

Fiskális transzparencia – jelzőszámok nélkül?

P. Kiss Gábor¹

A tanulmány egyik megállapítása, hogy – a vizsgálat céljától függően – egyidejűleg többféle fiskális jelzőszámra van szükség. Ezzel párhuzamosan arra is felhívjuk a figyelmet, hogy alapvető fontosságú a különböző mutatók elméleti háttérének ismerete. Csak ebben az esetben lehet eldönteni, hogy egy konkrét elemzéshez milyen jelzőszámot érdemes választani, illetve a meglévő mutatókat hogyan célszerű módosítani. Összehasonlítjuk továbbá a statisztikai sztenderdek alapján előállított mutatók és az elemzési célra készített jelzőszámok előnyeit és hátrányait. A statisztikai mutatók látszólagos előnyei ellenére gyakran sem az egyszerűség igényének, sem az összehasonlíthatóság követelményének nem felelnek meg. Ez annak a következménye, hogy a statisztikai szabályok mechanikus alkalmazása csak formális összehasonlíthatóságot biztosít. A tartalmi összevethetőség előfeltétele, hogy megfelelő alternatív elemzési-közgazdasági mutatók is definiálhatóak legyenek. Szerepel a tanulmányban az MNB által alkalmazott elemzési célú alap-mutató (SNA deficit) bemutatása, illusztrálva azt is, hogy e mutató alapján hogyan jellemezhető a kilencvenes évek fiskális politikája a keresleti hatás alakulását tekintve.

Kulcsszavak: transzparencia, deficit, nettó pénzügyi vagyon, ESA, GFS

1. Bevezetés

Az elmúlt évtized egyik meghatározó jellemzője az államadósság piaci finanszírozásának térhódítása és részben ezzel összefüggésben a fiskális transzparencia folyamatos fejlődése volt. A fiskális transzparencia az állam pénzügyeinek legszélesebb értelemben vett átláthatóságát jelenti, beleértve a fiskális politika célkitűzéseinek áttekinthetőségét, működési mechanizmusainak világos szabályozását és a fiskális információk megbízhatóságát, időben történő közlését. Ennek mértéke a következő években – az EU csatlakozás követelményei miatt is – tovább fog javulni. Az átláthatóság érvényesülésének akadályai azonban a közgazdasági jelzőszámok hiánya. Valódi transzparencia ugyanis nem képzelhető el abban az esetben, ha a döntéshozók nem képesek a passzív és aktív hatások (adottságok és intézkedések) elkülönítésével egyértelművé tenni a fiskális politika céljait, és ennek következtében a piaci

¹ Dr. P. Kiss Gábor, főcsoportvezető, Magyar Nemzeti Bank (Budapest).

A tanulmány lezárva 2003. januárjában.

A tanulmányban foglaltak a szerző véleményét tükrözik, és nem feltétlenül egyeznek meg az MNB hivatalos álláspontjával.

szereplők sem tudják reálisan értékelni a terveket és azok megvalósulását. E téren történt ugyan bizonyos előrelépés, így a döntéshozatalnál bizonyos mértékig figyelembe veszik a hivatalos hiányból származtatott elsődleges egyenleget, a Magyar Nemzeti Bank (MNB) pedig rendszeres kiadványaiban a hivatalostól eltérő, inkább közgazdasági, mint statisztikai jellegű hiánymutatókat közöl. A piac azonban értetlenül fogadja azt, hogy egyidejűleg többféle mutató jelenik meg, hiszen a deficit tipikusan olyan kategória, amiről mindenki beszél, de senki sem tudja, hogy pontosan micsoda. Ez a tanulmány ezért arra tesz kísérletet, hogy bemutassa a hiánymutatók főbb fajtáit és a mögöttük álló elméleti feltételezéseket.

Önmagában semmi sem garantálja, hogy egyre bonyolultabb mutatók alkalmazásával a valóságos helyzetet jobban közelítjük. A gazdasági ciklus hatásának kiszűrésére alkalmazott jelzőszámok az általános elméleti és módszertani problémák miatt például még a stabilabb gazdasági viszonyok között működő országok esetében sem feltétlenül adnak megbízható eredményeket, az átalakuló gazdaságok esetében pedig csaknem értelmezhetetlenek. Lényeges tehát, hogy megismerjük a különböző mutatók előnyeit és hátrányait egyaránt, hiszen tisztában kell lennünk azzal, hogy bármilyen körültekintő számítás mellett is csak fenntartásokkal fogadható eredményeket nyerhetünk.

2. A fiskális transzparencia érvényesülése

A fiskális transzparencia, áttekinthetőség lehetővé teszi a gazdaság szereplői számára, hogy jobban felismerhessék a kormányzat célkitűzéseit, a tényleges fiskális folyamatok eltérését a tervezetthez képest. A transzparencia objektív feltétele, hogy rendelkezésre álljanak a megfelelő minőségű, módszertanú információk, amelyek nem csupán a pontos tájékoztatást, hanem a fiskális döntéshozó tisztánlátását is szolgálják. Az átláthatóságot elsődlegesen a jogi szabályozásnak kell biztosítani. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az államháztartás jogi meghatározásának fednie kell annak valóságos terjedelmét. Másrészt az éves költségvetések tervezésének, végrehajtásának és ellenőrzésének rendje hozzájárulhat a célkitűzések megalapozásához, a kockázatok számszerűsítéséhez, utólag pedig a megvalósulás értékeléséhez, azaz az eltérések okainak feltárásához. Nem mindegy ugyanis, hogy egy tervezettnél nagyobb hiány háttérében a gazdasági ciklus vártnál kedvezőtlenebb alakulása vagy pedig a tervezett fiskális intézkedések, például létszámleépítések elmaradása, esetleg kifejezett tervezési hiba áll.

