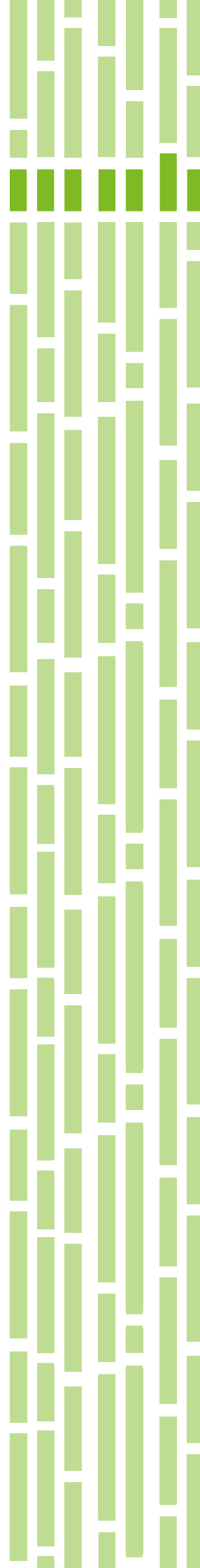


ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL

2012. május



MAGYAR NEMZETI BANK



Kivetítés a költségvetési egyenleg és az államadósság alakulásáról (2012–2026)

ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL
2012. május

A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvényben („MNB törvényben”) meghatározott alapvető feladatai, így különösen a monetáris politika meghatározásával és megvalósításával kapcsolatos feladata ellátásának támogatására elemzi a költségvetési hiány és adósság alakulását, figyelemmel kíséri az államháztartás finanszírozását, elemzi a finanszírozásnak a monetáris folyamatokra, a pénzpiacok alakulására, a likviditásra gyakorolt hatását, kutatásokat folytat fiskális politikai kérdésekben. Az MNB törvény rendelkezése értelmében az MNB véleményt alkot a központi költségvetési törvény Kormány által elfogadott tervezetéről.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében az MNB elnöke a Költségvetési Tanács (KT) tagja, és ebben a minőségében részt vesz az Országgyűlésnek benyújtani tervezett költségvetési törvény tervezetere vonatkozó KT-velemény kialakításában. Az MNB-ben rendelkezésre álló szakmai tudás és felhalmozott információ közvetetten támogathatja a KT munkáját. Az MNB-nek a költségvetési törvény tervezetével kapcsolatos véleményét a KT ülésén az MNB elnöke jeleníti meg, akit az így megjelenített vélemény nem köt a KT tagjaként biztosított jogainak szabad gyakorlásában.

A fenti feladatok legmagasabb szakmai színvonalon történő teljesítésének támogatása érdekében az MNB szakértői stábjában rendszeresen elemzi a költségvetési folyamatokat. A szélesebb közvélemény az „Elemzés az államháztartásról” című kiadványból ismerheti meg e szakértői elemzések legfontosabb eredményeit. Az elemzésekben található megállapítások és következtetések az elemzést készítő szakértők véleményét tükrözik, és nem tekinthetők az MNB vagy a Monetáris Tanács álláspontjának.

Az elemzés a Pénzügyi elemzések, a Monetáris stratégia és közgazdasági elemzés, valamint a Pénzügyi stabilitás szakterületek közreműködésével készült, Gereben Áron igazgató és Antal Judit, a Pénzügyi elemzések helyettes vezetője általános irányítása alatt. Az elemzés elkészítését Fehér Csaba, a Pénzügyi elemzések vezető elemzője irányította. A szakértői elemzés MNB általi közzétételét Simor András, az MNB elnöke hagyta jóvá.

Az elemzést készítő csapat tagjai voltak: Ábel István, Baksay Gergely, Bauer Péter, Berki Tamás, Csaba Iván, Horváth Ágnes, Hudák Emese, Kékesi Zsuzsa, P. Kiss Gábor, Kiss Regina, Koroknai Péter, Kovács Mihály András, Lovas Zsolt, Martonosi Ádám, Pellényi Gábor, Rácz Olivér, Varga Lóránt.

Az elemzés a 2012. április 30-ig terjedő időszak releváns információit dolgozza fel.

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: dr. Simon András

1850 Budapest, Szabadság tér 8–9.

www.mnb.hu

ISSN 2063-174X (on-line)

Tartalom

Összefoglaló	5
Fő üzenetek	5
Az elemzés célja és kerete	5
Eredmények	6
1. Bevezető	9
1.1. Célok és korlátok	9
1.2. A kivetítés időtávja	9
1.3. Kivetítés és előrejelzés megkülönböztetése	9
1.4. Mit értünk változatlan fiskális politika alatt?	9
1.5. Az államadósság-mutatók kivetítésének módszertana	10
1.6. Az elemzés felépítése	11
2. Az induló adósságszint	12
2.1. A magyar államadósság jelenlegi szintje és múltbéli alakulásának főbb mozgatórugói	12
2.2. Az államadósság kamatterhe	13
2.3. A magyar államadósság nemzetközi összevetésben	14
3. Az államháztartás középtávú pozíciója (2012–2016)	18
3.1. Makrogazdasági feltételezések	19
3.2. A költségvetés egyenlegére ható tényezők	19
3.3. A kvázifiskális tevékenység eredményének figyelembevétele	26
3.4. Hiánypálya (2012–2016)	27
4. Adósságkivetítés (2012–2026)	30
4.1. A gazdasági növekedés technikai kivetítése	30
4.2. A demográfiai változásokra érzékeny költségvetési tételekre alkalmazott feltételezések	32
4.3. Az elsődleges egyenleg alakulása (2017–2026)	35
4.4. Kamategyenleg, finanszírozási költségek	35
4.5. A nominális adósságra ható egyéb – hiányon kívüli – tényezők	37
4.6. Hiány- és adósságpálya 2026-ig	39
4.7. Érzékenységvizsgálatok	40
4.8. A Magyarország számára releváns adósságszabályok	41
4.9. Az adósságszabály és a kivetítés eltérése – a „fiskális rés”	42

5. Felhasznált irodalom	44
6. Függelék	45
6.1. Az államháztartás pénzügyi pozíciójának alternatív mutatói	45
6.2. Demográfiai változások	47
6.3. Munkaerő-piaci feltételezések	49
6.4. Egészségügyi kiadások: módszertan és a figyelembe vett intézkedések	49
6.5. A költségvetési tételek kivetítése során alkalmazott fontosabb módszertani feltételezések	54

Összefoglaló

FŐ ÜZENETEK

- Kivetítésünk alapfeltételezései mellett a 2011. év végi 80,6 százalékos GDP-arányos bruttó államadósság 2026-ra 59,4 százalékra csökkenhet.
- Ez az adósság teljesíti a maastrichti szerződés szerint elvárt 60 százalékos szintet, és az adósságdinamika megfelel az Európai Unió által 2012-ben elfogadott úgynevezett „egyhuszados” szabálynak. Ugyanakkor az adósság meghaladja az Alaptörvényben meghatározott 50 százalékos adósságcélt. Ennek eléréséhez vagy az általunk feltételezettnél tartósan magasabb növekedésre, vagy a befektetők bizalmát erősítő, alacsonyabb finanszírozási költséget biztosító lépésekre, vagy további fiskális egyenlegjavításra van szükség.
- Az államháztartás kamatkiadások nélküli, úgynevezett elsődleges egyenlege átmeneti ingadozást követően a kivétési horizonton trendszerűen javul, és hosszú távon a GDP 2 százaléka körül stabilizálódik. Ez az elsődleges egyenleg képes ellensúlyozni a – feltételezéseink szerint 2,5 százalékos – hosszú távú növekedési ütemet 0,8 százalékponttal meghaladó éves finanszírozási költség adósságnövelő hatását, azaz biztosítja az adósságráta csökkenését.
- Az elsődleges egyenleg 2016-ig tartó átmeneti visszaesését egyes bevételek kiesése (a különadók, a félszuperbruttó és a magánpénztári bevételek megszűnése, az EU források csökkenése) és az újonnan megjelenő kiadások (így a pedagógus-életpályamodell megvalósítása) okozzák. Középtávon ugyanakkor a nyugdíjrendszer parametrikus és paradigmatis reformjai (indexálás, korhatáremelés, jogosultsági feltételek szigorítása és a megváltozott munkaképességűek ellátórendszerének átalakítása) nagymértékben javítják az elsődleges egyenleget.
- A Széll Kálmán-terv 2.0 intézkedései tartósan – becslésünk szerint 2015-től évente 1,4 százalékponttal – javítják az államháztartás elsődleges egyenlegét, így kulcsfontosságúak az adósságráta csökkentése szempontjából.
- Az adósságpálya dinamikáját – az elsődleges egyenleg mellett – alapvetően befolyásolja mind a gazdasági növe-

kedés, mind a finanszírozási költségek alakulása. Vizsgálataink szerint a növekedés félszázalékos változása 3,4 százalékponttal, a finanszírozási költség 2017-től történő 1 százalékos eltérése alapfeltevéseinkhez képest 3,9 százalékponttal térítheti el a 2026-as adósság GDP-arányos szintjét az alappálya értékétől.

- Fontos hangsúlyozni, hogy elemzésünk ún. technikai kivétel, nem pedig előrejelzés. Ez azt jelenti, hogy nem a legvalószínűbb, hanem a változatlan gazdaság- és szakpolitikák feltételezése mellett várhatóan megvalósuló hiány- és adósságpályát mutatja be.

AZ ELEMZÉS CÉLJA ÉS KERETE

A Magyar Nemzeti Bank azon kiadványai, amelyek az államháztartás helyzetét elemzik, általában legfeljebb két évre tekintenek előre. A gyakori, rövid távú elemzések lehetővé teszik az előrejelzések finomhangolását a megfigyelt gazdasági folyamatok tükrében – ugyanakkor nem alkalmasak hosszabb távú trendek vagy egyes szakpolitikai döntések csak több év távlatában érvényesülő fiskális hatásainak bemutatására.

Jelen kiadványunk ezt a hiányosságot orvosolja és a hosszabb távú folyamatokra koncentrál. Azt vizsgálja, hogy a következő tizenöt évben miként alakul az államadósság, milyen feltételek mellett érhető el az Alaptörvényben rögzített 50 százalékos és az Európai Unió Maastrichti Szerződése szerint elvárt 60 százalékos adósságszint.

Ennek érdekében

- röviden megvizsgáljuk az államadósság fennálló szintjének kialakulását, valamint az elmúlt évek adósságpályáját befolyásoló fontosabb tényezőket;
- elemezzük az államháztartás helyzetének várható alakulását a 2012–2016 közötti időszakban, különös tekintettel az elsődleges egyenleget befolyásoló folyamatokra és a közelmúlt intézkedéseire;
- számba vesszük, hogy a kiinduló adósságszint, az államháztartás elsődleges egyenlege, kamategyenlege és a

gazdaság növekedési üteme – a jelenlegi gazdaságpolitikai környezet fennmaradását feltételezve – hogyan alakítják az adósságpályát az elkövetkezendő 15 évben. Ennek során megkülönböztetett figyelmet fordítunk azokra a kiadásokra, amelyekre a népesség demográfiai összetételének változása közvetlen és módszereinkkel mérhető hatást gyakorol;

- megvizsgáljuk az így kirajzolódó adósságpálya érzékenységet néhány alapvető feltételezésre: a forint/euro árfolyamra, az államkötvények várható hozamára, az alappályától eltérő ütemű növekedésre és az államháztartás pozíciójának 2016-ig bekövetkező, alappályát meghaladó mértékű javulására vagy romlására;
- összevetjük az előrevetített adósságpályát a magyar fiskális politika számára releváns legfontosabb adósságszabályokkal (maastrichti kritérium, az Alaptörvény adósságszabálya, az EU 2012-ben elfogadott ún. „egyhuszados” szabálya), és megvizsgáljuk, hogy mekkora pótlólagos egyenlegjavulásra volna ahhoz szükség, hogy elemzésünk 15 éves időhorizontján valamennyi szabályt teljesítsük.

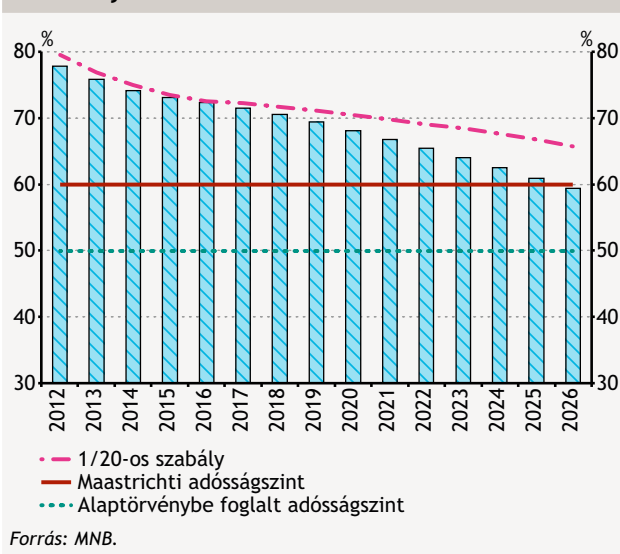
Mivel számításainkban a fiskális politika változatlanágából indulunk ki, ezért az adósság- és hiánypályáink úgynevezett technikai kivetítések, azaz nem tekinthetők előrejelzésnek. Ez azt jelenti, hogy nem a legvalószínűbb, hanem a változatlan gazdaság- és szakpolitikák mellett feltételelesen megvalósuló pályát mutatjuk be.

Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy a kivetítési horizont mentén a hiány- és adósságdinamikákhoz, illetve az azokat magyarázó folyamatokhoz kapcsolódó bizonytalanság fokozatosan növekszik. A bizonytalanság részben a módszertani okokra visszavezethető hibák halmozódásának és a makrogazdasági folyamatok kivetítéséhez kapcsolódó kockázatoknak tudható be, részben pedig annak, hogy a gazdaságpolitikai viselkedési reakciók és visszacsatolások korlátozottan érvényesülnek.

EREDMÉNYEK

Kivetítésünk alapfeltételezései mellett a 2011. év végi 80,6 százalékos GDP-arányos bruttó államadósság 2026-ra 59,4 százalékra csökken. Az államadósság középtávú dinamikáját a jelenlegi gazdasági ciklus 2016-ra feltételezett kifutásáig elért elsődleges egyenleg és adósságszint, a gazdasági növekedésre, a finanszírozás költségeire és a forint árfolyamára vonatkozó feltételezések, valamint a demográfiai változásokra érzékeny kiadási tételek alakulása határozza meg.

1. ábra
Államadósság a GDP arányában – a kivetítés eredményei

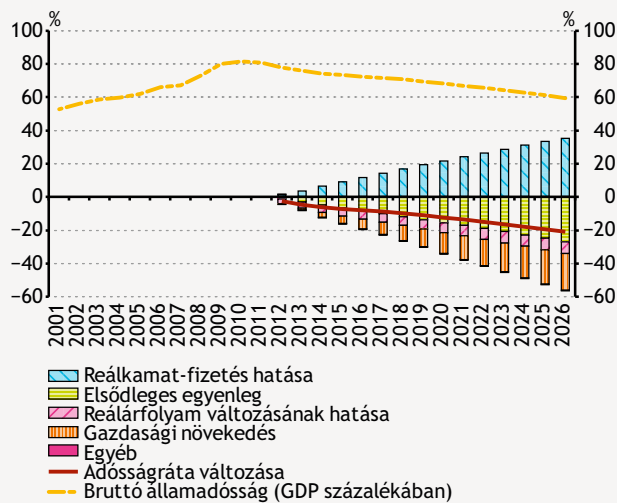


A 2026-ra elért 59,4 százalékos bruttó adósságráta – ami a válságot megelőző 8 év átlagos szintjének felel meg –, teljesíti a Maastrichti Szerződés 60 százalékos adósságkritériumát. Az adósságpálya emellett eleget tesz az Európai Unió 2012-ben elfogadott fiskális csomagjának részét képező, úgynevezett „egyhuszados” szabályának, miszerint a tagállamoknak GDP-arányos államadósságuk 60 százalék feletti részét az adósságtöbblet egy huszad részével kell évente csökkenteniük. A 2026-ra kivetített adósságszint ugyanakkor továbbra is meghaladja az Alaptörvényben meghatározott 50 százalékos értéket. Amennyiben kivetítésünk 15 éves horizontjának végére teljesíteni kívánjuk az Alaptörvényben megfogalmazott adósságcelet, akkor 1. vagy az alappálya szerintinél tartósan magasabb növekedésre, 2. vagy a befektetők bizalmát erősítő, az adósság kamatterhet csökkentő lépésekre, 3. vagy pedig további fiskális egyenlegjavulásra van szükség.

Amennyiben a finanszírozási költség a kivetítésünkben feltételezett ütemben csökken és a magyar gazdaság növekedési potenciálja nem emelkedik, az Alaptörvényben megjelölt adósságcelet eléréséhez a GDP arányában további 0,9 százalékpontos tartós fiskális egyenlegjavulás szükséges 2017-től. Összevetés végett, becslésünk szerint a Széll Kálmán-terv 2.0 tartós nettó hatása középtávon hozzávetőleg 1,4 százalékot tesz ki.

Az adósságráta alakulását leginkább meghatározó három fő tényezővel – az államháztartás kamatkidások nélkül számított, úgynevezett elsődleges egyenlegével, a már meglévő adósság finanszírozási költségeivel és a gazdaság növeke-

2. ábra
Államadósság dinamikája és dekompozíciója,
2001–2026

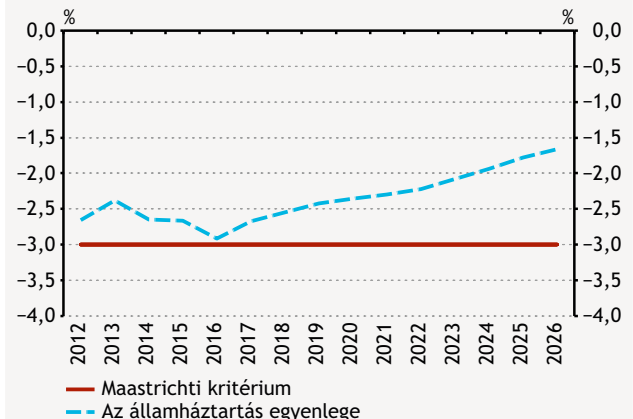


Forrás: MNB.

dési ütemével – kapcsolatban az alábbi főbb feltételezésekkel értünk:

- Az államháztartás elsődleges egyenlege trendszerűen javul, e javulás azonban jelentős ingadozások mellett valósul meg: 2012 és 2016 között 1,3 százalékpont és 1,7 százalékpont között mozog, ezt követően pedig – a 2016. évi 1,4 százalékpont szintről indulva – fokozatosan éri el a GDP 2 százalékpontját. A 2013 és 2016 közötti időszakban az elsődleges többlet átmeneti visszaesését az indokolja, hogy a bevételcsökkentő intézkedések és folyamatok (például a különadók és a felszuperbruttó kivezetése, egyszeri, a magánpénztári vagyontöbbletből származó bevételek kiesése, az EU-források csökkenése) és kiadásnövelő lépések (így a pedagógus-életpályamodell) hatását a kiadás-csökkentő és bevételnövelő intézkedések nem ellensúlyozzák. Középtávon ugyanakkor a nyugdíjrendszer reformjai és a Széll Kálmán-terv 2.0 intézkedései javítják a költségvetés elsődleges egyenlegét. Kivetítésünk szerint ez utóbbi intézkedéscsomag 2012-ben a GDP 0,2 százalékponttal, 2013-at követően évente átlagosan 1,4 százalékponttal javítja az államháztartás egyenlegét.
- A finanszírozási költségek esetében középtávon az azokat meghatározó országkockázati prémium számottevő csökkenésére számítunk, de feltételezzük, hogy a prémium a kivetítési horizonton nem tér vissza a válságot megelőző időszak tartósan alacsony szintjére. Mindez a forint állampapírok esetében némileg 4 százalékpont alatti reálkamatot jelent, ami 0,9 százalékponttal haladja meg a válság előtti értéket. A devizaadósság némileg alacsonyabb elvárt hozamát, valamint a reálárfolyam változásának

3. ábra
Az államháztartás ESA-egyenlege, 2012–2026



Forrás: MNB.

hatását is figyelembe véve, a korrigált implicit kamat 0,8 százalékponttal magasabb a GDP-növekedés üteménél.

- A gazdasági növekedést illetően a jelenlegi ciklus lecsengését követően – 2016-tól – évi 2,1 százalékponttal fokozatosan évi 2,5 százalékponttal növekvő potenciális GDP-bővüléssel számoltunk (ami mind a fejlett európai országokhoz való felzárkózási folyamatot, mind pedig a termelési tényezők bővülését tekintve megalapozottnak tűnik). Kivetítésünkben azt feltételeztük, hogy a külső forrásbevonás feltételei az időszak folyamán fokozatosan javulnak, és a gazdaság újra konvergenciapályára áll.

A kapott eredmények és az alkalmazott feltételezések közötti összefüggéseket megvilágítandó, érzékenységvizsgálatokat végeztünk:

- **Növekedés:** Egy 0,5 százalékponttal, 2017-ben kezdődő tartós eltérés az alappálya növekedési ütemétől 3,4 százalékponttal ellenkező irányú változást okoz a kivetítési horizont végének adósságrátájában.
- **Árfolyam:** A 2017–2026 közötti adósságváltozás érzékenysége egy 10 százalékponttal árfolyamváltozásra hozzávetőleg 2,9 százalékponttal.
- **Kamat:** A forint- és devizakötvények hozamának 2017-ben bekövetkező 1 százalékponttal szinteltolódása 3,9 százalékpont körüli adósságváltozást eredményez 2026-ra.
- **Elsődleges egyenleg:** Amennyiben az államháztartás elsődleges egyenlege 2017-től minden évben 0,5 százalékponttal eltér az alappálya egyenlegétől, a 2026-os adósság szint a GDP 5,2 százalékponttal lesz alacsonyabb, illetve magasabb.

Az érzékenységvizsgálatok eredményei több okból is óvatosan kezelendők. Egyfelől nem volt módunk az adósságdinamikát befolyásoló fő komponensek egymásra hatását vizsgálni, illetve kiszűrni. Egy jelentős fiskális szigorítás esetén például a növekedés átmeneti visszaesését várjuk, ami az adósságráta csökkenését lassítja; a kockázati felár ugyanakkor csökkenhet és hosszabb távon a gazdasági növekedés is gyorsulhat korábbi szintjéhez képest. Ugyanígy az árfolyam

erősödése és gyengülése eltérő, aszimmetrikus hatással van a lakossági fogyasztásra, az importigényes és az exportra termelő ágazatokra és ezeken keresztül a növekedésre, valamint a költségvetési bevételekre. Másfelől egy egy százalékpontos elsődlegesegyenleg-javulás és egy egyszázalékos árfolyam-erősödés eltérő nagyságrendű változást képvisel az alappályához képest, így bekövetkezésük valószínűsége is más.

1. Bevezető

1.1. CÉLOK ÉS KORLÁTOK

Az *Elemzés az államháztartásról – Kivetítés a költségvetési egyenleg és az államadósság alakulásáról (2012–2026)* című kiadvány célja a bruttó adósságpálya, valamint az azt meghatározó legfontosabb változók technikai feltételezésekre épülő kivetítése világosan megfogalmazott feltételezések mentén, és a kivetítés összevetése a hazai fiskális politika szempontjából releváns alkotmányos és európai uniós adósságszabályokkal. Ilyen jellegű kivetítést évente egyszer tervezünk készíteni a jövőben, és 2013-tól kezdődően az előző publikáció óta hozott intézkedések adósságpályára gyakorolt hatását is be kívánjuk mutatni.

Elemzésünk alulról felépítve, azaz az egyes költségvetési bevételi és kiadási tételeket egyenként kivetítve készült. A kivetítések tükrözik a múltban meghozott költségvetési intézkedések és a makrogazdasági pálya hatását.

Az elemzés során azokat az intézkedéseket vettük figyelembe, amelyeknek a kodifikációja lezárult, vagy amelyek esetében a kormány – illetve egyes esetekben az Európai Bizottság – szabályozási szándékai kellő részletettséggel megismerhetővé váltak. A 2012. április 30-át követően közzétett információkat nem állt módunkban figyelembe venni.

