



A 2011. évi költségvetési törvényjavaslat értékelése

1. Reális-e a hiánycél?

Az 1. és 2. Gazdasági Akciótervek eredményeképpen – figyelembe véve a 2011-es költségvetési törvényjavaslatot is – jelenlegi számításaink szerint elérhető mind a 2010-es, mind a 2011-es kormányzati hiánycél. A költségvetési hiánycél tartása önmagában üdvözlendő, mert kedvezően hat az ország befektetői megítélésre, és a tőkeköltségre. Ugyanakkor bár a hivatalos hiánymutató tekintetében rövidtávon viszonylag kedvező számokat láthatunk, a költségvetés szerkezetével és a fiskális fenntarthatósággal kapcsolatban aggodalmak merülnek fel.

Figyelembe véve a gazdasági visszaesés hatását is, a költségvetés induló strukturális pozíciója az elmúlt években végrehajtott konszolidációs lépéseknek köszönhetően 2010-ben viszonylag kedvezőnek mondható. Jelenleg – hasonlóan az elmúlt néhány évhez – a magyar gazdaság növekedése elmarad a hosszabb távon lehetséges, potenciális szintjétől, ami azt eredményezi, hogy a költségvetés makrogazdasági folyamatokkal szorosan összefüggő bevételei is átlagos szintjük alatt alakulnak. Amennyiben feltételezzük, hogy a gazdaság aktuális növekedése középtávon újra felzárkózik ehhez a magasabb potenciális szinthez, akkor a növekvő bevételek automatikusan javíthatják a költségvetés egyenlegét. Mivel az elmúlt években a Kormány a finanszírozási korlátok keményedése miatt kénytelen volt erősen kiugazító jellegű fiskális politikát folytatni, ezért recessziós környezetben is igen alacsony költségvetési hiányt tudott az ország felmutatni. A beinduló gazdasági növekedéssel párhuzamosan a hivatalos hiánymutató további intézkedések nélkül még alacsonyabbra süllyedne, ezt mutatja a strukturális (ciklikusan igazított) költségvetési egyenlegmutató alakulása. Ez a pozíció igen kedvező kezdőhelyzetet teremt a Kormány számára.

Az államháztartás strukturális egyenlege 2011-ben várhatóan jelentősen romlik. A hivatalos hiánymutatók szintjén ugyan a költségvetés hiánya javulhat 2011-ben 2010-hez képest, azonban ez egyszeri tényezőknél – a különadóknak, járulékbevételeknek, illetve a magánnyugdíjpénztári átlépéseknek – tudható be. Ha ezekkel az egyszeri tényezőkkel korrigáljuk a hiánymutatót és figyelembe vesszük a gazdasági ciklus változásából fakadó átmeneti hatásokat is, akkor az így kapott strukturális egyenleg jelentős mértékben nőhet 2011-ben. Számításaink szerint 2010-ben a különböző módszertanok szerint számított strukturális deficit viszonylag alacsony szinten, a GDP 1,5, illetve 2,5 százaléka körül alakulhat, attól függően, hogy csak a magánnyugdíjpénztári vagyonszerzési bevételi hatásával vagy a különadók és egyszeri járulékbevételek egyenlegjavító hatásával is korrigálunk-e, míg 2011-ben ezek az egyenlegek mintegy 1,5-2,0

százalékponttal emelkedhetnek. Fontos megemlíteni, hogy a nemzetközi szervezetek által közölt strukturális hiánymutatók nem minden esetben veszik átmeneti tényezőként figyelembe a különadókat (főként, ha azok 3 éven keresztül kerülnek kivetésre), de az ezen tételekkel való korrekció közgazdasági szempontból mindenképpen indokolt.

2. Helyesen lettek-e megbecsülve a kiadások és a bevételek?

A 2011-es költségvetési törvényjavaslatot – a jelenleg elérhető információkat figyelembe véve – összességében mind a bevételi, mind a kiadási oldal tekintetében óvatos tervezés jellemzi.

- A bevételi előirányzatok tervezésében konzervatív szemlélet tükröződik, úgy látjuk, hogy a minisztérium a főbb adóbevételek tekintetében a némileg eltérő makrogazdasági prognózisok következtében saját előrejelzésünkénél némileg alacsonyabb bevételekkel számol. A bevételi alultervezés legnagyobb mértékben a személyi jövedelemadó esetében, de kisebb mértékben a forgalmi jellegű adók (áfa, jövedéki adó) esetében is érzékelhető. Összességében az adóbevételeknél tapasztalt eltérés a GDP 0,3 százalékára tehető.
- A kiadási előirányzatok ugyan némileg magasnak tűnnek az általunk korábban gondolthoz képest, de a költségvetési óvatosság szempontjából ez mindenképpen prudensebb megoldásnak tűnik, mint a kiadások esetleges – múltban több alkalommal megfigyelt – alultervezése. A nyugdíjkiadásoknál – az MNB nyugdíjas inflációra és nemzetgazdasági bérekre vonatkozó magasabb prognózisával összhangban – érzékelünk némi alultervezést, de a költségvetés összes kiadás oldali eltéréseinek nagyságrendje nem éri el a GDP 0,1 százalékát.

