

GÓRCSÓ ALATT A KÖLTSÉGVETÉSI HIÁNY

A költségvetés hiánya – a gazdasági növekedés és infláció mellett – a szakmai és az általános közérdeklődésre leginkább számot tartó mutatója egy ország gazdaságának, működésének. Rendkívül fontos, hogy megfelelően értelmezzük a deficit fogalmát, típusait, a vele szemben támasztott jogszabályi és közgazdasági elvárásokat. Emellett lényeges az is, hogy lássuk, a magyar költségvetés e tekintetben milyen utat járt be az elmúlt években, összevetve a hozzánk sok szempontból hasonló helyzetben lévő visegrádi országokkal. A megvalósult alacsony szintű és csökkenő tendenciájú hiánypálya jelentőségét nem lehet túlhangsúlyozni, jótékony hatása az államadósság alakulására és a gazdaságpolitika iránti bizalom erősödésére nem kérdőjelezhető meg. A szerző a kedvező tendenciák megtartásának fontossága mellett felhívja a figyelmet néhány potenciális hangsúlyváltozás üdvözítő hatására is a fiskális politikában.

1. BEVEZETŐ

Minden költségvetés egyszerre kritika és dicséret tárgya, ez természetéből adódik. Egy ország költségvetése az élet minden területére kihatással van, a legfontosabb gazdaság- és társadalompolitikai célokat ezen keresztül lehet elérni, vagy helyesebb talán az a megfogalmazás: elősegíteni. A költségvetés számtalan érdeket szolgál és érdeket sért, értéket hordoz és értéket sért, megítélése minden esetben szubjektív. Van azonban egy olyan objektív mutatója a költségvetésnek, amely más országokéval jól összevethető alapot kínál az értékelésre, s egyszerűségi szinten az ezt övező polémikák középpontjában áll.¹ Ez a *hiány*. Tanulmányomban törekszem a deficit legfontosabb formáit áttekinteni, kitérve a hiány magyarországi dinamikájára, s összevetve a visegrádi országok (Magyarországon kívül Csehország, Lengyelország, Szlovákia – V4) hasonló folyamataival.

Az írás elején érintem, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás óta milyen módszertant használunk az egyenleg meghatározására, illetve miért és hogyan maradt meg a kettősség a *magyar* és az *európai uniós* (vagy ESA-) egyenleg között.²

1 Rendkívüli szakmai és intellektuális szűklátókörűsége vallana, ha egy ország éves költségvetésének megítélése szempontjából csupán a hiány nagyságával, jó esetben annak valamiféle elemzésével foglalkoznánk. A költségvetés valójában a kiadások és bevételek milliárdnyi problémával terhelt és egyszerűségi megoldási móddal gazdagított terve. A társadalomban megtermelt teljes új érték nagyjából felének újraosztását tartalmazza. Éppen emiatt vonzza hiánytalanul az egyetértés-egyet nem értés skálájának teljes spektrumáról a véleményeket. [Lásd még Wildavsky, A.-Caiden, N., 1997].

2 Az egyenleg negatív tartományban egyenlő a hiánnyal (deficit), pozitív tartományban egyenlő a többlettel (szufficit). Amikor egyenlegről beszélünk, akkor tulajdonképpen a hiányról beszélünk, hisz a többlet másként megfogalmazva negatív hiány.

A második rész a számokat és a fontosabb következtetéseket tartalmazza. Elemzésemet a válság előtti utolsó évtől, 2007-től kezdem, amely egyben a 2006 utáni első nem választási év is, így a hagyományos költségvetési folyamatok bemutatására alkalmas kezdeti időpont. Az áttekintés nyolc évet ölel fel és stílusát tekintve kvantitatív elemzéssel bővített leírás. Nem véletlen tehát, hogy nem az a címe a tanulmánynak, hogy „górcső alatt a költségvetés-politika”, mert nem célozom értékelni a teljes fiskális politikát, hanem annak csupán egy-egy fontos, a hiányhoz köthető elemére kívánok rávilágítani.

2. PÉNZFORGALMI HIÁNY ÉS ESA-HIÁNY

Érdeemes egy kis fogalommagyarázattal kezdeni, mert bár a szakértők számára nem szolgálnak majd újdonságként a leírtak, de a költségvetési témájú napi cikkek, írások, elemzések már gyakran nem teszik meg a szükséges distinkciót, esetenként össze is mossák a két fogalom jelentését.

Némi leegyszerűsítéssel *pénzforgalmi hiánynak* nevezzük az államháztartási törvényben rögzített magyar szabályozás szerinti költségvetési hiányt.³ Már itt hangsúlyozni kell, hogy ilyenkor az *államháztartás központi alrendszerének* hiányáról beszélünk kizárólag (amely nem tartalmazza az *önkormányzati alrendszer* hiányát). Ez az a hiányszám, amelyet a költségvetési törvény tartalmaz, vagyis amely a magyar költségvetés, mint kiadások és bevételek, követelések és kötelezettségek pénzügyi, de egyszermind jogi rendszere, a releváns hiány.⁴ Ez az a hiányszám, amelynek alakulását hónapról hónapra nyomon követheti a nyilvánosság is.

Az egységes, minden uniós tagállamra alkalmazott *uniós módszertan szerinti egyenleg* (a továbbiakban: *Esa-egyenleg*⁵) és a *pénzforgalmi egyenleg* közötti kapcsolatot a következő összefüggés teremti meg⁶:

3 Az államháztartási törvény [2011] pontosan meghatározza, hogy a magyar költségvetésben milyen tranzakciók tekintetében kell kiadást és bevételt elszámolni (lásd 4/A. § és 6. §), megkülönböztetve ezeket az ún. finanszírozási kiadásoktól és bevételektől, amelyek pénzforgalmi értelemben szintén végrehajtásra kerülnek (pl. amikor az állam kibocsátott államkötvényért cserébe pénzt kap a befektetőktől, vagy éppen visszafizeti a felvett hitelt), de a pénzforgalmi költségvetési egyenleget mégsem befolyásolják, mert nem költségvetési tételek.

