

# Vissza az alapokhoz – jó fiskális intézményekhez jó mutatót!\*

Ódor Lajos – P. Kiss Gábor

*Egy megfelelő fiskális keretrendszer olyan módon biztosítja a fiskális fegyelmet, hogy közben elkerüli a prociklikus fiskális politikát. Erre csak akkor van mód, ha olyan számszerű mutatókra épül, amelyek mindkét feladat ellátását biztosítják. Cikkünkben egy decentralizált keretrendszerre teszünk javaslatot, bemutatva azokat a problémákat, amelyekre a jelenlegi európai modell annak ellenére sem ad megfelelő választ, hogy egyre bonyolultabbá és átláthatatlanabbá válik. Robusztus és egyszerű mutatók nélkül pedig veszélybe kerül a szabály kikényszeríthetősége és/vagy a prociklikus fiskális politika elkerülése. A fiskális célok elérését első fokon az országspecifikus nemzeti szabályrendszer biztosítaná a Költségvetési Tanácsok aktív részvételével. A közösségi szinten ebben a modellben nem a nemzeti költségvetések éves aprólékos elemzésével, hanem inkább a keretrendszerhez tartozó sztenderdek betartásával és uniós szintű koordinációval foglalkozna.*

**Journal of Economic Literature (JEL) kódok:** E32, E62, H62, H63

**Kulcsszavak:** fiskális keretrendszer, fiskális mutatók, ciklikus igazítás, költségvetési tanács

## Bevezetés

A monetáris politikával ellentétben, a fiskális politika területén még mindig nagy különbségek mutatkoznak az elmélet és a gyakorlat között. A válság óta ugyan nagy előrelépést lehet tapasztalni, főleg az Európai Unión belül, maga a fiskális keretrendszer azonban az évek folyamán túl bonyolulttá, átláthatatlanná és szinte kikényszeríthetlenné vált. Cikkünkben egy olyan keretrendszerre teszünk javaslatot, amely nemcsak nagyobb összhangban van az elmélettel, de jobban kiaknázza a fiskális szabályok és független fiskális intézmények között rejlő szinergikus lehetőségeket, és hatékonyabb munkamegosztást biztosít a fiskális felelősség közösségi és nemzeti szintje között. Ennek érdekében nem elég a jelenlegi rendszer toldozása-foldozása, vissza kell térni az alapokhoz. Egy keretrendszer ugyanis csak akkor érheti el céljait, ha a jelenleginél sokkal jobb fiskális mutatókon alapul.

\* Jelen cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját Ódor Lajos, a Szlovákia Költségvetési Tanácsának tagja; P. Kiss Gábor, költségvetési kutatások fősztályvezető (MNB).

Cikkünk ezért azokra a módszertani és elméleti problémákra összpontosít, amelyek megoldása elengedhetetlen e mutatók megújítása érdekében.

Egyes elméleti megközelítések szerint az államadósságnak létezik egy országspecifikus pályája, amely optimális lehet. A másik fontos elméleti tanulság az, hogy az adósságot ért sokkok után nem optimális az azonnali korrekció, hanem adósimításra kell törekedni (*Barro, 1979*). Ehhez viszont elengedhetetlen követelmény az, hogy az adósság sokk előtti szintje ne legyen túl magas, és a piaci várakozások a sokk után is jól le legyenek horgonyozva. Ellenkező esetben a kamatfelárak robbanásszerű növekedése könnyen a piaci finanszírozás elvesztéséhez vezethet.

Elméletben a deficitet két részre lehet bontani, egy állandó és egy átmeneti komponensre. Az állandó deficitkomponensnek a gazdaság egyensúlyi állapota melletti nemzeti megtakarítások meghatározásában van jelentősége, míg az átmeneti komponensnek jut az egyensúly körüli stabilizálás funkciója. Az optimális érték az állandó komponensre vonatkozik, hosszabb távon azonban ez változhat: felzárkózó országok esetében indokolt lehet a hiány és adósság magasabb szintje, ami a felzárkózást követően csökkenthető. Az egyensúly körüli stabilizálás kérdését is bonyolítja, hogy a költségvetés automatikus stabilizátorainak működésén túl diszkrecionális döntések is szülehetnek; amíg azonban a gazdasági visszaesés hatását tompító fiskális keresletösztönzés gyakori eszköz, addig a túlfűtött gazdasági aktivitást ritkán fékezi keresletszűkítő intézkedés.

Ez az aszimmetria csak az egyik magyarázata a gyakorlatban megfigyelhető deficithajlannak (*deficit bias*), amelynek számos, országonként eltérő magyarázata lehet (*Calmfors–Wren-Lewis, 2011*). A magyarázatok egy része a motivációkat, más részük az akadályok hiányát emeli ki. Motiváció lehet a közjavak közös (*common pool*) jellege, ami túlzott felhasználásához vezethet. Továbbá a választók heterogenitása miatt vannak inkább adófizető rétegek és vannak inkább kedvezményezett (állami szolgáltatásokban, transzferekben részesülő) csoportok. Mivel nem lehet tudni, hogy egy adócsökkentést vagy egy transzferemelészt végül ki „fizet meg”, ez lehet annak a rövidlátásnak (*myopia*) a hátterében, ami a keresletbővítő fiskális politika irányába ösztönözhet. A transzparencia bizonyos mértékig gátolhatná mindezt, legalábbis a különböző szereplők között fennálló információs aszimmetria csökkenthető lenne, hiszen a valós helyzet könnyen elfedhető optimista költségvetési tervekkel, illetve módszertani trükkökkel. Az igazi gátat az jelentené, ha a választói többség nem tolerálná a magas deficitet; ebben az esetben a transzparencia segíthetne.

A fiskális politika megfelelő működését egy olyan fiskális keretrendszer biztosíthatja, amely középtávon az optimális pályán tartja az egyenleget, de úgy, hogy ne akadályozza az egyensúly körüli stabilizációt, a prociklikus, vagyis gazdasági ingadozást felerősítő fiskális politikát pedig elkerülje. A fiskális keretrendszer elemei a számszerű fiskális szabályok, a költségvetési tanácsok és a költségvetés tervezési, procedurális és elszámolási szabályai. A számszerű szabály csak akkor működik megfelelően és csak akkor kényszeríthető ki, ha pontosan lefedi a fiskális politika hatókörét. Ennek előfeltétele, hogy mutassa ki a fiskális

---

politika valós aktivitását. A következőkben be is mutatjuk, hogy korrekt elszámolási szabályokkal ez megoldható. Másrészt azonban a számszerű szabálynak ki kell szűrnie minden olyan külsődleges tényező hatását, amely a fiskális politikától közvetlenül nem függ. Mint látni fogjuk, módszertanilag e téren is lehet jelentős előrelépés, azonban a GDP potenciális szintjét és növekedési ütemét illető bizonytalanság mindenképpen fennmarad.

A fiskális keretrendszer olyan elköteleződési technikának tekinthető, amelyhez hasonlóan a Yale professzorai hoztak létre az interneten (stickk.com). Állításuk szerint a megfelelő elköteleződési technika 30 százalékkal növeli a személyes célok (pl. fogyókúra, leszokás a dohányzásról stb.) elérésének sikerét. Ennek az elköteleződésnek négy eleme van: a cél, a tét, a bíró és a támogatás. Az első három elem valamilyen formában jelen van a fiskális keretrendszerben is. Ideális esetben ehhez a választói többség nyújtja a támogatást. A fiskális politika kontrolljára a keretrendszeren kívül más megoldások is léteznek, ezeknek az esetében mind a négy elem jelentősen eltérhet.

- Elvben a fiskális politikára fegyelmező hatással lehet a választási rendszer. A tét a parlamenti többség lehet, a választói támogatás azonban kérdéses. Léteznek olyan választók, akik adófizetők, megtakarítók és az államadósság finanszírozói, illetve olyan csoportok, amelyek több állami szolgáltatásban részesednek, mint amennyi adót fizetnek. A gyakorlatban találkozhatunk olyan országokkal, ahol a választók nagyon érzékenyek a felelőtlen fiskális politikára (Svájc, Új-Zéland vagy pl. Németország).
- Az államadósságot finanszírozó befektetőknek is lehet fegyelmező ereje (*market discipline*), ez máshogy működhet belföldi és külföldi befektetők esetében. Utóbbiak gyakran túl későn reagálnak, akkor viszont a hatás drasztikus is lehet (*sudden stop*), így a tét az állam fizetőképességének megőrzése.
- A fizetőképesség megőrzése érdekében átmenetileg a befektetők helyére léphet a Nemzetközi Valutaalap (IMF) hitelprogramja. A tét a hitelprogram fenntartása, a bíró szerepét az IMF tölti be. A program feltételül szabott fiskális intézkedéseket azonban a választók nem feltétlenül támogatják, sőt, gyakran az IMF számlájára írják a népszerűtlen lépéseket (*blame shifting*).
- Az európai integráció során a fiskális fegyelem előírása közösségi szinten jelenik meg. A tét ebben az esetben jogi eljárás (*excessive deficit procedure*) és potenciális pénzbüntetés, a bíró az Európai Bizottság (EB) és az Európai Tanács. A választói támogatás itt sem automatikus, az EU szerepe ezért az IMF pozíciójához hasonlóvá válhat (*blame shifting*).
- A nemzeti szintű keretrendszerek új elemként jelennek meg. A tét sokféle formában jelenhet meg az automatikus korrekciós mechanizmusoktól egészen a Költségvetési Tanács (KT) vétőjogáig, ami megakadályozhatja az éves költségvetési törvény elfogadását. A bíró a KT, feladata nem csupán az ellenőrzés, hanem a transzparencia biztosítása és a választói támogatás elnyerése is.

A cikk további részében két kérdést vizsgálunk részletesebben. Az egyik az, hogy milyen fiskális mutató vagy mutatók szintjén érdemes kijelölni azt a célt, amely mindent tartalmaz a fiskális politika aktivitásából, de semmit sem a külsődleges tényezők hatásából.

E kérdés tárgyalása kétféle módon lehetséges. Vizsgálhattuk volna az egyes problémákat (és megoldásaikat) típusok szerint csoportosítva. Ehelyett a megoldások/megközelítések oldaláról tekintjük át az egész kérdést, hiszen ezzel támasztható alá az a megállapításunk, hogy a megoldást nem módszertani okok akadályozzák, hanem szemléletbeli és intézményi problémák. Ez vezet át ugyanis ahhoz a másik kérdéshez, hogy a cél kijelölése, elérésének biztosítása és ellenőrzése kapcsán milyen szerepet tölthetnek be a független KT-k, illetve milyen munkamegosztás valósulhat meg a közösségi és nemzeti szint között. (A következőkben a KT elnevezés alatt a független fiskális intézményt értjük úgy, ahogyan azt az EU definiálta.<sup>1</sup>)

## 1. Bevezetés a fiskális jelzőszámokhoz

A nemzetközi gyakorlatban számos fiskális mutató létezik, ezek egy részét a következő fejezetekben be is mutatjuk. Ezek különböző céllal készülnek, definíciójuk annak függvényében tér el, hogy mi az a kérdés, aminek a megválaszolására szolgálnak. Amint a bevezetőben említettük, érdemes különbséget tenni a deficit tartós és átmeneti komponensei között. Hasonlóképpen megkülönböztetendő a diszkrecionális fiskális politika és a külsődleges (exogén) tényezők hatása. Leegyszerűsítve a következő illusztratív séma alkalmazható.

