



MAGYAR NEMZETI BANK

OKTATÁSI FÜZETEK

9. szám

2017. január

P. KISS GÁBOR – BABOS DÁNIEL –
BAKSAY GERGELY – BERTA DÁVID

A költségvetési egyenleg mutatói



Oktatási füzetek

P. Kiss Gábor – Babos Dániel – Baksay Gergely – Berta Dávid

A költségvetési egyenleg mutatói

MAGYAR NEMZETI BANK

Oktatási füzetek

A költségvetési egyenleg mutatói

Az elemzést készítette: P. Kiss Gábor – Babos Dániel – Baksay Gergely – Berta Dávid

(Magyar Nemzeti Bank Költségvetési és versenyképességi elemzések igazgatóság)

A kiadványt jóváhagyta: Palotai Dániel, ügyvezető igazgató

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Hergár Eszter

1054 Budapest, Szabadság tér 9.

www.mnb.hu

ISSN 2498-8391 (Nyomtatott)

ISSN 2498-8405 (Online)

Tartalom

1. Bevezetés	5
2. Alapmutatók	8
2.1. Alapfogalmak, kategóriák	8
2.2. Pénzforgalmi egyenleg (pénzforgalmi finanszírozási igény)	9
2.3. Nemzeti Számlák Rendszerének megfelelő egyenleg	12
2.4. Számviteli elvek alapján meghatározott egyenleg	20
3. Főbb elemzési mutatók	23
3.1. Az elsődleges egyenleg	23
3.2. A ciklikusan igazított egyenleg	24
3.3. A strukturális deficit	28
3.4. A fiskális impulzus	31
3.5. Az alapmutatók és az elemzési mutatók összefoglalása	32
4. Mutatók Magyarország esetében	34
4.1. A kiegészített (SNA) mutató	34
4.2. Elsődleges egyenleg	39
4.3. Ciklikusan igazított egyenleg	41
5. Következtetések	43
6. Hivatkozások	44

1. Bevezetés

A költségvetési hiány az egyik legfontosabb makrogazdasági mutató. Alapvetően azt mutatja meg, hogyan viszonyul egymáshoz a kormányzat által elvont és újraelosztott jövedelem (vagyis a bevételek és a kiadások). A hiány pontos mértéke többféleképpen mérhető, és ezek megértése közelebb visz az ezt meghatározó folyamatok világosabb értelmezéséhez is. Végül pedig a deficit nemcsak önmagában vizsgálendő, hanem a makrogazdasági folyamatokkal összefüggésben is. Ugyanis egyfelől a gazdasági folyamatok jelentős mértékben befolyásolják a költségvetés pénzügyeit, másfelől pedig a költségvetési döntések visszahatnak a nemzetgazdaság egészére.

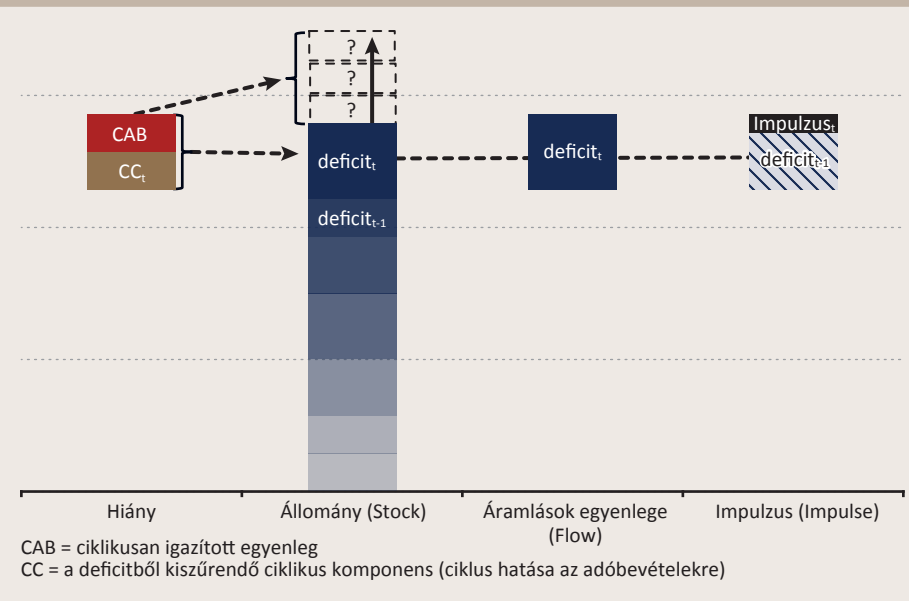
Miért van szükség több típusú költségvetési egyenlegmutatóra és megközelítésre? Mert egyetlen fiskális mutató alapján nem válaszolható meg az összes releváns kérdés. E szélesebb körön belül a továbbiakban *alapmutatóknak* nevezzük a különböző statisztikai és számviteli módszertanok alapján meghatározott mutatókat. A magyar költségvetés tervezése és végrehajtása például pénzforgalmi szemléletben történik, azaz a bevételeket és kiadásokat a pénzmozgás időpontjában számolják el. Ez a kézzelfogható módszertan segíti a tervezést, és azonnal (naponta) rendelkezésre álló statisztikákat nyújt. További előnye, hogy közvetlen kapcsolatban áll az államadósság alakulásával, mert a deficitet adósság kibocsátással kell fedezni. Ezzel szemben az Európai Unió a nemzetgazdasági számlák statisztikai rendszerével szoros kapcsolatban álló ún. ESA-mutatót számol. Ez a tranzakciókat nem a kifizetés időpontjában, hanem a kifizetés alapjául szolgáló esemény időpontjában rögzíti (például ha egy beruházásért több hónappal később egyenlítik ki a számlát, akkor is úgy tekintik, mintha a beruházással egyidejűleg történt volna a fizetés).

Az alapmutatókon felül *elemzési mutatókra* is szükség van, ha jobban meg kívánjuk érteni a költségvetési folyamatokat.

Az elemzési egyenlegmutatók egyik része egyértelműen összekapcsolódik az állományi mutatókkal (ld. 1. ábra első két oszlopa). Az állam tartozásállománya ugyanis adott hozamszint mellett akkor tekinthető fenntarthatónak, ha a tar-

tozásállomány hosszú távon nem növekszik.¹ A fenntarthatóság vizsgálata azt igényli, hogy i) az exogén tényezők (pl. gazdasági növekedés) trendjét megállapítsuk, ii) az induló fiskális helyzetet a valóságnak megfelelően korrigálják, iii) a jövőbeli fiskális trendek előrevezetését elvégezzük. Az aktuális költségvetési politika fenntarthatósága szempontjából az első két pont különösen fontos kérdés, hiszen a magas deficit nem okoz tartós adósságnövekedést akkor, ha a háttérben átmeneti, néhány év múlva visszaforduló hatások állnak. Így például az adóbevételek ciklust követő ingadozásának hatásának (CC) a ciklus átlagában nulla a hatása.

1. ábra
A különböző mutatók összefüggésének sémája



Az elemzési egyenlegmutatók másik része azt vizsgálja, hogy mekkora fiskális impulzus éri a gazdaságot adott évben, azaz mennyire fűti vagy hűti a gazdasági növekedést a költségvetési politika. Ezt adott egyenlegmutatók éves változása mutatja (ld. 1. ábra utolsó oszlopa). Gyakran használt további elemzési mutató a kamattételektől megtisztított egyenleg, az ún. elsődleges egyenleg.

¹ IMF: Assessing Sustainability, approved by Timothy Geithner.

Az Oktatási füzetben a költségvetési deficit alapmutatóit és elemzési mutatóit tárgyaljuk. Ennek kapcsán a Magyarországról szóló fejezetben külön kitérünk a Magyar Nemzeti Bank által számított elemzési hiánymutató, a kiegészített (SNA) mutató ismertetésére, és a Magyarország esetében rendelkezésre álló mutatók idősorainak bemutatására.

2. Alapmutatók

Az alapmutatók alapvető kérdéseket tisztáznak; ki, mikor, milyen értékben és milyen tevékenységet végez, aminek hatása van a költségvetési deficitre. Más szóval:

- a szektor definíciója alapján milyen egységek tartoznak az államháztartási körbe (ki?),
- a pénzmozgás vagy a gazdasági esemény időpontjában történik az elszámolás (mikor?),
- milyen értékben (?) elszámolva,
- és az esemény a finanszírozandó (hiányt befolyásoló), vagy pedig a hiányt finanszírozó tételek közé tartozik (mit csinál?).

Az egyes alapmutatók a szerint adnak választ a fenti kérdésekre, hogy mi a céljuk. A vizsgált célból ugyanis levezethető az optimális módszertan.

2.1. Alapfogalmak, kategóriák

Pénzforgalmi adóbevétel: az adott időpontban a költségvetés számlájára beérkező adó- és járulékbevétel.

Eredményszemléletű adóbevétel: az adott időszak gazdasági tevékenységéhez kapcsolódóan a költségvetést illető adó és járulék.

Folyó- és tőkefinanszírozás bevétel: adott időpontban a költségvetés számlájára beérkező, ellenszolgáltatás nélküli átutalás.

Privatizációs bevétel: a költségvetés tulajdonosi követeléseinek értékesítéséből adott időpontban származó befizetés.

Adóssághibocsátásból származó bevétel: adott időpontban a költségvetés számlájára beérkező befizetés, amelynek forrása az államadósság növelése.

Pénzforgalmi kamatkiadás: az adott időpontban a költségvetés számlájáról kifizetett kamatkiadás.

Eredményszemléletű kamatkiadás: az adott időszakban az államadósságon keletkező kamatkötelezettség.

Pénzforgalmi bér és dologi kiadás: az adott időpontban a költségvetés számlájáról kifizetett bér és áru- és szolgáltatásvásárlás.

Eredmény szemléletű bér és dologi kiadás: az adott időszak költségvetési tevékenysége után esedékes bér és áru- és szolgáltatásvásárlás.

Folyó- és tőke transzfer kiadás: adott időpontban a költségvetés számlájáról kifizetett, ellenszolgáltatás nélküli átutalás.

Pénzforgalmi beruházási kiadás: az adott időpontban a költségvetés számlájáról kifizetett, állami beruházáshoz kapcsolódó kifizetés.

Eredmény szemléletű beruházási kiadás: az adott időszakban megvalósuló állami beruházás.

Értékcsökkenés: Az állami állóeszközök elhasználódása az adott időszakban.

Tulajdonosi részesedés szerzése: a költségvetés tulajdonosi részesedésének növelésére adott időpontban fordított összeg.

Adósság visszafizetésre fordított kiadás: adott időpontban a költségvetés számlájáról történő kifizetés, amellyel párhuzamosan az állam adóssága csökken.

Kreatív könyvelés: a hiány és adósság látszólagos vagy ideiglenes javítása egy későbbi időpont terhére. Ilyen volt például a 2000-es évek közepén az autópálya-építések kiszervezése az államháztartási körön kívülre, amely végül ellentétesnek bizonyult az uniós statisztikai szabályokkal.

2.2. Pénzforgalmi egyenleg (pénzforgalmi finanszírozási igény)

A pénzforgalmi egyenleg a legegyszerűbb hiánymutató. A módszertan fejlesztését leginkább a Nemzetközi Valutaalap (IMF) ösztönözte, az IMF tag-államai ugyanis az államháztartás és/vagy a nemzetgazdaság fizetőképességének megőrzése érdekében segítséget (kölcsönforrásokat) kérhetnek a Valutaalaptól. Ezzel konzisztens módon a kétezres évekig az IMF olyan költségvetési statisztikát (GFS86) gyűjtött a tagállamaitól, amely a nettó államadósságra, illetve annak változására összpontosított. Ezzel összhangban a költségvetési hiányt úgy definiálták, hogy az adóssággal finanszírozandó egyenleggel egyezzen meg. A deficit tehát az alábbi tételekkel egyenlő:

1. táblázat A pénzforgalmi egyenleg főbb bevételei és kiadásai	
Bevétel	Kiadás
Pénzforgalmi adóbevétel	Pénzforgalmi kamatkiadás
Folyó- és tőketranszfer bevétel	Pénzforgalmi bér és dologi kiadás
Privatizációs bevétel	Folyó- és tőketranszfer kiadás
	Pénzforgalmi beruházási kiadás
	Tulajdonosi részesedés szerzése

A finanszírozási tételek a nettó államadósság (átértékelődés nélküli) változásával egyeznek meg:

2. táblázat A finanszírozási tételek a pénzforgalmi egyenleg definíciója alapján	
Finanszírozási bevétel	Finanszírozási kiadás
Adósságkibocsátásból származó bevétel	Adósságvisszafizetésre fordított kiadás

Az államháztartás definíciója jogi megközelítés alapján történik, tehát az tekintendő az államháztartás részének, amelyet az ország saját jogszabályai oda sorolnak. Ez nagyon egyszerű és világos szektorhatárt jelent, mindközben a kormányzat számára nagy rugalmasságot biztosít.² Alapvetően a következőket szokták az államháztartásba sorolni: a központi költségvetés, a TB-alapok, a regionális, tartományi kormányzatok és helyi önkormányzatok.

