

MNB Füzetek
1998/11

P. Kiss Gábor:

A KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSE ÉS A FISKÁLIS ÁTLÁTHATÓSÁG PROBLÉMÁI

1998. december

ISSN 1219 9575

ISBN 963 9057 33 9

P. Kiss Gábor: Közgazdasági és kutatási foosztály, munkatárs
E-mail: kissg@mnb.hu

E kiadványsorozat a Magyar Nemzeti Bankban készült elemző és kutató munkák eredményeit tartalmazza, és célja, hogy az olvasókat olyan észrevételekre ösztönözze, melyeket a szerzők felhasználhatnak további kutatásaikban. Az elemzések a szerzők véleményét tükrözik, s nem feltétlenül esnek egybe az MNB hivatalos véleményével.

Magyar Nemzeti Bank
1850 Budapest
Szabadság tér 8-9.
<http://www.mnb.hu>

Tartalomjegyzék

ÖSSZEFOGLALÁS	4
BEVEZETÉS	5
I. A FISKÁLIS TRANSPARENCIA FOGALMA	8
II. A FISKÁLIS KÉRDÉSEK SZABÁLYOZÁSA	9
III. ÁLLAMSZÁMVITELI, STATISZTIKAI KÉRDÉSEK	19
IV. A FISKÁLIS POLITIKA JELZOSZÁMAI	33

Összefoglalás

Az átláthatóság témaköre igen széles, alapvetően szabályozási, államszámviteli-statisztikai és gazdaságpolitikai kérdéseket ölel fel. Optimális esetben a szabályozás, azaz a transzparencia első szintje biztosítaná az átláthatóság érvényesülését, és a statisztikai-számviteli szint így korrekciók nélkül is a valós képet mutatná. A valóságban a szabályozás problémáit (pl. államháztartás intézményi keretein kívül folytatott fiskális tevékenységek lehetővé tétele) a számbavétel módszertani megoldásaival lehet korrigálni. A megfelelő statisztikai háttér pedig elengedhetetlen feltétele a fiskális jelzőszámoknak, az elméletileg megalapozott gazdaságpolitikai elemzési keret kialakításának.

A transzparencia magyarországi érvényesülését illetően jelentős előrelépések történtek a kilencvenes években, többek között visszaszorultak a kvázifiskális tevékenységek, törvények rögzítették az adószabályokat, átalakult az államháztartás intézményrendszere, bevezetésre került a kincstári rendszer, ami az adatszolgáltatást és a költségvetés végrehajtásának kontrollját is jelentősen javította. Maradtak fenn azonban problémák, például léteznek nyíltvégű kiadási előirányzatok, az alrendszerek közötti elszámolások nem teljeskörűek, a költségvetési tervezés során alkalmanként még észlelhető olyan magatartás, ami az egyéb szereplők számára akár téves következtetések levonását is eredményezheti, és ebben az esetben a fiskális politika számára "stratégiai előny" szerzésére adhat módot. A statisztika klasszifikációs hiányosságai mellett az analitikus mutatók számszerűsítése és publikálása terén is vannak teendők. Jelen tanulmányunk ehhez kíván hozzájárulni az alkalmazható fiskális jelzőszámoknak és azok elméleti kereteinek bemutatásával. A tárgyalt jelzőszámok nem csak a hagyományos államadósság-elsődleges egyenleg típusú mutatók körét ölelik fel, hanem a vizsgálatba bevonjuk a vagyon és nettó vagyonváltozás jellegű jelzőszámokat is. A fenntarthatóság és a keresleti hatás vizsgálata során felvetődik az inflációs, egyszeri és ciklikus hatások kiszûrése. Gazdasági jellegzetességeink, az átalakuló gazdaság, a gazdasági aktivitás erőteljes hullámozása és az inflációs környezet aláhúzzák az ilyen elemzések szükségességét, ennek hiányában csak pontatlan, esetleg félrevezető kép alakul ki a fiskális politikáról. A mostani vizsgálatot ezért egy újabb tanulmány fogja követni, ami a fiskális jelzőszámok kiszámítását tűzi ki célul Magyarország esetében a kilencvenes években. Ennek megelőlegezéseként - illusztrációs célból - jelen tanulmány kísérletet tesz a ciklikusan igazított strukturális államháztartási egyenleg kiszámítására. (Az általános kérdések és a konkrét magyarországi elemzés elkülöníthetősége érdekében utóbbiak sűrűn beljebb szerepelnek.)

Bevezetés¹

Az államháztartás nem csak az egyik legjelentősebb jövedelemtulajdonos, de a jövedelemujraelosztásban is meghatározó a szerepe. A kormányzat a jövedelemcentralizáción (adórendszeren) keresztül alapvetően a kínálatra, finanszírozási igényén keresztül pedig a keresletre van hatással. A gazdasági szereplők döntéseit jelentős mértékben befolyásolja az is, hogy hogyan alakul az államadósság, mennyire tartható fenn a fiskális egyensúly megbomlása hosszabb távon. Mindezért nagy jelentősége van a fiskális politikáról kialakított, az államháztartás helyzetével kapcsolatos információknak. A fiskális transzparencia, áttekinthetőség lehetővé teszi a gazdaság szereplői számára, hogy jobban felismerhessék a kormányzat célkitűzéseit, a tényleges fiskális folyamatok eltérését a tervezetthez képest, és fenntarthatatlan fiskális politika folytatása esetén a politikusok számára is nagyobb kockázatot teremten. A nyilvánosság, például a közbeszerzésben növeli az állami kiadások hatékonyságát is.

Mindjárt a bevezetésben különbséget kell tenni a transzparencia két alapvető szintje között. Elsősorban le kell küzdeni azokat az objektív akadályokat, amelyek a megfelelő információs bázis útjában állnak. Ennek lehet oka a tárgyi vagy személyi feltételek hiánya, vagy még jellemzőbben módszertani hiányosságok. A megfelelő számviteli, statisztikai, elemzési-előrejelzési, döntéshozatali módszerek nélkül nem lehetséges kellőképpen megalapozott fiskális politika folytatása. A transzparencia másik vetülete az, hogy ha előbbi előfeltételek teljesültek, érvényesülhessen a nyilvánosság. Ennek szubjektív akadályaira még visszatérünk. Mindenesetre a nyilvánosságot kizáró gyakorlat megváltoztatása az IMF tapasztalatai szerint (*Kopits és Craig, 1998*) hasonló nagyságrendű költséggel járhat, mint a transzparencia első szintjének, feltételeink megteremtéséhez szükséges közvetlen költségeké.

A transzparencia elméletileg igazolt előnyei empirikusan nehezebben mutathatóak ki², mivel a gazdasági és fiskális eredményességet meghatározó tényezők közül a transzparencia csak az egyik. Ugyanakkor a transzparencia és a fiskális fegyelem között empirikusan szorosabb kapcsolatot találtak. (*Kopits és Craig, 1998*) A nem transzparens fiskális gyakorlatnak komoly torzító, destabilizáló hatása van, ami negatívan érinti a gazdasági és fiskális teljesítményt. Ez a negatív hatás viszont időben gyakran késleltetve jelentkezik³, és ezért is nehéz kimutatni.

A transzparencia ellenzői előszeretettel hivatkoznak a nyilvánosság veszélyeire. Az idő előtt bejelentett fiskális intézkedések (pl. adóemelés, támogatás átalakítása, stb.) csökkenthetik az elérni kívánt hatást, és szükségtelen költségvetési kiadásokkal egyszeri, véletlenszerű előnyökhöz juttatnak egyeseket. Az arbitrage lehetősége

¹ Ezúton szeretnék köszönetet mondani Hamecz Istvánnak, Huszár Gábornak, Lovas Zsoltnak, Nadrai Lászlónak, Neményi Juditnak és Sándor Györgynek hasznos észrevételeikért. A fennmaradó véleménykülönbségeikért a szerzőt terheli minden felelősség.

² Ebből a szempontból érdemes lenne megvizsgálni Új-Zéland esetét, mint pozitív példát.

³ A kvázifiskális támogatásoknak, a fedezetlen garanciavállalásoknak és a halasztott fizetéseknek a hatása később jelentkezik, és a piac számára is csak ekkor válik érzékelhetővé, így a kockázati prémium emelkedése is késve következik be.

valóban nem kívánatos, de ezt nem csak a transzparencia korlátozásával, hanem a folytonosabb, finomabb hangolású fiskális politikával is el lehet kerülni. Minél nagyobb ugyanis a tervezett változtatás mértéke, annál nagyobb előnyökre lehet szert tenni például a vásárlások előrehozásával vagy éppen elhalasztásával. (Kopits és Craig, 1998) Nem mindegy ilyen szempontból az sem, hogy a terveket mennyivel az életbelépésük előtt hozzák nyilvánosságra.

Arra, hogy a transzparencia miért ütközik szubjektív korlátokba kétféle elméleti válasz is adható (Alesina és Perotti, 1996b). Egyrészt a „fiskális illúzió” elmélete azt mondja, hogy a szavazók túlértékelik az állami kiadásokból fakadó hasznot és alulbecslik az adózásnak mind a jelenbeli, mind a jövőbeli költségét. A transzparencia hiánya ezt a torzítást növeli és a politikusokat kevésbé készíti felelősségteljes fiskális politika folytatására. A tartósan jelentős államháztartási hiánynak azonban a „fiskális illúzió” nem meghatározó tényezője. A második magyarázat nem az irracionalitás feltételezéséből indul ki, hanem arra a *stratégiai előnyre* hívja fel a figyelmet, amire a nyilvánosság korlátozásával a fiskális politika döntéshozói tesznek szert a piac racionális, de alulinformált szereplőivel szemben.

A gyakorlatban a stratégiai előny szerzésének számos formája van. A teljesség igénye nélkül felsorolunk néhányat azokból a megoldásokból, amelyekkel a szavazók helyzetértékelése manipulálható. (Alesina és Perotti, 1996b)

1. Kreatív módon bizonyos (hiánynövelő) tételeket az államháztartáson kívüli szervezetek kimutatásaiba lehet átcsoportosítani.
2. A költségvetési tervezés stratégiai felhasználásával illúzió kelthető. Amennyiben az éves költségvetési tervezés kiindulópontját az előző évi bázis jelenti, akkor az *inflációs értékvesztés* révén nominálisan változatlan, vagy növekvő előirányzatok mellett is csökkenthető az újraelosztás mértéke. Ennek időleges hatása az lehet, hogy az adófizetőket megnyugvással tölti el, miközben nem teljesen érzékelik a kiadások (juttatások) reálértékének csökkenését.
3. A túlzottan optimista makrogazdasági változókra épített költségvetés is félrevezető lehet. A tervezettnél magasabb hiány miatt a felelősség a makrogazdasági folyamatok nem várt alakulására hárítható.
4. A tervezett fiskális intézkedések hatását illetően túlzottan optimista tervek elfedhetik a kiigazítás szükségességét.

A magyar fiskális rendszer transzparenciáját illetően elmondható, hogy az félúton van az átalakuló és a fejlett piacgazdaságok között. Érdekes ebből a szempontból a Nemzetközi Valutalap értékelését részletesebben bemutatni. (Kopits és Craig, 1998) Eszerint Magyarország a rendszerváltozás előtti nemtranszparens fiskális gyakorlatot követően (pl. az IMF-nek téves adatokat adtunk meg) olyan fejlődésen ment keresztül, amelynek révén az átalakuló gazdaságok között a legmagasabb fokú transzparenciát érte el. Ennek ellenére a transzparenciának még el kell érni azt a mértéket, ami az ipari országokban szokásos szinthez⁴ mérhető. A kilencvenes évek eleje óta olyan *bonyolult és decentralizált fiskális rendszer* működik, amelyben a nagyobb adókat a központi költségvetés szedi be, és abból transzfereket folyósít a jelentős önállóságot élvező költségvetési intézmények, elkülönített alapok és helyi önkormányzatok felé. A

⁴ Természetesen ezek az országok (még a transzparenciában élenjáró Új-Zéland) sem tesznek eleget minden esetben maradéktalanul az összes követelménynek.

transzferek felett ugyan a PM gyakorolt ellenőrzést, összességében ez nem volt elegendő a kiadások figyelemmel kísérésének hiányában és az alrendszerek számottevő saját (működési) bevételei miatt. A kincstári rendszer bevezetése mind a kontrollt, mind a transzparenciát növelte, a jelentős függetlenséget élvező TB pénzügyeinek ellenőrzése azonban nem oldódott meg azonnal. A nyolcvanas évek végén Magyarország volt az első tervgazdaság, amely törvényekben rögzítve transzparensnek mondható adóalapokat és kulcsokat vezetett be, azonban az *adórendszer* azóta is *túlzottan bonyolult és folytonos változtatásokkal terhelt* maradt. 1994-ig számos egyedi adókedvezményt is nyújtott az állam a külföldi tulajdonú vállalatoknak, és az adókedvezmények miatti kiesésről is csak töredékes információt biztosítanak a költségvetési dokumentumok. 1989-ben létrejött az Állami Számvevőszék, amely az államháztartási szektort ellenőrzi. A többi tervgazdasághoz hasonlóan a múltban az állami vállalatok és pénzügyintézetek *jelentős kvázifiskális tevékenységet* végeztek. Azóta a legtöbb nemtranszparens támogatás explicit költségvetési transzferré alakult. Az állami bankok rossz hiteleit a költségvetés a konszolidáció során állampapírok átadásával rendezte, ennek terhei megjelennek a költségvetésben. 1997-ig az adósságmenedzselés sajátos módon történt, a jegybank külföldön mint szuverén hitelfeltevő jelent meg. A statisztikai *adatszolgáltatás* is fejlődött. A kormányzat adóssággal és az új kezességek nyújtásával kapcsolatos adatai elérhetőek. Az általános probléma az, hogy rövid időn belül csak a konszolidált központi kormányzat (költségvetés, elkülönített alapok, TB) számai állnak rendelkezésre, az államháztartási összesen viszont a helyi önkormányzatok jelentős késéssel beérkező adatai miatt nem érhető el. Ezen túlmenően a kormányzati számok nem tartalmazzák a privatizációs szervezetet, annak ellenére, hogy az a költségvetési törvényben szerepel. A privatizációs bevételek nagy részét transzparens módon az államadósság csökkentésére fordították, de például 1996-ban állami vállalatok is kaptak közvetlen átutalásokat. A tranzakciók számbavétele pénzforgalmi szemléletben történik, azonban a feltételes kötelezettségekről (kezességek) és a TB felé fennálló járuléktartozásokról naprakész információk vannak. A központi kormányzat kiadásainak intézményi és közgazdasági osztályozását rendszeresen publikálják, és a Kincstár a funkcionális osztályozás rendszerét is fejleszti.

Az IMF fenti értékelésével alapvetően egyetérthetünk, néhány kérdéssel azonban kiegészítenénk. A transzparencia az említetteken felül egyéb területeken is érvényesül, például a közbeszerzési rendszer bevezetése és az állami foglalkoztatás fontosabb kérdéseinek törvényi meghatározása révén. Másik oldalról viszont számos további hiányosság is megfigyelhető. A költségvetés végrehajtásának kontrollját jelentősen javította kincstári rendszer, azonban a nyíltvégű kiadási előirányzatok és a számottevő intézményi bevételek miatt fennmaradtak problémák. A költségvetési tervezés során egyelőre még fennáll a veszélye a korábban látott "stratégiai előny" szerzésére utaló megoldások alkalmazásának. Gondot jelent az is, hogy az alrendszerek közötti elszámolások annak ellenére, hogy bonyolultak, nem teljeskörűek. (Pl. a sorkatonák nem fizetnek TB járulékot, holott ezzel szemben szolgáltatást - nyugdíj, egészségügy - kapnak erre az időszakra is.) Klasszifikációs hiányosságokra szintén lehet találni példákat, így a megfelelő ajánlások figyelembe vételével a metróépítéshez felvett állami garanciás hitel közvetlen államadósságnak számít, a nem realizált ártértékelési nyereség és a részvényeladás jegybanki befizetése finanszírozási tételnek minősül. Megállapítható az is, hogy az analitikus fiskális jelzőszámok tekintetében, azok számszerűsítése és publikálása terén van még talán a legtöbb teendő. Tanulmányunk

többek között ehhez is szeretne hozzájárulni a lehetséges mutatóknak és azok elméleti kereteinek bemutatása révén.

I. A fiskális transzparencia fogalma

Transzparencia, átláthatóság alatt a közvélemény felé való nyitottságot értjük a legszélesebb értelemben véve⁵. Ennek a nyilvánosságnak igen tág a hatótere, amely a teljesség igénye nélkül magában foglalja az államháztartás szerkezetét, funkcióit (beleértve a kvázifiskális tevékenységeket is), pénzügyi kimutatásait és prognózisait, a fiskális politika célkitűzéseit, és világosan szabályozott működési mechanizmusait, mint például a közbeszerzés, foglalkoztatás, a tisztviselők etikai kódexe, számvevőszéki vizsgálatok, stb. Mindez olyan mindenki által elérhető információs bázist feltételez, ami pontosan definiálva, nemzetközi összehasonlításokat lehetővé tevő szerkezetben megbízhatóan és időben közli a fiskális információkat. (*Kopits és Craig, 1998*)

A transzparencia területeinek egyik lehetséges felosztása a szabályozási, számviteli (statisztikai) és gazdaságpolitikai kérdéseket különböztet meg. Az optimális az lenne, ha az első szint, azaz a szabályozás, a jogi vonatkozások biztosítanák a transzparencia érvényesülését, és a második, statisztikai-számviteli szint csak ennek tükröződése lenne. A valóságban a szabályozás hiányosságait (pl. államháztartás intézményi keretein kívül maradó fiskális tevékenységek) a számbavétel módszertani megoldásaival lehet korrigálni. A megfelelő statisztikai háttér pedig elengedhetetlen előfeltétele a harmadik szint kiépítésének, az elméletileg megalapozott gazdaságpolitikai elemzési keret (fiskális jelzőszámok) meghatározásának. A továbbiakban az alábbi sorrendet követve haladunk.

1. Szabályozási kérdések

- intézményi és funkcionális egybeesés, pontos elhatárolások államháztartás és köz- (public) szektor, állami vállalatok
- Államháztartáson belüli szerkezet, világos munkamegosztás
- Független ellenőrző szerv
- A költségvetésnek, mint pénzügyi tervezési, döntési, végrehajtási és ellenőrzési rendszernek az eljárási szabályai
 - Célkitűzések, prioritások, tervezés
 - Nyílt vita
 - Transzparens végrehajtás
 - Nyílt zárszámadás (ld. független ellenőrző szerv)
- Fiskális szabályok (korlátok) meghatározása
- Az állami szabályozás
- Köztisztviselők, közalkalmazottak alkalmazási feltételei, pályázati rendszer, etikai kódex
- Közbeszerzési rendszer
- Adórendszer transzparenciája
- Finanszírozási kérdések

⁵ Az így értelmezett transzparenciának többféle magyar megfelelő adható, ezek közül a legjobb az átláthatóság, amibe beleérthető a nyilvánosság fogalma is. A szóismétlések elkerülése érdekében a továbbiakban ezeket a kifejezéseket szinonimaként használjuk.

- Információs, számviteli és statisztikai rendszer
- 2. Államszámviteli, statisztikai kérdések
 - Az államháztartás keretei, kvázifiskális tevékenységek
 - a számbavétel időpontja
 - klasszifikációs kérdések
 - értékelési problémák
- 3. Jelzőszámok, fiskális politikai eszközök, előrejelzések (a fiskális politika makrogazdasági elméleteivel összefüggésben)
 - generációs elszámolás
 - az egyszeri hatások kiszûrése
 - az infláció hatásának kiszûrése
 - a gazdasági ciklus hatásának korrekciója
 - az államháztartási kiadások és bevételek szerkezeti elemzése

Mint látható, a transzparencia fogalomköre igen széles területet foglal magába. Emiatt nagyon nehéz az országok közötti összehasonlítás is, hiszen olyan jelzőszámot kell találni, amely megfelelően aggregálja a transzparencia tényezőit.

Von Hagen (1992) szélesen értelmezve, például az államháztartás szerkezetéből (elkülönített alapok léte), az egységesen (mindezeket tartalmazó módon) benyújtott költségvetésből, stb. számította ki a transzparencia fokát. Ez erős korrelációt, fordított viszonyt mutatott az eladósodottság és a deficit mértékével a nyolcvanas évek európai OECD országaiban. Alesina, Hausmann, Hommes és Stein (1996) teljesen más felépítésű mutatót konstruált, amely a transzparencián kívül egyéb tényezőket is figyelembe vett, például az éves költségvetés szavazási megoldásait, vagy azt, hogy egy makrogazdasági programot és az ahhoz kapcsolt költségvetést fogadnak-e el. A Latin Amerika vonatkozásában 1980-93 közötti időszakra végzett vizsgálat azt mutatta, hogy a transzparencia jótékony hatással van az elsődleges egyenlegre. A gond az, hogy számos egyéb, pl. politikai-gazdasági tényezőnek is jelentős hatása van, másrészt az aggregált transzparencia indexek számos teljesen eltérő vonást préselnek egyetlen számba, így egy azonosan kedvező index számos eltérő tényező eredőjéből jöhet létre. (Alesina és Perotti, 1996b)

II. A fiskális kérdések szabályozása

Az intézmények és a funkciók

Az államháztartás intézményi struktúrájának összhangban kell lenni az állami funkciókkal, világosan szét kell választani a közszférát a magánszférától. Ez egyrészt megkívánja az állami funkciók definiálását, azaz az államháztartás a tényleges feladataira összpontosítson. Másrészt el kell kerülni a fiskális funkcióknak az államháztartás intézményrendszerén kívüli telepítését. A kvázifiskális tevékenységek is fiskális és nem fiskális funkciókra oszthatóak. Utóbbi azt jelenti, hogy az államháztartás a fiskális funkciókon túlmenő feladatokat is vállal közvetve, ezeket jellemzően állami vállalatok, az állam kockázatára végzik. Emiatt az államnak, mint

tulajdonosnak a szerepét is tisztázni szükséges. (A kvázifiskális tevékenységekről részletesebben a statisztikai részben esik majd szó.)

Léteznek egyértelműen állami feladatok (védelem, köz- és jogrend, külkapcsolatok, közigazgatás, a közinfrastruktúra bizonyos része, környezetvédelmi felügyelet, piacfelügyelet, közegészség- és járványügy, alapfokú oktatás), más területeken az államháztartási reform feladata konkrétan meghatározni, hogy meddig terjedjen az állami felelősség, így a szociális gondoskodás, oktatás, egészségügy, közművek terén. Ez utóbbi területeken ugyanis a magán és az állami szektor egymás mellett működhet. A funkciók meghatározásán túlmenően a másik alapkérdés, hogy az államháztartás *miként állítja elő* a közjavakat és szolgáltatásokat, valamint ezt *hogyan értékesíti*. A *szociális transzferek feltételrendszerét*, azaz a jogosultsági szabályokat és a juttatások szintjét is felül kell vizsgálni. (Heller, 1997) Ilyen típusú reformtörekvések figyelhetők meg Új-Zéland, Ausztrália és Nagy Britannia esetében, de ezen a területen nincsen olyan konszenzus, mint az alapvető állami funkciók körének meghatározásánál. A konkrét megoldások felülvizsgálatát azonban nem lehet elkerülni, hiszen a "nem produktív állami kiadások" esetében (IMF Survey, 1997) az államháztartás valódi hozzájárulása a jövedelemtermeléshez még az önköltséget sem éri el. Nemzetközi tendencia (Tanzi, 1997), hogy az állam allokatív szerepe részben a piaci körbe kerül. Az állam már nem annyira a versenytársnak, hanem a piaci működés segítőjének szerepét látja el. A folyamat megfigyelhető a privatizációban, a szabályozási korlátozások (kereskedelem, hitelezés, kamat, áruk) feloldásában.

Magyarországon az állam szerepének tisztázása még csak általános jelleggel történt meg. Az állami közfeladatokat nem csak állami intézmények, hanem közalapítványok és közhasznú társaságok is elláthatják. Az állam ezen túlmenően szerepet vállal egyéb közhasznú, társadalmi közös szükségletet profitorientáció nélkül kielégítő tevékenységek támogatásában is. A gazdasági szférában is tartósan fennmaradt az állami szerepvállalás például olyan stratégiai területeken, mint a vasút, ahol elkülönült a gazdálkodói illetve az alapszolgáltatói tevékenység, illetve az ahhoz rendelhető vagyon. Az államháztartás kivonulását a közvetlen piaci termelésből, az intézmények piaci tevékenységet folytató részlegeinek leválását a költségvetési szervek gazdasági szervezetekben való részvételének engedélyezése indította el 1992-ben. 1993-ban született a három éves intézményfelülvizsgálati program, ami azt tűzte ki célul, hogy meghatározzák mi tartozzon tartósan a költségvetési körbe. Az intézmények felülvizsgálatával párhuzamosan kitűzték a feladatok felülvizsgálatát, valamint a finanszírozás forrásainak bővítését, tekintetbe véve az igénybevevők teherbíróképességét és a szociális szempontokat is.

Az államháztartás alrendszeri közötti munkamegosztás

Az államháztartás különböző szintjei között pontosan el kell határolni a feladatokat, a felelősséget és a bevételi forrásokat. A megosztásra kerülő bevételeknél célszerű valamilyen meghatározási, kiszámítási mód rögzítése, hogy ne az évenkénti költségvetési alkudozás tárgyát képezze. A költségvetésen kívül, elkülönített alapok és különböző állami intézmények/ügynökségek által végzett fiskális tevékenységek ne kerüljenek meg az éves költségvetési törvényeket, abban szerepeljenek. Lényeges a költségvetés és a társadalombiztosítás közötti pontos feladatmegosztás is. Biztosítani

kell, hogy a szociális vagy más szempontú támogatások explicit módon jelenjenek meg a költségvetésben, és ne rontsák át nem látható formában, például a mentességek révén kieső bevételek útján a társadalombiztosítás pozícióját.

