



International Center for Economic Growth
Európai Központ

Vélemény Nr. 21



1118 Budapest, Dayka Gábor utca 6/B

Tel: (1) 248-1160 E-mail: office@icegec.hu Honlap: www.icegec.org



International Center for Economic Growth
Európai Központ

ICEG VÉLEMÉNY XXI

**Gáspár Pál: Expanzív költségvetési kiigazítás: lehetséges-e
Magyarországon nem-keynesiánus hatásokkal járó korrekció?**

2005. szeptember

Tartalom

<i>Bevezetés</i>	<u>4</u>
<i>1. A keynesiánus és nem keynesiánus ihletésű fiskális korrekciók</i>	<u>4</u>
<i>2. Az expanzív költségvetési kiigazítással kapcsolatos nemzetközi tapasztalatok</i>	<u>6</u>
<i>3. A magyarországi következtetések</i>	<u>9</u>

BEVEZETÉS

Magyarországon az államháztartás egyensúlyi problémái, az államadósság növekedése, az államháztartási kiadások fejlettséghez képest magas szintje elkerülhetetlenné teszik az államháztartás konszolidációját. A költségvetési kiigazítás Magyarországon össze kell, hogy kapcsolódjon az államháztartási kiadások szerkezeti átrendeződésével, az államháztartási alrendszerek reformjával. Napjainkig a költségvetési kiigazítás azonban többször is halasztást szenvedett, elsősorban a költségeitől való félelem miatt.

A tanulmány ennek kapcsán röviden elemzi, hogy lehetséges-e expanzív jellegű, a kiadások csökkentésén alapuló költségvetési kiigazítás, vagyis hogy pozitív növekedési hatással járjon a költségvetési egyensúly kiadáscsökkentéssel történő javítása. Ezzel kapcsolatosan számos elméleti tanulmány született az elmúlt 15 évben és több országban sikerült kimutatni, hogy a kiadások csökkentése a hagyományos véleményekkel szemben nem lassította, hanem gyorsította a gazdaság növekedését.

A rövid elemzés első része a keynesiánus és nem keynesiánus jellegű fiskális korrekciók hatásmechanizmusának összevetésével foglalkozik. A második fejezet röviden bemutatja a nem-keynesiánus hatásokkal kapcsolatosan rendelkezésre álló empirikus tapasztalatokat és ezen hatások érvényesülését magyarázó főbb elméleteket. Emellett az elemzés az elméleti és empirikus tapasztalatok összegzésével meghatározza az expanzív költségvetési korrekciók feltételeit.

Végezetül, az elemzés utolsó része foglalkozik az expanzív költségvetési kiigazítás hazai megvalósíthatóságának realitásával és előfeltételeivel.

1. A KEYNESIÁNUS ÉS NEM KEYNESIÁNUS IHLETÉSŰ FISKÁLIS KORREKCIÓK

A költségvetési kiadások csökkentésén alapuló kiigazítással szemben általában megfogalmazódnak politikai-gazdaságtani és közgazdasági érvek is. A politikai gazdaságtani érvek azzal utasítják el a kiadásvezérelt költségvetési kiigazítást, hogy az ebből eredő előnyök és költségek időbeli megoszlása kedvezőtlen és a politikai ciklus alakulását figyelembe véve káros hatása van a kormányzó politikai erőkre. A kiigazításból eredő költségek ugyanis már rövidtávon érvényesülnek, de az előnyök csak hosszabb távon és egyéb peremfeltételek teljesülése esetén. A másik politikai-gazdaságtani ellenérv a kiadásvezérelt kiigazítással szemben, hogy a jól megtervezett korrekció is negatívan hathat a támogatói csoportokra, és szavazatvesztést eredményezhet a kormányzat számára.

