

Hiány, államadósság és fenntarthatóság

Benczes István–Kutasi Gábor: Költségvetési pénzügyek

Akadémiai Kiadó, Budapest, 2010, 358 o.

A (tan)könyv nem kevesebbre vállalkozik, mint arra, hogy úgy vezessen be a költségvetési pénzügyek birodalmába, hogy az alapösszefüggésekre rávilágítva maximálisan megfeleljen a tudományos követelményének. A szerzők, a terület szakavatott kutatói gazdag áttekintést nyújtanak erről a szakirodalomban bőségesen feldolgozott területről, a közpénzügyi irodalom múltbeli és jelenbeli kérdéseiről és a jövővel kapcsolatos kihívásokról. A könyv egyik legfőbb erénye, hogy végig átjárják a főáramú közgazdaságtan által sokáig háttérbe szorított fenntarthatóság gazdaságtanának (*economics of sustainability*) megfontolásai is.¹

A kötet 12 fejezete szervesen egymásra épül. A szerzők rámutatnak arra, hogy a közgazdasági eszmerendszerek evolúciója mindig hatott a közpénzügyekkel kapcsolatos felfogásokra is. Az 1. fejezet a fiskális politika modern vegyes gazdaságban betöltött szerepével indít, amelyben nem csupán az állam szerepének történeti alakulása rajzolódik ki, hanem egyebek között képet kapunk a fiskális politika általános elméleti alapjairól is. E fejezet egyik kulcsmegállapítása a fiskális politika stabilizációs szerepének hatásosságára vonatkozik, nevezetesen arra, hogy a diszkrecionalizmust követő politikai válaszreakciók valójában nem a vágyott finomhangolás tökéletes megtestesítői. Ennek oka többek közt az, hogy a „... döntések nem folyamatosan, percről percre születnek, azonnal reagálva az éppen aktuálissá vált kihívásokra, hanem jelentős késéssel” (28. o.). Ha ehhez hozzávesszük Mustó [2010] meglátását, miszerint a valóság olyannyira komplex, hogy az egyes reakciók hatásmechanizmusa minden esetben többszörös áttétlen keresztül és nem is feltétlenül lineáris módon alakul ki, akkor igazolódni látszik a diszkrecionális beavatkozások hatásaival kapcsolatos nagyfokú bizonytalanság.

A 2. fejezet már azon alapvető makroökonómiai modelleket veszi sorra, amelyek segítik a költségvetési politika hatásosságával kapcsolatos értelmezéseket. A fejezet betekintést enged olyan elméleti (hosszú távú alapmodell, ragadós árak rövid távú modelljei), illetve gyakorlatban inkább alkalmazható modellekbe (nem rögzített áras modell, Mundell–Fleming-modell), amelyek kiindulópontként szolgálnak a könyv további fejezetei számára is.

A 3. fejezet annak megértéséhez nyújt fogódzót, hogy az állam sem képes *ad infinitum* költekezni, vagyis a kiegyensúlyozott gazdasági növekedéshez fenntartható közpénzügyekre van szükség. Ez még akkor is igaz, ha az államadósság teljes összegének visszafizetésére – az adósságkonvertálás jól ismert mechanizmusa miatt – nincs szükség. A gyarapodó adósság után fizetendő kamatok azonban – a kizorítási hatás révén – igen kártékonyak lehetnek az ország növekedési képessége számára, amiből egyenesen következik, hogy az adósságot kordában kell tartani. Ezért a szerzők jogosan hangsúlyozzák, hogy a költségvetési fenntarthatóság a mindenkor gazdaságpolitikai döntéshozók aktív közreműködését követeli meg. A fenntartható pénzügyeket pedig akként értelmezik, hogy „... a pénzügyi kormányzat igazodik az állam költségvetési korlátjához, és a jövőre nézve tartja magát a bevételek és kiadások egyensúlyához, lehetőség szerint elkerülve az állam-

¹ A fenntarthatóság gazdaságtana egyelőre még nem élesen kikristályosodott diszciplína, sokkal inkább beszélhetünk különböző megközelítések egymás mellé rendeződéséről (Kovács [2011]).

adósság állományának növekedését” (72. o.). A végső cél tehát az állam fizetőképességének megőrzése. E fejezet külön érdeme, hogy az itt kifejtett gondolatok módszertani háttere megtalálható a függelékekben.