Számításaink szerint a költségvetési alapfolyamatok alapján az államháztartás 2011-es hiánya – elsősorban tehát a bevételi oldali folyamatok miatt – a GDP 0,3-0,4 százalékával lehet alacsonyabb a költségvetési törvényjavaslatban szereplőnél.

Az alapfolyamatok mellett véleményünk szerint alulbecsültnek tűnik a magán-nyugdíjpénztári visszalépésből eredő, a költségvetés pénzforgalmi bevételei között is szereplő mintegy 500 milliárd forintos többletbevétel. Ez az összeg nagyon alacsony visszalépési arányt feltételez (vagy a vagyon államháztartási körön kívül tartását, ami a jelenlegi statisztikai módszertan szerint nem járható út), ami nincs összhangban a kormányzat ez irányú kommunikációjával.

Összességében a teljes államháztartási hiány a GDP 2,5 százaléka körül alakulhat 2011-ben, szemben a minimális mértékben 3 százalék alatti hivatalos hiánycéllal.

3. Átlátható-e a költségvetési javaslat?

A költségvetési törvényjavaslat legfőbb bizonytalanságát az okozza, hogy nem derül ki egyértelműen, hogy a Kormány milyen mértékű magán-nyugdíjpénztári visszalépéssel számol. Ez nagymértékben befolyásolja a 2011-12-es költségvetési hiánymutató alakulását. A törvényjavaslatban mintegy 530 milliárd forint egyszeri bevétel található, mint az „államháztartás helyzetét kiegyensúlyozó alapból származó bevétel”. Tekintve, hogy a teljes

magán-nyugdíjpénztári vagyoni nagysága mintegy 2800 milliárd forint, ezek alapján a Kormány impliciten azt feltételezi, hogy mindössze a tagok 20 százaléka vagyona kerül át statisztikailag az államháztartásba 2011-ben. A jelenleg érvényes statisztikai módszertan szerint az ilyen jellegű egyszeri bevételek a realizálódás évében kerülnek át egyenlegjavító tényezőként a költségvetési statisztikákba, azaz nincs lehetőség a bevételek „időbeli elhatárolására” és a későbbi évek egyenlegének fokozatos javítására. Ezért némileg ellentmondásos a kormányzati kommunikációban megjelenő 90 százalékos várt átlépési arány és a költségvetési törvényben szereplő 20 százalékos arány.

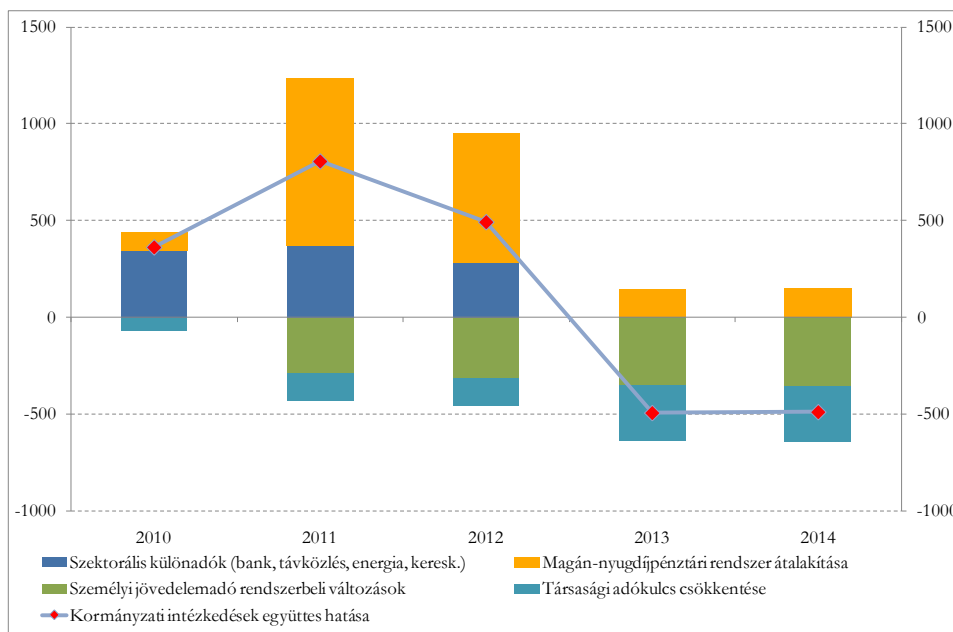
4. Megfelel-e a költségvetés szerkezete a középtávú fenntarthatóság szempontjának?

