

P. Kiss Gábor

Mozgó célpont? Fiskális mutatók jegybanki szemszögből

MNB-TANULMÁNYOK 92.
2011



MAGYAR NEMZETI BANK

P. Kiss Gábor

**Mozgó célpont?
Fiskális mutatók jegybanki
szemszögből**

**MNB-TANULMÁNYOK 92.
2011**

Az „MNB-tanulmányok” sorozatban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák, és nem feltétlenül tükrözik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

MNB-tanulmányok 92.

Mozgó célpont? Fiskális mutatók jegybanki szemszögből*

Írta: P. Kiss Gábor

Budapest, 2011. május

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: dr. Simon András

1850 Budapest, Szabadság tér 8–9.

www.mnb.hu

ISSN 1787-5293 (on-line)

* A tanulmányhoz tett értékes észrevételekért a szerző köszönetet mond Antal Juditnak, Bablina Erzsébetnek, Hoffmann Mihálynak, dr. Kopits Györgynek, Lovas Zsoltnek, dr. Neményi Juditnak, dr. Oblath Gábornak, O. Szabó Lászlónak, Romhányi Balázsnak és az MNB-ben rendezett vita résztvevőinek. A fennmaradó hibákért a felelősség a szerzőt terheli.

Tartalom

Összefoglaló	5
1. Bevezetés	6
2. Az államháztartási egyenleg definíciói	8
2.1. Kétféle definíció, kétféle kérdés: átmeneti hatásoktól megtisztított deficit vagy fiskális impulzus?	8
2.2. A deficit és finanszírozási igény magyarországi definíciója	14
3. A fiskális impulzus	25
3.1. A gazdasági hatás szempontjából az impulzus szerkezete számít	25
3.2. Az impulzusban ne szerepeljenek a hatással nem bíró tételek	26
4. Átmeneti hatásoktól szűrt deficit	28
4.1. A ciklus hatásának kiszűrése	30
4.2. Nem ciklikus átmeneti hatások kiszűrése	33
5. Összegzés	36
Melléklet: a fiskális intézkedés közvetlen becslése	39
Felhasznált irodalom	41
Jegyzetek	46

Összefoglaló

A tanulmány különböző elemzési célokra többféle fiskális mutatót definiál, eközben kiszűri a kreatív könyvelés torzító hatását. Mindezt konkrétan bemutatja Magyarország esetében.

A tanulmány szakít azzal az általános felfogással, amely szerint az államháztartási hiány két hagyományos definíciójából számszerűen azonos egyenleg adódik, mivel a bevételek és kiadások egyenlegeként kiszámolt forrásátadás és a pénzügyi tartozás-követelés változásából adódó hiánymutatók eltérhetnek. Egyrészt eltérést jelent a magánnyugdíjpénztárakba átcsoportosított járulék kiesésének kezelése, hiszen az adócsökkentéssel ellentétben ez nem jelent forrásátadást, az államháztartás tartozását mégis növeli. Másrészt, amíg az eredményszemléletű elszámolás indokolt a tartozás-követelés meghatározásánál, addig a forrásátadás szempontjából eredményszemlélet és pénzforgalom egyaránt alkalmazható attól függően, hogy melyik megfelelőbb a gazdaságra gyakorolt hatás, *impulzus* becslésére. Az eredményszemlélet korrigálja a pénzforgalmi ingadozást, de kizárólag akkor ragadja meg a gazdaságra gyakorolt hatást, ha a gazdaságban *sem* likviditáskorlátok, *sem* meglepetésszerű fiskális intézkedések nincsenek. Ebben az esetben ugyanis a gazdasági szereplők a pénzforgalmi ingadozásra nem reagálnak. Amennyiben azonban a gazdasági szereplők *akár* likviditáskorlátosak, *akár* meglepetésszerű intézkedések történnek, akkor a hirtelen pénzforgalmi változások is hatást gyakorolnak rájuk.

Szakítva a konvenciókkal, a tanulmány eltérő elnevezések bevezetésével tesz különbséget a kétféle hiánymutató között. A forrásátadást megragadó mutatót továbbra is deficitnek hívja, ezzel szemben finanszírozási igénynek nevezi a tartozás-követelés változását. Egyik oldalról a deficitnek hívott mutató jelenti a gazdaságra, külső egyensúlyra gyakorolt hatás (*impulzus*) kiindulópontját. Meghatározó szerepe van e fiskális impulzus *szerkezetének*, különösen a lakosság felé irányuló impulzusnak és az indirekt adóterhek alakulásának. Másik oldalról a finanszírozási igény – vagyis a tartozások és követelések – vizsgálata nyújt támpontot annak meghatározásához, hogy mely bevételek és kiadások tekinthetők átmeneti és melyek tartós (*underlying*) jellegűnek.

A tanulmány a kreatív könyvelés hatását kiszűrni képes IMF-módszer alapján meghatározza a forrásátadást mutató *kiegészített deficit* és a tartozás-követelést mérő *kiegészített finanszírozási igény* kategóriáját. A statisztikai elszámolás ugyanis kiegészítendő a kvázifiskális tevékenységet végző szervezetek folyamatosan képződő veszteségével és az így felhalmozódó állami tartozással. Másrészt e kvázifiskális adósság utólagos rendezésének „egyszeri” hatása szintén kiszűrendő. Az évtizedes jegybanki tapasztalat szerint a kiegészített deficit előnye az, hogy makrogazdasági értelemben konzisztens és módszertanilag stabilabb, mint a statisztikai hiány, amelyet utólag gyakran kell korrigálni. Természetesen a kiegészített deficit ténytárai is változhatnak bizonyos mértékig, hiszen a közgazdasági korrekciók ára az, hogy a kvázifiskális tevékenység és kreatív könyvelés hatását illetően a tényadatok mellett szakértői ténybecslésekre is támaszkodnia kell. A ténytárok szempontjából kedvező változás, hogy 2010-től kezdve már a hivatalos költségvetési elszámolás is magában foglalja majd a közcélú – de statisztikailag magánberuházásként elkönyvelt – beruházásokat.

JEL: E32, H62.

Kulcsszavak: deficit, fiskális impulzus, ciklikus igazítás, strukturális deficit.

1. Bevezetés

A gazdasági szereplők döntéseit nagymértékben befolyásolják a fiskális politikával, az államháztartás helyzetével kapcsolatos információk. A fiskális transzparencia lehetővé teszi a gazdaság szereplői számára, hogy jobban felismerhessék a kormányzat célkitűzéseit és a tényleges fiskális folyamatok eltérését a tervezetthez képest. Optimális esetben az államháztartás jogi kereteinek megfelelő szabályozása biztosítaná az átláthatóság érvényesülését. Az Európai Unió (EU) belül ez nemzeti hatáskörben van, ezért lehetőség van arra, hogy a jogi értelemben definiált államháztartás a lehető legszélesebb körre, így például az állami vállalatokra is kiterjedjen. A transzparencia olyan fiskális szabályokkal is elősegíthető, mint például az arany szabály, amely a beruházási kiadásokat kivonja a deficitet korlátozó szabály hatálya alól, és így nem ösztönöz annak kiszervezésére, magánszektorban történő kimutatására. A kreatív könyvelés révén ugyanis mind a választópolgárok, mind a nemzetközi intézmények előtt elrejtethető a valódi fiskális helyzet, ami kedvező az olyan fiskális politikai döntéshozók számára, akik rövid távon, választási ciklusokban gondolkodnak.

Az EU-tagállamokra jellemző, hogy a nemzeti szabályozás hiányosságai miatt a fiskális tevékenységek (beruházások, állami vállalatok által nyújtott támogatások) több-kevesebb része a magánszektorban jelentkezik. Ezt elvben a transzparencia második szintjének, a közösségi szinten szabályozott statisztikai rendszernek (ESA) kellene korrigálni. A tapasztalatok szerint azonban ez a korrekció részleges, gyakran kerülhet sor évekkel később a fiskális térszámok felfelé (nagyobb hiány irányába) történő korrigálására. Mindez egyrészt azzal függ össze, hogy az EU fiskális keretrendszere mindig az aktuális 1-2 évre összpontosít, másrészt azzal, hogy a kormányzati statisztika nem rendelkezik ugyanolyan eszközökkel a kreatív könyvelés ellen, mint az üzleti számvitel.

A transzparencia első két szintjének hiányosságait az elemzési-közgazdasági mutatók kiszámítása és közzététele korrigálhatja. Ezen a harmadik szinten magán- és közintézmények szélesebb köre tölt be aktív szerepet (Kopits–Craig, 1998). Nemzetközileg megfigyelhető jelenség, hogy a jegybankok figyelemmel kísérik és értékelik a fiskális politika alakulását. Ez nem meglepő, hiszen a fiskális politika több csatornán keresztül befolyásolja a jegybank mozgásterét a makrogazdasági és pénzügyi stabilitás elérésében.¹ Egyes kutatások eredményeik alapján arra a következtetésre jutottak, hogy az EU-ban a jegybankoknak még határozottabbá és nyilvánossá is kellene tenni ezt a tevékenységüket (Bernoth–Wolff, 2006). Más tanulmányok az átfogóbb jegybanki elemzés érdekében alternatív mutatókat is javasoltak, így például a szektorok kockázatokkal korrigált mérlegét (Gray et al., 2007), vagy a szektorhatárok és tranzakciók újradefiniálását (P. Kiss, 2007).

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) számára a fiskális politika elemzése mindig fontos feladat volt. Készültek számítások a nyugdíjrendszerben rejlő implicit államadósság becslésére (Benczúr, 1999; Orbán–Palotai, 2006); 2007-től pedig a fiskális előrejelzést övező bizonytalanság megjelenítése érdekében legyezőábrát publikálunk. A gazdasági ciklus költségvetési hatására vonatkozó becslés jelent meg az 1999-es és 2000-es éves jelentésekben, a 2005-ös és 2010-es konvergenciajelentésekben és 2008 novemberétől az inflációs jelentésekben. Az MNB 1998-tól kezdve elemzési célú fiskális mutatót tett közzé, mivel a hivatalosan közzétett mutatók különböző okokból torzítottak voltak már jóval az EU-csatlakozást megelőzően is. A meglepetések elkerülése érdekében a nyilvánosság tájékoztatására és közgazdaságilag értelmes mutatókra volt szükség.² Jelen tanulmányunk e mutatók módszertanának megújítására vállalkozik, támaszkodva az elmúlt évek hasonló tanulmányaira (P. Kiss, 2002a; P. Kiss–Vadas, 2004; P. Kiss, 2007; P. Kiss–Reppa, 2010; Hoffmann–P. Kiss, 2010).

¹ Részletesebben lásd a BIS konferenciakötet összefoglalóját (Mihajlek–Tissot, 2003) illetve az MNB konferenciakötetét (Temporary measures and off-budget activities, MNB Public Finance Workshop, 2007).

² Az alapmutató elnevezése először pénzügyi eszközök tranzakciós változása, majd következő évtől (kiegészített) SNA-deficit lett. Részletesebben lásd P. Kiss (2003b). Technikai leírását lásd P. Kiss (2002b). Az alapmutató mellett az MNB 1998–2000 között a hiány mellett egy közgazdasági szemléletű operatív mutatót is közzétett, amely csökkentette a kamatot az inflációs kompenzációval, és növelte a jegybank – részben rejtett – veszteségével. Az elsődleges egyenleg változását 1999–2000 között a ciklus hatásával is korrigálta az MNB az ún. holland módszer segítségével (P. Kiss, 1998).

Jegybanki szempontból az egyik fontos kérdés, hogy a fiskális politika rövid távon mennyi pénzügyi forrást von el a gazdaság többi részétől, vagy mennyit bocsát annak rendelkezésére, más szóval mekkora a fiskális impulzus. Becslések szerint Magyarországon egy egységnyi fiskális sokk a keresletre gyakorolt hatáson keresztül a nemzetközi átlagnak megfelelő mértékben érinti a rövid távú inflációt, ami azt jelenti, hogy hatása többnyire nem olyan jelentős. Ez azonban nem mindig igaz, hiszen vannak az árakra közvetlenül ható döntések, pl. ártámogatások, hatósági árak, indirekt adók esetében, más szóval a fiskális intézkedésnek nemcsak a mértéke, hanem a szerkezete is számít.³

A másik jegybanki szempontból érdekes kérdés, hogy mekkora a deficit – átmeneti hatásokat (egyszeri intézkedés, ciklus, ár- és hozamingadozás) kiszűrő – középtávú, ún. „underlying” szintje. Magyarország esetében a deficit tartósan magas szintje mellett a pénzügyi stabilitás is veszélybe kerülhet. Annak meghatározásához, hogy középtávon mely tételek tekinthetők átmeneti és melyek tartós jellegűnek, a kormányzati tartozások és követelések változásának vizsgálata nyújthat támpontot.

Amint látni fogjuk, a „tartozások” és „pénzügyi források” meghatározása nem egyszerű, szükség lehet arra, hogy a hivatalos elszámolásokat korrigáljuk például a kreatív könyvelési műveletekkel, a kamatfizetésben foglalt inflációs kompenzációval stb. E korrekciók azonban függenek attól, hogy adott mutató az előbbi két kérdés közül melyikre keresi a választ. Megfigyelések szerint az egyszerűsége törekvő elemzési gyakorlatban egyes korrigált mutatókat félreértelmeznek (Chalk, 2002; P. Kiss, 2002a). Ezért a korrekciók kérdésének tisztázása a jegybanki elemzés számára is lényeges. Célunk olyan fiskális mutatók meghatározása, amelyeknél minden esetben jól értelmezhető, hogy milyen kérdésre adnak választ.

A tanulmányban a kétféle kérdésnek megfelelően két új alapmutatót definiálunk, szakítva a konvenciókkal, amelyek ezeket azonosnak tételezik fel. Egyrészt a forrásátadást mutató *kiegészített deficit* arra szolgál, hogy abból a fiskális impulzust kiszámíthassuk. Ennek megfelelően a bevételek-kiadások meghatározásánál arra a kérdésre keressük a választ, hogy adott tételnek van-e adott időpontban (rövid távú) gazdasági hatása. Másrészt az általunk *kiegészített finanszírozási igénynek* nevezett mutató a nettó pénzügyi vagyon változásával egyezik meg, ebből az átmeneti – önmaguktól visszaforduló – tételeket ki kell még vonni ahhoz, hogy a középtávú „underlying” deficitet kiszámoljuk.

Eddigi *kiegészített (SNA-) deficit* mutatónk a költségvetési törvény pénzforgalmi elszámolásait korrigálta, ennyiben a forrásáramlást tükröző kiegészített deficithez állt közel. Másrészt azonban a nettó pénzügyi vagyon változásához (kiegészített finanszírozási igényhez) állt közelebb abban, hogy a tökefedezeti magánnyugdíjrendszer miatt kieső (oda átcsoportosított) állami járulékbetételel nem korrigálja vissza az egyenleget. Az 1998 és 2009 között közölt ún. keresleti hatás (jelen definíciónk szerint fiskális impulzus) korrigál a deficit járulékkiesés miatti növekedésével, mivel a lakosság rendelkezésére átadott források nem növekedtek, a tökefedezeti számlán halmozódó állomány csak a nyugdíjba vonulás időpontjától használható fel.

Jelen tanulmány célja az elméleti és módszertani kérdések vizsgálata, a mutatók számszerű bemutatására majd a későbbiekben kerül sor. A tanulmány további felépítése ennek megfelelően a következő. Az első részben az államháztartási egyenleg meghatározásának általános problémáit tekintjük át. Ezt követően a gazdasági hatás kérdését vizsgáljuk, kitérve a bevétel-kiadási szerkezet szerepére. Ezután az átmeneti hatásoktól megtisztított (*underlying*) deficitet foglalkozunk, különös tekintettel a gazdasági ciklus által gyakorolt hatás kiszűrésének módszereire. Végül röviden összegezzük és illusztráljuk a tanulmány megállapításait.

³ A becsült hatásokról részletesebben lásd Horváth et al. (2006).

2. Az államháztartási egyenleg definíciói

2.1. KÉTFÉLE DEFINÍCIÓ, KÉTFÉLE KÉRDÉS: ÁTMENETI HATÁSOKTÓL MEGTISZTÍTOTT DEFICIT VAGY FISKÁLIS IMPULZUS?

Ebben a fejezetben az államháztartási egyenleg két alternatív meghatározását adjuk. Ezek elnevezése a továbbiakban kiegészített deficit és kiegészített finanszírozási igény lesz. A deficit és a finanszírozási igény fogalmát hagyományosan szinonimaként használják, azonban a továbbiakban két eltérő szemléletű mutatóra használjuk ezeket az elnevezéseket. *Finanszírozási igénynek* a következőkben a nettó pénzügyi vagyon változását hívjuk. Amennyiben ezt megtisztítjuk a középtávon átmenetinek minősíthető hatásoktól, akkor azt az „underlying” deficitet kapjuk meg, amelynek segítségével vizsgálható, hogy a fiskális pozíció tartós komponense középtávon mennyiben járul hozzá a nemzetgazdasági megtakarítás-felhalmozási pálya, külső egyensúly fenntarthatóságához. *Deficitnek* a továbbiakban a forrásáramlást tükröző mutatót nevezzük. Ez a mutató természetes kiindulópontját jelenti a fiskális impulzus mérésének, vagyis annak bemutatásának, hogy milyen mértékű forrásátadást vagy forráskivonást kezdeményez a fiskális politika a gazdaság felé. A továbbiakban először a „forrásáramlás” és a „pénzügyi vagyon változásának” definícióit tekintjük át, majd azt mutatjuk be, hogy a statisztikai adatok milyen korrekcióira, „kiegészítésére” van szükség ahhoz, hogy közgazdaságilag értelmes mutatót kapjunk.

2.1.1. Kétféle definíció: forrásáramlás vagy pénzügyi vagyon változása

Az egyenlegnek kétféle definíciója ismert. A nemzeti számlák (SNA, ESA) által használt egyenlegdefiníció szerint az államháztartás a gazdaság többi részétől (lakosság, vállalat, külföld) nettó értelemben pénzügyi forrásokat kap, vagy a rendelkezésre bocsát.¹ A másik meghatározás a kormányzati szektor nettó pénzügyi vagyonának (tartozás-követelés egyenlegének) tranzakciókhoz kötődő változásához kapcsolja a deficitet.

Az esetek túlnyomó részében a két definíció teljesen összhangban van, csak az egyik „felülről”, a másik a finanszírozás oldaláról, „alulról” közelíti meg az egyenleg meghatározását. Más szóval akkor valósul meg állami forrásátadás, ha a pénzügyi követelés (állami folyószámla-állomány) csökkenésével párhuzamosan nem keletkezik másik pénzügyi követelés (pl. állami hitelnyújtás). A konvencionális megközelítésben ezért a deficit definíciószerűen azonos a finanszírozási igénnyel.

A gyakorlatban azonban számos kisebb-nagyobb eltérés lehet a kétféle szemlélet között, ezért újítként két külön mutatóra teszünk javaslatot. Az eltérés abból ered, hogy a pénzügyi tartozás-követelés meghatározása „ideális” viszonyokat feltételez, ahol teljes az előrelátás és nincsenek likviditáskorlátok. Ezzel szemben a forrásátadást a másik fél (lakosság, vállalat) szemszögéből érdemes vizsgálni, így korlátozott előrelátással és likviditáskorlátokkal is számolni kell.

További probléma, hogy ez a két közgazdasági kérdés nem feltétlenül válaszolható meg a statisztikai megközelítés alapján. Ennek megfelelően az 1. táblázatban szereplő kategóriák sem a statisztikai „címkének”, hanem a közgazdasági tartalomnak felelnek meg. A statisztikai és közgazdasági megközelítés különbségeinek bemutatása érdekében szerepelnek az olyan tételek, mint például a kreatív könyvelés, amely úgy javítja a statisztikai deficitet, hogy közgazdasági értelemben csak finanszírozásnak minősíthető.

Az 1. táblázatban nem szerepelnek azok az egyértelmű komponensek, amelyeket a statisztikai és mindkét közgazdasági megközelítés finanszírozási tételnek minősít. Az A) és B) pontok nagyobb része ugyanakkor mindhárom szemléletben deficitet érintő tételekből áll, azzal a különbséggel, hogy a statisztikai deficitet azokkal a kvázifiskális tételekkel még korrigálni kell, amelyeket a kreatív könyvelés [H] pont] elfed, átmenetileg finanszíroz. A statisztikai és a kétféle közgazdasági szemlélet közötti „szürke zónát” az 1. táblázat C), D), E) és F) pontjai mutatják be.

1. táblázat				
Fiskális tételek csoportosítása pénzügyi vagyona és lakosságra/vállalatra gyakorolt hatás szerint				
	Van lakossági-vállalati hatása (=deficit)		Nincs lakossági-vállalati hatása	
Van hatása a nettó pénzügyi vagyona (=finanszírozási igény)	A) Permanens	B) Átmeneti (visszaforduló vagy vissza nem fordul)	C) Átmeneti (hosszabb távon visszaforduló, kieső járuléka magánnyugdíj miatt)	D) Átmeneti (középtávon visszaforduló, elhatárolt vállalati veszteség miatt)
Nincs hatása a nettó pénzügyi vagyona	E) Átmeneti (rövid távon visszaforduló pénzforgalmi tologatás)	F) Átmeneti (transzferként ható finanszírozás, kölcsönnyújtás)	G) Finanszírozás (kamatban foglalt inflációs törlesztés)	H) Finanszírozás: kreatív könyvelés (A vagy B típusú tétellel egy részük szembeállítható)

C) Minden járulékbefizetésnek van lakossági-vállalati hatása. Ez azt is jelenti, hogy statisztikai értelemben hiába tűnik el az állami bevételek közül a tökefedezeti magánnyugdíjrendszerben fizetett járuléka, annak adófizetőkre gyakorolt rövid távú hatása továbbra is az adóhoz hasonló marad. Ilyen értelemben az állam által a második pillérnek átengedett járuléka nem ronthatja például a külső egyensúlyt sem, arra sincsen azonnali hatása. Eközben az állam adósságát mégis növeli, így a nettó pénzügyi vagyona negatív hatással van. Ennek az az oka, hogy a pénzügyi vagyon kategóriája nem tudja semlegesítő tényezőként számításba venni a nyugdíjkötelezettség miatti implicit adósság csökkenését (értékelési probléma). A konzisztens elszámolás elvben az lehetne, hogy a deficitet és az adósságot folyamatosan növelni kellene az implicit kötelezettségek becsült alakulásával, ezen belül becslést készítve a magánnyugdíjrendszerre való részleges áttérésből adódó megtakarításra is.

D) Van rá példa, hogy a statisztikai megközelítés nem jelzi a deficit növekedését – ami elfogadható a forrásáramlás szempontjából, de közben a pénzügyi kötelezettségek nőnek. Erre példa a társaságiadó-alapban megjelenő elhatárolt veszteség, amellyel a következő évek pozitív adóalapja (és adója) csökkenthető lehet. Ennek alternatívája a szimmetrikus adóztatás lenne, amikor a veszteség után azonnal negatív adó keletkezne, ami a deficitet és az adósságot is növelné. A veszteségelhatárolás rendszere azonban az adófizető számára a veszteség évében nem jelent pénzügyi támogatást. Mivel bizonytalan (például csődközeli) helyzetben a jövőbeli adóalap-leírás ígérete korlátozott hatással járhat az egyes adózók magatartására, ezért egy hipotetikus „negatív adót” sem vehetünk figyelembe a deficitben. A veszteség évében az egyes adózók szintjén nem állapítható meg (értékelési probléma), hogy egy későbbi időpontban a veszteségelhatárolás mennyiben csökkentheti az adóalapot. Ennek ellenére már azonnal a veszteség évében keletkezik valamekkora állami kötelezettség, amelyre aggregált szinten készíthető becslés.⁴

E) A „pénzügyi vagyon változása” típusú mutató az eredményszemlélethez hasonlóan azt feltételezi, hogy a lakosság és a vállalatok esetében teljes az előrelátás és nincsenek likviditáskorlátok (vagyis a szereplők hitelképesek vagy likvid pénzügyi eszközeik vannak). Ezzel szemben a forrásáramlást tükröző mutató meghatározása a valósan feltételezhető lakossági és vállalati hatáson alapul, vagyis számolni kell a likviditáskorlátokkal és az előrelátás hiányával. Ezért a forrásáramlás változásából számított fiskális impulzus becsléséhez első közelítésben az eredményszemléletű statisztikák helyett a pénzforgalmi elszámolásokból érdemes kiindulni (Levin, 1993; Philip-Janssen, 2002; Manessiotis, 2007). Előfordulhat például, hogy egy statisztikai kiadás vagy bevétel a pénzáramlás szempontjából is kiadás vagy bevétel, miközben a pénzügyi vagyon változásával mégsem jár. Erre példa a pénzforgalmi kifizetések eltérítése az eredményszemléletű elszámolásoktól, így pl. az államháztartáson belül kifizetett 13. havi bér esetében a jogosultság szerzésének időszakától eltérő időpontban történt a kifizetés.

