

TÖRÖK ÁDÁM

Mire alkalmas a kínálatorientációs gazdaságpolitika?

Az utóbbi két-három év magyar gazdaságpolitikai vitáiban a kínálatorientációs gazdaságpolitika fogalma sokszor elhangzott, de a fogalom pontos tartalmáról nemigen volt szó. Többen a restriktív, illetve a vele hibásan azonosnak tekintett monetarista gazdaságpolitika ellentettjeként beszélnek a kínálatorientációs irányzatról, ez a feltevés azonban nem állja meg a helyét. A cikk a kínálatorientált gazdaságpolitika fogalmának, elméleti gyökereinek és korábbi külföldi példáinak elemzésével próbál segítséget nyújtani a lehetséges gazdaságpolitikai alternatívákról folyó hazai viták fogalomhasználatának és tartalmának tisztázásához.*

A kínálatorientációs gazdaságpolitika előzményei és tartalma

Kínálatorientáció, monetarizmus, keynesianizmus

Ha a kínálatorientációs gazdaságpolitika lényegét egyetlen közérthető kifejezésben szeretnénk megfogalmazni, némileg pontatlanul, de mégis beruházásösztönző gazdaságpolitikának, vagy – valamelyest precízebben – a beruházások ösztönzését előtérbe helyező gazdaságpolitikának nevezhetnénk.

A kínálatorientációs gazdaságpolitika felületes ismerői gyakran azt gondolják, hogy ez a monetarizmust és a keynesianizmust egyaránt elutasító s azokat kizáró módon érvényesülő irányzatot követ. A hazai szakirodalomban Horváth Dénes azonban felhívta a figyelmet, hogy a gyakorlatban általában a kínálatorientáció, a monetarizmus és a keynesi ihletésű gazdaságpolitika valamilyen kombinációja valósul meg (Horváth [1988] 1210. o.).

Leegyszerűsítés volna, ha a kínálatorientációs gazdaságpolitikát csak a két nagy irányzat, a gazdaság dinamizálására kevésbé alkalmas monetarizmus és a makroegyensúlyi mutatók romlásával szemben kevésbé érzékeny keynesianizmus ortodox változatainak a kudarcára adott válaszként kialakult „harmadik útnak” tekintenénk. Noha a szakirodalom általunk ismert része nem keres vagy talál összefüggést a kapitalizmus válságelméletei¹ és a kínálatorientációs gazdaságpolitika között, a beruházásösztönzés iránti igényt közvetve megtalálhatjuk a Schumpeter-féle válságelméletben.

Schumpeter szerint ugyanis a magánberuházási lehetőségek szűkülnek a kapitalista

* A cikk az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium megrendelésére 1996-ban A versenyképesség javítását szolgáló kínálatorientációs gazdaságpolitika megalapozása címmel készített tanulmány első fejezetének erősen átdolgozott változata.

¹ Itt értelemszerűen elsősorban nem a marxi válságelméletre gondolunk, hiszen az aligha alapozható volna meg kínálatorientációs gondolkodást és gazdaságpolitikát.

gazdaságban. Az okok sokrétűek, és ezért a gazdaságpolitikai terápia kidolgozása sem egyszerű (erre egyébként hivatkozott művében Schumpeter sem vállalkozik): a piacok telítődnek, a népességnövekedés lelassul, az új földek művelésbe való bevonása megáll, csökkennek a technológia korszerűsítésének a lehetőségei, és sok meglévő beruházási lehetőség a közületi, nem pedig a magánszektor számára adott (Schumpeter [1975] 113. o.). Mindez azt jelenti, hogy a jövedelmet növekvő arányban használják fel fogyasztásra, illetve improduktív befektetésekre (például ingatlanok vagy államkötvények vásárlására).

A kínálatorientációs gazdaságpolitika kétféle módon ösztönözheti a növekedést, és ez a két ösztönző hatás mintha válasz lenne a schumpeteri aggodalmakra: 1. közvetlenül befolyásolja az erőforrás-állomány növekedését és a gazdaság innovációs tevékenységét a termelésre, munkára, megtakarításra és beruházásra való ösztönzés növelésével; 2. felfelé tolhatja a termelési lehetőségek jelenlegi görbáját (Tatom [1983] 6. és 13. o.).

Mindkét megállapítás vitathatatlan, de túlságosan általános, és valójában olyan kínálatorientációs gazdaságpolitikára vonatkozik, amelynek tartalmát homályban hagyja. Márpedig a kínálatorientáció valójában gyűjtőfogalom, amely csak az adott gazdaságpolitika céljára utal, eszközeire viszont nem. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a kínálatorientációs gazdaságpolitikának sokféle változata van, és ezekben csak a dereguláció (pontosabban a deregulációs törekvés) a tényleges közös elem. Ebben viszont fel lehet fedezni az osztrák iskola tanításainak hatását.

A közgazdaságtudomány Menger, Böhm-Bawerk, Hayek, Mises és későbbi, Magyarországon kevésbé ismert képviselői közül Lachmann és Kirzner nevével fémjelzett osztrák iskolája ugyanis nem úgy közelítette meg a gazdaságpolitikát, hogy a kormányzatnak *mit* kell, hanem úgy, hogy *mit nem kell* tennie a gazdaság sikeres működése érdekében (Shand [1984] 164–165. o.). A kínálatorientáció „vállalkozásbarát” szemlélete pedig annyiban támaszkodhatott az osztrák iskolára, hogy ez utóbbi fanyalgással tekintett az aggregáción alapuló makroökonómiai elemzésre, és csak a gazdaság mikroökonómiai alapjait illetően értett egyet az elemzési kísérletekkel (Shand [1984] 169. o.).

Eleve külön kell választani a kínálat közgazdaságtanát (*supply-side economics*) a kínálatorientációs gazdaságpolitikától (*supply-side economic policy*). A kettő között erős, de nem teljesen szoros az összefüggés, mert a kínálat klasszikus és neoklasszikus közgazdaságtana még nem érintett modern értelemben vett gazdaságpolitikai kérdéseket, és elsősorban a kínálatot meghatározó mikroökonómiai tényezőkkel foglalkozott.

Éppen ezért csak első látásra meghökkentő Otto Eckstein álláspontja, hogy a kínálat közgazdaságtana Adam Smithszel és John Stuart Mill-lel kezdődött, a keresleté viszont – és csupán a makroökonómiában – csak Keyneszel kerekedett felül. A mikroökonómia még mindig elsősorban kínálati elemzéssel foglalkozik Eckstein [1983] szerint (196–197. o.), amit például a közömbösségi görbék elméletére mint a modern marketing-módszerek egyik alapkövére gondolva legalábbis enyhe túlzásnak kell tartanunk. Ettől függetlenül azonban a kínálatorientáció elméleti gyökereiről adott Eckstein-féle elemzés megalapozottságában nincs okunk kételkedni.

A Keynes-féle „hatékony kereslet elmélete”² már az Általános elmélet 3. fejezetében úgy szerepel, mint a Say-dogmára adott válasz (King [1994] 4–5. o.). A kínálatorientáció későbbi bírálói is arra figyelmeztetnek, hogy a kínálatösztönzés hatásainak mérlegeléséhez a kereslet várható alakulásával is számolni kell (Elwell [1983] 257. o.).

A kínálatorientációs megközelítés kiindulópontja a keynesiánusokkal és a monetaristákkal szemben [hiszen a két ellentétes filozófiájú iskola egyaránt a gazdaság keresleti (piaci) oldalára koncentrált], hogy a gazdaságpolitika az aggregált kínálat görbáját felfelé tolhat-

² Erről a hazai szakirodalomban a legújabb összefoglalást közli: Oroszi [1992] 49–52. o.

ja, és így korrigálhatja azt a helyzetet, amelyben a keresleti (piaci) oldali gazdaságpolitika nem szükséges, de nem is elégséges a makroszintű célok megvalósításához (*Begg–Fischer–Dornbusch* [1984] 301. o.).

Ebből a tömör definícióból azonban nem derül ki, hogy a kínálatorientációs politika elméleti kidolgozottságát tekintve elmarad a monetarizmustól és a keynesianizmustól. A kínálatorientációs gazdaságpolitikai irányzat ugyanis nélkülözi a konzisztens elméleti megalapozást, olyan eklektikus iskola, amelynek alkalmazását vagy jelenlétét inkább csak a vele kapcsolatban alkalmazott *fogalmi rendszer*, nem pedig egységes belső logikája alapján lehet felismerni (*Horváth* [1988] 1210. o.).

A jellegzetes fogalmi rendszeren kívül a kínálatorientációs megközelítést a másik két nagy elméleti-gazdaságpolitikai irányzattól megkülönböztetik *eszközei* is. Minden kínálatoldali gazdaságpolitikai eszköz közös vonása, hogy a kínálati viselkedést a kereslet változásaitól függetlenül befolyásolja (*Begg–Fischer–Dornbusch* [1984] 302. o.). Ezeket az eszközöket azonban nem ömragukért, hanem bizonyos gazdaságpolitikai célok elérése érdekében alkalmazzák.

Nagyon leegyszerűsítve: a *keynesianizmus* a magas munkanélküliség és a lassú gazdasági növekedés állapotából kívánja kimozdítani a gazdaságot, viszont ennek ára a keynesi modellben az infláció felgyorsulása és a költségvetési deficit, valamint az államadósság emelkedése. *A keynesianizmus azonban csak az úgynevezett konjunkturális, azaz a gazdasági ciklustól függő munkanélküliség kezelésére alkalmas.*

A *monetarizmus* a makropénzügyi egyensúlyi mutatók megjavítására és az infláció letörésére összpontosít, viszont – nem utolsósorban a „természetes munkanélküliségi rátáról” vallott felfogása alapján – nem tekinti elsődleges céljának a foglalkoztatottság javítását és a gazdaság dinamizálását.

A két nagy iskola közül azonban egyik sem szentel komolyabb figyelmet az úgynevezett *strukturális munkanélküliségnek*.³ Ezt nem lehet – a keynesi recept szerint – a közkiadások növelésén alapuló növekedésösztönzéssel csökkenteni, és ennél – ellentétben a monetarizmus felfogásával – a munkanélküliség „természetes rátája” sem értelmezhető.⁴ A strukturális munkanélküliség kezelésére általában alkalmatlanok a makroökonómiai keresletszabályozás hagyományos eszközei, és a strukturális munkanélküliség magas szintje esetén valószínű a *stagflációs állapot*, amelyben a nem szelektív kormányzati növekedésösztönzés csak további inflációt gerjeszt, de a gazdasági növekedést nem tudja megindítani.

³ A munkanélküliségnek ezt a fajtáját Edmond Malinvaud francia közgazdász szemléletes modellben kapcsolta össze a konjunkturális munkanélküliséggel és az inflációval mint a gazdaság háromfajta egyensúlyhiányos állapotának másik két kulcsnézőjével. Ebben a modellben a strukturális munkanélküliség magas szintje *stagflációra*, a konjunkturális munkanélküliségé *növekedési válságra* utal, és a magas *infláció* a harmadik egyensúlyhiányos állapot. Malinvaud háromdimenziós makroökonómiai modelljében a három tengely a strukturális, a konjunkturális munkanélküliség és az infláció alakulását mutatja, és a gazdaság csak az origóban van válságmentes egyensúlyban. Malinvaud szerint sikeres gazdaságpolitika csak az lehet, amely mindhárom mutatónál egyszerre tud komoly javulást elérni, mert a gazdaság csak így kerülhet vissza egy tartós egyensúlyi állapot közelébe (*Malinvaud* [1980]).

⁴ Az úgynevezett konjunkturális munkanélküliség esetén a munkanélküliségi rátát csak az infláció folyamatos gyorsításával lehet a természetes ráta alatt tartani Milton Friedman szerint, mert az inflációs várakozások, valamint a munkaerőpiac kínálati rugalmasságát csökkentő tényezők (például a munkanélküli-segélyek) miatt a munkaadók és a munkavállalók reálbér-alakulásra vonatkozó becslései előbb eltérnek egymástól, majd közeledni fognak egymáshoz, ez viszont a foglalkoztatási lehetőségek csökkenésével jár (*Friedman* [1986] 246–248. o.). A strukturális munkanélküliség viszont elsősorban nem a reálbérek alakulásától, hanem a munkaerőpiac kínálati és keresleti struktúrájának az eltéréseitől függ.

Mire válaszol és merre mutat a kínálatorientáció?

A stagflációs állapot az, amelyből csakis valamilyen mértékű *strukturapolitika* lendítheti ki a gazdaságot. A strukturapolitika azonban önmagában nem jelent átfogó gazdaságpolitikai kurzust, és a háttérben jól körülhatárolható gazdaságpolitikának is állnia kell. Ha a kínálatorientációs politikát elfogadjuk ilyennek, akkor arra a kérdésre kell választ adnunk, hogy milyen mértékű stagflációs állapot teheti szükségessé azt a gazdaságpolitikai irányváltást, amely egyúttal a *keresletösztönző és a monetarista válságkezelés együttes kudarcának* a beismerését jelenti.

A stagfláció mérésére általában Arthur Okun amerikai közgazdász „elégedetlenségi indexét” alkalmazzák.⁵ *Ez az index – módszertanilag első látásra meglepő módon – az inflációs és a munkanélküliségi ráta összege.* Az index használata azonban mégsem teljesen megalapozatlan, mert egyetlen mutatóba sűrítve jellemzi a Philips-görbe összes pontját akkor, ha a görbe – az eredeti feltételezés szerint – a gazdaságnak azt az állapotát írja le, amelyben a munkanélküliségi ráta egységnyi változásával a fogyasztói árindex ellenkező előjelű egységnyi változási jár együtt. Ha pedig az index értéke nő, ez azt jelenti, hogy a Philips-görbe felfelé mozog, azaz a gazdaság tovább távolodik a nulla inflációval és nulla munkanélküliséggel fémjelzett ideális egyensúlyi állapottól.

Az amerikai gazdaság nehéz 1974-es évében az Okun-féle index 18, a még nehezebb 1980-as évben 19,7 százalék volt, 1985-ben viszont már csak 10 százalék (*Begg–Fischer–Dornbusch* [1984] 305 o.), és a kilencvenes évek eddig eltelt időszakában már csak 8-9 százalék között mozog.⁶ A Philips-görbe tehát tartósan és jelentős mértékben *lefelé* toldott, aminek – a kínálatorientációs filozófia szerint – az aggregált kínálati görbe *felfelé* toldása lehet a fő oka *elméletileg* (*Begg–Fischer–Dornbusch* [1984] 308. o.).

A Philips-görbének ezt a feltételezett, a koordinátarendszer origója felé való mozgását azonban számos tényező lassíthatja, például a gazdaság külső eladósodásából eredő inflációs nyomás, vagy a munkaerő-kínálat nem megfelelő megoszlása – ezért a kínálatorientáció fontos eleme a strukturális munkanélküliség csökkentése (uo. 314. o.). A munkaerő-állomány minőségének romlása ugyanis balra lefelé tolja el az aggregált kínálat görbéjét. Ugyanez igaz az importkorlátozásokra (uo. 317–319. o.).

