

Benczes István: *Trimming the Sails. The Comparative Political Economy of Expansionary Fiscal Consolidations. A Hungarian Perspective*

Central European University Press, Budapest–New York, 2008, 257 oldal

Benczes István értékes, érdekes és emellett óriási irodalmi tájékozottságról tanúságot tevő könyve először nem várt reményt ébreszt fel az olvasóban, majd szétfoszlatja ezt a reményt az utolsó előtti oldalon. Kövessük nyomon a remény felkeltését, a remény szétfoszlatását és az ebből eredő következtetéseket!

A reményt már a cím: az *expanzív fiskális konszolidáció* megfogalmazza. Mindig is úgy tudtuk, hogy a fiskális konszolidáció restriktív és a keynesi multiplikátor pozitív és egynél nagyobb, tehát hogy a fiskális expanziót a gazdaság egészének expanziója és a fiskális kontrakciót a gazdaság egészének kontrakciója követi. A könyvben azonban azt olvashatjuk, hogy „néhány országnak az utolsó két évtizedben szerzett tapasztalatai [...] cáfolni látszanak ezt az általános felfogást. [...] A nyolcvanas években számos ipari ország költségvetésének nagyarányú korrekciós programjára vállalkozott. [...] Meglepetésként hatott, hogy a fiskális konszolidációt nem kísérte ennek fenn hangoztatott mellékhatása, a gazdasági lassulás, hanem ehelyett (néhány) országban a gazdasági tevékenység viszonylag gyors megélénkülése következett be, a gazdasági növekedés azonnali felgyorsulása.” (2. o.) „Ha [viszont] igaznak bizonyul, hogy a fiskális korrekció hosszú távú előnyeit nem ellensúlyozza a termelés rövid távú csökkenése, az élet valóban sokkal könnyebb lesz, mint amilyenek korábban hittük. [...] A fiskális korrekció gyakorlatilag költségmentessé válik a politikusok számára. [...] [Ezért] meg kell határozni azokat a körülményeket, amelyek között a fiskális konszolidáció még növelheti is a gazdasági tevékenységet, már rövid távon is.” (2–3.o.)

A remény felkeltésről térjünk át azonnal a remény szétfoszlatására. Az utolsó előtti és az utolsó oldalon a következőket olvashatjuk. „Összegezve, noha kialakulhatnak olyan eszközök, amelyekkel tompíthatók a fiskális korrekció negatív hatásai Magyarországon, mégis valószínűtlen, hogy az általános fiskális multiplikátor negatívvá válhat, és ezzel kiválthatja a gazdasági növekedés felgyorsulását rövid távon is. [...] Ennek ellenére hangsúlyozni kell, hogy Magyarországnak, a jelenlegi helyzetben, nincs más lehetősége, mint a messzemenő fiskális konszolidáció megvalósítása. Ha nem, akkor a nemzetközi pénzügyi erők fogják rákényszeríteni az országot a korrekcióra – az ilyen scenárió azonban bizonyára sokkal drágább lenne mind a politikusok, mind a választók számára. [...] Amit el lehet érni, az a fiskális kiigazítás rövid távú áldozatainak lehetőség szerinti minimalizálása azért, hogy ez felbátorítsa a politikusokat arra, hogy kezdeményezzék az elkerülhetetlen lépéseket.” (226–227. o.)

A legfontosabbaknak, az első és utolsó oldalaknak és ezzel a gondolatmenetnek, valamint a gondolatmenet realitásának tárgyalása után térjünk át a könyv részletesebb ismertetésére. Az *első rész* a koncepcionális kérdésekkel foglalkozik, és a vonatkozó nemzetközi irodalmat tekinti át, a *második rész* pedig a magyar körülményeket elemzi, és a következtetéseket foglalja össze.

A rövid 2. fejezet a tényeket tekinti át. Az empirikus elemzés egy 57 elemből álló mintára épül fel, a választott definíció szerint ennyi fiskális korrekcióra került sor az EU–14 országokban (Luxemburg kivételével az EU–15) 1980 és 2004 között (16. o.).

A megadott kritériumok szerint az 57 esetből csupán 17 minősült sikeresnek, tehát mindössze ennyi esetben következett be a választott definíciónak megfelelő mértékű adósságsökkenés, viszont 25 eset volt expanzív, ami figyelemreméltóan magas arány, és okot ad az alaposabb elemzésre. Ugyanakkor az 57 esetből csupán 9 olyan volt, amely sikeresnek is és expanzívnek is minősül; nyilván ez az igazi – de ritka – siker.

