

ÁLLAMHÁZTARTÁSI HIÁNY VERSUS GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS

A gazdaságpolitikai elméletek egyik népszerű terepe a növekedés és tényezőinek boncolgatása, a gazdaság dinamizálását eredményező módszerek kutatása. Időről időre felhangzik, hogy az elérni kívánt növekedési cél érdekében az állami kiadások keresletteremtő erejét használjuk fel, akár az államháztartási hiány, illetve annak növekedése árán is. Ennek nyomán megvizsgáltuk¹, hogy a rendelkezésre álló nemzetközi adatok, a különböző országok gazdaságpolitikai gyakorlata és a mindemögött álló közgazdasági elmélet visszaigazolja-e ezt a hangzatos tételt.

Az eredményeket összefoglalva² azt mondhatjuk, hogy bár voltak, vannak olyan országok, ahol egyes időszakban a keresletteremtő államháztartási hiány és a gazdasági növekedés egy irányban mozgott, ez nem igazolja az ok-okozati kapcsolatok vitathatatlan voltát, nem egyértelmű a változók egymáshoz való viszonya.

A gazdaságpolitika mozgástere: az egyensúlyi korlát

A második évezred utolsó évtizedében lezajlott gyors gazdasági változások, valamint az integrációk szuverenitáscsökkentő erősödése nem hagyták érintetlenül a nemzeti gazdaságpolitikák és ezen belül a költségvetési politika alakításának feltételeit, mozgásterét sem. Mindez azt jelenti, hogy a globalizáció korszakában azzal kell számolnunk, hogy bizonyos, eddig egyértelműnek, alapvetőnek tekintett összefüggések a megszokottól eltérően érvényesülnek.

Mint azt Békési [2001] írja, a változás a közgazdaság-tudomány két nagy területén figyelhető meg legmarkánsabban. Az egyik a makrogazdaság-politikák klasszikus prioritásainak egymáshoz való viszonya. Az úgynevezett büvös négyszög ellentétpárjai (növekedés versus egyensúly, illetve foglalkoztatás versus infláció) ma már nem szabadon választhatók, hanem egyre keményedő korlátokat, betartandó követelményeket jelentenek, így a célrendszer nem cserélhető fel önkényesen a preferált gazdaságpolitikai prioritás megvalósítása érdekében. Az alapvető feltételek – piaci kereslet, a rendelkezésre álló és megszerezhető termelési tényezők mennyisége és kombinációja, a piaci hatékonyság és versenyképesség elérhető szintje stb. – mellett a makroegyensúly különböző elemeinek és az infláció szintjének mennyiségileg is jól meghatározható mértéke a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővítésének kemény korlátjává vált. Mindez azt jelenti, hogy nem lehet az egyensúlyi pozíciók rontása árán dinamizálni a gazdasági növekedést, és nem járható út az infláció erőteljes növelése a foglalkoztatás viszonyai javítása érdekében.

¹ A szerzők a Pénzügyminisztérium Gazdaságpolitikai főosztályának munkatársai.

² Jelen tanulmány a Pénzügykutató Rt.-nek a költségvetésről 2001. áprilisában szervezett konferenciáján elhangzottak tanulságainak továbbgondolása. A szerzők célja, hogy megvizsgálják a kérdést: adható-e és ha igen, milyen válasz azoknak, akik a jelen években tapasztalható lanyha gazdasági növekedést a költségvetés kiadási oldala keresletteremtő erejének bevetésével kívánják erősíteni, szemben a Kormány azon gazdaságpolitikai célkitűzésével, amely az állam közvetlen gazdasági szerepvállalásának mérséklésével kívánja a versenyképességet és így a gazdaság teljesítőképességét növelni.

Az egyensúlyi és inflációs korlát tehát a globális világgazdaság nemzeti szereplői részére egyre általánosabb követelménnyé válik, amelynek betartását számos nemzetek feletti metódus garantálja. Nem véletlen, hogy az egyensúlyi és inflációs mutatók számszerűsített felső korlátai megjelennek a regionális integrációs kritériumok között (lásd az EU stabilitási és konvergencia-kritériumait vagy a maastrichti egyezményben rögzített államháztartási hiány, államadósság/GDP arány, valamint inflációs ráta- és kamatszint-mutatókat). Hasonló mutatók előkelő szerepet kapnak az egyes nemzetgazdaságokat minősítő elemzésekben az országgokkázat megítélésekor, a nemzetközi pénz- és tőkepiacok finanszírozási és befektetési hajlandóságának motiválásakor, a finanszírozás költségeinek megállapításakor és a parciális befektetési döntések meghatározásakor. A nemzetközi minősítő intézetek az egyensúlyi és inflációs kritériumokat az ország elemzésének és minősítésének kiemelt szempontjának tekintik. Mindebből az következik, hogy a kiemelt gazdaságpolitikai célok egymás közötti viszonyában bekövetkező minőségi változás alapvetően befolyásolja az egyes országok által követhető költségvetési politikát, államháztartási gyakorlatot is.

Logikailag és történetileg lehet érvelni az ellen, hogy a különböző történeti utat bejárt gazdaságokra az Európai Unióban egységes kritériumrendszert (például a deficit finanszírozásának módja és az államadósság volumene és keletkezése terén) kényszerítsenek, ugyanakkor azt be kell látni, hogy a deficit csökkentése és vele együtt az államadósság apasztása teremt helyet a magánszektor számára ahhoz, hogy a gyors növekedés felhalmozási forrásait megteremthesse. A kritériumok tehát nemcsak a csatlakozás „felsőbb” fokának eléréséhez mutatnak utat, hanem a növekedés egyensúlyelméleti feltételeinek követéséhez is.

Az EU-csatlakozás más oldalról is kereteket jelöl ki a magyar fiskális politika mozgástere vonatkozásában. *Csillag [2001]* elemzése szerint a maastrichti kritériumok szerint még megengedett – nominálisan – 3 százalékos deficitráta csak akkor nem vezet a még éppen megengedett 60 százalékos adósság/GDP ráta növekedéséhez, ha a gazdaság növekedése eléri az 5 százalékos mértéket. Ebből adódóan az egyensúly közeli államháztartási mérleg követelményét legfeljebb 3 százalékos deficit szintjéig lazíthatjuk a gyors növekedés (5 százalék GDP-növekmény) esetében ahhoz, hogy ne romoljon az adósságállomány megengedett aránya. Más szóval a gyors felzárkózáshoz szükséges magasabb felhalmozási rátához az egyensúlynál legfeljebb GDP-arányosan 3 százalékkal rosszabb helyzet (deficit) vállalásával járulhatunk hozzá, feltéve ha ennek következtében vagy ezzel együtt a növekedés a gyors (GDP-arányosan 5 százalékos) tartományban marad. Ha a növekedés ennél lassúbb, akkor értelemszerűen ennél kisebb nominális deficit vállalása ésszerű.

Nem a „konvergencia-kritériumok” primitív újrafogalmazását, még csak nem is a költségvetés által fűtött kereslet moderálásának igényét fejezi ki tehát, ha a költségvetés kiegyensúlyozott vagy egyensúly közeli állapotban van, hanem csupán azt a felismerést, hogy a semleges költségvetés-politika van a leginkább összhangban a globalizált piacokkal és a verseny-mechanizmusokkal.

A növekedés és a fiskális politika összefüggései

A költségvetés és bővebben az államháztartás egyensúlyközeli állapota – mint a fentebb kifejtett oldalról kívánatos irányzat – vitatható ugyanakkor, ha a ciklushatásokra és strukturális változásokra is tekintettel vagyunk. Az elemzések ellenére sem látszik kellően bizonyítottnak, hogy vajon az üzleti szektornak és a költségvetésnek a konjunktúraciklus fázisaihoz való eltérő ütemű alkalmazkodása a szektorok belső szerkezeti jellemzőiből fakadó adottság

következménye, vagy az átgondolt és színvonalas (más szóval: szándékoltan anticiklikus) költségvetési politika eredménye.

Nem állnak rendelkezésre elégségesen hosszú idősorok ahhoz, hogy ezt a kérdést az elméleti-hipotetikus érveken túl a statisztikai adatokkal is teljeskörűen alátámasztható legyen, mivel a gazdasági-társadalmi rendszerváltás óta eltelt évtized alatt tervezett és tudatos gazdaságpolitikai-költségvetés-politikai alkalmazkodásra kevés példa található.