⁴ Az üzleti számvitelben volt olyan álláspont, amely szerint a vállalatoknak indokolt a veszteség évében kimutatni a veszteségelhatárolással kapcsolatos adóhitelt (Williams, 1966). A gyakorlatban azonban előfordul, hogy ennek jelentős részét később nem tudják igénybe venni (pl. csődbe jutnak), Magyarországon például az elhatárolt veszteségnek aggregált szinten csak a harmadát tudták érvényesíteni.

1. keretes írás

Pénzforgalom és eredményszemlélet

A pénzforgalmi szemlélet az ügyleteket a tényleges fizetés időpontjában veszi számításba, és a gyakorlatban csak a pénzben végzett tranzakciókat rögzíti. Az eredményszemlélet minden tranzakciót figyelembe vesz, így a nem pénzben (természetben, értékpapírban) lebonyolódó tranzakciókat is, abban az időpontban, amikor gazdasági értéket állítanak elő, átalakítanak, cserélnek, átadnak vagy ilyen érték megsemmisül. A nem pénzben lebonyolódó tranzakciók közül jelentős lehet az államadósságot megtestesítő instrumentumok formájában történő fizetés, tőkejuttatás súlya. Esetünkben ilyen volt például a kárpótlási jegy kibocsátása. Az ESA azokat a mozgásokat, amikor tulajdonosváltásra kerül sor, a tulajdonosváltás időpontjában, a szolgáltatásokat azok nyújtásának időpontjában, a termelő felhasználást pedig annak időpontjában veszi számításba. A pénzforgalmat megkerülő, zérókuponos kamatelszámolás szintén megjelenik az eredményszemléletű számokban, lehetővé téve a törlesztés és kamat pontosabb elhatárolását. Az eredményszemléletű elszámolással kapcsolatban problémát jelenthet egyrészt a nem pénzben történő tranzakciók értékelése (pl. kárpótlási jegy), másrészt az, hogy a tartozásoknál nehéz annak esélyét értékelni, hogy az adós azokat kiegyenlíti-e. Ezért az adó- és járulékbévételek esetében gyakori az eredményszemlélet legegyszerűbb becslése, ami a pénzforgalmi adatok egy-két hónappal történő „visszatolását” jelenti (*time-adjusted cash*).

A statisztikai értelemben finanszírozásnak (garancia-, előleg-, hitelnyújtásnak és „befektetésnek”) minősülő tételek egy része burkolt támogatás, ezért az A) vagy B) pontba tartozik, későbbi elengedése pedig a H) pontba. Ugyanakkor a statisztikailag finanszírozásnak tekintett műveleteken belül még tovább vizsgálhatjuk azt a valós „piaci” komponenst is, amely esetében pénzügyi vagyon-változás nincsen, tehát követelés keletkezik. Vizsgálható ugyanis, hogy van-e olyan „piaci” rész, amely támogatáshoz hasonló hatást gyakorol a lakosságra és a vállalatokra. Ez a ritka helyzet akkor fordulhat elő, ha likviditáskorlátos, hitelképtelen szereplők jutnak hitelhez, és ezt úgy költik el, mintha teljes egészében támogatás lenne, később azonban képesek a törlesztés teljesítésére.

Amint az 1. táblázatban láttuk, a forrásáramlást mutató deficit és a tartozáskövetelésből kiinduló finanszírozási igény az előbb tárgyalt négy pontot kivéve megegyezik, hiszen a tartós tételek (A), az átmeneti és egyszeri tételek (B) mindkettőnek részét képezik, míg a mindkét közgazdasági szemléletben finanszírozási tételnek minősíthető G) és H) pont egyikben sincsen.

G) A kamatfizetés tartalmazza a hitelezők tőkéjének infláció miatti értékvesztését is, de ezt közgazdasági értelemben nem jövedelemként (hiányt növelve) kellene figyelembe venni, hanem törlesztésként, adósságot csökkentve. A teljes adósságállomány alapján készített egyszerűbb számítást javasol a Világbank és az IMF módszere (Rocha-Saldanha, 1992 és Tanzi-Teijeiro, 1994). Az SNA a problémát felismerve kiegészítő statisztikai lehetőségként vezette be 1993-ban az inflációs kompenzáció kiszűrését. Ennek alapján az állampapírokkal kapcsolatos részletesebb egyedi adatok birtokában a reálkamat helyett kiszámítható az ún. *interest prime*. Amíg a teljes állományból számolt reálkamat negatív érték is lehet, addig az SNA által (System of National Accounts, 1993, 11. fejezet B függelék) alkalmazott *interest prime* definíció szerint csak pozitív (vagy nulla) lehet. A negatív reálkamatnak megfelelő mértékben az ártértékelődési számlán jelenik meg egy „veszteség” (hiszen az itt megjelenő inflációs kompenzációt jelentő kamatrész nem fedezi az értékvesztést), és nem a jövedelem csökken.

H) A tényleges helyzetet sajátosan kezelő kreatív könyvelés azonosítása komoly problémát okoz. Jellemzően arról van szó, hogy bizonyos megoldások révén az aktuális deficit *átmenetileg* kedvezőbb, mint a tényleges helyzet, és ez az eltérés csak időben eltolva, esetleg elnyújtva jelenik meg a hiányban. E torzítás közgazdasági-elemzési korrekciója érdekében vezetjük be a későbbiekben a *kiegészített deficit és finanszírozási igény* kategóriáit. E pontban a kreatív könyvelés szűkebb megközelítését vettük alapul, mely alapján a valódi hatással nem járó könyvelési műveletekkel korrigálni kell a deficitet, ahogy az Egyesült Államokban a *Congressional Budget Office* (CBO) teszi. Ez a korrekció a forrásáramlást tükröző kiegészített deficitet konzisztens. Ezzel szemben a pénzügyi vagyon változását mutató kiegészített finanszírozási igény kreatív könyvelésnek tekinti az E) pontban említett műveletek közül a deficitjavítókat is, mivel az OECD-

definíciónak megfelelően kiterjed minden statisztikai deficitet javító, de az államháztartás nettó vagyonát nem érintő intézkedésre (Koen–van den Noord, 2005).⁵

2.1.2. Kreatív könyvelés – amiért a deficit „kiegészítésére” szükség van

Amint láttuk, a kreatív könyvelés definíciói (OECD, CBO) a fiskális adatok torzulására koncentrálnak, függetlenül attól, hogy erre szándékosan került-e sor. A gyakorlatban ugyanakkor a kreatív könyvelés torzító hatásának kiszűrése a statisztikai deficitből azért nem egyszerű, mert a torzítás gyakran a fiskális politika olyan szándékos magatartására vezethető vissza, amelynek célja éppen a transzparencia csökkentése, a deficit kozmetikázása és a költségvetési szabályok megkerülése (Alesina–Perotti, 1996; Dafflon–Rossi, 1999; Milesi-Ferretti, 2003). Ennek a magatartásnak a magyarázata az, hogy ilyen módon manipulálható a választópolgárok vagy nemzetközi szervezetek helyzetértékelése, például kiadások formális kiszervezésével vagy finanszírozási bevételek tőkebevételeként történő kimutatásával. Az üzleti szektorban is jelentős szerepe van a kreatív könyvelésnek. Erre válaszul egyes országokban nagyon részletessé váltak a számviteli szabályok és szigorodott az ellenőrzés, más országokban a tartalmi vizsgálatra (*substance over legal form*) került a hangsúly. Az üzleti szektorból importált kreatív könyvelés hatására a kormányzati statisztika is részletesebb vizsgálatot ír elő, esetenként tartalmi szempontok is megjelentek.⁶ Felmerülnek azonban problémák – mint például az állami garanciák és kölcsönnyújtások, befektetések, *public-private-partnership* (PPP) szerződések értékelése esetében –, amelyekre egyelőre nincsen érdemi megoldás.⁶ A kreatív könyvelés korrekcióját az is nehezíti, hogy az egyes országokban a deficit statisztikai meghatározása olyan alapadatokból indul ki, amelyek tartalma a nemzeti kormányzati számviteli szabályok miatt eleve eltérő. A kreatív könyvelés révén a statisztika átmenetileg vagy akár tartósan is elszakadhat attól az elszámolástól, amit a valódi közgazdasági hatás megragadása igényelne. Az átmeneti eltérés is jelentős problémát okozhat, mert hiába kerül sor időről időre a statisztika *utólagos* korrekciójára, a korrekciónak akkor lenne meghatározó jelentősége, ha már a kreatív könyvelés végrehajtását megelőzően sor kerülne rá.⁷

A következőkben a kreatív könyvelés öt formáját mutatjuk be. A kreatív könyvelés első három pontja (a, b, c) egyértelműen a szűkebb („hatással nem járó”) meghatározáshoz köthető [H] pont], az utolsó két pont (d, e) mind a szűkebb, mind a tágabb („nettó vagyont nem változtató”) megközelítésnek is része lehet [H] vagy E) pont].

a) Tőkebevételeként kimutatott finanszírozás

A kreatív könyvelés típusai közül a legnagyobb figyelmet általában a tőkebevételek kapják, mivel viszonylag könnyen azonosíthatóak. Abban mutatkozik eltérés, hogy egyes vélemények szerint csak a strukturális deficitet kell ezekkel a tételekkel korrigálni, mások szerint viszont még átmenetileg sem javíthatnák a statisztikai deficitet.

Az ilyen átmenetileg jelentkező, egyszeri bevételre példa a folyamatos jövőbeli bevétel értékpapírosításával szerzett egyszeri bevétel, ingatlanok egyszeri értékesítése és folyamatos visszalizingelése.⁸ Ezekben az esetekben az egyszeri bevétellel szemben folyamatos kiadás vagy bevételkiesés áll, így részben vagy egészben finanszírozási bevételnek is tekinthetőek.

Hasonló a helyzet az állami vállalatok nyugdíj-kötelezettségének átvétele fejében kapott tőkebevételekkel. Itt különösen nehéz az egyszeri bevétellel szemben álló kötelezettség értékelése, vagyis a jövőbeli folyó tételek nettó jelenértékének megállapítása. Ennek alapján lehet az egyszeri bevételt szétbontani egy finanszírozási bevételre (amennyiben az egyszeri bevétel megegyezik a vele szembe álló kötelezettséggel) és egy hiányt érintő tételre. Ez lehet tőkebevétel vagy tőke-

⁵ Hangsúlyozzuk, hogy mindkét definíció (OECD, CBO) a végeredmény oldaláról közelít, vagyis nem azt vizsgálja, hogy a mögöttes szándék eredetileg a deficit és adósság kozmetikázása volt-e. Előfordulhat, hogy egyes kiszervezések nincsenek szignifikáns hatással, illetve az államháztartás nettó vagyonát nem változtatják meg, pedig eredetileg hatékonysági szempontok motiválták. Mivel közgazdasági értelemben a végeredmény számít, ezért ez utóbbiakat akkor is a kreatív könyvelés körébe sorolják, ha nem a szabályok megkerülésére irányultak. Erre hazai példa az M1 és M5 autópályák építése, melynek során kísérlet történt arra, hogy az állam a hálózat kiépítését a piaci szektornak adja át. Ez végül sikertelen lett, mert kiderült, hogy az igénybevevőktől beszedhető díjakból a beruházások nem térülnek meg.

⁶ A statisztikai szabályok és az üzleti számvitel különbségei miatt az is előfordulhat, hogy egy PPP típusú beruházással létrehozott állóeszköz sem a privát, sem a kormányzati mérlegben nem szerepel.

⁷ Tartós eltérés is fennállhat a statisztikai és közgazdasági számbavétel között még akkor is, ha a módszertan változása révén a kreatív könyvelés egyes formáit utólag korrigálják, mivel időnként az a döntés születik, hogy a korrekció csak egy bizonyos időpontig megy vissza időben.

⁸ A statisztikai elszámolás gyakorlata most már eleve kiszűri az értékpapírosítás azon eseteit, amikor nem reáleszköz áll a tranzakció hátterében.

transzfer attól függően, hogy az egyszeri bevétel meghaladja a vele szembe álló kötelezettséget vagy attól elmarad. (Paul-Schalck, 2007) Mivel ezek a műveletek általában állami vállalatok privatizációjához kapcsolódtak, ezért ezt a tőke-bevételt vagy tőketranszfert az ilyen feltételek mellett elért privatizációs bevétellel együttesen érdemes vizsgálni. Elképzelhető, hogy kisebb privatizációs bevételt realizáltak (ez nem javíthatja a statisztikai deficitet) olyan módon, hogy nagyobb összeget kértek a nyugdíjkövetelés átvételének fejében (ez akár javíthatja is a statisztikai deficitet).

Hasonlóképpen vitatott kérdés a koncessziós díjak (pl. UMTS) előrehozott, egyösszegű könyvelése, hiszen indokolt lehet azok folyamatos elszámolása is. Maga a frekvenciasáv nem termelt eszköz, de ennek végleges eladása helyett a használati jogosultságot értékesítették. Vita volt arról, hogy a statisztikában ezt a befizetést a bérlethez vagy az eszközértékesítéshez hasonlóan kell-e elszámolni. Amennyiben a bérlethez hasonlítjuk (System of National Accounts, 1993, 7.128 pont), akkor a koncessziós időszak egészére el kellene határolni az eredményszemléletű koncessziós díjat, függetlenül a tényleges befizetéstől.⁹ Az egyösszegű bevétel végül hiányjavító tétel maradhatott, mert az Eurostat és a statisztikusok többsége az eszközértékesítést támogatta amellet, hogy a koncessziós időszakra értékcsökkenés elszámolását is javasolták. A közgazdászok között abban teljes az egyetértés, hogy a strukturális deficit kiszámítása során az egyösszegű befizetéstől el kell tekinteni. Attól azonban többnyire eltekintenek, hogy a konzisztencia miatt nemcsak az egyösszegű bevétel kivonása, hanem annak időbeli szétterítése is indokolt. Azt a kérdést viszont nem is vizsgálták, hogy hatását illetően ez az egyösszegű befizetés nem tekinthető-e inkább finanszírozási tételnek.¹⁰ Ez utóbbi esetben még a deficitre sem lehet hatása. Elemzési mutatónk e koncessziós bevételeket kezdettől fogva finanszírozásként kezeli. Ez azt jelenti, hogy az egyszeri bevételt kreatív könyvelésnek [H] pont] minősítve levonjuk, ezzel konzisztens módon a hosszabb időn keresztül fennálló bevételkiesést [A] pont] visszakorrigáljuk.

b) Állami vállalatok kvázifiskális tevékenysége

A statisztikai deficitben és adósságban lökészerűen megjelenő transzferek és adósságrendezések szintén figyelmet kaptak. A tőkebevételekhez hasonlóan a közgazdászok többsége csak a strukturális deficitet, mások a deficitet is korrigálnák ezekkel. E „rendkívüli” kiadások nagyrészt állami vállalatok veszteségét fedezik utólag, ezért megjelenésüket annak a jeleként érdemes értelmezni, hogy a statisztikai elszámolásokon folyamatosan kívül maradt az állami vállalatok által végzett kvázifiskális tevékenység egy része.¹¹

Az alapprobléma az, hogy a statisztika az állami vállalatokat egy kevésbé szigorú – lényegében a piaci árbevétel arányán alapuló – kritérium alapján sorolja be a kormányzati szektorba, így nagyobb részüik kívül marad. Nehézséget jelent ugyanis a piaci alapon és nem piaci alapon végzett tevékenységek szétválasztása, ami a kormányzati szektorba történő statisztikai besorolás különböző kritériumai mögött mint általános szempont húzódik meg. A statisztikai értelemben létrehozott szektorok hátterében ugyanis közgazdaságilag az a feltevés áll, hogy ezen egységek gazdasági magatartása hasonló. A piaci szektor magatartását a nettó vagyon maximalizálása, ennek megfelelően jövedelmezőségi szempontok, a kormányzati szektor magatartását viszont a társadalmi jólét maximalizálása határozza meg. Végso soron ez jelenik meg abban, hogy különbséget tehetünk egyrészt a piaci termelés, másrészt a nem piaci termelés, a jövedelem és vagyon újraelosztása között.¹²

A vállalati kör kettéválasztása az IMF szerint sem alapulhat kizárólag a piaci árbevétel részarányán (veszteségen), hanem a viselkedés alapján is elválasztandóak (Stella, 1993).ⁱⁱⁱ Az IMF először a pénzügyi (jövedelem- és vagyon-újraelosztást végző) kvázifiskális tevékenységével *kiegészített* deficitet definiálta (Mackenzie-Stella, 1996).^{iv} A kvázifiskális tevékenység meghatározását 2001-ben az IMF kiterjesztette a nem pénzügyi állami vállalatokra és a jegybankra is.^v A Világbank szakemberei is olyan inflációsúrt, operacionális deficit számítását javasolták, amely a jegybank kvázifiskális tevékenységét is figyelembe veszi (Rocha-Saldanha, 1992). Néhány felzárkózó ország jegybankjának kvázifiskális deficitjére készült is bec-

⁹ Az Egyesült Királyság statisztikaiban az időben szétterített elszámolást követik, az Eurostat ezzel ellentétes döntése ellenére is.

¹⁰ Praktikus szempont az, hogy ha a koncessziós díjat külföldi befektetők fizették be, akkor ez a tőkemérleg finanszírozási tételei között jelenik meg. Ekkor a konzisztencia érdekében az állami bevételt is érdemes lehet finanszírozásként kezelni.

¹¹ A vállalati hiányt utólag rendező tőkeinjekció mellett van példa az előzetes tőketranszferre is. Ebben az esetben a statisztika egyre kevésbé fogadja el azt az értelmezést, hogy itt „befektetésről”, azaz követelést szerző finanszírozási tételről van szó, és részletesebben vizsgálják az érintett vállalat működését.

¹² Ezen tevékenységek között leegyszerűsítve az az eltérés, hogy a piaci termelés esetében az árbevétel jövedelmezőséget is biztosítva fedezi a költségeket, a nem piaci termelővállalatok esetében az árbevételeket részben vagy egészben adóbevételek, vagy eladósodás és eszközfelvásárlás helyettesítik. Az állam tulajdonosi és szabályozó funkcióinak megfelelően meghatározza a vállalat árpolitikáját, a nyújtott szolgáltatás volumenét és azt, hogy adóbevételekből milyen mértékű támogatással csökkenti a veszteséget.

lés (Markiewicz, 2001). Az IMF az állami vállalatok besorolására 2004-ben szigorú kritériumokat javasolt.^{vi} A statisztikai értelemben vett kormányzati szektor vizsgálatát számos országban nem tartották elegendőnek. Az Egyesült Királyságban állami vállalatok szétválasztása helyett a hivatalos államháztartási kört az összes állami vállalattal kiegészítették, és 1998-ban definiálták az állami szektor nettó kölcsönfelvételének mutatóját.^{vii} Hasonló konszolidált mutatót publikált Új-Zéland, Olaszország és Portugália – az utóbbi két országban azonban a bruttó elszámolás helyett csak a kvázifiskális tevékenység nettó hatásával egészítették ki a hivatalos államháztartási elszámolást (áttekintés erről: Kopits–Craig, 1998). Magyarországon 2010-től a hivatalos deficitmutató kiszámítását meghatározó államháztartási törvény szerint a többségi állami tulajdonú vállalatok számviteli eredményének arányos részét előjeltől függően bevételként vagy kiadásként el kellett volna számolni a mérlegképzítés évében. Ez azt jelenti, hogy a működési eredmény (akár nyereség, akár veszteség) egy év csúszással megjelent volna, a beruházás miatti finanszírozási igény azonban továbbra sem képezte volna a hivatalos deficit részét. E módszertani problémára hivatkozva a teljes rendelkezés kikerült a törvényből 2010-ben.

c) Állami beruházások PPP formába történő kiszervezése

Amíg a tőkebevételek és a tőkekiadások jelezhetik a kreatív könyvelés jelenlétét, addig a PPP formájú közcélú beruházás szinte észrevehetetlen marad, mivel hosszú időszakra szétterítve jelenik meg a deficitben. A nem piaci jellegű állóeszközök PPP formában történő felhalmozása is a korábban említett kvázifiskális tevékenységek közé tartozik azzal a különbséggel, hogy állami vállalat helyett általában magántulajdonban levő vállalat végzi, hosszú távú állami kötelezettségvállalás fejében. Az ilyen PPP-kiszervezés az adott évi deficitet és adósságot egyidejűleg kerüli meg, miközben az államháztartás nettó vagyonát nem javítja (a kötelezettségvállalás jövőbeli kiadást vagy bevételkiesést okoz)^{viii} (Milesi-Ferretti–Moriyama, 2004; Koen–van den Noord, 2005).¹³ A PPP forma gyors terjedését segítette elő, hogy a fiskális politika számára kedvező a deficitet javító rövid távú hatás, de hosszú távon nem „költségérzékeny”, ezzel szemben a privát partner éppen a hosszú távú szerződés révén szeretne minél több tartós állami forráshoz („járdékhoz”) jutni (Monteiro, 2007).

A PPP-kiszervezéssel kapcsolatos problémát az Egyesült Államokban már régebben felismerték, ezért a CBO az üzleti számvitelnek megfelelően szigorú elveket követ a PPP típusú konstrukciók államháztartáson kívülre vagy belülre sorolásánál. Ennek egyik oka, hogy amennyiben az üzleti számvitel nem enged egy állóeszközt a privát partnernél elszámolni, akkor azt az államháztartásnál kell szerepeltetni. A besorolás eldöntésére vizsgálják a végső kockázatot is; azt, hogy az állóeszköz általános jellegű vagy speciálisan az államháztartás céljait szolgálja, valamint van-e privát piaca, vagyis szükség esetén könnyen értékesíthető-e. A Világbank (Irwin, 2003) szerint a bináris osztályozás – vagyis teljesen privát, vagy teljesen államháztartási besorolás – irányából a folyamatos osztályozás felé érdemes elmozdulni, amely a jogok és kötelezettségek arányában felosztaná az eszköz értékét a szektorok között. (Ez az értékelési probléma megoldását igényli.) Az államháztartás nettó pénzügyi vagyonát ki kellene egészíteni a beruházás miatti tartozással, hiszen egy beruházás kiszervezése révén elért kezdeti kiadáscsökkenést ellensúlyozzák a később fizetendő törlesztő- és kamatrésztletek.¹⁴ A PPP-nek ugyanakkor nemcsak a pénzügyi vagyon változásában, hanem a forrásáramlást mutató egyenleg kiszámításakor is vissza kellene kerülni az állami beruházások közé, hiszen meghatározó módon közcélú, állami döntésű beruházásról van szó. Miközben az állami beruházásoknak azonnali hatása van a deficitre és külső egyensúlyra egyaránt, addig a szintén állami döntésű PPP-beruházásoknak csak a külső egyensúlyra gyakorolt hatása jelenik meg, mert a deficitben jelentkező azonnali hatást elfedi a privát partner finanszírozása.¹⁵ Megoldást jelenthet, ha minden PPP-beruházás visszakerül az állami beruházások közé (P. Kiss, 2008) Magyarországon 2010-től a hivatalos deficitmutató kiszámítását meghatározó államháztartási törvény szerint is el kell számolni kiadásként az állam vagy önkormányzat által kötött PPP-szerződés keretében végrehajtott beruházást a számviteli aktiválás időpontjában.¹⁶

¹³ Mivel az adósságot és a deficitet egyaránt megkerüli, így a PPP nem jelenik meg a két kategória különbözetét tükröző *stock-flow-adjustment* (SFA) értékében sem. Ilyen módon a kreatív könyvelés mérlegoldali becslésére használható SFA ezt a tételt nem mutatja.

¹⁴ Elvben lehet azzal érvelni, hogy a hatékonyság növekedése és a fizetőképes kereslet jövőbeli emelkedése az állami szerepvállalást csökkentheti, de ennek az ellenkezője is bekövetkezhet, hiszen az ilyen konstrukciók finanszírozása általában költségesebb (amennyiben az állam olcsóbban jutna hitelhez, mint a privát partner) és a demográfiai, regionális és technológiai változások miatt a fizetőképes kereslet csökkenhet is.

¹⁵ Természetesen a kétféle állami döntésű beruházás finanszírozási szempontból eltérő lehet: többek között az egyik azonnal megjelenik az államadósághoz, a másik nem, továbbá költségeik is nehezen vethetőek össze.

¹⁶ A többségi tulajdonú állami vállalatok PPP-beruházásaira ez a rendelkezés csak akkor nem vonatkozik, ha azok nem tulajdonosi döntésen alapulnak; az önkormányzatok vállalataira ugyanakkor az előírás nem terjed ki. A számviteli aktiválás időpontjából is adódhat bizonyos mértékű torzítás, hiszen egy többéves beruházási kiadás így lökészerűen jelenik meg, szemben a hagyományos beruházással, ahol a kivitelezés közben is történik teljesítés.

d) Állami támogatások nyújtása „finanszírozás” formájában

Amint láttuk, az állami funkciók között szerepelt a jövedelem- és vagyon-újraelosztás. Ez azonban nem feltétlenül jelenik meg a transzferek között, hanem „finanszírozásnak” feltüntetve vagy állami irányítás alatt álló vállalat (pénzügyintézet) által végzett kvázifiskális tevékenység formájában rejtve marad. Pontosabban a közvetlen állami kölcsönnyújtás, bár a deficitet megkerüli, de megjelenik a bruttó adósságban, hiszen finanszírozni kell. Ezzel szemben a garanciák nyújtása sem a deficitben, sem az adósságban nem tükröződik, egészen az esetleges garanciabeváltás időpontjáig. Amíg „normál időszakban” mindez nagyrészt állami vállalatok kvázifiskális tevékenységét fedezte, addig válság esetén privát vállalatok is kapnak ilyen típusú állami segítséget.