A kínálatorientáció általában a megtakarításokat ösztönző adócsökkentéseket és különösen a beruházásokat ösztönző adókedvezményeket tartalmaz átfogó piaci dereguláció mellett, amely a termelési költségeket csökkenti (uo. 312–314. o.).

Ez a szűk kínálatorientációs nézőpont azon a feltételezésen alapul, hogy a gazdaság stagflációs állapotban van. Ennek az állapotnak azonban többféle előzménye lehet, amelyet más és más formájú aggregált kínálati görbék írhatnak le. A görbe alakváltozásai pedig a gazdaság mozgását mutatják – szerencsés esetben különféle válságállapotokon keresztül egy megalapozott és kiegyensúlyozott növekedési szakasz felé.

Az eklektikus aggregált kínálati görbe megpróbálja összeegyeztetni a keynesi, a kínálatorientációs és a monetarista felfogást a görbe alakulásáról. E szerint *mély válságban* (a

⁵ Itt meg kell állni egy pillanatra: az Okun-féle „elégedetlenségi index” nem azonos a makroökonómiai tankönyvekben gyakran, ám nem mindig pontosan idézett úgynevezett Okun-törvénnyel, de a kettő között van logikai rokonság, és ezért könnyű összetéveszteni őket. Az Okun-törvény azt mondja ki, hogy „... a tényleges GNP-nek a potenciális szinttől való elmaradása és a munkanélküliségi ráta között egyértelmű megfelelés van, mégpedig a tényleges GNP minden újabb két százalékpontos elmaradása a potenciálistól, egy százalékponttal növeli a munkanélküliségi rátát” (*Oroszi* [1992] 126. o.) Oroszi lábjegyzetben hozzátesszi, hogy a két százalékpontos érték a szakirodalomban vitatott, de a legtöbb kutató a 2–2,5 százalékpont közötti sávba teszi.

⁶ Magyarországon 1991-re mintegy 47 százalékos „elégedetlenségi index” számítható, 1995-re is mintegy 40 százalékos, 1996-ban pedig a jelentős makroökonómiai állapotjavulás ellenére is aligha ment 30 százalék alá.

keynesi modell szerint) a görbe vízszintes, *gyors fellendülés idején*, a teljes foglalkoztatottság állapotához közeledve egyre inkább a monetaristák függőleges görbéje válik érvényessé, viszont – a két szélsőséges állapot között, *a fellendülés kezdeti szakaszában* – a görbe meghajlik, azaz a kereslet és a kínálat közötti kapcsolat az árakban és a GDP-ben is megmutatkozik (uo. 325. o.). *Ebben a megközelítésben a kínálatorientáció a gazdaság dinamizálásának átmeneti jellegű gazdaságpolitikája.*⁷

Ha a kereslet a kínálat elé lép a gazdaságpolitikai rangsorban, tehát a gazdaságpolitika visszaretten a kínálatorientáció esetleges destabilizáló hatásaitól, az eredmény lassú növekedés, infláció és a termelékenység csökkenése. A keresletet Gilder a közvéleményhez hasonlítja: nem létezik megfogható és definiálható formában, hanem érzések és vágyak tömege, amely akkor ölt valamilyen formát, ha a kínálattal találkozik (Gilder [1982] 15. o.).

A kínálatorientációs politika kritikusi gyakran alapozzák bírálatukat a Say-dogmára,⁸ viszont annak – Galbraith nyomán – egy erősen leegyszerűsített és eltorzított változatára („... a szükségletek a termeléstől függenek”). (Gilder [1982] 21. o.) *Say viszont ezt sohasem állította ebben a formában*, hanem csak azt, hogy az adott termék megtermeléséhez szükséges bérek, profitok és járadékok összege elegendő a termék megvásárlásához. Más szóval: nem jöhet létre olyan terméktömeg, amelyet nála kisebb volumenű kereslet produkál (Gilder [1982] 17–18. o.).

A kínálatorientáció szűk értelmezése

A kínálatorientációs gazdaságpolitika amerikai felfogás szerinti, tehát a fiskális politikát előtérbe helyező közrendszer Colin Clark negyvenes évekbeli téziséhez nyúlik vissza, amely szerint a 25 százalék feletti adóteher inflációt generál. Ezt a tézist vette elő a hetvenes évek közepén néhány amerikai közgazdász (Laffer, Wanniski és Roberts), és ennek a tételnek a formalizált változata volt a híres Laffer-görbe.⁹

„A Laffer-görbe népszerűsége és a republikánusok által jól kiaknázott politikai értéke azon a közérthetően levezetett tételen alapul, miszerint az adók anélkül is csökkenthetők, hogy aggódni kellene a költségvetési bevételek csökkenése miatt, sőt az adócsökkentés az adóbevételek növelésének is eszköze lehet.

Ezzel megszakadt az adók és a kiadások egyidejű csökkentésének korábban megkerülhetetlennek tartott kényszere, a republikánusok ki tudtak törni a költségvetési egyensúly fontosságának hangoztatásával magukra vállalt politikai defenzívából. Sőt, a demokraták adócsökkentés elleni hagyományos érveit saját előnyükre fordíthatták. A Laffer-görbe alapján kimutatható ugyanis, hogy a tehetősebb rétegek adóterhei a marginális adókulcsok csökkentésével még növelhetők is, mivel így nem fogják vissza teljesítményüket és beruházásaikat, így több adót fizethetnek, mint korábban. A kínálatoldali közgazdaság-

⁷ A kínálatorientációval szembeni bírálatok egyik csoportja éppen ennek a gazdaságpolitikai iskolának a dinamikus – vagy gazdaságdinamizáló – jellegét veszi górcső alá azzal, hogy „... olyan gazdasági rendet kíván erősíteni, amely – véleményük szerint – lényegéből eredően mindig az egyensúlytalanság állapota, a politikai és gazdasági válság felé halad” (Horváth [1988]) 1213. o.) Ezek a bírálók vajon a stagflációt egyensúlyi állapotnak tekintik?

⁸ Érdekes módon ez az értéktétel tartalmazó kifejezés csak magyarul hangzik így; az angol neve Say's Law, azaz Say törvénye vagy a Say-szabály.

⁹ Itt azonban meg kell jegyezni, hogy az amerikai szakirodalom egy része a Kennedy elnök által 1961–1962-ben végrehajtott számottevő adócsökkentéseket és beruházásösztönző intézkedéseket is korai kínálatorientációs törekvéseknek tekinti (Heller [1982] 76. o.). A Kennedy-féle intézkedések között szerepelt a beruházásiadó-hitel bevezetése és az amortizációs előírások enyhítése. A Laffer-görbéről a görbe atyjának interpretációját lásd Laffer [1982].

tan politikai sikere nem kis részben éppen annak köszönhető, hogy érveit a jóléti állam gondolatrendszeréhez is hatékonyan tudta csatlakoztatni” (*Horváth* [1988] 1213. o.).

A Laffer-görbét valójában Jude Wanniski, a *Wall Street Journal* szerkesztője vezette be a köztudatba. A görbe eredeti értelmezése nem pontosan az, hogy az adócsökkentések növelik a költségvetési bevételeket,¹⁰ hanem az, hogy bizonyos mértéken túl az adócsökkentések gazdaságélénkítő hatása olyan erős, hogy az adócsökkentések miatti bevételki-
esést a növekedés fiskális bevételeket növelő hatása teljes egészében pótolja (*Roberts* [1984] 27. o.).

A kínálatorientációs gondolat adta a szellemi bázist az úgynevezett Kemp–Roth-mozgalomhoz, amely 1977–1978-ban két amerikai szenátor – közülük az első, Jack Kemp a republikánus elnökjelölt, aki 1996-ban Bob Dole alelnökjelöltje – kezdeményezésére adócsökkentéseket követelt az állami kiadások visszafogása és a pénzkínálat szűkítése nélkül is arra hivatkozva, hogy az aggregált kínálatot ösztönző hatások nagyobbak lesznek, mint a kereslet bővülése (*Eckstein* [1983] 196–197. o.).

Ugyanakkor Eckstein érvelésének fontos eleme, hogy a kínálatoldali gazdaságpolitikának elsősorban a társasági adók csökkentésén kell alapulnia, mert a beruházások bővülése ebben az esetben sokkal inkább biztosított, mintha a személyi jövedelemadókat mérsékelnék (*Eckstein* [1983] 194. o.).

Ezt az érvet osztja Walter Heller is, aki furcsának találja, hogy egy beruházásösztönző gazdaságpolitikát ígérő kormányzat elsősorban a személyi jövedelemadókat csökkentette, a társasági adókat viszont csak sokkal kisebb mértékben (*Heller* [1982] 76. o.). Általánosabb értelemben, ökonometriai elemzés alapján Mendoza és Tesar pedig olyan adórendszer mellett tette le a garast, amelyben az állami bevételek lehető legnagyobb hányadát generálják a közvetett adók, míg a tőke- és munkajövedelmek közvetlen adóztatása a lehető legalacsonyabb (*Mendoza–Tesar* [1993] 39. o.).¹¹

Lester Thurow egyenesen azt a radikális kínálatorientáció-párti javaslatot fogalmazta meg, hogy a társasági adót egyszerűen töröljék el (*Thurow* [1982] 367. o.). Okfejtése szerint a társasági adó nem tisztességes, ugyanakkor nem is hatékony adónem. Logikája szerint a társasági adó megsérti az adórendszer „horizontális” egyenlőségi alapelvét, mert két, ugyanolyan jövedelmű adófizető adóterhelése eltérő lesz annak a javára, akinek a jövedelme nagyobb arányban származik osztalékokból. Megsérti a „vertikális” egyenlőségi elvet is, mert itt nem érvényesül a jövedelemadó-rendszer politikailag elhatározott és szentesített progresszivitása akkor, ha az osztalékjövédelmet a cégek társasági adó előtti jövedelméhez viszonyítjuk.

A kínálatorientációs gazdaságpolitika eredete tehát valószínűleg ott kereshető, ahol a népszerűtlenné és egyes országokban működésképtelenné vált keynesi receptekre olyan „ellenszert” igyekeztek találni, amely mentes az ortodox monetarizmus túlzásaitól is, és a növekedés ösztönzése mellett alkalmas a makrogazdasági egyensúly javítására (*Ireland* [1994]). A kínálatorientációnak ez az elsősorban az Egyesült Államokban alkalmazott válfaja kifejezetten makrogazdasági jellegű.

Ebben a megközelítésben a kínálatorientáció célja, hogy helyreállítsa a megromlott egyensúlyt a fogyasztás és a megtakarítás között. Mivel ez a gazdaságpolitika általában a tehetősebb rétegeknek kedvez, képviselőit „fordított Robin Hoodnak” is szokták nevez-

¹⁰ Ez az értelmezés szerepel az amerikai kínálatorientációs megközelítés egy másik bennfentesének, *Michael Boskin*nak a beszámolójában (*Boskin* [1987] 43. o.) Boskin úgy fogalmaz, hogy a Laffer-görbe szerint bizonyos adókulcsok fölött a további növelés már csökkenti az adóbevételeket.

¹¹ Például a spanyol gazdaságpolitika pedig praktikus okok, a kisvállalatok nagy száma és a jelentős „feketegazdaság” miatt törekedett már a nyolcvanas évek eleje óta arra, hogy az adórendszerben minél nagyobb legyen a közvetett adók szerepe (*Török* [1987a] 41. o.). A magyar gazdaságpolitikában hasonló törekvés mindaddig nemigen érvényesült.

ni. E politika fontos vonása, hogy hangsúlyozza a progresszív marginális adókulcsok negatív ösztönző hatását. Másrészt a magas adóterhek közvetve ösztönzik a nem-piaci gazdasági tevékenységeket (*The Securities Groups* [1980] 5–7. o.), ezért a kínálatorientáció tulajdonképpen olyan pragmatikus gazdaságpolitikai irányzatként is felfogható, amely mögött az összes illegális gazdasági tevékenység szankcionálására képtelen jogrendszer „tökéletlen” voltának a beismerése is áll.

A kínálatorientációs gazdaságpolitika azonban korántsem csupán adócsökkentésekből áll. Főbb elemei közé tartozik *Baum* [1987] szerint (5. o.):

- mérsékelt, a foglalkoztatottság növelését szem előtt tartó bér- és jövedelempolitika;
- az állami és a társadalombiztosítási költségvetés konszolidációja;
- teljesítményösztönző adóreform a marginális személyijövedelemadó-kulcsok csökkentésével¹² és a társasági adó beruházásösztönzést célzó reformjával;
- a szubvenciók leépítése;
- a privatizáció;
- a munkaerőpiac rugalmasságának növelése és
- a dereguláció.

A kínálatorientációs gazdaságpolitikák korai időszakában, tehát a nyolcvanas évek legelején még túlsúlyban voltak a „csodaváró”, ideologikus elemekkel telített elképzelések e gazdaságpolitikák jellegéről és hatásfokáról. Ezért a kínálatorientáció bemutatása során elsősorban a Laffer-hatás hatékonyságára helyezték a fő hangsúlyt. Ennél a hatásnál – az úgynevezett Laffer-görbén illusztrált összefüggés érvényesülésével kapcsolatban – a fő kérdés *a munkaerő-kínálat alakulásának rugalmassága az adók növelésére*.

A rendszer másik fontos, de akkoriban még méltánytalanul háttérbe szorított eleme az *aggregált kereslet árszínvonal szerinti rugalmassága* (*Kyer–Maggs* [1994] 44. o.). Ha ugyanis egy alacsonyabb adókulcs bevezetése az aggregált kereslet emelkedéséhez vezet, a reáljövedelmek s így az adóbevételek végső bővülése az aggregált kereslet árrugalmasságától függ. A Laffer-hatás érvényesülése erősen függött ettől,¹³ és az Egyesült Államokban 1981–1982-ben valószínűleg azért maradt el az adócsökkentésektől várt adóbevétel-növekedés, mert hibásan becsülték előre az aggregált kereslet árszínvonal szerinti rugalmasságát abban az amerikai gazdaságban, amelyben az inflációs nyomás még erős volt (1981-ben több mint 10, és még 1982-ben is több mint 6 százalékos fogyasztói árindexszel a kilencvenes évek első felének 3–4 százalékos mutatóival szemben).

A kínálatorientációs gazdaságpolitikának azonban lehetnek más elméleti gyökerei is, például a racionális várakozások elmélete. Ebben a megközelítésben a kínálatorientáció lényege valójában nem is az adócsökkentés, hanem a gazdaságpolitikai lépések hosszabb távú hatásaiba vetett bizalom megteremtése vagy helyreállítása (*Boskin* [1983] 207. o.), azaz a kooperatív kapcsolat kialakítása egyfelől a kormányzat, másfelől a gazdaság szereplői, a vállalkozók és a háztartások között.

