

# Hoffmann Mihály–P. Kiss Gábor: A statisztikai deficittől az átmeneti hatásoktól megtisztított államháztartási egyenlegig\*

*Az államháztartás hivatalos (headline) egyenlegének alakulását átmeneti hatások torzítják. A legnagyobb ilyen hatást a gazdasági ciklus és a kreatív könyvelés jelenti. E tényezők hatására vonatkozóan megfelelő információkkal, becslésekkel rendelkezünk, így ezeket egy ún. visszatekintő módszer segítségével kiszűrhetjük. Az ilyen módon korrigált kiadások és bevételek azonban továbbra is ingadoznak, mert a fiskális intézkedések utólag részben átmenetinek bizonyulnak. E hatás szűrését egyedi információk figyelembevétele helyett egy választási ciklus hosszát átfogó mozgóátlagolással simítva végezzük. A mozgóátlagolás előretekintő módon történik, az aktuális év mellett három évet előre felé vesz figyelembe. Mindez a múltra nézve megoldja, előrejelzési horizonton pedig megkönnyíti az átmeneti hatások azonosítását. Eredményeink szerint az átmeneti hatásoktól visszatekintő és előretekintő módon megtisztított deficit nagyon hasonló eredményt ad, 2010–2012-ben azonban az előretekintő módszer nagyobb deficitet eredményez a bejelentett, 2013-tól esedékes adócsökkentés (átmeneti adók mérséklődése) miatt. Összefoglalóan azonban elmondható, hogy mindkét korrigált mutatónk jelentősen eltér a hivatalos mutatótól, ami jól jelzi a korrekciók jelentőségét.*

## BEVEZETÉS

A gazdaságpolitika kiemelt fontosságú területe a fiskális politika alakulása. Az állam a jövedelmek elvonásán és újraelosztásán keresztül jelentős hatást gyakorol a gazdaság többi szereplőjére. A költségvetési folyamatok értékelése többféle szempont alapján és különböző horizonton végezhető el, ami tükröződik az államháztartás pozícióját mérő mutatók sokféleségében is.

Cikkünkben arra a kérdésre keressük a választ, hogy milyen mutató lehet a legalkalmasabb arra, hogy az átmeneti hatásoktól megtisztítsuk a költségvetési egyenleget. A hivatalos számokat ugyanis eleve eltéríti a tartós folyamatoktól a gazdasági ciklus ingadozásának hatása, de ezenfelül a kreatív könyvelés is torzíthatja. A kreatív könyvelés számos formáját korrigálta a statisztikai elszámolás, ezt jól mutatják a kétezres évek közepének jelentős utólagos revíziói, amikor a végleges tényszámok lényegesen magasabbak lettek az előzetes tényeknél. A jegybank elemzési célból szintén folyamatosan végez korrekciókat annak érdekében, hogy az egyenlegre gyakorolt hatás lehetőleg ne váljon el a közgazdasági hatástól.<sup>1</sup>

A strukturális vagy *underlying* deficit nemzetközi gyakorlatban alkalmazott mutatói különböző módon próbálják az átmeneti hatásokat eltávolítani. Módszertani különbségeiket részben az magyarázza, hogy céljuk és a középtáv értelmezése eltérő lehet. Az Európai Unió strukturális deficitjének célja a középtávú fiskális céltól (MTO) vett távolság felmérése. Más intézmények (így az MNB és a Nemzetközi Valutalap) abból a szempontból is vizsgálják a fiskális politika középtávú orientációját, hogy az mennyiben járul hozzá a nemzetgazdasági megtakarítási és felhalmozási pálya, a külső egyensúly fenntarthatóságához.

Az aktuális és a középtávú hiány automatikus eltérését okozza az adóbevételek ciklikus ingadozása a középtávú trend körül.<sup>2</sup> A gazdasági ciklus fiskális hatásának becslésével foglalkozott egy korábbi cikkünk (P. Kiss–Reppa, 2010). Semleges esetben a kiadások a potenciális GDP ütemében növekednek, ekkor az államháztartás automatikus stabilizátor szerepe érvényesül. Ezen túlmenően stabilizációs célból születhetnek olyan – úgynevezett anticiklikus – intézkedések, amelyek gazdasági visszaesés esetén növelik a kiadásokat, vagy adócsökkentéssel tovább mérséklék a bevételeket. Amikor azonban a piaci finanszírozási feltételek és/vagy

\* Jelen cikk a szerzők nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

<sup>1</sup> Például: az állami tulajdonú közlekedési vállalatok vesztesége azonnal jelenjen meg a hiányban, és ne a későbbi adósságrendezés időpontjában.

<sup>2</sup> A hagyományos ciklikus igazítás kiegészíthető azon hatások kiszűrésével, amelyeket az eszközárak ingadozása az adóbevételekre gyakorol, valamint amelyeket a finanszírozási igénynek és hozamoknak a ciklus miatti változása a kamatkiadásnál eredményez. Ezt technikai nehézségek miatt többnyire nem végzik el, kivétel az Egyesült Királyság gyakorlata (Farrington et al., 2008).

nemzetközi kötelezettségek nem teszik lehetővé a deficit növelését, akkor a ciklus miatt kieső bevételek ellensúlyozására kiadáscsökkentés és adóemelés válhat szükségessé, tehát a gazdasági ciklus hatását felerősítő – úgynevezett prociklikus – fiskális politika valósulhat meg.

Az intézkedések hátterében azonban gyakran nemcsak a gazdasági ciklus, hanem egyéb, például politikai szempontok is állhatnak. A megfelelő fiskális lépések segítségével ugyanis nemcsak a gazdasági visszaesés hatása tompítható, de az aktuális kormányok egyéb társadalompolitikai céljait is elérhetővé tehetik. Ennek érdekében a kormányok eltéríthetik az aktuális folyamatokat a költségvetési alapfolyamatoktól. A deficit tartósabb szintjének megállapítása során a problémát az jelenti, hogy ezek az intézkedések egyaránt lehetnek tartós és átmeneti jellegűek. Írásunk a továbbiakban azzal foglalkozik, hogyan tehetünk különbséget e kétféle fiskális lépés között. Először azt definiáljuk, hogy mit tekintünk átmeneti intézkedésnek. Amint látni fogjuk, e definíciótól függően az átmeneti hatásoktól szűrt (underlying) deficit meghatározásának különböző szintjei adódnak. Ezen szintek részletesebb tárgyalása után bemutatjuk az eredményeket és levonjuk a következtéseket.