Az ÁPV Rt bevételeinek és kiadásainak előirányzatait az éves költségvetési törvények tartalmazzák, szabályozva a privatizációs bevételek felhasználását. Az ÁPV Rt előd-szervezeteinek működését nem a költségvetési törvény, hanem alacsonyabb szintű jogszabály ("Vagyonpolitikai Irányelvek") szabályozta. Magyarországon megfigyelhető másrészt az, hogy a lakosság egy jelentős része mentesül a TB járulék fizetése alól, miközben szolgáltatások (nyugdíj, egészségügy) igénybevételére jogosult. Például nem fizetnek járulékot a sorkatonák, aminek hatása elérheti az évi 13 milliárd forint bevétel kiesését a TB-nél, miközben a honvédelemnek a valóságnál ennyivel alacsonyabb költségét mutatja ki a központi költségvetés. A kerkedvezményes nyugdíj intézménye méltányossági szempontokat figyelembe véve bizonyos rétegeknek (katonatiszt, rendőr, bányász, balett-táncos, stb.) korábbi nyugdíjbavonulását teszi lehetővé, anélkül, hogy a korengedményes nyugdíj mintájára a munkáltatónak ki kellene fizetni a még hátralevő időre szóló TB járulékot. Ez mutatná meg ezeknek a területeknek a valódi terhét, ami a rövidebb szolgálati idő miatt nem jelenik meg explicit módon (csak a TB rosszabb pozíciójában).

Független ellenőrző szerv

A transzparenciának fontos eszköze lehet egy független ellenőrző szerv, a számvevőszék tevékenysége. Ez a szerv legfeljebb a törvényhozásnak lehet alávetve, és a hatékony működéshez széles vizsgálati, jelentési jogkörrel kell rendelkeznie. Függetlenségének kívánatos fokát sok tekintetben a jegybanki függetlenséghez lehet hasonlítani (*Alesina és Perotti, 1996b*). A költségvetés végrehajtásának ellenőrzése mellett különböző speciális fiskális kérdéseket is tanulmányozhat, és észrevételeit, javaslatait célszerű publikálni. A költségvetési törvény hatékony ellenőrzéséhez ugyanakkor csak akkor képes megfelelően hozzájárulni az ellenőrző szerv, ha a - későbbiekben részletesebben tárgyalandó - költségvetési eljárásra, finanszírozásra vonatkozó szabályok és a fiskális korlátozások pontosan és egyszerűen definiáltak. Konfliktus lehet azonban a jogi szabályozás és a közgazdasági tartalom között, ezért az ellenőrzés nem korlátozódhat a jogi megfelelésre, hanem a tartalmat (törvényhozói szándék érvényesülését) is vizsgálni kell. A ellenőrző szerv függetlensége és pártatlansága kétféleképpen is tovább erősíthető. Egyrészt a makrogazdasági változók előrejelzése alapvető a bevételi előirányzatok megalapozásához, ezért célszerű felhasználni nemzetközi szervezetek (IMF, OECD), vagy a magán szektor nagyobb konzulens cégeinek előrejelzését, esetleg ezeknek valamilyen középértékeit. Másrészt, különösen a magas államadóssággal rendelkező országok esetében az ellenőrző szerv munkáját kiegészítendő érdemes igénybevenni nemzetközileg elismert könyvvizsgáló cégek szolgálatait. Az összefonódások elkerülése miatt a legkedvezőbb megoldás az, ha a számításba vehető cégek közül évente véletlenszerűen választanak ki az ellenőrzésben közreműködő céget (*Alesina és Perotti, 1996b*).

Magyarországon a független Állami Számvevőszék 1989-től működik, és jogi értelemben ellenőrzi a költségvetési intézmények működését, a Társadalombiztosítást, a közalapítványokat, olyan szervezeteket, amelyek (pl. átengedett) állami forrásokkal rendelkeznek és bizonyos állami tulajdonú vállalatokat. Vizsgálati eredményeit

rendszeresen nyilvánosságra hozza. Az ÁSZ tevékenységét 1994-től kiegészíti a Kormányzati Ellenőrzési Iroda működése. A KEI szabályszerűségi és célszerűségi ellenőrzést végez a központi költségvetés bevételei és kiadásai, a költségvetési szervek és az elkülönített alapok tekintetében.

Eljárási szabályok a költségvetésben

1. Célkitűzések, prioritások, tervezés

A költségvetés az első formájában a kormányzaton belül alakul ki. A transzparencia azt kívánja, hogy már az első változat - ami a prioritásokon kívül egy többéves stratégiai kitekintést és a legfontosabb fiskális célokat is tartalmazza - nyilvánosságra kerülhessen a megfelelő részletességű adatokkal, makrogazdasági feltételezésekkel együtt. A transzparens gazdaságpolitikai program mérsékelheti annak a lehetőségét, hogy túlzottan optimista feltételekre épüljön a költségvetés. Ehhez hozzájárulhat az, ha a makrogazdasági előrejelzések független szakértők számára is rendelkezésre állnak, azaz ellenőrizhetővé válnak. A többéves kitekintéseken túlmenően hosszú távú demográfiai előrejelzések is szükségesek lehetnek az implicit államadósság szempontjából. Ezeket az Egyesült Államokban például egy szakértői testület rendszeresen elkészíti, és négyévente független szakértők ellenőrzik.

A bevezetőben a nem transzparens gyakorlatra felhozott négy példa mindegyike érvényesült Magyarországon. Az állami kiadásoknak az államháztartáson kívülre történő átcsoportosítására számos példa van, pl. az agrárreorganizáció feladatának átadása az ÁPV Rt-nek. Az inflációs értékvesztés eszközének felhasználása lényegében a nem várt infláció esetére korlátozódik (1995-96), és ez összefügg a túlzottan optimista⁶ makrogazdasági tervezéssel is. A tervezett intézkedésektől várt túlzott eredmény módszere ott jelenik meg, amikor pl. megfelelő eszközök biztosítása nélkül várták a közterhek beszedésének javulását, illetve anélkül feltételezték a költségvetési intézmények alkalmazkodását (takarékoságát), hogy a forrásaikat megfelelően szabályozták volna (a tervhez képest állandóan saját bevételi többletek jelentkeztek).

2. Költségvetési vita

A benyújtás után a törvényhozásban folyó vitának szintén nyilvánosnak kell lenni. Ekkor véglegeződik ugyanis a költségvetési főösszeg meghatározása és azon belül a területenkénti elosztás. Lényeges, hogy lehetőleg egyetlen dokumentum tartalmazza a költségvetést és az összes elkülönített alapot, továbbá a kormányzat kölcsön- és garancianyújtásait. (*Milesi-Ferretti, 1996*) Az éves költségvetési számokat összehasonlítható szerkezetben ki kell egészíteni a korábbi évek tényszámaival, és a már létező kötelezettségvállalásokat el kell különíteni a javasolt új vállalásoktól.

⁶ 1991-92-ben a gazdasági visszaesés mértékét alábecsülte a tervezés, 1997-98. évvel kapcsolatban az optimizmus bizonyos mértékig óvatosságra váltott, a növekedés lett alulbecsült.

Az államháztartás kiadásain belül és a GDP-hez mérten is jelentős részt képviselnek a helyi önkormányzatok kiadásai⁷. Az önkormányzatok önállósága azt eredményezi, hogy a benyújtott költségvetési törvénytervezetben szereplő - a forrás- és béroldalról részben megalapozott - önkormányzati terv-előirányzatoktól az egyes önkormányzatok eltérhetnek. A tervszámok egyébként a nyilvánosságra hozott költségvetési törvényben már nem szerepelnek. Az egyes önkormányzatok terveinek összegzéseként kialakuló valós előirányzatok még ekkora nyilvánosságot sem kapnak, csak a zárszámadásnál kerülnek bemutatásra. A benyújtott költségvetési anyagok és a zárszámadások közös problémája, hogy azok gyakran áttekinthetetlenek (nincsen tartalomjegyzék), az indoklás és a háttérszámítások csak korlátozott körben nyilvánosak (a közlőnyben már nem jelennek meg) és a táblák szerkezete gyakran változik egyik évről a másikra, így nehezzé válik az összehasonlítás (időnként az alrendszerek eszköz-forrás kimutatásai ki is maradnak).

3. Végrehajtás

Mind a nyilvánosságot, mind a törvényhozást rendszeresen tájékoztatni kell a költségvetés végrehajtásáról, feltüntetve a tényszámok eltérését a tervtől. A végrehajtás során rendelkezni kell bizonyos rugalmassággal, például tartalékkal, vagy pótköltségvetés készítésének a lehetőségével. Ugyanakkor a transzparencia ellen hat a túlzott rugalmasság, például az előirányzatok fejezetek közötti átcsoportosításának, vagy a maradványok évek közötti görgetésének a gyakorlata. (*Milesi-Ferretti, 1996*) Ilyenkor a végrehajtás, a tényszámok jelentősen eltérhetnek előirányzatoktól. Valójában a pótköltségvetés lehetősége is csökkenti a fiskális fegyelmet a végrehajtás szakaszában, sőt már a korábbi szakaszokban is megváltoztatja a szereplők érdekeltiségét, mivel csökkenti a költségvetés elkötelezettségének fokát.

Magyarországon a költségvetés végrehajtása rugalmas módon történik, kormányhatáskörben van az előre nem látott kiadások (és elmaradó bevételek) fedezetére szolgáló tartalék felosztása, a fejezetek közötti átcsoportosítás valamint az előző évi maradványokról való döntés. Mindez azonban a transzparencia érvényesülése ellenében hat, mint ahogyan az évközi pótköltségvetési törvények, intézkedések gyakorlata is. (Az utóbbi években a problémák nem a költségvetésben jelentkeztek, ezért a TB-nél vált szükségessé a pótköltségvetés készítése.) A Kincstári rendszer bevezetésével nőtt a költségvetés végrehajtása felett gyakorolt kontroll, azonban továbbra is fennmaradtak problémák. Az egyik a nyíltvégű kiadási előirányzatok fennmaradása, amelyek bizonyos normatívákhoz kapcsolódnak, így adott esetben túlteljesülhetnek. Ez általában kiadási túllépést eredményez a közlekedéshez kapcsolódó árkiegészítéseknel, a lakásépítéshez kapcsolódó és az exporthoz kötődő támogatásoknál. A másik probléma az, hogy a költségvetési intézmények kiadásai fölötti kontroll nem valósulhat meg maradéktalanul. Az intézmények ugyanis nem csupán költségvetési támogatási előirányzatokkal rendelkeznek, hanem saját bevételekkel, amelyek többletéből növelhetik az intézményi kiadásokat. A kiadásokat csökkenteni is képesek oly módon, hogy nem teljesítik pl. a szállítók felé fennálló

⁷ 1991 és 1994 között államháztartáson kívülre irányuló kiadásai a GDP 13 %-áról 14,5 %-ára nettek, azóta fokozatosan megközelítette a nyugat-európai országokban tapasztalható 10 %-os arányt.

kötelezettségeiket. A Kincstár ugyanakkor megkezdte a hátralékok (kifizetetlen számlák állománya) alakulásának figyelemmel kísérését és jogosult biztos kiküldésére.

Fiskális szabályok (korlátozások)

A fiskális szabályok kétféle korlátozást jelenthetnek. Egyrészt bizonyos fiskális mutatók számszerű összegében, arányában rögzíti az államháztartás teljesítményét. (Erre példa a fiskális Maastrichti kritérium) Másrészt a finanszírozást illetően annak forrását korlátozhatja (pl. jegybanki finanszírozás igénybevétele).

Magyarországon törvény tiltja a költségvetés (és általában az államháztartás) közvetlen jegybanki finanszírozását a meghatározott mértékű likviditási hitelkeret kivételével. A többi alrendszer hitelműveleteit illetően más típusú korlátozások állnak fenn. A TB nem vehet fel hitelt, bocsáthat ki kötvényt, helyette a központi költségvetés jogosult erre. A helyi önkormányzatok esetében pedig hitelfelvételi korlátozás van, ami azt jelenti, hogy az éves hitelfelvétel, kötvénykibocsátás, garanciavállalás felső határa a korrigált saját bevétel. Ez lényegében a tőketörlesztéssel és kamatteherrel csökkentett - helyi adókat és bírságokat magában foglaló - saját folyó bevételek 70 %-át jelenti. A korlátozás nem vonatkozik a likviditási célú hitelekre.

A kiegyensúlyozott fiskális pozíció előírásának jelentős pozitív hatásai lehetnek a döntéshozatal befolyásolása révén. Amennyiben ugyanis egy-egy többletkiadást minden esetben azonnal többletadókkal kell fedezni, akkor a kiadás valós költségeit jobban figyelembe veszi a döntéshozó, ily módon korlátozott a lehetőség arra, hogy a kiadás költségeit a jövőbeli adófizetőkre hárítsák. (*Elmendorf and Mankiw, 1998*)

Az ideális fiskális szabálynak állapotfüggőnek kell lenni abból a célból, hogy megfelelő *rugalmasságot* biztosítson a külső sokkokra való reagáláshoz, egyidejűleg pedig eltávolítson minden olyan tényezőt, ami a túlzott hiány, vagy infláció kialakulásához vezethet. (*Milesi-Ferretti, 1996*) Rövid távon ebben az esetben el lehet térni a gazdasági ciklus elmozdulásának függvényében. (Pl. erre irányul a Stabilitási és Növekedési Egyezmény, ami kiegyensúlyozott, vagy szufficites államháztartási pozíciót ír elő, abból a célból, hogy a ciklikus ingadozás mélypontján is teljesíthető legyen a hiánykritérium.)

A rugalmasság és az *egyszerűség* követelménye részben ellentmond egymásnak. Minél rugalmasabb egy szabály, annál inkább az egyéni döntések kapnak hangsúlyt, és csökken az egyszerűségből adódó hitelességi hatás. A egyszerűség olyan szabályt feltételez, ami statisztikailag-számvetileg jól körülhatárolt (pl. teljes deficit, elsődleges egyenleg), ugyanakkor a valósághoz jobban közelítő (pl. ciklus hatásával, inflációval korrigált) mutatók komplexebbek, modellfüggők, számítási alapjuk, módszertanuk vita tárgyát képezheti (pl. potenciális GDP számítás).

A fiskális szabálynak *jól definiáltnak és transzparensnek* is kell lenni. Fednie kell a minél pontosabban meghatározott államháztartást (kvázifiskális tevékenységek), kiszűrve a bevezetésben említett kreatív költségvetési gyakorlatot.

Amennyiben egyszerre több fiskális szabály létezik, kívánatos ezen szabályok *összhangjának* biztosítása. Az adósság és deficit kritériumok együttes léte

inkonzisztenciához vezethet (*Hughes Hallett and McAdam, 1996*). Egy deficitcsökkentés ugyanis a multiplikátortól függően többé-kevésbé csökkenti a GDP-t, és ez által hiába mérséklődik nominálisan az adósság, ha a viszonyítási alap (GDP) is kisebb lesz. Ez különösen a rendkívül eladósodott országok (Olaszország, Belgium) esetében lehet drámai hatású: a deficit csökkenése a GDP arányos hiány növekedését eredményezheti!

A gyakorlatban egyes eladósodott országoknak problémát jelenthet a relatíve szigorú fiskális szabályok *túl gyors* bevezetése. (*Masson, 1996*) A teljesíthetőség szempontjából ugyanis egyszerűbb út a számukra az adók emelése, mint a kiadások csökkentéséhez szükséges strukturális reformok, amelyek ténylegesen fenntarthatóvá tehetnék a helyzetet⁸. Általában is érik kritikák (*pl. Schmitt-Grohé and Uribe, 1997*) a fiskális szabályokat, így például a kiadásokat torzító hatású jövedelemadókkal fedező költségvetést feltételezve a neoklasszikus növekedési modell keretei között kimutatták, hogy a fiskális szabály destabilizáló hatású lehet.

Vitatott megoldás az is, amire az Egyesült Államok 1974-ben tért át, és ami átmenetet jelent fiskális és az eljárási szabályok között. A felülről (előre meghatározott főösszegből) kiinduló költségvetési vita egyesek szerint (*Ferejohn és Krehbiel, 1987, Hallenberg és Hagen, 1997*) nem kedvezőbb kimenetelű, mint a korábbi gyakorlat, ami szerint alulról építkezett a költségvetés, de több beépített szűrő volt menetközben. Az olyan döntéshozók jelenléte mellett, akik érdekeltek a költségvetés nagyobb méretében (választói, anyagi elismertség), az alulról építkező költségvetés az említett szűrők miatt még kedvezőbb is, kisebb költségvetést eredményezhet, mint a főösszeget előre megszavazó rendszer.

Állami szabályozás

Az állam a gazdaság és a társadalom jelentős területein tölt be szabályozó funkciót. A transzparencia azt követeli meg, hogy a szabályozás lehetőleg világos és egyszerű legyen. Ki kell mutatni a szabályozás költségeit, nem csak az államháztartáson belül jelentkező adminisztratív költségeket, hanem az államháztartáson kívüli szereplők részéről a szabályoknak való megfelelés költségeit is, hogy ily módon össze lehessen vetni a szabályozás alternatíváinak költségeit. Fennáll ugyanis annak a veszélye, hogy az államnak kevesebb közvetlen kiadást jelentő szabályozás nem transzparens módon kiadásokat válthat ki. A szabályozás ugyanis szoros kapcsolatban (helyettesíthetőségben) van az állami szerepvállalás egyéb csatornáival (*pl. adókedvezmény, támogatás, garancianyújtás*). Megfigyelhető ez például az egyéni kockázatokat mérséklő - szabályozás, állami kiadás vagy garancia formájában egyaránt jelentkező - állami szerep érvényesülése esetében (*Tanzi, 1997*). Az állami kiadás itt felcserélhető a szabályozással, mint ahogy az a nyugdíjreform esetében tapasztalható⁹.

⁸ A kiigazítások, és általában az államháztartás szerkezetének fontosságára a későbbiekben még visszatérünk.

⁹ A felcserélhetőségnek vannak persze korlátai, például az egészségbiztosítás nem működhet a nyugdíjbiztosítás mintájára. Egy adott országon belül ugyanis az egyének által az egészségügyre fordított kiadások nincsenek kapcsolatban a jövedelmükkel. Egy adott kezelés

A pénzpiacok szabályozása szintén a költségek transzparens kimutatásának igényét veti fel, hiszen amennyiben pl. minimális rátákat írnak elő állampapírok tartására, az torzítja (kisebbsnek mutatja) a deficit finanszírozás terhét a hitelezők költségére. Egészében a nemzetközi tendencia a szabályozás bizonyos visszaszorulását mutatja, például a kereskedelem, az árak, a kamatok és a hitelezés szabályozásának, ellenőrzésének területén, ami tekintve, hogy a szabályozás a kevésbé transzparens területek közé tartozik, kedvező hatású az áttekinthetőség szempontjából.

A transzparencia szempontjából kedvező, ha az általános szabályozás - a sajátságok miatt indokolt eltérésekkel - érvényesül az államháztartási körben is. Megfelelő érdekeltségi rendszer és kontroll hiányában azonban mint a többi pontból is látszik, az általános szabályokon túlmenően sajátos szabályokat kell hozni, például a hitelműveletek korlátozását, a kötelező közbeszerzés alkalmazását, stb. Vannak viszont olyan országok is (Új-Zéland), ahol az államháztartási intézmények a vállalatokhoz hasonlóan működnek, számviteli rendszerük (eredményszemlélet alkalmazása) is megegyezik a vállalattal.

Kedvező változás volt Magyarországon a csődtörvény fokozatos bevezetése az intézmények esetében. Előbb a legtöbb önkormányzati intézményre, majd a fennmaradó részre, az egészségügyi intézményekre is kiterjedt a csődtörvény hatálya.

Állami foglalkoztatás

Lényeges az, hogy a köztisztviselők és közalkalmazottak alkalmazási feltételeit nyilvánosan határozzák meg. Az álláshelyek betöltését pályázati rendszerrel célszerű megoldani. Az állami alkalmazottak jogait és kötelezettségeit szintén rögzíteni kell, az összeférhetetlenségi szabályok és az etikai kódex betartásával. Explicit módon meg kell jelenni minden állami foglalkoztatással kapcsolatos tehernek, mégpedig ott, ahol az felmerült. Így például a különböző kedvezményeknek, például a tömegközlekedésben, a társadalombiztosítás feltételrendszerében (kedvezményes járulékkulcsok, alacsonyabb minimális szolgálati idő a nyugdíjnál).

Magyarországon az állami alkalmazottakkal kapcsolatban törvény szabályozza a fontosabb kérdéseket, például a jogviszony létesítését és megszüntetését, az előmenetelt és bérezést. A bérezés rendszere bértáblán alapul, ami a végzettségnek és a szolgálati időnek a függvényében határozza meg a bérszorzókat. Emellett növekszik a bérezés rugalmassága is, felfelé többféle - a sajátosságokat figyelembe vevő szempont alapján - el lehet térni. A pályázati rendszer alkalmazását nem írja elő ez a törvény, de bizonyos körben érvényesül. Az állami alkalmazottak kedvezményei (pl. kedvezményes vasúti utazás) nem jelennek meg transzparens módon.

Közbeszerzési rendszer

mindenki számára ugyanannyiba kerül, és így a magánbiztosítási rendszer erősen differenciált egészségügyhöz vezetne.

Az államháztartási áru és szolgáltatás vásárlás rendszerének nyitottnak és áttekinthetőnek kell lenni. A piacot időben értesíteni kell a feltételekről, majd a döntésről. A megfelelő nyilvánosság akadályozhatja a visszaéléseket, és valódi megtakarításokat eredményezhet a kiadásokban.

Magyarországon egy 1996. évi kormányrendelet tette kötelezővé a központi költségvetés intézményei számára egyes kiemelt termékek központosított közbeszerzési rendszerben történő beszerzését. 1996-ban a közbeszerzések értéke 150 milliárd forint volt, 1997-ben 292 milliárd forintra nőtt. A központosított beszerzésekkel mintegy 20 %-os megtakarítást tudtak elérni. (Az EU közbeszerzéseivel átlagosan 3 % megtakarítást realizál.) A nyílt eljárások 1997-ben az összes eljárás 64 %-át, értékben 71 %-át tették ki. Kedvezőtlen viszont, hogy a nyilvánosságot mellőző tárgyalásos eljárások aránya 30 %, értékben 25 % volt. A transzparencia szempontjából félúton helyet foglaló meghívásos eljárás aránya 6 %, értékben 4 % volt. Az elképzelések szerint szűkülne a tárgyalásos eljárások alkalmazási köre. Ez azt jelenti, hogy a nyílt eljárás eredménytelensége esetén a jövőben legfeljebb a meghívásos eljárást lehetne alkalmazni. Kikerülne a tárgyalásos eljárási körből az ingatlan tulajdonjogának, használati, vagy hasznosítási jogának megszerzése, továbbá az olyan szolgáltatások, melyeknek tárgyát nehéz meghatározni, ezért eddig elkerülték a nyílt eljárást. Gondot jelent, hogy az ajánlati felhívásokból számos esetben nem derül ki a beszerzés tárgya és mennyisége, ezért az ajánlattevők esélyegyenlősége nem biztosított a dokumentációért számított magas ár miatt. Emiatt a Közbeszerzési Tanács azt szorgalmazza, hogy a dokumentációk arányos ellenértékét a törvény szabályozza. A jogorvoslati eljárás hatékonyságát azzal a tervezett módosítással javítanák, hogy az eredményhirdetést követően leghamarabb a nyolcadik napon lehessen szerződést kötni, és eljárást az eddigi 60 nap helyett 90 napon belül lehessen kezdeményezni.

Adórendszer

Az adózásnak megfelelő, jól körülhatárolt törvényi alappal kell rendelkezni. Az adókedvezmények ne legyenek esetiek, feltételeiket pontosan meg kell határozni, és a kieső bevételt, illetve a jövedelemelosztásra gyakorolt hatást ki kell mutatni. (*“Tax Expenditure Studies”*) Annak a pontos kimutatása is elengedhetetlen, hogy a társadalombiztosítás járulékmentességei milyen mértékben érintik a deficitet, illetve bizonyos rétegeket. Az adóadminisztrációt egyszerűvé és világossá kell tenni, rögzítve az adófizetők jogait és kötelességeit (pl. bevallások benyújtási határideje, stb.) A konkrét adópolitikai szándékok, tervezett intézkedések tekintetében el lehet tekinteni a túl korai nyilvánosságtól, hiszen az jogosulatlan előnyszerzésre adhat alkalmat.

Magyarországon a nagyobb adók mind adótörvényekben vannak rögzítve, azonban az adószabályok túl bonyolultak, gyakran változnak és sok kivételt tartalmaznak, annak ellenére, hogy egészében csökkent a kedvezmények köre. Bizonyos adónemek esetében (SZJA, társasági adó) létezik a kieső bevételekre vonatkozó kimutatás, azonban hiányzik a TB járulékok esetében, nem lehet tudni, hogy a mentességet élvezők (pl. nem fizetnek járulékot a sorkatonák) miatt mekkora bevételtől esik el a TB. Probléma az is, hogy sor kerül nem realizált árfolyamnyereség adóztatására is, például a speciális jegybanki adóbefizetési rendszer keretében.

