



KFI | BIF

KÖLTSÉGVETÉSI FELELŐSSÉGI INTÉZET BUDAPEST

{kozokassa.hu}

A 2012. évi költségvetési törvény- javaslat és a középtávú költség- vetési folyamatok

**Kockázatelemzés a költségvetési vita
1. fázisa után**

2011. december 20.

Jelen technikai kivetítés a Költségvetési Felelősségi Intézet Budapest kiadványaként, jelentős részben önkéntesek munkájával készült és nagyrészt a 2010 végén megszüntetett Költségvetési Tanács Titkárságán kidolgozott módszertanokra támaszkodik.

A tanulmány megjelenését a Közös Kassza projekt keretében támogatta a Haza és Haladás Közpolitikai Alapítvány.

Tartalomjegyzék

1. Összefoglaló.....	4
2. Főbb feltételezéseink	6
3. Makrogazdasági pálya	6
4. A technikai kivetítésünk óta kihirdetett jogszabály-változások és egyéb információk közvetlen költségvetési hatása	8
5. A költségvetési tételek alakulása	9
6. Középtávú kilátások.....	12
7. A számításokban figyelembe nem vett rövid és középtávú kockázatok	12
MELLÉKLETEK.....	15

1. Összefoglaló

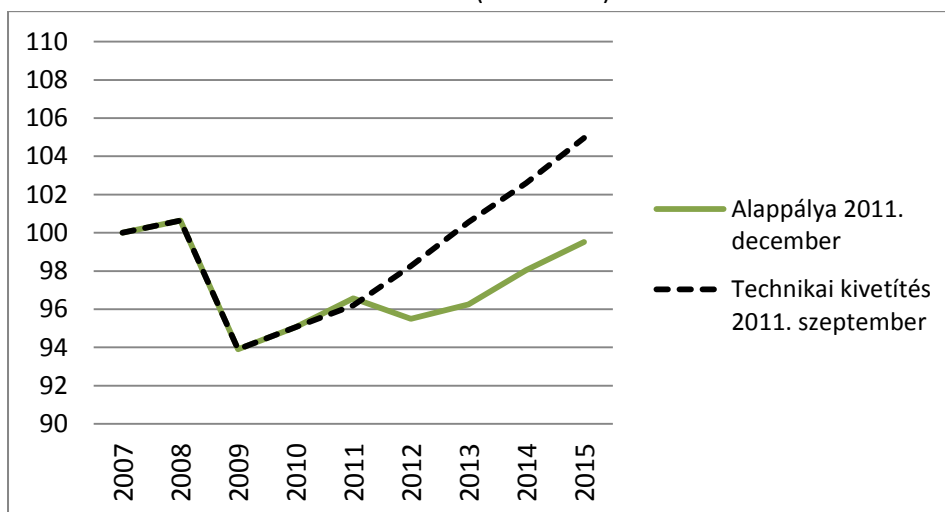
2012-ben a GDP 1,1 százalékos reálcsökkenésére számítunk, aminek oka egyrészt a külpiacon várható 1 százalékos visszaesés, másrészt a magyar gazdaságpolitikai intézkedések növekedéscsökkentő hatása. Ez egyben azt is jelenti, hogy 2012-ben a magyar gazdaság a külpiacaihoz képest 0,1 százalékkal lemarad.

A 2008-2015 időszakban enyhén „W” alakú növekedési pálya rajzolódik ki, melynek két jellemzője érdemel figyelmet, ha összehasonlítjuk a 2011. szeptember végén számított technikai kivetítéssel. Egyrészt közel 3 százalékponttal csökkent a kibocsátás várható reálszintje, másrészt több mint fél százalékkal csökkent a közép távon elérhető növekedési ütem.

A mai gazdaságpolitika folytatása esetén a foglalkoztatottság a magánszektorban csökkenni fog. A trend növekedési ütem csökkenésének egyik legfontosabb oka, hogy elsősorban a minimálbér 19, illetve a garantált bérminimum 15 százalékos emelése – különösen az átmeneti bérkompenzáció megszűnése után – a versenyszektorban foglalkoztatottak létszámának csökkenését eredményezi. Az elmúlt másfél évben készített kivetítések még rendre azt mutatták, hogy a jelen kormányzati ciklus végéig a magánszektorban foglalkoztatottak létszáma nagyságrendileg 90 ezerrel növekedhet a 2010. évi induló értékhez képest. A legújabb tendenciák azt mutatják, hogy ez már nem igaz, változatlan politikák mellett a foglalkoztatás csökkenni fog.

A monetáris politika területén fontos jelenség, hogy a megemelkedett kockázati felárak miatt 2012-ben a jegybank nem fog tudni kamatot csökkenteni. A 6,5-7 százalékos alapkamat a 4,1 százalékos inflációt figyelembe véve több mint 2,5 százalékos reálkamatlábba jelent, miközben a reálgazdaság 1,1 százalékkal zsugorodik. Közép távon ennek következménye, hogy 2013-ban a 3 százalékos célnál lényegesen alacsonyabb, 1 százalékos inflációra számítunk. Csak 2014-15-ben érheti el az infláció a célszintet.

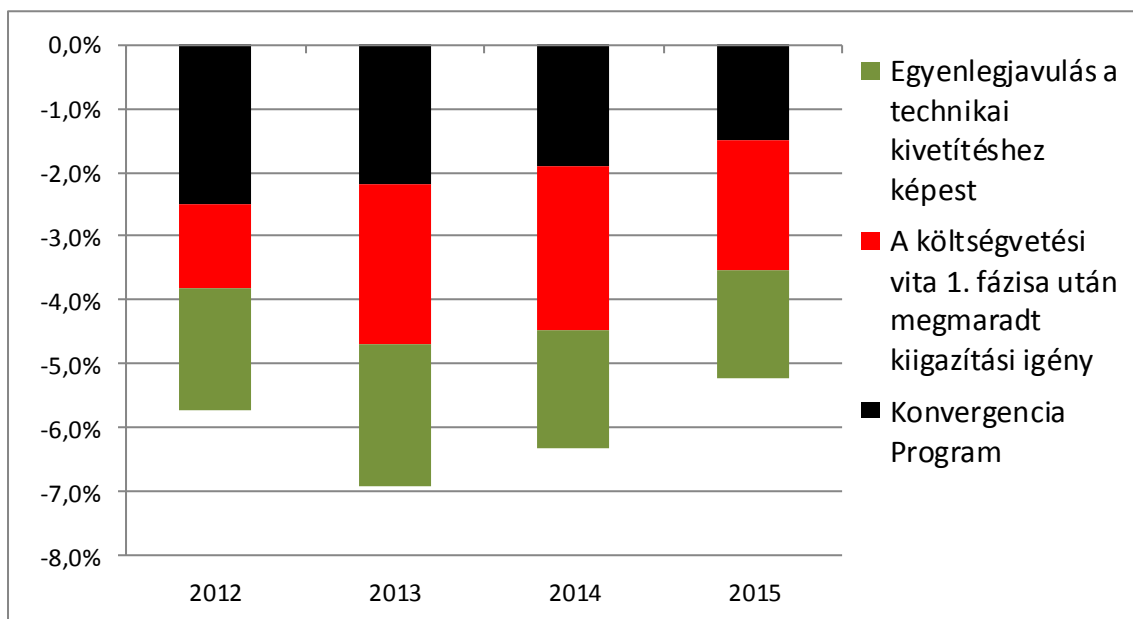
1. ábra: A GDP alakulása változatlan áron (2007=100)



Természetesen a technikai kivetítés magasabb növekedési pályája egy fenntarthatatlan költségvetési pályát tételezett fel, ezért jelentős intézkedések váltak szükségessé. A technikai kivetítés óta elhatárolt intézkedések egy része a konvergencia programban meghatározott egyenlegcél eléréséhez nagyban hozzájárul, egyúttal azonban fékezi a növekedést, ami így közvetve a költségvetési egyenlegjavító hatást is mérsékli.