Az elemzésnek nem célja, hogy a költségvetési egyenleg és a bruttó adósságdinamika bemutatásán túl szakpolitikai javaslatokat fogalmazzon meg. A célként feltételezett – az uniós és hazai jogszabályokból fakadó – adósságszabályok teljesítésének lehetséges szakpolitikai szerkezetét tehát nem elemzi, nem nevesíti az adósság szint csökkenéséhez szükséges esetleges intézkedéseket.

1.2. A KIVETÍTÉS IDŐTÁVJA

A 15 éves horizont megválasztásban számos szempont játszott szerepet:

- Fontosnak tartottuk, hogy a választott időtávon a népesség létszámának és korösszetételének változása már kimutatható legyen, hiszen a következő évtizedek legfontosabb, már most látható folyamata a társadalom örege-

dése lesz. A horizont hosszabbodásával a demográfiai folyamatok hatásai egyre szemléletesebbé válnak.

- Minél hosszabb vizont az időtáv, annál több olyan – technológiai fejlődéssel, termelékenységgel, megtakarítási hajlandósággal, viselkedési hatásokkal kapcsolatos – feltételezéssel szükséges élni, amelyekre nézve nem rendelkezünk információval, és egy ponton túl ezek a szubjektív feltételezések válnak meghatározóvá.
- Fontosnak tartottuk, hogy a jelen döntéshozói számára megragadható és releváns periódust válasszunk.

Amennyiben az eredmények értelmezése ezt szükségessé teszi, vagy ebbe az irányba mutató új érvek merülnek fel, a következő évek hasonló kiadványainak előkészítése során mérlegelni fogjuk a kivetítési horizont meghosszabbítását.

1.3. KIVETÍTÉS ÉS ELŐREJELZÉS MEGKÜLÖNBÖZTETÉSE

Elemzésünk eredményei módszertani szempontból ún. *technikai kivetítésnek*, és nem *előrejelzésnek* tekinthetők. Ez alatt azt értjük, hogy célunk a jelenleg definiált gazdaságpolitikai-fiskális környezet folytatódásának, változatlanságának feltételezése esetén előálló hiány- és adósságpálya bemutatása. Ez nem (vagy csak nagyon speciális esetekben) esik egybe a legvalószínűbb pályával. Másképpen fogalmazva: nem arra a kérdésre keressük a választ, hogy a legnagyobb valószínűséggel mi fog történni, hanem arra, hogy mi történne akkor, ha a jelenlegi szabályainkat, viselkedésünket követjük a jövőben.

1.4. MIT ÉRTÜNK VÁLTOZATLAN FISKÁLIS POLITIKA ALATT?

A változatlan fiskális politika értelmezése az adósságkivetítésünk mögött meghúzódó elsődleges egyenlegpályára vonatkozóan sok esetben nem triviális. Elemzésünk viszonylag hosszú, 15 éves időhorizontja mellett ez különösen igaz.

Egy rövidebb, néhány éves időhorizontra készülő kivetítés esetében a változatlan politika értelmezése általában a már elfogadott – vagy legalább bejelentett és megfelelően rész-

letezett – jogszabályok előrejelzésbe való beépítésével történik. Néhány év távlatában ugyanis a hatályos jogszabályok, szaktörvények alapján a költségvetési tételek többsége megbízhatóan számszerűsíthető.

A hosszabb távot lefedő elemzések esetén ugyanakkor beleütközünk abba a korlátba, hogy a meglévő jogszabályok vagy nem rendelkeznek az adott költségvetési tétel alakulásáról, vagy pedig a jogszabályok által definiált pálya hosszú távon szakpolitikai szempontból nyilvánvalóan elfogadhatatlan eredményt ad, azaz vélhető, hogy az adott jogszabály előbb-utóbb módosításra kerül. Ilyen esetekben a szokásos eljárás a meglévő szakpolitikai szándékok továbbvitelének feltételezése, illetve világos szakpolitikai elvek hiányában a relatív szolgáltatási színvonal fennmaradásának érvényesítése a kivetítésben.¹

Elemzésünkben a változatlan gazdaságpolitika és fiskális politika meghatározásakor az alábbi irányelvek szerint járunk el:

- Mindaddig, amíg egy adott költségvetési tétel esetében a jelenleg hatályos jogszabályok, intézkedések plauzibilis iránymutatást adtak annak alakulásra vonatkozóan, addig e szabályokat vettük alapul.
- A szabályok hatókörén túl változatlan szolgáltatási színvonal relatív fenntartásának feltételezésével éltünk.
- A változatlan szolgáltatási színvonal folytatólagos fenntartását a legtöbb tétel esetében a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a potenciális GDP-hez viszonyított szint változatlanságként értelmeztük.
- Kivételt képeznek ez alól a demográfiai folyamatok által befolyásolt költségvetési tételek, melyek esetében a demográfiai változások hatásait érvényesítettük.
- Néhány kiadási tétel esetében (állami beruházások, egészségügyi bérek) a meglévő szolgáltatási színvonal folytatólagos továbbvitelére a kiadások jelenlegi alacsony szintje mellett középtávon olyan feszültségeket generál, amelyek elengedhetetlenül többletkiadásokhoz vezetnek. Ilyen esetekben a változatlan szolgáltatási színvonalhoz tartozó kiadásnak nem a jelenlegi szintet, hanem valamely historikus értéket vettük alapul, és ezt indexáltuk a potenciális GDP értékével.

Általánosságban elmondható, hogy a 2012 és 2016 közötti időszakra vonatkozó egyenlegkivetítésünk esetében (3. fejezet) a meglévő jogszabályok, intézkedések a költségvetési tételek jó részének alakulását lefedik, így itt a legtöbb esetben a hatályos szabályok jelentették számunkra a kiindulópontot. A 2017 és 2026 közötti időszakra készült adósság-kivetítés (4. fejezet) esetében a legtöbb esetben a hatályos szabályok nem adtak útmutatást, így itt a szolgáltatási színvonal folytatólagos érvényesülése az irányadó feltételezés a legtöbb tétel esetében.

1.5. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-MUTATÓK KIVETÍTÉSÉNEK MÓDSZERTANA

Az államadósság középtávú kivetítéséhez az alábbi fő építőelemek szükségesek:

1. Szükség van néhány alapvető makrogazdasági mutató (GDP, infláció, fogyasztás stb.), valamint a demográfiai folyamatok kivetítésére;
2. Ezekkel, valamint az előző alpontban meghatározott elvekkel összhangban fel kell építeni a költségvetés kamatkiadások nélküli (elsődleges) egyenlegének időbeli lefutását;
3. Az adósság jelenlegi szintjéből kiindulva, a mindenkori *elsődleges egyenleg, a kamatkiadások, a devizaárfolyam, illetve a gazdasági növekedés* felhasználásával el lehet készíteni az adósságráta jövőbeli alakulására vonatkozó kitekintést.

A vázolt módszertan ideális esetben iteratív jellegű, azaz figyelembe veszi a makrogazdasági, pénzügyi és fiskális folyamatok legfontosabb kölcsönhatásait is.

Elemzésünkben a makrogazdasági változók pályájának meghatározásakor a jelenlegi helyzetből, illetve az MNB 2012 márciusában megjelent, *Jelentés az infláció alakulásáról* című kiadványában felvázolt 2 éves kitekintésből indultunk ki. A 2012-től 2016-ig tartó időszakra vonatkozóan azt feltételezzük, hogy ez alatt a gazdaság ciklikus pozíciója bezárul. 2016-tól kezdődően a makrogazdasági folyamatok a középtávú egyensúly mentén alakulnak. A gazdaság növekedési üteme megegyezik a potenciális növekedési rátával, az infláció üteme pedig az MNB 3 százalékos inflációs céljával. A rövid és középtávú makrogaz-

¹ Jó példa erre az, hogy államháztartás bevételi és kiadási tételei közül többet a rájuk vonatkozó törvények nominális értéken rögzítenek. Ezekben az esetekben 15 éves időhorizonton általában nem célszerű a reálértékükben fokozatosan erodáló bevételi vagy kiadási szinteket változatlan politikaként elfogadni, hiszen a legtöbb esetben mindössze azt jelzik, hogy a jogalkotó fenn kívánja tartani szabadságát arra nézve, hogy a szakpolitikai célokat a költségvetési korlátok szabta keretek között pontosan mikor kívánja érvényesíteni, és hosszú távon való beépítésük a kitekintésbe a szolgáltatási színvonal romlásaként – azaz az adott szakpolitikában történő relatív változásként – lenne értelmezhető.

dasági feltételezések részletes bemutatása 3.1. és 4.1. alfejezetekben található.

A költségvetés bevételeire és kiadásaira, és az ezekből adódó elsődleges egyenlegre vonatkozó kivetítésünket az így előállt makrogazdasági pálya, valamint az 1.4. alfejezetben bemutatott elvek és módszertan alapján készítettük el.

Az adósságpálya elkészítéséhez használt kamatkiadási pályát alapvetően a hazai befektetésektől elvárt kockázati prémiumra vonatkozó feltevéseink határozzák meg. A kockázati prémiumra vonatkozóan azzal a feltételezéssel élünk, hogy a kivetítés horizontján az országgazdasági kockázati prémium viszonylag gyorsan és számottevően csökken, de az időszak alatt nem tér vissza a válságot megelőző, tartósan alacsony hozamokkal jellemzett finanszírozási környezetben tapasztalt szintekre. A finanszírozási költségekre vonatkozó feltételezéseinket részletesen a 4.4. alfejezetben fejtjük ki.

Az alkalmazott modellezési keret nem képes teljes körűen figyelembe venni a makrogazdasági pályát, a fiskális politika és a pénzügyi folyamatok szimultán kölcsönhatásait. Ahol szükséges volt, ott szakértői korrekciók segítségével biztosítottuk, hogy az alappálya egy minél több szempontból konzisztens kivetítést jelenítsen meg, ahol a különböző változók legfontosabb egymásra hatásai tükröződnek.

1.6. AZ ELEMZÉS FELÉPÍTÉSE

A 2. fejezetben bemutatjuk, hogy milyen tényezők járultak hozzá a jelenlegi államadósság kialakulásához, külön foglal-

kozunk az államadósság kamatterhének alakulásával, majd nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk az eladósodottság mértékét.

A 3. fejezetben a hosszú távú adósságpálya-kivetítésünk első lépéseként bemutatjuk a költségvetés hiányára, illetve pozíciójára vonatkozó középtávú (2012–2016) kivetítésünket. A múltban meghozott és a jövőbeli költségvetési folyamatokat meghatározó intézkedések hatásának bemutatásán túl célunk az, hogy minél pontosabban megragadjuk a hosszabb távú adósságkivetítés alapjául szolgáló, a jelenlegi gazdasági ciklus lezárulta után előálló „induló” költségvetési pozíciót.

A 4. fejezet tárgyalja a változatlan fiskális politikát feltételező adósságkivetítés eredményeit, az adósságszint néhány kiemelt változóra megbecsült érzékenységeinek vizsgálatát és az adósságcélok eléréséhez – az egyéb tényezők változatlansága esetén – szükséges költségvetési egyenleg-javulás, azaz a fiskális rés mértékét, amennyiben ez szükséges.

A függelékek számos, a kivetítést kiegészítő, az eredményeket megalapozó háttéranyagot tartalmaznak. Egyrészt bemutatunk néhány, a bruttó államadósságon túlmutató, az állam pozícióját teljesebb körben megragadó alternatív fiskális indikátort. Ezután bemutatjuk a demográfiai, valamint a munkaerőpiacra vonatkozó feltételezéseinket, és részletesen elemezzük az egészségügyi közkiadások alakulására ható tényezőket. Végül táblázatos formában bemutatjuk a kivetítés során alkalmazott fontosabb módszertani feltételezéseket.

2. Az induló adósságszint

A múltbeli fiskális politika örökségének tekinthető állami pénzügyi kötelezettségek közgazdasági mutatókkal történő megragadása nem egyszerű feladat. A nemzetközi intézmények és a piaci szereplők kiemelt szerepet tulajdonítanak a bruttó államadósságnak, ami az államháztartás múltban felhalmozott pénzügyi kötelezettségeit testesíti meg. A mutató előnye, hogy többé-kevésbé egzakt, könnyen számszerűsíthető, ezért számos ország esetében rendelkezésünkre áll. Hátránya ugyanakkor, hogy csak egy részét fedile a múltban meghozott költségvetési döntések jelenbeli hatásának.

A múltbeli fiskális döntések összes jövőbeli hatásának megismeréséhez az államháztartás teljes – a pénzügyi eszközök és kötelezettségek mellett a reáleszközöket is tartalmazó – mérlege adhat támpontot. Emellett a múltbeli tevékenységgel összefüggő, de a jövőben megvalósuló kötelezettségek is részét képezik a költségvetési politika örökségének.

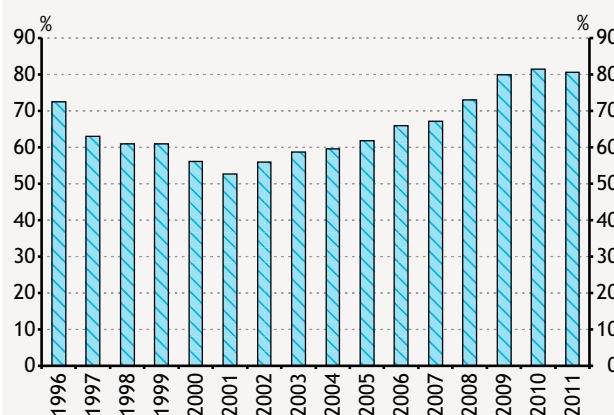
Elemzésünkben a konvencióknak megfelelően a bruttó államadósságra fókuszálunk. A Függelékben (6.1. Függelék) ugyanakkor kísérletet teszünk azon alternatív fiskális indikátorok bemutatására, amelyeknek a jövőben egyre növekvő szerepe lehet egy adott ország „fiskális állapotának” megítélésében.

A következőkben bemutatjuk, hogy milyen tényezők járultak hozzá a 2011 végi, a GDP 80 százalékát meghaladó államadósság-ráta kialakulásához, külön foglalkozunk az államadósság kamatterhének alakulásával, majd nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk az eladósodottság mértékét.

2.1. A MAGYAR ÁLLAMADÓSSÁG JELENLEGI SZINTJE ÉS MÚLTBÉLI ALAKULÁSÁNAK FŐBB MOZGATÓRUGÓI

A bruttó adósságráta változását döntően négy tényező: az elsődleges egyenleg, a fennálló adósság reálkamatterhei, a reálárfolyam és a gazdasági növekedés együttes hatása

4. ábra
A GDP-arányos bruttó államadósság alakulása



Forrás: MNB.

határozza meg, bár e tényezők mellett egyes esetekben az államnak a költségvetés egyenlegétől függetlenül is keletkezhetnek pénzügyi követeléseik és tartozásváltozásai.

A magyar államadósság alakulását tekintve a konzisztens adatok rendelkezésre állása óta három nagyobb periódus különböztethető meg (4. és 5. ábra)²:

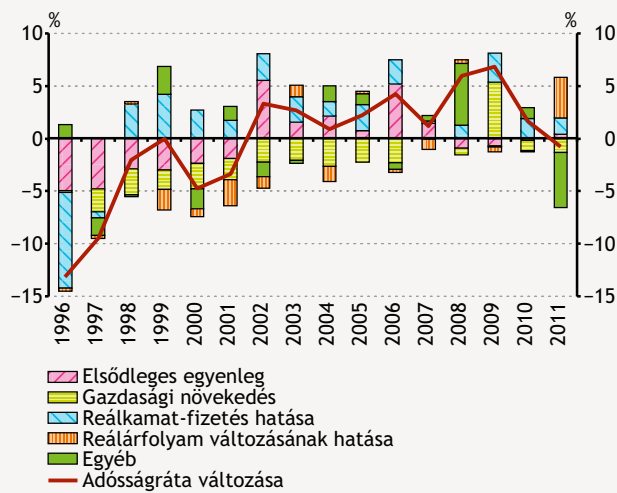
- A kilencvenes évek közepére elért igen magas szintet követően folyamatos csökkenés következett be 2001-ig, ami a gyorsuló gazdasági növekedésnek, a szigorúbbá váló fiskális politikának és jelentős részben a privatizációs bevételek adósságcsökkentésre fordított összegének volt a következménye. Mindezek következtében 2001-re a bruttó államadósság a GDP 52,7 százalékára csökkent a kilencvenes évek első felében elért 90 százalék körüli csúcspontjáról.
- 2001 után az adósságráta emelkedni kezdett, amelyben 2002 és 2006 között az elsődleges egyenleg számottevő romlásának volt a legnagyobb hatása, de szerepet játszott benne a viszonylag magas reálkamatterhe is. Ezzel szemben az átlagosan 4 százalékos gazdasági növekedés és kisebb mértékben a reálárfolyam felértékelődése mér-

² A magyar államadósság alakulásáról részletes elemzést ad Czeti-Hoffmann (2006).

sékelte az adósság növekedését, ami azonban 2006-ra így is a GDP 65,9 százalékára emelkedett.

- 2006-ban egyértelművé vált, hogy a magas elsődleges hiány rövid távon sem tartható fenn, így több lépésben jelentős költségvetési kiigazításokra került sor. A kiigazítás hatására a költségvetés már 2008-ban elsődleges többletet mutatott. Ezzel párhuzamosan viszont a gazdasági növekedést stagnálás, majd a nemzetközi pénzügyi válság következményeként visszaesés váltotta fel. Ezenfelül a forint reálfelértékelődése megtorpant, sőt 2011-ben a jelentős árfolyamgyengülés növelte a devizaadósság GDP-arányos értékét. 2006 és 2011 között 15 százalékponttal emelkedett az adósságráta, amelyhez az elsődleges egyenleg és a nettó kamatkidadások a korábnál sokkal kisebb mértékben járultak hozzá, így az jelentős részben a gazdasági visszaesés és az árfolyamgyengülés következménye volt.

5. ábra
A GDP-arányos bruttó államadósság változásának dekompozíciója



Forrás: MNB.

A költségvetés elsődleges pénzforgalmi egyenlege mellett több egyedi, a mindenkori pénzforgalmi hiányt nem érintő tényező is befolyásolta a vizsgált időszakban a nominális adósság alakulását, amelyek közül az utóbbi években a legjelentősebb az IMF és az EU hitelkeretéből felvett hitelek összege 2008-ban, illetve a magánnyugdíjpénztáraktól az államhoz került állampapírok kivezetése 2011-ben.

- 2008-ban a magyar állam az aktuális finanszírozási igényénél nagyobb összegű hitelt vett fel, ami abban az évben a GDP 5,5 százalékával növelte az adósságot. A hitel egy

részét az állam a hazai bankszektornak közvetítette, illetve bankbetétben helyezte el, később pedig részben értékpapír-vásárlásra (MOL-részvénycsomag) fordította.

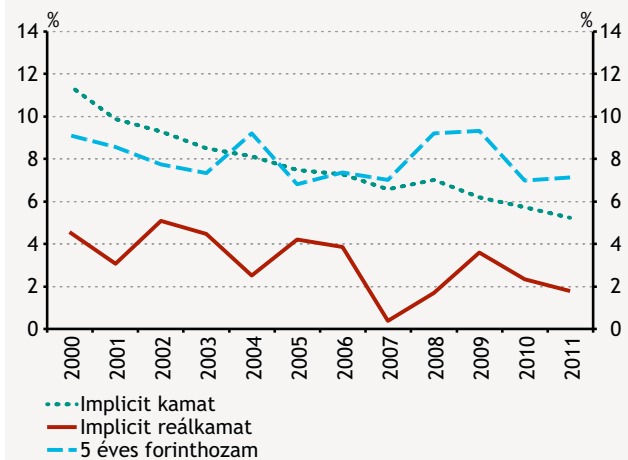
- 2011-ben a magán-nyugdíjpénztári rendszer tagjainak 97 százaléka visszalépett az állami nyugdíjrendszerbe, és ezzel együtt a magánnyugdíjpénztárak által kezelt portfólió 90 százaléka a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alaphoz került. Az átvett portfóliónak mintegy fele állampapír volt, amit az állami adósságkezelő bevont, így az államadósság egy lépésben a GDP 4,9 százalékával csökkent. Az átvett portfólió másik részét az alap részlegesen értékesítette, így az ebből eredő bevétel is hozzájárul az adósságráta csökkenéséhez.

Az adósságráta 2011 végén a GDP 80,6 százaléka volt, így messze meghaladta a hazánk számára releváns adósságszabályokat, mind a maastrichti szerződésben a Gazdasági és Monetáris Unióhoz való csatlakozás adósságkritériumában szereplő 60 százalékos, mind a 2012-től hatályos Alaptörvényben rögzített 50 százalékos szintet.

2.2. AZ ÁLLAMADÓSSÁG KAMATTERHE

Az államadósság dinamikája szempontjából meghatározó jelentőségű kamatterher az elmúlt tíz évben trendszerűen csökkent: 2000 és 2011 között mintegy 6 százalékponttal lett alacsonyabb a nominális implicit kamat.³ A változás számos hatás eredője, melyek közül alapvető fontosságú volt a korábnál alacsonyabb inflációs környezet kialakulása, valamint a 2008-ig a nemzetközi tőkepiacokon kialakult tartósan magas kockázati étvág, és az ennek következté-

6. ábra
Az államadósság implicit kamatai



Forrás: MNB.

³ Az adott évben fizetendő kamatok és az előző év végén fennálló adósság hányadosát implicit kamatnak nevezzük, ami lényegében az adósságállományra fizetett átlagos kamatlábat mutatja.

ben létrejött alacsony globális hozamkörnyezet. Az infláció mérséklődésének jelentőségét mutatja, hogy az időszak során a reálhozamok kevesebb mint 3 százalékponttal csökkentek (6. ábra).

A globális pénzügyi válság 2008. őszi kirobbanását követően a befektetők által elvárt kockázati prémium és kamatszint megnövekedett, ennek ellenére a magyar államadósság implicit kamata tovább mérséklődött. Ennek legfontosabb oka az IMF-EU hitelkeret igénybevétele, ugyanis a nemzetközi szervezetektől kapott források kamata fele-harmada

volt az ebben az időszakban kibocsátott magyar állampapírokénak. A hitel lehetővé tette, hogy 2008 végén és 2009 első felében, amikor az állampapír-piaci hozamok a legmagasabbak voltak, csak viszonylag kevés kötvényt bocsásson ki a magyar állam, és csak alacsonyabb hozamok mellett térjen vissza a piaci finanszírozásra. A piaci hozamok csökkenésének megtorpanása, majd emelkedése ellenére tehát folytatódott az implicit kamat csökkenése. Eközben az adósság szerkezete átrendeződött: a piaci, forint alapú finanszírozás csökkenése mellett jelentős szerepet kaptak a nemzetközi szervezetektől felvett devizahitelek.

1. keretes írás

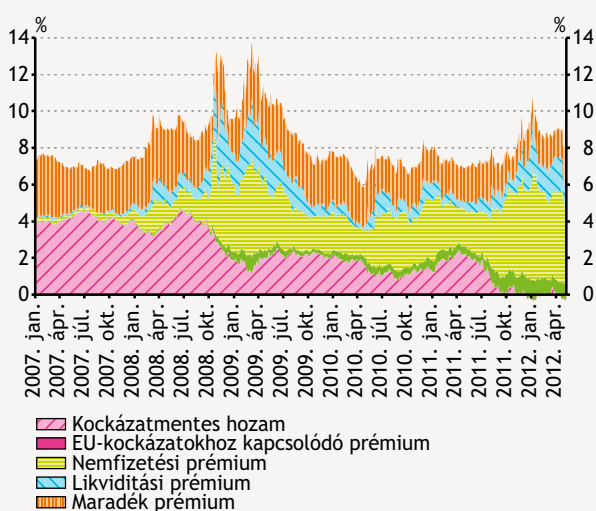
A piaci finanszírozási költségekre ható tényezők változása a válság hatására

A pénzügyi válság kezdetén jelentősen megugró állampapír-piaci hozam jelenleg ismét a válság előtti szinteken jár. A megváltozott környezet és a növekvő kockázatérzékenység következtében azonban más tényezők állnak a korábbihoz hasonló hozamszint háttérében: a kockázati prémium jelentősen emelkedett, amit a kockázatmentes hozamok nulla körüli szintre esése ellensúlyoz.