Csillag [2001] elemzése szerint a két legtöbbet említett beavatkozás: az 1995-ös kiigazítás és az 1999-es „hideg csomag” nemcsak az alkalmazott eszköztár, de a konjunktúraciklushoz való alkalmazkodás szempontjából is eltérő volt. Amíg a „kiigazításra” a konjunktúraciklus emelkedő ágában került sor, addig a „hideg csomagot” éppen a világgazdasági konjunktúra enyhe lassulása idején „kézbesítették”. Magyarázataik és a hozzájuk kapcsolódó ideológiák inkább elfedték, mintsem megvilágították belső természetüket, céljaikat és a kiválasztott eszközök alkalmasságát. Minthogy az első esetben a kormány nyíltan vállalta, a másik esetben végig tagadta nemcsak a beavatkozás indokoltságát, hanem még a tényét is, ezért nehéz megvizsgálni, hogy az egyensúly közeli költségvetési ajánlást módosítja-e, és ha igen, milyen időbeli csúszással a konjunktúraciklus hatása.

Box 1.

A gazdaságpolitika egyik kiemelt prioritása a gazdasági növekedés élénkítése, az üzleti/konjunktúra ciklusok kisimítása. Ezt az elméleti konszenzus alapján is fiskális eszközökkel igyekszik megvalósítani. A költségvetési expanzió gazdasági növekedésre gyakorolt hatása azonban mind az elméleti megközelítésektől, mind pedig a makrogazdasági feltételektől függően változik.

Elméletek:

- ≡ keynesi elmélet: az adott keretben a fiskális expanzió növeli az aggregált keresletet, az árakat és a kamatokat
- ≡ Barro-féle ricardoi ekvivalencia tétel szerint a gazdasági szereplők a fiskális expanziót érzékelve megváltoztatják jövőbeli várakozásaikat, és az adók jövőbeli növekedését anticipálva csökkentik jelenbeli fogyasztásukat. Tehát a fiskális politikának nincs hatása a növekedésre.
- ≡ Monetáris elmélet: a költségvetési kiadások növelése a kamatok növekedéséhez vezet, ami megdrágítja a beruházásokat, illetve kiszorítja a versenyszféra beruházásait. Ezért a költségvetési politika hatástalan a növekedésre.
- ≡ Mundell-Flemming modell (nyitott gazdaság): lebegő árfolyamrendszer mellett a költségvetési expanzió felértékeli a valutát, növeli a jövedelmet és a kamatlábat, rontja a külkereskedelmi egyenleget és tőkebeáramlást generál (tökéletes tőkeáramlás mellett a kamatláb és a jövedelem nem változik); rögzített árfolyam mellett nő a kamatláb és a jövedelem, viszont a folyó fizetés mérleg deficitese.
- ≡ Lucas-Sargent-Wallace-féle rugalmas árak elmélete: a fiskális expanzió az árak növekedéséhez vezet, ami a reálpénzmennyiség csökkenésén keresztül oda vezet, hogy a reáljövedelem nem nő.

Az elméleti megközelítések tehát ellentmondók abban, hogy az expanzív fiskális politika sikeres lehet-e a gazdasági növekedés fenntartásában; ugyanakkor a legtöbb gyakorló közgazdász egyetért abban, hogy az államháztartásnak van stabilizáló hatása. A magasabb mértékű állami kiadás rövidtávon mérsékeli a gazdasági visszaesést, ám a középtávon elért

eredmény függ annak struktúrájától, valamint az esetleges hiány mértékétől. Az államháztartás (és annak hiánya) automatikus stabilizátorként viselkedik depressziós időszakban. Ennek magyarázata a bevételi és a kiadási oldal gazdasági növekedés változásaira adott eltérő reakcióiban keresendő. A klasszikus szerkezetű államháztartás a bevételi oldalon nagyobb mértékben konjunktúra-függő, míg a kiadási oldal az állami funkciók stabil kiadási köre mellett éppen a konjunktúra-ingadozással összefüggő szociális kiadások kapcsán expanzív hatású. Ez rövidtávon keresletteremtő erőként a gazdasági visszaesést csökkenti. Középtávon azonban erőteljesebben jelentkezhethet az államháztartás (és különösen annak hiánya) kiszorító hatása (crowding out effect).

A jövedelemközpontosítás magas aránya, valamint a hiány finanszírozási szükséglete csökkenti a vállalatok számára rendelkezésre álló gazdasági mozgásteret. A nagyméretű állami költségvetés emellett hajlamos a merevségre, a döntési mechanizmusok, a költségvetési tervezés időigénye nem teszi lehetővé az aktív, piaci típusú alkalmazkodást, a reakcióidő megnő. Az állam szerepe ezen megfontolások alapján tehát a hosszabb időhorizonton tervezhető, pl. a hasznok széles körű terítése miatt piacról csak nehezen finanszírozható infrastrukturális beruházásoknál, vagy a kockázati faktor és a pénzügyi közvetítő rendszer jellege miatt a kockázati tőke biztosítása, a K+F-finanszírozás, valamint a kis- és közepes méretű vállalkozások támogatása esetében indokolható hatékonysági érvekkel.

A fiskális szigorításnak a nemzetközi tapasztalatok alapján nem szükségszerűen van jelentős növekedés-visszafogó hatása, sőt, akár expanzív hatású is lehet. Ez a növekedésre gyakorolt pozitív hatás a sikeres fiskális kiigazítások jellemzője és a hitelességi hatáson (kamatprémium csökkenésén), a teret engedésen (crowding in) és a versenyképesség növelésén (egységnyi munkaerő költség mérséklésén) keresztül hozzájárulhat a sikeresség tartósságához is. A siker leglényegesebb tényezője a kiigazítás szerkezete.

A növekedésbarát politika költségvetési megtakarítással segíti a felhalmozást. A magyar lakosság megtakarítási hajlandósága viszonylag kicsi. Nincsen olyan ország, amely alacsony háztartási megtakarítási rátával és negatív költségvetési egyenleggel gyors gazdasági növekedést tudott volna finanszírozni³. A legtöbb gyorsan fejlődő országban egyszerre volt magas a háztartási megtakarítási ráta és a költségvetési megtakarítás. Némelyek külföldi forrásokra is támaszkodtak, de az eladósodás elsősorban nem a gyorsan fejlődő országokra jellemző, hanem éppen ellenkezőleg, a fejlődési nehézségekkel küzdő országokra. A vállalkozók nyereségének a bérek rovására történő növekedése, mint a növekedés forrása, minden empirikus és közgazdasági alapot nélkülöz. Nem valószínű, hogy Magyarország tartósan gyors növekedést tudjon felmutatni ezen tapasztalatokat és közgazdasági logikai megfontolásokat figyelembe vétele nélkül.

Szólnunk kell a közösségi felhalmozási kiadások finanszírozásáról is. A közösségi felhalmozások, és általában a felhalmozások forrásait az elégséges megtakarítások hiányában az államháztartás összehúzódásából táplálkozhatnak. Ha ez nem következik be, akkor előbb-utóbb le kell mondani a felzárkózáshoz szükséges gyors (4–5 százalékos) növekedésről is.

³ A fejezetben leírt megállapítások *Darvas–Simon [1999]*-re támaszkodnak.

Box 2.**Forrás: Origó, Üzleti negyed**

A kutatás-fejlesztés és a termelékenység, illetve a gazdasági növekedés közötti összefüggés, ha csak tendenciaszerűen, de igazolható - állapította meg a Magyar Innovációs Szövetség legújabb tanulmánya.

A nyugat-európai országokban a műszaki haladás gazdasági fejlődéshez való hozzájárulása 60-65, az USA-ban 70 százalékos. Magyarországon ez az arány az utóbbi években a multinacionális cégek tevékenységét leszámítva mindössze 45 százalékos volt.

A GKM megbízása alapján készült tanulmánya szerint a K+F ráfordítások területén Európa az USA-hoz képest jelentősen, ezen belül Magyarország az utóbbi évek javuló tendenciája ellenére is, számottevően lemaradt.

Magyarországon a K + F ráfordítások aránya a rendszerváltás után az európai átlagnál sokkal erőteljesebben csökkent, 1990 és 1998 között 1,46 százalékról 0,68 százalékra. Ezt követően lassan emelkedni kezdett és 2003-ra elérte az 1,1 százalékot.

Tágabb értelemben nem csak a K + F tevékenységre, hanem a tudáshoz kapcsolódó területekre az Egyesült Államokban a GDP 6 százalékát fekteti be, ez az arány Európában 3,6 százalék, míg Magyarországon csupán 2,6 százalék.