4 Felmerül a kérdés, hogy ha mind a kormányzatot, mind a „külvilágot” (hazai és nemzetközi intézményeket, sajtót, közvéleményt) valójában az ESA-hiány alakulása érdekli, akkor a tervezés, a költségvetési végrehajtás és beszámolás miért nem e rendszer szerint folyik Magyarországon. A válasz összetett, területi korlátok miatt kifejtésére nincs mód. Azt azonban kezdő gondolatoként rögzíteni lehet, hogy az ESA-hiány alapvetően és jellegében statisztikai kategória, a nagyságát befolyásoló tényezők elszámolási jellegűek, jogokat és kötelezettségeket nehéz e kategórián keresztül meghatározni, márpedig a költségvetési törvény egy jogi norma, amely parlamenti felhatalmazást ad egy adott költségvetési évben a kiadások teljesítésére és előírást a bevételek beszedésére. E jogi kötelelem sok esetben nehezen egyeztethető össze a statisztikai-elszámolási megfontolásokkal.

5 Az uniós módszertan szerinti egyenleg számítását az ESA2010 jogszabály [2013] határozza meg, számítási módjához, az egyes nem tipikus tranzakciók elszámolásához egyfajta sorvezetőként a folyamatosan frissített *ESA2010 Kormányzati hiány és adósság kézikönyv* [2014] ad útmutatást, segítséget.

6 Bár a költségvetési törvény pénzforgalmi szemléletben épül fel, mind a költségvetési törvényjavaslat, mind a zárszámadási törvényjavaslat indokolása tartalmaz szöveges és számszaki blokkokat is az Esa-egyenleghez való viszony bemutatására, lásd például legutóbb: T/5954. számú törvényjavaslat [2015].

ESA-egyenleg = a központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege + az önkormányzati alrendszer pénzforgalmi egyenlege + ESA-híd

Az 1. táblázat bemutatja, hogy miként alakult az Esa-egyenleg a 2007–2014 időszakban.

1. táblázat: Az ESA-egyenleg és összetevői, 2007–2014 (milliárd forint)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege	-1 307,6	-909,3	-931,8	-889,5	-1 741,6	-598,6	-932,8	-828,2
Önkormányzati alrendszer pénzforgalmi egyenlege	-53,9	15,6	-82,5	-232,0	143,5	90,3	112,9	89,5
ESA-híd	68,2	-90,2	-190,7	-102,8	60,2	-151,0	86,3	-78,9
ESA-egyenleg	-1 293,3	-983,9	-1 205,0	-1 224,3	-1 537,9	-659,3	-733,6	-817,6

Forrás: Eurostat, 2014. év tekintetében a 2015. tavaszi EDP-jelentés

Látható, hogy a teljes ESA-hiánynak átlagosan 97 százalékát adja a központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege (bár széles tartományban, +73 százalék és +127 százalék között mozgott ezen időszakban), 5,6 százalékát az ESA-híd (szintén széles sávban, -12 százalék és +23 százalék között mozogva) és -2,6 százalékát az önkormányzati pénzforgalmi egyenleg (-19 százalék és +15 százalék között szóródva). Utóbbi negatív átlagos érték annak ellenére jelez átlagosan szufficites egyenleget, hogy 2010-ben rendkívül nagy, a teljes hiány majdnem 20 százalékát kitevő hiánnyal zárt az önkormányzati alrendszer. E tény vezethette többek között a döntéshozókat azon szabályrendszer elfogadásához [Stabilitási törvény, 2011], amely ma már kontroll alatt tartja az önkormányzati adósság és hiány nagyságát, kialakulását.

Mindebből az is következik, hogy bár az Esa-egyenleget ebben a hosszabb időszokban vizsgálva nagy részben meghatározza a központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege, az egyes évek tekintetében rendkívül nagy szóródás figyelhető meg. Vagyis hibát követünk el, amikor az önkormányzati egyenleg és az ESA-híd ismerete nélkül, pusztán a központi alrendszer pénzforgalmi hiányának alakulásából akarunk következtetni az uniós módszertan szerinti hiánycél teljesítésére, vagy elvételére.

3. AZ ESA-HÍD

Az ESA-híd összefoglaló kifejezése (számszakilag és tartalmilag, szerkezetében is) mindazon eltéréseknek, amelyek az Esa-egyenleg és a pénzforgalmi egyenleg (központi és önkormányzati együtt) között fennállnak. Ezek négy kategóriába sorolhatók:

1. Az ESA-egyenleg *eredményszemléletű* kiadásokat és bevételeket használ, vagyis nem a pénz beérkezésének vagy kiutalásának időpontja a meghatározó, hanem az, hogy melyik év tranzakciójához köthető. Így például a közszférában januárban fizetett bérek az előző év decemberi teljesítményhez kötődnek, ennél fogva az

- előző év kiadásaihoz számítandók. Ezzel párhuzamosan az ebből származó személyi jövedelemadó és szociális hozzájárulási adó, valamint járulékok is a megelőző év bevételei, függetlenül attól, hogy azok januárban folynak be a költségvetésbe. A bérek viszonylagosan jól kalkulálható áthúzódásaival szemben hektikus alakulást mutatnak a dologi, beruházási és felújítási kiadások áthúzódásai.
2. Az ESA módszertana a *pénzügyi tranzakciókat* kiemelten kezeli, megkülönböztetve az egyéb tranzakcióktól. Ha ugyanis egy pénzügyi kiadás esetében feltételezhető vagy bizonyítható, hogy a tranzakcióra *piaci értéken* kerül sor (azaz érvényesül az ún. *magánbefektető elve*), akkor az uniós módszertan szerint nem számolandó el kiadásként. Jó példa erre, amikor az állam piaci áron megvásárolja a cégeket vagy azok részeit (pl. részvényeket). Nem kellett elszámolni kiadásként ennek alapján 2011-ben a mintegy 500 milliárd forint összegű MOL-részvénypakett vagy éppen 2014-ben a Főgáz megvételét. Értelemszerűen fordított helyzetben is ugyanezen elv érvényesül: az állam tulajdonában lévő részvények eladása nem javítja az Esa-egyenleget, mert nem számolható el a befolyt összeg bevételként. A kölcsönműveleteknél már mérlegelendő a határidőre történő visszafizetésnek, tőkeemeléseknél az elvárt hozam teljesülésének a valószínűsége, ha kétséges, az uniós módszertan végleges kiadást javasol rögzíteni.
 3. Különbség van a magyar államháztartási törvény által meghatározott *államháztartási szervezeti kör* (ezek a költségvetési szervek és az elkülönített pénzügyi, valamint társadalombiztosítási alapok) és az uniós módszertanban figyelembe vett, a hazainál tágabb szervezeti kör között. Az ESA olyan szervezetek kiadásait és bevételeit is hozzászámítja az ún. *kormányzati szektor* egyenlegéhez, amelyek jellemzően állami forrásból működnek és/vagy állami, kormányzati irányítás alatt állnak.
 4. Végül vannak *egyéb korrekciók*, amelyek főként a pénzmozgás nélküli tranzakciók (pl. adósságvállalás, állammal szembeni kölcsöntartozás elengedése) számbavételét vagy a korábbi évekhez kapcsolódó ügyleteket érintő, de a tárgyévben meghozott bírósági ítéletek és uniós döntések hatásának (pl. szabálytalanság, uniós irányelveknek való nem megfelelés) elszámolását vagy statisztikai átminősítéseket foglalják magukban. A statisztikai átminősítésre szemléletes példa a végtörlesztés állam által vállalt terheinek megjelenítése. Amíg a költségvetési pénzforgalmi adatok 101,1 milliárd forinttal alacsonyabb bankadóbevételt mutattak, mert a kapcsolódó törvényi rendelkezés az állami tehervállalást e módon szabályozta, a statisztikai elszámolások az érintett háztartásoknak nyújtott támogatásként mutatták ki az adókiesést, mert ez fejezi ki az intézkedés tartalmát; a megfizetendő adóból való leírás fizetéstéchnikai megoldásként funkcionált.

