

A KÖLTSÉGVETÉSI POLITIKA FENNTARTHATÓSÁGA ÉS A SZABÁLYALAPÚ GAZDASÁGPOLITIKA

A költségvetési pénzügyek irodalmában a fenntarthatóság koncepciója csak az elmúlt két-három évtizedben került újra a vizsgálódás fókuszába. Ennek oka kettős. Az 1960-as évek végéig a fegyelmezett fiskális politikai gyakorlat nem igényelte annak állandó napirenden tartását. Csak az olajválságok idejére eső és azután állandósulni látszó költségvetési hiányok és a növekvő államadósság-állományok, illetve az ezek okán erősödő adósságkockázat irányította újra a figyelmet a költségvetési fegyelem fenntartásának fontosságára. Ezt a változást a közgazdaságtudományi elmélettörténetben beállott gyökeres változás kísérte. Az aktív keresletmenedzsmenst bírálataként megfogalmazódó monetarista kritika, illetve annak radikálisabb újklasszikus változata, a politikai döntéshozókról (és így a diszkrécionális költségvetési politika hatásosságáról) lesújtó véleményt fogalmazott meg, ami azután az aktív intézkedések korlátozásának irányába terelte a gazdaságpolitika alakítóit is. A következőkben e kettős – a fiskális politikai gyakorlat és a közgazdasági elméletek területén bekövetkezett – fordulat bemutatására vállalkozunk az Akadémiai Kiadónál megjelenő Költségvetési pénzügyek – Hiány, államadósság, fenntarthatóság című kötetünk bizonyos részeinek felhasználásával.

1. BEVEZETÉS

A II. világháború után meghatározóvá vált keynesiánus gazdaságpolitika az aggregált kereslet aktív manipulálása révén igyekezett biztosítani a gazdasági teljesítmények – ciklusoktól független – kiegyensúlyozott növekedését. E korai esztendőkből ugyan az aktivizmus az állami újraelosztás méreteit jelentősen megnövelte, de mindez jellemzően nem járt együtt a deficitfinanszírozás állandósulásával jó és rossz időkben egyaránt. Nem meglepő ezért, hogy a költségvetési politika értékelésében hosszú időn át – és különösen a II. világháborút követő jó két-három évtizedben – az volt a meghatározó, hogy képes-e hatékonyan teljesíteni a *Musgrave* [1959] által megállapított és a vegyes gazdaságokban azóta is hivatkozási alapként használt három funkciót: az allokációt, a redistribúciót és az anticiklikus politikát megvalósító stabilizációt.

Az 1970-es évektől kezdődően azonban egy másik koncepció is helyet követelt magának a fiskális politika hatásosságának értékelésében, sőt mostanra meghatározó viszonyítási ponttá nőtte ki magát. Ez az „új” koncepció a *fenntarthatóság*. Az idézőjel használatát az indokolja, hogy a neoklasszikus közgazdaságtan ezt a követelményt mindig is magától értetődőnek tekintette. Hogy a gazdaságpolitikai tárgyú írásokban mégis újszerűnek tetszik e fogalom használata, az elsősorban annak a ténynek köszönhető, hogy az 1970-es és 1980-as években országok viszonylag nagy csoportja kezdett prociklikus gazdaságpolitika alkalmazásába, túlzott hiányt és növekvő eladósodást megvalósítva, látszólag figyelmen kívül hagyva a költségek effektív korlátait.

A tartós hiány és a növekvő államadósság következményeinek vizsgálata rendkívül fontos mind elméleti, mind praktikus okokból. Az adósság ugyanis meghatározó módon korlátozhatja egy kormányzat gazdaságpolitikai mozgásterét. A külső gazdasági körülményektől független gazdaságpolitikai autonómia így jelentős mértékben sérülhet a valóságban. A mozgástér beszűkülése ráadásul nem ritkán megszorításokra kényszeríti a kormányzati szereplőket. A fenntarthatóság fogalma éppen arra a tényre irányítja rá a figyelmet, hogy egyetlen kormány sem költsézhöz nem követhet, annak ugyanis (kemény) felső korlátja van, amelyet – mint később látni fogjuk – olyan gazdasági tényezők határoznak meg, amelyekre a mindenkori politika rövid távon nem képes hatni.

2. KÍSÉRLET A FENNTARTHATÓSÁG KONCEPCIÓJÁNAK MEGHATÁROZÁSÁRA

A fenntarthatóság pontos meghatározása azonban nem egyszerű feladat, mivel sokan sokféleképpen használják azt. Leggyakrabban a gazdasági növekedés kontextusában merül fel a kifejezés. De mint Erdős [2004: 389] írja, ez esetben sem „elég tisztázott maga a fogalom, még kevésbé a fenntartható növekedést meghatározó tényezők sora, a vele kapcsolatos folyamatok jellemzői, érvényre jutásának feltételei.” Az utóbbi időben elterjedt egy másik, kiterjesztő jellegű értelmezés is, amely a fenntartható *fejlődésre* koncentrál, és amely különös érzékenységet mutat a környezeti szempontokra, illetve a szegénység, a társadalmi egyenlőtlenség stb. viszonyaira [lásd például Brundtland 1987].

Itt azonban a fenntarthatóság koncepciójának egy más értelmezését adjuk, mivel célunk a költségvetési politika hatásosságának vizsgálata. Legegyszerűbb megközelítésben a fiskális politika akkor tekinthető fenntarthatónak, ha a jövőben felmerülő elsődleges többletek összegének jelenértéke megegyezik a most a jelenben mért államadósság szintjével, vagyis előbbi fedezi utóbbit. Ha ez a feltétel teljesül, akkor egyetlen kormánynak sem kell tartania a fizetéseképtelenség kockázatától. Következésképpen a nagy és állandósuló költségvetési hiányok, amelyek az államadósság-ráta növekedését idézve elő fiskális kiigazításra szorítják a politikai döntéshozókat, nem tekinthetők fenntartható állapotnak.¹

A fenntarthatóság koncepciója arra utal tehát, hogy egy adott folyamat, tevékenység vagy politika folytatható-e akár véges, akár végtelen időtávon a jövőben. Ha valamiről azt tartják a piaci szereplők, hogy fenntarthatatlan, akkor az adott tevékenységgel kapcsolatban azzal a várakozással él a piac, hogy bizonyos jelenségek megszakítják, ellehetetlenítik az addigi folyamatokat, tevékenységeket. A költségvetési politika esetében történetesen arról van tehát szó, hogy amennyiben folyamatosan hiányt mutat a költségvetés (elsődleges) egyenlege, akkor az államadósság állománya nőni fog. Az eladósodás miatt egyre kockázatosabbá válnak az adósságot megtestesítő államkötvények mind visszavásárlási, mind pedig kamatfizetési szempontból. Magasabb kockázat mellett pedig mind kevésbé lesznek hajlandók a hitelezők fi-

¹ A kiigazítás költségei változhatnak a szerint, hogy azt maga a kormány kezdeményezi-e megelőzendő a súlyosabb károkat, vagy pedig a pénzpiacok kényszerítik erre rá a kormányt azáltal, hogy megvonják a hiány és az államadósság finanszírozásának további forrásait.

nanszírozni az érintett állam költségeit. A magas elvart hozam és kockázat párosa ezért sebezhetővé teszi az országot, különösen akkor, ha valamilyen külső sokk éri azt. A fenntarthatatlan költségvetési politika valójában éppen azért rendkívül kockázatos a nemzetgazdaságra nézve, mert minél jelentősebb a költségvetési hiány és minél magasabb a tartós államadósság mértéke (illetve minél rosszabb annak szerkezete), annál rugalmatlanabbá válik a költségvetés a különféle gazdasági sokkhatások kivédésére. Természetesen az egyes államok a szó köznapi értelmében ugyan nem mehetnek csődbe, ám tudatosítani célszerű, hogy az adósságnak ára van, amit a kormányoknak, illetve az állampolgároknak előbb-utóbb meg kell fizetniük.