A növekedés ütemét a technológiai potenciál határolja be. Ez nehezen becsülhető, az azonban kijelenthető, hogy a lehetőségek kihasználása az alkalmazott makrogazdasági politikának a függvénye. Az utóbbi évtizedek nemzetközi tapasztalatai (pl. Chile 1970 és 1990-es évek között) azt mutatják, hogy a makrogazdasági politika stratégiai hibái évtizedekre is visszavezethetik a gazdaság fejlődését. *Darvas-Simon [1999]* alapján a múltbeli nemzetközi tapasztalatok a következő forgatókönyvet valószínűsítik: Rövid távon a külföldi eladásodás sikeres politikának látszik. A növekedés élénk, a külföld bizalma is eltart egy darabig. Középtávon azonban szükségszerűen megmutatkozik, hogy a növekedés nem áll stabil alapokon. Bármilyen sokkhatás bizalmatlansági hullámot indít el, amely megnöveli a hitelek árát, elindítva egy válságot és növelve a költségeket. A stabilitás hiánya, vagyis a nagy ingadozások lehetősége tartósan is csökkenti az üzleti bizalmat. Ez a bizalomcsökkenés már nem a rosszul informált befektetők szeszélyes visszavonulása lesz, hanem annak eredménye, hogy a jól informált bel- és külföldi beruházók és vállalkozók már azt a tényt ismerik fel, hogy a piac itthon bizonytalan, a vállalkozások kockázata nagyobb, mint máshol. A külföldi tőke – nemcsak a kölcsöntőke, de a működőtőke is – visszavonul, a belföldi vállalkozások is csökkennek. A nemzetközi bizalom hiánya miatt ez magas kamatlábat indukál, ugyanis alacsonyabb kamatláb a tőke kiáramlásához, a valuta leértékelődéséhez és inflációhoz vezetne. A magas kamatláb még tovább csökkenti az amúgy is alacsony vállalkozói kedvet.

Ez a scenárió tehát egy fellendülés és válság váltakozásával létrejövő visszatérés lenne a szerényebb növekedéshez. A gazdaság ingadozásai valószínűleg az infláció ingadozásával járnának együtt. A felhalmozási igények és a források egyensúlya végül úgy valósulna meg, hogy a beruházási igények csökkennének. A valószínű infláció (azért csak valószínű, mert bizonyos fokú akkomodációt feltételez a politika részéről) valamelyest növelné az államháztartás bevételeit és ezáltal megtakarítását. A tőkepiacok viselkedése ugyanakkor az elmúlt években megváltozott: a befektetők rövid távon is érzékenyebbek lettek a makrogazdaság jelzéseire.

A növekedés finanszírozása

Az előbbieket alapján kijelenthető, hogy az volna kívánatos, ha a felzárkózáshoz, azaz felhalmozáshoz és az ennek finanszírozásához szükséges megtakarítás-többletet is – távlatilag 3-4 éven belül – a költségvetés folyó kiadásainak mérséklődése tenné lehetővé, kiegyensúlyozott költségvetés mellett. Gazdaságpolitikai szabályok megfogalmazására is szükség van (például a tőkebevételek tőkekiadásokra való fordításának), de még inkább az eddig követett lépések konzisztens összefoglalására: a költségvetési megtakarítások elfogadtatására.

Darvas–Simon [1999] szerint az évi 4,5–5 százalékos növekedés a jelenlegi megtakarítási viselkedés mellett olyan mértékű külföldi finanszírozást igényelne, amelyet terhei és kockázata miatt nem célszerű vállalni, másrészt minden valószínűség szerint megvalósíthatatlan lenne. Ezért – amennyiben a jelenleginél gyorsabb növekedést kívánunk megcélozni – fiskális politikával kell a forrásokat megteremteni. A fiskális kiadás természetesen nem elveszett pénz, sőt, a könyvelésileg fogyasztásként szereplő kiadások nagy része közgazdaságilag a humán tőkébe való beruházásnak tekinthető, az adók szintje pedig befolyásolja a gazdasági hatékonyságot. A költségvetés készítése a preferenciák és a mértékek közötti döntés tudománya, a mértékek meghatározásánál azonban a gazdasági növekedés forrásainak hangsúlyos szerepet kell kapnia. Hiába költ egy ország sokat oktatásra, ha a képzett munkát nem tudja felszívni a gazdaság. Ha az adókat úgy csökkentik, hogy előbb nem teremtik meg a növekedés feltételeit, akkor abból kamatköltségek miatt végül a terhek növekedése, nem pedig csökkenése lesz.

A források megteremtése tekintetében *Csillag [2001]* gondolatmenete a következő. Az államadósság után fizetendő reálkamatot meghaladó reálnövekedés önmagában is apasztja a relatív államadósságot, így csökkenti az államháztartás kamategyenleg-deficitjének mértékét, és ezzel nyilván hozzájárul a centralizáció szintjének relatív mérsékléséhez. Az államadósság abszolút csökkentésétől is várható a centralizáció enyhülése, amihez a privatizációs bevételek államadósságra fordítása szükséges. A kettő együtt akkor eredményes, ha a gazdaságpolitikai vonalvezetést a szigorúság és a takarékoság jellemzi. Ez azért szükséges, hogy a felzárkózás forrásai – a magán-megtakarítások szintjének növekedéséből táplálkozó nagyobb felhalmozás és a viszonylag magas szintű (4-5 százalékos) GDP-növekedés – előálljanak. Ehhez az elsődleges egyenleg többletének nem elegendő ellensúlyoznia, de idővel meg is kell haladnia a kamategyenleg mérséklődő deficitjét.

Az elméleti megfontolásokat figyelembe véve a külső hitelek felvételének politikája ellen *Darvas–Simon [1999]* szerint a következő érvek szólnak.

1. A hitelből való finanszírozás politikája implicit módon diszkontálja a jövő fogyasztást, vagyis feltételezi, hogy a jelenlegi fogyasztás fontosabb, mint a jövőbeli. A jövőbeli fogyasztás diszkontálása a jelenlegivel szemben, mint politikai cél etikai szempontból kétséges értékű, ugyanis a felvett hitelt a jövőbeli generációnak kell visszafizetni. Ugyanakkor pl. az 1980-as évek politikája szigorúan a diszkontált fogyasztás intertemporális optimalizációja szempontjából nézve éppen helyesen járt el. Több fogyasztást tett lehetővé akkor, amikor az ország teljesítménye mélyponton volt, a későbbi kedvezőbb évek rovására, vállalva a későbbi nemzedék nevében nemcsak a visszafizetést, de a kamatterheket is.

2. Hitelfelvétel esetén a kockázat azt a lehetőséget jelenti, hogy a valószínűségek kedvezőtlen kimenetele esetén a hitel terhei miatt minden szempontból rosszabb helyzetbe kerülhetünk, mint a hitelfelvétel nélküli állapot. A gazdaságpolitika a politika alakítóinak kockázatviselési hajlandóságát tükrözi, mivel a lakosság kockázatviselő hajlamainak mérése nem lehetséges.

A kockázatok szempontjából meg kell különböztetnünk a működő tőkebeáramlásból származó tartozásokat és a hiteltartozásokat. A különbség az, hogy az előbbiek esetében a befektetés kockázatát teljes egészében a finanszírozó állja, míg az utóbbi esetben a kockázat túlnyomó része a hitelfelvevőé. Az ország szempontjából a kockázat megközelítőleg úgy fogalmazható meg, mint a GNP szórása. A működő tőke finanszírozás nem növeli a GNP szórását a GDP-hez képest, a hitelfinanszírozás viszont növeli a gazdaság tőkeáttételét, ami felerősíti a GNP ingadozását a GDP-hez képest. Ez az eltérés okozza azt, hogy az országok adósságállományába csak a hiteltartozás számít bele. Ez ugyanis az, amely növeli az ország kockázatát, ezért mind a hazai gazdaságpolitika, mind a nemzetközi befektetők szempontjából fontos mutató.

László [2001] szerint az államháztartás kiadásainak – reálértéken vett – csökkentése az infláció mint eszköz alkalmazásával is elérhető. Az inflációval azonban ajánlatos óvatosan bánni, mivel már rövid távon is vannak káros mellékhatásai. Nagyobb belső és külső adóssággal rendelkező országok esetében, ahol nagy a kamatkiadások aránya, az infláció a kamatkiadások és ezáltal az egész deficit robbanásszerű növekedéséhez vezethet, felborítva az egyébként komoly kiigazítási programok hitelességét. Hosszú távon pedig az egész gazdaságpolitika hitelessége és fenntarthatósága kérdőjeleződik meg, és végső soron a magas infláció egyértelmű növekedési áldozattal jár. A magas infláció megfékezésének egyik kulcsa pedig a költségvetési hiány leshorizítása. Látszólag könnyű és politikailag kevesebb áldozattal járónak tűnik az infláció tudatos felhasználása a költségvetési kiigazítás érdekében, ez azonban könnyen ellentétes eredményre vezethet. Figyelembe kell venni még az inflációnak a lakosság különböző rétegeire gyakorolt eltérő hatását is. Az inflációnak általában a szegényebb rétegek a vesztesei.

