



KÖLTSÉGVETÉSI
TANÁCS



MAGYAR
KÖZTÁRSASÁG

Elemzés a makrogazdasági kilátásokról és a költségvetési kockázatokról

2009. augusztus 18.



Az elemzés szerzői: Baksa Dániel, Benk Szilárd, Berki Tamás, Fehér Csaba, Gerner Viktória, Gyöngyösi Zsolt, Jakab M. Zoltán, Jankovics László, Kiss Sándor Csanád, Marczell Kinga, Munkácsi Zsuzsa, Romhányi Balázs, Söllei János, Veress Gábor Balázs.

Az elemzés a 2009. augusztus 14-én rendelkezésre álló információkat veszi figyelembe.

Az elemzés a Költségvetési Tanács véleményét tükrözi.

Tartalomjegyzék

Összefoglaló	4
1. Az eddigi makrogazdasági folyamatok	5
2. Makrogazdasági kilátások	6
3. A fiskális intézkedések hatása	10
4. Költségvetési kockázatok	13

Összefoglaló

A Költségvetési Tanács jelen elemzésével – amely a makrogazdasági kilátások mellett a költségvetési folyamatokban rejlő egyes kockázatokról is áttekintést ad – az Országgyűlés munkáját és az állampolgárok tájékozódását kívánja segíteni. A Tanácsnak szándékában áll a kormány 2010. évi költségvetési törvényjavaslatáról is véleményt mondani, amihez az alábbi elemzés majd támpontul szolgálhat. Az elemzés négy részből áll: az első az eddigi makrogazdasági folyamatokat, a második a három éves időhorizonton a kilátásokat mutatja be, a harmadik a kormány javaslatára idén nyáron elfogadott parlamenti intézkedéscsomag értékelése, a negyedik rész pedig a rövid és középtávú költségvetési kockázatok elemzésével és számszerűsítésével foglalkozik.

A 2006-ig folytatott fiskális politika, majd pedig a magánszektor adósságának gyors növekedése nyomán kialakult nagyfokú sebezhetőség miatt a hazai gazdaságot különösen súlyosan érintette a nemzetközi méretű gazdasági-pénzügyi válság. A Tanács előrejelzése szerint az idén mintegy 6,5 százalékkal csökken a bruttó hazai termék, de a visszaesés jövőre 0,5 százalékra mérséklődhet, és 2011-től már 3 százalék körüli ütemben bővíthet a termelés, amihez a gazdaság és a költségvetés helyzetének stabilizálására meghozott ideai intézkedések is hozzájárulnak.

Az elemzésben részletesen ismertetett becslés szerint a meghozott intézkedések (ÁFA-emelés, TB-járadék csökkentés, SZJA-mérték csökkentés, a járadék-jogosultságok szigorítása és a járadékok mértékének csökkentése) nettó hatásaként legalább 1-1,5 százalékkal emelkedhet a GDP szintje hosszú távon. Amennyiben a gazdaság szereplői ezeket a lépéseket hitelesnek tekintik, akkor viszonylag gyorsan alkalmazkodnak hozzájuk, és már rövidebb távon is érvényesülhetnek a kedvező hatások.

Az előrejelzés azzal számol, hogy a külső finanszírozás mennyiségi korlátai és megemelkedett költségei folytán a belföldi felhasználás növekedése tartósan elmarad a termelésétől. Ez azt jelenti, hogy a kivitelnek a behozatalét meghaladó növekedésére és a nettó export (az áru- és szolgáltatás-kereskedelmi egyenleg) pozitív növekedési hozzájárulására számítunk. Ezt a külső kereslet fokozatos élénkülése, valamint az említett intézkedéseknek az exportőrök számára kedvező hatásai egyaránt alátámasztják.

A 2010. évi költségvetési folyamatokat illetően felhívjuk a figyelmet néhány olyan kockázatra, amelyek gyakran nem, vagy nem kellően átlátható módon jelennek meg a költségvetési törvényjavaslatokban. Az elemzésünk csak olyan tényezőkre terjed ki, amelyek a számszaki tervezéstől független, autonóm okból fakadnak (pl. a makrogazdasági folyamatokból), és amelyekre megítélésünk szerint célszerű megnyugtatóan kitérni a költségvetési törvényben, úgy, hogy a kockázatok prudens módon vannak beárazva. Kedvezőtlen esetben (amennyiben mindegyik említett kockázat materializálódik) e tételek (az MNB először 2011-ben jelentkező veszteség-térítése nélkül) 2010-ben hozzávetőlegesen 1 százalékponttal ronthatják a GDP-arányos költségvetési egyenleget.

A központi költségvetés *kiadási oldalán* négy fő tétel igényel óvatos tervezést:

- a recesszió nyomán megemelkedett munkanélküliség miatt magasabb passzív munkaerő-piaci ellátások;
- egyes állami vállalatok tartalmi intézkedések hiányában fennmaradó működési vesztesége;

- a bővülő állami kezességvállalási tevékenység és a recesszió miatt kétszeresen is megnövekvő kezesség- és viszontgarancia-beváltás, valamint
- a pénzügyi környezet által befolyásolt jegybanki eredmény.

A *bevételi oldal* kockázatai közül kiemelkedik a társasági adóbevétel, mivel rendkívül nehezen jelezhető előre a recesszió folyamán felhalmozódó veszteségek elhatárolásából eredő későbbi adóbevétel-elmaradás.

Az államháztartás egészének egyenlege szempontjából jelentős bizonytalanságot hordoz az *önkormányzati szektor*, mivel az elmúlt években – főleg adósság ellenében és bankbetét formájában – felhalmozott likvid eszközállomány egy-két évig lehetőséget biztosít arra, hogy a várhatóan elmaradó iparüzési adóbevételek és központi kormányzati támogatás-csökkentések ellenére szinten maradjanak vagy akár emelkedjenek az önkormányzati kiadások. Ez azt jelenti, hogy a központi támogatáscsökkentés hiánycsökkentő hatását államháztartási szinten ellentételezheti a megnövekedő önkormányzati hiány.

A költségvetés átláthatósága szempontjából különös figyelmet érdemlő probléma az *állami nyugdíjrendszerbe* 52 év felettiek számára visszalépési lehetőséget biztosító új törvényi rendelkezés. Amikor 2009-ben és 2010-ben az arra jogosultak egy része a visszalépés mellett fog dönteni, a magánnyugdíj pénztárakban felhalmozódott portfóliójuk és a továbbiakban teljes egészében az állami pillérbe fizetendő járulékok növeli az állami bevételeket. Ugyanakkor az éves pénzforgalmi elszámolás módszertana nem teszi ezzel párhuzamosan láthatóvá azt a várható nyugdíjkiadási többletet, amelyért cserébe a szóban forgó kör tagjainak érdekében áll a visszalépés mellett dönteni. A visszalépés átmeneti engedélyezése tehát rövid távon javítja a költségvetési egyenleget, a hosszabb távú hatás azonban kedvezőtlen – bár a mérték nyilván csak a visszalépés mellett döntők számának ismeretében becsülhető meg.

A 2010. évi költségvetést még nem érinti ugyan, de a Költségvetési Tanács már most fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a személyi jövedelemadó sávhatárának 5 millió forintról 15 millió forintra történő megemelése – minden egyéb hatást figyelmen kívül hagyva – a GDP mintegy 0,6 százalékaival növeli a költségvetési hiányt.

1. Az eddigi makrogazdasági folyamatok

A magyar gazdaság növekedése már hosszabb ideje mutat lassulást; az élénk fogyasztási kereslet-növekedés alacsony privát beruházási rátával párosult. A 2006-os stabilizációs intézkedések a lakosság rendelkezésre álló jövedelmét csökkentették, amire a háztartások megtakarításaik csökkentésével reagáltak. Ez arra is utalhat, hogy az intézkedéseket átmenetinek tekintették. Emellett, a munkát terhelő relatíve magas adók, a kedvezőtlen beruházási környezet, valamint a termelékenység növekedésének lassulása is hozzájárult ahhoz, hogy a privát beruházások is csak mérsékelt ütemben bővültek. A lakosság hitelfelvételét a bankrendszer gyorsan növekvő hitelkínálata finanszírozta. Több (hitelkínálati és hitelkeresleti) tényező együttese miatt a szereplők döntően külföldi devizában adósdottak el. Az ország devizában fennálló árfolyam-kitettsége a folyó fizetési mérleg hiányának magas szintje mellett folyamatosan emelkedett. 2006-ig a külső egyensúlyhiányt döntően a költségvetés finanszírozási igényével magyarázhatjuk, 2006 után viszont már nagyrészt a magánszektor járult ahhoz hozzá.

A jelentős egyensúlytalanságok árán elért 4 százalék körüli átlagos növekedési ütem tehát nagy valószínűséggel meghaladta az akkori szerkezeti viszonyok mellett hosszú távon fenntartható ütemet. A 2006 és 2008 között megfigyelt gazdasági lassulásban tehát az is szerepet játszhatott, hogy a gazdaság növedése pótlólagos költségvetési élénkítés nélkül az alacsony trend-növekedési ütemhez közelített.

Ezt támasztja alá, hogy a vállalati tényező-termelékenység emelkedése már korábban is lassult, a beruházási ráta viszonylag alacsony volt, továbbá a 2006. évi adóintézkedések a hosszú távú növekedést is fékeztek.¹ Mindezek fényében kiindulópontként azt fogadtuk el, hogy a gazdaság trendnövekedése 2007-2008-ban 2 százalék körüli szintre lassult.