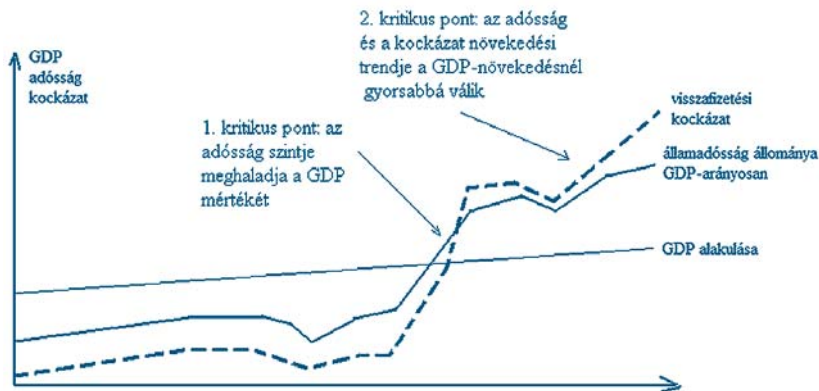
2.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS EGYENSÚLYA ÉS A KORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉSI KORLÁT

Államháztartási hiány esetén – ahol tehát a bevételek nem fedezik teljes egészében a kiadásokat – addicionális finanszírozási források bevonására kényszerül a kormány. A forrásbevonás jellemzően és meghatározóan államkötvények kibocsátásával történik, amelyeket az állam (többnyire a kincstár) a pénzügyi piacokon értékesít, és ami végső soron az állam tartozását, vagyis az államadósságot növeli.²

Államok rendre élnek is a hitelfelvétel lehetőségével. Az eladósodás melletti leggyakoribb érv az, hogy általa olyan közberuházások valósíthatók meg, amelyek a gazdasági növekedést támogató pozitív externális hatásokkal járnak. A piac ugyanis számos esetben nem vállalkozik olyan beruházások megvalósítására, amelyek megtérülése lassú, esetleg nem is várható, vagy fizetőssé tétele nem szolgálja a társadalom érdekeit stb. Ilyen helyzetekben az állam vállalkozik a hiányzó beruházások megvalósítására. A hitelfelvételt továbbá az is indokolhatja, hogy az érintett ország eszközállománya (vagyon) gyarapodásának hasznait nemcsak a jelen, hanem a jövő generációk tagjai is élvezhetik majd. A hasznok a jövőben nem pusztán azért állnak elő, mert a jövő generációi maguk is közvetlenül használhatják az adott beruházást (például utakat, hidakat stb.), hanem mert a gazdasági növekedés potenciáljának nagysága is fokozható, illetve az ország versenyképessége megerősíthető és így a bérek is szinten tarthatók vagy akár növelhetők is [Heijdra és Meijdam 2002]. A hitelfelvétel ekképpen a generációk közötti korrekt teherelosztást is szolgálhatja.

Az államháztartás *permanens* hiánya – amely az 1970-es évektől vált jellemzővé a világ számos fejlett országában – ugyanakkor az államadósság halmozódásához vezet, ami miatt mind nagyobb mértékűvé válik a gazdasági környezettől független kockázati tényező, az ún. visszafizetési kockázat (*default risk* – pontos fordításban a nemfizetés kockázata), ami egyebek mellett abból fakad, hogy a növekvő adósságszintet egyre kevésbé képes fedezni egy adott országnak vagy államháztartásának jövedelemszintje és vagyonállománya. (Az 1. ábra sematikus módon mutatja be az államadósság-állomány növekedésének hatásait.) A visszafizetési kockázat azután kockázati prémium (vagy felár) formájában jelenik meg és ölt testet az adósság után fizetendő kamatteherben, illetve a nem kamatozó államkötvények és kincstárjegyek

² De történhet a pótlólagos forrásbevonás az adósság monetizálásával is, azaz bankóprés használatával (köznyelvi kifejezéssel élve, az adósság elinflálása történik ekkor). Fejlett gazdaságokban ugyanakkor ez utóbbi opció ritkán vagy egyáltalán nem is játszik szerepet a költségvetési rés áthidalásában.



Forrás: saját szerkesztés

1. ábra Az államadósság-állomány növekedésének hatása az állampapírok és a felvett hitelek kockázatára

elsődleges értékesítési árfolyamában (magasabb diszkonttal). Az eladósodás folyamata tehát voltaképpen maga is egyfajta hiánynövelő tétellé válik és eljuttathatja a költségvetést abba az állapotba, amikor is a növekvő kamatterhek mellett a kiadások a korábbi adóbevétel szintjéből már nem finanszírozhatók. Az ilyen költségvetési pályát nevezik *fenntarthatatlannak*, mivel előbb-utóbb vagy az államháztartási kiadásokat vagy pedig a bevételeket, esetleg mindkettőt korrigálni kell a további finanszírozhatóság érdekében.

Fentiek okán ezért célszerű és közgazdaságilag indokolt bevezetni a *kormányzati költségvetési korlát* fogalmát, amelynek lényege, hogy reálértékben előirányozza, hogy az összes kiadás egyezzen meg az összes bevétellel. Azaz: a kormányzati fogyasztás, a szociális juttatások (transzferek) és a kamatfizetési kötelezettség (vagyis az állami kiadások) összességében ne haladják meg az adókból, egyéb gazdasági tevékenységekből és a pénzteremtésből származó összes bevételt.³

Amennyiben egy költségvetési időszakban deficit keletkezik, akkor a költségvetési korlát megköveteli, hogy a következő időszak bevételei az aktuális kiadásokon kívül a megelőző időszak adósságát is finanszírozzák, elkerülendő az adósságállomány növekedését. Ha pedig már a korábbi költségvetési időszakból is örököltünk felhalmozott hiányt, azaz államadósságot, akkor a költségvetési korlátba bele kell foglalni azt is, hogy a bevételek együttesen ne csak az aktuális kiadásokat fedezzék, hanem az adósságszolgálatból eredő kamatfizetési kötelezettséget és a tőketörlesztést is.