1. táblázat A deficit lehetséges felbontása		
	Tartós	Átmeneti
Endogén (diszkrecionális)	strukturális deficit része	kreatív könyvelés
Exogén	strukturális deficit része	ciklikus igazítás, infláció meglepetés hatása, bevételi windfall/shorfall

Az 1. tábla egyszerűnek tűnik, de számos kérdést vet fel.

Első kérdés: a „tartósság” milyen időtávon értelmezhető? A ciklikus igazítás módszere például átmenetinek a gazdasági ciklust tekinti, az így adódó trend a hosszabb időtávon érvényesülő „ingadozást” nem szűri ki. Ennek megfelelően a felzárkózási/hitel ciklusok valamint a demográfiai ingadozás benne marad a tartós komponensben. A megközelítés

1 Független fiskális intézményeknek azokat az – országgyűlési, kormányzati és jegybanki körön kívüli – intézményeket nevezünk, amelyek fiskális előrejelzéssel, elemzéssel, illetve tanácsadással foglalkoznak, Ezen belül a fiskális szabályok teljesülését is vizsgálják, de normaalkotással nem foglalkoznak ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/independent\\_institutions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm)).

---

attól függ, hogy milyen időtávon szeretnénk előretekinteni, illetve a gazdaság egyensúlyi pályáját meghatározni. A kiválasztott időtávon viszont teljesül, hogy a tényleges egyenlegek és az átmeneti hatástól megtisztított (strukturális) egyenlegek átlaga megegyezik.

Második kérdés: mit tekintünk átmeneti intézkedésnek? Itt az egyszeri és egyedi tételek tudatos összekeverésével találkozhatunk, aminek az az alternatívája, hogy az egyenleg szintjén kezeljük a kérdést. Ebben az esetben lényegében csak a visszaforduló (*self-reversing*) intézkedések tekinthetők átmenetinek, vagyis a tényleges egyenlegek és az átmeneti hatástól megtisztított (strukturális) egyenlegek átlaga megegyezik. Esetenként a visszafordulás időtávja nagyon hosszú lehet (erre tipikus példa az állami beruházás kiszervezése PPP-formában, aminek a hatása a törlesztés révén évtizedek alatt fordul vissza). Az ilyen típusú intézkedéseket gyakran kreatív könyvelésnek is nevezik.

A mutatók egyik alaptípusa az állományi (*stock*) mutató, erre példa az államadósság. A másik alaptípus az egyenleg (*flow*) mutató, például a deficit. A harmadik alaptípus az egyenlegváltás, erre példa a fiskális impulzus. Az állományi- és egyenlegmutatók jelentős része olyan statisztikai vagy számviteli elvek alapján meghatározott jelzőszámokból áll, amelyek elvben egymással konzisztensek, valamint időben és országok között összehasonlíthatók. Az analitikus vagy elemzési mutatók – ilyenek például az egyenlegváltás-mutatók – kevésbé sztenderdizáltak, több *ad hoc* elemet tartalmaznak. A tapasztalatok szerint ez a rugalmasság hozzájárulhat ahhoz, hogy pontosabb képet adjanak a fiskális helyzetről, mint a statisztikai jelzőszámok. A következőkben az IMF és az EU tapasztalatai alapján tekintjük át a jellemző módszertani problémákat. Ezt követően javaslatot teszünk a célul kitűzhető fiskális mutatóra és az eléréséhez szükséges eszközre is.

## 2. Fiskális mutatók az IMF gyakorlatában

Az IMF az államok széles körére vonatkozóan készít rendszeres elemzéseket, ennek érdekében fiskális statisztikákat gyűjt és saját módszertanú mutatókat számol, opcionálisan felhasználva az OECD és az Európai Központi Bank (EKB) módszertani újításait is. A finanszírozási nehézségek, válság miatt hitelprogramban résztvevő tagállamok esetében az IMF a fiskális mutatókat részletesebben monitorozza, a célok kijelölése és ellenőrzése során figyelembe veszi az országspecifikus tényezők hatását. Az államok széles köre és az egyes országokra vonatkozó részletes információk felhasználása miatt tanulságos áttekinteni az IMF által használt fontosabb fiskális mutatókat.

## 2.1. A fizetőképesség mutatói – az egyenlegmutatók állományi megközelítése

Az IMF számára – az adósság finanszírozóihoz hasonlóan – kiemelt mutató az államadósság. Ennek alapján korábbi statisztikai módszertana (GFS86) a nettó (betétekkel csökkentett) államadósságra és annak – átértékelődés nélküli – változására, a GFS-hiányra összpontosított. Ebben az egyszerű, de konzisztens rendszerben finanszírozási műveletnek csak az minősült, ami kizárólag az államadósságot és betéteket érintette (hitelfelvétel, állampapír-kibocsátás és -törlesztés), minden más tétel a finanszírozási igény (deficit) kategóriájába került. Így például az állami kölcsönnyújtás kiadásnak, a privatizáció pedig bevételnek számított. Minden tételt pénzforgalmi szemléletben számoltak el, így a nettó államadósság változása – az átértékelődés kivételével – teljes mértékben konzisztens volt a GFS-deficit alakulásával.<sup>2</sup> Ez azért logikus megközelítés, mert a finanszírozási problémák éppen akkor jelentkeztek, ha a piac hirtelen abbahagyta az adósság finanszírozását. További erős kapocs az adósság és a hiány között, hogy az adósság alakulásának automatikus hatása van a kamatkiadásokra. 2001-ben az IMF áttért a nemzeti számlák statisztikáira (GFS2001), erről a következő fejezetben részletesebben lesz szó.

A gyakorlatban a statisztikai mutatók számos olyan hiányosságát azonosították, amely az adatok elérhetősége vagy módszertani problémák miatt nem volt megoldható. Ezeket részben a nemzetközi összehasonlítások egységesített módszertana (pl. ciklus hatásának kiszűrése), részben az IMF-hitelprogramokban részt vevő országok esetében ad hoc módon megállapított elemzési mutatók oldották meg annak a függvényében, hogy hol milyen típusú torzítást azonosítottak. A hitelprogramok szempontjából a rövid távú torzító hatás kiszűrése volt lényeges, a hosszabb távú torzításokkal nem foglalkoztak.

Egyrészt a hiányra és adósságra gyűjtött statisztika csak egy szűkebb, többnyire jogi alapon meghatározott költségvetési körre vonatkozott, így az állami vállalatok kimaradtak ebből. A tapasztalatok szerint azonban a teljes finanszírozási igényt a közszektor egyenlegmutatója fedi le (*Public Sector Borrowing Requirement – PSBR*). Az a tény, hogy a gyűjtött adatok nem teljes körűek, a mutatók átmeneti kozmetikázására ad módot (kreatív könyvelés), hiszen a kvázi-fiskális tevékenységek rejtve maradnak a GFS86- és GFS2001-hiányban és adósságban; majd – jóval később, amikor az állami vállalat adósságát rendezi a költségvetés – egy összegben jelennek meg (*Stella*, 1993). A kreatív könyvelés meghatározását az OECD kifejezetten az állományokhoz köti: eszerint kreatív könyvelés az olyan művelet, amely a statisztikai deficitet olyan módon javítja, hogy közben az állam nettó vagyonát nem érinti (*Koen–Van den Noord*, 2005). Ezt a definíciót használja elemzéseinél például az szlovák KT is.

<sup>2</sup> Nem jelentkezett az úgynevezett stock-flow adjustment, ami az állományi és áramlási mutatók másutt létező deficiós különbségéből ered.

Másrészt a statisztika azért is torzít, mert abban a hazai és külföldi fizetőeszközben denominált adósság terhei eltérően, össze nem hasonlítható módon jelennek meg. A hazai fizetőeszközben denominált adósság kamatterhe a reálkamat mellett az inflációs kompenzációt is tartalmazza, de az adósságot nem érinti az árfolyam hatása. A külföldi fizetőeszközben denominált adósság ezzel szemben inflációs kompenzációt nem tartalmaz, az adósságot azonban érinti az átértékelődés. Az összehasonlíthatóság érdekében alternatív mutatóként határozták meg az operacionális deficitet, amely kiszűri a hazai fizetőeszközben denominált adósság kamatában foglalt inflációs kompenzációt (*Tanzi et al., 1993*).<sup>3</sup> Másik oldalról azonban a latin-amerikai tapasztalatok arra is felhívják a figyelmet, hogy a költségvetés reálértelemben vett fizetőképességét az infláció, átértékelődés és cserearány-változások is befolyásolhatják (*Blejer–Cheasty, 1993*).

További probléma, hogy az adósságstatisztika abból a szempontból is egyoldalú képet mutat, hogy figyelmen kívül hagyja a nem adósságjellegű pénzügyi tartozások és követelések állományát. Az adósságállomány „optimális” szintje nem határozható meg anélkül, hogy ezt figyelembe ne vennénk. Ennek kapcsán azonban értékelési nehézségekre szoktak hivatkozni, hiszen ezek – a tőzsdei részvények kivételével – nem piacképesek. Egy-egy állami vállalat értéke olyankor derül ki, amikor eladják, vagyis privatizációs bevétel keletkezik; és ez nem független attól sem, hogy a vállalat szolgáltatásainak árait milyen módon szabályozza az állam. Az állam által nyújtott hitelek és garanciák értéke szintén nem állapítható meg, a GFS86 praktikusán mindkettőt nullának tekintette (*Wattleworth, 1993*). Ebből adódóan a hitelnyújtás adósságot és hiányt növelő tétel volt, a garancia ezzel szemben csak a beváltásokor jelentkezett. Jobban mérhető kategória az állam szállítói tartozásának állománya, ez mégis kimaradt az adósságstatisztikából, így a késedelmes fizetéssel mind az adósság, mind a pénzforgalmi deficit kozmetikázhatóvá vált (*Diamond–Schiller, 1993*).