A fiskális transzparencia jogi szabályozása – még fejlett piacgazdaságok esetében is – gyakran hiányos. Ennek egyik magyarázata az lehet, hogy a transzparencia szubjektív feltételei nem mindig adottak. Az átláthatóság korlátozásával a fiskális politika döntéshozói „stratégiai” előnyre tehetnek szert a piac racionális, de alulinformált szereplőivel szemben. Az államháztartási kör leszűkített meghatározása például lehetővé teszi, hogy jogilag államháztartáson kívülre sorolt szervezetekhez

kerüljenek fiskális tevékenységek. A kifizetések, adóvisszatérítések – legális keretek között történő – ütemezése révén a pénzforgalmilag jelentkező teljesítés is eltéríthető a tényleges, eredményszemléletű elszámolással megragadható folyamatoktól. A szabályozás ezen hiányosságai kiküszöbölhetőek a megfelelő statisztikai módszertan alkalmazásával. Ilyen formán a statisztika a transzparencia érvényesülésének második szintje, és egyben alapfeltétele is a harmadik szintnek, a közgazdasági jelzőszámok kiszámításának. A fiskális politika aktív és passzív hatásainak elkülönítése ugyanis speciális jelzőszámok, az infláció vagy a ciklus hatásaitól megtisztított mutatók vizsgálatát igényli. E hatások elkülönítése révén a tervezettnél magasabb hiány miatti felelősség nem hárítható a makrogazdasági folyamatok „nem várt” alakulására olyan esetben, amikor a költségvetés eleve túlzottan optimista makrogazdasági változókra épült. Nehéz azonban kimutatni a stratégiai előny szerzésének azon formáit, amikor az optimizmus a tervezett fiskális intézkedések eredményét illetően jelentkezik, mondjuk a reálisan megalapozottnál nagyobb mértékű javulást feltételeznek az adóbeszedés hatékonyságánál.

Magyarországon a transzparencia mértéke – jogi-szabályozási oldalról – fokozatosan közelít a fejlett piacgazdaságokban tapasztalható szinthez. Az államháztartási törvény számos kérdést rendezett, a kincstári rendszer kialakítása pedig az információs hátteret javította. A jogilag definiált államháztartási kör azonban továbbra is leszűkített, nem tartalmazza például az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Rt-t (ÁPV Rt.). A helyi önkormányzatok esetében, ahol a jogi besorolással nincsen gond, az információs bázis nem megfelelő. E hiányosságokra megoldást jelent majd a közeljövőben az EU statisztikai módszertanának (European System of Accounts, ESA) és adatszolgáltatási rendjének átvétele. Ezzel azonban nem fog automatikusan minden probléma megoldódni. A közgazdasági mutatószámoknál ugyanis mind előállításuk, mind alkalmazásuk tekintetében jelentős lemaradás tapasztalható.²

3. A hiány statisztikai és közgazdasági mutatói

Statisztikai mutatók alatt a nemzetközi statisztikai sztenderdek alapján definiált bevételek és kiadások egyenlegeként adódó hiánymutatót és az ahhoz tartozó állományi jelzőszámokat (például adósság) értjük. Ettől megkülönböztetjük az elemzési célból alkalmazott mutatókat, amelyek különböző megfontolásokból több ponton korrigálják a statisztikai jelzőszámokat. Ezekre az analitikusnak is nevezett jelzőszámokra a továbbiakban mint közgazdasági mutatókra hivatkozunk.

Feltehető természetesen a kérdés, hogy egyáltalán szükség van-e a deficit statisztikai mutatója mellett más jelzőszámokra. Az egyik végletet azok a vélemények képviselik, amelyek szerint a deficit hagyományos, statisztikai mutatója az egyedül használható jelzőszám. A közgazdasági mutatók előállítása ugyanis kevésbé átte-

² A transzparenciáról bővebben lásd Kopits–Craig 1998, P. Kiss 1998, 1999a, 1999b.

kinthető és ellenőrizhető, továbbá csak bizonyos feltételezések mellett értelmezhetőek és gyakran nem tesznek eleget az időbeni és országok közötti összehasonlíthatóság követelményének. A másik véglet szerint viszont a deficit hagyományos mutatója olyannyira értelmetlen és félrevezető, hogy a fiskális politikát ennek alapján nem lehet jellemezni. Nem képes ugyanis az aktív és passzív hatások elhatárolására, azaz nem szűri ki a gazdasági ciklus és az infláció alakulásából eredő hatásokat. Ezen túlmenően a hagyományos deficitmutató szintjén nem történik meg a különböző kiadások és bevételek eltérő keresleti hatásának összesúlyozása, pedig jelentős eltérés lehet aszerint, hogy azok tartósnak vagy átmenetinek tekinthetők, vagy aszerint, hogy milyen mértékű átcsoportosítást eredményeznek a különböző jövedelmi és korosztályi csoportok között. A generációs számvitel koncepciója szerint még a bevételek és hitelfelvétel, illetve kiadás és törlesztés szokásos klasszifikációja is elhibázott, mivel e modellben a társadalombiztosítási (TB) járulék „kötvényvásárlás”, ami növeli a bruttó államadósságot, és a TB ellátás pedig a „kötvény” törlesztése. A statisztikai mutató bírálatán túl el lehet jutni az egyenleg típusú mutatók teljes elvetéséig, eszerint az államháztartás hatása aggregált formában nem ragadható meg, a valóságos hatás a bevételi és kiadási szerkezeten belüli változásoktól függ, illetve részben egyéb csatornákon keresztül jelentkezik. Így például a kiadások bizonyos körben szabályozással vagy garanciák nyújtásával cserélhetőek fel.

Ahhoz, hogy a jelzőszámok kérdésében állást tudjunk foglalni, érdemes kicsit részletesebben is megvizsgálni, hogy azok mennyiben tesznek eleget egyrészt az egyszerűség, másrészt az összehasonlíthatóság igényének, és legfőképpen azt, hogy milyen feltételezések mellett értelmezhetőek.

