

Nádasi Levente

## A fiskális politika sokrétősége

*Benczes István–Kutasi Gábor: Költségvetési pénzügyek*  
Akadémiai Kiadó, 2010, 358 oldal, 4200 Ft

A fiskális politika minőségének, a költségvetési hiány mértékének, valamint az államadósságnak hosszú távon kiemelt szerepe van egy adott ország gazdaságában, gazdasági növekedésében. A költségvetési pénzügyek témaköre meglehetősen összetett, kialakításakor rendkívül sok szempontot kell figyelembe venni. Többek között erre is rámutat *Benczes István–Kutasi Gábor Költségvetési pénzügyek* című „tankönyve”, amely legfőképpen a fiskális politika szerepét veszi górcső alá. Mélyrehatóan elemzi azokat a makroökonómiai, politikai, intézményi összefüggéseket, amelyek a költségvetési politikával kölcsönhatásban vannak. Ennek rendszerszintű vizsgálatához alaposan, komplex módon körbe kell járni olyan kérdéseket, mint például hogy melyek az állam funkciói és melyek nem, mi a fiskális politika célja, milyen eszközöket használhat, diszkrecionális vagy szabálykövető legyen, a magas vagy az alacsony állami újraelosztás segíti-e jobban elő a gazdasági növekedést és a társadalmi jólétet.

Az első bevezető jellegű fejezetben a szerzők tisztáznak néhány alapfogalmat, áttekintik az állami szerepvállalással foglalkozó irodalmat. Megemlítik azokat a kiemelkedő közgazdászokat (és állításait), akik közvetlenül vagy közvetve foglalkoztak ezzel a témakörrel. Mivel ez a kérdés már több száz éve foglalkoztatja a gondolkodókat, sokan sokféle véleményt mondtak arról, hogy az államnak milyen funkciókat kellene betöltenie a gazdaságban. A szerzők kiemelik, *Musgrave (1959)* szerint a vegyes gazdaságokban az államnak három feladatcsoportot kell ellátnia. Az allokációt, a redisztribúciót és a stabilizációt. Az allokációs szerepre azért van szükség, mert léteznek piaci kudarcok (*Stiglitz, 2000*). Ez azt jelenti, bizonyos javakból a társadalmilag optimálisnál többet, másokból pedig kevesebbet állít elő a piac, ha magára hagyjuk. Ide tartoznak a közjavak és az externáliák. A redisztribúció a méltányossággal van összefüggésben. *Musgrave* szerint az államnak csökkentenie kell a jövedelemegyenlőtlenségeket úgy, hogy a szegényekhez csoportosít forrásokat, melyeket a gazdagoktól vesz el. A jövedelemátcsoportosítás hatékonysági áldozatokkal jár, de elősegítheti a hosszú távú fenntartható növekedést. A stabilizációs funkció a gazdaság rövid távú strukturális ingadozásainak kezelését hivatott elősegíteni, leegyszerűsítve, hogy ne változzon hektikusan a gazdasági szereplők jövedelme

az üzleti ciklusoknak megfelelően. A stabilizációs funkció szükségességéről is megoszlanak a vélemények.

Az állami újraelosztás a XIX. század derekán még rendkívül alacsony szinten volt. A megtermelt jövedelemnek általánosan alig 10 százaléka került központosításra. Az 1880-as években, amikor elkezdtek jóléti rendszereket bevezetni, valamelyest megugrott a jövedelemcentralizáció mértéke, és onnantól kezdve napjainkig is folyamatosan nő. Mára ez az arány eléri az 50 százalékat is. A Wagner-törvény szerint ha egy országban az állami kiadások nőnek, akkor a jövedelem is növekszik. Ezzel a megállapítással *Keynes (1936)* is egyetértett, rövid távon biztosan igaz is, de hosszú távon nem tudunk ennyire egyértelmű összefüggést találni. A hosszú távú gazdasági növekedés mértéke attól is függ, milyen az állami kiadások szerkezete. Az állami szektor jövedelemből való részesedése különösen nagymértékben 1950 és 1980 között bővült. A kormányzati kiadások szerkezete a jóléti rendszerek kiépítése irányába tolódott el. Ezt néhány nyugat-európai ország megengedhette magának, de termelékenysége és fejlettsége alapján többek között a volt szocialista tömbben ez luxusnak számított. Ezzel pedig az a legnagyobb probléma, hogyha egyszer ezek a tételek beépültek az állami kiadások közé, akkor szinte lehetetlen visszavonni őket.

