

ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK A BANKADÓRÓL

HÉTFA Kutatóintézet
Jó Kormányzás Program
Szakmai háttér I.

ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK A BANKADÓRÓL

HÉTFA Kutatóintézet
Jó Kormányzás Program
Szakmai háttér I.

Budapest
2010. augusztus 30.

Felelős kiadó: Csité András igazgató

HÉTFA Kutatóintézet

H-1051, Budapest Október 6. utca 19. IV/2.

Telefonszám: +36 30/730 6668; Fax: +36 1 /700-2257

info@hetfa.hu

ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK A „BANKADÓRÓL” A TÉMÁBAN TARTOTT SZAKÉRTŐI PANELBESZÉLGETÉS ÖSSZEFOGLALÓJA

Vezetői összefoglaló

A bankadóról szóló viták teljesebbé tétele, a téma aktualitása és fontossága miatt a HÉTFA Kutatóintézet 2010. augusztus 16-án szakértői beszélgetést folytatott a kérdést több oldalról megvilágítani képes szakértőkkel. A beszélgetésen elhangzottak szerint a bankadó megítélését alapvetően három tényező befolyásolja: a.) az adó 2010 utáni sorsa, a különböző gazdasági szereplők ezzel kapcsolatos várakozásai, b.) az adónak a kormányzat gazdaságfilozófiájában betöltött szerepe, c.) ehhez kapcsolódóan a bankadó adta rövid távú költségvetési mozgástér felhasználása.

Míg a legtöbb vélemény a bankadót az IMF-hitel adta megkötések és a magyar költségvetés félidős helyzetéből adódó kényszerek miatti szűk kormányzati mozgástér szemszögéből – egyszeri eszközként – 2010-ben elfogadhatónak tarthatja, hosszú távú fennmaradását már kifejezetten károsnak ítéli. A költségvetési politikában 2011-től meglévő nagyobb döntéshozói mozgástér miatt a bankadó megítélésében ekkortól már nem az egyszeri külső kényszer kezelése, hanem annak a gazdaságpolitika eszközrendszerében várhatóan betöltött szerepe a meghatározó. A gazdaságpolitikai célok és benne a bankadó sorsának 2011 utáni nagyfokú bizonytalansága miatt az e bizonytalanságból eredő kockázatok beárázása a gazdaság szereplőinek magatartásában komoly károkat okozhat. A kormányzatnak a jelenlegi jogszabálynál erősebb elköteleződése a bankadó 2011 utáni kivezetésére, valamint a gazdaságpolitika elkövetkező 3-4 éves célrendszerének részletes és hiteles bemutatása (ennek részeként a bankadónak a hosszabb távú gazdaságpolitikai filozófiától való éles megkülönböztetése) jelentős mértékben csökkenthetik a bankadó kockázatait.

A szakértői panel keretei

A HÉTFA Kutatóintézet szakértői panelbeszélgetés-sorozatát indított aktuális gazdaság- és társadalompolitikai témákról. Tapasztalatunk szerint a magyar nyilvánosság előtt a közpolitikai problémákról zajló vitákban az érveket és ellenérveket ütköztető, a másik álláspontját tiszteletben tartó, az egyes érvelések mögötti feltételezéseket bemutató szakmai viták helyett gyakran szerény szakmai megalapozottságú, érzelemtelített viták zajlanak. Panelbeszélgetéseinkben az adott témát több oldalról értelmező szakértőket kérünk fel, hogy a témát bőséges szakmai érvekkel körülvéve hozzájáruljunk a magyarországi szakpolitikai viták színvonalának emeléséhez, és hogy segítsük a tájékozódást a közpolitikai problémák megítélésének sokszínűségét, összefüggéseinek sokaságát megérteni szándékozó, a közügyek iránt érdeklődő állampolgárok számára.

A 2010. augusztus 16-án megtartott panelbeszélgetésünk témája a bankadó volt. Három tényező is indokolta, a téma napirendre tűzését. A legfontosabb, hogy az új magyar kormány első gazdaságpolitikai intézkedésének sarokkövéről van szó. Második, hogy tapasztalatunk szerint ez a téma jó példája a magyar nyilvánosság előtt szóló vitáknak, ahol szakmai vita helyett elsősorban az érdekektől erősen vezérelt, egymásra nem reflektáló megszólalások jelentek meg. A harmadik ok a téma aktualitása volt, mivel a bankadó parlament által elfogadott végső változata augusztus 13-án lépett hatályba.

A bankadót tehát – a beszélgetéssorozat motivációjához igazodva – a téma fontossága, aktualitása és a témában eddig nyilvánosságot kapó szakmai viták hiányosságai miatt tűztük napirendre.

* * *

A panelbeszélgetésre a téma értelmezését több oldalról megvilágítani képes szakértőket kértünk fel, hogy a kérdést adópolitikai, pénzügyi intézményrendszer, pénzügyi szabályozás és makrogazdasági oldalról is megvitathassuk. A szakértői beszélgetésben öten vettek részt: Szilágyi Katalin (MNB), Balás Gábor (HÉTFA Kutatóintézet), Homolya Dániel (MNB), Szalai Ákos (Corvinus Egyetem). A beszélgetést Csité András (HÉTFA Kutatóintézet) vezette.

A vita és az az alapján készült összefoglaló célja nem egyedi álláspontok felmutatása, hanem a lehetséges érvek és ellenérvek minél teljesebb összegyűjtése, a bankadó megítélése szempontjából legfontosabb tényezők értelmezése, valamint a bankadó e szemszögből lehetséges megítéléseinek bemutatása volt. Az összefoglaló tehát jelen formájában sem a résztvevők, sem intézményeik közös vagy egyenkénti álláspontjának nem tekinthetőek. A beszélgetés kézbeartatása érdekében a diskurzust a különadónak a bankszektorra kivetett részére, vagyis az adó legjelentősebb szeletére szűkítettük. A következőkben ennek a beszélgetésnek a szerkesztett összefoglalóját tesszük közzé, kiegészítve azt a résztvevők összefoglalóhoz fűzött megjegyzéseivel és Major Klára (ELTE) írásbeli észrevételeivel, aki a vitán, egyéb elfoglaltsága miatt személyesen nem tudott részt venni.¹

¹ Az összefoglalót készítették: Balás Gábor, Borbás Gabriella, Csité András és Telek Ádám, valamennyien a HÉTFA Kutatóintézet munkatársai.