A kiadások és bevételek pénzforgalmi szemléletben, tehát a tényleges fizetés időpontjában kerülnek elszámolásra, hiszen a deficit csak így lehet konzisztens a nettó államadósság változásával (az átértékelődés kivételével). Az adósság ugyanis a bevételen felüli kiadások kifizetésének fedezésére szolgál.

Az adósságváltozás koncepciójának megfelelően kiadásnak és bevételnek csak a pénzben megvalósuló tranzakciók tekinthetők, így az értékelési probléma nem jelentkezik ebben a módszertanban.

² Egyrészt **óvatos megközelítés** esetén akár az összes vállalat is besorolható az államháztartás jogi keretei közé, ezzel a veszteségek „kiszervezése” lehetetlenné válik. Másrészt azonban a veszteséges – tudatosan alulfinanszírozott – vállalatok jogi körön kívüli kezelése a deficit (a veszteségek utólagos rendezése miatt csak) ideiglenes manipulálását is lehetővé teheti.

A pénzforgalmi deficit számításánál minden bevétel és kiadás számít, de az adósságfelvétel és –törlesztés nem (ezek ugyanis finanszírozó tételek).

A privatizációs bevétel is javítja az egyenleget, hiszen az állami tulajdon értékesítése révén csökkenthető az államadósság. Ezzel összhangban az állami tulajdonszerzés is kiadásnak minősül. Mindezekkel szemben nem számítanak a bevételek, illetve a kiadások közé a bruttó államadósság és a betétállomány körén belüli műveletek.

Ez világszerte az egyik legelterjedtebb megközelítés a költségvetési törvények meghatározásánál és az államszámvitelben, és Magyarország is ilyen szemléletben alkotja meg és fogadja el a költségvetési törvényt. E

mutató előnyei közé tartozik, hogy egyszerű, a likviditás menedzselés céljára jól alkalmazható, hiszen az ilyen módon számított finanszírozási igény és a lejáró államadósság együttesen meghatározzák az új adósságkibocsátás (vagy a betétfelhasználás) nagyságát. Az átalakuló gazdaságok esetében a bizonytalanul alakuló bevételek és nehezen kontrollálható kiadások miatt ez a mutató alkalmas arra, hogy jogi (törvényi) mutató szerepét töltsse be, mert időben kis késéssel rendelkezésre áll. Mivel a mutató által lefedett szervezeti kör definíciószerűen egybeesett a törvény hatálya alá tartozó intézményekkel, ezek folyamatosan ellenőrizhetőek év közben. Amennyiben az évközi adatok arra utalnak, hogy a deficitcél teljesítése veszélybe kerülhet, szükség esetén azonnal intézkedéseket lehet hozni. A gazdasági szereplők viselkedését is gyakran határozza meg a pénzforgalmi szemlélet, mert hiába tudják például, hogy a költségvetés az aktuális hónap helyett majd jövő hónapban fizet ki egy összeget, ha nem rendelkeznek ahhoz elegendő likviditással, hogy áthidalják a késedelmes fizetést, akkor átmenetileg csökkenteniük kell fogyasztásukat. Ezért a gazdasági hatást mutató fiskális impulzus becslésének is jó kiindulópontját adja a pénzforgalmi szemlélet.

A mutató legfőbb hátránya ugyanakkor, hogy egyszerű módszertana miatt könnyű kozmetikázni. Legegyszerűbb módja ennek az, hogy az államháztartás jogi kereteit szűkre szabják, így elrejtethetnek a statisztika elől olyan kiadásokat, amelyek így az államháztartáson kívül történnek, elvben azonban oda tartoznának (kvázi-fiskális tevékenység). A pénzforgalmi szemléletű egyenleg átmenetileg a kiadások és adó-visszatérítések lassításával,

halasztásával is javítható. Az adósság változása és a kamatkiadás között a névérték alatti kibocsátások révén is át lehet csoportosítani, átmeneti kamatmegtakarítást érve el pénzforgalmi szemléletben.³

2.3. Nemzeti Számlák Rendszerének megfelelő egyenleg

Az Európai Unió fiskális keretrendszere a kezdetektől fogva a nemzeti számlákkal összhangban álló költségvetési egyenleget alkalmazta (ESA), és 2001-től az IMF hivatalos módszertana is áttért a nemzeti számlák statisztikai rendszerére (GFS2001). Mindezek koncepcionális alapját a Nemzeti Számlák Rendszere képezi (SNA 2008 és ESA 2010⁴), ami a teljes nemzetgazdaság konzisztens makrogazdasági statisztikáinak előállítását célozza.

A nemzeti számlák statisztikai rendszerében az államháztartás (kormányzati szektor) a nemzetgazdaság része és azonos elszámolási elvek vonatkoznak rá, mint a nemzetgazdaság más szektoraira (vállalati szektorok, háztartások, háztartásokat segítő nonprofit intézmények). **Az államháztartásnak a más szektorokkal való tranzakciói egyenlegeként nettó finanszírozási képessége vagy igénye keletkezik, ami ebben a rendszerben a költségvetési többletnek vagy hiánynak felel meg.**

³ A probléma illusztrálásához tekintsük azt a példát, hogy egy már létező, 10 éves futamidejű, évente mindig március 31-én kamatot fizető államkötvényből bocsát ki újabb mennyiséget az adósságkezelő szeptember 30-án (ez az ún. rábocsátás). A pénzforgalmi szemlélet a kamatkiadásokat a tényleges kifizetés időpontjában veszi figyelembe, tehát a kibocsátás évében nem kell kamatkiadást elszámolni, csak jövő márciusban. Azonban a kibocsátáskor az előző kamatfizetés óta már félévnnyi kamat felhalmozódott az állampapíron, és a vásárló ezt is megfizeti. Ezt kamatbevételként veszi figyelembe a statisztika. Végül az állampapír kuponja (az évente fizetett kamat) és az elvárt hozam eltérhet egymástól, ami miatt a névértéktől és a felhalmozott kamattól eltérő árfolyamon vásárolják meg a befektetők az államkötvényt. Ha az elvárt hozam magasabb, mint a kupon, akkor a névérték alatti a vásárlás, és a kibocsátáskor kamatkiadást kell elkönyvelni a pénzforgalmi statisztikában. Ha viszont a kupon magasabb, mint az elvárt hozam, akkor a névértéknél többet is hajlandóak fizetni a befektetők, ami pedig kamatbevételt jelent.

⁴ AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 549/2013/EU RENDELETE (2013. május 21.) az Európai Unió-beli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0549&from=en>

A deficit az alábbi tételekkel egyenlő:

3. táblázat Az ESA-egyenleg főbb bevételei és kiadásai	
Bevétel	Kiadás
Eredményszemléletű adóbevétel	Eredményszemléletű kamatkiadás
Folyó- és tőketranszfer bevétel	Eredményszemléletű bér és dologi kiadás
	Folyó- és tőketranszfer kiadás
	Eredményszemléletű beruházási kiadás

A szektor a többletével más szektorokat finanszíroz (pénzügyi eszközök vásárlásával, illetve tartozások leépítésével), hiányát pedig ellenkező irányú műveletekkel (pénzügyi eszközök eladásával vagy tartozások vállalásával) finanszírozhatja:

4. táblázat Főbb finanszírozási tételek az ESA-egyenleg definíciója alapján	
Finanszírozási bevétel	Finanszírozási kiadás
Adósságkibocsátásból származó bevétel	Adósságviszafizetésre fordított kiadás
Privatizációs bevétel	Tulajdonosi részesedés szerzése

A kormányzati szektor statisztikai definíójába tartozik a központi költségvetés, TB-alapok, regionális és helyi önkormányzatok mellett az állami vállalatok egy része is. A kormányzati szektor körét nem az ország saját jogszabályai, hanem a nemzetközileg elfogadott statisztikai módszertan alapján határozzák meg. Ez a kör gyakran bővebb, mint amit a nemzeti jogszabályok az államháztartáshoz sorolnának. A leginkább vitatott határterület az állami vállalatok besorolása a kormányzati vagy a magánszektorokba. A nemzeti számlák módszertana kormányzati irányítás alatt álló vállalatok közül csak azokat sorolja a kormányzati szektorba, melyek termelési költségeinek kevesebb, mint 50 százalékát fedezi a piaci tevékenység árbevétele, azaz többségében állami támogatásból származik a bevételük, vagy nincs elegendő bevételük.⁵ Az 50 százalékos küszöb azonban önkényes, lehet érvelni azzal, hogy nagyobb

⁵ Fordított esetben gazdaságilag szignifikáns árról lehet beszélni. A szignifikáns ár azt jelenti, hogy annak éppúgy lényeges hatása van a termelő által kínált áru/szolgáltatás mennyiségére, mint a vevők keresletére.

árbevételi hányad lenne indokolt. Ráadásul az árbevételi hányad konkrét meghatározásánál mind a költségek, mind a bevételek torzítottak lehetnek.⁶

1. keretes írás

Speciális pénzügyi tevékenységet végző vállalatok

Az ESA főszabálya szerint a kormányzati irányítás alatt álló, pénzügyi közvetítéssel foglalkozó szervezeteket a pénzügyi vállalati szektorba kell sorolni. Az ESA 2010 bevezette a zártkörű vagy captive finanszírozó pénzügyi vállalat kategóriáját, ami olyan speciális célú vállalat, amely nem végez pénzügyi közvetítő tevékenységet a piacon, hanem szűk körben, általában egy vállalatcsoporton belül lát el passzív pénzügyi funkciókat (pl. holdingtársaság). „A kormányzat is létrehozhat speciális célú egységeket, amelyek a captive finanszírozókhoz és a mesterséges leányvállalatokhoz hasonló jellemzőkkel és funkciókkal bírnak. Az ilyen egységek nem rendelkeznek a független cselekvéshez szükséges jogkörrel, és csak bizonyos gazdasági műveletekben vehetnek részt. Nem viselik a tulajdonukban lévő eszközökhöz és kötelezettségekhez kapcsolódó kockázatokat, és nem részesülnek azok hasznából. Ha ezek az egységek rezidensek, akkor a kormányzat szerves részeként, és nem különálló egységként kezelendők. Ha nem rezidensek, különálló egységként kezelendők. Az általuk külföldön lebonyolított gazdasági műveleteket figyelembe kell venni a kormánnyal lebonyolított megfelelő gazdasági műveletek elszámolásánál. Azt az egységet tehát, amely külföldön hitelt vesz fel, úgy kell tekinteni, mint amely az eredeti hitelfelvétellel meg egyező összegben és feltételekkel hitelt nyújt a kormányzatnak.” (ESA 2010)

Az ESA-módszertan fókuszában a gazdasági események állnak, ezért eredményszemléletben minden tranzakciót abban az időpontban vesz figyelembe, amikor gazdasági értéket állítanak elő, átalakítanak, cserélnek, átadnak, vagy megszüntetnek. A tulajdonosváltáshoz kapcsolódó tranzakciókat a tulajdonosváltás időpontjában, a szolgáltatást a szolgáltatás nyújtásának időpontjában, a termelő felhasználást pedig a felhasználás idő-

⁶ A költségeknél a speciális szolgáltatásokhoz tartozó állóeszközök értékcsökkenése nem feltétlenül elegendő az eszközök pótlásához, Magyarországon is volt rá példa, hogy a vasút értékcsökkenését megemelték, hogy realisabb legyen. A bevételek esetében a piaci tevékenység árához sorolják azokat, amelyeket adott tevékenységhez kapcsolódóan minden termelő/szolgáltató kap az államtól. Ez egyrészt csökkenti a vevő által fizetett részt, és így annak keresletét is kevésbé érinti. Másrészt a különböző termékek esetében (akárcsak egy termelőnél) az állam meghatározza a megrendelt szolgáltatást (pl. utasszám, minimális szolgáltatás színvonala), ami után fizet, sőt a vevők felé a díjszabást, valamint a költségeket (bérfejtés). Ebből a szempontból az árbevétel kínálatra gyakorolt hatása szintén korlátozottabb, mint a hányados alapján látszana.

pontjában veszi számításba. Az eredményszemlélet figyelembe veszi a pénzforgalmat megkerülő zérókuponos kamatelszámolást is, ezáltal lehetővé válik a törlesztés (finanszírozási tétel) és kamat (hiányt érintő tétel) pontosabb elhatárolása. Az eredményszemléletű elszámolásnak többféle módszere áll rendelkezésre.

