysági szempontok háttérbe szorulása az ökonometriai elemzésekben azonban semmiképpen sem indokolhatja, hogy a gazdaságpolitikai döntéshozatalban hasonló módon elhanyagolják a minőségi megfontolásokat. A pénzügyi válságot követően a költségvetés kiadási oldalának összetétele és a minőség szempontjai valószínűleg még fontossabbá válnak, hiszen a beszűkülő forráslehetőségek kritikussá teszik azt, hogy a rendelkezésre álló közpénzt milyen célokra és milyen hatékonysággal költik el. Ezen a területen tehát szintén nincsen szükség az elmélet átértelmezésére, ám az elemzésekben várhatóan megfigyelhető majd egy hangsúlyeltolódás a pusztán kvantitatív szempontoktól a kvalitatív jellemzők erőteljesebb figyelembevételére irányában.

### A bevételi oldal szerkezete és hatékonysága

A kiadások összetétele és hatékonysága mellett a növekedés szempontjából szintén kiemelkedő fontosságú, hogy az államot milyen módon finanszírozzák, azaz milyen a bevételi oldal szerkezete. Barro (1990) már idézett tanulmánya különbséget tesz a beruházási döntéseket torzító és nem torzító hatású adók között, hiszen lényeges, hogy a kormányzati kiadások finanszírozását minél kevesebb torzítás révén biztosítsák. Ennek alapján előnyösebbnek tekinthető a fogyasztási típusú adók nagyobb súlya a munkát, a vállalati nyereséget és a vagyont terhelő adókkal szemben. A különbség oka, hogy egyrészt a fogyasztás adóztatása széle-

sebb bázison nyugszik mint a többi adónem, másrészt nem azt adóztatja, ki mennyit tesz be a gazdaságba, hanem hogy ki mennyit vesz ki belőle és emiatt nincs ellenőszönző hatása. További lényeges szempont az is, hogy ezeket az adókat jóval nehezebb kikerülni, mint például a tőkét és a vállalati nyereséget sújtó terheket. Ezzel ellentétben a munkát terhelő magas adók, különösen a túlzott progresszivitás, negatívan hatnak nem csupán a munkavállalásra, hanem a humán tőkébe való beruházásra is, mivel szűkítik a képzettségből adódó bértöbbletet. Ebből a szempontból különösen fontos a másodlagos keresők helyzete a munkaerőpiacon – míg az elsődleges keresők munkakinálata kevésbé rugalmasan reagál, a háztartás többi tagjának munkavállalási hajlandósága már nagyban függ az adórendszerrel (Barrios és Schaechter, 2008, 22. oldal).<sup>21</sup>

Hasonlóan az előző részekhez, az empirikus eredmények az adózás és a növekedési teljesítmény tekintetében is kevésbé egyértelműek, mint az elméleti megfontolások. Az adóék és a foglalkoztatás tekintetében a statisztikai eredmények messze nem szignifikánsak, és számos ország magas adóék mellett magas foglalkoztatási szinttel is rendelkezik (Lackó, 2009, 528–529. oldal). Bár számos tanulmányban is megjelenik, hogy a munkát terhelő magas adók és a magas társadalombiztosítási befizetések negatív hatással vannak a növekedésre (Kneller et al, 1999; Afonso et al, 2005; Afonso és Allegre, 2008), más módszer és minta alapján ezzel ellentétes következtetésre is lehet jutni – Afonso és Furceri (2008) az EU-15 országokban az indirekt adók negatív növekedési hatására hívja fel a figyelmet.

Az adórendszer szerkezete és a növekedés kapcsolatáról szóló empirikus eredmények elmentmondásossága az előző részekhez hasonlóan itt is ráirányítja a figyelmet egyrészt arra, hogy a növekedés kérdését nem lehet egy-egy tényező alapján megközelíteni, másrészt pedig arra, hogy a kiadási oldalhoz hasonlóan a ha-

tékonyági megfontolások a bevételi oldalon is jelentős szerepet játszhatnak. A különféle versenyképességi rangsorokban ma már kiemelt figyelmet kap az adó mértékén túl az adó befizetésével járó adminisztratív teher, amely nagyban függ többek között az adórendszer átláthatóságától és stabilitásától (World Bank, 2008). A hatékony adórendszer alacsony költségek mellett teszi lehetővé az adók befizetését, illetve stabilitása révén biztosítja a gazdaság kiszámíthatóságát. Mindkét szempont lényeges szerepet játszik a beruházási döntésekben és ennek révén hatással van a növekedési teljesítményre is. Mint a 2. ábrán jól látszik, az adóék és az adóadminisztráció terhe jóformán semmilyen kapcsolatban nincsen egymással, azaz a magas adószint önmagában még nem indokolja az adminisztratív terhek növekedését. Ez pedig azt jelenti, hogy a versenyképesség növeléséhez nem feltétlenül a bevételek – és ezzel együtt az állam méretének csökkentése az egyetlen lehetséges út, hanem jelentős eredményeket lehet el-

érni a hatékonyság és a kiszámíthatóság biztosítása révén is.

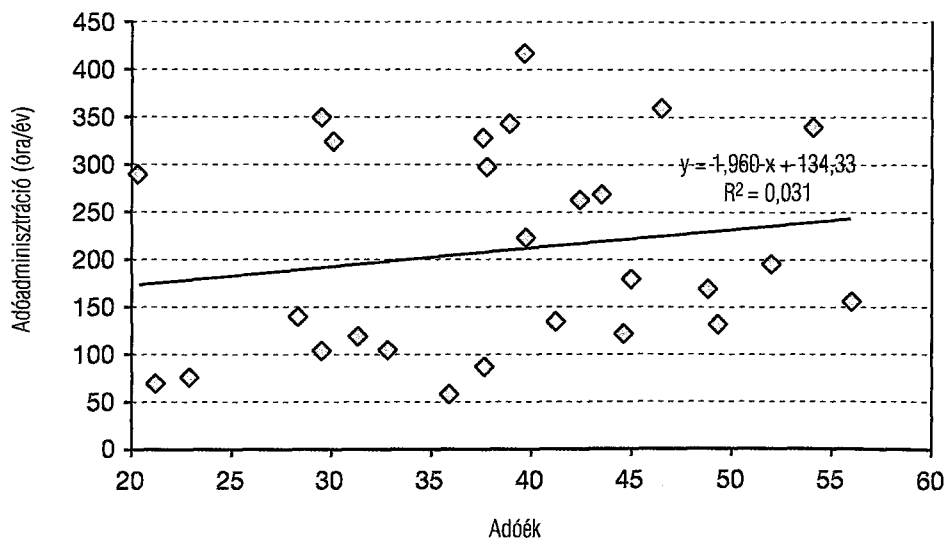
A költségvetés bevételi oldala és a növekedés között feltárt összefüggéseket a pénzügyi válság tapasztalatai az előzőekhez hasonlóan nem érvénytelenítik. Az adók beszedését még meg is könnyítheti és ennek révén az adóversenyt korlátozhatja, amennyiben a nemzetközi közösség valóban a korábbiaknál erőteljesebben fellép az adóparadicsomok ellen. Ettől azonban függetlenül a források szűkülésével az országok közötti verseny valószínűleg erősödni fog, és így mindenképpen növekszik majd a minőségi szempontok fontossága a növekedési potenciál érvényre jutásában.

### A költségvetési intézmények és a növekedés

A költségvetési intézmények szerepe az elmúlt két évtizedben kiemelt figyelmet kapott a mak-

2. ábra

**ADÓÉK<sup>22</sup> ÉS ADÓADMINISZTRÁCIÓ AZ OECD-ORSZÁGOKBAN, 2008**



Forrás: OECD, 2008b és World Bank, 2008, 53–55. oldal

rogazdasági fegyelem alakulásában. *Von Hagen* 1992-es tanulmánya óta számos kutatás foglalkozott a költségvetési szabályok és a költségvetési teljesítmény összefüggéseivel. Költségvetési intézményeken számszerű korlátokat, eljárási szabályokat (tervezés, elfogadás, végrehajtás szakaszában), az átláthatóságot szolgáló szabályokat, illetve független intézményeket kell érteni. Ezeknek az intézményeknek elsődleges szerepe a költségvetési folyamatban csökkenteni a résztvevők lehetőségét az egyedi, részérdekeket szolgáló politika folytatására, amelyre a költségvetési folyamatok bonyolultsága és az információ korlátozottsága teremt lehetőséget. A politikusok például előszeretettel használják a költségvetést a hatalom megtartására, amely létrehozza a politikai üzleti ciklusokat, míg a különféle érdekcsoportok a költségvetési forrásokból való részesedésüket akarják maximalizálni és a hozzájárulásukat minimalizálni. A szabályok arra szolgálnak, hogy leszűkítsék ezeknek a törekvéseknek a mozgásterét és ennek révén csökkentsék a demokráciák túlköltekezésre való hajlamát.<sup>23</sup>

A szabályok hatása a növekedésre indirektnek tekinthető, és elsősorban az eddig felsorolt tényezőket érinti. A legfontosabb hatásmechanizmusok a már említett irodalom alapján a következők.

❶ A szabályok révén a demokráciák túlköltekezési hajlamának megfékezése csökkenti az egyensúlytalanságok kialakulását, amelyek negatív hatással vannak a növekedésre.

❷ A költségvetési kiadásokra vonatkozó szabályok (plafontörvények) megakadályozzák az állam méretének növekedését, amely szintén negatív hatással lehet a növekedésre.

❸ A tervezésre és az átláthatóságra vonatkozó szabályok a kiadások és a bevételek hatékonyságát segíthetik, amennyiben például szigorúan előírják a hatástanulmányokat vagy a több évre előtekintő pénzügyi tervet.

❹ A költségvetés átláthatósága kiemelten lényeges lehet a kormányzatba vetett bizalom

megerősítésében, ami egyrészt növeli az adófizetési hajlandóságot (Scholtz és Lubell, 1998), másrészt lehetővé teszi a távlatos döntéshozatalt és csökkenti a politikusok populizmusra való kísértését (Györffy, 2007b). Míg az első tényező a szélesebb adóbázis és az ebből adódó alacsonyabb adóék révén gyakorol kedvező hatást a növekedésre, az utóbbi a kiadási és bevételi oldal hatékonyságát egyaránt növeli.

A pénzügyi válságot követően a hiteles költségvetési intézményrendszer jelentősége várhatóan növekedni fog. A válságkezelésből adódó egyensúlytalanságok kezelésében a témával foglalkozó kutatók szinte mindenütt hangsúlyozzák a költségvetési szabályok és eljárások megerősítésének fontosságát (Spilimbergo és tsai, 2008, 8–9. oldal; Cottarelli és Vinals, 2009, 13. oldal; Lane, 2009, 248. oldal). A szigorúbb intézményrendszer ugyanis biztosítékot nyújthat a befektetőknek arra nézve, hogy a költségvetési egyensúlytalanságok nem az érdekcsoport-politika eredményeként állnak fenn és a gazdasági helyzet normalizálódásával a költségvetési fenntarthatóság biztosítva lesz. Amennyiben ez az üzenet hiteles, a kormányzatnak jóval nagyobb mozgástere lehet a gazdaság ciklikus ingadozásainak kezelésére, mintha a pénzügyi piacok minden lazítás mögött politikai indítékot feltételeznek.