## DEFINIÓK, AZ ELEMZÉS KÜLÖNBÖZŐ SZINTJEI

### Mit nevezhetünk tartós és átmeneti intézkedésnek?

Célunk a költségvetés tartós és átmeneti folyamatainak szétválasztása annak érdekében, hogy felmérhessük, hogy az adott években mekkora a deficit tartósabbnak tekinthető szintje. E módszer nem helyettesíti annak meghatározását, hogy az aktuális időponttól kezdve milyen deficitpálya jelezhető a bevételek és kiadások részletes előrevetítése alapján.<sup>3</sup>

Adott év tartósnak tekintett deficitjének meghatározása és értelmezése szempontjából alapvető kérdés, hogy mit értünk intézkedés nélküli helyzeten. Az automatikus stabilizátorok és a ciklikus igazítás elveivel összhangban, semleges esetben, adott év tényleges kiadásait a potenciális GDP ütemével növelve kell előrevetíteni, miközben a bevételek a ciklust követve ingadoznak a potenciális növekedési ütem körül. Adott év tényleges kiadása vagy bevétele azonban

nem feltétlenül tekinthető jó bázisnak, mert érthető olyan átmeneti hatás (intézkedés), amely miatt nem hosszabbítható meg automatikusan. Ilyen lehet például a választási években átlag feletti, majd azt követően átlag alatti beruházási kiadás. Ennek megfelelően kétféle mutató határozható meg.

Az első módszer tehát a tényleges bevételi és kiadási szinteket tartósnak tekinti, ekkor a tényleges szintek meghatározására kerül a hangsúly. A hivatalos elszámolásokban szereplő kiadások és bevételek ugyanis kreatív könyvelés segítségével eltéríthetők a tényleges közgazdasági hatással járó műveletektől. Az aktuális hiány javítása érdekében – különböző finanszírozási megoldásokat iktatva közbe – bevételek tényleges hatás nélkül előrehozhatóak (tőkebevéttel alakíthatók), vagy tényleges hatású kiadások távolabbi időszakra tolatók. Egyrészt tényleges folyó kiadások megtérítését évekig halasztva az így felhalmozott tartozás tőkekiadás formájában rendezhető, például a kvázifiskális kiadásokat (MÁV, BKV stb.) utólag finanszírozza az állam. Másrészt hagyományos tőkekiadások hitelfelvétel segítségével hosszú időszak törlesztésévé alakíthatók át. Így például a PPP formába kiszervezett állami beruházások esetében a tényleges kiadás helyett csak annak elnyújtott törlesztése lesz elszámolva. Mindezen korrekciókat az MNB rendszeresen elvégzi, és az eredményül kapott kiegészített (SNA) deficitet publikálja is. Mivel az átmeneti hatások kiszűrése érdekében a ciklus hatását is kiszűrjük, ciklikusan igazított kiegészített (SNA) egyenlegünk szemléletében közel kerül az Egyesült Államok Költségvetési Hivatala, a Congressional Budget Office (CBO) ún. sztenderdizált mutatójához.<sup>4</sup>

A tényleges kiadásra, bevételre koncentrált és ciklikusan igazított mutatót érdemes kiegészíteni az átmeneti tényezőknél egy olyan szűkebb körrel, amelyek esetében az átmeneti jelleg egyértelműen megállapítható. Ilyen például a természeti katasztrófák, vagy bírósági döntések váratlanul jelentkező költségvetési hatása, vagy a választások megrendezésének rendszeresen visszatérő költsége. Ezzel a korrekcióval jutunk el az ún. visszatekintő mutatónkhoz.

Másik – ún. előretekintő – módszerünk kísérletet tesz arra, hogy a bevételek és kiadások sokkal szélesebb körben szétválassza az átmeneti és tartós hatásokat. Ezek között azonban jelentős „szürke zóna” húzódik meg.

<sup>3</sup> Az MNB 2010. évi konvergenciaelemzésében az adósságdinamika vizsgálatához készült egy tízéves kivetítés. Ezen a horizonton már nem segítenek a múltbeli idősorokból nyerhető információk, sokkal inkább arra kell választ találni, hogy tízéves időtávon milyen szintű kiadásokhoz kellene közelednünk. A folyó kiadásoknál lehetséges viszonyítási alap lehet a visegrádi országok átlagos kiadása, a beruházásoknál pedig az éves értékcsökkenés és az EU-forrásokból fedezhető többletkiadások összege tűnt megfelelő feltételezésnek.

<sup>4</sup> „CBO routinely publishes another adjusted budget measure, the standardized-budget surplus or deficit. That measure excludes the effects not only of cyclical fluctuations but also of certain more-or-less-temporary factors that are likely to prove economically insignificant.” (CBO, 2002).

- Egyrészt léteznek olyan, elvben stabilabb bevételek és kiadások, amelyek éves szintje mégis ingadozhat. Ennek egyik oka az, hogy tartósnak szánt adóváltoztatások, béremelések év közben is történhetnek, ami azt jelenti, hogy a teljes éves hatás később jelentkezik. Ezt pedig nem sokkal később követhetik ellentétes irányú, szintén „tartós” vagy annak szánt lépések.<sup>5</sup>
- Másrészt azonosíthatóak változó bevételi és kiadási tételek, amelyek ingadozását éppúgy okozhatják állami döntések, mint objektív körülmények (pl. beruházások kivitelezési ideje, hozamszint változása stb.).

A fentiekből is látszik, hogy a tartós és átmeneti hatások elkülönítése nem egyszerű. A hivatalosan egyszerűnek minősített tényezők jellemzően önkényesen kiragadott egyedi tételek.<sup>6</sup> Az Európai Bizottság felé például egyszerűnek tüntethetnek fel a tagállamok olyan adósságvállalásokat, amelyek a kvázifiskális kiadások folyamatos fedezetlenségéből erednek. A hazai választók felé történő kommunikáció céljából az adócsökkentések tartósnak, az adóemelések átmenetinek állíthatók be. Az elmúlt időszakra *ex post* természetesen megállapítható, hogy a korábban tartósnak vagy átmenetinek meghirdetett intézkedések valóban azok lettek-e, azonban a gazdaságpolitikai szempontból legérdekesebb periódus (az aktuális és a következő 1-2 év) szempontjából ez a szétválasztás még nem végezhető el. Ebben nyújthatnak segítséget az idősorok simításának különböző módszerei (Blanchard, 1990, Joumard et al., 2008), amelyek a tényidőszakra megoldják, a közeljövő esetében pedig – bár a bizonytalanság megmarad – „simábbá tehetik” az átmeneti és tartós hatások szétválasztását.

A szétválasztásban segíthet, ha a legnagyobb aggregátumból, a visszatekintő módon már korrigált egyenlegről indulunk ki. Erre azért van szükség, mert minél megbontottabb szintre koncentrálnak, annál több egyedi átmeneti hatás jelentkezik. Ezek azonban az egyenleg szintjén kiolthatják egymást, mert például folyó kiadások átmeneti emelése (pl. 50 százalékos béremelés) fedezhető tőkekiadások visszafogásával. A tőkekiadásokon belül is változhatnak a fejlesztési prioritások, ehhez képest az egyedi beruházási kiadások (útépítés, haditechnikai beszerzések stb.) átmenetinek tűnhetnek. Hasonlóképpen az egyenle-

get az adók összessége érinti, miközben azon belül egyes adók nevezhetők átmenetinek. Annak érdekében, hogy az aggregált megközelítésen belül szemléltessük egyes tényezők befolyását, a cikk későbbi részében bemutatjuk azt is, hogy az előrettekintő mozgóátlagolás alapján mekkora átmeneti hatás adódik az adók, a bérkiadások, a lakossági transzferek, a nettó kamatkidás és a nettó tőkekiadás esetében.