A könyv 4. fejezetében a szerzők felelevenítik a korábbi leegyszerűsítő feltételezéseiket, amelyek keretében az ott kifejtettek valóban megállták ugyan a helyüket, de még nem építették be többek közt azon információ-gazdaságtani felismerést, hogy csak egy eszményi világban képzelhető el az, hogy a gazdaságpolitikuskok és a gazdaság más szereplői tökéletes informáltsággal hoznák meg döntéseiket, s így az olyan jelenségek, mint a fiskális illúzió, nem fordulhatnak elő. Ez olyasfajta vélekedés lenne, amelynek világképében ott élne a *Liska* [1988] által elgondolt ökonosztát is, azaz az önszabályozásra képes piaci mechanizmus, amely minimalista, pusztán a kereteket adó államot kívánna meg. Mivel gazdaságtörténetileg is jól dokumentálható módon bizonyosan nincs így, szükség van más jellegű államfelfogásra (ahol persze az államnak azért vannak korlátai). A szerzők elmélettörténeti kitekintés keretében felvázolják azt a pályát, amelyen a főáramú közgazdaságtan eljutott „... az aktív gazdaságpolitikától a friedmani kritikáig, illetve a szabálykövető gazdaságpolitika támogatásáig” (98. o.). A gazdaságpolitika létjogosultságát eltérően értelmező új keynesi és újklasszikus szellemi áramlat összevetése után a szerzők az időinkonzisztencia jelenségére mutatnak rá. E helyütt jegyzik meg, hogy az időinkonzisztencia feloldását többek között szabályok – mint referenciaként funkcionáló fixpontok – biztosíthatják. Ez azonban döntően azon áll vagy bukik, hogy „kialakul-e a szabálykövető magatartás” (117. o.).

E gondolatok már átvezetnek az 5. fejezethez, ahol is a fiskális politikai gyakorlatban egyre nagyobb teret nyerő szabályok szerepéről van szó. A szabályok elsőrendű célja, hogy kialakítsák a hitelességet, végső soron pedig megteremtsék a bizalmat, a kollektív racionalitás intézményesült megtestesítőjévé válva. A szerzők amellett érvelnek, hogy a számszerű szabályok (például egyenleg, kiadási, bevételi, adósságszabály) segíthetik a fiskális fenntarthatóságot. Ugyanakkor naivítás lenne azt gondolni a kiadási szabályról, hogy annak betartásával a *Csaba* [2008] által diagnosztizált újfajta makroökonómiai populizmus is háttérbe szorul. Mégis, a legfrissebb elemzések (*Iara–Wolf* [2010]) is azt támasztják alá, hogy minél erősebbek a nemzeti fiskális szabályok, annál kisebbek a kockázati felárak, vagyis e szabályok a hitelesség meghatározó építőelemeinek tekinthetők. A szerzők kiegyensúlyozottságra törekedve mutatják be a fiskális szabályokkal kapcsolatos különböző álláspontokat. Így teret adnak a *Kennedy–Robbins* [2001] által felfejtett gondolatnak is, miszerint nincs egyértelmű bizonyíték arra, hogy a fiskális szabályok léte szükséges feltétele volna a sikeres konszolidációknak. A fejezet végén arról olvashatunk, milyen eredménnyel alkalmazta nyolc ország (Belgium, az Egyesült Királyság, Hollandia, Lengyelország, Németország, Spanyolország, Svájc és Svédország) a költségvetési szabályokat. A példák közül kimarad Finnország, ahol a kormányzó koalíciós pártok önkéntesen – törvényi kötelezettség nélkül – alkalmazzák a kiadási plafon intézményét. Ez pedig azt a hipotézist erősíti, hogy a szabályok alkalmazásának előfeltétele a politikai konszenzus, ellenkező esetben inkább csak kijátszásra ösztönöznek.