## A költségvetési politika és az üzleti környezet

A költségvetési politika és a növekedés közötti kapcsolatok közül viszonylag ritkábban emlegetett, de annál lényegesebb terület az üzleti környezetre gyakorolt hatás. A nemzetközi versenyképességi rangsorok nagy hangsúlyt helyeznek a vállalat alapítás és a különféle engedélyek beszerzésének idő- és költségigényére, amelyek jelentősen befolyásolhatják a befektetők beruházási döntéseit. Bár a Világbank szerint az ilyen típusú adminisztratív reformok

nem járnak különösebb költséggel, és nagy hasznot hozhatnak (World Bank, 2005, 7. oldal), a reformok nehézségei jól mutatják, hogy itt is komoly érdekek sérülhetnek. *Török* (2007, 1072. oldal) hívja fel a figyelmet arra, hogy amennyiben a költségvetés rá van szorítva az adminisztratív eljárásokból befolyó díjakra, az egyszerűsítés kevésbé várható. Hasonló ellenérdekeltség jelentkezik a bürokrácia részéről is, hiszen a bonyolult és drága szabályozások kijátszása tág teret biztosíthat a korrupcióból származó előnyöknek. A nem hatékony szabályozási környezet számos mechanizmuson keresztül gyakorolhat negatív hatást a növekedésre (Erdős, 2003, 123–125. oldal).

① Az adminisztrációra fordított költségek, akár díjak akár korrupció formájában, drágítják a beruházásokat, és a befektetőket alternatív telephely keresésére ösztönzik.

② A bonyolult szabályozással járó korrupció, illetve a szabályok változása csökkenti a gazdaság kiszámíthatóságát, megnehezíti az üzleti költség-haszon elemzéseket, és így csökkenti a beruházásokat.

③ Az 1–2. pontból adódó csökkenő beruházások szűkítik a foglalkoztatási lehetőségeket,<sup>24</sup> amelyek egyrészt kihasználatlan erőforrásokat jelentenek, másrészt az adóbázis szűkülését és a magasabb adóék szükségességét jelentik, amelynek negatív növekedési hatásairól korábban már szó esett.

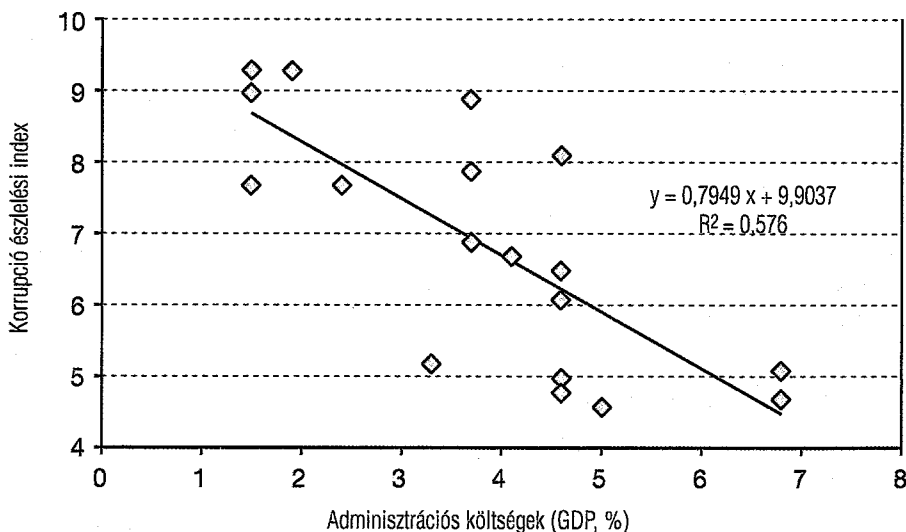
④ A bonyolult és drága szabályozás kijátszása korrupcióra ösztönöz, amely torzítja a piaci versenyt és ennek révén a gazdaság termelékenységének csökkenését eredményezi.

A 3. ábra megerősíti az ismertetett megfontolásokat. Mint jól látható, az adminisztratív költségek GDP-hez viszonyított aránya jelentős eltéréseket mutat az Európai Unió tagországaiban az 1,5 és 7 százalékos közötti intervallumban. Szintén jól kivehető, hogy az elméletnek megfelelően szoros negatív kapcsolat figyelhető meg az adminisztratív költségek és a korrupció észlelése között.

A pénzügyi válság az előző szempontokhoz hasonlóan ezen a területen sem teszi szükségessé az elméleti megfontolások újragondolását. Bár a határokon átnyúló pénzügyi tranzak-

3. ábra

### ADMINISZTRATÍV KÖLTSÉGEK ÉS KORRUPCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN, 2006



Forrás: European Commission, 2006, 3. oldal és Transparency International, 2006<sup>25</sup>

ciókat valószínűleg szigorúbb szabályok fogják kötni, a reálgazdaság szereplői számára lényeges nemzeti szintű vállalatalapítási és engedélyezési költségek, illetve az adórendszerrel járó adminisztratív teher a forráshiány miatt intenzívebb világgazdasági verseny idején várhatóan fontos versenyképességi tényező lesz.

### A költségvetési politika és a növekedés az elméletben: összegzés

A költségvetési politika minősége és a növekedés közötti kapcsolatok áttekintéséből adódó legfontosabb következtetés, hogy a különféle hatásmechanizmusok egymással szorosan összefüggnek és nagyon nehezen elválaszthatók. A legfontosabb összekötő elem a tágran értelmezett intézményi minőség, azaz a közigazgatás hatékonysága, amely egyszerre van hatással az állam méretére, a kiadások hatékonyságára, az adók teljesítésére és az üzleti környezetre. Mint az előző részekből kiderült, a válság ezeket a szempontokat nemhogy nem kérdőjelezi meg,<sup>26</sup> hanem jelentőségük a válságot követően várhatóan még inkább felértékelődik, hiszen a tőkepiaci likviditás csökkenésével még élesebb verseny várható a beruházásokért.

Az intézmények központi szerepének felismerésével a költségvetési politika és a növekedés közötti összefüggésekben, a leírt hat mechanizmus összegezhető az angyali, illetve az ördögi kör metaforája révén. A jól működő közigazgatás biztosítja egyrészt a jogrend kiszámíthatóságát, másrészt a közjavak hatékony szolgáltatását. Ezek jó környezetet teremtenek a beruházások számára, fenntartva a magas foglalkoztatási szintet. Ez garantálja a széles adóbázist és így a közszféra hatékony finanszírozását elfogadható adóék mellett. Ezzel szemben a korrump közigazgatás nem képes hatékonyan biztosítani közszolgáltatásokat, amely kedvezőtlen körülményeket jelent a beruházások számára és adóelkerülésre ösztönöz. Az

ennek következtében virágzó feketegazdaság torzítja a piaci versenyt, illetve magasabb adóéket szükségeltet az adókat rendszeresen befizetőik számára, amely negatív hatást gyakorol a növekedésre.

Ha elfogadjuk az angyali, illetve az ördögi kör metaforáját és az összefüggések komplexitását, az is érthetővé válik, miért nem egyértelműek az empirikus irodalom eredményei egy-egy részmutató növekedési hatásairól – legyen ez az állam mérete, a közberuházások nagysága vagy a különféle adónemek eloszlása. A számszerű mértékek ugyanis egyik esetben sem képesek megragadni a mögöttes hatékonyságot, illetve különféle tényezők egymásra hatását, ami meghatározó a növekedési hatások szempontjából. Ahhoz, hogy a felvázolt komplex összefüggések dinamikáját megértsük, a statikus mutatók elemzése helyett érdemesebb egy esettanulmányon keresztül bemutatni, hogyan érvényesülnek együttesen a különféle mechanizmusok a gyakorlatban. A következőkben Portugália tapasztalatait elemzem, amelynek fejlettségi szintje az euróövezeti csatlakozás ellenére az elmúlt évtizedben nem került közelebb az EU-tagállamok átlagához. Ebben a teljesítményben kritikus szerepe volt a költségvetési politika minőségének, és ezért példája fontos tanulságokkal szolgálhat mind az elmélet, mind pedig Magyarország számára.

### A költségvetési politika és a növekedés a gyakorlatban: Portugália esete

Ahogy tanulmányom bevezetésében már elhangzott, a költségvetési politika minősége és a növekedés közötti kapcsolat különösen erőteljesen jelentkezik monetáris unióban, hiszen itt a pénzpolitika eszközei nem állnak rendelkezésre a különféle gazdasági nehézségek kezelésére. Ez azt jelenti, hogy recesszió esetén nincs lehetőség sem a kamatok csökkentésére, sem pedig arra, hogy infláció vagy az árfolyam leér-

tékelése révén csökkentse a relatív bérköltségeket és így segítsék a versenyképességet.<sup>27</sup> Ezeknek hiányában különleges szerephez jut a költségvetési politika, és az előző részben felsorolt mechanizmusok döntőnek bizonyulhatnak abban, hogy mennyiben képes a gazdaság alkalmazkodni a sokkokhoz.

Portugália jó illusztrációként szolgálhat a költségvetési politika hatásmechanizmusainak elemzésére, hiszen bár 1999-ben belépett az euróövezetbe, az integrációelmélet által várt felzárkózás elmaradt, és az ország az EU-átlag 75 százaléka körül stagnált az elmúlt évtizedben. Ebben a gyenge teljesítményben fontos szerepet játszott, hogy Portugália a 2000-es évek elején recesszióba süllyedt és utána egy lassú növekedési pályára állt (lásd 4. ábra). Bár a jelenlegi válság mélységéhez képest a recesszió elhanyagolható mértékű volt, a tartósan lassú növekedés még súlyosabb probléma, mint az egyszeri nagy visszaesés, illetve a költségvetési politika biztosította alkalmazkodási mechanizmusok sem különböznek a két esetben.