A 2. táblázat az ESA-híd felbontását tartalmazza az előbbi kategóriákra.

Az ESA egyenleget a pénzforgalmi egyenleghez képest rendkívüli módon befolyásoló összegek tekintetében kiugró módszertani korrekció – a teljesség igénye nélkül – a MÁV Cargo 2008-as, 102,5 milliárd forint értékű privatizációja (hiányrontó); 2007-ben, 2009-ben és 2014-ben a kamatok –50 milliárd forint alatti korrekciós tétele (hiányrontó); 2009-ben a szállítói tartozás 72,5 milliárd forintos növekedése (hiányrontó); 2011-ben a MOL részvények megvásárlásának 498,3 milliárd forintos korrekciója (hiányjavító), valamint a Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alap

mint besorolt szervezet –436,1 milliárd forintos egyenlege (hiányrontó a besorolt szervezetek egyenlegénél, de a költségvetés pénzforgalmi egyenlege költségvetési bevételként tartalmazta az alap által átutalt 95,7 milliárd forintot, a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetési egyenlege pedig az alap által átutalt 363,4 milliárd forintot, vagyis a konszolidáláshoz szükséges korrekció); 2013-ban az MVM Zrt. 71 milliárd forintos tőkeemelése (hiányjavító); 2014-ben az MKB Bank, az AVE, az Antenna Hungária és a Fógáz megvásárlásának hatása összesen 124,4 milliárd forint értékben (hiányjavító); míg a swap (másnéven kamatcsere) ügyletek –85,7 milliárd forintos korrekciója (hiányrontó). A felsoroltakból látható, hogy a hatások nagyon vegyesek, egyszersmind bátran kijelenthető, hogy egy adott év költségvetési hiányának alakulásában igen jelentős szerepet játszik az ESA-híd alakulása.

2. táblázat: Az ESA-híd elemei, 2007–2014 (milliárd forint)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Eredményszemléletű korrekciók	157,8	60,5	-122,5	-11,4	-52,1	-157,9	-25,7	-64,2
2. Pénzügyi tranzakciók miatti korrekciók	44,1	-12,5	-13,0	-79,9	528,8	6,9	10,0	5,1
3. Besorolt szervezetek ESA-egyenlege	-114,5	-33,5	-23,7	12,8	-393,3	-54,8	156,5	-4,8
4. Egyéb korrekciók	-19,2	-104,7	-31,5	-24,3	-23,2	54,7	-54,5	-15,0
ESA-híd	68,2	-90,2	-190,7	-102,8	60,2	-151,0	86,3	-78,9

Forrás: NGM

4. A HEADLINE EGYENLEG

A bemutatott ESA-hiányt szokás headline hiánynak is nevezni.⁷ A 3. táblázat bemutatja a V4 országok headline egyenlegének alakulását a 2007–2014 időszakban.

Magyarország tekintetében a 2012-es év volt vízválasztó. Az addigi 4–5 százalékos hiány ebben az évben drasztikusan lecsökkent, jelentősen 3 százalék alá. Fontos megjegyezni, hogy az utólagos módszertani váltás miatt 2011-ben nem számolható el egyszeri hiányjavító tételnek a magánnyugdíjvagyron bevétele, ugyanakkor az akkor hatályos módszertan szerint ez még lehetséges volt (4 százalék feletti többletet eredményezve ezzel a költségvetés egyenlegében), így 2013-ban sor kerülhetett a *túlzottdeficit-eljárás* (Excessive Deficit Procedure – EDP) lezárására.⁸ Az eljárás

⁷ Ez az állítás így nem teljesen igaz. A szakkifejezések használata sajnálatos módon nem konzekvens és nem egyértelmű az államháztartás és költségvetés területén. Tanulmányomban igyekszem az általában elfogadott jelentéstartalmakkal dolgozni, s ami ugyanilyen lényeges: konzisztensen használni az egyes fogalmakat.

⁸ Az EDP-eljárás Magyarország ellen 2013 júniusában a Council Decisionnel [2013] zárult le.

rást az Európai Bizottság a 2004. évi csatlakozáskor mind a négy ország ellen megindította, a többi visegrádi ország esetében 2008-ban lezárta, majd 2009-ben új indult, ami Csehországban és Szlovákiában 2014-ben, Lengyelországban 2015-ben zárult le.⁹

**3. táblázat: A headline egyenleg alakulása a V4 országokban, 2007–2014
(a GDP százalékában)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Magyarország	-5,1	-3,7	-4,6	-4,5	-5,5	-2,3	-2,5	-2,5
Lengyelország	-1,9	-3,6	-7,3	-7,6	-4,9	-3,7	-4,0	-3,2
Csehország	-0,7	-2,1	-5,5	-4,4	-2,7	-3,9	-1,2	-2,0
Szlovákia	-1,9	-2,4	-7,9	-7,5	-4,1	-4,2	-2,6	-2,9

Forrás: Eurostat

A költségvetési hiány jelentős csökkenése, az EDP-eljárás megszüntetésének elérése és az államadósság csökkenő pályára állítása persze fontos sikert jelentett a 2010 utáni pénzügyi kormányzatnak. Ez még akkor is igaz, ha az alacsony hiány és a csökkenő államadósság fenntarthatósága, valamint a hiány leszorítása érdekében meghozott intézkedések értékelésében jelentősen eltérnek a vélemények.¹⁰ Általánosan elfogadott tézis, hogy a hiány csökkenése jótékony hatással van a növekedésre.¹¹

A hiány a bevételek és a kiadások különbsége, az ESA-hiány az ESA-bevételek és az ESA-kiadások különbsége. Ha a GDP arányában vizsgáljuk, akkor szokás az előbbi jövedelemcentralizációnak, míg utóbbit újraelosztásnak is nevezni.