A második fejezet a fiskális politika szempontjából írja le a legfontosabb makroökonómiai összefüggéseket. A szerzők az IS-LM- és az AS-AD-modelleken keresztül mutatják be a monetáris és a fiskális politika rövid és hosszútávon érvényesülő egyensúlyi jövedelemre és reálkamatlábra gyakorolt hatásmechanizmusait. Különösen fontos felismerés, hogy a fiskális politika adócsökkentéssel vagy kiadásnöveléssel nemcsak az aggregált kereslet képes ösztönözni, hanem a kiszorítási hatáson keresztül a tőkeállomány jövőbeli csökkenése miatt az aggregált kínálatot is visszafogja, ami szintén hatással van a jövedelemre.

A harmadik fejezet a fiskális politika fenntarthatóságáról szól. Bemutatja, ha a kormányzati kiadás nagyobb, mint az adóbevétel, akkor a deficitet kötvénykibocsátásból vagy pénzkibocsátásból is lehet finanszírozni. Az utóbbit inflációs adónak vagy „seigniorage”-nak is szokták nevezni és főleg a szegényeket sújtja, akik vagyonuknak nagyobb hányadát tartják pénzben. A szerzők arra mutatnak rá, hogy az évente fennálló költségvetési hiányok összegeként adódik az államadósság. A maastrichti kritériumokkal összhangban azonban, ha az adott gazdaságban 3 százalékos reálnövekedés és 2 százalékos infláció áll fenn, akkor egy 3 százalékos költségvetési hiány nem növeli az államadósság GDP-hez viszonyított arányát. Az államadósság mértékének – és nemcsak a GDP-hez viszonyított arányának – csökkentése azonban kizárólag szufficites költségvetéssel képzelhető el. A fenntarthatóság úgy valósítható meg, ha a jövőre nézve a kormányzat elkötelezi magát a bevételek és a kiadások egyensúlyának tartásához. Magyarország abban a helyzetben van, hogy viszonylag magas (80 százalék feletti) az államadósság aránya, és még mindig magas a reálkamatszint is. Ez azt jelenti, hogy csupán a kamatterhek megfizetése további óriási terhet ró a költségvetésre. A gyors növekedés következtében az adóbevételek nőnek, többek között a vállalkozások által fizetett nyereségadó is bővül, tehát a nem állami költsékezésből származó gazdasági növekedés kedvező hatással lehet a költségvetés bevételi oldalára. A költségvetési korlátot tehát tulajdonképpen az adóbevétel növekedése, gazdaság gyorsulása és a hitelforrások nagysága (legfőképpen a lakosság megtakarításai) bővíthetik. Fontos szerepe van még az országhoz tartozó kockázati megítélésnek is. A rossz minősítés például magas államadósság és rossz növekedési kilátások mellett magas kamatfelárat vonhat maga után. Az államadósság fedezete kiterjeszhető az állam által birtokolt eszközökre is, hiszen a privatizációs bevételekből csökkenthető az államadósság mértéke, melynek következtében

csökkenhet a kamat és a kamatfelár is. Az adókulcsok csökkentése élénkítheti a gazdaságot, és még az is előfordulhat, hogy alacsonyabb adókulcsok mellett nagyobb adóbevételre tesz szert az államháztartás. Ez attól függ, hogy éppen a Laffer-görbének melyik oldalán vagyunk.