A statisztikai mutatóknak előnye lehet az egyszerű előállíthatóság. A Nemzetközi Valutalap által alkalmazott Government Finance Statistics (GFS) elszámolása például lényegében – eltekintve többek között a devizaadósság ártértékelődésétől – a névértéken kimutatott nettó adósság változását tekinti deficitnek. Az adósság törlesztéséből származó kiadás vagy a kötvény kibocsátásából eredő bevétel tehát sor alatt elszámolandó finanszírozási tétel, a hiány ennek megfelelően egyszerűen a többi – a költségvetés betétállományát változtató – kiadás és bevétel egyenlegeként adódik. Helytelen lenne azonban úgy beállítani a dolgot, hogy számtalan közgazdasági jellegű mellett ez az egyetlen statisztikai mutató használatos. A nemzeti számlák elszámolásai, a System of National Accounts (SNA) és az ESA az adósságnál szélesebb finanszírozási kört definiálnak, így az államháztartás nettó pénzügyi vagyona az államadósság és az állam betétei mellett a tulajdonosi követeléseket (részvények), az állam által nyújtott kölcsönöket és a kárpótlási jegyhez hasonló, nem klasszikus adósságelemeket is magában foglalja. Ennek megfelelően ebben a teljesebb szemléletben a privatizációs bevételek és a korábbi kölcsönök visszatérülései nem csökkentik, a kölcsönnyújtás pedig nem növeli a hiányt, mivel ezen tételek sor alatti finanszírozási műveletek. Az értékelési problémák miatt azonban – mivel nem

alkalmazható a névérték például a kárpótlási jegyek figyelembe vételekor – ezek a statisztikai mutatók eleve nem olyan egyszerűek, mint a GFS.³

A GFS ezen túlmenően az egyszerűen rendelkezésre álló pénzforgalmi szemléletű elszámolást követi, szemben az eredményszemléletű folyamatokat középpontba állító, a valóságos helyzetet jobban tükröző, ám nehezebben előállítható SNA és ESA mutatókkal. Az igazi probléma azonban az, hogy gyakorlati alkalmazása során a GFS csak a pénzbeni fizetéseket rögzíti, így tehát a kötvény, kárpótlási jegy átadásával történő fizetést, vagy a pénzmozgás nélküli adósságelengedést figyelmen kívül hagyja, ilyen módon továbbra sem ütközik értékelési problémákba. Magyarország esetében a GFS előnye volt, hogy ilyen formális okok, vagyis a pénzmozgás hiánya miatt számos rendkívüli tranzakciót nem számolt el a deficitben, így például a bankkonszolidációt. Ezzel az „egyszerűsítéssel” államháztartási kimutatásaink a keresleti hatás (azaz a hiány változása) terén közelebb álltak a valósághoz, mint az SNA előírásai, amelyek szerint egy összegben növelni kellett volna e rendkívüli tételekkel a deficitet, annak ellenére, hogy a közgazdasági hatás ténylegesen hosszabb időszakra oszlott szét.

A privatizációból eredő bevételek kezelésénél ezzel szemben értelmetlen lett volna a GFS módszertanát alkalmazni, vagyis javítani a deficitet. A hivatalos magyar hiánymutató – az SNA előírásaihoz hasonlóan – nem számolja el bevételként a privatizációs befizetéseket, vagyis tartalmában a GFS és az SNA közötti jelzőszámoknak tekinthető⁴. A GFS hazai alkalmazása viszont túlzottan egyszerű megoldást követett az államháztartási kör meghatározásánál, vagyis átvette az államháztartás indokolatlanul szűk jogi meghatározását. Habár a GFS alapján – éppúgy, mint az SNA megközelítésben – elvileg az államháztartás részének tekinthetnénk az ÁPV Rt-t, a gyakorlatban erre a korrekcióra nem került sor a fiskális statisztikában.

A bemutatott statisztikai jelzőszámok alapján látható, hogy mind számszerűen, mind pedig az előállításuk bonyolultságának tekintetében jelentős különbség lehet a GFS-ből kiinduló hazai gyakorlat, a GFS elméleti megközelítése, az SNA és annak néhány kérdésben konkrétan EU-s változata, az ESA között. Mivel a közgazdasági mutatók korrekcióik során valamelyik statisztikai deficitből indulnak ki, belátható, hogy összességében véve egyszerűbbek ugyan a statisztikai mutatók, azonban a legegyszerűbb közgazdasági mutató, a GFS hiányból számolt elsődleges egyenleg kevésbé bonyolult, mint az az ESA mutató, amelynek előállításával még egyes EU tagországok is nehezen birkóznak meg.

A statisztikai mutatók másik látszólagos előnye, hogy az elszámolási előírások rögzítése révén biztosítják az országok közötti a formális összehasonlíthatóságot. A tartalmi összevethetőség érdekében azonban – főként az ún. kvázifiskális te-

³ A GFS-re vonatkozó megállapítások a tanulmány lezárásának időpontjában érvényes helyzetet tükrözik. Felülvizsgálata révén azonban ez a rendszer a nemzeti számlák elszámolásaihoz válik hasonlóvá. (Azóta a felülvizsgálat lezárult, 2001-ben a Valutaalap publikálta az újabb változatot. *A szerk.*)

⁴ A hivatalos hiányra vonatkozó megjegyzések a 2002-ig érvényes állapotra vonatkoznak, 2003-tól ugyanis a hivatalos elszámolás áttért az ESA módszertan alkalmazására.

vékenységek miatt – szükség van a statisztikai előírásoknál rugalmasabb megoldásokra, közgazdasági korrekciók alkalmazására. A teljes, kvázifiskálissal együtt értelmezett hatás kimutatása az államháztartás körének meghatározása, az adósságátvállalások és garanciák kezelése terén jelentős módosításokat igényelhet. A statisztika ugyanis – végezzenek bár jelentős kvázifiskális tevékenységet – az olyan állami szervezeteket nem tudja az államháztartás részeként kezelni, amelyek költségeinek kevesebb mint 50 százalékát fedezik állami forrásból, illetve ezt az arányt a támogatás csak egy-két évben haladja meg. Ez szorosan összekapcsolódik az adósságátvállalás problémájával, amikor egy állami vállalat folyamatosan veszteséget termel, eladósodik, majd bizonyos időszak elteltével az államháztartás rendezi adósságait. Ezt az SNA/ESA statisztika a deficitben az adósságátvállalás pillanatában számolná el, a GFS hazai gyakorlata viszont a hiányban gyakran egyáltalán nem jelenti meg azzal a már említett formális indokkal, hogy pénzmozgásra nem került sor, csupán az államadósság nőtt meg. A tényleges helyzet egy harmadik megoldással ragadható meg, eszerint az államháztartást konszolidálni kellene az adott szervezettel, így a veszteség alakulásának megfelelően évente megjelenne az alulfinanszírozás (szükségesebnél alacsonyabb folyó támogatás) a hiányban.