A terjedelmes 3. fejezet a leginkább elméleti jellegű, és magyarázatot próbál adni arra, hogy fiskális korrekció miért is vezethet expanzióra. A magyarázat lényegét Feldstein már 1982-ben leírta: „A fiskális korrekció hihetősége kritikus fontosságú lehet a magán-személyek viselkedésének megváltozása szempontjából. [...] A hihető pénzügyi korrekciónak pozitív hatása lehet az aggregált keresletre, ami tompíthatja a csökkenő közkiadások közvetlen negatív következményeit” (36. o.) A hihető konszolidáció emellett – folytatja a szerző Feldstein elemzését – csökkenti a kockázati prémiumot és ezzel a kamatlábat, a kamatláb csökkenése pedig a devizaárfolyamot, ami javíthatja a kereskedelmi mérleget (37–38. o.), aminek expanzív hatása nyilvánvaló. Ennek az ellentettje is előfordulhat: a stabil gazdasági környezet és a tőkebeáramlás a valuta felértékelődésére is vezethet. (38. o.) Végül ugyanilyen hatást válthat ki a várható vagyoni helyzet megváltozása, pontosabban: „a fiskális politika változást idézhet elő az egyéneknek a permanens jövedelmükre vonatkozó *várakozásait* illetően. A sikeres pénzügyi korrekció lényeges mértékben megnövelheti a várt jövőbeli rendelkezésre álló jövedelem jelenlegi értékét azáltal, hogy csökkenti a racionális és előretekintő egyének jövőbeli adóterhét. Az egyének javuló jövedelmi (és vagyoni) kilátásai vonzóbbá (és racionálisabbá) teszik, hogy már most többet fogyasszanak, és ezzel növeljék az aggregált keresletet.” (38. o.).

Az elméletek ismertetését statisztikai elemzés követi, de ez igen csekély mértékben támasztja alá az elméleteket és a nem keynesi effektusok létét. Egyértelműen úgy látszik, hogy a kormányzati és a magánfogyasztás között pozitív a korreláció (52. o.), ami bizony keynesi jellegű összefüggés. Legfőljebb az a meglepő és nem keynesi, hogy a közvetlen adók növelése pozitívan korrelál a magánfogyasztással. A legfontosabb azonban talán a következő megállapítás: „Az expanzív esetek nagy többségében (25 közül 17 esetben) a fiskális korrekcióval egy időben *nőtt* (kiemelés tőlem – Sz. Gy.) a közületi fogyasztás.” (53. o.) Ez bizony nagyon is keynesi összefüggés. Emellett milyen fiskális korrekció az, amelynek esetében nő a közületi fogyasztás. Ezt követően a szerző visszatér az elméleti elemzésre, a racionális várakozások elméletére és a permanens jövedelem hipotézisére (58. o.), az Összefoglalás pedig azt állapítja meg, hogy „a várakozási [vagyis az expanziót a fogyasztás oldaláról magyarázó] elmélet vonzónak és figyelemreméltónak tűnik ugyan [...], de [...] empirikus alátámasztása mindeddig adós maradt az elmélet egyértelmű igazolásával” (73. o.).

A 4. fejezet első alfejezete a korrekció összetételével foglalkozik, és, az irodalomra hivatkozva, szinte téziszerűen adja elő a végkövetkeztetést: „A korrekció összetétele látszik a növekedési hatás legfontosabb meghatározójának (predictor): valamennyi nem expanzív korrekció adóalapú volt [azaz adónövelésen alapult], és valamennyi expanzív kiadásalapú [vagyis a kiadások csökkentésén alapult]”. [Alesina és Ardagna, lásd a recenzált mű irodalomjegyzékét]. Ugyanakkor „Alesina, Ardagna, Perotti és Schiantarelli [lásd ugyancsak a recenzált mű irodalomjegyzékét] kimutatják, hogy a fiskális kontrakció akkor növelheti a jólétet, ha a kormányzati béreket érinti, valamint, kisebb de még mindig szignifikáns mértékben, a háztartásoknak juttatott transzfereket. A magánszektor versenyképessége és profitkilátásai akkor javulnak, ha a kormány csökkenti ezeket a költségvetési kiadásokat.” (78-79. o.)