## AZ ÁTMENETI HATÁSOK KISZÚRÉSE

Az alábbiakban – az általános alapelvek tisztázását követően – áttekintjük a korrekciók egyes lehetséges lépéseit. Először az úgynevezett visszatekintő jellegű korrekciókat nézzük, amelyek az adott pillanatban a múltra és a jelenre vonatkozóan rendelkezésre álló információk alapján igyekeznek kiszűrni az átmeneti tételeket, és amelyeket már eddig is használtunk az MNB elemzéseiben. Ezután bemutatjuk az előrettekintő jellegű korrekciókat, amelyek lényege, hogy a jövőre vonatkozó információkat is beépítjük az idősorokba. Ez azt jelenti, hogy az adott évi igazított hiányszámban a következő évek folyamatai is tükröződnek.

### Visszatekintő jellegű korrekciók áttekintése

A visszatekintő jellegű korrekciók alatt a ciklikus igazítást, a kreatív könyvelést (pl. kvázifiskális tevékenység és egyes tőkebevételek), valamint a szűk értelemben vett átmeneti tételek korrekcióját értjük.

#### 1. Ciklikus igazítás

A legfontosabb és talán a szélesebb szakmai közvélemény számára is ismert korrekció a gazdasági ciklus hatásával való kiigazítás. (P. Kiss-Reppa, 2010) A ciklikusan igazított államháztartási egyenleg kiszámítása során azt feltételezzük, hogy ahogyan az aktuális GDP ingadozik a potenciális GDP körül, ugyanúgy egy gazdasági ciklus alatt a ciklikusan igazított költségvetési egyenleg átlaga is megegyezik az igazítatlan mutatók átlagával. Azaz a recesszió idején átmenetileg kedvezőtlenebb költségvetési mutatókat ellensúlyozzák a gazdasági fellendülés alatti kedvezőbb hiányszámok.

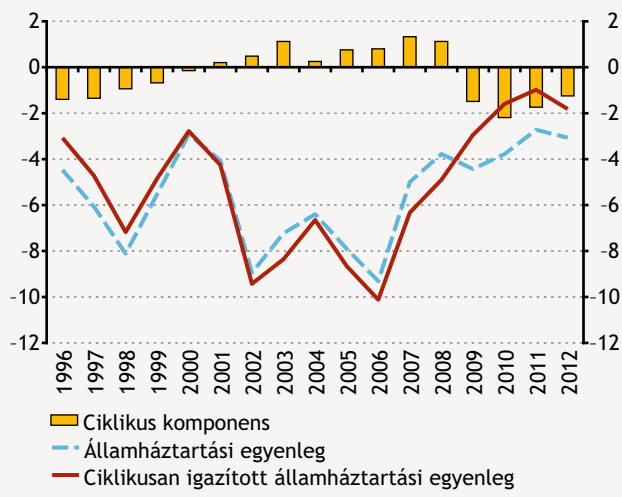
<sup>5</sup> Például a 2002-es 50 százalékos évközi közalkalmazotti béremelést követően évekig elmaradt vagy alacsony volt a béremelés az állami szektorban. Ilyen mértékű béremelést egyébként eleve nem lehetett volna tartósnak (fenntarthatónak) minősíteni.

<sup>6</sup> Mindamelllett, hogy a nemzetközi szervezetek általában adnak iránymutatást az egyszeri tételek kritériumaira, az egyes tagállamoknak van bizonyos mozgásteret az egyedi tételek klasszifikációja vonatkozásában. Magyarország például a legutóbbi konvergenciajelentésben egyszeri tételként számolta el a közsféra létszámcsoökkentésével összefüggő egyszeri költségeket (2008), az európai bírósági döntés alapján történt áfa-visszatérítést (2009), vagy a magán-nyugdíjpénztári tagok állami nyugdíjrendszerbe történő visszalépése miatti átutalásokat (2009–2010). Korábban szerepeltek az egyszeri tételek listáján például a Gripen vadászpilóták beszerzésének költségei, az árvízi védekezéshez kapcsolódó többletkiadások, a MÁV-nak nyújtott tőkefinanszírozások, vagy éppen az iraki adósság elengedése.

1. ábra

## A ciklikus igazítás hatása az államháztartás ESA-egyenlegére

(GDP százalékában)



## 2. A kreatív könyvelés kiszűrése

A kreatív könyvelés fogalmába olyan műveleteket értünk, amelyek közgazdasági hatás nélkül rövid távon változtatják a bevételeket vagy a kiadásokat. Mivel hosszabb távon terhet jelentenek az államháztartás számára, ezért a korrekciók egyenlege elvben nulla körül alakul, azaz az ezen tételekkel korrigált és a korrigálatlan mutatók átlaga megegyezik egymással.<sup>7</sup> Ennek oka, hogy az átmeneti javulást valamilyen finanszírozási művelet teszi lehetővé. A nulla összegű, vagy másképpen visszafordulónak tekinthető (*self-reversing*) költségvetési tételek körébe – a gazdasági ciklus hatásain kívül – alapvetően a következőket sorolhatjuk:<sup>8</sup>

- állami vállalatok (kvázifiskális) vesztesége nem látható valós időben a hiányban, csak utólag jelenik meg az állam általi egyszeri átvállalás (tőkekiadás) időpontjában;
- a kvázifiskális PPP-beruházások hitelből valósulnak meg, kiadásként törlesztésük időpontjában lesznek elszámolva;
- tőkebevételeként megjelenő folyó bevétel szintén hitelfelvételekre utalhat, például koncessziós díjak előre, egy összegben jelennek meg költségvetési bevételként.

## a) Kvázifiskális tevékenység és beruházás (PPP)

A jelenlegi hivatalos elszámolások (sem a pénzforgalmi, sem az eredményszemléletű mutatók) nem képesek megragadni azon folyamatokat, amelyeket állami kezdeményezésre, állami feladatként, a statisztikailag nem az államháztartásba sorolt szervezetek végeznek. Ezek előbb vagy utóbb meg fognak jelenni a hivatalos elszámolásokban is. Ebből kifolyólag a hivatalos mutatók nem mutatják a költségvetés tényleges pozícióját és hatását a gazdaság többi szereplőjére. Ez mind a hiány szintjének, mind pedig dinamikájának megítélésénél problémát jelenthet.

Ezekben az esetekben akkor kapjuk meg a tényleges költségvetési és gazdasági folyamatokat megfelelően mutató fiskális indikátorokat, ha a költségvetésben jelentkező egyszeri hatásokkal azok tényleges felmerülésének, keletkezésének időszakában szétterítve korrigáljuk a hivatalos mutatókat. Ennek hátterében – egy konkrét példán keresztül megvilágítva – a következő megfontolások állnak.