Ekkor a kínálatorientációs gazdaságpolitika fő eredménye az, hogy kölcsönös szavahihetőségen alapuló gazdasági légkört hoz létre. *Ebben a légkörben a gazdaságpolitika lépéseire a gazdasági alanyok annak alapján reagálnak, hogy a kormányzati elképzelé-*

¹² A marginális adóterhelés helyett nem ajánlható az átlagos adóterhelés csökkentésére törekedni (*Protopapadakis* [1983] 269–270. o.), és ügyelni kell arra, hogy az infláció ne gyengítse az adórendszer állótőke-beruházásokra ösztönző hatásait. Éppen ezért – különösen a magasabb inflációs rátájú országokban – az adókulcs-csökkentés mellé be kell építeni inflációkövető eszközöket is, például az adósávhatárok indexálását.

¹³ „A kínálatoldali gazdaságtan szerint az adózás befolyásolja a jövedelem felhasználásának struktúráját, azaz a fogyasztás és a megtakarítás (beruházás) arányát is. Minél nagyobb ugyanis az adókulcs, annál kisebb az az (adózás utáni) jövőbeli jövedelem, amelyet elvesztünk a jelenlegi többletfogyasztás élvezetével. Így az adókulcs növekedésével egyre kisebb a jelenlegi fogyasztás relatív ára a megtakarítás után nyerhető jövőbeli jövedelemhez képest” (*Horváth* [1988] 1211. o.)

seknek megfelelően anticipálják e lépések hatásait. A kínálatorientáció sikerének egzakt méréséhez a GNP tényleges szintjének a potenciális szinthez való közeledését kell számszerűsíteni¹⁴ (*Boskin* [1983] 210. o.), azaz a kapacitáskihasználtság foka a gazdaságpolitika iránti bizalom fokmérőjének tekinthető.

A kínálatorientációs gazdaságpolitikától naivítás volna azt várni, hogy az ezt alkalmazó kormányzat a gazdaság globális adóterhelését csökkenteni fogja. A marginális adókulcsok csökkentése általában a fő kínálatorientációs jelszó, és csak ennek árnyékában szokták finoman megemlíteni az adóbázis politikailag sokkal népszerűlenebb szélesítését.

A Laffer-görbe alapján a marginális adókulcsok csökkentése, az adóbázis szélesítése pedig ettől függetlenül is segíti az adóbevételek növelését, az adóterhelés súlypontja azonban a korábbi, magasabb marginális adókulcsok szerint adózó vállalkozásokról és háztartásokról azokra a szélesebb rétegekre tolódik át, amelyek az új marginális adókulcsok szerint kerülnek a felső sávokba.

Fiskális politikai szempontból¹⁵ tehát annál hatékonyabb a kínálatösztönzés, minél nagyobb hányadban adóznak a gazdaság szereplői a felső sávok adókulcsai szerint. A kínálatorientáció bevezetése akkor indokolt, ha a megtakarítás és a beruházás a társadalmi optimum alatt van¹⁶ a tőkejövedelmek erős adóterhelése, a megtakarítások többletének kormányzati elköltése és a társadalombiztosítási terhek növekedése miatt (*Boskin* [1983] 208. o.).

A magas marginális szja-terhek ellenérdekeltté teszik a lakosságot (különösen a kétkezes családok részmunkaidős tagjait) a szellemi tőkébe való beruházás iránt (uo. 221. o.) is (az állótőke-beruházások iránti érdekeltség csökkenése mellett), hiszen a képzési költségek megtérülését rontja az a tény, hogy a szellemi tőke hozadékát magasabb adóterhek sújtják.

Ezt a következtetést nem alapozza meg számítási anyag vagy bármilyen empirikus információ, azaz logikai-spekulatív jellegű. Mégis azért érdemes megemlíteni, mert a kínálatorientációs gazdaságpolitika háttérben álló általános adócsökkentési ideológia gyakran megpróbálja ezt a kurzust egyfajta olyan csodaszerként beállítani, amely megoldja az érett fázisba jutott piacgazdaságok legtöbb fontos problémáját. Viszont az ilyen és hasonló leegyszerűsítő érvek azt a látszatot is kelthetik, mintha a kínálatorientáció megfordíthatna bizonyos, a gazdaság fejlődésével csak közvetett összefüggésben álló szociológiai folyamatokat is.

A kínálatorientációs hatásokkal kapcsolatban azonban rendelkezésre áll bizonyos tapasztalati anyag. Az országelemzéseket a cikk későbbi részében, az egyes kínálatorientációs tapasztalatainak értékelésekor tekintjük át. Most a kínálatorientáció általános jellemzésénél célszerűbb több elemzésre épülő összefoglaló értékeléseket idézni, mégpedig elsősorban olyanokat, amelyek mentesek a kínálatorientációról készült tanulmányok egy részének ideologikus jellegétől.

A valóban komolyan vehető áttekintések óvatosak, és csak azokat az összefüggéseket tekintik bizonyítottnak, amelyek elméleti, illetve logikai alapon is beláthatók. Makroökonómiai megközelítésben természetesen mindenekelőtt a fiskális lépések hatásai számszerűsíthetők: 1. a társaságiadó-kulcsok csökkentése növeli a tőkefelhalmozást az üzleti szférában, 2. az szja-kulcsok csökkentése (valószínűleg) kissé megnöveli a teljes munkaerő-kínálatot, 3. a lakossági megtakarítások adózás utáni kamatszintjét növelő szja-csökkentésnek bizonytalan hatása van a háztartások megtakarításaira (*Elwell* [1983] 257. o.).

¹⁴ Amihez az Okun-törvény jó fogódzót adhat.

¹⁵ S megint hangsúlyoznunk kell: a kínálatorientációs gazdaságpolitikának csak egy, főleg az Egyesült Államokban elterjedt szűkebb értelmezése helyezi előtérbe a fiskális politikát.

¹⁶ Láthatjuk, hogy itt visszaköszön az előzőekben említett schumpeteri gondolat.

A három várható hatás közül tehát kettő nem bizonyítható megfelelően: legfőljebb kismértékben valószínű, hogy a személyijövedelemadó-elvonási szint csökkentése számottevő mértékben hoz be (hoz vissza) munkaerőt a munkaerőpiacra, azt pedig nem erősítik meg a számítások, hogy a háztartások megtakarításait ösztönözné a kamatok jövedelemadó-terhelésének csökkentése.

Ezek természetesen csak amerikai tapasztalatok, mégis utalnak arra, hogy a szűken fiskális szemléletű kínálatorientáció *rövid távú* eredményességét aligha lehet megnyugtatóan megítélni. Annál is inkább, hogy az említett hatások csak a munkaerő- és a tőkepiac kínálati (termelési) oldalát befolyásolják, viszont a kínálatorientációs lépéseknek feltétlenül vannak keresleti hatásai is, amelyeket nem szabad figyelmen kívül hagyni (uo.).

Kínálatorientáció, növekedésösztönzés, fiskális politika

A kínálatorientáció gazdaságpolitikai tartalma egyáltalán nem ellentmondásmentes még akkor sem, ha – mint eddig – ezt a tartalmat elsősorban elméleti síkon vizsgáljuk. A kínálatorientáció hatásai jóval túlmentek – még az Egyesült Államokban is – az adócsökkentés közvetlen hatásain. A továbbiakban ezeket a hatásokat kívánjuk szemléltetni néhány példával.

A kínálatorientáció és az „adóverseny”

Az adócsökkentés makroökonómiai hatásait azért félrevezető csak az Egyesült Államokban vizsgálni, mert az összes nyugat-európai országé, de Magyarországé is sokkal nyitottabb gazdaság. Márpedig nyitott gazdaságok között „nemzetközi adóverseny” (*international tax competition*, lásd *Mendoza–Tesar* [1995]) alakulhat ki akkor, ha egymáshoz közeli vagy egymással szoros tőkeforgalmi kapcsolatokban levő országok párhuzamosan valósítanak meg fiskális szemléletű kínálatorientációs gazdaságpolitikát. Ekkor ugyanis a legalacsonyabb adóterhelést ígérő ország válhat a legkedveltebb tőkemozgási célponttá, és – szélsőséges esetben – a nemzetközi működtőtőkéért egymással versengő országok mintegy az aukciós modell szerint, egymásra licitálva alakíthatják fiskális politikájukat.

Ezeknek az adócsökkentéseknek már egyre kevesebb köze lenne a kínálatorientációs modell eredeti logikájához. A beruházások és a gazdasági növekedés megélénkítése érdekében végrehajtott adócsökkentések kedvező hatásainak értelmezése azonban még ugyan csak vitatott.

Az adócsökkentések tényleges beruházási hatásai

Lawrence Summers arra hívja fel a figyelmet, hogy a GDP bruttó beruházási hányada önmagában nem jó mutatója a beruházások megélénkülésének, és a nettó termelő (*productive or non-financial*) beruházások hányadát is figyelni kell (*Summers* [1981] 115. o.). Míg az első mutató a hetvenes években emelkedett az amerikai gazdaságban, a második jelentősen csökkent.

Ez a probléma azoknak a kínálatorientációs eszközöknek a hatásával kapcsolatban alapozhat meg kételyeket, amelyeknek az amortizációs szabályozás megváltoztatásával (például a leírási kulcsok növelésével vagy a gyorsított leírás szélesebb körű bevezetésével) kellene szolgálniuk a beruházások élénkítését. Akkor ugyanis, ha a GDP bruttó

beruházási (vagy bruttó állótőke-beruházási) hányada a kedvezőbb amortizációs szabályozás miatt emelkedik, a nettó termelőberuházások GDP-n belüli részaránya csökkenhet.¹⁷

A fenti érvek miatt az amortizációs szabályozás „vállalkozásbarátta” tételének nem kell kikerülnie a kínálatorientációs gazdaságpolitika eszköztárából, de olyan eszközökre is szükség van, amelyek a friss tőke képződését segítik. A kínálatorientációs iskola alapfeltevése szerint ilyen eszköz elsősorban az adócsökkentés.

A dereguláció költségcsökkentő hatásai

A szakirodalom a kínálatorientáció egyik fontos elemének a deregulációt tekinti, a vállalkozók terheinek csökkentése és a kormányzati kiadások lefaragása érdekében. A gazdaság működésébe való kormányzati beavatkozás költségei sokfélék, és korántsem merülnek ki a kimutatható államigazgatási kiadásokban.

Murray Weidenbaum szerint a kormányzati beavatkozásnak közvetett értelemben számos *költségtényezője* van, amelyek elsősorban *nem is a kormányzatnál, hanem a vállalkozóknál merülnek fel* (Weidenbaum [1981] 247–251. o.):

1. a nem végrehajtott kutatási programok a növekvő „defenzív kutatási költségek” miatt. A „defenzív kutatási költségek” fogalma azt jelenti, hogy a kutatóhelyeknek egyre többet kell költeniük pályázatokra, adminisztrációra, jogi és pénzügyi szakértőkre, emiatt pedig ugyanannak a kutatási feladatnak az elvégzését csak drágábban tudják vállalni, mint korábban;

2. az elmaradt beruházások, mert a növekvő szociális terhek felszívják a tőkét. Itt is egyfajta „kiszorító hatás” érvényesül mind vállalati, mind nemzetgazdasági szinten;

3. a bérterhekkel összefüggésben magas bérköltségek (hozzátehetjük: és az emelkedő törvényes minimálbérek) miatt a munkaerőpiacról kiszorult munkásoknak ki nem fizetett bérek. Itt csak nemzetgazdasági szintű költség jelentkezik, de ilyen költségtényezőként számításba kell venni a munkanélküli-segélyek és egyéb szociális kiadások megnövekedését;

4. a kormányzati beavatkozás nem mérhető hatásai a magángazdaság vállalkozói természetére. *Ez – magyar terminológiával – a „vállalkozásbarát gazdaságpolitika” hiányából eredő közvetett költségeket jelenti.* Egzakt módon természetesen nem lehet számszerűsíteni őket, de ide tartozik mindaz a jövedelemkiesés, amelyet a befektetésektől és a beruházásoktól tartózkodó vállalkozói magatartás okoz a nemzetgazdaságban. Ennek a magatartásnak az okai pedig nemcsak a magas adók, hanem a hatóságok nem kooperatív viselkedése a vállalkozásokkal szemben, és a vállalkozások működtetésének túlzott adminisztratív terhei.

A kínálatorientációs ideológia¹⁸ fontos része a vállalkozói szféra terheit csökkentő dereguláció. A baj csak az, hogy a vállalkozói szféra terheinek csökkentése sokféleképpen értelmezhető, és az egyes vállalkozások terheit csökkentő, másokét viszont növelő intézkedéseket sok kormány általában „vállalkozásbarát” lépésnek igyekszik feltüntetni.

Ez jó lehet arra, hogy esetenként nagyobb presztízsveszteség nélkül elfogadtassanak megszorító lépéseket, *lejárathatja viszont a deregulációs retorikát,* és ezzel tovább mélyítheti a tartós bizalmi válságot a kormányzat és a vállalkozói szféra között. Ilyen bizalmi válságban pedig a kínálatorientációs gazdaságpolitika sikeres bevezetéséhez szükséges kormányzati szavahihetőséget nehéz megszerezni.

¹⁷ Az amortizációelmélet szerint ugyanis a „nettó jövedelem csak akkor és annyiban mutatható ki, ha már gondoskodtunk a tőkefogyasztás ellentételezéséről” (Bélyácz [1993] 19. o.). Egyéb tőkeforrás híján, *ceteris paribus* azonban a bruttó beruházási ráta csak nettó jövedelem felhasználásával növekedhet.

¹⁸ Erről az ideológiáról lásd Heilbroner [1982] 86–88. o.

Adócsökkentések és a politika

Az Egyesült Államokban – kínálatorientációs retorika és ilyen szakmai háttér nélkül – már a Carter-féle demokrata kormányzat végrehajtott adócsökkentéseket a hetvenes évek végén. Ezeket az adócsökkentéseket azonban kormányzati kiadáscsökkentések is kísérték, és szó sem volt az adócsökkentések kínálatösztönző hatásáról.

Ugyanakkor az adókedvezményeket nem általában, hanem különböző, többé-kevésbé precíz kritériumok alapján nyújtották. Ez pedig alapul szolgálhatott olyan vádakhoz, hogy az adókedvezményeket személyes kapcsolatok és kormányzati politikai érdekek alapján, „osztogatás” rendszerben adták (*Hatch* [1981] 260. o.).