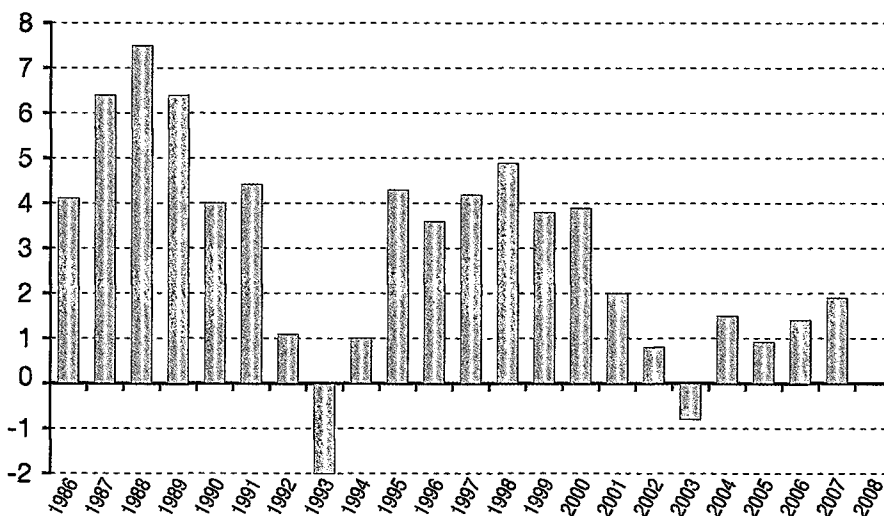
A következőkben azt mutatom be, hogy a gyenge hatékonyságú költségvetési intézményrendszer hogyan gátolta Portugália külső sokkokhoz való alkalmazkodását és így az elmúlt évtizedbeli növekedését. Először egy rövid áttekintést nyújtok a növekedés és visszaesés időszakáról, majd részletesen kifejtem azt, milyen szerepet játszott a költségvetési politika ebben a teljesítményben.

### Túlfűtöttség és visszaesés az ezredfordulón

Portugália 1986-ban csatlakozott az Európai Közösséghez, és ettől kezdve dinamikus növekedésnek indult – az 1986–1991-ig terjedő időszakban minden évben 4 százalék feletti növekedést produkált, amely jóval meghaladta a többi EU-tagország átlagát (European Commission, 2008, 48. oldal). Bár az 1992-es ERM-válság Portugáliát is súlyosan érintette, az abban az évben regisztrált 2 százalékos visz-

4. ábra

**GDP-NÖVEKEDÉS PORTUGÁLIÁBAN, 1986–2008**



Forrás: European Commission, 2008, 48. oldal és Eurostat<sup>30</sup>

szaesés ellenére az évtized többi évében szintén az átlagot meghaladó növekedést produkált. Mint a 4. ábrán látható, az euró bevezetése után ez az időszak véget ért, és az ország egy rövid visszaesést követően éveken keresztül 1 százalékpontos ütemben nőtt.

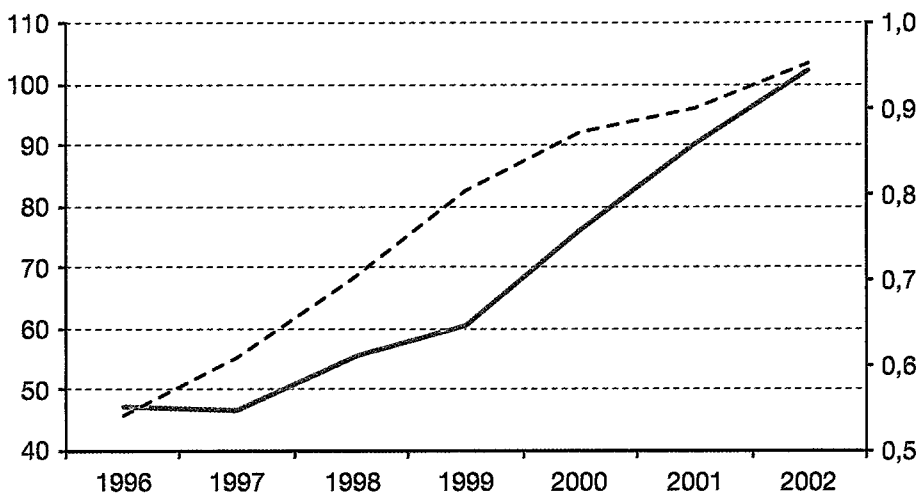
A növekedési probléma kiindulópontját a pénzügyi liberalizáció jelentette. Az 1970-es években még jórészt állami irányítás alatt álló pénzügyi szektort az európai integráció kapcsán az 1990-es években liberalizálták, azaz az állami tulajdonú bankokat privatizálták, eltörölték a nemzetközi tőkeáramlás előtti korlátozást, illetve a különféle kamatszabályozásokat.<sup>28</sup> A liberalizáció fő veszélye általában a hitelbuborékok, majd egy pénzügyi válság kialakulásának lehetősége. Ez azt jelenti, hogy a források elérhetőségének növekedése miatt a hitelállomány jelentősen bővül, ami túlfűtöttséget eredményez a gazdaságban – ez kezdetben magas növekedést, később azonban jelentős visszaesést jelent. Ez a 2007–2009-es válság kapcsán is jól érzékelhető, de mint már *Kaminsky* és

Reinhart (1999) tanulmánya bemutatta, a pénzügyi válságok különféle típusainak egyik legfontosabb közös gyökeréről van szó.<sup>29</sup>

Bár Portugáliában kezdetben úgy tűnt, hogy csupán a háztartásokat érinti a hitelnövekedés és nem lehet buborékról beszélni (IMF, 1998), a 2000-es évekre nyilvánvalóvá vált, hogy más országokhoz hasonlóan mégiscsak kialakult a hitelbuborék. Ebben a fejleményben számos különböző ok is közrejátszott. Az 1990-es évek elején a 10 százalékpontos infláció leszorításához szükség volt a rendkívül magas kamatokra és az erős valutára, de 1993 után az ERM-tagság, majd a maastrichti konvergenciafolyamat okozta hitelességnövekedés hatására a kamatok mérséklődni kezdtek (Constancio, 2005, 208. oldal). Ehhez járult még a liberalizáció okozta nagyobb verseny, illetve a külföldi források elérhetősége, mely tényezők hatására a hosszú távú kamatszint az 1990-es 15,4 százalékról 1998-ra 4,9 százalékra csökkent (Európai Bizottság, 2008, 126. oldal). A források könnyebb elérhetősége miatt a hitelállomány mind

5. ábra

**HITELNÖVEKEDÉS PORTUGÁLIÁBAN A HÁZTARTÁSOK ÉS A VÁLLALATOK KÖRÉBEN**



Megjegyzés: háztartások esetén (folytonos vonal) a bal skála a felhasználható jövedelem százalékában mutatja a hitelarányt, míg a vállalatoknál (szaggatott vonal) az adósság-részvény arányt mutatja a jobb skála.

Forrás: IMF, 2004b, 4. oldal

a háztartások, mind a vállalatok körében dinamikus bővülésnek indult (lásd 5. ábra).

A hitelezés növekedéséből adódóan egy, a pénzügyi válságok irodalmából már korábbról is nagyon jól ismert jelenség bontakozott ki Portugáliában<sup>31</sup>. A többletforrások jelentős része az ingatlanszektorba áramlott, illetve a fogyasztást finanszírozta (IMF, 2000, 25–27. oldal). Ez először jelentős növekedést generált (4. ábra) és együtt járt a munkanélküliség csökkenésével, amely az 1996-os 7,2 százalékról 4 százalékra csökkent (European Commission, 2008, 34. oldal). A munkaerőpiac szűkülése a bérek termelékenységet meghaladó emelkedését vonta magával, ami a versenyképesség csökkenését okozta és a folyó fizetési mérleg romlásában tükröződött. Ezekről a folyamatokról nyújt áttekintést a 6. és a 7. ábra.

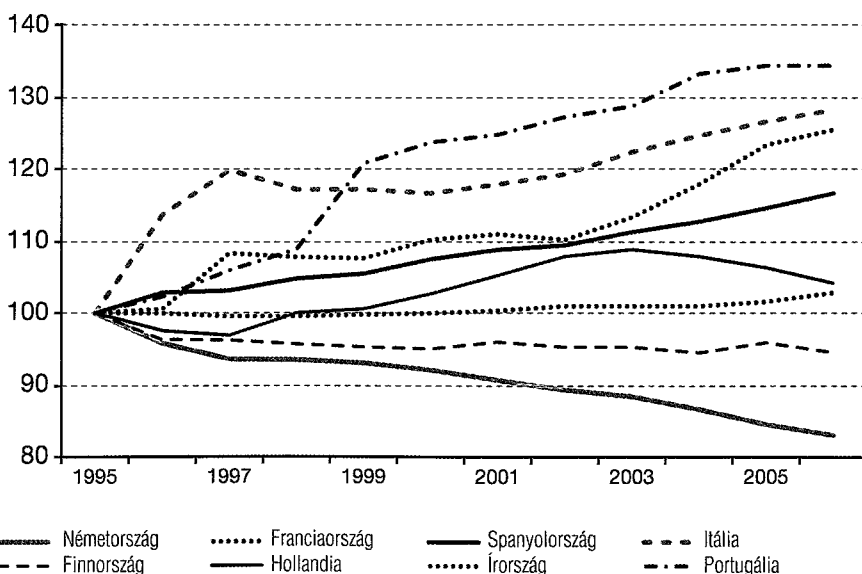
A versenyképesség csökkenése akkor vált igazán láthatóvá, amikor a technológiai buborék kipukkanása, illetve a 2001-es terrortámadás visszaesést eredményezett a világgazdaságban, amely a portugál export iránti igény jelen-

tős csökkenését eredményezte (lásd 8. ábra). Az export esését a hazai kereslet növelése sem volt képes ellensúlyozni, mivel a privát szektor korábbi eladósodását nem lehetett fokozni, illetve a fellendülés időszakában nem kellőképpen konszolidált költségvetési hiányt is az EU nyomására ebben a recessziós időszakban kellett ellensúlyozni (erről bővebben a következő részben lesz szó).

Mint a 8. ábrán jól látható, az export növekedési ütemének csökkenése mellett az EU-25 teljes exportjában való részesedés is csökkent, ami mutatja, hogy nem csupán a világgazdasági visszaesésről volt szó, hanem a versenyképesség jelentős romlásáról is. Ezek a folyamatok együttesen mutatkoztak meg a növekedés visszaesésében (4. ábra). A növekedés némileg felgyorsult 2006-ban és 2007-ben, de a 2 százalékot ekkor sem érte el, illetve mint az adatok részletes elemzése mutatja, az okot nem strukturális tényezőkben, hanem Portugália fő kereskedelmi partnerei keresletének időszakos megugrásában kell keresni (IMF, 2007a, 5. ol-

6. ábra

### AZ EGYSÉGNYI MUNKAERŐKÖLTSÉG ALAKULÁSA AZ EURÓZÓNÁBAN (1995=100)



Forrás: IMF, 2007a, 8. oldal

7. ábra

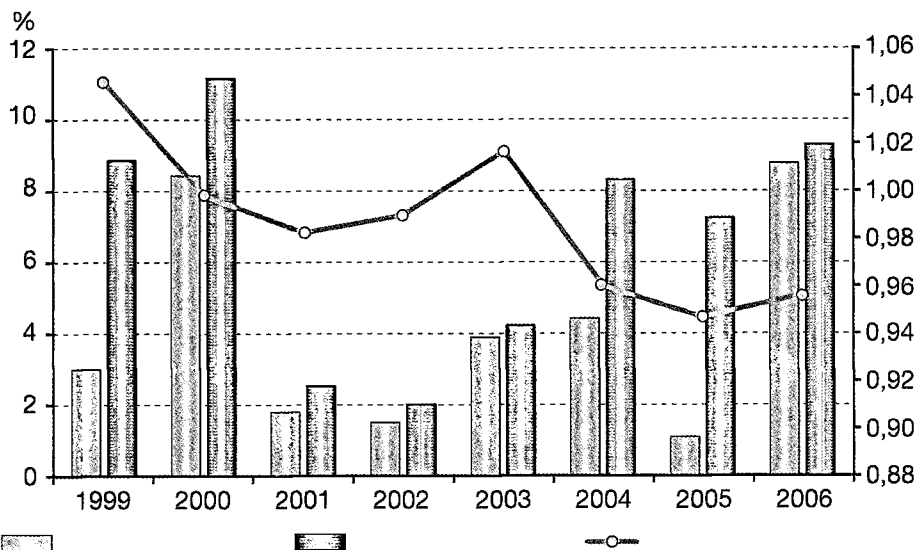
**A PORTUGÁL FOLYÓ FIZETÉSI MÉRLEG ALAKULÁSA, 1995–2008**  
(GDP %)



Forrás: European Commission, 2008, 116. oldal

8. ábra

**A PORTUGÁL EXPORT NÖVEKEDÉSE  
ÉS AZ EU-25 EXPORTJÁBAN VALÓ RÉSESEDÉS ALAKULÁSA, 1999–2006**  
(%)



Forrás: IMF, 2007a, 5. oldal

dal). A világgazdasági válság azonban ezt a folyamatot is megállította, és az ország 2009-ben a Eurostat előrejelzése szerint a gyenge növekedés éveit követően ismét egy 3,7 százalékos recesszióba kerül.