A tétel első bizonyítékát az ugyanezen szerzőktől vett további idézetek adják. „Az OECD-országok 1960 és 1992 közti mintája alapján Alesina és Perotti [lásd ismét a recenzált mű irodalomjegyzékét] arra jutott, hogy a *tartós* korrekciók esetében a deficit-

csökkentés négyötöde a kiadási oldalra jutott, sőt felét két politikailag érzékeny tételnek, a közületi szektor bérkifizetéseinek és a háztartási transzfereknek a visszafogása adta. A sikertelen kísérletek ugyanakkor azt mutatják, hogy [ezekben az esetekben] a politikailag érzékeny transzferek és a közületi szektor bérei érintetlenek maradtak.” (83. o.) Ez a tétel meghatározó, alapvető a könyv egész hátralévő részében. A második bizonyítékot a szerzőnek a 2. fejezetben már bemutatott minta alapján végzett és az EU-14 számain alapuló vizsgálatai szolgáltatják. Az általa megadott definíció szerint a kiadásalapú, a bevételalapú és a kevert konszolidációk különböztethetők meg. Az eredmények szerint a kiadásalapú korrekciók lényegesen nagyobb részében lehetett elérni tartós konszolidációt. (89. o.)

A harmadik bizonyítékot az egyes országokra vonatkozó konkrét elemzések szolgáltatják, ezek eredményei azonban elgondolkodtatók, és távolról sem támasztják alá az eddigi, eléggé szimplifikáló elemzést. *Írország* esetben azt olvashatjuk, hogy 9 százalékkal csökkentették a közszolgálati alkalmazottak számát, az elbocsátottakat azonban „felszívta a magánszektor, olyannyira, hogy a munkanélküliek arányszáma ténylegesen csökkent” (94. o.). Folytatva, „a gazdaság általános megélénkülése nem lett volna lehetséges a kedvező nemzetközi körülmények nélkül. [...] A tőkebeáramlásnak a külföldi közvetlen tőkeberuházás által kiváltott megnövekedése is hozzájárult a pozitív növekedési hatásokhoz. [...] Összesítve, az ír gazdaság helyreállított általános versenyképessége [...] volt a gazdaságpolitikai csomag integráns része.” (Uo.) Ez bizony valami egészen más, mint az állítás, hogy az közületi szektorban végrehajtott elbocsátások és a háztartási transzferek csökkentése nem keynesi növekedési hatást váltott volna ki, és növelte volna a jólétet – ezek az utóbbi állítások egyszerűen nem hihetőek. *Dániára* vonatkozóan azt olvashatjuk, hogy „a pénzügyi egyensúly a GDP 10 százalékaival javult” és „kötségvetési többlet alakult ki,” ami „legnagyobb részben (mind az üzleti szektor, mind a háztartások) egyenes adói és a társadalombiztosítási járulékok nagymértékű növelésének volt a következménye. A bevételek a GDP 7 százalékaival nőttek 1981 és 1988 között, az adóterhelés nagyarányú növekedését váltva ki.” (96. o.) Ez bizony nehezen minősíthető „kiadásalapú konszolidációnak”. *Hollandiában* viszont, ezzel éles ellentétben, „a kormány és a szakszervezetek szoros kooperációt alakítottak ki egymással, és képesek voltak arra, hogy csökkentsék a munkanélküliséget a munka költségének növelése nélkül” (98-99. o.). Végül „a *brit* tapasztalat nemcsak a fiskális helyzet nagymértékű javulása miatt kapott nagy figyelmet, hanem azért is, mert kiemelkedően nagy volt a reális növekedési ütem, és csökkent a munkanélküliség” (99. o.).

Ezeknek az országtanulmányoknak az áttekintése arra utal, hogy itt sokkal többről és egészen másról van szó, mint a bevételnövelés és a kiadáscsökkentés alternatívájáról, különös tekintettel a politikailag legérzékenyebb kiadási tételek csökkentésére. Úgy látszik, hogy a sikeres konszolidáció feltételezi a reálgazdaság erejét, sőt azt is, hogy növekedés következik be a fiskális konszolidációtól függetlenül, vagy akár ellenére. Kísértést érzek tehát arra, hogy úgy foglaljam össze a szerző által közölt tapasztalatokat, hogy kedvező gazdasági körülmények, reálnövekedés és bővülő foglalkoztatás esetén van lehetőség sikeres és expanzív konszolidációra.

