

BENCZES ISTVÁN

A költségvetési hiány politikai gazdaságtana

A fejlett ipari országokra a hetvenes évektől mind inkább jellemző tartós költségvetési hiányt sem a keynesi, sem pedig a neoklasszikus elmélet nem tudta kielégítően magyarázni. Az új politikai gazdaságtan azonban, úgy tűnik, sikerrel tárta fel nemcsak a tartós hiány és a növekvő eladósodottság okait, hanem a fiskális politikai teljesítményben országok között és időben mutatkozó jelentős eltérések forrásait is. A siker elsősorban annak köszönhető, hogy az új politikai gazdaságtan a költségvetési politika alakításának politikai és intézményi korlátai felé fordult, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy kiterjessze a főáramú közgazdaságtan határait, és beépítse modelljeibe a gazdaságpolitikai döntéshozatal folyamatát. Tanulmányunkban négy átfogó magyarázatot tekintünk át – ezek: 1. az adósságállomány stratégiai használata, 2. a stabilizáció elodázása, 3. a politikai és választási rendszerek különbözősége és 4. a gyenge vagy széttöredezett végrehajtói hatalom –, azzal az egyértelmű igénnyel, hogy a szokásos pozitív elemzést normatív vizsgálódással egészítsük ki.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: E62, H62.

A hetvenes évek közepétől mind több fejlett ipari országban vált általános gyakorlattá a deficitfinanszírozás. Az ennek következtében előálló adósságfelhalmozódás pedig számos államban a közpénzügyek fenntarthatóságát ásta alá. A költségvetési politikában beállott „fordulatot” nem lehetett magyarázni sem a keynesi ihletettségű anticiklikus keresletszabályozással, sem pedig a neoklasszikus elmélettel. A gazdaság állapotától függetlenül tartóssá váló hiány magyarázata új elméletet követelt. A korai elméleti munkák – így különösen *Buchanan–Wagner* [1977] – a fiskális illúzió fogalmával igyekeztek magyarázni a tartós hiányt. A fiskális illúzió tétele azonban egy lényeges leegyszerűsítő feltételezésre épített, amely szerint a választói magatartásban rövidlátás érvényesül, lehetővé téve a választók folyamatos és szisztematikus megtévesztését. A racionális választások elméletére építő új politikai gazdaságtan ezért más irányba indult el a késő nyolcvanas évektől. A költségvetési politika alakításának politikai és intézményi korlátai felé fordult, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy kiterjessze a főáramú közgazdaságtan határait, és beépítse modelljeibe a gazdaságpolitikai döntéshozatal folyamatát.¹

* Köszönettel tartozom *Csaba László*, *Gedeon Péter*, *Vigvári András* és egy anonim bíráló értékes megjegyzéseikért, tanácsaikért. A fennmaradó esetleges hibákért természetesen csakis a szerzőt terheli felelősség.

¹ Az új politikai gazdaságtani irodalom elsősorban azzal indokolja a politika hatásainak vizsgálatát, hogy ami politikai értelemben racionális a hasznosságmaximalizáló egyén (politikus) szempontjából, az veszélyeztetheti a társadalom többi tagjának jólétét. Az egyén magatartásának nem szándékolt következménye ugyanis a társadalom egésze számára az optimálisnál rosszabb eredménnyel jár. *Ordeshook* [1990] társadalmi irracionálisnak, míg *Grindle* [1991] a pozitív közgazdaságtan és a negatív politika párosának hívja a jelenséget.

A politikai-intézményi korlátok beemelése a költségvetési politika elemzésébe azért tűnik szükségesnek, mert még az iparilag fejlett országok viszonylag homogén csoportján belül is igen jelentős az országok közötti és az időben kimutatható eltérés a deficit, valamint az adósságállomány nagyságában, a kiadások és bevételek szintjében, illetve szerkezetében és végső soron az újraelosztás mértékében. Az új politikai gazdaságtani kutatások szerint a költségvetési politika teljesítményében megmutatkozó nagyfokú eltérések a politikai és intézményi változók különbözőségeire vezethetők vissza. A legfontosabb kérdések, amelyeket a kutatási program résztvevői feltesznek, a következők. a) „Miért tapasztalunk békeidőkben és épp most [a hetvenes évektől indulóan] nagy és tartós költségvetési hiányokat?” b) „Miért jellemző az országok egy csoportjára a nagy adósságállomány, míg másokra nem?” (Alesina–Perotti [1994] 4. o.). c) Ha a hiány nagymértékű és tartós, eredménye pedig az eladósodás, akkor felvethető a következő kérdés is. „Miért nem vállalják [érintett országok] a fiskális kiigazítást azon nyomban, amint nyilvánvalóvá válik, hogy a költségvetési politika nem fenntartható?” (Alesina–Drazen [1991] 1170. o.).

A következőkben ezekre a kérdésekre keressük a választ úgy, hogy a nemzetközi irodalom idevágó magyarázatait négy nagy csoportba soroljuk. Az általunk alkalmazott csoportosítás valamelyest önkényes, sőt nem is teljes, illetve csak részben fed át más szerzők – így különösen Alesina–Perotti [1994], valamint Persson–Tabellini [2000] – áttekintő tanulmányaival. Ami jelen tanulmányt megkülönbözteti más hasonló tartalmú írásoktól, az az a nem titkolt szándék, hogy a modellek ismertetésén keresztül felhívja az olvasó figyelmét azokra a gyakran elhanyagolt intézményi változókra, amelyek érdemben alakítják egy ország költségvetési politikai döntéseit, illetve sarokszámait. Habár az új politikai gazdaságtan kifejezetten pozitív tudományként jellemzi magát, amelynek célja a gazdasági változókban megfigyelhető nagyfokú eltérések magyarázata, az eredmények tárgyalása lehetőséget teremt arra is, hogy érzékeltesük a kívánatos reformok irányait.² A dolgozat ugyan a fejlett országok tapasztalataira építő irodalmak rendszerezésére vállalkozik, és nem foglalkozik külön a kelet-közép-európai régióval, így Magyarországgal sem, ám a főbb megállapítások és következtetések az EU új tagállamaiban is érvényesnek tekinthetők.

A következőkben először az adósságot stratégiai módon használó kormányok magatartásáról írunk. Majd a stabilizáció elodázását egy kivárási játékon keresztül mutatjuk be. A komparatív politikai kutatások területére lépve, a politikai és a választási rendszerek eltéréseiből vezetjük le a tartós hiány és eladósodás okait. Végül a gyenge, széttöredezett végrehajtói, illetve törvényhozói hatalom kérdését elemezzük. A hiány magyarázatainak ismertetését minden esetben egy rövid hipotézissel indítjuk, rámutatva arra, hogy milyen általánosítható eredményekre jutottak az egyes fejezetekben bemutatásra kerülő szerzők.³

² Ami érdemben megkülönbözteti tehát az új politikai gazdaságtant a neoklasszikus közgazdaságtantól, az nem az alkalmazott módszertan, hanem a vizsgálat fókusza, illetve a magyarázó változók köre. Az új politikai gazdaságtan ugyanis arra keresi a választ, hogy az aktuális gazdaságpolitikai döntéseket, a makrogazdasági aggregátumokban mérhető teljesítményeket milyen konkrét politikai-intézményi változók alakítják, befolyásolják. Nem azt kérdezik tehát, hogy mi a kívánatos gazdaságpolitika, vagy hogy mekkora mértékű hiány, illetve államadósság volna fenntartható, hanem azt, hogy miért éppen akkor a hiány, amekkora. Ezért is hívják gyakorta pozitív politikai gazdaságtannak ezt a kutatási irányt.

³ A dolgozat nem foglalkozik a hiány és adósság magyarázata egy mára igen népszerűvé vált kutatási területének, a költségvetési intézményrendszer torzulásainak átfogó bemutatásával, mivel e tárgykörben a hazai irodalomban több írás is született már. Lásd különösen Benczes [2007], Györfly [2007], Kopits [2007], Kutasi [2006] vagy Vigvári [2006] írásait.

Az adósság mint stratégiai változó

Először abból a hipotézisből indulunk ki, hogy minél kisebb eséllyel indul a közelgő választásokon a hatalom jelenlegi birtokosa, annál nagyobb valószínűséggel kezd most a jelenben túlköltekezésbe és adósságfelhalmozásba.