A portugál növekedési probléma bemutatása után a következőkben visszatérek tanulmányom fő kérdésére, azaz arra, milyen szerepet játszott a költségvetési politika a leírt folyamatban.

### A költségvetési politika szerepe az alkalmazkodás nehézségeiben

Ha Portugália nem lenne része az európai monetáris uniónak, a túlfűtöttségből adódó versenyképesség-romlás problémájának legegyszerűbb megoldása az árfolyam leértékelése lenne. Az 1970-es évektől pontosan ezt a célt szolgálta a csúszó leértékelés, amely a versenytársakénál magasabb inflációt volt hivatott kompenzálni (Basto, 2007, 12. oldal). Az 1990-es évek elején bekövetkező recesszió idején is ezt a megoldást alkalmazták és az escudot 1993 és 1995 között három alkalommal értékelték le összességében jelentős mértékben.<sup>32</sup> Ez természetesen hosszabb távon semmiképpen sem jelent megoldást. Ezek a típusú lépések egyrészt beépülnek a gazdasági szereplők várakozásaiba, ami megnehezíti az infláció féken tartását, illetve spekulációs támadásokat idézhet elő a valuta ellen, másrészt pedig könnyen előfordulhat, hogy a burkolt exporttámogatás hosszabb távú következménye az elmaradott gazdasági struktúra fennmaradása lesz. Az tehát, hogy az euró bevezetésével ez a lehetőség elveszett, hosszabb távon nem biztos, hogy feltétlenül probléma, hiszen egyéb lehetőségek hiányában kikényszeríti a strukturális változásokat és a versenyképesség helyreállítását. Blanchard (2006) szerint ekkor az alkalmazkodás két módon történhet meg: vagy a bérek csökkentése vagy a termelékenységgel növekedése révén.

A következőkben azt vizsgálom, hogy a portugál költségvetési politika gyengeségei – amelyekről az előző részben volt szó – hogyan hatnak ezekre az alkalmazkodási csatornákra. Ezek előtt azonban megvizsgálom, milyen szerepet játszott a költségvetési politika a gazdasági ciklus stabilizálásában, amely kiegészítheti vagy valamilyen szinten helyettesítheti a monetáris politikát és csökkentheti a ciklikus ingadozások nagyságát.

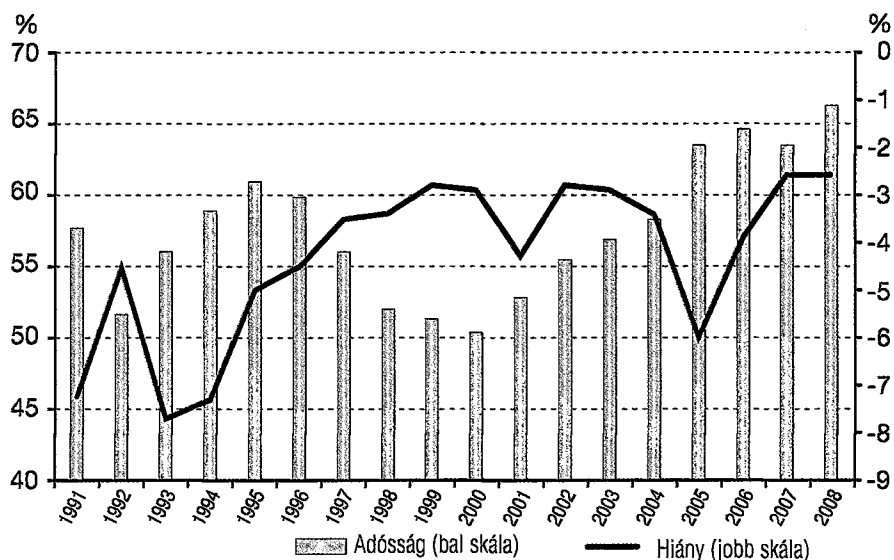
### A költségvetési politika mozgásterének recesszió idején

Mint korábban már említésre került, a költségvetési politika az automatikus stabilizátorok működése vagy az aktív kormányzati anticiklikus politika révén bizonyos feltételek mellett csökkentheti a gazdaság kilengéseit. A 2000-es évek elején tehát a kívülről jövő külső keresleti sokkot elvben ellensúlyozhatta volna egy lazább költségvetési politika. Ezek a feltételek azonban Portugáliában nem teljesültek. Ennek okai a következők.

Portugáliában az állam, bár növekvő tendenciát mutat, még mindig a kisebbek közé tartozik,<sup>33</sup> ezért nem működnek olyan mértékben az automatikus stabilizátorok, mint például egy skandináv államban. Másrészt Portugália kis, nyitott gazdaság, ahol az esetleges fiskális lazítás könnyen a fizetési mérleg romlását idézi elő, és ezért a költségvetési expanzió csak korlátozott szerepet játszhat. Ezen objektívnek tekinthető tényezők mellett azonban gazdaságpolitikai hibák is jelentős szerepet játszottak abban, hogy a költségvetési politika nem segítette, hanem gátolta a visszaesésből való kilábalást.

Mint a 9. ábrán látható, az euróvezeti konvergenciafolyamat során Portugália éppen hogy teljesítette a költségvetési maastrichti 3 százalékos követelményét, míg adóssága 2000-től kezdve erőteljesen növekedni kezdett. Különösen komoly problémának volt tekinthető, hogy

**AZ ÁLLAMADÓSSÁG ÉS A KÖLTSÉGVETÉSI HIÁNY PORTUGÁLIÁBAN, 1991–2008**  
(GDP%)



Forrás: European Commission, 2009, 142, 154. oldal

a fellendülés éveiben is alig ment 3 százalék alá a hiány, így nem igazán maradt mozgástér a lazításra a visszaesés idején. Mint *Constancio* (2005, 213. oldal) hangsúlyozza, a kamatszolgáltatás csökkenéséből fakadó megtakarításokat nem az egyenleg javítására, hanem az elsődleges kiadások, pontosabban a kormányzati bérek növelésére fordították. Ez pedig azt jelentette, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény rendelkezéseinek betartása érdekében a költségvetési egyenleget éppen ebben a recessziós periódusban kellett javítani, tehát a külső kereslet csökkenéséhez a belső kereslet csökkenése is társult.

A kiigazítás ráadásul nem a legkedvezőbb szerkezetben történt, ami szintén megnehezítette a gazdaság alkalmazkodását. A konszolidáció alapvetően négy elemből tevődött össze (IMF, 2004b, 11. oldal): i. az általános forgalmi adó emelése, ii. kormányzati beruházások visszafogása, iii. a kormányzati bérek befagyasztása, iv. egyszeri tételek. Ezeknek a lépéseknek közös tulajdonsága, hogy könnyen visszafor-

díthatóak, azaz nem jelentenek tartós megoldást. Mindez azt jelenti, hogy még a kikényszerített kiigazítás idején is elmulasztotta az ország a szerkezeti változtatásokat, amelynek következményeként a másik két lehetséges alkalmazkodási mechanizmust is blokkolták. Ez a következő két rész témája.

***A költségvetési politika és a bércsökkenés lehetősége***

Az euróövezet egyik legfontosabb előnye, hogy megalakítása óta sikeresen biztosította az árstabilitást, azaz az infláció 2 százalék körül tartását. Bár ez a tényező a gazdasági kalkuláció és így a növekedés egyik rendkívül fontos előfeltételének tekinthető, egyik következménye, hogy nincsen lehetőség arra, hogy infláció révén reálbércsökkenést sikerüljön elérni az esetleges versenyképesség-romlás kompenzációja érdekében. Árstabilitás mellett, ha a bérnövekedés meghaladja a termelékenységet, a korrekció rövid távon csupán a nominális bérek csökkenése révén lehetséges, hiszen a termelékeny-

ség növelése, mint arról a következő részben szó lesz, hosszabb időt vesz igénybe.

A nominális bérek csökkenése általában komoly ellenállásba ütközik a munkavállalók részéről, hiszen nem feltétlenül értenek egyet a versenyképesség növelésének elsődlegességével, és inkább bíznak a termelékenység növekedésében. Portugália esetében Blanchard (2007, 7–8. oldal) hangsúlyozza, hogy ezek a megfontolások különösen érvényesek, mivel a fennálló jogszabályok tiltják az indokolatlan bércsökkenést. A konkrét bércsökkenés kizárása mellett az elbocsátások ellen is az EU legszigorúbb szabályai védenek, ami szintén szűkíti a munkáltatók mozgásterét béripolitika terén, hiszen a munkanélküliség fenyegetése is így korlátozott.<sup>34</sup> A szigorú jogszabályok mellett azonban a költségvetési politika sajátosságai is hozzájárulnak ahhoz, hogy nehézségekbe ütközik a bércsökkenés.

