

# ÚJ KÖNYVEK

## **Kovács Olivér: Stabilitás és dinamizmus – Az innovatív fiskális politika alapjai**

**Alinea Kiadó, Budapest, 2015**

*Kovács Olivér* első könyve fél évtizednyi kutatás és ennek nyomán a kutatóvá válás lenyomata. A negyvenoldalas hivatkozásjegyzék egyrészt széles körű olvasottságot, másrészt mély és alapos ismereteket, azaz mind vertikális, mind horizontális értelemben tudományos igényességet jelez előre. A szöveg nem könnyű, mégis olvasmányos, és nem csak a fiskális politika szakértői számára emészthető.

A kötet címe: Stabilitás és dinamizmus izgalmas kettősséget sugall, amely csak első olvasatra tűnik ellentmondásnak, valójában párhuzamosan jelentkező igényekről van szó. A szerző arra keresi a választ, hogy létezhet-e egyszerre stabilizáló és dinamizáló konszolidáció, azaz olyan fiskális politika, amely egyszerre szolgálja a fenntartható közpénzügyeket és a gazdaság növekedését. Ezt nevezi a szerző innovatív fiskális politikának, másutt transzformatív erejű fiskális konszolidációnak.

A kötet elemzési kerete a *Kornai* és *Szentes* nyomán értelmezett rendszer-szemlélet,<sup>1</sup> amely a problémák történeti és globális megközelítésén, valamint a fennálló elméleti eredmények kritikai értékelésén keresztül tekint a fiskális fenntarthatóságra és konszolidációra. A látókörtágítás szükségessége mögött az a meggyőződés áll, hogy „fenntarthatónak deklarált deficit- és adósságpályára történő gépies konszolidáció helyett a gazdasági-társadalmi szerkezet aktuális állapotának precíz figyelembevételére építő, s ezért intelligens és kontextusfüggő konszolidáció szorgalmazandó” (24. o.). A szerző óva int a diszciplináris szűklátókörűségtől,

<sup>1</sup> Lásd: *Kornai* [1999] és *Szentes* [2011].

<https://doi.org/10.47630/KULG.2017.61.1-2.104>

mondván, ez könnyen gátja lehet annak, hogy az állam fejlesztő funkciója egy költségvetési kiigazításon keresztül kifejezésre juthasson.

A kötet a következő lépéseken keresztül vezeti végig az olvasót: szélesen értelmezett fenntarthatóság, fiskális fenntarthatóság, fiskális konszolidáció, új gazdaságba történő átmenet fiskális oldali aspektusai.

A kötelező *bevezető fejezet* tárgyalja a kutatási kérdést és a módszertan részleteit. Ezek után a *második* (A szélesen értelmezett fenntarthatóság a közgazdaságtudományban című) *fejezetben* elkezdődik az intellektuális utazás a fenntarthatóság gazdaságtanától a fiskális konszolidációig. Látszólag messziről indít a szerző, hamar beláttatja azonban, hogy közelebb járunk a költségvetési politikához, mint gondolnánk. A fejezet egyik alapállítása, hogy az emberiség és az egyének „elemi igénye, hogy fenntartható interakció létezzen társadalmi, környezeti és gazdasági területek közt egyaránt” (38. o.). E területek mindegyikén a kitűzött célok megvalósíthatósága nagyban függ ugyanis az állam hosszú távú finanszírozhatóságától, ami pedig a fenntartható fejlődés intergenerációs szolidaritásának feltétele. A szerző külön kitér az európai helyzetre, ahol a fenntarthatóság a globális kihívásoktól részben eltérő faktorok (termelékenységi rés, demográfiai kihívások) és az Európán kívüli, de jócskán begyűrűző jelenségek (klímaváltozás, feltörekvő gazdaságok karakterváltozása) nyomán válik kihívássá. Röviden bemutatja az Eurostat fenntartható fejlődés indikátorainak alapján az EU-27 országok sorrendjében lezajlott változásokat, majd levonja a nem meglepő tanulságot: „a társadalmi és környezeti dimenzió oldaláról érkező kihívások egyfajta szeizmikus rengéseket képesek gerjeszteni a gazdasági és pénzügyi dimenzióban, ezért jogosnak és szükségesnek tűnik a fiskális fenntarthatóság szorgalmazása” (44. o.).