A bankadó jogszabályi tartalma

A 2010. augusztus 13-án életbe lépett a 2010. évi XC. törvény, melynek IX. fejezete módosítja a Különadóról és járadékról szóló 2006. évi LIX. törvényt és beépíti a bankadó néven elhíresült passzusokat. E szerint

- a 2010. július 1-jén már lezárt üzleti évi beszámolóval rendelkező pénzügyi szervezet a 2010. évben különadó megállapítására, bevallására és fizetésére kötelezett.
- A pénzügyi szektor különféle szervezettípusainál eltérő adóalap és adókulcs került meghatározásra, így e paraméterek tekintetében eltérő szabályozás alá esnek a hitelintézetek, a biztosítók, a pénzügyi vállalkozások, a befektetési vállalkozások, a tőzsde, az árutőzsdei szolgáltatók, a kockázati tőkealap-kezelők és a befektetési alapkezelők.
- Valamennyi pénzügyi vállalkozási típusban az adóalap 2010-ben a már lezárt utolsó üzleti év beszámolóiban szereplő valamely számított tétel.
- A hitelintézeteknél a különadó alapja 2010-ben a 2009. évi éves beszámoló adataiból számított módosított mérlegfőösszeg, ahol a módosítás lényege, hogy a bankközi piacon egymás felé való hitelezéseket kiveszik a mérlegfőösszezből. A különadó mértéke az adóalap 50 milliárd forintot meg nem haladó része után 0,15 százalék, az e feletti összegre 0,5 százalék.
- A törvény a 2011-es évre vonatkozóan meghatározza, hogy a pénzügyi szervezeteket az e törvényben meghatározott különadó alap (azaz hitelintézetnél 2009. évi éves beszámoló adataiból számított módosított mérlegfőösszeg) után 2011-ben 200 milliárd forint különadó fizetési kötelezettség terheli, amelynek részletes feltételeit külön törvény határozza majd meg.
- A 2012-es évre vonatkozóan a törvény csak annyit tartalmaz, hogy a pénzügyi szervezetek 2012. évi különadó-fizetési kötelezettségének részletes feltételeit külön törvény határozza majd meg.

A bankadó tehát 2010-ben és 2011-ben a múltbeli (2009-es) tevékenységükhöz kötődően adóztatja a pénzügyi szektort. A törvény 2011-re vonatkozóan meghatározza továbbá a teljes kivetendő adó mértékét, 2012-re viszont már csak annyit ír elő, hogy az adó különadó formájában akkor is létezni fog. 2012 utánra vonatkozóan jelenleg semmilyen információ nem áll rendelkezésre az adóval kapcsolatban. A törvény mai változatában a bankoknak 2013-tól nincs „bankadó-fizetési” kötelezettsége.

A bankadó környezete

A banki jövedelmezősége és összetevői

A bankszektor adózás utáni jövedelmezősége kiugróan jó volt az elmúlt évtizedben más hazai szektorokhoz, de az európai országok bankrendszereihez képest is. Lehet amellett érvelni, hogy e szektorban olyan extraprofitok keletkeznek, amelyek valamilyen piaci anomáliára utalnak, és amik hatékonyságjavító állami beavatkozást indokolhatnak. Az átlagosan magas banki profitok ugyanakkor nem egyenletesen oszlanak meg a szektorban, a jövedelmezőségben jelentős szóródások figyelhetők meg. A kiugró jövedelmezőség különösen a lakossági üzletágban jelentkezett, a vállalati szektorban erősebb volt a verseny, így a jövedelmezősége is alacsonyabb volt ennek a szektornak. E szempontból a kisvállalkozási szektor jellemzően a lakossági szektorhoz tartozik, a bankok jelentős része ezzel együtt kezeli ezt az üzletágot.

Az, hogy a jövedelmezőség túlzó-e, vagyis van-e, volt-e extraprofit a bankszektorban, annak megítélésétől függ, hogy mekkorának tartjuk a banki tevékenység kockázatát a mai Magyarországon. Mivel a pénzügyi tevékenység a nemzetközileg legnyitottabb és talán legrugalmasabb piacok közé tartozik, ezért ezt a kérdést elsősorban az országhoz kapcsolódó kockázathoz kell viszonyítani, ami ez esetben a makrostabilitást és a szabályozói kockázatokat jelenti.

Lehet érvelni amellett, hogy a 2004 óta túlzott deficit eljárás alatt álló Magyarország és a 2004 óta bankadóban gondolkodó magyar gazdaságpolitika olyan kockázatot jelent a banki tevékenység számára, mely kockázatért cserébe a banki befektetők magasabb hozamot várnak el Magyarországon. E szerint az érv szerint a túlzott jövedelmezőség hipotézise nem lenne igaz.

A fenti érveléseket mindkét oldalról gyengíti ugyanakkor, hogy a kimagasló jövedelmezőség már 2004 előtt is jellemezte a szektort, de 2008-ban és 2009-ben a megnövekedett hitelveszteségek miatt adó nélkül is jelentősen csökkent a szektor jövedelmezősége.

A bankszektor szerkezete

A hazai bankszektor a koncentráltabbak közé tartozik Európában, különösen igaz ez a lakossági üzletágra, ahol az ügyfelek ráadásul – részben megszokásból, részben a magas tranzakciós költségek miatt – nagyon nehezen váltanak bankot. A banki piacon nagyjából 6-8 nagybank a meghatározó, akik a banki tevékenység több mint háromnegyedét jelentik, míg a további több mint harminc bank a maradék egynegyed részen osztozik. E néhány nagybank üzleti környezet változására adott válaszai alapvetően határozzák meg a pénzügyi szféra mozgását.

A magyar bankszektor több mint 90 százalékban külföldi tulajdonában áll. A külföldi tulajdonon belül meghatározó a külföldi bankcsoportokhoz tartozás, a bankrendszer teljes mérlegfőösszegének közel 70 százalékának tulajdonosa stratégiai befektetőként hazai bankpiacra lépett bankcsoport, aminek az a következménye, hogy a magyar bankok döntéseiben meghatározó súlya van a külföldi tulajdonos stratégiájának. A kisebb bankok esetében feltételezhetően a külföldi döntések a meghatározóbbak, a nagyobb

bankok esetében – bár feltételezhető a magyarországi menedzsment szerepének nagyobb súlya – a külföldi tulajdonosok már szerényebb stratégiaváltásai (vagy hazai döntésekre adott válaszaik) is jelentősebb hatásokat generálhatnak.

A magyar pénzügyi rendszer kontinentális jellegű, azaz a gazdaság alapvetően a bankrendszeren keresztül jut finanszírozáshoz, a vállalkozások számára rendelkezésre álló alternatív forráslehetőségek erősen limitáltak.

A lakossági szegmensben a magyarországi bankok ügyfelekkel szemben követendő magatartását korlátozza az ún. Magatartási Kódex. A Magatartási Kódexben a legfontosabb passzus, hogy a bankok az Általános Szerződési Feltételeiket egyoldalúan nem módosítják, kivéve akkor, ha jelentős jogszabálmódosítás azt nem indokolja. Az anyabankok forrásallokációja kapcsán pedig fontos szerepet tölt be az ún. Bécsi Kezdeményezés. Ez utóbbiban a nemzetközi tulajdonú bankok anyabankjai vállalták, hogy az érintett gazdaságok felé fennálló kitettségeiket az IMF/EU hitel lejártáig, vagyis 2010 októberéig nem csökkentik az IMF által megsegített országokban.