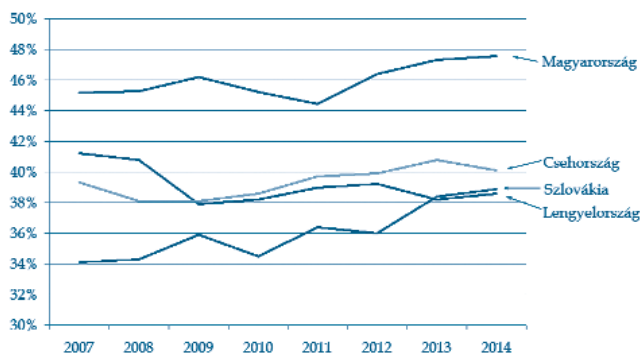
Az 1. ábra azt mutatja be, hogy miként alakult a V4 országokban a *jövedelemcentralizációs ráta*. Jól látható, hogy 2007-ben a Lengyelország és Csehország 40 százalék körüli értékről indult, Szlovákia a rendkívül alacsonynak számító 34 százalékról, míg Magyarország 45 százalékról. Ebben az évben az uniós átlag 44 százalék volt, vagyis a magyar adathoz közeli. 2014-re a Magyarországon kívüli visegrádi országok (a továbbiakban ezt az országcsoportot V3-ak néven említjük), eltérő utat

9 A gazdasági-pénzügyi válság hatása nagyon jól látszik az EDP-eljárás alatt álló országok számainál. Amíg 2008-ig 6–12 tagország volt csak az eljárás alatt, addig ez a szám 2009-re 21-re nőtt, 2010-ben 24-re, s érdemi csökkenés csak 2014–2015-ben következett be, amikor 14-re, illetve 11-re csökkent a túlzott mértékű hiány miatt eljárás alatt álló tagországok száma (27-ből, majd 2013-tól 28-ból).

10 Lásd például a Chikán Attilával készített interjút [2013].

11 Lásd például a CEMI [2006] átfogó, nemzetközi példákkal is alátámasztott elemzését. „A nemzetközi tapasztalatok alapján az alacsony költségvetési hiány mellett nagyobb növekedés érhető el. Az európai országok elmúlt két évtized során felhalmozott tapasztalatait áttekintve megállapítható, hogy a hiánycsökkentés kifizetődő. Az egy főre jutó nemzeti jövedelem közel egy évtized során bekövetkező változására a 25 uniós tagállam esetében a kiinduló jövedelemszint és a költségvetési hiány nagysága is statisztikailag kimutatható hatást gyakorolt. Az alacsonyabb kiinduló jövedelemmel és az alacsonyabb hiánnyal rendelkező országok jellemzően magasabb jövedelemnövekedést tudtak elérni. 1 százalékkal alacsonyabb költségvetési hiány átlagosan 4,4 százalékkal magasabb jövedelemnövekedést okozott kilenc év alatt, azaz évente mintegy fél százalékkal emelte a jövedelmet.” [37. o.]

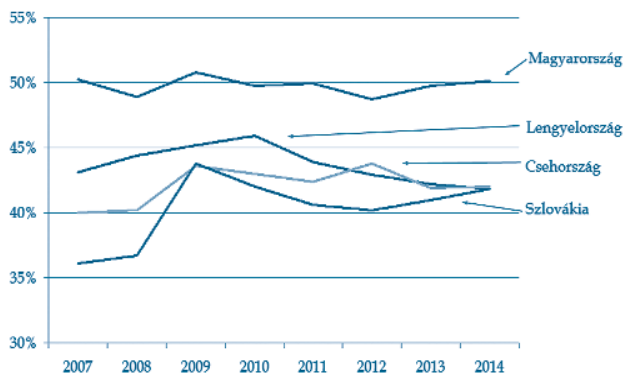
bejárva ugyan, de 39–40 százalékos körüli értékhez konvergáltak, míg Magyarország esetében – az utóbbi években is emelkedő tendenciát jelezve – 47 százalék fölé került ez az érték. Az uniós átlag 2014-ben 45 százalék volt.



Forrás: Eurostat, NGM számítás

1 ábra: Jövedelemcentralizációs ráta (ESA-bevétel, a GDP százalékában)

A 2. ábra az újraelosztási arányt szemlélteti. A kép itt is hasonló: a V3 országok szinte azonos értékhez, 42 százalékhoz jutottak el 2014-re a 2007-es 36–43 százalékos tartományból. A válság következtében Szlovákiában erőteljesebben, de Csehországban és Lengyelországban is szignifikánsan megnöttek a kiadások. 2010 után azonban a lengyel újraelosztási ráta jelentősen csökkenni tudott, szemben a másik két országéval. A magyar költségvetés e tekintetben stabilan magas rátával működik, gyakorlatilag minden évben újraelosztásra kerül a GDP mintegy fele.



Forrás: Eurostat, NGM számítás

2. ábra: Újraelosztási ráta (ESA-kiadás, a GDP százalékában)

Pontos és célzott következtetések levonásához mélyrehatóbb elemzésre lenne szükség. Annyit bizonyosan állíthatunk, hogy Magyarországon mindkét ráta magasabb a versenytársakénál, s a mérvadó közgazdasági irodalomban ezt versenyhát-

ránynak szokták tekinteni.¹² Egyik állításom (tudományos értelemben inkább hipotézis, mintsem alátámasztott következtetés), hogy a magyar költségvetésben helye van a bevételek csökkentésének, ennek elsődleges eszköze az adók csökkentése. A másik fontos irány a kiadásokból való visszavonulás, azok mérséklése. Mindkét esetben a „honnan?” kérdéshez jutunk, de ennek megválaszolása szétfeszítené jelen tanulmány kereteit.