Az ilyen tevékenységek azért maradhatnak könnyen kívül a hivatalos elszámolásokon, mert az értékelési probléma miatt nehezen vizsgálható kérdés, hogy az állami döntésű hitelnyújtások, „befektetések” esetében az állam mennyiben szerzett pénzügyi követelést, illetve mekkora a garanciabeváltás esélye. Később azonban, a követelések elengedésének vagy a pénzügyintézeti kvázifiskális tevékenység miatt felhalmozódó adósság rendezésének, illetve a garancia beváltásának időpontjában mindezen tételek megjelenhetnek a hivatalos hiányban is mint tőke-transzferek.

Az IMF és a CBO a hitelekben foglalt burkolt támogatás meghatározása révén szétszította ezeket a tételeket piaci (hitel) és nem piaci (támogatás) részre.¹⁷ A CBO becslési módszerét a hitelgaranciák nyújtására is kiterjesztette. Az Egyesült Államokban 1990 óta törvényi előírás, hogy a szövetségi hivataloknak évente becslést kell készíteni az általuk nyújtott hitelekben és garanciákban foglalt támogatásra vonatkozóan. A kedvezményes hitelek piaci hitelre és transzferre történő szétbontásának módszereiről lásd: Wattleworth (1993). Ez a kedvezményes finanszírozási tevékenység átfedésben van a korábban említett kvázifiskális tevékenységgel [lásd b) pont], hiszen ezeket gyakran állami pénzügyintézetek, holdingok nyújtják. Korábban a statisztikai elszámolás a költségvetés által nyújtott hitelnyújtásból semmit sem számolt el támogatásként a deficitben, az új módszertan szerint azonban már lesz lehetőség a támogatásra és hitelre történő szétszításra. A garanciák esetében az volt a statisztikai gyakorlat, hogy három lehívás után az egész összeget támogatásként kellett elszámolni.

e) Pénzforgalmi és eredményszemléletű elszámolások torzítása

A legegyszerűbb eredményszemléletű elszámolás esetén az adó-visszatérítések tologatása is torzíthatja a deficitet¹⁷ (P. Kiss, 2007a). Az is megfigyelhető, hogy egyes EU-országok az eredményszemlélet és a pénzforgalom inkonzisztens elszámolása révén javítják a deficitet (Buti et al., 2006). Mivel egyes bevételek és kiadások időzítésével a kormányzat átcsoportosíthatja a deficitet az évek között anélkül, hogy annak közgazdasági hatása lenne, ezért ezekkel a CBO is korrigálja elemzési mutatóját. A közgazdasági hatás létét azon az alapon ítélik meg, hogy az intézkedés hatására változik-e a magánszektorban a reáljövedelemre vonatkozó megítélése. Amennyiben tehát csak az év vége és az év eleje között történik bevétel vagy kiadás átcsoportosítása, akkor azt feltételezik, hogy ennek nincsen hatása.

2.2. A DEFICIT ÉS FINANSZÍROZÁSI IGÉNY MAGYARORSZÁGI DEFINÍCIÓJA

2.2.1. Kiindulópont a hivatalos pénzforgalmi hiány (az ESA helyett)

Az elemzési célú korrekciók alapját elvben a nemzeti számlák (ESA) vagy a költségvetési törvény hivatalos elszámolásai képezhetik.¹⁸ A két módszertan azonban jelentősen eltér egymástól (P. Kiss, 2002b):

- A hivatalos törvényi elszámolás módosított pénzforgalmi szemléletű, az ESA az eredményszemlélet alkalmazását tűzi ki. Az eredményszemlélet becslésére egyszerűbb vagy információigényesebb módszer is választható.
- Az ESA-módszertan szerint finanszírozási tételek nem javíthatják a deficitet, ezzel szemben a hivatalos elszámolásban az állami kölcsönnyújtás és annak visszatérülése (valamint 2007-ig a privatizációs bevételek) érintik a hiányt.¹⁹

¹⁷ A legegyszerűbb eredményszemléletű megközelítés a pénzforgalmi számokat egyszerűen eltolja néhány hónappal (*time-adjusted cash*).

¹⁸ Számos más országhoz hasonlóan a hivatalos elszámolás Magyarországon is az IMF korábbi pénzforgalmi módszertanán (GFS86) alapul.

¹⁹ A privatizációs bevételeket a hiány hivatalos prezentációja során általában levonják a bevételekből.

- Az ESA-elszámolás nem csak a pénzben megvalósuló tranzakciókat tartalmazza, ezzel szemben a hivatalos deficitben több tökeművelet nem jelent meg, például olyanok, amelyek állampapír átadásával valósultak meg.
- Az államháztartás körének meghatározásánál a hivatalos elszámolás a törvényi (jogi) meghatározásból indul ki, ezt az ESA kiegészíti a „nem piaci termelőnek” minősített állami irányítású szervezetekkel.
- Az ESA-módszertan a PPP-beruházások döntő részét magánberuházásnak minősíti, így hatása időben szétterítve (rendelkezésre állási díj formájában) jelentkezik. A hivatalos elszámolás 2010-től az államháztartás PPP-beruházásait a számviteli aktíváláskor tartalmazza.

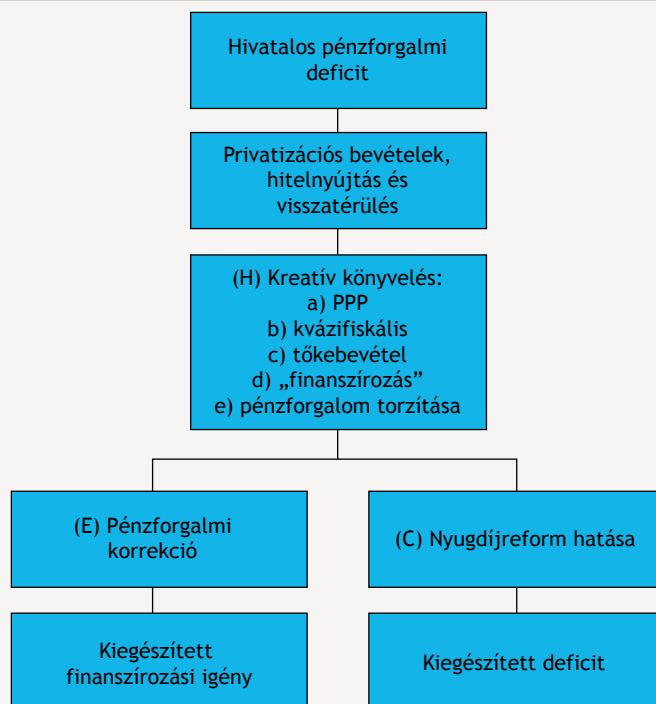
A két módszertan eltérései részben az eltérő feltételezésekből adódnak. Ezek a feltételezések azonban egyik esetben sem fogadhatóak el automatikusan. Az ESA-módszertan alkalmazásával kapcsolatban többféle probléma merül fel.

- Praktikus szempontból a legsúlyosabb probléma az, hogy az indokoltnak tekinthető ESA-revíziókra utólag, évekkel később kerül sor. Amint korábban említettük, ez általános jelenség az EU-országokban. Így például állami vállalatok, vagy PPP-programok utólag kerülnek be az ESA-elszámolásba, ezért a ténytérképek is mozgó célpontnak tekinthetők.
- Elvi probléma, hogy az eredményszemlélet alkalmazása abban az esetben indokolt, ha a magánszektor viselkedését a folyó időszak pénzforgalmi bevételei és kiadásai nem határozzák meg. Egyes vélemények szerint e pénzforgalmi deficit jobb kiindulópont bizonyos (pl. ciklikus) korrekciók elvégzésére és különböző célok megállapítása és mérése (pl. monetáris program), továbbá a fiskális impulzus céljára is (Levin, 1993; Philip-Janssen, 2002; Manessiotis, 2007). A pénzforgalom előnyösebb akkor is, ha az adósság változását vizsgáljuk, mert azzal teljesen konzisztens. A pénzforgalmi számok előrevetítésével azonban óvatosan kell bánni, ki kell szűrni az egyszeri tételeket (lásd pl. előrevetített strukturális egyenleg). A gyakorlatban az eredményszemlélet szisztematikusan eltérhet az adósság változásától, mert folyamatosan magasabb adóbevételt számol el, mint a pénzforgalom (Olivera-Tanzi-hatás).
- Elvi probléma továbbá, hogy az ESA-módszertan túl könnyen sorol be egy állami vállalatot „piaci termelőnek”, így a kvázifiskális tevékenységek egy részének kimaradása miatt a kormányzati szektor az indokoltnál szűkebb marad. Erről a b) pontban már tettünk említést. Hasonlóképpen a PPP-besorolás sem tekinthető szigorúnak [lásd c) pont].
- Elvi probléma az is, hogy az állam által nyújtott kölcsönök, kezességek és tőkeemelések esetében a jelenlegi ESA alap esetben azt feltételezi, hogy azok ugyanolyanok, mint a piaci alapú hitelek, garanciák és befektetések. Mivel mindez gyakran kvázifiskális tevékenységeket finanszíroz, ezért ez a probléma részben összefügg azzal, hogy a kormányzati szektor túl szűk. A hivatalos elszámolás ezzel szemben a kölcsönnyújtással és tőketranszferrel nem piaci alapú, gazdaságpolitikai célú műveletként növeli a deficitet. Az így szerzett követeléseket alapesetben piacképtelennek tekintik, ami reális feltételezés a kvázifiskális tevékenységek finanszírozása esetében. Amennyiben azonban később mégis visszafizetik az állami kölcsönt, akkor ez a bevétel javítja a deficitet. E részleges megtérülést jelentő bevétel alapján utólag állapítható meg, hogy a tényleges piaci/nem piaci megoszlás valahol a hivatalos elszámolás és az ESA-megközelítés között van.
- Gyakorlati probléma egyrészt, hogy miközben a háttér-információk alapján a pénzforgalmi adatokból elvégezhetjük az eredményszemlélet irányába mutató korrekciókat, addig az eredményszemléletű elszámolásból csak annak legegyszerűbb (pénzforgalmi adatokat egy-két hónappal eltoló) változata esetében lehet visszatérni a pénzforgalmi számokhoz (*time-adjusted cash*). Másrészt az eredményszemléletű elszámolás módszere időben is változott, egyes adók esetében az egyszerűbb változatot felváltotta a bizonylatokra támaszkodó módszer. Erre azért volt szükség, mert a visszatérítések ütemezésével a folyamatok változása nélkül is jelentősen megváltozott az ESA-deficit.
- Gyakorlati probléma továbbá, hogy még azok a vállalatok is, amelyek végül bekerültek az ESA kormányzati szektorba, gyakran csak részlegesen szerepelnek, pl. kiadásai részben sor alatti – finanszírozási tételként – jelennek meg, vagy tényleges kiadási kötelezettségeik – számlák halasztott kiállítására révén – kisebbnek látszanak.²⁰

²⁰ Az ÁPV Zrt. kiadásainak egy részét befektetésnek minősítették, az utépités elszámolható kiadását pedig 2003-2004-ben a számlák későbbi kiállításával csökkentették.

1. ábra

A kiegészített deficit és finanszírozási igény számításának lépései



Mindezek a problémák csak akkor oldhatóak meg alternatív közgazdasági mutatók bevezetése révén, ha ehhez megfelelő információ áll rendelkezésre. Így például a CBO, az új-zélandi kincstár, vagy az MNB rendelkezik olyan adatokkal, háttér-információkkal, amelyek révén az alternatív mutatók meghatározhatóak.²¹ Az MNB a kilencvenes évektől kezdve feldolgozza a hivatalos pénzforgalmi adatokat és részletes havi-negyedéves bontású idősorokat állít össze. Természetesen ez még csak a kiindulópont, a szükséges korrekciókhoz további háttér-információkra volt szükség. Mivel a hivatalos adatokat is rendszeresen torzították (többnyire a deficit kozmetikázására irányuló) intézkedések, ezért folyamatosan elvégeztük ezek korrekcióját. Ehhez a zárszámadások információi mellett nyilvános vállalati mérlegeket, saját adatgyűjtéseket, sajtóinformációkat és becsléseket használtunk fel. 2010-től jelentős segítséget jelent, hogy a hivatalos elszámolásból rendelkezésre fog állni az államháztartás PPP-beruházásainak adata.

Mielőtt részletesebben áttekintenénk, hogyan készülnek alternatív mutatóink, a kiegészített deficit és kiegészített finanszírozási igény, az 1. ábrában bemutatjuk a számítás főbb lépéseit.

Az ábrában látható, hogy a kamatokban foglalt inflációs kompenzáció [G] pont] levonását egyik mutató esetében sem végezzük el. E korrekcióra végső mutatóink (fiskális impulzus, átmeneti hatásoktól szűrt „underlying” deficit) számítása során leegyszerűsített formában kerül sor. A fiskális impulzus kiszámításakor a kiegészített elsődleges egyenleg változását vesszük, azaz a jegybanki és kamategyenleget levonjuk. Az átmeneti hatások szűrésénél pedig az inflációs kompenzáció és a reálkamat simítását egy lépésben végezzük.

Az ábrában a finanszírozás és támogatás speciális határterületét jelentő tételek [F] pont] sem szerepelnek, mert ezek esetünkben jelentéktelen mértékűek.

A következőkben részletesen áttekintjük, milyen lépésekkel jutunk el a kiegészített deficit és a kiegészített finanszírozási igény meghatározásáig.

²¹ Az MNB módszeréhez hasonló mutatót számoltak az új-zélandi kincstárban a kilencvenes évek végén (*economic fiscal indicator*). Hasonló javaslatot tett Philip-Janssen (2002). Módszerük a fiskális impulzus becslésére a pénzforgalmi adatokból indul ki, és azt korrigálja egyes tételekkel, pl. előleg-, hitel- és garancianyújtásokkal.

2.2.2. A hiány korrekciója privatizációs bevétellel, hitelnyújtással és visszatérüléssel

Ebben a pontban azokat a finanszírozási tételeket soroljuk fel, amelyek szerepelnek a hivatalos bevételek és kiadások között, mivel azonban a deficitet nem érinthetnék, ezért ezekkel korrigálni kell a hivatalos hiányt. Így például, a hivatalos pénzforgalmi deficit hiányt érintő tételnek számolja el a privatizációból származó bevételt (2007 előtt), továbbá az államháztartáskölcsön-nyújtást és az abból visszafolyó törlesztést (*lending minus repayment*), hasonlóan az IMF régebbi (1986. évi) GFS-rendszeréhez.

A nagyobb súlyú és viszonylag könnyen azonosítható tételt a privatizációból származó bevételek képezik. A költségvetési törvényben a kilencvenes évek közepe óta nem csupán a központi költségvetés hivatalos deficitje szerepel, hanem annak egy privatizációs bevételekkel korrigált változata is. A helyi önkormányzatok deficitjét hivatalosan nem korrigálták a privatizációs bevételekkel, de a költségvetési törvény mellékletében szereplő államháztartási összefoglaló kimutatásokban megjelent a korrigált önkormányzati hiány is. Mivel azonban a tb privatizációs bevételeivel 1997 és 2000 között nem korrigálták a deficitet, ezért e négy évet külön kell módosítani.

A privatizációs bevételek speciális fajtáját jelentik az állami tulajdonban levő szervezet által realizált és befizetett (ún. indirekt) privatizációs bevételek, amelyek szintén finanszírozásnak tekinthetők. Magyarország esetében ez azt jelenti, hogy a deficitet sem a Magyar Posta és a Szerencsejáték Zrt. privatizációs befizetései, sem az MNB – a HIB (Hungarian International Bank) és a CIB (Central-European International Bank) részesedésseladásából származó – befizetése nem mér-sékelheti, hanem azokat csak finanszírozásként lehet elszámolni. Hasonlóképpen, a Budapest Airport privatizációja során előírt osztalékbefizetést is közvetett privatizációs bevételként lehet kezelni.

Kisebbsúlyú kört jelent az államháztartás kölcsönnyújtása és annak visszatérülése. A költségvetési törvényben a kiadások között kölcsönnyújtás is szerepel. Ez 1997-et követően már csak kisebb összegben fordult elő egyes elkülönített alapoknál és célprogramoknál. A helyi önkormányzatok által nyújtott kölcsönök ezzel szemben 1997–2001 között folyamatosan növekedtek, majd stabilizálódott éves összegük. Hasonlóképpen, a kölcsönnyújtásból visszatérülő – bevételek között elszámolt – összegek 1997 után csökkentek a költségvetésben, de néhány évig növekedtek az önkormányzatoknál. Mindezen tételek a zárszámadási törvények alapján könnyen azonosíthatóak.

A hivatalos kiadások között megjelennek az állami kezességek beváltásához kapcsolódó kiadások. A hivatalos elszámolást három esetben indokolt korrigálni. Egyrészt a kezességeknek a bevételek között megjelenő részleges visszatérülése alapján arra lehet következtetni, hogy a kezességek miatti kiadás egy része hasonló a kölcsönnyújtáshoz, vagyis a kiegészített deficitben nem kell elszámolni.²² Másrészt a kezességek között lehetett olyan formális kezesség is, amely privatizációhoz kapcsolódott. A Budapest Bank privatizációja kapcsán ugyanis a költségvetés egy valószínűleg előre látható kiadásra vállalt kötelezettséget, amit 1999-ben érvényesítettek is. Ezt a kiadást a korábbi privatizációs bevételhez indokolt kötni, és 1999-ben ezzel is csökkenteni kell a kiegészített deficitet. Harmadrészt vizsgálandó, hogy van-e olyan kiadás, amely az állami körben keletkező múltbeli veszteséget fedez. Az ilyen tétellel csökkenteni kell a hivatalos kiadást, de ezzel párhuzamosan szét is kell teríteni azt az előző évek kiegészített deficitjére mint az állami vállalatok részére nyújtott imputált folyó támogatást.

2.2.3. A hivatalos hiány korrekciója a kreatív könyvelés hatásával

A H) [és tágabb értelemben H)+E)] pontban bemutatott kreatív könyvelési tételek becslését a statisztikai bevételek és kiadások részletes egyedi vizsgálata révén végeztük, hasonlóan a nemzetközi gyakorlat egyik irányához (Dafflon–Rossi, 1999; Koen–van den Noord, 2005). A másik irányzat ezt a becslést egyedi tételek vizsgálata helyett összevontan végzi el. Ez történhet a nettó tőkefinanszírozás ingadozásának szűrésével (Journard et al., 2008), vagy a nettó pénzügyi vagyon vagy adósság változása vethető össze a deficit mértékével (Easterly, 1999; Kharas–Mishra, 2005; Milesi-Ferretti–Moriyama, 2004; Buti et al., 2006). Összevont vizsgálattal azonban nem csupán az E) és H) pont nem különböztethető meg, de, amint láttuk, vannak olyan trükkök is, amelyek ebben az egyszerűbb megközelítésben nem mutathatóak ki.

²² Ez a MEHIB és Eximbank létrehozása óta elhanyagolható mértékű. Korábban azonban, például 1993-ban a korábbi gabonaexporthoz nyújtott kezesség miatt a költségvetés a GDP 0,2%-ának megfelelő kiadást számolt el, amiből 1996-ban a nagyobbik rész visszatért.

A következőkben azzal foglalkozunk, hogy a gyakorlatban hogyan számszerűsíthetők a kreatív könyvelés korábban említett formái.

a) Tőkebevételeként kimutatott finanszírozás

A finanszírozásnak (előre történő fizetésnek) minősíthető tőkebevételek 2010-ig viszonylag kisebb jelentőséggel bírtak hazánk esetében, de 2011-ben jelentős összeget érhetnek el. Számos európai országhoz hasonlóan Magyarországon is sor került a második és harmadik generációs (USM) távközlési frekvenciák használati jogának értékesítésére. Az egyösszegű befizetések elérték 1994-ben a GDP 0,6%-át, 1999-ben és 2000-ben 0,3–0,3%-át, majd 2004-ben és 2005-ben 0,1–0,1%-át. Kiegészített mutatóinkban ezt a bevételt levontuk, és párhuzamosan elszámoltuk a teljes időszakra szétterített bevételt. Hasonlóképpen levontuk a MOL Nyrt. által 2005-ben párnagáz-kitermeléssel kapcsolatban befizetett összeget (GDP 0,3%-a), és azt a következő öt évre elosztottuk. Ugyanígy kivettük a 2009–2010-es bevételek közül a tőkefedezeti nyugdíjrendszerből visszalépők tőkebefizetését (a GDP 0,1 és 0,2%-a), és az addig a magánpénztárakba utalt járulékot a korábbi időszakra visszaosztottuk, mintha a befizetők folyamatosan az állami nyugdíjrendszerbe fizettek volna be. A 2010. decemberi inflációs jelentés készítésének időpontjában azt feltételeztük, hogy 2011–2012-ben a GDP 2–2%-ának megfelelő tőkebevételel jelentkezhessen, amit szintén szétterítettünk a korábbi időszakra, évi 0,4%-kal csökkentve a hivatalos deficit és a kiegészített finanszírozási igény között fennálló különbséget. (A tanulmány leadása után derült ki, hogy az átlépés aránya sokkal nagyobb, és a teljes befizetés 2011-ben realizálódik.)

b) Állami (és részben állami) vállalatok kvázifiskális tevékenysége

Közgazdaságilag alapvető fontosságú a magánszektorban és az államháztartásnak viselkedés, motivációk alapján történő elhatárolása. Ennek megfelelően különbséget kell tenni egyfelől a piaci termelés, másfelől a nem piaci termelés, a jövedelem- és vagyonújraelosztás között. Ez utóbbi, társadalmi jólét maximalizálását célzó, kvázifiskális tevékenységeket az államháztartásnál számoljuk el, függetlenül attól, hogy formálisan (a költségvetési törvény vagy az ESA szerint) azok esetleg a vállalati szektorban jelentkeznek. Annak érdekében, hogy a kvázifiskális tevékenység különböző formáit megkülönböztessük, a következőkben külön foglalkozunk azokkal a vállalatokkal, amelyek a nem piaci termelésben [b) pont], nem piaci jellegű állóeszközök felhalmozásában [c) pont] és jövedelem- és vagyonújraelosztásban [d) pont] vesznek részt.

A nem piaci termelésben olyan állami tulajdonú vállalatok (infrastruktúra, szolgáltatás), vesznek részt, amelyek tevékenységét alapvetően nem jövedelmezőségi szempontok vezérik, hanem figyelembe vesznek egyéb, gazdaságpolitikai vagy társadalmi szempontokat is. Magyarország esetében ez a korrekció a MÁV pályavasút és személyszállítási részét, az úthálózat fejlesztését végző Nemzeti Autópálya Zrt.-t (NA Zrt.), az Állami Autópálya Kezelő Zrt.-t (ÁAK Zrt.), és egyes tömegközlekedési vállalatokat (BKV Zrt.) érinti. Egyes közszolgáltatók, hatósági árszabályozás alá tartozó vállalatok (MVM Zrt., MOL Nyrt.) a kormányzat intézkedése miatt bizonyos években a lakosság részére kedvezményt nyújthatnak. Erre az állam szabályozói szerepe miatt akkor is sor kerülhet, ha e vállalatok nincsenek (vagy nincsenek teljesen) állami tulajdonban.

E tevékenység elszámolására kétféle lehetőség van. Az egyik, hogy a teljes vállalatot az államháztartás részének tekintjük, így piaci bevételeit ár- és díjbevételeként, működési kiadásait bér- és dologi kiadásként, állóeszköz-felhalmozását beruházásként számoljuk el.²³ Ez a bruttó megoldás könnyebben felbonthatóvá teszi a fiskális impulzust, azonban többletinformációt igényel (Egyesült Királyság, Új-Zéland gyakorlata). Az egyszerűbb megoldás szerint a folyó bevételek és kiadások különbségét imputált folyó transzferként lehet elszámolni függetlenül attól, hogy következménye veszteség vagy az osztalék csökkenése volt-e (Olaszország, Portugália gyakorlata).²⁴ Amennyiben a vállalati beruházásoknak csak egy részét fedezte a költségvetés, akkor a hitelfelvétellel fedezett részt imputált tőketranszferként lehet figyelembe venni. Alternatív mutatóink eddig ezt a nettó megközelítést követték, de egyes árbevétel és bérkiadás szempontjából jelentős vállalatok (pl. MÁV) esetében a jövőben kísérletet teszünk a bruttó elszámolásra is.