A fenti – lassuló trend-termelékenységgel, magas fogyasztással és a magánszektor gyors eladósodásával jellemezhető – helyzetben a monetáris politika is számos problémával szembesült. Kihívást jelentett a 2006-os stabilizáció következményei (az ÁFA- és a hatósági árak emelése) infláció-gerjesztő másodlagos hatásainak (az inflációs várakozásokba történő begyűrűzésének) kezelése. 2007-2008-ban pedig a világpiacon nyersanyag, élelmiszer- és olajáremelkedés is inflációs veszélyeket hordozott.

Ilyen állapotban érte a magyar gazdaságot 2008 októberében a világgazdasági recesszió, aminek következtében veszélybe került az ország finanszírozása. 2008 után a fiskális politikának továbbra sem volt lehetősége arra, hogy anticiklikus (konjunktúra ciklusokat tompító) gyakorlatot folytasson, mivel a beszűkült pénzügyi piacokon a befektetők csak egy fenntarthatóbb, alacsonyabb hiányszintet tolerálnak. A gazdaság ideiglenes visszaeséséhez az exportpiacok kétszámjegyű mértékű visszaesése is számottevő mértékben hozzájárul. A pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzésére irányuló törekvés a monetáris politikát is prociklikussá tette, mivel csak korlátozottan volt képes a jelentős visszaesést lazább monetáris kondíciókkal mérsékelni. A gazdaságpolitika egyik fő ága sem tudta tehát érdemben fékezni a negatív konjunkturális (ciklikus) hatásokat.

A fenti finanszírozási nehézségekkel jellemzett helyzetnek véleményünk szerint a rövid távú hatásokon túl vannak tartós, középtávon jelentkező következményei is. Ezek közül az egyik legfontosabb, hogy a tőke elvárt hozama tartósan, középtávon is megemelkedett. A 2007-ig jellemző globális likviditás-bőség megszűnésével a beruházások már csak magasabb elvárt megtérülési ráta esetén finanszírozhatók. A másik ilyen tényező az lehet, hogy a külföld csak alacsonyabb folyó fizetésimérleg-hiányt tekint fenntarthatónak.

A megfigyelt világgazdasági és hazai hatások alapvetően deflációs hatásúak. Az árfolyam leértékelődése és egyes egyedi tényezők miatt azonban a 2008-ban kibontakozó deflációs folyamatot megakasztották, amely a rövidbázisú maginflációs folyamatokban is látszik.

2. Makrogazdasági kilátások

A Költségvetési Tanács makrogazdasági előrejelzése szakértői véleményre alapozott, modell-konzisztens módszerrel támaszkodik (lásd a keretes írást)².

Alap-előrejelzésünkben változatlan költségvetési politikát feltételezünk. Az állami beruházásoknál 2010-től átlagosan 4 százalék körüli növekedéssel számolunk. A kormányzati fogyasztás és a természetbeni transzferek esetében a bérkiadásnál 2010-2011-re nominálisan fixen tartott bérekkel kalkuláltunk, a többi költség tényező esetében pedig „semleges” pályákat alkalmaztunk.

¹ Ld. erről az MNB Elemzés a Konvergenciafolyamatokról (2006) kiadványát. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a potenciális növekedés becslése bizonytalan, és kis minta esetében a 2006-os intézkedések átmeneti növekedés-visszafogó hatása lefelé torzíthatja a trendre vonatkozó becslésünket is.

² A modell részletes leírása megtalálható az anyaghoz csatolt függelékben.

Modell-konzisztens előrejelzési módszer

Az alapfolyamatokat, a különböző gazdasági szereplők viselkedése közötti konzisztenciát ún. sztochasztikus, dinamikus, általános egyensúlyi (DSGE) modell biztosítja. Ez a módszer képes egyrészt általános egyensúlyi megközelítésben számszerűsíteni a hosszú és középtávú hatásokat, másrészt képes kezelni a gazdaság szereplőinek várakozásait. Az előbbi a technikai kivetítések elkészítéséhez és a költségvetési politika elemzéséhez szükséges, az utóbbi viszont azért fontos, mert attól függően, hogy a különböző intézkedéseket tartósnak vagy átmenetinek ítélik meg a gazdasági szereplők, gyökeresen más viselkedést válthat ki belőlük. Az eltérő viselkedési minták pedig akár már rövid távon is jelentős különbséget okozhatnak a makrogazdaság alakulásában.

A modell-alapú előrejelzés több fázisban áll elő. Először is becslésekkel, feltevésekkel meghatározzuk a modell által leírt változók (egymással konzisztens) hosszú távú trendmozgását. Ezt az alapfolyamatot nevezzük hosszú távú trendnek. Ezután minden egyes évre meghatározzuk a kibocsátásnak azt a szintjét, amely akkor lenne elérhető, ha a gazdaságot már nem érnék meglepetésszerű és átmeneti hatások (potenciális kibocsátás).³ A gazdaság működését mindezen kívül befolyásolják átmeneti, döntően a konjunktúra-ciklussal összefüggő folyamatok is. Ilyen lehet például a külső kereslet átmeneti visszaesése vagy egyes átmeneti kormányzati intézkedések hatásai. A „potenciális kibocsátást” az átmeneti tényezőkkel korrigálva kapjuk meg a modellnek a tényleges éves kibocsátásra vonatkozó előrejelzését.

1. ábra: Növekedési ütemek: tényleges és potenciális kibocsátás, hosszú távú trend

(százalékos éves változás)



Ennek megfelelően a potenciális-kibocsátás növekedése 2009-ben negatív, és 2010-11-ben csak fokozatosan emelkedik az 1-2 % körüli szintre.⁴ Hosszabb távon azonban a magyar gazdaság egyensúlytalansága és a világgazdasági válság miatti feszültségek már valamelyest oldódnak, és a növekedési ütem (mind a potenciális, mind a tényleges) megközelítheti az általunk feltételezett 3 %-os hosszú távú ütemet.

³ Az általunk használt „potenciális kibocsátás” fogalma a DSGE modellekben használatos ún. természetes kibocsátás és az összes előrelátható hatás összege. A természetes kibocsátás alatt azt a kibocsátási szintet értjük, amely mellett a gazdaságban nem lenne pótlólagos inflációs nyomás vagy kapacitásokon felüli tényezőfelhasználás. A potenciális kibocsátást gyakran termelési függvényből (teljes kapacitás melletti kibocsátás), vagy trendszámításokból nyerik, amely nem feltétlenül esik egybe az általunk használt fogalommal.

⁴ Az, hogy 2011-ben a „potenciális-kibocsátás” növekedése 2010-hez képest valamelyest lelassul, azzal magyarázható, hogy a pénzügyi nehézségek miatti kibocsátás-csökkenés „ornehéz” 2009-ben, és 2010-ben a hatás eltűnése átmenetileg megemeli a „potenciális kibocsátás” növekedési ütemet.

A világgazdasági és pénzügyi válság ciklikusan is erőteljesen visszafogta a külső keresletet, de ez a folyamat valószínűleg alsó fordulópontja közelében van. A nemzetközi konszenzus azt mutatja, hogy a jelenlegi válságot csak lassú, fokozatos kilábalás követi majd. Ezért, figyelembe véve exportpartnereink várható GDP-növekedését, a következő évekre csak lassan élénkülő külső keresletre számítunk (ld. 2. ábra).

2. ábra: Külső exportkeresletünk alakulása, 1996-2012

(százalékos növekedés)



A külső és belső kereslet visszaesése mellett a prociklikus fiskális politika határozza meg a magyar kibocsátás rövid távú pályáját. 2010-től kezdve előrejelzési szabályainknak megfelelően a fiskális politikát semlegesnek tekintettük – a 2010-11-re feltételezett nominális bérfelfagyasztást kivéve. Az ideai fiskális intézkedések egy részét átmenetként szerepeltettük prognózisunkban, melyek rövid távon visszafogják a GDP bővülését. Ennek megfelelően, hosszabb távon már nem számítunk arra, hogy a jelenlegi kormányzati fogyasztás- és beruházás-visszafogás, illetve a közsféra bérfelfagyasztása érdemben fékezze a kibocsátást.

A kereslet visszaesésére a vállalatok munkakeresletük visszafogásával reagálnak (amely a munkapiaci béralku során a bérekre is mérséklőleg hat), valamint felülvizsgálhatják termékeik árképzését. Idén erőteljes munkakeresleti alkalmazkodásra (elbocsátásokra) számítunk. 2009-ben az alkalmazkodás a bruttó reálbérek csökkenésében is megmutatkozik. 2010-től azonban a termelékenységi szint fokozatos helyreállításával párhuzamosan inkább stagnáló reálbérré számítunk.⁵

Ami az árképzést illeti, a jelentős kereslet-visszaesés ellenére feltételezhető, hogy a fajlagos költségek emelkedésének következményeként a vállalatok áremelésekkel is ellensúlyozni próbálják veszteségeiket. Ezt indokolhatja, hogy a 2009-es indirekt-adó emelések az inflációs várakozásokat is emelhetik, illetve, hogy a visszafogott kereslet mellett a termékek árrugalmassága csökkenhet.