5. AZ ELSŐDLEGES EGYENLEG ALAKULÁSA

Az elsődleges egyenleg a teljes egyenleg a kamatfizetések kizárásával. Miután a kamatfizetések a múltban felhalmozott adósság költségét jelenítik meg, a – kamatfizetések nélküli – elsődleges kiadások és elsődleges bevételek, valamint az elsődleges egyenleg, mint indikátor különös jelentőséggel bírnak, kiváltképp a magas adósságállománnyal rendelkező országok pénzügyi pozíciójának meghatározásában.

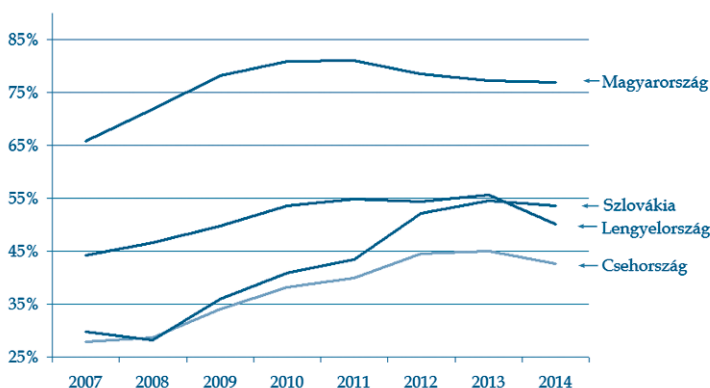
Az ESA- (vagy maastrichti) adósság terhe az *ESA-kamatkiadással* fejezhető ki (és nem az ESA-kamat egyenleggel, ami az ESA-kamatkiadás és ESA-kamatbevétel különbsége), mivel az ESA-adósság bruttó kategória, kötelezettség lévén pedig csak kiadás keletkezhet rajta.¹³

Ezen a ponton találkozunk tehát az államadósság és a hiány kérdése. Egyrésztől minél kisebb az államadósság, ceteris paribus annál kisebb a kamatkiadás, vagyis annál kisebb hiányrontó ESA-kiadás tartozik hozzá. Másrésztől minél kisebb a kamatkiadás figyelembevétele nélküli hiány (az ún. elsődleges egyenleg), annál nagyobb mértékben járul hozzá az adott év költségvetése az adósság csökkenéséhez. E két kapcsolat más szempontból ugyan, de egyaránt fontos az adósság és hiány relációjának vizsgálatokor.

12 Kármán András [2008] ezt nem jelenti ki közvetlenül, de írásából kiolvasható ez a következtetés. Neményi Judit [2009] egyértelműen erre a megállapításra jut. Érdekes a témához kapcsolódóan Banai Péter Benő és Csonka Gizella [2009] felvetése, akik szerint „A sokak által kritizált nemzetközi szinten magasnak minősülő újraelosztási hányad tehát akár azzal a számviteli elszámolási szabálymódosítással csökkenthető lehetne, amelynek értelmében egyáltalán nem kellene költségvetési bevételként elszámolni az uniós forrásokat.” [10. o.] Végül azt is fontos megjegyezni, hogy egy alaposabb elemzés nem hagyhatja figyelmen kívül olyan tényezőket, mint például a kormányzati szektor költségét jelentősen befolyásoló egyes adómértékek nagysága, a szektoron belüli szolgáltatásvásárlások aránya vagy az intézményrendszerek és szakmai megoldások indokolható tehetetlensége.

13 Ettől eltérő kategória tehát a nettó adósság, amelynek „terhénél” figyelembe kellene venni a kamatbevételt (vagy osztalékot) is. A kamatkiadás a múlt öröksége, mivel abban javarészt a múltbeli kibocsátások kamatkiadása dominál, kisebb részben az adott évi. A kamatbevétel ezzel szemben a fölös (deficiten felüli) kibocsátás aktuális hasznosításának indikátora. Mivel az országok adóssággal többségében deficitet finanszíroznak, így a kamatkiadás, mint mutató, jogos kategória. A pénzügyi válság óta merült fel erőteljesebben, hogy az országok nem csupán deficit finanszírozása kapcsán keletkezhetnek adósságot, hanem pl. bankmentések miatt (tőkeemelés, hitel, eszközvásárlás). Ritka, de érdekes példa Szingapúr, ahol a GDP 100 százaléka körüli az adósság, de az nem deficitfinanszírozást szolgál, hanem befektetési célt, amelyen magasabb tulajdonosi jövedelem keletkezik, mint az adósság kamatterhe, azaz összességében javítja az egyenleget az adósság keletkeztetése.

A 3. ábra az egységes uniós módszertan szerint mért bruttó államadósság, az ún. *maastrichti adósság* alakulását mutatja a visegrádi országokban az elmúlt nyolc évben. Magyarországot ebben is sajátos mintázat jellemzi a V3 országokétól eltérően, jelentősen magasabb szintet láthatunk a teljes vizsgált időperiódusban. Hazánk tekintetében 2007-ben 66 százalék, 2010-ben és 2011-ben már 81 százalék volt ez az érték, 2014-re azonban 77 százalékra csökkent; míg Szlovákiában, Csehországban és Lengyelországban rendre 30, 28 és 44 százalékról szinte folyamatos növekedéssel, az utolsó két évben helyenként tapasztalható enyhe csökkenéssel 54, 43 és 50 százalékra nőtt az adósság. Különösen Csehország esetében szembeötlő a növekedés nagy mértéke annak ellenére, hogy a hiány nem volt kiugróan magas náluk ebben az időszakban. Magyarországon azonban 2011 óta folyamatos a csökkenés, ami a másik három országról nem mondható el.



Forrás: Eurostat

3. ábra: Maastrichti adósság (a GDP százalékában)

Az említett folyamatokra nézve fontos magyarázatot ad a 4. ábrán bemutatott elsődleges egyenleg alakulása.¹⁴ A nagy adóssággal küzdő magyar költségvetés a 2007. évet követően minden esztendőben jobb, helyenként lényegesen jobb elsődleges egyenleget produkált a V3 országokénál. 2011 után ráadásul pozitív tartományba került ez az érték, vagyis fogalmazhatunk úgy, hogy ha nem lenne adósságunk, akkor *ceteris paribus sufficientes lett volna* a 2012–2014. évek költségvetése.