Külön kiemelendő a devizahitelek végtörlesztésének lehetővé tétele, amely a kereskedelmi bankoknak okozott veszteség miatt a hitelezés visszafogását, ezáltal a gazdasági növekedés fékeződését és így szintén a költségvetési egyenleg romlását okozza. Mivel nem csak a fogyasztást, hanem a beruházást is fékezi, ezért annak ellenére tartós a növekedésképező hatás, hogy a hitelkínálat feltételezésünk szerint csak az intézkedés utáni egyetlen évben szűkül. Számításaink szerint ennek az intézkedésnek a költségvetési nettó hatása a 2012-2014 években önmagában eléri azt az összeget, amelyet a bankok veszteségként kénytelenek még 2011-ben leírni.

2. ábra: A költségvetési egyenleg elvárt és várható alakulása



Amint a 2. ábráról látható, a költségvetési vita november végén lezárt első fázisa után a fennmaradó kiigazítási szükséglet eléri a GDP 1,3 százalékát, abszolút összegben a közel 400 milliárd forintot. Ezzel összevetve a kormányzati kommunikációban eddig megjelent terveket, amelyek szerint a 200 milliárd forint tartalékon felül mindössze bruttó 120 milliárd forint erejéig kíván a kormány intézkedni, 2012-ben a költségvetési hiány nem kizárt, hogy meg fogja haladni nem csak a 2,5 százalékos eredeti célt, hanem még a 3 százalékos maastrichti küszöbértéket is. Ez utóbbinak oka, hogy egyrészt a kiadás-csökkentő intézkedéseknek van részleges bevételecsökkentő hatása is, másrészt vannak olyan, a 2012. évi költségvetésben meg nem jelenített kockázatok, amelyekre a tartalékok törlése után már nem marad fedezet.

A középtávú költségvetési pálya alapján a konvergencia programban kitűzött célok eléréséhez még az sem elég, ha a 2012-ben szükséges kiigazítást a kormány tartós intézkedésekkel teljesíti. A 2013-ban keletkező kiigazítási többletigény 350 milliárd forint. A 2012-ben életbe lépő intézkedések közül az egyszerűen természetesen 2013-tól ismételtelen megoldandó problémát hagynak maguk után.

Alap forgatókönyvünkben számos olyan kockázatot nem vettünk figyelembe, amelyek összege és/vagy bekövetkezési valószínűsége nehezen becsülhető. Ilyen például a különadókkal kapcsolatos jogi kockázat, az állami vállalatok eredménye, a központosított önkormányzati intézmények költség-hatékony vezetése, a társasági adóbevételek csökkenése a sportcélú támogatások adókedvezménye

miatt. Számottevő a valószínűsége annak, hogy a következő 2-3 évben ezek együttesen, átlagosan több mint évi 100 milliárd forinttal rontsák a költségvetési egyenleget.

2. Főbb feltételezéseink

Ahhoz, hogy értékelni tudjuk a 2012. évi költségvetési törvényjavaslat megalapozottságát, a benne foglalt egyenlegcél megvalósulásának esélyeit a parlamenti vita első fázisának lezárulta után, az alábbi tényezőket kell figyelembe vennünk:

1. Az utóbbi három hónapban újabb információk kerültek napvilágra mind a magyar gazdaság, mind külpiacaink állapotára és várható alakulására vonatkozóan;
2. a makrogazdasági pálya számításakor a kormányzati fogyasztás alakulására vonatkozó feltételezést összhangba hozzuk a parlament előtt lévő javaslattal (a szeptember végi benyújtás előtt ez természetesen még nem volt lehetséges);
3. szeptember 8-i határnappal készített technikai kivetítésünk óta számos törvény és törvény-módosítás jelent meg;
4. a költségvetési vita első (november 30. előtti) fázisában megszavazott költségvetési módosítók hatással vannak a költségvetési egyenlegre.

A makrogazdasági pályában feltételezzük, hogy az euró zóna kibocsátása 2012-ben 1 százalékkal csökken. Recesszióval tehát számolunk, de az euró zóna összeomlásával természetesen nem.

A minimálbér és a garantált bérminimum jelentős emelkedésére, valamint a magánszektor bérkompenzációjára válaszul a cégek az elvárt emeléseket végrehajtják, a bérkompenzációt teljes egészében igénybe veszik, a létszámot 2012-ben csak kis mértékben, 2013-tól – a bérkompenzáció fokozatos kivezetése miatt – viszont jelentős mértékben csökkentik.

Az IMF, az EU és Magyarország között elvileg decemberben, gyakorlatilag csak 2012 januárjában megkezdődő tárgyalások (és az esetleges készenléti hitel-megállapodás) hatásával sem a kamatfelárakban, sem a finanszírozásban, sem a reálgazdasági folyamatokban nem számolunk.

A devizahitelek csökkentett árfolyamon történő végtörlesztése miatt a bankrendszer tőkéje csökken. Feltételezésünk szerint a bankok nem vonnak be új tőkét, hanem a hitelezést fogják vissza, ami felerősíti a GDP csökkenését.

Nem vesszük figyelembe számításainkban az állam és a kereskedelmi bankok között a devizahitelek megsegítése ügyében 2011. december 15-én létrejött megállapodást, amely egyik oldalról kiadási többletet jelent a költségvetésnek a gyűjtőszámlák állami kamattámogatása miatt, másrészt viszont kedvező lehet a háztartások fogyasztása szempontjából és egyúttal csökkenti a valószínűségét egy az érintett kereskedelmi bankok és az állam közötti esetleges kártérítési pernek.

3. Makrogazdasági pálya

Magyarország külpiacain a növekedés a korábban vártnál lassabb lesz, az euró zóna kibocsátásának csökkenése eléri az 1 százalékot. Ennek hatására a belső okok miatt egyébként is rendkívül gyenge hazai növekedés 1,1 százalékos recesszióba fordul, ami azt jelenti, hogy külpiacainkhoz képest lassan lemaradunk. A növekedés még 2013-ban is 1 százalék alatt várható és középtávon sem tud 1,5 százalék felett stabilizálódni.