A kiadásvezérelt kiigazítással szembeni közgazdasági ellenérv szerint azért nem célszerű, mert negatív keresleti sokkot jelent, illetve alapvetően a produktív állami kiadások, az állami beruházások csökkentésén keresztül valósul meg, rontva ezzel a gazdaság kínálati alkalmazkodóképességét. A kiigazítás során ugyanis éppen a politikai-gazdaságtani érvek miatt a folyó kiadásokkal, támogatásokkal szemben a felhalmozási kiadásokat fogják vissza, ami csökkenti az állami tőkekiadások és beruházások volumenét. További ellenérvként

szerepel, hogy a kiadáscsökkentésre alapuló költségvetési kiigazítás növeli a jövedelemegyenlőtlenségeket és elosztási feszültségeket generál.

A költségvetési kiadások csökkentésén alapuló kiigazítással kapcsolatosan eltérőek a keynesiánus és nem keynesiánus megközelítések. A hagyományos zárt gazdaságra megfogalmazott keynesiánus megközelítés szerint a költségvetési kiadások változásának közvetlen pozitív multiplikátor hatása van az aggregát keresletre a merev árak és a szabad kapacitások megléte miatt.¹ Ennek megfelelően a költségvetési kiadások csökkentése azonnal áttevődik a kereslet és ezen keresztül a kibocsátás csökkenésére. A nyitott gazdaságra alapozó megközelítés szerint a költségvetési kiadások növekedésének már lehet kizorítási hatása: egyrészt a kamatlábak emelkedése kizoríthatja a magánberuházás egy részét, másrészt a Mundell-Flemming modellben kis nyitott gazdaságot feltételezve a költségvetési kiadások növekedése nominális árfolyam-felértékelődést és ezzel a nettó export csökkenését eredményezheti. A kiigazítás esetében éppen fordítva történik a folyamat: a kiadások csökkentése révén a tradicionális keynesiánus megközelítés szerint érvényesülő negatív multiplikátor hatást részben semlegesíti a mérséklődő kamatlábak segített beruházás- és a leértékelődő nominális árfolyam generálta nettó exportnövekedés.

A neo-keynesiánus megközelítés is inkább a költségvetési kiadások csökkentésének negatív makrogazdasági hatásait fogalmazza meg. Szemben a hagyományos keynesiánus megközelítéssel a neo-keynesiánusok merev árak helyett rugalmas árakat tételeznek fel, ami miatt szerintünk a nominális árfolyamváltozás kevésbé hat a reálárfolyamra: a költségvetési kiigazítást követő nominális leértékelődést nem követi a reálárfolyamé a megugró infláció miatt és a nyitott gazdaságra megfogalmazott keynesiánus megközelítéssel szemben kedvezőtlenebb makrogazdasági hatása lehet a kiadások csökkentésének.

A másik változás a neo-keynesiánus megközelítésben a keynesiánussal összehasonlítva a jóléti hatások figyelembevétele, azaz annak felismerése, hogy a kamatok változása nem csak a folyó költési hajlandóságra, de a jövedelemtulajdonosok vagyoni pozíciójára is hatással van. A költségvetési kiadások csökkentésén alapuló kiigazítás negatív kibocsátási hatását mérsékelheti, ha a kamatcsökkenés révén javul a nettó adósok jövedelmi pozíciója és ez a fogyasztási és beruházási hajlandóságuk növekedését eredményezi. A neo-keynesiánus megközelítés a költségvetési kiadások változásának reálgazdasági hatásait kissé eltérően ítéli meg a hagyományos keynesiánustól, de szerinte is a kiadások csökkentésére alapuló kiigazításnál a kibocsátásra gyakorolt negatív hatások dominálnak.

A keynesiánus és neo-keynesiánus megközelítéssel szemben a nem keynesiánus megközelítések a költségvetési kiadások csökkentésének kibocsátásra gyakorolt pozitív hatását hangsúlyozzák. A negatív kapcsolat a költségvetési kiadások és a kibocsátás között keresleti és kínálati okokkal magyarázható. A keresleti hatásnál figyelembe kell venni, hogy a kiadások csökkentése mérsékli az államháztartás által fizetendő kamatfelárat, ami csökkenti a kizorítási hatást és a vagonhatáson keresztül növeli a magánszektor költési hajlandóságát.

