

BÉKESI LÁSZLÓ

A modern államok költségvetési politikáját befolyásoló makrogazdasági és gazdaságpolitikai keretek

A fejlett országok költségvetési politikája és a makropénzügyi ellentmondások (például növekedés vagy egyensúly) feloldásának eddig megszokott keretei gyökeresen változtak meg. A cikk ezeknek a változásoknak a fő vonásait mutatja be. Kitér az állam szerepeinek változására, az állam – mint tulajdonos, mint újraelosztó és mint szolgáltató – „visszavonulására”. Az egybehangzó költségvetés-politikai „intelmek” között említi az egyensúlymutatók fegyelmező erejét és szerepét, a bevételi koncentráció enyhülését, ezen belül a lineáris jövedelemadók iránti nagyobb fogékonyságot vagy a pénzügyi eszközök elterjedését.

A második évezred utolsó évtizedében lezajlott viharos erejű gazdasági változások nem hagyták érintetlenül a nemzeti gazdaságpolitikák és ezen belül az államháztartás, a költségvetés alakításának feltételeit, mozgásterét sem. Noha a változások analízise, hatásuk intenzitásának és tartosságának megítélése állandó elméleti viták tárgya, a konkrét nemzetközi gyakorlat és tapasztalatok meglehetősen egyértelmű trendek kialakulását és érvényesülését bizonyítják. A világgazdaság meghatározó áramlatai, a globális fejlődés és a részben erre épülő, részben ellene védekező regionális és szubregionális integrációk létrehozta és széleskörűen érvényesítették azokat a változásokat, amelyek alapján leírhatók az egyes nemzetek gazdaságpolitikáját és ezen belül költségvetés-politikáját befolyásoló – számos ponton meghatározó – uralkodó trendek.

A legszembeötlőbb és legáltalánosabb változás a közgazdaságtudomány két nagy területén ragadható meg. Az egyik a makrogazdaság-politikák klasszikus prioritásainak egymáshoz való viszonya, egymásra gyakorolt hatása. A változás lényege, hogy az ügynevezett bővös négyszög ellentétpárjai ma már nem szabadon választhatók, a preferált gazdaságpolitikai prioritás megvalósítása érdekében önkényesen felcserélhető célrendszer, hanem egyre keményedő korlátokat, betartandó követelményeket jelentenek. A klasszikus ellentétpárok egymásra gyakorolt hatásáról van szó, azaz növekedés *versus* egyensúly, illetve foglalkoztatás *versus* infláció. 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 gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővítésének kemény korlátjává vált a makroegyensúly különböző elemeinek és az infláció szintjének mennyiségileg is jól meghatározható mértéke, azaz nem lehet az egyensúlyi pozíciók rontása árán dinamizálni a gazdasági növekedést, és tilos az infláció erőteljes növelésével javítani a foglalkoztatás viszonyait. Az egyensúlyi és inflációs korlát tehát a globális világgazdaság nemzeti szereplői részére egyre általánosabb követelménnyé válik, amelynek betartása és betartatása számos nemzetek feletti metó-

dussal garantálható. Nem véletlen, hogy az egyensúlyi és inflációs mutatók számszerűsített felső korlátai megjelennek a regionális integrációs kritériumok között (lásd az EU stabilitási és konvergenciakritériumait vagy a maastrichti egyezményben rögzített államháztartási hiány, államadósság/GDP arány, valamint inflációs ráta mutatókat). Előkelő szerepet kapnak az egyes nemzetgazdaságokat minősítő elemzésekben az országhelyzet megítélésakor, a nemzetközi pénz- és tőkepiacok finanszírozási és befektetési hajlandóságának motiválásakor, a finanszírozás költségeinek megállapításakor és a parciális befektetési döntések meghatározásakor. (Nincs olyan nemzetközi minősítő intézet, amely az egyensúlyi és inflációs kritériumokat ne tekintené egy-egy ország elemzésének és minősítésének kiemelt szempontjaként.) 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.

A második általános tendencia az állam gazdasági szerepének karakterisztikus változása. Általános, széleskörűen érvényesülő tendencia, hogy az állam gazdasági szerepvállalását megtestesítő és gyakorlati megvalósítását szolgáló legfontosabb elemek többnyire egy irányba változnak. Ezen elemek közül 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 üzemgazdasági hatékonyság, a költségérzékenység, a leghatékonyabb eszközfelhasználás követelményeinek érvényesítése is cél a társadalmilag szükséges szolgáltatások kibocsátása területén. Ez az a vezérlő elv, amely az állam tulajdonosi szerepének csökkentését motiválja.