Magyarország esete

A költségvetési deficit növekedésének gazdasági növekedésre gyakorolt hatása rendkívül ellentmondásos, és eredményessége sok szempontból megkérdőjelezhető. Számos megfontolást kell figyelembe venni, amikor az expanzív fiskális politika gazdasági növekedésre gyakorolt hatását vizsgáljuk. Ha Magyarországon a 2001-től kezdődő időszakot nézzük, látható, hogy a deficit nagymértékű növekedése nem eredményezett nagyobb gazdasági növekedést, sőt a növekedési ütem negyedévről negyedévre csökkent. Az összefüggés tisztázása természetesen megköveteli a külső konjunkturális környezet figyelembe vételét is.

A deficit-növekmény struktúrája jelentősen befolyásolja a várható növekedést. Ha a többletkiadás nagy része a fogyasztásban csapódik le, akkor egy kis nyitott gazdaságban még rövid távon sem biztos, hogy a politika eredményes lesz, mivel a többletkereslet az import és az inflációs nyomás növekedésében is megjelenik. A beruházásokra fordított kiadások rövid távon szintén hasonló hatással járnak, ugyanakkor a későbbiekben a többlet növekedés révén hozzájárulhatnak a költségvetés bevételeinek növekedéséhez, és így a deficit csökkenéséhez. Az eddigi tapasztalatok Magyarországon azt mutatják, hogy a deficit növekedése a külgazdasági egyensúly jelentős megbomlásához vezetett (1993–1994, 2001–2002), tehát a

deficit növelése helyett a költségvetési struktúra átrendezése lenne járható úgy, hogy a beruházások hangsúlyosabb szerepet kapnak .

A mai helyzet abban különbözik az 1980-as évek eladósodásától, hogy egy mai hitelfelvétel nem a fogyasztás finanszírozását, hanem a felhalmozást szolgálná, ezzel a növekedést, azaz a jövő generációt segítve. Ez azonban nem változtat azon, hogy a beruházási ráta Magyarországon még mindig nem magasabb, mint az akkori évek átlagában (a beruházások hatékonysága nem ennek a kérdéskörnek a része). Másrészt a finomítás két különálló döntési problémát kever egybe. Az egyik a beruházás szintjéről szól a növekedés érdekében, a másik annak forrásáról. Lehet vitatni, hogy a Kádár-rendszerben magasabb beruházási rátára volt-e szükség, de adott beruházási ráta mellett a hazai vagy külföldi forrásról szóló döntés a két helyzetben ugyanúgy a jelen és a jövő fogyasztói közötti értékválasztást jelent.

A magyar államháztartás kiadásaiban lezajlott gyors és nagyarányú reálérték-csökkenésben meghatározó szerepe volt az inflációnak is, mondja *László [2001]*. Nullához közeli infláció mellett például elképzelhetetlen lett volna a közsféra béreinél olyan nominális csökkentés, ami ugyanezt a reálpozíciót hozta volna vissza. Nagyobb költségvetési strukturális arányok átrendezését egyértelműen megkönnyíti az infláció. Nem véletlen, hogy az EU-tagországok a maastrichti kritériumok elérésében, ezen belül elsősorban a költségvetési hiány leszorításában olyan nehézségekkel küzdenek. Nulla körüli infláció és alacsony gazdasági növekedés mellett ez a kiadások jelentős részénél nominális csökkentést igényelne. A bérekhez hasonlóan a költségvetési kiadások nagy részére is jellemző, hogy nominálisan lefelé rugalmatlanok.

Láttuk, hogy a hitelfelvétel kockázatvállalást is jelent. A magyar gazdaságpolitikában ugyanakkor kialakult egy józan kockázatkerülő elv, amely azon a megítélésen alapul, hogy jelenlegi adósságállományunk már akkora kockázatot hordoz gazdaságunk számára, hogy annak növelése nem célszerű.

A növekedési politika sikere nagymértékben függ attól, hogy ezt az elvet továbbra is sikerül-e betartani. Az üzleti életben a nagyobb kockázat általában nagyobb várható hozammal jár. A gazdaságpolitika nem hivatkozhat erre az összefüggésre. Nagyobb hozamot ugyanis nem önmagában a kockázatvállalás hoz, hanem a sikeres eredményt hozó kockázatvállalás. A kockázatvállalás „helyességét” a piac, a nemzetközi befektetők határozzák meg. Hiába törekszik a gazdaságpolitika hitelekkel felépíteni a gyors gazdasági növekedést, ennek sikere attól függ, hogy a nemzetközi piac is úgy látja-e, ez józan kockázati feltételek mellett megvalósítható. Ha nem, akkor a növekedés nem valósul meg, a kísérlet sikertelen lesz, de költsége fennmarad.

Következtetések

Egy modern államban az állami feladatok méretének nyilvánvalóan van minimuma, amely alá komoly társadalmi veszteségek nélkül nem lehet menni (*László [2001]*). Ezen túl azonban a különböző országok különböző modelleket követnek, de a gazdasági fejlettséghez képest túlméretezett állam egyértelműen fékezi a növekedést, és az elemzések szerint a társadalom jóléte a fenti minimum határon túl nem függ az állam nagyságától.

A keresletnövelő, konjunktúragerjesztő célú, a deficit növelése árán is költekező államháztartási politika nem megengedett, nem hatásos, az ilyen kísérletek rendre kudarcba fulladnak. Némi leegyszerűsítéssel azt is mondhatjuk (*Békesi [2001]*), hogy a modern államok modern gazdaságpolitikája ma már nem tűri a posztkeynesi ihletésű gazdaságpolitika konkrét

megvalósítását a költségvetési gyakorlatban. Az ilyen politikák már középtávon is a makrogazdasági egyensúly látványos romlásához, illetve az inflációs nyomás növekedéséhez vezetnek, ezért lényegesen több kárt és veszteséget okoznak az adott nemzetgazdaság számára, mint amennyi előnyt az átmeneti keresletnövekedés a konjunktúraélénkítés területén kiváltani képesek.

A költségvetési deficit növelése által eszközölt beruházások az emelkedő kamatlábak révén a magánberuházásoktól vonnak el tőkét (kiszorítási hatás), ami abban az esetben nem jelentene problémát, ha az állami beruházások hatékonysága magasabb lenne mint a magánberuházásoké. Ugyanakkor a költségvetési deficitet és a magánberuházásokat a hazai megtakarítások, illetve a külföldi forrásbevonás finanszírozza, de a megtakarítások jelenlegi alacsony szintje miatt a finanszírozás csak a külföldi eladósodás növekedése révén valósulhat meg.

Jellemző, hogy a legutóbbi látványos és deklarált kísérlet a Japán gazdaság dinamizálására – az állami megrendelések drasztikus növelésével – látványos kudarcba fulladt. Újabb tanulság, hogy a strukturális bajokat, az irreális árfolyam-politikát vagy a tőkepiaci torzulásokat állami keresletélénkítéssel nem lehet kezelni vagy megszüntetni. A felismerés (*Békesi [2001]*) és a tendencia olyannyira általános, hogy még a klasszikus elosztási és állami beavatkozási gyakorlatot képviselő szociáldemokrata dominanciájú kormányok is tartózkodnak az állami keresletélénkítő gazdaságpolitika megvalósításától.

A fentiek összegzéseként megengedhető az a megállapítás, hogy a modern államok anticiklikus céllal, tudatosan költekező költségvetési politikát már nem folytatnak. Rövid távon és átmenetileg természetesen a növekvő költségvetési kereslet kiválthat anticiklikus hatást, de erre építeni egy stagnáló vagy recesszióba hajló gazdaság növekedési indikátorainak erősítését, káros és zsákutcás gyakorlatnak bizonyul.

Box 3.

Általános tendencia az állam gazdasági szerepének karakterisztikus változása. Ezen elemek közül *Békesi [2001]* alapján három meghatározó tényezőt érdemes kiemelni.

1. Az állam tulajdonosi funkciói monoton csökkennek. Az állam – mint tulajdonos – nem egyszerűen a kompetitív szféra területén szorul vissza a széles körű privatizáció nyomán, hanem az úgynevezett nonprofit szféra területén működő domináns állami tulajdon is szűkül. Az állam tulajdonosi szerepének csökkentését az üzemgazdasági hatékonyság, a költségérzékenység, a leghatékonyabb eszközfelhasználás követelményeinek érvényesítése motiválja társadalmilag szükséges szolgáltatások kibocsátása területén.