A Reagan-féle kínálatorientációs gazdaságpolitika adócsökkentési törekvései csak néhány évig érvényesülhettek a költségvetési egyensúly – az adócsökkentésen kívüli okokkal legalább ennyire magyarázható – felborulása miatt. A kínálatorientációs gazdaságpolitikából azonban tartósan fennmaradt, hogy „... a kedvezmények, kivételek, mentességek eltörlésével – legalábbis egy ideig – megnehezül az a politikai gyakorlat, amely az adórendszeren keresztül igyekszik preferenciákat érvényesíteni. Az állam tehát egy újabb területről kényszerült kivonulni, számára az adórendszer mint egyedi beavatkozási terület – egy ideig legalábbis – megszűnt” (*Horváth* [1988] 1224. o.).

A kínálatorientációs gazdaságpolitika mérlege

Makroszintű kínálatorientáció – az amerikai eset

Az amerikai republikánusok első, 1977–1978-as adócsökkentő csomagja (s benne a Kemp–Roth-féle törvényjavaslat) *nem* a Laffer-görbe létezésének feltételezésén alapult, mert ez a csomag nem tűzte ki célul a költségvetési egyensúly helyreállítását. Az adócsökkentő csomagtól kizárólag *növekedésösztönző* hatást vártak (*Roberts* [1984] 29. o.).

A társasági adók csökkentésének növekedésösztönző hatását azonban több makroökonomiai modell *nem* jelezte előre (sem a Klein-féle Wharton-, sem az Eckstein-féle DRI-modell) s csak kevés modell *igen* (például az Evans-féle Chase-modell). Valójában az amerikai ökonometriai makromodellezők többsége nem nyújtott elméleti alapot a kínálatorientációs politikához, azaz olyan feltevésekre alapozta modelljét, mintha a beruházások jövedelmezőségét javító adómegettarítások nyomán a beruházási volumenek és a jövedelmeknek csökkenniük kellene (uo. 34. o.).

A vita körül folyt – és akkoriban még lehetett példálózni a Thatcher-kormány előtti időben igen magas, 98 százalékos brit tőkejövedelmi adókulccsal –, hogy az alacsonyabb adók a gazdasági tevékenységek mekkora hányadát hozzák vissza a legális gazdaságba, illetve, hogy a megnövekedett szabadidő *lehetőség költsége* mennyivel emelkedik az adócsökkentés miatt (uo. 36–41. o.).¹⁹

A kínálatorientációs politika elleni fő, elsősorban Alice Rivlin által képviselt keynesiánus ellenérv szerint a háztartásoknak előre kalkulált jövedelmi volumenük van, és befektetési, munkavállalási, illetve szabadidő-eltöltési magatartásukat ehhez igazítják. *Ha tehát az adók nőnek, az emberek többet fognak befektetni, illetve dolgozni.*

¹⁹ A magasabb adók mellett ugyanis a befektetés helyett fogyasztásra költött pénz, illetve a munka helyett pihenéssel töltött idő – tehát például a pénz és az idő ilyen együttes felhasználását lehetővé tevő luxusutazások – kevesebb tőke- és munkajövedelemtől fosztja meg a lehetséges befektetőt és munkavállalót, akinek így kisebb a *lehetőség költsége* (a vakáció tényleges költsége elmaradt adózás utáni tőke- és munkajövedelemben kifejezve).

Erre a furcsa érvelésre azonban éppen úgy nem volt ökonometriai bizonyíték, mint a kínálatorientációs iskola éppen ellenkező értelmű ellenérvére (uo. 41. o.). A kínálatorientációs politikát szorgalmazó közgazdászok érvrendszerét akkor nem kisebb politikai tekintély, mint *Bush* – aki később 1988–1992 között az Egyesült Államok elnöke volt – nevezte voodoo economicsnak („vudu közgazdaságtan”) (uo. 42. o.).

A szakmai és a politikai hangulat azonban a szenátus egyesített gazdasági bizottságában (Joint Economic Committee, JEC) folytatott viták és a közben elvégzett mélyebb elemzések nyomán két év alatt megváltozott. Mire a Reagan-adminisztráció hivatalba lépett, már Rivlin, Klein és több más korábbi keynesiánus is kínálatorientáció-pártinak vallotta magát (uo. 61–65. o.). A szakmai eszmecsere azonban továbbra is a kínálatorientációs politika fiskális elemeire koncentrált, és az iparpolitikai vagy más, a befektetési döntéseket közvetlenül orientáló eszközök alkalmazásáról nem volt szó.

A szakmai érvektől függetlenül azonban tény, hogy az Egyesült Államokban sohasem lett volna kínálatorientációs gazdaságpolitika, ha a gazdaság nem „ragad bele” a stagflációba a hetvenes évek második felében, mégpedig nemzetközi összehasonlításban igen lassú termelékenységi dinamika mellett (uo. 69. o.). Tehát a kínálatorientációs politika nem a szakmai érvek minősége, hanem a tartós válságból egyre kétségbeesettebben kiutat kereső gazdaságpolitikuskok nyomására került napirendre, majd vált szakmai divattá az Egyesült Államokban.

A Reagan-féle adócsökkentő csomag a következő elemeket tartalmazta: 1. a személyi jövedelemadó marginális kulcsainak csökkentése; 2. a tőkejövedelmek legfelső adókulcsának mérséklése 70-ről 50 százalékra; 3. az amortizáció általános meggyorsítása; 4. a beruházásokra igénybe vehető adóhitel lehetőségének kiterjesztése; 5. a személyre szóló általános adóhivatali (IRS) számlák rendszerének bevezetése; 6. adóhitel bevezetése a K+F kiadásokra; 7. az adósávok inflációt követő indexelése ²⁰ (*Boskin* [1987] 145–146. o.).

Az 1981-es és 1982-es amerikai adótörvények áttekintéséből látható, hogy a reformok nemcsak adócsökkentésekből álltak, hanem ésszerűsítő lépésekből is, illetve olyan elemekből, amelyek – például a beruházásokra és a K+F kiadásokra igénybe vehető adóhitel – a beruházások megtérülését közvetve, de jelentős mértékben javítják. Mindez azonban nem változtat a tényen, hogy az amerikai kínálatorientációs gazdaságpolitika mindenekelőtt a fiskális politika „áramvonalasításából” állott.

A kínálatorientációs irányzat Európába (pontosabban a kontinentális Európába) már egy más, az iparpolitika bizonyos formáit is magában foglaló felfogásban került át. Amire pedig Európában ez a gazdaságpolitika – többnyire más néven és részben eltérő tartalommal – szélesebb körben elterjedt, az Egyesült Államokban meghaladtá vált. 1982 augusztusában Reagan elnöknek jelentős adóemeléseket kellett javasolnia a súlyosan megromlott költségvetési egyensúlyra tekintettel.

Az amerikai kínálatorientált gazdaságpolitikának eredeti formájában négy év alatt vége lett annak ellenére, hogy a deficit megugrásának voltak más, valószínűleg az adócsökkentéseknél nagyobb mérlegrontó, viszont nem növekedésöztönző hatású okai is. Például a tovább növekvő társadalombiztosítási és jóléti kiadások,²¹ valamint – egy 1982. novemberi Reagan-beszéd szerint – az a tény, hogy a kínálatorientációs csomag nem bizonyult elegendőnek a növekedés ösztönzésére és a termelékenység növelésére (*Roberts* [1984] 296. o.).

²⁰ Ezt az elemet csak 1985-től vezették be.

²¹ Ezek szerepét az amerikai kínálatorientáció kudarcában részletesen elemzi *Boskin* [1996] 125–129. o. Az elemzés lényege, hogy nem lehet sikeres kínálatorientációs politikát megvalósítani a társadalombiztosítás magas költségű és alacsony hatékonyságú rendszerének fenntartásával.

A deficit okainak átfogó elemzése azt mutatta meg, hogy a sajtóban annak idején sokat bírált katonai kiadás-növekedést majdnem teljesen ellensúlyozta más kiadási tételek egyidejű, erőteljes visszafogása, és a több éven át a GNP 5 százaléka ráugró költségvetési deficit az adócsökkentések miatti kimutatható bevételkiesés, valamint a kamatemelkedés és az adósságnövekedés miatt felfutó kiadások együttes következménye volt (*Boskin* [1987] 175–176. o.).

Ez az érvelés nem tükröz „kínálatorientációs szellemet”, de nem utal arra a körülményre sem, hogy a Laffer-görbe fordulópontja előtt az adók csökkentése az adóbevételeket is csökkentte, azaz a görbe nem megfelelő pontján végrehajtott adócsökkentésekkel nem lehet elérni a várt hatást. Ehhez persze szükséges lett volna a Laffer-görbe egzakt felrajzolása, ami viszont tudományos szigorúsággal nem történt meg.

Másrészt tény, hogy az 1983-tól megforduló trend, az adókulcsok emelése az első években még nem tudta megfelelő mértékben lefékezni a deficit emelkedését. Az 1982 és 1986 közötti időszakban a szövetségi költségvetési deficit a GNP 4,8 és 4,9 százaléka között mozgott éppen az 1983-as évet kivéve, amikor 5,4 százalék volt, ugyanebben az időszakban viszont a nettó megtakarítási hányad előbb – 1982 és 1984 között – 1,6-ról 4,0 százalékra nőtt, majd két év alatt visszaesett 1,9 százalékra (uo. 186. o.).

Tehát a kínálatorientációs kurzus végét jelentő adóemelések szignifikánsan nem javították a költségvetés helyzetét (érv a kínálatorientációs politika ellenzőivel szemben, azaz közvetve a kínálatorientációs irányzat mellett), miközben – igaz, csak átmenetileg – jelentősen javították a nettó és hasonló mértékben a bruttó megtakarítási hányadot (érv a kínálatorientáció ellen). Valójában a felsorolt adatok nem adnak egyértelmű alapot sem a kínálatorientációs politika adott válfaját elvető, de az azt támogató érvekhez sem.

1983 elején az elnök egy „hagyományos republikánus szemléletű” költségvetési törvényjavaslatot nyújtott be a megelőző két év kínálatorientációs szemléletű költségvetése helyett. A harc eldőlt, bár a Kongresszus költségvetési bizottsága 1983. februári jelentésében még hangsúlyozta a tervezett adóemelések növekedést és beruházásokat gátló hatását (*Roberts* [1984] 298. o.).

Az amerikai kínálatorientációs gazdaságpolitika igazi mérlegét csak a kínálatorientációs politika „virágkora”, azaz az 1980–1982 közötti évek után jó egy évtizeddel lehetett megvonni, amikor már hosszabb távú adatsorok is rendelkezésre álltak.

A fiskális eszközökre összpontosító amerikai *kínálatorientációs politika mérlege* összességében *negatív*, de az értékeléshez néhány korrekciós megjegyzés is tartozik (*Akhtar-Harris* [1992] 16–18. o.). A nyolcvanas évtizedben kumulálódott jelentős költségvetési deficit nagyban megnövelte a gazdaság külső eladósodását, miközben az adókedvezmények nem növelték a beruházási kedvet lényeges mértékben.²² A gazdaság kínálati oldala ugyanakkor nem bővült, sőt egyértelműen csökkent (a potenciális GDP szintje 2,5–3,5 százalékkal volt kisebb az évtized végén, mint az elején (*Akhtar-Harris* [1992] 16. o.).

A személyi jövedelemadó-csökkentések makroökonómiai hatásai vegyesek, de inkább pozitívak voltak. A megtakarítások nem a várt mértékben, sőt egyes számítások szerint egyáltalán nem nőttek (uo. 15. o.). Ugyanakkor a kínálati oldalt erősítette, hogy ezek az adócsökkentések az évtized egészében mintegy 3 százalékkal bővítették a munkaerőkínálatot²³. A potenciális GDP szintjének csökkenése viszont annyit jelent, hogy a gaz-

²² Itt azonban nem lehet megelégedezni arról, hogy 1982 után a beruházásokhoz fűződő adókedvezményeket fokozatosan leépítették úgy, hogy közben lényegesen nem növelték meg a Reagan-kurzus elején csökkentett elvonási szintet.

²³ Ez annál is figyelemre méltóbb, hogy a Reagan-kormányzat a kínálati oldal munkaerő-piaci elemeit a munkavállalásra való negatív ösztönzéssel is erősíteni kívánta. Ezzel összefüggésben szűkítették a munkanélküli-segélyben részesíthető munkavállalók körét, és csökkentették a segélyek mértékét. Több ökonometriai vizsgálat is megerősítette ezeknek az intézkedéseknek a kedvező hatását a munkaerő-kínálat alakulására (*Akhtar-Harris* [1992] 8. o.).

daság tőkeállománya, „tőkebázisa” (*capital base*) a munkaerő-kínálat növekedését is meghaladó mértékben zsugorodott.

Valójában tehát az történt, hogy a kínálatorientációs gazdaságpolitika fiskális eszközei az adórendszerbe épített közvetlen beruházási ösztönzők gyengesége, majd fokozatos leépítése miatt „féloldalasan”, csak a munkaerő-, de nem a tőkeállomány növelésével fejtettek ki kínálatbővítő hatást. Ezzel viszont a gazdaság *termelésítényező-arányait a munkaerő-intenzív termelés irányába tolták el.*

A brit kínálatorientációs példa és általánosabb tanulságai

A Thatcher-kormány 1979. májusi hivatalba lépése után igen gyorsan megkezdődött a brit kínálatorientációs gazdaságpolitika kibontakozása²⁴. Ennek a kínálatorientációs csomagnak a tartalma sokkal bővebb volt az amerikaiánál, mert kiterjedt a privatizációra, az adó- és a társadalombiztosítási rendszer teljes átalakítására, valamint a munkaerő-, a tőke- és az árupiacok megszabadítására az állami ellenőrzés legnagyobb részétől (*Healey* [1992] 74. o.).

Később kapcsolódott hozzá egy mikroszféra-kezelési csomag is. Erről azonban a hivatkozott szerzők egy része alig vett tudomást, és hatásvizsgálatok sem készültek róla. Cikkünkben bemutatjuk az iparpolitikai eszközöket, de kitérünk arra is, hogy a Thatcher-féle kínálatorientációs gazdaságpolitikában nem látszott konzisztencia a makroszintű és a mikroszintű elemek között.

A makroszintű kínálatorientációs csomag következményei között valóban feltűnő volt a termelékenységi dinamika és a GDP-növekedés felgyorsulása két-három év késéssel, ugyanakkor a fizetési mérleg annak ellenére gyors romlásnak indult a nyolcvanas évek közepétől, hogy a brit gazdaság közben számottevő kőolajexportórré vált. Azt pedig természetesen nem lehetett megállapítani, hogy a brit gazdaság miként viselkedett volna 1979 után a kínálatorientációs és átfogó gazdasági reformcsomag nélkül (*Healey* [1992] 75. o.).