Finanszírozási kérdések

A finanszírozás transzparenciáját egyrészt a nemzetközi források igénybevétele, másrészt a belföldi piaci finanszírozás térhódítása segítette elő. A jegybanktól és a közzsférába tartozó pénzügyintézetektől - azok függetlenségének megteremtésével - az államháztartás egyre kevesebb forráshoz jutott. A nyilvános, piaci finanszírozás a megfelelő adatok közzétételét tette szükségessé, így a piaci szereplőknek időben tudomást kell szerezniük a különböző futamidejű állampapírok aukcióinak időpontjáról és meghirdetett feltételeiről, majd az elfogadott ajánlatokról. A nemzetközi forrásszerzés további rendszeres adatokat igényel az államadósságról (szerkezetéről, lejárataról, kamataról), továbbá hitelminősítők és nemzetközi felügyeleti szervek bevonását.

A transzparenciának érvényesülni kell az állami tulajdon privatizációja során is. A privatizálandó tulajdonnal kapcsolatos adatokat nyilvánosságra kell hozni, az eladási feltételeket meg kell hirdetni és az eredményeket is közzé kell tenni. Ezen túlmenően célszerű bruttó módon kimutatni az értékesítésből eredő bevételeket, az értékesítés költségeit, beleértve a reorganizációt, a garancianyújtást és a fogyasztókra hárított terheket (díjpolitikai megállapodások). A privatizációból származó bevételek elköltését illetően világos jogi szabályozás szükséges, ami jelenti keretszámok megállapítását, preferencia sorrend felállítását, illetve a döntési mechanizmus rögzítését. A privatizációt végző szervezetnek, függetlenül annak jogállásától, rendszeresen be kell számolni a privatizációs bevételekről és annak felhasználásáról.

Magyarország esetében kedvezőtlen változás volt, hogy 1992-től az ÁV Rt-nél jelentkezett a privatizációs bevétel egy - növekvő - része, aminek felhasználásában jogszabályi korlátozások csak szűkebb körben érvényesültek.

Átláthatóságra van szükség az államháztartás kölcsönnyújtása során is. Itt világosan rögzíteni kell, hogy a kölcsönök milyen általános gazdaságpolitikai követelmények érvényesülése estén nyújthatóak, és a konkrét esetekben mérlegelni kell a kölcsön kockázatát is. A nyújtott kölcsönök feltételeiről tájékoztatni kell a nyilvánosságot.

Általánosságban elmondható, hogy a különféle állami követelésekről nincsen nyilvános, teljeskörű kimutatásunk, ezért az államháztartás nettó adóssága nem állapítható meg. Elvileg tartozást elengedni, átvállalni, visszerhes támogatást vissza nem térítendővé tenni csak előre megtervezve, előirányzat terhére lehet (Államháztartási törvény). Implicit, és nem transzparens kölcsönnyújtásnak minősíthető ugyanakkor a jelentős közteher tartozás jelensége. A tartozások léte nem szükségszerű, hiszen például a vámhoz kapcsolódó terheknél különböző intézkedésekkel (pl. vámbiztosíték) szinte teljesen meg lehetett szüntetni azokat. Magyarországon különösen a TB járulék esetében van igen jelentős kinnlevőség. Az eladósodott vállalatok életben tartása önmagában gazdaságpolitikai döntésként értékelhető.

Információs, számviteli és statisztikai rendszer

A transzparencia fontos követelménye az összehasonlítható szerkezetű fiskális információk rendszeres, előre rögzített időpontban történő közzététele. Mindez azt is

igényli, hogy a konkrét módszertani megoldásokat is rögzítsék, nyilvánosságra hozzák. A fiskális statisztikák megbízhatósága erősíthető a nemzeti statisztikai hivatal intézményi függetlenségének garantálásával.

Szükség van egy teljeskörű számviteli rendszer kiépítésére is, ami képes eleget tenni a következő fejezet statisztikai követelményeit kielégítő adatigénynek, így például lehetőséget ad a fizetési hátralékok számbavételére.

Magyarország esetében megbízható, teljeskörű állami vagyonmérlegre, vagyoneletra is szükség lenne. Ennek hiányában nem követhető nyomon a vagyonváltozás. A vagyonnal kapcsolatos szabályozási rendszer sem megfelelő, például bizonyos implicit támogatások vagyonvesztés formájában jelentek meg.

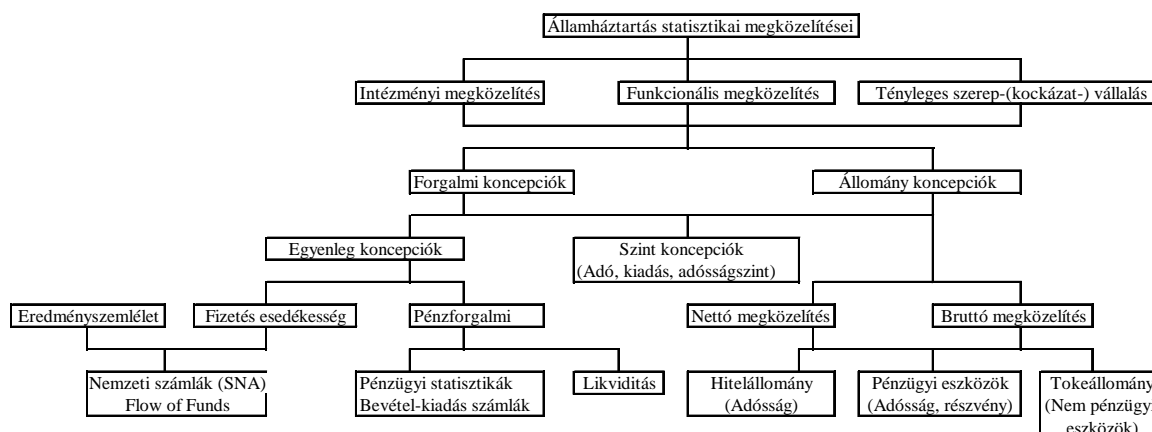
III. Államszámviteli, statisztikai kérdések

Az államháztartás keretei, kvázifiskális tevékenységek

A statisztikai koncepciók (SNA, készülő új GFS) szerint az államháztartás meghatározó jellemzője, alapvető funkciója, hogy felelősséget vállal azért, hogy a közösségnek és a lakosságnak árukat és szolgáltatásokat biztosítson, ezt adókból vagy egyéb bevételeiből finanszírozza, jövedelem és vagyon újraelosztást hajtson végre transzferek útján, továbbá a nem piaci termelésben részt vegyen.

1. számú tábla

Az államháztartás lehetséges statisztikai megközelítései



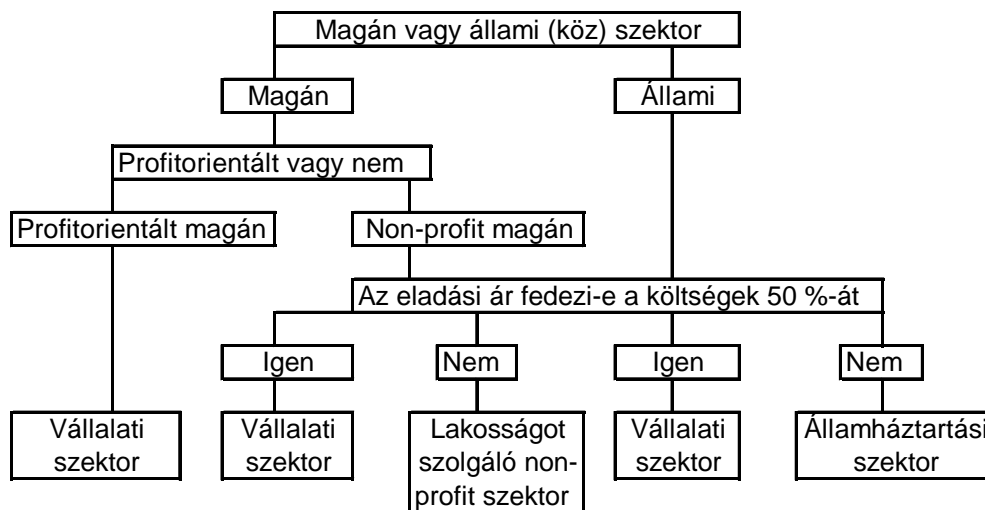
Az államháztartás kereteinek meghatározására kétféle koncepció létezik. Az egyik az intézményi, szervezeti, a másik a funkcionális, tevékenységi megközelítés. A kétféle szemlélet között következetes alkalmazás esetén igen jelentős számszerű eltérés lehet. Ennek egyik oka, hogy az államháztartási intézményeken belül számos nem klasszikusan államháztartási feladatot is ellátnak. A másik ok az, hogy bizonyos

államháztartási feladatokat az államháztartás szervezetén kívül látnak el, ezek az un. **kvázi fiskális** tevékenységek. A Nemzeti Számlák rendszerében a funkcionális osztályzás nem más, mint a szervezeti megközelítésű államháztartásnak (és a nonprofit szektornak) a felbontása bizonyos tevékenységi kategóriákra. Nem történik meg ugyanakkor az államháztartáson kívüli, fiskálisnak tekinthető funkciók számbavétele a többi szektorban. A tevékenységi kategóriák alapján sem teljesen határolhatóak el a tisztán fiskális funkciók, hiszen ahhoz az egészségügyet és az oktatást is szét kellene bontani. Ennek alapján az SNA adatbázisából nem lehet funkcionális szemléletben előállítani a fiskális jelzőszámokat. Erre csak további, számviteli adatokból (pl. az érintett szervezetek eredménykimutatásából) kiinduló vizsgálatok alapján kerülhet sor.

Az SNA intézményi besorolása alapvetően az államháztartás hagyományos alrendszereit foglalja magába, kivéve azokat a vállalathoz hasonló módon, megfelelő minőségű számvittel működő un. kvázi vállalatokat, amelyek szolgáltatásukat szignifikáns ár mellett értékesítik. Az Európai Számlák rendszere (ESA) ezt a megközelítést operacionalizálva az államháztartási szektorhoz adja azokat az állami tulajdonú vállalatokat is, amelyeknél az eladás (tárgan értelmezve minden szolgáltatás, akár természetbeni is) költségeinek több mint 50 %-át az állam fedezi, azaz az értékesítési ár 50 %-nál kisebb részt tesz ki.

2. számú tábla

Az államháztartási a non-profit és a magánszektor elhatárolása



Magyarországon nagyszámú non-profit intézmény működik, amelyek nincsenek szétbontva lakosságot szolgáló non-profit szektorra és az állam által ellenőrzött és finanszírozott részre, amely az államháztartás részét kellene hogy képezze. A szétbontásra valószínűleg a közeljövőben sor kerül, ami azért is fontos, mert a non-profit szektor statisztikai megfigyelése az utóbbi időben a háttérbe szorult.

Az államháztartás klasszikus avagy általános értelmezésébe a központi költségvetés, a helyi önkormányzatok, a TB és az elkülönített állami pénzalapok tartoznak. Ezt, hogy az általunk Magyarország esetében is javasolt definíciótól megkülönböztessük

nevezzük “nem pénzügyi kormányzati szektornak”. A másik speciális értelmezés - melyet elsősorban olyan országok esetében érdemes alkalmazni, ahol a központi bank jelentős un. kvázi-fiskális tevékenységet végez - az államháztartásba a központi bankot is beleérti¹⁰.

A transzparens megoldás az lenne, ha a fiskális szabályozás lehetővé sem tenné a kvázifiskális tevékenységek végzését. Amennyiben azonban a gyakorlatban az államháztartáson kívül folytatnak ilyen tevékenységeket, akkor ennek statisztikai számbavételére az alábbiak miatt szükség van:

1. Mint említettük, az államháztartás terjedelmét ezekkel korrigálni kell.
2. Az állam feltételes kötelezettségeit óriási, gyakran fedezetlen mértékben növelheti (adósságállomány).
3. A kvázifiskális deficit a monetáris expanzió fontos tényezője lehet, a keresleti hatás számszerűsítésénél figyelembe kell venni. (Erre a későbbiekben visszatérünk.)
4. A kvázifiskális támogatások illetve adók torzítják a forrásallokációt.

A kvázifiskális (tehát az államháztartás helyett) tevékenységet végző szervezetek lehetnek pénzügyi és nem pénzügyi szervezetek. A nem pénzügyi szervezetek ilyenirányú szerepe általában kevésbé jelentős, de jelentkezhet például a lakástámogatások vagy a ”reorganizáció” terén.

Magyarországon a vagyonkezelő szervezetek az állami tulajdon privatizációjából származó forrásokból többféle kvázifiskális tevékenységet folytattak. Az ÁPV Rt teljesítette például az életjáradékra váltott kárpótlási jegyek utáni kifizetéseket, a kárelhárítással kapcsolatos kiadásokat és egyes vállalatok támogatását. 1997-ben ezen túlmenően új feladatokat vett át a költségvetéstől, egyrészt az agrárreorganizáció, másrészt a területfejlesztés terén. Problémát jelent az ÁV Rt 1994. évi 16 milliárd forintos - elkülönített alapok felé teljesített - befizetésének elszámolása is. Ez ugyanis normális bevételként van klasszifikálva, mivel az adott évi privatizációs bevételek nem nyújtottak rá fedezetet, és így hitelfelvételből teljesítették. (A hitelt később privatizációs bevételből törlesztették.) Amennyiben a hivatalos számokban ez privatizációs bevételként nem szerepel, akkor a teljesség kedvéért ezt a tételt is az ÁV Rt kvázifiskális kiadásaként kell számításba venni.

A pénzügyi szervezeteken belül ezen a területen is megkülönböztetett a jegybank helyzete, mivel a többi pénzügyi intézmény, hacsak nincsen monopol hitelező vagy betétgyűjtő pozícióban, nem képes kvázifiskális adó ”kivetésére”. A pénzügyi szervezetek kvázifiskális tevékenységei a nemzetközi tapasztalatok szerint (*Mackenzie és Stella, 1996*) a következő formában jelentkezhetnek:

1. Többes árfolyamrendszer (devizabeszolgáltatási kötelezettség), vagy importletét bevezetése. Az eltérő szabályozás a különböző export-import árukörökön többletadót illetve többlettámogatást jelenthet.

¹⁰ Természetesen a jegybank mindenütt az államháztartás része, csak azokban az országokban, ahol a jegybank nem végez fiskális tevékenységet a fenti konszolidáció nem jár gyakorlatilag többlet információval és ezért elégséges csak a nem pénzügyi kormányzatra koncentrálni.

2. Árfolyamgarancia rendszer, vagy árfolyam kockázat átvállalása a feltételes kötelezettségeket növeli.¹¹
3. A kölcsönnyújtási ráták kontrollja kedvezményes hitelezést jelent, akár a költségvetés¹² kapja, akár olyan támogatott vállalati kör, amelyik egyébként nem (vagy drágábban) jutna hitelhez. Ennek költségeit a kvázifiskális tevékenységet végző szervezet, például a jegybank a kötelező tartalékra fizetett alacsonyabb kamattal, az egyéb pénzügyi szervezetek pedig a betétekre fizetett alacsonyabb kamattal ellensúlyozhatják (ez végső soron a betétesek adóztatása).
4. A kötelező tartalék rendszer mint láttuk szolgálhat implicit adóként, de ezen túlmenően magas szintje segítségével a jegybank kiszoríthatja a bankokat, és a kötelező tartalékból finanszírozhatja a költségvetést. A költségvetés finanszírozását indirekt módon is segítheti, ha részben állampapírral is teljesíthető a tartalékolás.
5. A jegybank kedvezményes refinanszírozást is biztosíthat, amivel nem a fogyasztókat, hanem a termelőt (a pénzügyi szektort) támogatja.
6. A nem teljesen biztosított, vagy értékalatti hitelezést úgy kellene kezelni, mint a gazdaságpolitikai célból közvetlenül a kormányzat által nyújtott hiteleket, azaz hiányként ki kellene mutatni (vagy legalábbis a kamatkedvezmény, a nem érvényesített kockázati prémium mértékében figyelembe kellene venni).
7. A hitelgarancia alkalmazásával a támogatott szervezetek az állam kamatszintjén vehetnek fel hitelt, ezen túlmenően az állam a visszafizetést is vállalja.
8. A szelektív hitelplafonok torzító hatása nehezen számszerűsíthető, mert nem lehet tudni, hogy hiányában hogyan alokálódtak volna a megtakarítások és hitelek.
9. A mentőműveleteknek (tőkeinfúzió, nem teljesítő hitelek átvétele, utólagos árfolyamgarancia) kétféle hatása lehet. Egyik esetben, ha az elmaradt kamatok hatása már jelentkezett az államháztartás egyenlegében, akkor a tőketranszfer már csak könyvelési rendezés, makrohatás nincs. Másik esetben, ha a mentőművelet hiányában csőd lenne, veszteség érne a betéteseket¹³, akkor annak makrogazdasági következménye lenne.
10. A sterilizációnak mind direkt, mind indirekt¹⁴ költségei vannak, lényeges különbség azonban, hogy itt minden műveletben önkéntes a részvétel, ezért az adókatégoriától alapvetően eltér. (Ahhoz hasonlóan, mint amikor a kormányzat a lakásárakat adás-vétel útján stabilizálja.) A sterilizáció nem tartozik a szűken vett kvázifiskális tevékenységek közé, inkább monetáris vonásokat mutat.

¹¹ Az USA-ban 1990-től, illetve Új Zélandon a kockázatot számszerűsíteni kell, és fedezetét biztosítani kell az éves költségvetésekben.

¹² A jegybank a korlátozások ellenére számos helyen folyószámla hitellel, fix hitellel/előleggel vagy közvetlen állampapírvásárlással támogatja a költségvetést. A tiltásokat gyakran a pénzügyi szektor refinanszírozásával kerülik meg.

¹³ A helyzet egy implicit betétbiztosítási rendszerhez hasonló. Ezen túlmenően azonban az intézményes betétbiztosítási rendszerek is csak annyiban nem kvázifiskális jellegűek, amennyiben a befizetett biztosítási díj megfelelő mértékű.

¹⁴ Direkt költségei egyrészt a piaci papíreladás esetében a belső és külső kamatszint különbözete, másrészt devizapapírok eladása esetén a kockázati prémium az eredeti országéhoz képest. Az indirekt tényezők: egyrészt a devizában keresők helyi pénzben többet kapnak, a devizában fizetők többet költenek (az árfolyam leértékelődik), másrészt a belföldi adósságot tartók magasabb kamatot kapnak, de ez a devizában jelentkező tökenyeresség kompenzálására szolgál.

Magyarországon például a Magyar Fejlesztési Bank is végez a felsoroltaknak megfelelő kvázifiskális tevékenységet, amire jó példa a Postabank tőkeemelése, vagy a Konzumbank felvásárlása, amire a közvetlen költségvetési csatornák megkerülésével került sor. Az egész mögött közvetve, áttételesen privatizációs bevételek is állnak, hiszen az MFB alaptőkéjét ilyen forrásokból teremtették meg.

A kvázifiskális tevékenység az előzőekből láthatóan nem a szorosan vett fiskális funkciókra (például a kockázatok bizonyos átvállalására) összpontosít, hanem a gazdaságpolitika, az állami beavatkozás eszközeként szolgál. A kvázifiskális tevékenységgel történő korrekció tehát túlvezet az fiskális funkciók szerinti kimutatásokon, és az állam valós szerepvállalásának terjedelmét közelíti inkább. Ez a kategória sem az intézményi, sem a tiszta funkcionális megközelítéssel nem azonos, de alkalmasabb arra, hogy az elemzések kiindulópontja legyen. Az IMF legújabb javaslata például a kvázifiskális kiadásokat a bankokkal kapcsolatos mentőműveletek esetében elszámolja a GFS deficitet kiegészítő hiánymutatójában. (*Daniel és társai, 1997, Daniel and Saal, 1997*)

Az EU tagországok tényleges fiskális pozícióját vizsgáló statisztikai intézmény, az Eurostat módszertana alapján az állami vállalatok konszolidációja az államháztartással kétféle megközelítésben is szóba kerülhet. Egyrészt a kvázifiskális tevékenység végzése esetében, másrészt olyan esetekben, amikor az állam automatikusan fedezi a vállalat veszteségeit. Utóbbi esetben az Eurostat azt vizsgálja, és *annak alapján sorolja a vállalatot az államháztartás körébe, hogy az visel-e gazdasági kockázatot*. Ebben az esetben az államháztartás hiányában amúgy is szerepel, korrekcióra értelmezésünk szerint csak az adósság esetében van szükség (növelni kell az államadósságot a vállalatéval).

A számbavétel időpontja

A tranzakciók különböző időpontban vehetők számításba, így például a rendelés, a szállítás vagy a fizetés időpontjában. A közöttük való választást az befolyásolja, hogy milyen céllal történik az elszámolás. Így amennyiben a készpénzáramlás és a likviditási pozíció menedzselése a cél, akkor a tényleges fizetés időpontja az elszámolás időpontja. Ha a követelések és kötelezettségek szintjét kívánják ellenőrzés alatt tartani, akkor a fizetés esedékességének az időpontja képezheti az elszámolás alapját. Végül amennyiben állományok (például reáljavak) változását szeretnék rögzíteni, akkor a gazdasági események időpontja lehet az elszámolási bázis, így például az áruk szállításáé. Ez utóbbi az eredményszemléletű elszámolás alapja, míg az előbbiek a pénzforgalmi illetve a fizetés-esedékességi szemléleté. Az eredmény és pénzforgalmi szemlélet megkülönböztetése természetesen nem csupán a forgalmi megközelítésben (állományok változása), hanem az állományok számbavétele esetében is releváns. (Az egyszerűség kedvéért az 1. számú tábla az állományok esetében ezt a felosztást nem tartalmazza.) Az eredményszemléletű állományok ugyanis tartalmazzák az aktív és passzív időbeni elhatárolásokat is, így például megjelenik a felhalmozott kamatok állománya.

- A pénzforgalmi szemlélet az ügyleteket a tényleges fizetés időpontjában veszi számításba. Ez azt jelenti, hogy csak azokra a tranzakciókra vonatkozik, ahol

pénzügyi eszköz¹⁵ a közvetítőeszköz, tehát a természetbeni ügyleteket éppúgy nem rögzíti, mint az egyes egységeken belüli, pénzmozgás nélküli „flow”-kat. Ebben a szemléletben csak a pénzállományban bekövetkező változásokat mutatják ki, bár a gyakorlatban kiegészítő jelleggel a tartozás- (adósság) állományokat is figyelemmel kísérik. A hátralékok figyelembe vétele nélkül a kiadásoknál a deficitet alul, az adóknál a deficitet felül becsli a pénzforgalmi szemlélet.

- A fizetés-esedékességi szemlélet a pénzforgalmi szemlélethez áll közel. Az eltérés ehhez képest annyi, hogy a pénzállomány mellett a tartozásokkal és az előzetes fizetésekkel is kiemelten foglalkozik. Ezzel kapcsolatos az eredménysszemléletre is jellemző hiányossága, hogy a tartozásoknál nem tesz különbséget azok között, amelyeknél van esély arra, hogy az adós valamikor teljes mértékben kiegyenlítse, és azok között amelyeknél ez valószínűtlen, a vállalat pl. felszámolás alatt áll.

Az ESA 79 szerint a jövedelem, bérek vagy vagyon után fizetett adókat és járulékokat ebben a szemléletben (és nem az általában alkalmazott eredménysszemléletben) kell számításba venni.

- Az eredménysszemlélet minden tranzakciót figyelembe vesz, így a természetbenieket is, abban az időpontban, amikor gazdasági értéket állítanak elő, átalakítanak, cserélnek, átadnak vagy ilyen érték megsemmisül. Az SNA azokat a mozgásokat, amikor tulajdonosváltásra kerül sor, a tulajdonosváltás időpontjában, a szolgáltatásokat azok nyújtásának időpontjában, a termelő felhasználást pedig annak időpontjában veszi számításba. A nem pénzben lebonyolódó tranzakciók közül jelentős lehet az államadósságot megtestesítő instrumentumok formájában történő fizetés, tőkejuttatás súlya, de az is előfordul, hogy pl. adótartozást rendeznek vállalati részvények átadásával. (Ezeket a tételeket *elméletileg* a pénzforgalmi megközelítésben is el kellene számolni, hiszen pénzügyi eszközök.) A pénzforgalmat megkerülő, zérókuponos kamatelszámolás szintén megjelenik az eredménysszemléletű számokban¹⁶. Elméletileg az eredménysszemlélet mindenképpen transzparenssebb, összehasonlíthatóbb, a valóságot jobban bemutató elszámolást biztosít, ezért minél szélesebb körű alkalmazására kell törekedni. A gyakorlati probléma az eredménysszemléletű elszámolással az, hogy egyrészt olyan tranzakciókat is tartalmaz, amelyekről a kormánynak még csak tudomása sincsen, így a fiskális folyamatok menetközbeni ellenőrzése eredménysszemléletben nem lehetséges, másrészt a megbízható eredménysszemléletű számok előállítása komolyabb államháztartási statisztikai háttérrel igényel.

Az IMF által létrehozott pénzügyi statisztika (GFS), mint eredeti rendszer a költségvetés tervezésének és végrehajtásának nyilvántartásán alapszik, és azt mutatja

¹⁵ A gyakorlatban a pénzforgalmi típusú államháztartási statisztika a pénzügyi eszközökön belül is csak a pénzbeni fizetéseket veszi számításba, a kötvény vagy részvény formájában történőt nem. Ez azonban nem a számbavétel időpontját érintő, hanem klasszifikációs probléma (ld. később).