2. Erősödik az állam gazdasági szabályozó szerepe. E funkciójában az állam szabályalkotó tevékenységével a gazdaság szereplői számára kiszámítható és azonos feltételeket teremt. Biztosítja az egyenrangú verseny feltételeit, világos játékszabályokat alkot minden gazdasági szereplő számára, örökös azok betartása felett, szankcionálja megsértésüket. Ez a tevékenység egyre inkább nemzetközileg koordinált és a regionális vagy szubregionális integrációkhoz tartozó országok esetében nemzetközi standardok érvényesítését jelenti. (Általános elem a piaci versenyszabályok harmonizálása, a monopóliumellenes küzdelem, a piaci erőfölénnyel való visszaélés megakadályozása, az állami kereslet és megrendelések átlátható szabályainak megalkotása és érvényesítése, a szerződéses fegyelem betartatása,

valamint az erőforrások elosztását és árait torzító piacellenes, vagy piacot korlátozó elemek csökkentése.)

3. Az állami jövedelemelvonás és jövedelem-újraelosztás tendenciaszerű mérséklése. A folyamat különböző szintről indul, a fejlett jóléti államok rendkívül magas jövedelemcentralizációs és redisztribúciós szintjének erőteljes mérséklésétől kezdve, a kezdetekben is relatíve alacsony központosítási és újraelosztási rátával működő angolszász típusú államokig bezárólag. A tendencia azon a felismerésen alapul, hogy az eredeti jövedelemtulajdonosok nettó jövedelmének növekedése az egész gazdaság számára hasznosabb döntésekhez (befektetés, fogyasztás vagy megtakarítás) vezethet, mintha azt az állam centralizálja és költi el.

Ezek az általános tendenciák kivétel nélkül befolyásolják azokat a makrogazdasági kereteket és gazdaságpolitikai tartalmú tényezőket, amelyek a harmadik évezred elején a modern államok költségvetési politikájára, államháztartási gyakorlatára hatnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BÉKESI LÁSZLÓ: A modern államok költségvetési politikáját befolyásoló makrogazdasági és gazdaságpolitikai keretek; Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 2001. október

CSILLAG ISTVÁN: Költségvetési összhangzattan; Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 2001. október

DARVAS ZSOLT – SIMON ANDRÁS: A növekedés makrogazdasági feltételei; Gazdaságpolitikai alternatívák; MNB füzetek 1999. 3. szám

LÁSZLÓ CSABA: Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében (1988–1997); Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 2001. október

NEMÉNYI JUDIT: A felzárkózás fiskális feltételei; Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 2001. október

PETE PÉTER: Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez; Közgazdasági Szemle, XLVIII. évf., 2001. október

A vizsgálat empirikus következtetései

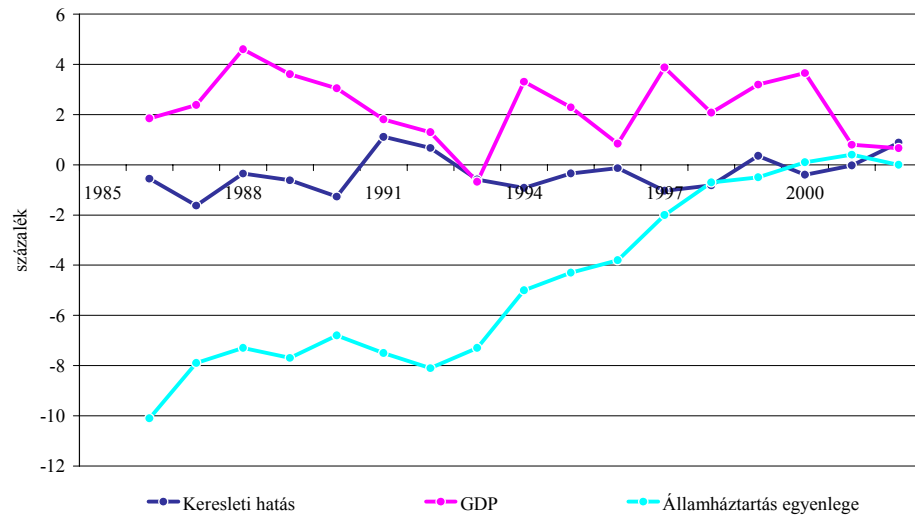
Az elemzésbe bevont 18 országot két csoportra bontottuk aszerint, hogy a fiskális keresleti hatás és a növekedés között az adott évben felfedezhető-e pozitív irányú összefüggés vagy nem. Az első csoportba csak Ausztria, és Görögország tartozik, míg az összefüggést nem mutató gazdaságokat megjelenítő másodikba tizenhat ország. Ez alapján pozitív irányú kapcsolat nem igazolható. Az ábrákból az is kiderül, hogy azokban az időszakokban, amikor az elsődleges egyenleg pozitív, illetve a keresleti hatás negatív értéket mutatott a gazdasági növekedés üteme általában magas volt. Tehát rendkívül dinamikus növekedési ütem volt elérhető a költségvetési kiadások növelése nélkül is.

Jelentős növekedés a keresleti hatásban a gazdasági növekedés lassulása (1992, 2001) esetén figyelhető meg, többnyire bizonyos késéssel. Feltehetően az egyes kormányok, ellensúlyozandó a visszaesés mértékét, a költségvetési kiadások növelése mellett döntöttek. Ugyanakkor ennek a politikának a hatása a későbbi adatok alapján nem állapítható meg egyértelműen, mivel a világgazdaság ezekben az években (főként 1994-ben) túljutott a dekonjunktúrális időszakon és a vizsgált országok többsége ismét növekedési pályára állt. Nehéz tehát eldönteni, hogy a fiskális politikának volt-e szerepe, és ha volt mekkora a növekedés dinamizálásában. A 2000-es évek adatai alapján viszont azt a konzekvenciát lehet levonni, hogy világgazdasági dekonjunktúrára reagáló erőteljes fiskális expanziónak a hatása egyelőre nem jelentkezett.

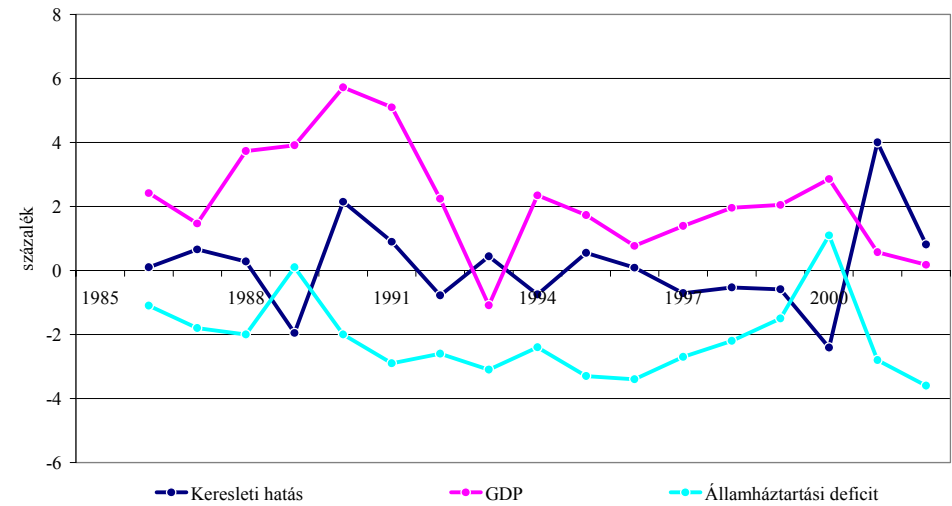
A rendelkezésre álló adatok első körben nem túl mély statisztikai elemzése mellett a gazdaságpolitikai gyakorlat elméleti háttérét is figyelembe kell venni, ha a fenti kérdésben kívánunk állásfoglalást tenni. Az az irodalomkutatás eredményeiből is kitűnik, hogy a kérdés kezelése nem képzelhető el szofisztikált különbségtétel nélkül, mind az országok és azok nemzetközi kapcsolódása, mind a világgazdasági gazdasági helyzet vonatkozásában. Általában az állami kiadások szerkezete, illetve az alkalmazott gazdaságpolitika és a gazdasági folyamatok összehangoltsága jelenti a kulcskérdést, sokkal kevésbé a kiadások mértéke vagy az államháztartási hiány megléte.