A kérdés egyáltalán nem akadémikus, mert ahogy a kínálatorientáció amerikai változatában túlsúlyban voltak a fiskális politika eszközei, a brit változat a kínálatorientáció olyan széles értelmezésén alapult, amelybe az adott gazdaságpolitikai kurzus mellett belefért számos tartósabb érvényű struktúraátalakító, tulajdonképpen „rendszerültő” intézkedés is.²⁵ Emiatt már a nyolcvanas évek végi brit gazdaságban is kérdés volt, hogy mekkora mozgásteret marad a kormánynak a szélesen értelmezett kínálatorientációs politika folytatásában akkor, ha a privatizáció és a többi tartós átalakító intézkedés korábban a csomag részeként valósult meg.

Ezt a kérdést a kilencvenes évek második felében Kelet-Európa átalakuló gazdaságai-
ban is fel kell tenni, ha a privatizáció befejeződik. Ehhez pedig jelenleg éppen Magyarország áll a legközelebb a régióban, tehát alighanem itt kell a leggyorsabban megtalálni a szűken értelmezett kínálatorientációs gazdaságpolitika korszerű, nemcsak fiskális politikai elemekből álló eszközrendszerét.

²⁴ Ennek előzményeiről, az 1974-ben megbukott *Heath* miniszterelnök által folytatott keresletorientált gazdaságpolitika kudarcáról lásd *Budd* [1980].

²⁵ A kifejezésnek természetesen Kelet-Európában különleges íze van. Mindamellett a magas elvonások mellett, a beruházásokra és a szakképzett munkaerő alkalmazására nem ösztönző korábbi brit fiskális rendszert valóban alapvetően átalakították. Az angolszász világban a folyamat még napjainkban is tart. A legutóbbi években Új-Zéland kormánya hajtott végre még gyökeresebb reformokat az importkorlátozások és az agrártámogatások szinte teljeskörű eltörlésével, a szociális rendszer jelentős szűkítésével a rászorultsági elv vaskövetkezetességű érvényesítése mellett.

A brit kínálatorientációs politika részeként a személyijövedelemadó-kulcsok korábbi, 25-től 98 százalékgig emelkedő erős progresszivitását nagyban csökkentették. Csak két új szja-kulcs maradt, a 25 és a 40 százalékos, a társasági adó kulcsát pedig 53-ról 35 százalékra vitték le. A rendszerbe széles körű inflációkövető elemeket (az indexelés különböző formáit) is beépítettek (uo. 76. o.).

A brit kínálatorientáció tapasztalatai vegyeseek, mert a thatcherizmus tizenegy éve után újabb hat évvel sem lehet eldönteni, hogy valójában milyen tényezők okozták a brit gazdaság egészének s ezen belül kínálati (termelési) oldalának kétségtelenül átfogó átalakulását. A hivatkozott brit elemzés (uo. 79–80. o.) nem ad világos választ. Szerinte a brit gazdaságban tapasztalt jelentős, ám egyszerűnek és nem is tartósnak tűnő termelékenységgemelkedés vagy annak a sokkhatásnak volt köszönhető, amellyel a konzervatív kormányzat radikálisan átalakította a munkáltatók és a munkavállalók kapcsolatrendszerét és leépítette a túlfoglalkoztatást a gazdaságban, vagy pedig annak, hogy a gazdaság kínálati (termelési) oldala rövid idő alatt is jelentősen korszerűsödött.

Healey szerint valószínűleg az első válasz az igaz, mert úgy tűnik, a kilencvenes évek eleje óta a brit gazdaság visszacsúszik a termelékenység és a termelés korábbi alacsony növekedési pályájára.

A brit termelékenység hosszabb távú trendjeiről nemzetközi összehasonlításban igen alapos elemzést közöl *Oulton* [1995]. Árnnyalt fogalmazásában a brit munka-, illetve az összetényező termelékenység (*total factor productivity*) valóban *megjavult* a nyolcvanas években a hetvenes évtizedhez képest, az ötvenes és a hatvanas évekhez viszonyítva azonban már inkább csak a korábbi dinamika *helyreállásáról* (*recovery*), mintsem hosszabb távú javulásról (*improvement*) lehet beszélni, és a trend 1989 után valóban lefelé hajlik (*Oulton* [1995] 54. o.).

Nemzetközi összehasonlításban – a sikeresnek mondott ipari országok között – a brit gazdaság a 24-es mezőny végéről az első harmadba tornászta fel magát, de ezek az idősorok nem igazán szignifikánsak a brit teljesítmény megítéléséhez, mert szakaszhatáruk (1973) eléggé távol van 1979-től, a kínálatorientáció megjelenésének évétől az Egyesült Királyságban.

Ez az elemzés végső soron ugyanazt sugallja, mint a Healey-féle: a brit termelékenységjavulás jelentős részben a szakszervezetek megtörésének, a beruházási és innovációs kedv ennek köszönhető fellendülésének tulajdonítható, amit a szerző korábbi – részben saját – elemzésekre hivatkozva ökonometriailag is bizonyít (uo. 59–60. o.). Tehát újfent nem látható tisztán a kínálatorientációs politika szerepe a nyolcvanas évekbeli brit termelékenységjavulásban.

A kínálatorientációs lépések tényleges hatásával kapcsolatos dilemma más dimenzióban is megfogalmazható. A brit kínálatorientációs csomag ugyanis elsősorban fiskális elemeket tartalmazott az amerikai kínálatorientációs felfogásnak megfelelően, viszont a beruházások ösztönzésére valóban alkalmas, a befektetések megtérülési feltételeit javító adórendszeri változásokat az első időszakban még nem kísérte „rásegítő” eszközöket tartalmazó aktív iparpolitikai csomag.

A kérdés végső soron az, hogy *lehet-e tartós hatású az a kínálatorientációs gazdaságpolitika, amely elsősorban (vagy csak) fiskális eszközökre épül.* Az amerikai és a brit példa egyaránt azt sugallja, hogy ez a hatás aligha lehet tartós.

A brit kínálatorientációs irodalom gazdag ökonometriai bizonyító anyagot vonultat fel annak szemléltetésére, hogy a foglalkoztatás költségeit és a munkaerőpiac merevségét elsősorban a szociális támogatások és a munkanélküli-segélyek túl kiterjedt rendszere okozta 1979 előtt az Egyesült Királyságban.

Más országokban, például Svédországban és Svájcban viszont azért maradhatott fenn versenyképes gazdaság ilyen rendszerek mellett is, mert a munkaerőpiac természetes

működésébe beavatkozó támogatások felhasználását igen szigorúan ellenőrizték (*Minford* [1989] 57–59. o.). Ebben a megközelítésben a kínálatorientációs gazdaságpolitika elsősorban nem új fiskális politikát jelent alacsonyabb marginális adókulcsok mellett, hanem átfogó deregulációt és liberalizációt (uo. 67. o.).

A Thatcher-féle kínálatorientációs politika *Alan Walters* szerint ugyanolyan elengedhetetlen volt a brit gazdaság újjászületéséhez, mint a *vele együtt* megvalósított fiskális-monetáris politikai csomag (*Walters* [1989] 185. o.). Ebben a felfogásban a kínálatorientáció a gazdaság versenyképességi válságának megoldását segítő gazdaságpolitika része, s ezt monetáris és fiskális stabilizációnak kell bevezetnie.

A pénzügyi stabilizációt követik a kínálatorientációs lépések, amelyek közé egyebek mellett a privatizáció, a normális piacműködés és a magánszektor helyreállítása²⁶ tartozik. A harmadik fázisban pedig a gazdaság intézményrendszerét alakítják át úgy, hogy a közületi szolgáltatások (például: kormányzat, oktatás, egészségügy) fogyasztói ellenőrzése erősebb legyen.

Walters szerint ennek, a kínálatorientációnál sokkal szélesebb értelemben vett gazdaságátalakító politikának 1980 és 1988 között két szakasza valósult meg az Egyesült Királyságban: 1980 és 1982 között az első, a stabilizációs szakasz, 1982–1988 pedig a második, a kínálatorientációs fázis (uo. 185–186. o.). 1989-ben publikált tanulmányában a harmadik szakaszt az 1987–1992 közötti időszakra várta, de ezt a szakaszt írta le a legkevésbé világosan, és valószínűleg az ebbe a szakaszba tartozónak tekintett átalakulás valósult is meg a legkevésbé.

Ebben a megközelítésben a második fázis, a kínálatorientációs csomag már jócskán eltér a fiskális eszközökre koncentrált tengerentúli felfogástól, viszont több olyan *rendszerátalakító* lépést tartalmaz, amelyről Kelet-Európában első látásra nehéz elhinni, hogy az Egyesült Királyságban is szükséges volt. A lépések *Walters* [1989] felsorolásában a következők:²⁷

1. dereguláció²⁸: a bérek, az árak, az osztalékok alakulása fölötti kormányzati ellenőrzés számottevő szűkítése, illetve dereguláció a termelésben, a kereskedelemben és a pénzforgalomban,²⁹

2. privatizáció: az állami tulajdon, valamint az állami tulajdon fölötti ellenőrzés minél nagyobb hányadának átkerülése a magánszektorba;

3. szakszervezeti reform: annak az erős szakszervezeti hatalomnak a meggyengítése, amelyet az Egyesült Királyságban még egy 1906-os törvény hozott létre a munkahelyi konfliktusok megoldásáról (*Trade Disputes Act*);

4. fiskális és monetáris reformok:³⁰ a marginális adókulcsok csökkentése és az adóbázis szélesítése a kivételek szűkítésével;

²⁶ A hivatkozott tanulmányban a privatizáció és a magánszektor helyreállítása külön szerepel, mert a két kifejezés más-más dolgot is jelent. Az első a tulajdonosváltást, a második viszont a magánvállalkozás normális feltételeinek a helyreállítását és a magánvállalkozás ismételt elterjesztését a gazdaság szereplőinek alapvető létformájaként.

²⁷ Igen figyelemre méltó tény, hogy a következő felsorolásban nem szerepelnek a brit kínálatorientációs csomag mikroszféra-kezelési eszközei, amelyeket később részletezni fogunk. Ennek a „figyelemkihagyásnak” valószínűleg az az oka, hogy a gazdaságpolitikai elemzők gondolkodásának középpontjában igen gyakran a makroszintű gazdaságpolitika áll (például az aggregált kereslet és kínálat strukturális egyensúlyának problémáival kapcsolatban), a mikroszintű politika iránt viszont kisebb az érdeklődés, és gyakran kevesebb is róluk a konkrét ismeret.

²⁸ A Thatcher-kormány deregulációs lépéseiről részletesen lásd *Borszéki* [1989] 39–41. o.

²⁹ Az 1979-es thatcheri gazdaságpolitikáig a brit állampolgároknak még mindig együtt kellett élniük a második világháború után bevezetett valutáris korlátozások egy részével. A hetvenes évek végére ezekből már csak a kivándorlókat sújtó rendelkezések maradtak meg: 1976–1978-ban minden egyes kivándorló csak 7000 fontot vihetett magával, és személyes, valamint háztartási javain kívül minden más tulajdonát (például értékpapírjait) az Egyesült Királyságban kellett hagynia (*Walters* [1989] 191. o.).

³⁰ Ezek nem jelentenek egyet az ugyanebben a szférában korábban végrehajtott stabilizációs lépésekkel.

5. a közkiadások reformja: ez átfogó kiadáscsökkentési programot jelent számos állami támogatási jogcím megszüntetésével;

6. a szociális rendszer reformja: itt a fő cél a „morális kockázat” csökkentése, hogy a munkanélküli és a szegénységi támogatási rendszer ne gyengítse a munkavállalás iránti érdekeltséget. Ez a reformelem volt (lett volna) hivatott az úgynevezett „szegénységi csapda”³¹ visszaszorítására is.

A kelet-európai reformországokban több ilyen lépés (például a dereguláció, a piaci liberalizáció és a privatizáció) az általános gazdaságpolitika tartalmától, a kínálatorientációs politika mértékétől függetlenül valósult meg. Más lépések (például a szakszervezetek megtörése) az eltérő társadalmi-politikai háttér miatt nem ugyanazt jelentenék, mint az Egyesült Királyságban, de józan ésszel nem is lehetne őket ajánlani például a magyar gazdaságpolitika számára. Így pedig már nem sok átvehető elem maradna a brit kínálatorientációs gazdaságpolitikából.

Walters [1989] összefoglaló értékelése a brit kínálatorientációról szinte apologetikus, mert olyan tartós és mélyreható változásokról beszél, amelyeket – mint írja – még egy jövőbeli munkáspárti kormány hatalomra jutása sem tudna semmissé tenni (211. o.). 1989-ben aligha láthatta előre, hogy a tory kormányzat még 1996-ban is hatalmon marad – de azt sem, hogy a kilencvenes évek elejétől már nem folytatja a Thatcher-féle „rendszerátalakító” politikát.³² Későbbi elemzések viszont már nem vonnak ilyen kedvező mérleget a nyolcvanas évekbeli brit kínálatorientációs politikáról.³³

Érdeemes felfigyelni az alapvető különbségre a Thatcher- és a Reagan-féle kínálatorientációs gyakorlat között. Noha mindkét csomag tartalma látszólag azonos vagy igen hasonló volt akkor, amikor még csak választási fegyver volt és nem több ígérethalmaznál, a gyakorlati megvalósítás során a két csomag tartalma eltérő irányban fejlődött (Burton [1982] 301–306. o.). A brit kormány végül nem csökkentette az adóbevételek hányadát a GDP-n belül (a marginális kulcsok jelentős mérséklése ugyanis csak szűk kört érintett), és a makroökonómiai mutatók tanúsága szerint nem folytatott hosszabb távon is sikeres növekedésösztönző politikát. A kínálatorientációs retorika mögött – a makroszintű gazdaságpolitikában – elsősorban a pénzkínálat szűkítésének monetarista receptje állt, amely kétségtelenül sikeres volt az infláció csökkentésében.

A brit kínálatorientációs politikának ez a radikális – és tulajdonképpen az „igazi” vagy „ortodox” kínálatorientációs politika talaján álló – kritikája nem tekinti egy szigorúan vett gazdaságpolitikai csomag részének például azokat a politikai lépéseket, amelyekkel a Thatcher-kormány megtörte a szakszervezetek hatalmát, ezzel pedig csökkentette a foglalkoztatás költségeit és javította a munkaerőpiac működési hatásfokát.

Ez a kritika ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a szakirodalomban leírt „igazi” kínálatorientációt a gyakorlatban csak olyan kormány valósíthatja meg, amely képes megtörni a

³¹ A „szegénységi csapda” azt jelenti, hogy munkanélküliséggel töltött hosszú időszak után, illetve jelentős társadalmi lecsúszást követően a korábbi munkavállalókat még akkor is egyre nehezebb visszavezetni a munkakerőpiacra, ha már kínálkozik számukra állás.