¹⁶ Az IMF szerint (*Kopits and Craig, 1998*) a zérókuponhoz hasonló megoldásokat transzparens módon csak eredménysszemléletben lehet elszámolni, mivel a pénzforgalmi számok ebben az esetben torzok lennének, vonal alatti (törlesztés) és vonal feletti (kamat) tételek keverednének.

meg, hogy egy meghatározott időszakban ténylegesen mennyit költött az állam feladatainak ellátása során, és ezt hogyan finanszírozta. Ez a koncepció így a fiskális politikai tervekre és azok teljesítésére összpontosít, ezzel egyidejűleg az államháztartás pénzügyi aktivitásának mérésére is alkalmas. A jövőben az IMF azt tervezi, hogy a pénzügyi statisztikáit összehangolja az SNA megoldásaival, és a jelenlegi pénzforgalmi szemléletet csak kiegészítő, tájékoztató jelleggel tartja meg. (Efford, 1996)

A nemzeti számlák rendszere (SNA) a pénzügyi statisztikával szemben nem pénzforgalmi szemléletben rögzíti az eseményeket, hanem eredményszemléletben, ami az államháztartás esetében főként az adóbevételeknél, a beruházási-kivitelezési kiadásoknál okozhat eltérést ("phase shift" hatás). Az SNA nem az aktuális fizetéseket, hanem a jövedelmi szempontokat állítja a középpontba, így az SNA egyenleg a reáltranzakciók nettó hatásáról és a nettó pénzügyi eszközök és a nettó adósság alakulásáról ad információt.

Klasszifikációs kérdések

I. Az osztályozás elsődleges feladata a **vonalt feletti (hiányt érintő) és a vonal alatti (finanszírozási) tételek megfelelő elkülönítése**. A GFS jelenlegi rendszere két fontos területen eltér az SNA osztályozásától, és ezen túlmenően mindkét rendszerben felmerül egy további elhatárolási probléma.

1. A GFS a **privatizációs bevételeket** az adóbevételekhez hasonlóan hiánycsökkentő tételekként kezeli. Az SNA ugyanakkor a privatizációs bevételeket tisztán finanszírozásként veszi számításba, hiszen olyan pénzügyi műveletből származnak, ahol az egyik pénzügyi követelésről (részvényről) a másikra (pénzre) vált az állam. A "túl nagy államháztartási adósság és deficit esetén alkalmazott eljárás" kapcsán az Eurostat ennél is tovább megy, az indirekt - állami tulajdonban levő szervezet által realizált - privatizációs bevételeket is csak finanszírozásnak tekintik.

Erre Belgium esetében volt példa, ahol egy állami holding értékesítette részvényeit, és ezt a privatizációs bevételt mint tőkefinanszírozást fizette be a költségvetésbe. Az Eurostat precedensértékű döntése szerint azonban ez a befizetés nem csökkenthette a hiányt, csak mint finanszírozási tétel szerepelhetett. Magyarország esetében ez azt jelenti, hogy a HIB és a CIB részesedés eladásából származó befizetés sem mérsékelhetné a deficitet, csak mint finanszírozást lehetne elszámolni.

2. Az SNA-ben a pénzügyi statisztikákkal ellentétben semmilyen tisztán pénzügyi művelet (pl. állami kölcsönnyújtás vagy pénzügyi eszközök, pl. részesedés eladása vagy vétele) nem érinti az egyenleget. Ez az oka annak, hogy a privatizációs bevételeken túlmenően az SNA és a régi GFS eltérően kezeli a **kölcsönnyújtás és visszafizetés** egyenlegét is ("lending minus repayment"). Ha az állam vállalatai számára vesz fel hitelt, az SNA pusztán finanszírozásnak tekint, míg a GFS a kölcsön továbbadását hiánynövelő kiadásnak számolja el. Az előbbi megoldást indokolhatja, hogy a hitelfelvét és továbbkölcsönzés nem szigorúan a költségvetés érdekében történt, ugyanakkor ellene fel lehet hozni (Tanzi, 1993), hogy implicite feltételezi azt, hogy az érintett állami vállalatok magáncéggként is ugyanennyit termelnének (hasonló költség mellett) és ugyanennyi hitelt vennének fel. Ezzel szemben a valóságban számos vállalat

csak állami segítséggel képes fennmaradni, és ezek hitellel történő támogatása ténylegesen hozzájárul az államháztartás deficitjéhez. A pénzügyi statisztika megközelítése ilyen módon elvileg közelebb áll a jegybanki (és állami banki) preferenciális hitelezésből eredő kvázifiskális deficit problémájához. Valójában a hiányt nem a hitelezés, hanem annak preferenciája okozza, aminek terhére az SNA rendszere is magában foglalhatja.¹⁷ A pénzforgalmi szemlélet alkalmazása a bankokra csökkentheti a kimutatott deficitet. (Mckenzie and P. Stella, 1996)

Magyarország esetében kölcsönnyújtásnak és visszatérülésnek kellene tekinteni azokat az állami alapjuttatásokat is, ami után járadékot fizetnek. Ezt ugyanis jellemzően 15 éves időtartamra nyújtották, úgy, hogy a járadék fedezze az alapjuttatást. Inflációs kompenzáció nélkül azonban ez negatív reálkamatot jelentett, annak ellenére is, hogy bizonyos körben a fix járadékot egy mozgó rész is kiegészítette. Megállapítható az is, hogy a kölcsönnyújtás számos - például a bankokon keresztüli közvetett (kvázifiskális) - formája nem jelent meg a hiányban, sem a nyújtás, sem a költségvetési átvállalás időpontjában. Az átvállalásokra úgy került sor, hogy az államadósság megnőtt, míg a deficit nem változott. A jelenleg alkalmazott elszámolás tehát asszimetrikus, mert amíg a kölcsönnyújtás és átvállalás jelentős része nincs elszámolva a hivatalos hiányban, addig a befolyó visszatérülések csökkentik a deficitet. Ez utóbbi megoldás a GFS elszámolásnak felel meg, míg az a kölcsönnyújtás és átvállalás finanszírozási tételként történő kezelése az SNA módszertannak. Amennyiben azonban az átvállalással párhuzamosan az államnak nem keletkezik azonos mértékű követelése, akkor a különbség az ESA módszertan szerint tőketranszfernek minősül.

3. A hiányt és a finanszírozást érintő tételek megfelelő elhatárolásánál probléma a **kamat és tőke(törlesztő)részek** összekeveredése is. Ez bizonyos pénzügyi instrumentumok esetében gondot jelenthet. Klasszikus példa lehet a diszkont kincstárjegyek esete, ahol a nyilvántartás során nem a névértéket kellene tartozásként feltüntetni, hanem a kibocsátási értéket. Az előlotti rész kamat, amit eredményszemléletben folyamatosan, felhalmozott kamatként kellene kimutatni. A kamat és tőkerészek elhatárolásának problémája, mint később látni fogjuk, az értékelés kérdésével is szorosan összefügg.

II. Az osztályozás másodsorban különbséget kell hogy tegyen a vonal feletti tételeken belül a **kamat és a nem-kamat tételek között**, hogy az elsődleges egyenleg statisztikailag megragadható legyen. A gyakorlatban felvetődik az a kérdés, hogy a kamatkiadások közé beszámítsuk-e a járulékos költségeket, avagy sem. Az IMF ajánlása szerint ezeket nem kell a kamategyenleg részének tekinteni. Ez nyilvánvalóan helyénvaló, ha a reklámkiadásokra és a fix jutalékokra gondolunk, hiszen itt nincs közvetlen összefüggés a kibocsátott mennyiség és a költség között. Ezzel szemben a százalékosan megállapított jutalékok éppúgy a kibocsátás mennyiségével állnak arányban, mint a kamat. Sokszor ez a két kategória csak formailag tér el, tartalmilag a jutalék lehet kamatprémium.

¹⁷ Léteznek persze olyan vállalatok, amelyek még magas kamattal sem jutnának banki forráshoz, ilyen esetben a hitel tőkerészeinek elvesztése - rossz hitelként történő leírása - jelent a bankon keresztüli közvetett, kvázifiskális támogatást.

Magyarországon a hivatalos elsődleges egyenleg adatokkal az a probléma, hogy azok a teljes hiányból kiindulva a kamattételek korrekciójával számíthatók. Mivel a központi költségvetési szervek kamattételei a korrekcióból kimaradnak, ezért azok az elsődleges egyenlegbe "csúsznak". Ez a probléma a Kincstári rendszer bevezetésével (a kamattételek megszűnésével) megoldódott, de a korábbi adatok visszamenőleges javítása nem történt meg. Nem jelennek meg kamatbevételeként illetve kiadásként a késedelmi pótlékok, amelyek tartalmukat tekintve nem elsődleges (nem kamat) tételek.

III. Az Eurostat a **jegybank állami befizetéseit** illetően a tagállamok tényleges fiskális pozíciójának megállapításával kapcsolatban három döntést hozott:

- A devizatartalékok ártértékeléséből származó befizetés csökkenti az állami részesedés értékét a jegybankban, így ez egy pénzügyi művelet, aminek nincsen hatása a deficitre.
- A devizatartalékok értékesítéséből eredő befizetés, akárcsak a monetáris arany eladásából származó rendkívüli bevétel pénzügyi műveletnek minősül, azaz nem mérsékli a hiányt.
- A devizapiacra történő rendszeres jegybanki intervencióból realizált tökenyereség vagy veszteség szintén nem szabad, hogy a költségvetési befizetés részét képezze. Az intervencióból származó nettó profitot pénzügyi tételként kell kezelni, tehát a deficitet nem csökkentheti.

Az IMF szakértői (*Robinson és Stella, 1993*) szerint ezzel szemben csak a *nem realizált* ártértékelési nyereség nem érintheti a jegybanki eredményt és így módon a költségvetési befizetést, mivel az ártértékelés sem új forrásokat nem jelent az ország számára, sem a külföldiek az országgal szemben fennálló követeléseit nem csökkenti. Az ilyen jegybanki befizetéssel fedezett költségvetési kiadások ugyanúgy expanziós jellegűek, mint a jegybanki hitellel finanszírozottak.

1998-ban jelentkezett ez a probléma Magyarországon, hiszen nem realizált ártértékelési nyereség befizetésére került sor, ami a hivatalosan kimutatott deficitet csökkenti. A mi jelenlegi körülményeink azonban némileg eltérnek azoktól, amelyekre az Eurostat szabályozás épül. A magasabb infláció ugyanis azt eredményezi, hogy az árfolyamalakulásnak trendje van, azaz a folyamatos leértékelésnek a nettó pozíció előjelétől függően folyamatos veszteség, vagy folyamatos nyereség az eredménye. Ilyen esetben nem kell arra számítani, hogy az árfolyammozgás trendje visszafordul, és az árfolyamnyereségből például veszteség lesz, azaz az addig képződött nyereséget elviheti a veszteség. Éppen ezért nem indokolt a teljes elszámolt nyereséget elkülöníteni tartalékként.

Az Eurostat szerint a deficitet csökkentő jegybanki befizetésnek a megszerzett díjakra és a jegybank által tartott eszközök jövedelmére kell szorítkozni. Felmerülhet továbbá az előző pontban említett probléma, azaz a jegybanki befizetés kamatjellegű, avagy elsődleges bevétel, akár az adó és osztalékbevételek. Statisztikailag és jogi értelemben ez utóbbiról van szó. Közgazdaságilag azonban nem ilyen egyértelmű a helyzet. A konkrét finanszírozási, adósságmenedzselési helyzet függvényében az is elképzelhető, hogy a jegybanki befizetés részben kamatjellegű lehet.

Ez magyarázhatja azt a megoldást, hogy a hivatalos magyar elsődleges egyenleg számítások a jegybanki befizetést a kamatbevételek között, a veszteségtérítést a kamatkiadások között kezelik. Ez nagyrészt azzal indokolható, hogy 1998 végéig sajátos módon a

jegybank vette fel az állam külső adósságát, és a költségvetés és a jegybank közötti elszámolásokban is előfordultak (fordulnak) olyan speciális konstrukciók, mint a jegybank felé fennálló régi államadósság piacinál lényegesen alacsonyabb kamatfizetése.

Abban az esetben viszont, ha a jegybank jelentős kvázifiskális tevékenységet folytat, támogatásokat nyújt illetve “adóztat”, akkor befizetései közgazdasági értelemben is az elsődleges egyenleg részét kell képezzék. Mivel azonban nem minden kvázifiskális tevékenység jelentkezik az eredményben, tehát a befizetéssel (veszteségtérítéssel) nem történik meg automatikusan az államháztartás és a jegybank konszolidációja, de a hagyományos deficit koncepciótól a “nettó érték változása” koncepció felé távolodva elvégezhető a konszolidáció. (*Robinson és Stella, 1993*) Mint azt majd a későbbiekben látni fogjuk (6. tábla), a “nettó érték” megközelítéstől (*Buiter, 1993*) egyébként sem idegen ez a konszolidált kategória, amit nevezetünk szélesebb állami (public) szektornak is.

Bár inkább csak elemzési célból, de a “nettó érték” koncepció (*Buiter, 1993*) a szélesebb állami (public) szektort állományi szinten is konszolidálja (5. tábla). Statisztikai szinten azonban nem történik meg a mérlegek összevonása, hiszen a jegybank számai a monetáris szektorban jelentenek többletinformációt. Ez alól kivételt csak abban a néhány kivételes gyakorlatot folytató ország képez, ahol a külső adósságot a jegybank vette fel (Magyarország, Tunézia). Itt felvetődik a mérlegek rendszeres konszolidációjának igénye. (*Neményi, 1995, Barabás, Hamecz és Neményi, 1998*)

II. Amennyiben az **alrendszer**ek között nem történik meg a korrekt **bruttó elszámolás**, akkor nem megállapítható egyértelműen hogy az államháztartás mire mennyit költ, ami egy költség-haszon elemzéshez elengedhetetlen lenne. A pénzmozgás nélkül megvalósuló implicit támogatásokat, kedvezményeket (nettósításokat) explicitté kell tenni, és ott kimutatni, ahol pénzmozgásnak kellett volna történni. Magyarország esete erre számos konkrét példával szolgálhat.

A kiadási-bevételi szerkezetnek és hatásának vizsgálatához olyan információk is szükségesek, melyek Magyarországon a jelenlegi rendszerben nem feltétlenül biztosítottak, így jelenleg sem ez a struktúra sem az alrendszer funkcionális hiánya nem meghatározható. A fenti probléma torzítja a transzparenciát és a nemzetközi összehasonlítást is, melynek például az EU, NATO csatlakozás esetén különös jelentősége van. A TB rendezetlen elszámolása például az alábbi kérdéseket veti fel.

A sorkatonák után jelenleg senki nem fizet a TB részére járulékot. Amennyiben ez megváltozik, az nem pusztán államháztartáson belüli pénzátcsoportosítást jelent, hanem olyan transzparens gyakorlat bevezetését, ami ott mutatja ki a terheket, ahol azok keletkeznek. Most ugyanis a honvédelem valós társadalmi költségei részben a TB-ben, burkolt formában jelentkeznek, hiszen a sorkatonák nyugdíj és egészségügyi ellátását a TB ellenszolgáltatás nélkül végzi. Meg kellene fontolni azt is, hogy a hivatásos állomány korekedvezményes nyugdíjazását is transzparens módon végezzék, azaz a munkáltató a korengedményes nyugdíj mintájára fizessen térítést a TB-nek. A járulékfizetés olyan mértékben indokolt, amennyiben a sorkatona szolgáltatást kap ellenében. Ennek megfelelően vizsgáljuk meg a járulék egyes részeit.

1. A nyugdíjszámításnál az átlagba nem számít be a sorkatonai évek alatt szerzett kereset, ugyanakkor a szolgálati évek számába igen. Ez azt jelenti, hogy az

egyébként kiszámolt átlagkeresetet figyelembe veszik erre az időszakra is, azaz ezután az időszak után szolgáltatást kap a sorkatona¹⁸. Ennek megfelelően a nyugdíjjárulék fizetése indokolt.

2. A munkáltató által fizetett egészségügyi járulék és hozzájárulás a gyógyító-megelőző tevékenység és a gyógyszer támogatás (természetbeni juttatások) fedezetére szolgál. Mivel a sorkatonát betegsége esetén a nagyrészt a TB által finanszírozott honvédkórházakban látják el, ezért ezeknek a járulékoknak is indokolt a fizetése.
3. A munkavállaló által fizetett 4 %-os járulék a pénzbeni juttatások fedezetére szolgál. Ebből csak 1 % fizetése indokolt, mivel a többi 3 % olyan juttatást fedez (táppénz, gyermekágyi segély), amit a sorkatonai idő alatt nem élvez.

Összességében a sorkatonák után 39 % + 7 % + 2100 forint/hó fizetése lenne indokolt a TB részére.

A másik kérdés az, hogy milyen jövedelem után fizessen a sorkatona, illetve a munkáltató nyugdíj és egészségügyi járulékot. A nyugdíj esetében az *átlagjövedelem* lenne indokolt az ennek fejében járó nyugdíj szolgáltatás alapján, és ezt a megoldást lehetne az egészségügyi részre is kiterjeszteni. Másik megoldás a *tényleges jövedelem* (zsold + természetbeni juttatások, étkezés, szállás) lehetne, azonban ez az átlagjövedelemtől lényegesen elmarad, és a különbözetet majd a TB-nek kell megfizetnie a nyugdíj folyósításakor. Az átlagjövedelmet életpálya átlagként lehet felfogni, és a KSH keresztszetszeti adataiból állapítható meg. A nyugdíjjárulék esetében nem kellene az előírásoknak megfelelően egyéni átlagjövedelmet számolni, amennyiben a mostani (előbb bemutatott) nyugdíjmegállapítási módszer fennmaradna, miszerint az átlagszámításba nem, a szolgálati időbe viszont beszámít a sorkatonai szolgálat. Ennek megfelelően a költségvetés globálisan (nem egyénenként) rendezhetné a TB-ben keletkező eltérést a járulékbefizetés és a nyújtandó szolgáltatás között.

Ennek megfelelően, 60000 forintos átlagjövedelmet feltételezve a havi TB teher 27600 + 2100 forint lenne, ami éves szinten 356400 forintot jelent sorkatonánként. 36000 sorkatonát feltételezve ez csaknem 13 milliárd forint honvédelmi kiadást jelentene a központi költségvetésnek, és ennyivel magasabb TB bevételt.

V. Jelentősége van a **folyó és tőketételek**, ezen belül a beruházások elhatárolásának is. A beruházásokat ugyanis mind a “nettó érték” megközelítés, mind az EU túl nagy adósság és deficit esetén alkalmazott eljárása, mind a fiskális kiigazítások szerkezeti elemzése külön kezelik, habár az IMF elméleti és gyakorlati okokra (ld. folyó egyenlegről szóló részt) ellenzi azt, hogy ennek a felosztásnak különösebb jelentőséget tulajdonítsanak. A gyakorlatban éppen az okoz problémát, hogy nem egységes a klasszifikáció, országoként különböző a tényleges határok meghúzása.

Az SNA szemlélete a hagyományos számviteli megközelítéssel ellentétben csak a termelési célú állóeszközt tekinti az állóeszköznek. Ez azt jelenti, hogy a hadieszközök jelentős -

¹⁸ Tegyük fel, hogy valaki 39 évig állt munkaviszonyban és további egy évig sorkatonai szolgálatát töltötte. A nyugdíját ekkor a következőképpen állapítják meg. A 39 év nyugdíját összeadják, majd elosztják 39-cel. Az így kapott átlagot a szolgálati évek számával, 40-nel szorozzák, azaz elismerik a sorkatonai szolgálat évét is átlagos jövedelmu évnek.

csak pusztító célú - részét nem tekintik állóeszköznek, azokat beszerzésük pillanatában fogyasztásként kell elszámolni.

Az Eurostat külön foglalkozott a vállalati szektor által létrehozott és üzemeltetett beruházásokkal, amelyekre a koncessziós infrastrukturális fejlesztések keretében kerül sor (elsősorban azonban azt vizsgálva, hogy azok hogyan jelenjenek meg a deficitben és az államadósságban). Ezeknek három fajtája között tesznek különbséget:

- A vállalat teljesíti a beruházási kiadást és ennek fejében meghatározott időpontig üzemelteti a létesítményt, és ezért az államtól szolgáltatási díjat kap. Az időpont lejártával az állam nem fizet többet és automatikusan átmegy tulajdonába az infrastruktúra. A beruházási kiadás ilyen módon folyó kiadással helyettesíthető ebben a konstrukcióban.
- A másik esetben is a vállalat ruház be, a létesítmény elkészültekor viszont az állam kifizeti a beruházás értékét, és az állami tulajdonba kerül. Ekkor beruházásként klasszifikálható a kiadás.
- A harmadik esetben a vállalat végzi a beruházást és a létesítmény a tulajdonába kerül, azért használati díjat szedhet. Ebben a változatban nincsen állami kiadás.

V. A pénzben és egyéb pénzügyi eszközben jelentkező műveleteket illetően a pénzforgalmi és eredményszemlélet között elvileg nem szabadna hogy különbség legyen. A gyakorlatban a pénzforgalmi szemléletű államháztartási statisztika csak a pénzmozgásokkal járó műveleteket rögzíti, tehát a követelések elengedését, avagy az értékpapír ellenében történő "vásárlást" nem. Az IMF elméleti megközelítésére is ez a "pénzközpontú" megközelítés nyomja rá a bélyegét. (*Kopits and Craig, 1998, Efford, 1996*) Ez különösen a hitel és adókonszolidáció esetében okoz problémát. Az IMF javaslata (*Daniel és társai, 1997, Daniel and Saal, 1997*) emiatt a létező GFS mutató kiegészítéseként egy olyan deficitet ("augmented balance") vezet be, amely magában foglal egyéb pénzügyi eszközökben - értékpapír formájában - jelentkező kiadásokat is. További gondot jelent, hogy amennyiben a hitelkonszolidáció során az állam az átadott kötvényekért cserébe követeléseket is kapott, akkor nem lehet az egész összeget tőketranszfernek tekinteni, csak a kötvények értéke és a követelések valós értéke közötti különbségét. A nehézséget itt a valós érték meghatározása jelenti. Tisztább a helyzet, ha a megvásárolt követeléseket az állam elengedi, mert ez teljes egészében tőketranszfernek fogható fel.

Magyarországon az adókonszolidáció például államkötvények átadása formájában valósult meg, ennek fejében a bankok elengedték az adókonszolidációba bevont vállalatok adósságát. Transzparens módon eredményszemléletben ez egy tőketranszfer volt az érintett vállalatok felé. (*Daniel és társai, 1997*) A másik példa a kárpótlási jegy kibocsátása lehet, ahol az állam olyan papírokat bocsátott ki, aminek ellenértékét az állam 1. állami vállalatok részvényeinek vagy tulajdonjogának pályázat útján való értékesítése 2. állami vállalatok részvényeinek nyilvános cseréje 3. állami földek elárverezése 4. életjáradékra való átváltás formájában biztosította. A kárpótlási jegyek bevonása elhúzódott, addig az eredeti tulajdonos többféleképpen is felhasználhatta (tőzsdén eladta, vásárolt vele), a papírok tehát forogtak, és a pénzhez hasonlóan keresleti hatásuk is volt. A hiányban célszerűen a kibocsátás - és nem a bevonás - időpontjában kell a kárpótlási jegyeket elszámolni.

Értékelési problémák

I. Az egyik leglényegesebbnek tekinthető probléma az **adósság és a követelések értékeléséé**. Vitatható, hogy az adós szempontjából vagy a hitelező szempontjából történő értékelést kell-e az államadósság szempontjából alkalmazni. A gyakorlatban az első megközelítés érvényesül, az adós azt tartja nyilván, hogy mennyit kell visszafizetnie. Az elszámolások közötti összhang és a törlesztési és kamattételek elhatárolása viszont a hitelezők nézőpontjának érvényesítése mellett szól. Eszerint az aktuális piaci értékelésnek megfelelően kellene az adósságot és a felhalmozott kamatokat nyilvántartani, elkülöníteni.

Magyarországon esetében mind a hitelkonszolidáció során megszerzett követelések, mind a kibocsátott kárpótlási jegyek esetében felvetődik az értékelés problémája. A kárpótlási jegyeknek ugyanis felhasználásuktól függően különböző volt az értéke, attól függően, hogy fogyasztási cikk vásárlásra, tőzsdei értékesítésre, vagy különböző privatizációs kibocsátások során használták fel ezeket. A névértéknek lényegében semmilyen jelentőség nem tulajdonítható, célszerűen a tőzsdei érték alapján értékelhető. Ez azonban szintén nem tökéletes megoldás, hiszen az államnak végsősoron annyiba került a kárpótlási jegy, amennyiért a privatizáció során bevonták. A kárpótlási jegy egyéb eltérő árai, árfolyamváltozásai csak a jövedelemtulajdonosok között csoportosított át jövedelmet.

II. A másik általunk kiemelt értékelési probléma az eredményszemléletű elszámolásokban jelentkezik, az **állóeszközök értékcsökkenésének** (“fogyasztásának”) számításba vétele során. Ezzel kapcsolatban a értékcsökkenés hagyományos számviteli kategóriájához képest eltér az értékcsökkenés kalkulációja, amit nem a beruházás, beszerzés múltbeli költségei határoznak meg az SNA-ben, hanem az ún. “perpetual inventory” módszer, ami a várható élettartam alapján számolt állóeszköz-állományt folyamatosan átértékeli a termelői árindex alapján.

Az államháztartás állóeszközei értékcsökkenésének kiszámítása nehézségeket vet fel. Mint láttuk, a hagyományos számviteli módszerekkel számolt értékcsökkenés erre a célra nem felel meg. Egyrészt például ki kellene tudni szűrni a haditechnikai eszközök jelentős részét az állományi számokból, másrészt szükség lenne a várható élettartam és termelői árindex megbízható kalkulációjára, ami technikai problémákkal járhat.