²³ Az átsorolandó vállalatok „deficitje” az értékcsökkenést nem tartalmazza, vagyis az államháztartáshoz hasonlóan a folyó bevételek és kiadások különbségének, valamint a beruházási kiadásoknak az összegével egyezik meg. Az állóeszközök felélése nincs hatással a gazdasági szereplők pozíciójára, illetve a nemzetgazdaság finanszírozási igényére.

²⁴ A hatósági árszabályozás (pl. gáz) esetében nem csupán állami vállalatokról lehet szó, hanem részben vagy egészben magántulajdonban levő vállalatokról is, mint például az MOL Nyrt. Amennyiben az osztalék csökkenése fedezi a lakossági támogatást, akkor ez elszámolható bruttó módon kvázifiskális transzferként és kvázifiskális adóként is.

2. keretes írás

Szétoszthatóak-e a rendkívüli tételek a kilencvenes években

Ebből a szempontból az MNB által eddig végzett közgazdasági korrekció féloldalas maradt az ún. rendkívüli tételek esetében, amelyek súlya különösen a kilencvenes évek első felében volt jelentős, és nagyrészt a korábbi időszakok veszteségeinek rendezéséhez kapcsolódtak (lásd P. Kiss-Szapáry, 2000). Ezen tételeket sem az adósságrendezés időpontjában, sem időben szétterítve nem vettük figyelembe a kiegészített deficitben. Mivel a múltban rejtve maradó finanszírozási igény döntően állami döntésekhez köthető, annak érdekében, hogy e tételek gazdaságra gyakorolt hatását értékelhessük, az utólagos adósságátvállalásokat is azoknak az éveknek kellene tulajdonítanunk, amelyekben ténylegesen képződtek. A kilencvenes évek elején az állami vállalatok vesztesége nem jelent meg a hiányban. Sőt a veszteség az elhatárolások miatt még a társasági adót sem csökkentette ezekben az években, ráadásul a veszteség-elhatárolási időszak lejáratát miatt még késleltetett hatása is korlátozott volt. A kvázisfiskális beruházáshoz (erőműépítés Bős-Nagy-Marosnán) és a lakásépítési hitelek kamatkedvezményéhez kapcsolódó egyszeri kiadást is az érintett beruházások megvalósításának éveire érdemes szétteríteni. Eltér az előzőektől a nagyrészt katonai eszközökkel megvalósuló orosz adósságtörlesztés esete, ahol a problémát a rendszertelen időközökben megvalósuló törlesztés és az emiatt ingadozó védelmi kiadás és fizetésimérleg-hiány okozza. Rendes esetben a törlesztés – és az azzal fedezett védelmi kiadás – több évre egyenletesen eloszlott volna, de mivel a fizetési mérleget sem korrigáljuk ezzel az ingadozással, ezért konzisztens módon a deficitet sem változtattuk. Ezt az ingadozó kiadást az átmeneti hatások előrevetített módon történő kiszűrése során korrigáljuk (lásd 4.2.2. pont).

Amennyiben egyes vállalatok veszteségeit és beruházási célú hitelfelvételeit figyelembe vesszük az államháztartási hiány (és közvetett adósság) folyamatos kiegészítése révén, akkor ezzel konzisztens módon a vállalatoknál keletkező – közvetetten állami – adósság későbbi közvetlen állami adóssággá változását (adósságátvállalás, adósságrendezés) nem kell még egyszer a deficitben elszámolni.

c) Állami beruházások PPP formába történő kiszervezése

A beruházási tevékenység alaposabb vizsgálata annál is lényegesebb, hiszen gyakori, hogy bizonyos nem piaci jellegű (forgalomképtelen) állóeszközök felhalmozását formálisan a vállalati szektorban mutatják ki. A PPP forma esetében a magánberuházó felé az állam hosszú távú kötelezettséget vállal a törlesztés és kamat, időnként pedig a működtetés költségeinek folyamatos térítésére is.

Problémát jelenthet, hogy a „nem piaci” jelleg nem mindig ismerhető fel egyszerűen. Így például az autópálya-építéssel kapcsolatban (M1 és M5) kísérlet történt a kilencvenes évek közepén arra, hogy az állam a hálózat kiépítését – a távközléshez hasonlóan – a piaci szektornak adja át. A kísérlet sikertelen lett, mert kiderült, hogy az igénybevevőktől beszédhető díjakból a beruházások nem térülnek meg, így jelentős állami források szükségesek.²⁵ 2000-et követően azután a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztését állami vállalatok segítségével (NA Zrt. és ÁAK Zrt.) végezték. Ezzel a megoldással sem sikerült az útépitések kiszervezése, ezért fokozatosan megjelentek a magánvállalatokkal kötött PPP-szerződések is (M6, M8).

A kulturális beruházások területén is történt kísérlet előbb állami vállalat, majd PPP forma bevonására (2002–2004, Milenniumi Városcsopont Kulturális Tömb, jelenleg Művészetek Palotája). Hasonló PPP formában valósult meg a Budapest Aréna építése is (2001–2004). Ezek a beruházások később az ESA kormányzati beruházások közé kerültek.

2003 és 2009. szeptember között a PPP-konstrukciók véleményezésére tárcaközi bizottság működött, amelyben részt vett a KSH képviselője is. Ezt követően számos PPP-program indult, így például börtönépítések (2005–2008), diákotthonok építése és rekonstrukciója (2005–2009), tornatermek és tanuszodák építése (2005–2008), a schengeni követelményeknek megfelelő, egységes digitális rádiótávközlő rendszer kiépítése (2006–2007). Ezek a beruházások egy háromféle kockázatot vizsgáló statisztikai kritérium alapján vállalati beruházásnak minősültek.

²⁵ Az M1-es autópályát az állam visszavásárolta, az ehhez kapcsolódó állami garanciás hitel visszafizetése az Állami Autópálya Kezelő (ÁAK) Zrt. elszámolásában jelenik meg. Az Alföldi Koncessziós Autópálya (AKA) Zrt. koncessziójában levő M5-ös jövedelmezősége érdekében nagyon magas állami díjkompenzációra tartott igényt. A díjak racionalizálása és az M5-ös továbbépítése érdekében az ÁAK 2004-ben 40%-os részvénycsomagot és a fennmaradó részre vételi opciót vásárolt. Mindezt 2008-ban értékesítette.

Amint korábban említettük, a közgazdasági besorolásnál végső soron az számít, hogy egy állóeszköz speciálisan az államháztartás céljait szolgálja-e („közcélú-e”), illetve van-e privát piaca, vagyis szükség esetén könnyen értékesíthető-e. Ennek mérlegelése alapján az említett beruházásokkal az államháztartás beruházásait kiegészítettük. Ezzel párhuzamosan a későbbi rendelkezésre állási díjból kivontuk a törlesztésre szolgáló rész becsült összegét. (A kamat és a működtetési költség fedezete tehát a kiadások között maradt.)

Speciális esetet képez a *Gripen* vadászgépek beszerzése, amelyet a statisztikai és közgazdasági megközelítés azonos módon vesz figyelembe. Pénzforgalmi szemléletben tízéves bérleti díj kifizetésének formájában jelenik meg a vásárlás és az ahhoz kapcsolódó oktatási-képzési szolgáltatás. Az Eurostat katonai eszközök beszerzésére vonatkozó döntése értelmében statisztikai kiadásként a szállítás éveiben (2006–2007-ben) kell elszámolni, a szállítást megelőző években fizetett díjat előlegnek (finanszírozásnak) kell átminősíteni, majd a beérkezés utáni időszakban a bérleti díj egy részét törlesztésként (finanszírozásként) kell kivonni a pénzforgalmi kiadások közül. Ezt az ingadozó kiadást az előrevetített (*underlying*) deficit számítása (4.2.2. pont) során korrigáljuk.

d) Állami támogatások nyújtása „finanszírozás” formájában

A szektorok elhatárolásának b) pontban tárgyalt kérdése – az átsorolandó vállalatok finanszírozási megoldásain keresztül – részben átfedésben van a korrekciók következő nagy csoportjával, a vonal alatti (finanszírozási-pénzügyi műveletek) és vonal feletti (deficitet érintő) tételek újraklasszifikálásával.

Az állami döntésű „finanszírozásnak” kétféle forrása lehet. Az egyik lehetőség, hogy az államháztartás saját maga nyújt kölcsönt vagy kezességet (lásd 2.2.2. pont). A másik lehetőség, hogy pénzügyi tevékenységet végző állami tulajdonú szervezetek, holdingok, illetve állami támogatással privát intézmények végeznek ilyen tevékenységet. Az állami tulajdonú szervezetek vizsgálata abból a szempontból lényeges, hogy nagyobb lehetőségük van eladósodásra, pénzügyi eszközök értékesítésére, privatizációra. Nemzetközi tapasztalatok szerint ebben a körben a leginkább jellemző a kvázifiskális tevékenységek végzése, ami részben magában foglalhatja az előző pontban említett vállalati csoport veszteségének, beruházásának finanszírozását is.

Magyarországon a privatizációs szervezet (ÁPV Zrt.) statisztikai értelemben is a kormányzati szektor része volt, bár tevékenységének egy része csak vonal alatt (azaz finanszírozási műveletként) szerepelt mint befektetés, tulajdonosi kölcsön, vagy kezességnyújtás. Az ismétlődő reorganizációs kiadások, a veszteséges cégeknek (Malév, eröművek) nyújtott kezességek azonban inkább arra utalnak, hogy gyakran az állami vállalatok támogatásáról lehetett szó.

A kormányzat által eldöntött feladatokat finanszírozó tevékenysége miatt az MFB Zrt. becsült veszteségével is indokolt kiegészíteni a hiányt. Az MFB reorganizációs szerepe a kilencvenes években egy-egy alkalomra korlátozódott (Postabank tőkeemelése, Konzumbank felvásárlása). 2001-től az MFB kiterjesztette ezt a tevékenységét. Kimutatásaiban szétválasztotta a „stratégiai” (állami) feladatok és a saját kockázatra végrehajtott üzletek eredményét. A „stratégiai” tevékenység 2001-ben a teljes tevékenység 70%-át érte el, végül 2003 után ismét minimálisra csökkent. E tevékenység keretében az állami cégek reorganizációjára fordított összegeket egyedileg kellett vizsgálni abból a szempontból, hogy az MFB szerzett-e követelést vagy sem.

Az értékelési problémák miatt azonban nehezen vizsgálható kérdés, hogy az állami döntésű hitelnyújtások, „befektetések” esetében az állam vagy állami holding mennyiben szerzett pénzügyi követelést. Amennyiben nem szerzett követelést – például az útépitések és a sport korábbi finanszírozása esetében –, akkor az érintett kiadás a hiány részét jelentette. Más esetekben átvehető a számviteli értékelés, illetve saját becslés is készíthető arra vonatkozóan, hogy a kedvezményes hitelezési tevékenységnek (pl. agrárhitelezés) mekkora az a része, ami valószínűleg a hitelfeltevő támogatásának és egyben a hitelnyújtó veszteségének tekinthető. Hivatalos becslés készült arra vonatkozóan, hogy a szövetkezeti külső üzletrészek megvásárlása során mennyi követelést szerzett az MFB két cége, és a vételár követeléssel nem fedezett része milyen mértékű támogatást jelentett az eladók számára.²⁶ Az MFB követeléseket szerzett abban az esetben, amikor a

²⁶ A 2001-es vásárlási ár – kormányhatározat alapján – a külső üzletrészek 1992-es névértéke volt. Ez alacsony árnak tűnhet, a valóságban azonban azokban az esetekben, ahol a szövetkezetek jól működtek, és ezért a vásárlási ár ténylegesen alacsony, ott a szövetkezetek élhettek elővásárlási jogokkal. Ráadásul 2002-ben a vásárlást kiterjesztették a csőd-, felszámolási vagy végelszámolási eljárás alatt álló szövetkezetekre is.

reorganizáció a privatizációt megelőzően történt, de nem szerzett, amikor felszámolás előtt végezte azt (pl. konzervgyáraknál mindkettőre volt példa). A felsőoktatási hallgatók államilag garantált hitelei közelebb állnak a valódi finanszírozási művelethez, mert kamatát kormányrendelet úgy szabályozta, hogy a forrásköltségen túlmenően fedezze a működési költségeket, valamint a törlesztés nem teljesítéséből adódó kockázatot.²⁷

Sajátos volt a monetáris hatóság szerepét betöltő MNB helyzete is az elmúlt évtizedekben. Egyrészt a jegybank 1990-ig refinanszírozta az MFB elődjének tekinthető Állami Fejlesztési Intézet (ÁFI) által finanszírozott kvázifiskális beruházásokat (Jamburg, Bős-Nagymaros) és támogatásokat (állami alapjuttatás, államkölcsön). Mindezt a költségvetés 1990-ben átvállalta. A másik sajátos vonás az volt, hogy 1999-ig a nemzetközi gyakorlattól eltérően az MNB saját nevében vette fel az állam devizahiteleinek döntő részét, és azt a mérlegében tartotta. Az eredménykimutatása 1997 előtt csak tranzakciókat tartalmazott, a devizaleértékelődés hatásának ellentételezésére a mérlegben az állam által automatikusan nyújtott lejárat nélküli „nullás adósság” szolgált. (Ennek növekményét tévesen kvázifiskális deficitnek minősítette Markiewicz, 2001.) A devizaadósságot 1997-ben az ún. „adósságcsere” során a költségvetés egyező kondíciójú államkötvényekkel állította szembe és a nullás adósságot is a költségvetésnek nyújtott devizaadóssággá alakították át. A jegybanki eredménybefizetést azonban 1997-től torzította az, hogy háttérben részben az eszközök nettó felértékelődése állt – amit nem kellene bevételnek tekinteni, mégis részben ellensúlyozta a tranzakciókon elszenvedett veszteséget. Kiegészített mutatóinkat ezért korrigáltuk ezzel a hatással. Ez a torzítás 2003-tól szűnt meg, amikor az államháztartási törvény úgy módosult, hogy az MNB tranzakcióból származó eredményét előjelétől függetlenül figyelembe kell venni az államháztartás egyenlegében, míg az eredményben elszámolt ártértékelődés a kiegyenlítési tartalékon végzett műveletekhez hasonlóan csak finanszírozásnak tekinthető. A gyakorlatban az MNB eredménye egy év késéssel jelenik meg a deficitben vagy osztalékfizetés, vagy veszteségtérítés formájában. Kiegészített mutatónk ezzel szemben már adott évben elvégzi ezt a korrekciót.

A kormányzat kedvezményes feltételek nyújtásával támogathatja a privát szektor által nyújtott hitelezést is, például a lakásépítések növelése érdekében. Miközben a költségvetés növelheti így adott időszak lakossági beruházásait, addig a kiadásként megjelenő kamattámogatás szétterül a teljes hitelidőszakra. Ez a szétterített kiadás a PPP-k kiszűrésének mintájára elvben „tőkésíthető” lenne az időszak elejére, azonban nehezen becsülhető, hogy a kamattámogatás mennyiben növelte a lakásberuházást (Hornok et al., 2008), és mennyiben volt „talált pénz”.²⁸

e) Pénzforgalmi elszámolások torzítása

A következőkben a pénzforgalmi elszámolások korrekcióinak azzal a körével foglalkozunk, amely az előző pontokból kimaradt, tehát a kvázifiskális veszteségeket utólag finanszírozó tőkefinanszírozások, vagy a PPP formában felvett hitel törlesztésének kérdését nem fogjuk itt ismételten tárgyalni. Ebben a körben a korrekcióinkat a forrásátadás vizsgálatára alapozzuk. Ennek értelmében vonal feletti államháztartási kiadást (vagy bevételt) abban az időpontban számolunk el: amikor az *a kedvezményezett magatartása szempontjából* bevétel (vagy kiadás). Mindez nem esik feltétlenül egybe azzal, hogy azt a statisztika mikor jeleníti meg kiadásként (vagy bevételként).

1. Látszólagos megtakarítást jelenthet egyes folyó vállalati támogatások, árkiegészítések ütemezésének eltérítése a szokásostól, aminek hatását a deficitben vissza kell korrigálni.²⁹

²⁷ Ez a kockázat a piaci feltételekhez képest alacsonyabb, hiszen a rendelet a behajtással az adóhatóságot bírta meg. Mivel azonban 2001–2003 között a kamatszámításnál átmenetileg nem kellett figyelembe venni a kockázati részt és a működés fedezetét, ezért e kamatkedvezményt támogatásként kell elszámolni.

²⁸ A lakásépítési kedvezmények jelentős szűkítése a lakásépítésre csekély hatást gyakorolt, a forinthelek csökkentek ugyan, a devizahitelek azonban növekedni kezdtek.

²⁹ A korrekciót nem kell elvégezni akkor, ha az adott vállalatot a kvázifiskális kiegyenlítésnél is figyelembe vesszük, hiszen ebben az esetben azok nagyobb hiányát automatikusan elszámoljuk.

2. Az áfavisszatérítés időleges előrehozása avagy késleltetése szempontjából sem az számít, hogy ez a költségvetés egyenlegében mit eredményez, hanem az, hogy a kedvezményezett magatartását mindez befolyásolja-e, avagy pusztán úgy tekinthető, mintha rövid lejáratú hitelt adna vagy kapna.³⁰
3. Az eredményszámla statisztikával összhangban célszerű korrigálni a pénzforgalmi kamatkiadást és kamatbevételt a felhalmozott kamattal. A pénzforgalmi kiadás ingadozását eredményezheti például az, ha a finanszírozásban változik az éven belüli papírok aránya, és ezt a felhalmozott kamat visszakorrigálja.
4. Ezzel szemben a lakosság esetében nem korrigáljuk a pénzforgalmi számokat – például a 13. havi bér kifizetésének egy hónappal történő eltolását –, mivel bizonytalan az, hogy ez hogyan hat a lakosság viselkedésére. A lakosság rendelkezésre álló jövedelmét érő fiskális változtatásokat pénzforgalomban vizsgáljuk annak érdekében, hogy az első körben jelentkező hatás (a „sokk” mértéke) tisztán megragadható legyen. Tehetnénk azt is, hogy alkalmazzuk az eredmény-számla „simítást”, de akkor minden egyszeri tételt is korrigálnunk kellene. Az ilyen típusú *ad hoc* korrekciók mintegy megelőlegeznék azt, amit a lakosság viselkedésétől elvben várhatnánk, nevezetesen, hogy pénzforgalmi eltolások-ra és egyszeri tételekre ne reagáljon úgy, mint a rendszeres jövedelmeire. Ezzel szemben empirikus kérdés az, hogy a lakosság mekkora része reagál ilyen módon, és mekkora része viselkedik rövidlátó/likviditáskorlátozott módon.³¹ Ezt célszerűbb egy modellben kezelni, amely kiindulásként (az első körben jelentkező hatás számszerűsítése céljából) a tisztátalan pénzforgalmi számokra támaszkodik.
5. A pénzforgalmi adatok felhasználását bonyolítja az előlegek és előfinanszírozás kérdése. Így például a 2005-ben nyújtott agrártámogatás felének megfelelő összeget a jogosultak már 2004-ben igénybe vehettek. A pénzintézetek ugyanis a támogatási okirat alapján faktorálás formájában előfinanszírozást nyújthattak. A kedvezményezettek szempontjából tehát a támogatás részben már 2004-ben effektív volt. Ellentétes példa a tb 1998-as gyógyszer-támogatási kiadása, mivel a pénzforgalmi számla kiadást utólag megemelték a zárszámadásban a decemberi gyógyszerelőleggel (GDP 0,1%). Az elszámolás ezzel aszimmetrikussá vált, az 1997 végén 1998-ra nyújtott előleget ugyanis éppúgy 1998 terhére számolták el, mint az 1998 végén 1999-re nyújtott előleget. Ennek korrekciója érdekében a zárszámadásban szereplő kiadással szemben a pénzforgalmi kiadást vettük alapul.
6. Sem a pénzforgalmi, sem az eredményszámla kiadások között nem szerepeltek 2003–2004-ben azok az összegek, amelyeket a költségvetés csak utólag térített meg a gyorsforgalmi úthálózatot építő vállalatok részére.³² Annak érdekében, hogy ezt a torzítást kiszűrjük, a teljes beruházási kiadást arányosítva becslést készítettünk arra vonatkozóan, hogy az egyes építési szakaszoknál mekkora lehetett a halasztott fizetés.
7. A költségvetési pénzforgalmi kiadásokat korrigáltuk a 2000 végén letéti számlára kifizetett csaknem 60 milliárd forinttal úgy, hogy a kiadásokat akkor vettük számításba, amikor a következő években kiadást teljesítettek a letéti számláról. Hasonlóképpen korrigáltuk a kiadásokat a 2002 végén alapítványi számlára átutalt 26 milliárd forinttal, amit 2003 során fizettek ki kárpótlásként.³³
8. A pénzforgalmi kiadást indokolt kiegészíteni a pénzügyi eszközökben teljesített kiadásokkal is. Erre volt példa a kilencvenes években a kárpótlási jegy átadásának formájában megvalósuló lakossági transzfer. A kárpótlási jegy értéke azonban nem állapítható meg, mert egyidejűleg – a felhasználási formától függően – többféle árfolyama volt.

³⁰ Ennek gyakorlati jelentőségét az adja, hogy a visszatérítés ütemezésénél – a törvényes határidőkön belül – a kezdeményező fél az adóhatóság. A múltban ez különösen az év végén jelentett eltérést a pénzforgalmi elszámolásokban. Mivel korábban az ESA-módszertan hazai alkalmazása eredményszámla szintű korrigált (egy, ill. két hónappal elcsúsztatott) pénzforgalmi számokat választotta, ezért az ütemezéssel változtatni lehetett az ESA-deficitet is. Néhány napos-hetes csúszás nyilvánvalóan nem érintette a vállalatok beruházási döntéseit, a több hónapos csúszásnál azonban ez nem feltétlenül igaz. Az egyszerűség kedvéért úgy tekintettük, hogy a visszatérítés késleltetése csak elhanyagolható mértékben hatott a vállalati döntésekre.

³¹ Így például a 13. havi bér egyhavi eltolása semmi hatással nem lehetett az olyan háztartások fogyasztására, amelyeknek voltak betétei, illetve hitelhez jutottak. Azoknál a háztartásoknál azonban, ahol ilyen források nem álltak rendelkezésre, ott a fogyasztás visszafogott maradhatott, és csak a következő hónapban nőtt meg.

³² A 2003. évi költségvetési törvény lehetővé tette, hogy ezen a jogcímen a 2004. évi kifizetésre 120 milliárd forint kötelezettséget, 2005-re pedig 80 milliárd forint kötelezettséget vállalhasson az érintett tárca (GKM). Az utak részben úgy épültek, hogy számlát csak halasztva állítottak ki, így eredményszámla szinten sem lehetett e tételeket elszámolni.

³³ Hasonló kifizetői szerepet töltött be 1996-ig az ÁFI is. Mivel általában kevesebbet adott tovább, mint amennyi térítést kapott a költségvetéstől, a maradványt 1996-ban befizette, és a hiányt ezzel korrigáltuk.

9. A pénzforgalmi kiadást – amennyiben megfelelő adat rendelkezésre áll – ki kellene egészíteni a lejárt szállítói tartozások állományának változásával is. Így például 2009-ben az áruk és szolgáltatások kifizetéseknek lassítása miatt a költségvetés szállítói állománya hozzávetőlegesen a GDP 0,2 százalékával nöhetett, ami a lejárt tartozások növekedésével is járhatott.
10. A dohánytermékek jövedéki adójánál ingadozást okozhat, hogy esetenként az emelések olyan mértékűek, hogy a forgalmazóknak érdemes nagyobb mennyiségű zárjegy vásárlását előrehozni, és azt fokozatosan használni fel a következő időszakban. Az előrehozást finanszírozásnak tekintve kiszűrtük a pénzforgalmi bevételből, ennek megfelelően 2009 és 2010 között, illetve 2010 és 2011 között átcsoportosítást végeztünk.

2.2.4. Korrekció a nyugdíjreform hatásával

A kiegészített deficit kiszámítása érdekében a hivatalos bevételeket korrigálni kell a nyugdíjreform hatásával [az indoklást bővebben lásd a 2.1.1. C) pontban]. A nyugdíjreform miatt ugyanis a tökefedezeti magánnyugdíjrendszerbe átlépők 1998-tól a tb helyett magánpénztárakba fizetik a járulékuk egy részét. Ennek összegével kapcsolatban megbízható adatokkal rendelkezünk a magánpénztárak kimutatásaiból. Ellenőrző számításként felhasználhatjuk azt a részleges járulékbefizetést, amelyet az átlépők továbbra is a tb-nek fizetnek, hiszen ez a járulékkulcsok alapján arányosítható a magánpénztárba fizetett járulék összegével. Ennél a korrekciónál eltérés van a kiegészített deficit és a finanszírozási igény között. A nyugdíjreform hatásával ugyanis nem kell korrigálni a nettó pénzügyi eszközök változását mutató kiegészített finanszírozási igényt. Mivel azonban a 2011. évi visszalépés aránya nagyon magas volt, a korrekció jelentősége minimális lett. (Az egyszeri tökebevétel ugyanis a kiegészített finanszírozási igény mutatójában visszafelé szétterítettük, mintha ez a járulékbefizetés soha nem is esett volna ki.)