³² Ehhez látni kell azt, hogy a brit közjogi rendszerben az alsóházi többségre támaszkodó kormány a parlamenti ciklus öt éve alatt sokkal átfogóbb változásokat hajthat végre a gazdaságban és a politikai rendszerben, mint az az elnökkel együtt négy évig hivatalban maradó, de a Kongresszusban nem feltétlenül többséget élvező amerikai adminisztráció, amelynek állandó alkotmányos ellenőrzéssel és politikai egyeztetési kényszerrel (*constitutional checks and balances*) kell számolnia a Kongresszusban (Burton [1982] 298. o.) Az a német szövetségi kormány sincs könnyű helyzetben a brithez képest, amelynek kompetenciája számos ügyben nem terjed ki a tartományok szintjére. Így viszont annál meglepőbb, hogy a brit konzervatív kormány a kilencvenes évek elejétől nem folytatta a Mrs. Thatcher által 1979-ben megígért átfogó gazdaságátalakító programot.

³³ Lásd például Oulton [1995] igen alapos termelékenység elemzését, amelyre korábban már hivatkoztunk.

lobbik és a kormányzati apparátus ellenérdekeltségét a kiadáscsökkentő intézkedésekkel szemben (uo. 303–304. o.). Erre pedig a szerző nem tartotta alkalmasnak sem a Reagan-adminisztrációt, sem a Thatcher-kormányt a nyolcvanas évek elején.

A magyar párhuzam szempontjából nagyon érdekes okfejtés, hogy az egyesek szerint a kínálatorientációs gazdaságpolitika részének tekintett, mások szerint azzal együtt megvalósított monetáris-fiskális stabilizáció nem tudta szolgálni a gazdasági növekedés felgyorsítását és a munkanélküliség csökkentését (uo. 310–312. o.). A brit kormány ugyanis a közkiadások megígért lefaragását nem tudta végrehajtani, és helyett a pénzkínálat igen szigorú ellenőrzésére és kordában tartására törekedett.

Összefügg mindezzel, hogy a Thatcher-kormány nem tudott igazán szakítani az 1974 és 1979 közötti munkáspárti (Callaghan-) kormány iparpolitikai gyakorlatával, pedig hivatalba jutását többek között éppen ennek a „támogatásos” iparpolitikának a szigorú és következetes bírálatával harcolta ki.

Az iparpolitika *pozitív, támogatásos, tervezéses és piacorientált* kategóriák szerinti osztályozását tudomásom szerint először Gunnar Eliasson alkalmazta a szakirodalomban (Eliasson [1983]), igaz, a „pozitív” iparpolitika kifejezést korábban több OECD-kiadványban is alkalmazták.

E felosztás szerint a *pozitív* iparpolitikát végrehajtó kormányzat aktív eszközrendszert működtet, de ezzel nem eleve kiválasztott vállalati kör, hanem az innovatív, alkalmazkodásra, megújulásra képes cégek gazdálkodási feltételeit kívánja javítani. A *támogatásos* iparpolitika a társadalmi feszültségek, a foglalkoztatási problémák felerősödésének megakadályozását tekinti fő céljának. A *tervezéses* iparpolitika az erőforrások központi, és nagyrészt előre kijelölt vállalati kört segítő újraelosztásával próbálja meg az igazodást a nemzetközi strukturális és műszaki fejlődéshez egy iparfejlődési jövőkép alapján. A *piacorientált* iparpolitika pedig csak minimális mértékben befolyásolja a mikroszféra működési feltételeit, és beavatkozásait lényegében csak versenypolitikai jellegű lépésekre korlátozza.

A kezdeti szubvencióellenes lendület azonban csak néhány hónapig tartott az Egyesült Királyság kínálatorientációs gazdaságpolitikájában, és 1980 elejétől kezdve egész sor állami nagyvállalat (British Steel, British Leyland, Rolls Royce, ICL, British Shipbuilders, British Airways) válságkezelésére került sor kormányzati segítséggel (Burton [1982] 318. o.). Eliasson ide sorolja a brit kormány meghátrálását is az 1981. eleji bányászsztrájkok előtt.

Az igazsághoz azonban feltétlenül hozzátartozik – amit a hivatkozott tanulmány írásakor a szerző még nem tudhatott –, hogy a brit kormány hosszabb távon megoldotta az állami nagyvállalatok és a bányász-sztrájkok problémáját is. A felsorolt állami cégeket – kisebb-nagyobb „feljavítás” után – a nyolcvanas évek végéig mind privatizálták, a bányász-szakszervezeteket pedig 1984 tavaszán, az akkori sztrájkjal szembeni több hónapos kormányzati ellenállással törték meg. Mégis kétségtelen, hogy a brit „kínálatorientációs politikában” az 1979–1984 közötti kormányzati ciklus elején még valóban nem mutatkoztak meg a „pozitív” iparpolitika jelei.

Miért nem érvényesült kínálatorientált gazdaságpolitika Németországban?

A nyugatnémet gazdaságban az 1982-ben hatalomra jutott konzervatív-liberális koalíciótól az 1983-as választási ígéretekben bízva sokan vártak kínálatorientált gazdaságpolitikát (Soltwedel [1989] 73. o.). Végül azonban sem az adók, sem a reguláció szintje nem csökkent, sőt inkább még emelkedett is³⁴.

³⁴ Vegyük észre: a hivatkozott elemzés 1989-ből származik, márpedig köztudott, hogy a német lakosság fiskális terheit jelentősen tovább növelték az 1990-es újraegyesítés költségei.

A kínálatorientációs politika elmaradását azzal is lehetett magyarázni, hogy az NSZK-ban a nyolcvanas években nem volt gazdasági válság, tehát nem volt politikai nyomás azért, hogy ezt a válságkezelő terápiát is kipróbálják. Az idézett tanulmány szerint az NSZK gazdasága bizonyos értelemben nem „érett” a kínálatösztönzés bevezetésére, és a német közgazdaságtudomány még nem tudta meggyőzni a politikusokat a kínálatorientációs csomag üdvös hatásairól (uo. 94–95. o.).

Az NSZK-ban azonban 1990-re adóreformot terveztek, amely a hirtelen jött német újraegyesítés miatt végül elmaradt. Az adóreform szószólói akkor a kínálati (termelési) és a keresleti (piaci) oldalra is pozitív hatást vártak a reformtól,³⁵ mert a kínálatorientáció nem jelenthette a keresleti (piaci) oldal teljes elhanyagolását (*Baum* [1987] 42. o.).

A kínálatorientációs csomag a német esetben lényegesen még mindig nem ment volna túl az Egyesült Államokban alkalmazott kínálatorientációs terápián, mert a kapacitáskihasználtságot és a foglalkoztatottságot elsősorban csak fiskális eszközökkel és a dereguláción keresztül javította volna. Márpedig mindkettőnél jobb esetben egyszerű, rosszabb esetben csak átmeneti hatások várhatók, ha a „rágégitő” aktív iparpolitikai eszközök hiányoznak.

A kínálatorientációs gazdaságpolitika eszközei

Nyugat-Európában és Észak-Amerikában a nyolcvanas évtized volt a kínálatorientációs gazdaságpolitika „aranykora”, és a kínálatorientációs eszközrendszereket elemző publikációk jelentős része is abban az időszakban készült. Mindez korántsem azt jelenti, mintha a kínálatorientációs gazdaságpolitika már divatjamúlt irányzat, illetve elméleti fogalom volna.

Számos országban azonban az egy évtizeddel ezelőtt kínálatorientációs nevezett gazdaságpolitika időközben olyan változásokon ment át, amelyek miatt ezt az elnevezést már nem használják. Így például az Egyesült Államokban – már a Bush-adminisztráció idején – számottevő adóemeléseket hajtottak végre, az Egyesült Királyságban lényegében leállt a gazdasági rendszer 1979-ben megkezdett szinte viharos átalakítása, az Európai Unió legtöbb országában pedig (beleértve az Egyesült Királyságot) a költségvetés folyó deficitje a GDP-hez viszonyítva szinte meredeken nőtt 1993-ig vagy még tovább.³⁶

A nyolcvanas évek „kínálatorientációs divatja” idején kidolgozott iparpolitikai eszközrendszerek legtöbb eleme azonban fennmaradt, igaz, már más gazdaságpolitikai keretben. Nyugat-Európa legtöbb országában ugyanis, ahol a nyolcvanas években kínálatorientációs kurzus volt, vagy annak elemeit alkalmazták a megnevezés használata nélkül (az Egyesült Királyság, Hollandia,³⁷ Belgium,³⁸ Ausztria,³⁹ Finnország,⁴⁰ Spanyolország⁴¹), a kínálatorientációs gazdaságpolitika nem lett teljesen a múlté.

³⁵ A varázszó erre akkor a *two-handed strategy* (körülbelül: kétfelé cselekvés vagy kétirányú stratégia) volt, amivel a német recept kevésbé radikális jellegét és a keynesianizmussal való szembefordulás óvatos voltát kívánták hangsúlyozni.

³⁶ A tizenkettek közül kivétel csak Luxemburg, Írország, és az időszak legvégén Olaszország volt. A folyamat 1974 és 1993 közötti elemzését lásd *Lőrincné* [1996] 295–298. o. Az elemzés összegzéséül Lőrincné Istvánffy Hajna azt is megjegyzi, hogy ez a tendencia igen megnehezíti a költségvetési politika alapvető irányzatának megváltoztatását az EU legtöbb országában. Ezt a következtetést aligha túlzás továbbgondolni úgy, hogy átfogó adócsökkentésekre, azaz egy újabb kínálatorientációs gazdaságpolitikára az elkövetkező években nemigen lesz lehetőség az EU jelentősebb országaiban.

³⁷ Lásd *Greskovits* [1986].

³⁸ Lásd *Török* [1984].

³⁹ Lásd *Richter-Székffy* [1987].

⁴⁰ Lásd *Török* [1987b].

⁴¹ Lásd *Major* [1992].

Radikális vonásait enyhítették, az adócsökkentési kísérleteknek véget vetettek, és felhagytak azokkal az ideológiai vitákkal, amelyek a kínálatorientáció mint általánosan használható növekedésgyorsító és válságkezelő eszköz alkalmasságáról szóltak. Megmaradtak azonban az eszközrendszer, és ez a tény bizonyítja, hogy a túlzásaitól megfosztott, azaz ésszerűsített kínálatorientációs gazdaságpolitika ma sem időszerűtlen.

„Pozitív” iparpolitika az Egyesült Királyságban

A nyolcvanas évek közepére az Egyesült Királyságban a monetáris-fiskális színezetű kínálatorientáció mellett a „pozitív” iparpolitika is számos olyan eredeti eszközzel bontakozott ki, amelyet a kontinentális Európában csak évekkel később vezettek be. A brit kínálatorientáció „ortodox” bírálói – például a korábban hivatkozott John Burton (*Burton* [1982]) – azonban még a korszerű iparpolitikai eszköztár látható kialakulása idején is tovább hangoztatták azt a néhány esetet, ahol a kormány egyedi regionális vagy vállalati válságkezeléshez folyamodott, bár az évek során feltétlenül csökkenő mértékben.

Ezeknek a bírálatoknak a jogosságáról nem érdemes elvi vitákba bocsátkozni. Mint az alábbiakban látni fogjuk,⁴² az Egyesült Királyságban meglepően sokrétű és árnyalt iparpolitikai, illetve mikroszféra-kezelési eszköztárat alakítottak ki a nyolcvanas évek elejétől. Az már további mélyebb elemzést igénylő, de témánkon túlmutató kérdés, hogy az eszközrendszer kidolgozásának és alkalmazásának hátterében mennyire állt valódi kínálatorientációs gazdaságpolitika, vagy inkább egy egyedi állami beavatkozási elemekkel tarkított monetarista kurzus (amelyet nevezhetünk pénzkínálat-szabályozásra épülő stabilizációs gazdaságpolitikának is).

E mélyebb elemzés nélkül csak valószínűsíthetjük, hogy a nyolcvanas évek első felének brit „kínálatorientációs” gazdaságpolitikája valójában kétarcú volt,⁴³ és elsősorban a mikroszféra kezelésében mutatott fel a „tankönyvi” kínálatorientációs gazdaságpolitikára⁴⁴ jellemző vonásokat.

A Thatcher-kormány kínálatorientációs iparpolitikájának a következők voltak az alapelvei (*Kolláth–Török* [1986] 44. o.):

1. a K+F tevékenység ösztönzése, a K+F erőforrások optimális felhasználásának az elősegítése;
2. az állam és a magánvállalkozók közötti kockázatmegosztás a polgári szektor azon fejlesztéseinek finanszírozásánál, amelyekhez az állam támogatást nyújt;
3. az iparpolitika pénzügyi eszközrendszerében háttérbe szorulnak a költségvetés által finanszírozott szubvenciók, juttatások és hitelek. Megnö ugyanakkor a tőkepiac szerepe a források biztosításában;
4. a tőkepiac szerepének növelése nem jelenti azt, hogy az iparpolitika megvalósításában elsődleges szerep jut a bankoknak. A kínálatorientációs gazdaságpolitika megvalósulásának az egyik fontos közvetett jele, hogy új típusú finanszírozó intézmények jönnek létre, mint például a kockázatitőke-társaságok, és a tőkepiaci intézményrendszer fejlődését az állam az ilyen szervezetek előtérbe kerülésének segítségével igyekszik befolyásolni. *A kínálatorientációs gazdaságpolitikának alapeleme, hogy olyan intézmények, szervezetek létrejöjjék, amelyek a termelési tényezők piacainak jobb működését, ezen keresztül a tényezőárat csökkentését segítik elő.*

⁴² A „pozitív” brit iparpolitika eszközeinek alábbi bemutatása a *Török* [1989b] kéziratra támaszkodik.

⁴³ Erről a kétarcúságról lásd a korán elhunyt kitűnő közgazdász, Becsky György ma is időszerű elemzését (*Becsky* [1987]).

⁴⁴ Erről lásd többek között: *Begg–Fischer–Dornbusch* [1984].

Ennek a kurzusnak része, hogy olyan szervezetek létrejöttét is szorgalmazza a kormányzat, amelyek az innovációk piacának súrlódásmentes működéséhez szükségesek. Az ilyen szervezeteket K+F diffúziós szervezeteknek nevezik, és közéjük tartoznak az egyetemi *liaison office*-k, Spanyolországban az úgynevezett hálózati szervezetek, a diffúziós szakemberképzést szolgáló brit *Teaching Company Scheme*, vagy az ír Forbairt technológiafejlesztési ügynökség.⁴⁵

Az alapelveket 1981 óta sokrétű iparpolitikai eszközrendszerrel próbálták átültetni a gyakorlatba. Az eszközrendszer alkalmazásának sikere nemcsak azért volt mérsékelt, mert a mikroszinten megvalósítani kívánt kínálatorientációs kurzus háttérében szigorú pénzkínálat-szűkítő monetáris politika húzódott meg. Rontotta az eszközrendszer határfokát az a körülmény is, hogy nem állt a kormányzat rendelkezésére a K+F irányok, a vállalatok, az innovációk között jól eligazodni tudó és megalapozott szelekcióra képes szakértői gárda, és nem volt hatékony kiválasztási rendszer sem.⁴⁶

A nyolcvanas évekbeli brit iparpolitika kulcsszerve a *British Technology Group* volt a nemzeti gazdaságfejlesztési tanács (NEDC) és az ipari és kereskedelmi minisztérium mellett (a két utóbbi szervezet inkább érdekegyeztetési, illetve stratégiai irányítási feladatokat látott el). A *British Technology Group* feladata volt, hogy különféle pénzügyi konstrukciókon keresztül közvetítse a mikroszférához a kormányzat fejlesztéspolitikai szándékait.