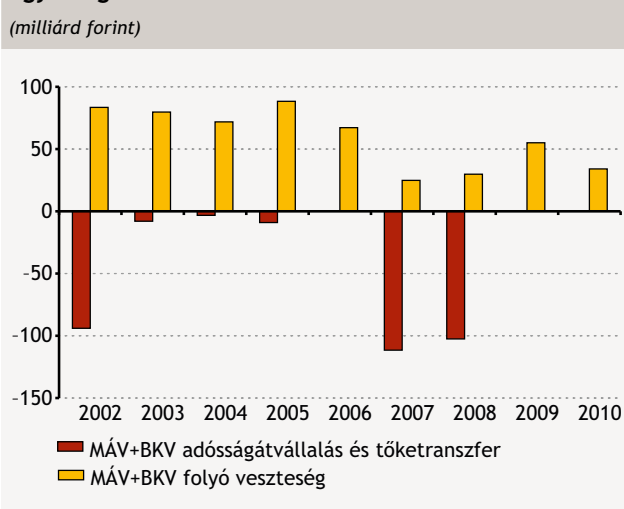
Tegyük fel, hogy egy adott évben sor kerül a hivatalos államháztartási statisztikákban nem szereplő MÁV-adósság egyszeri átvállalására. Ez az összeg az adott évben megemeli a hivatalos deficitet, miközben a felhalmozódott adósság nyilvánvalóan az előző évek gazdálkodásának eredményeként alakult ki, amikor a MÁV folyamatosan hiányt termelt. Ez módszertanunk szerint azt jelenti, hogy az átvállalás évében az adósságvállalás összegét levonjuk a kiadásokból, míg az adósság keletkezésének időszakában ezt szétterítve növeljük a kiadásokat.

Az állami vállalatokhoz kapcsolódó adósságvállalások szoros kapcsolatot mutatnak a politikai ciklussal. A múltban az volt megfigyelhető, hogy a hivatalos államháztartási statisztikákon kívül szereplő állami közlekedési vállalatok (pl. MÁV, BKV, GYSEV, vidéki tömegközlekedési vállalatok), a közlekedési infrastruktúra fejlesztését végző vállalatok (pl. NA, ÁAK), illetve egyéb állami tulajdonú és állami irányítás alatt álló, de formálisan nem állami vállalatok (pl. MFB) általában két választás között fokozatosan adósságot halmoznak fel, amit az állam a választásokat követően részben vagy egészben konszolidál.

<sup>7</sup> Meg kell említenünk, hogy az idősorainkban nem tökéletesen zárnak nullára a korrekciók, ugyanis például a költségvetés általában nem vállalja át a teljes kvázifiskális adósságot, hanem annak csak egy (változó mértékű) részét. Múltbeli tapasztalatok alapján például az állami tulajdonú közlekedési vállalatok esetében, amikor állami szerepvállalásra (adósságvállalás, tőkeátvitel) került sor, akkor a felhalmozott adósság mintegy fele került átvállalásra. Emellett a PPP-konstrukciók esetében bár az egyszeri beruházást hosszabb időszakra (ez akár 20 év is lehet) szétterítjük, ennél rövidebb időszakban lehet nettó értelemben egyenlegrontó hatása.

<sup>8</sup> Bővebben lásd P. Kiss, 2007.

**2. ábra**  
A főbb állami közlekedési vállalatok (MÁV, BKV) egyenlegének elszámolása strukturális mutatókban  
(milliárd forint)



A PPP-beruházások esetében hasonló a helyzet, fordított előjellel. A beruházás ugyanis az építkezés évében fejt ki tényleges gazdasági hatását, miközben a rendelkezésre állási díj folyamatos – akár több évtizeden keresztül fizetése esetében szétterítve jelenik meg az államháztartási statisztikákban. Azaz míg az adósságvállalások esetében egy jelentősebb kiadást kiveszünk az adott évről és szétterítjük több (általában korábbi) évre, addig a PPP-konstrukcióban megvalósuló beruházások esetében a beruházás viszonylag jelentős összegével megnöveljük a tényleges beruházási időszakot, és a beruházáshoz kapcsolódó<sup>9</sup> szétterített rendelkezésre állási díjban foglalt törlesztéssel csökkentjük a további évek statisztikáit.

Magyarországon 2004 és 2010 között igen jelentős, a GDP mintegy 6-7 százalékának megfelelő mértékű, PPP-konstrukcióban megvalósuló beruházás történt. Ezen beruházások mintegy háromnegyede az autópálya-építésekhez kapcsolódik (M5–M6), emellett a felsőoktatásban megvalósuló fejlesztések (kollégiumépítések, -felújítások), illetve a börtönépítések emelhetők még ki.

### b) Tőkebevételek, magán-nyugdíjpénztári átlépések hatása

Egyes tőkebevételek közgazdasági hatás nélkül javíthatják a hivatalos egyenleget. Erre korábban a koncessziókkal és a párnagázzal kapcsolatban jelentkező egyösszegű bevételek jelentettek példát, amelyeket kiegészített (SNA) mutatónk-

ban folyó bevételként szétterítettünk. 2009 végén a kormány megnyitotta a lehetőséget az 52 éven felüliek számára a magán-nyugdíjpénztári rendszerből az állami nyugdíjrendszerbe való visszalépésre. Ezt követően 2010 végétől, már mindenki számára lehetőség nyílik a visszalépésre. Mindamelllett, hogy a visszalépő pénztártagok jövőbeli járuléka már költségvetési bevételként kerül elszámolásra, a felhalmozott tagdíjak a jelenlegi statisztikai módszertan alapján egy összegben, a visszalépés idejében javítják a költségvetési egyenleget. A 2009 végi átlépések költségvetési hatása viszonylag csekély volt, azonban a jelenleg érvényes szabályozás mellett valószínűsíthető, hogy egy jelentősebb visszalépési hullámra kerül sor, ami még inkább alátámasztja a korrekció fontosságát. Ebben az esetben – mivel jelenlegi információink szerint a visszalépők előre tekintve 100 százalékban állami nyugdíjjáradékban fognak részesülni – úgy tekinthetjük, mintha a visszalépők sosem lettek volna a magánnyugdíjpénztárak tagjai, és mindig is az állami nyugdíjalapba fizették volna a járulékaikat. Így az egyszeri befizetést érdemes a múlt szétteríteni, javítva az elmúlt évek egyenlegeit, miközben az aktuális deficitmutató – az egyszeri hatás kiszűrésével – romlik. Figyelembe véve a jelenlegi, mintegy 2800 milliárd forintos magánnyugdíjpénztári vagyont, ez azt jelentené, hogy az elmúlt 12 év elemzési célú hiánymutatói minden évben – a vagyongyarapodás aktuális ütemétől függően – szignifikáns mértékben, de az átlépési aránytól függően javulhatnának.<sup>10</sup>

Összességében a ciklikus igazítás, illetve a tárgyalt kvázifiskális tevékenységekkel és tőkebevételekkel kapcsolatos korrekciók után kapjuk az MNB elemzéseiben már eddig is használt ciklikusan igazított kiegészített (SNA) strukturális egyenleget. A következő lépésben ezt korrigáljuk a szűken vett átmeneti tételek – mindeddig elhanyagolható mértékű – hatásával, és így jutunk el a visszatekintő módon számolt, átmeneti hatások nélküli (underlying) deficitmutatóhoz.