- Nagyon gyakori, hogy egybeesik a pénzforgalmi szemlélettel, többek között a transzferek, mint például nyugdíjkifizetés esetében.
- Az eredményszemléletű korrekció legegyszerűbb változata a pénzforgalmi adatok időbeli eltolása (*time-adjusted cash*), például a jövedelemadókat nem azok befizetésekor, hanem a jövedelem keletkezésekor számolják el. Még pontosabb egyes adók esetében a bizonylatokra támaszkodó eredményszemléletű módszer.
- Kiadási oldalon tipikus eset, hogy a számla kifizetése később történik, mint a megrendelt termék vagy szolgáltatás leszállítása. Ilyen esetben nem a számla kiegyenlítésének időpontja, hanem az eredeti teljesítés ideje számít eredményszemléletben. A kifizetések halogatásával tehát nem lehet befolyásolni a hiányt.
- Viszonylag új, de mértékénél fogva fontos jelenség, hogy az uniós támogatások elszámolásánál részben eltekintenek az eredményszemléletű korrekciótól, mert a transzferekre vonatkozó szabályok érvényesülnek. A magán-szektor számára fizetett EU támogatás időpontja így elválik a valós gazdasági teljesítménytől és akkor kerül elszámolásra, amikor a költségvetés azt kifizeti a pályázó számára. Ezekben az esetekben tehát a pénzforgalmi elszámolás érvényesül (és így praktikus okokból kivételt képez az eredményszemléletű elszámolás alól).

Az ESA-módszertan általában *piaci alapú értékelést* javasol. Ez ritkán jelent problémát, mert a tranzakciók túlnyomó része piaci áron történik, vagy fel sem merül az árazás kérdése (adóbevételek elszámolása, bérek, nyugdíjak fizetése). Nehézséget jelent ugyanakkor az olyan feltételes eszközök és feltételes kötelezettségek értékelése, ahol az egyik szereplő bizonyos feltételek teljesülése esetén fizet a másik szereplőnek. Ez leggyakrabban akkor növeli a hiányt, amikor a fizetés történik (tehát megegyezően a pénzforgalmi elszámoláshoz).

Előfordulhat azonban, hogy már az ügylet kötésének pillanatában biztosra vehető a beváltás, amit elvben már előre figyelembe kell venni.⁷

Az eredményszemléletű deficit számításánál azok a bevételek és kiadások számítanak, amelyek befolyásolják a kormányzati szektor nettó pénzügyi vagyonát (tartozások és követelések egyenlege). Ez a statisztikai kör a nettó adósságnál szélesebb, tartalmaz minden pénzügyi eszközt és kötelezettséget. Itt szerepelnek a tulajdonosi részesedések és az olyan nem adósság jellegű eszközök és források, mint a szállítói tartozás vagy az adókövetelés. Ennek következtében például a privatizáció nem számít költségvetési bevételnek (szemben a pénzforgalmi egyenleggel), hanem finanszírozó tétel, mert pusztán a részvény típusú pénzügyi eszközt betéti eszközzé konvertálja, de a pénzügyi eszközök összességét nem változtatja meg.⁸

⁷ Az ESA 2010-hez kapcsolódó Kézikönyv szerint a bekövetkezés bizonyos, amennyiben: 1) a garancia-szerződésben foglaltak alapján ez igazolható; 2) megismételt garancialevélhívások, praktikusán az elmúlt három évben történt ilyen. Az igénybevevő fundamentális átalakítása esetén vizsgálható, hogy vajon megszűnhet-e a garancialevélhívást előidéző korábbi gyakorlat. Az ESA 2010 figyelembe vesz valószínűséget is az olyan nagyszámú, szabványosított garanciák esetén, mint az exporthitel-garanciák vagy a diákhitel-garanciák. Az egyetlen egyedi garancia levélhívásának az esélye csekély, de a nagy számuk miatt adható becslés a garancialevélhívások számára vonatkozóan. Ezek a szabványosított garanciák ekkor úgy kezelhetők, mint amelyek pénzügyi eszközöket keletkeztetnek feltételes eszközök helyett. (Ez hasonló ahhoz, mintha egy tartalékot képeznének a veszteségekre.) Az egyszeri garanciák esetében azt állapítják meg, hogy összehasonlítható esetek hiányában a kockázatra nem készíthető becslés. Ennek megfelelően ezek a garanciák feltételes eszköznek illetve feltételes kötelezettségnek tekinthetők.

⁸ A pénzforgalmi egyenleg nem a nettó pénzügyi vagyont, hanem csak a nettó adósságot vette figyelembe, amelybe nem számítanak bele a pénzügyi részesedések. Ezért érinti a privatizáció (és másfelől az állami részesedésvásárlás) a pénzforgalmi deficitet, de a nemzeti számlák szerintint nem. Ez alól kivételt jelent az, ha veszteséges vállalkozásban szerez részesedést az állam. Mivel feltehető, hogy ez hosszú távon nem térül meg, hanem „elvész” a befektetés, ezért már azonnal kiadásként kell elszámolni, azaz növeli a költségvetési deficitet.

2. keretes írás

A speciális állóeszközök létrehozására és használatára vonatkozó hosszú távú állami szerződések értékelése

A speciális állóeszközök létrehozására és használatára vonatkozó hosszú távú állami szerződések alapján jogi értelemben hosszú távú állami kiadási kötelezettség, vagy bevételről történő lemondás keletkezik. Itt a közgazdasági tartalom eltérhet, így elképzelhető, hogy ezek helyett inkább az állóeszköz létrehozását kellene a hiányban elszámolni. A közgazdasági tartalom vizsgálata az alábbi ábrán összefoglalt lépéseket igényli:

2. ábra

A speciális állóeszköz vizsgálati sémája



Először eldöntendő kérdés, hogy az eszköz (pl. autópálya) használata során a bevétel (pl. útdíj) nagyobb részét a végső igénybevevő (pl. lakosság) fizeti-e. Ebben az esetben a Nemzeti Számlák Rendszere koncessziónak nevezi a szerződést. Amennyiben a bevétel nagyobb része az államháztartástól származik (támogatás, árnyékár), akkor további kérdés, hogy emellett folyó szolgáltatást is nyújt-e a szerződő privát partner.

Amennyiben nyújt, akkor ezt PPP-szerződésnek tekinthetjük, amennyiben nem, akkor lízingszerződésről van szó.

Annak eldöntése, hogy statisztikai értelemben egy koncesszió, PPP-projekt vagy lízing a magánpartnerhez vagy az államhoz sorolandó, attól függ, hogyan oszlik meg közöttük a kockázat és haszon (risks and rewards). Más szóval a gazdasági tulajdon (economic ownership) kérdését kell vizsgálni, vagyis nem a jogi tulajdon a döntő. Amennyiben e vizsgálat eredményeképpen az államháztartáshoz sorolandó az eszköz, akkor az eszköz létrehozása időpontjában jelenik meg a deficitben. A kockázat és haszon részben hasonló, részben eltérő kritériumok alapján dönthető el.

A koncesszió esetében akkor tekinthető államinak az eszköz, amennyiben a kezdeti szerződésben vagy későbbi időpontban a kormányzat garantálja a bevételi minimum szintjét (a forgalom minimális szintjét garantálva) vagy a nyereségesség minimális mértékét biztosítja. A piaci kockázatok felmerülése mellett előfordulhat az is, hogy az igénybevevők által fizetett árat szabályozza, korlátozza az állam.

A PPP-szerződés esetében az eszköz akkor nem minősíthető államinak, ha a privát partner viseli 1) az építési kockázatot (rendkívüli események miatt: jogi, környezetvédelmi, technikai problémák miatti idő és költség-túllépés), és 2) vagy a rendelkezésre állás (mennyiség vagy minőségi elmaradás) kockázatát, vagy pedig a kereslet ingadozásának kockázatát. Azt a kérdést kell mérlegelni, hogy az államnak van-e lehetősége, hogy nem teljesítés esetén büntetést rójon ki.

A tartós bérlet esetén a jog szerinti tulajdonos vállalja a kockázatokat és élvezi a hasznot, így egyben a gazdasági tulajdonos is. A pénzügyi lízing ezzel szemben olyan lízing, amelynél a lízingbevevő a gazdasági tulajdonos és a lízingbeadó a jog szerinti tulajdonos. A pénzügyi lízing általában az eszköz gazdaságilag hasznos élettartamának egészére szól, de lehet annál rövidebb is. Mivel a lízingbevevőnek vállalni kell az eszköz használatával járó kockázatokat, ezért az eszköznek a lízing futamidejének végén várható értékéhez kapcsolódó nyereséget vagy veszteséget a lízingbevevő viseli.

A statisztikához hasonlóan a számvitel esetében is hasonló vizsgálatot igényelnek a reáleszközök létrehozására és használatára vonatkozó hosszú távú állami lízingszerződések. Ezek lehetnek operatív lízingek, ebben az esetben az eszköz valójában az államé, vagy pénzügyi lízing, amikor a privát szerződő fél a valódi tulajdonos. A Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardok (IFSR) útmutatása szerint a lízingszerződések lényegére kell összpontosítani. Ennek értelmében pénzügyi lízingnek tekinthető a tranzakció, ha: i) az időtartam az eszköz élettartamának lényegében teljes egészére kiterjed, ii) vagy a szerződés értelmében a lejárat időpontjában kedvező áron megveheti a bérbevevő, iii) és adott helyzetben valószínű, hogy a bérbevevő élni fog ezzel

az opcióval. A rendelkezésre állás és a keresleti kockázat mérlegelése mellett a számvitel az állami eszközök elszámolásában is eltér, hiszen ezek jellemzően nem gazdasági hasznot hajtanak (ebben az esetben lenne például piacuk), hanem szolgáltatási potenciáljuk van. A végső kockázat az explicit garancia meglététől függetlenül az államé, mert csőd esetén nincs, aki megvásárolja az eszközt, miközben a szolgáltatást biztosítani kellene. További speciális kérdés, hogy ki határozza meg az eszköz természetét. Ez alatt azt értik, hogy aki a beruházás és működtetés szempontjából fontos paraméterekre (például az út minőségére) vonatkozó döntéseket meghozza, az bizonyíték arra, hogy ő a tulajdonos. Ez a fél viseli ugyanis az építési kockázatot és a későbbiekben gyenge minőség esetén a magasabb fenntartási, javítási költségeket.

Összefoglalóan **a nemzeti számlákon alapuló statisztikai mutató előnyeinek közé tartozik, hogy sokkal szélesebb információs bázison alapul, mint a pénzforgalmi finanszírozási igény.** Azokban az országokban és időszakokban, ahol nincs kreatív könyvelés, ott ez a módszertan konzisztens és összehasonlítható idősorokat eredményez, és még a kreatív könyvelés esetén is megfelelőbb kategóriákat tartalmaz a jogi osztályozáshoz képest. A kreatív könyvelés miatt kiegészítő információt is gyűjt (és publikál) a vállalati szektorban levő állami vállalatokról, az állami garanciákról és a pénzforgalmi adatokról.

A mutató hátránya, hogy a több információ azt is jelenti, hogy azok később állnak rendelkezésre és a számos korrekció miatt a pénzforgalmi adatoktól eltérően nem reprodukálhatóak a felhasználók számára. A módszertani szabályok alapján a kvázi-fiskális tevékenységet végző állami, például közlekedési vállalatok nem látszanak az államháztartási körben, valamint a PPP-beruházások nagy része is privát beruházásnak minősül. Az idősorokat érintő probléma, hogy egyes tőkebevételek (pl. koncessziók) időbeli szétterítésére nagyon korlátozott lehetőség van. A bizonytalanság és feltételesség kezelése szintén nem oldható meg, a garanciák és kölcsönnyújtások esetén kevés kivételtől eltekintve csak utólagos elszámolásra van mód, a beváltás, illetve hitelelengedés időpontjában. Az idősorok esetében töréseket okozhat, hogy egyes korrekciók csak bizonyos időponttól kezdve valósulnak meg, vagyis az azt megelőző időszak nem lesz összehasonlítható.