Egy másik megoldás az lehet, ha – a vállalati eladósodás finanszírozása mögött álló – állami garanciákat reálisan értékeljük. Azaz az állam által garantált hitelek egy része már a garanciavállalás (illetve a felvétel) pillanatában megjelenne a hiányban és adósságban, hiszen a beváltás szinte bizonyos. A statisztika ennek csak az olyan száz százalékosan nyilvánvaló eseteit képes kezelni, amikor a beváltás bizonyosságát előre jogszabály rögzíti. A mi esetünkben ilyen jellegű az útépitésre a Magyar Fejlesztési Bank (MFB) által felvett hitelek állami garanciája. Amennyiben viszont csak 1 százalék esély is van arra, hogy a garanciával nem élnek, akkor a statisztikai elszámolás azt feltételes kötelezettségként, azaz tényleges garanciaként kezelheti.

A statisztika rugalmatlanságára az is példa, hogy az államháztartási körből, vagyis a nem pénzügyi kormányzati szektorból definíciószerűen kizárja a pénzintézeteket, annak ellenére, hogy ezek gyakran végeznek kvázifiskális tevékenységeket. Ennek nagyságrendje számottevő lehet, hiszen kvázifiskális kiadásait – akár csak az MFB az útépitést – eladósodásuk révén is finanszírozhatják, és az eladósodás hatása csak jóval később jelenik meg a költségvetés hiányában, garanciabeváltás vagy alacsonyabb osztalékbefizetés formájában. Ezért – mint az előbb láttuk – vagy a pénzügyi szervezetet kell elszámolni a közgazdasági értelemben vett államháztartás részeként, vagy magát a kvázifiskális tevékenységet finanszírozó hitelt kell szerepeltetni a felvétel pillanatában az államadósságban, és felhasználásakor a deficitben. A jegybankkal történő konszolidáció is indokolt lehet, különösen olyan esetekben amikor a külföldi forrásokat a jegybank a saját nevében szerzi meg. Korábban Magyarországon is ez volt a gyakorlat, így éppen az összehasonlíthatóság érdekében kell eltérnünk a szokásos statisztikai elszámolásoktól (Barabás és szerzőtársai 1998).

Amíg az összehasonlíthatóság önmagában vett érték, addig az egyszerűség nem öncél. Tisztában kell lennünk, hogy egy-egy egyszerűsítés mennyiben távolít el bennünket a valóságtól, azaz látnunk kell, hogy az adott jelzőszám milyen feltételezések mellett érvényes, és ezek mennyiben tekinthetők reálisnak.

A közgazdasági jelzőszámok bírálói gyakran elfeledkeznek arról, hogy a statisztikai mutatók is csupán meghatározott feltételezések mellett értelmezhetőek. Így például a gazdasági ciklus hatása nem jelentős, az infláció mértéke nem számottevő, a rendkívüli kiadások és bevételek elhanyagolhatóak, és nincsen túl nagy jövedelemátcsoportosítás jövedelmi és korosztályi csoportok között. Ha viszont ezek a feltételezések nem teljesülnek, akkor a statisztikai hiánymutató csak abban az esetben értelmezhető, amennyiben a gazdaság szereplői a pénzüllúzió hatása alatt állnak vagy likviditási korlátokba ütköznek.

A GFS típusú, azaz az adósságváltozásból levezetett hiány azt is feltételezi, hogy az államháztartás eszközeinek egy részétől el lehet tekinteni, vagyis a tulajdonosi követelések (részvények) és az állami kölcsönök nem vonhatóak be a finanszírozásba, mert piacképtelenek. Eszerint a tulajdonosi követelés szerzése, illetve a kölcsönnyújtás egyszerű tőke-transzfer, vállalati veszteséget fedez, így ebből semmi sem folyik vissza, vagyis a követelés valódi értéke a nullát közelíti. Ha valaki ezzel szemben mégis visszafizet állami kölcsönt, vagy mégis sikerül egy állami vállalatot privatizálni, az a feltételezett nulla értékhez képest rendkívüli esemény, ami javíthatja a deficitet.

Az SNA és ESA típusú deficit ezzel szemben a nettó pénzügyi eszközök tranzakciók miatti változásával egyezik meg, tehát az előbb említett eszközöket likvidnek, piacképesnek tételezi fel. Az állam által nyújtott kölcsönöket sor alatt számolja el, mivel azt feltételezi, hogy ténylegesen éppen annyi követelést szerez az állam. Később, ha kiderül, hogy az adós nem fizet, akkor az adósságelengedés időpontjában növeli a deficitet, vagyis ekkor számol tőke-transzferrel és nem a nyújtás időpontjában. A tulajdonosi követelés szerzése terén – eltekintve a tőzsdei részvényvásárlás világos esetétől – óvatosabb az ESA, operatív módon azt a szabályt állították fel, hogy csak a privatizációt maximum egy évvel megelőző tőkeemelés tekinthető finanszírozó tételnek, azaz csupán ez állítható szembe egyértelműen a későbbi privatizációs bevétellel. Minden egyéb tőkeemelés viszont a hiányt növelő tőke-transzfer, hiszen feltételezhető, hogy vállalati veszteséget finanszíroz. Ez a megközelítés a GFS-hez hasonló. Nem oldható meg ugyanis egyértelműen az értékelés problémája a piacképtelen követelések esetében. A kölcsönnyújtás vagy feltőkésítés hatása bizonyos esetekben azzal a megoldással közelíthető, hogy az állam nulla értékű követelést számol el, máskor reálisabb lehet, ha 100 százalékos értéken vesszük figyelembe. A valóságban ugyanis a követelés értékvesztése folyamatos, párhuzamosan a vállalati veszteség keletkezésével.

Elméleti szempontból a 100 százalékon elszámoló megoldás, vagyis a nettó pénzügyi vagyon változása jobban kifejezheti a fiskális politika tényleges hatását az adósság változásánál, mert igaz ugyan, hogy az államháztartásnak nem a nettó érték

maximalizálása a célja, viszont ez határozza meg a konzisztens elszámolás másik oldalán elhelyezkedő privát szektor magatartását. Praktikusan azonban az érintett – tőkeemelésben vagy kölcsönben részesülő – vállalatok magatartása a döntő, nevezetesen hogy valóságos tartozásként veszik-e azt figyelembe, vagy egyszerűen a veszteséges működés finanszírozásának tekintik-e az állami forrásokat. A másik praktikus szempont az lehet, hogy a piac a deficit fenntarthatóságát az adósság, azon belül is általában a bruttó adósság alakulása alapján ítéli meg, és nem az értékelési problémákkal terhelt nettó pénzügyi vagyon kategóriáját figyeli. Ebből a szempontból jelentős az államháztartási statisztika felelőssége azért, hogy megbízható, transzparens adatokat állítson elő és publikáljon a nettó pénzügyi vagyonnal kapcsolatban, annál is inkább, mert a közgazdasági jelzőszámok számára gyakran ez a kategória a legjobb kiindulópont.