Ezen ár- és bérképzések mellett az infláció dinamikája rövid távon az adóintézkedések (ÁFA, jövedéki adó) hatását, valamint az importárak – ezen belül elsősorban az üzemanyag- és energiaárak hatását is tükrözi. Előrejelzésünkben a monetáris politikára a piaci konszenzus-

⁵ A bérinfláció 2009-ről 2010-re történő felgyorsulása mögött többek között az a feltételezésünk áll, hogy idén a vállalatok erőteljesebben fognak a nem-rendszeres bérelemeken keresztül alkalmazkodni, mint a következő évben.

nak megfelelő fokozatos kamatcsökkentés feltevését használtuk. Az árfolyam ezzel a kamatpályával konzisztens módon alakul, kis mértékben gyengül. A monetáris kondíciók lazítása az infláció lassabb ütemű csökkenését vetíti előre.

Ami az idei kilátásokat illeti, enyhe fordulatot látunk a konjunkturális folyamatokban, ez azonban nem a fogyasztásban vagy a beruházásban, hanem inkább a nettó exportban lesz tapasztalható. Az adósságráta – külföldiek által is elvárt – hosszabb távú csökkenése a nettó export folyamatos többletét követeli meg az előrejelzési horizont végén is. A GDP rövidbázisú (negyedév/negyedév alapú) fordulópontját 2010 II. negyedévére tesszük.

A háztartások fogyasztása esetében a finanszírozási feszültségek, a tőkeköltség-sokkok és a bankhitelek „adagolása” miatt csak lassú konszolidálódásra számítunk. Előrejelzési horizontunkon a fogyasztás növekedési üteme végig elmarad a jövedelmekétől. A háztartások a korábbi, magasnak minősített átlagos eladósodottsági szintről fokozatosan egy fenntarthatóbb eladósodottsági pályára állnak.

A vállalatok a jelenlegi finanszírozási nehézségek miatt kívárnák a kedvezőbb feltételeket, ezért rövid távon jelentős mértékű beruházás visszaesésre számítunk, hosszabb távon azonban, amikor már egyre jobban előrelátható a beruházási költségek csökkenése (illetve a fiskális konszolidációs lépések bizalmat erősítő hatása, amivel mi csak fokozatosan és óvatosan számolunk), a beruházások gyorsabban térhetnek majd magukhoz. Ez összhangban van azzal, ahogyan a konjunktúra-ciklusok során a beruházások viselkednek. A beruházások reagálnak ugyanis a legérzékenyebben a rövid távú konjunktúra változásaira.

Az inflációt jelentős sokk éri a 2009. júliusi ÁFA-emelés miatt. A belső kereslet csökkenése tompítja ugyan az infláció emelkedését, de ezzel ellentétes hatást fejt ki a potenciális kibocsátás jelentős mértékű esése. Ez magyarázza, hogy a kereslet csökkenése ellenére, az infláció az ÁFA-sokk után csak fokozatosan csökken. Előrejelzésünkben azzal számolunk, hogy a monetáris lazítás, és az ÁFA-emelés csak fokozatosan tűnik el az inflációs várakozásokból, emiatt az infláció – a recessziós hatások ellenére – a jegybanki célt 2009-10-ben meghaladja, és csak 2011-12-ben közelíti azt meg.⁶

⁶ A 2009. júliusi inflációs adat az ÁFA-begyűrés alakulásával kapcsolatban számos bizonytalanságot hordoz magában. További adatok szükségesek annak megállapításához, hogy vajon az áfa-emelés mekkora árszintemelítő hatással jár.

1. táblázat: Makrogazdasági mutatók, 2008-12
(százalékos éves változás)

	2008	2009	2010	2011	2012
	Tény / Becslés	Előrejelzés			
GDP	0,6	-6,5	-0,5	3,3	3,4
Háztartások fogyasztási kiadása	-0,5	-7,5	-2,1	1,5	2,1
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	-2,6	-8,7	-1,2	4,5	5,1
Export	4,8	-14,7	4,8	9,9	10,7
Import	4,7	-16,2	3,7	9,4	10,6
Külső kereslet (GDP alapon)	2,1	-4,0	0,2	2,1	2,1
Fogyasztóiár-index	6,1	5,0	4,8	3,2	3,0
Nemzetgazdasági foglalkoztatottság	-1,2	-3,1	0,3	0,6	0,5
Versenyszféra bruttó átlagbér	8,5	3,5	4,8	4,1	4,1

3. A fiskális intézkedések hatása

A gazdaságban az elmúlt évek során felerősödött egyensúlytalanság kezelésére, valamint a válság hatásainak enyhítésére a kormányzat számos intézkedést hozott. Az adószervezetet átrendező intézkedések (az ÁFA 5 százalékpontos emelése, az SZJA és a munkaadói TB-járulékok több-lépcsőben megvalósuló csökkentése), a pénzügyi transzferek csökkentése, és a kormányzati bérek befagyasztásának hatását azzal a feltételezéssel szimuláltuk, hogy a szereplők az intézkedéseket tartósan gondolják. Ez azt jelenti, hogy az előretékintő szereplők már rövid távon is jelentős mértékben változtatnak viselkedésükön. Például, amennyiben a háztartások a jövőben alacsonyabb adóterhelésre számítanak, már most előrehozzák fogyasztásukat (növelik vagy kevésbé csökkentik azt).⁷

Az egyes adóintézkedéseknek különböző egyedi hatásai lehetnek a gazdaság egészének a viselkedésére, melyet – az intézkedések összehatásával együtt – a 3. ábra szemléltet. A fogyasztási jellegű adók (ÁFA) emelése megrágítja, tehát közvetlen módon csökkenti a fogyasztást.⁸ A beruházások pedig azért csökkennek, mert a vállalatok profitja is csökken (az ÁFA emelése miatti hosszú távú jövedelem-esés következtében). Tehát az ÁFA-változás önmagában kedvezőtlenül befolyásolja a kibocsátást.

A munkát terhelő adók (SZJA és munkaadói TB-járulék) csökkentése ellensúlyozza az ÁFA-emelésnek a kibocsátásra gyakorolt hatásait: a vállalatok profitja elsősorban a munkaadói TB-járulék csökkenése miatt emelkedik, az SZJA-csökkentések pedig általánosságban emelik a fogyasztási keresletet, ami a tovagyrúzó hatásokon keresztül pótlólagos beruházás-élénkülést is előrevetít.

⁷ Amennyiben a szereplők csak fokozatosan építik be várakozásaikba az új intézkedéseket, akkor rövidebb távon erőteljesebben dominálnának az ún. keynesi hatások (pl. az ÁFA emelése miatti a fogyasztás visszaesése) és a gazdaság lassabb „kibontakozási” pályát ír le.

⁸ A munkakínálatra gyakorolt hatás ugyanakkor attól függ, hogy az ún. helyettesítési, vagy a jövedelmi hatás dominál-e. Modellszámításaink szerint az ÁFA emelése összehatásában kismértékű létszám csökkenéssel jár.

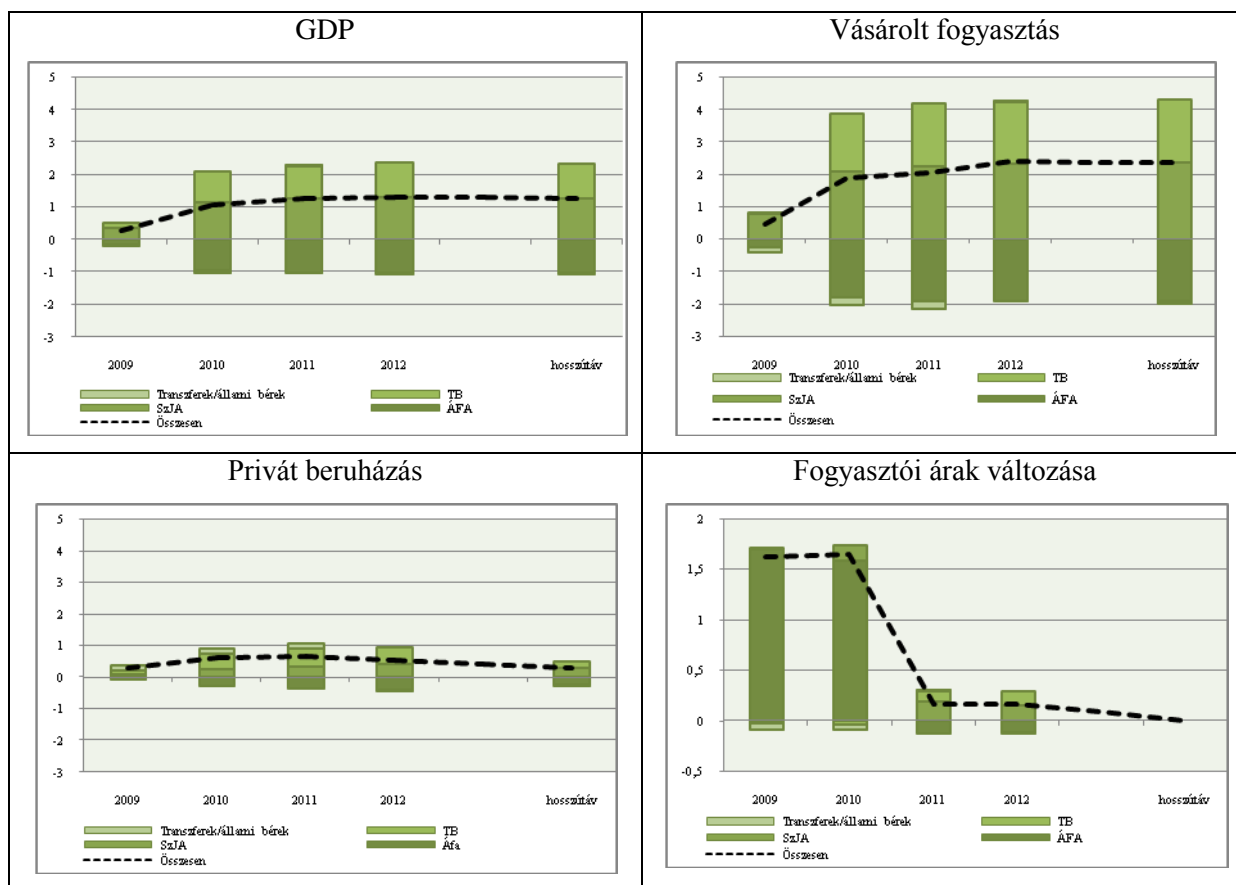
A nettó export az adó-átrendeződés miatt javul, hiszen az exportot terhelő ÁFA nem változik (pontosabban azt külföldön kell megfizetni – általában alacsonyabb kulcsok szerint), miközben a járulék-csökkentés az exportőröknek is kedvez. Az exportőrök tehát relatív árelőnyre tesznek szert a hazai piacra termelőkkel szemben, miközben a munkaköltségeik hasonló módon csökkennek. Ez erőforrás átcsoportosítást indukál az export szektor felé, megnövelve annak termelési lehetőségeit.