A magyar gazdaságpolitika mozgástere: vállalások és elvárások

A bankadó megítélésében különösen fontos annak vizsgálata, milyen döntési alternatívák között választotta ezt az eszközt kormányzat. Az adó bevezetéséről szóló döntés meghozatalának pillanatában, 2010 júniusában az országot 2008 ősztől hitelező IMF és EU képviselői egyértelművé tették, hogy Magyarország semmilyen körülmények között nem térhet el a hitelszerződésben vállalt 2010-es 3,8 százalékos és 2011-re vállalt 2,8 százalékos hiánycéltól, vagyis a gazdaságpolitika bármilyen megváltoztatása csak a fenti költségvetési hiánycélok betartása mellett elfogadható.

Az aktuális költségvetési előrejelzések tekintetében ez az előírás 2010-ben és 2011-ben is csak erőteljes kormányzati restriktívával látszott (és látszik) megvalósíthatónak. A 2010 első felének költségvetési folyamatai (elsősorban a bevételi oldalon) nagyon komoly lemaradásban voltak a tervezetthez képest, magyarán a költségvetésben számos esetben csak papíron léteztek azok az adóbevételek, amelyek a költségvetési hiánycél betartását lehetővé tették volna.

A költségvetési folyamatok és az IMF-EU hitelmegállapodás alapján a kérdés tehát nem az volt, hogy szükség van-e restriktívára, hanem az, milyen formájú és tartalmú kiigazításra van szükség. A restriktív szükséges mértéke tekintetében a különböző becslések szerint 2010-ben 150-300 milliárd forint közötti kiadáscsökkentő döntést kellett hoznia a kormányzatnak.

A magyar gazdaságpolitika döntéseinek figyelembe kell vennie az ország nagy külső devizakitettségét is, amely egyik oldalról a magyar államháztartás 80 százalékot meghaladó eladósodottságából, másik oldalról pedig a devizaalapú (lakossági) hitelek magas arányából adódik. A pénzpiaci döntések jellemzően előretekintőek, ezért a döntéshozatalban a hosszú távú eredményekkel kapcsolatos pillanatnyi várakozások a meghatározóak. A gazdaságpolitika alakításakor figyelemmel kell tehát lennie arra is, hogy egy döntés, illetve a döntés meghozatalának módja milyen üzenetként értelmezhető a forintpiaci szereplők számára, nehogy a kitettségünk jelentette kockázat

azonnali gazdasági problémává váljon. A várakozások befolyásolására csak hitelesnek elismert gazdaságpolitika képes.

A magyar gazdaságpolitika hitelessége ugyanakkor nagyon gyenge lábakon áll. 2002 óta a magyar gazdaságirányítás többször megsértette a vállalt és kommunikált gazdaságpolitikai célokat. 2009 nyara után egy éven keresztül látszólag sikerült tartani a vállalásokat, de ennek az időszaknak a reputációja feltehetően elsősorban az IMF-től hitelezett (és általa hitelesített) reputáció volt, ami a magyar gazdaságpolitika általános megítélését tartósan nem változtatta meg. Erősen kérdéses, hogy a 2010 májusában hivatalba lépett új kormányt mely külföldi gazdasági szereplők tudják megkülönböztetni az előző kormányoktól, és a görög válság által adott nemzetközi környezetben egy új gazdaságpolitikai szereplőnek mekkora hitelességet előlegeznek meg.

A fenti korlátok mellé társul az új kormányzat jelentős adócsökkentés melletti erős politikai elköteleződése is. E vállalásból adódóan a kormánynak olyan döntést kellett hoznia júniusban, amely a gazdaságpolitika számára biztosítja az általa helyesnek tartott gazdaságirányítási átalakításhoz szükséges fiskális mozgásteret.

A nemzetközi példák

Magyarország nincs egyedül a bankadó bevezetésének ötletével, a bankok megadóztatása körül élénk szakmai vita alakult ki és több ország is tervezi, hogy adót vet ki a bankok számára. A bankok megadóztatásának „aktualitását” jól mutatja, hogy az IMF önálló tanulmányt szentelt a bankok megadóztatásnak lehetséges (bár „óvatosan kezelendő”) módjairól, az Economist hasábjain, illetve internetes fórumán pedig eltérő közgazdasági iskolákat képviselő szakértők fejtik ki álláspontjukat a kérdésről.

A tervbe vett bankadók azonban két ponton is különböznek a magyar adótól. Egyrészt, hogy szinte minden esetben célhoz, többnyire a pénzügyi stabilitást biztosító valamilyen alap létrehozásához kötik az adót (érvelésben sokszor ez össze is kapcsolódik a bankok korábbi megmentésének kompenzálásával). Másrészt, hogy az adó mértéke lényegesen kisebb a magyarországinál. Az eltérést jól illusztrálja, hogy a svéd kormány által tervezett bankadó 15 év alatt tervezi a GDP kb. 2,4%-át beszedni a bankoktól (egy pénzügyi stabilitási alapba), míg nálunk ugyanezt a bevételt (cél megjelölése nélkül) 3 év alatt szedheti be a kormányzat – feltéve, hogy 2012-ben is a korábbi évekhez hasonló összeget kíván az állam beszedni a pénzügyi szférától.

Ugyanakkor a magyar bankadó megítélésében, illetve az erre való IMF reakciókban feltehetően jelentős szerepet játszott az is, hogy a hírek szerint több környező kelet-közép-európai ország kormánya a magyarországi tapasztalatok és eredmények alapján (és függvényében) tervezi kivetni a bankadót.

A bankadó bevezetésnek lehetséges motivációi

Fiskális kényszerek

A bankadó bevezetésének kormányzati motivációja mögött így alapvetően meghatározó lehetett a fiskális kényszer, valamint a fiskális mozgástér növelése. A 2010-re és 2011-re

tervbe vett 200-200 milliárd forintos bevétel (amiből a bankokra 2010-ben 120 milliárd hárul) 2010-ben szükséges, és a fenti korlátok között talán egyedül reális megoldás lehetett. 2011-től kezdve azonban a bankadó közvetett hatásai és a költségvetési döntésekben 2011-ben már meglévő mozgástér miatt vitatható és egyáltalán nem alternatíva nélküli eszközről van szó.