2.4. Számviteli elvek alapján meghatározott egyenleg

Számos angolszász országban van hagyománya a vállalatához hasonló államszámvitel valamilyen formájának. Az Egyesült Királyság például olyan elszámolást vezetett be, amely minden állami vállalatot az államháztartásba sorolt, és ezzel a megoldással a vállalatok feletti kontrollt növelte és eközben a kreatív könyvelés egyik csatornáját megszüntette. A módszertani elvek egységesülése érdekében egy nemzetközi szervezet is létrejött, aminek neve International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Az általa megalkotott sztenderdek (Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardok, International Public Sector Accounting Standard) az államháztartás sajátosságait figyelembe véve azokra az alapelvekre épül, mint a vállalatokra vonatkozó Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardok (IFRS). Amint megállapítják,⁹ a statisztika céljától eltérően a nemzetközi államszámvitel az elszámoltathatósághoz és döntéselőkészítéshez szükséges információk bemutatására törekszik.¹⁰

Az államháztartási körhöz a központi költségvetés, TB-alapok, regionális és helyi önkormányzatok mellett az állami vállalatok egy része is oda tartozik, az ún. Állami Üzleti Vállalatok (Government Business Enterprise, GBE) kivételével. E kérdésben az IPSASB a közelmúltban tartott nyilvános szakmai konzultációt.¹¹ A hangsúly eddig a GBE körének definíciójára került, a konzultáció eredményeképpen viszont 2018. január 1-jétől megszűnik ez a kategória.¹² Ezen időponttól kezdve annak a körnek a definíciója lesz a meghatározó, amelyik nem üzleti módon, hanem az állami szektorhoz kapcsolha-

⁹ <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IPSASB-GFS-Policy-Paper.pdf>

¹⁰ A hatos csomag keretében a Tanács 2011/85/EU-irányelvének 16. cikkének (1) bekezdése kimondta, hogy „a Bizottság 2012. december 31-ig értékeli a Nemzetközi Költségvetési Számviteli Standardoknak a tagállamok számára való megfelelőségét”. Az elkészült jelentés megállapította, hogy ha nem is alkalmazza minden tagállam, de hasznos kiindulópont lehet egy potenciális európai változat (European Public Sector Accounting Standards, EPSAS) elkészítéséhez. A középtávon az EPSAS kidolgozását célzó, európai állami számviteli szakértőkből létrejövő munkacsoport 2015 szeptemberében tartotta első ülését. Első feladatnak az olyan IPSAS-irányelvek megvalósítását tűzték ki, mint az eredményszemléletű számbavétel, a számviteli meghatározások és az államháztartásra jellemző speciális kérdések, például adóbevételek vagy nyugdíjak ügye.

¹¹ <https://www.ifac.org/publications-resources/ipsasb-consultation-paper-applicability-ipsasb-government-business-enterprise>

¹² http://www.ifac.org/system/files/uploads/IPSASB/Government%20Business%20Enterprises_Mar.pdf

tóan működik. Ennek ismérvei: i) szolgáltatást nyújt a közösség számára vagy jövedelem/vagyon újraelosztásban vesz részt, ii) adóból, más kormányzati szerv támogatásából vagy eladósodásból fedezi működését, iii) elsődleges célja nem a profitszerzés. Eddig az IPSASB saját értékelése szerint a vállalatok besorolási szabályai szigorúbbak voltak a statisztikánál (GBE-nek minősítve kevesebb vállalat került ki az államháztartásból), kérdés, hogy ez mennyiben változik az új szabály hatására.

A számvitelnek többféle pénzügyi beszámolója van, amiből kettőt emel-nénk ki, ezek dimenziói azonban eltérnek az eddig tárgyaltaktól (pénz-forgalmi vagy eredményszemléletű). Az egyik a cash-flow kimutatás, ami *pénzforgalmi szemléletű*. Ez azonban mégsem hasonlítható a pénzforgalmi finanszírozási igényhez (GFS86), mert különválasztja a folyó tételeket a be-fektetésektől, ahol viszont a reál- és pénzügyi eszközök beszerzését/eladását egyaránt elszámolja. A másik kimutatás a mérlegbeszámoló (statement of financial position), ami *eredményszemléletű*. Ez nem feleltethető meg az SNA/ESA-statisztikával, mert ez az eredményszemlélet az állóeszközök értékcsök-kenését és nem felhalmozását tartalmazza.

A fenti kétféle szemléletnek megfelelően a finanszírozandó és finanszí-rozó tételek szétválasztása során is kettős megoldás érvényesül. A cash-flow kimutatás esetén a *finanszírozandó tételek a folyó pénzforgalmi egyenleg és a (pénzügyi és reál) befektetések összege*. Finanszírozásnak a pénzállomány változását, a kibocsátott adósságot, a kölcsönnyújtás visszatérülését, a pénz-ügyi lízing bevételeit és az osztalék fizetését tekintik.¹³ A mérlegbeszámoló esetén finanszírozásnak tekinthető az átértékelődéssel korrigált (pénzügyi és reál) vagyonyváltozás, ezzel konzisztens módon a *finanszírozandó tételek köre* nem más, mint a *folyó eredményszemléletű egyenleg, beleértve az állóeszközök értékcsökkenését*.¹⁴ Megállapítható, hogy a számvitel különbséget tesz ugyan a pénzügyi és reáleszközök között, de ennek nincsen annyira kiemelt jelen-tősége, mint az eddig bemutatott módszertanok esetében.

¹³ <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/ipsas-2-cash-flow-sta.pdf>

¹⁴ <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/ipsas-1-presentation.pdf>

Ideális esetben a számvitel is *piaci alapú* értékelést követ. Az állam sajátosságai miatt ugyanakkor bevezették a *szolgáltatási potenciál koncepcióját* is, aminek révén egy állami szervezet eszközeinek, forrásainak, bevételeinek és kiadásainak azonosítása lehetségessé válik (Lloyd Kenneth S. Chua, 2014). A vállalati számvitel (IFRS) ugyanis ezt a gazdasági haszon koncepciója révén teszi meg. E különbség kapcsán hasonló eltérés jelentkezik a pénzbevétel nem termelő eszközök tőkeveszteségének elszámolása esetében is. Mivel az állami eszközök jó része nem gazdasági hasznót hajt, hanem szolgáltatási potenciálja van, ezért az IPSAS ezeknek az elszámolására külön iránymutatást készített. Az IPSAS a *feltételes kötelezettségek értékelése* során foglalkozik azokkal a garanciákkal, amelyek beváltása nem látható előre. Ebben az esetben csak tájékoztató adatként kell csatolni a garanciákról szóló információkat (hasonlóan a hatos csomag rendelkezéséhez). Amennyiben viszont a *beváltás valószínűsége* megnő, akkor azt megfelelően meg kell jeleníteni az elszámolásokban akkor, amikor az információ megjelent. Ha például egy önkormányzat megszegne egy környezetvédelmi szabályt, még nem világos, hogy abban az időpontban származik-e belőle környezeti kár. Amikor a kár megjelenik, akkor még a későbbi valószínűsíthető kifizetést megelőzően el kell számolni a fedezetet (IPSAS, 19).

Összefoglalásként a bemutatott számviteli mutatók előnye lehet, hogy a kreatív könyvelés ellen több eszközt adnak. Ezzel elvben a jognál és az ESA-statisztikánál jobb tartalmi összehasonlítást biztosíthat. A feltételes kötelezettségek hatásával már a realizálás előtt, a valószínűség megjelenésekor számolhat.

A mutatók hátránya, hogy a mérlegelés lehetősége egyben önkényességet is jelenthet. Az eredmények ezért a kulcsponthoz feltételezések világos kommunikációja nélkül megkérdőjelezhetőek lehetnek. A pénzforgalmi adatoknál nagyobb mennyiségű információ feldolgozása – hasonlóan a statisztikához – a számvitel esetében is időbeli késéssel jár, ezért a gyors döntéshozatalt kevésbé segíti.

3. Főbb elemzési mutatók

3.1. Az elsődleges egyenleg

Az elsődleges egyenleg a kamatkiadások nélkül számított költségvetési egyenleg. Az indokolja a számítását, hogy a kamatkiadásokat rövid távon nem (vagy csak nagyon korlátozott mértékben) képes befolyásolni a kormányzat. A kamatkiadásokat a fennálló államadósság, a piaci hozamok, illetve a múltban már kibocsátott állampapírok befolyásolják. Rövid távon csak kismértékben befolyásolható az adósságmenedzsment által (például hazai vagy külföldi devizában történő eladósodás, rövid vagy hosszú futamidejű kibocsátások, fix vagy változó kamat). Az elsődleges egyenleg ezzel szemben azoknak a tételeknek az egyenlegét mutatja, amelyre a fiskális politikának közvetlen hatása van.

Az elsődleges egyenleg további jelentősége, hogy a hosszú távú fenntarthatósági számításoknál és az adósság hosszú távú becslésénél is érdemes a teljes egyenleget két részre bontva, az elsődleges egyenlegen és a kamategyenlegen keresztül vizsgálni. Ennek oka a fentiekhez hasonlóan az, hogy egészen más tényezők befolyásolják e két mutatót. Az előbbit az adók és a kiadások szabályozásával képes befolyásolni a fiskális politika, utóbbi viszont inkább adottság az adósság és a hozamok függvényében.

Az elsődleges egyenlegnek többféle értelmezése lehetséges, attól függően, hogy csak a kamatkiadásokat vagy a kamatbevételeket is levonják-e a hiányból. Az EU fiskális keretrendszerben az elsődleges egyenleget úgy határozzák meg, hogy a hiányból a bruttó kamatkiadást vonják le. Ez összhangban van azzal, hogy a bruttó államadósságra összpontosítanak. (Az így definiált elsődleges egyenleg értelmezhető a bruttó államadósság dinamikájának vizsgálatánál.) Elméletileg azonban a nettó államadósság elemzési szempontból jobb mutató, és ezzel konzisztens módon érdemesebb a kamategyenleget (nettó kamatkiadást, azaz a kamatkiadások és a kamatbevételek különbözetét) levonni a deficitből. A nemzetközi irodalomban az is előfordul, hogy közgazdasági elemzés céljából javasolják az államháztartás és a jegybank mérlegének együttes elemzését (ld. P. Kiss, 2011). Az országok devizatartalékát ugyanis a jegybankok tartják, és követeléseik között az állam által kibocsátott

értékpapírok is megjelennek. Ebben az esetben a jegybank tranzakciókból származó egyenlege – ami alapvetően a kamatkiadás és kamatbevétel egyenlege – szintén eltávolítható az elsődleges egyenlegből

3.2. A ciklikusan igazított egyenleg

A gyakorlatban az elsődleges egyenleg vagy a deficit nem mutatja azt, hogy középtávon merre tart a fiskális pozíció, mert az aktuális egyenleget egy átmeneti tényező, a gazdasági ciklus hatása is befolyásolja.

A gazdasági ciklus költségvetési egyenlegre gyakorolt hatását nevezzük a hiány ciklikus komponensének. A költségvetés aktuális helyzetét pontosabban meg lehet állapítani, ha ismerjük, hogy a nemzetgazdaság ciklikus ingadozása az adott időpontban mennyire befolyásolja a költségvetést. Ehhez azonban ismerni kell a gazdaság eltérését az egyensúlyi vagy trendszerű értéktől – ez a különbség a kibocsátási rés. Továbbá becsléssel kell rendelkezni arra nézve, hogy a kibocsátási rés milyen mértékben hat a költségvetésre. Ehhez pedig a gazdaság ciklikus ingadozása és az adóalapok, valamint az adóalapok és a tényleges bevételek kapcsolatának ismerete szükséges.

A ciklikusan igazított egyenleg a költségvetési egyenleg ciklikus komponens nélküli része. A ciklikusan igazított egyenleg így azt mutatja meg, hogy a gazdaság ciklikus helyzetétől eltekintve mennyi lenne a költségvetés hiánya. A ciklikus komponens kiszűrését a költségvetési egyenlegből nevezzük ciklikus igazításnak. A ciklikusan igazított egyenleg egyben a költségvetés középtávú orientációjáról is árulkodik, azaz hogy a gazdaság egyensúlyi helyzetének elérése idején milyen egyenleg alakulhat majd ki.

Az első lépés annak meghatározása, hogy milyen adó vagy kiadási tételek függenek a gazdasági ingadozástól. A legszélesebb körben elterjedt és legegyszerűbb megközelítés szerint minden adóbevétel, és a kiadások közül egyedül a munkanélküli-támogatás alakulása függ a ciklustól. Ettől eltérő az EKB módszere (Bouthevillain et al, 2001) és az MNB megközelítése (a tételek meghatározásáról lásd P. Kiss–Reppa, 2010).

- Egyrészt a költségvetési kiadások közvetlen adótartalmát nem tekintik ciklikusnak, mivel ezek a kiadások sem ciklikus jellegűek (és ott sem kerülnek kiszűrésre). Így az állami bérek, termelőfogyasztás és beruházás adó és járulékkerhei nem kerülnek bele a ciklikus igazításba.
- Másrészt a munkanélküli-támogatásokon felül is számolnak ciklustól függő kiadásokkal, például a reálbérhez indexált nyugdíjak esetében.
- Végül egyes adók esetében eltekintenek a ciklus hatásától, vagy azért, mert olyan adóalaptól (pl. speciális terméktől) függenek, amely nem mutat ciklikus mozgást, vagy azért, mert rögzített összegű, a ciklus által nem befolyásolt adó (pl. banki kölönadó).

Az alacsonyabb bevételi és magasabb kiadási súly azt eredményezi, hogy ez utóbbi módszerek *ceteris paribus* kisebb ciklikus hatást mutatnak, mint a hagyományos mutatók.