A másik fontos keresletoldali hatás a várakozásokon keresztül érvényesül. A nem keynesiánus megközelítés szerint a gazdasági szereplők várakozásai nem adaptívak, hanem racionálisak és ezért a fogyasztók beépítik a kiadáscsökkentés hatását a fogyasztás alakulásába. A fogyasztók anticipálják a kisebb költségvetési kiadások adócsökkentő hatását, ami növeli a rendelkezésre álló jövedelmüket és a fogyasztás időbeli kisimítása alapján folyó költésüket is. A

¹ Ezért a költségvetési kiadások növekedése a kibocsátás növekedését eredményezi, változatlan vagy kissé növekvő infláció mellett.

költségvetési kiadások csökkentése ezért már rövidtávon is a magánszektor fogyasztásának növekedését eredményezi, és ez semlegesíti a költségvetési kiadáscsökkentés negatív keresleti hatását².

A költségvetési kiadások csökkentése nyomán kínálati hatások is érvényesülnek. A mérséklődő kiadási szint és adóterhek pozitív várakozásokat kelthetnek a magánszektorban és ez a magánberuházások növekedését eredményezi. A költségvetési kiadáscsökkentésnek a keresletoldali mellett kínálati oldalról is van a beruházásokat generáló (crowding in) hatása.

A költségvetési kiadások csökkentése lehetővé teszi az adóterhelés mérséklését, ezen belül a munkaerőt és a tőkét sújtó adókat, ami elősegíti a tőke- és munkaerő kínálatának növekedését. Ez javítja a gazdaság versenyképességét és gyorsítja növekedési ütemét is.

2. AZ EXPANZÍV KÖLTSÉGVETÉSI KIIGAZÍTÁSSAL KAPCSOLATOS NEMZETKÖZI TAPASZTALATOK

Az első elemzések az expanzív nem-keynesiánus jellegű költségvetési kiigazításról a skandináv államokkal kapcsolatosan fogalmazódtak meg. Dániában, Finnországban és Svédországban is több olyan időszakot lehetett meghatározni, amikor jelentős mértékű költségvetési kiigazítás is kedvező növekedési hatásokkal járt. A skandináv országok mellett elsősorban a kohéziós államokban (különösen jól ismert az ír eset), illetve Dél-Európában voltak megfigyelhetők az expanzív fiskális korrekciók (Olaszország és Spanyolország pl.). A táblázat adatai jól mutatják, hogy a 2-3 éves kiigazítási periódusban erőteljes, a GDP 5-8, esetenként 10 százalékát is elérő kiigazításra került sor a költségvetési egyenlegben, elsősorban a kiadások csökkentése révén.

Táblázat 1.: A nem- keynesiánus jellegű költségvetési kiigazítási epizódok az Európai Unió államaiban.

Ország	Kiigazítás mértéke/GDP
Írország 1988-89	-11,4
Írország 1995-97	-6,2
Dánia 1984-85	-5,2
Dánia 1996-97	-3,8
Finnország 1994-97	-10,8
Spanyolország, 1994-97	-5,5
Svédország, 1994-1997	-7,6
Hollandia,1994-97	-5,2
Nagy-Britannia, 1994-1997	-5,9
Átlag	-7,2

² A pozitív hatást erősíti, hogy a fogyasztás nem a folyó, hanem a permanens jövedelem függvénye, amit az adócsökkentés növel.

Az európai kiigazítási programok makrogazdasági hatásait illetően számos empirikus elemzés született, amelyeket röviden összefoglal a következő táblázat. Az elemzések szerint a korrekciós programok többségében a kiigazítást követően gyorsult a kiigazítás előtti időszakhoz képest a gazdasági növekedés üteme. A másik tapasztalata szerint a korrekciós programokban jelentős volt a kiadások csökkenése és a magánberuházások növekedése közötti korreláció. A kedvező növekedési hatások fő forrása a magánszektor fogyasztási hajlandóságának növekedése volt, amit kiegészített a beruházások és az export növekedése.