A versenyszektorban 2012-ben a bruttó bérek a minimálbér és a garantált bérminimum megemlése miatt az inflációt 2,8 százalékkal meghaladó ütemben nőnek. A nemzetgazdasági bruttó átlagbér növekedési üteme jóval lassabb, mivel a közsférában a közmunkások létszámának növekedése és átlagbéreinek csökkenése együttesen 6,5 százalékos bruttó átlagbér csökkenést eredményez. Az adórendszer változásának hatására a nettó átlagbérek nominális szinten maradnak (ami összhangban van a bérkompensáció kapcsán kinyilvánított kormányzati szándékkal). A foglalkoztatottak létszámának növekedése az egyéni reálbérek csökkenésének hatását csak részben tudja ellentételezni, ezért a teljes nettó bér- és keresettömeg reálértéken közel 1 százalékkal csökken. A nettó reálbérek és a kormányzati pénzbeli transferek csökkenése a háztartások fogyasztásának több mint másfél százalékos reálcsökkenését okozza.

A foglalkoztatottak létszáma 2012-ben a versenyszektorban stagnál, az állami szektorban a közmunkások létszámnövekedése miatt viszont nő. Középtávon már nem látszik annak lehetősége, hogy a versenyszektor a kormányzati ciklus végére a korábban várt 90 ezerrel tudja bővíteni a foglalkoztatottak létszámát, sőt, a bérkompensáció kivezetésével párhuzamosan a minimálbér-emelés hatása önmagában nagyságrendileg 50 ezer fős létszám leépítést von magával, amit csak részben tud ellensúlyozni az exportkereslet felfutása.

A bizonytalan környezetben, alacsony középtávú növekedési kilátások mellett a beruházások növekedése is alacsony, 2012-ben nem éri el az 1 százalékot és középtávon is csak 5 százalék alatt ingadozik. A gyenge külpiaci környezetben az export növekedési üteme elmarad az import növekedési ütemétől, tehát a külkereskedelmi többlet csökken.

Az inflációt a kereslet csökkenése ugyan fékezné, de az adóemelések ellentétes hatása 2012-ben erősebb. Az árak általános növekedése 2012-ben eléri a 4,1 százalékot. 2013-ban, a szabályozási hatások elmúltával, az infláció jelentősen a 3 százalékos cél alá kerül, amire számítva a jegybanknak már 2012-ben kamatot kellene csökkentenie, de a világgazdasági bizonytalanságok valamint a magyar költségvetési politika fenntarthatósága miatti kockázati prémium megemelkedése ezt megakadályozza. Technikai feltevésünk szerint az infláció 2014-től a cél körül alakul.

Számításainkban bizonyos mértékig figyelembe vettük a devizahitelek végtörlesztésének várható hatását is. A feltételezett hatásmechanizmus lényege, hogy a kedvezményes árfolyamon lehetővé tett végtörlesztés nagyságrendileg 150-200 milliárd forint veszteséget okoz a kereskedelmi bankoknak, akiknek emiatt csökken a saját tőkéje. A korábbi tőke-megfelelési mutatók helyreállítása a hitelezés visszafogását teszi szükségessé. Alsó becslésként azt tételezzük fel, hogy ennek hatására a hitelállomány 10 százalékkal csökken. A magyar gazdaságot vizsgáló empirikus szakirodalom¹ szerint 10 százalékos hitelkínálat-csökkenés 1 százalékos csökkenést okoz a GDP-ben. Ezt a veszteséget egyenlő arányban elosztottuk két évre és – szintén egyenlő arányban – elosztottuk fogyasztás és beruházás között.

¹ Tamási Bálint, Világi Balázs: Hitelkínálati sokkok azonosítása a magyar gazdaság bayesianus SVAR modelljével (MNB Füzetek 2011/7)

1. táblázat: a főbb makrogazdasági mutatók várható alakulása 2012-2015-ben

	2012	2013	2014	2015
GDP	-1,1	0,8	1,9	1,5
Fogyasztási kiadás	-1,6	1,5	1,2	1,1
Természetbeni transferek	-2,8	0,0	0,0	0,0
Közösségi fogyasztás	-1,6	0,0	0,0	0,0
Export	4,3	6,7	9,2	7,6
Import	4,6	8,1	9,7	8,1
Bruttó állótőke felhalmozás	0,9	3,4	5,0	4,8
Fogyasztói árindex	4,1	1,0	2,5	2,8
Verseny-szféra bérlindex	6,9	2,9	4,4	5,2
Verseny-szféra létszám	-0,1	-0,5	-0,4	-0,1
Rövid lejáratú kamatláb	7,0	3,9	5,8	5,8

4. A technikai kivetítésünk óta kihirdetett jogszabály-változások és egyéb információk közvetlen költségvetési hatása

A jogszabályi változásokat három csoportra osztjuk. Egy részükről már a szeptemberi technikai kivetítés keretében közöltünk közvetlen hatásvizsgálatot, egy másik részük esetében elfogadjuk a kormány vagy az MNB becsléseit, harmadik részükről pedig most végzünk számításokat. A közvetlen hatások becsült értékét a 3. melléklet tartalmazza.

Már a technikai kivetítéskor számszerűsített változások:

1. áfa-emelés 25-ről 27 százalékra
2. jövedéki adóemelések
3. munkavállalói egészségügyi járulék 1 százalékpontos emelése
4. cégautó-adó
5. tisztán inflációs nyugdíjindexálás

A kormány által feltételezett közvetlen hatást fogadjuk el az alábbi esetekben:

1. népegészségügyi termékdíj bevezetése
2. baleseti adó bevezetése
3. regisztrációs adó csökkentése
4. munkaadói bérkompenzáció
5. munkavállalói bérkompenzáció

Az MNB becsléseit fogadjuk el az alábbi esetekben:

1. társasági adóbevételből a korábbi elhatárolt veszteségek korlátozott leírása
2. az MNB veszteségének csökkenése a devizahitelek végtörlesztése miatt

Saját becslést használunk az alábbi intézkedések közvetlen hatására

1. eva-kulcs és bevételi korlát emelése
2. szja szuperbruttó részleges megszüntetése, az adójóváírás teljes megszüntetése
3. a főállású egyéni vállalkozók az új minimálbér másfélszerese után fizetnek egészségügyi és munkaerő piaci járulékot;
4. a játék-automaták adótételének 400, ill. 500 százalékos megemelése;
5. a minimálbér 19 és a garantált bérminimum 15 százalékos emelése.

5. A költségvetési tételek alakulása

Külső bevételek:

A társasági adóbevétel becsléséhez a jelenlegi helyzetben olyan cégszintű adatokra lenne szükség, amelyeket a KFIB nem jogosult ismerni, ezért 2012-re az MNB becslését vesszük át azzal a különbséggel, hogy nem számolunk az eva-kulcs megemelése miatti viselkedési hatással.