A második lépés az egyes adó vagy kiadási tételek esetében annak a makrogazdasági változónak az azonosítása, amely meghatározza alakulását. A vállalati profitadók esetében például ilyen lehet a vállalati szektor bruttó működési eredménye. Léteznek azonban olyan kis adók is, ahol a jogi adóalap (pl. környezetszennyezés mértéke) egyetlen makrováltozóhoz sem köthető.

A harmadik lépés az adó vagy kiadási tétel és a makrogazdasági változók közötti számszerű kapcsolat meghatározása. Az adók és adóalapok közötti rugalmasságot alapvetően az adórendszer jellemzői határozzák meg. Amennyiben a jogilag meghatározott adóalap közel van a makrogazdasági „adóalap”-hoz, akkor az adók trendje hasonlóan alakul, mint az adóalap közelítésére választott makrogazdasági változók trendje (részletes áttekintést lásd P. Kiss–Vadas, 2006, 124–130. oldal).

A nemzetközi gyakorlat az egyszerűség kedvéért egységnyi rugalmasságot feltételez egyes adók és adóalapok között. A közvetlen lakossági jövedelemadók és a társadalombiztosítási járulékok esetében azonban az OECD (és ezt követve az EU) más módszert alkalmaz. Meghatározott időszakonként az adó táblák alapján az egyes jövedelmi szintekre kiszámítják a kedvezmények bizonyos körének figyelembe vételével igazított átlag- és marginális kulcsokat. Az így kiszámított marginális és átlagkulcsok súlyozott átlagainak hányadosa

adja meg a bevételeknek a bruttó jövedelmekhez viszonyított rugalmasságát.¹⁵ Ez azt mutatja, hogy az adózók átlagosan mennyivel fizetnek többet, ha egységnyivel növekszik a jövedelmük. A gyakorlatban egyre kevésbé alkalmazzák azt a módszert, hogy adott költségvetési és makrogazdasági idősorok között becsléssel állapítsák meg az átlagos együttmozgást, mert rövid idősorok és az adókat érintő gyakori intézkedések esetén ezek az eredmények nem megbízhatóak.

Időben változó rugalmasságra van szükség, ha a gazdasági ciklus változásával nem együtt mozog valamelyik adóalap. Példa erre a társasági adó-rendszer, ami a legtöbb országban lehetővé teszi a veszteségek időbeli elhatárolását (vagyis következő évekre áttolását). Ez az aszimmetria eltávolítja a társaságiadó-alapot a makrogazdasági változók trendjétől, ráadásul ez a különbség nem lineáris. Más szóval egy kisebb lassulás arányaiban is másképpen hat a jogi adóalapra és így az adóbevételre, mint egy nagyobb visszaesés. Ez a jelenség az évente változó rugalmasság becslésével kezelhető. (Amit a nemzetközi szervezetek által használt ciklikus igazítási módszerek elmulasztanak megtenni.) A jogilag definiált vállalati profit ezen kívül azért is eltér a bruttó működési eredmény kategóriájától, mert az a statisztikai értékcsökkenést is magában foglalja.

Az MNB által használt rugalmasságokat P. Kiss és Reppa (2010) részletesen bemutatja. A legtöbb esetben egységnyi rugalmasságot feltételeznek, néhány kivétellel. Egyrészt a közvetlen lakossági jövedelemadók és a társadalombiztosítási járulékok esetében saját, az OECD-hez hasonló számítást végeztek. Másrészt a társasági adónál a bruttó és nettó működési egyenleg hányadosának átlagos értékét rögzítették. Végül az adók változásából kiszűrve a diszkracionális intézkedések, valamint a becsült ciklikus komponens változásának hatását, a nem magyarázható maradékot is vizsgálták.

A negyedik lépés a makrogazdasági változók ciklikus helyzetének becslése. Az egyik megközelítés abból indul ki, hogy minden változó ugyanabban a ciklikus helyzetben van, a másik szerint a változók ciklikus helyzete külön-

¹⁵ Ezt az értéket rögzítik az egész időszakra, hiába évente változó az adótábla és az abból számítható rugalmasság. A néhány évente történő revíziót visszamenőleg az egész időszakra érvényesítik, így végig egyetlen érték szerepel a kalkulációban.

böző fázisban lehet. Utóbbi tehát számol a kibocsátási rés összetételével, ami azért fontos, mert a GDP különböző komponensei eltérő mértékben hatnak a költségvetésre. A kapcsolat erőssége annak függvénye, hogy az adott GDP komponens mennyire széles adóalapnak tekinthető. A makrogazdasági statisztikákban azonosítható adóalapok az állami és privát bér, a vállalatok bruttó működési eredménye, a lakossági fogyasztás és beruházás, az állami termelőfogyasztás és beruházás, valamint a privát hozzáadott érték (helyi iparüzési adó esetében). Nem jelent adóalapot, de a GDP része a vállalati beruházás és az export.

A nemzetközi szervezetek közül egyedül az Európai Központi Bank alkalmaz olyan ciklikus igazítást, ami figyelembe tudja venni az adóalapok összetételhatását (*Bouthevillain et al, 2001*). Ez a módszer a ciklustól függő költségvetési tételekkel párhuzamosan meghatározza a fő adóalapoknak tekinthető makrogazdasági mutatókat. A bevezetésben említett változók közül az állami bért, termelő fogyasztást és beruházást kiszűri, ezzel a ciklust a privát ciklusként értelmezi. A privát változók közül relative kisebb súlya miatt a lakossági beruházást hagyta ki, ami azonban a lakáspiaci buborék miatt később problémát okozott (*Morris et al. 2009*). További gond lehet, hogy a kiválasztott mutatók közül a tapasztalatok szerint a vállalatok bruttó működési eredménye nem tűnt a vállalati profit megfelelő közelítésének (*Morris et al. 2009*). Kisebb eltérésekkel ugyanezeket a változókat vette alapul az MNB módszere is (*P. Kiss–Vadas, 2004, P. Kiss–Vadas, 2007, P. Kiss–Reppa, 2010*).

A ciklikus igazítás legfontosabb lépése a kibocsátási rés becslése. A kibocsátási rés a gazdaság aktuális helyzetének a ciklikus ingadozásból fakadó eltérése a gazdaság trendszerű (vagy egyensúlyi) értékétől. A kibocsátási rés becsléséhez tehát szükség van arra, hogy a gazdasági növekedés aktuális alakulását egy átmeneti („ciklikus”) és egy trend jellegű komponens hatására bontsuk fel. Azonban ennek számítása bizonytalanságot hordoz magában, mivel nem megfigyelt változóról van szó, azaz csak becslést lehet készíteni rájuk nézve. Ennek részletes tárgyalása túlmutat írásunk keretein.

Több vizsgálat (Forni and Momigliano, 2004, Cimaadomo, 2008) kimutatta, hogy a kibocsátási rés becslése valós időben, tehát amikor a fiskális politikai döntéseket meghozták, jelentősen eltért attól, amit a később

bekövetkező folyamatok alapján lehetett becsülni. A kibocsátási rés későbbi revíziói abból eredtek, hogy a potenciális növekedésről alkotott kép utólag rosszabb lett, így egy korábban pozitívnak tűnő kibocsátási rés utólag már negatívnak bizonyult. Ennek következménye az lett, hogy számos országban az 1994 és 2006 között anticiklikusnak szánt fiskális politikáról utólag bizonyosodott be, hogy az prociklikus lehetett (Forni and Momigliano, 2004, Cimaomo, 2008).

3.3. A strukturális deficit

A gyakorlatban a ciklikusan igazított fiskális pozíció sem feltétlenül tükrözi a középtávú helyzetet. A strukturális deficit ezért további átmeneti tényezők hatását távolíthatja el az egyenlegből.

A ciklus hatása mellett léteznek olyan – kormányzati szándéktól független – tényezők, amelyek átmenetileg jelentős hatást gyakorolhatnak a költségvetési deficitre. Ilyenek például a természeti katasztrófák vagy a bírósági döntések hatása (Koen és van den Noord, 2005). Ezeket indokolt kiszűrni a fiskális politika középtávú orientációjából, ellenkező esetben a fenntarthatóság vizsgálatát negatív irányban torzítják. Teljes kivonásuk azonban pozitív torzítást eredményezne, hiszen egy időszakot vizsgálva megfigyelhető egy átlagos mértékük. Ezért megoldást jelenthet egy mozgóátlag készítése, és ehhez képest lehetne értelmezni az átmeneti tényezők ingadozását (Hoffmann és P. Kiss, 2010).

Hasonló átmeneti torzítást jelentenek a kreatív könyvelési műveletek. Ezeknek éppen ez a célja, nevezetesen a hiány és adósság ideiglenes javítása egy későbbi időpont terhére, ami azt jelenti, hogy a kormányzat nettó vagyonát lényegében nem érintik (Koen és van den Noord, 2005). A kreatív könyvelés konkrét köre függ a viszonyítási alaptól, vagyis a kikerülni célzott hiánymutatótól. Amint láttuk, a pénzforgalmi finanszírozási igényt viszonylag egyszerű kozmetikázni. Az alábbiakban azokat a kategóriákat tekintjük át, amelyek a védettebbnek tekinthető statisztikai hiánymutató esetében is látszólagos javulást eredményezhet (P. Kiss, 2011). E műveletek közös jellemzője, hogy hosszabb időszakot tekintve a hatásuk nulla, mivel automatikusan visszaforduló (*self-reversing*) jellegűek.

3.3.1. Állami vállalatok kvázi-fiskális tevékenysége

A statisztikai deficitben időről időre megjelenő adósságrendezések/tőkepótlások jelentős részben a vállalati szektorba besorolt állami vállalatok veszteségét fedezik utólag, ezért jelenlétük arra figyelmeztet, hogy a **kormányzati szektor statisztikai meghatározása nem fedi le a kvázi-fiskális tevékenységet végző állami vállalatok teljes körét**. Ugyanis mialatt a közszolgáltatások köre kiszélesedett, jellemzővé vált, hogy azokat állami vállalatok biztosítják. Esetükben állami döntések határozzák meg a szolgáltatás szintjét (volumenét), a főbb költségelemek alakulását (pl. béremelés), a beruházásokat, a bevételeket (igénybevevőre terhelt díj nagysága és állami támogatás) és a finanszírozási források bevonását. Ezért elemzési szempontból indokolt lenne, hogy a keletkező finanszírozási igény folyamatosan jelenjen meg.

3.3.2. Tőkebevételeként megjelenő finanszírozási bevétel

Az állami vállalatok kvázi-fiskális tevékenységénél is hosszabb múltra tekint vissza a világban a speciális tőkebevételek formájában megjelenő kreatív könyvelés. Ennek nagyon régi formája **az állam jövőbeli folyó bevételéről való lemondás fejében kapott egyösszegű tőkebevétel**, például a frekvenciákhoz kapcsolódó koncesszió. Lehet azzal érvelni, hogy a realizálható bevétel bizonytalan, és ezzel áll szembe a vállalkozó által fizetendő fix díj, vagyis a koncessziót vásárló vállalkozó kockázatot vállal. Ettől függetlenül a szerződés függvényében a vállalkozó által vállalt befizetés lehetett volna évente fizetett összeg (akár egy bérleti díj), és e helyett kerül sor a díjfizetés előrehozott, egyösszegű befizetésére, ami elemzési szempontból finanszírozási tétel. Az értékesíthető koncesszió valóban hasonlítható a bérlethez, ebben az esetben pedig tényleges koncessziós befizetésétől függetlenül az értékesített koncessziós időszak egészére szét kellene teríteni az eredményszámlázott díjat.

A finanszírozási elemet tartalmazó tőkebevételekre modern példát találunk egyes országokban, ahol az állami vállalatok nyugdíj-kötelezettségének átvétele fejében az állam tőkebevételt kapott. Itt a párhuzamosan keletkező kötelezettség értékelésére, vagyis a jövőbeli folyó tételek nettó jelenértékének megállapítására van szükség. Annak függvényében, hogy kezdeti tőkebevétel meghaladja-e a vele szembe álló kötelezettséget, vagy attól elmarad, a kü-

lönbség lehet tőkebevétel vagy tőketranszfer. Ha pontosan megegyezik, akkor teljes egészében finanszírozási műveletről van szó (Paul és Schalck, 2007).