A negyedik fejezetben fogalmazódik meg a költségvetési pénzügyek tárgykörében feltehető talán leglényegesebb kérdés. Szabálykövető vagy diszkrecionális legyen a gazdaságpolitika? Már bevezető jellegű makroökonómiai tárgyú tankönyvekből is ismert, hogy a szabálykövető gazdaságpolitikának, kiszámíthatóságán és transzparenciáján kívül, egyéb előnyei is vannak az eseti gazdaságpolitikával szemben. Az eseti gazdaságpolitika ellen szóló érv a dinamikus inkonzisztencia, ami arra utal, hogy az egyik pillanatban helyesnek tartott gazdaságpolitikai lépésről utólag kiderül, nem volt optimális, mert a gazdasági szereplők várakozásaira gyakorolt hatásait figyelmen kívül hagyták. Például az alacsonyabb munkanélküliség elérésének reményében elengedik az inflációt, így rövid ideig valóban nagyobb a foglalkoztatottság, de a következő periódusokban az emberek magasabb inflációt fognak várni, ami a rövid távú Phillips-görbe eltolódásához vezet, így később magasabb infláció mellett térünk vissza ugyanarra a munkanélküliségi szintre. Ez a fejezet hosszan és alaposan elemzi a Phillips-görbét és az átmenetet, és az ezt követő résszel együtt azt a következtetést vonja le, hogy a szabálykövetés a fiskális politikában is jobb az eseti döntéseknél. Az 5. fejezet esettanulmányokat is tartalmaz annak megértésére, hogy milyen fiskális politikai szabályokat célszerű alkalmazni. A szabályokon túl (kiegyensúlyozott költségvetés szabálya, deficitszabály, hitelfelvételi szabály, államadósság-szabály, implicit szabály) a 6. fejezet a fiskális fegyelem megteremtésének egyéb eszközeiről szól. Ennek eszköze lehet például a hosszú távú tervezés, ami azt is figyelembe veszi, hogy egy adott kiadásnövelő tételnek hosszú távon milyen hatása lesz. A fegyelem fenntartását lehet hivatott elősegíteni olyan kormánytól független költségvetési tanács felállítása, amely a kormány hitelességét erősíti abban, hogy elkötelezett a céljaival szemben. Hasonló elven létrehozható valutatanács is.

A 7. fejezet az állami újraelosztást tárgyalja egységes keretben. 1888-ban az állami újraelosztás mértéke mindössze 5-10 százalékos volt a fejlett országokban is, 12 százalék már visszafogta a növekedést. Azóta a jóléti rendszerek előretörésével egyre nőtt az újraelosztás és és egyre nagyobb lett az állam mérete is. Az államadósság GDP-hez viszonyított aránya is a legtöbb országban folyamatosan növekszik. A Wagner-törvény szerint minél nagyobb egy országban az újraelosztás mértéke, annál nagyobb lesz a nemzeti jövedelem. A XIX. században ez valószínűleg igaz volt, de ha általánosítani akarjuk ezt a megfigyelést, akkor kauzalitási probléma léphet fel. Előfordulhat ugyanis, hogy egy ország azért tud többet költeni közjavakra, mert nagyobb a jövedelme.

A deficit növekedése azonban nem jelent automatikusan fenntarthatatlanságot. A deficitet lehet finanszírozni államkötvények kibocsátásával. Ha az államadósságot a lakosság finanszírozza, akkor rossz időben megtakarítani kell, fellendülés esetén pedig gazdasági ösztönzést kell végrehajtani. Ez automatikus stabilizátorként is működhet. A Barro-Ricardo-ekvivalenciatétel azt mondja ki, ha az adórendszer nem torzít, akkor lényegében mindegy, hogy az állami kiadásokat adóból vagy deficitből (azaz jövőbeli adóból) finanszírozzák. A fiskális illúzió azt jelenti, a választópolgárok nem képesek pontosan felmérni a közjavak költségeit, ezért az állam megtévesztheti az embereket a közkiadások valódi hasznát illetően. A kormányt tehát nem szabad jóságos tervezőként elképzelni, aki az ország hosszú távú jólétét tartja szem előtt, hanem azon túl, hogy rövidlátó, még verseng is

a következő kormányokkal, ha látja, nem fogják újraválasztani, akkor deficitet csinál annak érdekében, hogy a következő kormánynak szűkebb legyen a mozgásteret. Megfigyelhető, a parlamentáris demokráciákban a ciklus utolsó évében nagyobb a költségek, mint az első háromban, ráadásul a kiadásnak a szerkezete is eltér, lényegesen magasabb a transzfer jellegű kifizetések aránya a beruházásokhoz képest. Ez egyrészt a következő kormány lehetőségeinek csökkentése miatt van, másrészt a jólét gyors növelése következtében több szavazatot kaphatnak a következő választáskor. Ahhoz, hogy elkerüljük az ilyen játszmákat, szigorú szabálykövető és transzparens költségvetésre van szükség. A fiatalabb demokráciákban az efféle politikai indíttatású üzleti ciklusok még inkább megfigyelhetők, mivel a társadalom még nem szokott hozzá a demokrácia játékszabályaihoz.