III. A harmadik - klasszifikációval is kapcsolatban álló - kérdés az állami **kötelezettségvállalásokkal** függ össze. A kötelezettségvállalások értéke nehezen állapítható meg, ezért a statisztikák legfeljebb tájékoztató adatként tartalmazzák ezeket. Vannak feltételes kötelezettségvállalások (garanciák), amelyeknek értékeléséhez elfogadható pontossággal tudni kellene a beváltás valószínűségét. Léteznek másrészt implicit kötelezettségvállalások, például a nyugdíjrendszerekben, amelyek potenciális jövőbeni fizetési kötelezettséget testesítenek meg. Ennek értékelése sem könnyű, hiszen bizonyos határok között ezek megváltoztathatóak. Amennyiben a jelenlegi rendszer továbbélését tételezzük fel, akkor túlbecsüljük ezen kötelezettségek jelenértékét, hiszen a nyugdíjreformok általában éppen ezek csökkentésére irányulnak. A statisztikai rendszerek mindezen értékelésre - a túl sok és bizonytalan feltételezés miatt - nem vállalkoznak.

1. A Nemzeti Számlák rendszere (SNA) a garanciákkal kapcsolatban a következő eljárást alkalmazza. A 11. fejezet 25. bekezdése szerint a hitelgaranciát akkor lehet *feltételesnek* (contingent) tekinteni, ha a harmadik fél felé történő fizetésre csak az elsődleges adós fizetéseképtelensége esetén kerül sor. Az ilyen hitelgarancia nem tekinthető a garanciavállaló pénzügyi eszközének (tartozásának). A 13. fejezet 22. bekezdése ugyanakkor megerősíti, hogy amennyiben a garancianyújtásnál egyik fél esetében sincsen feltételhez kötve a garancia érvényesítése, akkor az ilyen eszköz pénzügyi eszköznek minősül, azaz a garancianyújtó adósságaként kezelendő.
2. A GFS módszertana az értékelési problémák miatt a feltételes kötelezettség vállalását nem veszi számításba, csak a garancia tényleges igénybevételét.
3. Az Eurostat szintén nem vállalkozik az értékelésre, csak a bizonyosan bekövetkező kötelezettségvállalások körét határolja be, ezzel kapcsolatban precedensnek tekinthető döntést hozott az Olasz Vasút esetében. Eszerint az állami vállalatok állami garanciával felvett hitelei közvetlenül az állam adósságának tekinthető a következő tartalmi és formai feltételek érvényesülése esetén:
 - Az adósság kibocsátásáról szóló jogszabály rögzíti az állam visszafizetési kötelezettségét.
 - Az éves költségvetési törvények tartalmazzák (nevesítik) a törlesztés összegét.
 - A vállalat által kibocsátott adósság terheit (törlesztés és kamat) rendszeresen az állam állja.

Magyarország esetében ezek a kritériumok a következőt jelentik. Megállapítható, hogy - amennyiben sor kerülne rá - a metróépítéshez állami garanciával felvett hitelek az állam közvetlen adósságát jelentik. A visszafizetési kötelezettséget ugyanis Kormányhatározat és a Fővárosi Közgyűlés határozata rögzíti, valamint a későbbi évek költségvetéseiben szerepelne az adósságszolgálat, továbbá a BKV Rt adósságának terheit rendszeresen a költségvetés és a Fővárosi Önkormányzat állná. Ez a hitellehívási tervek szerint 1999-ben 10.1, 2000-ben 29.4 2001-ben 19.5, 2002-ben 27.1, 2003-ban pedig 12.1 milliárd forinttal növelné az államadósságot és a hiányt. Az állami döntésű beruházás keresleti hatása ugyanis a hitel felhasználása időpontjában jelentkezik.

A bemutatott kritériumok alapján az M3-as autópálya építésével kapcsolatban állami garanciával felvett hitelek nem jelentik az állam közvetlen adósságát. A hitel visszafizetése ugyanis elvileg az állam által az építésre és üzemeltetésre létrehozott gazdasági társaságra hárul, azaz az állami szerepvállalásra csak a társaság fizetéseképtelensége esetén kerül sor, tehát valódi garanciáról van szó. A jövőben ugyanakkor elképzelhető, hogy az autópályaépítések a következő években állami garanciával felvenni tervezett hitelek az államadósságot majd közvetlen növelik. A konstrukció ugyanis még nem dönt el, de felmerült, hogy a hiteleket ne (vagy ne egészében) a felvevő állami vállalat fizesse vissza díjbevételeiből, hanem a költségvetés.

Összefoglalásul a következőkben konkrét adatokon keresztül (3. számú tábla) is bemutatom az eddigiekben bemutatott kategóriák egymáshoz való viszonyát, konkrét levezetését.

3. számú tábla

Németország szövetségi költségvetésének egyenlege és adóssága 1993-ban

Megnevezés	Összeg (Mrd DEM)
nettó kölcsönzés a flow of funds alapján	n.a.
- szerzett pénzügyi eszközök a flow of funds-ban	n.a.
=Nemzeti számlák szerinti hiány (elkülönített alapok nélkül)	56.7
+ kölcsönnyújtás	8.7
+ érdekelttség, részesedés szerzése	1.2
+ egyéb (fázisemelés, foként a béradóknál és TB járuléknál visszadatálás, eltérés az épületkivitelezésnél, levonva az adósságátvállalást, amit toketranszferként könyveltek *)	0.3
=Pénzügyi statisztikák (régi GFS) szerinti deficit	66.9
- seigniorage az érmekibocsátásból	0.8
- elozo évvel kapcsolatos tartalék mozgások és teljesítések egyenlege	-
= költségvetési nettó kölcsönfelvétel	66.2
- jegybanki nyereség eltérése a kgtvetésbe bevont összegtől	6.1
= nettó kölcsönfelvét a költségvetés finanszírozására	60.1
+ törlesztés "refinanszírozása"	64.2
- jegybanki nyereség visszafizetés	6.1
= költségvetési bruttó kölcsönfelvétel	130.3
+ ideiglenes finanszírozás	19.0
= bruttó kölcsönfelvét a naptári évben	149.3
- összes törlesztés = "refinanszírozási szükséglet" (= 64.2 + 6.1)	70.2
= nettó kölcsönfelvét a hitelpiacon (= 60.1 + 19.0)	79.1
- korrekciók (előlegek és adósságátvállalások)	5.1
= az adósság szint változása a jegybank statisztikája szerint	74.2
Megjegyzés: az adósság szint 1992 végén	611.1
1993 végén	685.3

/* itt kellene levonni a költségvetés privatizációs bevételeit is

Forrás: Gerhard Ziebarth 1995

IV. A fiskális politika jelzőszámai

A jelzőszámok alapvetően egyenleg megközelítésűek vagy állomány típusúak lehetnek, de egyre fontosabb szerepet kapnak a szerkezetet vizsgáló elemzések is. Az egyenlegmutatók (a deficit szintje) az állományok változásával hozhatóak összefüggésbe, így a fenntarthatóság vizsgálatát szolgálják. Az egyenlegek változása (a

tárgyévi és bázisévi deficit különbsége) a keresleti hatással összefüggésben értelmezhető.

Az államháztartási jelzőszámokat, az elemzés céljától függően meg lehet határozni tisztán elszámolási, statisztikai alapon, vagy analitikusan, modell-alapon. A gyakorlatban a legtöbb használható jelzőszám valahol a két véglet, a tisztán statisztikai és a tisztán analitikus kategóriák között helyezkedik el. A költségvetési egyenleg teljesen statisztikai alapokon nyugvó meghatározásának például semmi értelme sincs olyan országokban, ahol magas az infláció. (ld. Alan Ize 1993) Mélyebb elemzés nélkül ugyanis a deficit és az infláció közötti jelentős korreláció elveszti információs tartalmát. Ezenkívül az infláció miatt a hagyományos deficitkategória egyéb reálgazdasági összefüggései, a folyó fizetési mérleggel való kapcsolata is homályossá válik. A sztenderd statisztikai hiánykategóriák alkalmazása tehát azt feltételezi, hogy az árszintemelkedés mértéke nem jelentős. Azok a kiigazítások, amelyek az inflációval korrigálnak, mind a modell-alapú meghatározás felé mutatnak, hiszen további feltételezéseket, egyszerűsítéseket jelentenek. Például feltételezik, hogy a gazdasági élet szereplőit nem befolyásolja a pénz illúzió. Egy teljesen kifejtett modell előnye viszont, hogy képes különböző módon kezelni meghatározott kiadások vagy bevételek hatását a vállalati és lakossági fogyasztásra és megtakarításra, azonosíthatja az államháztartás különböző finanszírozási forrásait és számításba vehet olyan speciális országok közötti különbségeket, mint például a likviditás, a tartalékok szűkössége. Teljeskörűen elfogadott modell hiányában azonban ezek az utóbbi korrekciók modellfüggők és az így nyert jelzőszámok elvesztik az összehasonlíthatóságukat. A következőkben röviden bemutatjuk a lehetséges modellek elméleti hátterét.

A fiskális politika makrogazdasági elmélete

Az állam makrogazdasági hatásáról három fő elmélet van, ezek az un. neoklasszikus, a keynesi és a ricardói iskolák. Az aktuális politikák alakítása során alapvetően az első két megközelítésre támaszkodnak. Fontos megjegyezni, hogy a fenti két megközelítés valójában nem összeegyeztethetetlen, mivel a vizsgálódás időtávja más.

Elméletileg a gazdaság szereplőinek (magánszektor, államháztartás) megtakarítási, költsékezési, termelési, portfólió allokációs döntéseit kizárólag egy teljeskörű vagyoni, vagy egy állandó jövedelmi korlát határozza be. Egyszeri, vagy rövid távú költségvetési korlát¹⁹ érvényesülése nem eredményez ebben az esetben tényleges kötöttséget a gazdasági szereplők magatartásában. A gyakorlatban azonban nem létezik az a tökéletes belső és külső pénzpiac, ami ezt lehetővé tenné. Ez azt eredményezi, hogy a magánszektornak és az államháztartásnak a költségvetése rövid távon is korlátos, hiszen nem likvidek, eszközeik egy része (pl. szociális célú állóeszközök, adóztatási potenciál, illetve a nyugdíj jogosultság, várható jövőbeli adómérséklés) piacképtelen, hitelbiztosítékkal nem rendelkeznek. Ennek megfelelően a fiskális politika értékelésekor egyszerre és együtt (szélsőértékek gyanánt) értelmezhető az optimális körülményeket feltételező *nettó érték* (változás) (Buiter, 1993) és a költségvetési

¹⁹ A költségvetési korlát (budget constraints) esetében a "költségvetés" kifejezés általános értelmű, minden gazdasági szereplő (és nem csupán az állam) pénzügyeit jelöli.

korlát azonnali (rövid távú) érvényesülését feltevő hagyományos *deficit* alapú megközelítés.

A deficitnek, illetve a felhalmozódó államadósságnak a következő hatásai lehetnek:

1. A nemzeti megtakarításokra és a növekedésre gyakorolt hosszabb távú hatás.
2. A rövid távú keresleti hatás.
3. A kamatteher adóval történő fedezésének "holtteher vesztesége".
4. Az adósságállomány nagysága miatti befektetői bizalmatlanság.
5. A monetáris politikára gyakorolt potenciális hatás.
6. A transzparencia mértékének változása a költségvetési döntéshozatali folyamatban.

1. Ha mind a neoklasszikus, mind a keynesi elméletet hasznosítani akarjuk, érdemes a költségvetési deficitet két részre bontani, egy állandó és egy átmeneti komponensre. Az állandó deficit komponensnek a "teljes foglalkoztatás" melletti nemzeti megtakarítások meghatározásában van jelentősége, míg az átmeneti komponensnek jut az egyensúly körüli stabilizálás funkciója. A deficit állandó komponensének meghatározása során a makrogazdaság kívánatos megtakarítási-beruházási egyensúlyából kell kiindulni. A gazdasági szereplők megtakarítási szokásainak vizsgálatával meghatározható a magángazdaság ciklikus hatásoktól megtisztított megtakarítási rátája, az összgazdasági szinten elérendő megtakarítási ráta ezek alapján meghatározza az államháztartásnak mint maradéknak a szükséges megtakarítási szintjét. A növekedési elméletek szerint ugyanis bár a magasabb megtakarítási szintű országok nem nőnek gyorsabban az állandó állapotban, mint az alacsonyabb megtakarítási rátájú országok - ezekben a modellekben az állandó állapotú növekedési ütem a népesség növekedés és a technikai fejlődés ütemétől függ -, de gazdagabbak, mivel a két állandó állapot között átmenetileg gyorsabban nőnek, míg az új állandó állapothoz tartozó magasabb tőkeállományt eléri. (Lásd pl. Japánt)

A deficitnek illetve a felhalmozódó államadósságnak kiszorító hatása van, ami egyes szerzők (*Elmendorf and Mankiw, 1998, Ball and Mankiw, 1995*) véleménye szerint alapvetően a beruházást, és így a tőkeállományt érinti. Ennek kumulálódott hatását az "adósságtündér" példájával próbálják számszerűsíteni. Eszerint amennyiben az államadósságot egyik pillanatról a másikra tőkeállománnyal helyettesítenénk, kiszámíthatóvá válna²⁰, hogy a GDP mennyivel lenne magasabb, ha az államháztartás nem lett volna folyamatosan deficitese. Mindez azt feltételezi, hogy egyrészt a deficit nem érinti a magán megtakarítást, azaz az adósság egy az egyben szorítja ki a tőkét. Másrészt a gazdaság zárt, így a kiszorítási hatás a tőkeállomány csökkenésének formájában jelentkezik. Harmadrészt a profitrátával közelíthető a marginális tőkehozadék, így ezzel számítható a magasabb tőkeállomány hatása. Mindezen kérdések részletesebb vizsgálata után (*Elmendorf and Mankiw, 1998*) arra a következtetésre jutottak, hogy a kapott eredmény helytálló. Más vélemények (*Johnson, 1995, Meltzer 1995,*) szerint viszont a hatás kisebb lehet, mivel a feltételezések, különösen az első, valószínűtlenek.

²⁰ Adott az államadósság GDP aránya (az USA esetében 50 %-kal számoltak), ezt a toke marginális hozadékaival szorozták (a tényleges hatás ennél kisebb lehet, mert a nagyobb tokeállománnyal a marginális hozadék csökkenne), így azt kapták, hogy az USA esetében a GDP 9.5 %-kal lenne magasabb, míg az amortizáció nélküli nettó jövedelem 6 %-kal.

Az első feltételezés érvényesülése lényegében a (Robert Barro által bevezetett) ricardói egyenlőség (*Ricardian equivalence*) érvényesülését jelentené, aminek realitását hagyományosan kétségbevonják a ricardói iskolán kívül. Az egyenlőség azt mondja ki, hogy a fiskális politika bizonyos fajtái semmilyen lényeges hatást nem gyakorolnak. Tegyük fel, hogy a kormányzat adócsökkentést hajt végre, és így növeli a deficitet. A ricardói egyenlőség szerint - a hagyományos nézetekkel szemben - ennek sem a fogyasztásra, sem a tőkefelhalmozásra, sem a növekedésre nincs hatása, a helyzet *egyenlő* marad. Az érvelés lényegében két alapvető elemet ötvöz (*Elmendorf and Mankiw, 1998*). Az egyik a kormányzat költségvetési korlátja, eszerint ha a kiadások nem változnak, akkor az alacsonyabb jelenlegi adók magasabb jövőbeli adókat jelentenek, az adók jelenértékének változatlansága mellett. A másik elem a permanens jövedelem elmélete, ami szerint a lakosság fogyasztási döntéseit permanens jövedelme alapján hozza, ami az adózás utáni jövedelmének jelenértékétől függ. Ha tehát az adók jelenértéke nem változik, akkor ez az adózás utáni jövedelmek jelenértékét, és így a lakosság döntéseit nem érinti. Elméletileg belátható, hogy a tőkepiac tökéletlenségei (kölsönfelvételi korlátok), a rövidlátás, a döntéseket torzító adórendszer miatt a ricardói egyenlőség nem áll fenn, az Elmendorf és Mankiw által áttekintett empirikus vizsgálatok (*pl. Auerbach and Kotlikoff, 1987*) alapján viszont mégsem tűnik rossz első közelítésnek. Érvényességét korlátozza azonban, hogy a kiadási oldalt változatlanak tételezi fel.

A következőkben a ricardói érvelésben is megjelenő *időbeni költségvetési korlátot* próbáljuk meghatározni. A fiskális politika fenntarthatóságának deficit alapú definíciója az lehet, hogy a jövőbeli elsődleges egyenlegek jelen értékének nagyobbak vagy egyenlőnek kell lenni a jelenleg fennálló adóssággal. Az államháztartás időbeni költségvetési korlátját lehet végtelen időhorizonton és középtávon értelmezni. Az előbbi értelmezésből kiindulva kevés olyan ország található (*Uctum and Wickens, 1997*), amelyik fenntartható fiskális pályán áll, míg középtávon a legtöbb vizsgált ország fenntartható helyzetben van. A hosszabb távon fenntarthatatlan fiskális pálya a további kiigazítások szükségszerű bekövetkezését vetíti előre, hiszen az időbeni költségvetési korlát megfelelő módon "fegyelmezi" a fiskális politikát. Ezzel szemben egyes szerzők (*Uctum and Wickens, 1997*) szerint deficit és adósságplafonok bevezetése (ld. fiskális szabályok) a legtöbb érintett országot időben nem konzisztens pályára kényszeríti.

2. A fiskális deficit létét gyakran próbálják - hibásan - alátámasztani a keynesi elmélet alapján. A keynesi elmélet valójában az aggregált gazdasági aktivitás rövid távú elmélete, ráadásul érvelése nem a *deficit szintjére, hanem annak változására vonatkozik*, azaz az állam gazdaságstabilizáló feladata tökéletesen ellátható bármilyen deficit vagy szufficit szint mellett. A keynesi elmélet alapján a gazdaság stabilizációja megvalósítható úgy is, hogy a költségvetés pozíciója a gazdasági ciklustól függően mondjuk 6 és 2 %-os *szufficit* között ingadozik, a strukturális egyenleg pedig 4%-os többletet mutat. A fenti összefüggést azért fontos hangsúlyozni, mivel gazdaságpolitikai vitákban gyakran felhozott érv az elsődleges egyenleg expanzív avagy receszív voltának hangsúlyozása.

Egy egyszerű modellt állítottunk fel annak a kérdésnek a vizsgálatára, hogy az elsődleges egyenleg vagy annak változása-e az, ami expanzívnak avagy restriktívnek minősíthető. A feltételezések a következők:

A gazdaság keresleti oldala csak fogyasztásból (C) és kormányzati kiadásból (G) áll:

$$(1) Y = C + G$$

A fogyasztói magatartást a következő egyszerű fogyasztási függvény írja le:

$$(2) C = b_0 + b_1 * (Y-T), \text{ ahol}$$

b_0 az autonóm fogyasztás, b_1 a fogyasztási hajlandóság, T pedig az adó, ami az egyszerűség kedvéért egyösszegű, és így nem függ a jövedelemtől.

Az (1) egyenletbe behelyettesítve a (2) egyenletet és megoldva Y-ra kapjuk (3)-at.

$$(3) Y = (b_0 - b_1 * T + G) / (1 - b_1)$$

A fenti modellben $G-T$ az elsődleges hiány és jól láthatóan a *GDP szintje* függ ettől. A vita azonban arról szól, hogy a GDP változása hogyan függ az elsődleges hiánytól. Ezt úgy kaphatjuk meg, ha a GDP változását az azt meghatározó tényezők változásához kapcsoljuk:

$$(4) \Delta Y = (\Delta G - b_1 * \Delta T) / (1 - b_1)$$

A (4) egyenlet világosan mutatja, hogy az elsődleges egyenleg expanzív avagy restriktív volta nem az elsődleges egyenleg szintjéhez, hanem annak változásához kapcsolható, mivel a GDP változását leíró egyenletben az elsődleges egyenleg nem, csak annak változása szerepel.

Szeretnénk hangsúlyozni, hogy a fenti eredmény független a választott modelltől és annak következménye, hogy amennyiben egy gazdaság valamilyen egyensúlyi állapotban van, ha az egyensúlyt meghatározó tényezők változatlanok, akkor maga az egyensúly sem változhat. A fenti modellből jól látható, hogy restriktióról addig beszélhetünk, míg a gazdaság eléri új egyensúlyi állapotát.

Az előbbi modellből az is kitűnik, hogy ezekben a modellekben a hosszú távú GDP szint és növekedési ütem nem vizsgálható, mivel ez az elmélet csak a keresleti oldalra koncentrál, holott a GDP szintje és növekedési üteme a hosszú távon a kínálati oldal reakciójától is függ.

A fenti két modell együttes elemzése alapján - elvileg - megtervezhető egy középtávú gazdaságpolitika, mely azt határozza meg, hogy a rövid távú hatások figyelembe vételével hogyan érhető el a költségvetési egyenleg állandó részének új egyensúlyi értéke.

A két megközelítés egyidejű vizsgálata tehát azért is fontos, mivel jól látható, hogy egy közép távú terv nem egyszerűen a rövid (éves) tervek láncolata, hiszen a deficit rövid és hosszú távú hatása például a gazdasági teljesítményre pontosan ellentétes.

3. Az államadósság utáni kamatfizetést (ami a külföldiektől eltekintve nem más mint a társadalom tagjai közötti transzfer) adókkal kell fedezni, ami azt jelenti, hogy az egyéni döntéseket, magatartást torzító adórendszer (kivéve, ha tételelesen azonos "lump sum" adót fizet mindenki) holtteher veszteséget eredményez. A deficit növelése az adók csökkentése útján önmagában kisebb veszteséget jelent, azonban az ilyen módon felhalmozódó adósság kamatterhének adóemeléssel történő finanszírozása nagyobb holtteher veszteséghez vezet.

4. Az államadósság növekedése az egész gazdaságot sebezhetőbbé teszi a nemzetközi befektetők bizalmi válságai által. A tőke menekülése esetén a nemzeti valuta leértékelődik, és adott esetben gazdasági összeomlás is bekövetkezhet. Megfigyelhető, hogy az adósság emelkedése miatt egy ponton túl a kamatszint folyamatosan nő, mivel a kockázati prémium egyre jelentősebb lesz.

5. Az államadósságnak a monetáris politikára is lehet hatása. Az előbbieken említett emelkedő kamatszint azt eredményezheti, hogy nőhet a monetáris politikára nehezedő nyomás, hogy a kamatokat expanziós politikával mérsékelje. Természetesen az ilyen kamatcsökkentés csak rövid távon eredményes, hosszabb távon a reálkamatokat érdemben nem befolyásolja, csak az infláció és a nominális kamatok lesznek magasabbak.

6. Mint láttuk a fiskális szabályokról szóló részben, a deficit tiltásával a költségvetés készítésének, elfogadásának folyamata is hatékonyabb lehet, a döntésben megjelenhetnek a valós költségek.

A fiskális jelzőszámok és az ezekből levonható tanulságok a fiskális politika elemzésekor

Előjáróban érdemes megemlíteni, hogy mint minden bonyolult jelenség, a fiskális állapot sem írható le minden célra megfelelő módon egyetlen szám segítségével. A kérdésnek tulajdonított makroökonómiai jelentőség ellenére viszonylag kevés kísérlet történt Magyarországon arra, hogy ezt a mutatót megtisztítsák a szükségszerűen fellépő torzító hatásoktól. Ebben a részben tehát az elmélet operacionalizálására teszünk kísérletet.

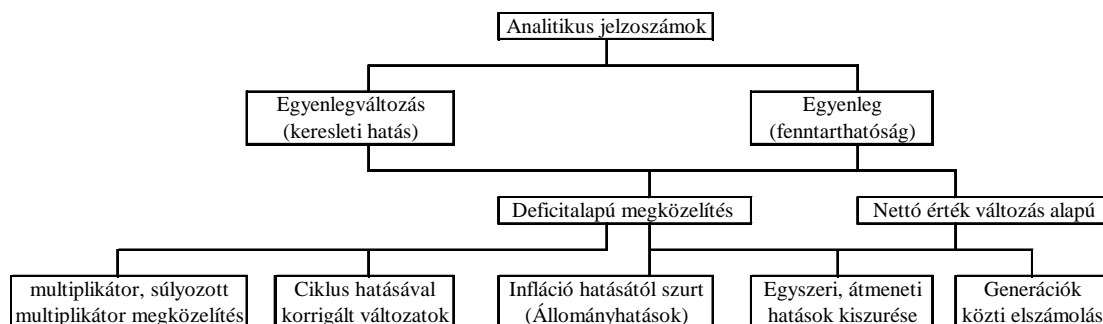
Miközben a létező számok akár igazítva, akár igazítatlanul nem képesek minden kérdésre maradéktalanul választ adni, jól definiálhatók azok a problémák, melyek vizsgálatára ezek alkalmasak. Ebből következően érdemes ezeket a számokat előállítani, miközben egyidejűleg arra is hangsúlyt fektetni, hogy azokat a korlátokat is hangsúlyozzuk, melyek ezek értelmezését jellemzik.

További fontos cél, hogy a közelmúltról egy legalább leíró képet adjunk, s ezzel egyben a jövőbeli vizsgálódásokat is valamilyen jól definiált keretbe tereljük. A közelmúlt leírása annál is inkább fontos, mivel a magyarázó célú vizsgálódások lényege

tulajdonképpen az, hogy az alap, avagy nem igazított mutatókat az adott problémának megfelelően alakítsa, s ezt hozza kapcsolatba a vizsgálni kívánt jelenséggel.