Monostori (2010) az 5 éves államkötvényekre kimutatja, hogy közvetlenül a válság előtt, 2008 elején az elvárt hozam fele az alternatívaként elérhető kockázatmentes eszközök hozamából származott, amit az árfolyam- és kamatkockázati felár növelt meg (7. ábra). A pénzügyi és szuverén adósságválság azonban átalakította a befektetők kockázatérzékelését a költségvetési politikák fenntarthatóságát illetően, így 2011 végén, 2012 elején a nemfizetési valószínűségekből eredő komponens már a magyar állampapírok hozamának felét magyarázza. A nominális kamatok azért nem emelkedtek jelentősen a 2008 eleji szintekhez képest, mert a kockázatmentes hozamok közel nullára csökkentek a fejlett országokban, így a nagyobb kockázati felár alacsonyabb bázishoz adódott.

A szuverén nemfizetési kockázat szerepének erősödése a válság kezdete óta világszerte tapasztalt jelenség. A CDS-felárakban a válság előtt alig tükröződött az egyes országok sérülékenysége, míg mára az abszolút szintek emelkedése mellett a felárak szórása is nőtt, mert az országspecifikus tényezők nagyobb szerepet kaptak. Kocsis-Nagy (2011) úgy találta, hogy hosszabb távú folyamatokat tekintve a nemfizetési kockázat erősödése Magyarországon csak kisebb részben származott a szuverén relatív helyzetének vagy megítélésének romlásából, és nagyobb szerepe volt a kockázatos országoktól és eszközöktől elvárt felárak globális és regionális emelkedésének. Az elmúlt évben azonban a magyar felár elsősorban globális eredetű emelkedése mellett az országspecifikus tényező is egyre hangsúlyosabbá vált.

7. ábra
Az ötéves lejáratú forintállampapír-hozam dekompozíciója



Forrás: ÁKK, MNB.

2.3. A MAGYAR ÁLLAMADÓSSÁG NEMZETKÖZI ÖSSZEVETÉSÉN

Az államadósság magas szintje számos csatornán keresztül érinti egy ország gazdaságát. Mindenekelőtt az adósságra fizetett kamatok a költségvetést terhelik, ezen belül pedig

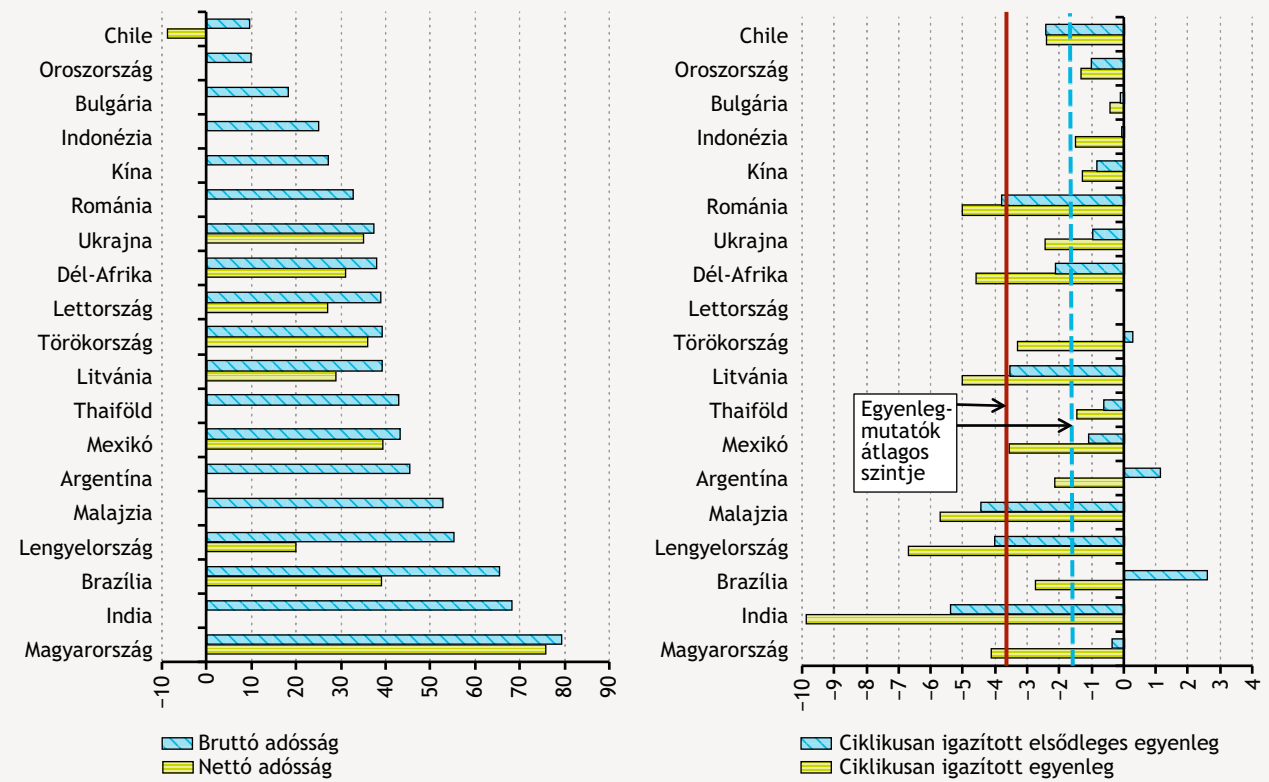
a külföldre fizetendő kamatok az ország fizetési mérlegét rontják. A magas kamatkidás számottevően korlátozza a költségvetési politika mozgásterét.

A magas adósság növeli az ország kockázatosságát a befektetők szemében, ami egyaránt emeli az állami és a magán-

8. ábra

Feltörekvő országok bruttó és nettó államadóssága, valamint ciklikusan igazított elsődleges és teljes költségvetési egyenlegük

(GDP százalékában, 2009–2011 átlaga)



Forrás: IMF Fiscal Monitor (2012); saját számítás.

szektorral szemben elvárt hozamokat. Az állam magas finanszírozási igénye forrásokat vonhat el a magánszektor beruházásaitól.

A szakirodalomban nincsen konszenzus arról, hogy az adósság milyen szintje optimális, és vitatott az a határ is, amelyen felül megfoghatóvá válnak az adósságráta negatív hatásai. Az adósság szintje mellett annak szerkezete és az országok gazdasági kilátásai is meghatározóak az adósságráta hatásainak megítélésében. Az európai szuverén adósságválság azonban láthatóan felértékelte az államadósság szerepét az országok kockázatosságának megítélésében, és a hozamok emelkedése tovább növelte a kamatkiadásokat az eladósodott országokban.

Magyarország GDP-arányos bruttó és nettó államadóssága nemzetközi összehasonlításban kiemelkedően magas. Miközben a 2006-ban kezdődő költségvetési kiigazítási sorozat hatására az elmúlt években a gazdasági ciklus hatásától

szűrt költségvetésihiány-mutatók nemzetközi összehasonlításban kedvezően alakultak, a 2009–2011 évek átlagában jellemző 80 százalékos bruttó és 78 százalékos körüli nettó adósságráta a feltörekvő országok hasonló adataival összehasonlítva számottevően magasabb azoknál.⁴

A magas adósságszint hatása tükröződik a hiánymutatókban: miközben a költségvetés ciklikus hatástól szűrt, a nettó kamatkiadásokat nem tartalmazó elsődleges hiánya lényegesen kedvezőbb a feltörekvő országok elmúlt évekre jellemző átlagánál, a kamatkiadásokat is tartalmazó hiány enyhén meghaladta az országcsoportra jellemző szintet (8. ábra).

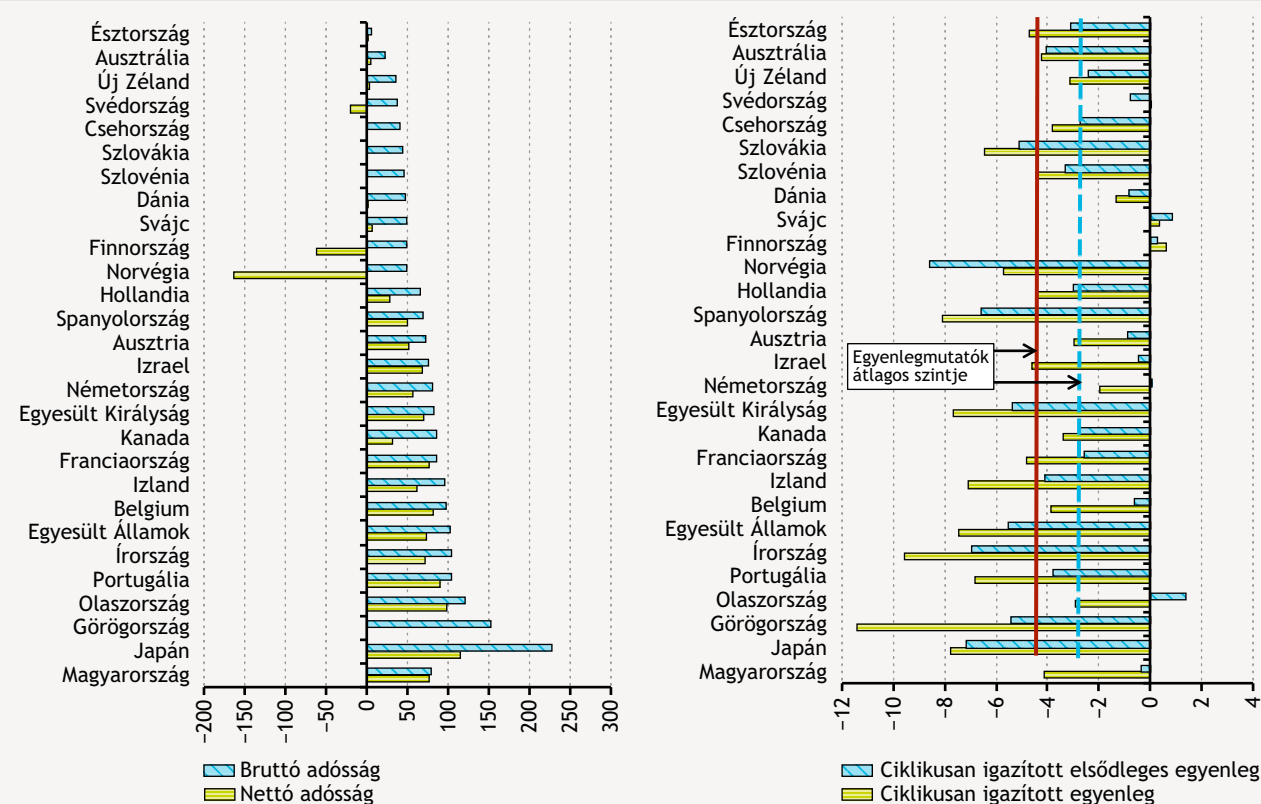
A fejlett országokhoz viszonyítva a magyar állam bruttó és nettó eladósodottsága nem jelent kiugró értéket, ugyanakkor ezen országok többsége a magas adósságszint ellenére lényegesen alacsonyabb finanszírozási költséggel szembesül (9. ábra). Ennek következtében a költségvetési hiányban

⁴ Az államháztartás likvid pénzügyi eszközeivel csökkentett, nettó adósságrátát vizsgálva az eltérés még szembetűnőbb, ugyanis számos feltörekvő országban a felhalmozott finanszírozási tartalékok mellett a devizatartalék forrásul szolgáló állami devizabetétek, a nyugdíjrendszer tartalékai, vagy az olaj-, illetve egyéb nyersanyagbevételekből felhalmozott pénzügyi eszközök következtében a bruttó adóssággal szemben jelentős mennyiségű likvid eszköz áll.

9. ábra

Fejlett országok és Magyarország bruttó és nettó államadóssága, valamint ciklikusan igazított elsődleges és teljes költségvetési egyenlegük

(GDP százalékában, 2009–2011 átlaga)



Forrás: IMF Fiscal Monitor (2012); saját számítás.

megjelenő nettó kamatkidadás sokszor a magasabb adósság-szint ellenére is elmarad a feltörekvő országokban jellemző szinttől. Az alacsonyabb finanszírozási költségekben fontos szerepet játszhat az, hogy a magasabb fejlettségi szinttel összefüggésben a befektetők relatíve kisebb fenntarthatósági kockázatot tulajdonítanak adott mértékű adósságnak. A magasabb jövedelemtermelő képesség ugyanis biztonságosabb fedezetét jelenti a későbbi adósságtörlesztésnek.⁵

A piaci szereplők eltérő kockázatérzékelése és az ezzel összefüggésben változó finanszírozási költségek miatt az eltérő fejlettségű országok adósság-szintje közvetlenül nem hasonlítható össze. A vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP, mint fejlettségi mutató függvényében vizsgálva Magyarország eladósodottságát, ismét arra a következtetésre jutunk, hogy a fejlettségünkhöz képest az eladósodottság kiugróan magas (10. ábra). A fejlettségi szinttel összhangban lévő adósságráta a 2010-es adatok alapján 40-50 százalékra tehető.

Az államadósság a fejlettségi szint mellett a magyar háztartások nettó pénzügyi vagyonához viszonyítva is magas (10. ábra). Számos fejlett ország, így Belgium, Japán és Olaszország esetében a magas GDP-arányos államadósságot döntően a belföldi megtakarítások finanszírozzák. Magyarországon a tartósan laza fiskális politika időszakában a háztartási megtakarítások messze nem fedezték a költségvetési hiányt. Így az államadósság növekedését a külső finanszírozási igény növekedése és a külső adósság és tartozás mutatók emelkedése kísérte. A jelentős külső és belső eladósodottság a finanszírozási kockázatok és a hazai befektetésektől elvárt prémium tartós emelkedését okozta.

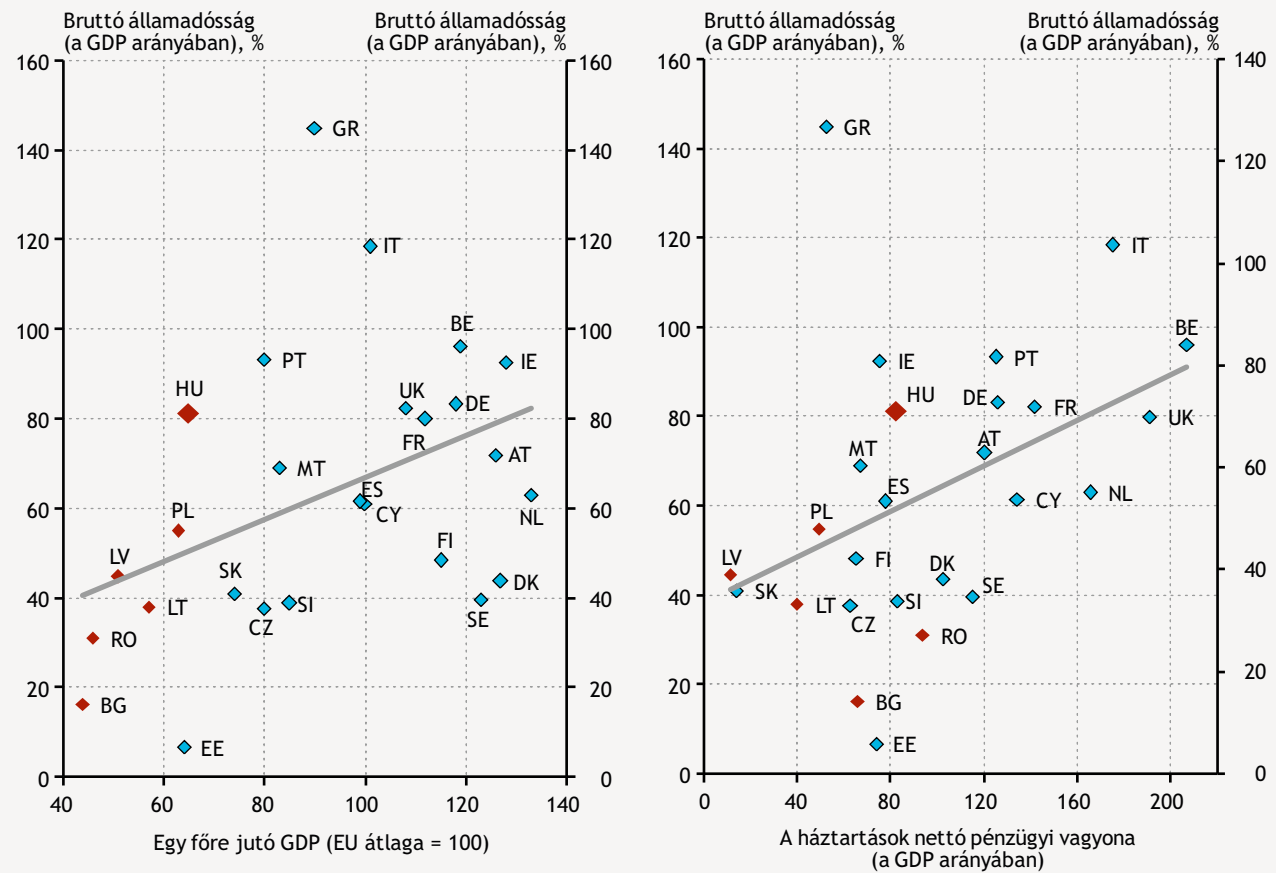
A fentiekhez hasonló következtetésre jutunk az úgynevezett DEWIL-index (Debt-Wage Index of Liberty) alapján, ami azt mutatja, hogy az egy foglalkoztatottra jutó vásárlóerő-paritáson mért bruttó államadósság hány havi vásárlóerő-paritáson mért bruttó átlagbérnek felel meg. Ez a mutató

⁵ Az államadósság optimális szintjére, illetve a fejlett és feltörekvő országok eltérő adósságkorlátaira vonatkozó szakirodalom legfontosabb megállapításait az MNB *Elemzés a konvergenciafolyamatokról*, 2011. c. kiadványának 3.2. számú keretes írása foglalja össze.

10. ábra

Bruttó államadósság a fejlettség és a háztartások pénzügyi vagyona viszonylatában

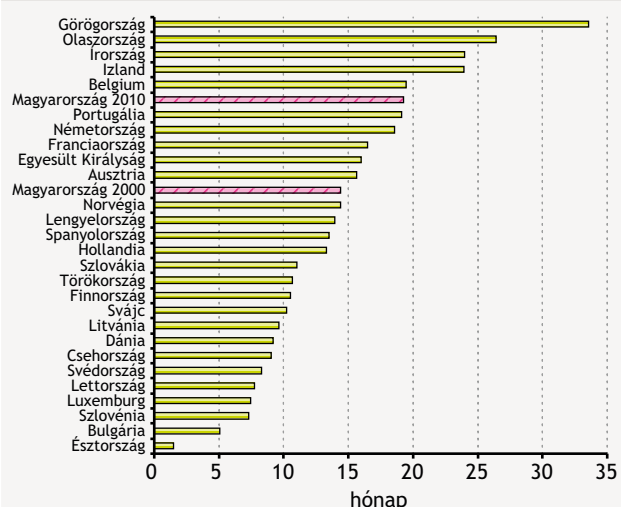
(2010 év végi adatok, százalék)



Megjegyzés: A piros színű pontok a feltörekvő, a kék a fejlett országokat jelölik. A feltörekvő és fejlett besorolást az IMF Fiscal Monitor (2012) csoportosítása szerint alakítottuk ki.
 Forrás: Eurostat.

az egy főre jutó GDP-ben mért fejlettségi szinten túl a bérszinteket és az aktivitási ráták eltérését is figyelembe veszi, más megvilágításba helyezve a magyar államadósságot. Magyarország pozíciója 2000 és 2010 között e mutató szerint is jelentősen, közel öt hónappal romlott.⁶

11. ábra
DEWIL index



Forrás: IMF-WB, OECD.

⁶ Ezúton köszönjük Szebeni Dávid (Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságpolitika Tanszék) szíves útmutatását, amit a DEWIL-index előállításához nyújtott.

3. Az államháztartás középtávú pozíciója (2012–2016)

A hosszú távú adósságpálya-elemzésünk első lépéseként bemutatjuk a költségvetés hiányára vonatkozó középtávú (2012–2016) kivetítésünket. A múltban meghozott és a jövőbeli költségvetési folyamatokat meghatározó intézkedések hatásának bemutatásán túl célunk az, hogy minél pontosabban megragadjuk a hosszabb távú adósságkivetítés alapjául szolgáló, a jelenlegi gazdasági ciklus lezárulta után előálló, „induló” költségvetési pozíciót.

Fontosnak tartottuk ezt az időszakot részletesebben kidolgozni és elkülönítetten elemezni, mert a múltban meghozott költségvetési intézkedések döntő része ezen a horizonton gyakorol érdemi hatást a hiány alakulására. Ezen költségvetési impulzusok nagy részét – a Széll Kálmán-terv 2.0 kivételével – az alkalmazott makrogazdasági pálya is

figyelembe veszi. Az intézkedések döntő részének hatása ezen az időtávon már teljes mértékben beépül a hiánypályába.

Az alábbiakban először a folyó bevételek és a kiadások alakulását mutatjuk be. Ezt követően a beruházásokkal, EU-transzferekkel és a kvázifiskális körbe tartozó vállalatok adósságának és eredményének számbavételével kapcsolatos feltevéseinket ismertetjük, végül pedig az államháztartás egyenlegének mindezek eredőjeként előálló alakulását tárgyaljuk.

Az egyes költségvetési bevételi és kiadási tételek esetében alkalmazott kivetítési módszertant – táblázatos formában – a 6.5. függelékben mutatjuk be részletesen.

2. keretes írás

Hogyan vettük figyelembe kivetítésünkben a Széll Kálmán-terv 2.0 intézkedéseit?

A 2012. április 23-án bejelentett Széll Kálmán-terv 2.0 számottevően módosítja a közép- és hosszú távú fiskális pályát. Az intézkedéscsomag bejelentése azután történt, hogy a kivetítésünk alapját képező 2012 és 2016 közötti ciklikus makrogazdasági pályát lezártuk. A Széll Kálmán-terv 2.0 intézkedéseinek figyelembevételénél ezért egy „hibrid” megoldást alkalmaztunk az alábbiak szerint.

A költségvetés egyenlegének számszerűsítése során a program közvetlen és közvetett (nettó) fiskális hatásait a teljes kivetítési horizonton figyelembe vettük. A hiányhatás minél jobb megragadása érdekében az intézkedések közvetlen adóbevétel-csökkentő hatásán túl azt is megbecsültük, hogy a kormányzati intézkedések milyen mértékben terhelhetik a vállalati profitot, és így mekkora társaságiadóbevétel-kiesést okozhatnak.

A 2012–2016 közötti makrogazdasági pálya számszerűsítésénél ugyanakkor a Széll Kálmán-terv 2.0 hatásait már nem állt módunkban figyelembe venni. Így például a keresletszűkítés miatt fellépő növekedésslassulás, vagy a várhatóan magasabb inflációs pálya következményeit nem vesszük figyelembe.

Ugyanakkor az is elmondható, hogy a makrogazdasági következmények átvezetésének hiánya vélhetően nem jár számottevő hatással a hosszú távú adósságpálya alakulására. Ennek oka az, hogy az adósságráta változása szempontjából meghatározó változókra az intézkedések egymással ellentétes, egymást közel kioltó hatást gyakorolhatnak.

3.1. MAKROGAZDASÁGI FELTÉTELEZÉSEK⁷

A 2016-ig tartó első időszakban a növekedési pályánkat a potenciális növekedési ütem fokozatos emelkedése mellett a kibocsátási rés záródása határozza meg. Aktuális becslésünk szerint a kibocsátás 2012 elején közel 2,5 százalékkal maradhat el potenciális szintjétől. 2016-ig folyamatosan növekedhet a termelési tényezők kapacitáskihasználtsága, amit a nemzetközi konjunktúra fokozatos helyreállása mellett a belföldi kereslet lassú élénkülése is támogathat. A kereslet helyreállása tehát 2016-ig enyhe növekedési többletet biztosíthat a gazdaságnak, azonban az elkövetkező években a gazdaság kapacitásai igen lassú ütemben bővülnek, így 2 százalék körüli növekedési ütemre számíthatunk.