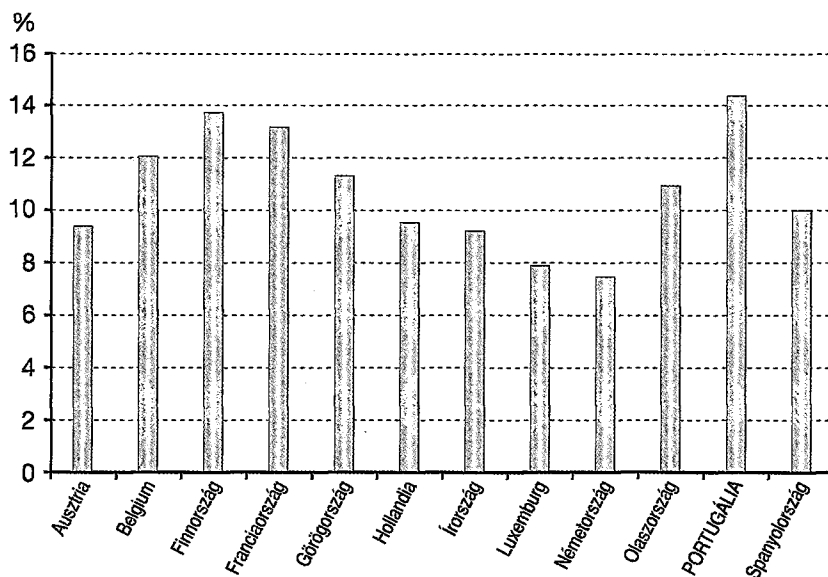
A korábbiakban már esett szó arról, hogy az 1990-es években Portugáliában jelentősen megemelkedtek a kormányzati bérek. Bár a növekedést a 2000-es évek elején sikerült megfékezni,

a 10. ábrán jól látszik, hogy még 2005-ben is az euróövezet 12 eredeti tagországa közül messze a legtöbbet költötték GDP-arányosan erre a célra. Ezt különösen a közszolgáltatások a későbbiekben kiemelt viszonylag alacsony hatékonysága mellett kell problémának tekinteni. A bércsökkenés tekintetében a magas kormányzati bér pedig azért jelent különösen problémát, mivel a magán- és a közzféra osztozik az ország munkaerő-kínálatán, és ezért ha csak a magánszférában történik meg a bércsökkenés, a közzféra elszívja a minőségi munkaerőt.

A magas kormányzati bérek mellett szintén költségvetési tényező és a nominális bércsökkenés ellen hat a pénzbeli szociális transzferek emelkedő szintje is, amelyek GDP-arányosan stabil tendenciát mutatva az 1991-es 9,5 százalékról 15,6 százalékra emelkedtek 2008-ra (European Commission, 2009, 76. oldal). Ezek a juttatások, például a magas munkanélküli-ellátás, azért jelentenek problémát, mert a bércsökkenés elfogadása helyett vonzóbb alternatívának bizonyulhat.

10. ábra

### KORMÁNYZATI BÉREK AZ EURÓÖVEZET 12 TAGÁLLAMÁBAN (GDP %)



Forrás: European Commission, 2009, 58–59. oldal

*A költségvetési politika és a termelékenység növelésének akadályai*

A recesszióhoz való alkalmazkodás, illetve a versenyképesség csökkenése elleni küzdelem harmadik és leginkább előremutató eleme a termelékenység növelése lenne. Portugáliában a munkaerő termelékenysége az 1990-es évektől kezdve csökkenő tendenciát mutat, 2004-re már csupán az euróövezet termelékenységének 55 százalékán állt (IMF, 2005, 6. oldal). Ennek a lemaradásnak egyik közvetlen oka a gazdaság szerkezeti átalakulásának lassúsága. *Lains* (2007) szerint Írországgal szemben Portugália termelékenységbeli lemaradásának fő oka az, hogy jóval kevésbé nyertek teret a fejlett információs technológiát (ICT) előállító és használó iparágak, míg a hagyományos szektorok (textil- és cipőipar) az ázsiai verseny hatására jelentősen visszaszorultak. A mélyebb okot a szerző abban látja, hogy az írek mind a fizikai, mind pedig az emberi tőke felhalmozásában Portugália előtt járnak. Bár természetesen ezeknek a tényezőknek a javításában nem csupán a közszféra játszik szerepet, *McKinsey*-re hivatkozva az IMF (2006, 4. oldal) szerint a lemaradás mintegy kétharmad részben megszüntethető közpolitikai lépések révén.

Az IMF szerint a termelékenységlassulás közel felét magyarázza a tőkeberuházások hiánya (2005, 5. oldal). A költségvetési politika minőségi dimenziói közül szinte mindegyik hatással van a beruházások nagyságára.

A beruházásokat alapvető módon befolyásolja a gazdaság kiszámíthatósága. Mint már a korábbiakban szó esett róla, a költségvetési egyenleg Portugáliában folyamatosan deficitese, ami növekvő adóterhelést feltételez. Még ha az adóterhelés nem is kiemelkedő a 37 százalék körüli adóékkal, a növekvő adóterhek, illetve a stabilitás és az egyszerűség dimenzióiban való gyenge teljesítmény (IMF, 2007a, 17. oldal) mindenképpen hozzájárul az alacsony beruházásokhoz. A termelékenység elmaradásának azonban ennél mélyebb okai is vannak.

A befektetések, különösen a fejlett technológiát használó szektorokban, egyik legfontosabb tényezője a humán tőke minősége, amelyben meghatározó az oktatás hatékonysága, illetve a kutatás-fejlesztésbe való beruházás. Portugália mindkét tényezőt illetően a fejlett OECD-országoknál gyengébben teljesít. Az EU-15 országai közül egyedül Portugália költ a GDP 1 százaléka alatti összeget kutatás-fejlesztésre, míg csupán Görögország szerepel nála rosszabbul az oktatás hatékonyságát mérő PISA-teszteken (IMF, 2006, 20. oldal). Ezek a tényezők illusztrálják költségvetés szerkezetének és a közpénzek hatékony felhasználásának fontosságát.

Mint Blanchard (2007, 14–15. oldal) rámutat, a termelékenység növelésének megoldása azonban nem feltétlenül a kutatás-fejlesztési kiadások növelésében áll. A munkapiaci szabályozások lazítása mellett, amelyek például megkönnyítik a turizmusban a szezonálitáshoz való alkalmazkodást, kiemeli az informális gazdaság jelentőségét, mint az egyik legfontosabb termelékenységcsökkentő tényezőt. Az informális gazdaság azért jelent problémát, mert lehetővé teszi a kicsi, nem hatékony cégeknek a túlélést, ezért a formális szektorban működő cégek nehezebben tudják növelni piaci részesedésüket, és így a méretgazdaságosság szempontjai sem érvényesülnek kellő mértékben, amely különösen például az építőiparban okoz problémát. További probléma, hogy az adóelkerülés olcsóbbá teszi a munkaerő alkalmazását a tőkeberuházások helyett, ami szintén termelékenységcsökkentő tényező. Az informális gazdaság tehát torzítja a piaci szelekciós mechanizmus működését, azaz tompítja a termelékenység növelésére szóló kényszert.

Mint korábban már kifejtésre került, az informális gazdaság nagyon szorosan összefügg a költségvetési politika minőségével. A túlszabályozás, illetve az ezzel járó korrupció mind erősítik a jogszabályok kikerülését és így az informális gazdaság térnyerését. A rossz közszolgáltatások Portugáliában ráadásul még drágák is,

amelyet a közszféra rendkívül magas bérei mutatnak (10. ábra), ami viszont a nyújtott szolgáltatások minőségéhez szükségesnél magasabb adóbevételeket eredményez és így önmagában is ellenősztöngzőként szolgál a beruházásoknak.

## Összegzés

A közös valutaövezetben a külső sokkokhoz való alkalmazkodás jóval nehezebb, mint az euróövezeten kívül, ahol a valuta leértékelésével vagy az infláció felpörgetésével időszakosan növelhető a költségalapú versenyképesség. Monetáris unióban ahhoz, hogy egy ország sikeresen legyen képes alkalmazkodni az időről-időre bekövetkező sokkokhoz, elkerülhetetlen a költségvetési politika minőségének javítása. Ez a kényszer önmagában is érvként szolgálhat a monetáris unióba való belépés mellett, hiszen mint az előző rész bemutatta, a költségvetési politika számos csatornán keresztül befolyásolja pozitív vagy negatív irányba a növekedést meghatározó tényezők mennyiségét és felhasználásuk hatékonyságát. Portugália esete azonban azt illusztrálja, hogy ennek a kényszernek az érvényesülése akár évtizedes időszakot is igénybe vehet, és addig a gyenge hatékonyságú költségvetési rendszer jelentősen gátolhatja a gazdaság alkalmazkodását a kívülről érkező sokkokra. Ez pedig azt jelenti, hogy az euróövezeti csatlakozást követő hitelességnövekedés, illetve növekedési ugrás időszakosnak bizonyul, azaz önmagában nem biztosítja a fenntartható növekedés feltételeit.

## TANULSÁGOK MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA

Dolgozatom kiinduló kérdése az volt, hogy a pénzügyi válságot követően a költségvetési egyensúly helyreállítása felé tett lépések elégségesek-e ahhoz, hogy Magyarország fenntartható növekedés pályájára álljon. A kérdés megvála-

szolásához először elméleti alapon áttekintetem a költségvetési politika és a növekedés közötti kapcsolatokat, majd Portugália példáján keresztül illusztráltam, hogy hogyan érvényesülnek ezek a mechanizmusok a gyakorlatban. A leírtak alapján lehetőség nyílik arra, hogy választ fogalmazzunk meg a dolgozat fő kérdésére.

Az elméleti áttekintésből a válasz önmagában is adódik – az egyensúly és fenntarthatóság egy nagyon lényeges és szükséges feltétel ahhoz, hogy a költségvetési politika ne váljon gátjává a növekedésnek, de ahhoz, hogy hozzá is járuljon, messze nem elégséges. Portugália esetéből jól látható, hogy a konjunktúra idején is magas költségvetési hiány legfontosabb következménye az volt, hogy a gazdasági lassulás idején az ország nem volt képes anticiklikus politikát folytatni. Ennél azonban még sokkal nagyobb problémának bizonyultak a költségvetési gyengeségek a minőségi dimenziókban, amelyek a termelékenység hosszabb távú alkalmazkodását hátráltatták és emiatt alapvetően hozzájárultak a tartósan lassú növekedéshez.

Összességében tehát mind az elmélet, mind a gyakorlat arra mutat rá, hogy ahhoz, hogy a költségvetési politika tevékenyen hozzájáruljon a fenntartható gazdasági növekedéshez, a tágan értelmezett intézményi minőség javítása megkerülhetetlen fontosságú. Ezen múlik ugyanis, hogy ördögi vagy angyali körök alakulnak-e ki a gazdaságban, amelyek leszakadáshoz vagy a felzárkózáshoz vezetnek. A kérdés tehát az, hogy az elmúlt időszak változásai mennyiben segítették ezt a minőségi javulást. Ha végigvesszük azt, hogy a költségvetési politika minőségét meghatározó hat dimenzióban milyen változások történtek az elmúlt időszakban, perspektívába helyezhetjük a jelenlegi eredményeket.

■*Az állam mérete:* a megszorítások ellenére az állam mérete az elmúlt évek során nemhogy nem csökkent, hanem inkább növekedett. A Nemzetközi Valutaalap készenléti hitelével kapcsolatos felülvizsgálat adatai (IMF, 2009, 21.

oldal) alapján a költségvetés bevételei 2005-ben még csupán a GDP 42,3 százalékát tették ki, majd 2009-re 46,8 százalékra nőttek és a későbbi években sem várható jelentősebb csökkenés. A kiadási oldal ugyanebben az időszakban 50,1 százalékról 50,7 százalékra nőtt. Ennek alapján elmondható, hogy az állami újraelosztás tekintében semmi nem változott, és ha a túlzottan nagy újraelosztást problémának tekintjük, akkor az továbbra is fennáll Magyarországon.