A rövidtávon számszerűleg kedvezőnek mondható hiányszámok teljesítése nem optimális szerkezetben történik. A Kormány mind 2010-ben, mind 2011-ben elsősorban a bevételi oldalra alapozott intézkedéscsomaggal kívánja teljesíteni vállalásait, miközben a kiadási oldal érdemi csökkentésére és mélyreható szerkezeti reformok beindítására a törvényjavaslat eddig megismert részei alapján várhatóan nem kerül sor.

- **A bevételi oldali intézkedéscsomagban jelentős, átmeneti adóemelések párosulnak ugyancsak számottevő, hosszútávon egyenlegrontó hatású adókiengedéssel.** Az átmeneti bevételnövelő intézkedések (szektor-specifikus különadók és a magán-nyugdíjpénztári befizetések átutalásának befagyasztása) hatására rövidtávon ugyan csökkenhet az államháztartás hiánya, azonban ezek kiesésével a költségvetés pozíciója lényegesen romlik. Ezzel szemben a személyi jövedelemadó és a társasági adó rendszerében elfogadott adókiengedés a Kormány szándékai szerint tartós hatásként jelenik meg a következő évek költségvetéseiben.
- **Kiadási oldalon sajnos sem a magas kiadási szint érdemi csökkentése, sem a kiadások jelentős átalakítása nem érzékelhető a benyújtott költségvetési törvényjavaslat alapján.** A két Gazdasági Akcióterv csak igen érintőlegesen foglalkozik a költségvetés kiadási oldalával. A közmunka keretében foglalkoztatottak számának mérséklése mindenképpen üdvözlendő, hiszen itt valóban felvetődnek hatékonysági kérdések, azonban a közszférában foglalkoztatottak létszáma érdemben nem csökken. A személyi jellegű kiadások közel stagnálása mellett a dologi és beruházási kiadások jelentősen emelkedhetnek jövőre az idei évhez képest. Egy másik dimenzió szerinti csoportosítást tekintve azt látjuk, hogy sem az állam működési kiadásai, sem a magasnak tekinthető szociális kiadások területén nem várható érdemi alkalmazkodás. Egyedül a viszonylag determináltak tekinthető kamatkiadások és a költségvetés kiadásai között elszámolt tartalékok csökkenése járul hozzá a kiadások mérsékléséhez.
- **Az átmenetinek szánt szektor-specifikus különadók (pénzüntézetek, energiaszolgáltatók, telekommunikációs vállalkozások, kereskedelmi láncok) rövidtávon ugyan jelentős költségvetési bevételhez juttatják a költségvetést, azonban a gazdasági szereplők számára számottevő terhet jelent a folytonosan változó üzleti környezethez való alkalmazkodás szükségessége.** A gazdasági növekedés szempontjából hosszabb távon igen fontos a beruházások bővülése. Ebből a szempontból a befektetők preferálják a kiszámítható és stabil üzleti környezetet, aminek

hosszabb távon a potenciális növekedési lehetőségeinket javító hatása is lehet. A különadókkal kapcsolatban egyrészt felmerülhet, hogy az átmenetinek szánt adók hosszabb távon is fennmaradnak, tartósan növelve a vállalkozások költségeit, másrészt az egyes szektoron belüli megkülönböztetés torzíthatja a versenyt (pl. kereskedelmi láncok esetében), harmadrészt az egyes szektorok kizárólag eredményesség alapján történő kiválasztása negatív üzenetet hordoz a vállalkozói szellem, profitorientáltság szempontjából, végül a jelenlegi különadók gyakorlatilag teljes egészében a hazánkban befektető külföldi vállalatokat sújtják.