Hosszabb távon jelentkező probléma, hogy sem az adósságstatisztika, sem a pénzforgalmi vagy eredményszemléletű deficit nem kezeli az állami állóeszközök állományának és értékcsökkenésének kérdését. Az állam nem pénzügyi (vagyis reál) eszközállományának értékelése nagyon nehéz, hiszen az nem piacképes, vagyis az állami állóeszközöknek nincsen másodpiacuk és piaci értékük.<sup>4</sup> Ennek hiányában működési élettartalmuk becslése és különböző értékcsökkenés-számítási módszertanok (pl. az elhasználódás lineáris vagy mértani ütemezése) alapján lehet meghatározni állományukat (*Boskin et al., 1987*). Itt azonban bizonytalan, hogy melyik módszer közelíti pontosabban a tényleges gazdasági elhasználódás mértékét, továbbá a valódi működési élettartamot. Mindez nem elhanyagolható probléma, hiszen az adósságállomány optimális értéke nem függetleníthető kérdés az állami állóeszközök optimális vagy kívánatos szintjétől. Itt az a deficit szintjén jelentkező torzítás, hogy a finanszírozási igény statisztikai mutatóiban a beruházási kiadás (GFS86,

3 A Világbank szakértői (*Rocha–Saldanha, 1992*) eggyel továbblépve, a kormányzati szektor és a jegybank konszolidált mérlegéből számoltak operacionális deficitet, ami azért fontos korrekció, mert figyelembe veszi a külföldi fizetőeszközben denominált követeléseket is (devizatartalék).

4 Természetesen lehetnek országspecifikus eltérések, de gyakori példa, hogy az úthálózat nem forgalomképes, így egy PPP-formában megépült út csődjé során csak az állam jöhet szóba vásárlóként.

pénzforgalom) vagy az állóeszköz létrehozása (GFS2001, eredményszemlélet) szerepel, míg a teljes eredményszemléletben (*full accrual*) az állóeszközök elhasználódása jelenik meg. Igaz, hogy ezt nem feltétlenül kell pótolnia a beruházási kiadásnak, mert lehet, hogy az aktuális állóeszköz-állomány magasabb a kívánatos szintnél, azonban semmiféle formális kapcsolat nincs a két összeg között. Így a költségvetés a deficitet és adósságot oly módon is csökkentheti, hogy a beruházási kiadások elhalasztásával az állóeszköz-állományt leépíti, még olyan esetben is, ha indokolt volna szintjének fenntartása vagy éppen növelése (Stella, 1993).

E problémákon kívül hosszabb távon az adóbevételek és -kiadások előrevetítése is szükségessé válhat, különösen akkor, ha a népesség a demográfiai folyamatok miatt változik. Így például az öregedés hatása megjelenhet, ha az adók és kiadások nettó jelenértékére becslést készítünk (Butler, 1993). Az elméleti előnyök ellenére a módszer gyakorlati alkalmazását számos módszertani probléma akadályozza. Vitatható például, hogy milyen időtávon vetítendő előre a bevétel és kiadás. Kérdéses az is, hogy reálisan hogyan vehetjük figyelembe azokat a kiadások növekedését visszafogó paramétereket (pl. nyugdíjindexálás, jogosultságok korlátozása), amelyek következtében a deficit és adósság javulhat, egyes kiadások reálértéke azonban fokozatosan elmaradhat a gazdasági teljesítménytől, és ennek az elmaradásnak az egyének szintjén jelentkező szórása is jelentős lehet.

## 2.2. A fizetőképesség mutatói – a ciklus és egyszeri intézkedések hatásának kiszűrése

Az előbbiekben azzal foglalkoztunk, hogy az aktuálisan megfigyelt deficitet hogyan érdemes az állományok oldaláról megközelítve korrigálni annak érdekében, hogy a deficit „tartósbabb” (*underlying*) komponense megragadható legyen. Ebben a részben azzal a módszerrel foglalkozunk, amelyik a gazdasági ciklus költségvetési egyenlegre gyakorolt hatását szűri ki. Az úgynevezett strukturális deficitet olyan módon kapjuk meg, hogy a ciklikusan igazított egyenleget tovább korrigálják az egyszeri intézkedések hatásával. Ezzel a mutatóval a fiskális politika középtávú orientációja ragadható meg, ami az adósság visszafizetésének képessége szempontjából is számít. E mutató kapcsán megjegyzendő, hogy az állományok konzisztens korrekciója elmarad, ezért tárgyaltuk az állományi megközelítést különválasztva.

A ciklikus igazítás újabb IMF módszere országspecifikus módon többféle lehetőséget alkalmaz (Bornhorst et al., 2011). A kiindulópont a kibocsátási rés becslése. Ezután kétféle módszer választható, az összevont (*aggregated*) és a különválasztott (*disaggregated*) megközelítés. Az előbbi az összevont bevételt megszorozza a kibocsátási réssel és egy becsült rugalmassággal, és az összevont kiadással is ugyanezt teszi. Az ilyen módon számított ciklikus bevételi és kiadási komponens összeadódik. Ez csak akkor jó közelítés, ha



az összevont bevételen és kiadáson belül az egyedi tételek aránya állandó, és időben az egyedi tételek rugalmassága sem változik.

A különválasztott (OECD) megközelítés ezzel szemben egyedi bevételekből és kiadásokból indul ki, és ezek rugalmasságát kétfelé bontja egyrészt az adóalap és kibocsátási rés, másrészt az adó és adóalap között (a kiadási oldalon a munkanélküliségi kiadással teszi ugyanezt). A rugalmasságokat becsléssel, feltételezéssel vagy adószabályból deriválva határozzák meg. A kézikönyv lehetőséget biztosít arra, hogy amennyiben szükséges, figyelembe lehessen venni a kibocsátási rés összetételének hatását (az EKB dezaggregált módszerre hivatkozva (l. *Bouthevillain et al.*, 2001), hiszen az egyes adóalapok „réseinek” alakulása időben eltérhet a kibocsátási rés alakulásától.

A ciklikus igazítást országspecifikus módon, a gazdasági cikluson kívüli tényezőkkel is egészíthetik, de ez kevésbé formalizált, több szakértői döntést igénylő módon történik (Bornhorst et al., 2011). A lényeg az, hogy transzparens módon végezzék a szükségesnek ítélt korrekciókat. Az eszköz- és nyersanyagárak, cserearányok hatását illetően is alkalmazható az összevont (*aggregated*) és a különválasztott (*disaggregated*) megközelítés. Utóbbi esetben a ciklikus igazítás különválasztott módszerét lehet az eszközárrel (*asset price gap*) kiegészíteni. A statisztikai idősorok szűrése (pl. HP-filter) mellett a fogyasztási és felhasználási ciklus (*absorption gap*) esetén közgazdasági modellekre érdemes támaszkodni, és érzékenységvizsgálatokkal egészítendő ki.

További inherens probléma, hogy a végpont bizonytalansága okán az új GDP-adatok miatt revidelődhetnek a potenciális GDP-re – mint meg nem figyelhető változóra – vonatkozó becslések is (*Orphanides–Van Norden*, 2002). Az IMF legújabb tanulmánya erre olyan megoldást javasol, hogy a rövid távú GDP-adatok és a hosszú távú potenciális kibocsátás között a múltban megfigyelhető kapcsolat figyelembevételével próbálják csökkenteni a potenciális GDP becslési hibáját (*Tereanu et al.*, 2014).

Mindezek a korrekciók pontosabb képet adhatnak az exogén tényezők átmeneti hatásáról, de változatlanul fennmarad az a folyamatos bizonytalanság, amely a főbb adóalapok potenciális szintjének és az árak trendjének becsléséből ered, és gyakori revíziókhöz vezethet. További probléma, hogy az exogén tényezők közül kimaradt a kamatok ingadozásának szűrése.<sup>5</sup>

Az átmeneti és egyszeri fiskális intézkedések kiszűrésénél definíció helyett szempontokat ad az IMF (Bornhorst et al., 2011). Megjegyzik, hogy általában jelentős, meg nem ismétlődő tételekről van szó, amelyek gyakran tőkekiadások vagy tőkebevételek. Mivel gyakran egyedi mérlegelésen alapulnak, transzparens módon az igazított és igazítatlan adatot egyaránt be

5 Az exogén sokkoknak a fiskális sebezhetőség formájában megjelenő hatását ettől függetlenül próbálták számszerűsíteni, ideértve a bevételek és kiadások ingadozását (szórását) és az infláció mértékét. A sebezhetőség a kamatok mellett szoros összefüggésben van a kormányzat tartozás-követelés mérlegével és a fennálló adósság átlagos futamidejével is. Szélesebb értelemben ide tartozik a jegybank devizatartaléka és a nemzetközi pénzpiacokhoz való hozzáférés mértéke is (Ize, 1993).

kell mutatni. Az óvatosság elve alapján, határesetet jelentő tételek esetén inkább ne korrigáljanak. Az adócsökkentés és kiadásnövelés ismétlődhet, itt nem a kommunikált szándék a meghatározó. Egyszerinek tekinthető viszont a csak egyetlen évet érintő fiskális művelet.

### 3. Fiskális mutatók az EU gyakorlatában

A gazdasági és monetáris unióban (GMU) a fiskális politika a tagállamok hatáskörében marad. Ennek a sikeres működése megköveteli egy olyan megelőző-fegyelmező szabályrendszer alkalmazását, amely biztosítja, hogy a tagállamok fiskális politikája fenntartható legyen, és elkerülje a gazdasági ingadozást erősítő (prociklikus) működést. Ennek érdekében 1999. január 1-jén hatályba lépett a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP), amelynek a hatálya jelentős részben a GMU-ban részt nem vevő EU-tagállamokra is kiterjed. Az Eurostat által összegyűjtött és ellenőrzött hiány- és adósságstatisztika mellett a Bizottság a strukturális deficitre vonatkozóan saját módszertant alkalmaz. A számszerű szabályok miatt e mutatóknak jogkövetkezményei vannak; a tapasztalatok szerint minden igyekezet ellenére fennmaradt a kreatív könyvelés gyakorlata.

A szabályrendszer szempontjából kiemelt fontosságú volt, hogy az országok közötti összehasonlíthatóság megvalósuljon, de a működés problémáihoz hozzájárult, hogy a megkerülhető módszertan miatt az összehasonlíthatóság minden szándék ellenére csak formális maradt. A fiskális politika felelősségét azonban nem csupán a kreatív könyvelés miatt nem lehetett megállapítani, hanem az exogén hatások (pl. gazdasági ciklus) kiszűrésének problémái is akadályozták ezt; a GDP potenciális szintjének, növekedési ütemének becslésével kapcsolatos bizonytalanság folyamatosan fennmaradt.

A kreatív könyvelés és az exogén tényezők váratlan negatív hatásai hozzájárultak a szabályrendszer működési problémáihoz. Ezek miatt két lépcsőben jelentős módosításokra került sor, először 2005-ben, majd 2010-ben. A változások kisebb mértékben érintették a keretrendszer alapját jelentő fiskális mutatókat, nagyobb részt újabb és újabb szabályokkal próbáltak megoldást találni. Más szóval, a fiskális architektúrát az alapok erősítése helyett a felépítmény aládúcolásával igyekeztek megmenteni. A következőkben az alapok szerepét betöltő fiskális mutatókra összpontosítjuk figyelmünket.