■ *A fenntarthatóság:* a költségvetési hiány tekintetében az előző évekhez képest valóban nagy előrelépés történt, hiszen 2008-tól kezdődően a válság ellenére a hiány várhatóan 4 százalék alatt marad a Nemzetközi Valutaalap előrejelzése alapján (IMF, 2009, 21. oldal). Ez azonban még mindig kevésnek bizonyul ahhoz, hogy az államadósság érzékelhetően csökkenjen, sőt, 2010-re várhatóan 80 százalék fölé emelkedik. A magas államadósság pedig változatlanul negatívan hat majd a növekedésre, elsősorban a kiszorítási hatás és a finanszírozásához szükséges magas adók révén.

■ *A kiadási oldal szerkezete és hatékonysága:* az egyensúlyteremtésre koncentráló kiigazítás az elmúlt időszakban azt jelentette, hogy háttérbe szorultak azok a reformok, amelyek az államháztartás szerkezetét voltak hivatottak átalakítani, illetve a közszolgáltatások minőségét javítani. A KSH legfrissebb adatai alapján a munkavállalást negatívan befolyásoló pénzügyi társadalmi juttatások az előző évek tendenciáinak megfelelően 2009 első félévében is növekedtek (KSH, 2009, 3. oldal). Ezzel szemben határozottan csökken a produktívnak tekinthető kiadások aránya – a 2010-es költségvetési javaslatban az önkormányzatoktól való forráselvonást 50 százalékban a fejlesztések, 31,5 százalékban pedig a közoktatás területén képzélik megvalósítani (ÁSZ, 2009, 31. oldal).<sup>35</sup> Ezek a tendenciák összességében teljesen ellentétesek a növekedési megfontolásokkal, különösen akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a szerkezetátalakítás nélküli elvonások várhatóan inkább

forráshiányt, mint minőségjavulást eredményeznek. Ezen a területen tehát a lépések inkább a leszakadást és semmiképpen sem a felzárkózást segítik elő.

■ *A bevételi oldal szerkezete és hatékonysága:* a kiadási oldalnál kedvezőbb képet mutat a bevételi oldal átalakítása. Az áfa részarányának növekedése és ezzel együtt a jövedelmeket terhelő adók és járulékok részarányának csökkenése a bevételekben (IMF, 2009, 22. oldal) a munkavállalási hajlandóság növelése felé tett lépésként értelmezhető. Szintén előrelépést jelent az elvonási csatornák számának csökkentése és ezzel az adórendszer adminisztratív költségeinek csökkentése. A kedvező irányú elmozdulást azonban perspektívába helyezi az a tény, hogy a Világbank legutóbbi felmérése szerint Magyarország legnagyobb versenyképességi problémája változatlanul az adórendszerhez köthető – a 183 ország közül a 122. helyen található, 8 helyet romolva az előző évhez képest (World Bank, 2009). A mostani kormány lépései ennek alapján feltételezhetően csupán a versenyhátrány mérsékléséhez és a leszakadás lassításához elegendők.

■ *Költségvetési intézmények:* a bevételi oldalhoz hasonlóan ezen a területen is történtek előrelépések az elmúlt időszakban. A 2008. évi LXXV. törvény a költségvetési felelősségről létrehozta a Költségvetési Tanácsot, illetve az államadósságra és a kiadásokra vonatkozó egyenlegkorlátozásokat is meghatározott. Bár ezek a lépések mindenképpen üdvözlendők, értékelésük során lényeges figyelembe venni azt a ténytet, hogy a formális intézmények létrehozása önmagában sehol sem bizonyult csodaszernek, és számos példa található arra, hogy ezek ellenére sem valósult meg a költségvetési fegyelem (Kopits, 2007, 205–207. oldal). Magyarország esetében ezért kérdéses, hogy mennyiben változtatnak a gyakorlaton az új szabályok. Az mindenesetre intő jel, hogy az Állami Számvevőszék a 2010-es költségvetés véleményezésekor a korábbi évekhez hasonlóan szintén alap-

vető hiányosságként említette azt, hogy az államháztartási törvény ellenére változatlanul nem készülnek hatástanulmányok a többéves kihatású döntésekhez (ÁSZ, 2009, 8. oldal).

■ *Üzleti környezet:* az elmúlt években a nemzetközi versenyképességi felmérések alapján az üzleti környezet folyamatosan romlott Magyarországon (Chikán, 2009). A kis- és közepes vállalkozások számára a legutóbbi felmérések szerint is a leginkább növekedést gátló tényezők a közterhek magas szintje, az adminisztratív költségek, illetve gazdasági szabályozás kiszámíthatatlansága (NGFM, 2009, 16. oldal). Bár az élőmunka adóterheinek mérséklése, illetve az egyszerűsítés irányába tett lépések ezen a területen is némi javulást eredményeznek majd, a bevezetett intézkedésekre változatlanul jellemző, hogy számos esetben rögtön a bevezetés után módosítani vagy visszavonni kell őket (NGFM, 2009, 21. oldal). Mindez összességében arra utal, hogy a mostani intézkedéscsomag keveset segített a beruházásokhoz szükséges kiszámíthatóság biztosításában, míg egyéb hatásait egyelőre nem lehet megítélni.

A költségvetési politika minőségi dimenzióinak áttekintéséből adódó fő következtetés, hogy a vizsgált hat szempont közül valódi előrelépést csupán két területen lehet érzékelni, a fenntarthatóság tekintetében, illetve a bevételi oldalon. Ez természetesen rendkívül lényeges, hiszen az elmúlt években itt léptek fel a legkomolyabb problémák, amelyek erodálták az ország versenyképességét. Az elismerés mellett azonban semmiképpen sem lehet elfelejteni azt, hogy ezek csupán részterületek, és önmagukban nem elégségesek a felzárkózás biztosításához. A közszolgáltatások minőségének javítása nélkül ráadásul ezek az eredmények is könnyen erodálódhatnak, mivel az általános bizalmatlanság továbbra is komoly nyomást gyakorol a megszorító intézkedések visszavonására, illetve a különböző érdekcsoportok kompenzálására (Györffy, 2007b). Szintén fontos szempont az értékelésben, hogy mint az elmé-

leti áttekintésből kiderült, a közszféra hatékonysága a válság után még lényegesebbnek bizonyulhat egy ország versenyképességében és növekedési teljesítményében, mint korábban.

A költségvetési politika minőségi dimenzióiban hiányolt intézkedések egyik közös tulajdonsága, hogy nem lehet őket egyik napról a másikra bevezetni, hiszen az intézményi minőség javítása hosszú és komplex folyamat. Nyilvánvaló, hogy egy korlátozott mandátummal bíró kormány nem lehet képes ezeket végrehajtani. Ennek elismerése azonban nem jelenti azt, hogy ne kellene irreális várakozásnak tekinteni az olyan véleményeket, amelyek szerint egy adóátrendezés és némi kiadáscsökkentés révén a válság elmúltja után minden rendbe jön, és Magyarország felzárkózik az Európai Unió átlagához. Az ilyen típusú könnyűnek és gyorsnak tűnő megoldások nem működnek, és a fejlődés kérdését nem lehet ennyire leegyszerűsítve kezelni – erre figyelmeztetett korábban a balti „csoda” kapcsán Csaba (2008) is.

Az intézményrendszer gyenge minőségéből adódó, nem hatékony költségvetési politika rövid távon természetesen nem fogja megakadályozni sem az időszakos növekedési periódusokat, sem pedig az euró bevezetését. A gyengeségek valódi következményeivel, mint Portugália példája jól illusztrálja, akkor fogunk igazán szembesülni, amikor már bevezettük az eurót, és a költségvetési politika marad egyetlen eszközként a kormányzat kezében az esetleges sokkok kezelésére. Ennek alapján csupán reményként és lehetőségként, de semmiképpen sem előrejelzésként lehet megfogalmazni azt a következtetést, hogy Magyarországon az elmúlt évtizedekre jellemző fűnyíróelvet, illetve ad hoc reformötleteket előbb-utóbb felváltja majd egy, az intézményrendszer minőségének javítását előtérbe helyező, többéves távlatokra épülő intézkedéssorozat. Hiányában a tartós relatív stagnálás az euróövezeten belül is reális várakozásnak tekinthető, azaz a felzárkózás továbbra is ábránd marad.