1. ábra: A kormányzati intézkedések elsődleges költségvetési hatása a változatlan fiskális politikát feltételező pályához viszonyítva (milliárd forint)



Összességében elmondható, hogy a 2011-es költségvetés kardinális problémája, hogy az egyszeri bevételeket a Kormány nem a múltban magas költségvetési hiányokat okozó strukturális problémák orvoslására fordítja, hanem azokat nagyrészt a jelenlegi nem hatékony kiadási struktúra finanszírozására, konzerválására használja fel. Számításaink szerint a 2011-es hiány a magán-nyugdíjpénztári visszalépőktől származó többletvagyoni bevételek és a költségvetési törvényjavaslatban megjelenő, meglepően magas kiadási szint nélkül 3 százalék alatt lehetne, azonban a Kormány úgy döntött, hogy az egyszeri többletbevételt nagyrészt elkölti, így az intézkedések nélküli helyzethez képest magasabb bevételi (centralizációs) és kiadási (redisztribúciós) szint mellett éri el a 3 százalék alatti hiányt. Amennyiben a többletbevételt csak 2011-ben költi el a Kormány és 2012-ben ez nem ismétlődik meg, akkor a 2012-es hiány viszonylag alacsony lehet, azonban ha a magasabb kiadás beépül a bázisba, azaz a nyugdíj-megtakarítások egy része 2012-ben is elköltésre kerül, akkor a különadók kiesését követően, középtávon újra magas költségvetési hiány alakulhat ki.

Az átmeneti bevétel-növelő intézkedések kiesését követően a költségvetés hiánya 2012-től újra növekedésnek indulhat, amit az állami pillérbe visszalépők többlet járulékbévételei és a fokozatosan beinduló gazdasági növekedés részben ugyan csillapíthat, azonban a további hiánycsökkentéshez újabb kormányzati – lehetőleg kiadás oldali – intézkedésekre van szükség. Számításaink szerint 2012-ben az államháztartás egyenlege a GDP

3 százaléka körül alakulhat, aminek során azt feltételeztük, hogy az állami pillérbe visszalépők vagyonából a 2011-eshez hasonló mérték kerül elszámolásra, miközben a kiadások a 2011-es magasabb szint alapján lesznek tervezve. 2013-tól a szektor-specifikus különadók kiesése és a társasági adó kulcsának tervezett csökkentése mintegy 350-400 milliárd forinttal rontja az egyenleget. Ezt a hatást nagyrészt semlegesítik a gyorsabb gazdasági növekedésből fakadó többletbevételek, illetve a visszalépők miatti tartós többlet járulékbévételek. Az állami pillérbe visszalépők utáni vagyonbevételek egyszeri hatásának kifutása azonban feltételezésünk szerint mintegy 530 milliárd forintos lyukat üt a költségvetésben, azaz ezzel a költségvetési hiány újra 5-6 százalék közelébe ugorhat, feltéve, hogy a kiadási oldalon összességében körülbelül a (potenciális vagy az aktuális) GDP növekedésével hasonló mértékben változnak a kiadások.

A 2011-es törvényjavaslat és a kormányzati kommunikáció alapján az a kockázat rajzolódik ki, hogy a magasabb kiadások egy része beépül és tartósan ronthatja a költségvetési egyenleget. Amennyiben a 2012-es bázis is magasabb (azaz a visszalépők vagyonából származó többletbevételeket a Kormány részben újra elkölte), akkor az államháztartás hiánya 2013-14-ben akár 5-6 százalék közelébe is emelkedhet.

Amennyiben azt feltételezzük, hogy sikerülne 2012 után a kiadásokat csökkenteni és 2011-12-ben valóban csak átmeneti volt a kiadások magasabb szintje, akkor a hiány ennél alacsonyabb lehet. attól függően, mennyire ambiciózus kiadáscsökkentési tervet valósít meg a Kormány.

5. Hogyan hat a költségvetési javaslat az államadósság hosszabb távú fenntarthatóságára?

A Kormány által benyújtott költségvetési törvényjavaslatból és a gazdaságpolitika eddig megismert irányultságából egyelőre hiányoznak a hosszú távú, az államháztartás kiadási szerkezetét mélyrehatóan és tartósan változtató intézkedések, miközben bevételi oldalon – eltekintve az átmeneti bevételnövelő intézkedések torzító hatásától – érzékelhetők pozitív jelek is. A személyi jövedelemadó rendszerének átalakítása, a társasági adókulcs tervezett csökkentése, az adórendszer egyszerűsítése strukturális szempontból mindenképpen kedvező lépéseknek tekinthetők. Az élők munkát terhelő adók csökkentése hozzájárulhat a foglalkoztatottság növekedéséhez. Emellett érdemes megemlíteni, hogy az szja tervezett átalakítása elsősorban a magasabb jövedelműek számára lehet kedvező, miközben az alacsony jövedelmű, gyermektelen adózók adóteher növekedéssel szembesülnek. A bevételi oldal kedvező folyamataival ellentétben (eltekintve a különadók átmeneti torzító hatásától), kiadási oldalon nem történtek érdemi lépések.