A 6. fejezetben a fiskális fegyelem megteremtésének más (szabályokon túli) eszközeit találjuk, ugyanis átváltás van a rugalmasság és a hitelesség között. A túl drákói szabályok rugalmatlanná teszik a fiskális politikát, a túl lazák viszont hiteltelenséget sugároznak. A szerzők is utalnak arra, amire *Hemming–Kell* [2001] felhívta a figyelmet: a transzparencia növelésével enyhíthető ez az átváltás. Ahol hitelességi probléma van, ott egyrészt reálisabb deficitcélokat kell meghatározni, másrészt nagyban segíthet a transzparencia melletti kormányzati elköteleződés is. 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. Mindez – az irodalom és az empiria alapján – középtávú tervezési gyakorlattal, program szerinti költségvetéssel, független fiskális intézmények felállításával is szavatolhatónak tűnik.

A könyv 7. fejezetében a költségvetési hiány politikai és új politikai gazdaságtani magyarázatait kínálják a szerzők. Vagyis az olyan kérdések megválaszolásához, hogy vajon miért fordulnak elő nagy és permanens hiányok és államadósságok békeidőben is, a szerzők a politikai és intézményi feltételek egyáltalán nem elhanyagolható szerepére mutatnak rá úgy, hogy bekapcsolják a közösségi döntések (*public choice*) eszköztárát is. Olyan kérdésekről olvashatunk itt, mint a Wagner-törvény, az adósság stratégiai módon történő felhasználása vagy a politikai és választási rendszerek államháztartási hiányt befolyásoló képességei. A szerzők itt sem feledkeznek meg az elméletek kritikai értékeléséről. Hiszen az adósságok stratégiai felhasználására – azaz amikor a kormányzó párt, számítva a választás elvesztésére, az adósság felpörgetésével igyekszik csökkenteni a következő kormány mozgásterét – többek közt *Lambertini* [2007] sem talált bizonyítékot az Egyesült Államok 1960 és 1996 közti történetében. Az OECD-országok esetében viszont empirikusan alátámasztható, hogy 1972 és 1999 között a kormányok közvetlenül a választások előtt igyekeztek a szavazóbázis által jobban észlelhető kiadási tételeket növelni, erősítve újra választási esélyeiket (*Katsimi–Sarantides* [2010]). A kutatások szerint jellemzően a hosszabb életű kormányok voltak képesek alacsonyabb deficit mellett intézni közpénzügyeiket, de az a tény, hogy hosszabb ideig vannak hatalmi pozícióban, nem független az uralkodó politikai és választási rendszer sajátosságaitól.

A 8. fejezet az úgynevezett közalapproblémát (*common-pool problem*) és a költségvetési döntéshozatallal kapcsolatos kérdéskört járja körül igen aprólékosan, modellekkel illusztrálva. Az egyik kiinduló tétel az, hogy mára már senki nem vitatja el a formális és informális intézmények szerepét a „... gazdasági teljesítmények eltérő alakulásának magyarázatában” (193. o.). A költségvetési intézmények egyszerre testesítenek meg előnyöket és korlátokat, így könnyen belátható, hogy erősségük vagy gyengeségük kihat a fiskális teljesítményre. A politikai pártok egyfajta pszeudovállalkozók, programot kínálnak szavazatokért, amelyeket maximalizálni óhajtanak annak reményében, hogy így jobb pozícióhoz jussanak a közösségi erőforrásokért folyó versenyben. E versenyben aszimmetrikus módon építik be a várható hasznokat és költségeket. Nem veszik be teljesen a költsékezés társadalmi költségeit, túlköltsékezéssel terjesztik ki projektjeiket, így a deficitre való hajlam felerősödik. A közalapprobléma lehetséges feloldásához a szerzők a delegációs eljárásokat és a koalíciós szerződést hozzák fel példaként. Az előbbi révén a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök pozíciója szilárdulhat meg azáltal, hogy ő felügyeli a költségvetési folyamatot. A koalíciós szerződés pedig a kabinet szakpolitikai programjának kohézióját erősítheti, s tartalma alapján kihathat a költségvetési folyamat szintjeire is.

A 9. fejezetben a szerzők modellekkel szemléltetik, hogy választások közeledtével némely kormányok előszeretettel alkalmazzák a lazítás politikáját – de ez korántsem általános gyakorlat. Alkalmazása függ az adott országra jellemző információs aszimmetria mélységétől, valamint a demokrácia korától és minőségétől is. Fiatal demokráciákban sikeresebb lehet a manipuláció, viszont idővel javulhat a helyzet.