A 4. fejezet második alfejezete a munkapiaccal foglalkozik. Legfontosabb megállapítása talán a következő: „A világgazdaság struktúrájában végbemenő változások [...] arra indították az EU-államokat, hogy [...]a kollektív alku olyan rendszerét vezessék be, amely biztosíthatja a versenyképesség fenntartását. Ennek eszközét a legtöbb esetben a formális vagy informális módon elfogadott *szociális paktumokban* találták meg. [...] A szociális paktumok általában annak felismerését fejezték ki, hogy egyaránt hasznára lehet mind a munkáltatóknak, mint a munkavállalóknak az olyan megállapodás, amely a munkapiacot a nagyobb flexibilitás irányába mozdítja el, de fenntartja a bértárgyalások nagymér-

tékben koordinált rendszerét.” (108-109. o.) E paktumok szemléletére elsősorban az jellemző, hogy „a gazdasági növekedés (a jövedelemteremtés) támogatását hangsúlyozzák, és nem a növekedés [eredményeinek] elosztását” (110. o.). A könyv ezt az érvelést olyan elméleti modellel támasztja alá, amely szerint a béremelkedés megengedhető mértékek között tartása szempontjából vagy a teljesen decentralizált és szervezetlen, vagy a nagymértékben centralizált és szervezett rendszerek a kedvezők. Az első esetben a munkavállalóknak nincs alkupozíciójuk, a másodikban viszont erős az alkupozíciójuk, de tudatában vannak nemzetgazdasági felelősségüknek.

A 4. fejezet és egyben az első rész összefoglalása megismétli a könyv központi tételét. „A fiskális konszolidáció összetételének kritikus fontosságú szerepe van [...] A kiadás-alapú fiskális konszolidációk lényegesen nagyobb valószínűséggel vezetnek költségcsökkentéssel járó korrekcióra [...], mint a jövedelemalapú korrekciók. [...] Alapjában véve két költségvetési elemet kell visszafogni ahhoz, ha a kormány már rövid távon növekedési hatásokat akar előidézni: a közületi szektor alkalmazottainak fizetését és a háztartási transzfereket.” (117. o.)

A második rész a nem keynesi effektusok bekövetkezésének intézményi feltételeit vizsgálja a magyar körülmények között. Nagy teret szentel – mint angolul írt és külföldi olvasók számára készült könyv – a magyar intézményi viszonyok leírásának.

Az 5. fejezet a magyar pénzügyi közvetítés, vagyis a magyar bankrendszer ismertetésével foglalkozik történeti és összehasonlító megközelítésben. Úgy kapcsolódik az első rész fejtegetéseéhez, hogy minél könnyebben jutnak hitelhez a háztartások, annál nagyobb lehetőség van a nem keynesi hatások kibontakozására. Nagy teret szentel a magyar lakásépítési piacnak és a magánhitelek sebezhetőségének; érdemes idézni ezzel kapcsolatos legfontosabb megállapításait. „A lakásépítési támogatások csökkentése és a viszonylag magas belföldi kamatlábak 2004 után arra indították a fogyasztókat, hogy külföldi valutában vegyenek fel hitelt. Ez lényeges mértékben növelte a háztartások portfóliójának sebezhetőségét, mert jövedelmüket most is belföldi valutában kapják. Ennek megfelelően egy negatív sokk komoly mértékben aláásná a magyar háztartások pénzügyi helyzetét, sőt alkalmasint a bankszektorét is.” (147. o.) Ez komoly figyelmeztetés.

A 6. fejezet a magyar költségvetés kiadási oldalát tárgyalja. Úgy kapcsolódik a könyv központi kérdéséhez és legfontosabb mondanivalójához, hogy milyen arányuk van a magyar költségvetésben a közületi szektor bérkifizetéseinek és a háztartási transzfereknek, tehát azoknak a kiadási elemeknek, amelyek csökkentése a könyv eddigi elemzése szerint elsősorban teheti lehetővé a nem keynesi effektusok érvényesülését. A fejezet végkicsengése, hogy a jóléti kiadások olyan szintet értek el, ami nem látszik fenntarthatónak.

A 7. fejezet magyar munkapiac struktúrájával és a magyar béralku rendszerével foglalkozik, és tiszteletreméltó tájékozottságról tanúbizonyságot adó részletességgel ismerteti a helyzetet és kialakulását. A fejezetnek a könyv fő mondanivalójához való kapcsolódása ismét egyértelmű. Az első részben kifejtettek szerint a fiskális korrekció szempontjából a rugalmas munkapiac, továbbá vagy a teljesen szervezetlen, vagy pedig a jól szervezett és az összes munkavállalóra kiterjedő béralku rendszere a kedvező, és ezért itt az a kérdés, hogy ebből a szempontból mi a helyzet Magyarországon. Már e fejezet első oldala leírja a lényegét: „Magyarországon már most is nagymértékben deregulált a munkapiac, és kellőképpen decentralizált a béralku ahhoz, hogy [...] kialakulhassanak a nem keynesi effektusok” (193. o.).