4. számú tábla

Az analitikus jelzőszámok csoportosítása



Az ábra alapján látható, hogy a kérdéskör meglehetősen összetett, ezért a témát az egyik lehetséges logikát követve a következő sorrendben tárgyaljuk:

1. **A fenntarthatóság vizsgálata**
2. **Nettó vagyon megközelítés, nettó érték változása, ezen belül folyó műveletek egyenlege**
3. **Államadósság (bruttó vagy nettó) megközelítés, elsődleges egyenleg**
4. **Implicit államadóssággal korrekció, generációk közötti számvitel**
5. **Egyszeri hatások kiszűrése**
6. **Inflációs hatások kiszűrése**
7. **Keresleti hatás vizsgálata, az előző négy pont figyelembe vételével, az egyszeri hatások sajátos kezelésével**
8. **Ciklikus kiigazítás, ezen belül a keresleti hatás az első körben, és a multiplikátor hatás**

1. A fenntarthatóság vizsgálata

Az államháztartási egyenleg kiemelt szerepet tölt be a közgazdasági elméletekben, hiszen ez a kategória áll a gazdasági és pénzügyi szféra kapcsolódási pontjában. Az egyenleg központi kapocs egyrészt a javak és jövedelmek áramlása, másrészt a pénzügyek között, és nemcsak forgalmi kategória, hanem kapcsolatban áll az állományváltozásokkal is. A fenntarthatóság vizsgálata éppen azt célozza, hogy az állományok és azok változása közti viszonyt, az államháztartási egyenleg szintjét értékelje. Ennek megvalósítására két egymással szorosan összefüggő kérdésben kell dönteni, egyrészt milyen típusú egyenleg értelmezhető e vizsgálatban (elsődleges egyenlegből vagy a nettó érték változásából kiinduló), másrészt az állományok milyen körét (bruttó vagy nettó államadósság, nettó vagyon, korrekció implicit államadóssággal) vizsgáljuk.

5 számú tábla

A szélesebb állami (public) szektor* konszolidált mérlege

Eszközök	Források
----------	----------

A. Nettó külföldi eszközök (NFA)	H. Adósságállomány, külföldi + belföldi
B. Állami kölcsönök (nem, ill. részben piacképes)	I. Monetáris bázis
C. Állami részvények (részben piacképes)	J. Szociális jogosultságok jelenértéke**
D. Szociális célú állóeszközök (nem piacképes)	
E. Föld és ásványkincs (piacképes)	
F. Pénzkibocsátási monopólium imputált értéke	
G. Jövőbeli adók jelenértéke (adóztatási potenciál)	Nettó érték

/* A központi bankot is beleértve

/** implicit államadósság, ld. generációs elszámolás

Forrás: W. H. Buiter, 1993 alapján

6 számú tábla

A szélesebb állami (public) szektor* konszolidált eredménye

Bevételek	Kiadások
a. Adók	g. Közvetlen ráfordítások
b. Seignorage	h. Folyó transzferek
c. Osztalék	i. Tőketranszferek
d. Kamatbevétel	j. Beruházások (minusz reáleszköz eladás)
e. Kölcsönnyújtás visszatérülése	k. Kamatkiadás
f. GFS egyenleg privatizációs bevétel nélkül	l. Kölcsönnyújtás

/* A központi bankot is beleértve

Forrás: W. H. Buiter, 1993 alapján

7 számú tábla

A fenntarthatóság vizsgálatánál alkalmazható főbb jelzőszámok

Választott állományi kategória	Az ezzel konzisztens egyenleg kategória
Bruttó államadósság (H)	Elsődleges egyenleg (f. - k - e. -l.)
Bruttó államadósság*** (H + J)	Elsődleges egyenleg (f. - k - e. -l.)
Nettó államadósság (H - B)	Elsődleges egyenleg (f. - k - d - e. -l.)
Nettó konszolidált* államadósság (H - A - B)	Konszolidált* elsődleges egyenleg (f. -k. -d. - e. -l.)
Nettó pénzügyi eszközök (H - B - C.)	Nettó kölcsönfelvétel**(f.-k.-d.-e.-l. -c.)
Nettó vagyon (H - B - C - D - E)	Folyó egyenleg** + tőketranszfer (f.-k.-d.-e.-l. -c.-j.)
Nettó konsz.*vagyon (H +I -A -B -C -D -E)	Konszolidált*folyó egyenleg** + tőketranszfer (f - k - d - e -l -c -j -b)
Nettó vagyon*** (H +J -B -C -D -E -G)	Folyó egyenleg**+tőketransz.(f. - k.-d. -e. - . -c. - j.)
Nettó konszolidált* vagyon*** (H +I +J -A -B -C -D -E -F -G)	Konszolidált* folyó egyenleg** + tőketranszfer (f. - k. -d. -e. -l. -c. - j.-b.)

/* Konszolidáció a központi bankkal

/** Korrigálva az állományokon keletkező folyó tételekkel, kamattal és osztalékkal

*** Az implicit tartozások és potenciális követelések jelenértékével számítva

A központi bankkal való konszolidálásnak, mint azt a statisztikai részben már jeleztük, inkább csak teoretikus jelentősége lehet, a praktikus gazdaságpolitika szempontjából a nem konszolidált megközelítés a lényeges. Ez alól csak azok a ritka országok (Magyarország, Tunézia) képezhetnek kivételt, ahol a központi bank veszi (vette) fel az ország külső adósságát. Itt éppen a transzparencia és az összehasonlíthatóság igénye követeli meg a konszolidált mérlegek és egyenlegek előállítását. (Neményi, 1995, Barabás, Hamecz és Neményi, 1998)

2. A nettó vagyon és annak változása

Az adósság és deficitmutatók alternatívája a nettó érték, amelynek alakulása egyes vélemények szerint jobban kifejezné a tényleges hatást (Buiter, 1993). Ellenérvként felhozható, hogy a privát szektortól eltérően az államháztartásnak nem a nettó érték maximalizálása a célja. A praktikus gazdaságpolitikai alkalmazásokban jól nyomonkövethető ennek az elvnek az érvényesülése, Új-Zéland esetében explicit módon, ahol a nettó értéket kimutatják, és a fiskális politika is felhasználja. Németország és Nagy-Britannia implicit módon alkalmazza. A német "Szakértők Tanácsának" újabb álláspontja szerint például (Ziebarth, 1995) az államháztartási egyensúly a folyó műveletek szintjén jól definiálható, a beruházási kiadásokat meg nem haladó adósságnövekedést távolilag is megengedhetőnek tartják²¹. (Ehhez az elsődleges kritériumhoz hozzáteszik azt a másodlagos követelményt, hogy az adósság/GDP arány se növekedjen.) Az EU túl nagy adósság és deficit esetén alkalmazott eljárása során a Bizottság által készített jelentésnek is külön ki kell térni arra, hogy a költségvetési hiány meghaladja-e a kormányzati beruházások értékét.

A nettó érték változásán belül a következő kategóriák, szintek különböztethetők meg: (Az első négy kategóriával az új GFS tervezete is külön foglalkozik.)

- Folyó egyenleg
- Bruttó megtakarítás = folyó egyenleg + készletváltozás*
- Nettó megtakarítás = bruttó megtakarítás - állóeszközök értékcsökkenése
- Nettó kölcsönfelvétel/kölcsönnyújtás = folyó egyenleg - tökeműveletek*
- Az átértékelési egyenleg
- Az egyéb volumenváltozások

Nettó érték változása = nettó megtakarítás + tőke-transzferek egyenlege + átértékelési egyenleg + egyéb volumenváltozások

/* - előjel kiadás (készletfelhasználás) esetén, + előjel bevétel (készletfelhalmozás) esetén

A hagyományos deficitmutatókban szereplő *beruházási kiadások nem képezik a nettó érték változásának részét*, hiszen a kiadással szemben a reáleszközök növekménye áll. A tökeműveletek másik része, a tőke-transzferek ugyanakkor beleszámítanak a nettó érték változásának kategóriájába.

A nettó kölcsönfelvétel/nyújtás kategóriájára francia statisztikusok használják a *nettó finanszírozási kapacitás* (net financial capacity) elnevezést is. Ez gyakorlatilag megfelel az ismert deficit kategóriának, illetve amennyiben az átértékelést, kamatban foglalt inflációs kompenzációt kiszűrjük, akkor az operacionális egyenlegnek.

A folyó műveletek egyenlege

Amennyiben a kiadások közül csak a folyó kiadások vesszük figyelembe és így állapítjuk meg a bevételek segítségével az államháztartás egyenlegét, a folyó műveletek egyenlegéhez jutunk. Ez áll közel ahhoz a kategóriához, amely az SNA szemléletben a

²¹ Probléma ugyanakkor, hogy ez a koncepció a beruházások fogalmát a Németországban is szokásos törvényi és költségvetési meghatározásnál lényegesen szűkebben értelmezi.

középpontban áll, a megtakarításhoz²². A folyó egyenleget a fenntarthatóság vizsgálatánál, amennyiben a nettó vagyonnal vetjük össze, akkor meg kell tisztítani az érintett állományokon keletkező “flow” értékektől (kamatok, osztalékok). A privatizáció például nem más, mint az állam részvényei és betéte közötti csere (nettó vagyon nem változik), ami azt jelenti viszont, hogy az állam az osztalékbevételt kamatbevételekre, vagy kamatkiadás megtakarítására cseréli. Az osztalékok és a kamatok kiszûrésének azért lehet értelme, mert rövid távon a csere (privatizáció) eredményeképpen a két tétel elmozdulása nem egyenlíti ki egymást, csak ha dinamikus szemléljük a folyamatokat (jelenérték számítás). A folyó műveletek egyenlegének és a felhalmozás egyenlegének²³ megkülönböztetésével annak megállapításához kerülhetünk közelebb, hogy mekkora az államháztartás hozzájárulása az összes megtakarításhoz és a növekedéshez. Az államháztartás hatása a növekedésre ugyanis elsődlegesen a felhalmozási, beruházási kiadásokon keresztül érvényesül.

A folyó egyenleg vizsgálatával nem nyerünk viszont használhatóbb képet a keresleti hatásról és a fizetési mérlegben megjelenő következményekről. A felhalmozási kiadások ugyanis rövid távon éppen úgy hozzájárulnak a fizetési mérleg hiányhoz, mint a folyó kiadások. Sőt, a beruházások magasabb importtartalmukkal még jobban ronthatják a fizetési mérleg egyenlegét. Ez a romlás azonban fenntarthatónak minősíthető, amennyiben a beruházásokat piaci módon allokálják. Az államháztartás folyó egyenlegének alkalmazása ellen alapvetően nem elvi kifogások szólnak, hanem éppen a transzparencia hiányosságai okozhatnak problémát (*Tanzi, 1993*). Egyrészt a folyó és tőkekiadások osztályozása, a köztük levő határ meghúzása változhat a prezentációs szempontok függvényében, így az eredmények országok között és időben nehezen vethetők össze. Másrészt a beruházás vagy egy tőketranszfer éppolyan pazarló és értelmetlen lehet, mint a folyó kiadás. Az IMF szakértői ezért javasolják a folyó egyenleg kategóriájának általános bevezetését, mivel a felhalmozási kiadások erőltetése a folyó kiadások terhére egyes fejlődő országokban egyenesen a szolgáltatások szintjének visszaesését eredményezte.

3. Az államadósságból kiinduló megközelítés

Az adósság változása a következőképpen bontható összetevőkre.

$$\Delta s_t = (s_{t-1} \cdot y_t / 1 + g_t) - (s_{t-1} \cdot p y_t / 1 + g_t) + (s_{t-1} \cdot i_t / 1 + g_t) + p d_t + s f_t$$

Ahol

s = államadósság a GDP %-ában

g = nominális GDP növekedés rátája

y = GDP volumen növekedési rátája

py = GDP deflátor

i = kamat a GDP %-ában

²² Praktikusan azonban átértékelési részt is tartalmaz, amit ki kell szûrni. A folyó egyenlegben szereplő kamatkiadások ugyanis magukban foglalják a tartozások inflációs értékvesztésének kompenzációját is, ami szintén a nettó érték változásának része, de az átértékelési egyenleg részeként. Ha ezt kiszûrjük, akkor a folyó egyenlegben csak a reálkamattal komponens marad, és így valóban a megtakarítások alakulását mutatja.

²³ Létezik negatív beruházás, ami az állóeszközök értékesítését jelenti.

pd = elsődleges egyenleg a GDP %-ában
sf = állománykorrekciók a GDP %-ában

A képlet a GDP arányos adósság alakulásának tényezőit tartalmazza. Az első rész a növekedés, a második az infláció, a harmadik pedig a kamatfizetés hatását ragadja meg. Ha a harmadik tényezőtől, a kamatfizetésből levonjuk az inflációs kompenzációt (második tényező), akkor a reálkamatot kapjuk. Ezután következik az elsődleges egyenleg, amire a fenntarthatóság vizsgálata koncentrálna. Az utolsó tényező az egyéb, adósságra hatással levő tételeket foglalja magába, így például a privatizációs bevételeket, a devizában denominált adósságon keletkező ártérítelési hatást, az államháztartás által nyújtott kölcsönök visszatérülését.

Kérdés az, hogy az adósságállomány fenntarthatósága szempontjából a bruttó vagy a nettó adósságot vegyük alapul. Az adósságdinamika szempontjából lehet úgy érvelni, hogy csak a bruttónak van jelentősége, hiszen normális esetben az a nettóval együtt mozog. A bruttó adóssággal szembe állítható állami követelések állománya ugyanis normális esetben nem számottevő és időben nem változik lényegesen. Az államnak gyakorlatilag olyan követelései vannak, amelyek a közterhek hátralékaiból és a gazdaságpolitikai célból nyújtott kölcsönök állnak. Ez utóbbi nem jelentheti a fiskális politika jelentős eszközét, ezért hosszabb távon tervezhető dinamikája nem lehet. A nyújtott kölcsönök visszafizetése is kérdéses, ezért az óvatosság elvét követve ez sem befolyásolhatja a követelések várható értékét, illetve a folyó állománykorrekciók (sf) tényezőt.

Az elsődleges egyenleg

Az elsődleges egyenleg általános értelmezése szerint ez az a bevételi és kiadási kör, ahol a kormányzat intézkedéseket hozhat annak érdekében, hogy az adósságállományt csökkentse. (A reálkamat változását természetesen befolyásolják ezek a döntések, érintik a kockázati prémium alakulását. Nem kívánatos azonban, hogy a kormányzat közvetlenül próbálja a reálkamatot leszorítani.) Az elsődleges egyenleg másik lehetséges értelmezése az, hogy a *gazdaságpolitikai célú tranzakciók* leírására alkalmazzuk. Ez azt jelenti, hogy az elsődleges egyenleg az általános értelmezésen túlmenően tartalmazza a gazdaságpolitikai célból nyújtott kölcsönöket és azok visszatérülését is.

Magyarország esetében probléma, hogy a gazdaságpolitikai célú tranzakciók elsődleges egyenlegének változása, mint kiindulópont, nem megfelelő a további korrekciókhoz. A bevételek között ugyanis jelentős, és időben hullámzó súlyt képviselnek a törlesztésből származó bevételek. Ezen belül különösen az orosz államadóssággal kapcsolatos, döntően haditechnikai szállítások formájában megvalósuló törlesztések aránya meghatározó. Az SNA módszertana szerint ezek a törlesztések nem valódi bevételek, hanem finanszírozási tételek (pénzügyi eszközök cseréje, hiszen ezzel párhuzamosan követelésünk szűnt meg). Az összes törlesztési tételt kivéve a bevételek közül az elsődleges egyenleg és annak időbeli alakulása jelentősen megváltozik.

Figyelembe kellene venni viszont a kvázifiskális kiadások alakulását (például az ÁPV Rt, ÁV Rt és ÁVÜ államháztartáson kívülre irányuló, a privatizáció költségeit

nem tartalmazó kiadásait). A kvázifiskális kiadások körének pontosabb meghatározása következő tanulmányunknak fogja a tárgyát képezni.

Az elsődleges egyenleg konkrét tartalma (köre) attól függ, hogy a nettó vagy a bruttó adósságállomány, illetve az államháztartás vagy a konszolidált szélesebb állami (public) szektor adósságát vizsgáljuk-e.

- A *bruttó* adóssághoz a *kamatkiadással* csökkentett egyenleg mérhető.
- A *nettó* adóssággal a *kamategyenleggel* korrigált deficit vethető össze.
- A központi bankkal konszolidált adósság fenntarthatóságának vizsgálatához az tartozik, hogy a kamatfizetések konszolidációja is sorra kerüljön.

4. *Implicit államadósság és a generációs számvitel*

Léteznek olyan nézetek (Auerbach és Kotlikoff, 1987, Auerbach, 1994), hogy az általában alkalmazott (elsődleges egyenlegből kiinduló) mutatók az elmélet operacionalizálására teljesen alkalmatlanok, mivel a jelenségeknek nem a lényegét ragadják meg. Egy szélsőségesebb vélemény szerint maga az alkalmazott deficit koncepció meglehetősen önkényes, mivel a bevételek és hitelfelvétel illetve kiadás és törlesztés koncepciója rosszul definiált, legalábbis a többi gazdasági szereplő költségvetési korlátja szempontjából, így teljesen azonos tényleges makrogazdasági hatás összehasonlítható bármilyen deficit számmal. Egy optimalizáló, előretekintő háztartásokat feltételező neoklasszikus modellben a háztartások költségvetési korlátja a marginális ártól és a nettó életpálya jövedelemtől függ, és nem attól, hogy a kormányzati statisztika hogyan klasszifikálja a bevételeit és kiadásait. A legjobb példa erre a társadalombiztosítási járulék, amit adónak minősítenek és a társadalombiztosítási ellátás, amit támogatásnak. Hatását tekintve ugyanakkor a járulékfizetés nem más mint egy évjáradék vásárlása, hiszen az ellátás sem támogatás, hanem visszafizetés. Ha mindezt transzparens módon könyvelné el az állam, akkor a TB járulék "kötvényvásárlás" lenne, ami növeli az államadósságot, és a TB ellátás pedig a "kötvény" törlesztése. Így explicitté válna a TB implicit adóssága, és elkerülhető lenne a fiskális illúzió kialakulása. Általában megállapítható, hogy a hagyományos mutatók alapvetően statikusak, míg a fiskális politika alapvetően a dinamikus korlátok változtatásán keresztül fejti ki hatását. Ez a szélsőségesnek tűnő megközelítés azonban nagyon jól használhatónak bizonyul a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek (TB) értékelésében, s valójában megmutatható, hogy ezen alrendszer esetében közgazdaságilag a generációs számvitel az egyetlen releváns megközelítés.

A generációs számvitelnek azonban bizonyos korlátai is vannak. *Elméleti* keretei feltételezik, hogy az egyéni fogyasztást az életciklus határozza meg (tehát nincsenek likviditáskorlátok és rövidlátás), valamint az örökhagyás nem motiválja a döntéseket. A *gyakorlatban* az a kiindulópont is megkérdőjelezhető, hogy a TB ellátások és az adósságszolgálati kiadások közé egyenlőségjel tehető. A valóságban a kormányzat számára a jövőbeli TB ellátásokat egyszerűbb csökkenteni, mint a létező államadósság jövőbeli terheit. Ilyen értelemben az explicit és az implicit államadósság jellege eltér. *Technikai* nehézségek is felmerülnek a generációs számvitel során, hiszen például nehéz megfelelő diszkont rátát találni a jelenérték meghatározásához.

Az implicit államadósság kérdése azonban nem csupán a generációk közötti elszámolással kapcsolatban vetődhet fel. Implicit állami kötelezettség számos más módon is keletkezhet, így például egyrészt lehet a kvázifiskális tevékenységekkel kapcsolatban létrejövő adósság, vagy gazdaságpolitikai célból kölcsönző bankok kétes követelése. Másrészt implicit államadósság lehet az állami vállalatok (bankok) hosszabb idő alatt felhalmozódó olyan - nem kvázifiskális eredetű - adóssága (kétes követelése) is, amit az tesz lehetővé, hogy az állam, mint tulajdonos, nem teszi meg a szükséges intézkedéseket. Kérdés lehet, hogy az implicit államadósság változását is elszámoljuk-e a deficitben.

A statisztikai megközelítések szerint a hiány az explicit államadósság változásával van összhangban, tehát az implicitból explicit adóssággá változás időpontjában nő. Ezzel az eljárással a deficit a keresleti hatás szempontjából téves képet mutathat, amennyiben a támogatás a kedvezményezett döntéseit, keresletét nem az állami segítség időpontjában, hanem a valószínű állami támogatás - azaz implicit állami kötelezettség - tudatában azt megelőzően befolyásolta. Az államháztartás valósabb - kvázifiskális és egyéb tényezőket is figyelembe vevő - expanziós keresleti hatása tehát az implicit államadósság növekedésével párhuzamosan jelentkezik. Gyakorlatilag azonban ennek számszerűsítése - akár visszamenőleg is - nehézségekbe ütközik. Elméletileg az IMF is egyetért (*Daniel and Saal, 1997*) azzal, hogy a deficit alakulásának a gazdasági hatással kell összhangban lenni, azaz az implicit állami kötelezettségekkel együtt kellene változnia. Praktikus okokból azonban az IMF szakértői sem alkalmazzák ezt a megoldást.

5. Az egyszeri tételek kiszûrése

A strukturális deficit hagyományos értelmezései a ciklikus kiigazításra összpontosítanak (8. pont), és általában az elsődleges egyenlegből szûrik ki a ciklus hatását. Az így nyert mutató azonban tartalmazza az összes egyszeri intézkedés hatását is, így emiatt valójában nem nevezhető strukturálisnak. Ehhez szükség van ugyanis azoknak a nem rendszerjellegű bevételeknek és kiadásoknak a korrekciójára, amelyek nem járulnak hozzá az államháztartás helyzetének fenntarthatóságához. A közép és hosszú távú fenntarthatóság vizsgálatához nélkülözhetetlen a deficit strukturálisnak tekinthető mértékének meghatározása, azaz a rendkívüli bevételektől és kiadásoktól teljes mértékben el kell tekinteni. A problémák igazából a keresleti hatás vizsgálatánál jelentkeznek, mint ahogy azt a 7. pontban majd látni fogjuk.

Magyarország esetében első megközelítésben alapvetően kettő nagyobb tétellel számolhatunk²⁴, egyrészt az orosz szállításokból megvalósuló haditechnikai beszerzésekkel, másrészt a reáleszközök értékesítéséből származó bevételekkel. Mindkét esetben jelentős nagyságrendről van szó, ami időben is erősen ingadozó. A fenntarthatóság vizsgálatánál teljesen el kell tekinteni az ilyen egyszeri jellegű tételektől.

²⁴ Nem korrigáltunk az átmeneti bevételekkel, például a vámpótlékkal. Ez nem okoz alapvető változást, hiszen sem bevezetése, sem megszüntetése nem eredményez egyik évről a másikra ugrásszerű változást. (A bevezetés évközben történt, így a teljes év hatás 1996-ra tolódott át, a megszüntetésre is lépésenként és évközben került sor.)

6. Az inflációs korrekciók: operacionális deficit, a kamatkiadások kezelése

A deficit makrogazdasági hatásainak vizsgálata magas infláció mellett a kettő közötti szoros összefüggés miatt egyértelműen korrekciókat igényel. Az inflációnak kétféle hatását kell megkülönböztetni, egyrészt az **infláció szintjének**, másrészt az **infláció változásának** hatását.

Az infláció szintjének hatása a folyó (flow) értékekből nagyrészt kiszűrhető, amennyiben abszolút számok helyett a GDP-hez viszonyított arányokat veszünk. Ennek korlátja ugyanakkor az ún. Olivera-Tanzi féle hatás, ami szerint a pénzforgalmi adóbevételekben késleltetve jelenik meg az árszintemelkedés hatása. Nagyobb problémát jelent az infláció szintjének **állományokra** gyakorolt hatása, ami a GDP-vel történő osztással nem korrigálható.

Érintheti az áremelkedés például a társasági adóbevételeket, amennyiben a vállalati számvitel nyereségként elszámolja a vállalat nettó értékén (eszközein) keletkező inflációs átértékelési "nyereséget". A kamatjövedelmek adóztatása szintén az infláció hatásának kiszűrését igényli, hiszen az adózó követelésállományának értékvesztése miatt részesül inflációs kompenzációban, és ennek egy részét a költségvetés folyó adóbevételeként számolja el. A forgalomban levő pénzállományra, és ezen keresztül a seignorage bevételre is hatása lehet az inflációnak.

Az egyik legnyilvánvalóbb, és legközvetlenebb összefüggés az infláció és az államháztartás adósságállománya után fizetett kamatkiadása között fedezhető fel, ezért a kamatfizetést csak részben veszik az operacionális deficitben figyelembe. Szokás az is, hogy a kamatokat teljesen figyelmen kívül hagyva az elsődleges egyenleg kategóriáját alkalmazzák. Ha nem kívánunk ilyen szélsőséges eljárással élni, akkor keresleti hatás elemzése szempontjából inkább a reálkamattal számolt operacionális egyenleg lehet a megfelelőbb. (Hiszen a kamatfizetés egy része egyszerűen a hitelezők tőkéjének infláció miatti reálértékvesztését kompenzálja. Ezzel az is egyenértékű lenne, ha a hitelezők ezt a részt nem kamatként kapták volna, hanem tőkésítésre került volna.) Amennyiben a vagyon koncepciót választjuk, akkor a tényleges reálkamat helyett egy egyensúlyi reálkamatot számíthatunk, amely kiszűri a időlegesnek tekintett eltéréseket is. Az ismertetett Blanchard féle módszer ugyanakkor a következő három év átlagos reálkamatát számolja, ami szintén kisimítja az éves ingadozásokat. Ez egyszerűbb megoldás, hiszen nincsen szüksége az egyensúlyi kamat megállapítására.