2. Erősödik az állam gazdasági szabályozó szerepe. E funkciójában az állam szabályalkotó tevékenységével a gazdaság szereplői számára kiszámítható és azonos feltételeket teremt. Következésképpen megtisztítja a gazdaság működési rendjét az egyenrangú verseny feltételeit torzító elemektől, világos játékszabályokat alkot minden gazdasági szereplő számára, örökdió az 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 fejelem 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. Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy ezek az összefüggések – ha formalizált és deklarált posztwashingtoni konszenzusról nem is beszélhetünk – a gyakorlatban mégis érvényesülnek. (Nem véletlen, hogy a szupranacionális intézmények – beleértve a nagy in-

tegrációk irányító szervezeteit éppen úgy, mint a nemzetközi pénzügyi szervezeteket – ezeket a követelményeket a velük kapcsolatban lévő tagországok, kormányok számára vagy előírják, vagy ajánlják.)

Az előzőekben vázolt két nagy és általános tendenciaváltozás következtében felírhatók azok a konkrét gazdaságpolitikai kritériumok, amelyek általában befolyásolják a modern államok költségvetési politikáját. A következőkben ezeket az elemeket kíséreltem meg hét pontban összefoglalni.

1. A keresletnövelő, konjunktúragerjesztő célú, a deficit növelése árán is költséges államháztartási politika nem megengedett, nem hatásos, az ilyen kísérletek rendre kudarcba fulladnak. Némi leegyszerűsítéssel azt is mondhatjuk, 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 képes. Ezért megengedhető az a megállapítás, hogy a modern államok anticiklikus céllal, tudatosan költséges 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.) 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 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.

2. Kemény, következetesen érvényesítendő és ezért demonstratíven számszerűsíthető egyensúlyi korlátok érvényesülnek a nemzeti gazdaságpolitikákban. Általánossá váló tendencia – az elmúlt évtized konkrét változásai ezt igazolják –, hogy a konszolidált államháztartási hiány – GFS-rendszerben mérve – általában nem éri el a folyó évi GDP 3 százalékát. A folyó költségvetés hiánya – az úgynevezett elsődleges egyenleg – pedig nulla felé, azaz egyensúlyi pozíció felé tart, vagy – a nagy adósságállománnyal rendelkező országok esetében – akár jelentős (1–4 százalékos) szufficittel zárul. Ez a kritérium ma már egyre inkább általánosan érvényesítendő kemény korláttá válik, amelyben a tendencia és az egyensúlyi állapot megközelítése a döntő, amelyet legfeljebb illusztrál és jól kifejez az egyensúlyi pozíció számszerű alakulása. (Magyarországon a konszolidált államháztartási hiányt a GDP 1 százalékára, a bruttó adósságállományt 40–50 százalékára célszerű csökkenteni. Ennek megfelelően az elsődleges költségvetési egyenlegnek évente 2 százalék körüli szufficittel kellene zárulnia. Az adósságállomány csökkentése feltételezi a befagyasztott privatizáció piacelvű folytatását és a privatizációs bevételek konvertálását az államadósság-állomány csökkentésére.)

3. Csökkenő jövedelemcentralizációs és redisztribúciós ráta. Plagizálva egy idejétmúlt marxista közgazdasági tétel jelzőjét, azt mondhatnám, hogy általánosan érvényesül a csökkenő jövedelemcentralizációs és redisztribúciós ráta törvénye. Ennek a folyamatnak az okait és hatásait az állam átalakuló gazdasági szerepvállalásának összefoglalásakor a bevezetőben már érintettem. (Magyarországon a jelenleg 40 százalék körüli GDP-arányos centralizációs és redisztribúciós rátát 35 százalék alá célszerű szorítani.)