A *British Technology Group*ot tehát nem lehet afféle brit OMFB-nek tekinteni, mert nevével ellentétben sokkal inkább ipar-, mint technológiapolitikai intézményként működött. Programjai nem voltak iparág- vagy szektorspecifikusak, míg például a „klasszikus” iparpolitikát megvalósító ipari és kereskedelmi minisztérium a nyolcvanas évek folyamán működtetett gyapjúipari, vaskohászati vagy szerszámgyártási programot.

A *British Technology Group* felügyelete alá tartoztak, de nem voltak ennek a szervezetnek a részei azok a regionális fejlesztési szervezetek (*Scottish Development Agency, Welsh Development Agency, Highlands and Islands Development Board, Council for Small Industries in Rural Areas*), amelyek célja a csúcstechnológia elterjesztése volt az ország kevésbé fejlett területein. Itt nem magas színvonalú K+F központok vagy áramkörgyárak erőszakolt telepítésére kell gondolni elmaradott mezőgazdasági területeken, hanem olyan iparfejlesztési kezdeményezésekre, amelyekkel például kezdetben alacsonyabb színvonalú összeszerelési munkák meghonosításával lehet munkahelyeket teremteni az elmaradott vidékeken.

A brit kínálatorientált iparpolitika mikroszféra-kezelési eszközei között jelentős szerepet kaptak azok a *tanácsadó szolgálatok*,⁴⁷ amelyek a magas bérköltségekre érzékeny, és egyes munkakörökben csak töredék-munkaidős szakképzett munkaerőt igénylő kisvállalkozások szakemberhiányát voltak hivatva enyhíteni jelentős állami támogatás mellett. Működött a fentiek mellett több olyan támogatási konstrukció, amely az úgynevezett dinamikus iparágak fejlődésének segítését szolgálta. Ezek közé tartozott:

- a *Business Expansion Scheme*, amely a vállalkozási tevékenység bővítését szolgálta. Ebben a konstrukcióban magánszemélyek adókedvezményt kaphattak akkor, ha egy, a részvénytőzsdén nem jegyzett cégbe bizonyos összeghatár felett befektettek, és ezt az összeget legalább öt évig a cégben hagyták;

⁴⁵ Ezekről részletesen lásd Balázs [1996].

⁴⁶ A rossz szelekció példája volt, hogy sir Clive Sinclair, a valószínűleg zseniális, ám jó menedzseri képességekkel nem rendelkező feltalálót afféle „nemzeti mentőangyalként” karolta fel és támogatta a nyolcvanas évek közepének brit iparpolitikája. Az 1983-ban még sikeres számítógépgyártó cég 1985-ben már tönkre is ment, miközben több tízmillió font sterling állami támogatást emésztett fel (*Adamson-Kennedy* [1986], idézi Török [1989a] 27–28. o.)

⁴⁷ *Manufacturing Advisory Service, Design Advisory Service, Technical Advisory Service.*

– a *Loan Guarantee Scheme*, amely egyfajta kölcsöngarancia rendszer volt, és bevezetése óta többször jelentősen átalakították.⁴⁸ Első változatában (1984-ig) a kormány a kisvállalatok bankkölcsönei értékének legfőbb 80 százalékára garanciát vállalt, vállalkozásonként 75 ezer font felső értékhatárig. A kockázatmegosztási elv értelmében azonban a konstrukció által kedvezményezett kisvállalkozások a kölcsönösszeg 3 százalékát évente befizetni tartoztak a költségvetésnek. A konstrukció fő módosítási iránya később a garanciavállalási arány csökkentése és az éves befizetési kötelezettség emelése volt. (Török [1989] 34–35. o.).

Az Egyesült Királyságban alkalmazott *pozitív* iparpolitika egyes iparágakban valóban *felgyorsította a műszaki fejlődést és a versenyképesség javulását*. A brit világgazdasági pozíciók elsősorban ennek köszönhetően javultak meg a gyógyszer-, az elektronikai és az autópárban,⁴⁹ noha kétségtelen, hogy a brit gazdaság általános lemaradási irányzatát a Thatcher-kormánynak sem sikerült megfordítania. A kínálatorientált gazdaságpolitikát neoliberais oldalról támadó közgazdászok – például más publikációiban *Burton* [1983] is a korábban már hivatkozott John Burton – a *pozitív* iparpolitika mikroszféra-kezelési eszközeit elvben az állami beavatkozás ténye miatt, a gyakorlatban pedig a visszaélések lehetőségeire hivatkozva bírálták.

Valóban megtörténtek olyan esetek, hogy például egy úgynevezett iparfejlesztési zónában névleg több mint 200 új kisvállalat telepedett meg, a mélyebb vizsgálat azonban kimutatta, hogy ezek közül csaknem 80 nem volt más, mint máshol már pénzügyi kudarcot vallott s ide az „újzásületés” céljával érkező, csak formailag új vállalkozás. A visszaélések elleni küzdelem természetesen fontos szempont minden olyan iparpolitika megvalósításánál, amely valamilyen szelekció alapján támogatásokat nyújt. Ugyanakkor az is igaz, hogy *a kedvezmények, illetve a támogatási jogcímek folyamatos szűkítése a visszaélések elleni küzdelem jelszavával az iparpolitika vállalkozásbarát jellegét szüntetheti meg*.

A brit kínálatorientációs iparpolitika mérlege a külgazdasági kapcsolatok szempontjából feltétlenül kedvezőtlen, mert az ország iparcikk-kereskedelmi mérlege számottevően romlott a nyolcvanas évtizedben (*Cosh–Hughes–Rowthorn* [1992] 15–17. o.).

Ezt a mérleget azonban nem lehet az egész gazdaság teljesítményétől elszakítva szemlélni. A kitermelő ipar (az olajipar) és a szolgáltató szektor ugyanis jelentős mértékben javította teljesítményét, és ezzel bőven ellensúlyozta a feldolgozóiparban tapasztalható lemorzsolódást és nemzetközi pozícióvesztést. A két kedvező folyamat közül csak a szolgáltatószektor erőre kapása maradhat tartós, az pedig egyelőre nem bizonyítható, hogy a feldolgozóipar pozícióromlása mennyiben függ össze magával a kínálatorientációs kurzussal, és mennyiben – az úgynevezett „holland betegség”⁵⁰ jeleként – a kitermelőipar megnövekedett tőkevonó képességének a következménye. Minthogy a brit olajipar éppen a Thatcher-féle *pozitív* iparpolitika időszakában futott fel, valódi iparpolitikai hatáselemzésre majd csak akkor nyílik mód, ha megindul az olajszektor súlyának csökkenése a GDP-ben, az exportban és a foglalkoztatásban.

⁴⁸ Az átalakítások egy részét a spekuláció szűkítése motiválta. Más részükre pedig a különböző összehatások valorizálásával összefüggésben volt szükség. Minthogy itt sem hely, sem szükség nincs a különböző változtatások ismertetésére, csak a konstrukció alapelveit ismertetjük.

⁴⁹ A brit autópár javuló állapotának bizonyítéka és egyúttal jele, hogy az Európában üzemet létesítő japán autógyárak – a Suzuki kisebb jelentőségű magyarországi befektetésének kivételével – mind az Egyesült Királyságban vetették meg a lábukat. A Toyota és a Nissan zöldmezős autógyárat létesített, amelyben elsősorban középkeletgatóriás típusaikat (Toyota Carina, Nissan Primera), valamint a kis Nissan Micrát gyártják az európai piacra. A Honda pedig a Rover gyárban volt meghatározó résztulajdonos egészen 1994-ig, amikor a BMW meglepetésszerű kivásárlási akciója miatt felháborodva eladta részesedését. A japán autópár nagy-britanniai beruházásaiban nemcsak a gyárépítések tényének van fontos iparfejlesztési szerepe, hanem annak is, hogy brit kisvállalatok egész sorából szerveződött körjük beszállítói hálózat.

⁵⁰ A „holland betegségről” lásd *Corden* [1987].

A brit kínálatorientációs iparpolitika sorsa, illetve példája ugyancsak tanulságos lehet Magyarország számára. Az elmúlt két-három évben ugyanis a magyar gazdaságpolitika retorikája annyiban vállalkozásbarát, hogy a növekvő terheket inkább a lakosságra és a közületi szférára hárítja. Valóban, az adócsökkentési trend – a társasági adó kulcsának 18 százalékra való csökkentésével, és 1997-től a kiegészítő adó eltörlésével – messze a vállalkozásoknál a legerősebb.

Csakhogy ebben a szférában érvényesül a legjobban az adóhatóság ellenőrzési, sőt a vállalkozások működésébe való beavatkozási jogainak az erősítése is, és egyre szűkebb az a vállalkozási kör, amellyel szemben az ártatlanság, pontosabban a tisztességes gazdaságkodás vélelmét még egyáltalán fenntartják. A „vállalkozásbarát” gazdaságpolitikának ezeket a jellemzőit sem lehet figyelmen kívül hagyni akkor, amikor a magyar kínálatorientációs politika kibontakoztatásának a lehetőségeiről beszélünk.

Egy sikeres mikroszféra-kezelési recept: a „vegyes” finn kínálatorientáció⁵¹

A nyolcvanas években Finnország nemcsak Nyugat-Európa, hanem az egész OECD siker gazdaságának számított, ahol a GDP növekedési üteme, a termelékenységnövekedés dinamikája és a megtakarítási hányad is csak a japán mutatónál volt alacsonyabb. A gyors fejlődésnek köszönhetően a finn gazdaság az európai fejlettségi élvonalba került, egyes vállalatai (mindenekelőtt a mobiltelefonok világpiacának kiépítésében úttörő szerepet játszó Nokia) pedig a világgazdaság fontos szereplőivé váltak.

Finnországnak sikerült is megkapaszkodnia a világgazdaság élezőnyében annak ellenére, hogy a Szovjetunió szétesése, ezzel összefüggésben a finn exportőrök kiemelten kedvező keleti piacra jutási csatornáinak bedugulása, illetve összeomlása miatt az ország növekedési válságba került és a munkanélküliség ugrásszerű emelkedésével is szembeülnie kellett. A rövid távú egyensúlyi gondok ellenére azonban Finnország zökkenők nélkül válhatott az Európai Unió tagjává, és ma sincs kétség abban, hogy a műszaki és az infrastrukturális fejlettség, valamint a versenyképesség tekintetében még mindig jó pozícióban van az OECD-országok között.

A nyugat-európai összehasonlításban – legalábbis a nyolcvanas évek végéig – páratlan finn gazdaságfejlődési teljesítmény mögött kétségtelenül állhattak bizonyos lélektani okok (a finnek megbízhatóságát, takarékoságát, szívósságát a legtöbb úti beszámoló elismeri), de a következetes gazdaságpolitikai irányvonal szerepét mindenképpen első helyen kell hangsúlyozni.

Valószínű, hogy a finn gazdaságpolitikában a kínálatorientáció elemei már azelőtt felbukkantak, hogy az Egyesült Államokban – egyelőre az akkor még ellenzékben levő republikánus politikusok törvényjavasolataiként – megjelentek volna 1977 elején. A finn gazdaságpolitikában először 1975 végén lehetett kimutatni a kínálatorientáció *makroökonomiai* elemeit.

Ha elfogadjuk azt a kissé leegyszerűsítő, de a lényegét tekintve alighanem helytálló feltételezést, hogy a kínálatorientációs gazdaságpolitika amerikai változata elsősorban makroökonomiai eszközökkel operált, az európai országokban (és 1981 után az Egyesült Királyságban is) viszont az OECD pozitív vagy konstruktív szerkezeti alkalmazkodási politikai ajánlásával összhangban e gazdaságpolitika mikroszféra-kezelési eszközein volt a hangsúly, akkor a finn receptet a két megközelítés másutt ritkán tapasztalható elegyének tekinthetjük.

A kínálatorientációs politika amerikai változatában nemcsak a fiskális és a monetáris

⁵¹ Az alfejezetben leírottak a *Török* [1987b] kéziraton alapulnak. Ez a tanulmány viszont támaszkodott *Chernenszky* [1986] anyagára.

politika meghatározó szerepe kulcselem, hanem az is, hogy a kompetitív szféra (a mikroszféra) működési feltételeinek a befolyásolása nem szelektív. Ezzel szemben Nyugat-Európában a kínálatorientációs gazdaságpolitika nem jelent feltétlenül átfogó adócsökkentést. Ugyanakkor olyan sokrétű, ám nem szektorális szempontokon alapuló szelekciós rendszer alkalmazását hozza magával, amely többek között a K+F irányok, a vállalatípusok, a finanszírozási források, a külgazdasági kapcsolatok jellege stb. szerint differenciál a mikroszféra szereplői között, és teszi lehetővé egyik-másik részük átmeneti és komoly számonkérési kritériumokhoz kötött állami támogatását.

A két, látszólag ellentétes gazdaságpolitikai koncepciót *elméletileg* a deregulációs törekvés hozza mégis közös nevezőre. Az állami beavatkozás körének szűkítése a költségvetés tehermentesítését és a versenyszféra működési feltételeinek a javítását szolgálja. A két koncepció összekapcsolódása a *gyakorlatban* a finn példán tanulmányozható.

Finnországban a külkereskedelmi mérleg deficitje 1973 után meredeken nőtt. Erre rövid távon a pénzpolitika szigorítása volt a gazdaságpolitika reakciója, középtávon viszont a közületi szektor bővülésének megállítását és az adóterhek előre meghatározott szintre csökkentését tűzték ki célul. 1976 és 1979 között az adójellegű befizetések összege a GDP 38,3 százalékáról 34,0 százalékára csökkent úgy, hogy közben a költségvetési deficit GDP-hez viszonyított aránya 5,1-ről 1,1 százalékra mérséklődött. *Az áttekintett nemzetközi példaanyagban kevés ilyen egyértelmű esetet lehet látni arra, hogy a Laffer-görbe által illusztrált hatás bizonyos időszakokban valóban érvényesülhet.*

A finn kínálatorientációnak ebben az első, „makroökonómiai” szakaszában azonban csak a gazdaság egyensúlyi mutatóit sikerült megjavítani, komolyabb strukturális változásokra és versenyképesség-javulásra nem került sor. Ekkor, azaz a hetvenes évtized végén alakították ki – a makroszintű kínálatorientáció meghagyása mellett – a mikroszféra-kezelés eszközrendszerét.