A közgazdasági mutatók alkalmazásának előnye, hogy segítségükkel rugalmas módon, különböző feltételezések alapján többféle szempontot is figyelembe vehetünk, hátrányuk viszont éppen az, hogy e korrekciók területén nem érvényesül az a közmegegyezés, ami a statisztikára inkább jellemző. Az államháztartással kapcsolatos hosszabb távú összefüggések (növekedésre gyakorolt hatás, generációk közötti elszámolások) esetében például sem az elvi, sem a gyakorlati megközelítésben nincsen konszenzus. Mind az infláció, mind a gazdasági ciklus hatásának kiszűrésére létezik ugyanakkor néhány szélesebb körben elfogadott módszer, amelyek segítségével figyelembe vehető a bevételek és kiadások szerkezete is bizonyos vonatkozásban (pl. kamat és nem kamat tételek, vagy ciklustól függő és nem függő bevételek és kiadások). Valójában a nem kamatjellegű kiadásokat is – eltérő keresleti hatásuk alapján – tovább kellene bontani bér, dologi, beruházási kiadásokra, rendes és rendkívüli transzferekre, azonban ezek összesúlyozására nincsen elfogadott megoldás. Kérdés, hogy létre lehet-e egyáltalán hozni olyan egyenleg típusú mutatót, amely kifejezi azt a valóságos hatást, amit a fiskális politika a magánszektor döntéseire gyakorol. A kutatások empirikus eredményei gyakran mást mutatnak. Több vizsgálat is alátámasztotta azt a megállapítást, hogy a fiskális kiigazítások tartóssága, sikere szempontjából nem az egyenleg javulása a döntő, hanem az, hogy a szigorítás milyen szerkezetben valósul meg, a bevételi vagy a kiadási oldalra, ezen belül is a bérekre, lakossági juttatásokra, vagy a beruházásokra összpontosul-e (Alesina–Perotti 1995, 1996). Ezeknek a szerkezeti hatásoknak egyetlen mutatóban történő összefoglalására nem született megoldás. Belátható, hogy az egyenleg típusú jelzőszámok a fiskális politika hosszabb távú hatásaival összefüggésben még kevésbé értelmezhetőek.

A nehézségek ellenére sem mondhatunk le arról, hogy a keresletre, illetve a makrogazdaság megtakarítási-beruházási egyensúlyára gyakorolt hatást valamilyen mutatóval megközelítsük. Egyrészt függetlenül az egyéb feltételezésektől, bármelyik típusú deficitből kiszűrhető a gazdasági ciklus hatása, ezzel különbséget lehet tenni, hogy a fiskális politika mennyiben aktív és mennyiben passzív, vagyis a ciklus alakulása által meghatározott. A passzív komponens a ciklus megváltozásával ellenkező előjelűre fordul, azaz elméletileg a ciklus egészét tekintve a passzív komponens

összesített hatása nulla lesz. Az államháztartási deficit így a strukturális deficit körül ingadozik a ciklikus komponens miatt. Másrészt az infláció hatásának figyelembe vétele azt feltételezi, hogy nem jelentkezik a pénzillúzió. Ebben az esetben a hitelezők tisztában vannak azzal, hogy a kamatfizetés egy része egyszerűen a tőkéjük infláció miatti reálértékvesztését kompenzálja, vagyis nem tekintik folyó jövedelemnek. Ezzel az is egyenértékű lenne, ha a hitelezők ezt a részt nem kamatként kapták volna, hanem tőkésítésre került volna. Nem ilyen egyszerű kiszűrni az infláció hatását a nem kamat tételekből. Ennek akkor van praktikus jelentősége, ha utólag értékelni kívánjuk a hiány teljesülését. A ciklus hatásainak kiszűrésével ugyanis eltekinthetünk a reálnövekedés átmeneti hatásától, viszont figyelembe kellene azt is venni, hogy a deficitre a vártnál kisebb vagy nagyobb inflációnak is van hatása, és ez nem csupán a kamatokból szűrhető ki. A transzferek nem várt infláció miatti értékvesztésének a hatása például attól függ, hogy a magánszektor azt átmeneti, vagy tartós jellegűnek ítéli-e meg. Ez a kérdés általánosabban is felvethető, mint a rendes és rendkívüli tételek közötti különbségtétel kérdése.

A hagyományos jövedelemalapú szemlélet szerint egy rendkívüli államháztartási transzfernek a lakossági és vállalati fogyasztásra és megtakarításra ugyanolyan hatása van, mint bármely más rendszeres kiadásnak. Ez azonban azt feltételezi, hogy a jövedelemtulajdonosok teljesen rövidlátóak, vagy likviditásuk erősen korlátozott, más szóval a fogyasztásuk még a rendelkezésükre álló jövedelemben bekövetkező rövid távú változásokhoz is tökéletesen alkalmazkodik. Ha azonban feloldjuk ezeket a feltételezéseket, akkor azonnal lényegessé válik a fiskális politikának az egyéni döntéshozatalra és várakozásokra gyakorolt hatása is. Az átmenetinek tekinthető fiskális intézkedések ugyanis ebben az esetben másképpen hatnak a magánszektorra, mint az állami kiadások és adórendszer állandóbb szerkezete. Mindez szerepet kap annak megítélésénél, hogy mekkora lehet a jövőben is fenntartható államháztartási deficit. Ezek a várakozások erősen befolyásolják az adók, a szociális szerepvállalás (TB juttatások) és az infláció várható szintjére vonatkozó becsléseket is, és ezen keresztül ebben a modellben meghatározó szerepük van a magán fogyasztás és megtakarítás alakulásában. Mindez azt jelenti, hogy a vagyon fogalmát is ki kell terjesztenünk a szociális juttatások jogosultságának, illetve az adóknak a jelenértékére.