### 3. Szűk értelemben vett átmeneti hatások kiszűrése

A költségvetésben időről időre megjelennek olyan hatások, akár a bevételi, akár a kiadási oldalon, amelyek valamilyen egyszeri eseményhez kötődnek. Ezek lehetnek a kormánytól független események is (például természeti katasztrófához kapcsolódó kiadások, bírósági döntéshez kapcsolódó bevételek és kiadások), de olyan rendszeres időközönként visszatérő tételek is, mint a választások lebonyolításához kapcsolódó kiadás. Cikkünkben ezeket a tételeket egyértel-

<sup>9</sup> PPP-konstrukciónál meg kell különböztetnünk a tényleges beruházás költségeit az esetleges üzemeltetési, fenntartási költségektől. Ez utóbbiak esetében nem szükséges az adatok korrigálása, hiszen ezek a kivitelezés módjától függetlenül felmerülő költségeket jelentenek.

<sup>10</sup> A visszalépés megnyitásával párhuzamosan döntött a kormány arról is, hogy a magán-nyugdíjpénztári járulékokat az adóhatóság 14 hónapon keresztül nem továbbítja a pénztáraknak, hanem az állam bevételei között kerül elszámolásra. Ezzel a cikk következő részében foglalkozunk.

műen átmeneti hatásának tekintjük, ezért egy visszatekintő négyéves mozgóátlagtól vett eltéréssel korrigáljuk a ciklikusan igazított deficitet (egyszeri tételként történő levonásuk helyett).

### Előretekintő jellegű korrekciók áttekintése

Ebben a fejezetben áttérünk az előretekintő jellegű korrekciók bemutatására, a korábban említett aggregált megközelítés szerint. Ez az összevont kezelés abból a szempontból is indokolt, hogy az állami kiadásoknak (beruházás, bérek stb.) jelentős adótartalma van, így változásuk esetén automatikusan változik az adóbevétel is. Kiindulásként azt rögzítettük, hogy az idősor simításához használt mozgó átlag négyéves periódusra vonatkozzon, hiszen ez megegyezik a választási ciklus hosszával. Ezt követően azt a mozgóátlagolási technikát választottuk, hogy az aktuális év mellett a következő éveket vettük figyelembe (Blanchard, 1990). E megoldás előnye, hogy az előrejelzési időszakban a simítás fokozatosan „előrehozza” a következő időszak intézkedéseit. Hátránya, hogy amennyiben az időornak (deficitnek) az időszak egészét véve trendje van, akkor a korrekciók egyenlegében nem nullát adnak. Az átlagolásban szereplő éveket úgy tettük összehasonlíthatóvá, hogy a nominális értékek helyett GDP-arányosan készítettük az átlagot.<sup>11</sup> Nehézséget jelent az előrejelzési időszak meghosszabbítá-

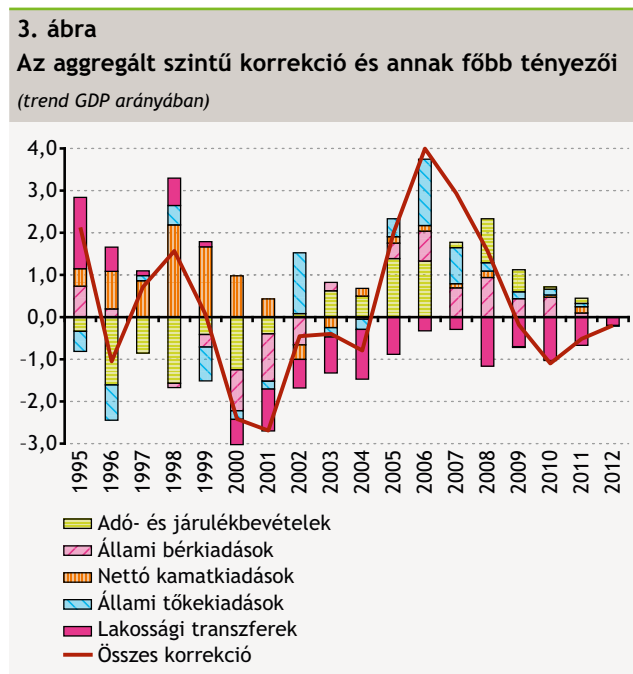
sa is. Jelen esetben azt feltételeztük, hogy az adók esetében 2013-ban is történnek intézkedések (társasági adó további kiengedése), a többi kiadás viszont a trend GDP százalékában változatlan.

Az aggregált szintű mozgóátlagolás mellett ugyanakkor elemzési célból a főbb tételeket is simítottuk, így az aggregált szintű korrekcióhoz való hozzájárulásuk megállapítható. Az ábrán látszik például, hogy a GDP-arányos kiadásoknál az 1995. évi meglepetés inflációval elért megtakarítás rövidesen átmenetinek bizonyult. Látható az is, hogy a kamatkidadások korrekciója inkább 2000-ig volt számottevő. Az átmeneti tételek kiszűréséhez nagyobb mértékben hozzájárultak a tőkekiadások, jellemzően választási évek környékén, de csak 2007-ig, a lakossági transzferek és bérek pedig folyamatosan, 2010-ig. Az adóbevételekkel történő korrekciók a teljes időszakban jelentősen befolyásolták idősorunkat, és 2011–2012-re előretekintve az is látható, hogy elsősorban az ágazati különadóknak köszönhetően, a bevételi oldali korrekciók az igazán érdekelgesek. A következőkben részletesebben is bemutatjuk, hogy az egyes tényezők milyen mértékben és miért járultak hozzá az átmeneti tételek aggregált szintű kiszűréséhez.

#### 1. Adó- és járulékbévételek korrekciója

Az adóbevételek esetében első lépésben a ciklikus igazítással kiszűrtük a ciklus hatását, de az idősor volatilitása nem szűnt meg. Az időornban ugyanis bent maradt az állami kiadások után fizetett adók ingadozása (pl. 50 százalékos közalkalmazotti béremelés után), az adókat érintő intézkedések hatása, az adóelkerülés változása, ami elvben mind az intézkedésekkel, mind a ciklussal összefügg, továbbá részlegesen az infláció ingadozásának hatása is.<sup>12</sup> A mozgóátlaggal simított idősor azt mutatja, hogy az egymást követő adóemelések és adócsökkentések miatt e lépések részben átmenetiek voltak, hiszen gyakran néhány éven belül visszafordultak. Természetesen ez az adóbevétel egészére igaz, miközben azon belül jelentősebb tartós átrendeződésre került sor. Az idősor végén látható negatív értékek például azt jelentik, hogy az adóbevételek átmenetileg a trendjük felett alakulnak, azaz ha ezt a többletbevételt kiszűrnénk, akkor az így kapott mutató kedvezőtlenebb hiányt mutatna.