Néhány éves időtávon az európai adósságválság és az alacsony nemzetközi kockázatvállalási hajlandóság felvevőpiacaink lassú bővülésével és masszív forrásszűkével társul. Mindez további mérlegalkalmazkodást kényszerít ki a hazai gazdasági szereplőktől. A magánszféra beruházási rátája tartósan alacsony lehet, amint a vállalatok kapacitásai alkalmazkodnak a válság előttinél gyengébb növekedési kilátásokhoz. Emellett a bankrendszer hitelezési képessége és hajlandósága is korlátot szabhat a beruházásoknak. Ilyen helyzetben a vállalatok munkakereslete is csak fokozatosan bővízhet, ezért a munkakinálatot bővítő gazdaságpolitikai intézkedések kedvező foglalkoztatási hatása is igen lassan realizálódhat. A háztartások a válság előttinél kedvezőtlenebb jövedelmi kilátásaikhoz egyensúlyi adósságszintjük leépítésével alkalmazkodnak, ami huzamosabb időn keresztül magas megtakarítási rátát eredményezhet. Emellett a bizonytalan gazdasági környezetben az óvatossági megtakarítási motívumok is erősek maradhatnak. Mindezek következtében a lakossági fogyasztás a GDP arányában tartósan alacsony maradhat.

A növekedés fő motorja 2016-ig az export maradhat. Bár fő felvevőpiacunk, az eurozóna importkereslete a költségvetési kiigazítások nyomán mérsékelten bővízhet, a fejlődő

gazdaságok élénk növekedéséből a magyar exportőrök is részesülhetnek. Emellett a 2012-től üzembe álló új autógyári kapacitások is átmeneti növekedési többletet biztosítanak az exportnak. 2016-ig egyre kiegyensúlyozottabbá válhat a növekedés szerkezete, amint a belföldi kereslet túlrendül mélypontján.

Feltevésünk szerint a kibocsátási rés 2016-ra bezáródik, ettől kezdve pedig az aktuális és a potenciális kibocsátás szintje megegyezik. Ezzel párhuzamosan az infláció is a jegybank középtávú céljának megfelelően alakul – technikai feltévésként a jelenleg érvényes 3 százalékos célt vezettük tovább 2026-ig.

3.2. A KÖLTSÉGVETÉS EGYENLEGÉRE HATÓ TÉNYEZŐK

2012 és 2016 között számos, már korábban meghozott, vagy a Széll Kálmán-terv 2.0 keretében bevezetett intézkedés módosítja a főbb elsődleges bevételek és kiadások GDP-arányos szintjét, hozzájárulva az elsődleges egyenleg, ezen keresztül pedig az államháztartás hiányának alakulásához. A költségvetési egyenleg alakulása szempontjából meghatározó szerepe van az EU-transzferekre, illetve a beruházási folyamatokra vonatkozó feltévéseinknek, ezért ezekkel a témákkal kiemelten foglalkozunk.

3.2.1. Főbb költségvetési bevételek

A fogyasztáshoz kötődő adóbevételek körében az áfabevétel 2012-ben a GDP 9,2 százaléka körül alakulhat. Az adókulcsok változatlanóságát feltételezve, az adóterhelés 2016-ra 0,2 százalékponttal növekedhet. Az eltérés az eva kivezetéséhez kötődik, mert egyfelől nő az áfaköteles adóalanyok száma, másfelől kismértékű fehéredési hatásra is számíthatunk a kivezetés másodlagos hatásaként. A technikai kivetítés során alkalmazott szabályaink alapján rövid távon nem számítunk további effektívitásváltozással, azaz a gazdaság „kifehéritése” a költségvetésnek továbbra is jelentős bevételi tartalékot jelent.

1. táblázat

Az alappálya fontosabb feltételezései, 2012–2016

(GDP százalékában)

	2012	2013	2014	2015	2016
Gazdasági növekedés	0,1	1,5	2,3	2,1	2,1
Infláció	5,6	3,0	2,6	3,0	3,0
Aktivitás	56,1	56,7	57,5	58,3	58,9
Munkanélküliség	10,5	11,1	11,8	12,0	12,2

⁷ A makrogazdasági változók pályájának meghatározásakor az MNB 2012 márciusában megjelent, *Jelentés az infláció alakulásáról* című kiadványában felvázolt 2 éves kitekintésből indultunk ki.

A GDP-arányos *jövedékiadó-bevétel* csökkenésével számolunk 2016 végéig. Az üzemanyagoknál a feltételezett forintban kifejezett olajjárpályánk alapján a jövedékiadó-tartalom moderált növelésével számolunk. A dohánytermékek jövedéki adójánál figyelembe vettük az adótartalomra vonatkozó uniós előírások teljesítését (ezek 2020-ig ismeretek), illetve extrapoláltuk a dohányfogyasztásban megfigyelhető aktuális trendeket. A fogyasztás csökkenése következtében 2016-ra a GDP-arányos adóbevétel mérséklődését vetítjük előre.

A *személyi jövedelemadó* terhelés 2009 és 2011 között jelentősen csökkent. A sávhatár megemlése, majd a lineáris kulcs bevezetése és az adókulcs mérséklése, továbbá a családi adózás ismételt bevezetése mind az adóterhelés csökkenése irányába hatottak. Az adójóváírás megszüntetése és a cafetéria típusú jövedelmek adózási szabályainak megváltoztatása számításaink szerint a GDP 0,4 százalékpontjával növeli az adóterhelést 2012-ben. Kivetítésünkben azzal a feltevéssel élünk, hogy 2013-tól teljesen kivezetésre kerül az adóalap bruttósítása a magasabb jövedelemsávokban is, továbbá az egyszerűsített vállalkozói adó kivezetése miatt az adózók egy része a személyi jövedelemadó hatálya alá kerül. A két hatás eredőjeként mintegy 0,1 százalékponttal csökken a GDP-arányos szja-bevétel 2013-tól, és az összbevétel tartósan a mindenkori GDP 5 százaléka körül stabilizálódik.

A *társasági adónál* a 2013–2014-re feltételezett – a potenciális GDP trendjét meghaladó – bővülés jórészt abból származik, hogy a kivezetendő adók hatására (ágazati és bankadó) az aggregált vállalati eredmény javul, a ciklikus hatás átmenetileg magasabb eredménynövekedést implikál, illetve az eva megszűnik. A korábban evakörbe tartozó társas vállalkozások átlépésével fokozatosan nőhet a társasági adó alapja. A veszteségelírás 2012-től életbe lépő korlátozása 2016-ig járul hozzá az adóbevétel emelkedéséhez, ugyanakkor hosszú távon a hatás csökken, mivel a felhalmozott veszteséget hosszabb időtávra terítik szét a gazdálkodó szervezetek. Az adóbevételeket a fentiekkel szemben csökkentik a sportcélú támogatások befizetési kötelezettségének bázisba beépülő hatása, illetve a konvergenciaprogram új adótételeinek és az innovációs járulékalap szélesítésének közvetlen hatása.

A *pénzügyi szervezetek különadója* a hitelintézetek esetében kivezetésre kerül, tekintve, hogy a kormány és a Bankszövetség közötti megállapodás értelmében 2014-től felváltaná az uniós pénzügyi tranzakciós adó. Ennek kulcsa

és alapja nem lehet nagyobb az Unióban alkalmazottnál. A biztosítók esetében is megszűnik a különadó 2014-től, mert az egységes biztosítási adó részét fogja képezni. Az uniós tranzakciós adóból származó állami bevétel feltételezésünk szerint körülbelül a GDP 0,1 százalékát teszi ki 2014-ben.⁸

Az egyes ágazatokat terhelő különadók teljes egészében kivezetésre kerülnek 2013-tól. Számításaink szerint ennek hatására a GDP mintegy 0,5 százalékát kitevő összeggel nő a 2013-as hiány, a 2014-től érvényes teljes éves hatás GDP-arányosan várhatóan 0,6 százalékot tesz ki.

A gazdálkodó szervezetek befizetéseire sorolható *Székely Kálmán-terv 2.0-ban nevesített bevétel-növelő intézkedések* – a pénzügyi tranzakciós illeték, az elektronikus útdíj, az energiaellátók jövedelemadó-kulcsának emelése és adóalapjának szélesítése, a távközlési szolgáltatási adó, a biztosítók terhelő adók átalakítása – 2016-ra jelentősen, a GDP 1 százalékát meghaladó mértékben javítják az államháztartás egyenlegét. Az előbbiekből a legnagyobb bevételi tétel, a tranzakciós adó esetében úgy ítéltük meg, hogy a megismert paraméterek mellett elérhető a kormány által várt költségvetésibevétel-növekedés – az adó alapját képező pénzforgalmi ügyletek kismértékű, legfeljebb néhány százalékos visszaesésével számolunk – hosszabb távon pedig fenntartható a tranzakciós adóból származó bevétel GDP-arányos szintje. Néhány előbb felsorolt intézkedésnél ugyanakkor jelentős kockázatot érzékelünk. Az elektronikus útdíjnál az implementációs kockázat és a várhatóan jelentős viselkedési hatás miatt az adóból származó nettó bevétel érdemben alacsonyabb lehet a tervezettnél. Az energiaellátók jövedelemadójánál jelentősek a közvetett hatások, amelyek csökkentik a nettó adóbevételeket. A távközlési szolgáltatási adó bővülése az alkalmazott adóalap révén a nominális GDP növekedési ütemétől várhatóan elmarad 2016-ig.

A gazdálkodó szervezetek befizetéseinek között igen sok, a GDP 1 százalékát nem meghaladó ún. *kisadó* szerepel. A legtöbbjük adóalapját a nominális potenciális GDP segítségével vetítjük ki, így a GDP-hez viszonyított arányuk a kivetítési horizonton konstans marad. Ez alól kivételt jelent a bányajáradék, amelynek a gazdaságosan kitermelhető olaj- és földgázkészlet csökkenése miatt lineárisan mérséklődő kitermelési trenddel és növekvő olajjárpályával kalkulálunk. Kivetítésünkben 2016-ig a nominális GDP-től elmaradó mértékben nő a cégautóadó, az energiaadó és a környezetvédelmi termékdíj, mert feltételezzük, hogy ezeket a

⁸ A Bizottság javaslata alapján az uniós tranzakciós adóból származó bevételek megosztásra kerülnének a tagállamok és az EU között. Az EU-nál maradó bevételek csökkentenék a nemzeti hozzájárulás mértékét az uniós költségvetéshez. A tagállam dönthet úgy, hogy az uniós tranzakciós adón felül magasabb adókulccsal vagy szélesebb adóalappal vet ki tranzakciós adót (EC, 2011c).

2. táblázat

Az államháztartás bevételei

(GDP százalékában)

	2012	2016	Változás
Központi költségvetés bevételei	29,4	27,5	-1,8
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	12,4	12,4	0,0
ebből: jövedéki adó	3,1	2,9	-0,1
Lakosság befizetései	5,5	5,3	-0,2
ebből: SZJA	5,2	5,0	-0,2
Gazdálkodó szervek befizetései	4,0	3,7	-0,3
Széll Kálmán-terv 2.0-ban előirányzott bevételek*	0,1	1,0	1,0
Pénzügyi szervezetek különadója**	0,2	0,2	0,1
Ágazati különadók	0,6	0,0	-0,6
Társasági adó	1,1	1,1	0,0
Egyszerűsített vállalkozási adó	0,5	0,0	-0,5
Szervek és fejezetek bruttó bevételei***	7,0	5,8	-1,2
Egyéb bevételek és pénzforgalmi korrekciók	0,5	0,3	-0,2
Tb és elkülönített alapok bevételei	13,4	13,9	0,5
Alapok járulék- és adójellegű bevételei****	12,7	13,4	0,6
Egyéb bevételek	0,6	0,5	-0,1
Önkormányzatok konszolidált bevételei	5,9	5,0	-0,9
Kamatbevétel	0,3	0,2	-0,1
Elsődleges bevételek, összesen	49,0	46,7	-2,3
Memo:			
ESA-korrekciók az elsődleges egyenlegben	0,1	-0,1	-0,2

* Az elektronikus útdíj nettó értelemben elszámolva.

** 2012-ben a pénzügyi szervezetek különadójából származó adóbevételeket csökkenti a végtörlesztésből származó veszteség bankadó terhére történő elszámolhatósága.

** 2016-ban az uniós pénzügyi tranzakciós adóval együtt.

*** A csökkenés alapvetően az EU-transzferek visszaesését tükrözi.

**** 2016-ban baleseti adó nélkül.

tételes adómértéket csak 2016-tól kezdődően indexálja a jogalkotó. Ennek megfelelően a gazdálkodó szervezetek befizetései a GDP arányában az életbe lépő Széll Kálmán-terv 2.0-ban előirányzott intézkedések utáni 2012-es szint-hez képest 2016-ra kissé mérséklődnek.

A társadalombiztosítási és elkülönített alapok járulékbefizetéseit tekintve 2010 óta a járulékulcs-emelések és a járulékalap-szélesítés hatására a járulékfizetési hatékonyság mértéke⁹ enyhén, de folyamatosan csökkent, amihez a válság hatása is hozzájárult.¹⁰ A járulékfizetési hatékonyság vélhetően tovább csökken a 2012-től életbe lépő kedvezmé-

nyek miatt: ezek közé tartozik a – csak ideiglenesen érvényesülő – bérkompenzáció és a Karrier-Híd program 2012–2013-ban, illetve a szakképzetlen munkavállalók újonnan bevezetett járulékkedvezménye. Kivetítésünkben érvényesítettük a 2012. január 1-jétől életbe lépett¹¹ járulékalap-szélesítő intézkedéseket¹², a járuléklafon¹³ mértékét pedig évről évre a bérinfláció mértékével vezettük tovább.

Az önkormányzati bevételek jelentős mértékű csökkenése részben az EU-transzferek feltételezett mérséklődésének eredménye, részben a központi alrendszer felé történő feladatátcsoportosításhoz köthető. A feladatátcsoportosítások

⁹ Korrigált bértömegbecslésből számítandó járulékbefizetés és megfigyelt járulékbefizetés hányadosa.

¹⁰ Kivetítésünkben figyelembe vettük a közszféra (oktatás, egészségügy) feltételezett béremeléséből származó többlet-járulékbefizetéseket, valamint a 2012-től életbe lépő intézkedések nyomán az egészségügyi hozzájárulásból származó bevételek jelentős emelkedését, amely érdemben hozzájárul a GDP-arányos bevételi színvonal emelkedéséhez.

¹¹ A járulékbefizetések szétosztásánál formai változás következett be 2012. január 1-jétől. A munkáltatói járulékokat (nyugdíjbiztosítási, egészségügyi és munkaerő-piaci) szociális hozzájárulási adó néven szedik be, ezek megosztásra kerülnek a különböző államháztartási alapok között törvényileg rögzített arányban.

¹² Az egyéni és társas vállalkozók minimum szociális hozzájárulási adókötelezettsége a minimálbér 112,5 százaléka, az egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulékok esetén pedig a minimálbér 150 százaléka.

¹³ A munkavállalói nyugdíj- és egészségbiztosítási járulékok bizonyos éves jövedelem felett (járuléklafon) nem kell megfizetni.

eredményképpen az önkormányzatok kiadásai is jelentős mértékben csökkennek, így a központtól érkező támogatások csökkenése ellenére sem számítunk az önkormányzati alrendszer egyenlegének érdemi változására.

3.2.1.1. Az európai uniós forrásokra vonatkozó feltételezések

Az Európai Uniótól származó források két okból is kiemelten fontosak a kivetítés szempontjából: egyrészt a makrogazdasági pályára, másrészt a költségvetési egyenlegre gyakorolt hatásuk miatt.

A makrogazdasági pálya szempontjából a teljes, azaz nemzetgazdasági szintű EU-transzferbevételeknek, illetve azon belül a folyó kiadásokat és beruházásokat finanszírozó források arányának van meghatározó szerepe. A költségvetési egyenlegre gyakorolt hatást a nemzetgazdasági szintű bevételen belüli kormányzati arány, továbbá azon belül a folyó és tőkebevétel aránya határozza meg.

A folyó kiadásokat fedező források esetében azt feltételezzük, hogy ezek a kiadások egyébként nem valósultak volna meg. Így növekedésük vagy csökkenésük az egyenlegre nem gyakorol hatást, ugyanakkor – addicionális forrásként – van makrogazdasági hatásuk. A beruházásokat fedező források esetében viszont azt feltételezzük, hogy a beruházások középtávon az EU-forrásoktól függetlenül alakulnak (Lásd 3.2.2.1. fejezet). Az EU-források kivetítését illetően két kérdést vizsgáltunk.

Egyrészt megbecsültük, hogy 2016-ig mekkora lesz a 2007–2013-as pénzügyi időszakhoz kapcsolódó források felhasználása, azon belül is a költségvetési források mértéke. Itt dinamikus növekedést feltételezzük, a keretek teljes kihasználását azonban nem.

Másrészt kérdéses, hogy hogyan alakul a következő költségvetési ciklusban az EU-források mértéke. Itt abból a nyilvános bizottsági javaslatból indultunk ki, hogy a 2014–2020-as időszak EU-forrásainak nagyobb felét jelentő, átstrukturált Kohéziós forrásoknak a GNI 2,5 százaléka lesz a felső határa, a második legnagyobb tételt jelentő agrártámogatás pedig a jelenleginél valamivel alacsonyabb szinten stabilizálódik, de így is eléri az előző pénzügyi időszak átlagát (EC, 2011b). Az egyéb pályázható források súlya EU-szinten sem magas, hazánk esetében azt feltételeztük, hogy éves átlagban a GNI 0,2 százaléka körül alakulhat. Összességében a források elérhetik a GNI 4 százalékát, ami kismértékben meghaladja a GDP 3,8 százalékát.

Amint említettük, az egyenlegre gyakorolt hatást illetően a kormányzati szektor által felhasznált tőkeforrások mértéke számít. A teljes pályázható forráson belül feltételeztük, hogy a folyó és tőketámogatások átlagos megoszlása nem változik a következő időszakban. A tőkekiadáson belül azonban a változatlan kormányzati és privát arány fenntartása éves átlagban a GDP 0,1 százalékának megfelelő állami forrás kiesését jelentette volna, így feltételeztük, hogy átcsoportosításra kerül sor az állam javára, ezzel technikai értelemben 2026-ig változatlanul tartva az állami beruházásokat finanszírozó átlagos tőkefinanszírozást a GDP arányában.

3.2.2. Főbb költségvetési kiadások

A szervek és fejezetek kiadásainak alakulását nagyban befolyásolják az új köznevelési törvény intézkedései. A köznevelési törvény tizenkét, egymástól jól elkülöníthető intézkedést tartalmaz, melyek közül a költségek jövőbeli alakulása szempontjából a pedagógus életpálya-modell bevezetésének lesz meghatározó szerepe. Az intézkedések hatása részben lépcsőzetesen, részben időben szétterítve jelenik meg a kiadásokban. 2016-ban, az életpálya-moddal kapcsolatos intézkedés első teljes éves hatású évében, a bruttó kiadások már a GDP 0,8 százalékpontjával lesznek magasabbak a változatlan pályához viszonyítva.¹⁴ A felsorolt feltételek, továbbá a demográfiai folyamatok alapján 2021-re a köznevelési reform teljes kiépülésének időpontjára a bruttó bérkiadás a GDP 0,9 százalékpontjával emeli az államháztartás bérkiadásait. A munkáltatói és munkavállalói adóterhelés nélkül számított nettó kiadásnövekedés a GDP 0,5 százalékpontjával növeli az államháztartás konszolidált kiadási szintjét 2021-től.

A 2012-ben kezdődő reform első lépése az önkormányzati tulajdonú köznevelési intézmények központi költségvetési alrendszerbe történő áthelyezése. Számításaink során abból a feltevésekből indultunk ki, hogy a változás ugyan a GDP 0,2 százalékpontjával megnövelné a központi alrendszer kiadásait a normatív támogatásokon felül, de ezt az önkormányzati alrendszer egészének forrásszabályozásán keresztül a kormányzat államháztartási szinten semlegesíteni tudja.

A köznevelési rendszer életpályamoddellen kívüli egyéb változásai, valamint a demográfiai folyamatok együttesen közel semleges hatásúak a bérkiadás jövőbeni változására, de az egész napos iskola bevezetésének általunk feltételezettnél szigorúbb alkalmazása a bérkiadásoknak a prognózisunknál nagyobb növekedését okozhatja. Számításaink szerint a dologi kiadások változása a GDP 0,1 százalékpontjával növeli a kiadási szintet.

¹⁴ Eltekintve a pedagógusok átminősítésének időbeli lefutásának hatásától, ami a tárgyévben még megtakarítást eredményez

3. táblázat
Az államháztartás kiadásai

(GDP százalékában)

	2012	2016	Változás
Központi költségvetés kiadásai	22,0	21,6	-0,3
Szervek és fejezetek kiadásai	14,8	15,2	0,3
ebből: bérköltség	4,9	5,2	0,3
Gazdálkodó szervek támogatása	1,0	1,1	0,1
Fogyasztóiár-kiegészítés és lakástámogatás	0,8	0,7	-0,1
Szociális ellátások	2,9	2,5	-0,5
Befizetések az EU-ba	1,0	0,9	-0,1
Egyéb kiadások	1,4	1,3	-0,1
Társadalombiztosítási kiadások	14,9	14,0	-0,9
Társadalombiztosítás nyugdíjszerű kiadásai	9,9	8,9	-1,0
Társadalombiztosítás pénzügyi és egészségügyi kiadásai	5,0	5,1	0,1
Elkülönített alapok kiadásai	1,3	1,3	0,0
Önkormányzatok kiadásai	9,5	8,3	-1,2
Elsődleges kiadások, összesen	47,7	45,3	-2,4

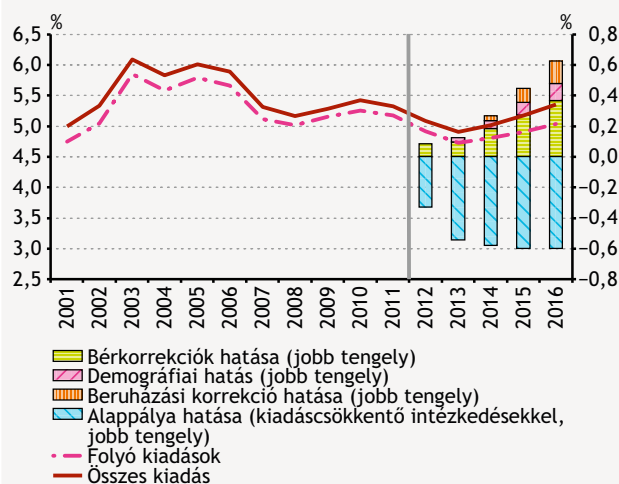
Összességében a köznevelési törvény alkalmazása – a beruházási kiadások nélkül – a rendszer kiépülését követően, államháztartási szinten a GDP-arányos bruttó kiadásokat 1,0 százalékponttal növeli, a bruttó bevételeket ugyanakkor 0,4 százalékponttal emeli, így első körös hatásként az államháztartás középtávú egyenlegét a GDP 0,6 százalékpontjával rontja.

A 2011 decemberében elfogadott felsőoktatási törvény utal arra, hogy a felsőoktatásban dolgozók bérezése esetében is a köznevelési törvényben szereplőhöz hasonló bérrendszer váltja fel a jelenlegi rendszert. Ennek hatását kivetítésünkben nem számszerűsítettük, részben a részletes információk hiánya, részben a felsőoktatás finanszírozásának folyamatban lévő átalakulása, illetve az ebből fakadó bizonytalanságok miatt.

A nyugellátások fejezetek közötti átcsoportosítása nyomán a korhatár alatti öregségi jellegű ellátásokat 2012-től a Nemzeti Szociális Alaphoz sorolja a költségvetési törvény, így a korhatáremelés és a korhatár előtti nyugdíjba vonulás lehetőségének szigorítását ez a kiadáscsoport tükrözi. Kivetítésünkben azzal a feltételezéssel éltünk, hogy a jogalkotói szándék maradéktalanul érvényesül és az emelkedő korhatárnál korábban csak a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők és – átmenetileg – a munkaköri korhatár-kedvezményben részesülők vonulhatnak nyugdíjba.