A magyar költségvetés kiadási szintje regionális összehasonlításban továbbra is magasnak tekinthető és a kiadások szerkezete sem optimális a hosszú távú fenntarthatóság, illetve a gazdasági növekedés szempontjából. Ezen a területen a költségvetési törvényjavaslat sem jelent érdemi előrelépést. Nem kerül sor sem a szociális kiadások átalakítására (rászorultsági elv érvényesítése, célzottság erősítése, egyes kiadások szűkítése), sem a humán tőkét érintő kiadási rendszerek reformjára (egészségügy, oktatás), sem a helyi önkormányzati rendszer működésének áttekintésére, racionalizálására. Az elmúlt években minden területen történtek ugyan pozitív lépések, de az egyes rendszerek alapvető működése nem változott érdemben. Az egészségügy és az oktatás nagymértékben meghatározzák a humán tőke

minőségét és mennyiségét is, a nemzetközi összehasonlításban igen alacsony magyar aktivitási ráta kialakulásában egyaránt szerepet játszanak a kedvezőtlen egészségügyi mutatóink (pl. rokkantnyugdíjasok magas száma) és a munkaerőpiac igényeihez kevésbé alkalmazkodó képzési- oktatási rendszerünk (skill mismatch problémája).

Közép- és hosszabb távon mindenképpen szükség lesz a költségvetési kiadások mérséklésére is, hiszen csak így biztosítható a Stabilitási és Növekedési Egyezmény alapján kitűzött középtávú költségvetési cél (Medium Term Budgetary Objective – MTO) elérése. A viszonylag kedvező induló ciklikus pozíció és a nyugdíjrendszer átalakításának költségvetési szempontból rövidtávon pozitív hatásai mellett ugyan a hiány akár középtávon is moderált maradhat, de ez még nem elegendő ahhoz, hogy a jelenleg 1,5 százalékos hiányt megengedő középtávú költségvetési célunkat (MTO) teljesítsük. Tehát egyrészt az Európai Unió fiskális keretrendszer szempontjából, másrészt fenntarthatósági szempontból is szükséges a kiadások mérséklése. Ehhez azt is célszerű figyelembe kell venni, hogy a Magyarország számára érvényes középtávú cél vélhetően szigorításra kerül a jelenlegi 1,5 százalékhoz képest, hiszen a nyugdíjrendszer fenntarthatóságát gyengítő kormányzati lépéseket az MTO meghatározása során az Európai Bizottság figyelembe fogja venni. Az elmúlt időszak kormányzati kommunikációjában megjelentek a kiadások mérséklésére irányuló utalások, de ez a benyújtott költségvetési törvényjavaslat számaiban egyelőre nem tükröződik vissza.

A nyugdíjrendszer helyzete a közelmúltban végrehajtott parametrikus reformok (13. havi nyugdíj eltörlése, nyugdíjkorhatár emelés, helyettesítési ráta csökkentése) következtében rövid- és középtávon jóval megnyugtatóbban alakul, így jelenleg elsősorban a hosszú távú fenntarthatóság szempontjából érdemes értékelnünk a helyzetet. A kormány költségvetési programjának a hosszú távú fenntarthatóság szempontjából meghatározó eleme a nyugdíjpénztári rendszer tervezett átalakítása, a magán-nyugdíjpénztári járulékok átmenti elvonása és a társadalombiztosítási pillérbe történő visszalépés lehetővé tétele, egyben ösztönzése. A népesség várható csökkenése és az időskorúak számának jelentős növekedése következtében a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos döntések hosszú távú hatásait nem lehet figyelmen kívül hagyni. A nyugdíjrendszer feltételeinek megváltoztatása számottevő, nehezen számszerűsíthető változásokat okoz az évtizedek múlva jelentkező nyugdíjköltségekben, és ezen keresztül az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságában. Ezekről a jelenlegi változtatások esetében nem ismerünk semmilyen hatástanulmányt.

A hosszú távú fiskális fenntarthatóság szempontjából nemcsak a jelenlegi statisztikákban is látható államadósság, hanem a most még rejtett, de idővel explicitté váló jövőbeli kötelezettségek mértéke is számít. Változatlan paraméterek mellett az állami nyugdíjkiadások 40 év múlva évente a GDP 0,5-1 százalékpontjával, 50 év múlva pedig 1-1,5 százalékpontjával haladhatják meg a járulékbéveteleket. Azaz a nyugdíjrendszer hosszú távon érdemben növelheti a költségvetési hiányt és az államadósságot. A múltban a fiskális politika fenntarthatóságának megítélésében a nyugdíjrendszerekből fakadó, több évtizedes időhorizonton jelentkező implicit adósság relatíve kevés figyelmet kapott. A demográfiai folyamatok előrehaladtával azonban várható, hogy mind a nemzetközi befektetői környezet, mind pedig az Európai Unió intézmények a korábbinál nagyobb hangsúlyt fektet a hosszú távú fenntarthatóság kérdéseire.