Táblázat 2.: A kiadáscsökkentésen alapuló költségvetési kiigazítási programok értékelése a főbb tanulmányokban

Szerző	Adatok	Csatorna	A nem keynesiánus hatás tényezői
Mcdermott-Wescott (1996)	A kiigazítás előtt a növekedés az OECD átlagához képest -0,2%, utána +0,7%	A magánberuházások és fogyasztás növekedése	Kiigazítás mértéke fontos
Alesina-Perotti (1997)	A kiigazítás előtt a növekedés az OECD átlagához képest -0,2%, utána +0,3%	Az egység munkaerőköltségek és kedvező változása	Kiigazítás mértéke fontos
Alesina-Ardagna (1998)	A kiigazítás előtti növekedés G-7 átlagához képest +,2% (előtte), +0,9% (utána) 1%-os elsődleges	Az ULC, export és beruházások gyors növekedése	Kiigazítás szerkezete fontos
Alesina-Ardagna-Perotti (1999)	kiadáscsökkentés 0,8% ponttal növeli a beruházásokat 5 éven belül	Az adók mérséklése kiváltja a profit és beruházások növekedését	Kiigazítás szerkezete fontos
Perotti (1999)	Kiadáscsökkentés keynesiánus hatása az alacsony adósság és kamat, nem-keynesiánus magas mellett	Lakossági fogyasztás növekedése a döntő	Kiigazítás szerkezete és kezdeti feltételek fontosak
Giavazzi-Japelli-Pagano (2000)	Nem-keynesiánus válasz jelentős kiigazítás esetén	A lakossági szektor fogyasztási hajlandósága emelkedik	A kiigazítás mérete fontos
Carlos-Mulas Granad (2003)	1990-es években erősödő nem-keynesiánus hatások EU-ban	Piaci szereplők várakozási és a kaamtfelár	Kiinduló helyzet és szerkezet fontos

A nemzetközi tapasztalatok alapján leszűrhető néhány következtetés a költségvetési kiigazítások növekedési hatását illetően. Egyrészt a költségvetési kiigazításokkal kapcsolatosan a fejlett országok tapasztalata azt jelzi, hogy amikor a kiigazítás alapja a kiadások csökkentése volt, a nem keynesiánus, amikor a bevételek növelése a keynesiánus hatások domináltak. A bevételek növelésével megvalósuló korrekció esetén a negatív keresleti hatás erőteljesen érvényesült, míg a kiadáscsökkentés rövid távú negatív keresleti hatásait semlegesítették a nem keynesiánus hatások.

Másrészt, a kiadáscsökkentésen alapuló költségvetési korrekció általában jelentős egyensúlyzavarok esetén következett be. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a magas állami újraelosztásban, számottevő költségvetési deficitben és/vagy államadósságban megtettesülő fiskális problémákra volt szükség ahhoz egyfelől, hogy a kormányzatok kiadásoldali megszorításra szánják el magukat, másfelől, hogy a korrekciós politikáknak a kedvező hatásai érvényesüljenek. A kedvezőtlen kiinduló helyzet növelte a hiteles kiigazítás nyomán a magánszektor fogyasztási és beruházási hajlandóságát, valamint a kiegészítő szerkezeti és intézményi reformok valószínűségét.

Harmadrészt, az Európai Unió tagállamaiban végrehajtott kiadáscsökkenésen alapuló kiigazítás igazolja, hogy lehetséges expanzív korrekció, mert gyorsult a gazdaság növekedési üteme a kiigazítást megelőző időszakkal összevetve és a pozitív növekedési hatások már rövidtávon jelentkeztek. Az empirikus elemzések arra is rámutatnak, hogy az 1990-es években erősödött a kiadáscsökkentésen alapuló fiskális korrekciók nem keynesiánus jellege: az 1990-es évek második felében végrehajtott korrekciók növekedési eredménye kedvezőbb volt az 1980-as évekénél.