Az egészségügyi kiadások 2012 és 2016 közötti dinamikáját egyfelől az ágazatot érintő kiadásszűkítő intézkedések, másfelől a bérek és beruházások terén az ellátórendszer működőképességének fenntartásához szükséges korrekciós

lépések, illetve kisebb részben a demográfiai hatások határozzák meg (erről részletesen lásd 6.4. Függelék). A GDP-arányos közkiadások (ezen belül is a működési kiadások) a vizsgált 5 év alatt összesen 0,6 százalékponttal mérséklődhetnek a kiadáscsökkentő tényezők miatt (12. ábra). Mindez a 2012. évi előirányzatok szigorítása, a szolgáltatásokkal összefüggő kiadások jelentős részének jövőre is érvényesülő nominális befagyasztása, a gyógyszer-támogatások erőteljes lefaragása, valamint a nominális GDP növekedésétől elmaradó kiadási alaptrend együttes következménye. Ezt a hatást a 2012-es ágazati béremelés, majd a 2014-től belépő feltételezett további bércorrekciós lépések szűk 0,4 százalékponttal ellensúlyozzák. A folyó (működési) kiadások a

12. ábra
Az egészségügyi kiadások alakulása a GDP arányában


Forrás: MNB.

demográfiai költség-nyomás miatt jelentkező további 0,1 százalékpontos bővülés után is elmaradnak az időszak végén a 2011. évi szintjüktől. A felhalmozási ráfordításokkal együtt számított összes kiadás a beruházási volumen nagyjából 0,15 százalékpontos feltételezett növekményének köszönhetően zárkozhat fel ismét a 2011-ben megfigyelt mértékhez.

Miközben a közfinanszírozott egészségügyi ellátórendszer GDP-arányos kiadásai 2016-ban megegyezhetnek a 2011. évi bázissal, a kiadások belső struktúrája megváltozik a kivétítésünkben érvényesített intézkedések következtében. A beruházási szint megemelkedése mellett a személyi jellegű kiadások összességében a GDP 0,3 százalékaival nőnek (a bércorrekciós intézkedések egy része az időszak alatt bekövetkező bérszínvonal-csökkenést kompenzálja). Ezzel párhuzamosan a gyógyszer támogatások 0,4 százalékponttal visszaesnek: a csökkenés egyharmada a Széll Kálmán-terv 2.0 addicionális intézkedéseinek a hatására jelentkezik.¹⁵

A *társadalombiztosítási nyugdíjrendszer* egészét közvetlenül három szabályváltozás érinti: egyfelől az ellátások rendszeres emelését immár az infláció mértéke határozza meg, másfelől a nyugdíjkorhatár 65 évre emelkedik, harmadrészt szigorúbbá válnak a jogosultsági feltételek. Az indexálási szabályok megváltozását érvényesítettük technikai kivétítésünkben, hozzátevé, hogy 3 százaléknál kisebb gazdasági növekedést hozó években a korábbi és a hatályos szabály szerinti emelés nem tér el. Habár az alacsony növekedés a nyugdíjak relatív értékvesztését fékezi, az új indexálási szabály nagyban hozzájárul a GDP-arányos nyugdíjkiadások csökkenéséhez, és egyúttal az ellátások relatív értékét jelentősen erodálja. A magánpénztárak megszűnésének hatását érvényesítettük, a kivétítési horizonton nyugdíjba vonulókat és várható ellátásaikat nem differenciáltuk aszerint, hogy pénztári tagok vagy sem.¹⁶

2009 és 2011 között több olyan, fokozatosan bevezetett és érvényesülő intézkedés született, ami az öregségi jellegű ellátotti létszámot csökkenti: (a) a korhatár 65 évre történő fokozatos felemelése, (b) a korhatár előtti nyugdíj lehetőségének szigorítása, (c) a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők életkortól független nyugdíjba vonulásának lehetősége. A *korhatár emelkedése* az 1952-ben születetteket érinti elsőként, a fokozatos emeléssel érintett korosztályok 2014 és 2022 között jelennek meg a nyugdíjrendszerben. A kor-

határemelés hatását 2014 és 2016 között némileg mérsékli, hogy a korai nyugdíjazást szigorító intézkedést megelőzően nyugdíjba vonultak még ekkor is csökkentik azok számát, akiket a korhatáremelés érintene. A korhatáremelés hatásának számszerűsítését általában megnehezíti, hogy a régi és a megemelt korhatár közötti új aktivitási jellemzőkre és nyugdíjba vonulási valószínűségekre ismeretekkel nem, legfeljebb feltételezésekkel élhetünk. Minél magasabb kor éveket érint az intézkedés, annál nagyobb bizonytalansággal lehet megbecsülni a nyugdíjba vonulási valószínűségeket.

A megváltozott munkaképességűek ellátásainak körében is számos változás történt. Az új, rehabilitációt és foglalkoztatást elősegítő, indokolatlan igénybevétel ellen ösztönző intézkedések és az ellátások újbóli megállapítása az új belépőkön túl a már meglévő állományra is hatással van. Kivétítésünkben feltételeztük, hogy az egyes koréveken belül az összes ellátott és ezen belül a korábbi kategóriáknak megfelelő, egészségromlás szerinti megoszlás a jövőben nem változik, azaz a korábbi szigorítások hatása a továbbiakban már nem csökkenti tovább a belépési valószínűségeket, illetve az egészségkárosodás szerinti belső megoszlást az iparszerkezet, a lakosság egészségi állapota és más tényezők nem módosítják. Az ellátási szinteket a 2011. évi CXCI. törvényben rögzített szintek súlyozott átlaga alapján becsültük, feltételezve, hogy az ellátásba bekerülők átlagos bére a megállapítás előtti évben megegyezik a nemzetgazdasági átlagbérral. Feltételeztük továbbá, hogy az 57 évnél fiatalabb jelenlegi ellátottak egy része elveszti ellátását, illetve alacsonyabb összegű ideiglenes (rehabilitációs) ellátást kap. A rehabilitációs ellátás, amire a mind egészségügyi, mind foglalkoztatási szempontból rehabilitálhatónak ítélt személyek válnak jogosulttá, igen alacsony összegű ideiglenes ellátás, ami – nem romló egészségi állapot mellett – legfeljebb három évig folyósítható. Figyelemmel a felülvizsgálat időigényére, a rehabilitációs ellátásba 2012–2013 folyamán bekerülő létszám 2015–2016 során kerül ki az ellátásból, ennek megfelelően a rehabilitációs ellátásban részesülők létszáma a hosszú távú átlagos létszámra esik vissza.

A szociális kiadásokon belül a *család- és gyermeknevelési támogatások* egy részénél az ellátások nem emelkednek automatikusan, azokat nominálisan rögzítik a vonatkozó szaktörvények. 2014-ig az ellátási szinteket nem módosított-

¹⁵ A gyártói és forgalmazói befizetések támogatási volumen-változás miatti csökkenését is figyelembe véve a Széll Kálmán-terv 2.0 gyógyszerkasszázt érintő komponense nagyjából 0,1 százalékpontos nettó egyenlegjavulást eredményezhet.

¹⁶ Idekapcsolódik az ún. „2013-as szabályok” kérdése. Az 1997-ben kodifikált nyugdíjreform a 2012 után öregségi nyugdíjba vonulókra új szabályokat állapított meg, amelyek részben a pénztártag járulékfizetők részleges társadalombiztosítási jogszerzését szabályozták, részben pedig a társadalombiztosítási nyugdíj megállapítási szabályait módosították. Az 1997-es szabályok részlegesen, további – részben az adópolitikát érintő – kiegészítéseket kívántak volna, jelen formájukban nem alkalmazhatók. Ezért – korábbi elemzésekhez hasonlóan – ezeket a szabályokat kitékintésünkben nem alkalmaztuk.

tuk, ezt követően azonban a GDP változásának megfelelően növeltük őket – ellenkező esetben a kivetítési horizonton elértéktelenednének, jövedelemkiegészítő, illetve -pótló funkciójukat nem tudnák ellátni.

Az önkormányzatok kiadásai kivetítésünkben a GDP arányában 1,2 százalékkal csökkennek 2012 és 2016 között. Ez elsősorban a központi alrendszer és az önkormányzatok közötti feladatátcsoportosítás hatásával magyarázható. A korábbi önkormányzati feladatok átadása a folyó kiadások mellett a beruházásokat is jelentős mértékben érinti. Miközben aggregált szinten a kormányzati szektor beruházásai a GDP arányában megemelkednek, az önkormányzati alrendszerrel elkönnyvelt beruházások érdemben csökkennek kivetítésünkben.

3.2.2.1. Beruházások

A kilencvenes évek közepén a kormányzati állóeszközök állománya meghaladta a GDP 130 százalékát, az állóeszközök szerkezete azonban nem volt megfelelő, a gyorsforgalmi utak aránya például minimális volt. Az éves beruházási kiadások az 1995–1996. évi kiigazítás alacsony szintje után csak 2001-ben érték el az értékcsökkenés szintjét, ezt követően azonban 2007-ig a beruházások értéke – elsősorban az útépítések miatt – meghaladta az értékcsökkenést.

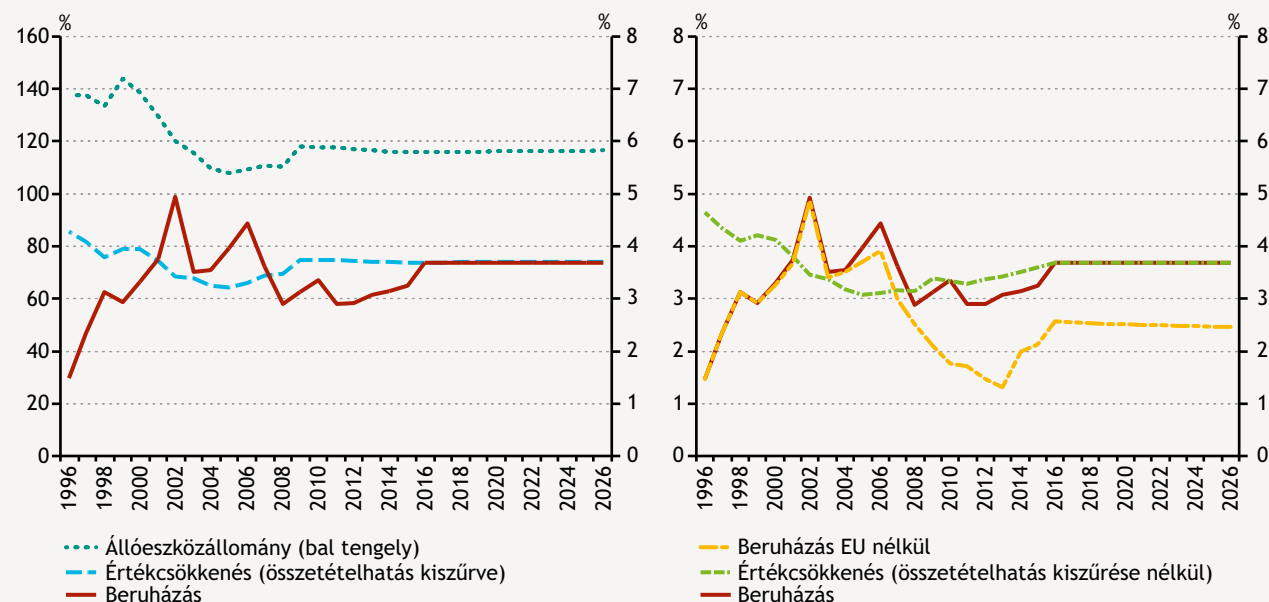
2008-tól 2011-ig a kiadások folyamatos visszafogása következtében a beruházások újból elmaradtak, illetve elmaradnak az eszközállomány nagysága és összetétele által meghatározott értékcsökkenéstől. A szükségtelenné váló eszközök eladása és az eszközök pótlásának elmaradása miatt az eszközök értéke – a korábbi évek gyorsforgalmiút-építései ellenére – a GDP 116 százaléka alá csökken 2015-ig. Ez az állóeszköz-állomány elsősorban az egészségügy, a környezetvédelem és az energetika esetében utal elégtelen esz-közellátottságra.¹⁷

Kivetítésünkben abból indultunk ki, hogy az állóeszköz-állomány lecsökkent szintjében nem lesz korrekció. A szolgáltatási és technikai színvonal fenntartása érdekében azonban azt tételeztük fel, hogy az eszközállomány szerkezete megváltozik. Ennek megfelelően kivetítésünkben a gépek és szállítóeszközök aránya 2016-ra visszaáll az előző évek átlagára.

Középtávon azt feltételezzük, hogy a beruházási kiadások fedezik a reáleszközök értékcsökkenését: ez a minimális feltétele annak, hogy az állam képes legyen fenntartani a jelenlegi szolgáltatási színvonalat. Az állóeszközök ezredforduló óta csökkenő szintje és a lassabb értékcsökkenésű építmények arányának folyamatos növekedése együttesen jelentősen mérsékelte a GDP-arányos értékcsökkenést és

13. ábra

Az értékcsökkenés és beruházás alakulása 1996 és 2026 között a GDP arányában



Forrás: MNB.

¹⁷ Az egészségügyben például az ÁSZ vizsgálata szerint a nullára leírt gépek számának aránya 1997-ről 2002-re 37,9 százalékról 58,9 százalékra, majd 2005-re kétharmadra nőtt. 2006-ban a KSH szerint az orvostechnikai eszközök 69 százaléka, a kórháztechnikai eszközök 70 százaléka nullára leírt eszköz volt (KSH, 2006). Ezt a tendenciát az elégtelen beruházások azóta sem fordították vissza. A probléma súlyát mutatja, hogy a teljesen amortizálódott gépek-műszerek pótlásához az ÁSZ szerint már 1997-ben a GDP 1,5 százalékának megfelelő beruházásra lett volna szükség.

így a minimális követelménynek tekintett beruházási szintet.

A saját finanszírozású beruházások dinamikájában fontos szerepe van az EU-tőke-transzfer alakulásának. Az EU-források szerepe az állami beruházásokban 2010-től vált jelentőssé és 2013-ban éri el csúcspontját (13. ábra). Ezt követően azzal számolunk, hogy a 2007–2013-as időszak átlagos EU

által finanszírozott beruházási hányada megismétlődik, azonban egyenletesebb eloszlást tételezünk fel az egyes költségvetési időszakokban. Mivel az átlaghoz való visszatérés miatt a kiugró 2013-as érték nem ismétlődik meg, ezért 2016-ig az EU-forrásokkal nettósított – saját forrásból finanszírozott – beruházások esetében fokozatos növekedést tételezünk fel, ezt követően pedig a GDP arányában stabil kiadással számolunk.

3. keretes írás

Eszközállomány és beruházási igény

A kormányzati szektor állóeszköz-állománya nem tartalmaz minden infrastrukturális állóeszközt, ezek ugyanis állami vagy részben magánvállalatok tulajdonában is lehetnek. A privát vállalati tulajdonra példa a PPP-formába kiszervezett út, kollégium, büntetés-végrehajtási és sportlétesítmény típusú állóeszközök. Az állami állóeszközök szintjét és változását ezért csak ezekkel együtt lehetne teljes körűen bemutatni.

Összességében feltételezhető, hogy a PPP-eszközök nagyobb része nem meglévő állami eszközt pótol, hanem új állóeszközt hozott létre, így a PPP-kiszervezések keveset magyaráznak az állóeszköz-állomány csaknem 20 százalékos csökkenéséből. Az állami vállalati tulajdonra példa az energiaellátási és energiatermelési infrastruktúra. Mivel ennek pótlása szintén nem következett be, az állami funkciókat szolgáló, ám nem költségvetési szervek által működtetett eszközök értékcsökkenésének számbavétele a már említett, húsz év alatt bekövetkezett, hozzávetőleg 20 százalékos eszközérték-csökkenést tovább növelné. Beruházási igény oldalról szemlélve mindez úgy fog megjelenni, hogy például a paksi atomerőmű kiváltása – az állami szerepvállalás fennmaradását feltételezve – közvetve vagy közvetlenül szintén az államháztartást fogja terhelni. A transzparens megoldás az lenne, ha az államháztartás és állami vállalatok konszolidált mérlegére helyeződne a hangsúly, annak érdekében, hogy a teljes értékcsökkenés és beruházás megjelenjen.

Az energetika példája jól illusztrálja, hogy a beruházások lökészerűen jelentkeznek. Így egy stabil beruházási szinten belül is időről időre eltérhetnek a prioritások. A kétezres években a gyorsforgalmiút-építésnek volt kiemelt jelentősége, most az EU által támogatott területek, például a vasúti és egészségügyi beruházások súlya növekszik, amely terület évtizedek óta elmaradt a pótlási igénytől. A fentiekben felsorolt beruházási igények kivetítésünkben nem addicionális kiadásként jelentkeznek, hanem azt feltételeztük, hogy a prioritások átrendeződése révén beleférnek az általunk várt minimális beruházási igénybe.

2013 és 2026 között a GDP 50 százalékának megfelelő állóeszköz felhalmozását feltételeztük. Ebből – az önrésszel együtt – a GDP 19 százaléka lehet az EU-projektek nagysága. Az ismert gyorsforgalmiút-építési tervek csaknem a GDP 10 százalékát teszik ki ennek az összegnek, a MÁV-projektek pedig a fennmaradó rész nagyobbik felét. Kérdéses, hogy a maradék elegendő lesz-e az egyéb tervek (e-útdíj, dugódíj rendszer kiépítésére és környezetvédelemhez, energiahatékonysághoz kötődő beruházások) megvalósítására.

Az EU által nem fedezett rész a GDP 31 százalékát teszi ki. Ebből az építmények beruházása a GDP 22 százalékát érheti el, ami többek között fedezi a paksi atomerőmű bezárásának és kiváltásának csaknem 4 százalékos beruházási igényét, az útfelújítás hasonló nagyságrendű igényét, valamint a tornatermek és stadionok építésére előirányzott 1 százalékot. A gép- és járműbeszerzés a GDP 9 százalékát teheti

ki, amiből 6 százalék szükséges a közben cserére szoruló gépek és járművek beszerzésére, és 3 százalékot tesz ki az elmaradt cserék részleges pótlása az időszak átlagára való visszaállítás esetén.

3.3. A KVÁZIFISKÁLIS TEVÉKENYSÉG EREDMÉNYÉNEK FIGYELEMBEVÉTELE

Az elmúlt két évtizedben az ESA-szemléletű költségvetési egyenleg egyes időszakokban jelentős mértékben eltért a teljes államháztartási kört, azaz a kvázifiskális tevékenységet végző vállalatokat is lefedő, kibővített államháztartási egyenleg¹⁸ alakulásától. A kvázifiskális vállalatokban (pl. MÁV, BKV) folyamatosan képződő veszteséget a vállalatok jellemzően hitelfelvétellel finanszírozták, majd amikor az adósság olyan mértékűre duzzadt, hogy annak piacról történő finanszírozása lehetetlenné vált, akkor az állam átvál-

¹⁸ Lásd az MNB inflációs jelentéseiben publikált kibővített államháztartási kört lefedő SNA- és ESA-hiány alakulására vonatkozó adatokat.

lalta a tartozást. Ezzel egyrészt a költségvetési hiány nem tükrözte a tényleges fiskális folyamatokat, másrészt a hiány- és adósságmutatóban jelentős ugrásokat okozott az újra és újra elkerülhetetlenné váló adósságvállalás.

A hiány- és adósságkivetítés során azzal az egyszerűsítő technikai feltételezéssel éltünk, hogy az állam összes tevékenységét lefedi a klasszikus eredményzsemléletű államháztartáshiány-mutató¹⁹. Ez azt jelenti, hogy kvázifiskális tevékenységből nem keletkezik olyan veszteség vagy nyereség, ami az eredményzsemléletű ESA-hiánymutatóban nem jelenik meg azonnal. Így nem indul új PPP-beruházás, a MÁV és a BKV veszteségét vagy azonnal átvállalja az állam, vagy a költségvetési transferek növelésével nem is alakul ki veszteség az érintett cégekben. Ettől némiképp eltérően, az MNB vesztesége (adott esetben a nyeresége is) egy év késleltetéssel, a keletkezését követő évben jelenik meg a költségvetés egyenlegében²⁰. A technikai feltevés eredményeképpen a hiány- és az adósságpálya jobban tükrözi a ténylegesen zajló folyamatokat és a kvázifiskális tevékenység miatt nem alakulnak ki jelentősebb kilengések az egyenlegmutatókban.

2012–2013-ban a teljes államháztartási kört lefedő SNA-hiány és a klasszikus ESA-hiánymutató közötti eltérés jelentősen, a GDP 0,1 százalékára mérséklődik. Mivel várakozásunk szerint a kvázifiskális vállalatok veszteségének döntő része a valóságban is az ESA-hiányban kerülne elszámolásra, ezért a technikai feltevésünk nem okoz érdemi emelkedést a hiánypályában. A nyereségesen működő állami vállalatok profitálakulásának hatását is tartalmazza kivetítésünk, mivel az ilyen típusú jövedelmeket az állam tulajdonosi jövedelemként elvonja (osztalékbevétele), vagy azokat állami érdekből megvalósuló beruházások forrásának biztosítása céljából az állami vállalatoknál hagyja.

3.4. HIÁNYPÁLYA (2012–2016)

A 2012–2016-os időszakban a költségvetési hiány alakulása szempontjából – a Széll Kálmán-terv 2.0-n kívül – az alábbi tényezőket tartjuk a leginkább meghatározónak:

- **A pedagógus-életpályamodell bevezetése.** A pedagógus-életpályamodellből fakadó béremelés 2013 második félévében időarányosan, 2014-ben pedig már egész évben növeli a szervek és fejezetek kiadásait. A béremelés két lépésben – 2013–2014-ben és 2016-ban – történik meg,

rendre 130 milliárd, illetve 160 milliárd forinttal emelve a személyi kiadások szintjét. 2014-től elindul a Diákhitel II. konstrukció, ami – a kamattámogatások finanszírozásán keresztül – fokozatosan emelkedő mértékben terheli a központi költségvetést (lásd 4. fejezetet). A kamattámogatásból eredő kiadási többlet a GDP 0,1 százalékára emelkedhet.

- **Különadók megszüntetése.** A különadók megszűnése 2013-ban összesen 250 milliárd forinttal, a félszuperbruttó kivezetése további 90 milliárd forinttal csökkenti a központi adóbevételeket.
- **Az EU-források ciklikus visszaesése.** Szintén a hiány növekedésének irányába hat az EU-források jelenlegi magas szintjének visszatérése a költségvetési ciklus átlagához. Fennáll a kockázata annak is, hogy alappályánktól eltérően maga az átlag is csökken. A csökkenő EU-s finanszírozást kivetítésünk feltételezése szerint a beruházások szinten tartása érdekében nagyrészt saját forrásból, kisebbrészt a privát EU-források átcsoportosításából kompenzálhatja a kormány.
- **Bérkompenzáció, jövedéki adó.** A hiánynövelő intézkedésekkel és hatásokkal szemben a hiányt mérsékli a bérkompenzáció kivezetése és a dohánytermékek jövedéki adójának emelése.
- **Nyugdíjintézkedések.** Az öregségi nyugdíjrendszer 2009-ben megkezdett parametrikus reformja és a megváltozott munkaképességűek ellátórendszerének teljes átalakítása az utóbbi évek egyik legnagyobb, hosszú távon is jelentős költségvetési hatással bíró intézkedéscsomagja. A szabályváltozások hatására lelassul az öregségnyugdíj-megállapítások üteme, miközben a korhatár előtti nyugdíjba vonulás szigorodása miatt a nyugdíjazás korcentruma egyre jobban megközelíti az – emelkedő – törvényes korhatárt. A megváltozott munkaképességűek egy részének juttatása átalakul ideiglenes rehabilitációs ellátássá, így az 57 évnél fiatalabb megváltozott munkaképességűek felülvizsgálata részben létszámcsökkenést eredményezhet, részben pedig mérsékli az átlagos ellátások növekedését. Különösen fontos a nyugellátások rendszeres emelésének inflációhoz kötése. Az intézkedések közvetetten hozzájárulhatnak az aktivitás javulásához és lassíthatják a demográfia folyamatok kedvezőtlen munkaerő-piaci hatásainak érvényre jutását.