Ábrák*

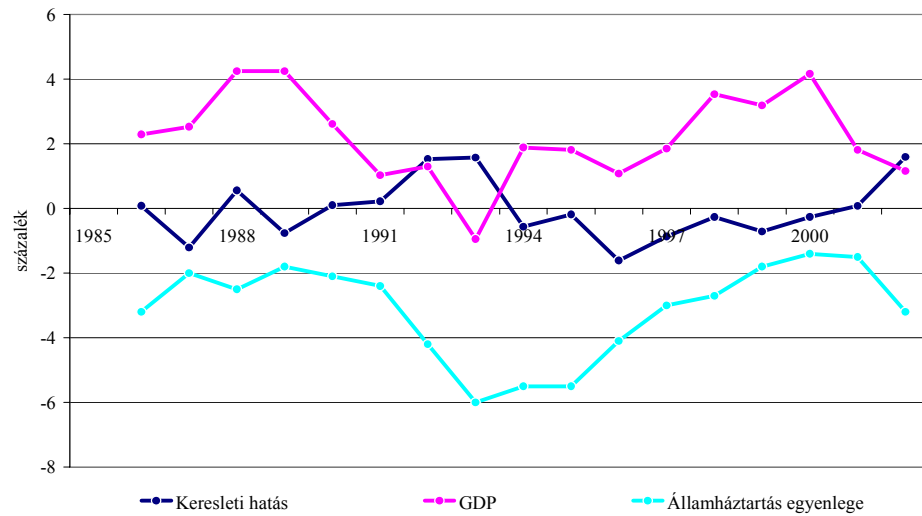
Belgium



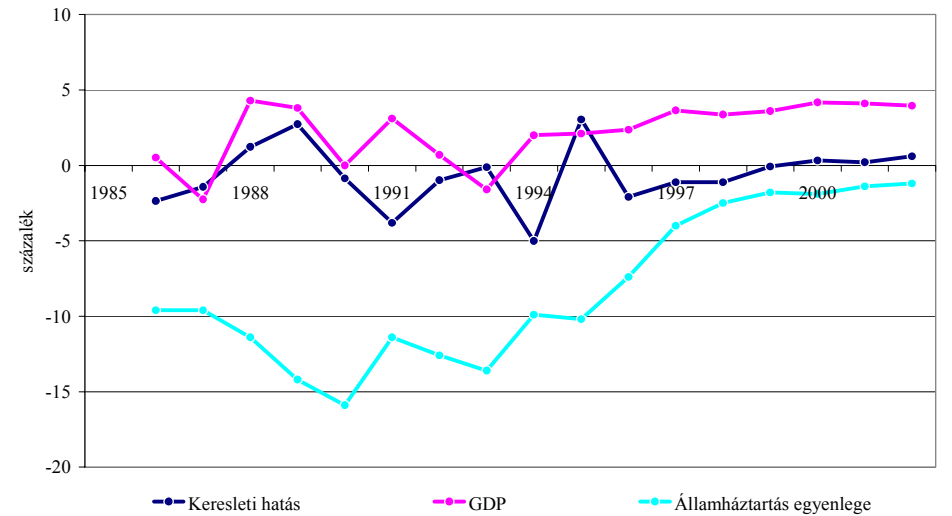
Németország



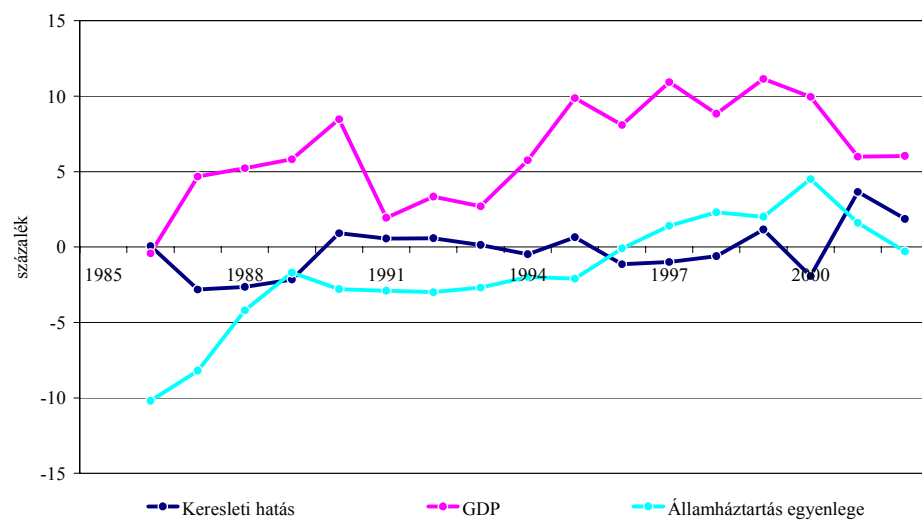
Franciaország



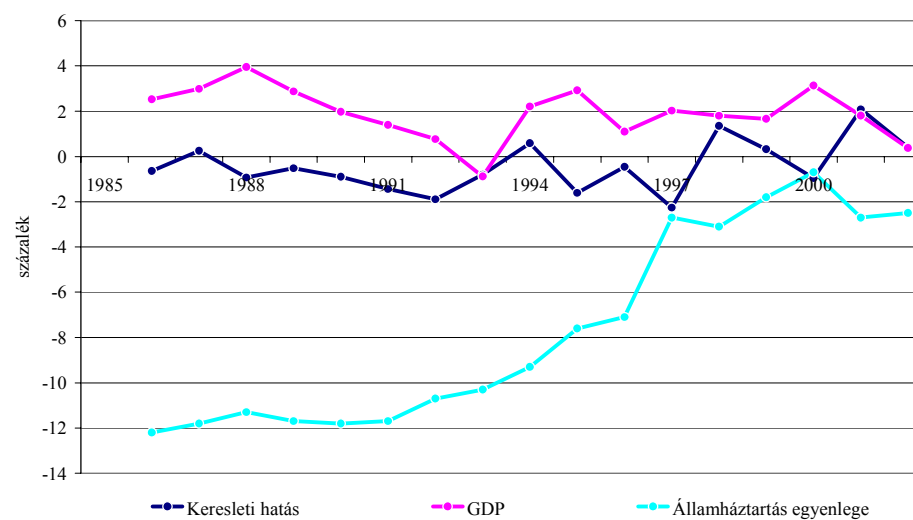
Görögország



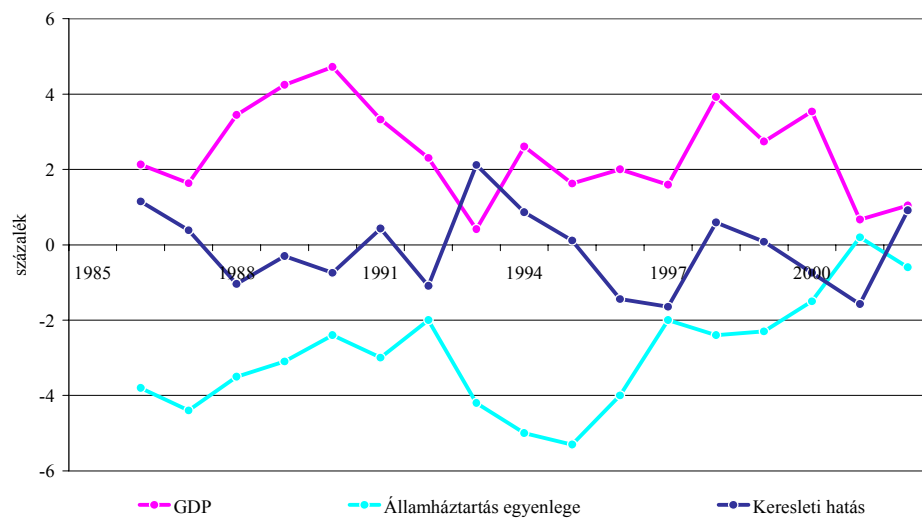