¹⁴ Fontos, hogy az államadósság-ráta nagyságát a hiányon kívül több tényező is befolyásolja. Az egyik legfontosabb például a nominális gazdasági növekedés, de lényeges lehet az árfolyam-alakulás, illetve az állami követelés nagyságának alakulása is, hiszen a maastrichti adósság bruttó adósság, így annak értékét duzzasztja, ha a követelés növekedésével párhuzamosan emelkedik az állam adóssága, miközben a pénzügyi pozícióra nézve ez inkább semleges változásnak tekinthető. Ezekkel a kérdésekkel jelen tanulmányban nem foglalkozom.



Forrás: Eurostat

4. ábra: Elsődleges ESA-egyenleg (a GDP százalékában)

6. A STRUKTURÁLIS EGYENLEG, MINT A KÖLTSÉGVETÉS ÁLLAPOTÁT JELZŐ MUTATÓ

A *strukturális egyenleg* azt hivatott megmutatni, hogy egy adott év költségvetése milyen egyenleget eredményezett volna, ha azt nem rendszerszerű hatások nem befolyásolták volna, magyarul csak rendszerszerű hatások alakították volna. Ilyen nem rendszerszerű hatás a gazdasági folyamatok ciklikusságának, a gazdaság természetes kilengéseinek hatása az egyenlegre, valamint az ún. egyszeri, vagy átmeneti tételek hatása (vagyis azon bevételek és kiadások egyenlegre gyakorolt hatása, amelyek jellemzően egy, vagy esetleg néhány évben *kivételesen* jelentkeznek – ilyenek például az ideiglenes adók). Fogalmazhatunk úgy is, hogy a strukturális egyenleg a költségvetés valós, torzítástól mentes, alapvető helyzetéről ad képet.

A strukturális egyenleg a tényleges kiadások és bevételek helyett azt a *becslést* használja, hogy mekkora egyenleg adódna, ha a gazdaság a potenciális szintjén teljesítene. Így „rosszabb időkben” a *headline egyenlegnél jobb a strukturális egyenleg*, hiszen ha a gazdaság újra jól teljesít, az majd automatikusan növeli az adóbevételeket, és például csökkenti a gazdaság állapotával együtt mozgó munkanélküli kiadásokat, és vice versa. A strukturális egyenleg tehát a headline egyenlegnél finomabb becslést ad arra, hogy egy ország milyen költségvetési helyzetben van.¹⁵

¹⁵ Például Spanyolország a válság előtti években teljesítette a 3 százalék alatti hiánykritériumot, viszont a költségvetési egyenleget az azt megelőző időszakban keletkezett, a felfutó ingatlanberuházásokból származó bevételek jelentősen javították. A válság következtében az „ingatlan lufi” kipukkadt és a bevételek jelentősen elmaradtak a korábbi szintjüktől, ami drasztikusan romló költségvetési egyenleget eredményezett. Mindez nem következett volna be, ha a spanyol költségvetés tervezésénél nagyobb hangsúlyt helyeztek volna a gazdaság ciklikus helyzetére és az ingatlanberuházásokból befolyó átmeneti, egyszeri többletbevételeket nem költötték volna el egyáltalán, de legalábbis egyszeri kiadásokra fordították volna.

(A strukturális egyenleg az elsődleges egyenlegnél is jobb képet mutat, mert az elsődleges egyenleg számításánál ugyan kiszűrjük az államadósság terhéből következő egyenlegromlást, de egyrészt ezt a terhet cipelni kell, vagyis a kiszűrés egy fiktív állapotról mutat helyzetképet, másrésztől nem szűrjük ki a strukturális egyenlegnél figyelembe vett két nagyon fontos hatást.)

A strukturális egyenleg számításának nincs általánosan elfogadott módszertana, feltehetően ahány komoly szakmai műhely megkapná a feladatot ennek legadekvátabb meghatározására, annyi féle megoldás születne. Többféle közgazdasági dilemmát kell mérlegelni és eldönteni, ami értelemszerűen más-más végeredményhez vezet. Az Európai Bizottság a tagállamokkal közösen kialakított módszertant használja. A magyar pénzügyi kormányzat más módszertant javasol, miként több más tagország is. Szempontunkból most az a fontos, hogy a tendenciák tekintetében jeleznek-e valós eltérést a számok. Ha nem jeleznek, akkor a következtetéseinket egyaránt alapozhatjuk mindkét megközelítésre.

A strukturális egyenleg számításának *összetevői* időben előrehaladva – ahogyan változik a módszertan, illetve egyre több végleges tényadat lát napvilágot, valamint ahogy egyre több elszámolási kérdés kerül lezárásra – változnak, így módszertanilag helyénvaló, ha azt vizsgáljuk, hogy egy adott időpillanatban (esetünkben 2015 tavasza) hogyan néztek ki az elmúlt évekre számított értékek. Ezt mutatja be a 4. táblázat.¹⁶

4. táblázat: A magyar költségvetés strukturális egyenlege (a GDP százalékában)

	2006–2009, átlag	2010	2011	2012	2013	2014
Magyarország konvergencia-programja, 2015. április	n. a.	-2,9	-3,2	-0,2	-0,3	-1,5
Az Európai Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése	-5,9	-3,3	-4,2	-1,2	-1,2	-2,5

Forrás: Az Európai Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése [2015], Konvergenciaprogram [2015], NGM számítás

A bemutatott adatsor a következő rövid értékelés megfogalmazását alapozza meg.

A 2011–2014 években mintegy 1 százalékponttal kedvezőbb a magyar módszertan szerinti érték az Európai Bizottság módszertana szerinti hivatalos értéknél, de fontos rámutatnunk, hogy a trend azonos. Öröndetes, hogy már 2010–2011-re csökkent, 2012–2013-ra pedig drasztikusan javult a strukturális hiány. Ennek megértésében segítséget nyújtanak az 5. táblázat számadatai és a mögöttük meghúzódó költségvetési és gazdasági folyamatok, illetve mindenekelőtt az alapfogalmak tisztázása.

¹⁶ Az itt jelzett magyar módszertan szerinti, a konvergenciaprogram számaival összhangot mutató 2010–2013. évi adatok eddig nem kerültek publikálásra, ugyanakkor nem is titkosak, egyszerűen csak nincs kötelezettség múltbeli adatok újraszámolt értékének nyilvánosságra hozatalára.