A neoklasszikus elméletben az államadósság gyakorlatilag nem más, mint egy puffer, amelynek szintje aszerint változik, hogy milyen állapotban van a gazdaság. Ha a kormány átmenetileg sem nyúlhatna a deficitfinanszírozás eszközéhez, akkor arra kényszerülne, hogy a gazdaság állapotát követve változtassa folyamatosan az adórátát. Az adórátá állandó és kiszámíthatatlan mozgása azonban torzító, a társadalmi jólétet csökkentő hatásokkal jár. A neoklasszikus modellben az adórátá ezért állandó – ami változik: az a költségvetési pozíció és ezen keresztül az államadósság nagysága. A jó szándékú politika maga tehát sohasem befolyásolhatja az adósság szintjét, annak mozgása ugyanis teljességgel a gazdaság állapotában beállott változások eredője. A pozitív politikai gazdaságtani vizsgálatok ugyanakkor rámutattak, hogy jószágos társadalmi tervező hiányában az adósságállomány akkumulációja stratégiai magatartás eredménye (is) lehet. Az adósság szintje ugyanis ebben a megközelítésben nem más, mint az egymást váltó kormányok stratégiai választásának következménye, ahol az adósságállomány egyensúlyi szintje szisztematikusan meghaladja a társadalmilag optimális mértéket.

A modern demokrácia egyik meghatározó jegye a nyílt pártverseny, amely a választások kimenetelét bizonytalanná teszi. A politikai gazdaságtani vizsgálatok azonban arra is felhívták a figyelmet, hogy ez a bizonytalanság nem egyszerűen a leendő kormány összetételét érinti, hanem a követett gazdaságpolitikát is. A hatalomváltásból eredő kockázatminimalizálás egyik kézenfekvő módja ugyanis, ha a jelenleg hatalomban lévők úgy növelik most a jelenben fogyasztásukat, hogy azzal egyben korlátozzák is az őket követő kormány(ok) mozgásterét. Minél nagyobb tehát az esélye a közelgő választások elvesztésének, annál kevésbé hajlandók a hatalomban lévők az adósságnövekedés terheinek internalizálására, azaz annál inkább késznek mutatkoznak az adósságállomány növelésére.⁴

Alesina–Tabellini [1990a] modelljében az adósságállomány stratégiai módon való használata annál valószínűbb, minél inkább különbözik egymástól a hatalomért versengő felek felfogása arról, hogy milyen típusú közjóságot célszerű termelni. Tételezzük fel, hogy *A* párt *a* közjóság előállítását részesíti előnyben, míg *B* párt *b* közjóság előállítását tartja fontosnak. Tételezzük továbbá fel azt is, hogy jelenleg *A* párt van kormányon. A demokráciákra jellemző bizonytalanság miatt a hatalom jelenlegi birtokosa nem lehet biztos újráválasztásában. Azt ugyanakkor nagyon is jól tudja *A* párt, hogy ha veszít, akkor ellenfele a jövőben *b* közjóságot fogja támogatni *a*-val szemben. Következésképpen *A* pártnak most a jelenben – még a hatalom birtokosaként – erős a késztetése arra, hogy a társadalmilag optimálisnál több *a* közjóságot állítson elő deficitfinanszírozás révén. Így *A* párt arra szoríthatja kormányváltás esetén ellenfelét, hogy az visszafogja *b* termelését a megnövekedett jövőbeli adóterhek miatt.⁵

⁴ Érdeemes megjegyezni, hogy az adósság stratégiai módon való használata csak látszólag hasonlatos a politikai üzleti ciklusok elméletéhez. Utóbbiban ugyanis azért költ a hatalomban lévő politikus választások előtt, hogy növelje újráválasztásának esélyeit. Az adósság stratégiai módon történő használata esetén azonban a helyzet éppen fordított: annál inkább költekezik a kormány, minél inkább várható bukása.

⁵ Természetesen, ha a hatalomért versengő két párt a neoklasszikus modellek medián szavazója feltételének megfelelően azonos közjóságot termelést támogatja (vagyis $a = b$), akkor az adósságot sem használják a felek stratégiai módon. A modell egyik másik fontos következtetése ezért, hogy minél erőteljesebb a polarizáltság a pártstruktúrában (és ezzel egyszerűsreminde a preferenciákban), annál nagyobb az esély a stratégiai magatartás érvényesülésére.

Alesina-Tabellini [1990a] modelljét nem egyszerűen azért tartják ma is az egyik legfontosabbnak, mert könnyen tesztelhető, hanem mert – mint azt maguk a szerzők is kifejtették – egyértelműen a fiskális illúzió zárójelbe vételét is szolgálta. A modell ugyanis nem a választói irracionalitásnak tulajdonítja a túlzott hiányt, hanem a jövedelmek újraelosztásában felmerülő érdekkonfliktusnak. Egy másik írásukban (*Alesina-Tabellini* [1990b]), a szerzők azután már közvetlenül a választók magatartásából vezetik le az adósságállomány egyensúlyi szintjét, rámutatva, hogy minél polarizáltabb a választók preferenciája, annál jellemzőbb az eladósodás. A (jelenlegi) medián szavazó ugyanis már a választások előtt, a jelenben biztosítani kívánja saját igényeinek jövőben való kielégítését is – függetlenül a választások kimenetelétől, illetve attól a ténytől, hogy az ilyen erőforrás-allokáció nem optimális. A jelenlegi többség tehát soha nem építi be döntéseibe teljességgel a túlzott költségek költségeit.

Míg *Alesina-Tabellini* [1990a] ma már klasszikusnak számító modelljében az érdekkonfliktus forrása a közjósághoz való elkötelezettség volt, addig *Persson-Svensson* [1989] az államadósság szintjének stratégiai megválasztásában a hangsúlyt az adott (egyetlen) közjóságra fordított közkiadások nagyságára helyezte. A kormányzati kiadások szintjére való koncentrálással a szerzőpáros voltaképpen a valóságot próbálta leképezni oly módon, hogy a viszonylag alacsony kiadási szintet preferáló konzervatív pártokat állította szembe a magas kiadási szintet előnyben részesítő baloldali pártokkal. Eltérően *Alesina-Tabellini* [1990a] és [1990b] modelljeitől – ahol a választások kimenetele bizonytalan volt –, *Persson-Svensson* [1989] modellje feltételezte, hogy a konzervatív kormány nagy bizonyossággal tudja, hogy át kell adnia a hatalmat ellenfelének. Ebben a helyzetben a konzervatív kormány a következő lépéseket tartja indokoltnak: mivel ragaszkodik az általa korábban már megvalósított viszonylag alacsony kiadási rátához, de egyben tart attól, hogy hatalomra kerülő baloldali ellenfele ezt nem fogja engedni, ezért csökkenti az adókat, és ekképpen növeli az eladósodottságot. Ezzel az átrendezéssel a mostani konzervatív hatalom korlátozni képes a leendő baloldali kormány mozgásterét, azaz stratégiai módon használja az adósságot. A baloldali kormány így nem lesz képes jóléti transzferek növelése révén emelni a közkiadások szintjét – még ha a kormányváltás előtt ezt ígerte is –, ugyanis az adósság törlesztésére kell fordítania a forrásokat. Természetesen a stratégiai magatartás következtében előállott helyzet társadalmilag most sem optimális: a mai adók ugyanis túl alacsonyak, miközben a jövőben túl magas (torzító) adók várhatók.

Paradox módon a modell azt vetíti előre, hogy a konzervatív kormány lesz visszatérően az, amely a deficitfinanszírozás eszközéhez nyúl, miközben a baloldali kormány – kényszerűen – fiskális szigorot tanúsít. Sőt, miközben *Alesina-Tabellini* [1990a] modellje szimmetrikus abban az értelemben, hogy ott mind a két párt stratégiai változóként használja az adósságállományt, addig *Persson-Svensson* [1989] modelljében ilyen szimmetria nem érvényesül. Itt ugyanis csak a konzervatív oldal használja stratégiai módon az adósságfelhalmozást, miközben a baloldal döntéseiben folyamatosan kényszerítő korlátokkal szembesül, és többletet halmoz fel.