Az eva-kulcs megemelése 37 százalékra és az összeghatár megemelése 30 millióra becslésünk szerint összesen 43,5 milliárd forint közvetlen hatással jár. Az alappálya szerint 30 százalékos kulcs és 25 milliós összeghatár mellett az eva-bevétel 2012-ben 184,5 milliárd forint lett volna. Ha az evázók köre és árbevétele nem változik, akkor a 7 százalékpontos kulcsváltozás statikus hatása 43,5 milliárd forint bevételi többlet. Ezt a becslést két ellentétes hatás módosíthatja: egyrészt a megemelt összeghatár miatt a már korábban is ezt az adónemet választók magasabb adóalapot vallhatnak be („fehéredés”), másrészt viszont olyan vállalkozások, amelyek korábban nem választották ezt az adónemet áttérhetnek. A fehéredés ellen szóló érv, hogy változatlan adózói kört tekintve a tapasztalatok szerint tetszőleges adókulcs emelése inkább a feketedés, mint a fehéredés irányába hat. Az evázók körének érdemi bővülése ellen két tényező is hat. Az egyik, hogy a kormányzat kinyilvánított célja ennek az adónemnek az eltörlése, tehát a kétszeri váltás adminisztrációs terhet csak jelentős megtakarítás esetén lenne érdemes vállalni, ami viszont a megemelt kulcs mellett már nem magától értetődő. A másik, hogy azok, akik ilyen váltásban gondolkodnának most, azok legnagyobb része már korábban megtehetné volna ugyanezt, hiszen már eddig is megérte volna neki csak 25 millió forint bevételre szert tenni és evát fizetni, mivel 25 millió forint bevételből az eva-rendszerben magasabb nettó eredmény maradt, mint 30 millió forint bevételből tánya és áfa után. Összességében tehát a 43,5 milliárd forint bevételi többletet tekintjük statikus hatásbecslésnek;

A 2011. évi eva-bevételekben látható, mintegy 10 milliárd forint elmaradást tartós jelenségnek tekintjük.

Az áfa esetében feltesszük, hogy a visszaigényléssel kapcsolatos per elvesztése miatt a 2012. évi költségvetést már nem terheli többletkiadás, mivel a kifizetésre 2011-ben teljes egészében sor kerül.;

Az szja-rendszert érintő változások együttesen értékelendők. A 202 ezer forint havi jövedelem alatt a szuperbruttó teljes kivezetése, 202 ezer forint havi jövedelem felett a teljes szuperbruttó megtartása (mindkét esetben az alappálya szerinti megfelelés helyett), továbbá az adójóváírás teljes megszüntetése mellett figyelembe kell venni a családi adókedvezmény-rendszert is, mivel az adójóváírás megszüntetésének hatását jelentősen csökkenti, hogy a munkavállalók jelentős része az adójóváírás miatt eddig nem tudta ténylegesen érvényesíteni a családi adókedvezményt, az új rendszerben viszont már érvényesíteni fogja.

A játék-automaták adótételének 400, ill. 500 százalékos megemelése: az eddig rendelkezésre álló információk szerint a játék-automaták nagy részét a korábbi üzemben tartók kivonják a forgalomból. Feltételezésünk szerint a darabszám csökkenése el fogja érni a 70 százalékot, ami azt jelenti, hogy az automaták száma a korábbi 23 ezerről 7 ezerre csökken;

A főállású egyéni vállalkozók az új minimálbér másfélszerese után fizetnek egészségügyi és munkaerő piaci járulékat. Mivel az új szabály legfeljebb 150 ezer főt érint, akik a 93 ezer forintos új minimálbér 150 százaléka és a jelenlegi 78 ezer forintos minimálbér közötti 60 ezer forintos különbség után fizetik az összesen 8,5 százalék járulékat, ezért a becsült hatás értéke 8 milliárd forint;

A minimálbér 19 és a garantált bérminimum 15 százalékos emelésének közvetlen hatását először a bérkompensációs rendszert figyelmen kívül hagyva, a bértarifa felmérés alapján becsültük. A technikai kivetítés, mint alappálya szerinti átlagos bruttó bérindexszel a 2008-as béreket 2012. évi szintre hoztuk, majd minden foglalkoztatottnak annyival emeltük a bérét, hogy az éppen elérje a rá vonatkozó minimumot, vagyis képzetlenek esetében a minimálbért, képzetek esetében a garantált bérminimumot és egyúttal az emelés mértéke elérje az 5 százalékat. Kertesi Gábor és Köllő János 2004-ban publikált, a 2001-2002. évi minimálbéremelés hatását vizsgáló tanulmánya alapján azzal a feltételezéssel éltünk, hogy az állásvesztés valószínűsége a szükséges béremeléssel arányos. A rugalmasság képzetlenek esetében 0,4, képzetek esetében 0,2. Ez alapján arra az eredményre jutottunk, hogy a minimálbér 92500 forintra, a garantált bérminimum 108000 forintra történő megemelésének hatására mintegy 48 ezer fő fogja elveszíteni az állását. akiknek az együttes bruttó bértömege 72 milliárd forint lenne. Ezzel szemben azok teljes bértömege, akik meg tudják tartani állásukat és megkapják a szükséges béremelést, 298 milliárd forinttal nő. Összességében tehát a nemzetgazdasági bruttó bér és keresettömeg 226 milliárd forinttal, vagyis 2 százalékkal növekszik, a foglalkoztatottak létszáma viszont 48 ezer fővel csökken.

Mivel a munkáltatók 2012-ben kompenzációt kapnak. Elfogadjuk a feltételezést, hogy a költségvetési törvényben szereplő 84,6 milliárd forintos nettó keret elég lehet arra, hogy a 48 ezer fő létszámleépítést megakadályozza és az elvárt béremeléseket érvényre juttassa. Ennek eredményeképpen a nemzetgazdasági bruttó bértömeg közel 3 százalékponttal emelkedik meg, amiből nagyságrendileg kétharmad részt a vállalkozások, egyharmad részt az állam finanszíroz. A bérkompensáció igénybevételenek pontos feltételei 2012 után egyelőre nem ismertek. A munkavállalói bérkompensáció, amelyet a vonatkozó módosító javaslat 21 milliárd forintra becsült szintén a járulékbérel-elmaradás formáját fogja öltetni.

Az „egyéb befizetések” esetében 2012-re elfogadjuk a kormány becslését.

Külső kiadások:

A tisztán inflációs nyugdíjindexálás a technikai kivetítéshez képest szabályváltozás ugyan, de érdemi hatása nincs. A nyugdíjkiadásokat 2012-ben nem a saját prognózisunk, hanem a kormány által feltételezett infláció szerint indexáltuk, mivel a törvény a költségvetési törvényjavaslatban feltételezett inflációt rendeli érvényesíteni. Tekintettel az átmeneti szabályokra, a korhatár alatti nyugdíjak rendszerének átalakításából 2012-ben nem várunk érdemi költségvetési megtakarítást.