2.2.5. A pénzforgalom további korrekciói

A nyugdíjreform hatásának korrekciója mellett további eltérést jelent a kiegészített deficit és a kiegészített finanszírozási igény között, hogy a kérdésfeltevés eltéréseiből adódóan a pénzforgalmi számok korrekciói is különbözőek lehetnek. A forrásátadást mutató kiegészített deficit egy korrigált pénzforgalmi szemléletre épül, ezzel szemben a kiegészített finanszírozási igény meghatározása a kiegészített nettó pénzügyi eszközök változásából indul ki, amely elvben az eredményszemléletű elszámolásokkal konzisztens. Az eredményszemlélet alkalmazásának gyakorlati problémái (pl. szja-viszszatérítések, egyes előlegek, utólagos fizetések korrekciójának elmaradása) miatt azonban egyelőre a kiegészített finanszírozási igény esetében is a kiegészített deficitnél [lásd a 2.2.3. e) pont] végrehajtott korrekciókat követjük. A társasági veszteségek elhatárolásának pénzforgalmi adóbevételre gyakorolt hatásával is csak egy későbbi lépésben, a ciklikus igazításnál korrigálunk.

Amint a 2.1.1. D) pontban említettük, a társasági veszteségek elhatárolása torzíthatja a kiegészített finanszírozási igény mértékét. Ennek az oka, hogy a legtöbb országban (így Magyarországon is) aszimmetrikusan működik a társasági adózás. Ez azt jelenti, hogy a vállalatok nyereséges fele befizeti a társasági adót, viszont a veszteséges vállalatok nem kapnak „negatív adónak” megfelelő transzfert, hanem veszteségüket elhatárolva a következő évek adófizetési kötelezettségét csökkenthetik. Ez részben feltételes jellegű, hiszen számos vállalat időközben megszűnt, ráadásul az elhatárolás a múltban csak bizonyos ideig volt alkalmazható.

E hatás számszerűsítésével kapcsolatban komoly értékelési problémát jelent egyrészt, hogy negatív adóalapról van szó, így a későbbi adókulcsváltozások a negatív adó mértékét érintik. Másrészt a feltételeesség miatt is nehezen becsülhető, hogy ténylegesen mekkora jövőbeli adófizetési kötelezettséget (adóalapot) csökkentő követelés van az adózóknak. Egyszerű közelítésként képezhető egy időszak egészére vonatkozó átlag, amely azt mutatja, hogy az egyes években elhatárolt veszteségnek mekkora hányada csökkentette az adóalapot, illetve görgettek tovább a következő évekre. Ennek alapján az újonnan keletkező veszteség kettébontható egy feltételezhetően megszűnő és egy feltételezhetően igénybe veendő követelésre. Ez utóbbi az aktuális adókulccsal negatív adóként elszámolható, miközben ezzel párhuzamosan adott években igénybe vett adóalap-csökkentés hatása kiszűrendő (P. Kiss et al., 2009).

A kiegészített nettó pénzügyi vagyón változását vizsgáló megközelítésben (kiegészített finanszírozási igény) a negatív adóval és annak elnyújtott „törlesztésével” történő korrekció indokolt lenne, ha mértéke nem volna bizonytalan.³⁴ Más kérdés azonban, hogy van-e ennek gazdasági hatása, más szóval a kiegészített finanszírozási igény mellett a kiegészített deficitet is kell-e korrigálni. Amennyiben a veszteséges vállalatok likviditáskorlátosak, vagyis nem mindegy, hogy pénzforgalmilag mikor érvényesíthetik az állammal szembeni követelésüket, akkor nem lehet korrigálni. Ha azonban a veszteség átmeneti jellegű, és új vállalat beruházásaihoz, termelésének felfutásához köthető, akkor a pénzforgalmi kifizetés időpontjának gazdasági hatása nincsen. Mivel azt feltételeztük, hogy ez utóbbi veszteség súlya kisebb, ezért a veszteséghatárolás révén keletkező követelés gazdasági hatásától eltekintettünk, vagyis a kiegészített deficitet nem korrigáltuk a „negatív adóval”.

³⁴ Az adatok alapján a 2006-ig összegzett elhatárolt veszteség 53%-a veszett el, vagyis sem 2006-ig nem érvényesítették, sem a 2006-ban elismert záró állományban nem jelennek meg (P. Kiss et al., 2009). A frissebb adatok alapján azonban már 67% az elveszett rész aránya (P. Kiss-Reppa, 2010).

3. A fiskális impulzus

A fiskális impulzus mutatója arra keres választ, hogy fiskális oldalról véve mekkora „hatás” indul a gazdaság felé (*fiscal impulse*, IMF)^x. Ezzel szemben a fiskális (vagy keresleti) hatás azt mutatja, hogy ezen impulzusból eredően ténylegesen mekkora gazdaságra gyakorolt hatás jelentkezik (*fiscal impact*). Habár a gazdaságra gyakorolt tényleges hatás nehezen számszerűsíthető, a fiskális impulzus azonosítása ehhez fontos közbülső lépést jelent. Az impulzus meghatározása során éppen ezért nem célszerű szem elől téveszteni a feltételezhető gazdasági hatás szempontjait sem. A továbbiakban ezeket az összefüggéseket tárgyaljuk.

3.1. A GAZDASÁGI HATÁS SZEMPONTJÁBÓL AZ IMPULZUS SZERKEZETE SZÁMÍT

A gazdasági folyamatok és a különböző fiskális bevételek és kiadások között számos kölcsönhatás van, ezért rendkívül nehéz a gazdasági hatás becslése.³⁵ A CBO és az IMF hangsúlyozza, hogy bármilyen korrigált egyenlegmutató változása (impulzus) csak pontatlanul ragadhatja meg a gazdasági hatást, hiszen azt a gazdasági szereplők várakozásait is tükröző munkavégzési, fogyasztási és beruházási döntései határozzák meg.^{xi} Empirikus vizsgálatok alátámasztják, hogy a különböző egyenlegmutatók változásai – mint közbülső impulzusmutatók – nem alkalmasak a gazdasági hatás közelítésére, bár a ciklus hatásával korrigáló mutatók néha jobb becslést adhatnak a teljes deficithez képest (Krogstrup, 2002). A fiskális hatást ugyanis a *bevételek-kiadások szerkezet alakulása* határozza meg, hiszen a szerkezet változásának a különböző kiadások és adónemek eltérő hatásán keresztül akkor is van gazdasági (növekedési, inflációs) hatása, ha egy egyenleg típusú mutató változása a fiskális impulzust változatlanul is mutatja.³⁶ A deficit szempontjából egy adócsökkentést ellensúlyozhat a beruházási kiadás ugyanakkora visszafogása, az aggregált keresletre gyakorolt hatásuk azonban nem lesz egyenlő mértékű. Az állóeszköz vásárlásának ugyanis közvetlen hatása van az aggregált keresletre, az adócsökkentés ezzel szemben csak közvetett hatással van a fogyasztásra, így nem automatikusan ugyanolyan mértékben növeli a keresletet.

Az IMF szerint a deficit változása az *első körben jelentkező* impulzussal azonosítható, ami a gazdasági szereplők rendelkezésre álló jövedelmét változtatja.^{xii} Az egyenleg elmozdulásaként kiszámított fiskális impulzus azonban csak nagyon hozzávetőleges információt hordoz a „sokkot” illetően – általában csak akkor jó közelítés, ha a szerkezet nagyjából arányosan változik.³⁷ Előfordultak ugyanakkor olyan esetek, amikor az egyenleg viszonylagos változatlansága jelentős szerkezetbeli elmozdulást takart, pl. 2003-ban a lakossági jövedelmek felé jelentősen lazító fiskális politika az állami beruházásokat visszafogta. Az MNB NEM-modelljével végzett szimulációk is azt mutatják, hogy a különböző bevételi és kiadási intézkedések nagyon különböző inflációs és multiplikátor-hatással járnak, vagyis az impulzus szerkezete a meghatározó (Horváth et al., 2006).

A Horváth et al. (2006) által alkalmazott csoportosítás alapján a fiskális sokkokat négy csoportba sorolhatjuk, és azt egy ötödikkel is kiegészíthetjük.

1. Gyakran a legnagyobb jelentőségű a lakosság felé megvalósuló impulzus, ami a lakosság rendelkezésre álló jövedelmének változásán keresztül hat az aggregált keresletre, ezért érdemes kiemelni (esetleg zárójelben szerepeltetni). Ez az impulzus egyenlő az állami bérek és pénzbeni transzferek összegével, levonva ebből az szja és járulékok összegét. Az egyszerűség kedvéért ideszámíthatjuk még a lakossági tőke-transzfert (lakásépítés) is. Természetesen ez az impulzus is

³⁵ Egyrészt a keresletre gyakorolt hatás mellett kínálati hatás is jelentkezhet (Pete-Szilágyi, 2006). Másrészt különbséget tehetünk a fiskális politika ún. *impact effect*-je és végső hatása között. (Blanchard, 1990) Előbbi a fiskális politika hatása adott jövedelem, kamat és árfolyam mellett, utóbbi figyelembe veszi a változók általános egyensúlyi alkalmazkodását is. (Egy kiadási sokk érintheti a kibocsátást anélkül, hogy a kamatra, árfolyamra hatással lenne, vagy fordítva, függően a munkapiactól, monetáris politikai reakciótól, árfolyamrendszerrel.)

³⁶ A különböző tételek (pl. indirekt adók) nagyon különböző inflációs hatásáról lásd Henry et al. (2004) és Horváth et al. (2006).

³⁷ Lásd P. Kiss, 2002b, 2003a, 2003b.

csak részleteiben értelmezhető, hiszen eltérő hatása lehet a transzferek változtatásának (jövedelemre gyakorolt hatás), valamint a jövedelemadók és járulékok csökkentésének, illetve az állami bérek létszámleépítésen keresztüli csökkentésének (jövedelmi és munkapiaci hatás).

2. Jegybanki szempontból a fiskális sokkok kiemelt fontosságú csoportjába tartoznak a magánszektor által fizetett indirekt adók (áfa, jövedéki adók), ártámogatások és állami szolgáltatások térítési díjainak változtatásai, árszabályozás (hatósági árak), amelyek közvetlenül hatnak az árakra.
3. A termékipiacon ható sokkok között szerepel a kormányzati vásárlások és beruházások sokkja. Ezt csökkenteni kell azonban a reáleszközök eladásából származó bevétellel, valamint e kiadások áfatartalmával
4. A gazdaság kínálati oldalán jelentkező sokkok körét a szokásosnál szűkebbre véve azt a vállalati impulzusra szűkítjük, amelyet a vállalati támogatások és jövedelemadó különbségeként határozunk meg. Azonban, amint a 2.2.3. b) pontban láttuk, ez a kategória tartalmazza az állami vállalatok támogatását, kiegészítve az eladósodással fedezett finanszírozási szükséglettel (működési hiány és beruházás). Amennyiben ezen vállalatokkal nem nettó értelemben egészítjük ki a deficitet, hanem bruttó módon vesszük figyelembe, akkor megjelenik egy értékesítési árbevétel és egy ezt meghaladó dologi és bérkiadás is, vagyis ezzel a többletinformációval a lakossági csatorna tovább pontosítható.
5. A külföldi transzferek egyenlege a fizetési mérleget érinti. Ide elsősorban az EU-tól kapott folyó és tőketranszfereknek és az EU felé teljesített befizetésnek az egyenlegét számítjuk.

Összességében megállapítható, hogy az aggregált fiskális impulzus mellett szükséges bemutatni egyes, aggregált hatástól nagyon eltérően alakuló csatornák hatását, például a lakossági csatornáét, vagy a nemzetgazdasági aggregált keresletre közvetlenül ható állami vásárlások hatását.

3.2. AZ IMPULZUSBAN NE SZEREPELJENEK A HATÁSSAL NEM BÍRÓ TÉTELEK

Korábban hangsúlyoztuk, hogy a deficit szintjén végzett korrekciók célja olyan mutató előállítását volt, amely az első körben jelentkező fiskális impulzust megragadja. Ezt a fiskális impulzus típusú mutatót korábban az egyszerűség kedvéért keresleti hatásnak neveztük. A pontosság érdekében most különbséget teszünk az első körben jelentkező fiskális impulzus és annak aggregált nemzetgazdasági keresletre gyakorolt hatása között.

Az államháztartási egyenlegben átmenetileg jelentkező hatások egy része a gazdasági ciklussal, más része egyéb – nem ciklikus – tényezők (pl. intézkedések, infláció) hatásával függ össze. Az impulzus meghatározása szempontjából eldöntendő kérdés, hogy ezen átmeneti tényezők esetében feltételezhető-e szignifikáns gazdasági hatás vagy sem. Amennyiben ugyanis nincsen ilyen hatás, az impulzust érdemes ezektől a tételektől megtisztítani. Amint a 2. fejezetben láttuk, a kiegészített deficit meghatározásánál éppen erre törekedtünk, ahogy a CBO alternatív mutatója is hasonló korrekciókra épül. Mindkét módszer arra koncentrál, hogy egy adott tételnek van-e érzékelhető hatása a gazdasági szereplők viselkedésére, beruházási és fogyasztási döntéseire, nem pedig arra, hogy van-e hatása az államháztartás nettó vagyonára. Ennek a kritériumnak megfelelően átmeneti tételnek minősíthető a tőkejövedelmek utáni adóbevétel ingadozása, az államháztartás nettó kamatkiaadásán belül az inflációt kompenzáló rész változása, a bevételek és kiadások időzítésének hatása, az állami beruházások PPP formában történő szétterítése és az állami vállalatok veszteségének utólagos megtérítése.^{xiii} Amint említettük, a nemzeti számlák elszámolásaiban ezeket a tényezőket jelentős részben nem korrigálják, például számos kvázifiskális tevékenységet végző vállalat és PPP-beruházás a vállalati elszámolások közé kerül. Ezért a fiskális sokkokra koncentrálnó szimulációk (Horváth et al., 2006; Hornok et al., 2008), valamint a kifejezetten a privát szektorra összpontosító elemzések (Gál, 2007; Munkácsi, 2009) az MNB által korrigált adatokat vizsgálják.

Annak eldöntése, hogy mely tételeknek van érzékelhető hatása, függ attól is, hogy milyen kapcsolatot tételezünk fel a jövedelem és fogyasztás között (lásd 3. keretes írás). Ha feltételezzük például, hogy a jövedelemtulajdonosoknak nincsenek likviditáskorlátai és előrelátásuk két-három évre terjed ki, akkor az átmeneti tételek kiszűrése érdekében alkalmazható az átlagolás módszere (Blanchard, 1990). A feltételezés realitása mellett e módszerrel kapcsolatban az is gyakorlati nehézséget jelent, hogy mennyire megbízhatóan lehet a bevételeket és kiadásokat két-három évre előre jelezni.

Az impulzus meghatározásánál elsősorban azokkal a tételekkel korrigálunk, amelyek hatása nem szignifikáns. Így például, ahogy említettük, a tőkefedezeti nyugdíjrendszerre való áttérés miatt bekövetkező hiánynövekedés – bár az államháztartás nettó pénzügyi vagyonát rontja – nincs hatással a keresletre. Az IMF álláspontja szerint a reformról – bizonyos esetektől eltekintve – feltételezhetjük, hogy semleges hatású, vagyis a fiskális impulzust ezzel korrigálni kell.^{xiv}

3. keretes írás

A jövedelem és a fogyasztás kapcsolata

A fogyasztásra gyakorolt feltételezett hatást illetően több modell létezik. A legegyszerűbb feltételezés szerint a fogyasztás azonnal alkalmazkodik a mindenkor jövedelemhez, vagyis az állami adók és transzferek közvetlen hatással vannak a lakosság keresletére (fiskális impulzus egyenlő a keresleti hatással). Ezzel szemben a fogyasztás simítását is lehet feltételezni a teljes életciklus vagy egy hosszabb időszak átlaga alatt elérhető jövedelem alapján (fiskális impulzus nagyobb a keresleti hatáshoz). Szélsőséges esetben az adócsökkentés és az emiatt növekvő államadósság semleges hatású is lehet (fiskális impulzus nulla keresleti hatással). Az egyik magyarázat erre az „örök életű” családok fogyasztásimításából levezethető Ricardói ekvivalencia, a másik a lakosság heterogén jövedelmi csoportjai alapján feltételezett semlegesítő (hitelezési, megtakarítási) mechanizmusok fokozatos kibontakozása. (Mankiw, 2000; Hayashi, 1987) Kis nyitott gazdaságokban a heterogén jövedelmi csoportok bekapcsolása a modellekbe azt eredményezi, hogy egy fiskális sokk a relatív árakat is megváltoztatja, és egy átmeneti sokknak is lehet permanens hatása a reálárfolyamra és a reálgazdaságra. Egy ilyen modell (Matsen et al., 2005) szerint az átmeneti adócsökkentés a fogyasztást hosszú távon is csökkentheti, ezzel párhuzamosan a belföldi termékek iránti keresletet és a munkakínálatot növeli. Egy átmeneti kiadás szintén növeli a munkakínálatot és a belföldi termelést mind rövid, mind hosszú távon. Rövid távon a likviditáskorlátozott háztartások fogyasztása nő, ezzel szemben a magasabb jövedelmű (megtakarító) háztartások fogyasztása csökken, és a két hatás eredője bizonytalan. Ezek a modellek ugyanakkor nem foglalkoznak azzal a hatással, hogy a lakossági hitelezés trendszerű bővülése esetén a likviditáskorlátozott háztartások aránya csökken.

Amint láttuk, a nominális kamatokban foglalt inflációs kompenzáció esetében szintén az volt a feltételezés, hogy annak nincsen hatása. Az államháztartás hitelezői azt „előtörlesztésnek” minősítik. Blanchard (1990) ezért olyan operacionális mutatót javasolt, amely csak a reálkamat-kiadásokat tartalmazza. Ennek kiszámítása során azonban nem az adott időpontbeli inflációval korrigál, hanem a következő évekre rendelkezésre álló vagy előrejelzett kamatszintet deflálja a következő évek várt inflációjával. Ez az átlagoláson alapuló simítás például olyan esetekben hasznos, amikor az infláció erősen ingadozik (pl. meglepetés infláció). Amennyiben azonban az inflációs kompenzáció ingadozásának nincsen hatása, akkor a reálkamatok ingadozása sem valószínű. Amennyiben ezt is átlagolással simítjuk, akkor az éves változás viszonylag kis-mértékű marad. Ha pedig ez a hatás nem olyan jelentős, akkor az egyszerűség kedvéért a teljes kamatkiadás kihagyható a számításból, vagyis elegendő az elsődleges tételek elmozdulására koncentrálni.

Széles körben elterjedt megközelítés szerint (Európai Bizottság^{xv}, CBO^{xvi}) a gazdaságra gyakorolt hatás számszerűsítése során elegendő a diszkrecionális intézkedések hatására, azaz a *fiskális politika* irányára összpontosítani (*demand impact of fiscal policy, fiscal stimulus*). Ebben a szemléletben a teljes hatáson belül a gazdasági ciklussal összefüggő hatás figyelmen kívül hagyható.

Mi azonban azt a megközelítést választottuk, amely a fiskális politika diszkrecionális és automatikus stabilizátorokon keresztüli hatását együttesen vizsgálja. E módszerrel megragadható a teljes fiskális hatás, és azok a jellemző hibaforrások is elkerülhetőek, amelyek a diszkrecionális és automatikus hatások szétválasztása során jelentkeznek. A különbségtétel nehézségeit a következő fejezetben és a mellékletben tárgyaljuk.

4. Átmeneti hatásoktól szűrt deficit

Az átmeneti hatások kiszűrése révén egyrészt az vizsgálható, hogy a fiskális pozíció tartós komponense középtávon mennyiben járul hozzá a nemzetgazdasági megtakarítás-felhalmozási pálya és a külső egyensúly fenntarthatóságához. Az IMF szerint a deficitet érintő átmeneti hatások eltávolítása révén a fiskális politika középtávú orientációját lehet megközelíteni.^{xvii} Másrészt e mutatónak a középtávú fiskális céltól (MTO) vett távolság felmérése lehet a célja. Az MTO-tól vett távolság mérése érdekében az úgynevezett strukturális deficitet úgy határozta meg az EU, hogy az átmeneti intézkedések hatását kivonja a ciklikusan igazított egyenlegről (CAB).³⁸

A tapasztalatok szerint a strukturális deficit hagyományos formájában legfeljebb a fiskális célokkal (MTO) való összevetésre alkalmas. A mutató szokásos kiszámításakor ugyanis a középtávú kitekintés csak korlátozottan valósítható meg (a hosszabb távú előretekintés pedig teljesen hiányzik). A mutató ugyanis arra a kérdésre ad választ, hogy mennyi lenne az aktuális deficit, ha abból az átmeneti tételeket levonnánk, ezt azonban olyan módon teszi, hogy az átmeneti komponens meghatározását „visszatekintő” módon végzi el. Ebből adódóan az évente újrabecsült tartós fiskális pozíciót a tényszámok jelentősen változtathatják.

- A tapasztalatok szerint jelentős revíziókhoz vezethet a gazdasági ciklus hatásának a folyamatosan frissülő tényadatokra alapuló becslése is. A ciklus trend alapon végzett szűrése formálisan lehet előre tekintő, hiszen a tényidőszakot gyakran hosszabbítják meg egy előrejelzéssel. Utólag azonban kimutatható, hogy egy ciklikus fellendülést sok esetben egy kedvező növekedési trenddel azonosítottak, vagyis előre vetítették folytatódását (Forni–Momigliano, 2004). Rövid idősorok esetén egy fiskális expanzió is felfelé torzíthatja a növekedési trendről kialakult képet (Hornok et al., 2008).
- A ciklikus igazítással nem szűrhető ki a tőkejövedelmek utáni volatilis adóbevétel, mert a ciklikus igazítás nem veszi figyelembe az eszközárak alakulását (Girouard–Price, 2004). Az eszközárak ingadozása más módszerrel is nehezen szűrhető ki, mert az egyensúlyi eszközár nem ismert, és a múltbeli adatokra támaszkodó becslés nem feltétlenül van összhangban a jelenlegi körülményekkel (adórendszer, befektetői viselkedés) (Eschenbach–Schuknecht, 2002). Az Egyesült Királyságban ugyanakkor a ciklikus igazítás kiegészítésére, az eszközárak igazítására is módszert dolgoztak ki a kincstárban (Farrington et al., 2008).
- Két OECD-tanulmány (Girouard–Price, 2004, Koen–van den Noord, 2005) a deficitet javító átmeneti intézkedések egyedi szintű azonosításából indult ki (4. keretes írás). Ezen a kategórián belül különbséget tettek az államháztartás nettó vagyonát érintő és az azt nem érintő intézkedések között.^{xviii} Ez utóbbiakat minősítették kreatív könyvelésnek.³⁹
- A legújabb OECD-tanulmány (Journard et al., 2008) nem csupán a javító hatással és nem is az egyedi intézkedések azonosításával foglalkozik, hanem összevont megközelítést alkalmazva a nettó tőketranszfer idősorának kisimítása révén próbálja kiszűrni az átmeneti intézkedéseket. Nem csupán kiszűri tehát a kiugró értékeket, hanem azt a becsült trend szét is teríti, ami kedvező ugyan, de az egyedi információk hiányában pontatlan lehet.⁴⁰ Probléma továbbá, hogy a szű-

³⁸ A 2005-ben felülvizsgált Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) nemcsak az MTO definíciójánál ír elő korrekciót az átmeneti tételekkel, hanem az éves deficitcsökkentés esetében is annak érdekében, hogy az összevethető legyen az elvárt (GDP 0,5%-os) minimális mértékkel.

³⁹ A szerzők az OECD mellett még hét olyan OECD-tagországot említene meg, amelyek a hagyományos deficithez saját korrekciókat is alkalmaznak.