Az előbbi, az intuíciónak is ellentmondó logikai következtetést *Aghion-Bolton* [1990] például a Reagan-adminisztráció éveiben tapasztalt adósságfelhalmozással támasztották alá. A szerzőpáros amellett érvelt, hogy konzervatív kormányok azért vállalnak magasabb adósságot, hogy kiterjessék az államkötvény-tulajdonos választópolgárok körét. Feltevésük szerint adósságpapírok tulajdonosaiként a szavazók kevésbé fogadják el majd a baloldali kormányok túlköltségre hajlamos magatartását, amely akár államcsőddel is fenyegethet.⁶

⁶ *Persson-Svensson* [1989], illetve *Aghion-Bolton* [1990] munkáival szemben felvethető ugyanakkor, hogy a nyolcvanas évek kínálatoldali gazdaságpolitikájában maga az adósságfelhalmozódás talán csak egy

Az adósságot stratégiai változóként használó modellek közös eleme tehát, hogy azok egyfajta idők közötti stratégiai interakciót modelleznek. A konfliktus annál erősebb, minél nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a hatalomban lévők a mostani fogyasztásnak, ezáltal ugyanis nem, vagy kevésbé építik be döntéseikbe költségeik többletköltségeit. A stratégiai magatartás állandósulása ugyanakkor nemcsak társadalmi jólétvesztést jelent, hanem előrevetítheti a politikai rendszer destabilizációját is. Azzal ugyanis, hogy a hatalomban lévők korlátozzák utódjaik mozgásterét, egyszersmind el is lehetetlenítik a majdani új kormányt, mivel az kényszerűen csalódást fog okozni saját választóinak azzal, hogy az adósság finanszírozására koncentrálnak, ahelyett hogy választási ígéreteit teljesítenék.

Habár az adósság stratégiai használata kedvelt hivatkozási pont empirikus tanulmányokban, mégis számos kritikai észrevétel vehető fel vele szemben. E tanulmányok nem számolnak egyebek mellett azzal, hogy az adóssághalmozó politikák egy elvesztett választás után esetleg újra hatalomba kerülhetnek (előrehozott választások esetén akár viszonylag rövid időn belül is). A mai kétpártrendszerű országokra ráadásul egyre inkább az jellemző, hogy gazdaságpolitikájukban csak alig észlelhető eltérések vannak – különösen igaz ez kis, nyitott gazdaságok esetén, ahol a diszkrecionális költségvetési politika alkalmazásának hasznossága erőteljesen megkérdőjelezhető.

Ráadásul az sem feltétlenül valós következtetés, hogy az újonnan hatalomba kerülők – egyfajta kényszerpályán találva magukat – népszerűsége szükségszerűen csökkenne. Ha ugyanis az új kormány képes meggyőzni a választókat arról, hogy az eladósodás az előző kormány bűne, valamint sikeresen stabilizál (rámutatva, hogy annak alternatívája egy piac által kikényszerített – vagyis még nagyobb áldozatokkal járó – konszolidáció volna), akkor nemcsak az általa fontosnak tartott közjószág típusát/szintjét választhatja meg a későbbiekben, hanem egyszersmind újráválasztásának esélyét is növelheti.

A stratégiai magatartás korlátok közé szorítását ma már számos intézményi és szabályalapú – akár az alkotmányban vagy törvényben rögzített – előírás támogatja fejlett és fejlődő országokban egyaránt. Maga *Alesina-Tabellini* [1990a] is olyan kötelező érvényű szabályokért szállt síkra, amelyek korlátozzák a túlköltséget. A szerzőpáros a szokásos kiegyensúlyozott költségvetés igényének megfogalmazásán túl (megfelelő rugalmasság mellett) azonban tartózkodott attól, hogy konkrét ajánlásokat is tegyen, ám egyértelműen támogatta azt a nézetet, miszerint „az egyes kormányoknak nem szabadna teljes diszkréciót élvezniük annak meghatározásában, hogy mekkora hiányt hagyhatnak az őket követőkre” (*Alesina-Tabellini* [1990a] 413. o.).⁷

A költségvetési stabilizáció elodázása – egy kivárási játék

A második eset abból a hipotézisből indul ki, hogy a koalíciós kormányok csak lassan vagy egyáltalán nem reagálnak a fiskális sokkokra, ezáltal a stabilizáció késlekedik, aminek eredménye a folyamatos hiány és a növekvő eladósodás. A hipotézis lényegében egy, a kormányon lévő koalíciós pártok között érvényesülő stratégiai interakciót, elosztási har-

nem szándékolt következmény, nevezetesen az állam méretének, illetve konkrétan az adóráták mérséklésének és az ezáltal várt gazdasági fellendülés elmaradásának következménye volt. Mások mellett egyébként sem *Lambertini* [2003] két mintát használó tanulmánya (az Egyesült Államok tagállamai, illetve 16 OECD-ország), sem pedig *Franzese* [2000] kismintás vizsgálata nem tudta megerősíteni az adósságállomány stratégiai módon való használatának hipotézisét. Ráadásul más empirikus tanulmányokban – így különösen *Alesina-Perotti-Tavares* [1998], illetve *de Haan-Sturm* [1994] – azt is cáfolták a szerzők, hogy volna összefüggés hiány/adósság, illetve pártideológia között.

⁷ A diszkrecionális fiskális politika szabályalapú korlátainak előnyeit és hátrányait elemzi részletesen empirikus és elméleti alapon *Kopits* [2004].

cot (*war of attrition*) rögzít. Olyan kivárási játék ez, amely dinamizált formában ragadja meg a közjavak előállításának késlekedését. A hiány tartóssá válásának magyarázataként akképpen szolgálhat, hogy a költségvetési kiigazítás maga is közjóságnak tekinthető, amennyiben elkerülhetővé teszi egy válság kirobbanását, illetve újra fenntartható pályára állítja a gazdaságot. A modell érdeme voltaképpen az, hogy árnyalt formában ad választ arra a kérdésre, hogy a kormányok miért csak jelentős késlekedés után kerítenek sort a társadalmilag kívánatos stabilizációra.

A pozitív politikai gazdaságtani érvelésnek megfelelően az önérdekkövető és heterogén érdekekkel bíró csoportok lehetetlenné teszik, hogy a kormány megtegye a társadalmilag kívánatos stabilizációs lépéseket. A kiigazítás elodázása konkrétan azt jelenti, hogy a koalíciós kormányban helyet foglaló pártok nem képesek megegyezni arról, hogy melyikük szavazói vállalják a stabilizáció (akár teljes) terheit. Jóságos társadalmi tervező hiányában nem létezik olyan csoport, amely önként, küzdelem nélkül hajlandó volna viselni a kiigazítás költségeit. Az, hogy a költségvetési konszolidációra időről időre mégis sor kerül, annak tudható be, hogy a játék egyik szereplője számára nem kifizetődő a további adóssághalmozás, vagy másként: a (további) várákoszás határhaszna egyenlővé válik a várákoszás határköltségével.

A modell sajátossága, hogy a reform klasszikus politikai gazdaságtani magyarázataitól eltérően – ahol tehát a reform hatására fellépő nettó jóléti hatások megoszlása nem ismert *ex ante* a szereplők számára⁸ – itt (mármint a kivárási játékban) a szereplők tisztában vannak azzal, hogy önmaguk számára mekkora nettó haszonnal jár a kiigazítás, ám nem ismerik a másik játékos (értsd: a koalíciós partner) kifizetéseit. A játék jellemzője tehát az aszimmetrikus informáltság. A kiigazítás elhalasztása ráadásul folyamatosan növeli a terheket, vagyis a kifizetések az idő múlásával egyre kisebb értékűek lesznek, mind jobban valószínűsítve azt, hogy a felek egyike vállalja a kiigazítás terheit.

Alesina–Drazen [1991] modelljében a deficitfinanszírozás a hiány monetizálását jelentette, amely egyenértékű volt egy erőteljesen torzító adózással. A társadalom számára a megoldást adott kiadási szint mellett a seigniorage-típusú jövedelem helyett a kevésbé torzító adóemelést jelentené. Az adóemelést azonban politikai döntés: a döntéshozóknak világosan állást kell foglalniuk abban, hogy miként osztják meg a terheket. A fiskális kiigazítás ebben az értelmezésben ezért nem más, mint egy olyan megállapodás, amely az adóterhek érdekösszegek közötti terítéséről rendelkezik, lehetővé téve a kormányzati kiadások infláció nélküli finanszírozását (*Drazen* [2000] 433. o.).⁹

A terhek elosztása kapcsán vetődik fel a kérdés, hogy konkrétan mely jövedelmi csoport(ok)nak kell vállalnia a kiigazítás terheit. Az adóemelésnek vajon a személyi jövedelmeket vagy a fogyasztást, esetleg a vagyont kell célba vennie? A modell egyik következtetése, hogy a stabilizáció költségeit rendszerint azok a csoportok viselik, amelyek érdekeiket kevésbé képesek érvényesíteni, például a szegények. Azok ugyanis, akik jövedelmük jelentős részét elfogyasztják (alapvető élelmiszerek vásárlására költik), kiszolgáltatottabbak, mint azon társaik, akik jövedelmük egy részét biztonságos megtakarításokba menekíthetik. A jövedelmi egyenlőtlenség kárvallottjai így arra kényszerülnek, hogy kiszálljanak a kivárási játékból, vállalva a kiigazítás költségeit.