Az álláskeresői járadékokban és a táppénzben érvényesülnek a munkaerő piaci bér- és létszámhatások, de ezek összege nem jelentős, mivel maguk az ellátások is jelentősen csökkennek a korábbi évekhez képest.

Az MNB veszteségének megtérítése saját számításaink szerint 2012-ben várhatóan 14 milliárd forinttal növelné a kiadásokat. Az MNB nettó kamatveszteségét ugyanis nagyrészt ellentételezi, hogy a devizahitelek végtörlesztése kapcsán az MNB 300 HUF/EUR feletti árfolyamon értékesít közel 2 milli-

árd eurót a devizatartalékból, amelynek bekerülési átlagértéke kevesebb, mint 270 forint. Saját számításunkat korrigáljuk az MNB 2012-re vonatkozó becslésével úgy, hogy 2012-re elfogadjuk az MNB 34 milliárd forintos becslését, viszont a 20 milliárd forint különbözettel csökkentjük becslésünket 2013-ra. Ennek oka, hogy a kereskedelmi bankoknak eladott deviza árfolyamnyereségének egy része adminisztratív okokból 2012-re csúszhat, de erre vonatkozóan az MNB-nek nyilvánvalóan több információja lehet.

Feltételezésünk szerint az állam az MNB-nél elhelyezett devizabetétet 2012-ben fel fogja használni az EU-tól és az IMF-től 2008-9-ben felvett hitel törlesztésére, a beáramló EU-forrásokat úgy vezeti piacra az MNB, hogy tartani tudja a jelenlegi, 35 milliárd euró körüli tartalékszintet.

Belső tételek:

A költségvetési vita során tényleges döntés a belső tételekről születik. Ennek megfelelően a vita első fázisában megszavazott módosító javaslatoknak csak a belső tételekre kifejtett hatását vesszük figyelembe, a módosító javaslatoknak a külső tételekre elképzelt hatását figyelmen kívül hagyjuk. Ugyancsak korrigálunk a különféle garanciabeváltások módosító javaslatokban megalapozatlanul elképzelt csökkenésével. Összességében a megszavazott módosítók a belső tételek egyenlegét 101 milliárd forinttal rontották (vagy alaptalanul javították) a benyújtott javaslatokhoz képest. A többlet kiadás költségvetési egyenlegre kifejtett hatását bizonyos mértékig csökkenti a kiadások adótartalma. Ezen kívül korrigáltunk a PPP-szerződések alapján fizetendő rendelkezésre állási díjak devizában meghatározott része miatt, mivel a magasabb euró árfolyam növeli ezt a tételt. A belső tételek egyenlege így -5842 milliárd forint, ami 484 milliárd forinttal rosszabb, mint a hatályos költségvetési felelősségi törvény alapján a hatályos 2011. évi költségvetési törvényben meghatározott egyenlegkövetelmény. A 2013-15 időszakban a belső tételek egyenlegét a 2012. évi reálértéken tartjuk.

Kamatkiadások:

A kamatkiadások alakulásának becsléséhez technikai feltételezésként a novemberi átlagos hozamgörbét használtuk, ami részben tükrözi az elvárt kamatprémium növekedését is a hónap végén. A felár-emelkedés a valutaalappal történő kapcsolatfelvétel bejelentésének hatására megállt, és egyes lejáratokon részben visszafordult, de a kamatlábak továbbra is 150-200 bázisponttal a szeptemberi szint felett vannak. A hozamgörbéből származtatott hozam-előrejelzések szeptemberi számításainkhoz képest 2012-re jelentős, a későbbi évekre vonatkozóan viszont kisebb emelkedést mutatnak.

A kamatlábak emelkedésének időszakában a pénzforgalmi kamatkiadások jellemzően meghaladják az eredményszemléletű értéket, mivel a pénzforgalmi szemléletben az aukciós árfolyam veszteséget azonnal és teljes mértékben el kell számolni veszteségként, míg az eredményszemlélethez közelebb álló elszámolás esetén a kibocsátott állampapírok névértéke és aukciós értéke közti árfolyam különbséget a hátralévő futamidő egészére egyenletesen kell elszámolni. Mivel a névértéken számított államadósság változását a pénzforgalmi kamatkiadás befolyásolja, ezért az adósság várható növekedése meghaladja azt a mértéket, ami az eredményszemléletű értékből következne. Becslésünk szerint a pénzforgalmi és az eredményszemléletű adatok eltérése nagyságrendileg eléri a 100 milliárd forinttal.

6. Középtávú kilátások

Számításaink szerint 2012 után a költségvetési helyzet tovább romlik. A konvergencia programban kitűzött egyenlegcél (GDP -2,2 százaléka) eléréséhez több mint 700 milliárd forint egyenlegjavulás szükséges. Ha a 2012-re számszerűsített 386 milliárd kiigazítási igényt a kormány teljes egészében állandó intézkedésekkel oldaná meg (ami zárolás esetén nem biztosított), még akkor is további 350 milliárd forint lenne a kiigazítási szükséglet. Ebből 50 milliárd (bruttó 60) biztosítható a belső tételek egyenlegének – gazdaságpolitikai szempontból közel sem optimális – nominális rögzítésével (szemben az itt feltételezett reálszinten tartással), további 70-80 milliárd (bruttó 90) az 50 százalékkal csökkentett értékű bankadó bevezetésével, de még ez után is nagyságrendileg a GDP 0,6 százalékának megfelelő eltérés marad fenn. Tartalmilag ez az eltérés egyrészt az ágazati különadók megszüntetésének (150 milliárd forint), másrészt az 500 millió forint feletti nyereséget terhelő társasági adókulcs 19-ről 10 százalékra csökkentése miatt alakul ki, de természetesen a probléma pusztán ezeknek az intézkedéseknek az elhalasztásával nem orvosolható, mivel az alappályához viszonyított adóemelés nyilvánvalóan tovább rombolná a bizalmat és fékezne a növekedést mind rövid, mind középtávon, ami nagy mértékben erodálná a költségvetési hatást.

2. táblázat: a főbb költségvetési egyenlegmutatók várható alakulása 2012-2015-ben

	2012	2013	2014	2015
Külső tételek	5967	5785	6072	6633
Belső tételek	-5842	-5900	-6048	-6220
Elsődleges egyenleg	125	-115	24	413
Pénzforgalmi kamategyenleg	-1213	-1308	-1446	-1610
A központi alrendszer egyenlege	-1088	-1423	-1422	-1197
Önkormányzatok	-121	-96	-68	-40
ESA-híd (kamatok elszámolása miatt)	100	130	120	110
Kormányzati szektor egyenlege	-1109	-1389	-1369	-1127
GDP arányában	-3,8%	-4,7%	-4,5%	-3,5%
Eltérés	386	740	788	650
GDP arányában	1,3%	2,5%	2,6%	2,0%
Egyenlegcél	-723	-649	-582	-476
GDP arányában	-2,5%	-2,2%	-1,9%	-1,5%
GDP	28921	29505	30630	31763

Az államadósság (a központi alrendszer névértéken számított adóssága) a teljes kivetítési horizonton növekszik nem csak reálértéken, hanem a GDP arányában is.