Az adóintézkedések – az ÁFA-emelés rövid távú dominanciája miatt – összhatásukban erőteljesen infláció-gerjesztő hatásúak. Bár az ÁFA emelése egyszeri árszintnövelő tényező, az aggregált keresletet csökkentő hatása miatt 2011-ben már infláció-mérséklő tényezővé lép elő. Az SZJA-csökkentések végig infláció-gerjesztőek (igaz csak kis mértékben), miközben a munkaadói TB-járadék csökkentése kezdetben mérsékli az inflációt, hiszen a vállalatok költségeit (határköltségét) csökkenti. Hosszabb távon azonban a munkaadói TB-csökkentés bekerül a munkapiaci alkufolyamatba (a munkavállalók részt kérnek a vállalat megtakarított bérköltségéből), és a megemelkedett lakossági jövedelmek által gerjesztett kereslet az inflációt is kis mértékben emeli.

A pénzbeli juttatások csökkentése (pl. 13. havi nyugdíj megszüntetése, GYED- és GYES-szabályok szigorítása) számításaink szerint hosszú távon kis mértékben mérsékli a kibocsátást és a fogyasztást.

3. ábra: A bejelentett kormányzati intézkedések középtávon is érvényesülő hatása a főbb makrogazdasági változókra

(százalékos eltérés szintben, fogyasztói árnövekedésnél százalékpontos eltérés)



A közsféra béreiről azt tételeztük fel, hogy 2010-11-ben nominálisan rögzítettek, míg 2012-től reálértékben tartják szinten azokat. Az intézkedés a bérfagyasztás idején a visszafogott lakossági jövedelem következtében mérsékli a fogyasztást és a kibocsátást.

Összességében az intézkedések hosszútávon 1-1,5 százalékkal növelik a magyar gazdaság kibocsátását, az általunk felvázolt kimenet azonban részben optimista, részben pesszimista.

- Számításunk optimista abból a szempontból, hogy az intézkedéseket teljes mértékben hitelesnek és tartósnak tételeztük fel. Ha az intézkedések mégis átmenetinek bizonyulnának, akkor a rövid távú, meglepetésszerű hatások dominálnának, és a kibocsátás emelkedése kisebb lenne.
- Számításunk azonban pesszimistának is tekinthető, mivel nem számolunk a fiskális intézkedések tőkeköltség-csökkentő hatásaival. Márpedig a konszolidációk nemzetközi tapasztalatainak áttekintése során⁹ ez szerencsés esetben jelentős „nem-keynesi” (beruházás és kibocsátás emelő) csatornává is előléphet. Ezeket a bizalom-erősítő hatásokat csak korlátozottan és fokozatosan érvényesítettük előrejelzésünkben. Ugyancsak nem számolunk a munkapiaci aktivitás gyors növekedésével az adó- és transzferrendszer munkára ösztönző átalakítása nyomán.

Az a tény, hogy az intézkedés-csomagnak a kibocsátásra gyakorolt nettó hatása kedvező, megegyezik az ún. endogén-növekedési elmélet következtetéseivel, amelyeket OECD-országokra vonatkozó empirikus eredmények is alátámasztanak.¹⁰ Az eredmények szerint a torzító adónemek (tipikusan a munkát terhelő adók és járulékok) csökkentése és ezzel párhuzamosan a kevésbé torzító adónemek (köztük pl. az ÁFA) megemlése kibocsátás-növekedéshez vezethet. Figyelembe kell venni azonban, hogy ezek az eredmények inkább stilizált tényeken (átlag bevételek, transzferek) alapulnak, és figyelmen kívül hagyják az effektív marginális adó és járadék kulcsokat.

⁹ Lásd pl. Horváth, Á., Jakab, M. Z., Kiss, G. és Párkányi, B. (2006), „Myths and Maths: Macroeconomic Effects of Fiscal Adjustments in Hungary”, MNB OP. 2006/52.

¹⁰ R. Kneller, M. Bleany, and N. Gemmel, 1999, “Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries,” *Journal of Public Economics*, Vol. 74 (1999), pp. 171–190.

4. Költségvetési kockázatok

Mielőtt a Kormány benyújtaná a 2010-es költségvetés tervezetét a Parlamentnek, bemutatunk hét költségvetési témakört, és számszerűsítjük az ezekkel kapcsolatos potenciális költségvetési hatásokat. Olyan elemeket szerepeltetünk a kiadványunkban, amelyek alakulása tekintetében a költségvetési törvény elfogadása után már nincs érdemi kontrollja a központi kormányzatnak, vagyis azok megnyugtató rendezése nélkül 2009 novembere után benne marad az államháztartás rendszerében a költségvetési kockázat.¹¹ A kockázatként azonosított lehetséges többletkiadások, illetve bevételekmaradások óvatos tervezése mellett szükséges a kitűzött hiánycél elérését biztosítani.

Összeállításunkban szerepel a rövidtávon többletbevételt maga után vonó magánnyugdíjpénztári visszalépések ügye, amelynek ugyanakkor a hosszú távú fenntarthatóságra gyakorolt hatása az állami nyugdíjkiadások megugrása miatt nagy valószínűséggel negatív.

A kiemelt költségvetési témaköröknél a várható kockázatok számszerűsítésekor a Költségvetési Tanács ebben a kiadványban az elsődleges, közvetlen hatások számbavételét tűzte ki célul. Így például az állami kezességek kockázatainak vizsgálatakor a fókusz a központi költségvetést terhelő kiadások várható növekedésének becslése volt, az elemzés nem foglalkozik azzal, hogy a közvetett (pl. foglalkoztatásban megjelenő) hatások révén a költségvetés egyenlegére összességében mégis pozitív hatással lehetnek a vállalt garanciák.

Összegezve, a következő hét témakört vizsgálunk meg: a közösségi közlekedés finanszírozása; az állami kezességek és garanciavállalások; kockázatok az önkormányzati egyenleg alakulásában; a passzív (munkanélküliségi) ellátások; az MNB veszteségtérítése; a társasági nyereségadó dinamikája a recesszióban; és a visszalépési lehetőség az állami nyugdíjpillérbe.

A felsorolt témakörökön túlmenően a fejezet végén található részben elvégezzük a júniusi adócsomag 2011-re vonatkozó döntésének, az SZJA sávhatára 5 milliőről 15 millió forintra történő felemelésének a fontosabb csatornákra koncentráló költségvetési hatáselemzését. Ebben az esetben kifejezetten tanulságosnak tartjuk az adócsökkentési lépés direkt hatása mellett a költségvetési hatáselemzés során a legfontosabb áttételes hatások számbavételét is.

A közösségi közlekedés finanszírozása: MÁV és BKV

A MÁV Zrt. 1993 óta minden költségvetési évben jelentős állami támogatásban részesült. Az egyedi tőkejuttatások, normatív állami támogatás és fogyasztói árkiegészítések összege az utóbbi években már eléri a GDP 1 százalékát, de ennek jelentős része gyakran nem jelenik meg a költségvetési törvényekben. A 2009 végéig hatályos magyar elszámolási szabályok szerint például nem látszott a költségvetési prezentációban, hogy a „nyílt” támogatásokon túlmenően (pl. 2007-ben egy közel 112 Mrd Ft-os egyszeri tőkejuttatás) a MÁV Zrt. egyrészt felélte a MÁV Cargo Zrt. 102,5 Mrd Ft-os értékesítési bevételét, másrészt 2005 végi közel 150 Mrd Ft-os adósságállományát 2008 végére közel 210 Mrd Ft-ra növelte.

¹¹ Ennek megfelelően az elemzésünk nem foglalkozik például a költségvetési szervek utóbbi időben jelentősen megnövekedett maradványállománya (közel 600 milliárd forintos szint) okozta potenciális kockázatokkal.

Átfogó szervezeti átalakítások hiányában számításaink szerint a MÁV Zrt. működési vesztesége 2009 és 2012 között évi 70-80 mrd Ft (azaz GDP 0,3százaléka) körül alakul¹² – nem számítva a halmozódó veszteség finanszírozására felvett hitelek kamatkiadásait. Ez a veszteség a 2010-es költségvetési évtől kezdődően a magyar elszámolási rendszer szerint attól függetlenül jelenik meg az államháztartási hiányban, hogy a MÁV Zrt. ezt adott évben tőkeemelés vagy költségterítés formájában kapja meg, vagy tovább görgeti a saját tőke csökkentése formájában¹³ – hacsak nem születnek olyan tartalmi döntések, amelyek a működési veszteség tényleges csökkenését eredményezik.