Dinamikus szemléletben a korábbi időszakok költségvetési politikájának a jelenlegi mozgástérre gyakorolt hatását is figyelembe kell venni, sőt számolni kell a jövőbeli döntések következményeivel is. Dinamikus megközelítésben tehát a költségvetési korlát azt követeli meg, hogy a múltban felhalmozott kötelezettségek és a jövő-

³ A költségvetési korlát esetében megkülönböztetjük annak statikus és dinamikus formáját. A statikus költségvetési korlát csak az adott időszak kiadásaival és bevételeivel számol, így figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy a korábbi időszakokban már keletkez(het)ett költségvetési hiány, amiből azután államadósság-állomány halmozódott fel (és amit nyilván finanszírozni kell).

ben felmerülő összes kiadás jelenértéke (PV) egyfelől, valamint a jövőben keletkező bevételek jelenértéke másfelől egyensúlyba kerüljön egymással, azaz:

$$\begin{aligned} & \text{PV (összes felhalmozott kötelezettség + jövőben felmerülő összes kiadás)} = \\ & = \text{PV (jövőben felmerülő összes bevétel)} \end{aligned} \quad (1)$$

Az elméleti költségvetési korlát természetesen nem zárja ki automatikusan sem az államadósság állományának akár csökkenő, akár növekvő változását, sem az adócsökkentés vagy kiadásnövekedés lehetőségét, csupán jelzi, hogy bármelyik bekövetkezte esetében az államháztartás másik két eleméből legalább az egyik módosul vagy az(oka)t módosítani kell. Praktikusán: a növekvő kiadások például vagy növekvő adósságállományt eredményeznek, vagy növekvő adókiivetést igényelnek. Amennyiben a gazdaságpolitika „felborítja” a költségvetési korlát által meghatározott egyenlőséget, akkor egyben az is megkérdőjeleződik, hogy az állam a jövőben egyáltalán képes lesz-e finanszírozni a növekvő adósságállományt, illetve a jelenleg kialakított kiadási szerkezetet fedezni tudja-e a jelenlegi bevételi szerkezet alapján. Ezt nevezzük röviden fenntarthatósági problémának.

2.2. A FENNTARTHATÓSÁG KONCEPCIÓJÁNAK FINOMÍTÁSA

A költségvetési fenntarthatóságot gyakorlati szempontból úgy lehet legegyszerűbben értelmezni, hogy a pénzügyi kormányzat igazodik az állam költségvetési korlátjához, és a jövőre nézve tartja magát a bevételek és kiadások egyensúlyához, lehetőség szerint elkerülve az államadósság állományának növekedését. Felmerül a kérdés: milyen tényezők alapján állítható, hogy a költségvetés fenntartható pályán halad? Legegyszerűbb megközelítésben nyilván a bevételek és a kiadások egymáshoz viszonyított aránya határozza meg, hogy az adósságállomány növekedik-e. Említettük továbbá, hogy a múltban felhalmozott adósságállomány egyértelműen meghatározza a (jelenben) fizetendő kamattartozások nagyságát. A fenntarthatóságot azonban – a gazdaságpolitika szempontjából nézve – külső, a gazdasági környezetből eredő tényezők is befolyásolják. Ilyennek tekinthető különösképpen a gazdasági növekedés üteme és a reálkamatláb nagysága. A gazdaság növekedési üteme előrevetíti az adóbevételek lehetséges növekedési ütemét. A gyors termelésnövekedés következtében például a vállalkozások által fizetett nyereségadó is bővül, vagy a hazai fogyasztás visszaesésével a forgalmi és hozzáadottérték-típusú adónemek esetében bevételkiesés várható. A reálkamatláb mértéke is meghatározó abban, hogy milyen drágán jut külső forrásokhoz az államháztartás, azaz mekkora hozamot kell fizetni az államadósságot megtestesítő állampapírokra. A kamatprémiumban megjelenik a visszafizetési kockázat, és egyéb más országhoz tartozó elem is. A nominális jegybanki alapkamat szintjét a gyakorlatban sok esetben az határozza meg, hogy a jegybank milyen kamatszint mellett látja elérhetőnek kitűzött inflációs célját. Az infláció tényleges alakulása pedig visszavezethető a fogyasztás alakulására, a valutaárfolyam alakulására és a kormányzati túlfogyasztás, azaz a költségvetési hiány kialakulására is. Mindezen tényezők együttesen alakítják egy ország költségvetésének fenntarthatóságát. Felhasználva ezen tényezőket, *Fatás et al.* [2003] és *de Grauwe* [2000] alapján az adósságállomány változásáról a következőket írhatjuk fel.

A költségvetés pozíciója a következőképpen áll össze nominálisan [Fatás et al. 2003]:

$$G_t + (1 + r_t)B_{t-1} = T_t + B_t \quad (2)$$

ahol G_t a kormányzati kiadások, B_t a fennálló adósságállomány, r a reálkamatláb, $(1+r_t)B_{t-1}$ az előző években felhalmozott adósság kamatfizetéssel növelt állománya, T_t pedig az adóbevételek értéke.

Kisbetűvel jelölve (2) tagjainak GDP-arányos értékét (illetve n -nel a GDP növekedési ütemét), valamint átrendezve az egyenletet úgy, hogy az adóbevételek GDP-hez viszonyított arányát baloldalra helyezzük, kifejezhetővé válik az adósságráta (vagyis az államadósság/GDP) értéke:

$$(g_t - \tau_t) + [(1 + r_t) / (1 + n_t)]b_{t-1} = b_t \quad (3)$$

ahol g_t a kormányzati kiadások GDP-ben mért aránya, τ_t az adóbevételek GDP-ben mért aránya, n a GDP növekedési üteme, b pedig az adósságráta (államadósság állomány/GDP).

Az adósságállomány változása (jelöléssel: Δb), vagyis az adott év költségvetési hiánya, pedig a következőképpen írható fel GDP-arányosan, ha abból indulunk ki, hogy a deficit azon kiadási és kamatfizetési hányad, amelyet már az adóbevételek nem fedeznek:

$$\Delta b = g - \tau + (r-n)b \quad (4)$$

De Grauwe [2000] megkülönböztetve jelöli a seigniorage, vagyis a pénzkibocsátásból származó bevételeket (jelöléssel: m), amivel (4) a következőképpen egészíthető ki:

$$\Delta b = g - \tau + (r-n)b - m \quad (5)$$

A (3)-(5) egyenletből megállapítható, hogy az adósságráta abban az esetben növekszik, ha

- (a) $r > n$ (vagyis az $[(1 + r_t) / (1 + n_t)]b_{t-1}$ tag számlálója magasabb, mint annak nevezője), azaz a reálkamatláb felülmúlja a gazdasági növekedés ütemét; és/vagy
- (b) a költségvetési egyenleg hiányt mutat, azaz $d_t = (g_t - \tau_t) > 0$; és/vagy
- (c) a pénzkibocsátásból származó bevételek (m) csökkennek.

A (4) egyenlet azért is hasznos, mert megmutatja: a befolyásoló tényezők egy része, mint a reálkamatláb, a GDP növekedési üteme, illetve az adósságállomány rövid távon nem befolyásolhatók érdemben a költségvetési politika eszközeivel. Kényszerhelyzetben ezért megoldást csak a kiadások és a bevételek (vagyis az elsődleges egyenleg) tételeinek változtatása jelenthet, csak ezek változtatásával javítható a fiskális pozíció, illetve állítható helyre a fenntarthatóság. Középtávon a költségvetési (visszafizetési és fizetőképességi) kockázatok mérséklésével a kormány már képes lehet hatni a kamatlábak alakulására, a kedvező üzleti környezet kialakításával pedig a növekedés ütemére is. A költségvetési többlet elérése pedig közvetlenül is lehetőséget teremt az adósságállomány csökkentésére.

2.3. FENNTARTHATÓSÁG VÉGTELEN IDŐTÁVON

Minthogy a gyakorlatban az államok jellemzően (bár nem szükségszerűen) stabil szereplői a történelemnek, ezért a fenntarthatósági problémát nem elegendő csak rövid illetve középtávon vizsgálni, ehelyett célszerű végtelen időtávot feltételezve vizsgálni. Természetesen megesisik, hogy bizonyos államok felbomlanak, mások egyesülnek, illetve beolvadnak egy másikba, vagy akár az államforma is átalakulhat, de ilyen esetekben is rendezni kell az elődállam eszközállományának és adósságállományának felosztását. Még olyan extrém esetekben is, mint amikor kezdetben a Szovjetunió nem ismerte el a korábbi cári Oroszország adósságát, a hitelpiac mégiscsak rákényszerítette az új államalakulatot arra, hogy rendezze a cári államkötvények visszavásárlását és hitelek törlesztését – még ha nem is teljes értékében.