E tendenciák alapján nem indokolt egyes ismert intézkedéseket külön kezelni, hanem az adóbevételek egészére kell koncentrálni, hiszen könnyen előfordulhat, hogy egy adó-



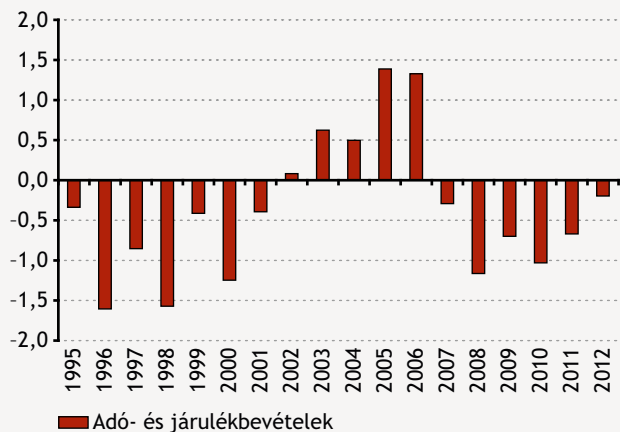
<sup>11</sup> Az aktuális GDP helyett a GDP trendjével osztottunk, mert így a gazdasági ciklus nem befolyásolhatja a rátát.

<sup>12</sup> A ciklikus szűrést ki lehetett volna az ún. árrés számításával is egészíteni, és így korrigálhattunk volna annak hatásával, hogy az infláció ingadozása nagyobb, mint a GDP-deflátor ingadozása. (P. Kiss-Vadas, 2007).

4. ábra

**Az adó- és járulékbetéleri korrekciók parciális hatása**

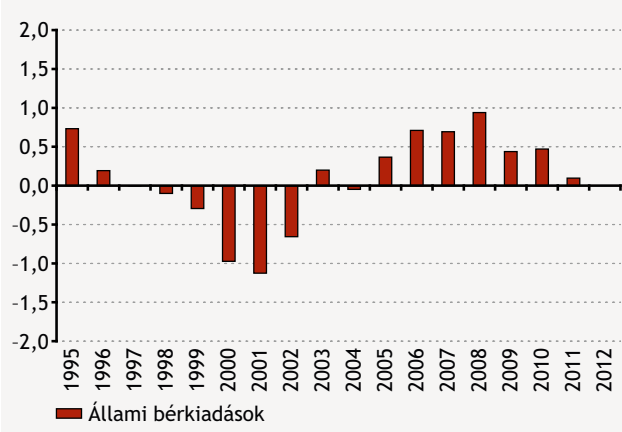
(különbség az előretérintő mutató és a visszatekintő strukturális mutató között a trend GDP arányában)



5. ábra

**Az állami bérkiadás-korrekció parciális hatása**

(különbség az előretérintő mutató és a visszatekintő strukturális mutató között a trend GDP arányában)



nem megszűnik, vagy mérséklődik, miközben egy másik adónem emelése vagy bevezetése azt kiváltja.<sup>13</sup>

**2. Állami bérkiadások korrekciója**

Miközben a bérek jelentős része rendszeresnek tekinthető, a nem rendszeres elemek (jutalmak, 13. és 14. havi bér) súlya sem elhanyagolható, és az ingadozásuk is jelentős. A simítás révén a 2000–2003 között emelkedő trend időben „előrébb” kerül, ami annyiban indokolt is, hogy 2001-ben a köztisztviselők és 2002-ben a többi állami alkalmazott kapott év közben jelentős rendszeres béremelést. 2003-at követően ennek a jelentős reálbéremelésnek a hatását az állam fokozatosan visszavette, a simítás ebben az időszakban e trendszerű csökkenés hatását „előlegezi meg”. A kivétel a 2004-es év volt, amikor az addigi 13. havi bérfizetés 0. havi kifizetéssé alakulva 2005-re csúszott át. Ez jelenik meg egyszeri megtakarításként 2004-ben. A később visszaálló, majd fokozatosan megszűnő 13 havi bér mellett a rendszeres bérek is visszafojtottan alakultak, így 2010-ig majdnem minden évben átmeneti többlet látszik a folyamatosan csökkenő trendhez képest.

**3. Nettó kamatkidások (jegybanki eredménnyel együtt számolt) korrekciója**

A kamatkidást a nettó adósság nagysága és a fizetett kamat (hozam) szintje határozza meg. A nettó adósság az évek többségében csökkenő tendenciát mutatott. A hozamok ingadozásának hatása – a mozgó kamatozású instrumentumok súlyától és az adósság átlagos futamidejétől függően – időben elnyújtottan jelentkezett. Bár a hozamok változása exogén tényező, az adósságkezelés révén a kormányzat képes aktívan befolyásolni a kamatkidás nagyságát. Erre lehetőséget teremt a forint- és devizaadósság arányának módosítása, aminek révén például a 2000-es évek közepén az átlagos kamatkidás mérsékelhető volt.<sup>14</sup> Az eredmények alapján elsősorban a kilencvenes évek végén volt nagy jelentősége a kamategyenleg ingadozásának, attól kezdve hatása fokozatosan csökkent. Összességében az egyenlegjavító hatás dominál, ami abból ered, hogy a nettó kamatkidás szinte végig csökkenő trendet mutatott.

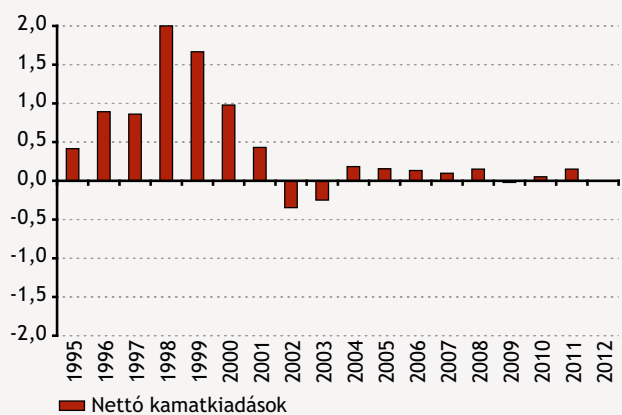
<sup>13</sup> Elvben a következő intézkedéseket lehetne 2010–2012 között részben vagy egészben átmenetinek tekinteni: (1) A nyugdíjpénztári visszalépés megnyitásával párhuzamosan döntés született arról, hogy a magán-nyugdíjpénztári járulékokat az adóhatóság 14 hónapon keresztül nem továbbítja a pénztáraknak, hanem az állami bevételek között kerül elszámolásra. A korrekciónak azok esetében van értelme, akik maradnak a magán-nyugdíjpénztári rendszerben, hiszen a visszalépők tartós járulékbetételt jelentenek a költségvetés részére. (2) A pénzügyi szektort érintő különadó, aminek mértéke 2010–2011-re van rögzítve. (3) Az energiaszolgáltató, kereskedelmi és telekommunikációs szektorok esetében 2010–2012-re rögzített különadó.

<sup>14</sup> Devizában ugyanis alacsonyabbak a nominális kamatok, mint forintban, mert utóbbi esetben a hazai infláció várható alakulását is megfizette a hitelező. Az alacsonyabb devizakamattal szemben azonban az esetleges leértékelődés állt, ami a devizaadósság forintban vett értékét ugyan növeli, de a deviza-kamatfizetés forintban vett értékét kevésbé. Korábban (1999-ig) a nemzetközi gyakorlatól eltérően az MNB saját nevében vette fel az állam devizahiteleinek döntő részét, és azt a mérlegében tartotta. Többek között ez is indokolja, hogy a nettó kamatkidást a jegybanki eredménnyel együtt véve simítsuk ki.