Az állampapírokkal kapcsolatos részletesebb (egyedi) adatok birtokában a reálkamat helyett számolhatunk az ún. *interest prime*-mal is. (Huszár és Sándor, 1996) Amíg a teljes állományból számolt reálkamat negatív érték is lehet, addig az SNA által (XIX. fejezet B függelék) alkalmazott *interest prime* definíciószerűen csak pozitív (vagy nulla) lehet. A negatív reálkamatnak megfelelő mértékben az átértékelődési számlán jelenik meg egy "veszteség" (hiszen az itt megjelenő inflációs kompenzációt jelentő kamatrész nem fedezi az értékvesztést), és nem a jövedelem csökken. Mindez pontosabb számításra ad lehetőséget, hiszen az *interest prime*

megállapítása papíronként történik, és a kapott eredmények összhangba hozhatóak az SNA számláinak rendszerével, logikájával. A részletesebb állományi adatok alapján az operacionális deficit is hasonló pontossággal kiszámítható, és a hiány alakulása is összhangba kerül az adósságállomány változásával. (Automatikusan megoldódnak például az olyan problémák, mint például az állampapír átadásával történő - kimutatott hiányt megkerülő - pénzügyi rendezés.)

Az operacionális egyenleg

Az államadósság fenntarthatóságát (az államadósság GDP arányos változását) a legjobban az operacionális egyenleggel közelíthetjük meg. Ez ugyanis mint láttuk, kiszűri a kamatkiadásokból az inflációnak megfelelő tőkekompenzációs részt, ami a GDP arányos adósság alakulására nincs hatással. Tartalmazza ugyanakkor a reálkamat komponenst, amit az elsődleges egyenleg többletével ellensúlyozni kell ahhoz, hogy az adósság csökkenjen.

A kamatokban foglalt inflációs kompenzáció a költségvetési finanszírozási korlát alapján mindkét oldalról kiszámítható, azaz kiszűrhető a deficitből, vagy annak finanszírozásából. A finanszírozási oldalról, azaz az állományok változásából kiinduló megközelítés olyan esetben célravezetőbb, ha a kimutatott deficit alakulása nem feleltethető meg az állományok (adósság) változásának. (Ennek az oka lehet például adósságelengedés, állampapírban történő fizetés, stb.) Magyarország esetében ez a módszer lehet megfelelő, arról nem is beszélve, hogy a jegybank és az államháztartás között 1997-ig fennálló sajátos finanszírozási kapcsolat miatt szükséges mérleg konszolidációra, illetve az infláció kiszűrésére csak így van mód. (*Barabás, Hamecz és Neményi, 1998*) Amennyiben a jegybank és az államháztartás között nem szükséges konszolidálni, akkor természetesen a megfelelően korrigált (állományváltozásokkal összhangba hozott) deficitből kiindulva is kiszámítható az operacionális egyenleg.

Az infláció *szintjének és változásának* a hatását nehezebb kiszűrni, hiszen az államháztartásnak számos kiadását és bevételeit érinti valamilyen szinten, és nem szűrhető ki a folyó tételekből a GDP-vel történő osztással. Konkrét számítások Svédország esetére készültek (*Persson, Persson and Svensson, 1996*), aminek eredménye a következőkben foglalható össze.

8 számú tábla

Az infláció 2 %-ról 12 %-ra történő növelésének hatása Svédországban (GDP %)

	1988.évi költségvetés
Az államadósság reálértékében jelentkező hatás	0.3
Seignorage többletbevétel	0.5
Transzferek	
késleltetett indexálási megoldások	0.5
részleges indexálási gyakorlat	1.1
Adók	

adósávok részleges igazítása (belenövés hatása)	1.0
adóköteles magánnyugdíj-kifizetések értékvesztése	-0.3
tőkejövedelmek adója	0.9
Olivera-Tanzi hatás	-0.4
Összesen	3.6

Forrás: Persson, Persson and Svensson, 1996

A tábla azt mutatja, hogy az infláció 10 százalékpontos emelése a GDP 3.6 %-ával egyenlő nyereséget jelent a svéd államháztartásnak, ami jórészt az adórendszeren és a kiadások indexálási megoldásain keresztül keletkezik, és csak kismértékben az adósság elértéktelenedésén és a seignorage többletén. Ha a pénzforgalmi áthúzóhatásokkal (Olivera-Tanzi hatás) nem számolnánk, akkor az eredményszemléletű egyenleg még nagyobb javulást mutatna. Az utólagos indexálási gyakorlat (pl. előző évhez kötött nyugdíjak), automatikusan javítja az államháztartási egyenleget növekvő, és rontja csökkenő inflációs ütem mellett. Az adósávok részleges kiigazítása ugyanakkor - amennyiben nem automatizmus - nem jelent feltételenül többletbevételt, ahhoz gazdaságpolitikai döntésre van szükség. Az adósávba történő belenövésből akkor jelentkezhet automatikusan bevétel, ha az infláció növekedése nem várt jellegű volt.

Az infláció szintjétől és változásától egyaránt függő kiadást eredményez ugyanakkor a részleges indexálás, amennyiben az százalékosan rögzített arányban történik. Mint láttuk, az infláció szintjének megfelelően alakulnak a tőkejövedelmek (kamatok) adói, és általánosságban a seignorage bevétel is.

7. Keresleti hatás (az egyszeri tételek sajátos kiszûrése)

A keresleti hatás számszerűsítésekor gyakorlatilag ugyanazokkal a problémákkal találjuk magunkat szembe, mint az előző pontokban a fenntarthatóság vizsgálata során. Az ott alkalmazott megoldások általában a keresleti hatásnál is felhasználhatóak, az egyszeri tételek kiszûrésének kivételével.

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 rövidtávú változásokhoz is tökéletesen alkalmazkodik. Ezzel szemben a tapasztalat és a vizsgálatok (Alan Ize, 1993) azt mutatják, hogy az időleges jövedelmek elköltési aránya lényegesen elmarad az állandó jövedelmekétől. A vagyonhatás figyelembevételével ugyanis a rövidtávú változások nem érintik a fogyasztást, hanem inkább a megtakarítások időleges változását eredményezik. Ha tehát az egyszeri állami kiadásokat is figyelembe vesszük az államháztartás keresleti hatásának megállapításakor, akkor túlbecsüljük annak mértékét, ha pedig az egyszeri bevételekkel nem korrigáljuk a keresleti hatást, akkor az alulbecsüljük azt.

A fiskális politikának az *egyéni döntéshozatalra* gyakorolt hatása abban az esetben válik lényegessé, ha fel kívánjuk oldani azokat a feltételezéseket, amelyekkel a

keresleti hatás legtöbb jelzőszáma él, azaz a gazdasági szereplők rövidlátók (pénzillúzió) vagy korlátozott likviditásúak (valamint a beruházás exogén változó). Ha ugyanis ezek nem állnak fenn, a fiskális impulzus közvetlen hatása nem számszerűsíthető az említett mutatókkal. Az átmenetinek tekinthető fiskális intézkedések ugyanis másképpen hatnak a lakosságra és a vállalati szektorra, mint az állami kiadások és adórendszer állandóbb szerkezete. (Erre az egyenleg vagyonbázisú megközelítésének tárgyalásakor még visszatérünk.) 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 meghatározó szerepük van a magán fogyasztás és megtakarítás alakulásában.

A fogyasztás a különböző elméleti modellekben különböző módon reagálhat a fiskális kiigazításra, illetve annak valószínűségére. A ténylegesen bekövetkező intézkedés az egyszerű keynesi modellben (merek árak és bérek mellett) azt eredményezi, hogy az összkeresleten keresztül időleges visszafogás érvényesül. A teljesebb keynesi modellben a IS-LM görbe elemzésével kimutatható, hogy a kiigazítás negatív multiplikációs hatását részben ellensúlyozza a kiszorítási hatás ellentéte, a "crowding in". (A multiplikációs hatás miatt ebben a modellben a kiadás csökkentésének nagyobb a recessziós hatása, mint az adóemelésnek.) Egy neoklasszikus modellben, ahol egyéb közvetítő csatornákat, így a várakozásokat és a vagyonhatást is figyelembe lehet venni, a keynesivel ellentétes, azt ellensúlyozó hatások érvényesülnek. A fogyasztói magatartás hosszabbtávú modelljében egy jelenlegi fiskális intézkedés hatása attól függ, hogy milyen várakozásokat kelt a jövőbeli fiskális politikát illetően. Így, ha egy állami kiadáscsökkentést a fogyasztók tartósan értékelnek, akkor ez a jövőbeli adóterhek nettó jelen értékének csökkentése által pozitív vagyonhatást eredményezhet. Ennek megfelelően az állami kiadáscsökkenés akár expanziós jellegű is lehet, hiszen a magánfogyasztásra és a termelésre növelő hatással van. Az adóemelésnek (pl. a tőkejövedelmeknél) ezzel ellentétes hatása van (*McDermott és Wescott, 1996.*), mivel torzító és ösztönzést csökkentő hatásán keresztül negatív vagyonhatást és termelés-visszaesést eredményez. (Megjegyezzük a teljesség kedvéért, hogy az adóemelés is válthat ki pozitív vagyonhatást, hiszen azon túlmenően, hogy a jövőbeli adóemelést mérsékli, amennyiben erősödik a fiskális politika iránti bizalom, akkor a bizonytalanság csökkenésével a biztonsági előtakarékoskodást is csökkentheti.)

Amennyiben az államháztartási egyensúlytalanság fenntarthatatlan pályára kerül, akkor erre a fogyasztás kétféleképpen válaszolhat. Alacsony államadósságszint mellett a keynesi elmélet érvényesül, hiszen rövid távon nem várható kiigazítás. Hosszú távon pedig a jelenlegi fogyasztók jelentős része egyszerűen nem éri meg a fiskális szigorítást (jövőbeli adóemelést, vagy kiadáscsökkentést). Az államadósság növekedésével viszont az ezzel ellenkező magatartás erősödik fel, a fogyasztók a közeli jövőben valószínűsítik a fiskális kiigazítást, azaz erre számítva már jelenlegi fogyasztásukat is csökkentik.

Valójában a jövedelemtulajdonosok rövidlátása és létező likviditási korlátja miatt nem lehet minden rendkívüli bevételt és kiadást teljes mértékben kiszűrni, ahogy nem tekinthetünk teljesen el a kamatokban foglalt inflációs kompenzációtól sem, hiszen

ténylegesen van valamekkora **keresleti hatásuk**. A keresleti hatás szempontjából magát az operacionális egyenleget is csak az egyik szélső értéknek tekinthetjük, míg a másik a teljes (inflációs kompenzációt tartalmazó) hiány. A rendkívüli kiadások és bevételek kezelésével kapcsolatban szintén több lehetőségünk van. Vagy együtt alkalmazzuk az egyszeri tételektől megtisztított és a nem korrigált deficitet, és ezt a két mutatót mint alsó és felső határt kezeljük, vagy megpróbálunk valamilyen közbülső jelzőszámot létrehozni²⁵. Így például a tényleges bevételek és kiadások helyett lehet egyenleget számítani ezeknek valamilyen átlagos értékéből, például előre vagy hátra tekintő mozgó átlag segítségével.

A javasolt módszer hátránya ugyanakkor, 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 a likviditáskorlátok mértéke országok között, és időben is eltérő, sőt az adó és kiadásfajtánként is különbözik.

Magyarország esetében is nyilvánvaló, hogy az egyszeri kiadásokkal és bevételekkel szükséges korrigálni. (A keresleti hatás megállapításánál ezenkívül korrigálni kell a nyugdíjreform miatt kieső bevételekkel, amelynek keresleti hatása nincsen.) Az egyszeri kiadások és bevételek kiszûrésére alapvetően kétféle megközelítés áll rendelkezésre. Az egyik az idősorelemzések megfelelő statisztikai módszerein alapul, a másik feltételezi azt, hogy ismereteink vannak az egyedi ügyekről, így azokat ki tudjuk szûrni. Ha ez utóbbi megoldást választjuk, akkor döntően kettő nagyobb tétellel számolhatunk, egyrészt az orosz szállításokból megvalósuló haditechnikai beszerzésekkel, másrészt a reáleszközök értékesítéséből származó bevételekkel. Mindkét esetben jelentős nagyságrendről van szó, ami időben is erősen ingadozó. A keresleti hatás kiszámításánál ezekkel a tételekkel a következőképpen járhatunk el. A haditechnikai kiadásokat arányosan szétoszthatjuk a teljes időszakra, hiszen lehetett tudni, hogy nagyjából mennyi haditechnikai eszközt és körülbelül milyen időszakban (kb. 6-7 év) alatt fog szállítani az orosz fél. Normális esetben egyenletesen is megvalósulhatott volna a szállítás, a valóságban ugyanakkor az átlagtól jelentősen eltért az egyes években. *Az átlagtól való eltérést tekinthetjük egyszeri jellegű kiadásnak*, így a korrekció során ezt az eltérést nem kell figyelembe venni. A reáleszköz értékesítés esetében eleve nem volt adott, hogy mekkora vagyoni kerül értékesítésre, másrészt az időszakokat sem lehet körülhatárolni. Bizonyos jól megfigyelhető tendenciák ugyanakkor vannak a vizsgált időszakon belül (pl. önkormányzati lakások értékesítése), de ezen belül az egyes évek konkrét teljesítései erősen ingadoznak. Ezesetben az ingadozás kisimítása céljából hároméves mozgó átlaggal lehet számolni, amivel a tendenciák nagyjából megragadhatóak. A tendenciától való eltérést figyelembe nem veendő egyszeri jellegű kiadásnak tekinthetjük.

²⁵ Erre tett javaslatot egy OECD-tanulmány (Blanchard, 1990). Ez a megoldás a szokásos operacionális deficitet úgy számolja, hogy a tényleges helyett a következő három évben várható átlagos adók és transzferek segítségével jut el az egyenleghez, és a kamatfizetéseknél sem az adott időpontbeli inflációval korrigál, hanem a következő három évre rendelkezésre álló (vagy előrejelzett) kamatszintet deflálja a következő évek inflációjával.

8. Ciklikus kiigazítás

A statisztikákban kimutatott deficithez képest további alternatívát jelentenek azok a mutatók, amelyeket a gazdasági ciklusnak megfelelően kiigazított bevételek és kiadások egyenlegeként nyerhetünk. A bevételek és kiadások eltérő kezelése, amit az tesz szükségessé, hogy a ciklus alakulása különböző mértékben hat rájuk, a szerkezeti analízis felé tett lépésnek tekinthető. Az adóbevételek nagy része elmarad a potenciálistól amennyiben a gazdasági aktivitás kisebb, mint a teljes foglalkoztatás mellett lenne. A kiadások egy részét is érinti a recesszió, a munkanélküliek támogatása például nő. A fellendülés ugyanakkor ellenkezőleg hat az egyenlegre, hiszen a munkanélküliség csökken és az adóbevételek nőnek. Ennek alapján akár azt is lehet feltételezni, hogy recesszió idején az államháztartás növekvő, vagy éppen tudatosan megnövelt kereslete egyenesen kedvező hatású lehet, mivel a kapacitások nagyobb kihasználását és a munkanélküliség csökkenését eredményezheti. (Tanzi,1993) A teljes foglalkoztatottság melletti költségvetési többlet koncepcióját 1962-ben az Egyesült Államokban vezették be (az Elnök számára készült gazdasági jelentésben). Habár ez az elmélet jelentős gyakorlati szerepet játszott a Kennedy és Johnson kormányzat alatt, napjainkban a teljes kapacitás-kihasználtság melletti termelési szint elmélete veszített jelentőségéből. Ennek fontos tényezője például a növekvő gazdasági nyitottság, és annak felismerése, hogy számos országban nem a munkaerő a szűk keresztmetszet, hanem a deviza megszerzése és felhasználása. Ez utóbbi esetben amennyiben recesszió idején az állam többletkereslettel kívánja a kapacitások kihasználását javítani, úgy valószínűleg csak tovább súlyosbíthatja a deviza szűkösségét.

A ciklikus kiigazítás szükségessége azonban továbbra is fennáll. Az elemzésekhez alapvetően fontos lehet például, hogy utólag, a tényszámokból megállapítható legyen, hogy a hiánynak mekkora részét eredményezték a folyamatok, a ciklikus tényezők és mekkorát az intézkedések. (Chand,1993, Alesina és Perotti,1995) Ugyanígy lényeges annak megállapítása is előre, hogy a ciklikus elemek leválasztása után mekkora a "mag" hiánynak az a felső korlátja, amely mellett a Maastrichti követelmény mindenképpen, még a recesszió mélypontján is tartható lehet. (Ziebarth,1995)

A ciklus hatásának kiszûrésénél a következő **alapvető kérdések** merülnek fel:

A. **hogyan mérjük a ciklust**

B. **milyen kapcsolatot tételezünk fel a ciklus valamint a bevételek és kiadások között**, továbbá ennek mértéke mennyire tekinthető időben állandónak

A. A ciklus durva becsléseként alkalmazható például a munkanélküliség változása (Blanchard mutató). A ciklus pontosabb megragadásához viszonyítási alapként azonban szükség van a potenciális növekedési ütem meghatározására is (a tényleges és a potenciális növekedési ütem különbsége az ún. output gap). Erre többféle lehetőség létezik. Az OECD és az EU például sokáig a trend-típusú megközelítést preferálta, a Hodrick-Prescott módszernek megfelelő súlyozott mozgó átlagok (HP szűrő) alkalmazásával. 1994-től azonban áttértek a Cobb-Douglas összefüggésen alapuló két termelési tényezőt figyelembe vevő

módszerre²⁶, bár a HP szűrőt, mint korrekciós technikát továbbra is felhasználják. (*Giorno és társai, 1995*) A potenciális munkaerő kínálatot a stabil infláció melletti szinttel (NAWRU, vagyis nonaccelerating wage rate of unemployment) összhangban állapítják meg. Az IMF az általa is alkalmazott módszert kiegészítette azzal a követelménnyel, hogy a potenciális GDP olyan maximális szintet jelent, amely infláció generálása nélkül fenntartható.

- B. Az elsődleges (döntően adó-) bevételek kapcsolata a ciklussal egyértelmű, míg a kiadásoké vitatható. A **bevételek** esetében német és a holland mutató azt feltételezi, hogy a rugalmasság egységnyi, azaz 1 % növekedés 1 %-kal emeli a bevételeket. Amennyiben az egységarányosság nem áll fenn, akkor rugalmassági tényezőket kell megállapítani, ehhez azonban lényegesen hosszabb időtáv vizsgálata szükséges. A rugalmasság szempontjából négy nagy csoportra szokták osztani az adókat, személyi jövedelemadóra (progresszivitása miatt belenövési hatás), TB járulékra (plafon miatt regresszív), forgalmi adókra és társasági adókra (OECD átlag rugalmassága 3 körüli érték). A **kiadások** esetében szintén számítható a GDP *tényleges* alakulása és kiadások között rugalmasság, azonban kétséges, hogy ennek segítségével megállapítható-e a ciklikusan semleges kiadási szint. Az IMF szakértőinek (*Chand, 1993*) makrogazdasági modellje ugyanis azt mutatja, hogy a kiadások alakulása elméletileg inkább a GDP *normatív* növekedésével függ össze. (A normativitás itt jelentheti az előző év változását, több év átlagát, vagy a *potenciális* növekedési ütemet.) A GDP *tényleges* növekedése a normatívól lényegében a beruházások növekedésétől, illetve az állami kiadások alakulása miatt térhet el²⁷. Ciklikusan semleges állami kiadásokról tehát akkor beszélhetünk, ha azok a normatív növekedési ütemmel összhangban alakulnak. Másik kérdés, amiben megoszlanak a vélemények, hogy az elsődleges kiadásokat milyen további csoportokra kell osztani. Az OECD, az IMF és az EU *csak a munkanélküliségi kiadások* esetében tételez fel kapcsolatot a ciklussal, erre számít rugalmasságot. (Kiszámítva a munkanélküliségi ráta rugalmasságát a GDP-vel, és ezt szorozva a munkanélküli juttatások munkanélküliségi rátához viszonyított rugalmasságával.) Vannak olyan vélemények is, amelyek szerint az *összes elsődleges kiadás* alakulása is összefügg a ciklus alakulásával, tehát indokolt rugalmasság számítása. (A ciklikusan semleges kiadás ekkor a *tényleges* növekedés és a rugalmasság szorzata.) Mint láttuk azonban (*Chand, 1993*), a ciklikusan semleges kiadás inkább a normatív (potenciális) növekedéshez köthető, az ettől eltérő *tényleges* növekedéshez a ciklikusan semlegestől eltérő kiadás járul hozzá.

A ciklikus kiigazítás főbb használatos mutatói

²⁶ A Bundesbank szintén a Cobb-Douglas összefüggés segítségével készített becslést. 24 éves idosor segítségével határozták meg a szükséges paramétereket, így például a technikai fejlődés rátáját, illetve a munka és a toke közötti helyettesítési paramétert. Az így nyert potenciális GDP-t összevetve *tényleges* GDP-vel, megállapítható, hogy a *tényleges* GDP szintje rövid időszakokra akár meg is haladhatja ezt a potenciális szintet, és így pozitív gap keletkezhet.

²⁷ Természetesen abban az esetben is eltérhet, ha az effektív adóráta és a fogyasztási hajlandóság alapján számított multiplikátor megváltozik. Exogén változónak ugyanakkor a beruházást és az állami kiadásokat tekintve, a multiplikátor értékének a bázisidőszak értékét lehet venni.

- $H = (gt (U_{t-1}) - tt (U_{t-1})) - (gt_{-1} - tt_{-1})$
- $H = \{ (G_t - T_t) - (G_o (1 + \varphi_t) - T_o (1 + y_t)) \} / Y_{t-1}$
- $H = \{ (G_t - T_t) - (G_{t-1}(1 + \varphi_t) - T_{t-1}(1 + y_t)) \} / Y_{t-1}$
- $H = (\alpha_t - \alpha_g) * gap(\hat{\epsilon}_t)$, ahol $\alpha_t = t(\epsilon - 1)$ és $\alpha_g = g(\eta - 1)$

$Y_t = \text{nominális GDP}$

$y_t = \text{nominális GDP változása } Y_t / Y_{t-1}$

$\varphi_t = \text{nominális potenciális GDP változása}$

$G_t = a \text{ kamatfizetés nélküli folyó és felhalmozási kiadásokkal}$

$gt = G_t / Y_t$

$G_o = G \text{ értéke egy bázisnak vett évben, amikor a GDP egyezett a potenciális GDP-vel}$

$T_t = \text{összes bevétel}$

$tt = T_t / Y_t$

$T_o = T \text{ értéke a bázisnak vett évben}$

$U_t = \text{munkanélküliség aránya}$

$\alpha_t = \text{az adók ciklikus válasz paramétere}$

$\alpha_g = a \text{ kiadások ciklikus válasz paramétere}$

$\epsilon = \text{az adók elaszticitása a GDP-hez}$

$\eta = a \text{ kiadások elaszticitása a GDP-hez}$

a. A Blanchard féle mutató

Ez az 1993-ban bevezetett jelzőszám az elsődleges egyenlegből indul ki, és az előző évet tekinti bázisévnek. Ezután a szociális transzferek (benne a munkanélküli segély) és a bevételek GDP arányos idősorából regressziószámítással olyan függvényekhez jut, amelynek alapján kiszámítható, hogy változatlan munkanélküliségi ráta mellett hogyan alakult volna az államháztartás egyenlege. Az egyszerűsítő feltételezés ebben az esetben az, hogy a munkanélküliség változása Blanchard szerint megfelelően tükrözi a gazdasági ciklus helyzetét.

b. A "német módszer"

Ez az IMF által időnként alkalmazott mutató, amelyik az előző év helyett egy olyan évet választ kiindulásnak, amelyben valószínűsíthető, hogy a tényleges GDP megközelítette a potenciális GDP-t. Ezután a tényleges államháztartási elsődleges egyenlegből levonja azt az egyenleget, amely a potenciális GDP növekményével megszorozott bázisévi kiadás és a tényleges GDP változással szorozott bázisévi bevétel különbségeként határozható meg. A gondot ebben az esetben a bázisév megválasztása jelenti. A német módszer az "output részhez" hasonlóan a potenciális és a tényleges GDP szintjének eltéréséből indul ki, és így az elsődleges egyenleget ciklikus és nem ciklikus részre bontja, ami a fenntarthatóság vizsgálatához nyújt lényeges segítséget.

c. A "holland módszer"

Ez az OECD által gyakran használt mutató is az elsődleges egyenleg alapján állapítja meg a fiskális hatást, ugyanúgy feltételezve, hogy a ciklikusan semleges kiadás a potenciális GDP alakulásával (kiszámításánál éppen ennek a megállapítása okoz gondot), míg a ciklikusan semleges adóbevétel az aktuális GDP változással arányos. Eltérés a német módszertől, hogy nem választ egy korábbi bázisét, hanem mindig az előző évhez viszonyít. Ez azt eredményezi, hogy a potenciális és a tényleges *növekedési ütemből* indul ki, és az elsődleges *egyenleg változását* bontja ciklikus és nem ciklikus összetevőre, amivel a *keresleti hatás* számszerűsíthető.