A kedvező növekedés fő forrása a lakossági fogyasztás növekedése volt, amely az összes program esetében megjelent, és ezt egészítette ki az export és esetenként a beruházások növekedése. A gyorsuló gazdasági növekedés fontos következménye volt, hogy annak ellenére, hogy a kiadások csökkentése a közsférában alkalmazottak számának csökkenését eredményezte, a munkanélküliség nem növekedett, mert a bővülő gazdaságban a magánszektor kereslete felszívta az állami szektorból kikerülőket. A magánszektor fogyasztási és beruházási kiadásainak növekedése mögött kimutatható volt a hitelességi, a vagyonhatás és versenyképességi-kínálati csatorna érvényesülése.

Negyedrészt, a nem keynesiánus hatások érvényesüléséhez fontos volt, hogy bizonyos feltételek érvényesüljenek a fiskális kiigazítás jellegét illetően. A tapasztalatok szerint csak azok a kiadáscsökkentő programok eredményeztek nem keynesiánus hatásokat, amelyek jelentős egyszeri korrekcióval jártak: a kisebb mértékű kiigazításoknál nem érvényesültek a hatások. Hasonlóképpen fontos volt, hogy a kiadások csökkentése megfelelő szerkezetben valósuljon meg: azok a kiadáscsökkentő programok bizonyultak sikeresnek, ahol sikerült a tőkekiadásokat fenntartani és a folyó kiadásokat csökkenteni. Végezetül fontos volt a korrekciós politikák hitelessége, mert nélküle nem érvényesült volna a várakozásokon keresztüli pozitív hatásuk a lakossági fogyasztás és magánberuházások alakulására.

Ötödrészt, a kiadáscsökkentésen alapuló fiskális kiigazítás expanzív hatásának előfeltétele volt a hatékony kiegészítő politikák megléte: ezek közül a szigorú jövedelempolitika és a reálárfolyam leértékelődése volt fontos. A szigorú jövedelempolitika kordában tartotta a nominális bérek növekedését és elősegítette a tőkét terhelő adók csökkenésével a tőkehozadék és ezzel a beruházások növekedését. A reálárfolyam leértékelődést eredményező monetáris-árfolyampolitika pedig növelte a kereskedelemben kerülő javak szektorának nemzetközi versenyképességét és az export növekedését. A reálárfolyam hatás elsősorban a skandináv országokban, a szigorúbb jövedelempolitika pedig a dél-európai államokban járult hozzá a költségvetési kiadások csökkentésén alapuló programok sikeréhez.

Végezetül, a nem keynesiánus hatások értékeléséhez figyelembe kell venni, hogy a korábban jelzett erősödő kapcsolat az 1990-es évek második felében összefüggésben állt a tervezett GMU csatlakozás fegyelmező erejével. A célul kitűzött csatlakozás olyan költségvetési kiigazítást tett lehetővé a kiadások csökkentésével, amelyre korábban az adott intézményi keretek mellett sem Olaszországban, sem Spanyolországban nem lett volna lehetőség. Azonban a monetáris uniós tagságtól várt hosszabb távú előnyök meghaladták az alkalmazkodás vélt rövidtáv költségeit és a gazdaságpolitikát határozott kiigazításra ösztönözték, lehetővé téve a nem keynesiánus hatások érvényesülését.

3. A MAGYARORSZÁGI KÖVETKEZTETÉSEK

A bevezetőben említett kedvezőtlen kiinduló helyzet a hazai egyensúlyi mutatók, az államháztartási hiány és adósság mértékét és a kiadások nagyságát, valamint szerkezetét illetően lehetővé teszi annak megfogalmazását, hogy határozott, a kiadásokat csökkentő költségvetési korrekció esetén Magyarországon is elsősorban nem-keynesiánus hatások érvényesülnének. Az államháztartás folyó és állomány mutatóinak alakulása ráadásul szükségessé is teszi, hogy a kiigazítás alapja a költségvetési kiadások csökkentése legyen. Miért lehetne érvényesülniük a nem keynesiánus hatásoknak a költségvetési kiadások csökkentése esetén?