### 3.1. Az alapstatisztikák – a maastrichti adósság és hiány mutató

A Nemzeti Számlák Rendszere (SNA93, ESA95, SNA2008, ESA2010) a pénzügyi tartozások és követelések teljes körét számításba veszi. Ezzel konzisztens módon, finanszírozási oldalról úgy definiálja a deficitet, hogy az egyenlő a pénzügyi tartozások és követelések állományának – átértékelődés nélküli – változásával. Így a privatizációs bevételek és állami részesedésszerzések is finanszírozási tételek, nem részei a hiánynak.

A hiánymutatót átvette az EU keretrendszere is, az adósságra vonatkozó maastrichti kritérium ugyanakkor a bruttó államadósság lett. E két mutató módszertanilag egymással nem konzisztens. A bruttó adósságmutató még a finanszírozásba egyszerűen bevonható betétekkel sem nettósított, eltérően az IMF régebbi statisztikájának (GFS86) szemléletétől. Pedig az egyenleggel konzisztens módon vizsgálhatták volna a nem adósság jellegű pénzügyi tartozások és követelések állományát is. Praktikusban azonban ezek az állományok likviditási válságot nem okozhatnak, közeli kapcsolatban sincsenek a deficittel (legfeljebb bizonytalan osztalékbevétel eredményezhetnek), ráadásul jelentős részüknek nincsen piaca, így piaci értékelése sincs. Ennek megfelelően mind szintjük, mind változásuk (átértékelődésük) nagyon bizonytalan, nem mérhető megfelelően. Mivel a hiány és a bruttó adósság átértékelődés nélküli változása egymással nem konzisztens, megjelenik az úgynevezett DDA (*deficit-debt adjustment*) kategória, amely a betétfelhasználástól az EU-transzferek és adóbevételek pénzforgalmi és eredményszemléletű értékének különbségéig sokféle tényező hatását tartalmazza.

További sajátossága a hiánymutatónak, hogy törekszik az eredményszemléletre, de – a teljes eredményszemlélettel ellentétben – az állami állóeszközök értékcsökkenése helyett azok felhalmozását számolja el kiadásként. Ez is logikus, hiszen az értékcsökkenés korábbi beruházáshoz és emiatti eladósodáshoz kapcsolható, szemben az aktuális beruházással, amelynek a finanszírozási igényen keresztül hatása van az adósság változására. Ez pedig, amint láttuk, piaci szempontból kitüntetett mutató. Ráadásul az értékcsökkenés elszámolásával konzisztens módon – a pénzügyi eszközökön túlmenően – a reáleszközök állományát is figyelembe kellene venni. Itt hasonló értékelési probléma van, hiszen a legtöbb állami állóeszköznek nincsen piaca és piaci ára, valamint az sem állapítható meg, hogy ténylegesen mekkora lehet az értékcsökkenése.

A statisztikai módszertan folyamatosan megújul: a kormányzati hiány és adósság kézikönyve 2000 elején 141 oldalas volt, a hetedik kiadás 2014-ben már 431 oldal terjedelmű. Az előírásokat megkerülő, kreatív könyvelési megoldásokat az államok gyakran a privát szektorból „importálják”, a hosszú bürokratikus eljárások miatt a módszertan javítása gyakran lassú és időnként ellentmondásos. Volt arra példa, hogy maguk a tagállamok leplezték le a számok kozmetikázását, hiszen egy ponton azok hatása visszafordul, és megjelenik a hiányban és adósságban („csontvázak a szekrényben”). Az aktuális számok javítása érdekében ilyenkor a múlt korrekciója áll az államok érdekében, a statisztika azonban nem minden esetben engedi a visszamenőleges korrekciók alkalmazását. Ez ugyan a taktikázás ellen hathat, az

időbeni és országok közötti összehasonlíthatóság viszont sérül. Születtek vitatható döntések is, például egyes tőkebevételek (pl. koncessziók után) nem teríthetők szét időben (amint azt egyes számviteli és statisztikai szakértők javasolták), hanem egy összegben kell elszámolni. Nem született komoly előrelépés a kormányzati szektor meghatározásában sem, számos kvázi-fiskális tevékenységet állami vállalatok végeznek. A kreatív könyvelés újjátásaként kvázi-fiskális tevékenységet magánvállalatok is folytatnak, erre a magántőke bevonásával végzett állami (PPP) beruházások túlzottan megengedő szabályozása nyújt lehetőséget.

### 3.2. A középtávú cél megállapítása, valamint a ciklus és egyszeri intézkedések hatásának kiszűrése

A 3%-os maastrichti egyenleg és 60%-os adósságkritérium mellett már 1999-ben szerepet kapott a strukturális egyenleg és a középtávú cél (MTO). A látványosan szaporodó kreatív könyvelési műveletek (Koen–Van den Noord, 2005) – második védővonalként – kiszűrhetők lennének a strukturális deficit szintjén, a valóságban azonban ez gyakran féloldalasan valósul meg: amíg az állami vállalatok adósságrendezése kikerül a strukturális deficitből, addig a kvázi-fiskális tevékenység korábbi hatása rejtve marad, pedig önmagától visszaforduló (*self-reversing*) intézkedésről van szó.

A strukturális deficitből az átmeneti intézkedések hatását az egyes tagállamok és a Bizottság közös értékelése alapján egyenként szűrik ki, azonban néhány praktikus szempontot rögzítettek (Larch–Turrini, 2009). Az egyik szempont a mérték: csak a GDP 0,1 százalékát meghaladó hatású intézkedés szűrhető ki. A másik az időtáv: az intézkedés csak egy vagy legfeljebb pár évet érinthet. A harmadik pedig az, hogy a tőketételekre kell koncentrálni, a folyó tételek kevésbé jellemzőek. Végül óvatosságból a szűrésből ki kell hagyni a deficitnövelő tételeket, ellenkező esetben azokat a tagállamok „átmenetinek” minősítenék. Megállapítható, hogy ezek a szempontok a visszaforduló intézkedések kiszűrésére nem alkalmasak, ahhoz világos elvekre lenne szükség. Ezen kritériumok inkább a tagállamokat kívánták fegyelmezni, de legjobb esetben is csak részsikert értek el; a kvázi-fiskális tevékenységeket nem kezeli megfelelően a módszertan, pedig a tapasztalatok szerint azok hatása csak átmenetileg „szervezhető ki”.

Az átmeneti intézkedések kiszűrését felemás megoldásnak értékelhetjük, ezzel szemben a ciklikus igazítás módszertana a megfigyelt problémák és elméleti megoldások keresése ellenére sem haladt előre. A Stabilitási és Növekedési Paktum 2002. július 12-én hivatalosan elfogadott módszere változatlan maradt a termelési függvény alapú kibocsátási rés megközelítése (Denis–Mc Morrow–Roeger, 2002). Ennek elemei:

– Cobb–Douglas termelési függvény,<sup>6</sup>

6 A módszertani problémákról és azok fiskális politikai következményeiről lásd: Godin – Kinsella, 2013.

- többváltozós Kalman-szűrővel becsült NAIRU,
- korábban HP-szűrővel, jelenleg Kalman-szűrővel becsült, potenciális kibocsátáshoz tartozó TFP (*total factor productivity*).

A módszer szerint a költségvetési érzékenység kiszámításához aggregálni kell az egyes költségvetési tételek rugalmasságát. Ez utóbbi rugalmasságok becslése az OECD által kidolgozott és a kibocsátásírás-munkacsoport (OGWG) által elfogadott módszer alapján történik.

Mivel ennek a strukturális deficitnek is van jogkövetkezménye, ezért a ciklikus igazítás módszertani stabilitása fontosabbnak bizonyult, mint a menet közben felismert problémák kezelése. A következőkben a Bizottság által azonosított problémákat és azok megoldási javaslatait mutatjuk be.

Amint láttuk, a módszer első pillére a kibocsátási rés becslése. Ebben az esetben megfigyelhető jelenség volt az, hogy utólag a potenciális GDP becslése túl optimistának bizonyult (*Larch–Salto, 2005*). A kilencvenes évek végén a legtöbb tagállamban magas növekedési ütem jelentkezett, amit azonban nem lett volna szabad meghosszabbítani, hiszen az részben a dotcom-buborékkal függött össze. Az alapvető probléma, hogy valós időben hogyan oldható meg a trend és ciklus elválasztása. A téves becslés ahhoz vezetett, hogy számos országban 1994 és 2006 között az előzetesen anticiklikusnak szánt fiskális politika a növekedés későbbi revíziói után utólag gyakran prociklikusnak bizonyult (*Forni–Momigliano, 2004; Címadomo, 2008*). A 2007–2012-es válság – részben a lakáspiaci buborékkal összefüggésben – újra a GDP és a potenciális kibocsátás jelentősebb, lefelé történő revíziójához vezetett. A kibocsátási rés becslését illetően a módszertan változatlan maradt, így a jövőben bekövetkezhet még hasonló jelenség.

A módszer másik pillére – és Larch és Salto szavaival élve, második Achilles-sarka – a rögzített aggregált költségvetési érzékenység. A Bizottság már 2000-ben megállapította, hogy a GDP és az adóalapok közötti rugalmasságot alapvetően meghatározza a gazdaságot ért sokk jellege, és erre becslést is készítettek (European Commission, 2000). A kilencvenes évek végén ugyanis számos országban megfigyelhető volt a gazdasági növekedés „adóban gazdag” (*tax-rich*) szerkezete, vagyis a magánfogyasztás meghatározó szerepe.

- A Bizottság 2008-ban (European Commission, 2008) alternatívaként alkalmazta az EKB dezaggregált módszerét (Bouthevillain et al., 2001), amely figyelembe veszi a fenti összetételhatást. Ez négy bevételi kategóriát különböztet meg, ezeket a megfelelő adóalapokhoz kötik: a bérekhez, a fogyasztáshoz és a működési többletkez. A ciklikus komponens az adók rögzített rugalmasságaival és az adóalapok HP-szűrővel becsült trendjétől való eltéréseivel határozzák meg. A Bizottság ezzel kapcsolatban azt a kritikát fogalmazta meg, hogy nincsen elméleti alapja a kibocsátási réssel összhangban levő fogyasztás- és béraránynak. A HP-szűrő azonban, mint minden mozgátlagoláson alapuló módszer, a végpontproblémával terhelt. Ezt a DG ECFIN olyan módon próbálta megoldani, hogy az aktuális növekedési adatokat többféle módszerrel meghosszabbította, és a legjobban

illeszkedő idősoros megközelítést választották ki. Ennek ellenére az alapvető módszertan továbbra sem változott, bár ezt jelenleg tájékoztatásul kiegészítik egy olyan HP-szűrőn alapuló módszer eredményeivel, ami az EKB-módszerrel ellentétben csak a GDP-t bontja trendre és ciklusra.