Strukturális egyenleg = headline egyenleg – ciklikus komponens – egyszeri tételek

Ciklikus komponens = ciklikus együttható × output gap

5. táblázat: A magyar költségvetés magyar módszertan szerinti strukturális egyenlege 2010–2014 (a GDP százalékában)

		2010	2011	2012	2013	2014
A	Headline egyenleg	-4,5	-5,5	-2,3	-2,5	-2,6
B	Ciklikus komponens	-2,4	-1,6	-2,6	-2,3	-1,4
C	Egyszeri tételek	0,7	-0,6	0,4	0,1	0,3
A–B–C	Strukturális egyenleg	-2,9	-3,2	-0,2	-0,3	-1,5

Forrás: Konvergenciaprogram [2015], NGM számítás

A strukturális egyenleg meghatározásához a ciklikus igazítás számítása 0,49 nagyságú együtthatóval történik. Az együttható azt jelenti, hogy a kormányzati szektor egyenlege 0,49 százalékponttal változik, amennyiben a GDP (változatlan szerkezetben) 1 százalékkal eltér a potenciális kibocsátástól (az eltérés a tényleges GDP és a potenciális GDP között az ún. *kibocsátási rés*, vagy output gap). A strukturális egyenleg az előbbi együttható, valamint a kibocsátási rés szorzataként kapott ciklikus komponenssel és az egyszeri költségvetési tételekkel tér el a hagyományos költségvetési egyenlegtől.

2010-ben a gazdaság a potenciális szintje alatt teljesített (viszonylag alacsony, 0,8 százalék volt a GDP reálnövekedése), s elsősorban emiatt tudott javulni a strukturális egyenleg, míg 2011-ben az egyszeri tételek – szemben az összes többi vizsgált évvel – javították a strukturális egyenleget. Ebben egyaránt szerepet játszottak nagyobb összegű egyszeri kiadások (mint például MÁV adósságvállalás, MFB veszteségtérítés, végtörlesztéshez kapcsolódó tőketranszfer – ami a befizetett bankadó csökkenéseként jelentkezett), illetve az Európai Bíróság ítélete nyomán az egyszeri áfavisszatulajás. 2012-ben és 2013-ban a gazdaság teljesítménye ismét jelentősen alulmúlta potenciális szintjét, ennek ellenére a headline hiányt lényegesen 3 százalék alá sikerült csökkenteni, ami a strukturális egyenleg jelentős javulását eredményezte. (Arról volt tehát szó, hogy „rossz években” javult a költségvetés egyenlege, ami prociklikus költségvetési politikát jelent és általában kerülendő, mert feleslegesen nehezíti a gyenge növekedésből való kilábalást.)

2014-re azonban szignifikánsan megnőtt a strukturális hiány, aminek oka elsősorban az, hogy a magas (3,6 százalék) gazdasági növekedés ellenére nem javult érdemben a headline egyenleg 2013-hoz képest (vagyis a „jó évet” nem használta ki a költségvetés), ráadásul továbbra is jelentősebbek az egyszeri bevételek (2014-ben a mintegy 130 milliárd forint frekvenciaértékesítési bevétel) az egyszeri kiadásoknál.

E rész végén érdemes egy bekezdést szánni arra, hogy a jogszabályok milyen követelményeket állítanak a hiánnyal, annak megtervezésével szemben. Ennek a tanulmánynak nem célja a hiányra és az államadósságra vonatkozó szerzőegazó

európai uniós követelmények leírása.¹⁷ Az uniós előírásokat közvetlenül, átültetés nélkül is alkalmazni kell. Fontos azonban, hogy a magyar költségvetési szabályrendszer szintén egyértelműen rögzíti, hogy a hiány megtervezése tekintetében a kormánynak hogyan kell eljárnia. Ez egyrészt a *headline deficitre* ad szabályt, másrészt a *strukturális deficitre*. Önmagában jelentős, hogy törvényi szintre emelkedett a költségvetés talán leginkább valós állapotát bemutató strukturális egyenlegre vonatkozó követelmény.¹⁸

7. MERRE TOVÁBB, HIÁNY?

Amíg a gazdasági növekedés a maihoz hasonló vagy annál némileg alacsonyabb, 2–3 százalékos körüli, addig a költségvetési mozgástér a magasabb adóbevételek miatt szinte „önmagától” jelentősen bővül, hiszen a kiadások jelentős része nem emelkedik ilyen ütemben. Ebben a helyzetben a kormány nehéz, de egyáltalán nem kellemtelen feladat előtt áll: döntenie kell, hogy a következő lehetőségek közül melyiket válassza, illetve milyen kombinációban tegye meg azt:

- a) kiadások növelése (pl. új közsféra-életpályák indítása),
- b) adócsökkentés (pl. szja, áfa, különadók),
- c) hiány csökkentése.

A kormány költségvetési politikájával egyik irány sem ellentétes, így várhatóan a három lehetőség valamilyen kombinációja fog megvalósulni a következő években.

A tanulmány szándékosan nem azzal az igénnyel készült, hogy hipotéziseket fogalmazzon meg a magyar költségvetéssel, a költségvetési egyenleggel összefüggésben, s igazolja azoknak az érvényességét, vagy éppen érvénytelenségét. Ezzel együtt célszerű levonni néhány következtetést a számba vett tényekből és azok dinamikus alakulásából tekintetben, hogy milyen ajánlások látszódnak kirajzolódni a hosszú távon sikeres fiskális politika fenntartásához. Ezek véleményem szerint a következő három irányban fogalmazhatóak meg.

1. Meg kell őrizni a *headline egyenleg javításának és az államadósság csökkenésének* kedvező tendenciáját. Nem csupán, sőt, nem elsősorban azért, mert az európai uniós szabályrendszernek meg kell és meg érdemes felelnünk, még csak nem is azért, mert a magyar jogszabályok is e tendenciát követelik meg a költségvetési folyamatokra nézve, hanem azért, mert ez Magyarország vitathatatlan saját hosszú távú érdeke. E tendencia megőrzésének szándékát a kormány a konver-

¹⁷ Az alapvető előírásokat az 1466/97 tanácsi rendelet [1997] fogalmazza meg, az értelmezésben segítséget nyújt a Code of Conduct [2012].