A bankadó bevezetése mögötti motivációk között szerepet játszhattak a fiskális mozgástér növelésére irányuló tárgyalástechnikai okok is. Ahogy az IMF az új magyar kormánnyal szemben annak hivatalba lépését követő egy héten belül nagyon keményen lépett fel, a kormányzat az IMF érzékeny pontjának is gondolhatta a bankok megadóztatását. A bevezetés tervének felvetésével a nemzetközi bankadópárti közhangulatot is fokozhatta, ami az IMF számára egyáltalán nem volt kedvező forgatókönyv. Másrészt a Bécsi Kezdeményezéssel az IMF saját reputációjának felhasználásával vette rá a bankokat arra, hogy ne csökkentsék kivettségüket a megsegített országok felé, így a bankadó alapjának kiválasztásával az IMF-ben megbízó bankok érezhetik a leginkább az adó hatását, ami szintén nehéz helyzetbe hozhatta az IMF-et. A válság eddigi szakaszában komoly sokkcsökkentő tényezőt jelentett az anyabankok folyamatos helytállása. Elképzelhető tehát, hogy a kormányzat eredeti szándéka nem a bankadón keresztüli fiskális mozgástér bővítése volt, hanem az, hogy alkulhelyzetet teremtsen a korábbinál magasabb 2010-es és még inkább a 2011-es hiányszint elérésére – a bankadóról való lemondásért cserébe.

Gazdaságpolitikai fordulat?

A bankadó ugyanakkor gazdaságpolitikai fordulat előjele is lehet, de hogy pontosan miben is áll ez a fordulat, azt egyelőre csak találgatni lehet. A fordulat érintheti mind az adópolitikát, mind az állam szerepének egészéről alkotott felfogást, de akár a gazdaságpolitika szövetségi rendszerét is. Az új magyar gazdaságpolitika adózásról vallott nézeteit tükrözheti, hogy a hagyományos adónemek helyett az oligopolisztikus piacokon kivetett adókból kívánja finanszírozni a gazdaságpolitikai eszközöket. Ezt látszik alátámasztani egyrészt vezető kormánypárti politikusok, másrészt a kormányhoz közelállónak tekinthető szakértők ez irányú javaslatai (például hasonló adó kivetésének lehetősége a telekommunikációs szektorra).

Ha a bankadóval egy időben bejelentett 29 pont és a bankadót szükségessé tevő kényszerre adott reakció irányát is ebbe az értelmezési keretbe fogjuk, akkor felsejlik egy, az állami jövedelem-elvonás növelésével a piactól finanszírozási funkciókat átvállaló új gazdaságpolitika képe is (pl. KKV források növelése, lakáshitelek megmentése). Bár ez a vízió a vita legtöbb résztvevője számára igen kevésbé kívánatos, de abban egyetértenek, hogy önmagában a bankadó erre a feladatra nem ad elegendő forrást.

A bankadó kivetése mögötti gazdaságpolitikai fordulatot úgy is lehet értelmezni, hogy a kormányzat új szövetségi rendszert próbál kiépíteni saját programjának megvalósításához, amelyben a magyar gazdaságba tartósan befektetni szándékozó szereplőkkel finanszírozási alkut köt. Ennek a magyarázatnak az az alapja, hogy a

bankadó egyik várható hatása (lásd később) a piac további koncentrációja lehet, ahol a tartósan bent maradók számára hosszú távon további piaci lehetőségek nyílnak meg, ami – ha az adó hatására (is) sikerül a pénzügyi konszolidáció – hosszabb távon akár nyereséggé is teheti ezt a „befektetést”. Ezért a lehetőségért cserébe az alkuban részt vállaló bankoknak finanszíroznia kell a konszolidáció egy részét.

A magyar vitákban haszonelvű (igazságossági) érvelések is elhangzottak, vagyis, hogy a bankok megmentéséért cserébe kell vállalnia a bankoknak ezt a kompenzációt. Az érv ellenzői egyrészt azt hozhatják fel, hogy Magyarországon bankmentés nem volt, és az állami hitelt felvevő három magyar bank közül az egyik mostanra vissza is fizette ezeket a kölcsönöket, másrészt a tőkét kapó egyetlen bank is már visszafizette a kapott állami tőkét. Ezen intézmények egyike sem tartozott külföldi bankcsoportokhoz, hanem „hazai”-ként elkönyvelt bankokról van szó. A másik oldal viszont érvelhet azzal, hogy a kölcsönök hasznai a magyar bankrendszer stabilizációja szempontjából meghatározók is lehettek, hiszen a legjelentősebb magyar szereplőket érintették, és a beavatkozás stabilitás növelő hatásaiból valamennyi Magyarországon tevékenykedő bank profitálhatott. Az igazságossági érv hívei azt is felhozhatják, hogy bár a magyar kormánytól nem érkezett jelentős bankmentő forrás, de a magyarországi bankok külföldi anyabankjai kaptak segítséget más országok kormányaitól, ami nem a magyarországi kockázatokat fedezte, de aminek visszafizetését nem lenne igazságos, ha a Magyarországon képződő profitból fedeznék.

Az igazságossági (haszonelvűségi) érvelést jelentősen árnyalja annak figyelembe vétele, hogy nem kizárólagosan a bankok, hanem a pénzügyi piacon „fogyasztóként” megjelenő szereplők felelőssége is felvethető a pénzügyi kockázatok növekedéséért, másrésztől ők is részesedtek a kockázatkezelés hasznaiból. Összességében a bankadóval kapcsolatos igazságossági érvekről (vagy a költségvetésbe befolyó adó beszédésének haszonelvűségéről) folyó vitához elengedhetetlenül tudnunk kell, hogy vajon kinél csapódik le végül az adó költsége, vagyis hová és milyen mértékben fogják a szektor szereplői az adót áthárítani?

A bankadó hatása a szereplők viselkedésére, az átháríthatóság kérdése

A pontos számok helyett csak hipotéziseink lehetnek

A bankadó hatásai szempontjából meghatározó kérdés, miként hat az érintett szereplők, tehát a bankok tevékenységére, ami a magyar vitákban az átháríthatóság kérdéseként szokott megjeleni. A legtöbb e témában napvilágot látott elemzés azzal számol, hogy a bankok megpróbálják a bankadó költségeit áthárítani ügyfeleikre. Az áthárítás arányát a Költségvetési Tanács és az MNB is 60-70 százalék körülire becsülik, és a vélemények szerint a banki tevékenységben az áthárítás elsősorban 2011-ben fog jelentkezni. E becslés azonban csak modellparaméter, amely szakértői becslés eredménye, amely semmit sem mond sem az áthárítás módjára, sem megoszlására. A becslés szakmai megalapozottságának megítélésekor fontos azonban megjegyezni, hogy olyan szakértőktől származik, akik a bankszektor közvetlenül és alaposan ismerik, alternatív becslések vagy akár csak a hatásmechanizmusok leírására vállalkozó szakértői

elemzések pedig nem állnak rendelkezésre. A fentiek fényében különösen érdekes több nagybanki vezető nyilatkozta, akik szerint „lehetetlen” áthárítani a bankadót.

Az adóként befizetendő összeget 2010-ben és 2011-ben a bankok nem tudják banki tevékenységükkel befolyásolni, ezért az adót tevékenység-semlegesnek is gondolhatnánk, ugyanakkor ezt az állítást számos ellenérv árnyalhatja. Fontos ugyanis látni, hogy a banki tevékenység nagyon sokfajta szereplőnek kínál nagyon sokféle terméket, nagyon sokféle díjszabási feltétellel. A tevékenység mögött nagyon sokféle finanszírozás áll, így az áthárítás iránya is változatos és az adott bank tevékenységi körétől függően eltérő lehet.