6. ábra

**A nettó kamatkiadásokkal való korrekciók parciális hatása**

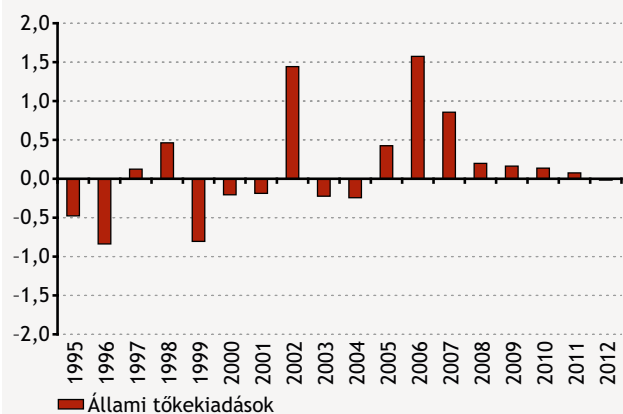
(különbség az előretekintő mutató és a visszatekintő strukturális mutató között a trend GDP arányában)



7. ábra

**A tőkekiadásokkal való korrekciók parciális hatása**

(különbség az előretekintő mutató és a visszatekintő strukturális mutató között a trend GDP arányában)



**4. Tőkekiadás EU-forrásokkal nettó módon figyelembe vett korrekciója**

A visszatekintő módszert tárgyaló fejezetben a kvázifiskális tevékenység elszámolása révén az állam beruházási jellegű szerepvállalását és a nyújtott tőkefinanszírozásokat egyaránt pontosítottuk. Most a kvázifiskális tevékenységen felüli, „szokásos” állami tőkekiadásokat vizsgáljuk.

Az állam beruházási tevékenysége igen volatilis lehet, amit – különösen például egy kisebb országban – nagymértékben mozgathatnak egyedi projektek is. Magyarországon mind önkormányzati, mind központi szinten megfigyelhető, hogy választási években magasabb a beruházási kiadás (kivétel lehet 2010, ahol az átlagot várhatóan alig haladja meg). Ezt a kiadást érdemes nettó értelemben vizsgálni, azaz a reál-eszköz-értékesítések és az kormányzati beruházásokat finanszírozó, EU-tól származó tőkebevételek ingadozását is kiszűrjük.

Az állami tőkekiadások a beruházásokon kívül tőkefinanszírozásokat is tartalmaznak.<sup>15</sup> A kvázifiskális veszteségek utólagos finanszírozása többnyire választási években történt meg, ennek hatását már a visszatekintő mutatóban korrigáltuk. A maradékként fennmaradó tőkefinanszírozás azonban 2002-ben és 2006-ban már az átlaga alá került, vagyis az adóssághozrendezés hatása valószínűleg kiszorította a privát beruházásokat támogató tőkefinanszírozásokat. A nettó beruházásokkal együtt vett nettó tőkekiadás szintjén azonban továbbra is

kimutathatóak a kiugró választási értékek. Ennek átmeneti tételként történő eltávolítása annak elismerésével egyenértékű, hogy a választások utáni kiigazítás mindig egyszerűbb, ha a többletkiadás részben tőkekiadás formájában történt.

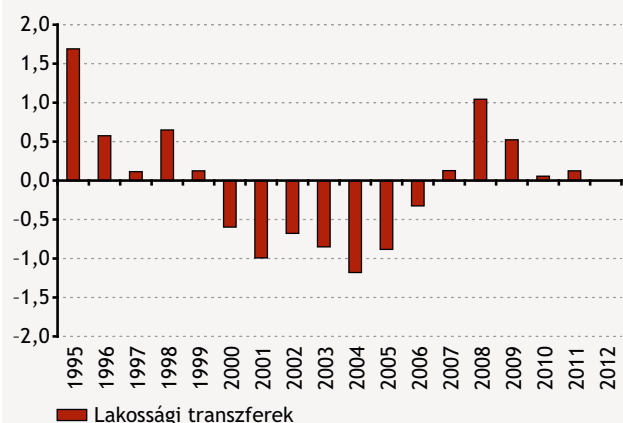
**5. Lakossági transzferek korrekciója**

Jelentős kiadási tételt jelentenek a lakosoknak nyújtott transzferek (nyugdíjak, szociális támogatások, munkanél-

8. ábra

**A lakossági transzferekkel való korrekciók parciális hatása**

(különbség az előretekintő mutató és a visszatekintő strukturális mutató között a trend GDP arányában)



<sup>15</sup> Az adott és kapott tőkefinanszírozások egyenlegére az OECD módszertana HP-szűrővel történő simítást javasol (Joumard et al., 2008). Hosszabb távon ez a módszer biztosítja, hogy a korrekciók összege nulla közelében alakuljon, a kiugró értékeket előrefelé és visszafelé teríti szét. Visszatekintő módszerünk a rendelkezésünkre álló információk alapján a kvázifiskális veszteséget finanszírozó tőkefinanszírozásokat visszafelé osztja szét, a kreatív könyvelésnek tekinthető tőkebevételeket pedig vagy előrefelé, vagy visszafelé. Előretekintő módszerünk a tőkebevételek közül az EU-transzfereket és kreatív könyveléstől megtisztított tőkefinanszírozás-kiadást mozgóátlagolás alapján osztja szét.



küli-ellátások stb.). Ezek alakulását 1995–96-ban a nem várt infláció nem kompenzált hatása határozta meg. Ezt követően még évekig csökkent a transzfer, ennek előrehozott hatását mutatja a mozgóátlagolási technika. Mindez 2000-tól fordul meg, mert 2002-től jelentős többletkiadás valósult meg (egyszeri nyugdíjemelés, 13. havi nyugdíj fokozatos bevezetése stb.). Ezt követően évekig nőtt a kiadás, aminek hatása szintén előbb jelentkezik az előretekintő mutatóban. A 13. havi nyugdíj 2009–2010-es eltörlésének hatása miatt azonban a korrekció 2007-től előjelet váltott.