4. Az adók csökkenő tendenciája. Ez a jelenség közvetlen összefüggésben van a jövedelemcentralizáció mérséklődésével, de túl is mutat azon. Az adócsökkentés ugyanis

egyben az adóstruktúra változását, a jövedelemelvonás hangsúlyainak eltolódását is jelenti. Látványosan csökkennek a jövedelmeket és profitokat terhelő adók. Ezen belül különösen a progresszív adóztatás mérséklődik, közelednek egymáshoz a marginális kulcsok, s a különböző jövedelemelemek adóztatása egyre inkább a linearitás irányába mutat, a különböző adómértékek közelítésével, harmonizálásával együtt. Ugyancsak általános tendencia az adókedvezmények, -mentességek szűkítése, azaz az adóalapok szélesítése, bővítése. Ezzel egyidejűleg az adóztatási terhek súlypontja a végső felhasználását terhelő adókra (forgalmi adókra, jövedéki adókra, fogyasztási adókra) tevődik át, teret engedve a modern ökoadó fokozatos megvalósításának is. Uralkodó trend az adóztatás decentralizálása, azaz a központi és regionális, illetve önkormányzati adók közötti arányváltozás a területi szintek javára. (Magyarországon 20 százalék körüli adócentrum láttszik optimálisnak a különböző adónemek mértékeinek közelítésével, az adóalapok bővítésével, a kedvezmények szűkítésével. Az élönmunkaköltségekkel arányos járulékok mértékének centruma 25 százalék körül lehetne.)

5. A modern költségvetésekben a finanszírozott célok között is arányváltozás megy végbe, erősödnek a gazdasági feltételek javítását szolgáló költségvetési célok. Ezek között kitüntetett szerep jut a modern infrastruktúra gyors ütemű fejlesztésének, illetve a humán befektetések, az oktatás, a képzés és a továbbképzés növekedésének. Az is általános tendencia, hogy az államháztartás kiadásai között a beruházási célú felhasználás részaránya emelkedik a közvetlen fogyasztási célú kiadásokhoz képest (a beruházási ráta jelenlegi 24 százalék körüli szintjét 30 százalék közelébe célszerű emelni).

6. Gyarapodnak azok a költségvetési elemek és technikák, amelyek az egyéni megtakarításra ösztönző, öngondoskodást erősítő szociálpolitikai megoldásokat támogatják. Különösen a biztosítási elven működő nyugdíj- és egészségbiztosítási elemek terjedésének, valamint a hosszú távú megtakarítást előnyben részesítő adóztatási módszerek elterjedésének lehetünk tanúi (ez a követelmény összehangolt nyugdíj-, egészségügyi, valamint adó- és járulékreform megvalósítását jelenti).

7. Általános követelmény a gazdaságpolitika végrehajtását szolgáló három nagy eszközzel összehangolása, harmonikus, egy irányba ható működtetése. A modern államok gazdaságirányítási gyakorlata nem követheti el azt a hibát, hogy ellentétes célokat szolgál a fiskális politika, a monetáris politika és az államilag befolyásolható jövedelempolitika megvalósítása. Ahol ez a harmónia felborul, sérülnek az elérni kívánt gazdaságpolitikai célok, romlik az irányítás hatékonysága. A legfontosabb tapasztalat, hogy ellentétes hatást kiváltó gyakorlat esetén az egyes eszközrendszerek eltorzítják a gazdasági folyamatokat, irreális feladatok teljesítésére kényszerítenek egy-egy irányítási elemet. (Legtipikusabb példa a laza fiskális politika *versus* szigorú monetáris politika közötti kemény ellentét. Tankönyvi példa, hogy költséges államháztartás vagy a gazdasági hatékonyságtól, termelékenység-növekedéstől független jövedelem- és bérlpolitika alkalmazása esetén a monetáris politika eszközeivel lehetetlen eredményesen küzdeni az infláció vagy az egyensúlyi pozíciók romlása ellen. Lásd a jelenlegi magyar gyakorlatot!)

Az előzőekben felsorolt makrogazdasági peremfeltételek vagy követelmények egymást erősítik, illetve feltételezik, többnyire egymásra épülnek, és összehangolt, együttes hatásuk képes optimális eredményhez vezetni egy-egy nemzetgazdaságot. Fontos premissza, hogy a vázolt követelmények egyike sem emelhető ki önkényesen az összefüggő paraméterek rendszeréből, illetve egyik feltétel sem negligálható gazdasági következmények, veszteségek nélkül. Azaz: valamennyi tényező együttes és egyidejű alkalmazására van szükség ahhoz, hogy az optimális gazdasági teljesítmény hosszú távon megvalósítható és fenntartható legyen! (Ez az összhangkövetelmény természetesen nem jelenti azt, hogy a konkrét gazdasági helyzet analízise nyomán egy-egy időszakban ne élvezzen prioritást valamelyik makrogazdasági cél megvalósítását legjobban szolgáló eszközök opti-

mális kombinációja. Egyensúlyhiányos vagy inflációs nyomással küzdő, adósságspirálban vergődő nemzetgazdaság számára természetesen nem a dinamikus gazdasági növekedés vagy a magas beruházási ráta elérése a fő cél.)