- További probléma, hogy az adóalapok összetételét is figyelembe vevő EKB-módszer segítségével sem szűrhető ki minden exogén hatás. Amennyiben az adók változásából a diszkrécionális intézkedések és az EKB-módszerrel becsült ciklikus komponens változását egyaránt kiszűrjük, marad egy meg nem magyarázott, volatilis (*windfall/shortfall*) komponens (Morris et al., 2009). Németországban, Spanyolországban, Franciaországban, Olaszországban és Hollandiában a profitadók bizonyultak volatilisnak; ennek egyik oka az átértékelődésből származó nyereség, illetve a veszteségleírások alakulása.<sup>7</sup> Írországban és Spanyolországban a lakáspiaci buborék az indirekt adók változékonyságát eredményezte, hiszen az EKB által a ciklikus igazításnál figyelembe vett lakossági fogyasztásnál volatilisabb volt. Ennek megoldására kétféle javaslat született, a gyakorlatban azonban egyiket sem alkalmazták. Az egyik az inflációs „osztalék” hatásának kiszűrése, amely hozzájárulhatott az adóbevételek várttól eltérő alakulásához (Buti–Van den Noord, 2003). Ezt úgy határozták meg, mint a hivatalos inflációs előrejelzés és a normális kapacitáskihasználtsággal összhangban levő inflációs ráta különbségét. Ez azonban a lakáspiaci buborék hatását nem szűrte volna ki, továbbá a meglepetés infláció miatti hatást sem kezelte volna. A másik javaslat ezzel szemben éppen a felhasználási ciklus korrekcióját vetette fel (Lendvai et al., 2011). Itt a felhasználási rés definíciója némileg önkényes, de elvben a potenciális felhasználást úgy fogja fel, mint olyan mutatót, amely összhangban van a potenciális kibocsátással és a fundamentumokkal konzisztens külső pozícióval (fizetési mérleggel). Hátránya ennek a megközelítésnek, hogy nem egy trendtől, hanem egy normatív értéktől való eltérésként határozza meg a felhasználási részt, így adott ország esetében az ingadozás átlaga nem nulla. A normatív érték ráadásul időben változó és országspecifikus (Langenus, 2013).

Annak ellenére, hogy a fentiek alapján a keretrendszer egyik Achilles-sarkának tekintették a ciklikus igazítást, a módszertanon nem változtattak. A mutatók javítása helyett inkább a szabályokat módosították:

- Az SNP 2005. évi változtatása során lazították a szabályok betartásának mentesítő záradékát. Az addigi meghatározás szerint a súlyos gazdasági visszaesés definíciója a legalább kétszázalékos GDP-csökkenés, vagy mérlegelés alapján a visszaesés váratlansága, illetve a múltbeli trendekhez képest jelentkező kumulált vesztesége volt. Az új szabályozás egyrészt már minimális GDP-csökkenést is mentesítő feltételnek minősített, illetve nagyobb mozgásteret engedett a Bizottság és a Tanács mérlegelésének egy hosszabb ideig megfigyelhető, alacsony növekedési ütem esetén. A Bizottság 2014 tavaszán új mentesítő feltételt is javasolt.

<sup>7</sup> Mindez 1999–2000-ben és 2004–2007-ben extra adóbevételt (*windfall*), 2004–2007-ben pedig extra adókieését okozott (*shortfall*).

- 
- Az SNP 1997-ben úgy határozta meg a középtávú célt (MTO), hogy az az egyenleghez közeli pozíció vagy többlet lehet. Ezt az SNP 2005. évi változtatása országspecifikussá tette. Ennek kapcsán arra törekedtek, hogy 1) a 3%-os deficitkorláthoz elegendő biztonsági sávot tegyen lehetővé, 2) a fenntarthatóság gyorsabb elérését biztosítsa, 3) költségvetési mozgásteret biztosítson, különösen a beruházások esetében. Ennek érdekében figyelembe vették az egyes tagállamok eltérő potenciális növekedését, eladósodottságát és a demográfia hosszabb távon jelentkező fiskális hatásait. A strukturális reformok rövid távú fiskális költségeit csak a tőkefedezeti nyugdíjrendszerre való áttérés esetén és 5 évig csökkenő mértékben lehetett figyelembe venni a túlzottdeficit-eljárás értékelése során. A *Fiscal Compact* – a közösségi szabályozás helyett államközi szerződés formájában – szigorított ezen. Eszerint a középtávú célkitűzés maximum a GDP 1 százalékát elérő deficitet engedhet, de csak azon államok esetében, ahol az államadósság jelentősen 60% alatt van, és a hosszú távú fiskális fenntarthatóság jól biztosított.
  - Az MTO elérése érdekében évente legalább a GDP 0,5%-ával kell javítani a strukturális egyenleget. Amint láttuk, ennek a kiszámítása a fenti módszertani problémák miatt utólag gyakran minősül torzítottnak, ráadásul az adósság csökkenő pályája sem teljesült (az adósság módszertani problémáiról is tettünk már említést<sup>8</sup>). Az adósság csökkentéséhez és az MTO eléréséhez vezető pályát a túlzottdeficit eljárás alól kikerülő országok esetében egy átmeneti időszakra is meghatározták. 2012-től az úgynevezett MLSA-követelmény írja elő ezt olyan módon, hogy az éves lineáris strukturális kiigazítás nem térhet el a GDP ¼ százalékánál nagyobb mértékben attól a kiigazítási igénytől, ami három különféle kritérium közül a legkevésbé szigorú alapján adódik (részletesebben: *European Commission*, 2013).
  - 2012-től a hatos csomag előírásai alapján a prevenciók ágban végzett értékelés része a diszkrecionális bevételi intézkedések hatásától megtisztított kiadások elemzése is. Az MTO eléréséig az elsődleges kiadások növekedésének mértéke nem lépheti túl a potenciális GDP-növekedés középtávú referenciamértékét.<sup>9</sup> Azt a mértéket, amellyel az államháztartási kiadások növekedési rátájának el kell maradnia a potenciális GDP-növekedés középtávú referenciamértékétől, úgy kell meghatározni, hogy az biztosítsa a középtávú költségvetési célkitűzéshez vezető, megfelelő korrekciót. Az így megszabott mértéket túllépő kiadásnövekedést a bevételek diszkrecionális növelésének kell ellensúlyoznia, a diszkrecionális bevételekcsökkenést pedig a kiadások csökkentésének kell kompenzálnia. Mivel az adóbevételek változását „alulról” számítják, ezért ez megoldást jelent a ciklikus igazítás hiányosságaihoz az adóalapok összetételhatására és az adók

---

8 Ezen felül az adósság változása ritkán jelent valódi többletinformációt a fiskális egyenleghez képest, sokkal inkább zajt jelent, mert az exogén tényezők (gazdasági növekedés, deflátorok, ártértékelődés) hatására nagyságrenddel érzékenyebb, mint az egyenleg.

9 Az elsődleges egyenlegből levonhatók az uniós programokra fordított azon kiadások, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek; továbbá nem számítanak bele a munkanélküli segéllyel kapcsolatos kiadásokba a nem diszkrecionális változások (amelyeket a ciklikus szűrésnél vesznek figyelembe). Az értékelésnél figyelembe kell venni a beruházási kiadások potenciálisan igen nagy mértékű változékonyságát, különösen a kis tagállamok esetében.

volatilitására (*windfall/shortfall*). Ebben a keretben is megoldhatatlan probléma marad azonban a potenciális GDP becslése.

Megjegyzendő, hogy az EU fiskális keretrendszeréről nem próbáltunk teljes körű áttekintést adni (kritikai értékelését I. Ódor, 2014a). Érdemes lenne szimulációkat végezni arra, mindez hogyan működne, különös tekintettel az exogén tényezők alakulására. Ebben az esetben azonban mindezt ki kellene egészíteni a nemzeti fiskális szabályokkal is, amelyek bevezetésének 2012-től újabb lökést adott a hatos csomag. A szimuláció szempontjából nagy kihívás lenne, hogy a különböző szabályok ütközése esetén melyik élvezne elsőbbséget, és az is, hogy a mentesítő záradékok és automatikus korrekciós mechanizmusok hogyan működnének a valóságban. Nagy valószínűséggel ez a komplex rendszer nem eredményezne optimális eredményt, a prociklikus fiskális politika elkerülését például nem biztosíthatná. Az újabb és újabb szabályok bevezetése helyett vissza kellene térni a megfelelő fiskális mutatók meghatározásához, ami sokkal egyszerűbb és konzisztensebb szabályokat eredményezne. A következő fejezetben azt tekintjük át, hogy milyen mutatókat lehetne bevezetni, és ebben milyen szerepet tölthetnének be a független KT-k. Közösségi szinten ugyanis egyes alapvető problémákra másfél évtized alatt sem tudtak megfelelő megoldást találni.

## 4. Megfelelő fiskális mutatókhoz megfelelő intézményekre van szükség

Ebben a fejezetben egy olyan keretrendszert mutatunk be, amely jelentősen támaszkodik az elméleti megfontolásokra, lefedi a fiskális politika egész hatáskörét, és kiaknázza a fiskális szabályok és független fiskális intézmények között rejlő szinergikus lehetőségeket. Ezen kívül szerintünk jobb munkamegosztást biztosít a nemzeti és a közösségi szint között. A keretrendszer főbb elemei a következők:

- országspecifikus „optimális” állományi mutatók mint hosszú távú korlátok,
- ezekkel konzisztens analitikus egyenlegi mutatók mint célok,
- kiadási szabályok mint eszközök,
- független fiskális intézmények mint ezen mutatók és szabályok elsőfokú felügyelői,
- közösségi szintű másodfokú felügyelet.

Ebben a keretrendszerben elkerülhető a nemzetközi összehasonlíthatóság és az országra szabott gazdaságpolitika között közösségi szinten fellépő dilemma, amely gyakran a rendszer kikényszeríthetlenségéhez vezetett.



## 4.1. Állományi mutatók

Amint a korábbiakban láttuk, az adósságállomány „optimális” szintje nem határozható meg anélkül, hogy a pénzügyi és nem pénzügyi (pl. állóeszköz) állomány kívánatosnak ítélt szintjét, továbbá az adóbevételek és kiadások előrevetítését (demográfia hatását) figyelembe ne vennénk. Nem mindegy ugyanis, hogy a felhalmozott adósságot beruházásokra, illetve vállalatok megvásárlására fordították-e, mint ahogyan az sem, hogy a tartozások és követelések jövőbeli alakulására a társadalom öregedése milyen módon hat. Amennyiben a fenntarthatóság vizsgálatánál a nettó érték előrevetítése helyett a fennálló adósságot hangsúlyozzuk túl, az ahhoz hasonló, mintha a túlsúlyosságot a derékbősséggel szeretnénk becsülni ahelyett, hogy a testtömegindexet (BMI) vennénk alapul.