A MÁV Csoporthoz hasonlóan a BKV működési veszteségének egy részét, 2009 és 2012 között átlagosan 18 mrd Ft-ot, sem fedeznek a rendszeres állami támogatások (normatív támogatás, fogyasztói árkiegészítés). Ez évente halmozódó költségvetési kockázatot jelent, hiszen a vállalatnak időről időre rendkívüli állami támogatásra van szüksége, melyre legutóbb 2008-ban 10 mrd Ft-os tőkejuttatás formájában került sor.

Az állami vállalatok eredmény-elszámolási szabályai a MÁV példáján

A különféle elszámolási szabályok szerint számított államháztartási hiány-kategóriák eltérő módon kezelik a MÁV Csoport egyes tagjainak eredményét.

Az államháztartási törvény 2009-ig hatályos szabályai alapján a költségvetési egyenleget a pénzforgalmilag teljesített kifizetések és az esetleges adósság-átvállalások érintik, tehát sem a MÁV Start Zrt., sem a MÁV Zrt. mérleg szerinti eredménye közvetlenül nem befolyásolja a költségvetési hiányt.

Az államháztartási törvény 2010-től hatályos szabályai szerint a többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok számviteli eredményének az állami tulajdonra eső részét a mérlegkészítés évében költségvetési tételként – veszteség esetében kiadásként, nyereség esetén bevételként – el kell számolni. Így a költségvetési egyenleg szempontjából közömbössé válik, hogy az állam a vállalat számára a veszteséget ténylegesen (pénzforgalmi értelemben) megtéríti-e, illetve az esetleges nyereséget osztalék formájában elvonja-e. A MÁV Zrt. 2009-es mérleg szerinti vesztesége (várhatóan mintegy 65 mrd Ft) a 2010-es költségvetésben már mindenképp megjelenik a költségvetési hiányban normatív támogatás, tőkeemelés vagy állami vagyonnal kapcsolatos kiadás címén – ha csak nem kap a társaság még 2009-ben további állami forrást.

Az európai uniós szabályozás, azaz az ESA alapján a MÁV Start Zrt. a kormányzati szektor része, és ezért mérleg szerinti eredménye az eredmény keletkezésének évében beleszámít a költségvetésbe. Az anyavállalat, a MÁV Zrt, nem része a kormányzati szektornak, ezért eredménye nem érinti az ESA-hiánymutatót. A költségvetési átláthatóság szempontjából probléma, hogy a MÁV-csoport vesztesége nem a MÁV Start Zrt., hanem a MÁV Zrt. könyveiben jelenik meg, ezért az ESA-mutató nem helyesen méri az adófizetők szempontjából jelentkező kockázatot.

¹² A 2009-2012. évi várható mérleg szerinti eredmény számításánál egyrészt figyelembe vettük, hogy az elmúlt két év bevételei között szerepeltek egyszeri tételek is, másrészt feltettük, hogy a költségszerkezet érdemben nem változik. A kivetítésnél a makrogazdasági előrejelzésünk eredményeit használtuk.

¹³ Az ESA szabályok szerint azonban a MÁV Zrt. mérleg szerinti vesztesége csak abban az esetben jelenik meg közvetlenül a maastrichti hiányban, ha a tőkeemelés vagy költségterítés pénzforgalmi értelemben is esedékessé válik az adott évben. Számításaink szerint erre legkésőbb 2010-ben ismét sor fog kerülni, de a tényleges veszteségnél csak jóval kisebb mértékben.

Állami kezességek és garanciavállalások

Az állami kezességvállalások 2008. év végi mintegy 2600 mrd Ft-os állománya jelentős kiadási kockázattal jár a költségvetés számára. A gazdasági válság miatt a kezességbeváltási kockázatok megemelkedtek, míg a meghozott kormányzati válságkezelő intézkedések nyomán az állomány növekedése várható. A kockázatok számszerűsítését egy olyan területen végeztük el, amely szorosan kapcsolódik a válság által leginkább érintett szektorhoz, a kis- és középvállalkozásokhoz, valamint amely esetében viszonylag pontosan számszerűsíthetőek a várható kockázatok.

4. ábra: Az állami kezességvállalás-típusok évvégi állománya (mrd Ft), 2005-08

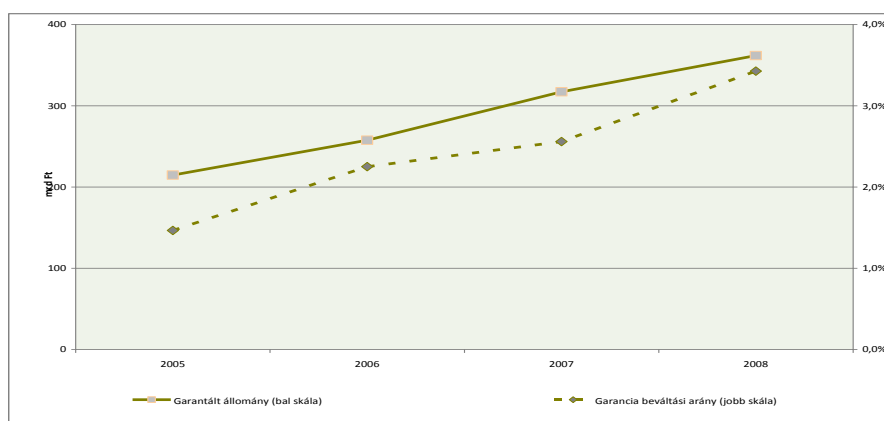


Forrás: PM, 2008-as előzetes zárszámadás, ill. régebbiek

Megj.: Az állományi adatok az időszak végi állapotokra vonatkoznak. Az MFB Zrt. adatai a hitelintézet által bevont forrásokat, míg az egyedi kezességvállalások időszora a %-os keretet terhelő tételeket tartalmazzák.

Az állomány növekedésének várhatóan jelentős hányadát a KKV-k finanszírozását segítő Garantiqa Hitelgarancia Zrt. költségvetési viszontgarancia mellett nyújtható kezességvállalásai fogják adni, ugyanis tavasszal a korábbi 450 mrd Ft-ról 900 mrd Ft-ra gyarapodott a társaság által kihasználható keret a 2009. évi költségvetésben. A Hitelgarancia Zrt. tavasszal, részben a keret emelésével párhuzamosan több olyan intézkedést is bejelentett, amelyek együttesen a portfóliójának erőteljes és gyors növelését teszik lehetővé. A társaság állam által viszontgarantált kezességállománya az elmúlt években egyenletes növekedés mellett 2008 végére mintegy 360 mrd Ft-ra emelkedett. Ezzel párhuzamosan stabil ütemben romlott a minősége, így a beváltási arány 2008 végére elérte a 3,5%-ot.

5. ábra: A Garantiqa Hitelgarancia Zrt. viszontgarantált portfóliója, 2005-08



Forrás: Pénzügyminisztérium, Garantiqa Hitelgarancia Zrt.

Megjegyzés: A közölt adatok az időszak alatti beváltások volumenét vetítik az időszak eleji állományra.

A költségvetés szempontjából a társaság tevékenysége több, egyaránt negatív kockázatot hordoz. A felemelt kezességvállalási keret kiegészülve a társaság vezetése által középtávú célként megjelölt drasztikus növekedéssel már önmagában a portfólió kockázatosságának emelkedésével jár együtt. Emellett a gazdasági környezet megváltozása a garanciabeváltási arányok további várható emelkedését eredményezi, különösen mivel a Hitelgarancia Zrt. szerepvállalása a válság által érzékenyen érintett gazdasági ágazatokban (kereskedelem, szolgáltatások, építőipar) koncentrálódik.

Az állami kezességvállalásokhoz kapcsolódó beváltás volumene az elmúlt négy évben mindvégig 10-20 mrd Ft között ingadozott, így a beváltási arány egyszer sem haladta meg a 0,8%-ot. Ezen belül a Hitelgarancia Zrt. kötelezettségvállalásai egyre növekvő hányadot képviselnek.

6. ábra: Az állami kezességtípusok beváltásai (mrd Ft),



Forrás: Pénzügyminisztérium

A költségvetési kiadások érdemi növekedése azonban főként 2010-től várható, mivel a 2009-es beváltások még döntően a 2008-ban megkötött szerződésekhöz kapcsolódnak, s a tervezett növekedés és keretemelés hatásai így később jelentkeznek majd. A költségvetés kiadásai 2009-ben mintegy 5-20 mrd Ft-tal, 2010-től pedig - éves szinten - 10-30 mrd Ft-tal (ez utóbbi a GDP 0,1százaléka) haladhatják meg a 2008-as 11 mrd Ft-ot. Szükségesnek tartjuk ismételt hangsúlyozni, hogy a kockázatok emelkedése alól az állami garanciaállomány

többi része sem kivétel (pl. egyedi kormánydöntések), de azokon a területeken a kockázatok csak igen nehezen számszerűsíthetőek.