A tevékenység szerteágazósága és a banki adatok összehasonlíthatóságának magas költségei miatt a bank számára a sokféle történő szétterítés még akkor sem feltétlenül járna piacvesztéssel, ha eltérő áthárítási stratégiát folytatnának a bankok, mert az áthárítást nem feltétlenül érzékelik azok a szereplők, akiknél ez megjelenik. Akár a formális áthárítás elmaradása is jelenthet egyfajta implicit áthárítást, hiszen a banki betétesek számára a bankba helyezni pénzüket úgy válik kockázatosabbá, hogy azt nem is érzékelik, és eközben többlet hozamot a nagyobb kockázatért cserébe nem kapnak.

Az áthárítás iránya elsősorban a rugalmatlan piacok felé irányulhat, ahol a szereplők közötti verseny nem akadályozza meg az áremelést (vagy csökkentést, ha például a finanszírozási oldal felé hárítaná a költségeket a bank).

A vita résztvevői felhívták a figyelmet arra, hogy az áthárítás utólagos kimutatását erősen nehezíteni fogja, egyrészt, hogy nem csak a fogyasztók (betétesek, hitelezők), hanem a beszállítók felé (működési költségek csökkentése) is megtörténhet az áthárítás. A bankadónak ez utóbbira kifejtett hatásának kimutatását ráadásul az is nehezíteni fogja, hogy a működési költségek csökkentése az elmúlt két évben bekövetkezett jövedelmezőség visszaesések miatt már egyébként is folyamatosan napirenden vannak.

Befolyásoló tényezők és lehetséges mechanizmusok

Az alapvető kérdés minden esetben az, hogy egy bank tevékenységének átrendezésével a kieső profitot kompenzálni tudja-e, vagyis hatékonyabban tud működni a bankadó kivetése után, mint előtte. Ha ez történik, akkor feltehető a kérdés, ez minek köszönhető, miért nem használta ki ezt a többletprofit beszerzési lehetőséget a bankadó kivetése előtt?

Erre egy lehetséges magyarázat, hogy az egyébként tevékenység-semlegesnek tűnő bankadó növelte a bankok döntési mozgásterét azzal, hogy e „jelentős jogszabályi módosítással” mentesítette a bankokat a Magatartási Kódexben vállalt azon korlátozás alól miszerint az általános szerződési feltételek egyoldalúan nem módosíthatók. Azaz a bankok a bankadó bevezetése előtt azért nem éltek a magasabb profitabilitású tevékenységgel, mert a szerződések rugalmatlansága rájuk is vonatkozott, amit éppen a bankadó oldott fel.

A banki piac koncentrációja ugyanakkor arra is lehetőséget biztosít, hogy a nagybankok koordináltan lépjenek fel az áthárításban, és ugyanabba az irányba, ugyanarra a szegmensre hárítsák át a többletköltségeket. Ugyanakkor, mivel a közöttük lévő verseny ugyancsak arra ösztönzi őket, hogy a legrugalmatlanabb inputra/outputra hárítsák át az

adót, ezért még ha utólag ezt is tapasztalnánk, nem tudnánk megállapítani, hogy koordinált lépésről, vagy csak a piaci verseny kényszerítő erejéről van-e szó. Az áthárítással kapcsolatos becslések azonban általában nem 2010-re, hanem 2011-re prognosztizálják a banki tevékenység jelentős módosulását, egyúttal a gazdaság teljesítményére gyakorolt hatását.

A bankszektor szereplői számára az adó 2011-es és 2012-es, illetve azt követő sorsát tekintve ma még nem állnak rendelkezésre információk, ami számos bankot már 2010-ben olyan tevékenység-átcsoportosításra ösztönözhet, amelynek célja a bank által várhatóan 2011-ben és 2012-ben vagy azután fizetendő adó mérséklése. Amennyiben a bankszektor szereplői várakozásaik révén elkezdenek arra spekulálni, hogy a 2012-es bankadó alapja a 2010-es tevékenységükkel kapcsolatos lesz, akkor megtörténhet a hitelezési tevékenység visszafogása.

A veszélyt elsősorban az jelenti, hogy a döntést nem feltétlenül Magyarországon fogják e kérdésben meghozni. Figyelembe véve, hogy a bankszektor mintegy 70 százaléka külföldi tulajdonú bankcsoportok kezében van, akik a térségben más országokban is rendelkeznek leánybankokkal, a forrás-átcsoportosítás viszonylag könnyen megvalósítható. Ha az anyabankok a fenti várakozásaik (vagy akárcsak a magyar gazdaságpolitika hosszú távú bizonytalannak ítéltése esetleg a magyar gazdaság kedvezőtlennek ítélt makrogazdasági kilátásai) miatt ilyen belső forrás-átcsoportosítás mellett döntenek, terveik könnyen megvalósíthatók. Mivel a bankok nagy százalékban függenek anyabankjaik finanszírozásától, illetve onnan lényegesen olcsóbban juthattak eddig forráshoz, mint a piacról, ezért egy ilyen stratégiai döntés az adott bank hitelezési aktivitásának jelentős visszafogásával járhat. Természetesen ez a döntés annál valószínűbbnek tűnik, minél kevésbé jövedelmező az adott bank, illetve minél kisebb szeletet képvisel az anyabank portfóliójában. Ez a stratégia elsősorban a magyar piacon való terjeszkedési célok visszafogását jelenti, hiszen legfontosabb vállalati ügyfeleit az unión belül továbbra is finanszírozhatja külföldről közvetlenül is.

Fontos azonban azt is látni, hogy a kivonulás stratégiáját elutasító bankok jelentős piaci szeletekkel gazdagodhatnak. Ha a kivonulók ügyfeleinek megszerzését hosszabb távon jó befektetésnek tartják bizonyos bankok, akkor összességében a hitelezési aktivitás nem változik, csak a piac szerkezeti átrendeződése valósul meg. Ha néhány jelentősebb bank ez utóbbi stratégiát választja, akkor az áthárítás mértékére adott 60-70 százalékos becslések akár erősen túlzóak is lehetnek. Fontos látni, hogy minél tovább fennmarad a bankadó, illetve minél nagyobb ezzel kapcsolatban a bizonytalanság, egyrészt annál kevesebb bank fogja ezt a ragadozó stratégiát választani, másrészt egyre kevésbé lesz megtérülő ez a stratégia, így a bankadóval kapcsolatos negatív várakozások az áthárítás mértékét is növelhetik.