A végtelen időtáv feltételezése elvileg arra is lehetőséget teremt, hogy az államok folyamatosan eladósodjanak. Az adósság végtelen (vagy korlátlan) ideig történő görgetését nevezi az angolszász szakirodalom *Ponzi-játéknak*. *Buiter* [2004], illetve *O'Connell* és *Zeldes* [1988] szerint azonban az államháztartás esetében a Ponzi-játék azért nem valóságos, illetve nem lehetséges, mert véges számú kötvényvásárló esetén egy részüknek végtelen időtávra kellene államkötvényt tartania. Minthogy azonban az egyének véges életben, illetve időtávban gondolkodnak, ezért a végtelen időtávú államadósság-görgetés sem valós feltételezés. *Buiter* [2004] szerint a Ponzi-játékot a valóságban ráadásul még az is ellehetetleníti, hogy a tőkepiacok nem tökéletesek, és a jövőbeni bizonytalanság nem küszöbölhető ki teljes mértékben.

Előbbiek okán elvárható ezért, hogy az állam a beláthatatlan jövőben, azaz a végtelenben visszafizesse minden adósságát és azok kamatterheit is. Így tehát az adósságmenedzseléstől elvárható, hogy az államadósság állománya nullához tartson a végtelenben. Ebből az összefüggésből pedig levezethető, hogy a költségvetés aktuális és jövő időszakokra vonatkozó egyenlegében milyen mértékű deficit tolerálható, vagy éppen milyen mértékű többlet kitermelése célszerű a fenntarthatóság megőrzése érdekében.

A költségvetési politikával kapcsolatos fenntarthatósági elvárás tehát alapvetően hosszú távra vonatkozik. A gyakorlatban ez úgy jelenik meg, hogy számításánál figyelembe veszik a nemzetgazdasági teljesítmény alakulásának, illetve javulásának ciklikusságát. E szerint a konjunkturális okok miatt előálló időszakos hiány elfogadható, mivel azt (elvben) ellensúlyozhatja a felívelő gazdasági ciklusok során realizált költségvetési többlet. Ezért – pontosítva a korábbi meghatározásokat – a fenntarthatóság kritériuma a következő legyen: a nettó adósságállomány szintjének jelenértéke, azaz a kezdeti államadósság értéke és a jövőbeli költségvetési hiány jelenértéke összesen nem haladhatja meg az összes jövőbeli költségvetési többlet jelenértékét [*Buiter* és *Grafe* 2004, illetve *Chalk* és *Hemming* 2000].⁴

Praktikus kérdésként merül fel, hogy fenntarthatósági szempontból létezik-e biztonságos szintje az államadósságnak? Alacsony, 10 százalékos GPD-arányos állam-

⁴ *McCallum* [1984] egy további csapdára hívja fel a figyelmet, amikor azt állítja, hogy sérül a fenntarthatóság abban az esetben is, amikor az államadósság növekedési üteme gyorsabb, mint a kamatláb növekedési üteme, de lassúbb, mint a GDP növekedése. Ilyen helyzetben GDP-arányosan ugyan látszólag csökken az adósságállomány, ám valójában sérül a fenntarthatósági követelmény.

adósság mellett például létezhet-e egyáltalán reálisan olyan költségvetési egyensúlytalansági veszély, ami fenntarthatatlanná teszi a költségvetést? Vagy másik oldalról, szükségszerű-e az, hogy azok az országok, amelyek magas államadósság-állománnyal rendelkeznek, előbb-utóbb elbukjanak? A szakirodalom valójában nem talált még egzakt meghatározást az államadósság „biztonságos” szintjére. Empirikus megfigyelésekből következtetett már *Reinhart, Rogoff és Savastano* [2003] vagy Buitter és *Patel* [1992] is, amelyek alapján a feltörekvő piacok esetében 15–20 százalékos, a fejlett országok esetében 20–30 százalékos GDP-arányos államadósság-szintet tartanak a szerzők a fenntarthatóság szempontjából biztonságosnak. Ez azonban vitatható, hiszen a magasabb adóbevétel, vagy nagyobb eszközállomány egyben magasabb fedezetet is jelent. Nem véletlen ezért, hogy Nagy-Britanniában például, ahol az adóbevételek a GDP 30 százaléka körül mozognak, már 45 százalékos adósságszint is kirívóan magasnak minősül, míg a 45 százalék körüli újraelosztási hányaddal bíró Franciaország esetében a 60 százalékos adósságrátát is elfogadhatónak tekintik. Másik oldalról viszont Olaszország vagy Belgium évtizedekig volt képes államcsőd nélkül menedzselni a 100 százalék körüli, sőt azt meghaladó GDP-arányos államadósság-állományt is.⁵

Joggal merülhet fel az a kérdés, hogy amennyiben az állam költségvetési korlátja is kemény abban az értelemben, hogy a piacok nem hajlandók vég nélkül finanszírozni a felelőtlen állami túlköltekezést, akkor miért válhatott jellemzővé a nagymértékű, a gazdaság potenciális teljesítményét is visszavető eladósodás az országok egy részében az 1960-as évek végétől egyfelől, illetve mi szükség volt az 1990-es évek elejétől a költségvetési politikában megjelenő, gyakorta számszerű formában is definiált, fiskális politikai szabályok bevezetésére másfelől? A kérdés megválaszolásához a közgazdasági elmélettörténetet hívjuk segítségül a következő részben.

3. A GAZDASÁGPOLITIKAI AKTIVIZMUS KORLÁTAI

A stabilizációs politika hatásosságának megítélése nem volt és ma sem egységes a közgazdaságtudományban. Az 1929–33-as nagy gazdasági válságot, illetve különösen a II. világháborút közvetlenül követő évtizedekben az a meggyőződés vált uralkodóvá, hogy az aktív gazdaságpolitika érdemben és sikeresen képes reagálni a gazdaságot érő egyensúlyi zavarokra, ezért – különösen Európa jóléti államainak kormányai – erőteljesen támaszkodtak az anti-ciklikus gazdaságpolitika alkalmazására. A múlt század harmincas éveire *John M. Keynes* nyomán az a nézet vált meghatározóvá, miszerint a gazdasági növekedés lassulása és a recesszió végső oka az elégtelen kereslet. Keynes követői mind a mai napig úgy vélik, hogy a magánszektor – a várakozások állandó változása okán – ki van téve a gazdasági aktivitás jelentős volatilitásának. Attól függően például, hogy a vállalkozók pesszimisták vagy éppen optimisták saját jövőbeli profitkilátásaik megítélésében, a gazdaság hol leszálló, hol pedig felszálló ágba kerül. Az így kialakuló üzleti ciklusokat a kormányzat – jegybanki és fiskális politikai eszközeivel – tompítani képes, sőt ez egyben egyik legfőbb feladata is.

⁵ Magyarországra készített becslésében *Orbán és Szapáry* [2006] a GDP 40 százalékában határozta meg a biztonságosan fenntartható államadósság-szintet.