A nettó érték előrevetítése, amint az IMF-mutatók tapasztalatainál említettük, sok mérési és módszertani problémát vet fel. Ebben az irányban az első kezdeményezések megjelentek (Ódor, 2011 és 2014c), de ezt egyelőre az EU-tagállamok teljes körére még nem lehet bevezetni. Ugyanakkor ezek a szempontok már figyelembe vehetők a középtávú egyenlegcél (MTO) kijelölésénél. A jelenlegi megoldáshoz hasonlóan figyelembe vehető a fennálló adóság, valamint az adóbevételek és kiadások előrevetítése. További országspecifikus szempontként megjelenhet a pénzügyi és nem pénzügyi követelések fennálló állománya és annak előrevetítése is. Értelemszerűen ez eltérést jelentene a különböző tényezők jelenlegi egyharmados súlyától is, e kérdés további mérlegelésére is szükség van. Ebben jelentős mértékben lehetne támaszkodni a KT-kre, függetlenségük és országspecifikus ismereteik mellett ugyanis érdekeltek az értelmes mutatók kialakításában, hiszen ellenőrizniük kell a célok kijelölését és elérését.

Természetesen a kívánatosnak tartott adósságszintet a piac nem feltétlenül tartja finanszírozhatónak. Jelentős különbségek vannak abban a tekintetben, hogy egy adott országot milyen mértékig hajlandók finanszírozni. A tapasztalatok szerint a hirtelen jelentkező finanszírozási problémák komoly likviditási válsághoz vezethetnek. A megelőzés egyik eszköze a fiskális fegyelem, a másik pedig a transzparencia, a meglepetések elkerülésének érdekében a lejárató adósságot és a tervezett új kibocsátásokat is érdemes folyamatosan figyelemmel kísérni, valamint nagyon fontos a feltételes kötelezettségek (*contingent liabilities*) állandó elemzése (beleértve a pénzügyi rendszer állami pénzekből való megmentését is).

## 4.2. A fiskális egyenleg alapmutatója

A kreatív könyvelést kiszűrni képtelen statisztikai megközelítés helyett kétféle megoldás képzelhető el. Az egyik a nemzetközi államszámviteli sztenderdek átvétele (IPSAS Board). A másik az olyan praktikus elemzési mutatók alkalmazása, mint amelyet az Egyesült Államokban a *Congressional Budget Office* (CBO) készít.

A számviteli megközelítés előnye, hogy harmonizált módszertan, független intézmény készíti és a tartalmat a jogi forma elé helyező (*substance over legal form*) elvi megközelítése hatékony eszköz lehet a kreatív könyvelés ellen, amely a szabályozás kikapuit igyekszik kihasználni (a statisztika esetében részben sikerrel). Ezzel kapcsolatban az a probléma, hogy a tartalmi szempontok előtérbe helyezése a gyakorlatban nem olyan egyszerű, időnként önkényesnek tűnő módon valósulhat meg. További előny, hogy a vállalati körből importált, kreatív könyvelési módszerek megoldásait az azokra – relatíve gyorsan – reagáló nemzetközi számviteli sztenderdekből veheti át. Ugyanakkor a forgalomképtelen (így piaci árral nem rendelkező) kormányzati eszközök esetében jelentkező értékelési problémákra és az értékcsökkenés ebből adódó számítási nehézségeire – amelyeket a statisztika sem tud megnyugtatóan megoldani – a számvitel sem képes egyértelmű választ adni.

A független intézmények által készített egyenlegmutatók egyik lehetséges iránya az állományok oldaláról közelíti meg a kreatív könyvelés kiszűrését. Szemléletében ez megegyezik a kreatív könyvelés OECD-definíciójával, amely szerint e műveleteknek nincsen hatása az állam nettó értékére (Koen–Van den Noord, 2005). Amint láttuk, a nettó érték előrevetítése is megjelent a javaslatok között (Ódor, 2011) és a szlovákiai KT gyakorlatában. Ennek előnye a teljes körűség: a kreatív könyvelés kiszűrése mellett alkalmas arra is, hogy kimutassa a kiadások előrevetítését érintő paraméterek (pl. nyugdíjkorhatár) változtatásának hatásait. Hátránya lehet ugyanakkor az említett értékelési probléma, illetve a pénzügyi és nem pénzügyi eszközökre vonatkozó kívánatos szint megállapításának hiánya. Emiatt például nem lehet tudni, hogy a beruházási kiadásnak hogyan kellene viszonyulnia az állami állóeszközök értékcsökkenéséhez.<sup>10</sup> A szektorhatárokat is érdemes újradefiniálni, hiszen a pénzügyi eszközök egy része olyan közfeladatot ellátó vállalatban levő tulajdon, amely mögött közcélú állóeszköz éppúgy állhat, mint kvázi-fiskális adósság.

A független intézmények egyenlegmutatóinak másik iránya a CBO módszertana. Itt a kreatív könyvelés definíciója az, hogy azok a műveletek tartoznak ide, amelyeknek nincs szignifikáns gazdasági hatása (Congressional Budget Office, 2002). Ennek gyakorlati megközelítése a deficit „sztenderdizálása”. Hasonló megoldásokat javasolt egy magyar szakértői testület (KESZT, 2010). A javaslat lényege, hogy egyszerű korrekciókkal a pénzforgalmi elszámolások szintjén állítható elő egy „normális”, kreatív könyvelést nem tartalmazó állapot.<sup>11</sup> Ennek keretében az államháztartást kiterjeszti az állami vállalatok körére, a beruházásokat a PPP-formába kiszervezett beruházások körére (mintha azoknál a privát partner csak finanszírozó lenne), és a nem állóeszköz-értékesítéshez kapcsolódó tőkebevételeket időben szétteríti (pl. a teljes koncessziós időszakra). Megjegyezzük, hogy hasonló szemléletű

10 Amennyiben az állóeszköz-állomány megegyezik a kívánatos szinttel, akkor a beruházásnak meg kellene egyeznie az értékcsökkenés összegével. Ez utóbbi becslésének viszont megbízhatónak kellene lennie.

11 A pénzforgalmi elszámolás akkor nyújt megfelelő információt a költségvetési helyzetről, ha 1. a közfeladatok kiadása szerepel a költségvetésben (nincs kvázi-fiskális rész); 2. a tőkekiadások és bevételek csak az állóeszközökhöz kapcsolódnak (nincs egyösszegben előrehozott koncessziós bevétel); 3. a kiadások és adó-visszatérítések ütemezése megfelel a szokásos határidőknek (nincs késedelem); 4. az állami hitelek és garanciák reális költségét már a nyújtás időpontjában elszámolják (mint a céltartalékképzést).

---

elemzési mutatót a Magyar Nemzeti Bank már 1998 óta rendszeresen publikál. Ez a megközelítés lényegesen kisebb adatigényű és kevesebb módszertani követelményt támaszt, mint az előbbi megoldás, így az országok egy része esetében praktikusabb és transzparens megoldás lenne.<sup>12</sup> A mutatók pontossága szempontjából nem optimális ugyan, de robusztusság/stabilitás, illetve az egyszerűség közötti átváltás terén mégis előnyös az ilyen megközelítés. (Ez az óvatos megközelítés a gyakorlatban azt jelenti, hogy a módszer a vitás kérdések esetében a szigorúbb megoldást választja, így például az állam körét a legszélesebb módon definiálja.)

### **4.3. A strukturális deficit mint közbülső cél és a kiadási szabály mint eszköz**

A strukturális deficit szintjén meghatározott cél értelemszerűen évekre vonatkozik, szükség van viszont arra, hogy ezeket egy középtávú keretbe is foglalják. E keretek révén elérhető a középtávú egyenlegcél MTO). A középtávú pálya elérésének eszköze lehet a több évre kiterjedő kiadási szabály, ami az elsődleges (kamatkiadás nélküli) kiadás éves növekedési ütemét szabályozza, minden évre kiadási plafont határozva meg (Ódor–P. Kiss, 2011). A következőkben a strukturális deficit meghatározásával, az átmeneti és ciklikus hatások kiszűrésével, majd pedig a kiadási szabállyal foglalkozunk.

Amint láttuk, egy megfelelő alapmutató a kreatív könyvelés hatását képes kiszűrni. Lehetséges azonban, hogy más tényezők korrekciójára is szükség van. Az egyik – a fiskális politika számára – exogén tényező a természeti katasztrófák és az államot érintő bírósági döntések hatása. Itt javasolható egy visszatekintő mozgóátlag alkalmazása, amely csak a valóban jelentős hatást szűri ki, és az időszak egészét tekintve nem téríti el a strukturális deficit összegét a tényleges hiányoktól (Hoffmann–P. Kiss, 2010). Mindenképpen kerülendő azonban az egyedi és egyszeri intézkedések összekeverése. Egy bizonyos aggregátsági szint alatt minden tétel önkényesen „egyedinek” minősíthető, míg az aggregáltabb megközelítésben ezek szembevezethetők egymással (Hoffmann–P. Kiss, 2010). Kivételt képezhet azonban a beruházási kiadás, mert amint láttuk, annak az értékcsökkenéssel való összevetése indokolt lehet. Amennyiben például az a cél, hogy az állam állóeszköz-állománya ne csökkenjen, akkor a beruházási kiadás elmaradását az értékcsökkenés által indokolt szinttől átmenetinek lehet tekinteni.

A ciklikus igazítás inherens problémája, hogy a potenciális GDP meg nem figyelhető változó, és a végpont-bizonytalanság miatt az új GDP-adatok miatti becslése bármikor revideálódhat. Erre az egyik megoldás az IMF módszere, amely a rövid távú GDP-adatok és a hosszú távú potenciális kibocsátás között a múltban megfigyelhető kapcsolatot figyelembe véve,

---

<sup>12</sup> Az állóeszközök értékcsökkenésétől elmaradó beruházást azonban ez a módszer nem szűri ki, arra csak a strukturális deficit szintjén lenne lehetőség.

csökkenti a potenciális GDP becslési hibáját (Tereanu et al., 2014). A másik lehetséges megoldás, hogy a modell megválasztásából és a paraméterek új adatok miatti frissüléséből eredő, együttes bizonytalanságot minimalizáló módszert találjunk. Az Egyesült Államok esetében ilyen *Cheremukhin* (2013) módszere. Mivel mindezek ellenére a jelentős revízió esélye nem zárható ki teljesen, ezt a fiskális szabály mentesítő záradéka kezelhetné.

A ciklikus igazítás egyéb problémáira adott megoldási javaslatot *P. Kiss és Vadas* (2006).