Az effajta egyenlőtlen teherelosztás azután csak még tovább gyengíti az érintett érdekcsoport kapacitásait, amely végül képtelen lesz bármiféle ellenállásra, küzdelemre.

⁸ Lásd például *Fernandez–Rodrik* [1991] e tárgykörben ismertté vált modelljét.

⁹ Az olyan intézkedések ugyanakkor, mint például a bérindexálás – amely a gazdasági hanyatlást látszólag lassítja –, valójában csak elodázza a stabilizációt anélkül, hogy lehetővé teszi a politikusok számára a minél további bennmaradást a kivárási játékban. Hosszú távon azonban az indexálás a társadalom egésze szempontjából egyértelműen káros, mivel egy erőteljesen torzító hatású adóval egyenértékű (*Fischer–Summers* 1989).

Nem meglepő ezért, hogy a költségvetési stabilizáció rendszerint összekapcsolódik valamifajta politikai konszolidációval is, ami a párt- vagy akár a teljes politikai rendszer jelentős átrajzolásához vezethet. Ez már csak annál is valószínűbb, mivel a kiigazítás ez esetben nem valamiféle kompromisszum eredménye (ahogy azt rendszerint feltételezik a stabilizáció kapcsán), éppen ellenkezőleg: a győztes ebben a játékban mindent visz.¹⁰

Mivel a behódolás késleltetése növekvő terheket ró a társadalomra, ezért célszerű azt kikényszeríteni (valójában előrehozni) különféle intézményi megoldásokkal, akár alkotmányban rögzített szabályokkal, eljárásokkal, amelyek jelentősen megdrágíthatják a kiigazítást mindkét fél számára.¹¹ Konkrét példaként említhető a kilencvenes évek Nyugat-Európája, ahol az egyes államok a Gazdasági és Monetáris Unióhoz történő csatlakozásukról döntve elfogadtak egy teljesen új szabályrendszert (így különösen a stabilitási és növekedési paktum előírásait). A kelet-közép-európai országok többsége szintén az eurócsatlakozásra készül. Fejlődő országokban ugyanakkor a nagy nemzetközi pénzügyeszetek – a Valutaalap vagy a Világbank – jelenthetnek továbbra is egyfajta intézményesített kényszert.

Általánosan elfogadott nézet, miszerint konkrét szabályok, eljárások hiányában is a külföldi pénzpiacok szigora, kényszerítő ereje – megdrágítva a költségvetési deficit finanszírozását – arra késztetheti a kormányt, hogy fogjon bele a szükséges kiigazításba. *Drazen–Grilli* [1993] kifejezetten az *Alesina–Drazen* [1991] modell normatív továbbgondolására vállalkoztak, amikor nyíltan amellett érveltek, hogy – szemben az intuícióval – a válságok jólétnövelő hatásúak, mivel rákényszerítik a kormányokat a stabilizáció megtételére.¹²

Politikai rezsim és választási rendszer

A politikai és a választási rendszerek eltéréseit vizsgálva, abból a hipotézisből indulunk ki, hogy arányos (listás) választási rendszerekben és parlamentáris demokráciákban jellemzően nagyobb az újraelosztás mértéke – különösen a jóléti transferek kiterjedtsége és nagysága múlja felül a többségi (egyéni kerületi) választási rendszerekben, illetve elnöki típusú demokráciákban szokásos mértéket. A listás választási rendszerekben a hiány szintje is magasabb.

Ellentétben az általunk tárgyalt első két esettel, a politikai és a választási rendszerek hatásainak elemzésére nem létezik olyan univerzális modell, amely egyértelműen eligazítást adna a hiány vagy az állam mérete tekintetében. Több egymással versengő elképzelés

¹⁰ *Rodrik* [1993] a nyolcvanas és a kora kilencvenes években észlelt reformtúllövést is hasonlóképpen magyarázta. Szerinte a makrogazdasági stabilizációs programokat a győztesek rendre mikrogazdasági átalakításokkal kombinálták, a társadalmilag optimálisnál több reformot megvalósítva.

¹¹ *Alesina–Drazen* [1991] tolmácsolásában: „a hatékony kikényszerítés többféle formát ölthet a felek formális meg egyezésétől (mint történt [a nyolcvanas évek] Izrael[jé]ben) új, különlegesen erős jogosítványokkal rendelkező kormány alakításán át (mint [a húszas és harmincas években] Franciaországban vagy Németországban) egészen odáig, hogy az egyik oldal egyértelmű többséget szerez, és az ellenzékbe szorult erők a továbbiakban nem blokkolják a hatalomban lévők programját” (1175. o.). Utóbbi megjegyzés kapcsán *Spolaore* [1993] azonban figyelmeztet: egypárti kormányok esetén sem várható a kiigazítás optimális időzítése, ugyanis a hatalomban lévő párt ez esetben egyszerűen alulbecsüli a fiskális kiigazítás várható költségeit, hiszen tudja, hogy azt bármikor ellenfeleire terhelheti.

¹² *Haggard–Kaufmann–Shugart* [2001] ugyanakkor figyelmeztetnek: a közpénzügyek fenntarthatóságának helyreállításához nem elegendő önmagában a válság. Fontos az is, hogy sikerül-e a fennálló *status quo*-t megbontani, azaz keresztülvihető-e a költségvetés politikai természetű alkufolyamatainak újraszabása, újra-definiálva a vesztesek és nyertesek halmazát.

is született – jellemzően empirikus tartalmú írások –, amelyek azonban végkicsengésükben azonosak: szinte kivétel nélkül e hipotézist igazolják.¹³

A politikai és választási rendszerek vizsgálatában az új politikai gazdaságtan nagyon közel került az úgynevezett komparatív politikai elemzésekhez. Ennek megfelelően a költségvetési politika teljesítményét az olyan tényezőkkel magyarázzák a szerzők, mint a politikai rezsim vagy a választási rendszer különbözősége. A magyarázó változók mellett a magyarázni kívánt függő változók is mások: nem a tartós hiány okait, hanem az állam méretét, illetve a bevételek és kiadások összetételét vizsgálják.

Az Egyesült Államokat vizsgálva, a komparatív politikatudomány már régen rámutatott arra, hogy elnöki típusú rendszerekben a törvényhozási többség gyakran változik annak megfelelően, hogy a Kongresszusban éppen mi a vita tárgya. Mindez nem zavarja a politikai rendszer viszonylag olajozott működését, mivel a közvetlenül választott elnöknek nem kell állandó kongresszusi többségi támogatásra támaszkodnia.¹⁴ Parlamentáris rendszerekben ugyanakkor a végrehajtó hatalom ereje, érdekvérvényesítő képessége végső soron a törvényhozáson múlik, mivel a miniszterelnököt (és kormányát) a parlamenti többség választja. Az új politikai gazdaságtan empirikus vizsgálatai – az elmondottakat felhasználva – arra jutottak, hogy ezek az alkotmányból eredő sajátosságok nagymértékben meghatározzák azt is, hogy egyik, illetve másik rendszerben milyen a közpénzügyek állapota. Általánosságban elmondható, hogy elnöki típusú rendszerekben 1. az újraelosztás az erős befolyású kisebbségi érdekeknek, lobbicsoportoknak kedvez, 2. viszonylag kevesebb közjóságot állítanak elő, és 3. viszonylag kevesebb járadék kerül a politikai döntéshozókhoz. Parlamentáris rendszerekben ugyanakkor 1. a közpénzeket jellemzően a többségi akarat szerint osztják el, 2. a közjavak előállításának jóval nagyobb a súlya, és 3. a politikusok is nagyobb járadékra tehetnek szert.¹⁵