Az aktív gazdaságpolitika egyik legismertebb empirikus tétele az ún. Phillips-görbe hipotézis. Az ötvenes években megfogalmazott, keynesi alapokon nyugvó Phillips-görbe hipotézis azt rögzíti, hogy a munkanélküliség rátája és a munkabér változása (vagy másként a bérinfláció) között negatív kapcsolat áll fenn [lásd Philips 1958].⁶ Az 1861 és 1913 közötti időszak adataira illesztett negatív lejtésű görbe (a Phillips görbe) üzenete az volt, hogy nem lehet egyszerre, egy időben biztosítani a makrogazdaság-politika két célját, azaz a munkanélküliség felszámolását és az infláció leszorítását, a kettő között ugyanis átváltás feszül. A szükségszerű választás korlátként jelent meg a kormányzati gazdaságpolitikai döntésekben is: ha ugyanis egy kormány mérsékelni kívánta a munkanélküliséget, akkor szükségszerűen a bérek – és így az általános árszínvonal – emelkedésével kellett számolnia (és fordítva).

Az infláció és a munkanélküliség közötti negatív kapcsolatot több tényező is magyarázhatja. Ha például az áruk és szolgáltatások iránti piaci kereslet váratlanul megnő (felülmúlva a korábban tervezettet), miközben a gazdaság potenciális szintjén teljesít, akkor a termelők és szolgáltatók emelik áraikat, ami a munkavállalókat is jobb helyzetbe hozza, hiszen magasabb béreket alkudhatnak ki a maguk számára. Minél inkább felülmúlja a tervezett kiadás a potenciális kibocsátást, annál inkább felgyorsulhat az árak felfelé irányuló elmozdulása.⁷

Ha a *trade-off*-al minden kormánynak szembesülnie kell, akkor a kérdés értelem-szerűen az lesz, hogy mit választ adott vezetés: alacsony munkanélküliséget (viszonylag magas inflációval párosítva), vagy alacsony inflációt (relatív magas munkanélküliség mellett). Általánosságban elmondható, hogy a II. világháborút követő évtizedek baloldali kormányai az előbbi, expanzív jellegű gazdaságpolitika érvényesítését választották Nyugat-Európában, míg jobboldali (konzervatív) kormányok az utóbbi, restriktív jellegű politika mellett tették le voksukat.

A keynesiánus anticiklikus politika számára a valódi kihívást már az 1960-as évek közepétől azok az elsősorban strukturális feszültségek jelentették, amelyek nagyban szerepet játszottak a gazdasági teljesítmény romlásában, illetve az infláció meglódulásában és tartóssá válásában. Mások mellett a következő strukturális kihívások jellemezték a hatvanas és hetvenes évek fordulóját: (1) a kormányzati kiadások (nemcsak vásárlások) értékének és arányának drasztikus növekedésével jelentősen átrendező-dött a nemzetgazdasági aggregált kereslet, illetve mind jobban függetlenedett is a gazdasági ciklusoktól; (2) a kormányzati anticiklikus politikában jelentős mértékben csökkent a fizikai tőkeberuházások és pótlások szerepe, megnőtt viszont a tartós

6 Phillips eredetileg 1861 és 1957 közötti adatokat vizsgált, de eredményeit csak az 1861 és 1913 közötti időszak alapján vázolta fel. Úgy találta ugyanis, hogy az 1913 utáni időszak (két világháborúval, a háborúk közötti protekcionizmussal stb.) nem volt alkalmas arra, hogy általánosítható következtetéseket lehessen levonni belőle. Ezt egyebek mellett azért is fontos lehet tisztázni, mert az adott időszakban még egyáltalán nem volt meghatározó mértékű az állam részvétele a gazdaságban. Az infláció és a munkanélküliség (illetve ezek változása) nem kormányzati beavatkozás következményei voltak, hanem a gazdaság természetéből, az üzleti ciklusok meglétéből (szűkebben: a munkaerő iránti kereslet változásaiból) adódtak.

7 A Phillips-görbe eredeti koncepciója statikus várakozásokra épült, amelynek lényege, hogy a várható infláció mértéke nem változik, az egyének pedig nem várnak változást az infláció alakulásában. Amikor a munkanélküliség magas, akkor az infláció alacsony, illetve fordítva. Az átváltás mértéke, vagyis a Phillips görbe helyzete és alakja rögzített, az nem változik évről-évre.

fogyasztási cikkeké; (3) a szolgáltatások szerepe folyamatosan és dinamikusan értékelődött fel; (4) a növekvő reáljüvedelmek egyre nagyobb hányadát megtakarításokban tartották a háztartások, ezek fluktuációja a ciklusokban felerősödött; (5) az olajválságok ársokként hatottak a fejlett világ országaira, ami kiigazítás hiányában a költségvetések rohamosan növekvő hiányát, eladósodását vetítette előre; (6) Európában ráadásul az erős szakszervezetek rugalmatlanná tették a munkaerőpiacot, a bérek változása csak felfelé történhetett [Mátyás 1999].

3.1. A MONETARISTA KRITIKA

Az 1960-as évek vége, valamint az 1970-es évek eleje fordulatot hoztak a tekintetben, hogy úgy állandósult az infláció magas szintje, illetve romlott a pénz vásárlóereje, hogy közben a kormányoknak aktív gazdaságpolitika mellett sem sikerült csökkenteniük a munkanélküliséget, illetve növelniük a kibocsátást. Az új jelenségre, amely a *stagfláció* nevet kapta, meggyőző magyarázattal szolgált *Milton Friedman*, aki a *munkanélküliség természetes rátája* hipotézisének felállításával amellelt érvelt, hogy a potenciális kibocsátás szintjén teljesítő gazdaságban is létezik munkanélküliség. Friedmann vallotta, hogy az alulfoglalkoztatottság strukturális jelenség, ami más megközelítésben azt is jelenti, hogy az elégtelen kereslet, mint a munkanélküliség kiváltó oka, nem játszhat szerepet a természetes ráta hipotézisben.⁸

Felvetődik a kérdés: miként módosul a monetáris (és fiskális) politikáról alkotott elképzelés a keynesi kritikát megfogalmazó, monetarista világban? A pénzügypolitika alkalmazásának hatásosságát illetően a friedmani (vagy szélesebben monetarista) elmélet szerénységre int. Ha a gazdaságvezetés a munkanélküliséget annak természetes rátája alá kívánja szorítani, akkor a jegybank expanzióba kezd. Az expanzió következtében megnő az árszínvonal, amit a munkaadó úgy érzékel, mintha csak a saját termékei ára nőtt volna meg az árupiacon, ezért csökkenő reálbér mellett többet kíván előállítani termékeiből, amihez több munkaerőt foglalkoztat. Az expanzió hatására tehát először nő a kibocsátás és csökken a munkanélküliség – akár egy keynesi modellben. (A nem-anticipált inflációt a munkaadó ugyanis mint árárványváltozást érzékeli, és nem mint az általános árszínvonal emelkedését.) A munka iránti kereslet növekedése megemeli a nominális béreket, amire válaszul a munkakínálat is emelkedik, hiszen a munkavállaló számára a reálbér – látszólag – emelkedett. De miként lehetséges az, hogy amíg a munkaadók reálbércsökkenést, addig a munkavállalók reálbér-növekedést érzékelnek? Erre a választ *az adaptív várakozások elmélete* kínálja, amely szerint az egyének valamely változóra vonatkozó várakozásaikat az érintett változónak a jelenben már ismert, megfigyelt értékeire (ideértve a múlt már megismert értékeit is) alapozzák. E szerint tehát a piacon érdekelt mindkét fél adaptív várakozásokat alakított ki a nominálbér és az árszínvonal nagyságára vonatkozóan. A monetáris expanzió hatására pedig „a foglalkoztatás valójában azért nőtt, mivel a reálbérek egyszerre csökkentek *ex post* a munkaadók, és növekedtek *ex ante* a munkavállalók számára” [Friedman 1986:231].