Egyrészt, a hazai fiskális politika az elmúlt évek törvényben rögzített célokat túllépő hiánymutatók, a fiskális és monetáris politika közötti összhang hiánya, valamint az adósság gyors növekedése miatt elveszítette hitelességét. Egy jól koordinált, határozott, a kiadások csökkentésével a deficitet csökkentő fiskális korrekció helyreállíthatná a megtépzott fiskális politikai hitelességet, hasonlóan az 1995-ös kiigazítási programhoz. A hitelesség helyreállítása lehetővé tenné a korábban leírt hitelességi csatorna érvényesülését és ezáltal a költségvetési megszorítás negatív keresleti hatásainak semlegesítését. A hitelesség javulásának addicionális pozitív hatása lehet a kamatfelár csökkenése, amely jelenleg magas az alacsony hitelességű fiskális politika, valamint a monetáris és fiskális politika közötti összhang hiánya miatt. A kamatfelár csökkenése a költségvetési politika számára jelent kisebb terhet és segítheti a gyorsabb gazdasági növekedést is.

Másrészt, a magas államháztartási kiadások miatt az adók mértéke és jellege rendkívül torzító Magyarországon. A kiadások csökkenését követő adócsökkentés pozitív hatást gyakorolhat a torzító hatás mérséklése nyomán a tőke- és munkaerő-kínálatra, ami – különösen a közvetlen adók csökkenése esetén – elősegíti a beruházások, illetve a magánszektorban a foglalkoztatás növekedését.

Fontos szempont lehet a jelenleg magas állami foglalkoztatás alakulása egy kiadáscsökkentő kiigazítás esetén. A kiadások csökkentésére alapuló költségvetési kiigazítás során a foglalkoztatás jelentősen csökkenhetne az államigazgatáson belül, ami egyszeri statikus allokációs hatékonyságjavulást és munkaerőfelesleget generálna. A többletkínálat kedvező hatással lenne munkaerőpiacok rugalmasságára, segítené a nominális bérnövekedés kordában tartását, növelve a munkaerő-kínálatot a magánszektorban.

A keresleti hatások között érdemes kiemelni, hogy a kiadáscsökkentésen alapuló költségvetési kiigazítás hatása a lakossági fogyasztásra kedvező és erőteljes lehet. Ennek egyik oka, hogy ha a kiadások csökkentése racionálisabb adórendszerrel párosul, akkor ez növeli a lakossági fogyasztást, különösen, ha a rendelkezésre álló jövedelmek emelkednek. Másrészt, a lakossági szektor teljes adósságállománya ma a nemzetközi összevetések alapján alacsony és ezért tág tere van a lakosság nettó és bruttó adóssága növekedésének. Az adósság növelése révén lehetővé tett fogyasztáskisimítás viszont lehetőséget ad a költségvetési korrekciót követően a lakossági fogyasztás növelésére és a költségvetési kiigazítás negatív keresleti hatásainak kezelésére.

A nem keynesiánus hatások érvényesülésében erőteljes lehet a keresleti mellett a kiadáscsökkentés pozitív kínálati hatása. A költségvetési kiadások racionalizálása, a kiadások csökkentésének összekapcsolódás az államháztartás alrendszereinek átalakításával növeli a költségvetés tőkekiadásainak relatív nagyságát és ez kedvező hatást gyakorol kínálati oldalról a magánszektor beruházásainak növekedésére.

Végezetül hasonlóan több fejlett európai államhoz Magyarország esetében is lehet arra számítani, hogy a tervezett GMU-csatlakozás és az ezt megalapozó konvergencia-program biztosíthatja azt a kényszert és fegyelmező erőt is, amely ahhoz szükséges, hogy egy a kiadások radikális csökkentésére alapozott konszolidációs program megvalósuljon. A GMU-csatlakozás elvételének lehetősége, párosulva azzal a ténnyel, hogy számos újonnan csatlakozott tagállam 2008-ra már a GMU tagja lehet, kellő külső nominális horgonyként, referenciapontként szolgálhat, amely mellett kisebbek a kiadások csökkentésére alapuló költségvetési kiigazítás terhei.