3.3.3. Állami beruházások PPP-formába történő kiszervezése

A beruházás kiszervezése révén az adott évi hiány, kiadás és adósság kedvezőbbnek látszik, mivel azonban jövőbeli kiadást okoz, így az államháztartás nettó vagyonát nem javítja. A PPP-k olyan a sajátos szerződések, ahol a vállalkozó közösségi szolgáltatást nyújtó állóeszköz létrehozását és működtetését vállalja el hosszú időszakon át folyósított állami kiadás fejében. A PPP-beruházások népszerűségét az magyarázza, hogy a fiskális politika számára kedvező a deficitet (és így az adósságot) javító rövid távú hatás, hiszen ezáltal a fiskális korlátok megkerülhetőek. A privát partnereket a rövid táv kevésbé érdekli (a fizetésre akár többéves türelmi időszakot is biztosíthatnak), összességében azonban minél több tartós állami forráshoz szeretnének jutni (Monteiro, 2007). Amennyiben azonban realizálódnak a kockázatok és a vállalkozó csődbe megy, akkor az a kérdés, hogy az állóeszköz általános célú vagy speciális állami/közösségi célú. Az első esetben a csődbe jutott eszköznek van másodpiaca, így ott értékesíthető. A második esetben a csőd miatt az államnak kell belépnie. Utóbbi esetben tehát ténylegesen nem valósulhat meg a beruházás kiszervezése, függetlenül a kockázatoknak a szerződésekben foglalt „finomhangolásától”, és az azon alapuló statisztikai besorolástól.

3.3.4. Hitel- és garancianyújtás burkolt támogatástartalma

Lényegesen **kisebb jelentőségű tétel a kedvezményes állami kölcsönnyújtás és a garanciák biztosítása.** Motivációjának hátterében az **alternatív támogatási formák** elősegítése állhat. A garanciák, mint feltételes kötelezettségek értékelése nehézkes a statisztikában, a hitelnyújtásban foglalt támogatás értékelésére pedig nem is vállalkoznak. Ezzel szemben a költségvetési hatások számszerűsítésére vonatkozóan törvényi előírás az Egyesült Államokban, hogy a szövetségi hivataloknak évente becslést kell készíteni az általuk nyújtott garanciákban és hitelekben foglalt támogatásra. Az IMF is javasolt erre alternatív számítási megoldást (Wattleworth, 1993). A kedvezményes kamat önmagában nem jelent kreatív könyvelést, hiszen költségvetési hatása azonnal megjelenik (a nyújtott hitel és a felvett adósság közötti kamat különbségeként). A garan-

ciabeváltás és a hitelelengedés viszont később rontja az egyenleget, ennek mértéke azonban a nyújtás időpontjában bizonytalan.

3.4. A fiskális impulzus

Fiskális impulzusnak a fiskális politika aggregált kereslethez történő hozzájárulását nevezzük, ami lehet keresletbővítő (expanzív), semleges vagy keresletszűkítő (restriktív).¹⁶ A fiskális impulzus konkrét meghatározása során törekedni kell arra, hogy sor kerüljön az egyenleget látszólag jelentősen javító költségvetési intézkedések közül a szignifikáns gazdasági hatással nem bíró tételek (kreatív könyvelés) kiszűrésére.

A nemzetközi gyakorlatot áttekintve megállapítható, hogy a fiskális impulzust különbözőképpen értelmezett fiskális egyenlegek GDP-arányos éves változásaként szokás meghatározni, vagyis ez a mutató rövid távon értelmezhető. A gyakorlatban alkalmazott változók:

- a deficit (B),
- az elsődleges egyenleg (PB), tehát a kamategyenleg kiszűrésével
- a ciklikusan igazított deficit (CAB), tehát a gazdasági ciklus hatásának kiszűrésével
- a ciklikusan igazított elsődleges egyenleg (CAPB), tehát a kamategyenleg és a gazdasági ciklus hatásának kiszűrésével
- strukturális egyenleg, tehát a gazdasági ciklus hatásának és további átmeneti tételeknek a kiszűrésével
- strukturális elsődleges egyenleg, tehát a kamategyenleg, a gazdasági ciklus hatásának és további egyedi tételeknek a kiszűrésével.

Ezek között az a különbség, hogy egyes mutatók i) a ciklus, ii) a hozamok, illetve iii) az átmeneti tételek és kreatív könyvelés hatását tartalmazzák-e vagy sem. Részletes áttekintést ad erről a kérdésről, de Castro et al, 2010.

A ciklus és a hozamok hatásának kiszűrésének oka, hogy ilyen módon a változásban maradék alapon a diszkrecionális fiskális intézkedések maradnak.

¹⁶ Az eredeti angol definíció szerint: Fiscal Impulse indicator is used – for example in the IMF's World Economic Outlook – to assess the annual contribution, whether expansionary, neutral, or contractionary, of budgets to aggregate demand. (Chand, 1993)

Problémát jelent ugyanakkor a ciklus hatásának valós időben történő pontos becslése, hiszen ez utólag gyakran jelentősen revideálódik. Ráadásul további tényezők hatásának kiszűrése is szükséges lenne, például az inflációé.

A ciklikusan nem igazított mutatók mellett szól, hogy az automatikus stabilizátorok¹⁷ hatását nem érdemes kiszűrni, hiszen az is része a fiskális impulzusnak. Mivel publikus mutatók változásán alapul, ezért ez erősíti az országok közötti összehasonlíthatóságot és módszertanilag egyszerűbb (de Castro és szerzőtársai szerint kevésbé "manipulálható"). A deficit vagy az elsődleges egyenleg változása ugyanakkor a fiskális politika hatásán túlmenően egyidejűleg a gazdaság költségvetésre gyakorolt (vissza) hatását is tartalmazza. Ilyen értelemben akár nettó impulzusnak vagy nettó stimulushatásnak is felfogható (de Castro, et al. 2010).

A kreatív könyvelés hatásával igazított strukturális mutatók mellett szól, hogy **a fiskális impulzus konkrét meghatározása során törekedni kell arra, hogy a költségvetési egyenleget látszólag jelentősen javító intézkedések közül sor kerüljön a szignifikáns gazdasági hatással nem bíró tételek kiszűrésére.**

3.5. Az alapmutatók és az elemzési mutatók összefoglalása

Az alábbi táblázatban összefoglaltuk az Oktatási füzetben tárgyalt mutatók főbb jellemzőit. A legegyszerűbb alapmutató a pénzforgalmi egyenleg. A számviteli és ESA egyenleg ezzel szemben eredményszemlélettel és az esetleges kreatív könyvelés kiszűrésével korrigálja az egyenleget.

Az elemzési mutatók között tárgyalt korrekciók elvben akármelyik alapmutatóval elvégezhetőek. A kamatkiadás kivonható akármelyik egyenlegkategóriából (így adódnak a különböző alapmutatókhoz tartozó elsődleges egyenlegek). A gazdasági ciklus hatása és az egyedi tételek, valamint a kreatív könyvelés szintén valamennyi egyedi alapmutatóból kiszűrhető.

¹⁷ A fiskális politika automatikus stabilizátor funkciójának azt nevezzük, hogy a költségvetési kiadások egyenletes ütemben növekednek, és nem követik az adóbevételek hullámszerűségét, így tompítják a gazdasági teljesítmény ingadozását.

A korrekciók kombinálhatóak is. A strukturális egyenleg a ciklikus hatásoktól és egyedi tételektől, valamint a kreatív könyveléstől megtisztított mutató. Ez önmagában is több korrekciót jelent (amely elvben bármelyik alapmutató esetében elvégezhet), de a sor folytatható a kamategyenleg kiszűrésével (ami a különböző típusú elsődleges egyenlegekhez vezet).

A kiegészített (SNA) elsődleges egyenleg jelentőségét az adja, hogy változása a fiskális impulzus jó közelítésének tekinthető. Azt mutatja, hogy ha eltekintünk a hozamok hatásától, akkor az államháztartás a gazdaság többi részétől nettó értelemben mennyi pénzügyi forrást von el, vagy bocsát rendelkezésre.

5. táblázat A tárgyalt egyenlegmutatók főbb jellemzőinek összefoglalása					
	Privatizációs bevételeket tartalmazza	Eredmény-számleletű elszámolás	Kreatív könyvelés kiszűrése	Ciklikus hatás kiszűrése	Elsődleges egyenleg számítható
Pénzforgalmi egyenleg (GFS86)	+	–	–	–	+
Számviteli egyenleg	–	+	+/-	–	+
ESA egyenleg	–	+/-	-/+	–	+
Ciklikusan igazított ESA egyenleg	–	+/-	-/+	+	+
Kiegészített (SNA) egyenleg	–	-/+	+	–	+
Ciklikusan igazított kiegészített (SNA) egyenleg	–	-/+	+	+	+
Megjegyzés: a +/- jelölés esetén az adott tulajdonság részlegesen, de inkább jellemző, a -/+ jelölés esetén inkább nem jellemző					

4. Mutatók Magyarország esetében

4.1. A kiegészített (SNA) mutató

Számos intézményhez hasonlóan¹⁸ az MNB is számol saját módszertan alapján egy elemzési mutatót, az ún. kiegészített (SNA) egyenleget (részletesebb leírást lásd P. Kiss, 2011). A mutató **célja, hogy a szignifikáns gazdasági hatással nem rendelkező intézkedések kiszűrése révén naprakész elemzési eszközt biztosítson**. Ennek érdekében a szinte azonnal rendelkezésre álló (GFS86 szemléletű) pénzforgalmi adatokat és az azokra épülő részletes előrejelzést azokon a pontokon korrigálja, amelyek torzítást jelentenének. Ezek a múltban sok esetben kreatív könyvelés jellegű tételek voltak, ezért hatásukat minél előbb – már az előrejelzések szintjén – korrigálni kellett.

A kilencvenes évektől a kétezres évek elejéig a KSH még nem készítette el a Nemzeti Számlák módszerének megfelelő statisztikákat. Ezért ebben az időszakban a kiegészített (SNA) mutató jelentőségét az is adta, hogy számos olyan korrekciót elvégzett, ami megegyezett a Nemzeti Számlák korrekcióival, innen ered az SNA (System of National Accounts) elnevezés. Számos statisztikai korrekciót azonban nem követett (és ma sem követ), ezért került később zárójelbe.

A kétezres évek elejétől az ESA szemléletű hiány jelentősége megnövekedett, ugyanakkor ez a statisztikai elszámolásokat – hosszabb-rövidebb időre – megkerülő kreatív könyvelés problémáját vetette fel. Voltak rövid ideig működő technikák, de utólag hiába derült ki például, hogy a 2000-es évek közepén az autópálya-építés költségvetésen kívüli megjelenítésének módszerei ellentétesek a statisztikai előírásokkal, mindezt előre, a költségvetés benyújtásakor már így kellett volna elszámolni. Ebből a szempontból a kiegészített (SNA) mutató jelentősége megnőtt, hiszen az előrejelzési időszakot is felölelő, megbízható elemzést csak ebben a szemléletben lehetett végezni. Más megoldások, például a közlekedési vállalatok kvázi-fiskális hiánya hosszú

¹⁸ Új-Zéland (Philip and Janssen, 2002), USA, Congressional Budget Office (CBO, 2002), Szlovákia, (Ódor, 2011, 2014), az IMF Mexikó esetében (Meredith et al, 2003) az IMF India és Kína esetében (IMF workingpaper 14/4)

távon sem bizonyult ellentétesnek a statisztikai előírásokkal, ezt csak a kiegészített (SNA) mutató korrigálja folyamatosan, a felmerülés évében.

A kiegészített (SNA) mutató számításához első lépésben a Nemzeti Számlák korrekcióihoz hasonlóan ki kellett szűrni a pénzforgalmi egyenlegből a költségvetési bevételek és kiadások között könnyen azonosítható finanszírozási tételeket. Ilyenek az államháztartási hitelnyújtás és annak visszatérülése, valamint a tulajdonosi követelések szerzése és eladása (privatizációs bevétel). A hivatalos költségvetési elszámolásokban ugyanis a privatizációs bevételek 2007-ig szerepeltek és csak a hiány hivatalos prezentációja során vonták le azokat a bevételekből.

Második lépésként az MNB elemzési mutató az államháztartás jogi határait is kiegészítette (innen a „kiegészített” név) azokkal az intézményekkel, amelyek kvázi-fiskális tevékenységet folytattak. Ezek közül a Nemzeti Számlák Rendszere is a kormányzati szektorhoz számította az állam privatizációs szervezeteit, amelyek a finanszírozási jellegű privatizációs bevételt nem finanszírozási jellegű kiadásokra költötték. **Az MNB elemzési célú módszertana túllépett a statisztikai megközelítésen, amikor a MÁV és a BKV finanszírozási igényével is kiegészítette az államháztartási hiányt.** A konszolidáció természetesen azt is jelentette, hogy az utólagos tőkeinjekciók és adósságátvállalások viszont nem növelték az államháztartási deficitet.¹⁹

Az ESA statisztikai módszertantól eltérést jelentett, hogy a kiegészített (SNA) elszámolás az eredményszemléletű elszámolást korlátozott mértékben alkalmazta. E helyett a hivatalos törvényi elszámolásból indult ki, ami módosított pénzforgalmi szemléletű.²⁰ Ehhez képest az MNB elemzési

¹⁹ A MÁV Start Vasúti Személyszállító Zrt. az ESA-elszámolásokban a központi kormányzatba került 2007. július 1-jétől, de a MÁV holding kívül maradt, így az elemzési mutatóban annak finanszírozási igényével továbbra is ki kellett egészíteni a deficitet.