Ugyancsak általános, már-már törvényszerű követelmény, hogy a jól felépített fiskális politikát egészítse ki rugalmas, az inflációs nyomást csökkentő vagy alacsony szinten tartó, a konjunktúra változásaira időben és érzékenyen reagáló monetáris politika. Az állami avagy korporatív (megegyezésem) jövedelempolitika arany szabálya is világosan felírható: a reálbér-növekedés dinamikája sohase haladja meg a termelékenységjavulás mértékét, a hazai végső fogyasztás bővülése pedig némileg szerényebb mértékű legyen, mint a gazdasági növekedés. A fogyasztási struktúra befolyásolása már az úgynevezett finomhangolás feladata.

Mindaz, amit az előzőkben felvázoltam, felfogható a harmadik évezred elején érvényesülő „new main stream” gazdaságpolitika filozófiájának is. A modern gazdaságot építő államok számára a gazdaságpolitika céljait, mozgásterét és korlátait kijelölő, a gyakorlatban kipróbált és bevált keretek, ajánlások összefoglalása. A posztszocialista, transzformációs, szerény méretű, alapvetően tőkeszegény, technikai, technológiai transzferre, valamint alapanyag- és energiaimportra szoruló országok esetében több mint ajánlás: világos, jól követhető modell, recept és menetrend egyszerre. (Mindez természetesen változatos eszköztár, tehát jól megválasztott instrumentumok optimális kombinációjával valósítható meg. A mai számítógépes technikai apparátus segítségével egyébként a makrogazdasági keretek és feltételek jól modellezhetők és viszonylag pontosan számszerűsíthetők.)

Abban a közegben, amelyben élünk, és gazdaságunk működik, nem kell „kitalálni” manipulatív „új magyar gazdasági modellt” és „pannon tigrisként” erőt fitogtató, öntömjénező verbális szuperlatívuszokat puffogatni, hanem illő szakmai alázattal és jövőt építő önmérséklettel tenni, ami a dolgunk: józan, reális gazdaságpolitikát hirdetni, és azt következetesen megvalósítani! (A választási kampány közeledtével a kormányzati „szó-mágia” mellett mindent felülülítő elosztási ígérek versenyé is óriási károkat okozhat.)

Eletidegen, „népnyúzó” követelmények ezek? Korántsem. Hazai viszonyaink között megvalósításuk azt jelenti, hogy a következő 6-8 évben a megalapozható és fenntartható évi 4-5 százalékos GDP-növekedés eredményeként létrejövő költségvetési többletbevételek körülbelül egyharmadát adócsökkentésre, egyharmadát a megkövesült költségvetési struktúrák reformjára, harmadik harmadát pedig beruházások növelésére kellene fordítani. (Ráadásul ez alatt az idő alatt kell felkészíteni az országot az EMU-hoz való csatlakozásra is, ami nem kikerülhető alkalmazkodási követelményt támaszt, és lényegében az előbb felvázolt gazdasági célok elérését teszi szükségessé.)

Az előzőkben felsorolt és jelzesszerűen alátámasztott gazdaságpolitikai követelmények kifejezésre juttatják azokat a makrogazdasági hatásokat, amelyek a modern államok költségvetési politikájának alakítását befolyásolják. Ezeknek az összefüggéseknek az érvényesítése és érvényesülése természetesen sohasem mechanikus, hanem mindig tendenciászerű, kisebb-nagyobb eltérések mellett hosszú távon azonban nem megkerülhetők. Ez még akkor is igaz, ha nem feledkezhetünk meg arról, hogy az államháztartás, a költségvetési politika alakítása konkrét céljaink és alkalmazott eszközeinek megválasztása demokratikus viszonyok között mindig politikai alkuk, érdekegyeztetés és érdekütköztetés tárgya. Ez a politikai meghatározottság azonban a modern gazdaságban érvényesülő törvényszerűségek alkalmazása, tudatos megvalósítása alól egyetlen rezsimet, kormányt vagy politikai erő sem menthet fel.