Véleményünk szerint a magán-nyugdíjpénztári rendszernek – nyilvánvalóan meglévő, de orvosolható fogyatékoságai mellett – számtalan előnyös tulajdonsága van, ami

összességében indokolhatja a létjogosultságát. A nyugdíjrendszert érintő javaslatokat és kormányzati kommunikációt két lépésben érdemes elemezni. Az első fontos kérdés, hogy a társadalom várható előregedését figyelembe véve a fenntarthatóságot milyen típusú nyugdíjrendszer képes hosszútávon garantálni. Véleményünk szerint a jelenleg érvényben lévő hárompilléres rendszer elősegíti a kockázatok megosztását, összességében biztonságosabb, kiszámíthatóbb nyugdíjakat eredményez, mint egy tisztán, vagy döntő részben felosztó-kirovó elven alapuló állami nyugdíjrendszer. A tőkefedezeti magán-nyugdíjpénztári rendszer legnagyobb előnye, hogy lehetővé teszi a nemzetközi diverzifikációt, ami egyrészt segíthet a demográfiai ciklus okozta nyugdíjbevételek ingadozásainak simításában, másrészt a hazai növekedés ingadozásai okozta bevételi volatilitás enyhítésében. Mindez kiszámíthatóbbá teszi a nyugdíjak alakulását, javítja a rendszer hosszú távú fenntarthatóságát. Az egyéni számlás rendszer emellett erősíti a társadalmi öngondoskodást, az egyéni felelősségvállalást, ami elengedhetetlen feltétele az állami újraelosztás csökkentésének, azaz a rászorultsági elven működő, modernebb állami struktúra kialakításának.

A jelenleg tervezett átalakítás jelentősen emelheti az implicit államadósság mértékét, amit ha nem kísér az explicit államadósság hasonló mértékű csökkenése, azaz a jelenlegi megtakarításokat a Kormány elkölti, akkor összességében veszélyezteti a fiskális fenntarthatóságot. A hosszútávon fenntartható nyugdíjrendszer szerkezetétől függetlenül kezelhetjük a múltban felhalmozott, mára a GDP 10 százalékát kitevő magánnyugdíj-pénztári megtakarítások sorsának kérdését. Az egyszeri bevételek mellett az állami pillérbe való visszalépések – a visszalépési aránytól függően – jelentősen emelhetik a folyó járulékbevételeket, emellett a csökkenő adósságszint mérséklődő kamatkiadásokat is eredményez. Ezek eredményeképpen – figyelembe véve a kedvező induló strukturális pozíciót is – a költségvetés középtávú (2012 utáni) egyenlege is viszonylag moderált, de emelkedő hiányt mutathat. A magánnyugdíj-pénztári tagok többségének visszalépése, a rendszer ellehetetlenülése és megszűnése esetén a hosszú távú állami nyugdíjkiadások ugyanakkor a GDP 3 százaléka körüli mértékben emelkedhetnek. A járulékbevételek várható bővülése ugyanakkor ennél kisebb mértékű, így a nyugdíjrendszerhez köthető hosszútávon várható költségvetési hiány évente mintegy fél százalékponttal tovább emelkedhet, ami az adósságráta emelkedésében is tükröződni fog. Mindez azt jelenti, hogy változatlan költségvetési politika mellett a magán-nyugdíjpénztári tagok átlépésével az államadósság jelenlegi, „explicit” szintje mérsékelhető, sőt középtávon a költségvetés hiánya is csökken, az implicit államadósság azonban érdemben emelkedik. Az évek múlásával és a nyugdíjkiadások várható növekedésével pedig az explicit adósságszint elérheti, majd meghaladhatja az eddigi, vegyes rendszerben várható szintjét.

A jelenleg benyújtott költségvetési törvény szerint ugyanakkor a kormányzat a múltbeli nyugdíj-megtakarítások jelentős részét nem az államadósság csökkentésére, hanem a folyó hiány finanszírozására kívánja fordítani. Ha a magán-nyugdíjpénztárakból átutalt bevételt a Kormány arra használja, hogy a jelenlegi sok szempontból nem hatékonyan működő közsféra költségeit tovább finanszírozza, elhalasztva azokat a fontos szerkezeti reformokat, amelyek egy hatékonyabb, a jövőbeni gazdasági növekedést megalapozó állami szerepvállalás elősegítését szolgálnák, akkor az explicit adósság csökkenése érdemben elmarad a nyugdíjrendszerből fakadó teljes jövőbeni kötelezettség, azaz az implicit adósság emelkedésétől. Így a nyugdíjrendszer és a költségvetés fenntarthatósága ismét veszélybe kerül.