Írország



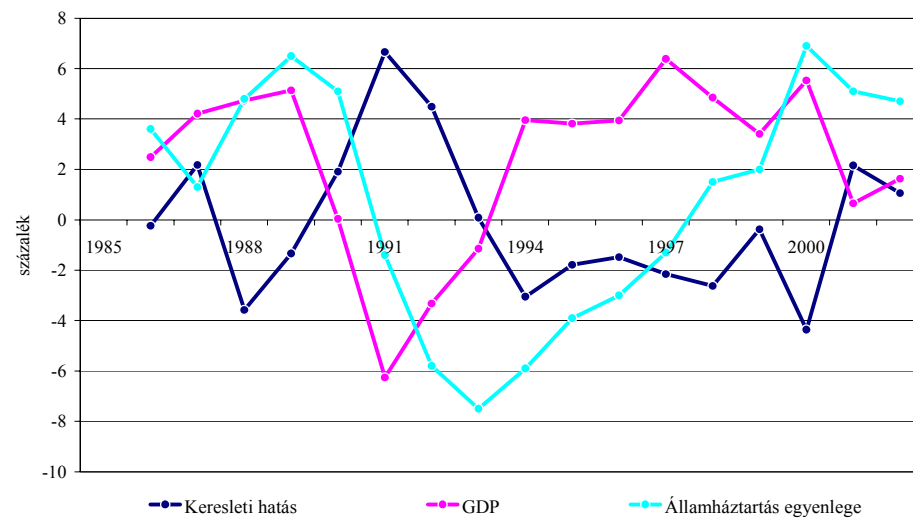
Olaszország

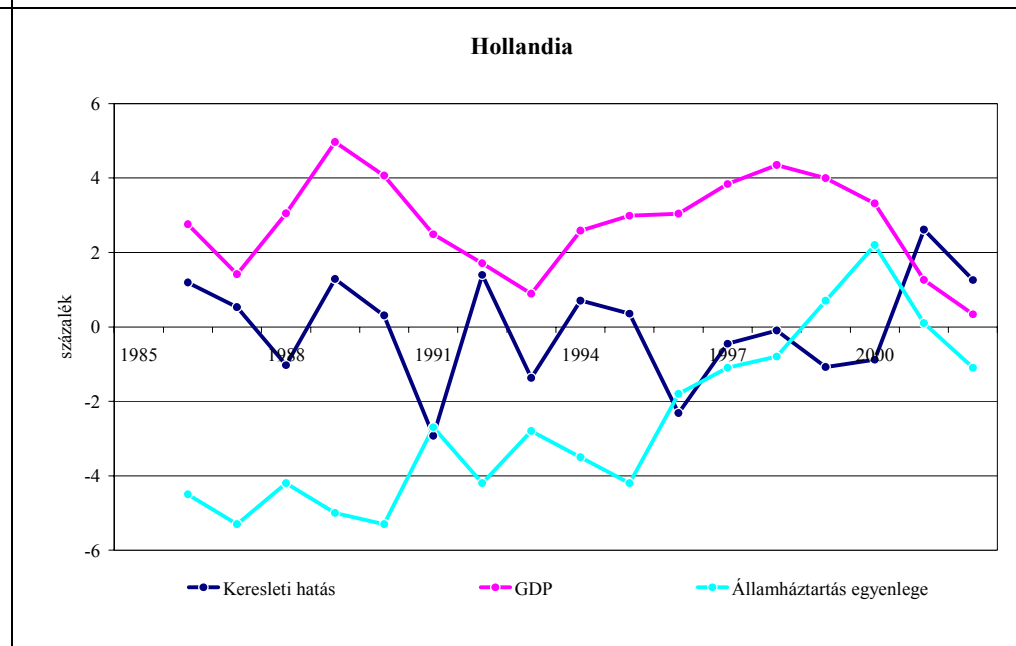
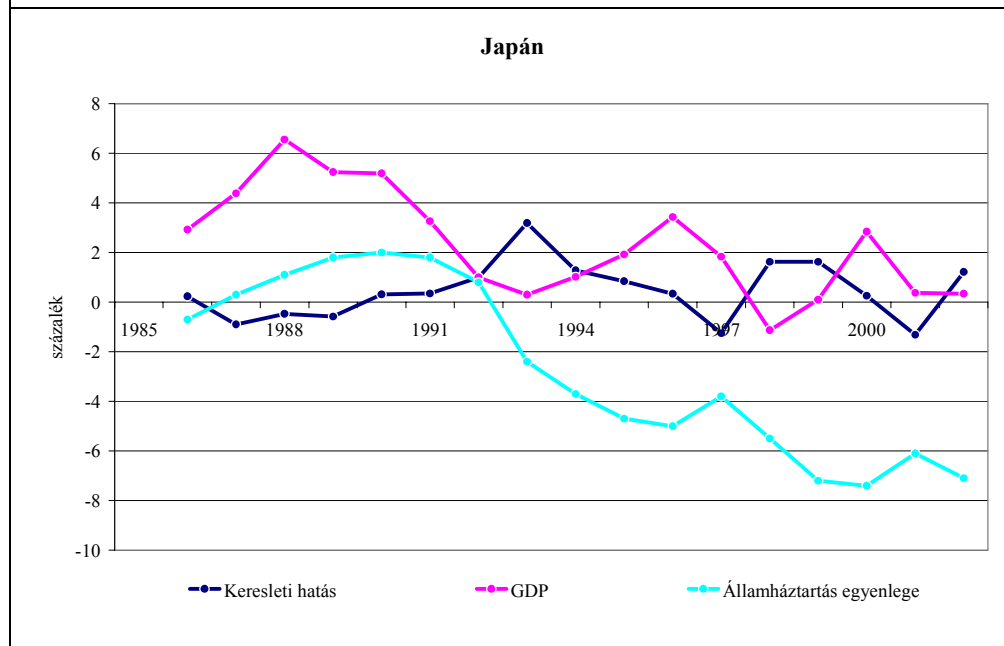
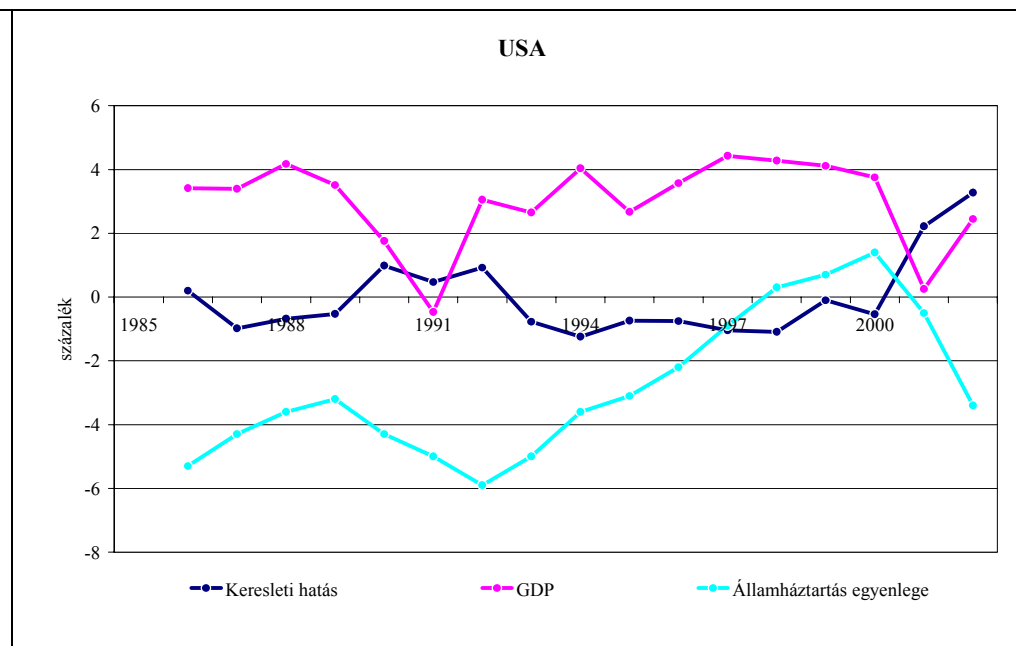
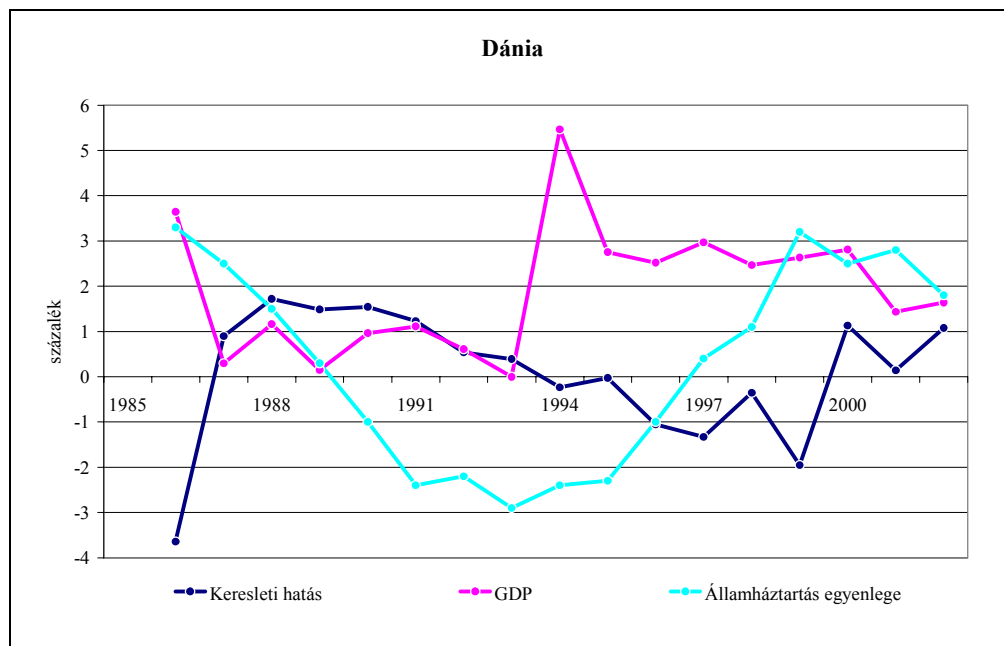