A politikai gazdaságtan és a komparatív politikai elemzések határmezsgyéjén mozgó kutatók a politikai rezsim mellett a választási rendszerek különbözőségeit is felhasználják arra, hogy magyarázni tudják a fiskális teljesítményben tapasztalható nagymértékű eltéréseket. Hipotézisük szerint a többségi (*first past the post*) választási rendszerekben – ahol két nagy párt verseng egymással a kormányra kerülésért – a választó ismeri már előre, hogy a győztes párt milyen politikát fog megvalósítani kormányra kerülve. Felteszik továbbá, hogy a végrehajtó hatalom birtokosai viszonylag hasonló célokért küzdenek, hasonlóképpen gondolkodnak, hiszen egyetlen párt delegálja őket, illetve hogy a kormányfőnek viszonylag erős a pozíciója a kabinetben belül. Arányos (listás) választási rendszerekben ugyanakkor a politikaalkotást állandó bizonytalanság övezi. Listás szavazás esetén – ahol rendre több mint két párt képviselője jut parlamenti mandátumhoz – a

¹³ Bár a hipotézis látszólag azt az implicit állítást is megfogalmazza, hogy az angolszász demokrácia kívánatosabb, mint a kontinentális európai, a politikai gazdaságtan kutatói ezt így általában nem mondják ki. Inkább arra figyelmeztetnek, hogy egyértelmű hierarchia helyett egyfajta átváltás létezik a két rendszer között. Mindazonáltal tény, hogy a szerzők egy jelentős része – pontosabban az olasz iskola képviselői – hazájuk kirívóan gyenge fiskális teljesítményét a politikai rendszer torzulásainak tudják be, és ezért szívesen látnák, ha az olasz demokrácia egy stabil pártrendszerrel és váltógazdasággal működő, illetve centralizált politikai erőviszonyokat felmutató modell felé mozdulna el.

¹⁴ Lásd különösen *Shugart–Carey* [1992] átfogó tanulmányát.

¹⁵ Lásd mások mellett *Persson–Tabellini* [2003], valamint *Persson–Roland–Tabellini* [2000] írásait. Utóbbiak például nagyon erős kapcsolatot találtak a politikai rezsim típusai és a kormányzat mérete között. Két alapvető alkotmányos berendezkedést vizsgáltak: az elnöki-kongresszusi, illetve a parlamentáris rendszereket. A kettő közötti fő különbség a hatalmi ágak szétválasztásának mértéke, valamint a törvényhozás kohéziójának erőssége volt. A szerzők véleménye szerint elnöki típusú rezsimokban a hatalmi ágak erőteljesebb szétválasztása érvényesül a fejlett fékek és egyensúlyok rendszerének köszönhetően, míg parlamentáris rendszerekben viszonylag egységes parlamenti képviselőlet figyelhető meg (legalábbis a kormányt támogató erők tekintetében).

kormánypolitikát rendszerint pártok közössége határozza meg, melynek sarokpontjai csak a választási eredmények ismeretében kerülhetnek kialakításra. A választó tehát nem ismerheti előre, hogy a hatalomra jutó koalíciós kormány milyen politikát fog vinni.¹⁶

Összhangban a komparatív politikatudomány megfigyeléseivel, *Persson–Tabellini* [2002] – két adatbázissal dolgozva (85 demokrácia a kilencvenes években, illetve 60 demokrácia 1960 és 1998 között) – a választási rendszerek és a közkiadások viszonyát vizsgálva azt találta, hogy mivel arányos rendszerben a jelöltek a választók viszonylag széles tömegeinek meggyőzésére törekednek, ezért széles körű jóléti juttatásokat ígérnek. Többségi választási rendszerekben ugyanakkor a jelöltek célzottan ígérnek, és csak viszonylag szűk csoportoknak, főként azokban az úgynevezett billegő körzetekben, ahol még bizonytalan a választások kimenetele. Többségi rendszerekben ezért nem egyszerűen specifikusabb és szűkebb a jóléti transferek köre, hanem a nyújtott közszolgáltatások értéke és diverzifikáltsága is mérsékeltebb.

Fentieket igyekszik finomítani *Lizzeri–Persico* [2001]. A szerzőpáros előretékintő választókat és két jelöltet feltételező modelljében arra a következtetésre jutott, hogy nem egyszerűen a választási rendszer típusa, hanem a körzetek nagysága az, ami döntő mértékben befolyásolja, hogy a jelöltek milyen választási ígéreteket tesznek a közjavak és a transferek megosztását illetően. Ahol az egész országot egyetlen körzet jeleníti meg (mint például Hollandiában vagy Izraelben), ott a közjavak előállítására felé billen a mérleg nyelve. A viszonylag sok körzetet működtető államokban viszont a transferek kifizetése a meghatározó.

A hipotézisekkel egybecsengő eredményekre jutott *Milesi-Ferretti–Perotti–Rostagno* [2002] is, akik 20 OECD- és 20 latin-amerikai országot vizsgálva, megerősítették, hogy arányos választási rendszerekben a közberuházások relatív súlya kisebb, mint többségi-ben, ahol a jelölt egyértelmű(bb)en kötődik földrajzi értelemben is választókörzetéhez. Ezek a közberuházások jellemzően lokálisak. Földrajzi kötődés nélküli képviselők eredendően a széles tömegeket érintő transferekről való tárgyalásban érdekeltek. Érdekes megállapítás volt ugyanakkor, hogy a kormányzati méret (és transferek nagysága) és a választási rendszerek típusa közötti szoros kapcsolat kifejezetten a fejlett ipari országokban mutatható ki, a gyenge demokráciájú fejlődő államokban ezek az összefüggések csak kevésbé érvényesülnek.

A fiskális politikai teljesítményben mutatkozó eltérések komparatív politikai eszközökkel való megértése igényének egyik gyengéje, hogy a végső magyarázó tényezőket (mint politikai, illetve választási rendszer) olyan, a mindennapi politikai küzdelmektől független változók határozzák meg, amelyek adott társadalom történelmi léptékű fejlődését, formális és informális szabályainak, normáinak alakulását és tartóssá válását is alakítják. Ilyen értelemben a napi politikai döntéshozatal maga is egy olyan endogén folyamat, amit a kialakított alkotmányos keretek nagymértékben befolyásolnak. Ezek megváltoztatása pedig vagy csak nagyon hosszú, akár évtizedeket is igénybe vevő folyamat során lehetséges (ami figyelembe veszi a társadalom széles rétegeinek igényeit, és ekképpen konszenzusra épül), vagy radikális, hirtelen sokkhatás okozta helyzetben, mint amilyen egy forradalom vagy rendszerváltás.

Előbbiek miatt normatív értelemben igen nehéz (sőt kifejezetten kényes) állást foglalni a kívánatos politikai rezsim és választási rendszer kérdésében. Az irodalom valójában e tekintetben nem is ad valódi fogódzót. *Persson–Tabellini* [2003] keresztmetszeti adatokat használó ökonometriai tanulmányának egyik következtetése például az volt, hogy az arányos választási rendszer felváltása többségivel az állam kiadásainak mintegy 4-5 százalékpontos (GDP-arányos) mérséklését vetíti előre, amelynek körülbelül felét a jóléti és

¹⁶ Lásd különösen *Austin-Smith* [2000] modelljét.

társadalombiztosítási programokban elérhető megtakarítások adják. Összességében az államháztartás hiánya akár a GDP 1-2 százalékpontjával is mérséklődhet. A szerzőpáros eredményei azt sugallják, hogy tartós és jelentős mértékű deficit esetén az országok az alkotmány módosításán keresztül komoly eredményeket érhetnek el a hiány lefaragásában. Ám fontos hangsúlyozni: nem egyértelmű, hogy pontosan mely csatornákon keresztül érvényesülhet ez a hatás. Illetve azzal is számolni kell, hogy bár a fiskális túlköltekezés mérsékelhető, de egyszersmind a korábbi rendszer egyik előnye, a reprezentativitás sérülni fog. Célszerű ezért mérlegelni, hogy adott társadalom számára a várhatóan zűgörodó állami újraelosztás (illetve kisebb mértékben a mérséklődő hiány) jár-e akkora haszonnal, hogy az ellensúlyozza a korábbi széles bázison és konszenzussal működtetett jóléti programok eróziójából fakadó költségeket.