A beruházások ösztönzésében kulcselem volt, hogy a beruházási tevékenység ne új kapacitások létesítését, hanem a meglévők korszerűsítését és hatékonyabbá tételét szolgálja.⁵² A beruházásösztönző intézkedések általános érvényűek voltak szelektív elemek nélkül, és nem követtek strukturapolitikai célokat. A finn kínálatorientációs gondolkodásmód szerint a szerkezeti átalakulást az erőforrás-áramlást segítő, azaz a termelési-tényező-piacok határfokát javító intézkedéseknek kell felgyorsítaniuk. A beruházásösztönző politika pedig teljessen a mikroszférára bízta a fejlesztési súlypontok megválasztását.

A *beruházáspolitikában* az úgynevezett beruházási tartalékot alkalmazták egyszerre anticiklikus és kínálatorientációs eszközként. A beruházási tartalék a vállalati nyereség előre meghatározott hányada – általában nem több, mint fele – lehetett, amely adómentessé vált akkor, ha bizonyos időre zárolt számlán helyezték el a központi banknál. Kormányzati engedély alapján történő beruházáshoz az adókedvezmény megmaradt a határidő előtti elköltés esetén is.

Az *innovációs politika* a K+F tevékenység előmozdítása mellett az innovációk piaci realizálásának a támogatására, azaz a „diffúziós” tevékenység elősegítésére törekedett. A finn rendszerben azonban a K+F diffúzióját megpróbálták összekapcsolni a K+F finanszírozásával. Ezért a kormányzat létrehozott mindkét funkcióra alkalmas szervezetet (SITRA – nemzeti kutatási-fejlesztési alap), és már a hetvenes évek végén támogatta a K+F szférával együttműködő kockázati tőke-társaságok alakulását.

A *regionális politika* fő eszköze a KERA (regionális fejlesztési alap), amely a költségvetési kiadások körülbelül 1 százalékával gazdálkodhat. A KERA közvetve a kisvállalkozás-támogató politikának is az eszköze, mert támogatásai elsősorban az elmaradott térségek kisvállalataihoz jutnak el.

⁵² Ezt az állótőke-állomány „mélységi fejlesztésének” (*capital deepening*) nevezték.

A finn kínálatorientáció mikroszféra-kezelési eszközei között időben változó módon szerepelt még a foglalkoztatáspolitikai, az energiapolitika és az exportösztönzési politika. Ezek közül az energiapolitika alakulása volt érdekes 1990 előtt, mert a kőolajimporttól erősen függő finn gazdaságban alapvető érdek volt az energiafelhasználás csökkentése. Ezt az energiapolitika – különösen a második kőolajválság idején – szorgalmazta is.

Az energiainport csökkenése viszont felborította a finn–szovjet kereskedelem egyensúlyát. A Szovjetunióval szembeni hitelezői pozíció kialakulása nem volt finn érdek, viszont így a szovjet eredetű import csökkenésére csak a finn kivitel visszafogásával lehetett reagálni. Ez pedig igen jelentős nagyvállalati érdekeket sértett. Végül kompromisszum született: a kormány minden évben megengedte a Szovjetunióval szembeni kereskedelmihiatalállomány bizonyos növekedését, az exportőrök belenyugodtak a kivitel korlátozott mértékű visszafogásába, és az energiatakarékosági politika lendületét is némileg csökkentették.

Áttekintésünkben a hetvenes évek kínálatorientációs receptjeitől a mai nyugat-európai iparpolitikai eszközökhöz jutottunk el. Ezzel talán – legalább részben – sikerült szemléltetnünk a fogalomkör időben és térben egyaránt erősen változó tartalmát.

Hivatkozások

- ADAMSON, I.–KENNEDY, R. [1986]: Sinclair and the „Sunrise” Technology. Penguin Books, Harmondsworth.
- AKHTAR, M. A.–HARRIS, E. S. [1992]: The Supply-Side Consequences of U.S. Fiscal Policy in the 1980s. Federal Reserve Bank of New York Quarterly Review, tavasz 1–20. o.
- BALÁZS KATALIN [1996]: Tudás- és technológiatranszfer-szervezetek és mechanizmusok a fejlett országokban és az átalakuló Magyarországon. Kézirat. Összefoglaló tanulmány, OMF, Budapest, május. 62. o.
- BAUM, TH. [1987]: Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Eine Zwischenbilanz. Wirtschafts- und Gesellschaftspolitische Grundinformationen. Deutscher Instituts-Verlag, Köln, 79. 5/52.
- BECSKY GYÖRGY [1987]: Hagyomány és újítás a brit gazdaságpolitikában. Gazdaság, 2. sz.
- BEGG, D.–FISCHER, S.–DORNBUSCH, R. [1984]: Economics. British Edition. McGraw-Hill, Maidenshead.
- BÉLYÁCS IVÁN [1983]: Van-e a fékezésnek alternatívája gazdaságunkban? Pénzügyi Szemle, június-július, 418–507. o.
- BÉLYÁCS IVÁN [1993]: Amortizációelmélet. Janus Pannonius Egyetemi Kiadó, Pécs.
- BORSZÉKI ZSUZSA [1989]: A nemzetközi deregulációs folyamat néhány tapasztalata. Gazdaságkutató Intézet, Budapest, február, 62. o.
- BOSKIN, M. J. [1983]: Some Issues in „Supply-Side” Economics. Megjelent: *Bartlett, B.–Roth, T. P.* (szerk.): The Supply-Side Solution. Macmillan, London, 207–223. o.
- BOSKIN, M. J. [1987]: Reagan and the U.S. Economy. The Successes Failures and Unfinished Agenda. International Center for Economic Growth, San Francisco, 301.
- BUDD, A. [1980]: Macro-economic Policy To-day. The Open University Faculty of Social Sciences. The Brooman Memorial Lecture, The Open University, május.
- BURTON, J. [1982]: The Thatcher Experiment: A Requiem? Megjelent: *Fink, R. H.* (szerk.): Supply-Side Economics: A Critical Appraisal. Aletheia Books. University Publications of America
- CHERNENSKY LÁSZLÓ [1986]: Finn iparpolitika. OTTGI-kézirat, Budapest.
- CORDEN, W. M. [1987]: Egy hirtelen fellendülő szektor gazdasági hatásai. Megjelent: *Salgó István–Szegevári Iván–Török Ádám* (szerk. és ford.): Külkereskedelem és gazdasági fejlődés. Válogatott tanulmányok. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 171–190. o.
- COSH, A.–HUGHES, K.–ROWTHORN, B. [1993]: The Competitive Role of UK Manufacturing Industry 1979–2003. Megjelent: *Hughes, K.* (szerk.): The Future of UK Competitiveness and the Role of Industrial Policy. Policy Studies Institute, London, 7–27. o.
- ECKSTEIN, O. [1983]: A Time for Supply Economics. Megjelent: *Bartlett, B.–Roth, T. P.* (szerk.): The Supply-Side Solution. Macmillan, London, 193–206. o.

- ELIASSON, G. [1983]: The micro [firm] foundations of industrial policy. The Industrial Institute for Economic and Social Research. Working Paper No.86. Stockholm, 45. o.
- ELWELL, C. K. [1983]: Supply-Side Economics: A General Perspective. Megjelent: *Bartlett, B.–Roth, T. P.* (szerk.): *The Supply-Side Solution*. Macmillan, London, 257–264. o.
- GILDER, G. [1982]: The Supply-Side. Megjelent: *Fink, R. H.* (szerk.): *Supply-Side Economics: A Critical Appraisal*. Aletheia Books. University Publications of America, 14–32. o.
- GRESKOVITS BÉLA [1986]: Iparpolitikai fordulat Hollandiában – hazai tanulságokkal. Kopint, Bp.
- HATCH, O. G. [1981]: The Politics of Supply-Side Economics. Megjelent: *The Supply-Side Effects of Economic Policy*. Center for the Study of American Business–Federal Reserve Bank of St. Louis–Kluwer–Nijhoff Publishing, Boston, 255–262. o.
- HEALEY, N. M. [1992]: The British Supply-Side Revolution in Perspective. *Indian Economic Journal*, Vol.40. No.2. 74–80. o.
- HEILBRONER, R. L. [1982]: The Demand for the Supply-Side. Megjelent: *Fink, R. H.* (szerk.): *Supply-Side Economics: A Critical Appraisal*. Aletheia Books. University Publications of America, 80–92. o.
- HELLER, W. W. [1982]: Assessing the Reagan Economic Program. Megjelent: *Fink, R. H.* (szerk.): *Supply-Side Economics: A Critical Appraisal*. Aletheia Books. University Publications of America, 70–79. o.
- HORVÁTH DÉNES [1988]: Kínálatosztönzés adócsökkentéssel. Kínálatoldali közgazdaságtan és adócsökkentés az Egyesült Államokban. *Közgazdasági Szemle*, 10. sz.
- IRELAND, P. N. [1994]: Supply-side Economics and Endogenous Growth. *Journal of Monetary Economics*, 33, 559–571. o.
- KING, J. E. [1994]: Aggregate supply and demand analysis since Keynes: a partial history. *Journal of Post-Keynesian Economics*. Vol.17. No.1. 3–31. o.
- KOLLÁTH GYÖRGY–TÖRÖK ÁDÁM [1986]: Nyugati iparpolitikai eszközrendszerek. *Külgazdaság*, 4. sz.
- KYER, B. L.–MAGGS, G. E. [1994]: A Macroeconomic Approach to Teaching Supply-Side Economics. *Journal of Economic Education*, tél, 44–48. o.
- LAFFER, A. B. [1982]: Government Exactions and Revenue Deficiencies. Megjelent: *Fink, R. H.* (szerk.): *Supply-Side Economics: A Critical Appraisal*. Aletheia Books. University Publications of America, 185–203. o.
- LÓRINCNÉ ISTVÁNFY HAJNA [1996]: Pénzügyek Európában. Múlt, jelen, jövő. Európai integráció sorozat. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest.
- MAJOR SÁNDOR [1992]: Iparpolitika Spanyolországban. *Ipargazdasági Szemle*, 2. sz. 44–56. o.
- MALINVAUD, E. [1980]: Réexamen de la théorie du chômage. Calmann Lévy, Párizs.
- MENDOZA, E. G. – TESAR, L. L. [1993]: Supply-Side Economics in an Integrated World Economy. IMF Working Paper, WP/93/81. IMF, Washington, november.
- MINFORD, P. [1989]: Europe and the Supply Side. Megjelent: *Fels, G.–Furstenberg, G. M.* (szerk.): *A Supply-Side Agenda for Germany*. Sparks from the United States, Great Britain, European Integration. Springer Verlag, 47–72. o.
- OROSZI SÁNDOR [1992]: A makroökonómia alapvető elméletei. Janus Pannonius Egyetemi Kiadó, Pécs.
- OULTON, N. [1995]: Supply Side Reform and UK Economic Growth: What Happened To The Miracle? National Institute of Economic and Social Research, *Economic Review*, 4. sz. 53–67. o.
- PROTOPADAKIS, A. [1983]: Supply-Side Economics: What Chance for Success? Megjelent: *Bartlett, B.–Roth, T. P.* (szerk.): *The Supply-Side Solution*. Macmillan, London, 269–284. o.
- RICHTER SÁNDOR–SZÉKFFY KLÁRA [1987]: Ausztria gazdasága. Fejlődés, megtorpanás, válságjelenségek. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest.
- ROBERTS, P. C. [1984]: The Supply-Side Revolution. An Insider's Account of Policymaking in Washington. Harvard University Press, Cambridge, Mass. 327. o.
- SCHUMPETER, J. A. [1975]: *Capitalism, Socialism, Democracy*. Harper Row [Harper Torchbooks], New York, (első kiadás: 1942).
- SHAND, A. H. [1984]: *The Capitalist Alternative. An Introduction to Neo-Austrian Economics*. Wheatsheaf Books–Harvester Press, Frome, Somerset, 242. o.
- SOLTWEDEL, R. [1989]: Supply-Side Policies Since 1982? The Lessons are Still to be Learned. Megjelent: *Fels, G.–Furstenberg, G. M.* (szerk.): *A Supply-Side Agenda for Germany*. Sparks from the United States, Great Britain, European Integration. Springer Verlag, 73–100. o.

- SUMMERS, L. H. [1981]: The Effect of Economic Policy on Investment. Megjelent: *The Supply-Side Effects of Economic Policy*. Center for the Study of American Business–Federal Reserve Bank of St. Louis–Kluwer–Nijhoff Publishing, Boston, 115–148. o.
- TATOM, J. A. [1983]: We Are All Supply-Siders Now! Megjelent: *Bartlett, B.–Roth, T. P.* (szerk.): *The Supply-Side Solution*. Macmillan, London, 6–25. o.
- THE SECURITIES GROUPS [1980]: Supply-Side Economics. Return to Fundamentals – The Issues. Megjelent: *Supply-Side Economics, World Finance and the IMF*. International Monetary Advisory Board, New York, 4–8. o.
- THUROW, L. C. [1982]: Slow Economic Growth. Megjelent: *Fink, R. H.* (szerk.): *Supply-Side Economics: A Critical Appraisal*. Aletheia Books. University Publications of America, 351–371. o.
- TÖRÖK ÁDÁM [1984]: Belgium változó szerepe az EGK-integrációban. *Külgazdaság*, 3. sz.
- TÖRÖK ÁDÁM [1987a]: Rövid távú gazdasági konszolidációs programok nemzetközi tapasztalatai. OT Tervgazdasági Intézet, Budapest, 444/XVIII/1988. Kézirat.
- TÖRÖK ÁDÁM [1987b]: A kínálatorientációs gazdaságpolitika finn tapasztalatai. OT Tervgazdasági Intézet, Budapest, szeptember. 6247/2/XVIII/1987. Kézirat.
- TÖRÖK ÁDÁM [1989a]: A strukturális átalakulás állami befolyásolása – a mikroszféra-kezelés állami eszközeiről. MTA IVKI, kézirat, Budapest.
- TÖRÖK ÁDÁM [1989b]: Komparatív előnyök, versenyképesség, piacműködés. *Ipargazdasági Szemle*, 3. sz. 23–34. o.
- WALTERS, A. [1989]: Supply-Side Policies: The Lessons from the U.K. Megjelent: *Fels, G.–Furstenberg, G. M.* (szerk.): *A Supply-Side Agenda for Germany*. Sparks from the United States, Great Britain, European Integration. Springer Verlag, 185–216. o.
- WEIDENBAUM, M. L. [1981]: The Power of Negative Thinking: Government Regulation and Economic Performance. Megjelent: *The Supply-Side Effects of Economic Policy*. Center for the Study of American Business–Federal Reserve Bank of St. Louis–Kluwer–Nijhoff Publishing, Boston, 245–254. o.