⁴⁰ Az egyedi elemzés kiszűr ugyan tőkeműveleteket, de a kiszűrt értéket nem teríti szét, vagyis a megfelelő folyó tételeket nem korrigálja. Pedig az utólagos veszteségtérítés kiszűrése mellett meg kellene emelni a korábbi időszak folyó vállalati támogatásait egy imputált összeggel (Momigliano–Rizza, 2007). Ugyanígy, a jövőbeli fizetési kötelezettség átvétele fejében kapott tőkebevétel kiszűrése konzisztens módon azt is jelenti, hogy előre felé ezt a folyó kiadást is korrigálni kell. Egyedi információk alapján tehát megfelelő összeg megfelelő időszakra szétteríthető. Az összevont módszer a HP-filter révén úgy szűri ki a kiugró értéket, hogy azt a trend korrekciójával teríti szét. Ebben az összevont megközelítésben természetesen sem az nem azonosítható, hogy melyik folyó tételeket kellene korrigálni, sem az, hogy milyen hosszú időszakra, illetve visszafelé, vagy előre felé kellene korrekciót végezni.

rést ki kellene terjeszteni a nettó beruházásra is. Egyrészt a PPP-kiszervezések és a reáleszközök értékesítésének hatása így kimarad a szűrésből, másrészt, ha az EU-tól származó tőkebevételeket szűrik, akkor ennek beruházási oldalon történő felhasználását is szűrni kellene. A deficitet „átmenetileg” növelő tételek kiszűrésének gyakorlata megjelent egyes EU-országok stabilitási és konvergenciajelentéseiben is. Ezzel szemben ellenérvként hozható fel, hogy olyan tételeket emelhet ki a strukturális deficitből, amelyek célja nem pusztán a hiány kozmetikázása, hanem gazdaság- vagy társadalompolitikai célok elérése volt. Egy kiadás egyedi jellegére hivatkozva például nem csökkenthető a strukturális hiány, mert a legtöbb beruházás egyedi, és idővel változnak a preferált területek. Az egyik évben például haditechnikai, a másikban a vasúti beszerzések dominálhatnak.

- A visszatekintés megjelenik abban a módszertani aszimmetriában, hogy a deficitre hatást gyakorló kormányzati intézkedések közül elvileg kiveszik az átmeneti hatásúakat, de nem teszik hozzá a már eldöntött tartós intézkedések közül azt a hatást, ami például teljes egészében csak a jövő évben mutatkozik meg a hiányban.
- A kamatoknál nem készül becslés a jövőbeli pályáról, hanem a mutató az aktuális számokat tartalmazza, amelyek évről évre szintén jelentősen változhatnak. Az Egyesült Királyságban a kamatkiadásnál ciklikus igazítást végeznek, mivel a ciklus a finanszírozási igényre és a hozamokra is hatást gyakorol (Farrington et al., 2008).
- Az infláció ingadozása nem csupán a kamatkiadásra, hanem az elsődleges egyenlegre is hathat. Buti-van den Noord (2003) például definiálta az ún. inflációs osztalékot, amely az euroövezeti országok esetében a tényleges és EKB-cél különbségként definiált „inflációs rés” költségvetési hatása. Előre látható inflációs ingadozásnak akkor van érdemi hatása az elsődleges egyenlegre, ha a kormányzat úgy dönt például, hogy a kiadások reálérték-vesztését nem kompenzálja. Meglepetés infláció esetén azonban a kiadások reálérték-vesztésének hatása automatikusan jelentkezik (P. Kiss, 2007b).
- Előretekintést tenne szükségessé az is, hogy a demográfiai helyzet egyes országokban már középtávon is érzékelhető fiskális hatást gyakorol.
- Szükség lehet a kockázatok felmérésére is (pl. az ország természeti erőforrásainak világpiaci áralakulása), erre javasolt módszert Barnhill–Kopits (2003).

4. keretes írás

Átmeneti intézkedések az EU-ban

Koen-van den Noord (2005) részleges áttekintését adja az EU-15 csoportban tapasztalható átmeneti intézkedéseknek. Az Európai Bizottság szintén foglalkozott az egyszeri hatásokkal, és becslést is készített az egyes EU-országokra a 2000–2004-es időszakra vonatkozóan (European Commission, 2004). Az átmeneti hatásokon belül különbséget tesznek egyszeri intézkedések és a kormányzaton kívül álló – és nem a gazdasági ciklussal összefüggő – átmeneti hatások (pl. katasztrófák) között. Az „átmeneti” jellegnek – egy illusztratív lista megadása mellett – nem adták meg a pontos definícióját, azt egyedi jelleggel az elemzőre bízták. Az EKB dezaggregált elemzési módszere (Kremer et al., 2006) hat ország esetében azt mutatja be, hogy hogyan alakultak az államháztartás strukturális folyamatai a dezaggregált ciklikus kiigazítás és az egyszeri intézkedések hatásának kiszűrése után. Az egyszeri intézkedéseket itt is egyedi jelleggel azonosították a szakértők, a tőkejövedelmek – ciklikus igazítással teljesen ki nem szűrhető – volatilitásának problémáját azonban csak a folyamatok szöveges értékelése során említették.

A nemzetközi gyakorlatban nincsen olyan mutató, amely az összes említett problémát kezelni tudná. A strukturális deficit elnevezést általában azokra a mutatókra alkalmazzák, amelyek a ciklus hatása mellett az egyszeri tényezők (pl. katasztrófák) hatását szűrik ki. Azért, hogy idősoros simítást végző mutatóját ettől megkülönböztesse, az OECD az „underlying” deficit elnevezést használja (Journard et al., 2008). A hasonlóság miatt ezt az utóbbi elnevezést választotta az MNB legújabb tanulmánya is (Hoffmann–P. Kiss, 2010).

Az MNB az átmeneti hatásoktól szűrt deficit szintjére vonatkozó becslést 2010-ig nem publikált, a ciklikus komponens változását ugyanakkor esetenként bemutatta.⁴¹ Ennek oka egyrészt az, hogy a mutató szokásosabb célja – a fiskális célok teljesülésével való összevetés – nem állt az elemzés középpontjában. Másrészt a jegybank számára érdekesebb középtávú kitekintés csak korlátozottan valósítható meg (ennek elméleti kérdéseiről lásd P. Kiss, 2002a). 2010-ben az átmeneti hatásoktól szűrt (underlying) deficit egyszerűbb mutatója megjelent a konvergenciaelemzésben és az inflációs jelentésekben. A legfőbb gyakorlati problémát a tartós és átmeneti (ciklikus) gazdasági folyamatok megkülönböztetése, továbbá a ciklus és az intézkedések hatásának szétválasztása jelenti. A következőkben először e problémákkal foglalkozunk. Végül praktikus megoldást keresünk a nem ciklikus tételek korrekciójára is.

4.1. A CIKLUS HATÁSÁNAK KISZŰRÉSE

A ciklus hatásának becsléséhez egyrészt a gazdaság ciklikus pozíciójának, másrészt a ciklusnak az egyes fiskális tételekre gyakorolt fajlagos hatásának becslésére van szükség. Mielőtt e két kérdést részletesen tárgyalnánk az „a” és „b” pontokban, első közelítésben az egyszerűség kedvéért tételezzük fel, hogy minden ciklikus folyamat leírható a kibocsátási réssel (tényleges és potenciális GDP eltérése), valamint minden fiskális tétel azonos mértékben mozog együtt a ciklikus folyamatokkal – más szóval rugalmasságuk egységnyi (a továbbiakban: E). Ez azt jelenti például, hogy a lakossági fogyasztás ciklikus pozíciója megegyezik a kibocsátási réssel, és ingadozását egy az egyben követik a fogyasztási adók.

A költségvetési tételek elvben kettéválaszthatóak egyfelől a fiskális politika által *kizárólagosan* (diszkrecionálisan) meghatározott tételekre – jórészt ide tartoznak a nominálisan rögzített kiadások (a továbbiakban: G) –, másfelől egy fiskális paraméter (pl. adókulcs) és exogén folyamatok (pl. ciklus) által *közösen* meghatározott tételekre, jórészt ide érthetők az adóbevételek (a továbbiakban: T).⁴² A ciklus T tételekre gyakorolt hatása nominálisan (milliárd forintban) mutatható ki, azonban GDP-arányosan nem, mivel a számláló (T) és nevező (GDP) teljesen együtt mozog. A másik irányú hatás a fiskális politika automatikus stabilizáló hatása, ami a G tételek GDP-arányos változásában érhető tetten. Semleges esetben ugyanis a kiadásokat évente stabil ütemben növelik, ami a ciklus ingadozásának termelésre, jövedelmekre gyakorolt hatását tompítja (lásd 5. keretes írás). A semleges eseten felüli intézkedéseket tekinthetjük diszkrecionális jellegű, ciklust mérseklő (anticiklikus) vagy növelő (prociklikus) fiskális politikának.

A gyakorlatban a fiskális politika stabilizáló hatását leegyszerűsítve a ciklus fiskális tételekre gyakorolt hatásával azonosítják. Ennek annyi alapja van, hogy a kettőnek létezhet átfedése. A közös komponens akkor mutatható ki, ha szakítunk azzal a feltételezéssel, hogy a fiskális tételek (T) egységnyi rugalmassággal reagálnak a ciklusra. Ha ugyanis a rugalmasság eltér egytől, akkor a nominális hatás mellett GDP-arányos hatás is jelentkezik (pl. Farrington et al., 2008).⁴³ A ciklusnak ez utóbbi hatása egyidejűleg a fiskális politikának az adórendszer progresszivitásával összefüggő automatikus stabilizáló hatását is tükrözi.⁴⁴ Más szóval az automatikus stabilizátor hatás egyenlő a progresszivitás (degresszivitás) adókra (T tételekre) gyakorolt és a kiadások (G tételek) semleges növekedésének GDP arányában mért hatásával.

5. keretes írás

A ciklus fiskális hatása vs. a fiskális politika stabilizáló hatása

A ciklikus igazítás *korábbi explicit módszerei* definiálni próbálták azt a semleges esetet, amihez képest az aktív fiskális politika értelmezhető. Ezen belül a legfontosabb meghatározandó kérdés a fiskális politika által *kizárólagosan* meghatározott kiadások semleges növekedése. A ciklikus igazítás ezen *korábbi módszerei* – amelyek a tényleges kiadást-bevételt a semleges esethez viszonyították – a kiadások (G) semleges növekedését (ahol G nem tartalmazza a munkanélküliségi és kamatkidrást) explicit módon a potenciális gazdasági növekedés (p) ütemével azonosították (p*G). A ciklus hatása a bevételeknél (T) jelentkezik, egységnyi rugalmasság esetén a

⁴¹ A ciklikus komponens *változására* vonatkozó becslés szerepelt az 1999. és 2000. évi éves jelentésekben. A ciklikus komponens becslött *szintje* megjelent a 2005. és 2010. évi konvergenciaelemzésekben és 2008. november óta az inflációs jelentésekben.

⁴² A kiadások közül a munkanélküli-támogatások, illetve egyes reálváltozókhoz indexált kiadások, például nyugdíj is ide tartozhatnak.

⁴³ Tegyük fel, hogy 10%-kal csökken a GDP. Ha egységnyi a rugalmasság, akkor a T tételek is 10%-kal csökkennek, így GDP arányában változatlanok maradnak. Ha 1,2% a rugalmasság, akkor a T tételek 12%-kal csökkennek, így mondjuk GDP-arányuk 40%-ról 39,2%-ra csökken. A csökkenés ugyanis egyenlő $40 \cdot (1,2 - 1) / 100$, vagyis 0,8%.

⁴⁴ A progresszív adórendszer azt jelenti, hogy az adóköteles jövedelem növekedését arányaiban is egyre magasabb teher sújtja. Ebből a többletterhelekből adódik az automatikus stabilizátor hatás, vagyis fellendülés esetén a GDP-arányos adóterhelés növekszik, visszaesés esetén pedig csökken.

tényleges gazdasági növekedés (g) potenciálistól való eltéréseivel egyezik ($T \cdot \text{gap}$, ahol $\text{gap} = g - p$). A fiskális politika stabilizáló hatása ezzel szemben a kiadási oldalon valósul meg ($G \cdot \text{gap}$), mert semleges esetben a kiadások növekedése stabil marad. A *jelenlegi implicit módszerek* a semleges kiadás explicit meghatározása helyett egyszerűen a becsült ciklikus komponenssel közvetlenül korrigálják a tényleges deficitet. A becsült ciklikus komponens kiszámításához csak a semleges bevétel meghatározása szükséges, ami megegyezik a potenciális gazdasági növekedési ütemmel ($p \cdot T$). A középpontba a ciklus hatása ($T \cdot \text{gap}$) kerül, a fiskális politika stabilizáló hatását is ezzel azonosítják ($G \cdot \text{gap}$). Belátható, hogy ez csak akkor teljesül, ha megegyezik egymással a fiskális politika által kizárólagosan (G) és a ciklussal közösen (T) meghatározott tételek nagysága.

4.1.1. A ciklikus pozíció – a privát adóalapok dezaggregált módon végzett ciklikus szűrése

Az előző illusztráció során azt feltételeztük, hogy minden makrogazdasági adóalap egy az egyben együtt mozog a kibocsátási résszel. Empirikusan egyes adóalapok ciklikus ingadozása kisebb vagy nagyobb mértékű is lehet, mint a GDP ingadozása. Ezért ezen adóalapok és a GDP között a ciklikus igazítás ún. aggregált módszerei (IMF, OECD, EC) olyan rugalmasságot szoktak becsülni, ami megragadja ezt az átlagos eltérést.

Empirikusan azonban megfigyelhető, hogy nemcsak az időszak átlagában tér el a ciklikus ingadozás mértéke, hanem az egyes makrogazdasági adóalapok „rései” évről évre – akár előjelükben is – eltérnek a kibocsátási réstől. Ennek az az oka, hogy ugyanolyan mértékű kibocsátási rés kialakulhat pozitív bérres és negatív profitrés eredményeként, de akár fordítva is, attól függően, hogy milyen típusú sokk következménye. A sokkok vizsgálata azért is fontos, mert a fiskális sokkokat érdemes elkülöníteni a ciklikus jellegű folyamatoktól. Ennek érdekében szükség van arra, hogy az adóalapokat a privát adóalapokra szűkítsük, így például az állami béreket kiszűrjük. E problémák megoldásaként jöttek létre az ún. dezaggregált módszerek (Bouthevillain et al., 2001; P. Kiss-Vadas, 2004, 2006, 2007). Ezek a módszerek a kibocsátási rés mellett becslést készítenek a lakossági fogyasztás, profit, privát bér (külön bérszint és foglalkoztatottság) és munkanélküliségi résre. Ezek közül meghatározó szerepe a bérnek és fogyasztásnak van, mert ezek adótartalma a legnagyobb (Bouthevillain et al., 2001; P. Kiss, 2002a; P. Kiss-Vadas, 2004, 2005; Boije, 2004; Braconier-Forsfält, 2004).

A dezaggregált módszerek eltérnek abban, hogy az egyes változók réseit egymástól függetlenül becslik-e meg (Bouthevillain et al., 2001), vagy azokat összekapcsolják (P. Kiss-Vadas, 2004, 2006, 2007). A profit és bér réseinek súlyozott átlagának ugyanis ki kell adni a kibocsátási rést, illetve a bér és a fogyasztás trendjei is összefüggenek, így ezek között is teremthető kapcsolat.

A kibocsátási rés, illetve a többi változó ciklikus rése többféle módon becsülhető. A kibocsátási rést általában termelési függvény alapján becslik. A többi változó esetében az idősoros megközelítésű HP-szűrő oldhatja meg a trend és ciklus elkülönítését. A HP-szűrő azonban feltételezi, hogy az idősor teljes ciklusokat tartalmaz, így csak akkor nem torzít, ha ez teljesül. A torzítás megakadályozása érdekében ezért a tényidőszakot egy többéves előrejelzési időszakokkal hosszabbítják meg annak érdekében, hogy lehetőleg teljes ciklusok szerepeljenek benne (Bouthevillain et al., 2001). Ezzel kapcsolatban az a probléma, hogy ezzel az előrejelzéssel implicit módon saját ciklusról alkotott képünk is belekerül a ciklus becslésébe. Megoldás lehet, ha a termelési függvénnyel becsült kibocsátási rést és a többi ciklikus rést többváltozós HP-szűrővel kapcsoljuk össze, így nem csupán a konzisztencia teljesül, hanem ciklusról alkotott képünk is explicit módon jelenik meg (P. Kiss-Vadas, 2007). Másik lehetőség, hogy HP-szűrők helyett makrogazdasági modellre támaszkodunk. E modellekben szerepel a kibocsátási rés, a többi változó ciklikus rése azonban többnyire nem, így azokat valamilyen módon becsülni kell. A 2009. februári inflációs jelentés óta az MNB ezt a megközelítést követi. A becslés abból indul ki, hogy az egyes változók „trendje” a strukturális makroökonometriai modell hosszú távot leíró összefüggéseiből adódik, a ciklikus rést pedig az egyenlet hibatagja adja meg (P. Kiss-Reppa, 2010).

4.1.2. A ciklus fajlagos hatása: a fiskális és reálgazdasági változók közötti rugalmasság

Az eddigiekben azt mutattuk be, hogy az egyes fiskális tételeket (T) meghatározó makrogazdasági változóknak hogyan becsülhető a ciklikus rése. A következőkben azt vizsgáljuk, hogy e ciklikus résekből milyen rugalmassággal számítható ki

2. táblázat**A T tételek felbontása tartós és diszkrecionális összetevőkre**

1. Adó- és támogatás alapjának trendje (közgazdasági definíció); (1a) privát, (1b) kormányzati	4. Ingadozás; (4a) reálciklus miatt privát adóalap, (4b) deflátor miatt privát adóalap (4c) kormányzati adóalap,	Adók, támogatások nem-diszkrecionális összetevője (1+4-1b-4c)
2. Tartós változás (2a) és intézkedés közvetett (2b) hatása az adófizetők, támogatást kérők magatartására	5. Ciklus (5a) és átmeneti intézkedések közvetett (5b) hatása az adófizetők, támogatást kérők magatartására	Vegyes összetevő (reakció trend és ciklus változására, intézkedések közvetett hatása) (2+5)
3. Tartós intézkedések közvetlen hatása; (3a) központ, (3b) decentralizált kör	6. Átmeneti intézkedések közvetlen hatása; adott évi (6a) központ és (6b) decentralizált, valamint (6c) adórendszer kialakítása	Adók, támogatások diszkrecionális összetevője (3+6+1b+4c)
Adók, támogatások tartós összetevője (1+2+3)	Adók, támogatások átmeneti összetevője (4+5+6)	

a fiskális tételekre gyakorolt hatás. A rugalmasság fogalmának megértéséhez azonban érdemes áttekinteni (2. táblázat), hogy a T tételek hogyan bonthatóak fel tartós (1. oszlop) és átmeneti (2. oszlop), valamint aktív és passzív komponensekre (3. oszlop). A táblázatból látható, hogy a kormányzati adóalapok trendjét (1b) és ingadozását (4c) diszkrecionálisnak kell tekinteni, ami összhangban van azzal, hogy makrováltozók ciklikus réseinek dezaggregált becslését is csak a privát részre végezzük (P. Kiss-Reppa, 2010).

Amint említettük, a T tételeket a reálgazdasági – trendszerű (1a) és ciklikus (4a) – folyamatok, valamint a fajlagos adóterhelés változtatására irányuló – tartós (3) és átmeneti (6) – intézkedések szorzataként határozhatjuk meg. A kettő között azonban van egy „szürke zóna”, ahol a reálgazdasági folyamatok és intézkedések adófizetők magatartására gyakorolt másodlagos hatása (2+5) már nem választható szét egyértelműen. A változások dekomponálása rendkívül nehéz, így a ciklus (4a) fajlagos hatásának (T tételek ciklikus rugalmasságának) becslése és értelmezése sem egyszerű.

A ciklikus rugalmasság legegyszerűbb fajtája az állandó (például egységnyi) rugalmasság. P. Kiss-Vadas (2006) illusztrációja bemutatta, hogy ez csak akkor alkalmazható, ha az adó- (és támogatási) rendszer viszonylag egyszerű. Az illusztráció azt is mutatta, hogy az állandó rugalmasság alkalmazása megfelelő lehet, ha a ciklus kiszűrésével maradékalapon az intézkedések hatását kívánjuk megbecsülni, de a strukturális deficit becslése céljából nem célravezető. Egy számpéldával bizonyították, hogy a szűrés után maradékalapon adódó „intézkedés” annak legszélesebb definíciójával egyezik ($3 + 6 + 1b + 4d + 2b + 5b$).

A rugalmasság becslésének egyik módja az adóalap és adóbevétel között idősorok alapján becsült rugalmasság. Ezt nem végzik el minden évben, hanem egy ideig rögzítik. Az idősorokra támaszkodó becslés implicit formában többféle tényező hatását tükrözi egyidejűleg. Például az adóbevétel (és támogatás) változását a cikluson és új intézkedéseken túlmenően az is eredményezheti, hogy az adófizetők (támogatást igénybevevők) megváltozott magatartása, adóelkerülés változása, adókedvezmények (opcionális támogatások) igénybevétele megváltozik (2. és 5. pont). A magatartás változása részben összefügg az intézkedésekre adott reakcióval is (2b és 5b). A rugalmasság becslésének folyamatos ellenőrzésére mindenképpen szükség van, mert a gyakorlatban egy becsült, időben állandónak vett rugalmasság alkalmazása időnként félrevezető eredményeket okozhat. Ennek az oka, hogy az adók és adóalapok közötti valóságos kapcsolat nagyon összetett, például a tényleges adóbevétel az adószabályok miatt az adóalapon belüli összetételhatás is jelentősen befolyásolja. (P. Kiss-Vadas, 2006) Az adott évi intézkedések hatásától ezért érdemes elválasztani az adórendszerek kialakításának – szabályainak és nominálisan rögzített elemeinek – hatását (6c).

Az éves adótábla határ és átlagos adóterheléseinek hányadosából évente újraszámolt rugalmasságra akkor van szükség, ha az adórendszer (6c) bonyolult, és abban a nominális elemek (sávok, plafonok stb.) éves valorizációja nem automatizált (pl. indexált). A valorizálás elmaradása, vagy részlegessége valójában a sáv feletti jövedelmek esetében magasabb adóterhelést eredményező, aktív „mulasztás”.^{xix}

Amennyiben azonban az adórendszerben aszimmetrikus megoldások, eltérő számviteli és statisztikai definíciók léteznek, akkor akár még az adó és makrogazdasági változó trendjei között feltételezett egységnyi rugalmasság is célravezető lehet. (Az ezzel kapcsolatos technikai nehézségekről: P. Kiss-Vadas, 2006) A társasági adó aszimmetrikus szabályozása révén

ugyanis a veszteségnek azonnali költségvetési hatása nincsen, csak a következő nyereséges évek befizetéseit (adóalapját) csökkenti. Mivel a vállalati szektor aggregált adóalapja a nyereséges rész és a veszteséges rész egyenlegeként adódik, ezek jelenbeli és múltbeli aránya határozza meg a tényleges éves befizetést.⁴⁵

Ha eltekintünk a nominális tételek valorizálásának és a társasági veszteségnek a problémájától, akkor az adók trendjei és az adóalapok trendjei között – tartós fiskális intézkedések nélkül – egységnyi rugalmasság tételezhető fel (6. keretes írás). Az egyszerűség kedvéért a mi módszerünknek is ez az egyik kiindulópontja. Egyes esetekben azonban ettől eltérünk (P. Kiss–Reppa, 2010). Az említett torzítások csökkentése érdekében a társasági adó aszimmetriáját a tényleges adóbevétel korrekciójával [2.1.1. D) pont] mérsékeljük. A gyakorlatban ugyanis a ciklikus szűrés során ebből a tényleges (vagy korrigált tényleges) adóból számolunk vissza, és maradékként kapjuk az adók trendjének, strukturális szintjének becslését. Mivel a tényleges adóbevétel és annak trendje közötti eltérést számos tényező alakítja, így a maradékként kapott ciklikusan szűrt bevételt meg kell vizsgálni abból a szempontból, hogy a szűrés után mennyiben tűnt el az ingadozás, illetve a fennmaradó változások megmagyarázhatóak-e a tartós intézkedések becsült hatásával. Egy közvetett módszer – a ciklikus igazítás – ugyanis a rugalmasságok becslési nehézségei miatt nem helyettesítheti a tartós intézkedések közvetlen becslését (lásd Melléklet).

6. keretes írás

Semleges fiskális politika és progresszív adórendszer?

A ciklikus igazítás szokásos módszereinek elveiből az vezethető le, hogy az állam semleges esetben a ciklus egészét tekintve tartja változatlanul az adóterheket, más szóval a nominális értékeket az adóalapoknak a ciklus átlagában megvalósuló növekedésével összhangban valorizálja. Az egységnyi meghaladó rugalmasság az adójogszabályok beépített progresszivitását tükrözi, ami az átmenetileg gyorsabban növekvő jövedelem esetében ideiglenesen az arányosnál magasabb adóbevételt eredményez, de ez később, a lassulás idején automatikusan visszafordul. (A gyakorlatban a rugalmasság becslése nem a ciklus átlagához viszonyít, hanem vagy egy kiválasztott év adójogszabályaiból készít számítást, vagy hosszabb idősorok tényadatai alapján becsül, amely adatok azonban a ciklikus válasszon kívül az összes múltbeli intézkedés hatását is tartalmazzák.) Egy alternatív álláspont szerint (Chand, 1993) a beépített progresszivitás alkalmazása nem tekinthető passzív, semleges fiskális politikának, hanem többéves hatású fiskális politikai intézkedésnek. Ennek megfelelően, ha nem kizárólag az új intézkedések hatására kívánunk koncentrálni, akkor a viszonyítási alap (semleges fiskális politika) becslésénél indokolt az adóalapok és adóbevételek között az egységnyi rugalmasság feltételezése. A gyakorlatban is születtek becslések arra vonatkozóan, hogy a progresszív (regresszív) adórendszer fenntartása a ciklikus hatásokon túlmenően milyen hatást gyakorolt a bevételek trendjére (Kremer et al., 2006).