Kockázatok az önkormányzati egyenleg alakulásában

2006 óta az önkormányzatok gyorsuló ütemben adósodnak el, amelyre a pénzforgalmi hiány növekedése nem adott okot. A növekvő hitelfelvétel mögött valószínűsíthetően nem a gazdálkodásban bekövetkezett alapvető változás, hanem a jövőbeni finanszírozási bizonytalanság, valamint a hitelfelvétel korlátozásától való félelem áll.¹⁴

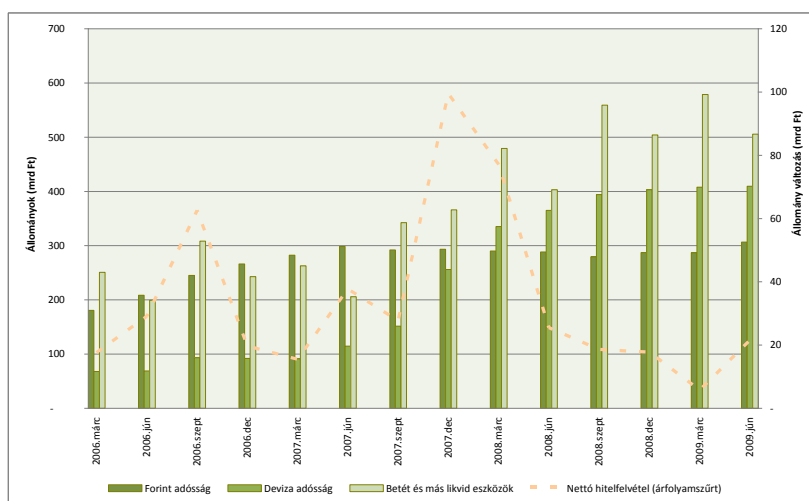
Az eladósodás eltolódott a kötvénykibocsátás irányába, eltérve a korábbi közvetlen banki hitelezési gyakorlattól. Ennek egyik oka, hogy a kötvénykibocsátásra nem kell közbeszerzést kiírni, másrészt a hosszú távú kötelezettségek irányába mozdultak az önkormányzatok. A kötvényeket ugyanakkor jellemzően az ügyletet bonyolító bankok vásárolták meg. A hitelfelvétellel párhuzamosan jelentősen megnőtt a bankok önkormányzati betétállománya is. (2009 márciusában mintegy 594 mrd Ft-ra rúgott ez a betétállomány.)

A gyorsuló hitelfelvétel és ezzel párhuzamosan a betétnövekedés homályossá teszi a következő pár év önkormányzati költségvetésének alakulását. Egyrészt a várhatóan csökkenő iparüzési adóbevételeket¹⁵ rövidtávon kompenzálni tudják a likvid eszközök felhasználásával, ami azonban a tárgyévi hiányokat jelentősen megnövelheti. Másrészt a tervezett, 120 mrd Ft-os (azaz a GDP közel fél százaléka) központi költségvetési forráskivonás valószínűsíthetően nem éri el a hiánycsökkentési célt, hiszen ezt a restriktívot az önkormányzatok késleltetni tudják. Továbbá, ha ezeket az eszközöket nem jövedelemtermelő (vagy költségcsökkentő) beruházások finanszírozására fordítják, már középtávon is igen nagy a veszélye annak, hogy számos önkormányzatnál nincsenek meg a kellő bevételek a megnövekedett fenntartási költségek finanszírozására. (Ezt a trendet az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatása és a működésképtelen önkormányzati támogatásban részesülő önkormányzatok növekvő száma is jól jelzi.)

¹⁴ Egy másik lehetséges ok az EU-támogatásokhoz szükséges saját források, illetve a projekteknél nem elszámolható költségek finanszírozási igénye.

¹⁵ A válság miatt az iparüzési adóból befolyó bevétel eléggé bizonytalanná vált. Ugyan a társasági adóhoz képest nem érzékeny a vállalkozások jövedelmezőségére (így akkor is kell fizetni, ha már veszteséges a vállalkozás), ám ha a vállalkozás már korábban sem volt nyereséges, viszont a válság miatt csődbe megy, akkor ez az adóbevétel kiesés sokkal jelentősebb az iparüzési adóban, mint a társasági adóban.

7. ábra: Önkormányzatok adóssága és eszközei, 2006 március-2009 június



Forrás.: MNB Pénzügyi számlák

A fentiekén túl komoly pénzügyi kockázatot jelent a közeljövőben, hogy az igencsak elterjedt, ún. halasztott tőketörlesztésű kötvények tőketörlesztési periódusa 2010-zel kezdődik. Az önkormányzati hitelállomány másik jelentős kockázata az árfolyamkockázat, mivel a kötvények jelentős része euróban, illetve svájci frankban denominált, ám az önkormányzatoknak nincs saját devizabevételük. Ráadásul 2008-2009-ben a Ft árfolyama némileg gyengült ezekhez a devizákhoz képest, s a devizapiac igencsak volatilisává vált.

Munkanélküliséghez kapcsolódó passzív ellátások

A Munkaerőpiaci Alap részét képező álláskeresői támogatások összege az ellátások átlagos mértékétől és a jogosultak számától függ. Az előbbit jogszabály határozza meg, az utóbbi viszont a munkanélküliség ingadozásai miatt kockázati tényezőt jelenthet a költségvetési kiadásokra nézve. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat (ÁFSZ) adatai és saját makrogazdasági előrejelzéseink alapján a megnövekedett munkanélküliség (lásd a 2. táblázatot) hatására már 2009 második félévében realizálódik a negatív kockázat.

2. táblázat: Munkanélküliségi jelzőszámok alakulása 2006-2012 (ezer fő)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Regisztrált munkanélküliek (ÁFSZ)	393,5	426,9	442,3	549,8	n.a.	n.a.	n.a.
Álláskeresői támogatásban részesül*	157,7	165,4	169,6	241,7	219,4	214,9	217,3
Munkanélküliség (ILO definíció)**	316,6	313,7	328,9	423,2	415,2	406,7	411,3

* 2008-ig ÁFSZ tényadat. 2009-ben az első 7 hónap átlaga, 2010-től saját becslés

** saját számítás és becslés

A teljes költségvetési tétel mérete a 2009. évi költségvetési törvényben 101,7 Mrd Ft¹⁶, ami a 2009-re várt nominális GDP 0,4 százaléka. Ennek az éves előirányzatnak azonban a 93,43 százalékát, 95 Mrd Ft-ot már a 2009 júliusáig terjedő időszakban kifizettek az ÁFSZ nyilvántartása alapján.

A járadékra jogosult regisztrált munkanélküliek a passzív álláskeresői támogatások közül az alábbi két főbb juttatási formát vehetik igénybe:

- *álláskeresői járadék* (mértéke az első szakaszban az álláskereső korábbi béréből függ, a másodikban a minimálbértől),
- *álláskeresői segély* (mértéke a minimálbértől függ),

melyek együttes összege a teljes kiadásnak több mint 98 százaléka.

2006 januárjától 2009 júliusáig az ÁFSZ nyilvántartásaiból részletes bontásban ismert az egyes passzív álláskeresői ellátásban részesülők átlagos létszáma és ellátása. Ezekből az adatokból következtetni lehet a 2009-2012. évi teljes kifizetésekre. A segélyre és járadékra jogosult regisztrált munkanélküliek száma – a munkanélküliségre vonatkozó előrejelzésünkkel összhangban – 2009-ben emelkedik, majd lassan csökken, de az előrejelzési horizonton nem tér vissza az eredeti 165 ezer főre, hanem 215 ezer fő körül stabilizálódik.

A viselkedési¹⁷ és összetételi¹⁸ hatásoktól, valamint a jogszabályváltozásoktól¹⁹ eltekintve a kiadások a munkanélküliség változásának megfelelően nőnek. Így – számításaink alapján – az idei évet tekintve akár százötven Mrd Ft-nál is több lehet a teljes költségvetési kiadás, és a munkanélküliségre vonatkozó feltevéseink alapján az elkövetkező három évben várhatóan évi 135 Mrd Ft körül alakul majd. Ez a korábbi években passzív ellátásokra fordított összegekhez képest a GDP 0,1-0,2 százalékaival emelheti a kifizetéseket a 2009-2012 közötti időszakban.

¹⁶ Az 1997. évi LXXX. törvény (A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről) szerint a fenti ellátásokra munkavállalói-, nyugdíj- és egészségbiztosítási járulékot kell fizetni. A költségvetési tétel a juttatások járulékkal növelt összege.

¹⁷ Nem vettük figyelembe azt az esetleges hatást, ha a válság hatására a feketegazdaságból többen regisztrálnak munkanélkülinek, így a makropálya által előrejelzett, közgazdasági értelemben vett (ILO) munkanélküliséget a szokásos mértéknél jobban meghaladhatja regisztrált munkanélküliek száma.

¹⁸ Az elmúlt fél év adatai alapján jelentős átrendeződés látszik az álláskeresői járadék első és második szakaszának arányai között. A munkanélküliségbe újonnan beáramlók egyrésztől nagyobb része rendelkezik az elmúlt négy évben minimum 365 nap munkaviszonnyal és így jogosult álláskeresői segélyre. Másrésztől valószínűsíthetően az átlagos bérük is magasabb, mint az eddigi belépőknek, és mivel az első szakasz juttatása a munkanélkülivé válást megelőzően kapott bértől függ, így a juttatások átlagos összege is nőhet. Becslésünket azonban két egyszerűsítő feltevéssel készítettük. Egyrészt feltettük, hogy az elmúlt két és fél évhez képest az álláskeresői támogatások egyes típusainak megoszlása nem változik (az elsőbe az ellátottak 33 százaléka, a másodikba az ellátottak 27 százaléka és a harmadikba 28 százaléka került). Másrészt az álláskeresői járadékának első szakasza esetében az utolsó havi összeget, fixen tartottuk. Mindkettő konzervatív feltevésként értelmezhető.