A 10. fejezet a költségvetési konszolidáció és a reformok gazdaságtanával foglalkozik. Ebből megtudhatjuk, hogy a kiigazítási periódusok közül többnyire azok voltak sikeresek, amelyek a kiadási oldalra (elsősorban a jóléti transzferekre, a közszféra dolgozóinak létszámára és béreire) koncentráltak. Mi több, a klasszikus keynesi megközelítéssel szemben – amely a kiadáscsökkentés recessziós hatását hangoztatta – találni olyan konszolidációkat, amelyeknek már rövid távon voltak expanziós hatásai. A kiigazításoknak ezen úgynevezett nem keynesi hatásai természetesen nem valamely páratlan gazdasági csodának tudhatók be, hanem bizonyos tényezők és folyamatok összjátékának. Ilyen például a

kormányzat hiteles elköteleződése a jelentős mértékű kiadásoldali konszolidáció mellett, a társadalom jövőbeli jövedelmével kapcsolatos optimista várakozása, a strukturális reformok, a pénzügyi forrásokhoz való hozzáférés mélysége, de ide sorolhatók a konszenzuson alapuló bérmegállapodások is. Ha viszont léteznek ezen nem keynesi hatások, akkor vajon miért oly kínzó lassúsággal hajtják végre a kiigazításokat, az államháztartási reformokat? Holott, tudjuk jól, a deficit inkább „egyéves novella”, míg a belőle felhalmozódó államadósság már „több generációs családregény”. A szerzők nagy gonddal tárgyalják a reform elhalasztásának összgazdasági hatásait, a koalíción belül megfogadó disztribúciós konfliktusok kérdéskörét, valamint felhívják a figyelmet arra, hogy az egyén is bizonytalan, hogy vajon a szükséges kiigazítás és szerkezeti reformok nyerteseinek vagy veszteseinek táborába kerül-e majd.

A 11. fejezetben a szerzők a Gazdasági és Monetáris Unió szabályrendszerét állították középpontba. Az egyik legfőbb kérdés – amely a legutóbbi pénzügyi és reálgazdasági válság kapcsán került különösen előtérbe –, hogyan képes kezelni a monetáris unió azt a helyzetet, amikor egyik tagállama kézzelfogható közelségbe kerül a fizetéseképtelenség réméhez. Az EU még nem találta meg a receptet arra, hogy „miként lehetséges elejét venni annak, hogy az egyik vagy másik tagállam, potyautas-magatartást tanúsítva, a többiek kárára adósodjon el” (278. o.).

A mostani pénzügyi és reálgazdasági válság is abba az irányba vitte el az európai uniós szintű gondolkodást, hogy jobban működő pénzügyi szabályozásra, valamint fegyelmezettebb fiskális politikára van szükség, amely képes csillapítani a makrogazdasági egyensúlytalanságokat. A közgazdasági vitákban egyre erőteljesebb az a vélemény, hogy az Európai Uniónak nagyobb mértékű fiskális föderalizmusra van szüksége. A kellő mértékű fiskális fegyelem hiánya többek közt a stabilitási és növekedési egyezmény gyengeségével magyarázható. Mivel az egyezmény csak a deficitre határoz meg küszöböt, nem képes elég hathatósan fellépni az adósság elterjedésével szemben. Ez utóbbira csupán az az előírás vonatkozik, hogy jó, ha „kielégítő ütemben” közelíti a GDP arányában meghatározott 60 százalékos szintet. A stabilitási és növekedési egyezmény hatásosságát tovább csorbitja az a tény, hogy bár a szankcionálási mechanizmus eredetileg szervesen hozzátartozott volna, a kivételezés nemcsak elméleti lehetőségként, de a gyakorlatban is előfordult. A könyv szerzői igen nagy műgonddal kezelik az előbbi kérdéseket, s hangsúlyozzák, hogy a stabilitási és növekedési egyezmény reformkísérletei során mintha nőtt volna ugyan a rugalmasság, és bizonyos jelek arra utalnak, hogy a szövegezésben egyfajta hangsúlyeltolódás érzékelhető a fenntarthatóság irányába, az adósságra vonatkozó explicit előírásokig mégsem jutottak el a szabályozók. A könyv megjelenését követően azért találkozni már EU-s szintű megoldási javaslatokkal (lásd *EB* [2010a], [2010b]).