A 8. fejezet első alfejezete jól foglalja össze a könyv első részének mondanivalóját anélkül, hogy bármivel is kiegészítené a korábban már leírtakat, a második alfejezete pedig azt vizsgálja meg, hogy hogyan és mennyiben vonatkoztathatók ezek az összefüggések Magyarországra. Mindenekelőtt megállapítja, hogy – ellentétben a Bokros-csomag idejével – „ma sem a nemzeti valuta leértékelésétől, sem a laza monetáris politikától” –

hozzátehetnénk: sem az importilleték két évre szóló bevezetésétől – „nem várható, hogy megkönnyítik a fiskális konszolidációt, mert e politikák egyike sem megengedett a maastrichti szabályok és a stabilitási és növekedési egyezmény szerint” (221. o.). Ezért „az egyetlen lehetséges út a hihető és szigorú fiskális konszolidáció megvalósítása” (uo.). Ezután a könyv azt vizsgálja meg, hogy „az országnak megvan-e a lehetősége arra, hogy nem keynesi effektusok érvényesüljenek” (uo.).

Az erre adott válasz, amint erre már a bevezető részben utaltunk, meglehetősen negatív. A magyar háztartásoknak nincs akkora vagyonuk, és a magyar pénzügyi rendszer nem eléggé fejlett ahhoz, hogy kialakuljanak a nem keynesi hatások (222. o.). Ennek ellenére „ma Magyarországon az adó[növelési] alapú konszolidáció nem követhető út” (224. o.), és ezért a szerző, ha nem is egyetlen idézhető mondatba összefoglalva, a közületi szektor bérkifizetésének csökkentését, a nem foglalkoztatottaknak adott juttatások csökkentését és általánosságban a „nagyvonalú jóléti juttatások” (uo.) leszállítását javasolja, elismerve, hogy „valószínűtlen, hogy az általános fiskális multiplikátor negatívvá válhat, és ezzel kiválthatja a gazdasági növekedés felgyorsulását rövid távon is” (226. o.), amint ezt már e recenzió bevezetésében idéztük.

Befejezésül azt kell leírnom, hogy a nem keynesi effektusok lehetőségére vonatkozó véleményem negatívabb, a megfelelő megoldás megtalálásának lehetőségére vonatkozó véleményem pedig pozitívabb, mint a szerzőé. Szerintem a nem keynesi effektusok lehetősége még a miénknél sokkal fejlettebb és gazdagabb piacgazdaságokban is kétségtelenebb, mint ahogy ezt a szerző által ismertetett irodalom leírja. Az, hogy a közületi szektor bérkifizetésekének és a szociális juttatásoknak a csökkentése rövid távon növelje a jólétet és expanzióra vezessen, mint ahogy ezt Alesina és társai írják, egyszerűen elképzelhetetlen, és az erre adott bizonyítékok nem kielégítőek. Elemzésük csak a fiskális tényezőkre terjed ki, és nem foglalkozik a gazdaság növekedési képességével. Az országtanulmányok arra utalnak – lásd mindenekelőtt az írt esetet –, hogy ott, ahol eleve adottak a gyors növekedés feltételei, negatív következmények nélkül végrehajtható a konszolidáció, ez azonban semmiképpen sem bizonyítja, hogy a közületi bérek és a szociális kiadások csökkentése, mint eredeti és egyetlen változás, növekedést vált ki, különösképpen rövid távon.

A könyvben ismertetett elméleti fejtegetések nem alapozzák meg tehát azt a javaslatot, hogy a fiskális korrekciót magyar viszonyok között a közületi bérkifizetések csökkentésére és főként a szociális juttatások visszafogására kell alapozni. Az, hogy az ilyen intézkedések azonnali jövedelemnövekedésre vezethetnek, még a legfejlettebb országok körülményei között is valószínűtlen, és a szerző szerint sem bizonyított. Az viszont, hogy ugyanezek az intézkedések magyar körülmények között zsugorodásra vezetnek, aligha vonható kétségbe. Ettől függetlenül még lehetséges, hogy csökkenteni kell a közületi szektor bérkifizetéseit, sőt még a szociális juttatásokat is. Ezt a kérdést azonban csak egészen más szempontok szerint, a társadalmi következményekre és a növekedési lehetőségekre gyakorolt hatások figyelembevételével lehet eldönteni. Azt is remélnünk kell, hogy olyan program is kialakítható, amelynek követése esetén a költségvetési hiány a nemzeti jövedelemre gyakorolt negatív hatások nélkül csökkenthető.

Szakolczai György