¹⁹ A juttatások összegét a jövőre nézve az álláskeresői járadékának második szakaszára és az álláskeresői segélyre vonatkozóan a jogszabály fix összegben rögzíti, és azt változatlanul tételeztük fel.

Az MNB veszteségtérítése

A hatályos szabályozás szerint a központi bank érdemi veszteségét (amit már nem lehet a jegybank eredménytartalékából finanszírozni) a költségvetésnek meg kell térítenie a jegybanki mérleg közgyűlési elfogadását követő 30 napon belül (praktikusan a tárgyévet követő tavasszal). 2008 novembere óta az államháztartás devizából történő finanszírozása (IMF-EU hitelrészletek lehívása) jelentősen megemelte a kéthetes MNB-kötvény (az irányadó instrumentum) forgalomban lévő állományát: ez az érték a 2008. októberi 600-700 milliárdos szintről 2009. augusztus elejére 3000 mrd fölé emelkedett – miközben a jegybanki tartalék szintje a tavaly őszi kb. 17,5 mrd-ról 29 mrd euró fölé nőtt. A jelentősen magasabb állományra fizetett kamat (egyfajta sterilizációs költség) természetesen rontja a jegybanki eredményt. Ezt a veszteséget tompítja a realizált árfolyamnyereség és az ÁKK-val szemben meglévő swapállományból befolyt bevétel.

Az MNB legutóbbi nyilvános prognózisa²⁰ 2009-re nullszaldó közeli jegybanki eredményt, míg 2010-re a GDP 0,5 százalékának megfelelő hiányt (kb. 130 mrd Ft) várt. A nemzetközi hitelsomag teljes összegének lehívását feltételezve a veszteség mértéke még 2011-ben is könnyen elérheti ezt a nagyságrendet. A veszteség megtérítése mindig a rákövetkező költségvetési évben számolandó el (mind a GFS, mind az ESA kiadások között tőke-transzferként), vagyis a 2011-es és 2012-es költségvetési egyenlegeket terheli. A leírt mechanizmus jelzi, hogy a nemzetközi intézményektől kapott, az alternatívaként elérhető belföldi piaconál lényegesen olcsóbb devizahitelek rövidtávon ugyan érdemi kamatmegtakarításhoz vezetnek a központi költségvetést finanszírozó Államadósság Kezelő Központ számára, de középtávon már eltűnhet ez az előny az államháztartási körben a jegybanki veszteség prognosztizálható alakulása (pontosabban annak megtérítése) miatt. Ez az összefüggés persze nem kérdőjelezi meg a nemzetgazdaság finanszírozásának biztosítására igénybe vett nemzetközi devizahitelek lehívását, de figyelmeztet arra, hogy az ebből származó kamatelőnyök várhatóan nem jelentenek tartós megtakarítást az állam és az adófizetők számára.

Társasági nyereségadó dinamikája a recesszióban

A 2009. évi költségvetési törvényben a gazdálkodó szervezetek befizetéseinek (társasági adó és különadó) előirányzata együttesen 735,7 Mrd Ft volt, ami a központi kormányzat bevételi főösszegének 8,5 százaléka.

A fő kockázatokat a jelenlegi gazdasági környezetben két tényező jelenti. Az első a recesszió időszakának hossza és mélysége, amely érinti a gazdálkodó szervezetek nyereségességét és adóbefizetéseit. A második tényező az, a recesszió időszaka után, a recesszió alatt leírt veszteségek elhatárolása, ami a későbbi fellendülés éveiben várhatóan csökkenti majd az adóalapot.

²⁰ MNB inflációs jelentés, 2009. május. Fontos megjegyezni, hogy az eredményprognózis nagyon érzékenyen reagál az alkalmazott feltételekre (pl. kamatszint, árfolyam), de a kockázat nagyságrendjét jól érzékelteti a közölt becslés.

A makroelőrejelzésünk 2009. évre komoly mértékű gazdasági visszaesést mutat, és még 2010-re is enyhe visszaesést prognosztizál.²¹ Ugyanakkor már 2008-ra vonatkozóan a 2009. májusi éves bevallások eredőjeként csökkentek az adóalapok. Az adózók adófolyószámláin a 2009. június és 2010. május közötti előlegeinek előírásai már ebben az alacsonyabb nagyságrendben történtek meg. Ennek köszönhetően 2009 júliusában a társasági adó vonatkozásában – 1996. óta példátlan módon – nem befizetés, hanem 9,5 milliárdos visszatérítés szerepelt.) A kormány legfrissebb prognózisa csak a társasági adónál 90 milliárdos elmaradással számol az előírányozathoz képest az idei évre.

A következő évek kilátásának értékelésekor külön kockázatot jelent az elhatárolt veszteségek leírásának becslése, amellyel kapcsolatban jelenleg még csak a 2007. évi gyorsjelentések adatai állnak rendelkezésre. Az összesen 333,5 ezres adóalanyi körből a kettős könyvvitelt vezető – nem pénzügyi körbe tartozó – vállalkozások közül több mint 40 ezer vállalkozás adott számot veszteségelhatárolásról. Az elhatárolt veszteségnek a következő évekre továbbhárított összege elérte az 1400,7 mrd Ft-ot, ami jóval magasabb, mint a 2007. évben e címen leírt adóalap 311,2 mrd Ft-os összege (ez utóbbi szám nagyságrendileg megegyezett a 2006-os adóalap-csökkentésekkel). Feltéve, hogy az elhatárolt veszteségek érvényesítése a recesszió miatt 50 százalékkal megnő a jövő adóévtől a korábbi időszak átlagos értékéhez képest, akkor csak ebből fakadóan a társasági adóbevételek a GDP mintegy 0.15 százalékaival csökkenhetnek.

A recesszió jelentős mértékben morzsolja az államháztartás gazdasági társaságoktól származó adóbevételeit. Az ezeken a sorokon már 2008-ban megkezdődött csökkenő trend az idei évben felgyorsulva fog jelentkezni a kormányzati prognózisok szerint is. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy a kockázatok – a veszteség elhatárolásoknak köszönhetően – csökkenő mértékben ugyan, de a következő években, még a növekedés megindulása után is jelen lesznek.

Visszalépési lehetőség az állami nyugdíjpillérbe

Az 1998-as nyugdíjreform során (az önkéntes nyugdíjpénztárak mellett) két pillért alakítottak ki: állami és magán pillért. A hagyományos társadalombiztosítási rendszerbe tartozók az egyéni nyugdíjbiztosítási járulék egészét (jelenleg 9,5 százalékot) az államnak fizetik és nyugdíjba vonulásuk után az állam folyósít számukra nyugdíjat. A vegyes rendszerbe tartozók (tehát magánnyugdíjpénztári tagok) részben az államnak (jelenleg 1,5 százalékot) és részben a magánnyugdíjpénztáraknak (jelenleg 8 százalékot) fizetnek járulékot. Nyugdíjba vonulásuk után mind az államtól, mind a pénztáraktól jogosultak lesznek juttatásra, ám társadalombiztosítási nyugdíjuk mindössze 75%-a annak az ellátásnak, amit akkor kapnának, ha nem a vegyes rendszerhez tartoznának. Ez azok esetében, akik a vegyes rendszerbe történő belépésük idején már rendelkeztek járuléktörténettel, szerzett jogaik visszamenőleges csökkentését jelentette annak reményében, hogy a pénztári hozamok – kellően hosszú tagdíjfizetési időszakkal számolva – e veszteségért kompenzációt nyújtanak.

²¹ Ugyan 2007-ben egy szintén viszonylag borús gazdasági környezetben markánsan csökkent a veszteséget bevalló gazdálkodó szervezetek számaránya és ekkor egy közel 9%-os adóbefizetés növekedés volt tapasztalható, ez részben az ún. „nyereség minimum” alkalmazási előírás megjelenésének volt köszönhető. Ilyen jellegű fehéredési hatással azonban a recesszió idején nem számolhatunk.

Az új munkavállalók a vegyes rendszer tagjai, és számukra kötelező magánpénztárat választani. A nyugdíjreform idején sok olyan munkavállaló is valószínűsíthetően a vegyes rendszert választotta, aki életkoránál fogva nem számíthatott arra, hogy a társadalombiztosítási ágon elszenvedett veszteségét a pénztári befektetések hozama pótolja. Helytelennek bizonyult döntésük következményeit tovább rontották az elmúlt két év pénztári veszteségei, ezért az Országgyűlés úgy döntött, hogy 2009 végéig lehetőségük nyílik az 52 éves vagy annál idősebb magán-nyugdíjpénztári tagoknak az állami nyugdíjrendszerbe történő visszalépésre.

A visszalépő tagok felhalmozott portfóliója (korábbi tagdíjbefizetések kumulált értéke) egyösszegű bevételt jelent az államnak,²² a nyugdíjazásig pedig munkavállalói járulékok teljes mértékben az államot gazdagítja. Ugyanakkor hosszabb távon az államot többlet-nyugdíjkiadás terheli majd, hiszen a visszalépők nyugdíját teljes mértékben az állam állja (mintha korábban soha nem is lettek volna magánnyugdíjpénztári tagok a visszalépők).²³ A visszalépők közül azok, akik közel állnak a nyugdíjazáshoz, illetve a pénzügyi válság következtében magánnyugdíjpénztári vagyoniuk jelentősen veszített értékéből, magasabb nyugdíjra tesznek szert a visszalépéssel.