Jóságos társadalmi tervező hiányában ráadásul nem is mindig van mód efféle mérlegelésre. A választási rendszer kialakulása történelmi-társadalmi-kulturális folyamatoknak tudható be. Etnikai vagy vallási alapon megosztott társadalmakban rendszerint olyan választási szisztémát honosítanak meg az érintettek, amelyben lehetőség szerint széles körű érdek-összehangolás valósítható meg, vagyis jellemzően arányos rendszert működtetnek – függetlenül attól, hogy a széles körű részvétel egyszersmind a fiskális fegyelem erózióját vetít(het)j előre (Aghion–Alesina–Trebbi [2004]).

Az elmúlt néhány esztendőben ráadásul olyan kritikus hangú írások is napvilágot láttak, amelyek eleve csak részleges magyarázó erővel ruházzák fel a politikai és választási rendszereket. Persson–Roland–Tabellini [2005] egy nemrég készült tanulmányukban amellett érveltek, hogy az alkotmányos változók hatása a költségvetési politika sarokszámainak alakulására inkább csak közvetett módon értelmezhető. A közvetlen magyarázó erő ugyanis a végrehajtó hatalom minőségében ragadható meg. Mint írják, ugyanazon országon belül is – ahol tehát a választási rendszer hosszabb időszakon át azonos – jelentős mértékű eltéréseket találni a kormányzat felépítésében, illetve a kormányzati munka sikerességében. Fabrizio–Mody [2006] különösen igaznak vélték ezt az állítást, a kelet-közép-európai országokat vizsgálva. Utóbbiak ráadásul úgy fogalmaztak, hogy bár a komparatív politika magyarázó változói továbbra is lényegesnek mutatkoznak, ám magyarázó erejük jelentősen csökken, ha a fiskális teljesítményt összefüggésbe hozzuk a valós, napi politikát leíró változókkal (mint például a kormányzati munka széttöredezettsége). Úgy tűnik tehát, hogy miközben az alkotmányos kereteket kijelölő változók befolyása egyre kevésbé igazolható, addig a napi politikaformálás területe (így például, hogy mennyire egységes, erős és összetartó egy – különösen koalíciós – kormány) annál jelentősebb hatással lehet a fiskális teljesítményre. A következőkben ezért ezt vizsgáljuk.

Gyenge kormányzat (a végrehajtói hatalom széttöredezettsége)

Most abból a hipotézisből indulunk ki, hogy minél több szereplő részese a végrehajtó hatalomnak, vagyis minél több párt, illetve költekező miniszter kap helyet a kormányban, annál rosszabb a kormány fiskális aggregátumokban mérhető teljesítménye.

E hipotézis más olvasatban azt jelenti, hogy a kormányzat egységességének hiánya miatt tapasztalható gyengeség állandósuló hiányra és növekvő államadósság-állományra vezethet. A gyenge kormányzatot célszerű úgy értelmezni, mint a végrehajtó hatalom szétesettségét, széttöredezettségét, az érdekeiket a kormányon belül közös hangon artikulálni képtelen érdekcsoportok állandósuló harca mellett.

A gyenge kormányzati teljesítmény, illetve hatásának értékelése a nemzetközi irodalomban többnyire az úgynevezett közösségi alapok elosztási problémájának (*common pool models*) elméleti vagy empirikus tárgyalását jelenti. A szerzők rendre olyan helyze-

tet modelleznek, amelyben a résztvevők érdekeiknek megfelelően több csoportba oszthatók, és egymással versenyeznek a közösség erőforrásainak birtoklásáért. A közösségi alapok modelljei tehát olyan elosztási problémát vizsgálnak, ahol a célzott kifizetések (transzferek) egy (vagy több) csoporthoz jutnak, míg a költségek (adóbefizetések formájában) a társadalom egészét terhelik. A hasznok és a költségek között ily módon egyfajta meg nem felelés lép fel, ami végeredményben a túlzott költsékezésre való hajlamban, mind nagyobb hiányban és növekvő államadósság-állományban csapódik le.¹⁷

A kormányzati munka széttöredezettsége, egyszersmind gyengesége tehát arra utal, hogy a költségek miniszterek a közlegelő tragédiáját idézik elő a kormányban, hiszen a közös erőforrások minél nagyobb szeletét akarják kihalászni úgy, hogy közben a kormányzat költségvetési korlátjára nincsenek tekintettel. Az elosztásban részt vállaló politikus – aki saját csoportjának (például választókerületének) érdekében jár el – miközben érzékeny a hasznok összességére és azokat döntéseiben teljességgel figyelembe is veszi, addig a költségeknek csak azon részét tekintti fontosnak, ami az általa képviselt csoportot terheli. A költségek fennmaradó, további része iránt érzéketlen. Olyan helyzet áll elő, amelyben a döntéshozó szisztematikusan túlbecsüli a növekvő közkiadások nettó marginális hasznosságát, így a kiadások rendre felülmúlják azt a mértéket, ahol a társadalmi határköltségek egybeesnek a határhasznokkal (*Hagen–Harden [1996]*).

Az egyik legkorábbi és legtöbbet hivatkozott modellben *Weingast–Shepsle–Johnsen [1981]* az Egyesült Államok törvényhozását vizsgálva mutatták meg, hogy a földrajzilag jól elkülöníthető *választókerületek* versengése a túlzott igények miatt az állami szerepvállalás növekvő mértékéhez, a közkiadások erőteljes emelkedéséhez vezet. Ha ugyanis feltételezzük, hogy minden egyes kerület azonos nagyságú költséget visel (adó formájában), és a hasznok az egyes kerületekhez kerülnek (a pénzek felhasználása a választókerületekben történik), akkor minden egyes kerületnek jól felfogott érdeke, hogy ne korlátozza saját kiadásait. Ennek megfelelően a racionálisan viselkedő képviselő abban érdekelt, hogy kiszolgálja választóit, pontosabban, hogy minél több forrást szerezzen (ígérjen) saját kerületének. Összességében tehát túlzott követelések fogalmazódnak meg. Ami azonban optimális az egyes választókerület szintjén, az nem optimális a társadalom egésze szempontjából.

A másik, témánk szempontjából jelentősebb és főként az európai kontinensre koncentrált kutatási irány inkább a végrehajtó hatalom szerepét vizsgálja. A kormányzat széttöredezettségét leggyakrabban a kormányzat(i munka, teljesítmény) gyengeségével azonosítják, és leginkább a több pártot magában foglaló koalíciós kormányoknak tulajdonítják azt. Ennek megfelelően *Velasco [1999]* dinamikus közösségi alapokra vonatkozó modelljében már a kormányon belül találjuk az egymással versengő csoportokat, akik az állandósult elosztási harcok következtében legyengítik a végrehajtó hatalmat. *Velasco* modellje azért is figyelmet érdemel, mert dinamikus jellegénél fogva képes kimutatni, hogy a kormányon belül egymással harcoló erők csak abban az esetben hajlandók összefogni, ha az államadósság állománya már nem fenntartható, előrevetítve egy olyan gazdasági válságot, amely közvetlenül a hatalom birtokosait is veszélyezteti. Csapdahelyzet alakul ki, hiszen csak akkor szánják rá magukat az érdekcsoportok az együttműködésre, amikor az államnak már nincs helye a manőverezésre, hiszen végletesen legyengítették, kimerítették az egymással vetélkedő koalíciós érdekcsoportok.

Az empirikus irodalomban is összhang mutatkozik annak megítélésében, hogy a gyenge, töredezett kormányzat a fiskális politika tekintetében is rosszabbul teljesít. Az országtanulmányok sorában talán *Roubini–Sachs [1989]* írása a legismertebb. Fejlett országok keresztmetszeti adatait vizsgálva (1960 és 1985 között) azt találták, hogy a gyen-

¹⁷ A jelenségről legkorábban *Buchanan–Tullock [1962]* írtak.

ge kormányzat egyértelműen a hiány tartósságára és viszonylag magas szintjére vezet. *Stein–Talvi–Grisanti* [1999] Latin-Amerika feltörekvő gazdaságait vizsgálva jutottak arra a megállapításra, hogy azokban az országokban, ahol jellemzően nagyobbak a kormányok (a miniszterek számát tekintve), ott a deficit is jelentősebb, valamint a fiskális politikára a prociklikusság nyomja rá a bélyegét.