⁸ A munkanélküliség természetes rátája kapcsán indokolt megemlíteni *Edmund Phelps* (szintén Nobel-díjas) közgazdász munkásságát is. Lásd különösen Phelps [1968].

Egy bizonyos idő eltelte (az igazodási periódus) után azonban a felek felismerik és megértik, hogy az árszínvonal és a nominálbér ugyanakkora ütemben nőttek, azaz az expanziós politika jótékony hatása csak rövid távon érvényesülhet. A Phillips-görbe hipotézis rövid távon tehát Friedman elméletében is él. Az oksági összefüggés azonban nála fordított: nem a munkanélküliség csökkenésének (a reálbérek emelkedésének) van inflációs hatása, hanem a gazdaságpolitikai expanzió okozta árszínvonal-emelkedés váltja ki a foglalkoztatottság szintjének növekedését. Az átmeneti fellendülés tehát egyértelműen monetáris jelenség. Hosszú távon az expanzió jótékony hatása eltűnik, a foglalkoztatottság visszaáll eredeti szintjére a munkanélküliség természetes rátája mellett. Ami eredményként marad, az az infláció, illetve az így megemelkedett árszínvonal. És persze az a tény, hogy a gazdaság „gazdagabb” lett egy, a politika által kikényszerített, mesterségesen gerjesztett ciklussal.

Friedmannál tehát csak azért volt sikeres rövid távon a gazdaságpolitika, mert képes volt megtéveszteni az *adaptív várakozásokkal* rendelkező munkavállalókat. Minden egyes alkalommal, amikor az állam természetes rátája alá kívánja szorítani a munkanélküliséget, végső soron csak az inflációt növeli (a Phillips-görbe hosszú távon tehát egy függőleges egyenes). A monetarista üzenet világos: a gazdaságpolitikának tartózkodnia kell attól a keynesiánus keresletmenedzsmenttől, amely vállalt célja szerint a teljes foglalkoztatottság megteremtésére törekszik. A munkanélküliség természetes rátája ugyanis az a legalacsonyabb munkanélküliségi ráta, ami infláció nélkül hosszú távon is fenntartható.⁹

Mivel a monetáris politika képes lehet növelni a nominális keresletet, és ezáltal megzavarni a gazdasági szereplők előrelátását (bár tartós hatása csak a ciklusok mesterséges gerjesztése), ezért a jegybanki politika feladata egyszerűen arra korlátozódik, hogy biztosítsa a gazdaság zavarmentes működését, egyenletes növekedését. Friedman és követői számára előbbiekből az a gazdaságpolitikai ajánlás adódott, hogy egy jól teljesítő jegybank feladata a pénzkibocsátás stabil, időben állandó ütemű bővülését biztosítani. Az ún. „k-szabály” alkalmazásának lényege, hogy előre meghatározza (előírja) a pénz kínálatának növekedési ütemét, annak értéke tehát konstans – függetlenül egyéb paraméterektől, ideértve a gazdaság reálnövekedési ütemét is. Az aktivista politika által pártolt eseti jegybanki pénzkínálat-változtatás helyett tehát a monetaristák által támogatott szabály azt írja elő, hogy a monetáris hatóság emberei a mindenkori gazdasági körülményektől függetlenül növeljék a pénz kínált mennyiségét egy előre megadott ütemben.

Ha a monetáris hatóság tartja magát ezen egyszerű gazdaságpolitikai szabályhoz, akkor a piaci szereplők képesek lesznek meghatározni az infláció tényleges nagyságát, továbbá nem kerülhet sor arra, hogy (adaptív várakozásaik okán) összetéveszték az árszínvonal-változást az árárány-változással. Ha minden változás anticipált lenne, akkor megszűnne a reálváltozók mesterségesen indukált ingadozása, ehelyett az ár-

⁹ Természetesen a munkanélküliség természetes rátájának csökkentésére ez esetben is van lehetőség, ám annak eszköze nem lehet a keresletbővítés. Ehelyett a strukturális feszültségek oldását, a szerkezetváltás elősegítését, a technológia fejlődésének, kibontakozásának és terjedésének előmozdítását javasolták a monetaristák. Az alapvető kérdés ebben a megközelítésben ezért az lesz, hogy milyen módon lehet oldani a szerkezeti feszültségeket, visszasságokat, illetve, hogy egyáltalán mekkora a munkanélküliség természetes rátája.

színvonal változása „fogna fel” minden (egyéb) változást. A reálváltozók mozgása a gazdaság tényleges (reál), tehát nem a pénz kiváltotta változásait tükrözné. „A monetáris hatóságok nagymértékben képesek hozzájárulni a gazdasági stabilitáshoz, ha ők maguk is stabil politikát választanak, és ahhoz tartják is magukat” [Friedman 1986: 238]. A pénz semlegességének tétele így Friedmannál is megjelenik. Hosszú távon, amikor az infláció anticipálttá lesz, az alkalmazkodás egésze az árszínvonalat „terheli”.

Ami pedig a fiskális politikát illeti: a kormányzati vásárlások egyszeri/átmeneti növekedése még rövid távon sem lehet hatásos Friedman modelljében, mivel az nem gyakorol hatást a permanens jövedelemre és így a fogyasztásra sem. Másként: hiába a kormányzati kiadások növekedése, ha nem működik a költségvetési multiplikátorhatás. Annál inkább érvényre jut azonban a kiszorítási hatás.

3.2. A GAZDASÁGPOLITIKA HATÁSTALANSÁGÁNAK ÚJKLASSZIKUS MAGYARÁZATA

Az újklasszikusok monetarista alapokon ugyan, de még radikálisabb formában tagadták a gazdaságpolitika hatásosságát. Elméleti rendszerük központi eleme *a racionális várankozások tétele* lett.¹⁰ A racionális várankozások elmélete mára szervesen beépült a közgazdaságtudományi elemzésekbe. Megjelenése a hetvenes években azonban egy akkor már stabilnak látszó konszenzust rúgott fel, egyszermind új alapokra helyezte a makroökönómia tudományát. Az 1950-es és 1960-as években virágzott – a keynesiánusok és kritikusaik által egyaránt osztott – ún. neoklasszikus szintézis három fő pillérre épült:

- (a) a makroökönómia elköteleződése a mikroökönómiában akkor már régóta használt optimalizációs eljárások alkalmazása iránt (mármint a makrogazdasági viselkedés modellezésében);
- (b) az előbbire alapozott makrogazdaság-politikai ajánlások megfogalmazása; és
- (c) erős meggyőződés abban, hogy a rövid távon érvényesülő árragadósság az oka a gazdasági fluktuáció(k)nak.