3. táblázat: A visszalépés hatása

Visszalépés aránya (a legalább 52 éves tagok körében)	Visszalépés egyösszegű hatása (a portfólió átutalása miatt), mrd Ft	Visszalépés éves hatása (tagdíjbefizetés miatt), mrd Ft
30 százalék	39,1	6,9
50 százalék	65,1	11,5

Megj.: A PSZÁF 2008. decemberi 31-ei állapotot tükröző magánnyugdíjpénztári tagok létszámára és portfóliójára vonatkozó adatok alapján saját számítás. A 2008. december 31 és 2009. június 30 között történt változásokat a számítás nem vette figyelembe.

Feltéve, hogy az 52 évesnél idősebb magánnyugdíjpénztári tagok mintegy 30-50 százaléka dönt az állami pillérbe történő visszalépés mellett, számításaink szerint a visszalépés egyszeri 39-65 mrd Ft-tal növelheti az állam bevételeit, illetve a járulékfizetések miatt évente további 7-12 mrd Ft lehet a plusz bevétel.

A visszalépés nyugdíjkiadásokra gyakorolt hatását a visszalépők koreloszlása, nyugdíjazásuk várható időpontja és várt kezdőnyugdíjuk nagysága (illetve a váromány visszalépés miatti növekedése) határozza meg. Feltételezve, hogy az idősebb pénztártagok nagyobb

²² Visszalépés esetén az érintett magánnyugdíjpénztáraknak 60 napon belül át kell utalni a felgyűlt összeget az állam részére, melyet a tranzakció időpontja alapján a pénzforgalmi (GFS) hiányban egyszeri bevételként kell elkönyvelni (várhatóan az ESA módszertan szerint is hiányt javító tételnek minősül ez a bevétel). Ha a visszalépők egy része csak az év vége felé fogja kezdeményezni a visszalépést, akkor az egyösszegű bevétel arányos részét a 2010. évre fogják elkönyvelni.

²³ Az államot azért is többlet kiadás terheli majd, mert annak idején a magánnyugdíjpénztári tagságot választók lemondtak addigi szolgálati idejüknek megfelelő nyugdíj negyedéről, azonban ez a visszalépéssel érvényét veszti.

valószínűséggel lépnek vissza, és visszalépésüket követően röviddel nyugdíjba vonulnak, 2010-től kezdődően 10 éven keresztül, nagyobbrészt az évtized első felében, 2010 és 2012 között évente 5-10 ezer újonnan megállapított társadalombiztosítási nyugdíj lesz az eddig vártnál magasabb. Ez a kiadási többlet a cserélődési hatás időleges és a nyugdíjkiadások kismértékű, ám tartós emelkedésén keresztül fogja éreztetni hatását.

A 2011-es SZJA sávhatár-emelés költségvetési hatáselemzése

A személyi jövedelemadó bevétel az utóbbi években mintegy 1500-2000 mrd Ft-os, folyamatosan emelkedő tételt jelentett a bevételi oldalon. A júniusban elfogadott adócsomag több változást is előíranyoz a személyi jövedelemadó sávhatáraiban és adókulcsaiban (1. táblázat). Ebben az elemzésben a 2010-ről 2011-re történő változások hatását számszerűsítjük. 2011-től a 2010. évi 5 millió Ft-ról a személyi jövedelemadó alsó sávhatára 15 millió Ft-ra változik. Ugyanakkor az alsó és felső sávok, valamint az adókulcsok további módosulásával nem számolunk.

4. táblázat: Személyi jövedelemadó sávok és kulcsok

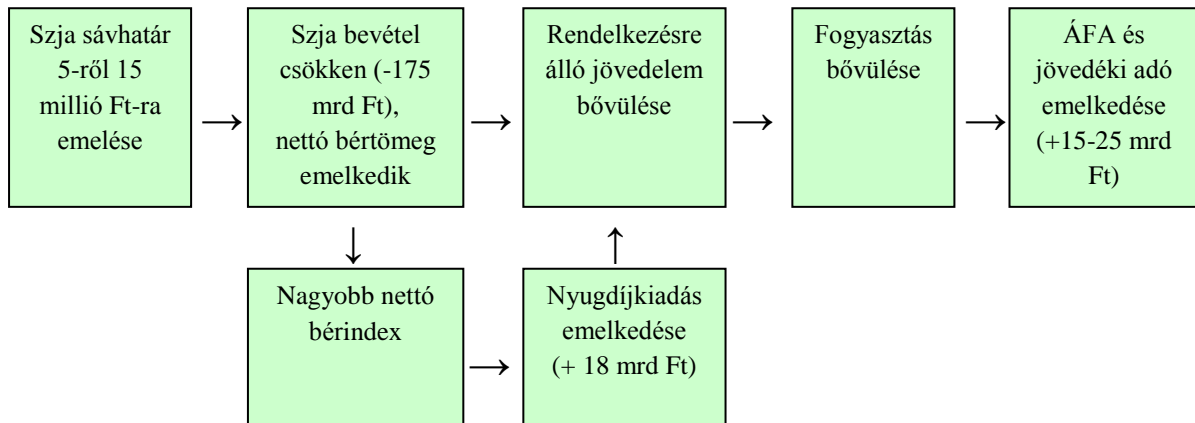
	Személyi jövedelemadó			
	Alsó sávhatár (ezer Ft)	Alsó sáv adókulcsa (%)	Felső sávhatár (ezer Ft)	Felső sáv adókulcsa (%)
2007	0 - 1700	18	1 700 -	36
2008	0 - 1700	18	1 700 -	36
2009	0 - 1900	18	1 900 -	36
2010	0 - 5 000	17	5 000 -	32
2011	0 - 15000	17	15000 -	32
2012	0 - 15000	17	15000 -	32

Megj.: 2009 első félévében az alsó sávhatár 1,7 millió Ft- volt, azonban 2009. június 29-én visszamenőleg az egész évre 1,9 millió Ft-ra emelte a Parlament.

Becslésünk szerint a sávhatár – minden más változatlansága mellett – 5 millió Ft-ról 15 millió Ft-ra történő emelése 2011-ben önmagában körülbelül 175 mrd Ft-tal csökkentheti a személyi jövedelemadóból származó bevételt.²⁴

²⁴ A 175 mrd Ft a sávveltolás közvetlen hatása. Ugyanakkor összességében 2011-ben 2010-hez képest a személyi jövedelemadó bevétel ennél jóval kisebb mértékben csökkenhet, mivel a bruttó keresettömeg emelkedése és egyes adókedvezmények eltörlése a kezdeti intézkedés hatását részben ellensúlyozzák. Jelen elemzésünkben a 175 mrd Ft-os hatást vizsgáljuk.

1. folyamatábra: A sávemelés hatásának begyűrzése



A személyi jövedelemadóbevétel csökkenése emeli a nettó bértömeget. Az ebből képzett nettó bérindex a 2009. évi XL. törvényben meghatározott módon – legalább 3 százalékos növekedés esetén – a rendszeres nyugdíjmelés mértékét befolyásolja²⁵.

A nettó bérindex nyugdíjkiadásokra gyakorolt hatása tehát függ saját mértékétől és a gazdaság növekedésétől; az inflációhoz mért relatív nagysága (esetleges elmaradása) pedig – 3 százaléknál nagyobb mértékű növekedés esetén – a január elején már és az időszak végén még jogosult ellátottak relatív nyugdíjának változását befolyásolja. Fontos megjegyezni, hogy az indexálás hatását részben elfedi a cserélődés, a létszámváltozás és az indexáláson túli egyéb intézkedések hatása.

2011-ben a gazdaság növekedésének várt üteme 3 és 4 százalék között van, így ebben az évben a nettó bérindex is befolyásolja a nyugdíjmelés mértékét. Számításaink szerint a személyi jövedelemadó sávhatár-emelése következtében a nettó bérnövekedés mintegy 3 százalékponttal haladhatja meg a sávhatár-emelés nélküli dinamikát. Ennek következtében a nyugdíjkiadások 2011-ben mintegy 18 mrd Ft-tal magasabbak lesznek.

A személyi jövedelemadó bevétel 175 mrd Ft-tal történő csökkenése és a nyugdíjkiadások 18 mrd Ft-tal való emelkedése a háztartások rendelkezésre álló jövedelmét növeli. Modellfeltevéseinktől függően, szimulációink szerint a többletjövedelem körülbelül harmadát-felét az adott évben elfogyasztják²⁶, így a vásárolt fogyasztás 65-100 millárddal növekedhet. Ez a fogyasztásnövekedés az ÁFA és jövedéki adó bevételek 15-25 mrd Ft-tal történő bővülését vonja maga után (egységnyi adóelaszticitásokkal számolva). Az egyéb – mint pl. a vállalati szektor profitabilitásában és a munkaerőpiacon jelentkező – potenciális hatásokat marginálisnak ítéljük az első évben, ezért ezektől eltekintünk.

A személyi jövedelemadó 2011-re elfogadott csökkentése tehát fő költségvetési hatásait tekintve összességében 170-180 mrd Ft-tal ronthatja az államháztartási egyenleget.

²⁵ A 2009. július 1-től hatályos szabályozás szerint amennyiben reálértéken 3 és 4 százalék közötti a gazdasági növekedés, a nyugdíjak emelkedését 80 százalékban az infláció és 20 százalékban a nettó bérindex befolyásolja.

²⁶ Az adóemeléseknek kisebb az azonnali fogyasztásélénkítő hatása (kb. 45-85 mrd Ft, attól függően, hogy a szereplők mennyire gondolják tartósnak az adókiengedést), míg azt feltételezzük, hogy szinte a teljes nyugdíjnövekményt elköltik az érintettek.