²⁰ 2011. évi. CXCV törvény az államháztartásról

4/A. § (1) Az államháztartásban a bevételek és kiadások

(4) A bevételeket és a kiadásokat pénzforgalmi szemléletben kell számba venni. A pénzforgalomban megvalósuló tételek mellett a Kormány rendeletében meghatározott pénzforgalommal nem járó kiegészítő tételeket is el kell számolni bevételként vagy kiadásként.

(5) Nem lehet bevételként és kiadásként elszámolni a pénzeszközök olyan változásának hatását, amelyek előlegként nem jelentik azok végleges felhasználását, az azonosításhoz szükséges feltételek hiánya miatt átmenetileg nem számolhatók el, továbbá a pénzeszközök közötti pénzforgalommal, a letéti és más megőrzésre, biztosítésként átvett pénzeszközök kezelésével, az államháztartáson belüli támogatások vagy a bevételek beszedésének, kiadások teljesítésének lebonyolításával kapcsolatosak.

mutató a Nemzeti Számlákhoz hasonló eredményszemléletű korrekciót csak a kamatok és az általános forgalmi adó esetében végzett. A kamatoknál csak minimális az eltérés, azonban az áfa néhány évben jelentősen eltér. Az áfa-korrekció gyakorlati jelentőségét ugyanis az adja, hogy a visszatérítés ütemezésénél az adóhatóság a kezdeményező fél. Mivel a kétezres évek elején az ESA-módszertan hazai alkalmazása eredményszemléletnek az ún. korrigált (egy, illetve két hónappal elcsúsztatott) pénzforgalmi számokat választotta, ezért az ütemezéssel változtatni lehetett az ESA-deficitet is. Ennek megfelelően 2003-ban a visszatérítés lassításával becslésünk szerint a GDP 1 százalékaival tudta az állam a pénzforgalmi hiányt javítani. Az ESA-módszertant ezért úgy változtatták, hogy a visszatérítésnél a bevallások alapján kalkulálnak eredményszemléletű korrekciót.

Az MNB elemzési mutató a Nemzeti Számláktól eltérő korrekciót alkalmazott az útépitésnél is, mert 2003–2004-ben sem a pénzforgalmi, sem az eredményszemléletű kiadások között nem szerepeltek azok az összegek, amelyet a költségvetés későbbi évek terhére utalt át a gyorsforgalmi úthálózatot építő vállalatok felé. A torzítás kiszűrése érdekében az MNB elemzési mutató olyan becslést alkalmazott, ami a halasztott fizetés megállapítása érdekében összehasonlította a kifizetést az egyes építési szakaszokra vonatkozó teljes beruházási kiadást arányosított részével.

Az egyösszegű koncessziós bevételeket a kiegészített (SNA) mutató a koncessziós időszak egészére elhatárolta (szétosztotta). Ezzel szemben mind az eredményszemléletű statisztika, mind a pénzforgalmi költségvetés egy összegben rögzíti a koncessziós díjat. Véleményünk szerint az egyösszegű koncesszió alternatívája az lenne, hogy ugyanazt az összeget az állam szétterítve fizetteti be, annak megfelelően, ahogy a jövedelem is folyamatosan termelődik. Az előrehozott, egy összegben történő befizettetés ezért finanszírozásnak tekinthető, ennek megfelelően például az MNB kiegészített (SNA) mutatója is szétteríti a szerződés időtartamára az ilyen típusú tökebevételt.

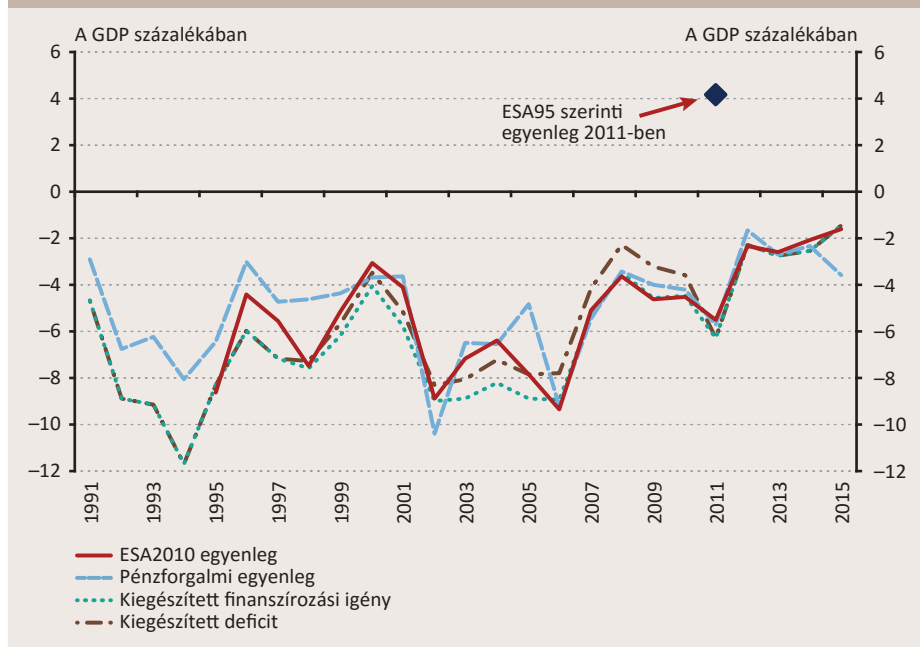
További eltérés a PPP-beruházások kezelésében jelentkezett, amelyek a csúcspontjukat 2005–2006-ban érték el. A pénzforgalmi adatokban a PPP-típusú beruházások hatása csak utólag, időben szétterítve jelenik meg. Valójában azonban fontos lenne, hogy kvázi-fiskális tételek megfelelő idő-

ben, a beruházás végzésekor bekerüljenek a hiányba. Ennek következtében a kiegészített (SNA) a PPP beruházásokat a végrehajtásuk idején figyelembe vette, mint hiánynövelő kiadásokat. Ezzel szemben a jövőben ezt ellensúlyozó ellentétes korrekciót is alkalmazni kell. A PPP-k rendelkezésre állási díja az alapmutatókban rendszeres éves kiadásként jelenik meg a szerződés futamidejétől függően 15-25 évig. Mivel azonban a beruházás költségét a kiegészített egyenleg már az időszak elején elszámolta, ezért a jövőbeni díjakban foglalt törlesztéstől, mint kiadásoktól eltekinthetett. Ezzel kapcsolatban sokkal kevesebb adat áll rendelkezésre, ezért e beruházások alakulásáról a kiegészített (SNA) mutató csak becslésekre támaszkodhatott, amelyeket az egyes PPP-programok összértéke és kivitelezése alapján készíthetett. E PPP-programok tudomásunk szerint a Nemzeti Számlák osztályozása szerint induláskor csaknem mind kívül kerültek a kormányzati szektor statisztikáin. Utána azonban számos projektet újra klasszifikáltak, és ezek utólag a kormányzati szektor eszközei lettek.

Az MNB elemzési mutatója kétféle módszert alkalmazott a tökefedezeti magánnyugdíj-rendszer miatt kieső állami járulékbérvétel esetében 1998 és 2010 között. Az ESA-hiányhoz hasonlóan a kiegészített (SNA) deficit is növekedett a bevétel kiesése miatt, mert a deficit egyik (statisztikai) értelmezése összekapcsolja a hiányt a kormányzati szektor nettó pénzügyi vagyónában bekövetkező változással. Az adósság növekedése és a nettó pénzügyi vagyon romlása miatt a hiánynak is tükröznie kellett ezt. Másrészt azonban az elsődleges kiegészített (SNA) egyenleg változásából a bevétel kiesését vissza kellett korrigálni. A deficit másik definíciója szerint ugyanis az államháztartás a gazdaság többi részétől nettó értelemben pénzügyi forrásokat von el, vagy bocsát rendelkezésre. Ebben az értelemben nem történt forrásátadás, mert a kieső bevételt a magánpénztári tagok nem használhatták fel, abból „kényszermegtakarítás” képződött. A kieső bevétellel korrigált mutatót kiegészített (SNA) deficitnek, a nem korrigált mutatót pedig kiegészített (SNA) finanszírozási igénynek nevezte P. Kiss (2011). A tökefedezeti nyugdíjrendszer 2011. évi változása (minimálisra csökkenése) ezt a kétféle kezelést (és elnevezést) szükségtelessé tette. Az MNB elemzési mutatója visszamenőleg úgy tekinteti, mintha a bevételek soha nem estek volna ki, így későbbi költségvetésbe történő befizetésüket sem számolta el. A magánnyugdíjpénztári

eszközök átadását a költségvetés részére az ESA95 tőkebevételnek tekintette (így a 2011-es ESA-egyenleg szufficitessé lett), később azonban az ESA2010 már csak finanszírozási tételnek minősíti (tehát nem veszi figyelembe az egyenleget érintő bevételként). Az eszközátadást, mint bevételt az ESA-ban nem a tényidőszakban, a kieső bevétel korrekciójával, hanem eredményszemléletű korrekcióként évtizedekre előre vetítve számolják el, azzal az elméleti esettel összevetve, mintha a tőkefedezeti rendszer nem szűnt volna meg.

3. ábra
Különböző deficitmutatók Magyarországon



A 3. ábrán látható, hogy 1994-ig – részben a gazdasági átalakulás fiskális költségei miatt - rendelkezésre álló egyenlegmutatók szerint folyamatosan romlott az egyenleg. A kiegészített (SNA) mutató esetében ez a romlás sokkal markánsabb, mint a pénzforgalmi igény szintjén, és az átalakuláshoz kapcsolódó, állampapír átadásával megvalósuló tőketranszferek (pl. bankkonszolidáció) elszámolása esetén a deficit még sokkal magasabb lenne (P. Kiss és Szapáry, 2000). 1995-1996-ban ezt egy erőteljes – részben meglepetés inflációra támaszkodó - fiskális kiigazítás követte. Az ekkor megvalósult egyenlegjavulás

minden mutató esetében hasonló mértékűnek látszik, másfelől viszont negatív fiskális impulzust okozott. 1997-1998-ban a választási költségvetés miatt hiánynövekedés következett be, de ennek hatását 1999-2000-ben sikerült visszafordítani, és a korábbinál nagyobb fokú egyensúlyt elérni. 1997 és 2002 között szintjében jól összezárt az ESA-mutató és a kiegészített (SNA) mutató. 2002-től számottevően megugrott a hiány, mégpedig elsősorban fogyasztási és transzfer típusú kiadások növekedésének következtében. 2003-tól kezdve a kiigazítási kényszer nem a hiány valódi csökkentéséhez, hanem a kreatív könyvelés erősítéséhez vezetett, és bár ennek egy része később korrigálódott az ESA-deficit szintjén, más részük (pl. PPP-beruházások kiszervezése) azóta is csak a kiegészített (SNA) mutatót rontja. Ennek következtében 2003-tól 2006-ig a kiegészített (SNA) egyenleg még a hivatalos ESA-hiánynál is magasabb deficitet mutat. A magas deficit következtében Magyarország 2004, tehát az uniós csatlakozás óta az EU túlzottdeficit-eljárásának (EDP, Excessive Deficit Procedure) hatálya alatt állt. 2006-tól kezdődően több hullámban kísérletek történtek a hiány csökkentésére, de ez csak 2010 után volt valóban sikeres. 2011-ben egy módszertani változás miatt átmenetileg emelkedett a hiány²¹, ezt követően azonban minden korábbinál nagyobb stabilitást ért el a költségvetés. Ennek egyik eredménye, hogy Magyarország 2013-ban kikerült az EDP-eljárás alól.