3. táblázat: az államadósság alakulása

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Államadósság névértéken (Mrd forint)	20 041	20 297	21 284	22 670	24 099	25 267
Államadósság a GDP arányában	73,9%	71,5%	73,6%	76,8%	78,7%	79,5%
Államadósság 2010. évi reálértéken	20 041	19 516	19 662	20 736	21 504	21 924
Az államadósság implicit kamatlába	4,5%	5,4%	5,6%	5,7%	6,0%	6,3%

7. A számításokban figyelembe nem vett rövid és középtávú kockázatok

Számos olyan kockázat ismert, amelyek költségvetési hatását a fenti számítások nem tartalmazzák. Ugyanakkor ezek a kockázatok együttesen nagy valószínűséggel jelentős egyenlegromlást fognak okozni a következő 2-3 évben.

1. Az **MVM** nyeresége 2011-ben megközelítheti a 60 milliárd forintot, amiből a tervekben szereplő 10 milliárd forintot felüli osztalék vonható el. Ez a költségvetési egyenleg szempontjából pozitív kockázat. Ugyanakkor a **Malév** a 2009-2010-es adatok alapján várhatóan 2011-ben, és mindaddig, amíg nem sikerül a céget hatékonyabbá tenni és/vagy eladni, további 24-25 milliárd forint veszteséget termel évente, ami az állami tulajdonost (a maastrichti egyenlegben elszámolandó) rendszeres tőkeemelésre kényszeríti. Az **MFB** a bejelentett kormányzati tervek szerint összesen 180 milliárd forint tőkeemelésben részesül, amely nagyságrendileg 10 milliárd forinttal rontja az állam nettó kamategyenlegét. A költségvetési hiány szempontjából ezt ellentételezhetné, ha az MFB hasonló nagyságrendű többlet-osztalékot lenne képes fizetni a bővülő tevékenysége alapján, de a bank már 2010-ben is veszteséges volt a céltartalékolási kötelezettség miatt, ami a gazdasági válság mélyülésével várhatóan csak növekedni fog. A maastrichti egyenleget érintő külön elszámolási kockázat az MFB tőkeemelése, mivel az ESA'95 szabályai szerint veszteséges cégben végrehajtott tőkeemelés kiadásként számolandó el.
2. Több adónem esetében jogi kockázatok merülnek fel EU-szinten. A távközlési cégeket terhelő különadó (**telekom-adó**) ügyét már bíróság tárgyalja, a per – igen nagy valószínűséggel bekövetkező – elvesztése esetén a Magyar Államnak (kamatokkal együtt) 200 milliárd forint nagyságrendű fizetési kötelezettsége keletkezik. Nem elhanyagolható kockázat az elsősorban a külföldi tulajdonban lévő **kiskereskedelmi** láncokat sújtó különadó eltörlésének és visszafizetésének valószínűsége sem, amelynek összege szintén elérheti a 200 milliárd forintot. Amennyiben az illetékes bíróság az EU alapszerződésével ellentétesnek minősíti a devizahiteleseknek felajánlott **végtörlesztési** lehetőség kereskedelmi bankokra kényszerítését, akkor az államot kártérítési kötelezettség terhelheti a bankokkal szemben. A nagyságrend itt is elérheti a 150-200 milliárd forintot.²
3. A hatályos szabályozás szerint a társasági adóból levonhatók bizonyos **sportcélú támogatások**. A 2011. évi költségvetés tervezésekor elfogadott (bár semmilyen konkrét adattal vagy érveléssel meg nem alapozott) 15-20 milliárd forint hatásbecslés helyett egyes információk szerint az összeg elérheti a 70 milliárd forintot. A támogatások státuszát (ígéret, megkötött támogatási szerződés, tényleges kifizetés, stb.) egyelőre nem ismerjük, de a hatás egy része a 2011. decemberi adófeltöltéskor, egy másik része a 2012. júniusi visszaigénylések alkalmával jelentkezhet.
4. A közszférában kockázatot jelent az **átvett önkormányzati intézmények** működési költségeinek kontrollálása és saját bevételeinek biztosítása egy részben új vezetési rendszerben; ugyanezen intézményekben folyó vagy tervezett EU-s projektek önrészének biztosítása a korábbi fenntartó önkormányzat helyett; egyre nagyobb számú önkormányzati iskola esetleges átadása az egyházaknak, ami a kiegészítő normatív támogatás mértékéig jelent költségvetési kockázatot; a kommunikáció szintjén megjelent javaslat a közszférában foglalkoztatottak támogatásáról devizahiteleik végtörlesztése érdekében.
5. Az önkormányzatok központi és egyéb finanszírozási forrásainak csökkenése miatt az önkormányzatok pénzügyi helyzete várhatóan romlani fog.
6. Jelentős a bizonytalanság azzal kapcsolatban, hogy a cégek hogyan fognak reagálni az állami béremelési elvárásokra. A bérkompenzáció miatt a 2012. évi költségvetési egyenleget ez a bizonytalanság csak korlátozott mértékben érinti, mivel a kisebb béremelés a bérkompenzáció

² Ennek a pernek a valószínűségét és perértékét befolyásolhatja egyes kereskedelmi bankok és az állam között 2011. december 15-én létrejött megállapodás.

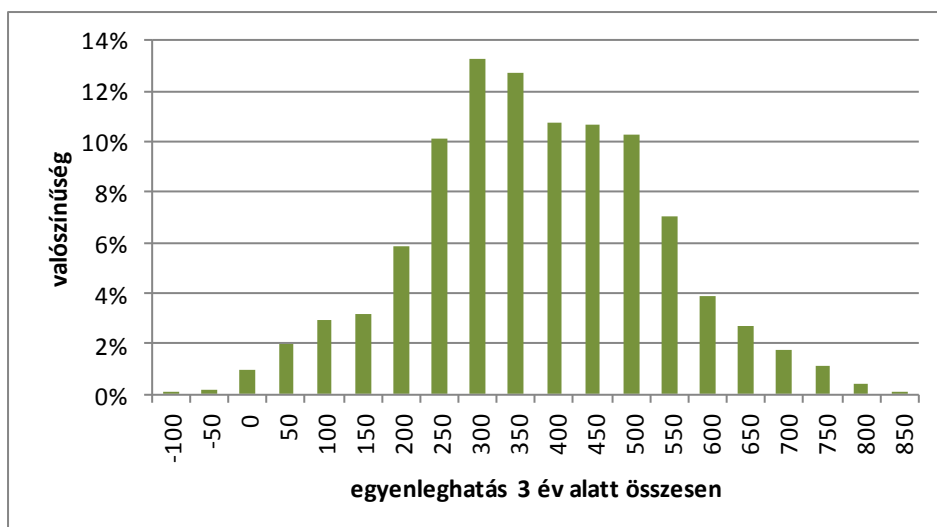
összegét is csökkenti. Ugyanakkor a 2012-ben elmaradó béremelések a teljes középtávú pályán csökkentik közvetlenül a béradók, közvetve pedig a fogyasztási adók alapját, miközben az ellentételezés az egyenleg szempontjából fokozatosan megszűnik.