A *harmadik* (A fiskális fenntarthatóság közgazdaságtani megalapozottsága és problematikája című) *fejezetben* eggyel közelebb lép a könyv fókusza a fiskális végkifejlethez. A fejezet elején világossá teszi a szerző, hogy tarthatatlannak tartja azt a megközelítést, hogy pusztán az adósságráták abszolút mértékéből messzemenő és széles körű következtetések vonhatók le. Az adósságrata megítélésekor egyéb fontos, ha nem fontosabb tényezők (például: a visszafizetési előtörténet vagy a makrogazdasági stabilitás történeti alakulása) vizsgálatára is szükség van, míg végül kiderülhet, hogy az eladósodással párhuzamosan akár a gazdasági fejlődés is szolgálható. A fenntartható fiskális politikát végül úgy definiálja, hogy „jelenlegi állapotában történő jövőbeli folytatása biztosítja az állam fizetőképességét” (50. o.). Bár csak lábjegyzetben szerepel a definícióhoz fűzött megjegyzés, de feltétlenül tegyük hozzá egy *ceteris paribus* kitévelt, azaz hogy más országok tevékenységétől

is függ a vizsgált ország adósságának fennhathatósága. A definíciót kibontva azt kapjuk, hogy fix adósságrátára van szükség, és arra, hogy a gazdaság növekedési üteme legalább akkora legyen, mint az adósságot terhelő reálkamatláb, a kitartóan magas strukturális deficit pedig nyilvánvalóan kezelésre szorul az ismert, ezért e helyütt nem ismertetett okok miatt.

A fejezet további részében „egy kis matek” következik költségvetési korlát és intertemporális költségvetési korlát témaköreiben, majd megérkezünk a végeredmény szempontjából kardinális kérdéshez: hogyan vizsgáljuk és mérjük a fiskális fenntarthatóságot. A szerző számba vesz néhány fenntarthatósági tesztet és mutatót, majd kiderül, hogy a szélesen értelmezett költségvetési politikát különösen nehéz mérni. Klasszikus problémába ütközünk: a fiskális politikán kívül eső tényezők figyelmen kívül hagyásakor a mutatók előrejelző képessége meglehetősen alacsony (vö. *Tóth G.*, 2014). Meg amúgy is „jósolni igen nehéz, különösen a jövőre vonatkozóan”.<sup>2</sup>

A fejezet végén egyfajta költség-haszon elemzést találunk a fiskális fenntarthatóságra-fenntarthatatlanságra vonatkozóan. A fenntarthatóság haszna oldalon felsorakozik az intergenerációs tudatosság növekedése, a formális és informális intézményi minőség javulása és a fiskális mozgástér növekedése. A szerző rámutat egy a közpénzügyi irodalomban egyáltalán nem hangsúlyozott előnyre, nevezetesen hogy mindezek nyomán a fiskális fenntarthatóság megteremtheti a GDP-arányos K+F és innovációs kiadások tartós fedezetét. Ez pedig a közpénzügyek gazdasági növekedést befolyásoló eszköze lehet, ha arra gondolunk, hogy a modern növekedésemleletek a technológiai fejlődést és az innovációt kulcselemnek tekintik a gazdasági növekedés előmozdításában. Itt jut eszébe az olvasónak a könyv sejtelmes alcíme (Az innovatív fiskális politika alapjai), és itt derül ki, hogy köze lehet az innovációnak és a fiskális fenntarthatóságnak egymáshoz.