Az egyik legsokoldalúbb empirikus vizsgálatban *Kontopoulos–Perotti* [1999] a dinamikus közösségi alapok modelljeinek fent megismert formáihoz nagyon hasonló következtetésekre jutott. Panelvizsgálatukban húsz OECD-ország 1960 és 1995 közötti adatait vették fel. Azt találták, hogy a kormányban helyet foglaló költelező miniszterek száma, valamint a koalícióban részt vállaló pártok száma jelentős mértékben képes magyarázni a fiskális teljesítmény szóródását. Előbbi a nyolcvanas évek elejéig volt szignifikáns, míg utóbbi 1985-től érvényesült inkább. A koalíciós pártok számának hatását különösen erősnek találta *de Haan–Sturm–Beekhuis* [1999]. A Haan–Sturm-szerzőpáros korábban azt is felvetette, hogy a nyolcvanas években a kormányváltások gyakorisága is hatással volt az adósságállomány nagyságának alakulására (*Haan–Sturm* [1994]). Ezt erősítette meg *Grilli–Masciandro–Tabellini* [1991] OECD-országokra végzett empirikus kutatása is, amely szerint minél tovább képes kitölteni mandátumát egy kormány, annál kevésbé jellemző az adósságfelhalmozás.

A gyenge kormányzati és/vagy törvényhozói hatalom természetét vizsgáló új politikai gazdaságtan elméleti és empirikus munkái egy irányba mutatnak: a közkiadások olyan egyensúlyi szintje jön létre töredezett politikai környezetben, amely a társadalom egésze szempontjából nem optimális. A közkiadások egyensúlyi szintje ugyanis rendre magasabb annál, mintha minden résztvevő beépítené döntéseibe a finanszírozás teljes költségeit. Innen már csak egy lépés azt a következtetést levonni, hogy ha a túlzott deficit a kormányzaton belüli folyamatos érdekellentétek, valamint az elégtelen koordináció eredménye, akkor a megoldás a széttagoltság megszüntetése lehet. Gyakorlati értelemben ez a centralizáció erősítését (szélsőséges esetben egyszemélyi diktatúra bevezetését) jelenti, mellyel elvben elérhető a fiskális externáliák belsővé tétele. A gazdasági ésszerűség ez esetben látszólag éles ellentétbe kerülhet magának a demokráciának az alapintézményeivel.

Azért csak látszólag, mert a gyenge kormányzati teljesítmény felszámolására demokratikus keretek között is lehetséges megoldást találni. A fejlett ipari országok csoportjában alapvetően kétféle eljárás alakult ki: a különleges jogosítványokkal való felhatalmazás és a koalíciós szerződés. Előbbi esetben a pénzügyminiszter vagy a miniszterelnök (nemritkán egyazon személy) joga, hogy felügyelje a költségvetési folyamat egészét (elejétől a végéig). Az egyéb, úgynevezett költelező miniszterek a pénzügyminiszter szigorú kontrollja alatt tevékenykednek, világos hierarchiában. Azokra az országokra jellemző ez a fajta kormányzati struktúra, amelyekben a győztes párt egymaga tud kormányt alakítani (azaz nincsen koalíciós kényszer). Koalíciós szerződés pedig ott segíthet, ahol a kormányzati akaratot több párt jeleníti meg. Ebben az esetben ugyanis maga a pénzügyminiszter is valamely párt tagja, a miniszterek pedig horizontális viszonyban vannak egymással. Célszerű ilyenkor szerződéses alapokra helyezni a résztvevők együttműködését, a jogok és kötelezettségek világos elhatárolása mellett. A koalíciós szerződés akár explicit formában is rögzíthet valamilyen mennyiségi célt (vagy célokat) a fiskális politikára vonatkozóan, amelyet akár egy általánosabb, úgynevezett többéves programba ágyazottan fogadnak el az érdekelt felek.¹⁸ A vétőhelyzetek számának minimalizálásával a részt vevő feleket együttműködésre és közös áldozatvállalásra lehet szorítani. A szerződés megszegése akár a koalíció felmondását is jelentheti, ezért elvben erős ösztönzők szólnak annak betartása mellett.

¹⁸ Ennek lehetőségeiről részletesen lásd *Benczes–Vigvári* [2007].

A különleges jogosítványok és a szerződéses megoldások sem csodaszerek azonban. Ha a feladatok megosztása, illetve a költségvetési alku folyamatának egésze nem átlátható és ellenőrizhető módon alakul, akkor a hiány letörésére sem feltétlenül lehet számítani. A kormányoknak törekedniük kell a költségvetésen kívüli tételek számának és nagyságának csökkentésére, reális értéken kell tervezniük a gazdaság növekedési pályáját, valamint tartózkodniuk célszerű a bevételi reformok (adóemelések) eredményességének túlhangsúlyozásától, mivel annak látszólagos sikere szükségtelennek tünteti fel a kiadások lefaragását (*Alesina-Perotti* [1999]).

*

Írásunkban megkíséreltük röviden áttekintni a költségvetési hiány általunk legfontosabbnak tartott új politikai gazdaságtani magyarázatait. A magyarázó tételek csoportosítása mindazonáltal önkényes volt, elsősorban azt a célt szolgálta, hogy az idevágó elméletek, empirikus megfigyelések rendszerezett áttekintése lehetőséget teremtsen az új politikai gazdaságtani irodalom néhány tételének és következményének rendszerszerű és kritikai elemzésére, összevetésére.

Az ismertetett magyarázatok mindegyikének közös jellemzője, hogy – neoklasszikus alapokra építve – a költségvetési politika formálásának politikai és intézményi korlátait figyelembe véve kívánják feltárni a fiskális politikai teljesítmény mérőszámaiban mutatkozó nagyfokú eltéréseket. A költségvetési hiány okait kutató új politikai gazdaságtan ugyanis azzal az egyértelmű szándékkal terjeszti ki vizsgálódásának horizontját, hogy belső változóként kezeli a gazdaságpolitikai döntéshozatal folyamatát. Ennek eredményeként képes kimutatni, hogy ami politikai értelemben racionális egy hasznosságmaximalizáló politikus számára, az veszélyeztetheti a társadalom többi tagjának jólétét. További erénye a kutatási programnak, hogy a jóságos társadalmi tervező által biztosított első legjobb választás felől a második, sőt harmadik legjobb választás irányába tereli a közgazdászok figyelmét.

A hiány új politikai gazdaságtani irodalmának erénye (annak pozitív megközelítése) egyben a gyengéje is. Miközben kielégítően magyarázza a tartóssá váló deficit vagy a növekvő adósságállomány jelenségeit, addig többnyire negligálja a társadalom, sőt a döntéshozók szempontjából is talán lényegesebb prediktív erejét, normatív szemléletet. Tény ugyanis, hogy míg a kormányzati kudarcok forrásának *ex post* azonosításában rendkívül eredményes a politikai gazdaságtan, a gazdaságpolitika szintjén is értékelhető ajánlások tekintetében már kevésbé az.

A politikaformálónak szánt ajánlások kapcsán ezért gyakran fogalmazódik meg az a kritika a politikai gazdaságtani irodalommal szemben (különösen a közösségi választások iskoláját érintve), hogy annak normatív tartalma kimerül a minimalista állam igényének felvetésében. Önmagában az állam méretének mérséklése valóban nem feltétlenül vezet eredményre. A kihívás ugyanis az állami tevékenységek minőségének javítása volna. *Csaba* [2006] ezért – helyesen – nem a kis állam, hanem a jó kormányzás mellett tör lándzsát, másutt pedig arra sürgeti a közgazdaságtudomány képviselőit, hogy legyenek kellően bátrak konkrét, a közpolitika szintjén is értelmezhető ajánlások megfogalmazásában (*Csaba* [2002]). Hogy ez nem lehetetlen, azt mások mellett *Rodrik* [1993] is megerősíti, amikor amellet érvel, hogy bár a döntések jelentős köre endogén változóvá válik a politikai gazdaságtanban, ám szükségszerűen marad néhány olyan intézményi-politikai változó is, amelyet adottságként kell kezelni. Ezen exogén változók megléte pedig egyenesen igényli a normatív kérdésfelvetést.