¹⁹ 2012–2013-ban az MNB-s elemzésekben megszokott módon számolunk a költségvetési körön kívül megjelenő kvázifiskális tevékenység eredményével és az ESA-hiány mellett számszerűsítjük a kibővített államháztartás tevékenységét lefedő SNA-hiánymutatót is. Szeretnénk ugyanis megőrizni a különböző kiadványainkban megjelenő hiánymutatók konzisztenciáját.

²⁰ A gyakorlatban a jegybank eredményével kapcsolatos szabályozás aszimmetrikus: amennyiben a jegybank realizált eredménye veszteséget mutat, és az eredménytartalék nem fedezi a folyó évi veszteséget, akkor a költségvetés a következő évben köteles feltölteni az eredménytartalékot. Nyereség esetén az elvonás nem automatikus. A korábbi évek nyereségei a gyakorlatban az eredménytartalékot növelték és fedezetül szolgáltak a későbbi veszteségeknek.

- **Kamatkiadások.** Az államháztartás GDP-arányos kamatkiadásai 2012 és 2016 között érdemben emelkedhetnek. A kamatkiadások növekedését az implicit kamatláb, azaz az államadósság átlagos kamatának emelkedése okozza. A 2.1. fejezetben bemutatott okok miatt az implicit kamatláb jelenleg igen alacsony, de a következő években a korábbiaknál magasabb kamatszint mellett növekvő piaci kibocsátások, valamint az adósság szerkezetének átalakulása várhatóan az implicit kamat növekedése irányába hat. Az adósság szerkezeti változásából egyrészt a nem-

zetközi szervezetek hiteleinek piaci forrásból történő kiváltása, másrészt a forintadósság részarányának emelkedése okozhatja a kamatteher növekedését (részletesen lásd a 4.4. fejezetet).

A fenti tényezők hatására a Széll Kálmán-terv 2.0 hiányában a következő 4-5 éves horizonton az ESA hiány 1,8 százalékponttal emelkedne, a ciklikusan igazított elsődleges egyenleg pedig közel 2 százalékponttal lenne alacsonyabb a 2012-es értékénél.

4. keretes írás

A Széll Kálmán-terv 2.0 fiskális hatásai

A Széll Kálmán-terv 2.0 költségvetési hiányra gyakorolt hatásának elemzésekor számszerűsítettük azon – törvényben rögzített vagy kellően részletezett – intézkedések bruttó és nettó hatását, amelyek addicionálisnak tekinthetők a korábban már figyelembe vett folyamatokhoz, intézkedésekhez képest. A nettó hatások számszerűsítése során számoltunk az egyes intézkedések miatti közvetlen adóbevétel-kieséssel, illetve a megvalósítással kapcsolatban felmerülő beruházási, fenntartási költségekkel. Emellett megbecsültük, hogy az adóbevételeket növelő intézkedések milyen mértékben terhelik a vállalati profitot, és így mekkora társaságiadóbevétel-kiesést okozhatnak. Ezen közvetlen és közvetett hatások figyelembevételével becsültük meg, hogy az intézkedések nettó értelemben milyen mértékű egyenlegjavulást eredményezhetnek.

A kiadásoldali intézkedéseknél jellemzően a becsült áfabevétel-csökkentő hatás, az adóemelések esetében a társaságiadóbevétel-kiesés mérsékli az intézkedés hiánycsökkentő hatását. Az e-útdíjnál a rendszer üzemeltetése okoz többletkiadást, míg a gyógyszerár-támogatási kiadások csökkentése esetében a nettó hiányhatást mérsékli, hogy a jelenlegi szabályozás mellett az intézkedés hatására a gyógyszergyártók költségvetési befizetése csökken.

A Széll Kálmán-terv 2.0 becsléseink szerint hosszabb távon jelentős mértékben hozzájárulhat a költségvetési hiány csökkenéséhez (4. táblázat). 2015-től a csomag elsődleges egyenlegjavító hatása tartósan a GDP 1,4 százalékára emelkedhet.

4. táblázat

A Széll Kálmán-terv 2.0 becsült nettó egyenleghatása

(milliárd forint)

	2012	2013	2014
Költségvetési szervek és fejezetek kiadáscsökkentése	35	35	36
Gyógyszertámogatási kiadások csökkentése	3	25	29
Távközlési szolgáltatási adó bevezetése*	25	50	51
Fordított általános forgalmi adó bevezetése a mezőgazdaságban	0	5	5
E-útdíj emelt szintű indítása	0	39	100
Kutatási és Technológiai Innovációs Alap részére nyújtott központi költségvetési támogatás megszüntetése	0	25	30
Pénzügyi tranzakciós illeték bevezetése	0	127	134
Energiaszolgáltatók jövedelemadójának fenntartása, bővítése	0	33	35
Biztosítókat terhelő jelenlegi ágazati adók összevonása, átalakítása**	0	5	6
Kisadók megszüntetése	0	-5	-5
Összesen	63	338	421
Nettó hatás a GDP arányában, százalék	0,2	1,1	1,3

* 2012. július 1-jétől kerül bevezetésre.

** Casco; vagyon- és balesetbiztosításra új adók kivetése, tűzvédelmi hozzájárulás és a biztosítókat terhelő „bankadó” megmaradó felének eltörlése.

5. táblázat

Egyenlegmutatók a Széll Kálmán-terv 2.0 hatásaival

(GDP százalékában)

	2012	2013	2014	2015	2016
1. ESA elsődleges egyenleg (kiinduló)	1,1	0,6	0,3	0,2	-0,1
2. Széll Kálmán-terv 2.0 nettó egyenleghatása	0,2	1,1	1,3	1,4	1,4
3. ESA elsődleges egyenleg Széll Kálmán-tervvel együtt (1+2)	1,4	1,7	1,6	1,6	1,3
4. ESA kamatfizetés	-4,0	-4,1	-4,3	-4,2	-4,2
5. ESA-egyenleg Széll Kálmán-terv 2.0-val együtt (3+4)	-2,7	-2,4	-2,7	-2,7	-2,9
6. SNA-egyenleg	-2,8	-2,4	-2,7	-2,7	-2,9
<i>Memo:</i>					
<i>ESA-hiány a zárolt fejezeti tartalékok törlése esetén</i>	-2,5				

Megjegyzés: A táblázatban a központi szabad tartalékok törlését feltételeztük.

Forrás: MNB.

A Széll Kálmán-terv 2.0 intézkedései jelentősen javítják az államháztartás egyenlegét. A terv következetes végrehajtása mellett az alacsonyabb hiánypályából fakadó alacsonyabb kamatkidadások pedig további, 2016-ra már a GDP 0,3 százalékpontját kitevő addicionális megtakarítást jelenthetnek.

A központi tartalékok törlésével a GDP-arányos ESA-hiány 2012-ben 2,7 százalék, 2013-ban 2,4 százalék körül alakulhat. Feltételezése okán alappályánkban nem vettük figye-

lembe a központi kezelésű fejezetek előirányzatának 2012-re tervezett, a GDP 0,2 százalékát kitevő zárolását. Amennyiben a zárolás törlésére sor kerül, és az tartósan beépül a bázisba (nem csak átmeneti kiadásmegtakarítás történik), akkor 2012–2013-ban a hiány elérheti a kormányzati célokban szereplő 2,5, illetve 2,2 százalékos értéket. Az ESA-hiány tartósan 3 százalék alatt maradhat, a kormányzati hiánycélok elérését 2014-től kezdődően ugyanakkor csak további intézkedések biztosíthatják.

4. Adósságkivetítés (2012–2026)

A fejezet célja a középtávú adósságkivetítés bemutatása. Első lépésben bemutatjuk a kivetítés alapjául szolgáló makrogazdasági pályát. Mind a makrogazdasági kivetítésünk, mind a költségvetés kiadási és bevételi folyamatai szempontjából meghatározó jelentőséggel bírnak a demográfiai és a munkaerő-piaci folyamatokkal kapcsolatos feltevéseink, így ezekkel a kérdésekkel külön foglalkozunk a függelékben (Lásd 6.2. és 6.3. Függelék).

A költségvetés elsődleges egyenlegének dinamikáját meghatározó tényezők bemutatása után kiemelten foglalkozunk a hosszú távú finanszírozási költség alakulásával, hiszen egyrészt a teljes költségvetési hiány szempontjából meghatározó szerepe van a kamatkiadásoknak, másrészt az adósságráta alakulását jelentős részben meghatározza az adósságra fizetett reálkamat és a reálnövekedés viszonya. Az adósságkivetítés elkészítéséhez ezenfelül figyelembe kell vennünk azokat a tételeket, amelyek a költségvetési hiányon felül hatnak a nominális adósságszintre.

Következő lépésben bemutatjuk a középtávú adósságdinamikát és az elsődleges költségvetési egyenleg, a kamat, az árfolyam és a növekedés szerinti parciális érzékenységvizsgálatok eredményét. Végül megvizsgáljuk, hogy adósságkivetítés eredményét a különböző adósságcélokkal összevetve – egyéb tényezők változatlansága esetén – mekkora addicionális költségvetésigyenleg-javulás szükséges ahhoz, hogy az adósság-cél adott horizonton elérhetővé váljon, azaz mekkora az ún. „fiskális rés”.

4.1. A GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS TECHNIKAI KIVETÍTÉSE

Az adósságdinamikára vonatkozó számítások egyik fontos inputja a várható makrogazdasági pálya. Kivetítésünk logikájából fakadóan a 15 éves horizonton mind a konvergencia-programban megfogalmazott kormányzati intézkedéseket, mind pedig a nemzetközi környezetet adottságnak tekintjük.

Feltételezéseink szerint a 2016-ig tartó időszakban a jelenlegi negatív kibocsátási rés fokozatosan bezárul. Bár a gazdaság ciklikus helyzetének javulása némi növekedési többletet ad a gazdaságnak, mivel a periódusban az európai adósságválság lassú oldódásával, az alacsony nemzetközi kockázatvállalási hajlandóság fennmaradásával számolunk, a gazdaság kapacitásai igen lassú ütemben bővíthetnek. Így a tényleges növekedés a javuló ciklikus helyzet ellenére 2 százalék körül lehet.

A 2017-től kezdődő második szakaszban feltevésünk szerint a gazdaság már a potenciális növekedésnek megfelelő pályán halad, azaz további ciklikus hatással nem számolunk. Ebben az időszakban a finanszírozási költségek normalizálásával a külső forrásbevonás mennyisége és felvevőpiacaink bővülése is kedvezőbbé válhat. A válság előtti növekedési ütemek visszatérését azonban nem tételezzük fel. Feltételezéseink szerint a magyar gazdaság fokozatosan éri el a 2,5 százalékos potenciális növekedési ütemet.

6. táblázat
Makrogazdasági feltételezések

(százalék, 2017–2026)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Gazdasági növekedés	2,2	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Infláció	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Aktivitási ráta	59,5	59,9	60,2	60,4	60,7	60,8	61,0	61,1	61,3	61,6
Munkanélküliségi ráta	12,1	11,9	11,6	11,2	10,9	10,5	10,1	9,7	9,3	9,1
Forintkötvények implicit reálhozama	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Devizakötvények implicit reálhozama	3,8	3,7	3,6	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,2	3,2

Mivel a kivetítésben változatlan politikát feltételezünk, nem számolunk azzal, hogy Magyarország csatlakozik az euroövezetbe.

A középtávra szóló növekedési kivetítésünket két különböző keretben, a felzárkózás és a termelési tényezők felhalmozási oldaláról is meg lehet közelíteni.

4.1.1. Felzárkózási megközelítés

Ha a felzárkózási keretben gondolkodunk, a gazdasági növekedés két tényező: fő kereskedelmi partnereink növekedése és a fenntartható fizetésimérleg-pozíció eredőjeként adódik. Ebből a szempontból vizsgálva, a magyar gazdaság kedvezőtlenebb növekedési feltételek közé került a pénzügyi válságot követően. A válságot megelőző időszakban a befektetők viselkedését a makrogazdasági kockázatok alulárázása jellemezte, ami lehetővé tette, hogy egyes országok tartósan túlfűtötté váljanak és jelentős pénzügyi egyensúlytalanságok épüljenek fel. A válság a kockázatok újraértékelését hozta magával. A befektetők várhatóan a korábbi évtizedben megfigyeltnél óvatosabbak lesznek a jelentős makrogazdasági egyensúlytalanságokat mutató országok finanszírozásában. Így a kockázati felárak a válság során tapasztalt szélsőséges ingadozások lecsengése után is tartósan magasabbak maradhatnak a válság előtti időszakhoz képest.

A befektetői preferenciák változása kettős módon érinti a gazdaságok növekedési kilátásait: egy „áramlási” és egy „állományi” hatáson keresztül. Az „áramlási” hatás miatt kevésbé, illetve kockázatosabban és drágábban lehet folyó fizetésimérleg-hiánnyal együtt járó növekedési pályát fenntartani. Az „állományi” hatás szerint az elmúlt évtizedben felhalmozott külső és költségvetési adósságállományok miatt azonban még egy ideig akkor is kockázatosnak minősülnek országok, ha a jövőben a növekedés a korábbi évtizedben megfigyeltnél nagyobb arányban támaszkodik belső forrásokra. A kockázatokhoz való óvatosabb hozzáállás tehát drágábbá és ingatagabbá teszi a külső forrásbevonást, a hazai szereplőknek pedig a megtermelt jövedelem korábbiaknál nagyobb hányadát kell adósságszolgálatra fordítaniuk. Mindez hátráltatja a gazdaságok bővülését. A finanszírozási költségek közvetlen hatásán túl a megnövekedett bizonytalanság miatt óvatosabbá váló vállalati és lakossági költségek is kedvezőtlen irányba befolyásolhatja a növekedést. Az eladósodott, illetve korábban makrogazdasági egyensúlytalanságokat felmutató gazdaságok alkalmazkodása a korábbi tapasztalatok alapján akár évtizedekig is tarthat abban az esetben, ha az állományi hatás a domináns.²¹

Mivel mind Magyarországot, mind az eurozóna egyes tagállamait jelentős pénzügyi egyensúlytalanságok terhelik, növekedési lehetőségeinket két oldalról is korlátozza az adósságkezelési kényszer. A fő kereskedelmi partnerünknek számító eurozóna növekedése is várhatóan lassabb lesz, mint a válságot megelőző időszakban, másrészt kisebb folyó fizetésimérleg-hiányt tudunk fenntartani.

A 2010-es konvergenciaelemzésünkben azzal számoltunk, hogy a külső finanszírozási korlát szigorodásának függvényében a reálkonvergencia az elkövetkező évtizedre kisebb-nagyobb mértékben lassulhat annak függvényében, hogy az ország milyen mértékben képes külső forrásbevonásra. Az eurozónában 1-1,5 százalékos növekedést feltételezve,²² alappályaként 2,5 százalékos, kockázati pályaként 2 százalékos növekedési potenciált tartottunk reálisnak. Az előbbi 3 százalékos tartós külső finanszírozási igénnyel konzisztens, míg az utóbbi a külső finanszírozás tartós egyensúlyával. Aktuális kivetítésünkben azzal számolunk, hogy az évtized második felére – a nemzetközi pénzügyi helyzet normalizálódásával – a finanszírozási költségek is mérséklődnek, ami mellett a magyar gazdaság fokozatosan 2,5 százalékos trendnövekedési ütemre, és a GDP nagyjából 3 százaléka megfelelő külső forrásbevonásra lesz képes. Ez a helyzet ugyan már lényegesen kedvezőbb, mint a 2016 előtti időszakban feltételezett tendencia, de elmarad a válság előtt megfigyelt trendektől.

4.1.2. Termelési tényezők felőli megközelítés

Középtávú növekedési kilátásainkkal kapcsolatos másik lehetséges megközelítés, ha a termelési tényezők várható alakulását vesszük számba. A finanszírozási korlátok keményedésével legnyilvánvalóbban a tőkefelhalmozás mérséklődik, miközben a válság termelékenységre és foglalkoztatásra gyakorolt hatása kevésbé egyértelmű. A termelékenység javulását visszahúzza, hogy a hitelkínálati feltételek szigorodása miatt az innovatív vállalkozások nagyobb eséllyel szorulnak ki a piacról, és az életképes vállalkozások finanszírozása is ellehetetlenül. Ezzel szemben a válság miatt bekövetkező erősödő versenyben az alacsony termelékenységű cégek kiszorulnak a piacról. A foglalkoztatás alakulásának szempontjából is ellentétes, de rövid távon inkább kedvezőtlen tendenciák érvényesülnek. A válság kapcsán törvényszerűen megvalósuló átalakuló gazdaság-szerkezetet (leginkább a nagyarányú tőkeáttételre épülő, illetve a hazai piacra termelő szektorok épülnek le) tartósan megemelheti a súrlódásos munkanélküliséget. Ráadásul a kevesebb álláslehetőség az álláskeresőket is kedvez-

²¹ Lásd erről pl. McKinsey (2010).

²² A feltételezésekről lásd részletesen: *Elemzés a konvergenciafolyamatokról*, Magyar Nemzeti Bank 2010.

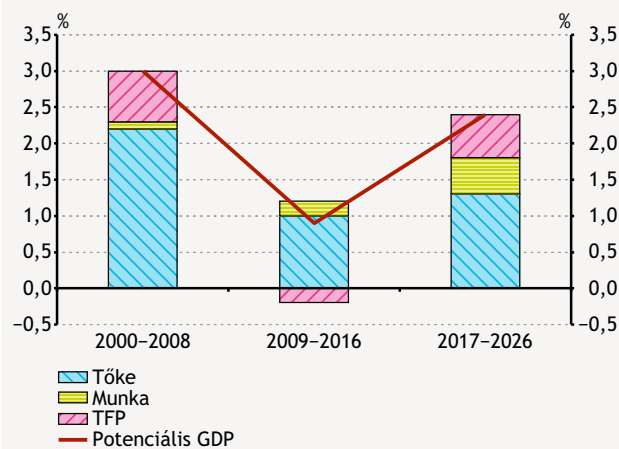
zötlenül befolyásolhatja. Ezen kedvezőtlen tendenciáknak némileg ellenhathat, hogy a jövedelmi kilátások romlása miatt nőhet a munkavállalási hajlandóság, különösen a másodlagos keresők körében. Végezetül azt is figyelembe kell vennünk, hogy egy válságszituáció katalizálhatja a hosszú ideje halogatott reformokat, ahogy azt jelenleg megfigyelhetjük Európa számos gazdaságában.

E jelenségek visszatükröződnek a termelési tényezők hazai alakulásában is. A vállalati beruházási ráta a válság előtt megfigyelt 20 százalékos szintjéről mintegy 5 százalékponttal csökkent, míg a lakossági beruházások volumene a rendszerváltás idején megfigyelt értékeknél is mélyebbre súlylyedt. A hitelkínálati feltételek szigorodása a termelékenység alakulását is visszavetette. A válság előtti időszakhoz képest ugyanakkor javuló tendenciát észleltünk a munkakínálat alakulásában, ami alapvetően az elmúlt évek szisztematikus beavatkozásának köszönhető.

2009 óta részben az adórendszer átalakításával (munkát terhelő adóék mérséklése az indirekt adók terhére), részben a szociális ellátórendszer szigorításával (nyugdíj, családtámogatások, szociális segélyek, közfoglalkoztatás) a munkapiac intézményrendszeri változásai az aktivitás emelkedésének irányába hatottak.²³ Korábbi számításaink alapján optimális esetben ezek a hatások az elkövetkező években 0,5–0,8 százalékpontos növekedési többletet is adhatnak.²⁴ Ugyanakkor ahhoz, hogy a megnövekedett munkakínálat valóban hozzájáruljon a termelés növekedéséhez, a munkaerő keresletének is növekednie kell. Ennek feltétele a beruházások bővülése és a reálbérköltség átmeneti mérséklődése. Sajnos, jelenleg a korábbi számításokban feltételezett hatások érvényesülését hátráltatják az alacsonyabb jövedelmű munkavállalók bérköltségét befolyásoló kormányzati intézkedések és a beruházásokat visszafogó országkockázati felár. Ezért számításainkban azt feltételezzük, hogy a munkavállalási hajlandóság megemelkedéséből fakadó növekedési többlet csak fokozatosan, 5–10 év alatt tud majd realizálódni.

Össességében a termelési tényezők oldaláról is megalapozottan látjuk, hogy a lassan oldódó finanszírozási korlátok fennmaradása mellett az évtized végére fokozatosan 2,5 százalék köré gyorsulhat a potenciális növekedés. Mindez a válság előtt megfigyelhető képest alacsonyabb tőkefelhalmozás és termelékenységnövekedés, valamint a korábbinál magasabb foglalkoztatásbővülés eredményeként adódik. Emellett azzal számolunk, hogy a vállalatok úgy alakítják mun-

14. ábra
Termelési tényezők hozzájárulása a potenciális növekedéshez



Forrás: MNB.

kakeresletüket, hogy a munkajövedelem aránya a hozzáadott értékben állandó legyen. A lakosság megtakarítási hajlandósága is változatlan marad, így a GDP-arányos fogyasztás szintje is konstans.

A foglalkoztatás várható alakulásánál a demográfiai változások várható hatását is figyelembe vettük (részletesen lásd a 6.2 és a 6.3 függelék). A gazdasági aktivitás szorosan összefügg több demográfiai és társadalmi jellemzővel (például életkor, nem, iskolázottság). A várható népesedési folyamatok ismeretében megbecsülhető, hogy miként változik a társadalom összetétele az aktivitás szempontjából releváns ismérvek szerint. Ezen túlmenően a munkanélküliségi ráta esetében azzal a feltevéssel éltünk, hogy körülbelül 2026-ra éri el hosszú távú egyensúlyi értékét. Mindezek eredményeként 2020-ig évente átlagosan körülbelül 40 ezer új álláshely jöhet létre, ezt követően pedig stagnálhat a foglalkoztatás. A 15–74 éves népesség foglalkoztatási rátája a jelenlegi 50 százalék körüli szintről 2026-ra körülbelül 57 százalékgig emelkedhet.

4.2. A DEMOGRÁFIAI VÁLTOZÁSOKRA ÉRZÉKENY KÖLTSÉGVETÉSI TÉTELEKRE ALKALMAZOTT FELTÉTELEZÉSEK

A kivetítési horizonton a népesség létszáma és korösszetétele megváltozik. Azokat a költségvetési tételket, amelyeket közvetlenül befolyásol a demográfiai helyzet változása, és amelyek nagyságrendjükönél fogva is különös figyelmet

²³ A nyugdíjkorhatár emelése és rokkantellátások szigorítása már a válság előtt elkezdődött, ami tükröződött a folyamatosan emelkedő aktivitási rátában (lásd erről Kátay–Nobilis, 2009). Emellett elfogadásra kerültek a munkakínálat szempontjából kedvezőtlen részintézkedések is, mint például jelentős méretű minimálbér-emelés és az adójóváírás kivetítése.

²⁴ Lásd ezekről a 2010 és 2011-es konvergenciaelemzéseket.

érdemelnek, az alábbiakban ismertetjük. A nyugdíj-, egészségügyi és oktatási kiadásokat demográfiai érzékenységtől és nagyságrendjükön túl az is érdekessé teszi, hogy a közelmúlt intézkedései mindhárom alrendszer, illetve funkciót érintették.