A fenti tényezők súlyát, a mechanizmusok mértékét és egyedi irányait ma még nem ismerjük, és egyes elemeire sincsenek becslések. Az, hogy ezt a tevékenység-módosulást (beleértve az áthárítást is) mekkora mértékűnek becsüljük, alapvetően meghatározza, milyen és mekkora gazdasági hatásokat prognosztizálunk a bankadóra nézve. Ez a probléma nem csak ex-ante, de ex-post is befolyásolja majd a bankadó hatásairól a jövőben folytatandó vitákat, mivel a banki számvitel összetettsége miatt utólag is csak

nagyon korlátozottan lesz lehetőség arra, hogy az áthárításokat tetten érjük. A bankrendszer számviteli könyvei számos ponton problémát okozhatnak egy hatásvizsgálat során. Különösen igaz ez a jövedelmezőség tekintetében. A magyar bankrendszer integráltsága a nemzetközi pénzügyi rendszerekben azzal a következménnyel is jár, hogy a magyar banki könyvekben nem feltétlenül csak magyar gazdasági tranzakciók tükröződnek, hanem adott esetben a magyar bankok finanszíroznak más országban működő vállalkozásokat. (Erre jó példa lehet, hogy amikor a régió több országában korlátozták a bankok hitelállományának növekedési ütemét – Bulgária, Horvátország –, akkor a régiószerte jelenlévő bankcsoportok anyavállalatokon keresztül, vagy pedig közvetlen külföldi finanszírozással kerültk ki a szabályozási korlátot) A reláció ugyanakkor fordítva is igaz, vagyis nagyobb magyar vállalkozások hitelezése megoldható közvetlenül a magyarországi bankok anyabankjain keresztül is, így többek között a nemzetközi tulajdonlások miatt a számviteli adatok csak részben tükrözik a bankok valós hazai tevékenységét, így jövedelmezőségét is. A tételt ráadásul befolyásolhatják a változó gazdasági környezetben az eszközportfólió kockázatosságának ártértékelésével és számos egyéb tétellel, ami nagyjából azt jelenti, hogy sokkal többet magyaráz egy banki nyereségességi mutatóból a menedzsment szerződésében foglalt ösztönzők vagy a bankok egyéb kommunikációs céljai², mint az hogy ténylegesen milyen hatást gyakorolt a szabályozás a bankokra.

A bankadó hatásai, értékelése

A bankadó hatékonysága

Az adózáselméletekben alapvetően négy tényezőt vizsgálnak egy adó kapcsán: elosztási hatékonyságát, igazságosságát és adminisztrációjának költségét (költséghatékonyság), illetve a kormányzati döntések hatékonyságára gyakorolt hatását (a fiskális illúzióra gyakorolt hatás). Az igazságosság kérdésével fentebb már foglalkoztunk, itt hosszabban a másik három szemponttal foglalkozunk, amelyek tulajdonképpen mind a hatékonyság eltérő értelmezései.

A bankadó egyik előnye annak alacsony adminisztrációs költsége, vagyis annak technikai hatékonysága. Nagyjából belátható 300-400 szereplőtől, jól dokumentált és ellenőrzött adóalap alapján történik a beszedés. E tekintetben az egyik legjobban adminisztrálható és legolcsóbb magyar adónemnek tekinthető.

Az adózás elosztási hatékonysága esetében az az alapvető kérdés, hogy az adó miként befolyásolja a gazdasági szereplők tevékenységét, a gazdaság erőforrásainak leghatékonyabb felhasználására ösztönzi-e? Másképpen torzítja-e a hatékony piaci működést vagy korrigálja-e annak szerkezeti problémáit?

² Feltételezhető, hogy a bankok szeretnék majd a kormányt arról meggyőzni, hogy 2010-ben nem tudták és nem akarták áthárítani az adót. Várhatóan azzal érvelnek majd, hogy már teljesítették a rájuk rótt feladatot, így 2011-ben indokolt a kisebb adómérték alkalmazása. Ha ez a feltételezett motiváció erős lesz, akkor lehet, hogy a valóságnál kisebb lesz a bankok kimutatott profitja 2010-ben (például a kockázati tartalékok megnövelése révén).

Az adó mértékének megállapítása és leosztása nem közgazdasági szempontok alapján került meghatározásra. Az adó előtti pozíciókhoz képest egyes intézmények relatív helyzete jelentősebb jobb lett, míg más, veszteségesebb intézményeknek nemcsak abszolút, hanem relatív pozíciója is romlott. Ugyanakkor, mivel a fizetendő adó mértékét a bank döntései rövid távon nem tudják befolyásolni, így erőforrás-allokációját csak hosszú távon, az adóval és hatásaival kapcsolatos várakozásai befolyásolják. Amint előzőleg jeleztük, az ezzel kapcsolatos bizonytalanságok mértéke lényegesen nagyobb ennek az adónak, mint ha direkt adót vetne ki a kormány, így a hosszú távú (beruházási) döntéseket erősen torzíthatja az adó kiszámíthatatlansága.

Bár a bankadó vitájában ritkán hangzott el, de felmerült, hogy ez az adó olyan gazdasági szabályozó is lehetne, amely nem pusztán a bevétel növelését, hanem a banki működés társadalmi költségeinek csökkentését (finanszírozását) szolgálja, vagyis a bankadó alapvetően Pigou-adó lehet. A banki tevékenységben kétségtelenül lehetnek olyan költségek (elsősorban kockázati költségek) amelyek csökkentése kívánatos lehet egy társadalom számára. Ezek elsősorban a banki tevékenység túlzott kockázatvállalásával lehetnek összefüggésben. Ez az érvelés azonban a magyar bankadó tekintetében nyilvánvalóan nem állja meg a helyét. Ilyen bankrendszer okozta költségek alapvetően a hitelbuborékok időszakában szoktak létrejönni, amikor a hitelengedélyzési gyakorlat fellazul (pl. fedezetek, adósminősítés vagy a kockázatok koncentráltasága szempontjából), a bankadó időzítése azonban éppen egy hitel-összehúzó időszakára esik, amikor többek között ezen hibák korrigálása zajlik és az adó a szükségesnél jobban szűkítheti a hitelkínálatot. Az adóalapját ráadásul éppen hogy nem tevékenység-semlegesnek kellene ez esetben megállapítani, hanem a banki mérleg kockázatos elemeire kellene kivetni.

Ugyancsak a bankadó Pigou-adóként való érvelése ellen szól, hogy a bankrendszerre vonatkozó bázeli szabályozás ugyanezen célt szolgálja, de pénzügyi rendszer működésével lényegesen kompatibilisebb koordinált nemzetközi gyakorlattal.

Függetlenül attól, hogy egyáltalán hiszünk-e a Pigou-adó megvalósíthatóságában, nyilvánvaló, hogy ilyen pozitív hatásokat nem lehet ezen adónál felfedezni, sőt ha a bankadót a Pigou-adó értelmezési keretében vizsgáljuk, akkor inkább káros adónak kell tekintenünk.