## AZ EGYES MÓDSZEREK ÖSSZEFOGLALÁSA, EREDMÉNYEINK BEMUTATÁSA

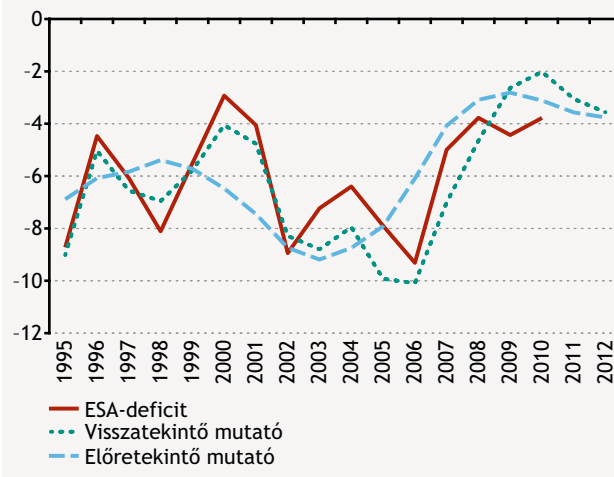
Amint az előzőekben láttuk, a korrekcióknak különböző szintjei vannak. Jelenleg az MNB elemzési eszköztára az átmeneti hatásoktól megtisztított költségvetési folyamatok bemutatására a ciklikusan igazított kiegészített (SNA) mutatót használja. Cikkünkben ezen túlmenően bemutattunk egy másik lehetőséget is az átmeneti hatások kiszűrésére. Amint említettük, a két mutató interpretációja jelentősen eltérhet. A visszatekintő mutató a tényleges – ciklikusan igazított – bevételi és kiadási szinteket feltételezi előretekintve is, vagyis nem vizsgálja, hogy például a beruházások értéke nem volt-e kiugró. Ezzel szemben az előretekintő mutató már évekkel korábban figyelembe veszi, hogy a beruházás visszaáll egy korábbi szintre, vagyis ennyivel kedvezőbb helyzetet mutat. Az előrejelzési horizonton az alapvető kérdés az, hogy utólag az első vagy a második feltételezés bizonyul-e reálisnak. A következő – tényidőszakot is tartalmazó – ábrán jól látható, hogy amíg a visszatekintő mutató csak tompította az ESA-deficitben jelentkező ingadozást, addig a mozgóátlagoló mutató „keresztülneéz” a négyéves választási cikluson.

Az előretekintés alapján adódó két helyi minimum és egy maximum lényegében az azt követő 2-3 év (visszatekintő) fordulópontjait „hozza előre”. Ez ismét aláhúzza annak fontosságát, hogy milyen feltételezések alapján hosszabbítjuk meg az előrejelzési időszakot. Mivel megfigyelhető, hogy a „jó hírek” bejelentése korábban történik, mint a „rosszaké”, ezért féloldalas előrejelzéshez vezet, ha csak a bejelentésekre összpontosítunk.<sup>16</sup> Egyik lehetőség, hogy ehelyett azt feltételezzük, hogy a kiadások és bevételek valamilyen referenciaértékhez tartanak. Cikkünkben mi egy másik lehetőséget követtünk, nevezetesen azt, hogy elfogadtuk az előre bejelentett adócsökkentés hatását, de a mozgóátlagolás révén a hiányra gyakorolt hatását csak részben tekintjük tartósnak. A mozgóátlagolási technikából

9. ábra

A hivatalos deficit (GDP százalékában) és az átmeneti hatásoktól szűrt mutatók

(trend GDP százalékában)



következően az egy évre előre bejelentett intézkedések hatásának háromnegyedét, a két évre előre meghirdetett lépések felét, három évre előre pedig egynegyedét tekintjük tartósnak. A fennmaradó rész esetében ellentételezést (hiánycsökkentést) feltételez az előretekintő módszer. A visszatekintő mutató ezzel szemben sem a bejelentett intézkedések végrehajtását, sem azok részleges fedezését nem tartalmazza, vagyis automatikusan az intézkedések nélküli pályát mutatja.

Mindkét korrigált mutatónk világosan jelzi, hogy a „tényleges”, hosszabb távon is tartósan tekinthető költségvetési folyamatok mind a múltra, mind a jövőre nézve érdemben eltérhetnek a hivatalos mutatókból kiolvasható folyamatoktól. Ez rávilágít a korrekciók fontosságára. Természetesen egyik módszertan sem tud tökéletesen megragadni minden mozzanatot, azonban arra alkalmasak, hogy – főként a múltra vonatkozóan – jelezzék egyes esetekben a költségvetési folyamatok tartósságát vagy átmenetiségét. Az előretekintő jellegű mutatónk komponensekre bontása mellett segítségünkre lehet egyes konkrét költségvetési részfolyamatok (például bérlétszámítás, adóterhelés változása, a nyugdíjszabályok módosítása stb.) illusztrálására is.

Az időszak egészét tekintve eredményeink azt mutatják, hogy a visszatekintő mutató magasabb hiányt jelez a tisztítatlan mutatónál, mivel egyrészt a ciklikus igazításban nem teljes ciklusok jelennek meg, másrészt a kreatív könyvelés hatása sem fordul vissza ezen a horizonton (a nem teljes adósságvállalások, illetve az előrejelzési horizonton túlra is szétterített PPP-elszámolás következtében). Az előrete-

<sup>16</sup> Például a 2005-ben bejelentett ötéves adócsökkentési program nem valósult meg, sőt adóemelésre is sor került.

kintő mutatókhoz vezető korrekciók összege sem nulla, mert az időszak egészét véve javuló deficit hatását a simítás révén „megelőlegezi”. A korrekciók módszertana ugyanakkor elvben biztosítja, hogy hosszú távon a korrigált és korrigálatlan mutatók megegyezzenek.

Az Európai Unióban alkalmazott, egyedi tételek kiemelésére épülő módszertan azt eredményezi, hogy a korrigált és korrigálatlan mutatók még hosszú távon sem egyeznek meg, és az optimista irány (kisebb strukturális deficit) felé „húznak”. A nemzetközi tapasztalatok mindemellett azt is mutatják, hogy ezen tételek súlya általában csekély, a GDP néhány tized százalékát ritkán haladják meg, így érdemben nem változtatják sem a hivatalos hiánymutatók szintjét, sem dinamikáját.

Összefoglalóan elmondható, hogy bármelyik átmeneti hatásként szűrt mutatót is nézzük, a 2006-os magas színtről jelentős tartósabb javulás figyelhető meg, amely azonban 2009–2010-ben várhatóan megtörik. Az átmeneti bevételek részben tartós felhasználása következtében az átmeneti hatástól szűrt mutatók kismértékben újra romolhatnak. Ezt a romlást a hivatalos mutatóban elfedik az átmeneti adó- és tőkebevételek. A fenti ábrában nem szerepeltettük a 2011-es ESA-deficitet, hiszen azt olyan mértékben érinti a magán-nyugdíjpénztári tőkebevételek, hogy teljes körű átlépés esetén átmenetileg többletbe fordulhat. Ezzel szemben robusztus eredményt ad mind a visszatekintő, mind az előrettekintő mutató, hiszen az átlépésből adódó tőkebevételek egyiket sem javítja.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

BLANCHARD, O. J. (1990): Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 79.

CBO (2002): *The Standardized Budget and Other Adjusted Budget Measures*, April 2002.

FARRINGTON, S.–J. McDONAGH–C. COLEBROOK–A. GURNEY (2008): *Public finances and the cycle*. HM Treasury.

JOUMARD, I.–M. MINEGISHI–C. ANDRÉ–C. NICQ–R. PRICE (2008): Accounting for one-off operations when assessing underlying fiscal positions. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 642.

P. KISS G.–REPPA Z. (2010): Quo vadis, deficit? Mekkora lesz az adóbevételek, ha visszafordul a gazdasági ciklus? *MNB-szemle*, 2010, 5. évf. 3. sz., pp. 47–56.

P. KISS, G. (2007): One-off and off-budget items: an alternative approach. In: *Temporary measures and off-budget activities*, *MNB Public Finance Workshop*, 2007.

P. KISS, G.–G. VADAS (2007): Filling the Gap – An International Comparison of the Cyclical Adjustment of Budget Balances. *Comparative Economic Studies*, Vol. 49 No. 2 (June), pp. 259–284.