4.2. NEM CIKLIKUS ÁTMENETI HATÁSOK KISZÜRÉSE

A strukturális deficit széles körben alkalmazott fiskális mutatói csak a ciklus hatásával korrigálnak, de nem foglalkoznak az egyéb átmeneti hatások azonosításával és kiszűrésével.⁴⁶ Erre a hiányosságra az Európai Bizottság és két OECD-tanulmány is utal.

Az MNB által alkalmazott megközelítésben az átmeneti hatások kétféle módon szűrhetők ki a hiányból (Hoffmann–P. Kiss, 2010):

4.2.1. Visszatekintő

A hagyományos szűrés *visszatekintő* módon végezhető, ez a módszer a ciklus és átmeneti intézkedések tényidőszakon alapuló becslésével korrigálja a deficitet. Saját módszerünk a kiegészített mutatóinkat eleve korrigálja az átmeneti intézkedés közül a kreatív könyvelésnek minősített tételekkel. E korrekciókra az jellemző, hogy hosszabb időszakot tekintve a hatásuk nulla, mivel a ciklus és a kreatív könyvelés egyaránt visszaforduló (*self-reversing*) jellegű.

⁴⁵ Ennek az aszimmetriának a kezelésére megoldás lehet a veszteségelhatárolással [2.1.1. D) pont] történő korrekció, amely már a ciklikus igazítás előtt, a kiegészített finanszírozási igény szintjén korrigál ezzel.

⁴⁶ Az átmeneti komponens meghatározásánál fontos minden esetben tisztázni, mit értünk tartósnak. A strukturális deficit olyan középtávú mutató, amely a hosszabb távú – pl. demográfiai – tényezők hatásával nem foglalkozik. Ebből adódóan tartósnak a középtávon érvényesülő trendet tekintjük (lásd ciklikus igazítás).

Ezen túlmenően lehetőség van az ún. átmeneti tényezők hatásával is korrigálni. Egyrészt a bírósági döntések költségvetési hatása átmenetileg érintette, jellemzően növelte a hiányt. Másrészt az évek jelentős részében volt többletkiadás természeti károk miatt, ilyen értelemben csak ezen kiadások ingadozását tekinthetjük átmeneti hatásnak. Végül vannak rendszeres időközökben visszatérő kiadások, például az országos és helyhatósági választások lebonyolítási költségei. Annak érdekében, hogy az időszak egészét tekintve ne változzon a korrigálatlan és korrigált deficit, ezért négyéves mozgóátlagot alkalmazhatunk a katasztrófák, bírósági döntések és választási költségek esetében. Ez a mozgóátlag a tárgyév mellett három évet visszamenőleg vesz figyelembe.

4.2.2. Előre tekintő

Alternatívaként (előrevetített „underlying” deficit) ezen túlmenően egy korlátozott mértékben és néhány éves időtávra *előre tekintő* mutató is előállítható. (Az adósságdinamika vizsgálatához szükséges hosszabb távú előretekintésről lásd a 7. keretes írást.) Az átmeneti hatások visszatekintő módon történő kiszűrése után még jelentős ingadozás figyelhető meg a deficit és annak bevételi-kiadási komponensei esetében. Ha ezt az ingadozást nem szűrjük ki – lásd hagyományos megoldás – akkor az „underlying” deficit becslése is évenként ingadozni fog. Megoldásként az érintett bevételi és kiadási tételek simíthatóak HP-szűrővel, mozgó átlag számításával, vagy kedvező esetben konkrét egyedi információk⁴⁷ alapján (P. Kiss, 1998; Jourmard et al., 2008).

Az ingadozás egyik oka az lehet például, amikor egy kiadás tényleges (nem csak látszólagos) elhalasztása a következő évet ugyanolyan összeggel terheli, mint amennyivel a tárgyévet mentesíti. Ez az egyenleg változását kétszeres mértékben téríti el attól, ami a tartósabb folyamatokból adódott volna. Ilyen tételek lehetnek jellemzően az egyedi támogatások, a beruházási kiadások, az önkormányzatok reáleszközeinek értékesítése. Megfigyelhető, hogy egyes tételek időzítését, például az önkormányzati beruházások kivitelezését, nagymértékben befolyásolja a politikai (választási) ciklus.⁴⁸ Mivel a választási ciklus négyéves, ezért hatását egy ilyen hosszúságú mozgóátlag kiszűrheti.

A négyéves mozgóátlagot célszerű előre tekintő módon meghatározni, vagyis a tárgyév mellett a három azt követő évet venni alapul. Ennek értelmét az adhatja például, hogy gyakran került sor év közben olyan tartósnak meghirdetett intézkedésekre, mint amilyen az 50 százalékos állami béremelés volt 2002-ben, aminek teljes éves hatása csak késleltetve jelentkezett. Természetesen az előretekintés hossza (amin a választási ciklus hossza miatt nem változtathatunk), ezen az évesített hatáson túl is tekint, például érzékeli azt is, hogy 2003–2005 között a visszafogás miatt a béremelés hatása részben már vissza is korrigálódott. Hasonló példák számos államháztartási kategóriánál (lakossági transzferek, adók stb.) felhozhatóak, erről bővebben lásd Hoffmann–P. Kiss (2010). Az előre tekintő „underlying” deficitet azonban nem az egyes kategóriák külön-külön történő átlagolásával, hanem a visszatekintő mutatót átlagolva határoztuk meg. A hivatalosan „tartósnak” és „átmenetinek” meghirdetett lépésekről a tényszámok szintjén egyszerűen eldönthető, hogy hatásukat később ellentételezték-e vagy sem. Az előrejelzési időszak esetében azonban a módszer azt igényli, hogy további három évvel hosszabbítsuk meg a prognózist. Ebben az esetben tehát nem nyújt segítséget a hivatalos szándékok megalapozottságának vizsgálatában, hogy például az „átmeneti” adóemelés átmeneti, a „tartós” adócsökkentés tartós lehet-e. A mozgóátlagolás előnye ugyanakkor az, hogy akármelyik álláspontot fogadjuk is el, annak hatása csak fokozatosan jelenik meg az előre tekintő mutatóban.

⁴⁷ Például egy beruházás bejelentett elhalasztása, egy vállalati támogatás bejelentett előrehozása stb.

⁴⁸ Megfigyelhető jelenség Magyarországon, hogy a választási ciklus első két évében az önkormányzati beruházások a trendnél alacsonyabbak, majd az utolsó két évben a trendnél magasabbak voltak.

7. keretes írás

Előre tekintő „underlying” deficit és az adósságdinamikához számított elsődleges egyenleg

Az adósságdinamika elemzéséhez szükség van egy előre vetíthető elsődleges egyenlegre, a GDP trendjére és a kamat (hozam) előre jelzésére. Az előre vetíthető elsődleges egyenleg két kivétellel az előre tekintő „underlying” elsődleges egyenleggel egyezik meg. Egyrészt elvileg sem eredményszámla, hanem (az egyszeri intézkedések hatásával korrigált) pénzforgalmi számla, mert az adósság változásával ez van összhangban. Másrészt a beruházásokat nemcsak három évre vetíti előre, hanem lehetőleg hosszabb időszakra, és azt is vizsgálja, hogy azt mennyiben fedezhetik EU-források és reáleszközök értékesítése. Az induló helyzethez képest ugyanis középtávon már mind a beruházás, mind az EU-forrás és vagyonértékesítés nagyon eltérhet. Ebből a szempontból másodlagos, hogy az induló helyzetben mennyi beruházás jelent meg azonnal a hivatalos deficitben, és mennyi késleltetve (kvázifiskális beruházások, PPP). Ennek azonban annyiban mégis van szerepe, hogy a PPP után nemcsak törlesztést és kamatot kell fizetni, hanem a rendelkezésre állási díj a fenntartási költségeket is fedezi. Más szóval a PPP-nél a működési kiadásokat nem lehet megtakarítani, ezért ezt a kiadást is el kell számolni az elsődleges egyenlegben.

5. Összegzés

A tanulmány bemutatja, hogy az MNB milyen alternatív, elemzési fiskális mutatókat számol. Ennek során praktikus szempontokat követünk, célunk az, hogy a rendelkezésre álló információk halmaz felhasználásával ne csupán a tényidőszakra, hanem az előrejelzési horizonton is értelmes mutatókat állítsunk elő. Saját módszertanunkból adódóan a fiskális tényszámok utólagos statisztikai revíziói – melyek gyakran a kreatív könyvelés revízióival függenek össze – nem változtatják automatikusan mutatóinkat.

Módszerünk egyrészt az egyszerűsége törekszik, másrészt a tartalmi kérdéseken alapuló rugalmas klasszifikáción (*substance over form*) alapszik. Természetesen módszertanunk folyamatos megújítást igényel, hiszen az előrejelzési horizonton a kreatív könyvelés újabb formái jelentkezhetnek, ezért korrekcióinkat időről időre szükséges áttekinteni. Az elemzési módszertan működtetése, a hiányos információkat kiegészítő becslések nagy hangsúlyt adnak a szakértői munkának.

Kétféle információs bázis használható fel kiindulásként. Léteznek az ESA-statisztikák és a hivatalos (kötségvetési törvényhez kapcsolódó) pénzforgalmi elszámolások. E kétféle elszámolás szemlélete és részletezettsége eltérő. Többféle érv szól amellett, hogy a korrekciók kiindulópontját a pénzforgalmi elszámolások képezzék, például ez a megfelelőbb a fiskális impulzus mérése céljából.

Amíg a korrekciók kiindulópontját a pénzforgalmi deficit jelenti, addig a korrekciók végpontjának az átmeneti hatásoktól megtisztított „underlying” deficit tekinthető.

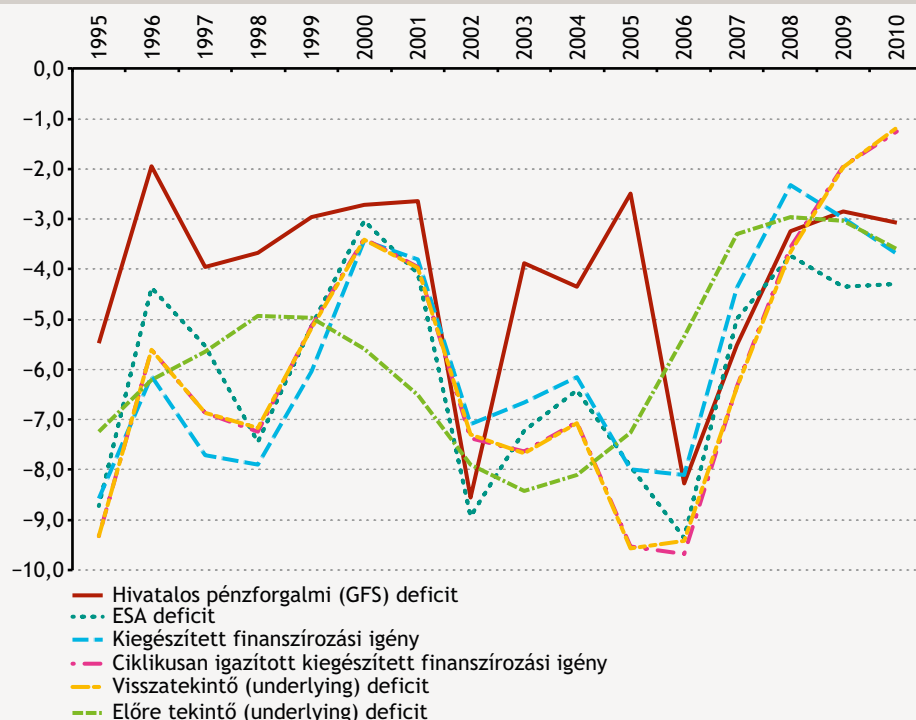
A fiskális impulzus, amely a kormányzat és a gazdaság többi része között megvalósuló forrásátadást mutatja, valahol a két végpont, a pénzforgalmi hiány és az „underlying” deficit között helyezkedik el. A pénzforgalmi bevétel-kiadás elmozdulása akkor mutatja az impulzust, ha nincsenek hatással nem járó – kreatív könyvelési – műveletek, továbbá *akár* meglepetésszerű intézkedések történnek, *akár* a gazdasági szereplők likviditáskorlátosak (likvid eszközeik nincsenek és hitelképtelenek). Az impulzus becslésére csak abban az esetben alkalmas az eredményszemlélet, ha a gazdaságban *sem* likviditáskorlátok, *sem* meglepetésszerű intézkedések nincsenek. A kiegészített deficitet úgy határozzuk meg, hogy a szükséges pénzforgalmi korrekciók mellett a magánnyugdíjpénztárakba átcsoportosított járulék kiesésével és a kreatív könyvelés (PPP-kiszervezés, kvázifiskális tevékenységek) hatásával is korrigálunk.

Az impulzus kiszámításánál jelenleg az elsődleges egyenleg változását vesszük számításba, de alternatívaként a reálkamat változását is figyelembe vehetjük. Az elsődleges egyenleget és a reálkamatot együttesen tartalmazó, ún. operacionális egyenleget az MNB statisztikái tartalmazzák, az 1999 előtti időszakkal azonban ez a mutató nem hasonlítható össze, mivel korábban a jegybank mérlegével konszolidálva kellett volna számolni. Fontos megjegyezni, hogy az egyenlegváltozással szemben a fiskális impulzus (bevétel-kiadási, szektorális) szerkezetének fontosabb a szerepe. A kvázifiskális tevékenységek nettó (veszteséget imputált támogatásként bemutató) elszámolása helyett ezért felmerül a bruttó (árbevétel, bér- és dologi kiadást tartalmazó) elszámolás szükségessége is.

A kiegészített deficit mellett meghatározzuk a kiegészített finanszírozási igény mutatóját is, amely megegyezik a kiegészített államháztartási kör pénzügyi tartozásainak és követeléseinek egyenlegében bekövetkező változással. A „kiegészítés” tartalma itt is megegyezik a deficit korrekcióival, ugyanúgy figyelembe vesszük például a beruházások kiszervezéséhez kapcsolódó PPP-kötelezettségeket és egyes vállalatok tartozásait. Eltérést jelent, hogy a nyugdíjreform miatt jelentkező tartozások megjelennek a kiegészített finanszírozási igényben, vagyis ennyivel meghaladja a kiegészített deficitet. A kiegészített finanszírozási igénynek elvben teljesen eredményszemléletűnek kellene lenni, de gyakorlati problémák miatt ez a mutató egyelőre csak a kiegészített deficit pénzforgalmi korrekcióit veszi át.

2. ábra
Különböző hiánymutatók 1995–2010

(GDP %)



A korrekciók végpontját jelenti a középtávú fiskális pozíciót közelítő „underlying” deficit abban az értelemben, hogy minden átmeneti tényező hatását eltávolítja. A kiegészített finanszírozási igény már korrigált a kreatív könyvelés hatásával, így ebben az utolsó lépésben a gazdasági ciklus, az infláció és az átmeneti tényezők (pl. katasztrófák) ingadozó hatásával, valamint a kreatív könyvelésnek nem minősülő átmeneti intézkedésekkel szükséges korrigálni. Annak érdekében, hogy a tartósabb folyamatok és az ingadozás minél pontosabban elkülöníthetők legyenek, alternatív mutatóként előre vetített „underlying” deficitet is meghatározunk. Ez a mozgóátlagolás segítségével kisimíthatja az ingadozást, ami azonban az előrejelzési időszak meghosszabbítását igényli.

A hivatalos pénzforgalmi hiány és a kiegészített finanszírozási igény között az időszak nagy részében jelentős eltérés van (kreatív könyvelés). A kivétel a 2002-es év, amikor a kvázifiskális adósságvállalás miatt a különbség megfordult, illetve a 2007-től kezdődő időszak, amikor a kvázifiskális tevékenységek hatását ellensúlyozta a kamatok eredményszemléletű korrekciója, a jegybanki nyereség, illetve a magánnyugdíjpénztárba fizetett járulékok nagy részének utólagos korrekciója, amivel a visszalépések miatt várt tökebevételt terítettük szét.⁴⁹

Az ESA-deficit a pénzforgalmi hiány és a kiegészített finanszírozási igény között helyezkedik el, hiszen a kreatív könyvelési műveletek egy része (például az NA Zrt. és ÁAK Zrt. által finanszírozott útépités) deficitnövelő tételnek minősült. Mivel azonban e korrekciókra részben évekkel később került sor, részben egy összegben, utólagos tőketranszfer formájában kerültek elszámolásra, ezáltal átmenetileg elfedhették a valódi költségvetési problémákat.

A gyakorlati jelentősége ennek azért volt nagy, mert például csak 2002 végén derült ki, hogy e kiadások miatt milyen mértékű a deficit. Így ugyanis szeptembertől még arra hivatkozva lehetett megvalósítani hiánynövelő intézkedéseket, hogy ez a hiány túllépése nélkül megvalósítható, mert az alacsony bevételi tervhez képest realizálódó többletbevételek fedezik az 50 százalékos közalkalmazotti béremelést, szja-csökkentést és lakossági transzferek emelését. A GDP 3%-át kitevő adósságren-

⁴⁹ A 2010. decemberi inflációs jelentés készítése idején azt feltételeztük, hogy 2011-ben a magán-nyugdíjpénztári tagok egyharmada tér vissza az állami pillérbe.

dezés azt is lehetővé tette, hogy a 2003-as költségvetés tervezésekor azzal lehetett érvelni, hogy a deficit visszaállhat a korábbi szintre, hiszen az egyszeri adósságrendezés eltűnik. Igaz ugyan, hogy 2002-ben az átlagosnál jelentősebb volt a kreatív könyvelés hatása, azonban előtte is és utána is létezett a jelenség. 2003-tól például folytatódott a MÁV és BKV kvázifiskális tevékenysége, továbbá a beruházások (pl. útépités) teljes összege sem jelent meg a deficitben (sem a hivatalosban, sem az ESA-deficitben.) Ez tükröződik abban, hogy a kiegészített finanszírozási igény 2002 után alig javult.

A kiegészített finanszírozási igény és az átmeneti hatásokat visszatekintő módon szűrő „underlying” deficit közötti különbségben lényegében a gazdasági ciklus hatása tükröződik.⁵⁰ 2010-ben például a kiegészített finanszírozási igény több mint felét a negatív ciklikus hatás okozza. A visszatekintő és előre tekintő „underlying” mutatók között az a különbség, hogy utóbbi azt a hiányt is tartósnak minősíti, ami a következő években is fennmarad. Így például az előre tekintő deficit már 2002-ben előrehozza a szeptemberi tartósnak mondott intézkedések (50%-os béremelés stb.) 2003-as teljes éves hatását, azonban ezt csökkenő súllyal mérsékelve a 2003–2004 megszorításainak (bérbefagyasztás, beruházás-visszafogás) hatásával. E mutató alapján elkerülhető lett volna a 2002 végén jelentkező meglepetés, és világossá válhatott volna az is, hogy a szeptemberi intézkedéseknek megszorítás nélkül milyen tartós hatása van. Az előre tekintő mutató hátránya ugyanakkor, hogy az elmúlt időszakra ugyan automatikusan alkalmazható, de az aktuális időszak esetében előrejelzés készítése szükséges. Az eredmény pedig azt fogja tükrözni, hogy az előrejelzésnél mennyiben tekintettük tartósnak a kiigazítást vagy a lazítást. Amennyiben például 2002-ben a szeptemberi intézkedések előrevetítésével tartósnak minősítettük volna a deficit romlását, a mozgóátlag magasabb előre tekintő hiányt mutatott volna, mint később a tényszámok alapján számított mutató, ahol a későbbi megszorítás hatása tükröződik. Hasonlóképpen, amennyiben 2010–2011-ben a jövedelemadók csökkentését tartós, a szektorális különadókat átmeneti hatásként vesszük figyelembe, akkor magasabb előre tekintő deficitet kapunk eredményül.

E mutatók megbízhatóságát az alternatív módszertani megoldásokon túlmenően az adatforrások minősége is meghatározza. Ebből a szempontból kedvező változás, hogy 2010-et követően a hivatalos elszámolás az esetleges új PPP-beruházásokra vonatkozó információk jelentős részét tartalmazni fogja.

⁵⁰ Kivétel 2006 volt, amikor természeti károk, bírósági döntések és a választás lebonyolításának hatása az átlagosnál a GDP 0,3%-ával magasabb kiadást eredményezett.

Melléklet: a fiskális intézkedés közvetlen becslése

A fiskális politika iránya azt mutatja, hogy a deficit változása mennyiben ered a diszkrecionális intézkedések hatásából. A fiskális politika mozgásterének tervezés során való felmérése és a célkitűzések megvalósulásának utólagos értékelése az aktív és passzív hatások elhatárolását teszik szükségessé függetlenül attól, hogy azok átmeneti vagy tartós jellegűek. Az OECD definíciója szerint a fiskális politika iránya is a ciklikusan igazított deficitből indul ki, de abból levonja a kamatkiadást, és e mutató (CAPB) előző évhez viszonyított változását veszi alapul.^{xx}

Miközben a ciklust és kamatokat kiszűrő módszer révén a diszkrecionális intézkedés maradékalapon adódik, addig az Európai Bizottság definíciója azt sugallja, hogy a különböző intézkedések hatása közvetlenül is meghatározható.^{xxi} Az EKB dezaggregált elemzési módszere kísérletet tesz arra, hogy a kétféle megközelítést ütköztesse, de a meg nem magyarázott maradvány az országok egy részében jelentős maradt (Kremer et al., 2006). Az ütköztetésre azonban csak a bevételi oldalon került sor. Egyik oldalról a ciklus hatásának szűrését, másik oldalról az adott évi intézkedések hatásának levonását végzik el, de további pontosításként figyelembe veszik az adórendszer beépített progresszivitásának bevételi trendre gyakorolt becsült hatását is.

Megállapítható, hogy az államháztartási bevételek és kiadások csak nagyon nagy leegyszerűsítéssel oszthatóak szét „kötelező” (*mandatory*) és „diszkrecionális” részre. A gyakorlatban az intézkedés definíciója és számszerűsítése nehéz lehet.⁵¹ A problémák ugyanakkor arra is rávilágítanak, hogy a ciklus és a kamat kiszűrése sem elegendő a mutató pontosabb meghatározásához.

Amint a 2. táblázat kifejtése során már említettük az intézkedéseket nettó értelemben (adókat levonva) célszerű számításba venni (3 + 6 + 1b + 4c). Az igazi definíciós probléma a kiadási oldalon jelentkezik, ahol nehéz megállapítani, hogy mi az a semleges eset, amihez képest az intézkedés értelmezhető. Ez a viszonyítási alap lehetne egy változatlan GDP-arányos szint, annak többéves átlaga vagy egy korábbi trendnek megfelelő növekedés. A ciklikus igazítás módszerei azonban implicit módon azt feltételezik, hogy semleges esetben a kiadások a potenciális gazdasági növekedés ütemében nőnek, és ez tekinthető az ún. automatikus stabilizátor hatásnak.

Alternatív mutatóként kiszámítható a fiskális politika előrevetített iránya is. Ez egyrészt a tartós kiadások és bevételek (3) évközi változtatását előbb képes kimutatni (teljes év hatás bekerül a mozgóátlagolásba), másrészt az ingadozó tételek (6) hektikus változtatásait ki tudja simítani (tükrözve azok könnyebb visszafordíthatóságát).

Ezzel az előrevetített szemlélettel jól összeegyeztethető a fiskális politika szűkebb definíciója is, amely a helyi önkormányzatok és a költségvetési intézmények döntéseinek becsült hatását (1b – 4c) éppúgy kiszűri, mint azokat a feltételes tételeket, amelyek alakulására nézve nem automatikusan meghatározó a kormányzat szándéka, hanem a kiadás vagy bevétel teljesülése más körülményektől, például pályázatok igénylésétől is függhet (2b, 5b).⁵²

⁵¹ A kormányzat aktivitása több – egymással részben helyettesíthető – csatornán keresztül valósulhat meg: 1. Meghatározza a nem piaci termelés kínálatát (a szükséges beruházásokkal együtt). 2. A hatósági és nem piaci termelés körében árakat szabályoz. 3. Az adó- és támogatási rendszer alakításán keresztül jövedelem-újraelosztást végez, részben fedezi a nem piaci termelés költségét és az indirekt adókkal befolyásolja a relatív árakat és a fogyasztást. [Az adóintézkedések az államháztartás kiadásaira is hatással vannak, ezzel számol Kremer et al. (2006).] 4. Egyéb szabályozás (munkapiac, környezetvédelem).