A bankadónak a piacszerkezetre kifejtett hatása tekintetében a vitában résztvevő szakértők többsége a koncentráció irányába történő elmozdulásnak adott nagyobb valószínűséget. A bizonytalanság miatti piacfeladás stratégiáját inkább választhatja számos, egyébként is alacsony jövedelmezőségű kisebb bank külföldi tulajdonosa. Ebben a forgatókönyvben a nagyobb szereplők ezen felszabaduló piaci helyek megszerzésével kompenzálhatják magukat az adó okozta költségeikért. Amennyiben feltételezzük, hogy a piaci koncentráció jelenleg is csökkenti a piac hatékonyságát, akkor ez a koncentráció, akár további hatékonyság veszteséget is okozhat. Amennyiben azonban egy nagyobb szereplőt készítenek kivonulásra a bankadó, vagy ha megindul egy jelentős külföldi bankolás az adó hatására, akkor a koncentráltaság csökkenése is elképzelhető.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a szereplők száma és a piac hatékonysága nincs feltétlenül közvetlen pozitív kapcsolatban. Az előzőekben kifejtettek alapján ráadásul az adó nem feltétlenül a hatékonysági szabályozás eszköze.³

A banki adó egyik legerősebb kritikája – szintén az átháríthatóság bizonytalan alapjaiból levezetve – abban rejlik, hogy az adó valójában elrejt a végső megfizetők elől a politikai döntések költségeit, és azt a hamis illúziót adja a választóknak, hogy a döntések hasznaiból részesülnek, ám annak költségeit sikerült másokra hárítani, így kevésbé lesznek érzékenyek a kiadási oldalon tapasztalható pazarlásokra. Ha a bankadó ezt a fiskális illúzióknak is nevezett jelenséget felerősíti, akkor az a politikai döntések hatékonyságát nagyban ronthatja. Ez a kritika a közvetett adókat és a vállalkozásokra kivetett adókat általában eléri. E tekintetben tehát a kritikus pontot az átháríthatóság mértéke, az áthárítás megjelenési helye, valamint átláthatósága jelenti, továbbá az, hogy a bankadó mennyire épül be az adórendszerbe. E kérdések viszont, amint fentebb már megvitattuk, alapvetően attól függenek, a bankadó mennyire lesz egyszeri és egyedi különadó, illetve mennyire hitelesen tudja a kormányzat elkötelezni magát a bankadó egyszerisége mellett.

A bankadó államháztartási hatásai

A bankadó bevezetésével a kormányzat célja a költségvetési mozgástér növelése volt. A költségvetési stabilizáció és mozgástér-növelés tekintetében azonban egyértelműen más megítélés alá esik a 2010-es év és az azt követő évek.

A döntés előtti költségvetési folyamatok ismeretében, ha az IMF idei 3,8 százalékos és a jövő évi 2,8 százalékos hiánycéljait kőbevésettnek tekintjük, akkor a költségvetési megszorítás szükségessége nem volt kétséges, csak annak formája lehetett döntés tárgya. 2010 első felének költségvetési folyamatai – elsősorban a bevételi oldalon – nagyon komoly bevételi elmaradásokat mutattak. Mivel a költségvetési folyamatokat bázisalapon tervezik, ezért a 2010-ben látható hiány 2011-re is jelentős elmaradást vetített elő. A becslések nagyjából 150-300 milliárdos egyensúlyjavítást javasoltak 2010-re. Mivel a költségvetési tartalékok az időarányoshoz képest rosszabbul álltak, ezért a kiadási oldalon ekkora egyensúlyjavítást év közben elérni nagyon nehéz és kockázatos lehet. A bevételi oldalon az év közti költségvetési folyamatok kiigazítására a már létező adónemek megemelésén vagy egy új, egyszeri adó kivetésén keresztül van nagyobb mozgástere egy kormánynak. Mivel hosszú távú céljaiban a kabinet az adószintek csökkentését irányozta elő, ezért egy ideiglenes egyensúlyjavító adóintézkedés gazdaságpolitikai szempontból védhetőbb, mint egy, a hosszú távú célokkal nehezen összeilleszthető általános adókulcsemelés. Érdekes tehát belátni, hogy – kormányzati

³ Meglepő érvelésként az is elhangozhat, hogy ha a bankadó révén az indokolt ÁSZF módosítások elől elhárulnak az akadályok, vagyis a Magatartási Kódex adta korlátozások feloldása révén az áthárítás ténylegesen megtörténhet, akkor lehetővé válhat a banki tevékenység hatékonyságának (árazásának) javítása, vagyis a bankadó pozitívan is hathat a gazdasági erőforrások kihasználására. Ha azonban a magatartási kódex korlátozásait a piacszerkezeti torzulásokból eredő kockázatok gazdasági szabályozásának egyik eszközének tekintjük (második legjobb helyzet), akkor a banki hatékonyság javulása az erőforrások további torzulása felé is mutathat.

szempontból – a bankadó 2010-ben a szükségszerűség a megvalósíthatóság ésszerű kompromisszumát jelentheti. Érdekes azonban arra is felhívni a figyelmet, hogy számos makrogazdasági elemzés még ezzel az adóval együtt sem mindig tekinti lehetségesnek a tervezett költségvetési hiánycél elérését, hisz egyes becslések éppen a bankadótól várt 200 milliárd beszedésének lehetőségét vonják kétségbe. Figyelembe véve ráadásul, hogy a bankadó hatásai a makrogazdasági folyamatokra gyakorolt hatásain keresztül más adóbevételekre negatívan hathat, ezért az áthárítás irányának és sebességének függvényében 2011-ben, de egyes elemzők szerint már 2010-ben is lényegesen kisebb lesz a bankadó nettó hatása az államháztartás egyenlegére.

A költségvetési politika bevételi és kiadási oldalán megvalósítható – a szükségszerű megszorítások melletti – opciók száma 2011-től lényegesen megnő. Ahogy a kormányzat a bankadóval egy időben bejelentett intézkedések között jelentős adórendszeri átalakításokat is tervbe vett, úgy a bankadó 2011-es bevételét már nem csak a mozgástér-növelés eszközeként, hanem a nagy közös kalapba történő befizetésként lehet értelmezni. Innentől kezdve viszont a bankadó költségvetési hatásait csak a már ismert kormányzati tervekkel együttesen lehet mérlegre tenni. Érdekes észrevenni, hogy a részleteiben még nem ismert SZJA csökkentési tervek – bizonyos forgatókönyvek megvalósulása esetében – a bankadóból származó bevételeket lényegesen meghaladó bevételkiesést okozhatnak.

Ha a fentiek ellenére mégis úgy tekintünk 2011-ben az adóra, ami 200 milliárd forintnyi mozgásteret ad, akkor még sűrűbb spekulációk felé tévedünk, hisz a kérdés már az lesz, hogy a bankadó milyen döntésekhez teremtett mozgásteret a kormánynak. A forgatókönyvek tartalma a devizahitelek kimentését szolgáló eszközzel társaságtól a KKV hitelek támogatásán át a hosszú távú reformokhoz szükséges egyszeri tranzíciós költségekig terjednek, ám ezekkel kapcsolatban ma még semmilyen fogódzó nem áll rendelkezésre. A feltételezett kiadási forgatókönyvtől függően a bankadó adta 2011-es mozgástér megítélése is nagyban eltérő lehet a szakértők között.