A fiskális fenntarthatatlanság tetemes költségekkel jár. És noha a fenntarthatóság elérése is kétség kívül komoly költségeket jelent, a szerző szerint a folytatódó fenntarthatatlan költségvetési politikának súlyosabb költsége van. A költségek számbavételénél alapvetően megkülönböztet olyanokat, amelyek a fenntarthatatlan pálya egyenes ágú következményeiként merülnek fel, és olyanokat, amelyek a fenntartható pályára való áttérés erőfeszítéseként jelennek meg. Harmadik kategóriaként olyanokat, amelyek már a konszolidáció után, a fiskális fegyelem és a fiskális teljesítmény finomhangolásával kapcsolatosan kerülnek elő. A könyv egyik alapállítása, hogy az

<sup>2</sup> Több híres embernek is tulajdonítják ezt a megállapítást, köztük *Mark Twainnek* és *Niels Bohrnak*.

emberi alaptermészetben kódolva van a fenntarthatóság igénye (62. o.), ugyanakkor számos más azt gátló emberi tényező is szerepet játszik abban, hogy miért születnek oly nehezen a költségvetési pályamódosításokhoz szükséges, a fenntarthatatlan helyzetből elmozdulni szándékozó konszenzusok.

Nincs az a választóbőrbe bújt közgazdász, aki ne bosszankodna a választók manipulálhatósága vagy a politikai üzleti ciklusok kapcsán, még akkor is, ha pontosan ismeri a jelenség elméleti hátterét. *Kovács Olivér* széles irodalmi bázisból merítve magyarázatot ad arra, hogy miért is tartjuk fenn a fenntarthatatlant. Felvetődik a nagy batesi kérdés: Miért folytat egy értelmes ember olyan gazdaságpolitikát, amelynek káros következményei vannak a társadalomra nézve, amelyet kormányoz? (Idézi: *Benczes*, 2014, 4. o.)

*A negyedik* (A fiskális konszolidációk elméleti és empirikus tulajdonságai című) fejezetben ismét finomodik a kutatás fókuszja, és a költségvetési konszolidációk témájához érünk. Újból szembesülünk a mérés problémájával, azaz hogy mi lehet a konszolidációk sikerességének mutatója. Az optimális adósságrátáról gondolkodva felmerül a kérdés, hogy feltétlenül szükség van-e számszerűsített küszöbértékre. A szerző által képviselt dinamikus szemléletben a megcélzandó szint az, ahol a fizetőképesség még nem válik kérdésessé. Rendszerszemléletben gondolkodva be kell látnunk, hogy egy-egy konszolidáció nemlineáris folyamatokon keresztül fejti ki a hatását, de néhány tényező azért azonosítható. A sikeres (azaz tartós) kiigazítás receptjét keresve képbe kerül az induló állapot, a költségvetés intézményi oldala, a költségvetési szabályozás, a kormányon lévők politikai feltételei, az alrendszerek finanszírozhatóságát érintő strukturális reformok. A stilizált tények azt sugallják, hogy a kiadás oldali konszolidáció a kisebbik rossz a bevételi oldalhoz képest, azaz előbbi kisebb növekedési áldozattal jár. Ugyanakkor a szerző rámutat, nem törvényszerű, hogy a fiskális konszolidáció növekedési áldozattal járjon, azaz létezhet olyan eset, amikor a kiigazítás egyenesen növekedéssel párosul már rövid távon is. Ezen ún. nem keynesi hatással járó esetében a fiskális multiplikátor értéke kiadáscsökkenés hatására negatívvá válik, így nincs recessziós hatása. A kiigazítás nyomán fellépő növekedési többlet pedig lehetőséget biztosít arra, hogy Kaldor–Hicks-értelemben is hatékony legyen a konszolidáció.

A kontextusban értelmezett fiskális konszolidáció vizsgálatokor – amikor a növekedési képességek is bekapcsolódnak az elemzésbe – a szerző fontosnak tartja leszögezni, hogy a fiskális multiplikátor értéke nagyon is bizonytalan, függ a gazdaság növekedési képességétől, az adott gazdasági, társadalmi és politikai közegben fellelhető hajtóerőktől és azok kiigazításkor mutatkozó stimulálhatóságától. Felmerül

továbbá, hogy kormányzati szándék volt-e a fiskális fenntarthatóság elérése, vagy más szándék vezetett ide (fordított okság). Végül vizsgálendő, hogy milyen csatornák játszanak szerepet a nem keynesi növekedési hatás megvalósulásában, úgymint hitelességi és várakozási hatás, a pénzügyi közvetítőrendszer milyensége és hatékonysága, vagy a fogyasztási csatorna mellett figyelembe veendő magánberuházási csatorna.