Elméletileg a gazdaság szereplőinek (magánszektor, államháztartás) megtakarítási, költséges, termelési, portfólió allokációs döntéseit kizárólag egy teljes körű vagyoni, vagy egy állandó jövedelmi korlát határozza meg. Egyszeri, vagy rövid távú költségvetési korlát érvényesülése ebben az esetben nem eredményez tényleges költöttséget a gazdasági szereplők magatartásában, az egyéni fogyasztást az életciklus határozza meg. Ez azt is jelenti, hogy a mutatók előállításánál során több konkrét kérdést újra kell gondolni. Lehet, hogy nem elég kiszűrni a kamatokból az inflációs kompenzációt, hanem az így kapott reálkamatot is meg kellene tisztítani az időlegesnek tekinthető eltérésektől egy hosszabb távú, vagy legalábbis simított reálkamat alkalmazásával. Másrészt pontosan tisztázni kell, hogy mi az aktív és passzív elem a fiskális politikában. Rövidtávon passzivitásnak tűnik, amikor bizonyos nominális ha-

tárokat nem igazít ki az államháztartás. Például amikor a tételes adókat nem emelik, vagy az SZJA sávokat nem valorizálják, akkor formálisan passzív a fiskális politika, mert semmit sem tett. A valóságban a magánszektor is érzékeli, hogy ez huzamosabban nem tartható fenn, vagyis aktív „mulasztásra” került sor. Reméljük, ezek a példák is érzékeltetik, hogy a feltételezések megválasztásának milyen messzemenő következményei lehetnek az egyes jelzőszámok konkrét kiszámításakor, illetve megfordítva, egy mutató számítási módszere milyen lényeges implicit feltételezésekkel járhat.

4. A hiány mutatója avagy a mutató hiánya?

Általánosságban megállapítható, hogy nincsen egyetlen olyan mutató, amely segítségével minden esetben megragadható a fiskális hatás. A statisztikai mutatók összességében ugyan ígéretesebbnek tűnnek az összehasonlíthatóság és az egyszerűség terén, az viszont teljes mértékben a konkrét körülményektől függ, hogy a valódi összevethetőséget valamelyik statisztikai vagy közgazdasági mutató biztosítja-e. E tekintetben az egyik leglényegesebb választóvonal a költségvetési korlát azonnali érvényesülését feltevő hagyományos (statisztikai és közgazdasági) jelzőszámok és azok az optimális körülményeket feltételező közgazdasági mutatók között húzódik, amelyek a kamatokban foglalt inflációs kompenzációt törlesztésnek tekintik, esetleg a jövőbeli adók és transzferek jelenértékét is figyelembe veszik. A gyakorlatban ezzel szemben éppen úgy túlzás azt feltételezni, hogy a szereplők tökéletesen rövidlátóak és likviditásuk teljesen korlátos, mint annak ellenkezőjét. A valóságban nem létezik tökéletes belső és külső pénzpiac, így rövid távon is korlátos a magánszektornak és az államháztartásnak a költségvetése, hiszen nem likvidek, eszközeik egy része (pl. adóztatási potenciál, illetve a nyugdíj jogosultság, várható jövőbeli adó-mérséklés) piacképtelen, hitelbiztosítékkal nem feltétlenül rendelkeznek.

Mit tehetünk ebben az esetben? Együtt és szélsőértékek gyanánt alkalmazhatjuk például a fiskális politika értékelésekor a hagyományos nominális deficitet és annak különböző korrigált változatait. Ez utóbbiak lehetnek olyan mutatók, amelyek megtisztítják a hiányt az egyszeri tételektől, az inflációs kompenzációtól, esetleg az így nyert reálkamatból is kiszűrve az időlegesnek tekinthető eltéréseket egy hosszabb távú reálkamat segítségével. A másik lehetőség az, hogy megpróbálunk – például átlagolással – valamilyen közbülső jelzőszámot létrehozni. Ez utóbbi megoldás hátránya, hogy ha országok közötti összehasonlításra használjuk, akkor ugyan a megbízhatóság illúzióját kelti, de valójában azt feltételezi, hogy ez a jelzőszám az összes ország esetében nagyjából egyforma helyen helyezkedik el a két lehetséges (vagyon- és jövedelemalapú) mutató között. Ezzel szemben vagyonhatás és a várakozások szerepe erőteljesen függ az államadósság nagyságától, dinamikájától, fenntarthatóságától, ami eltérő az egyes országokban. Ezen kívül az egyes országokban a likviditáskorlátok mértéke is eltér, sőt adó és kiadás fajtánként is különbözik. Ezen túlmenően mindez időben is változhat, így még az időbeni összehasonlítás is torz lehet.

A teljes összehasonlíthatóság még abban az esetben sem lenne biztosítva, ha létezne olyan egyenlegmutató, amely mindezt valahogyan figyelembe venné. A fejlődő országok esetében ugyanis a gazdaság működésébe az állam az ár és bérszabályozás, importkorlátozások és egyéb adminisztratív eszközök révén is beavatkozhat. A fejlett országokban ezzel szemben a meghatározó állami eszköz az adó és kiadási politika. Az átmeneti gazdaságok esetében a korábbi, adminisztratív eszközök elhagyásával az adó és kiadáspolitika szerepe kerül előtérbe, ami azt is jelenti, hogy az egyenlegmutatók szintjén még az időbeni összehasonlíthatóság sem valósítható meg. Magyarország esetében az államháztartás GDP arányos elsődleges egyenlege – a konszolidált államadóssághoz hasonlóan – közel áll ugyan a kiindulópontnak tekinthető 1989-es mértékekhez, mint ahogy a visszaesést követően a GDP is visszaállt 1989-es szintjére. A számok hasonlósága mögött azonban egy minőségileg más állami bevételi-kiadási szerkezet, és egy hatékonyabb reálgazdaság húzódik meg. A hatékonyság javulásában fontos szerepe volt az állami tulajdon privatizációjának, az állami szabályozás gyökeres átalakulásának, aminek révén kialakultak a piacgazdaság működésének intézményi feltételei, a pénzügyi rendszer átalakítása, az árak, bérek, és a külkereskedelem liberalizálása. A bevételek és kiadások egyenlege, illetve annak elmozdulása ennek megfelelően csak részlegesen tükrözheti a valóságban végbement átalakulást, miközben az állam és a piaci szektor erőviszonya, az egyéni döntéshozatal, a várakozások szerepe is megváltozott. A változások lezárulásával azonban egyre jobban alkalmazhatóak, értelmezhetőek lesznek az előbb bemutatott közgazdasági jelzőszámok.