¹⁸ A stabilitási törvény [2011] 2015. VI. 19-től hatályos 3/A. §-a rögzíti, hogy a központi költségvetés tervezése során a kormányzati szektor egyenlegét az Alaptörvénnyel és az Európai Unió jogával összhangban kell meghatározni, valamint hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell rögzíteni, hogy összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével (ez utal arra, hogy a strukturális egyenlegnek a középtávú célhoz kell konvergálni, ami Magyarország esetében 1,7 százalékos), és annak hiánya ne haladja meg a bruttó hazai termék 3 százalékat. (A követelményt korábban az államháztartási törvény [2011] tartalmazta.)

genciaprogramban és a költségvetési törvényjavaslat indokolásában is egyértelműen lefektette.¹⁹

2. Fokozatosan *csökkenteni kell az újraelosztás és a jövedelemcentralizáció mértékét*. Mivel alacsony szintű és csökkenő hiány mellett (amellyel rendelkezünk) az adott évi kiadások döntő részét adott évi bevételekből fedezni kell, így a sorrendiséget és logikai kapcsolatot tekintve a kiadások csökkentésével szükséges kezdeni, egyre kevesebb bevétel mellett. Ezt a megállapítást azzal együtt is érvényesnek gondolom, hogy tudjuk, a magyar társadalom hagyományosan kiterjedtebb állami szerepvállaláshoz szokott. A költségvetési irodalomban általában egyetértés mutatkozik abban, hogy a csökkenő adóterhekkel jelentős lépést tesz egy ország gazdasága versenyképességének javítása irányában, ami kulcsfontosságú a kedvező költségvetési folyamatok fenntartásához is.
3. Figyelmet kell fordítani arra, hogy az alacsony szintre javított *strukturális hiány ne kezdjen újra növekedni*, ahogyan ez 2014-ben történt. Ezt két módon lehet elérni. Egyrészt nagy növekedés mellett előtérbe kell helyezni a hosszú távú gondolkodást, azaz „tartalékolni kell”, a feltétlenül szükségesnek látszónál is jobb költségvetési egyenleget kell tervezni, s ennek megfelelően is kell végrehajtani év közben azt (azaz a gazdaságpolitikának anticiklikusnak kell lennie), másrészt célszerű kerülni, hogy egyszeri bevételek javítsák a headline egyenleget a megfelelő szintre²⁰.

IRODALOM

- Államháztartási törvény [2011]: az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- Banai Péter Benő–Csonka Gizella [2009]: Az uniós költségvetési kapcsolatok elszámolásának szabályai: variációk egy témára. *Külgazdaság*, LIII. évf., május-június (5–41. o.)
- CEMI [2006]: *Makroegyensúly és gazdasági növekedés*. Central European Management Intelligence (http://www.cemi.hu/data/uploadfile/hu_246/phpM2c9oh.Makro%20egyens%C3%BAlly%20%C3%A9s%20gazdas%C3%A1gi%20n%C3%B6ved%C3%A9s.pdf)
- Chikán Attila [2013]: Elvesszük a pénzt vagy versenyt csinálunk – Chikán Attila három év gazdaságpolitikájáról. *Mandiner.hu*, 2013. július 2. (http://mandiner.hu/cikk/20130702_chikan_attila_harom_ev_gazdasagpolitikajarol)

¹⁹ Lásd konvergenciaprogram [2015] és T/4730. számú törvényjavaslat [2015].

²⁰ Ezen ajánlást akkor is nagyon lényegesnek tartom, ha egyébként az egyszeri bevételek a költségvetésben egyszeri kiadásokra nyújtják a fedezetet. Egyrésztől azonban az egyszerinek induló kiadásokat a tapasztalat szerint az időben előrehaladva sokkal nehezebb kiiktatni a költségvetésből (nem is a konkrét költéseket, hanem a hasonló jellegű költések szintjét, tipikusan ilyenek a nagyberuházások), másrésztől gyakori jelenség, hogy az egyszeri kiadások mégha valóban egyszeriek is, a jövőben állandósuló kiadást szülnek. Tipikus példa erre az egyszeri uniós forrásból létrehozott beruházások, amelyek olyan intézményeket, ingatlanokat stb. eredményeztek, amelyeknek a fenntartása viszont be kellett, hogy épüljön a kiadások közé.

- Code of Conduct [2012]: *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, 3 September 2012 (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf)
- Council Decision [2013]: *Council Decision of 21 June 2013 abrogating Decision 2004/918/EC on the existence of an excessive deficit in Hungary*
- ESA2010 jogszabály [2013]: 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>)
- ESA2010 Kormányzati hiány és adósság kézikönyv [2014]: *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2014 edition*, Seventh edition (<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5937189/KS-GQ-14-010-EN.PDF/c1466fde-141c-418d-b7f1-eb8d5765aa1d>)
- Európai Bizottság 2015. tavaszi előrejelzése [2015]: *European Economic Forecast, Spring 2015*, European Commission (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf)
- Kármán András [2008]: A magyar költségvetés kiadási szerkezete nemzetközi összehasonlításban. *Hitelintézeti Szemle*, Hetedik évfolyam, 6. szám, 665–677. o. (http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/10/HSZ6_karman_665_677.pdf)
- Konvergenciaprogram [2015]: *Magyarország konvergencia programja 2015–2018*, Magyarország Kormánya, 2015. április
- Költségvetési törvény [2015]: Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény
- Neményi Judit [2009]: A monetáris politika szerepe Magyarországon a pénzügyi válság kezelésében. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., május (393–421. o.) (<http://epa.uz.ua/00000/00017/00159/pdf/01nemenyi.pdf>)
- Stabilitási törvény [2011]: Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
- T/4730. számú törvényjavaslat [2015] Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről, Fejezeti indokolások, Az államháztartás mérlege (2015–2019) (<http://www.parlament.hu/irom40/04730/04730.htm>)
- T/5954. számú törvényjavaslat [2015] a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásáról, Általános indoklás VI. A kormányzati szektor adóssága és hiánya az európai uniós módszertana szerint (<http://www.parlament.hu/irom40/05954/adatok/altind.pdf>)
- Wildavsky, A.–Caiden, N. [1997]: *The New Politics of the Budgetary Process*. 3rd ed. Addison Wesley Longman, Inc.
- 1466/97 tanácsi rendelet [1997]: A Tanács 1466/97/EK Rendelete (1997. július 7.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R1466-20111213&from=EN>)