Mivel a bankadó jövőjéhez hasonlóan a kormányzat 2011-es fiskális tervei sem ismertek, sűrű spekulációk övezik a bankadó szerepét az államháztartás hosszú távú terveiben. Ha a bankadót a 29 pont többi elemével együtt egy egységes államháztartási egyensúlyjavító intézkedésként vizsgáljuk, akkor nyilvánvalóan a csomag nem elégséges az elvárt deficit szint teljesítéséhez. Ugyanakkor a 29 pontos akcióterv egységes gazdasági csomagként való értelmezése kevésbé védhető.

Érdekes ugyanakkor arra is felhívni a figyelmet, hogy a 2011-es hatásokban a spekulációkra való ráutaltság nem a szakértők hozzá nem értéséből, hanem a kormányzati politikából adódik, amely egyelőre nem tette közzé sem a költségvetési politika irányával, sem a témánk szempontjából fontos bankadó részleteivel kapcsolatos terveit.

Attól függően, hogy meddig lebegtetik a 2011-es és 2012-es (és az azutáni) bankadó-terveket (s ez a lebegtetés mennyire stabilizálja vagy destabilizálja a várakozásokat), megvalósulhat egy olyan forgatókönyv is, amelyben a forintárfolyam változása miatt megnövekvő kamatterhek közvetlenül és közvetetten a növekedés-visszafogásának

bevétel csökkentő hatásán és a bedőlő lakáshitelek kezelésének államháztartási kiadási igényén keresztül bőven „el is viheti” a bankadóból tervezett 200 milliárd forintot.

A bankadó makrogazdasági hatása

A bankadó egyik legjelentősebb bírálata annak növekedést visszafogó hatására vonatkozik. A bírálat súlyát erősítette, hogy a veszély mértékét a szakértők makroökonómiai modellekből származó számokkal hitelesítették. Érdekes azonban ezt a kérdést a modellek mögötti feltételezések figyelembe vételével is értelmezni.

A költségvetési egyensúly idei és jövő évi helyreállítása egyaránt beavatkozást igényelt. Akár kiadáscsökkentésben, akár adóemelésben jelentkezik az egyensúlyjavítás, az szükségszerűen mindenképp visszafogja a gazdaságot. A növekedésre gyakorolt hatást tehát nem a költségvetésben vagy a költségvetésre épülő korábbi becslésekre épített állapothoz, hanem más egyensúlyjavító forgatókönyvekhez képest kell értékelni.

A bankadó elleni érv lehet azonban, bármely más adónövelő vagy kiadáscsökkentő intézkedéshez képest, hogy amennyiben áthárítható (vagyis nagyjából úgy működik, mintha a banki hitelezés lenne a bankadó alapja), akkor a hitelpénzrendszer felerősíti annak hatásait, és így prociklikus adóról van szó. A bankadó hatását makromodellekkel becsülő elemzők éppen ezért erős negatív növekedési hatásokat mutattak ki. A kérdés azonban ismét csak az átháríthatóság mértéke. Aki a jellemző 60-70 százalékos becslést nagyon túlzónak tartja és inkább egy 25 százalék körüli idei áthárítást tart reálisnak (például a piacon várhatóan héjaként viselkedő néhány bank miatt), az már joggal érvelhet az alternatív restriktó-forrásokhoz képesti kedvezőbb növekedési hatások mellett, és gondolhatja azt, hogy az adót és az áthárítás mértékét tévesen építették be a modellekbe.

A bankadó legfontosabb makrogazdasági hatása azonban nem is annak közvetlen hatása lehet, hanem az a közvetett hatás, ami – a várakozásokra gyakorolt hatás révén – a forint árfolyam változásában, ezen keresztül az inflációban, a magas állami és magán devizaadósság növekvő kiadásaiban, a nettó exportban jelentkezhet. Az IMF-fel többek között a bankadó hatására is konfliktusba kerülő gazdaságirányítás eddig „kölcsonzott” hitelessége elveszhet, ami a forint árfolyamában és annak tovagyrúzó gazdasági hatásaiban hamar jelentkezhet. Míg a forintárfolyam változásának hatásai jól modellezhetőek, maguk a várakozások, illetve a gazdaságpolitikai beavatkozásnak a várakozásokra gyakorolt hatásai már kevésbé.

A bankadó politikai hatásai

Fentebb a bankadó egyik lehetséges káros hatásaként mutattuk be a fiskális illúzió feltételezett erősítését. Érdekes azonban észrevenni, hogy a bankadó egyik nagy előnye, hogy jelentős társadalmi támogatottsággal bír, ami nem kis részben éppen ebből a fiskális illúzióból származik. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a kormányzat úgy tudott jelentős költségvetési kiigazítást végrehajtani, hogy ahhoz nagy társadalmi támogatottságot is tudott szerezni. Miközben tehát a társadalom közvetve (az áthárítás

révén) vagy közvetlenül (a forint árfolyamcsökkenéséből eredő vagyronvesztés révén) kénytelen megfinanszírozni a költségvetési kiigazítást, a költségvetési egyensúly szükségszerű helyreállításának politikailag lehetséges forgatókönyvei közül ezt mégis jelentős társadalmi támogatottság övezi.

Azáltal, hogy a kormány által alkalmazott bankadó illeszkedik a nemzetközi folyamatokba, megtörténhet, hogy más országok is követik Magyarország példáját. Ebben a forgatókönyvben előfordulhat, hogy a becülteknél nemcsak a bankadó okozta esetleges pénzpiaci versenyhátrányunk lehet kisebb, de hosszú távon ez a magyar gazdaságpolitika hitelességének alapjává is válhat, és a kormány hosszabb távon már nem opportunistának, hanem inkább innovatívnak tűnhet fel.

Javaslatok a kockázatok és mellékhatások kezelésére

Amint fenti érvelésből is kitűnt, a szakértői vita résztvevői abban nagyjából egyet értettek, hogy noha a bankadó 2010-es kivetésének megítéléséhez számos érv felhozható, ám mivel keveset lehet tudni a 2011 utáni tervekről, akár kedvezőtlen forgatókönyvek is előállhatnak. Minél korábban és minél hitelesebben elköteleződik a kormányzat a bankadó egyszerisége, 2012 utáni kivezetése, az adó alkalmazásának egyedisége mellett (vagyis ha a bankadót nem követik más ágazatokra kivetett hasonló adók), továbbá minél hitelesebben be tudja mutatni, hogy az adó adta költségvetési mozgástér-növelés nem öncélú, hanem a gazdaság szereplői számára is hasznos gazdaságpolitika megvalósítását szolgálja, a várakozások annál kedvezőbben fognak alakulni, és az adó annál kevesebb gazdasági és társadalmi költséget okoz majd a gazdaságnak.