Ezeket a kockázatokat a számítások során nem vettük tekintetbe, de a bizonytalanságok ellenére összességében nagy a valószínűsége az egyenleg romlásának. Saját, szubjektív helyzetértékelésünk alapján a 2012-13 időszakban 90 százalékos valószínűséggel 0,25 százalékos GDP-arányos egyenlegromlás következik be, és még a GDP 0,5 százalékát meghaladó egyenlegromlás valószínűsége is meghaladja az 50 százalékot.

4. táblázat: költségvetésen kívüli kockázatok

Egymástól függetlennek feltételezett kockázatforrások	Szubjektív értékelés	
	Összeg	Valószínűség
Telekom adó visszafizetése	200	0,8
Végtörlesztés miatti kártérítés	170	0,4
Malév vesztesége 2011	25	0,8
Malév vesztesége 2012	25	0,6
Malév vesztesége 2013	25	0,4
MFB céltartalékolás a feltőkésítés mellett 2011	24	0,7
MFB céltartalékolás a feltőkésítés mellett 2012	35	0,5
MFB céltartalékolás a feltőkésítés mellett 2013	35	0,3
MVM terven felüli nyeresége 2011	-50	0,8
MVM terven felüli nyeresége 2012	-50	0,5
MVM terven felüli nyeresége 2013	-50	0,2
Kiskereskedelmi különadó	200	0,2
Sportcélú tánya-kedvezmény 2011	50	0,4
Átvett önkormányzati intézmények bevételei 2012	20	0,5
Átvett önkormányzati intézmények bevételei 2013	20	0,2
Egyházaknak átadott iskolák többlettámogatása	1	0,5
A béremelés 1 % ponttal elmarad az elvárttól 2013-ban	70	0,5

3. ábra: a középtávú költségvetési kockázatok együttes eloszlása a szubjektív értékelés alapján



MELLÉKLETEK

1. melléklet: a főbb makrogazdasági mutatók alakulása az alappályán

	2012 (f)	2013 (f)	2014 (f)	2015 (f)
NEMZETI SZÁMLÁK (folyó áron, Mrd forint)				
Nominális GDP	28921	29505	30630	31763
Reál GDP (éves % növekedés)	-1,1	0,8	1,9	1,5
Háztartások fogyasztási kiadása	14699	15057	15638	16273
Vásárolt fogyasztás	14440	14810	15317	16082
<i>vásárolt fogyasztás (éves % növekedés)</i>	2,2	3,0	3,8	4,1
<i>vásárolt fogyasztás volumene (éves % reálnövekedés)</i>	-1,8	2,0	1,3	1,3
Kormányzati kollektív fogyasztás	2715	2743	2811	2891
Kormányzati természetbeni transzfer	3044	3083	3143	3208
<i>Összes kormányzati fogyasztás folyó áron</i>	5760	5825	5955	6099
Kormányzati beruházás NSZ szerint	776	789	799	813
Kormányzati pénzügyi transferek a lakosságnak	4376	4377	4474	4605
Import	24485	27090	29532	32094
Lakossági beruházás	1262	1382	1484	1484
Lakosság rendelkezésre álló jövedelme	16645	17143	17725	18330
ÁRAK (éves %)				
Infációs ráta (CPI)	4,1	1,0	2,5	2,8
<i>GDP deflátor</i>	3,0	1,3	2,0	2,1
MUNKAPIAC (ezer fő)				
Foglalkoztattak száma a nemzetgazdaságban (LFS, éves átlag)	3 901 773	3 889 441	3 877 457	3 874 577
<i>ebből: Versenyszféra (LFS-intézményi állam)</i>	3 044 290	3 031 958	3 019 974	3 017 093
<i>Költségvetési szektor (intézményi, technikai feltevés)</i>	857 483	857 483	857 483	857 483
Foglalkoztattak száma a nemzetgazdaságban (éves változás %)	3,2	-0,3	-0,3	-0,1
<i>Versenyszféra foglalkoztatottság (éves változás %)</i>	0,0	-0,4	-0,4	-0,1
<i>Állami foglalkoztatottság (éves változás %)</i>	16,4	0,0	0,0	0,0
Munkanélküliek száma a nemzetgazdaságban (éves átlag)	464 886	501 671	538 246	565 854
Munkanélküliségi ráta (LFS)	10,6	11,4	12,2	12,7
Versenyszféra bruttó nominál átlagbér (éves növekedés, %)	6,9	2,9	4,4	5,2
Állami bruttó átlagbér (technikai feltevés)	181 138	182 951	187 534	192 860
Nemzetgazdasági bruttó bér- és keresettömeg (folyó áron, millió HUF)	10715,32	10954,23	11364,63	11904,26
<i>Nemzetgazdasági bruttó bér- és keresettömeg (éves növekedés, %)</i>	7,0	2,2	3,7	4,7
"KSH létszám és kereset" nettó bér (éves növekedés, %)	0,0	2,6	4,1	4,8
Nyugdíj indexálás mértéke (éves növekedés,%)	4,2	1,0	2,5	2,8
TECHNIKAI FELTEVÉSEK				
Forint euró árfolyam (éves átlagok)	298,3	298,3	295,2	296,0
Hozam, 3 hónapos benchmark	6,5	5,0	5,4	5,7
Olajár, HUF/hordó	21661,5	21810,2	21882,8	21979,8