A magán-nyugdíjpénztári átlépésekből fakadó transferek folyó költségvetésben történő felhasználása véleményünk szerint csak abban az esetben lehet indokolt, ha ezeket az összegeket olyan strukturális reformok megvalósítására fordítja a kormányzat, amelyek a növekedés ösztönzésén keresztül hozzájárulnak ahhoz, hogy a nyugdíjrendszer fenntarthatósága fennmaradjon. Ha a felhalmozott nyugdíj-megtakarítások egy része olyan strukturális reformok megvalósítását finanszírozza, ami hozzájárul a foglalkoztatottság hosszútávú növekedéséhez és ezzel párhuzamosan a gazdaság növekedési lehetőségeinek érdemi emelkedéséhez, akkor a jövőbeni járulékbévételek növelésével a nyugdíjrendszerből eredő implicit adósság mérsékelhető.

6. Teljesülnek-e az Európai Unió vállalásaink?

2011-ben a kormányzati intézkedések hatására a hivatalos hiánymutató mindkét évben a GDP 3 százaléka alatt maradhat, ami a deficitre vonatkozó maastrichti kritérium számszerű teljesítését jelenti, azonban ennek ellenére az Európai Bizottság értékelése a túlzott deficiteljárás keretében kedvezőtlen is lehet.

Az Európai Bizottság korábban is, de a pénzügyi válság óta egyre növekvő jelentőséget tulajdonít a költségvetés fenntarthatóságának. A Bizottság jelenleg igen intenzíven foglalkozik a kérdéssel, várhatóan a szabályozás is változni fog, azonban ennek részletei egyelőre nem ismertek. Mivel a Kormány alapvetően egyszeri bevételnövelő intézkedésekkel (például a magán-nyugdíjpénztári vagyon egy részének állam általi elvonásával) tervezi elérni a 3 százalék alatti hiánycélját, ezért előfordulhat, hogy a Bizottság ezt is figyelembe veszi a magyar költségvetési folyamatok értékelésekor.

Tehát amennyiben Magyarország államháztartási hiánya 2011-ben a nyugdíjpénztári visszalépések elszámolása következtében kerülne a 3 százalékos küszöb alá, akkor könnyen elképzelhető, hogy azt a Bizottság nem tartja majd a fenntarthatóság szempontjából megfelelőnek. Természetesen a kérdésben igen sok a bizonytalanság, és a költségvetési politikák Unió értékelésében *ad hoc* (nem feltétlenül gazdasági) szempontok is szerepet játszanak, azonban mindenképpen számíthatunk arra, hogy a Bizottság nem csak a hivatalos hiányszám teljesítését, hanem a teljesítés módját is figyelembe veszi az értékelése kialakításakor.

7. Hogyan hat a 2011-es költségvetés a potenciális GDP-re?

A bejelentett kormányzati akcióterv jelentős – néhány ágazat jövedelmezőségét és a magánnyugdíj-pénztárak működését érintő – egyedi intézkedésekből valósít meg **szja-reformot**. Az intézkedések hatására a munka relatív ára érdemben csökken, miközben a tőke ára az extra adók és befektetői bizalom romlása miatt emelkedik. A munkaköltségek csökkenése a munkakereslet és kínálat oldaláról is ösztönzi a foglalkoztatást, és ennek következtében a beruházást és a GDP-t, miközben a kockázati felárak emelkedése a beruházások és növekedés szempontjából kedvezőtlen.

Becsléseink szerint a két hatásból az előbbi lehet erősebb, aminek elsődleges oka, hogy a múltbeli gyenge növekedési teljesítmény legfontosabb oka a munkapiaci ösztönzők (legerőteljesebben az adórendszer) kedvezőtlen hatása volt. Számításaink azt mutatják, hogy az intézkedések a GDP

szintjét hosszútávon 2-3 százalékkal emelhetik. (az általunk legvalószínűbbnek tartott 100 illetve 50 bázispontos tartós kockázati prémium-emelkedéssel számolva.) Feltételezve, hogy a hatás 10 év alatt jelentkezik mindez 0,2-0,3 százalékos többletnövekedést okozhat az elkövetkező években. A számítások azonban meglehetősen bizonytalanok, különösen a befektetői klíma változására vett hatást illetően. Összességében elmondható, hogy a kockázati felárak tartós 200 bázispontos növekedése szükséges ahhoz, hogy a munkapiacról érkező kedvező növekedési hatásokat lenullázza.¹