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Ilyenek például a 13. havi nyugdíj megszüntetése vagy a családtámogatások feltételeinek szigorítása. Az intézkedésekről részletesen lásd az IMF számára küldött szándéknyilatkozatot. Elérhető: <http://www1.pm.gov.hu/web//home.nsf/portalaricles/58EE632FC53453D6C125758A004EDE65?OpenDocument> Letöltve: 2009. szeptember 29.
- <sup>2</sup> Ezt az állítást részletesen bizonyítja Erdős, 2009, 224–227. oldal
- <sup>3</sup> Az intézkedések hatására történő fellendülést prognosztizálta mind a kormány, mind a Nemzetközi Valutaalap a készenléti hitel kapcsán folyó tárgyalások során (IMF, 2009, 8–9. oldal). A szakértők pozitív véleményét tükrözi az újonnan felállt Költségvetési Tanács első jelentése is, amely szerint a meghozott intézkedések hosszú távon 1–1,5 százalékkal emelik a GDP szintjét (Költségvetési Tanács, 2009a). A 2010-es költségvetési javaslatban a kormány 2011-ben 3,9, míg a Költségvetési Tanács 3,2 százalékos fellendüléssel számol (Költségvetési Tanács, 2009b, 9. oldal).
- <sup>4</sup> Ez a tanulási folyamat az egyik döntő tényező abban, hogy egy ország tartósan fenntartható költségvetési politikát folytasson. Bővebben az Európai Unió régi tagállamainak tapasztalatai alapján lásd Györffy (2008)
- <sup>5</sup> A gazdasági növekedés endogen elméletének részletes kifejtését magyarul lásd Erdős (2003), illetve Czeglédi (2007) monográfiáiban.
- <sup>6</sup> A téma kimerítő tárgyalása természetesen monografikus feldolgozást igényel, ezért szükséges, hogy a következő részek célja csupán a leglényegesebb szempontok áttekintő összegzése és nem részletes kifejtése lehet.
- <sup>7</sup> Az empirikus irodalmat áttekinti és a robusztus eredmények hiányát bemutatja például IMF, 2004a, 3–4. oldal.
- <sup>8</sup> További nehézséget jelent az optimális újraelosztás nagyságának meghatározásánál, hogy az állam szerepe sehol nem szűkül le a gazdasági növekedés elősegítésére, hanem egyéb meghatározó szempontok is vannak, mint például a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése vagy a rászorultak védelme.
- <sup>9</sup> Az állam növekedésének tendenciáiról részletesen lásd Tanzi, 2005, 619–620. oldal
- <sup>10</sup> A vonatkozó irodalom főbb eredményeinek jól áttekinthető összegzését nyújtja Afonso et al, 2005, 23. oldal, illetve Barrios és Schaechter, 2008, 11. oldal
- <sup>11</sup> Az automatikus stabilizátorok közvetlen állami beavatkozás nélkül, önmagukban képesek mérsékelni a gazdasági ciklus ingadozásait. Válság idején például kevesebb adó folyik be az államkasszába, és nagyobb a munkanélküliségi segélyre fordított kiadások aránya.
- <sup>12</sup> Az OECD-országokban az államadósság súlyozott átlaga a GDP 100 százaléka felett várható 2010-ben, az euróövezetben 84 százalék (OECD, 2009b, 122. oldal). Csaba (2009) a válságkezelő lépések érdekcsoport-politikai szempontjaira hívja fel a figyelmet, ami már középtávon az 1970-es évekhez hasonló tartós stagnálást valószínűsít, és ezért a fenntartható növekedési pályára való visszatérés érdekében szükséges az ilyen típusú „válságkezelés” befejezése.
- <sup>13</sup> Easterly (2005) csupán 12 százalék feletti költségvetési hiány esetében talált negatív összefüggést a deficit és növekedés között. Adam és Bevan (2005) azonban a fejlődő országok tapasztalatai alapján 1,5 százalék feletti deficitnél már talált statisztikailag szignifikáns negatív hatásokat.
- <sup>14</sup> A kiszorítási hatás problémájának alapos kifejtését lásd Erdős, 2003, 170–176. oldal
- <sup>15</sup> Az anticiklikus politika további feltételeiről bővebben lásd Benczes, 2009, 6–8. oldal
- <sup>16</sup> A költségvetési konszolidáció különféle módszereinek bővebb összefoglalását lásd Györffy (2007a) 17–21. oldal. A bevétel-, illetve kiadásoldali költségvetési kiigazítás témájában az elmúlt évtizedben hatalmas irodalom született, amelynek monografikus feldolgozását nyújtja Benczes (2008).
- <sup>17</sup> Ugyanez igaz az egyes országok költségvetési stratégiájára is. Írországban például a válságkezelés következményeként az adósság a 2007-es 25 százalékról 2010-re 80 százalék közelébe emelkedik (European Commission, 2009, 164. oldal), a középtávú költségvetési stratégiában egyértelmű célkitűzésnek tekinthető a költségvetési konszolidáció. Lásd Lane (2009)
- <sup>18</sup> Erről összegzést nyújt Csaba (2010).

- <sup>19</sup> A növekedés és a közberuházások közötti kapcsolat vitájáról és a korábbi empirikus irodalom összegzéséről bővebben lásd Afonso et al, 2005, 25–27. oldal
- <sup>20</sup> A hatékonyság mérésének nehézségeit illusztrálja például Török (2008) is, aki a felsőoktatási rangsorok módszertani problémáiról ír.
- <sup>21</sup> Itt természetesen lényeges megjegyezni, hogy a gazdaságpolitika egyéb döntéseihez hasonlóan, az adórendszer sem pusztán a növekedés és hatékonyság szempontjai határozzák meg, hanem ugyanilyen lényeges szerepe van a méltányossági megfontolásoknak is, akkor is, ha ezeket nem feltétlenül az adórendszerben kell érvényesíteni. A kérdésről bővebben lásd Erdős, 2006, 101–108. oldal
- <sup>22</sup> Adóék: azt mutatja meg, hogy a teljes munkaerőköltségnek – beleértve a munkavállaló és a munkaadó terheit is – hány százalékát vonja el az állam különböző adók és járulékok formájában.
- <sup>23</sup> A demokráciák túlköltekezési hajlamát először Buchanan és Wagner (1977) vetette fel, majd a közösségi választások elméletének egyik széles körben elfogadott tételévé vált. A túlköltekezési hajlamot orvosló szabályok típusairól és a költségvetési teljesítményre való hatásokról összefoglalóan lásd Európai Bizottság, 2006, 121–168. oldal, Györfly, 2007a, 43–67. oldal, illetve magyarul Kopits, 2007
- <sup>24</sup> Lackó (2009, 529–530. oldal) szerint önmagában az adóék és a foglalkoztatás közötti kapcsolat nem szignifikáns, viszont a korrupció és adóék együttes hatása, illetve a foglalkoztatás között már erőteljes a kapcsolat.
- <sup>25</sup> Az adatok elérhetők a Transparency International honlapján: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006). Letöltés ideje: 2009. augusztus 22.
- <sup>26</sup> Ez alátámasztja Csaba (2010) érvelését arról, hogy a válság eredendően nem szükséges, hogy paradigma-váltást jelentsen a közgazdaság-tudományban, csupán a főáramú tankönyvek doktriner értelmezését szükséges megkérdőjelezni a gazdaságpolitikai gyakorlatban.
- <sup>27</sup> Mint a későbbiekben részletesebben kifejtem, ezek az eszközök természetesen csupán átmeneti megoldást nyújtanak a versenyképesség problémájának kezelésére.
- <sup>28</sup> A portugál pénzügyi liberalizációról részletesen lásd IMF (1998)
- <sup>29</sup> Ebből természetesen nem az a következtetés adódik, hogy a pénzügyi liberalizációt el kell kerülni, hanem sokkal inkább az, hogy ennek a folyamatnak a kockázatkezelési szabályozások megerősítésével együtt kell végbemennie. A kérdésről bővebben lásd Prasad et al (2003).
- <sup>30</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020> Letöltés ideje: 2009. augusztus 24.
- <sup>31</sup> A túlzott hitelezésből fakadó buborékokról az ázsiai válság kapcsán lásd Mosolygó és Szabó (1998), az 1991–1993-as skandináv válság kapcsán Drees és Pazarbasioglu (1998).
- <sup>32</sup> 1992. november: –6 százalék, 1993. március: –6,5 százalék, 1995. május: –3,5 százalék. Forrás: Constancio, 2005, 208. oldal
- <sup>33</sup> Portugáliában a kormányzat GDP-arányos bevétele az 1985-ös 30,1 százalékról 2008-ra már 43,2 százalékra nőtt, míg a kiadások ugyanebben az időszakban 38,8 százalékról 45,9 százalékra emelkedtek. Forrás: European Commission, 2009, 118, 136. oldal
- <sup>34</sup> A portugál munkavállalókat védő szabályok szigorúságáról és a gazdaság alkalmazkodóképességéről bővebben lásd IMF, 2007b, 22–31.
- <sup>35</sup> Szakolczai (2009) a 2007-ben történt kiigazítás kapcsán az emberi tőkébe való beruházás és a bruttó felhalmozás csökkenését, illetve a pénzbeli szociális kiadások növelését fogalmazza meg az intézkedések kritikájaként. Következtetési tehát érvényesek a mostani kiigazításra is.

IRODALOM

- ACEMOGLU, D. – JOHNSON, S. – ROBINSON, J. A. (2005): Institutions as The Fundamental Cause of Long-Run Growth, Megjelent: Aghion, Philippe és Steven N. Durlauf (szerk.), *Handbook of Economic Growth, Volume 1A*. 385–472. oldal
- ADAM, CHR. S. – BEVAN, D. L. (2005): Fiscal Deficits and Growth in Developing Countries. *Journal of Public Economics*. 89. évfolyam, 571–597. oldal
- AFONSO, A. – ALEGRE, J. G. (2008): Economic Growth and Budgetary Components: A Panel Assessment for the EU, *European Central Bank Working Paper No. 848*.
- AFONSO, A. – EBERT, W. – SCHUKNECHT, L. – THÖNE, M. (2005): Quality of Public Finances and Growth, *European Central Bank Working Paper No. 438*.
- AFONSO, A. – FURCERI, D. (2008): Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth, *European Central Bank Working Paper No. 849*.
- AFONSO, A. – SCHUKNECHT, L. – TANZI, V. (2006): Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets, *European Central Bank Working Paper No. 581*.
- BARRIOS, S. – SCHAECHTER, A. (2008): The Quality of Public Finances and Economic Growth, *Economic Papers No. 337. Brussels: Directorate General for Economic and Financial Affairs*
- BARRO, R. J. (1979): On the Determination of Public Debt, *Journal of Political Economy*. 87. évfolyam, 5. szám, 940–971. oldal
- BARRO, R. J. (1990): Government spending in a simple model of economic growth, *Journal of Political Economy*, 98. évfolyam, 5. szám, S103–S125. oldal
- BARRO, R. J. (1991): Economic Growth in a Cross Section of Countries, *Quarterly Journal of Economics*, 106. évfolyam, 2. szám, 407–443. oldal
- BASTO, R. B. (2007): The Portuguese Experience with the Euro – Relevance for New EU Member Countries, Megjelent: *Bank I Kredyt* (National Bank of Poland's Journal on Economics and Finance). 38. évfolyam, 5–16. oldal
- BENCZES, I. (2008): Trimming the Sails: The Comparative Political Economy of Expansionary Fiscal Consolidations, *Budapest és New York: CEU Press*
- BENCZES I. (2009): Expanzív költségvetési politika és hatásai az EU-ban, *Külgazdaság*. 53. évfolyam, 7–8. szám, 4–22. oldal
- BLANCHARD, O. (2007): Adjustment within the Euro: The Difficult Case of Portugal, *Portuguese Economic Journal*. 6. évfolyam, 1. szám, 1–21. oldal
- BUCHANAN, J. M. – WAGNER. R. E. (1977): Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes, *Academic Press INC.: San Diego and London*
- CHALK, N. – TANZI, V. (2002): Impact of Large Public Debt on Growth in the EU: A Discussion of Potential Channels, Megjelent: Marco Buti, Jürgen von Hagen and Carlos Martinez-Mongay szerk.: *The Behavior of Fiscal Authorities: Stabilization, Growth and Institutions*, *New York: Palgrave*, 186–211. oldal
- CHIKÁN A. (2009): Versenyképességünk helyzete és a kilábalás. *Konferencia-előadás a Magyar Közgazdasági Társaság 47. Közgazdász-vándorgyűlésén, Zalakaros, 2009. szeptember 24–26.* Előadás anyaga elérhető: <http://www.mkt.hu/hirek.php?w=239>. Letöltve: 2009. október 1.
- CONSTANCIO, V. (2005): European Monetary Integration and the Portuguese Case. Megjelent: Carsten Detken, Vitor Gaspar és Gilles Noblet szerk.: *The New EU Member States: Convergence and Stability*. *Frankfurt, European Central Bank*, 204–216. oldal
- COTTERELLI, C. – VINALS, J. (2009): A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies, *IMF Staff Position Note No. 09/22*.
- CSABA L. (2008): Az újfajta makroökonómiai populizmus, *Pénzügyi Szemle*, 53. évfolyam, 4. szám, 592–606. oldal
- CSABA L. (2010): Keynesi reneszánsz? *Pénzügyi Szemle* 55. évfolyam, 1. szám
- CZEGLÉDI P. (2007): Piaci intézmények és gazdasági növekedés: a modern osztrák iskola nézőpontja, *Budapest: Akadémiai Kiadó*