A 10. fejezetben a szerzők tisztázzák, mi is a lényeges különbség kiigazítás és reform között. A kiigazítás csak rövid távon, míg a strukturális reform, bár rövidtávon költségekkel jár, de hosszú távon szolgálja a kiegyensúlyozott állami költségvetést. A reformot a szerzők közjóságnak tekintik. A mikroökonómiai elmélet szerint egy reform biztosan megvalósul, ha megvalósulása késelem nélkül Pareto-javulást eredményez, azaz valamely társadalmi csoport jólétét fokozza anélkül, hogy valamely más csoport jóléte csökkenne. A versenyzői piac kikényszeríti azokat a változtatásokat, amelyek a Pareto-hatékony allokáció eléréséhez szükségesek. A jóléti közgazdaságtan első tétele arról persze nem szól, hogy ez a hatékony elosztás lehet nagyon egyenlőtlen és méltánytalan is. Demokráciában az is előfordulhat, nem az finanszírozza a közjavakat, aki a hasznait élvezzi. Elképzelhető, hogy rövid távon a reform valamely társadalmi csoportot negatívan érint, ezért gátolják megvalósulását. Kérdésként merül fel továbbá, mekkora a gazdasági környezet kikényszerítő hatása, vagyis milyen mértékű válsággal kényyszerül szembenézni a gazdaság, illetve a gazdaságpolitika, milyen mértékben változtatná meg a reform a költségvetési szervek működési rutinját, és a fogyasztókkal, illetve a központi kormányzattal szembeni alkupozícióját, illetve milyen mértékű a reform haszonélvezői és vesztesei közötti konfliktus. Ha sok érdeket sért a reform, és nagyon felborítja az megszokott rutint, az oka lehet a reform elhalasztásának. A reformerek feladata, hogy elmagyarázzák a társadalomnak a reform jelentőségét és a későbbi hasznokból kompenzálják a veszteséket, ugyanis a reform elhalasztásának is nagy költsége van.

A 11. fejezet arról szól, az Európai Unióban hogyan határozódnak meg és érvényesülnek a fiskális politikai szabályok. Az Európai Monetáris Unióban alapvetően a maastrichti kritériumok határozzák meg azokat a szabályokat, amelyek szükségesek a monetáris unióba való belépéshez. A 3 százalékos hiány megfelelő gazdasági növekedés mellett még nem növeli az államadósság GDP-hez viszonyított arányát. Ha az EMU-ba tartozó tagállamok nem tartják be a 3 százalékos hiánycélt, akkor túlzottdeficit-eljárás alá vonják az országot, és bizonyos esetekben büntetést is kell fizetniük. Ha strukturális átalakítás miatt nőtt meg a kiadás, és ez okozott 3 százaléknál nagyobb hiányt, akkor a büntetés elengedhető. Az államadósságra vonatkozó szabályokat sokkal nehezebb betartatni, nem is annyira szigorúak, hiszen számos tagállam államadóssága meghaladja a GDP 60 százalékát. Nyilván ahol 80 százalék az államadósság, ott nem követelhető meg, hogy a következő évben 60 százalék alá menjen, de közelítenie kell a kritikus érték felé.

Az utolsó fejezet a 2008-as gazdasági és pénzügyi válságról szól. A laza fiskális politikának és fegyelmezetlenségnek nagy szerepe volt a lufi kipukkadásában. A tanulság mindenképpen az, hogy nagyobb hangsúlyt kell fektetni a szabályozásra és az átláthatóságra. A meglehetősen alacsony kamat arra ösztönözte az embereket, hogy több hitelt vegyenek

fel, a bankok a megfelelő fedezet hiányában is nyújtottak hitelt. A magas államadósság kockázatokat rejt, ezért csökkenteni kell, kezelhető szintre kell leszorítani. A nemzetközi hitelminősítő cégek sem voltak urai a helyzetnek. „Lassan ideje abbahagyni a válságkezelést, és helyette fenntartható politikákat kellene kialakítani” Csaba László (2010:19).

Néhány oldalban nagyon nehéz egy 358 lapos könyvet összefoglalni, a könyv nyilván sokkal részletesebben és alaposabban kifejti az érintett témákat. Közérthetően és egyszerűen megmagyaráz olyan jelenségeket és elméleteket, amelyek mögött meglehetősen bonyolult közgazdasági elméletek húzódnak meg. A logikus felépítésű könyv pontos elméleti megalapozottsága mellett szemléletes példákat és nemzetközi kitekintéseket is tartalmaz.

### **Felhasznált irodalom**

- Csaba László (2010): *Keynesi reneszánsz? Pénzügyi Szemle* 55. évf., 1. szám, 5–22  
Musgrave, R. A. (1959): *The theory of public finance*. McGraw-Hill, New York  
Stiglitz J. (2000): *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK, Budapest.