Jelen pillanatban már a rendelkezésünkre áll egy olyan mutató, amit az SNA elszámolást közelítve számítottunk ki (Ferenczi–Jakab 2002), és az éves országgyűlési beszámolók adatbázisán alapul, és amelyből kiindulva további mutatók származtathatóak. Ezek a mutatók eltérnek azoktól a jelzőszámoktól („SNA hiány”, „SNA elsődleges egyenleg”, „operacionális hiány”) amelyeket az MNB az éves jelentéseiben és a negyedéves inflációs jelentésekben publikál. Ennek az az oka, hogy bizonyos információk csak éves szinten és jelentős, mintegy háromnegyed éves késéssel állnak rendelkezésre. A hivatalos kiadványokban alkalmazott módszertan jó közelítése a részletesebb elszámolásoknak, azokra a korrekciókra összpontosítva (eredményszemlélet a kamatoknál, ÁFÁ-nál) amelyek a fiskális politika értékelése (keresleti hatás és a megtakarítás-beruházási egyensúly) szempontjából lényegesek lehetnek, és amelyek praktikusán elvégezhetőek. Illusztrációként azonban most a részletesebb számítások eredményeként újonnan nyert négyféle jelzőszámot mutatnánk be (bővebben lásd P. Kiss–Szapáry 2000).

A kiindulási alapnak tekintett mutató az SNA módszertant közelítő teljes hiány. Ez a hivatalos pénzforgalmi deficithez képest eredményszemléletű, az államháztartás kategóriáját kiterjeszti az ÁPV Rt-re és az MFB által felvett utépítési hitelekre, továbbá a finanszírozási tételeket (privatizációs bevétel, kapott törlesztés, egyösszegű koncessziós befizetés) kiszűri a kiadások és bevételek közül. Ez a mutató az SNA előírásaitól annyiban eltér, hogy bizonyos rendkívüli tételekkel (bank-

konzolidáció, a Magyar Államvasutak hiteleinek átvállalása, Bős-Nagymaros hitel-átvállalás, lakáshitelek átvállalása stb.) az idősor összehasonlíthatósága miatt nem növeli a deficitet.

Az előbbi – SNA megközelítésű – deficitből számolt operacionális deficit az előző mutatótól annyiban különbözik, hogy kiszűri a kamatokban foglalt inflációs kompenzációt a kamatkidadások közül. Ennek a mutatónak a változása mutatja a keresleti hatást abban az esetben, hogy ha feltételezzük, hogy az államháztartás hitelezői racionálisan viselkednek, azaz a kamat kompenzációs részét nem folyó jövedelemként, hanem előtörlesztésként kezelik. Korábban említett sajátosságaink miatt az inflációs szűrés itt a jegybankkal konszolidált államháztartás mérlege alapján történt.⁵

Az SNA hiányból számolt elsődleges egyenleg minden kamatfizetést kiszűr a hiányból. Ennek a mutatónak az elmozdulása a fiskális politika közvetlen keresleti hatását mutatja, az operacionális deficit változása ugyanis a reálkamatok változásának hatását is tartalmazza, amire a fiskális politikának csak közvetett hatása van.

A korrigált SNA elsődleges egyenleg figyelembe veszi azoknak a „rendkívüli” tételeknek időben szétszított hatását is, amit a torzítások elkerülése miatt kihagytunk a hiányból. Ezzel azt szimuláljuk, hogy mi történt volna, ha az egyösszegű rendezés helyett az államháztartás a megfelelő időben a szükséges mértékű támogatást nyújtotta volna. Az időbeni szétszítás alapelve az volt, hogy a kiadások akkor jelenjenek meg az államháztartási deficitben, amikor a múltbeli veszteségek ténylegesen képződtek, vagy amikor jövőbeli veszteségek (fizetési kötelezettségek) jelentkeztek volna abban az esetben, ha az átvállalás nem történik meg (lakáshitelek, Bős-Nagymaros miatti áramszállítás). Némiképp eltér az előző esetektől a nagyrészt katonai eszközökkel megvalósuló orosz adósságtörlesztés esete, ahol a problémát a rendszertelen időközökben megvalósuló törlesztés, és az emiatt ingadozó védelmi kiadás okozza. Rendes esetben a katonai eszközök vásárlását több évre egyenletesen el kellene osztani (A számokat részletesen lásd P. Kiss 2002).

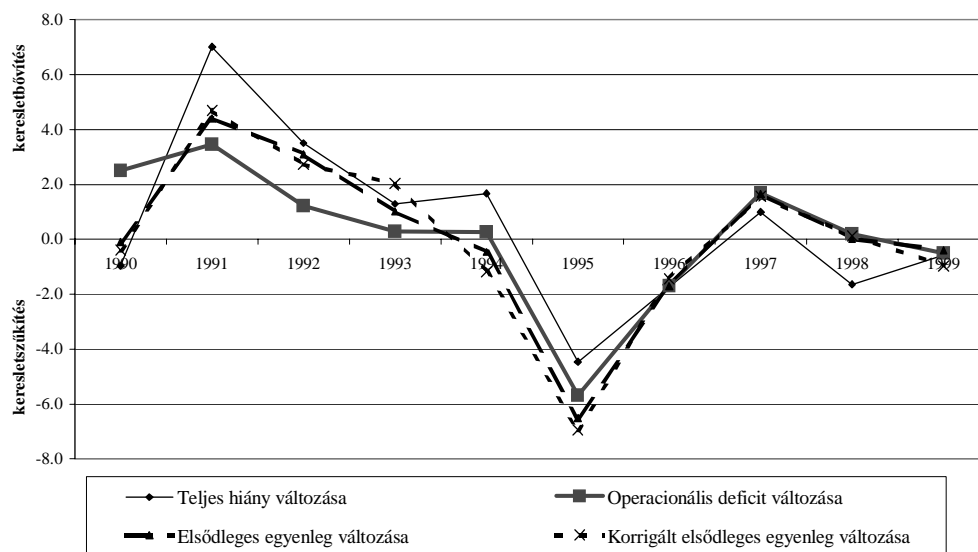
A GDP arányában a négy mutató szintje jelentősen eltér, így ezek alapján a gazdaság négy különböző képet mutató megtakarítási-beruházási mérlegét lehetne összeállítani. Érdekes azonban, hogy az egyenlegek változása, ami a klasszikus csatornákon (adókon és kiadásokon) keresztül megvalósuló keresleti hatást mutatja meg, eléggé együtt mozog. A jelentősebb időszakok felismerhetően elkülönülnek egymástól, így az átalakulás első éveinek kiadási csatornán megjelenő keresletbővítése, majd a két évig tartó fiskális kiigazítás, végül az utolsó három évnek a keresleti hatása, ami a korábbi évek jelentős változásaihoz mérten nem látszik számottevőnek.