- A Bizottság módszeréhez hasonlóan a Cobb–Douglas termelési függvény a kiindulópont. Mivel az aggregált kibocsátási rés egyenlő a munkából és tőkéből származó jövedelemrések súlyozott összegével, ezért ez szétbontható tőkéhez és munkához kapcsolódó adóalapokra. Ezután egy sztenderd fogyasztási függvény segítségével a bérek és a fogyasztás potenciális értékei elméleti alapon összekapcsolhatók. A fenti egyenletek összekapcsolása érdekében többváltozós HP-szűrőt javasoltak, aggregációs korláttal kiegészítve. Az elméleti alapok mellett ez azért is előnyösebb, mint az EKB HP-szűrése, mert a rések bezárása érdekében nem az idősorok meghosszabbítására támaszkodik, hanem a ciklikus helyzetre vonatkozóan felhasználja a kibocsátási résben foglalt információt.
- Az adóalapokban rejlő összetételhatás figyelembe vételének ugyanakkor jelentkezik egy automatikus torzító hatása, ami abból ered, hogy a reálváltozók előállításához különböző deflátorokat kell használni. Ez az összetételhatás egyszerűen korrigálható a fogyasztói árindex (CPI) és a GDP-deflátor közötti árréssel, amellyel a munkához és fogyasztáshoz kötődő bevételeket korrigálni kell.
- Szükség van a munkához és fogyasztáshoz kapcsolódó adóalapok és bevételek esetében a privát és az állami rész szétválasztására. Az EKB-módszerhez hasonlóan ugyanis azt feltételezik, hogy az állam által fizetett közvetett adók és hozzájárulások, illetve a közalkalmazottak által fizetett közvetlen adók és hozzájárulások rugalmassága – ugyanúgy, ahogy konzisztens módon ugyanezeknek az állami kiadásoknak a rugalmassága is – nulla, más szóval a ciklustól nem függ. Ez jelentős mértékben csökkenti a ciklus költségvetési hatását.
- Az adók és adóalapok közötti rugalmasságnál számos torzításra hívják fel a figyelmet, így például az adórendszer nominális paramétereinek (minimumértékek, sávhatárok, plafonok) és az aszimmetriát okozó megoldások (pl. veszteségelhatározás) hatására. Mindez a rugalmasságok évenkénti újraszámolását, újrabecslését teszi szükségessé. Ez részben az adók ciklikus szűrés után fennmaradó volatilitását is csökkentheti.

A kiadási szabály (Ódor–P. Kiss, 2011) a kiszámítható keretek mellett az adók volatilitásából adódó torzítást is kiszűrheti, hiszen a kiadások növekedési ütemét nem a ciklikusan szűrt bevételi változással korrigálja, hanem az egyes adóintézkedések becsült hatásával. Itt különösen fontos szerepe lehet a KT-knek, hiszen megfelelő információval rendelkeznek a feladathoz. Amint említettük, ebben a keretben is megoldhatatlan probléma marad a potenciális GDP becslése, noha az a kiadások növekedésének viszonyítási alapja. Ennek

kiseb revíziójára kiadási tartalék<sup>13</sup>, nagyobb revíziójára pedig mentesítő záradék szolgálhat. További vizsgálatot igényel, hogy a szabály a teljes elsődleges kiadásra vonatkozzon, vagy külön kezelje az önkormányzatoknak adott támogatásokat és beruházásokat (Ódor–P.Kiss, 2011). Amint láttuk, a beruházások esete speciális, hiszen egy állományhoz tartoznak, és közvetlenül hasonlíthatók az értékcsökkenés mértékéhez. Rövid távon elképzelhető a beruházások leállítás, de ez sem a strukturális deficit mint célváltozó, sem a kiadási szabály mint eszköz szempontjából nem fogadható el.

A kiadási szabálynál problémaként jelentkezhet ugyanakkor az infláció kezelése. Az infláció ingadozása elvben az elsődleges egyenlegre is hathat. Ilyen lehet az ún. inflációs osztalék, amely az euróövezeti országok esetében a tényleges és az EKB-cél különbségeként definiált „inflációs résnek” a költségvetés bevételeinél jelentkező hatása (Buti–Van den Noord, 2003). Az infláció előre látható megugrásának igazából csak akkor lenne hatása az elsődleges egyenlegre, ha a kormányzat úgy döntene, hogy a többletbevétel terhére nem kompenzálja a kiadások reálértékvesztését (P. Kiss, 2007). Erre azonban nincsen mód a kiadási szabály érvényesülése esetén, hiszen az a tervezett inflációval automatikusan növeli a kiadási keretet. Más azonban a helyzet meglepetésinfláció esetén. Itt kérdés, hogy nagyobb inflációra elegendő-e a kiadási oldalon képzett tartalék, és annak kompenzációja kötelező-e. Az is kérdés, hogy alacsonyabb infláció esetén előírás-e a kiadások azzal konzisztens csökkentése, és így a tartalék növelése.

#### 4.4. A költségvetési tanácsok szerepe

A monetáris politikán belül már világszerte elfogadottá vált a független jegybankok, az egyszerű szabályok és a magas fokú transzparencia elengedhetetlen szerepe. *Alan Blinder* (2004) ezt „csendes forradalomnak” nevezi a gazdaságpolitikai gyakorlata terén. Annak ellenére, hogy a válság révén új problémák merültek fel a monetáris politika területén is, Ódor (2014b) fontosnak tartja, hogy a fiskális politikán belül szintén megerősödjön a független intézmények és egyszerű szabályok szerepe. Természetesen, mivel a fiskális politikának nagyobbak a disztribúciós hatásai, mint a monetáris politikának, figyelni kell arra, hogy milyen szerepkört ruházunk a független KT-ra. Így például érdemes elkerülni azt, hogy a KT jogszabályalkotó legyen.

A következőkben bemutatjuk, melyek azok a területek, ahol a független fiskális intézmények segíthetnek a deficithajlam jelentős csökkentésében. Az utóbbi évek egyik legfontosabb tanulsága az, hogy a KT-k több olyan ellentét (trade-off) képesek enyhíteni, amelyek a fiskális szabályok definiálásakor keletkeznek. Itt érdemes három ilyen ellentétet megemlíteni. Az első a rugalmasság és a kikényszeríthetőség közötti párharc. Ha a szabályok

---

<sup>13</sup> Ennek az értéke országspecifikus módon határozható meg, hasonlóan az MTO-nál becsült biztonsági sávhoz (*safety margin*).

túl rugalmasak, akkor sosem érvényesülnek. Ha viszont túl rugalmatlanok, akkor sok olyan helyzet keletkezhet, amikor erősen prociklikus a betartásuk. A független intézmények mint bírók képesek ezt a problémát orvosolni. A másik ellentét az egyszerűség és a támogatottság között mutatkozik. Az egyszerű szabályokat könnyű kikerülni, míg a bonyolultakat nem értik a választók. Amint cikkünkben bemutattuk, itt is szerepe lehet a KT-nak, mivel megfelelő fiskális mutatók definiálása révén egyszerűbb szabályok esetén sem lehet kiskaput találni. Portes és Wren-Lewis (2014) egy harmadik ellentétre is felhívja a figyelmet, amely az optimális működés és a hatékonyság között rejlik. Az előzőekhez hasonlóan a független intézmény itt is képes enyhíteni a problémán.

A KT-k elméleti szerepét általában háromféle konkrét feladatkörre szokás bontani (Ódor, 2014b):

1. a fiskális politika értelmezése és kommunikációja,
2. a fiskális szabályok értékelése és ellenőrzése,
3. analitikus (szakértői) feladatok elvégzése.

Az általunk javasolt modellben mindhárom feladatkör hangsúlyosan jelenik meg. Az első funkció érvényesül a nettó érték becslése vagy a mentesítő záradékok kiértékelése során. A második szerepkört a KT a javasolt szabályok betartásának ex-ante és ex-post kiértékelésekor tölti be. A harmadik feladatot pedig a strukturális egyenleg kiszámolása-sakor, a diszkrecionális intézkedések beárazásakor vagy éppenséggel az optimális adópálya meghatározásakor látják el.

A helyzet bonyolultabbá válik, ha nemcsak az egyes országok szintjét vesszük figyelembe, hanem az egész unió megreformálása lenne a cél. A közösségi szintű fiskális keretrendszer részletes kritikája megtalálható Ódor (2014a) munkájában. Az egyik legnagyobb probléma az, hogy a „no bail-out” záradék felrúgásából eredő hitelességvesztést rövid távon csak még több elemű és még bonyolultabb szabályrendszerrel lehetett pótolni. A független fiskális intézmények ugyan fontosabb szerepet kaptak, de még mindig sok olyan országspecifikus kérdés van, ahol (több-kevesebb sikerrel) az országok közötti összehasonlíthatóságra összpontosítanak, és nem a lehető legjobb becslés elkészítésére. A lehetséges továbblépést illetően Ódor hosszú távon egy olyan decentralizált megoldást mutat be, ahol a deficithajlam elleni első védővonalat az országspecifikus (lehetőleg alkotmányos) szabályok jelentenék nemzeti KT-k ellenőrzése alatt. E továbblépési iránynak viszont elengedhetetlen feltétele lenne a „no bail-out” záradék legalább részleges újraélesztése, ami történhet például úgy, hogy a magántőkét is bevonnák a mentőcsomagokba.

Ennél a potenciális munkamegosztásnál a közösségi szintnek két fontos feladata lehetne. Az első a nemzeti keretrendszer felügyeletéből állna. Ez nem a költségvetés éves elemzését jelentené, hanem inkább a nemzeti fiskális keretrendszerekre vonatkozó minimális szten-derdek meghatározását. Az uniós eljárások csak akkor lépnének életbe, ha nagy eltérések

---

jelennének meg a fiskális mutatók terén (*gross policy errors*). Ezenkívül természetesen a közösségi szint abban az esetben is nagyobb szerepet tölthetne be, ha és amennyiben az integrációs folyamat során a fiskális szabályok kiterjednének az uniós költségvetésre is.

Végül, de nem utolsósorban, egy ilyen változás esetén meghatározó kérdés lenne, hogy ki ellenőrizze a felügyelő intézményt. Ahogy említettük, az egyik lehetőség a közösségi szint bevonása. Természetesen vannak más megoldások is: például nemzeti parlamentek vagy nemzetközi hálózatok (KT-k szervezete), esetleg valamelyik uniós intézmény. Itt talán az lenne a legjobb megoldás, ha közösségi szinten is keletkezne egy független fiskális intézmény, amelyre nem nehezedik olyan politikai nyomás, mint a Bizottságra. Ez az intézmény ellenőrné a nemzeti KT-kat, maga pedig az Európai Parlament által kinevezett bizottság felügyelete alatt állna.