Hivatkozások

- AGHION, P.–BOLTON, P. [1990]: Government debt and the risk of default: a political economic model of the strategic role of debt. Megjelent: *Dornbusch, R.–Draghi, M.* (szerk.): Public debt management: theory and practice, Cambridge University Press.
- AGHION, P.–ALESINA, A.–TREBBI, F. [2004]: Endogenous political institutions. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 119. No. 2. 565–613 o.
- ALESINA, A.–DRAZEN, A. [1991]: Why are stabilizations delayed? American Economic Review, Vol. 81. No. 5. 1170–1188. o.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R. [1994]: The political economy of budget deficits. NBER 4637. szám, február.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R.–TAVARES, J. [1998]: The political economy of fiscal adjustments. Brookings Papers on Economic Activity, 1. 197–248. o.
- ALESINA, A.–PEROTTI, R. [1999]: Budget deficits and budget institutions. Megjelent: *Poterba, J.–von Hagen, J.* (szerk.): Fiscal institutions and fiscal performance. University of Chicago Press, Chicago.
- ALESINA, A.–TABELLINI, G. [1990a]: A positive theory of fiscal deficits and government debt. Review of Economic Studies, Vol. 57. No. 3. 403–414. o.
- ALESINA, A.–TABELLINI, G. [1990b]: Voting on the budget deficit. American Economic Review, Vol. 80. No. 2. március, 37–49. o.
- AUSTIN-SMITH, D. [2000]: Redistributing income under proportional representation. Journal of Political Economy, 108. 1235–1269. o.
- BENCZES ISTVÁN [2007]: Trimming the sails. The comparative political economy of expansionary fiscal consolidations. CEU Press, Budapest.
- BENCZES ISTVÁN–VIGVÁRI GÁBOR [2007]: A diszkrecionális költségvetési politika szabályalapú és intézményi korlátai. Fejlesztés és Finanszírozás, 2. sz. 25–35. o.
- BUCHANAN, J.–WAGNER, R. [1977]: Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes. Academic Press, New York.
- BUCHANAN, J.–TULLOCK, G. [1962]: The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy. Michigan University Press, Ann Arbor, Michigan.
- CSABA LÁSZLÓ [2006]: A fölemelkedő Európa. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- CSABA LÁSZLÓ [2002]: Transformation as a subject of economic theory. Megjelent: *Bönker, F.–Müller, K.–Pickel, A.* (szerk.): Postcommunist transformation and the social sciences: cross disciplinary approaches. Rowman and Littlefield, 39–53. o.
- DRAZEN, A. [2000]: Political economy in macroeconomics. Princeton University Press, Princeton, N. J.
- DRAZEN, A.–GRILLI, V. [1993]: The benefit of crises for economic reforms. American Economic Review, Vol. 83. No. 3. június, 598–607. o.
- FABRIZIONE, S.–MODY, A. [2006]: Can budget institutions counteract political indiscipline? Economic Policy, Vol. 21. No. 48. 689–739. o.
- FERNANDEZ, R.–RODRIK, D. [1991]: Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty. American Economic Review, Vol. 81. No. 5. december, 1146–1155. o.
- FISCHER, S.–SUMMERS, L. [1989]: Should governments learn to live with inflation? American Economic Review, Vol. 79. No. 2. 382–387. o.
- FRANZESE, R. [2000]: Electoral and partisan manipulation of public debt in developed democracies, 1956–90. Megjelent: *Strauch, R.–von Hagen, J.* (szerk.): Institutions, politics and fiscal policy. Kluwer Academic Press, Dordrecht.
- GRILLI, V.–MASCIANDRO, D.–TABELLINI, G. [1991]: Political and monetary institutions and public finance policies in the industrial democracies. Economic Policy, Vol. 6. No. 13.
- GRINDLE, M. S. [1991]: The new political economy: positive economics and negative politics. Megjelent: *Meier, G.* (szerk.): Politics and policy making in developing countries, ICEG Publication, ICS Press, San Francisco, 41–68. o.
- GYÖRFFY DÓRA [2007]: Társadalmi bizalom és költségvetési hiány. Közgazdasági Szemle, 3. sz. 274–290. o.

- HAAN DE, J.–STURM, E. [1994]: Political and institutional determinants of fiscal policy in the European Community. *Public Choice*, 80. 157–172. o.
- HAAN DE, J.–STURM, E.–BEEKHUIS, B. [1999]: The weak government thesis: some new evidence. *Public Choice*, Vol. 101. No. 3–4. 163–176. o.
- HAGEN, VON J.–HARDEN, I. [1996]: Budget processes and commitment to fiscal discipline. International Monetary Fund, Working Paper, 78. július.
- HAGGARD, S.–KAUFMANN, R. R.–SHUGART, M. S. [2001]: Politics, institutions, and macroeconomic adjustment: Hungarian fiscal policy making in a comparative perspective. Megjelent: *Kornai, J.–Haggard S.–Kaufmann, R. R.* (szerk.): *Reforming the state. Fiscal and welfare reform in postsocialist countries.* Cambridge University Press, New York.
- KONTOPOULUS, Y.–PEROTTI, R. [1999]: Government fragmentation and fiscal policy outcomes: evidence from OECD countries. Megjelent: *Poterba, J.–von Hagen, J.* (szerk.): *Fiscal institutions and fiscal performance.* University of Chicago Press, Chicago, 81–102. o.
- KOPITS, GYÖRGY (szerk.) [2004]: *Rules-based fiscal policy in emerging markets.* Macmillan, 286 o.
- KOPITS GYÖRGY [2007]: A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. *Pénzügyi Szemle*, 2. sz. 197–216. o.
- KUTASI GÁBOR [2006]: A fejlett európai országok fiskális tapasztalatai. *Európai Tükör*, 10 sz. 3–16. o.
- LAMBERTINI, L. [2003]: Are budget deficits used strategically? Boston College Working Papers in Economics, 578. sz.
- LIZZERI, A.–PERSICO, N. [2001]: The provision of public goods under alternative electoral incentives. *American Economic Review*, 91. 225–245. o.
- MILESI-FERRETTI, G. M.–PEROTTI, R.–ROSTAGNO, M. [2002]: Electoral systems and the composition of public spending. *Quarterly Journal of Economics*, 117. 609–657. o.
- ORDESHOOK, P. C. [1990]: The emerging discipline of political economy. Megjelent: *Alt, J.–Shepsle, K.* (szerk.): *Perspectives on positive political economy.* Cambridge University Press, 9–30. o.
- PERSSON, T.–SVENSSON, L. E. O. [1989]: Why a stubborn conservative would run a deficit: policy with time-inconsistent preferences. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 104. No. 2. 325–345. o.
- PERSSON, T.–TABELLINI, G. [2003]: *The economic effects of constitutions.* MIT Press, Cambridge, MA.
- PERSSON, T.–TABELLINI, G. [2002]: Do constitutions cause large governments? Quasi-experimental evidence. *European Economic Review*, Vol. 46. No. 4–5. 908–918. o.
- PERSSON, T.–TABELLINI, G. [2000]: *Political economics.* MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- PERSSON, T.–ROLAND, G.–TABELLINI, G. [2005]: Electoral rules and government spending in parliamentary democracies. Kézirat.
- PERSSON, T.–ROLAND, G.–TABELLINI, G. [2000]: Comparative politics and public finance. *Journal of Political Economy*, Vol. 108. No. 6. 1121–1141. o.
- RODRIG, D. [1993]: The positive economics of policy reform. *American Economic Review*, Vol. 83. No. 2. 356–361. o.
- ROUBINI, N.–SACHS, J. [1989]: Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies. *European Economic Review*, 33. 903–933. o.
- SPOLAORE, E. [1993]: Policy making systems and economic efficiency: coalition governments versus majority governments. European Centre for Advanced Research in Economics, kézirat.
- SHUGART, M. S.–CAREY, J. M. [1992]: *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics.* Cambridge University Press, Cambridge.
- STEIN, E.–TALVI, E.–GRISANTI, A. [1999]: Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience. Megjelent: *Poterba, J.–von Hagen, J.* (szerk.): *Fiscal institutions and fiscal performance.* University of Chicago Press.
- VELASCO, A. [1999]: A model of endogenous fiscal deficits and delayed fiscal reforms. Megjelent: *Poterba, J.–von Hagen, J.* (szerk.): *Fiscal institutions and fiscal performance.* University Press of Chicago.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2006]: Közpénzügyi reformok megvalósításának egy lehetséges útja. *Pénzügyi Szemle*, 51. 2. sz. 127–146. o.
- WEINGAST, B.–SHEPSLE, K.–JOHNSON, C. [1981]: The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89. 642–664. o.