Ausztria

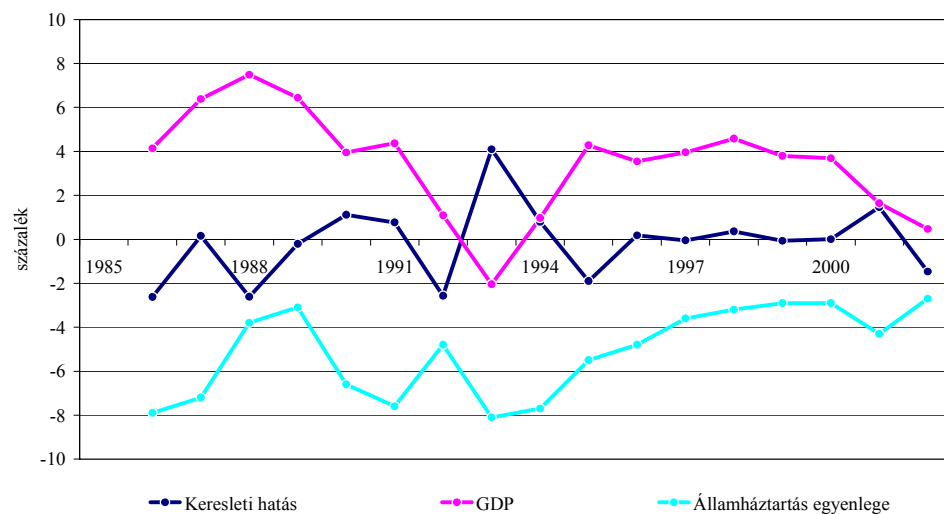


Finnország

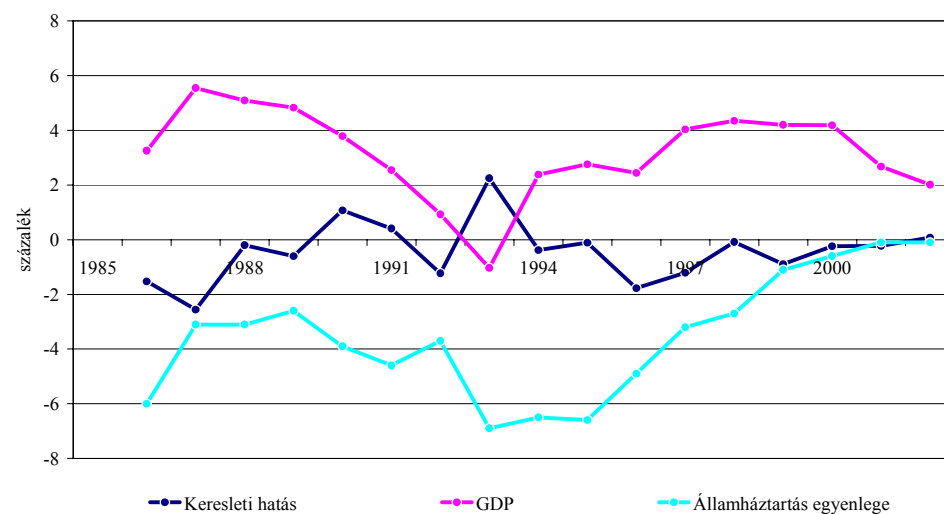




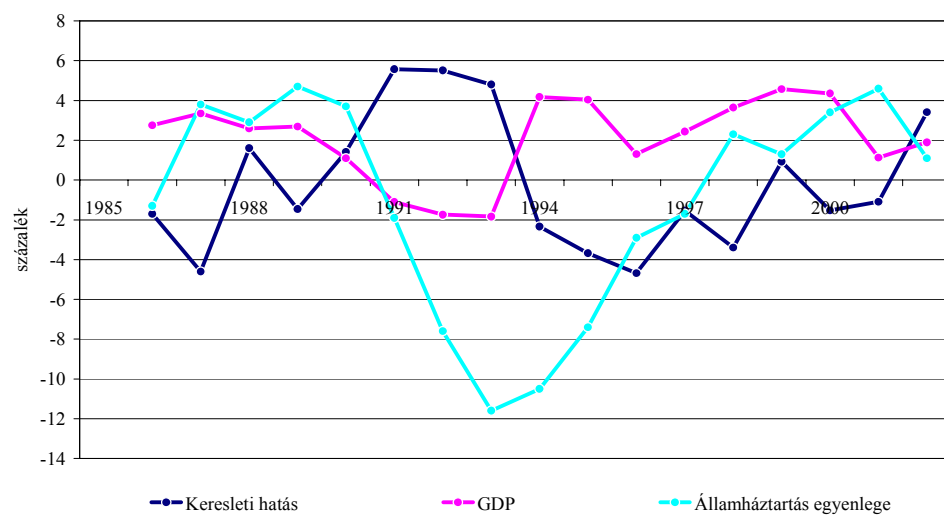
Portugália



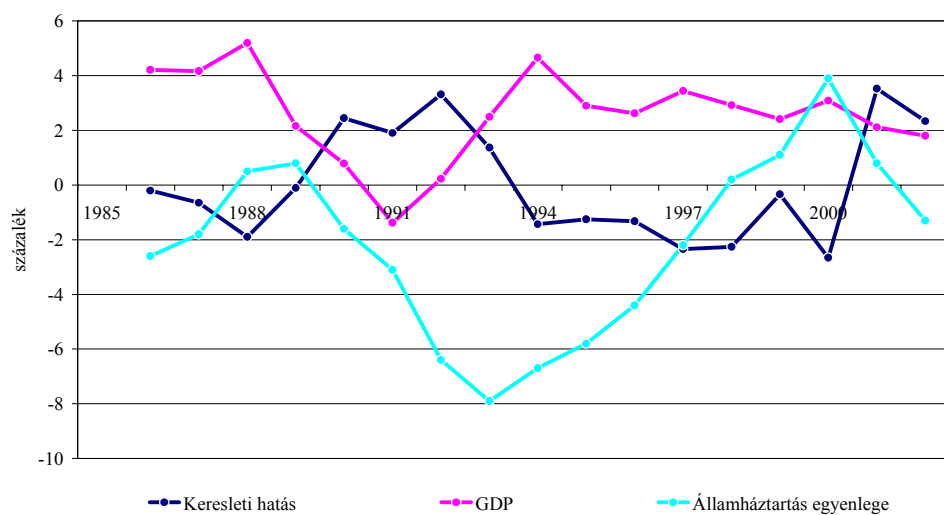
Spanyolország

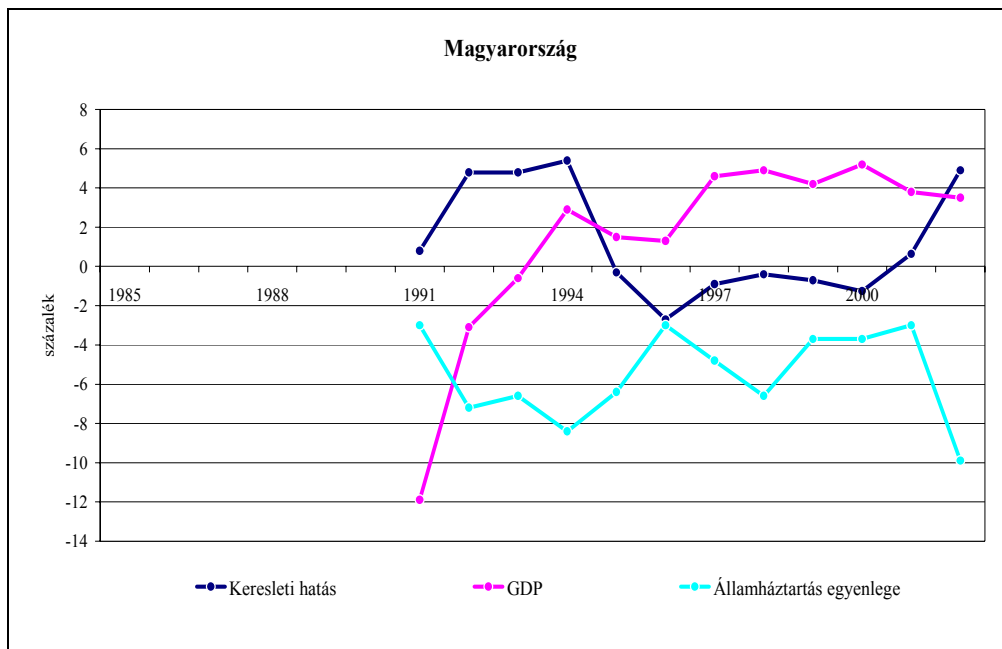


Svédország



Egyesült Királyság





Forrás: OECD, PM számítások

** A keresleti hatást az elsődleges egyenleg változásával közelítettük (romló egyenleg = pozitív keresleti hatás)*