1. táblázat: A kormányzati csomag hatása a változók szintjére, különböző kockázati prémium sokkok függvényében (változás 10 év alatt az alapesethez képest)

kockázati prémium sokk (bázispont)	foglalkoztatás(%)	munkaintenzitás(%)	tőke(%)	GDP(%)
0	0,5	4,1	4	4,2
50	0,4	4,1	0,9	3,1
100	0,3	4,1	-2,2	1,9
150	0,2	4,1	-5,3	0,8
200	0,1	4,1	-8,4	-0,4

A munkaerőpiacról érkező pozitív növekedési hatás jelentősebb részét a foglalkoztatottak nagyobb munkaintenzitása okozza, miközben a tényleges foglalkoztatás növekedés – a kormányzati várakozásoknál – lényegesen visszafogottabb lehet. Ennek elsődleges oka, hogy az adóék erőteljesen az átlagjövedelem felett csökken, ahol a foglalkoztatottsági ráta nemzetközi összevetésben már most sem alacsony, viszont a marginális adórátá csökkenése teret nyújt a magasabb munkaintenzitásra és a gazdaság kifehéredésére. Ezzel szemben, az alacsony jövedelmi kategóriáknál, ahol jelentős szabad munka-erőpiaci kapacitások állnak rendelkezésre, a gyermektelenek adóéke némileg emelkedik, míg a családi kedvezményt igénybe vevők adóéke jelentősen csökken. Ezen hatások ellentétesek a foglalkoztatás szempontjából.

Az összességében inkább pozitív hosszú távú hatások ellenére az előrejelzési horizontunkon (következő 2 év) az intézkedések potenciális növekedésre gyakorolt hatása nagyságrendileg semleges lehet. Ennek oka, hogy az ágazatok jövedelmezőségéhez mérten nagymértékű különadók beruházási aktivitásra vett hatása, az egyéb közvetett – döntően a hitelpiacon keresztül jelentkező – csatornák aktiválódása miatt rövidtávon a historikus tapasztalatoknál gyorsabban érvényesülhetnek.

¹ Az itt bemutatott adóintézkedéseken túlmenően a hosszú távú növekedési képre a költségvetés egyéb, most nem számszerűsített intézkedései is hatnak. Ezek közül a munkakínálatot csökkentheti, a GYES, GYED korhatárának 3 évre történő visszaemelése, a nők 40 éves munkaviszonya utáni automatikus nyugdíjazásának lehetővé tétele, illetve emelheti a nők rész munkaidős foglalkoztatásának költségvetési ösztönzése.

8. Hogyan hat a költségvetési tervezet az inflációra?

A kiskereskedelmi, az energetikai és a távközlési szektorra kivetett különadók fogyasztókra való részleges áthárításával számolunk. A kiskereskedelemben nagyobb arányú áthárításra számíthatunk, mert bérben és beruházásokban kevésbé tud alkalmazkodni, mint a távközlésnél, ahol erre nagyobb tér nyílik. Ennek egyik oka, hogy a kiskereskedelemben igen magas a minimálbéres foglalkoztatás aránya, illetve az ágazat magas tőkearányos árbevétel szintje, viszonylag kis áremelésekkel is nagyobb kompenzációra ad lehetőséget. Az energetikai szektor esetében lényegében nem számolunk áthárítással, tekintve hogy a háztartási energiaárak szabályozottak. Összességében a különadóknak 0,3 százalékpontos inflációs hatása lehet 2011-ben. A cigaretta jövedéki adójának emelése nagyjából 0,1 százalékponttal emeli az inflációt.

A költségvetési csomag lényegi eleme egy jelentős kiengedés a személyi jövedelemadó rendszerben. Ez emeli a lakossági fogyasztást, így a belső kereslet növekedésén keresztül a magasabb infláció irányába hat. Ugyanakkor az SZJA rendszer átalakításával átengedett jövedelmen a munkaadók és munkavállalók osztozkodhatnak, azaz mérséklődhet a bruttó bérnövekedés üteme. Ilyen módon a munkaadók számára csökkenhetnek a bérköltségek, amely az infláció mérséklődése irányába hat. Ennek a hatásnak azonban némileg ellene hat a minimálbér tervezett megemlése.

Összességében a költségvetési intézkedések kismértékben az infláció emelkedése irányába hatnak.

Budapest, 2010. november 11.