2. melléklet: a külső tételek alakulása az alappályán

BEVÉTELI OLDAL				
Költségvetési tétel	2012	2013	2014	2015
Gazdálkodó szervezetek befizetései				
Társasági adó	273,6	223,4	206,5	252,9
Hitelintézeti járadék	8,7	8,7	8,7	8,7
Pénzügyi szervezetek különadója	187,0	0,0	0,0	0,0
Egyes ágazatokat terhelő különadó	157,2	7,4	0,0	0,0
Cégautóadó	34,4	34,8	35,4	36,1
Energiaellátók jövedelemadója	14,0	1,2	0,0	0,0
Társas vállalkozások különadója	0,0	0,0	0,0	0,0
Egyszerűsített vállalkozói adó	215,1	218,3	223,5	228,6
Ökoadók	23,0	23,2	23,6	24,0
Környezetvédelmi termékdíj	38,0	38,8	40,2	41,7
Bányajáradék	111,3	112,1	112,4	112,9
Játékadó	69,9	68,3	66,7	65,1
Egyéb befizetések	32,9	33,3	34,1	35,1
Rehabilitációs hozzájárulás	66,6	66,6	66,6	66,6
Egyéb külső központosított bevételek	0,8	1,2	1,5	1,8
Fogyasztáshoz kapcsolt adók				
Általános forgalmi adó	2 630,1	2 713,4	2 817,1	2 949,2
Jövedéki adó	909,1	914,7	918,6	922,5
Regisztrációs adó	13,7	15,8	19,2	-57,2
Népegészségügyi termékdíj	20,0	21,2	22,4	23,5
Baleseti adó	24,0	56,5	56,9	57,3
Lakosság befizetései				
Személyi jövedelemadó	1 559,3	1 463,1	1 519,7	1 911,8
Magánszemélyek különadója	0,0	0,0	0,0	0,0
Adóbefizetések	0,6	0,6	0,6	0,6
Illeték befizetések	90,2	94,5	97,2	97,6
Egyes vagyontárgyak adója	0,0	0,0	0,0	0,0
Magánszemélyek jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó egyes jöv. különadója	0,0	0,0	0,0	0,0
Vám- és cukorágazati hozzájárulás beszédési költség megtérítése	9,8	10,9	11,8	12,9
Munkaerőpiaci Alap				
Szakképzési hozzájárulás	51,0	52,2	54,1	56,7
Egészségbiztosítási- és munkaerőpiaci járulék MPA-t megillető hányada	177,0	202,4	210,0	220,0
Bérgarancia támogatások törlesztése	1,0	1,0	1,0	1,0
Nemzeti Kulturális Alap				
Játékadó bevétel 5-ös lottóból	9,6	10,0	10,5	11,0
Kutatási és Technológiai Innovációs Alap				
Innovációs járulék	46,9	48,5	50,6	52,7
Nyugdíjbiztosítási Alap				
Munkáltatói és biztosított járulék	2 551,7	2 719,7	2 901,8	3 039,6
Egyéb járulékok és hozzájárulások (csak külső tételek) *	24,4	25,0	25,9	27,1
Egészségbiztosítási Alap				
Munkáltatói és biztosított járulék *	704,0	721,4	749,3	785,2
Egyéb járulékok és hozzájárulások (csak külső tételek) *	35,4	36,2	37,6	39,4
Egészségügyi hozzájárulás	74,4	76,8	80,1	84,1
Külső bevételek összesen	10 164,7	10 021,0	10 403,9	11 108,6
KIADÁSI OLDAL				
Költségvetési tétel	2012	2013	2014	2015
Családi támogatások, szociális juttatások				
<i>Családi támogatások (külsőnek minősülő) *</i>	428,9	424,1	420,3	410,4
<i>Jövedelempótló és kiegészítő szociális támogatások (külsőnek minősülő) *</i>	31,0	31,0	31,1	31,1
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	288,7	317,9	331,8	359,6
MNB veszteségtérítés	34,3	1,6	0,0	0,0
MPA				
Passzív ellátások	70,5	44,3	40,7	39,3
Bérgarancia kifizetések	4,8	4,8	4,9	4,9
Nyugellátások	3 150,6	3 170,7	3 254,8	3 374,1
Egészségbiztosítási Alap				
Táppénz	70,1	71,9	74,9	78,4
GYED	85,3	88,6	91,2	93,2
E Alap egyéb pénzbeli ellátásai (külsőnek minősülő, pl. TGYÁS) *	42,0	44,1	46,5	49,0
Külső kiadások összesen	4 206,2	4 199,1	4 296,2	4 440,1
Külső tételek egyenlege	5 958,5	5 821,8	6 107,7	6 668,5

3. melléklet: a különféle intézkedések közvetlen hatása a külső tételekre

BEVÉTELI OLDAL				
Költségvetési tétel	2012	2013	2014	2015
Gazdálkodó szervezetek befizetései				
Társasági adó	-50,0	-43,1	-40,6	-44,6
Hitelintézeti járadék				
Pénzügyi szervezetek különadója	187,0			
Egyes ágazatokat terhelő különadó				
Cégautóadó	10,0	10,2	10,4	10,7
Energiaellátók jövedelemadója				
Társas vállalkozások különadója				
Egyszerűsített vállalkozói adó	33,5	34,5	35,5	36,4
Ökoadók				
Környezetvédelmi termékdíj	38,0	38,8	40,2	41,7
Bányajáradék				
Játékadó	22,0	21,5	21,0	20,5
Egyéb befizetések				
Rehabilitációs hozzájárulás				
Egyéb külső központosított bevételek	-21,6	-21,6	-21,6	-21,6
Fogyasztáshoz kapcsolt adók				
Általános forgalmi adó	166,3	175,9	186,0	195,8
Jövedéki adó	64,3	64,8	65,3	65,8
Regisztrációs adó	-28,5	-35,8	-45,0	-57,2
Népegészségügyi termékdíj	20,0	21,2	22,4	23,5
Baleseti adó	24,0	56,5	56,9	57,3
Lakosság befizetései				
Személyi jövedelemadó	311,0	288,5	307,3	387,9
Magánszemélyek különadója				
Adóbefizetések				
Illeték befizetések				
Egyes vagyontárgyak adója				
Magánszemélyek jogviszony megszűnéséhez kapcsolódó egyes jöv. különadója				
Vám- és cukorágazati hozzájárulás beszedési költség megtérítése				
Munkaerőpiaci Alap				
Szakképzési hozzájárulás				
Egészségbiztosítási- és munkaerőpiaci járulék MPA-t megillető hányada	-19,0	-19,0	-19,0	-19,0
Bérgarancia támogatások törlesztése				
Nemzeti Kulturális Alap				
Játékadó bevétel 5-ös lottóból				
Kutatási és Technológiai Innovációs Alap				
Innovációs járulék	22,0	23,1	24,2	25,3
Nyugdíjbiztosítási Alap				
Munkáltatói és biztosított járulék	-184,4	-102,9	-23,3	-23,0
Egyéb járulékok és hozzájárulások (csak külső tételek) *				
Egészségbiztosítási Alap				
Munkáltatói és biztosított járulék *	73,0	76,5	80,3	84,5
Egyéb járulékok és hozzájárulások (csak külső tételek) *				
Egészségügyi hozzájárulás	30,0	31,4	33,0	34,7
Külső bevételek összesen	697,6	620,4	733,0	818,7
KIADÁSI OLDAL				
Költségvetési tétel	2012	2013	2014	2015
Családi támogatások, szociális juttatások				
Családi támogatások (külsőnek minősülő) *				
Jövedelempótló és kiegészítő szociális támogatások (külsőnek minősülő) *				
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez				
MNB veszteségtérítés	34,3	1,6		
MPA				
Passzív ellátások				
Bérgarancia kifizetések				
Nyugellátások	-5,0	-45,0	-65,0	-85,0
Egészségbiztosítási Alap				
Táppénz				
GYED				
E Alap egyéb pénzbeli ellátásai (külsőnek minősülő, pl. TGYÁS) *				
Külső kiadások összesen	29,3	-43,4	-65,0	-85,0