- DREES, B. – PAZARBASIOGLU, C. (1998): The Nordic Banking Crisis: Pitfalls in Financial Liberalization? *IMF Occasional Paper No. 161*.
- EASTERLY, W. (2005): National Policies and Economic Growth. In: Philippe Aghion és Steven Durlauf (szerk.): *Handbook of Economic Growth, North Holland, 1015–1059. oldal*
- ERDŐS T. (2003): Fenntartható gazdasági növekedés, *Budapest: Akadémiai Kiadó*
- ERDŐS T. (2006): Növekedési potenciál és gazdaságpolitika, *Budapest: Akadémiai Kiadó*
- ERDŐS T. (2009): Válságkezelés Magyarországon, *Pénzügyi Szemle, 54. évfolyam, 2–3. szám, 219–257. oldal*
- FATAS, A. – MIHOV, I. (2003): The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion, *Quarterly Journal of Economics, 118. évfolyam, 4. szám, 1419–1447. oldal*
- GYÓRFFY, D. (2007a): Democracy and Deficits: The New Political Economy of Fiscal Management Reforms, *Budapest: Akadémiai Kiadó*
- GYÓRFFY D. (2007b): Társadalmi bizalom és költségvetési hiány, *Közgazdasági Szemle, 54. évfolyam, 3. szám, 274–290. oldal*
- GYÓRFFY D. (2008): Költségvetési kiigazítás és növekedés az Európai Unióban: tanulságok Magyarország számára, *Közgazdasági Szemle, 55. évfolyam, 11. szám, 962–986. oldal*
- HAUPTMEIER, S. – HEIPERZ, M. – SCHUKNECHT, L. (2006): Expenditure Reform in Industrialized Countries: A Case Study Approach, *European Central Bank Working Paper No. 634*.
- KAMINSKY, G. – REINHART, C. M. (1999): The twin crises: the causes of banking and balance-of-payment problems, *American Economic Review, Vol. 89. No. 3. 473–500. oldal*
- KNELLER, R. – BLEANEY, M. F. – GEMMEL, N. (1999): Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries, *Journal of Public Economics, 74. évfolyam, 171–190. oldal*
- KOPITS GY. (2007): A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok, *Pénzügyi Szemle, 5. évfolyam, 2. szám, 197–216. oldal*
- LACKÓ M. (2009): Az adóráták és a korrupció hatása az adóbevételekre: Az OECD-országok összehasonlítása, 2000–2004, *Közgazdasági Szemle, 56. évfolyam, 6. szám, 526–545. oldal*
- LAINS, P. (2008): The Portuguese Economy in the Irish Mirror 1960–2004, *Open Economy Review, 19. évfolyam, 5. szám, 667–683. oldal*
- LANE, P. R. (2009): A New Fiscal Strategy for Ireland, *The Economic and Social Review, 40. évfolyam, 2. szám, 233–253. oldal*
- LUCAS, R. E. JR. (1988): On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics, 22. évfolyam., 1. szám, 3–42. oldal*
- MANDL, U. – DIERX, A. – ILZKOVITZ, F. (2008): The Effectiveness and Efficiency of Public Spending, *Economic Papers No. 301, Brussels: Directorate General for Economic and Financial Affairs*
- MOSOLYÓ ZS. – SZABÓ J. (1998): Az ázsiai válság és hatásai, *Külgazdaság, 42. évfolyam, 10. szám, 4–12. oldal*
- NORTH, D. (1995): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, *Cambridge: Cambridge University Press*
- PRASAD, E. S. – ROGOFF, K. – WEI, SH-J. – KOSE, M. A. (2003): Effects of Financial Liberalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence, *IMF Occasional Paper No. 220*.
- RODRIK D. – SUBRAMANIAN, A. – TREBBI, F. (2004): Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth, 9. évfolyam, 131–165. oldal*
- ROMER, P. M. (1986): Increasing Returns and Long-Run Growth, *Journal of Political Economy, 94. évfolyam, 5. szám, 1002–1036. oldal*
- ROMERO DE ÁVILA, D. – STRAUCH, R. (2003): Public Finances and Long-Term Growth in Europe – Evidence from a Panel Data Analysis, *European Central Bank Working Paper No. 246*.
- SCHOLTZ, J. T. – LUBELL, M. (1998): Trust and Tax-paying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action, *American Journal of Political Science, 42. évfolyam, 2. szám, 398–417. oldal*

SCHUKNECHT, L. – TANZI, V. (2005): Reforming Public Expenditure in Industrialized Countries: Are there Trade-offs? *European Central Bank Working Paper No. 435*.

SPIILBERGO, A. – SYMANSKY, S. – BLANCHARD, O. – COTTARELLI, C. (2008): Fiscal Policy for the Crisis, *IMF Staff Position Note No. 08/01*.

SZAKOLCZAI GY. (2009): A magyar makrogazdasági egyensúly helyreállításának kísérlete, *Pénzügyi Szemle*, 54. évfolyam, 2-3. szám, 258–302. oldal

TANZI, V. – DAVOODI, H. (1997): Corruption, Public Investment and Growth, *IMF Working Paper No. 97/139*.

TANZI, V. (2005): The Economic Role of the State in the 21st Century, *Cato Journal*, 25. évfolyam, 3. szám, 617–638. oldal

TÖRÖK Á. (2007): A versenyképesség egyes jogi és szabályozási feltételei Magyarországon, *Közgazdasági Szemle*, 54. évfolyam, 12. szám, 1066–1084. oldal

TÖRÖK Á. (2008): A mezőny és tükörképei. Megjegyzések a magyar felsőoktatási rangsorok hasznáról és korlátairól, *Közgazdasági Szemle*, 55. évfolyam, 10. szám, 874–890. oldal

VON HAGEN, J. (1992): Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the EC, *Economic Papers No. 96*. Brussels: European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs

ÁSZ – Állami Számvevőszék (2009): Vélemény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetési javaslatáról. Elérhető: [http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentes\\_ktgvt.html](http://www.asz.hu/ASZ/www.nsf/jelentes_ktgvt.html). Letöltve: 2009. október 1.

European Commission (2006): Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the European Union, *Commission Working Document No. 2006 (691)*.

European Commission (2007): Public Finances in EMU 2007, European Economy, Brussels: Commission of the European Communities Directorate General for Economic and Financial Affairs

European Commission (2008): Statistical Annex of European Economy, Autumn 2008, Brussels: Directorate General for Economic and Financial Affairs

European Commission (2009): General Government Data Part II: Tables By Series, Elérhető: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/gov\\_data9193\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gov_data9193_en.htm)

IMF (1998): Portugal: Selected Issues and Statistical Appendix, *IMF Country Report No. 98/127*.

IMF (2000): Portugal: 2000 Article IV Consultation Staff Report, *IMF Country Report No. 00/152*.

IMF (2004a): Austria: Selected Issues, *IMF Country Report No. 04/237*.

IMF (2004b): Portugal: 2003 Article IV Consultation Staff Report, *IMF Country Report No. 04/80*.

IMF (2005): Portugal: Selected Issues, *IMF Country Report No. 05/376*.

IMF (2006): Portugal: 2006 Article IV Consultation Staff Report. *IMF Country Report No. 06/377*.

IMF (2007a): Portugal: 2007 Article IV Consultation Staff Report, *IMF Country Report No. 07/341*.

IMF (2007b): Portugal: Selected Issues and Statistical Appendix, *IMF Country Report No. 07/342*.

IMF (2009): Hungary: Second Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criterion, and Request for Modification of Performance Criteria, *IMF Country Report No. 09/197*.

Kölségvetési Tanács (2009b): Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvénytervezetről, Elérhető: <http://www.mkkt.hu/makrogazdasagi-elemzes>. Letöltve: 2009. szeptember 28.

KSH (2009): A kormányzati szektor adatai, 2009. II. Negyedév, Elérhető: <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/gyor/krm/krm20906.pdf>. Letöltve: 2009. október 1.

NFGM (2009): A kis- és középvállalkozások helyzete 2008, Budapest: Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium

OECD (2008a): Education at a Glance 2008, Paris, OECD

OECD (2008b): Taxing Wages 2007/2008, Elérhető (letöltve: 2009. augusztus 18): [http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en\\_2649\\_34533\\_42714758\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_34533_42714758_1_1_1_1,00.html).

OECD (2009a): OECD Economic Outlook 85, *Paris, OECD*

OECD (2009b): OECD Economic Outlook: Interim Report March 2009, *Paris: OECD*

World Bank (2005): Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth, *Washington D.C., World Bank*

World Bank (2008): Paying Taxes 2008: The Global Picture, *Washington D.C., World Bank*

World Bank (2009): Doing Business 2010, *Washington D.C., World Bank*

### **Tisztelt Szerző!**

Megköszönjük, hogy publikációjával hozzájárul megújuló szakfolyóiratunk céljainak valóra váltásához. Szíves figyelmébe ajánljuk a kéziratok megjelenésére vonatkozó elvárásainkat.

A Pénzügyi Szemlében megjelenő cikkek, tanulmányok terjedelme legfeljebb 50 000 leütés lehet (szóközzel), alsó határt nem szabunk meg.

A szöveget megfelelő tagolással (címek, alcímek szerepeltetésével) kérjük.

Nélkülözhetetlen a felhasznált irodalom, a hivatkozások gondos összeállítása, amely tartalmazza

- a szerző(k) nevét (külföldieknél a vezetéknev után, vesszővel elválasztva, a keresztnévnek csak a kezdőbetűjét),
- a megjelenés évszámát,
- a hivatkozott mű, publikáció teljes címét,
- (szak)könyvként vagy más kiadványként, illetve azok részeként való megjelenés esetén a kiadó megnevezését, a kiadás helyét,
- (szak)folyóiratban közreadott műnél értelemszerűen a folyóirat megnevezését, a megjelenés hónapját (vagy éven belül a sorszámát, amelyiket a folyóirat használja),
- minden esetben azt, hogy hányadik oldalra (oldalakra) történik a hivatkozás.

Mind a táblázatokat, mind pedig az ábrákat szíveskedjen címmel ellátni és folyamatosan számozni (a hivatkozást a szövegen belül is megjelölni), valamint feltüntetni a mennyiségi értékek mértékegységét. Az ábrák, diagramok adatsorait Excel-programban mellékelje. Az adatok forrását és a táblázatokra, ábrákra vonatkozó megjegyzéseket közvetlenül a táblázatok, ábrák alatt kérjük elhelyezni.

Tisztelt Szerző! Szíveskedjen közölni foglalkozását, munkahelyét, esetleg beosztását, tudományos fokozatát és olyan további szakmai-tudományos jellegű ténykedését, tisztségét, amelyek megjelentetését igényli az e számunk szerzői című összeállításban.

A publikációkat e-mailen, Word-fájlban tudjuk fogadni.