Az újklasszikus makroökönómia azonban túllépett e konszenzuson, a racionális várankozások megjelenésével a formálódó *új neoklasszikus konszenzus* immár az intertemporális optimalizációs eljárásra tért át, és ezzel együtt megteremtette az új, dinamikus környezetben alkalmazott mikroalapú makroökönómiát. Az újklasszikus makroökönómia képviselői feltételezték, hogy a racionális várankozásokkal bíró egyének döntéseikben minden rendelkezésükre álló információt felhasználnak, végeredményben így a lehetséges legjobb becslés születik.¹¹ A gazdaságpolitika felől nézve mindez azért jelent forradalmian új megközelítést, mert a fiskális vagy monetáris po-

10 Az újklasszikus ökonómia hatására később maga Friedmann is a racionális várankozásokra alapozta elméletét és feladta az adaptív várankozások (és a monetáris illúzió) tételét. Friedman munkáiban a változást *Robert Lucas* időközben megjelent írásai inspirálták, ahogy arra *Király* [1998] rámutat.

11 Ami persze nem jelenti azt, hogy minden lehetséges és elképzelhető információval bírnak a gazdasági szereplők, viszont amiről tudnak, azt beépítik döntéseikbe. A racionális előrejelzés nem tökéletes ugyan, de mihelyst hibát észlel az egyén, korrigálja azt. Ugyanazt a hibát tehát nem követi el kétszer a döntéshozó. A hiba nem szisztematikus, az véletlenszerűen változik. Az előrejelzés ezért átlagon lesz korrekt.

litika immár nem külső adottság, hanem a modell részévé válik, annak endogén tényezője lesz. A piac szereplői információval bírnak nemcsak a gazdaság múltbéli és jelenlegi kondíciójáról, hanem a gazdaságpolitika természetéről is, és következtetni tudnak annak jövőbeli alakulására a rendelkezésükre álló információk alapján. Ebben a felfogásban a gazdaságpolitika egyszerűen nem lehet sikeres, mert bármi, amit a gazdaságvezetés ismer, tud, azt a rendelkezésére álló információk alapján ismeri, tudja a gazdaság egyéb szereplője is. A kormányzat (vagy jegybank) bármilyen lépését ezért ellensúlyozza, ha tetszik, semlegesíti a piac. Amennyiben tehát az egyének arra számítanak, hogy az állam saját pénzügypolitikai eszközeivel kísérli meg ösztönözni a gazdasági teljesítményt, a hatás az árak emelkedése lesz csupán. Ha ugyanis feltételezzük az egyénekről, hogy racionálisak és előrettekintők, akkor inflációs várakozásaiknak megfelelően már *előre* számolnak az aggregált kereslet mesterséges ösztönzésének pénzrontó hatásaival. Racionális várakozások és előrettekintő egyének mellett a gazdaságpolitika élénkítő akciói így már fogantatásukkor sikertelenségre vannak ítélve.

A reálkibocsátás, illetve a foglalkoztatottság szintje csak abban az esetben térhet el potenciális, illetve természetes szintjétől, ha előre nem látott keresleti és/vagy kínálati sokkhatás éri a gazdaságot. A nem várt sokk forrása természetesen lehet maga a diszkrecionális módon alakított gazdaságpolitika is. E gazdaságpolitikai sokk azonban nem lehet szisztematikus, nem lehet szándékolt abban az értelemben, hogy bizonyos (a piac által ismert) célváltozókhoz lenne kötve. Ha az aggregált kereslet nagyobb mértékben nő, mint amennyit a magánszféra ebből „előre látott”, akkor a kormányzat (jegybank) akcióját (átmenetileg) siker kíséri: nő a kibocsátás. Ahhoz, hogy például a monetáris hatóság növelni tudja a kibocsátást, és a természetes munkanélküliség rátája alá tudja szorítani az aktuális munkanélküliséget, úgy kell növelnie a pénzmennyiséget állományát, hogy az váratlanul történjen és csak átmenetinek bizonyuljon.

Az újklasszikus ökonómia képviselőinél végletessé válik az a friedmani meggyőződés, miszerint a gazdaság instabilitásáért nem a privát szektor (beruházási) döntései, hanem a hibás gazdaságpolitikai lépések, a rossz kormányzati akciók tehetők felelőssé. Ebben a megközelítésben a gazdaságpolitika maga válik a bizonytalanság forrásává. A bizonytalan környezetben megnövekedett diszkontráta miatt szélsőséges esetben az egyének oly mértékben foghatják vissza beruházásaikat és fogyasztásukat, ami a gazdasági aktivitás drámai mérséklődésével jár(hat) együtt. A keynesi gazdaságfilozófiával szemben kifejtett, a neoklasszikus tanokat újrafogalmazó és végletekig kiélező újklasszikus ökonómia lesújtó véleményt fogalmaz meg a gazdaságpolitikáról: a pénz semlegességéhez hasonlóan érvényesül a gazdaságpolitika semlegessége is, sőt a „jó szándékú” gazdaságpolitika hatásában akár káros is lehet a gazdasági teljesítményre. A politika természete okán – ajánlásuk szerint – ezért célszerű a (gazdaság élénkítése és saját újraválasztási esélyeinek növelése céljából) csalásra hajlamos politikusokat a lehető legegyszerűbben távol tartani a gazdasági tervezéstől és döntésektől.

Barro és Gordon [1983] klasszikusnak számító írásukban ezért a diszkrecionális politika helyett a szabálykövetést ajánlja a gazdaságpolitika alakítóinak figyelmébe. Elismerik, hogy a szabály csak második legjobb megoldás, ám a társadalmilag kívánatos opció mégis az, ha a politikások önkorlátozást gyakorolnak, lemondva döntési

autonómiájukról (illetve annak bizonyos részéről). A gazdaságpolitikai szabály ugyanis maga is közvetlenül része lesz az egyének informáltságának, így használatával lehetővé válik, hogy ne a gazdaságpolitika legyen a sokkok forrása. A szabályok alkalmazásában az a meggyőződés fejeződik tehát ki, hogy a gazdaságpolitika függetleníthető a mindenkori politikától, a politikai döntéshozók szándékaitól. A gazdaságpolitika ebben az új felfogásban előre meghatározottá, *endogénné* válik.

A diszkrecionális politikával szembeni fenntartásokat megfogalmazó közgazdászok sem egységesek azonban azt illetően, hogy konkrétan mi módon és milyen mélységben célszerű korlátozni a gazdaságpolitika alakítóit. Ha a spektrum egyik végén az eseti politika áll, akkor annak másik végén az olyan szigorú szabályok találhatók, amelyek előre meghatározzák valamely változó értékének pontos nagyságát vagy változásának mértékét. A választás mindazonáltal nem egyszerű a különféle szabályok között. *Kydland* és *Prescott* [1977] például arra figyelmeztet, hogy nem létezik *legjobb* gazdaságpolitikai szabály. Egy szabály pontosan annyit ér, amennyit az érintettek tulajdonítanak neki. Ha tiszteletben tartják azt, akkor a szabály valóban jó megoldás, ha azonban áthágják – még ha jól is tervezett –, akkor eredménytelen. Ami tehát döntő a szabályalkalmazásban, az az, hogy kialakul-e a szabálykövető magatartás, amit a megfelelő politikai és gazdasági intézmények támogathatnak.¹²

A költségvetési politikában azért nyúlnak az államok a szabályok alkalmazásához, hogy megakadályozzák, hogy akár a jelen, akár pedig a jövő kormányok eltérjenek a társadalmilag kívánatos fiskális pályától.¹³ A fiskális szabályok ilyen módon külső nyomásként, kényszerként értelmezhetők. Mivel a szabályok használata által endogénné válik a gazdaságpolitika, ezért a várakozások is hatással vannak a gazdaságpolitika lehetőségeire, meghatározva a mindenkori politika mozgásterét. A fiskális szabály egyszerűsít(het)i is a döntéshozatalt, támogat(hat)ja a fiskális fenntarthatóságot és szűkít(het)i a rövidlátó és opportunistá gazdaságpolitikai döntések körét.