4.2.1. Nyugdíjkiadások

A nyugdíj- és nyugdíjszerű kiadások elszámolásának rendjét a 2012. évi költségvetési törvény megváltoztatta, új megnevezéseket vezetett be, és az ellátásokat az eddigiéktől eltérő módon csoportosította nagyobb kategóriákba. Ezeket a változásokat a nyugdíjkiadások becslésénél nem vettük figyelembe, a tartalmukat tekintve nyugdíjszerű ellátásokat – függetlenül elnevezésüktől és attól, hogy az Országos Nyugdíjbiztosítás Főigazgatóság, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár vagy a Nemzeti Erőforrás Minisztérium alá sorolt Nemzeti Szociális Alap kiadásaként mutatja be őket a költségvetés – a nyugdíjkiadásokhoz tartozónak tekintettük.²⁵

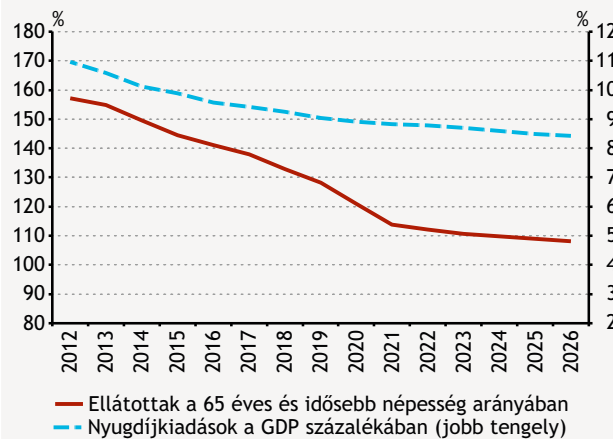
A nyugdíjkiadásokat közép- és hosszú távon a demográfiai folyamatok nagyrészt determinálják, a rendszer kiadásait a lassú cserélődés miatt az állomány határozza meg. A népesség és a nyugdíjrendszer demográfiai helyzete a szabályváltozások miatt középtávon eltérő pálya mentén haladhat, azonban a népesség száma és összetétele egyfajta korlátját adja egy univerzalitásra törekvő rendszer belső demográfiai viszonyainak. Kivetítési horizontunkon a teljes népesség 3 százalékkal csökken, a 60 éven felüliek létszáma ugyanakkor 14 százalékkal növekszik. Eközben a 20 és 59 év közöttiek létszáma 8,5 százalékkal csökken.

A romló demográfiai helyzetet azonban ellensúlyozzák az ellátottak létszámát érintő intézkedések, illetve a növekvő aktivitásra és foglalkoztatottságra vonatkozó feltételezések hatásai. A nyugdíjrendszer pénzügyi egyensúlyát ezenfelül befolyásolja az átlagos járulék és átlagos ellátás relatív dinamikája, valamint az új nyugdíjaknak a megszűnő ellátások átlagához viszonyított fokozatos csökkenése. Mivel a kiadások változását az ellátotti létszám és az állomány fajlagos ellátásainak növekedése határozza meg (a cserélődés csak lassan érvényesül), az indexálási szabályok különösen fontosak.

Az ellátotti létszámok vonatkozásában feltételeztük, hogy a hozzá tartozó főellátásoknál megfigyelt csökkenés lassuló ütemben folytatódik annak hatására, hogy egyre többen lesznek jogosultak más – főként öregségi – ellátásokra. A megváltozott munkaképességűek ellátásainál feltételeztük, hogy az elmúlt öt évben lezajlott, a beáramlás sebességét befolyásoló szigorítás a továbbiakban nem hat, ugyanakkor az ellátottak egy része rokkantsági ellátás helyett a továbbiakban legfeljebb három évig folyósítható rehabilitációs ellátásban részesül, és az új kategóriák az állományt érintik. Az öregségi nyugdíjasok létszámánál feltételeztük, hogy a korhatárt elért évjáratok rokkantsági és hozzátartozói főellátásban nem részesülő tagjai jogosultságot szereznek öregségi nyugdíjra. A nyugdíjazás korcentrumát együtt emeltük a korhatárral, és – eltekintve a 40 év szolgálati idővel rendelkező nőktől – feltételeztük, hogy 2013 után a korhatár előtti öregségi nyugdíjazás lehetősége megszűnik.

Közép- és hosszú távon a nyugdíjindexálás hatása a legnagyobb: miközben a létszámcsökkenés, illetve a referencia korcsoportokénál lassabb létszámnövekedés a legtöbb ellátásnál 2022-re lezárul, az indexálás változása – az árindexet átlagosan 1,9 százalékkal meghaladó gazdasági növekedés okán – folyamatosan a GDP-arányos kiadások csökkenése irányába hat.²⁶ Az idők arányának növekedése miatt a 60 év feletti létszáma a csökkenő népesség ellenére emelke-

15. ábra
Nyugdíjkiadások és ellátottak, 2012–2026



Forrás: MNB.

²⁵ Az ONYF „öregségi nyugdíjak” kiadási kategóriájából kikerültek a korhatár alatti öregségi jellegű ellátások – ezeket a továbbiakban „korhatár alatti ellátás” néven az NSZA alatt mutatja be a költségvetés. A rokkantnyugdíj mint kategória megszűnt, a korhatár feletti, egészségkárosodásuk okán nyugdíjban részesülők ellátásait 2012-től az ONYF öregségnyugdíj-kiadásai tartalmazzák. A korhatár alatti, eddig rokkant és baleseti rokkantnyugdíjként ismert ellátásokat – összefüggésben a megváltozott munkaképességűek ellátórendszerének reformjával – az egészségkárosodás mértéke, az egészségügyi és foglalkoztatási rehabilitálhatóság és az életkor függvényében rokkantsági ellátásként és rehabilitációs ellátásként folyósítja az Országos Egészségbiztosítási Pénztár.

²⁶ Az indexálási szabályok viszonya az inflációhoz és a nettó bérdinamikához determinálja a nyugdíjasok reál és relatív jövedelmi pozícióját: miközben a jelenlegi indexálási rend mellett egy ellátás vásárlóértéke nem csökken a folyósítás időszakában, a nettó reálbér évi 2 százalékos emelkedése ugyanezen az időszakon megfelel egy ellátás relatív értékét.

dik. Ezt a növekedést a korhatáremelés és a szigorítások hatása azonban ellensúlyozza. A kivetítési időszak második felében – amikor a szigorítások hatása már beépült és az új megállapítások száma növekszik – az idősök (azaz a potenciális új nyugdíjasok) létszámnövekedése lelassul és nem elegendő az indexálás hatásának ellensúlyozására. Mindezek eredményeként a GDP-arányos nyugdíjkiadások aránya 2026-ig hozzávetőleg 2,4 százalékkal csökken, amit egynegyed részben az ellátotti létszámot érintő szigorítások, háromnegyed részben az indexálási szabályok magyaráznak.

4.2.2. Egészségügy

A kivetítési pályánkon az egészségügyi közkiadások a GDP arányában további 0,3 százalékponttal emelkednek 2026-ig a 2016-ra prognosztizált mértékéhez képest, és így elérhetik a GDP 5,7 százalékát. Ennek az addicionális növekménynek a nettó költségvetési hatása nagyjából a GDP 0,2 százaléka tehető. Így számításaink szerint 2012 és 2026 között (a 2012. évi ágazati bércorrekció nélkül számított alapkivetítésünkhöz viszonyítva) éves szinten az elsődleges egyenleg közel 0,4 százalékponttal csökkenhet az egészségügyi szektor ráfordítási igénye következtében. Ebből az egyenlegromlásból szűk 0,3 százalékpont a folyó (működési) egészségügyi kiadások bővülésével függ össze, míg a fennmaradó 0,1 százalékpont negatív egyenleghatás a beruházási szint emelkedésére vezethető vissza.²⁷



2016 után a GDP-arányos egészségügyi közkiadások már kizárólag a demográfiai hatások következtében változnak, mivel ebben a periódusban nem számolunk további specifikus intézkedésekkel, és a kiadási alaptrend megegyezik a nominális GDP dinamikájával (erről részletesen lásd az 6.4. Függelékét).²⁸ A lakossági korprofil várható eltolódásából fakadó költségnövekményt csak a folyó kiadásoknál érvényesítettük: ez a kiadási komponens a GDP arányában 5 százalékról közel 5,4 százalékra nőhet 2026-ra a populáció fokozatos, de viszonylag mérsékelt ütemű öregedésével párhuzamosan. Az egészségügyi beruházások esetében ugyanakkor kivetítésünk a kiadások 2016-ig bekövetkező szintbeli megemelkedése után egy konszolidációs időszakot vetít előre. A GDP-arányos beruházások tartósan a megnövekedett 2016-os értéken maradnak.²⁹

Az egészségügyi közkiadások 2026-ra számított mértéke mind historikusan, mind nemzetközi összehasonlításban visszafogott. Ennek oka, hogy a jövőbeli kiadási szintet kivetítésünkben alapvetően a jelenlegi szolgáltatási színvonalon determinálja. Az egészségügyi kiadások a 15 éves időszak végéig sem érik el a 2000-es évek első felében megfigyelhető szintet, amikor a magyar közkiadások meghaladták a GDP 6 százalékát. A 2026-ra kivetített 5,7 százalékpontos kiadási szint 1 teljes százalékponttal alacsonyabb az uniós tagállamok OECD által kimutatott 2007 és 2009 közötti közkiadásainak átlagától, nagyjából megegyezik a többi viseigrádi ország ugyanezen időszakban megfigyelhető hasonló átlagával, bár elmarad az ezekre az országokra közölt legfrissebb 2009-es értéktől (a GDP 6,1 százaléka).

4.2.3. Oktatási kiadások

Az oktatási kiadások alakulásában meghatározó jelentőséggel bír a 2011 decemberében elfogadott köznevelési törvény. Az intézkedések hatására – a demográfiai folyamatokat is figyelembe véve – 2021-re a köznevelési reform teljes kiépülésének időpontjára a GDP 0,1 százalékpontjával emeli az államháztartás bruttó bérköltségét a 2016-os értékhez képest.

A köznevelési rendszer életpályamoddellen kívüli egyéb változásai, valamint a demográfiai folyamatok együttesen közel semleges hatásúak a bérköltség jövőbeni változására, de az egész napos iskola bevezetésének általunk feltételezettnél szigorúbb alkalmazása a bérköltségnek a prognózi-

²⁷ Megjegyezzük, hogy elemzésünkben a kormányzati beruházásokat aggregált szinten határoztuk meg, és az így kalkulált beruházásivolumen-változást osztottuk fel „virtuális értelemben” az egyes ágazatok között. Ennek megfelelően a beruházásokkal összefüggő egyenleghatást is összesítve, nem pedig az egyes funkcionális kiadási területeknél könyveljük el.

²⁸ Az egészségügyi közkiadások funkcionális számbavétele az OECD definícióját követi, ami 0,2-0,3 százalékponttal meghaladja az egészségügyi közkiadások COFOG alapon meghatározott GDP-arányos mértékét.

²⁹ Kivetítésünk nem számol a technológiai innovációk egészségügyi kiadásokra gyakorolt hatásával. Egy komplexebb elemzési keretben a beruházási szint és az értékcsökkenés viszonya nem függetleníthető a technológiai innovációk várható dinamikájától. A beruházási „konszolidációs” időszak feltételezése így valószínűleg inkább konzervatív, más plauzibilisnek tekinthető scenáriókhöz képest visszafogottabb kiadási kivetítést eredményez.

sunknál nagyobb növekedését okozhatja. 2017 és 2026 között az óvodai szolgáltatást igénybe vevő korosztályok létszáma évente átlagosan 0,7 százalékponttal csökken, az alapfokú oktatási intézményekben tanulók létszáma ugyan-ezen időszakban évente átlagosan 0,6 százalékponttal csökken, miközben a középfokú oktatási intézményekben tanuló korosztály létszáma az időszak átlagában még csekély mértékben emelkedik. Ugyanakkor az alacsonyabb gyermeklétszám kiadáscsökkentő hatását nagyrészt ellensúlyozzák a mindennapos testnevelés bevezetésének addicionális költségei, valamint az életpályamodell 2018-ig elhúzódó teljes kiépülésének kiadásnövelő hatásai.

A pedagógus-életpályamodell hatását a felsőoktatási bérkiadásokra nem tudtuk megbecsülni, mivel a felsőoktatásról szóló törvény nem részletezi az intézkedés bevezetésének időpontját, és az intézkedéssel összefüggő egyéb feltételek sem ismertek. A felsőoktatás racionalizálását célzó egyéb intézkedések (hallgatói keretszámok, intézményrendszer átalakítása, finanszírozási feltételek) is sok bizonytalanságot tartalmaznak, ezért ezen a területen azzal az egyszerűsítő feltevéssel élünk, hogy a kiadásokat növelő és csökkentő intézkedések hatása kioltja egymást a kivetítés időszakára.

4.3. AZ ELSŐDLEGES EGYENLEG ALAKULÁSA (2017–2026)

Az előző alfejezetben bemutatott, demográfiaérzékeny tételek mellett egyes már meghozott intézkedések, illetve azok kifizetése, külső tényezők (EU-val kapcsolatos tételek), valamint egyes tételek nominális GDP-től eltérő bővülése is kihat a 2016 utáni kivetítési időszak hiányalakulására. Az elsődleges egyenleget érintő fontosabb intézkedések a 2012 és 2016 közötti években érvényre jutnak, ezt követően újabb érdemi bevételi vagy kiadási sokkal már nem számolunk.

Az elsődleges egyenleget 2016 után befolyásoló legfontosabb intézkedések, illetve folyamatok a következők:

- A Bankszövetséggel kötött megállapodásban vállalt költségvetési intézkedések (árfolyamgát, eszközkezelő ingatlanvásárlása) kifizetése 2017-ig.
- A következő európai uniós költségvetési ciklus kifizetése és az ezzel párhuzamosan átmenetileg csökkenő uniós transzferbevételek 2021–2022-ben csökkenést okoznak az elsődleges egyenlegben.
- A dohánytermékek fogyasztásában várt csökkenés a GDP-arányos bevétel lemorzsolódását eredményezi.

- Mind az szja-, mind a járulékbévételek a bruttó bértömegindexnek megfelelően alakulnak 2016 és 2026 között.
- A lakossági adók, járulékok és illetékek a teljes horizonton a GDP 17,1 százalékról 17,8 százalékra emelkednek, ami a GDP és a bruttó bértömeg növekedési ütemének eltérésére vezethető vissza.
- Az elsődleges kiadások közül kiemelkednek a lakossági transzferek, amelyek a teljes horizonton a GDP 13,8 százalékról 11,1 százalékra csökkennek. A csökkenés oka elsősorban a nyugdíjrendszer parametrikus reformjaiban keresendő, amelyek a belépők létszámát (korhatáremelés, korhatár előtti öregségi nyugdíjak szabályainak szigorítása), az állomány létszámát és ellátásait (megváltozott munkaképességűek állapotának és ellátásainak felülvizsgálata) és a már megállapított ellátások rendszeres emelését (árindexálás) érintik. Szintén a transzferek csökkenése irányába hat az alacsony születésszám, ami a család- és gyermeknevelési támogatásokra fordított kiadásokat befolyásolja, valamint a munkanélküli-ellátások, amelyek esetében mind a foglalkoztatási mutatók feltételezett javulása, mind az ellátások alacsony szintje az egyenlegjavulás irányba hat.

A fenti folyamatok eredményeképpen az elsődleges egyenleg 2017–2026 között trendszerűen javul, és a GDP 1,3 százalékról 2026-ra eléri a GDP 2 százalékát.

4.4. KAMATEGYENLEG, FINANSZÍROZÁSI KÖLTSÉGEK

Az adósságrata-kivetítésben kitüntetett szerepe van az államadósság finanszírozási költségének, azaz annak, hogy mit feltételezünk a szuverén deviza- és forinthozamok alakulására vonatkozóan. Az adósság fenntarthatóságát vizsgáló elemzésekben mindig megjelenik az adósságra fizetett reálkamat és a reálnövekedés ($r-g$) különbözete, mint kiemelt mutatószám. Minél magasabb a kamat és a növekedés különbözete, annál magasabb elsődleges többletet kell a költségvetésnek felmutatnia ahhoz, hogy az adósságrát stabilizálja vagy csökkentse.³⁰

Kivetítésünkben középtávon a hozamokat meghatározó országhozamok jelentős csökkenésére számítunk. Ugyanakkor azt feltételezzük, hogy a prémium a kivetítési horizonton nem tér vissza a válságot megelőző tartósan alacsony szintre.

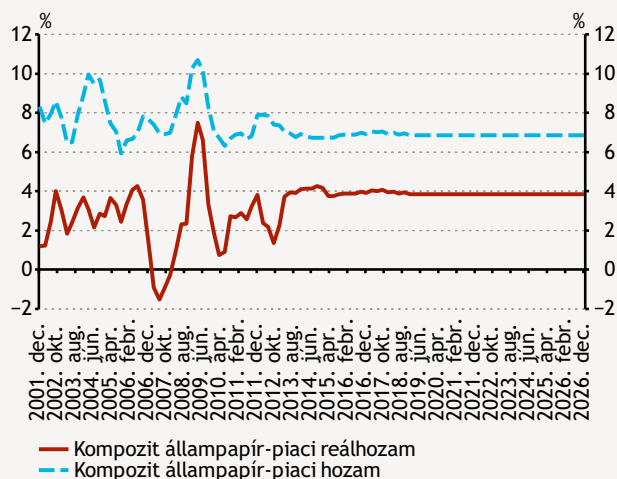
³⁰ A reálkamat, a reálnövekedés és a reálárfolyam-változás adósságdinamikára gyakorolt hatásáról bővebben lásd Czeti-Hoffmann (2006).

4.4.1. Forint- és devizakamatok

A forint állampapírok piaci hozamának becslése mögött a feltételezett hosszú távú egyensúlyi gazdasági pálya és Magyarország kockázati megítélésének várt javulása áll. A különböző futamidejű állampapírok hozamát egy kompozit indexé alakítottuk, ami az adósságban képviselt arányoknak megfelelő súllyal veszi figyelembe az egyes futamidőkhöz tartozó hozamokat. Az index leginkább a 3 és 5 éves kötvények hozamához áll közel, ami összhangban van az adósság átlagos hátralévő futamidejével. Becslésünk szerint hosszú távon az állampapír-piaci hozamok 7 százalék körül alakulhatnak, ami 3 százalékos inflációt feltételezve kissé 4 százalék alatti, a 2002–2006 közötti értékét 0,9 százalékponttal meghaladó reálhozamot jelentene.

17. ábra

A kivetítésben feltételezett forint állampapír-piaci hozam

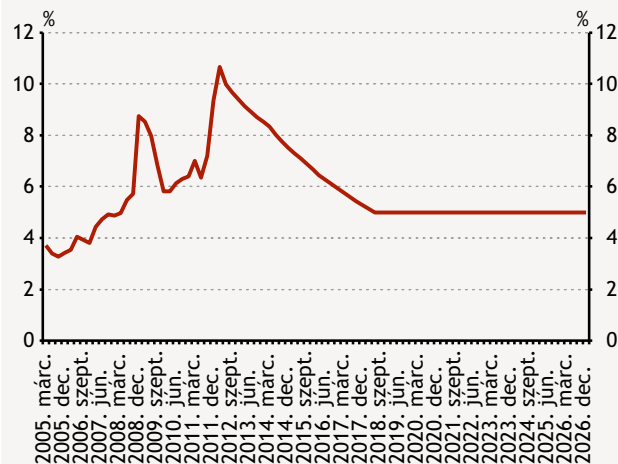


Forrás: MNB.

A devizahozamok hosszú távon 5 százalék körül alakulhatnak, ami a forint hozamoknál közel 2 százalékponttal alacsonyabb, és euróban kifejezve 3 százalék körüli reálhozamot eredményez. A kivetítés alapja a kockázatmentes hozam, valamint a magyar kockázati felár. A kockázatmentes hozamot az eurozóna 1,5 százalékra becsült potenciális növekedése és 2 százalékos inflációs célja alapján 3,5 százalékra becsültük. A felár 2012 elején igen magas szinteken járt, és hosszú távon számottevő csökkenést tételezünk fel, de úgy gondoljuk, hogy a devizakötvények nominális és reálhozama így is a válság előtt jellemző értéke fölött marad: a szuverén devizakötvényekre fizetett felár hosszú távú mértékét technikai feltételezésként 150 bázispontra tettük.

18. ábra

A kivetítésben feltételezett devizakötvény-hozam



Forrás: MNB.

4.4.2. Az államadósság implicit kamata

A magyar államadósság implicit kamata, azaz a fennálló adósságra vetített átlagos kamatláb 2011-ben a rendelkezésre álló múltbeli adatokhoz képest a legalacsonyabb értékét vette fel (lásd 2.2 fejezet). Ennek ellenére a hozamgörbebecsléseink alapján már rövid távon is emelkedésre számíthatunk. Első pillantásra ellentmondásosnak tűnhet az aktuális hozamok csökkenésének és az implicit kamatláb növekedésének egyidejű feltételezése, de az államadósság szerkezete és átározódása megmagyarázza a folyamatot.

- A legfontosabb tényező, hogy a jelenlegi magas piaci hozamok kevésbé tükröződnek az implicit kamatlábon. Ennek oka egyrészt, hogy az adósság jelentős része (különösen a devizakötvények esetében) még a válság előtti alacsonyabb hozamokon került kibocsátásra, másrészt az államadósságban 2008 óta jelentős súlyt képviselnek a forint- és devizakötvényeknél alacsonyabb kamatozású nem piaci források (az EU és az IMF által nyújtott hitelkeretből).
- Az adósság tehát fokozatosan ározódik át, azaz az implicit kamat csak lassan követi a piaci kamatok emelkedését vagy csökkenését. A piaci hozamok itt feltételezett hosszú távú szintje még a várt csökkenésük után is magasabb a jelenlegi implicit kamatlábnál, ami mindenképp utóbbi emelkedéséhez vezet.
- Az implicit kamat emelkedését két tényező gyorsítja: 1. az adósságon belül feltételezésünk szerint emelkedik a

forintadósság részaránya, ami jellemzően magasabb kamatozású a devizaadósságnál; 2. az EU–IMF hitelek 2016-ig lejárnak és refinanszírozásuk várhatóan piaci hozamokon történik.

A fennálló adósság szerkezetének megfelelően azzal számolunk, hogy a forintadósság nagy része 6 év alatt átárazódik. A devizaadósság átárazódása kezdetben gyorsabb, mert 2012–2015 között jár le a piaci hozamoknál alacsonyabb kamatozású EU–IMF hitelek döntő része, amelynek devizában történő refinanszírozása emelni fogja az implicit deviza kamatlábat.³¹ 2017-ben így már lényegében megegyezne az implicit kamatláb a hosszú távon becsült 6,3 százalékos körüli szintjével.

Feltételezzük, hogy hosszú távon a válság előtti szintre csökken a devizaadósság részaránya az államadósságban. Az EU–IMF hitelcsomag következtében a bruttó államadósságban a devizaelemek részaránya a válság előtti 30 százalékos körüli szintről 46–47 százalékra emelkedett 2009–2010-ben, majd 2011-ben a forintárfolyam gyengülésének és a forint állampapírok egy részének bevonása eredményeképp 52 százalékra nőtt. Az ilyen magas devizaarány hosszú távon nem optimális, növeli a gazdaság sérülékenységét, ezért azt feltételeztük, hogy 2026-ra 34 százalékra mérséklődhet az államadósságon belül a devizatartozások aránya.

A GDP-arányos kamatkiadások kivetítésünkben középtávon emelkednek, de hosszú távon csökkenésbe fordulhat a trend. Az implicit kamatláb és az elsődleges hiány által okozott adósságalakulás egyértelműen meghatározza a GDP-arányos kamatkiadásokat az egész kivetítési horizonton. Kezdetben az implicit kamat emelkedése lehet erőteljesebb hatású, aminek következtében a bruttó kamatkiadások kismértékben növekednek. 2017 után azonban a csökkenő adósságráta hatása válik dominánssá, ami folyamatosan csökkenti a kamatkiadásokat. A kamatbevételek a devizabetétek felhasználása következtében rövid távon csökkenhetnek, de azt követően várhatóan GDP-arányosan szinten maradnak.