Érdemes megfigyelni a négy mutató változásának eltéréseit is (1. ábra). A teljes hiány 1997-ig gyorsabban nőtt, illetve kevésbé csökkent, mert a kamatokban foglalt inflációs kompenzáció folyamatosan növekedett. 1997-től ezután csökkent a kompenzáció, ezáltal a teljes hiány változása a többi mutatónál szigorúbbnak mutatja a fiskális politikát. A valóságos hatás közelebb állhat az operacionális deficit vál-

⁵ A jelenleg alkalmazott reálkamattörlesztési megoldásról bővebben lásd Ferenczi–Jakab (2002).

tozásához. Ez az időszak elején a teljes hiány változásából adódó keresleti hatáshoz képest lényegesen kisebb expanziót, majd valamivel nagyobb kiigazítást mutat. Az utolsó három évben viszont e mutató változásában nem látszik a kereslet szűkítése. A fiskális politika közvetlen hatása az elsődleges egyenleg és a korrigált elsődleges egyenleg változásával ragadható meg. E két mutató elmozdulása nagyon közel áll egymáshoz, ami arra utal, hogy amennyiben a rendkívüli tételek szétterítésére a valóságban is sor került volna, akkor a hiány kedvezőtlenebb szintje mellett sem vonhatnánk le a fiskális politika keresleti hatásának alakulásával kapcsolatban eltérő következtetéseket. Az operacionális egyenleg változásával hasonlítva össze az látszik, hogy 1991-93 között a fiskális politika közvetlen expanzív hatását mérsékelte a reálkamat-kiadások csökkenése. 1994-96 között ugyanakkor a reálkamat-kiadások növekedni kezdtek, és ez mérsékelte a közvetlen keresletszűkítés hatását.

1. ábra A fiskális politika keresleti hatásának mértéke a GDP százalékában (1990-1999, százalék)



Forrás: a szerző saját szerkesztése az MNB adatai alapján.

Az illusztrációból is kitűnik tehát, hogy nincsen egyetlen mutatónk, hanem létezik néhány olyan jelzőszám, amivel a helyzet árnyaltabban leírható. Összességében azonban továbbra is hiányos a transzparencia, hiszen a döntéshozatali folyamatban az ilyen típusú jelzőszámok nem szerepelnek, és annak ellenére, hogy három ezeket közelítő mutató negyedévente nyilvánosságra kerül, az átláthatóság sem oldódott meg teljes mértékben. Még nagyobb probléma, hogy a ciklus hatásától megtisztított deficit kategóriája jelenleg egyáltalán nem áll rendelkezésre. Ez főként azal magyarázható, hogy az alapvető összefüggések változását, illetve annak hatását

még akkor is nehéz lenne megközelíteni, ha megfelelő hosszúságú, megbízható idősorokkal rendelkeznénk. Ennek hiányában nem állapítható meg a strukturális hiány, hiszen sem a gazdasági ciklus nem ragadható meg, sem annak összefüggése az adóbevételekkel. A ciklus ugyanis csak a potenciális GDP-hez képest értelmezhető, ez pedig az átmenet éveiben előbb strukturális visszaesésen ment keresztül, majd felzárkózási szakaszba lépett. Ez utóbbi hatások valószínűleg nagyobb mértékben határozták meg az aktuális növekedési ütemet, mint a ciklus alakulása, azonban a két tényező szerepe nem különíthető el igazán megbízhatóan. Az átmenet éveiben a ciklus és az adóbevételek közötti összefüggésre sem lehet jó közelítést nyerni. Ebből a célból alternatív módszereket kell keresnünk, mert a hagyományos megközelítés az idősorok alkalmazásán alapul. Nem mondhatunk le ugyanis arról, hogy egyrészt a makrogazdasági egyensúly értékelése céljából olyan strukturális hiánymutatót állítsunk elő, amely a deficitet nem csak a rendkívüli tételek és az infláció, hanem a ciklus hatásától is képes megtisztítani, másrészt olyan mutatót számítsunk, amelynek éves változása, azaz a keresleti hatás aktív (strukturális jellegű és rendkívüli intézkedések miatti) és passzív (infláció és ciklus hatása miatti) tényezőkre bontható.⁶

Felhasznált irodalom

- Alesina, A. – Perotti, R. 1995: Fiscal expansions and adjustments in OECD countries. *Economic Policy*, 21, 205-240. o.
- Alesina, A. – Perotti, R. 1996: *Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects*. IMF Working Paper, IMF, Washington.
- Barabás Gy. – Hamecz I. – Neményi, J. 1998: *A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése*. MNB Füzetek, 5. MNB, Budapest.
- Ferenczi B. – Jakab M. Z. (szerk.) 2002: *Kézikönyv a magyar gazdasági adatok használatához*. MNB, Budapest.
- Kopits, G. – Craig, J. 1998: *Transparency in Government Operations*. IMF Occasional Paper, IMF, Washington.
- P. Kiss G. 1998: *A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái*. MNB Füzetek, 4. MNB, Budapest.
- P. Kiss G. 1999a: A fiskális politika jelzőszámai. *Közgazdasági Szemle*, 4, 307-325. o.
- P. Kiss G. 1999b: Az átláthatóság érvényesülése a magyar államháztartásban. *INFO – Társadalomtudomány*, 45, 31-45. o.
- P. Kiss G. – Szapáry Gy. 2000: Fiscal Adjustment in the Transition Process: Hungary, 1990-1999. *Post-Soviet Geography and Economics*, 41, 4, 233-264. o.
- P. Kiss G. 2002: A fiskális jelzőszámok új megközelítésben. *Közgazdasági Szemle*, 4, 292-319. o.

⁶ Az ezzel kapcsolatos újabb eredményekről lásd P. Kiss (2002). *A szerk.*