Sheetal K. Chand, az IMF szakértője ezt a mutatót, illetve összefüggést egyszerű makrogazdasági modellel egészítette ki, amelyben többek között feltételezte, hogy a beruházás exogén változó, és a gazdaság zárt, vagyis:

$$Y = C + I + G$$

A fogyasztás pedig egyszerűen a rendelkezésre álló jövedelemmel arányos:

$$C = c (Y - T)$$

Behelyettesítésekkel a következő eredményhez jutott.

$$y_t - \bar{y} = a t_{-1} \{ i t_{-1} (\Delta I / I_{t-1} - \bar{y}) + [g t_{-1} (\Delta G / G_{t-1} - \bar{y}) - c t_{-1} t t_{-1} (\Delta T / T_{t-1} - y_t)] + c t_{-1} (\Delta C / C_{t-1} - y_t) \}$$

Ahol:

y_t = nominális GDP változása Y_t / Y_{t-1}

\bar{y} = nominális normatív (előző évi, vagy időszak mozgó átlaga, stb.) GDP változása

G_t = a kamatfizetés nélküli folyó és felhalmozási kiadásokkal és $g_t = G_t / Y_t$

T_t = összes államháztartási befizetés és $t_t = T_t / Y_t$

I_t = összes nemzetgazdasági beruházás és $i_t = I_t / Y_t$

C_t = összes nemzetgazdasági fogyasztás és $c_t = C_t / Y_t$

$a = 1 / \{ 1 - c (1 - t) \}$ másképpen $Y = a (I + G)$

A képlet szögletes zárójelben levő része az "a" koefficiensből eltekintve a "c" képlettel lenne azonos. Az, hogy a holland mutató nem tartalmazza ezt a koefficienset, azt jelzi, hogy a mért fiskális impulzus csak az első (közvetlen) hatást tükrözi, vagyis a bevételi összetevőt nem súlyozza a fogyasztási hajlandósággal. Ez a hiányossága, mivel a fogyasztási hajlandóság általában egységnyinél kisebb, ahhoz vezethet, hogy például a fiskális mutató az első körben jelentkező fiskális expanziót alábecsüli. Ha viszont a fogyasztási hajlandóság viszonylag állandónak tekinthető, akkor ezeknek a közvetlen hatásoknak és irányuknak alakulásáról eléggé jól tájékoztat a holland mutató.

A modellben a növekedésre exogén tényezőként ható állami kiadások aktív gazdaságpolitikai eszközként jelennek meg, az adóbevételek ehhez képest passzívabb szerepet töltenek be, inkább a növekedés határozza meg ezeket, és nem fordítva. Ezért a kiadásokat a normatív (vagy potenciális) GDP változásával, a bevételeket pedig a tényleges GDP növekedésével vetik össze. A mutató a fiskális

politika aktív keresleti hatását így próbálja meg különválasztani a növekedés államháztartási változóiban jelentkező (passzív) hatásától. A növekedés által indukált hatásnak csak annyiban lehet keresleti hatása, amennyiben a szorzót, azaz az "a" koefficiensét változtatja meg.

Az aktív és passzív hatások közötti különbségtételre a Chand-féle összefüggés akkor is alkalmas, ha az induló feltételezések feloldásával a modellt egyre jobban közelítjük a valósághoz. A közvetlen keresleti impulzuson túlmenően az egyéni magatartásra gyakorolt strukturális hatás is megjelenhet a képletben az egyéni fogyasztás és felhalmozás növekedési ütemének megváltozásán keresztül. Nyilvánvaló viszont, hogy az eredeti holland módszer egyszerűsítő előfeltételezései miatt csak hozzávetőleges képet ad a fiskális hatásról, képtelen elkülöníteni az aktív eszközökön belül a tartós (strukturális) és az egyszeri intézkedések hatását. Ez annak következménye, hogy feltételezi a jövedelemtulajdonosok likviditáskorlátját és rövidlátását. Mint láttuk feltételezései közé tartozik az is, hogy a beruházások exogénnek tekinthetők.

d. Az "output rés módszer"

Az output rés időbeni alakulását két tényező határozza meg, a potenciális GDP növekedése és a tényleges GDP változása. Az IMF, az OECD és az EU egyaránt alkalmazza az output réshez viszonyító megközelítést. Mind az adók, mind a munkanélküli támogatások rátáját strukturális (mint láttuk ez az egyszeri intézkedések hatását is tartalmazza) és ciklikus összetevőre bontják. A ciklikus hatást úgy állapítják meg, hogy az output rés változásával (tehát nem pusztán a tényleges GDP alakulásával) összefüggésben idősorok alapján "ciklikus válasz paramétereket" becsülnek az adóknál és a munkanélküli támogatásoknál. Ez utóbbit az összes elsődleges kiadásra úgy alkalmazzák, hogy azt szorozzák a munkanélküli támogatások részarányával.

Ez azt jelenti, hogy a német mutatótól két ponton térnek el. Egyrészt nem feltételezik, hogy a rugalmasság egységnyi, másrészt a kiadási oldalon figyelembe veszik, hogy a munkanélküli támogatásokra van hatása a ciklusnak.

Az output rés *változása* a fent említett eltérésekkel a holland mutatóval mutat rokonságot. Önmagában az output rés koncepciónak a használata nem okoz alapvető eltérést a holland mutatótól, hiszen azáltal, hogy a potenciális növekedést választják ciklikusan semleges ütemnek, azzal mind a kiadási oldalon, mind a bevételeknél eleve feltételezik azt, hogy azok semleges esetben a potenciális növekedéssel összhangban változnak. A semleges szint eléréséhez ezután korrigálnak még a bevételeknél (és a munkanélküli kiadásoknál) a potenciális és a tényleges növekedés különbözetével. (A semlegességnél eleve feltételezett potenciális növekedést összeadva a tényleges növekedés potenciálistól való eltéréssel a tényleges növekedéshez jutunk, azaz a bázisévi bevételt, akárcsak a holland mutatónál a tényleges növekedéssel és a becsült rugalmassággal kell szorozni.) Megjegyezzük, hogy az OECD még egy kivételt tesz a kiadási oldalon, a tőkekiadásokat még a potenciális növekedéssel sem hozzák összefüggésbe,

ciklikusan semlegesnek egyszerűen az előző évi szintet tartják (azaz ebben az esetben nincsen feltételezett reálnövekedés ezen a területen).

A konstans rugalmasságok alkalmazását többen kifogásolták (Brandner, Diebalek, Schubert, 1998), mivel a rugalmasság a ciklussal együtt folyamatosan változik (a pontbecslések alapján az átlag körül jelentősen hullámszik az értékek). Számítások szerint ez akkora eltérést jelent, hogy sok esetben még a ciklikusan igazított mutató előjele is megváltozott. Véleményünk szerint ez a kérdés (a rugalmasságok évenkénti változása) nem a ciklikus korrekcióval, hanem az átmeneti intézkedések kiszűrésével van összefüggésben, hiszen sok esetben egyszeri lépések eredményei (pl. az adótábla progresszivitásának változtatása). A fenntarthatóságot vizsgáló strukturális egyenleg kiszámításánál ezért inkább a hosszabb távú átlagos rugalmasságokkal célszerű számolni, míg a keresleti hatás meghatározásakor a rugalmasságot rövidebb mozgó átlaggal lehet jobban megközelíteni.

A strukturális deficit magyarországi meghatározása kapcsán - figyelembe véve az elsődleges egyenleg kapcsán és a rendkívüli tételek kiszűrése során javasolt konkrét, későbbiekben még finomítható megoldásokat - az utolsó kérdés a ciklus hatásának kiszűrési módja maradt. Mint látható, sem a potenciális növekedési ütem meghatározása, sem a növekedés és az elsődleges bevételek (munkanélküli kiadások) közötti rugalmasság számítása esetében nincsen univerzálisan elfogadott megoldás. A potenciális növekedés megállapítására az MNB becslése áll rendelkezésre. Megfelelő hosszúságú idősorok hiányában a rugalmasság becslése nem lehetséges, ezért a *bevételek esetében* a holland mutató *egységnyi rugalmasságot* feltételező megoldását el lehet fogadni. (11. számú tábla) Ez a valóságtól nem állhat túlságosan messze, hiszen az SZJA és a társasági adó rugalmassága 1-nél magasabb, a TB járulék (a plafon miatt regresszív jellege miatt) és a forgalmi adók (a tételes adók miatt) rugalmassága viszont 1-nél kisebb (12. számú tábla). A *munkanélküli támogatásoknál* sincsen idősor a rugalmasság megállapításához, itt csak durva becslést lehet tenni, eszerint a állami kiadások rugalmassága az EU átlagnak (11. számú tábla) megfelelő -0.09 közelében lehet²⁸. A ciklus hatásának a kiszűrése a keresleti hatás kiszámításakor egyszerűbb, hiszen ekkor éves változásból indulunk ki, és az adott évi tényleges és potenciális növekedési *ütemre* van szükség a számításhoz (pl. holland mutató). Ezzel szemben a fenntarthatóság vizsgálatánál nem éves változásra, hanem az elsődleges egyenleg szintjére van szükség kiindulópontként. Ekkor a ciklus hatását sem a növekedési ütemek eltérése alapján kell kalkulálni, hanem a potenciális és a tényleges GDP *szintjének* eltérése alapján (pl. német mutató).

9. számú tábla

A strukturális deficit javasolt számítási megoldása

Bevételi kategória	Feltételezés a számításnál
Elsődleges bevételek (privatizáció nélkül)*	

²⁸ Az asszimetrikus jelleg miatt az élénkülés kisebb rugalmassággal rendelkezhet (-0.08), mint a recesszió. Viszonylag rövid ugyanis a munkanélküliek ellátási idoszaka, így jelentős azoknak az aránya akik már kikerültek ebből. Az élénkülés időszakában ezért arányaiban kevesebben kerülnek ki a munkanélküli ellátásból, mint ahányan recesszió idején bekerülnek. (Természetesen a munkahelyüket elvesztők sem mind kapnak ellátást, hiszen annak is vannak feltételei.)

Ebből: Adóbevételek	egységnyi rugalmassággal kötődnek a GDP-hez
Egyéb nem adó bevételek	egységnyi rugalmassággal kötődnek a GDP-hez
Törlesztésből származó bevételek	nem szerepelnek a bevételek között
Vagyonerőtesítés (reáleszközök)	hároméves mozgó átlaggal szerepelnek
Kiadási kategória	Feltételezés a számításnál
Elsődleges kiadások*	
Ebből: Haditechnikai szállítás elszámolása	időszak egészéből számított átlagos érték
Munkanélküliek ellátása az Alapból	GDP-vel ellentétesen EU átlag rugalmassággal
Egyéb kiadások	a potenciális GDP-vel együtt nőnek

/* Eltekintettünk a kvázifiskális tevékenységek hatásától, az állampapírban történő fizetéstől és az egyéb elszámolási problémáktól. Mindezeket következő tanulmányunkban számszerűsítjük.

10. számú tábla

A keresleti hatás Magyarországon (strukturális deficit)

(GDP %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Elsődleges egyenleg változása*	3.7	0.3	-0.3	-4.3	-2.6	1.3	0.9
2. Változás törlesztési bevétel nélkül*	3.5	2.3	-2.1	-4.5	-2.5	1.5	0.6
3. Ciklus hatás bevételeknél**	-1.2	-0.1	1.4	0.7	-0.1	0.3	0.6
4. Ciklus hatás kiadásoknál**	-1.0	-0.2	0.3	0.1	0.0	0.1	0.1
5. Korrekció egyszeri tételekkel**	0.7	-1.8	1.0	0.2	0.2	0.1	0.0
6. Korrigált változás* 6= 2 +3 +4 +5	2.0	0.2	0.6	-3.5	-2.1	2.0	1.3

/* - előjel pozíciójavulást (kiigazítást), + előjel pozícióromlást (expanziót) jelöl

** - előjel kieső bevételt illetve többletkiadást, + előjel többletbevételt vagy kisebb kiadást jelöl

11. számú tábla

Bevételi és kiadási rugalmasságok az EU országokban

ország	bevételi rugalmasság (súlyozott átlag)	Okun koefficiens (b)	marginális kiadás a munkanélküliségi rátához mérten (c)	kiadási rugalmasság = c*(1/b)
B	1.09	1.33	0.14	0.11
DK	0.78	1.17	0.31	0.26
D	0.94	1.93	0.13	0.07
GR	0.88	1.46	0.15	0.1
E	1.32	1.28	0.2	0.16
F	0.97	2.46	0.13	0.05
IRL	1.09	0.92	0.15	0.16
I	0.77	1.46	0.2	0.14
L	1.0	1.39	0.25	0.18
NL	1.11	1.31	0.32	0.24
AT	0.93	2.1	0.14	0.07
P	1.01	1.96	0.2	0.1
FI	1.06	1.59	0.26	0.16
SE	1.24	1.7	0.35	0.21
UK	1.1	1.41	0.21	0.15
EUR 15	1.06	1.86	0.16	0.09

Forrás : EU, 1995 "Broad economic policy guidelines"

12. számú tábla

Az adóbevételek rugalmassága

általános eset*	példa (Németország)**
-----------------	-----------------------

	OECD számítások	OECD, IMF, EU számítás
Személyi jövedelemadó	marginális és átlagos adórátá alapján	1-1.4
Társasági adó	3.0	2.5
Indirekt adók	1.0	0.8-1.0
TB járulék	marginális és átlagos adórátá alapján	0.5-0.7

* Forrás: Brandner, Diebalek és Schubert

** Forrás: Ziebarth

Szerkezeti megközelítés

A fiskális jelzőszámok bemutatása során érzékelhetővé vált, hogy alapvető fontosságú elhatárolásokat kell tenni az államháztartás pénzügyein belül ahhoz, hogy a fiskális pályát, hatást értékelni lehessen. Elsősorban a finanszírozási tételek leválasztása szükséges, de a folyó és tőkeműveletek megkülönböztetésének, a kamatfizetések elkülönítésének is nyilvánvaló jelentősége van. A bevétel-kiadás szerkezet ennél mélyebb megbontására azonban - a jelzőszámok szintjén - nem került sor.

A bevétel-kiadás szerkezet elsősorban a keresleti hatás szempontjából bír jelentőséggel, hiszen a szerkezet *változásának* a különböző *kiadások és adónemek* eltérő keresleti hatásán (*Haavelmo, 1945, Bator, 1960, Bent Hansen, 1969*) keresztül akkor is van hatása, ha az egyenleg típusú mutatók a fiskális hatást változatlanak mutatják. Az állam dologi jellegű kiadásainak növekedését ellensúlyozhatja ugyan egy ugyanakkora adónövekedés, a keresletre gyakorolt hatásuk azonban nem lesz egyenlő mértékű. Az állami vásárlás ugyanis közvetlenül növeli a keresletet, míg az adóemelés csak közvetett hatással van a fogyasztásra, így nem automatikusan abban a mértékben csökkenti a keresletet. Ugyanígy az állami szféra béremelésének keresleti hatása eltér az állam külföldről történő beszerzéseinek hatásától. A szerkezeti változások - a különböző kiadás és adónemek eltérő - hatását ugyanakkor az objektív súlyozás hiányában nagyon nehéz számszerűsíteni. Ennek ellenére az utóbbi időben egyre több vizsgálat foglalkozik a szerkezeti változások elemzésével is (*Alesina és Perotti, 1995, 1996a, McDermott és Wescott, 1996*), vagyis a kiadási és bevételi szerkezet változtatásainak (a megszorító intézkedések összetételének) milyen szerepe lehet a fiskális kiigazítás sikerességében.

A stabilizációs politikák vizsgálata során megfigyelt empirikus eredmény az, hogy a stabilizáció sikeres avagy sikertelen volta nem független attól a módtól, ahogy a stabilizáció végbemegy. Ez a megfigyelés mindenképpen az egyszerű "egyenleg típusú" megközelítésen túlra mutat és a részletek vizsgálatára irányítja a figyelmet. A sikeres stabilizációk egyik jellegzetessége, hogy a kiigazítások jelentős része nem a bevételi, hanem főként a jóléti kiadásokat nyirbálták meg, továbbá a közalkalmazottak létszámát és a bérkiadást mérsékeltek. A sikertelen kísérletek ezeket nem változtatták, ezzel szemben, mint említettük a beruházásokat korlátozták és egyes adókat emeltek. Az Európai Bizottság - elfogadás előtt álló - javaslata szerint a kiadások csökkentése során kiemelt figyelmet kell fordítani a kormányzati fogyasztásra, az egészségügy kiadásaira, a nyugdíjreformra, a passzív munkaerőpiaci és támogatási rendszerekre. (*European Commission, 1998*)

A fiskális kiigazítások hatása elsősorban a keresleti oldalon²⁹ jelentkezik, a jövőbeli várakozásokon, az egyéni döntéshozatalra gyakorolt hatáson keresztül. A hitelességi hatás a kamatprémium csökkenését eredményezi, a fogyasztás azonban *a felhalmozódott államadósság szintjétől függően* kétféleképpen reagálhat. Alacsony államadósságszint mellett a *keynesi elmélet*, az összkereslet időleges visszafogása érvényesül. Az államadósság növekedésével viszont az *ezzel ellenkező, neoklasszikus modellre jellemző* magatartás erősödik fel, a várakozások és a vagyoni hatás fogyasztásnövelő hatása ellensúlyozhatja a kereslet fiskális visszafogását. Az összetétel fontosságának magyarázata, nagyrészt a várakozásokban és a hitelességi hatásban keresendő. Lényeges lehet annak a szerepe, hogy a kiigazítást a piaci szereplők mennyire tekintik tartósnak. Egy beruházási, infrastruktúra fenntartási kiadás csökkentése nyilván nem tartós megtakarítás, alacsony szinten nem tartható fenn. A hitelességi hatást jelentősen befolyásolhatja, ha a kormányzat olyan politikailag kényes területen hoz szigorító intézkedéseket, mint a jóléti kiadások, a társadalombiztosítás vagy a közalkalmazottak száma.

Az összetétel szempontjából az 1995-96. évi magyar kiigazítás vegyes képet mutat, mind a sikeres, mind a sikertelen kiigazítások jellemzői megfigyelhetők. (*Bővebben: P. Kiss, 1998*) A sikertelen esetekhez hasonlóan nőtt a személyi jövedelemadó átlagos terhelése és marginális kulcsa, sor került átmeneti bevételnövelő intézkedésekre, továbbá jelentős megtakarítást sikerült elérni a felhalmozási kiadásoknál is. Megfigyelhetők ugyanakkor a sikeres kiigazítások jellemzői is, a transzfereknél széles körben sikerült megtakarítást elérni, így pl. a nyugdíjnál, táppénznél, és a létszám leépítése terén, valamint a nyugdíj korhatár emelése révén az aktív és inaktív népesség arányának alakulásában is határozott lépésekre került sor. Az azóta eltelt időszakban az államháztartási bérek és a nyugdíjak reálértéke valamennyit visszanyert az 1995-96. évi veszteségből, de a teljes kompenzáció - és a további növelés - csak fokozatosan, a gazdaság jövedelemtermelő képességének növekedésének a függvényében következhet be. Ennek megfelelően 1999-ben a nyugdíjmelés rendszere megváltozik, így a nyugdíjak nem követik az előző év bérkiáramlását, azaz a csökkenő infláció mellett nem részesülnek magas reálnövekedésben. 2000-tól várhatóan életbe lép a svájci indexálás, ami fele-fele arányban az adott évi inflációhoz és bérnövekményhez köti a nyugdíjak emelését.

²⁹ A kínálati oldalon jelentkező hatás szerepe kisebb, itt az egyéni munkaerő kínálatot és a szakszervezetek reakciója miatt a munkaerőpiacot is befolyásolhatja.

Irodalomjegyzék:

- Alesina, A. and R. Perotti, 1995**, "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries" Economic Policy, 21, pp. 207-248.
- Alesina, A. and R. Perotti, 1996a**, "Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects" IMF working paper
- Alesina, A. and R. Perotti, 1996b**, "Budget Deficits and Budget Institutions" IMF working paper
- Auerbach, A. J. 1994**, "Public Sector Dynamics" ("Modern Public Finance" edited by Quigley and Smolensky)
- Auerbach, A. J. and L. J. Kotlikoff, 1987**, "Dynamic fiscal policy" Cambridge, London
- Ball, L. and N. G. Mankiw 1995**, "What Do Budget Deficits Do?" Budget deficits and debt: issues and options, A Symposium Sponsored By The Federal Reserve Bank of Kansas City
- Barabás, Gy.- Hamecz I. - Neményi J., 1998** "A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése" MNB Füzetek, 1998/5
- Bator, F., 1960** "The Question of Government Spending" (New York: Harper, 1960)
- Berndsen, R., 1997**, "The EMU Debt Criterion: An Interpretation" Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, no203, December 1997
- Brandner, Diebalek, Schubert, 1998**, "Structural Budget Deficits and Sustainability of Fiscal Position in the EU" Österreichische Nationalbank
- Buiter, W. H., 1993**, "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implication for Policy Evaluation and Design" IMF: How to Measure Fiscal Deficit
- Chand, S. K., 1993** "Fiscal Impulse Measures and Their Fiscal Impact" IMF: How to Measure Fiscal Deficit
- Daniel, J. A., and J. M. Davis and A. M. Wolfe, 1997**, "Fiscal Accounting of Bank Restructuring" IMF paper on policy analysis and assessment
- Daniel, J., and M. Saal, 1997**, "Macroeconomic Impact and Policy Response" IMF: Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy
- Efford, D., 1996**, "The Case for Accrual Recording in the IMF's Government Finance Statistics System" IMF working paper
- Elmendorf, D. W. and N. G. Mankiw 1998** "Government Debt" Federal Reserve Board working paper
- European Commission, 1995** "The cyclical adjustment of government budget balances", 1995 Broad economic policy guidelines, Technical note
- European Commission, 1998** "Commission's Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of Member States and the Community", May
- Eurostat, IMF, OECD, United Nations and World Bank, 1993** "System of National Accounts"
- Eurostat, 1996** "European System of Accounts, ESA 1995, Annex A", May
- Ferejohn, J. and K. Krehbiel, 1987** "The Budget Process and the Size of the Budget" American Journal of Political Science (31) p. 296.- 320.
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare and P. van den Noord, 1995** "Estimating potential output gaps and structural budget balances" OECD working paper

- Haavelmo, T. 1945**, "Multiplier Effects of a Balanced Budget" Econometrica, Vol. 13, pp. 857-79
- Hallerberg, M. and J. von Hagen, 1997**, "Sequencing and the size of the budget: a reconsideration" CEPR discussion paper
- Hansen, B. 1969** "Fiscal Policy in Seven Countries, 1955-65" OECD
- Heller, P. S., 1997**, "Fiscal Policy Management in an Open Capital Regime" IMF working paper
- Hughes Hallett, A. J. and P. McAdam, 1996** "Four essay and a funeral: budgetary arithmetic under the Maastricht Treaty" CEPR discussion paper
- Huszár, G. and Gy. Sándor, 1996** "Alternative Treatment of Interest Flows and Its Impact on the Accumulation Accounts: an Application of Method Presented in SNA93 Chapter XIX, Annex B" Paper prepared for the twenty-fourth General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Lillehammer, Norway, 18-24 August 1996
- International Monetary Fund, 1996** "Government Finance Statistics Manual", Annotated Outline, August 1996
- International Monetary Fund, 1997** "Reducing unproductive expenditures is important for fiscal adjustment" IMF Survey, 1997
- Ize, A. 1993**, "Measurement of Fiscal Performance in IMF-Supported Programs: Some Methodological Issues" How to Measure Fiscal Deficit, 1993
- Johnson, R. A. 1995**, "Commentary: What Do Budget Deficits Do?" Budget deficits and debt: issues and options, A Symposium Sponsored By The Federal Reserve Bank of Kansas City
- Kopits, G. and J. Craig, 1998**, "Transparency in Government Operations" IMF occasional paper
- Masson, P. R., 1996**, "Fiscal Dimensions of EMU" IMF paper on policy analysis and assessment
- Mackenzie, G.A. and P. Stella, 1996**, "Quasi-fiscal operations of Public Financial Institutions" IMF occasional paper
- McDermott, C. J. and R. F. Wescott, 1996**, "An empirical analysis of fiscal adjustments" IMF working paper
- Meltzer, A. H. 1995**, "Commentary: What Do Budget Deficits Do?" Budget deficits and debt: issues and options, A Symposium Sponsored By The Federal Reserve Bank of Kansas City
- Milesi-Ferretti, G. M., 1996** "Fiscal Rules and the Budget Process" IMF working paper
- Neményi, J., 1995** "A Magyar Nemzeti Bank devizaadósságán felhalmozódó árfolyamvesztés kérdései" MNB Füzetek, 1995/2
- Persson, M., and T. Persson and L. E. O. Svensson, 1996**, "Debt, Cash-flow and inflation incentives: a Swedish example" NBER working paper
- P. Kiss, G., 1998** "Az államháztartás szerepe Magyarországon" MNB Füzetek, 1998/4
- Robinson, D. J. and P. Stella 1993**, "Amalgamating Central Bank and Fiscal Deficits" IMF: How to Measure Fiscal Deficit
- Schmitt-Grohé, S. and M. Uribe, 1997**, "Balanced-Budget Rules, Distortionary Taxes and Aggregate Instability" Journal of Political Economy, vol.105, no. 5
- Tanzi, V. 1997**, "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective" IMF working paper

Tanzi, V., 1993 “Fiscal Deficit Measurement: Basic Issues” IMF: How to Measure Fiscal Deficit

Uctum, M. and M. Wickens, 1997, “Debt and deficit ceilings, and sustainability of fiscal policies: an intertemporal analysis” CEPR discussion paper

Ziebarth, G., 1995 “Methology and technique for determinig structural budget deficits” Deutsche Bundesbank discussion paper, 1995/2