## 5. Következtetések

A mutatók két fajtáját tekintettük át. Az alapmutatók szintjén arra van szükség, hogy azok a kreatív könyvelés hatását kiszűrve, a „valódi” fiskális pozíciót mutassák be. A strukturális deficit szintjén a legnagyobb kihívás az exogén tényezők, azokon belül is a ciklus hatásának a kiszűrése. Itt egy meg nem figyelhető változó – a potenciális kibocsátás – becslése inherens módon mindig bizonytalan marad, de az elkerülhetetlen revíziók mértéke különböző módszerekkel csökkenthető.

Amint láttuk, az IMF az elemzéseiben – amelyeknek nincsen jogkövetkezménye – a strukturális deficit becslésénél alternatív megoldásokat is javasol a módszertani kézikönyvében. Az alapmutató terén azonban sokkal kevésbé képes a – láthatóan torzított – statisztikai mutatóktól eltérni. A válsághelyzetben belépő IMF-hitelprogramok nem teljesítésének már következménye van, itt azonban a tapasztalatok szerint az alapmutatókban is nagyobb országspecifikus rugalmasságra van lehetőség.

Az EU ezzel szemben a válsághelyzetet megelőző szabályokat is működtet. Itt viszont a jogkövetkezmények miatt a mutatókban minimális rugalmasság sincsen. Az alapmutatók nem térhetnek el a statisztikai mutatóktól, azok pedig nem alkalmasak a valódi fiskális pozíció mérésére. Az exogén tényezők közül csak a ciklus hatásának szűrésére kerül sor, ennek módszertana azonban több mint egy évtized alatt sem tudott megújulni, és a jogi szabályozás merevsége miatt valószínűleg a jövőben sem fog. A mutatók hiányosságait pótolandó, újabb és újabb fiskális szabályokat vezettek be, amelyek megoldás helyett a keretrendszer növekvő komplexitását és potenciális inkonzisztenciáját, aszimmetriáját eredményezték.

Cikkünkben azzal érveltünk, hogy új és megfelelőbb fiskális mutatókra van szükség. Ennek előfeltétele a megfelelő fiskális intézmények közreműködése; nemzeti szinten ezek lehet-

nek a független KT-k. Az országspecifikus problémák figyelembevételével készített mutatók azután hozzájárulhatnak a fiskális szabályok és intézmények (KT-k) optimális – az eredeti célokkal összhangban levő – működéséhez. Nem javasoljuk az államadósság egyoldalú kiemelését az állományi mutatók közül, az országspecifikus célértékek meghatározásának előfeltétele a különböző pénzügyi és nem pénzügyi állományok, valamint az öregedés hatásának megfelelő mérése. Ez hosszabb távon megoldható feladat, addig a középtávú cél (MTO) meghatározásánál kaphatnak szerepet a fenti tényezők becslései. Az alaptutatókat illetően javasoltuk, hogy azok a jelenlegi statisztikai megközelítéssel szakítsanak, erre többféle alternatívát mutattunk be. Az exogén tényezők kiszűrésére szintén több módszert lehet alkalmazni. Ezekben a nyitott kérdésekben kiemelt szerepet kaphat a KT-k tevékenysége. Ez a megnövekedett felhatalmazás egyben nagyobb felelősséget is jelent, így szükség van kontrollmechanizmusok kialakítására.

### Felhasznált irodalom

BARRO, R. (1979): On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 87(5), October, pp. 940–71.

BLINDER, A. (2004): *The Quiet Revolution*. Yale University Press

BORNHORST, F. – DOBRESCU, G. – FEDELINO, A. – GOTTSCHALK, J. – NAKATA, T. (2011): When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal balances. Technical notes and manuals, April, IMF.

BOSKIN, M. J. – ROBINSON, M. S. – HUBER, A. M. (1987): Government Saving, Capital Formation and Wealth in the United States 1947–1985. *NBER Working Paper No. 2352*, August.

BUITER, W. H. (1993): Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implication for Policy Evaluation and Design. *IMF Staff Papers*, 30(2), pp. 306–49.

BUTI, M. – P. VAN DEN NOORD (2003): Discretionary Fiscal Policy and Elections The Experience of the Early Years of EMU. *OECD Working Papers*, No. 351.

BOUTHEVILLAIN, C. – COUR-THIMANN, P. – VAN DEN DOOL, G. – COS, P. H. – LANGENUS, G. – MOHR, M. – MOMIGLIANO, S. – TUJULA, M. (2001): Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach. *European Central Bank Working Paper No. 77*, September.

CALMFORS, L. – WREN-LEWIS, S. (2011): What Should Fiscal Councils Do? Department of Economics Discussion Paper Series, Oxford University.

Congressional Budget Office (2002): The Standardized Budget and Other Adjusted Budget Measures. April.



---

CHEREMUKHIN, A. (2013): Estimating the Output Gap in Real Time. *Dallas FED Staff Papers*, No. 22, December.

CIMADOMO, J. (2008): Fiscal Policy in Real Time. *European Central Bank Working Paper*, No. 919, July.

IZE, A. (1993): Measurement of Fiscal Performance in IMF-Supported Programs: Some Methodological Issues. In BLEJER, M. and CHEASTY, A. (eds): *How to Measure the Fiscal Deficit*, Washington: IMF.

DENIS, C. K. – MC MORROW, K. – ROEGER, W. (2002): Production function approach to calculating potential growth and output gaps – estimates for the EU Member States and the US. *Economic Papers* No. 176, September.

DIAMOND, J. – C. SCHILLER (1993): Government Arrears in Fiscal Adjustment Programs. In BLEJER, M. and CHEASTY, A. (eds): *How to Measure the Fiscal Deficit*, Washington: IMF.

European Commission (2000): Public finances in EMU – 2000. Report of the Directorate for Economic and Financial Affairs, May.

European Commission (2008): Public Finances in EMU – 2008. Brüsszel, *European Economy* No. 3.

European Commission, Economic and Financial Affairs (2014): Cyclical Adjustment of Budget Balances. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/gen\\_gov\\_data/documents/2014/ccab\\_spring\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2014/ccab_spring_en.pdf)

European Commission, Economic and Financial Affairs (2014): Independent fiscal institutions in the EU Member States. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/independent\\_institutions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm)

European Commission (2013): Vade mecum on the Stability and Growth Pact, *Occasional Papers* No. 151, May

FORNI, L. – MOMIGLIANO, S. (2005): Cyclical Sensitivity Of Fiscal Policies Based On Real-Time Data. *Applied Economics Quarterly* 50(3), pp. 299–326.

GODIN, A. – KINSELLA, S. (2013): Production Function at the Business End: the Case of the European Fiscal Compact. *Global and Local Economic Review* Volume 17. No 1. pp. 153-179.

HAGEMANN, R. (1999): The Structural Budget Balance: The IMF's Methodology. *IMF Working Paper* WP/99/95, July.

HOFFMANN, M. – P. KISS, G. (2010): A statisztikai deficittől az átmeneti hatásoktól megtisztított államháztartási egyenlegig. *MNB-szemle*, december.

KESZT (2010): A Költségvetési Elszámolások Szakértői Testülete (KESZT) javaslatai a költségvetési elszámolási szabályok megváltoztatására. [www.freepress.nuzoka.com/download/000/297/reszletes.pdf](http://www.freepress.nuzoka.com/download/000/297/reszletes.pdf)

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

LANGENUS, G. (2013): Comments on Session 4: Fiscal Tools to Control Macroeconomic Risks and Imbalances: Experiences and Prescriptions. 15th Workshop on Public Finance, organised by Banca d'Italia in Perugia from 4 to 6 April.

LARCH, M. – TURRINI, A. (2009): The cyclically-adjusted budget balance in EU fiscal policy making: A love at first sight turned into a mature relationship. *Economic Papers* No. 374, March.

LENDVAI, J. – MOULIN, L. – TURRINI, A. (2011): From CAB to CAAB? Correcting Indicators of Structural Fiscal Positions for Current Account Imbalances. *Economic Papers* No. 442, April.

MORRIS, R. – BRAZ, C. R. – DE CASTRO, F. – JONK, S. – KREMER, J. – LINEHAN, S. – MARINO, M. R. – SCHALCK, C. – TKACEVS, O. (2009): Explaining government revenue windfalls and shortfalls an analysis for selected EU countries. *ECB Working Papers* No. 1114, November.

ÓDOR, L. – P. KISS, G. (2011): Kivétel erősíti? Fiskális szabályok a visegrádi országokban. *MNB-szemle*, június.

ÓDOR, L. (2011): Is It Worth Considering Net Worth? Fiscal Policy Frameworks for Central Europe Public Finance Workshop, 31. March–2. April, Perugia.

ÓDOR, L. (2014a): The Good, the Bad and the Ugly – Lessons from the first phase of implementation of the new European fiscal framework. Council for Budget Responsibility, Discussion Paper No. 3.

ÓDOR, L. (2014b): Another Quiet Revolution? Future role of independent fiscal institutions in Europe. Council for Budget Responsibility, Discussion Paper, forthcoming.

ÓDOR, L. (2014c): Fiscal Risk Assessment at the CBR: A Conceptual Framework Council for Budget Responsibility. Discussion Paper No. 1.

ORPHANIDES, A. – VAN NORDEN, S. (2002): The Unreliability of Inflation of Output Gap Estimates in Real Time. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 84, pp. 569–83.

P. KISS, G. – VADAS, G. (2006): Filling the Gap – Measurement of the Cyclical Effect on Budgets. 7th Workshop on Public Finance, organised by Banca d'Italia in Perugia from 30. March to 1. April.

---

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

PORTES, J. – WREN-LEWIS, S. (2014): Issues in the Design of Fiscal Policy Rules. *Department of Economics Discussion Paper Series*, University of Oxford, No. 704.

ROCHA, R. R. – SALDANHA, F. (1992): Fiscal and Quasi-Fiscal Deficit. Nominal and Real: Measurement and Policy Issues. *World Bank Working Paper*, June.

STELLA, P. (1993): Toward Defining and Measuring the Fiscal Impact of Public Enterprises. In BLEJER, M. and CHEASTY, A. (eds.): *How to Measure the Fiscal Deficit*, Washington: IMF.

BLEJER, T. – TEIJEIRO, M. (1993): Effects of Inflation on Measurement of Fiscal Deficits: Conventional Versus Operational Measures. In BLEJER, M. and CHEASTY, A. (eds.): *How to Measure the Fiscal Deficit*, Washington: IMF.

TEREANU, E. – TULADHAR, A. – ALEJANDRO, S. (2014): Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty. *IMF Working Papers* No. 14/107, June.

WATTLEWORTH, M. A. (1993): Credit Subsidies in Budgetary Lending: Computation, Effects and Fiscal Implications. In BLEJER, M. and CHEASTY, A. (eds.): *How to Measure the Fiscal Deficit*, Washington: IMF.