A fejezet végén empirikus rész foglalkozik a 2008-as pénzügyi és reálgazdasági válság európai hatásaival, pontosabban annak fiskális konszolidációt érintő aspektusaival. Az ebből adódó tanulságok aláhúzzák az eddig leírtakat, vagyis a fenntartható fiskális politika jelentőségét. A szerző osztja azt a nézetet, hogy a költségvetési politika továbbra is tagállami keretek között értelmezhető prioritás marad: a közpénzügyek működtetésének szabályozása a nemzeti szuverenitás lényegi eleme (Csaba, 2015).

*Az ötödik* (Elméleti keret és a transzformatív erejű fiskális konszolidáció című) fejezet már a kötet elméleti csúcspontjához közelít: elméleti keretet rajzol a majdan kifejtendő innovatív fiskális politikához. A szerző az elején leszögezi, hogy nincs egységes elméleti keret, amelyben a sikeres fiskális konszolidációk megérthetők lennének. Fontosnak tartja jelezni, hogy a gazdaság növekedési képessége és annak a kiigazítás időzítésével való viszonya nem kap elég hangsúlyt az irodalomban, pedig ez a vonal lehetséges elméleti keret irányába mutathatna. Ugyanakkor több mint valószínű, hogy általános érvényű kiigazítási recept a gazdasági rendszerek folytonos változásai miatt soha nem fog kiforrni. Emiatt a folytonos, élő szervezetekhez hasonló változás miatt jut arra a szerző, hogy a technológiai-gazdasági paradigmaváltások elmélete jó általános értelmező keret lehet. Technológiai-gazdasági paradigmaváltások szegélyezik a gazdaságok növekedési képességeit, és a fiskális politikaalkotók számára is figyelembe veendők, mivel paradigmáról paradigmára változhat a növekedés fenntartásához szükséges kapacitások mintázata (105. o.). Ez az elméleti keret rendszerszemléletet is kölcsönöz, amelyen keresztül világosan látszik a költségvetési kiigazítások többoldalú jellege, ti. hogy egyszerre tudnak stabilizálni és dinamizálni. A fejezet ezek után az új információs és kommunikációs technológia alapú gazdasági paradigma nyomán halad tovább, amelyben az állam feladatai közé sorolható a K+F+I kapacitások növelése, ami az új technológiai-gazdasági paradigmába való sikeres átmenet egyik kulcsa. A szerző érvelése szerint piaci kudarc miatt a magánszektor beruházásainak mértéke nem elegendő az új gazdaságban alapvető jelentőségű területeken, így tevékeny állami szerepvállalásra van szükség, akár fiskális politika (mind kiadási, mind bevételi mechanizmusok) formájában is. A K+F+I

kiadások nagyságrendjén túl fontos, hogy megfelelő abszorpciós képesség legyen jelen az innovációs ökoszisztémában, amit a szerző a Világbank tudásgazdaság indexével ragad meg. További vizsgálendő faktor a transzparencia, amely fordítottan arányos a fiskális illúzió mértékével, és képet ad arról, hogy a kormány mennyire tölti be a fiskális fenntarthatósági informátor szerepét. Ez a tudásgazdaság koncepciójával átszőtt rendszerszemlélet a szerző céljai szerint a sikeres vagy sikertelen konszolidációk magyarázatának olyan eszköze, amely különösen alkalmas kölcsönhatások feltérképezésére is.