A könyvet záró 12. fejezet a 2008–2009. évi világgazdasági válság közpénzügyekre gyakorolt hatásait igyekszik bemutatni, mindvégig betartva a még lezáratlan folyamatok esetében különösen ajánlatos tudományos óvatosság követelményét. A szerzők szerint az a leglényegesebb fejlemény, hogy a szabályok terjedésével „depolitizáltságra” törekvő fiskális politikai gyakorlattal jellemezhető időszakot felváltotta a diszkrecionalizmus. A szerzőpáros amellet érvel, hogy mindez vélhetően ideiglenes lesz, s a szabályok újbóli felfedezésének igényét fogalmazza meg a válságkezelés jellege is. A Wilhelm Röpke-től ismert *Initialzündung* (Röpke [1942]) ideológiáját is magában hordozó keynesi reneszánsz – vagyis a fiskális stimulus alkalmazása – világszerte polgárjogot nyert. Következésképp a fiskális politikának vissza kell majd fognia a hiányok dinamizálódását, s az államadósságot azon szint alatt kell tartania, amely még összeegyeztethető a fizetőképesség megőrzésével, valamint – hosszabb távon – a fenntartható növekedéssel. Mindez előrevetíti a szabályelvű, a transzparenciát erősítő intézményi megoldásokat alkalmazó fiskális politika ismételt térnyerését.

A könyv szakirodalom-feldolgozása mély és alapos, név- és tárgymutatója igen gazdag; lefedi a könyv valamennyi témakörét. A függelékekben a szerzők aprólékosan levezetik a főszövegben bemutatott modelleket és elméleteket. A kötet valójában hiánypótló mű, amelynek egyik erénye, hogy az ütköző nézetek is kifejtésre kerülnek benne, és nem találkoznunk azzal a sokszor tapasztalható jelenséggel, hogy ugyanannak a szellemi áramlatnak a képviselői biztatják egymást kényelmes egyetértésben fejezetről fejezetre. E közpénzügyi kalauz szerzői bizonyították, hogy lehetséges egy komplex témáról úgy írni, hogy kifinomult módon vegyüljön benne a tudományos elegancia és a figyelműnkre igényt tartó tartalmasság.

Hivatkozások

- CSABA LÁSZLÓ [2008]: Az újfajta makroökonómiai populizmus. Pénzügyi Szemle, 53. évf. 4. sz. 592–606 o.
- EB [2010a]: Reinforcing Economic Policy Coordination. Európai Bizottság, COM(2010) 250. [http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf).
- EB [2010b]: Enhancing Economic Policy Coordination for Stability, Growth and Jobs – Tool for stronger EU Economic Governance. Európai Bizottság, COM(2010) 367/2. http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/com_2010_367_en.pdf.
- HEMMING, R.–KELL, M. [2001]: Promoting Fiscal Responsibility – Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities. 3 Banca D'Italia Workshop on Fiscal Rules, 433–460. o.
- IARA, A.–WOLFF, G. [2010]: Rules and Risk in the Eurozone: Does Rules-Based National Fiscal Governance Contain Sovereign Bond Spreads? European Commission, European Economy – Economic Papers. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp433_en.pdf.
- KATSIMI, M.–SARANTIDES, V. [2010]: Do Elections Affect the Composition of Fiscal Policy? CESifo Working Paper, No. 2908.
- KENNEDY, S.–ROBBINS, J. [2001]: The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. Canada, Department of Finance, Working Paper No. 16.
- KOVÁCS OLIVÉR [2011]: A fiskális fenntarthatóság közgazdaságtani megalapozottsága. Valóság, (megjelenés alatt).
- LAMBERTINI, L. [2007]: Are Budget Deficits Used Strategically? Boston College Working Papers, No. 578.
- LISKA TIBOR [1988]: Ökonosztát. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- MUSTÓ ISTVÁN [2010]: Kvantofrénia? Néhány megjegyzés a társadalom- és gazdaságtudományok formalizálásának feltételeiről. Competitio, 9. évf., 2. sz. 5–18. o.
- RÖPKE, W. [1942]: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Eugen Rentsch, Erlenbach-Zürich.

Kovács Olivér