⁵² Az MNB Kézikönyv a magyar gazdasági adatok használatához című kiadványa első változatában a fiskális keresleti hatáson belül elkülönítette a kormányzat aktivitásának mint fiskális döntésnek a hatását, az államháztartás alsóbb szintjeinek döntéseit és a feltételes tételeket magában foglaló ún. fiskális folyamatok hatásától. Fiskális döntésen a kiadási előirányzatok és az adórendszer (kulcsok, kedvezmények) meghatározását értjük. Ez jellemzően évente történik, de év közben is sor kerülhet a kiadási előirányzatok zárolására vagy megemelésére.

A költségvetési intézmények döntéseinek (1b – 4e egyik része) és a feltételes tételek (2b, 5b) közös hatásának becslésére a legegyszerűbb módszer az, ha az éves költségvetési maradványállomány változását vesszük alapul. Az önkormányzatok döntéseinek (1b – 4e másik része) hatása e kör elsődleges egyenlegének változásával ragadható meg.

Ez utóbbi mutatót óvatosan – kiegészítő mutatóként – érdemes kezelni. Ugyanis a valóságban nehéz választóvonalat húzni a tisztán diszkrecionális döntések és a fiskális politika végeredményként megjelenő elmozdulása között. A központi költségvetési fejezetek és szervek maradványállományának 2001-es gyors növekedése például összefüggött a pályázatok elhúzóásával, ami lehetett meglepetés is vagy előre látható fejlemény. A maradványállomány másik meghatározó tényezője a fejezetek és szervek gazdálkodása. Ennek során rendelkeznek bizonyos önállósággal, de ebben a körben – formális vagy informális módon – a kormányzat beavatkozási lehetősége is nagyobb. Ugyanígy a jogilag önálló helyi önkormányzatok viselkedése sem teljesen független a kormányzattól. A költségvetés éppúgy befolyásolhatja döntéseiket a közsféra béremelésének előírásával és annak csak részleges fedezetével, mint esetenként finanszírozás biztosításával is. (Kedvezményes – pl. MFB által adott – hitelek, vagy gázközmű részvények átadása.)

Olyan alternatív álláspont is létezik, hogy a diszkrecionális intézkedésektől meg kellene különböztetni a kormányzat olyan passzív viselkedését, amely inkább a költségvetés intézményrendszerével van kapcsolatban. Az empirikus vizsgálat (Larch-Salto, 2003) arra utal, hogy a négy nagy EU-országban a passzívnak minősített viselkedés – nevezetesen az előrejelzési hibák és a végrehajtási merevség együttes hatása – áll az előre jelzett deficit és a teljesülés jelentős eltérésének hátterében. Érdemes lehet azonban azt is vizsgálni, hogy az előrejelzési hibák mennyire szisztematikusak, hiszen a költségvetési törvényben a reálisnál alacsonyabb inflációs előrejelzésen alapuló kiadási előirányzat rögzítése lehet például a kiigazítás eszköze (P. Kiss, 2007b).

Felhasznált irodalom

- ALESINA, A. – R. PEROTTI (1996): Budget Deficits and Budget Institutions. *IMF Working Paper*, No. 52.
- ALEXANDER, W. E. – J. M. DAVIS – L. P. EBRILL – C.-J. LINDGREN (EDS.) (1997): *Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy*. Washington D. C., IMF.
- BARNHILL, T. M. – G. KOPITS (2003): Assessing Fiscal Sustainability Under Uncertainty. *IMF Working Paper*, No. 79.
- BENCZÚR P. (1999): A magyar nyugdíjrendszerben rejlő implicit államadósság-állomány változásának becslése. *MNB Füzetek*, 8.
- BERNETH, K. – G. B. WOLFF (2006): Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia. *Deutsche Bundesbank Discussion Paper*, No. 19.
- BLANCHARD, O. J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 80.
- BOIJE, R. (2004): The General Government Structural Budget Balance. *Sveriges Riksbank Economic Review*, No. 1.
- BOUTHEVILLAIN, C. – P. COUR-THILMANN – G. VAN DEN DOOL – P. HERNÁNDEZ DE COS – G. LANGENUS – M. MOHR – S. MOMIGLIANO – M. TUJULA (2001): Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach. *ECB Working Paper Series*, No. 77.
- BRACONIER, H. – T. FORSFÄLT (2004): A New method for Constructing a Cyclically Adjusted Budget Balance: the Case of Sweden. *Working Paper*, National Institute of Economic Research, Stockholm, April.
- BUTI, M. – P. VAN DEN NOORD (2003): Discretionary Fiscal Policy and Elections: the Experience of the Early Years of EMU. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 351.
- BUTI, M. – J. NOGUEIRA MARTINS – A. TURRINI (2006): From Deficits to Debt and Back: Political Incentives under Numerical Fiscal Rules. *CEPR Discussion Paper Series*, No. 5809.
- CBO (1989): *Credit Reform: Comparable Budget Costs for Cash and Credit*. Washington, Government Printing Office.
- CBO (2002): The Standardized Budget and Other Adjusted Budget Measures. *CBO Report*, April.
- CHALK, N. A. (2002): Structural Balances and All That: Which Indicators to Use in Assessing Fiscal Policy. *IMF Working Paper*, No. 101.
- CHANCELLOR OF THE EXCHEQUER (1998): *Economic and Fiscal Strategy Report*. HM Treasury.
- CHAND, S. K. (1993): Fiscal Impulse Measures and Their Fiscal Impact. In BLEJER, MARIO I. – ADRIENNE CHEASTY (eds.): *How to Measure the Fiscal Deficit*. Washington, IMF, pp. 85–99.
- DAFFLON, B. – S. ROSSI (1999): Public accounting fudges towards EMU: A first empirical survey and some public choice considerations. *Public Choice*, vol. 101 no. 1–2, pp. 59–84.

- EASTERLY, W. (1999): When is Fiscal Adjustment an Illusion?. *Policy Research Working Paper*, The World Bank, No. 2109.
- ESCHENBACH, F. – L. SCHUKNECHT (2002): Asset prices and fiscal balances. *ECB Working Paper Series*, No. 141.
- EUROPEAN COMMISSION (2000): Public finances in EMU – 2000. *European Economy. Reports and Studies*, No. 3.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): Public finances in EMU – 2004. *European Economy. Reports and Studies*, No. 3.
- FARRINGTON, S. – J. McDONAGH – C. COLEBROOK – A. GURNEY (2008): Public finances and the cycle. *Treasury Economic Working Paper*, No. 5, HM Treasury.
- FORNI, L. – S. MOMIGLIANO (2004): Cyclical Sensitivity of Fiscal Policies based on Real-time Data. *Temi di discussione, Banca D'Italia*, No. 540.
- GÁL P. (2007): Kedvezőtlen beruházások – növekedési kockázatok?. *MNB-szemle*, június, pp. 12–21.
- GIROUARD – PRICE (2004): One-off factors and structural balances. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 391.
- GRAY, D. F. – R. C. MERTON – Z. BODIE (2007): New framework for measuring and managing macrofinancial risk and financial stability. *NBER Working Paper Series*, No. 13607.
- HAGEMANN, R. (1999): The Structural Budget Balance: The IMF's Methodology. In *Indicators of structural budget balances*. Banca D'Italia, pp. 53–70.
- HAYASHI, F. (1987): Tests for Liquidity Constraints: A Critical Survey and Some New Observations. In BEWLEY, T. (ed.): *Advances in Econometrics*. Fifth World Congress. Vol. 2. Cambridge, Cambridge University Press.
- HENRY – DE COS – MOMIGLIANO (2004): The short-term impact of government budgets on prices, evidence from macroeconomic models. *ECB Working Paper Series*, No. 396.
- HOFFMANN M. – P. KISS G. (2010): A statisztikai deficittől az átmeneti hatásoktól megtisztított államháztartási egyenlegig. *MNB-szemle*, december, pp. 7–16.
- HORNOK C. – JAKAB M. Z. – P. KISS G. (2008): Tükör által homályosan: fiskális expanzió és makrogazdasági folyamatok, 2001-2006. *MNB-szemle*, április, pp. 6–13.
- HORVÁTH, Á. – Z. M. JAKAB – G. P. KISS – B. PÁRKÁNYI (2006): Myths and Maths: Macroeconomic Effects of Fiscal Adjustments in Hungary. *MNB Occasional Papers*, No. 52.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (1998): *Code of Good Practices in Fiscal Transparency*.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004): *Public Investment and Fiscal Policy*.
- IRWIN, T. (2003): *Accounting for public-private partnerships. How should governments report guarantees and long-term purchase contracts?*. Preliminary draft for comment. The World Bank.
- JOUMARD, I. – M. MINEGISHI – C. ANDRÉ – C. NICQ – R. PRICE (2008): Accounting for one-off operations when assessing underlying fiscal positions. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 642.
- KHARAS, H. – D. MISHRA (2005): Looking Beyond the Budget Deficit. In SHAH, ANWAR (ed.): *Fiscal Management*. Washington D. C, The World Bank, pp. 151–161. /Public sector governance and accountability Series./

KOEN, V. – P. VAN DEN NOORD (2005): Fiscal Gimmickry in Europe: one-of measures and creative accounting. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 417.

KOPITS G. – J. CRAIG (1998): Transparency in Government Operations. *IMF Occasional Paper*, No. 158.

KREMER, J. – C. R. BRAZ – T. BROSENS – G. LANGENUS – S. MOMIGLIANO – M. SPOLANDER (2006): A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances. *ECB Working Paper Series*, No. 579.

KROGSTROP, S. (2002): Should we pay attention to indicators of fiscal impact on demand?. *HEI Working Paper*, No. 1, (February).

LARCH M. – M. SALTO (2003): Fiscal Rules, inertia and discretionary fiscal policy. *European Economy. Economic Papers*, No. 194, European Commission.

LEVIN, J. (1993): Cash Deficit: Rationale and Limitations. In BLEJER, MARIO I. – ADRIENNE CHEASTY (eds.): *How to Measure the Fiscal Deficit*. Washington, IMF, pp. 103–112.

MACKENZIE, G. A. – P. STELLA (1996): Quasi-fiscal operations of Public Financial Institutions. *IMF Occasional Paper*, No. 142.

MACKENZIE ET AL. (2001): Pension Reform and Fiscal Policy Stance. *IMF Working Paper*, No. 214.

MANESSIOTIS, B. (2007): General comments by Basil Manessiotis. In P. KISS, G. (ed.): *Temporary measures and off-budget activities*. Budapest, MNB, pp. 55–58, /MNB Public Finance Workshop./

MANKIW, N. G. (2000): The Savers-Spenders Theory of Fiscal Policy. *NBER Working Paper Series*, No. 7571.

MARKIEWICZ, M. (2001): Quasi-fiscal operations of central banks in transition economies. *BOFIT Discussion Paper*, No. 2, Bank of Finland.

MATSEN, E. – T. SVEEN – R. TORVIK (2005): Savers, Spenders and Fiscal Policy in a Small Open Economy. *CESifo Working Paper Series*, No. 1618.

MIHAJLEK, D. – B. TISSOT (2003): Fiscal positions in emerging economies: central banks' perspective. In *Fiscal issues and central banking in emerging economies*. BIS Papers, No. 20, pp. 10–37.

MILESI-FERRETTI, G. (2003): Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting. *Journal of Public Economics*, vol. 88 no. 1–2, pp. 377–394.

MILESI-FERRETTI, G. – MORIYAMA (2004): Fiscal Adjustment in EU Countries: A Balance Sheet Approach. In *Public debt*. Banca d'Italia, pp. 71–95.

MOMIGLIANO, S. – P. RIZZA (2007): Temporary measures in Italy: Buying or losing time?. In P. KISS, G. (ed.): *Temporary measures and off-budget activities*. Budapest, MNB, pp. 61–71, /MNB Public Finance Workshop./

MONTEIRO, R. S. (2007): *PPP and Fiscal Risks*. International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships, (Budapest) (March 7–8, 2007).

MUNKÁCSI Zs. (2009): Kik exportálnak Magyarországon?. Vállalati méret és külföldi tulajdon szerinti exportkoncentráció és a külföldi tulajdon hatása az exportorientációra. *MNB-szemle*, július, pp. 22–33.

OECD: *EO Sources – On policy assumption*.

URL: http://www.oecd.org/document/40/0,2340,en_2825_32066506_1850792_1_1_1_1,00.html. Letöltve: 2011. április 13.

ORBÁN G. – PALOTAI D. (2006): Kihívások előtt a magyar nyugdíjrendszer. *MNB-tanulmányok*, 55.

PARKER, G. – P. T. LARSEN (2005): EU states accused of 'hiding' deficits. *Financial Times*, October 5 2005.

PAUL, L. – C. SCHALCK (2007): Transfers to the government of public corporation pension liabilities: The French case study. In P. KISS, G. (ed.): *Temporary measures and off-budget activities*. Budapest, MNB, pp. 72–80, /MNB Public Finance Workshop./

PETE P. – SZILÁGYI K. (2006): A fiskális politika hatásmechanizmusáról. Súlylódásmentes modellek – kínálati hatások. *Közgazdasági Szemle*, 53. évf., február, pp. 97–118.

PHILIP, R. – J. JANSSEN (2002): Developing an Indicator of Fiscal Stance for New Zealand. In *The Impact of Fiscal Policy*. Banca d'Italia, pp. 187–214.

P. KISS G. (1998): A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái. *MNB Füzetek*, 11.

P. KISS, G. – GY. SZAPÁRY (2000): Fiscal Adjustment in the Transition Process: Hungary, 1990–1999. *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 41 no. 4.

P. KISS G. (2002a): A fiskális jelzőszámok új megközelítésben. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 4. sz., pp. 292–319.

P. KISS G. (2002b): Az államháztartási hiány mutatói Magyarországon. In FERENCZI B. – JAKAB M. Z. (szerk.): *Kézikönyv a magyar gazdasági adatok használatához*. Elektronikus dokumentum. Budapest, MNB.

URL: http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kutatas/mnbhu_elorejelzo_modszerek/mnbhu_felh/kezikonyv_magyar_gazd_hu.pdf. Letöltve: 2011. április 13.

P. KISS, G. (2003a): Framework of Fiscal Analysis Employed at Magyar Nemzeti Bank. *Focus on Transition*, Oesterreichische Nationalbank, No. 1.

P. KISS, G. (2003b): Calculating the fiscal stance at the Magyar Nemzeti Bank. In *Fiscal issues and central banking in emerging economies*. BIS Papers, No. 20, pp. 140–146.

P. KISS, G. – G. VADAS (2004): Mind the gap – Watch the ways of the cyclical adjustment of the budget balance. *MNB Working Papers*, 7.

P. KISS, G. – G. VADAS (2005): Mind the gap – International Comparison of the cyclical adjustment of the budget. *MNB Working Papers*, 4.

P. KISS, G. – G. VADAS (2006) Fill the gap. In *Fiscal Indicators. Papers presented at the Banca d'Italia workshop held in Perugia, 30 March–1 April, 2006*. Banca d'Italia.

P. KISS, G. (2007a): One-off and off-budget items: an alternative approach. In P. KISS, G. (ed.): *Temporary measures and off-budget activities*. Budapest, MNB, pp. 18–27, /MNB Public Finance Workshop./

P. KISS G. (2007b): Kín vagy kincs? Az infláció meglepetés rövid távú hatása az államháztartásra – Magyarország esete. *MNB-tanulmányok*, 61.

P. KISS, G. – G. VADAS (2007): Filling the gap – An international comparison of the cyclical adjustment of budget balances. *Comparative Economic Studies*, Vol. 49. (June) No. 2, pp. 259–284.

P. KISS, G. (2008): Comments on Part Two. In SCHWARTZ, G. – A. CORBACHO – K. FUNKE (eds.): *Public Investment and Public-private Partnerships. Addressing Infrastructure Challenges and Managing Fiscal Risks*. Palgrave Macmillan, IMF, pp. 132–135.

- P. KISS, G. – T. JĘDRZEJOWICZ – J. JIRSÁKOVA (2009): How to measure tax burden in an internationally comparable way?. *National Bank of Poland Working Paper*, No. 56.
- P. KISS G. – REPPA Z. (2010): Quo vadis, deficit? Mekkora lesz az adóbevétel, ha visszafordul a gazdasági ciklus?. *MNB-szemle*, október, pp. 47–56.
- ROCHA, R. R. – F. SALDANHA (1992): Fiscal and Quasi-Fiscal Deficit, Nominal and Real. Measurement and Policy Issues. *Policy Research Working Paper Series*, The World Bank, No. 919.
- STELLA, P. (1993): Toward Defining and Measuring the Fiscal Impact of Public Enterprises. In BLEJER, MARIO I. – ADRIENNE CHEASTY (eds.): *How to Measure the Fiscal Deficit*. Washington, IMF, pp. 279–296.
- TANZI, BLEJER – TEIJEIRO (1993): Effects of Inflation on Measurement of Fiscal Deficits: Conventional Versus Operational Measures. In BLEJER, MARIO I. – ADRIENNE CHEASTY (eds.): *How to Measure the Fiscal Deficit*. Washington, IMF, pp. 175–204.
- WATTLEWORTH, M. A. (1993): Credit Subsidies in Budgetary Lending: Computation, Effects and Fiscal Implications. In BLEJER, MARIO I. – ADRIENNE CHEASTY (eds.): *How to Measure the Fiscal Deficit*. Washington, IMF, pp. 147–174.
- WILLIAMS, D. Z. (1966): Reporting loss carryovers in Financial Statements. *The Accounting Review*, Vol. 41, No. 2 (April), pp. 226–234.

Jegyzetek

- i "Net lending (+)/borrowing (-) is a summary measure indicating the extent to which government is either putting financial resources at the disposal of other sectors in economy or utilizing the financial resources generated by other sectors. It may therefore be viewed as an indicator of the financial impact of government activity on the rest of the economy." (Government Finance Statistics, 2002, 4.17.)
- ii "European governments are hiring private sector banks to help them disguise the scale of budget deficits..." "They are legal operations, but we cannot consider them to be deficit reducing," Almunia said. In many cases the financial engineering concerned public-private partnerships. (Parker-Larsen, 2005)
- iii "Two separate motivations have been given for separating enterprises into the groups identified as public and private, even though enterprises could very well categorized as public for one purpose and private for another. One motivation, based on the behavior of enterprises, is for predicting an economy's reaction to policy changes and external shocks. The second reason, based on the consequences of enterprise operations, is for measuring the distribution of wealth and income within the economy." (Stella, 1993)
- iv "Quasi-fiscal operations relating to bank assistance should be included in the augmented balance...Bank assistance operations that have substantially divergent cash and economic impacts should, in principle, be recorded in the fiscal balance when the policy affects the economy." (Alexander et al., 1997)
- v Quasi-fiscal activities are defined as "Activities (under the direction of government) of central banks, public institutions, and non-financial public enterprises that are fiscal in character – that is, in principle, they can be duplicated by specific fiscal measures, such as taxes, subsidies or other direct expenditures, even though precise quantification can in some case very difficult. Examples include subsidized bank credit and non-commercial services provided by an enterprise." (IMF, 1998, pp. 76)
- vi "This paper proposes nine criteria, falling into four broad categories: managerial independence, relations with government, financial conditions, and governance structure... Requiring that all the criteria be met would minimize the risk of errors in excluding enterprises from coverage, but would probably be too restrictive. Is therefore proposed that all four criteria related to managerial independence and relations with government, plus at least one of the criteria related to each of financial conditions and governance structure, would have to be met for an enterprise to be considered commercially run." (IMF, 2004)
- vii "Public sector net borrowing which excludes privatisations and other financial transactions. This is a sensible definition for assessing the fiscal stance. It is consistent with the national accounts, and is the concept used for international comparisons of budget deficits. It is equivalent to what has been called the financial surplus or deficit. Unless otherwise stated, the figures for net borrowing used here cover the whole public sector, whereas the Maastricht deficit criterion relates only to general government and excludes net borrowing by public corporations." (Chancellor of the Exchequer, 1998)
- viii "PPPs may be justified on efficiency grounds, but from the perspective adopted here their main feature is that they initially reduce the general government deficit and debt for a given level of investment in publicly-used infrastructure." (Koen-van den Noord, 2005)

- ix "Because official credit programs offer more lenient terms to borrowers than are available in the market, or in many cases than those at which the government itself borrows, they contain a pure loan component, reflecting the government's role as a financial intermediary, and a pure grant component, reflecting the government's role as a distributional agent." (Wattleworth, 1993)
- x "Fiscal Impulse indicator is used in WEO to assess the annual contribution, whether expansionary, neutral, or contractionary, of budgets to aggregate demand. This indicator is derived from the cyclically neutral budget model." (Hagemann, 1999)
- xi "The impact of fiscal policy on aggregate demand hinges on the degree of foresight affecting consumers' decisions..., the size of the effect of the deficit in interest rates and, in turn, the sensitivity of investment to changes in the user cost of capital." (Hagemann, 1999)
- xii Model-based approach and fiscal impulse differs: "The principal differences are that the fiscal impulse measure does not include the multiplier $a-1$, indicating that the effects are first round impacts, and the measure does not weight the revenue component by the propensity to consume." (Chand, 1993)
- xiii "CBO routinely publishes another adjusted budget measure, the standardized-budget surplus or deficit. That measure excludes the effects not only of cyclical fluctuations but also of certain more-or-less-temporary factors that are likely to prove economically insignificant. Three such factors are swings in collections of taxes on capital gains, changes in the inflation component of the government's net interest payments, and temporary legislative changes in the timing of revenues and outlays. (Legislation enacted by the Congress and the President sometimes temporarily shifts the timing of receipts or outlays (usually from the end of one fiscal year to the beginning of the next one). Those small timing shifts are excluded from the standardized budget because they are unlikely to alter significantly the timing of people's plans for investment or consumption.)" (CBO, 2002)
- xiv "The increased deficit that results from an individual accounts pension reform in the absence of offsetting fiscal measures is not a reliable indicator of the resulting change to the stance of fiscal policy... The fiscally neutral case, although it is a useful benchmark, it is not likely to apply to any given country. Certain features of an individual accounts reform could either increase or decrease the national saving rate..." (Mackenzie et al., 2001)
- xv "Demand impact of fiscal policy. In order to obtain a measure of the effect of fiscal policy on aggregate demand, one needs empirical models in which the interrelationships of various policy measures and economic behaviour are specified." (European Commission, 2000)
- xvi "Fiscal stimulus means that fiscal policy is, on balance, adding to the growth of total demand for goods and services, whereas fiscal restraint means that fiscal policy is holding back the growth of demand (for example, by raising taxes or cutting spending). However, no simple measure can fully reflect the impact of fiscal policy on demand."

"Although the cyclically adjusted and standardized surpluses show trends in federal saving, they only partially capture the ways in which fiscal policy affects demand and the economy. Other important influences include fiscal policy's effects on incentives for people to work and save and for businesses to invest."

"Moreover, the adjusted budget measures give only a partial view of the effect of the budget on total demand. Changes in private saving may partly offset changes in government saving if some people think their future tax liabilities are affected by how much the government currently saves. Furthermore, those measures reflect the budget's bottom line rather than its underlying components of spending and revenues, although those components probably affect demand in different ways."

"In addition to those limitations, the cyclically adjusted and standardized surpluses do not take into account the difference between anticipated and unanticipated fiscal stimulus." (CBO, 2002)

- xvii "It is therefore considered important to disentangle temporary from permanent influences on the budget balance in order to gauge the medium-term orientation of fiscal policy." (Hagemann, 1999)
- xviii "One-off measures: they affect general government net lending or borrowing in a given year or for a few years, but not permanently. Creative accounting operations: they affect the fiscal balance or public debt but not, or far less, government net worth." (Koen-van den Noord, 2005)
- xix "The assumption is that a purely passive policy would merely be reflected in the operation of the automatic stabilizers of the budget. It would, of course, be possible to design the automatic stabilizers in such a way that budget responses are more than equiproportionate – for example, if the chosen tax system is progressive, revenue could grow faster than output... rather than adopting the revenue-equivalent approach of having a proportional tax system but introducing new discretionary changes each year..." (Chand, 1993)
- xx "In evaluating the stance of fiscal policy it is often useful to correct for interest payments on government debt since these payments are external to fiscal policy. Thus, the primary cyclically-adjusted budget balance is derived by subtracting net debt interest payments from the cyclically-adjusted balance, and changes in the primary cyclically-adjusted balance is used as a rough indicator for discretionary fiscal policy changes. The primary balance is derived from the actual financial balance but with interest paid (and received) excluded, thus excluding the fiscal inheritance i.e. debt built-up in the past. It is primarily used in relation to analysis of debt dynamics." (OECD)
- xxi "The fiscal stance measures the direction of fiscal policy by summarising the effects of various discretionary policy actions taken by fiscal authorities. Cuts in government expenditures other than changes in the interest burden, and/or increases in taxes improve the underlying/structural fiscal position and lead to a tightening of fiscal policy... In this report the change in the cyclically adjusted primary balance is chosen as a main indicator on fiscal stance (interest expenditures are not under the direct control of the fiscal authority)." (European Commission, 2000)

MNB-tanulmányok 92.

Mozgó célpont? Fiskális mutatók jegybanki szemszögből

2011. május

Nyomda: D-Plus

H-1037 Budapest, Csillaghegyi út 19-21.