A fejezet további részében empirikus vizsgálat következik 1990-től kezdve az EU-15 országainak tudásgazdaság-indexét és fiskálisillúzió-indexét elemezve. A kirajzolódó mintázat szerint összefüggés látszik a jó fiskális kormányzás, azaz alacsony fiskális illúzió és a nagyobb mértékű tudásalapúság között, noha a kauzalitás iránya koránt sem egyértelmű. Egy másik hasonlóan fontos pozitív kapcsolat látszik a GDP-arányos teljes kutatás-fejlesztési ráfordítások és az ún. soktényezős termelékenység között. Az empirikus elemzés következő szintje két mélyvizsgálat. A finn esettanulmány a „jó gyakorlat” illusztrálása, ahol az 1990-es években transzformatív konszolidációt találunk. A szerző bemutatja, hogy a finn fiskális konszolidációk összeegyeztethetőnek bizonyultak a gazdaság- és társadalompolitika azon céljával, hogy a jóléti állam megtartása mellett mozduljanak el az új technológiai-gazdasági paradigma irányába. Portugália esete a „rossz gyakorlat” példája, ahol az 1980-as és 1990-es évek kiigazításai nem tekinthetők transzformatívnak, sőt inkább akadályozták az új gazdaságba való átmenetet, és strukturális konzerválódást idéztek elő. A fiskális fenntarthatóság melletti belső elköteleződés hiányán a Gazdasági és Monetáris Unióhoz történt csatlakozás sem tudott változtatni. Egy rövid komparatív fejezettel a szerző még szemléletesebbé teszi a két ország „diametrikus ellentétét” és aláhúzza a mélyvizsgálatok felismeréseit.

Mindezek után következik a kötet elméleti csúcspontja, a *hatodik fejezetben* kifejtett innovatív fiskális politika koncepciója. A szélesen értelmezett fenntarthatósághoz a fenntartható költségvetés mellett innovatív, azaz intelligens és holisztikus fiskális politikára van szükség. Az intelligens manőverezésre kész költségvetés nemcsak az éppen fennálló állapotokra nézve optimalizál, hanem a jövőbe néz és a jövőbeli bizonytalanságokkal számolva dinamikus szemléletre képes, és felismeri, mely területek érdemelnek fokozott figyelmet az adott technológiai-gazdasági paradigmában. Teszi mindezt holisztikus szemléletben, azaz számol a környezeti és társadalmi viszonyokkal, még hozzá hosszú távon. *Christenseni* értelemben az innovatív fiskális politika lehet mind „fenntartható”, mind pedig „romboló” módon

innovatív (228–229. o.). A diszkrecionális beavatkozási képesség mindenképpen megkívánja, hogy magasabb szintű gazdasági, társadalmi és környezeti célok alapján hozzanak döntést. A belső elköteleződés mellett független fiskális intézmények támogatják a bizalom kialakulását. A költségvetési szabályok pedig a konszolidációs eredmények fenntarthatóságát segítik.

*Kovács Olivér* könyve nagy ívű intellektuális utazás után az ideális, már-már tökéletes fiskális világba érkezteti meg olvasóit, ahol a döntéshozók messze túl-látnak a puszta számokon, csakis a közjó érdekében munkálkodnak, még hozzá intelligens és holisztikus módon kezelve a „minden mindennel összefügg” valóságát. A szerző ugyan leszögezi, hogy nincsenek illúziói, felismerései azonban mindenképpen közelebb vihetnek egy szebb és jobb világhoz, ahol nem használják az adósságállományt stratégiai célokra, nem odáznak el stabilizációt, nincsenek választási ciklusok, és jó kormányzás van gyenge és széttöredezett hatalom helyett (vö.: *Benczes*, 2008). Bárcsak jó kezekbe kerülne és értő fülekre találna ez a mondanivaló!

#### Hivatkozások

- Benczes István* [2008]: A költségvetési hiány politikai gazdaságtana. *Közgazdasági Szemle*, 55. évf., 3. sz., 218–232. o.
- Benczes István* [2014]: Political Economy and Public Finances. In: *Benczes István* (szerk.): Deficit and Debt in Transition: The Political Economy of Public Finances in Central and Eastern Europe. Central European University Press, Budapest, 1–12. o.
- Csaba László* [2015]: Föderális Európa, vagy „Nemzetek Európája”? A pénzügyi válság kezelésének rendszerbeli következményeiről. *Magyar Szemle*, 24. évf., 7–8. sz., 53–76. o.
- Kornai János* [1999]: A rendszerparadigma. Fogalmi tisztázás. *Közgazdasági Szemle*, 46. évf., 7–8. sz., 585–599. o.
- Szentes Tamás* [2011]: Fejlődés-gazdaságtan. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Tóth G. Csaba* [2014]: A költségvetés fenntarthatóságát mérő mutatók előrejelző képessége. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf., 4. sz., 544–561. o.

**Sigér Fruzsina**