4.2. Elsődleges egyenleg

Magyarországon a magas államadósság és magas hozamok következményeképpen a GDP arányában vett kamatkiadás viszonylag nagy. Ez különös jelentőséget adott az elsődleges egyenleg vizsgálatának, hiszen az adósság csökkentésének ez a legfontosabb tényezője. Az idősorok vizsgálata azt is mutatja, hogy az utóbbi években a kamategyenleg folyamatosan javul, így *ceteris paribus* alacsonyabb elsődleges többlet elegendő az adósságcsökkentéshez. A GDP-arányos bruttó kamatkiadások a válság alatt 4 százalék felett mozogtak, de 2015-re 3,3 százalékra csökkentek. A tartósan alacsony hozamok és az adósság fokozatos átárazódása miatt a következő években a kamatkiadások

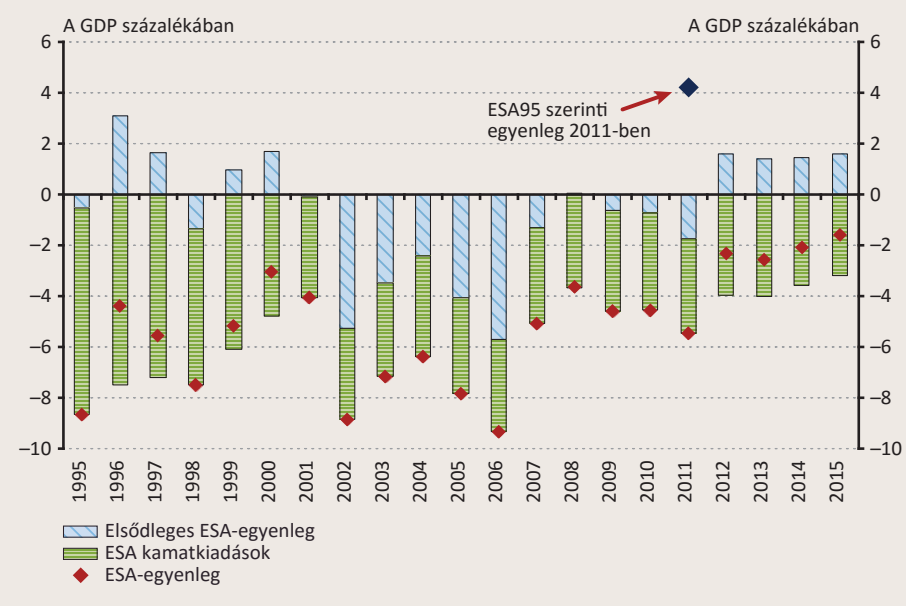
²¹ Az ESA 95 szabályai szerint a tőkefedezeti nyugdíjrendszer 2011. évi változása egy jelentős (a GDP 10 százalékát elérő) tőketranszferrel javította az egyenleget, többletbe fordítva át. Később azonban az ESA 2010 szabályai ezt finanszírozásnak minősítették, amelyet nem lehetett bevételként elszámolni.

további csökkenése várható. Az elsődleges egyenleg 2000 óta első ízben 2012-ben mutatott többletet, amely tartósan fenn is maradt.

Az MNB elemzési mutatója a nettó kamatkiadással korrigál, ezen felül pedig az MNB-tranzakciókból származó egyenlegét – ami szintén alapvetően a kamatkiadás és kamatbevétel egyenlege – is eltávolítja az elsődleges egyenlegből.²² Ezt indokolta például az a nemzetközi gyakorlattól eltérő helyzet, hogy 1999-ig az MNB saját nevében vette fel az állam devizahiteleinek legnagyobb részét, és azt a saját mérlegében tartotta (ezzel nettó devizakövetelés helyett nettó devizartozása volt).

4. ábra

Az elsődleges ESA-egyenleg és a kamatkiadások alakulása Magyarországon (a GDP százalékában)



²² A jegybank költségvetési eredménybefizetését 1997-től torzította, hogy háttérben nem a tranzakciók eredménye, hanem az eszközök nettó felértékelődése állt, és ez által mégis eltűnt a tranzakciókon elszennvedett valódi veszteség. Ennek végül 2003-ban az államháztartási törvény módosítása vetett véget. Ettől kezdve az MNB tranzakcióból származó eredményét előjelétől függetlenül figyelembe kell venni az államháztartás egyenlegében, míg az eredményben elszámolt átértékelődés csak finanszírozási tételnek számít.

4.3. Ciklikusan igazított egyenleg

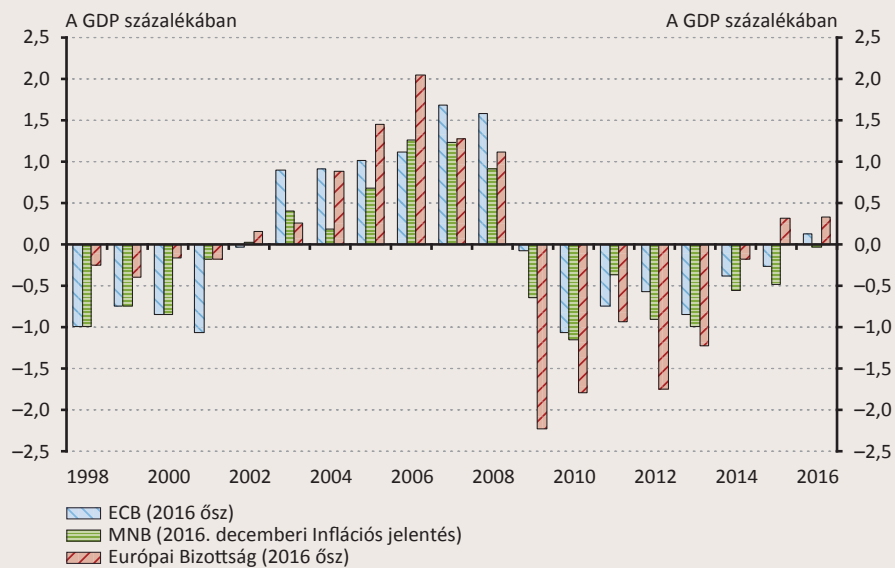
A ciklikus igazítás eredményeképpen adódó ciklikus komponens a vizsgálati céltól függően többféle alapmutató korrekciójára használható.

Az így kapott mutatót hívjuk ciklikusan igazított deficitnek. Magyarország esetében ugyanakkor annyira markánsak voltak az 1991 és 2015 közötti folyamatok, hogy az alapvető tendenciák – a hiány növelésének és csökkentésének szakaszai - a ciklikus komponens eltávolítása után is alig módosulnak.

A ciklikus igazítás során leggyakrabban az ESA-deficit korrekciójára kerül sor, hiszen az ESA-deficit fontos szerepet kap az EU fiskális keretrendszerében. Elemzési célból azonban a ciklikus igazítást érdemes a kiegészített (SNA) egyenleg szintjén végezni. Ez a mutató egyaránt kiszűri a reálgazdasági ingadozásokat és a kreatív könyvelést, így tehát annyiban tér el a hagyományos strukturális deficitől, hogy nem szűri ki a természeti katasztrófák és bírósági döntések hatását, és nem azonosít egyedi tételeket, mint „egyszeri” hatást (utóbbiakról részletesebben Hoffmann és P. Kiss, 2010).

A becsült ciklikus komponens az MNB és az Európai Bizottság számításaiban – módszertani okok miatt – jelentősen eltér. A Bizottság például 2009-re a GDP 2 százalékát meghaladó negatív ciklikus komponenst becsült a negatív kibocsátási rés alapján. Figyelembe véve ugyanakkor, hogy 2009-ben a főbb adóalapnak számító bér és fogyasztás még nem csökkent, az MNB és EKB módszere alapján nulla és 0,5 százalék közötti negatív komponens adódik. 2012-ben ismét jelentős eltérés van a negatív komponens becslését illetően. 2015–2018 között a Bizottság egyre növekvő pozitív ciklikus komponenst becsül, szemben az MNB és EKB nulla közeli becslésével. Ebből adódóan a Bizottság nagyobb ciklikusan igazított hiányt (strukturális deficitet) állapít meg. Ezért lenne nagyon nagy gyakorlati jelentősége, hogy a leginkább megbízható – összetételhatást figyelembe vevő – módszert válasszuk a ciklikus igazítás esetében. Sajnos az Európai Fiskális Keretrendszer nem enged eltérést a ciklikus igazítás módszertanában, így ez a probléma folyamatosan fennállhat.

5. ábra
Különböző ciklikus komponens becslések Magyarországon



5. Következtetések

Írásunk bemutatta, hogy fiskális témakörben nincsen olyan általános fogalom, hogy „hiány”, mert a különböző kérdésekre különböző mutatók adnak választ. A feltehető kérdések és a rendelkezésre álló mutatók részletes áttekintése és összevetése után egyértelművé vált, hogy „egyenlegében” sem egy, sem kettő jelzőszám nem kaphat kizárólagos szerepet. Az európai fiskális keretrendszer korábban kizárólag a statisztikai ESA-egyenlegre és annak ciklikusan igazított változatára koncentrált, azonban jelenleg már a pénzforgalmi finanszírozási igényt is monitorozzák, a számviteli egyenleg módszertanát is vizsgálják. A keretrendszeren belül a ciklikus igazítás bizonyos hiányosságait a viszonyítási alapul szolgáló kiadási szabály segítségével korrigálnák. A szélesebb nemzetközi tapasztalatok alapján az is látható, hogy az egyes országok esetében mélyebb elemzési lehetőséget biztosíthatnak a különböző intézmények által készített alternatív alapmutatók, amelyek további információk feldolgozását is elvégzik. Erre például szolgáltak az MNB mutatói. Bemutatása lehetőséget nyújtott arra, hogy a kreatív könyvelés és a ciklus hatásának kiszűrésére választott módszertani megoldásokat részletesebben áttekinthessük.

6. Hivatkozások

Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., van den Dool, G., Cos, P. H., Langenus, G., Mohr, M., Momigliano, S. and Tujula, M., 2001, "Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach", European Central Bank, Working Paper No. 77, September 2001

CBO, 2002 "The Standardized Budget and Other Adjusted Budget Measures" April 2002

Chand, S. K., 1993 "Fiscal Impulse Measures and Their Fiscal Impact" IMF: How to Measure Fiscal Deficit

Cimadomo, J., 2008 "Fiscal Policy in Real Time" European Central Bank, Working Paper No 919, July 2008

de Castro, F., J. Kremer and T. Warmedinger, 2010, "How to measure a fiscal stimulus" Presupuesto y Gasto Público 59/2010: 103-116 Secretaría General de Presupuestos y Gastos © 2010, Instituto de Estudios Fiscales

Forni, L. and S. Momigliano, 2005 "Cyclical Sensitivity Of Fiscal Policies Based On Real-Time Data", Applied Economics Quarterly 50(3), 299-326.

Hoffmann M. –P. Kiss G., 2010, "A statisztikai deficitől az átmeneti hatásoktól megtisztított államháztartási egyenlegig" MNB-szemle, 2010/4

International Monetary Fund, 2002 "Assessing sustainability" Prepared by the Policy Development and Review Department In consultation with the Fiscal Affairs, International Capital Markets, Monetary and Exchange Affairs, and Research Departments, Approved by Timothy Geithner

Koen and van den Noord, 2005 "Fiscal Gimmickry in Europe: one-off measures and creative accounting" OECD working paper

Lloyd Kenneth S. Chua, 2014 "IPSAS vs IFRS: how do they differ?" Business World online, posted on June 01, 2014

Meredith, G., E Faal, M. Vera-Martin and N. Thacker, 2003 "Mexico – Selected issues" IMF

Morris, R., C. R. Braz, F. de Castro, S. Jonk, J. Kremer, S. Linehan, M. R. Marino, C. Schalck and O. Tkacevs, 2009, "Explaining government revenue windfalls and shortfalls an analysis for selected EU countries" ECB Working papers No 1114 / November 2009

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

Ódor L., 2014 "Fiscal Risk Assessment at the CBR: A Conceptual Framework" CouncilforBudgetResponsibility, DiscussionPaper No. 1/2014

Philip, R. and J. Janssen, 2002 "Developing an Indicator of Fiscal Stance for New Zealand" The Impact of Fiscal Policy, Banca d'Italia p 187-214

P. Kiss G.- Vadas G, 2004 "Mind the Gap – Watch the Ways of the Cyclical Adjustment of the Budget" MNB working paper

P. Kiss, G. and G. Vadas, 2006 "Fill the Gap – Measurement of the Cyclical Effect on Budgets" Fiscal Indicators (Banca d'Italia) konferenciakötet, p. 113-131

P. Kiss G – G. Vadas, 2007, "Filling the Gap – An International Comparison of the Cyclical Adjustment of Budget Balances," Comparative Economic Studies, Palgrave Macmillan Journals, vol. 49(2), pages 259-284, June

P. Kiss G. – Reppa Z. 2010, "Quo vadis, deficit? Mekkora lesz az adóbevétel, ha visszafordul a gazdasági ciklus? MNB-szemle 2010/3

P. Kiss, G. 2011, "Mozgó célpont? Fiskális mutatók jegybanki szemszögből" MNB MT/92, 2011 május

P. Kiss, G. and Gy. Szapáry, 2000 "Fiscal Adjustment in the Transition Process: Hungary, 1990-1999" Post-Soviet Geography and Economics, vol. 41, no. 4, 2000.

OKTATÁSI FÜZETEK
A KÖLTSÉGVETÉSI EGYENLEG MUTATÓI

Nyomda: Prospektus–SPL konzorcium
8200 Veszprém, Tartu u. 6.