Természetesen fiskális szabályok alkalmazása mellett is nyúlhat az állam diszkrecionális eszközökhöz azzal az alapvető szándékkal, hogy megváltoztassa a gazdasági szereplők várakozásait. A kormányok főként akkor döntenek diszkrecionális lépések mellett, ha céljuk a gazdaság mélyreható (és tartós) reformja, bizonyos korábban folytatott gyakorlattal való egyértelmű szakítás, a gazdaság egyensúlyhiányos fejlődési pályájának kiigazítása. A fiskális politikai szabályok alkalmazása tehát egyáltalán nem zárja ki a diszkrecionális politika bevetését. Ám a szokásos érveléssel ellentétben, miszerint az eseti beavatkozást a rövid távú célok (különösen a stabilizáció) érdekében fejti ki a kormány, ez az új konszenzus arra világít rá, hogy a diszkrecionális politika a strukturális reformok eszköze, azaz a hosszú távú szerkezeti igazodás megfelelő terepe.

4. ZÁRSZÓ

A költségvetési politika kontextusában értelmezett fenntarthatóság koncepciója tehát mára a közgazdasági irodalom egyik kitüntetett kutatási területévé vált. „Nép-

¹² Finn *Kydland* és Edward *Prescott* munkásságáról magyarul részletesen lásd *Szabó-Bakos* [2005].

¹³ Az eltérések okairól részletesen lásd *Benczes* [2008].

szerűségét” elsősorban az 1970-es évek eladósodási hullámának köszönheti, amely kényszerűen új megvilágításba helyezte az addig jobbra az akadémiai irodalomban mellőzött fiskális politikát (legalábbis a monetáris politikával összevetésben). A kialakult új konszenzus formálói a keynesi gazdaságpolitikával szembe fordulva, a problémák forrásaként, nem pedig a stabilizáció kézenfekvő eszközeként tekintettek (és tekintenek) a költségvetési politikára. Előbb a monetarista kritika, majd pedig az újklasszikus makroökonómia formálta át gyökeresen a fiskális politika hatásosságáról vallott nézeteinket. E paradigmaváltás – és különösen az ún. szabályalapú gazdaságpolitika felértékelődése – a gyakorlat szintjén is számos változást eredményezett. A tartós hiány és eladósodás, az államháztartás reformjának késleltetése vagy elakadása, illetve az előbbiektől nyilván nem függetlenül romló gazdasági teljesítmény, arra ösztökélték a meghatározó nemzetközi intézmények, sőt közösségek (lásd különösen az Európai Unió) véleményformálóit, hogy a gyakorlatba is átültessék az új fel fogás sarokpontjait. Ez a folyamat kulminálódott a többi között a washingtoni közmegegyezés fiskális fegyelmet hirdető programpontjaiban, illetve az Európai Unió fiskális politikai játékszabályainak – így különösen a Stabilitási és Növekedési Egyezménynek – a kialakításában is. Habár a jelenlegi válságban újra felerősödött a diszkracionális fiskális politika szerepe – különösen a zéró- vagy közel zérószintre beállított jegybanki alapkamatok mellett –, ám a fenntarthatóságra való törekvés igényét, mint közép- és hosszú távú célt, egyetlen kormányzat sem tévesztheti szem elől.¹⁴

IRODALOM

- Barro, R. J.–Gordon, D. [1983]: Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy. *Journal of Monetary Economics* 12(1): 101–121.
- Benczes István [2008]: A költségvetési hiány politikai gazdaságtana. *Közgazdasági Szemle* 55(3): 218–232.
- Brundtland, G. H., szerk [1987]: *Közös jövőnk*. ENSZ-jelentés.
- Buiter, W. H. [2004]: *Fiscal sustainability*. Kézirat, European Bank for Reconstruction and Development, január.
- Buiter, W.–Grafe C. [2004]: Patching up the Pact: Some suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union. *Economics of Transition* 12(1): 67–102.
- Buiter, W. H.–Patel, U. [1992]: Debt, deficits and inflation: an application to the public finances of India. Megjelent: Amaresh, B.–Stern, N., szerk: *Tax policy and planning in developing countries*. Oxford University Press, 94–131.
- Chalk, N.–Hemming, R. [2000]: Assessing fiscal sustainability in theory and practice. *IMF Working Papers* WP/00/81. szám, Washington D.C.
- Csaba László [2010]: Keynesi reneszánsz? *Pénzügyi Szemle* 55(1): 5–22.
- Fatás, A.–Hagen, von J.–Hughes-Hallett, A.–Strauch, R. R.–Sibert, A. [2003]: *Stability and Growth in Europe: towards a better Pact*. CEPR Monitoring European Integration 13. szám.

¹⁴ E gondolatról bővebben lásd Csaba [2010].

- Friedman, M. [1986]: *Infláció, munkanélküliség, monetarizmus*. KJK, Budapest.
- Gordon, R. J. [1976]: Recent developments in the theory of inflation and unemployment. *Journal of Monetary Economics* 2(2): 185–219.
- Grauwe de, P. [2000]: *Economics of monetary union*. Oxford University Press.
- Heijdra, B. J.–Meijdam, A. C. [2002]: Public investment and intergenerational distribution. *Journal of Economic Dynamics and Control* 26(5): 707–735.
- Király Júlia [1998]: A makroökonómia vége avagy egy megkésett Nobel-díj. *Közgazdasági Szemle* 45(12): 1082–1095.
- Kydland, F. E.–Prescott, E. C. [1977]: Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy* 85(3): 473–491.
- Lucas, R. E. [1988]: On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics* 22(1): 1113–1144.
- Mátyás Antal [1999]: *A modern közgazdaságtan története*. Aula Kiadó, Budapest.
- McCallum, B. T. [1984]: Are bond-financed deficits inflationary? A Ricardian analysis. *Journal of Political Economy* 92(2): 123–135.
- Musgrave, R. A. [1959]: *The theory of public finance*. McGraw-Hill, New York.
- O'Connell, S. A.–Zeldes, S. P. [1988]: Dynamic efficiency in the gifts economy. *NBER Working Papers* 4318. szám.
- Orbán Gábor–Szapáry György [2006]: Magyar fiskális politika: Quo vadis? *Közgazdasági Szemle* 53(4): 293–309.
- Phelps, E. S. [1968]: Money wage dynamics and labor market equilibrium. *Journal of Political Economy* 76(4): 678–711.
- Phillips, A. W. [1958]: The relation between unemployment and the rate of change of money wages in the United Kingdom, 1861–1957. *Economica* 25(2): 283–299.
- Reinhart, C. M.–Rogoff, K. S.–Savastano, M. A. [2003]: Debt intolerance. *Brookings Papers on Economic Activity* 1. szám, The Brookings Institutions, 1–74.
- Sargent, T. J.–Wallace, N. [1976]: Rational expectations and the theory of economic policy. *Journal of Monetary Economics* 2(2): 169–183.
- Sargent, T. J.–Wallace, N. [1975]: Rational expectations, the optimal monetary instrument and the optimal money supply rule. *Journal of Political Economy* 83(2): 241–254.
- Szabó-Bakos Eszter [2005]: Finn E. Kydland, Edward C. Prescott. Megjelent: Becker Zsuzsa, szerk: *Közgazdasági Nobel-díjasok, 1969–2004*. Budapest, KJK-Kerszöv, 893–915.