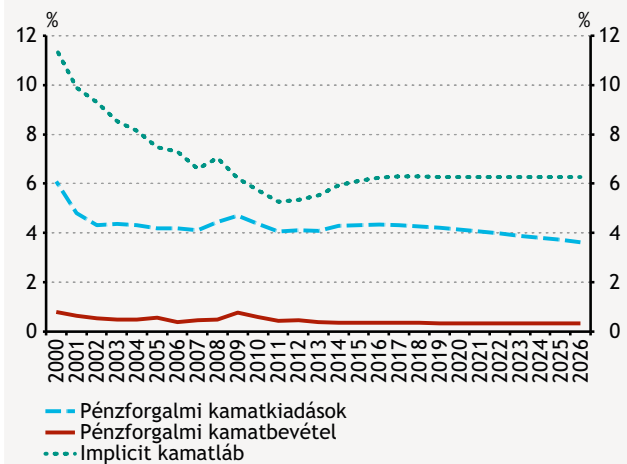
4.5. A NOMINÁLIS ADÓSSÁGRA HATÓ EGYÉB – HIÁNYON KÍVÜLI – TÉNYEZŐK

A költségvetési hiány a nettó pénzügyi tartozás – tranzakcióból eredő – változásával konzisztens mutató. Így a költségvetési hiányra vonatkozó kivetítésből a nettó pénzügyi tartozás, mint állományi mutató alakulására tudunk „egyértelmű” következtetést levonni.

19. ábra

A kamatbevételek és a kamatkiadások

(GDP százalékában)



Forrás: MNB.

A költségvetés középtávú fenntarthatóságát vizsgáló elemzések azonban elsősorban a bruttó államadósságot helyezik a középpontba, és a költségvetési szabályok is jelentős részben a bruttó államadósságra épülnek. Így kivetítésünkben mi is a bruttó államadósságra koncentrálnak. A bruttó adósságráta kivetítéséhez azonban a költségvetési hiány, a GDP és az árfolyam alakulása mellett az állam pénzügyi eszközeinek alakulására vonatkozóan is feltevésekkel kell élnünk. A likvid és nem likvid pénzügyi eszközök leépítése ugyanis az egyéb tényezők változatlansága esetén is az adósságráta csökkenése irányába hat.

Az adósság kivetítésekor a pénzügyi eszközök mellett számolnunk kell azokkal a pénzügyi kötelezettségekkel is, amelyek a hiányban nem jelennek meg, de az adósságot érintik. A kivetítési horizontunkon ilyen kötelezettség keletkezik az új diákhitel konstrukció következtében. Az új hitelkonstrukció 2 százalékos kamatplafon mellett nyújt állami kamattámogatásos, kötött felhasználású hitelt az önköltséges és részösztöndíjas hallgatók számára. A kamattámogatás közvetlenül növeli a költségvetési hiányt, ugyanakkor a statisztikai elszámolások következtében a teljes nyújtott hitelállomány megjelenik az államadósságban.

Végül érdemes kitérni a kváziskális kör múltban felhalmozott adósságállományára, ami a jövőben vélhetően átvállalásra kerül, és az átvállalás időpontjában növeli az államadósságot. Az ilyen típusú adósságátvállalás jellemzően a hiányt is növeli, ugyanakkor ezzel a hatással az alappályánkban nem számolunk.

³¹ A kormányzati kommunikációval összhangban azt feltételezzük, hogy a 2012-re tervezett új EU/IMF megállapodás célja egy elővigyázatossági hitelkeret létrehozása. Így nem számolunk azzal, hogy az ÁKK forrásokat hív le az új hitelkeretből.

4.5.1. Pénzügyi követelések

2008–2009 óta a központi költségvetés a korábban megszo-
kott mértéknél és a rövid távú likviditási igényénél maga-
sabb finanszírozási tartalékkal rendelkezik. A 2012. évi
konvergenciaprogram alapján azt feltételezzük, hogy
középtávon a kormány felhasználja a finanszírozási tartalé-
kok egy részét. Az állam MNB által vezetett számláján
elhelyezett tartalékok jelentős része az IMF, illetve EU-
hitelek lehívásának időszakában halmozódott fel. Másik
forrását a 2011-ben az államhoz került magán-nyugdíjpénz-
tári portfólió jelenti, amelyből az ÁKK adatai szerint a GDP
2,1 százaléka állt még rendelkezésre 2011 végén.

A bizonytalan környezet és Magyarország jelenlegi kockáza-
ti megítélése középtávon szükségessé teheti a tartalékok
fenntartását. A 2010. évi CLIV. törvény alapján a Nyugdíjre-
form és Adósságsökkentő Alap bevételeit be kell fizetnie a
költségvetésbe, illetve az adósság csökkentésére kell fordí-
tani, azonban a törvény nem rendelkezik a befizetések
időbeli ütemezéséről. Kivetítésünkben a kormány 2012. évi
konvergenciaprogramban leírt stratégiájából indultunk ki,
ami szerint a költségvetés a magán-nyugdíjpénztári eszkö-
zöket nem használja fel 2015-ig. Feltételezve a stratégia
változatlanágát, a kivetítés teljes horizontján állami tulaj-
donban maradnak ezek az eszközök, és értékük a nominális
GDP ütemével nő. Az eszközök fenntartása a rajtuk elérhe-
tő – becsült – hozam révén javítja a költségvetés egyenle-
gét, amit a kamatbevételek között vettünk figyelembe.
Amennyiben az Alap eszközeit egy adott időpontban az
adósság csökkentésére fordítja az állam, akkor a GDP-ará-
nyos adósságráta 1,7 százalékpontos mérséklődését lehetne
elérni.

A konvergenciaprogram a devizabetétek mintegy harmadá-
nak felhasználást tervezi 2015-ig. Figyelembe véve az álta-
lunk várt magasabb hiánypályát, ezen eszközök teljes fel-
használásával számolunk 2016 végéig. A devizabetétek
nagyobb mértékű felhasználása a konvergenciaprogram
pályához képest a GDP 0,8 százalékaival csökkenti az adós-
ságot. Az állami tulajdonban lévő MOL-részvények értékesí-
tésével nem számoltunk, azok értékét a GDP arányában

változatlanok tételük föl. A MOL-részvények állampa-
pírra váltásával és az állampapírok bevonásával mintegy 1,5
százalékponttal csökkenthető az adósságráta a MOL-
részvények jövőbeni árfolyamának függvényében.

4.5.2. Diákhitel II.

A Diákhitel II. jelentősen eltér a Diákhitel I.-től: nincs hitel-
összeg-maximum, ugyanakkor a termékhez állami kamattá-
mogatót kapnak az adósok. Az ügyfelek által fizetett
kamatot 2 százalékból maximalizálták, a hitel tényleges
költsége (forrásköltség és egyéb költségek) és a 2 százalék
közötti különbséget pedig az állam megtéríti a Diákhitel
Központ számára. A diploma megszerzése után az adósok-
nak továbbra is a két évvel korábbi jövedelmük alapján kell
törleszteniük, azonban a kulcsok a felvett hitelösszegetől
függően differenciáltak.

Megvizsgáltuk, hogy a hallgatóknak nyújtott kamattámoga-
tás hogyan befolyásolja a költségvetési hiányt, valamint azt
is, hogy a Diákhitel II. hogyan hat az államadósságra. Szá-
mításaink során a következő feltételezésekkel éltünk:

- Az igénybevevők számánál a várható demográfiai és felső-
oktatási részvételi folyamatokkal számoltunk, miközben
figyelembe vettük a keretszámok jelenleg kialakult meg-
oszlását a költségtérítéses és államilag finanszírozott
hallgatók között.
- Az adósságállomány becslésénél a jelenlegi átlagos képzé-
si költségek reálértéken tartását feltételeztük, figyelembe
véve az alapképzés és a mesterképzés eltérő költségeit.
- Előtörlesztéssel is számoltunk: a teljesített tényleges
befizetés és az elvárt befizetés arányát a 2010-es adatok
alján 172 százalékból határoztuk meg. Ez azonban vél-
hetően alacsonyabb lesz az új konstrukció esetében,
mivel az nem ösztönzi a gyors visszafizetést.³²
- A kamattámogatás mértékének megállapításához a diák-
hitel előretékintő kamatairól kellett feltételezéssel
élnünk. A hatályos kormányrendelet értelmében a kamat

7. táblázat

Az állam rendelkezésére álló finanszírozási tartalék a GDP százalékában

	2006	2011	2012	2016
IMF/EU hitelcsomagból származó devizabetét	0,2	1,3	1,7	0,1
Magán-nyugdíjpénztári portfólió (számlapénz nélkül)	0,0	2,1	1,7	1,7
MOL-részvények		1,5	1,5	1,5

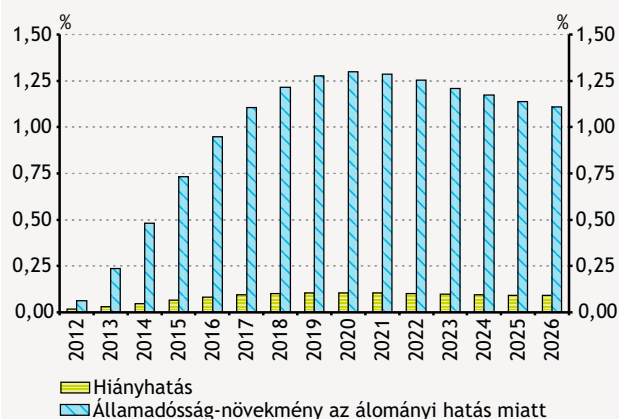
Megjegyzés: Az eszközök 2012 végi állományára vonatkozó becslésünket a tervezett devizakibocsátások teljesülését és a nyugdíjpénztári portfólió részleges felhasználását feltételezve alakítottuk ki.

³² Az előtörlesztés egyrészt csökkenti az államháztartás kamatterheit, másrészt az állomány kiesésével az államadósság is csökken.

összetevőit ugyanúgy kell megállapítani, mint a Diákhitel I. esetében (forrásköltség, nemfizetést fedező kockázati prémium és működést fedező kockázati prémium). A jövőbeli forrásköltség megállapításánál azzal a feltételezéssel élünk, hogy 3 éves futamidejű forintkötvény kibocsátásával fedezik a Diákhitel II.-t.

Az intézkedés két csatornán keresztül érinti az államadósságot: egyrészt a kamattámogatás miatt *ceteris paribus* nő a hiány, így az államadósság is, másrészt a fennálló hitelállomány miatt is emelkedik az államadósság. A kamattámogatás fokozatosan növekvő, GDP-arányosan közel évi 0,1 százalékos folyó költségvetési kiadást jelent. A kamattámogatások éves mértéke az első néhány évben elmarad a felsooktatási reformmal elért megtakarítások értékétől, azonban a kamatkidások dinamikus emelkedése miatt 2017-ben már meghaladhatja azt.

20. ábra
A Diákhitel II. államadósságra gyakorolt hatása



Megjegyzés: A teljes hatáson belül a kamattámogatásokat az államháztartási hiányban számoljuk el, így azok a hiányon keresztül befolyásolják az adósságot.
Forrás: MNB.

A Diákhitel I. nem minősült államadósságnak, annak ellenére, hogy az állam garanciát vállalt a refinanszírozó hitelekre (tehát forrásoldali garanciát nyújtott). A besorolás melletti legfontosabb érv az volt, hogy a hitelezési kockázatot ennél a terméknél a hitelfelvevők közössége viseli a nemfizetési kockázati prémiumon keresztül. A Diákhitel II. esetében azonban a hitelek kamatát 2 százalékon rögzíti a jogszabály, így a kamattámogatás miatt már nem a pénzügyi vállalati szektor, hanem az államháztartás részét fogja képezni a konstrukció, a hitelállomány pedig az államadósságot fogja növelni. 2026-ra a fennálló hitelállomány – a már beinduló törlesztéseket is figyelembe véve – a GDP 1,1 százalékát teheti ki.

4.5.3. Kvázifiskális adósság

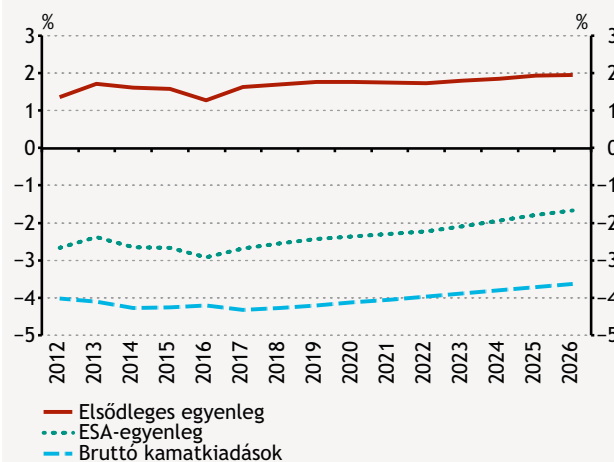
Az adósságkivetítés során azzal az egyszerűsítő technikai feltételezéssel élünk, hogy az állam összes tevékenységét lefedi a klasszikus eredmény szemléletű államháztartási hiány-mutató, így a hiány- és az adósságpálya folyamatosan tükrözi a „valóságot”, és nem alakulnak ki ugrások a mutatókban. A már meglévő, a jövőben átvállalható kvázifiskális adósságállomány (lásd 6.1. Függelék) pedig nem emelkedik tovább, hanem nominális értékének szinten maradásával, görgetésével számolunk. A nominálisan változatlan adósság a GDP arányában fokozatosan csökken. Így a már felhalmozott kvázifiskális adósság átvállalása az idő múlásával egyre kisebb kockázatot jelent az adósságráta szempontjából.

A kvázifiskális adósságok 2011 végére becsült értéke a GDP 1,1 százalékát teszi ki. A nominális GDP növekedésének hatására ez az arány a horizont végére a GDP 0,6 százalékára csökken. Így amennyiben ezt az adósságot az állam a kivetítési horizont végéig átvállalja, akkor az adósságráta a GDP 0,6 százalékpontjával lehet magasabb az alappályában szereplőnél.

4.6. HIÁNY- ÉS ADÓSSÁGPÁLYA 2026-IG

Az államháztartás ESA-egyenlege mindvégig a 3 százalékos maastrichti kritérium alatt marad. A legmagasabb hiány 2016-ban alakulhat ki (a GDP 2,9 százaléka), ezt követően a hiány folyamatosan csökkenhet, így 2026-ra a GDP 1,7 százalékára mérséklődhet a mutató értéke. A trendszerű hiánycsökkenés egyrészt az elsődleges többlet növekedésé-

21. ábra
Az államháztartás ESA-egyenlege
(GDP százalékában)



Forrás: MNB.

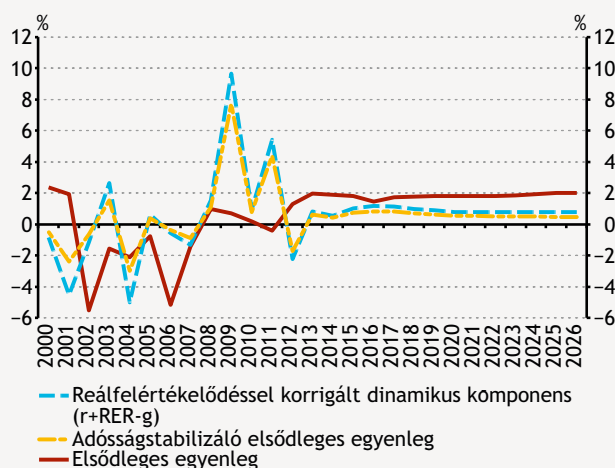
nek, másrészt a kisebb adósságállományból következően csökkenő kamatkidadásoknak tudható be.

Ez a költségvetési hiány a technikai feltevésként használt makrogazdasági pálya és az államháztartás finanszírozásának költségeire tett becslésünk alapján a GDP arányában folyamatosan – bár lassan – csökkenő adósságpályát eredményez. Ebben folyamatban meghatározó szerepe van az adósságra fizetett reálkamat, a reálnövekedés és a reálfelértékelődés viszonyának az elsődleges egyenleghez.

Az adósságra fizetett hosszú távú reálkamat a feltételezett jelentős mértékű prémiumcsökkenés ellenére 3,6 százalék körül alakulhat, ami 1,1 százalékponttal haladja meg a hosszú távú reálnövekedési várakozásunkat. Az adósságráta csökkenése irányába hat ugyanakkor, hogy a feltételezésünk szerint stabilizálódó árfolyam mellett tartósan pozitív, 1 százalékpontos inflációs differenciát feltételezünk, aminek hatására a reálárfolyam folyamatosan felértékelődik. A reálfelértékelődés hatását is figyelembe véve az adósság alakulása szempontjából fontos, a reálfinanszírozási költség és a reálnövekedés közötti különbözet 0,8 százalékon stabilizálódik kivetítésünkben. A mutató által tükrözött magas finanszírozási költség és alacsony növekedés összességében jelentős többletterhet jelent a fiskális politika számára.

Minden reálkamat-reálnövekedés különbözethez kiszámítható adott adósságszint mellett az elsődleges egyenleg, ami éppen biztosítja az adósságráta szinten maradását. Az adósságstabilizáló elsődleges egyenlegnél kedvezőbb államháztartási pozíció a GDP-arányos adósság csökkenését eredményezi. 2012 után a kivetítés teljes horizontján magasabb a becsült elsődleges egyenleg az adósságstabilizálás-

22. ábra
Az adósságstabilizáló elsődleges egyenleg és a kivetítésben becsült egyenleg a GDP arányában



Forrás: MNB.

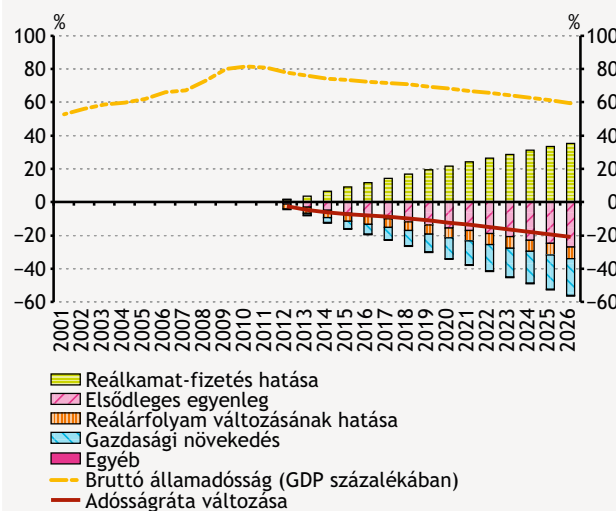
hoz szükségesnél, ami biztosítja az adósságráta folyamatos mérséklődését.

A jelentősen csökkenő kockázati prémium és a közel stabil forintárfolyam mellett a 2011 és 2026 közötti 16 évben az államadósság 80,6 százalékról 59,4 százalékra csökken. A csökkenés folyamatos, ugyanakkor lassú. A kivetítés szerinti adósságpálya megfelel a maastrichti 60 százalékos adósságcélnak és a Fiscal Compactben rögzített „egyhuszados” szabálynak, azonban az adósságráta az időszak végére sem éri el az Alaptörvény által megjelölt 50 százalékos szintet.

A 2012–2016-os időszak tekintetében az alkalmazott makrogazdasági és fiskális feltételezések összhangban állnak a 2012. márciusban közreadott Inflációs jelentéssel, illetve az azt megalapozó modellezési eredményekkel, a 2016 utáni évekre pedig technikai feltételezésnek tekinthetők. Kivetítésünk szenárióelemzést nem tartalmaz, alternatív makrogazdasági feltételezésekre épülő alternatív adósságpálya-elemzést nem készítettünk, csak parciális érzékenységvizsgálatokat.

Az államadósság dinamikáját a kiinduló magas adósságszint következtében az adósságra fizetett kamat és a növekedés viszonya jelentős mértékben determinálja. Az adósságráta tartós csökkenésének ezért a költségvetési egyenlegcélok teljesítése mellett a növekedés ösztönzése és a befektetői megítélés javítása egyaránt feltétele.

23. ábra
Az adósságkivetítés eredménye és az adósságrát meghatározó komponensek

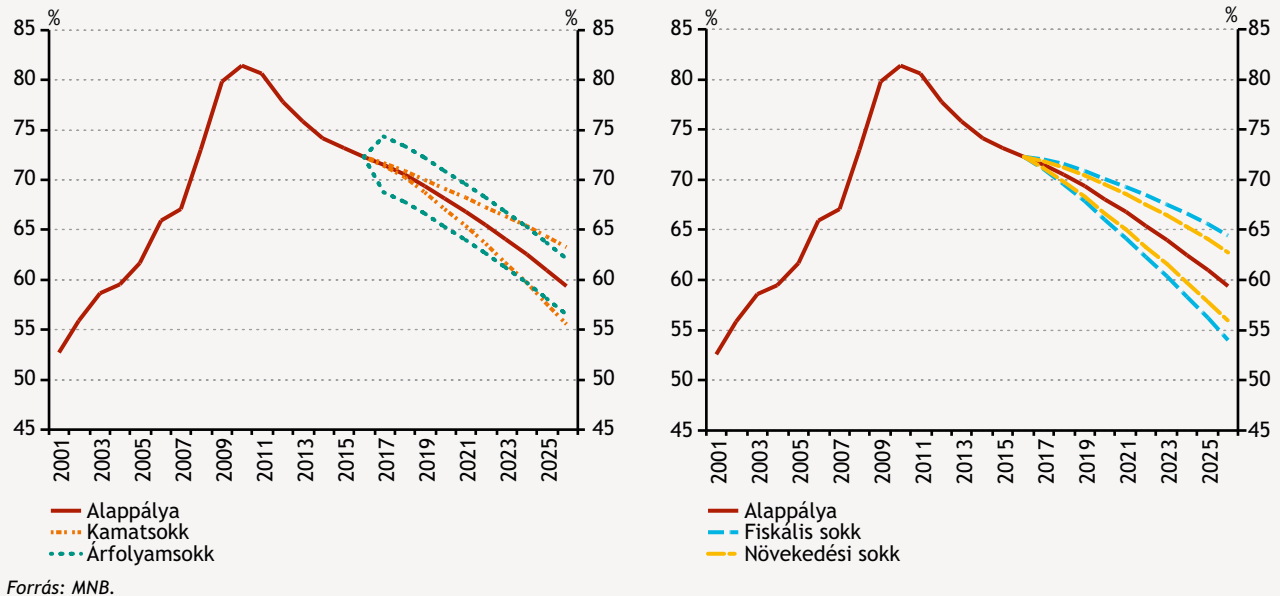


Forrás: MNB.

4.7. ÉRZÉKENYSÉGVIZSGÁLATOK

Az adósságráta alakulását befolyásoló fontosabb makrogazdasági tényezőkre érzékenységvizsgálatokat végeztünk. Az

24. ábra
Az érzékenységvizsgálatok eredménye



érzékeségvizsgálatok során – megfelelő hosszú távú modellek hiányában – nem vizsgáltuk a másodlagos hatásokat és a változók közötti összefüggéseket, visszacsatolásokat. Az adósságráta érzékenységét a következő tényezőkre vizsgáltuk meg:

- 0,5 százalékos eltérés a gazdasági növekedés ütemében;
- a GDP 0,5 százalékanak megfelelő elsődlegesegyenleg-változás;
- a kockázati felár egy százalékpontos elmozdulása; és
- a forint árfolyamának 10 százalékos változása.

A sokkok mértéke nem utal a várható nagyságukra vagy a múltbeli jellemző értékekre, céljuk csak az adósságpálya érzékenységének illusztrációja plauzibilis feltételezések mellett. Valamennyi sokkot 2017-től indítottuk, és a teljes horizonton változatlan mértékűnek tételeztünk fel.

Az árfolyamváltozás az egyetlen, ami azonnal kifejti teljes hatását, mert a devizaadósság átárázódása azonnal végbe megy. Az árfolyam 10 százalékos elmozdulása a GDP 2,9 százalékaival változtatná meg az adósságrátát 2017-ben, és ez lényegében változatlan maradna a teljes kivetítési horizonton.

A finanszírozási költség 100 bázispontos változása lassabban, de évről évre növekvő mértékben jelenne meg az adósságrátában. A hozamemelkedés a kamatkidadásokon keresztül növelné a hiányt és az adósságot – az elsődleges egyenleg változatlanágát feltételezve –, de az adósság átárázódása fokozatos (4.2.1. fejezet), ezért az első évek-

ben mérsékelt a hatás. Nincsen azonban felső korlátja az adósságváltozásnak, mert a nagyobb hiányt magasabb hozamokon finanszírozva a hatás minden évben növekszik, és 10 év után a GDP 3,9 százalékára rúg.

A gazdasági növekedés 0,5 százalékpontos eltérése az alappályától vizsgálatunkban csak az adósság/GDP képlet osztóján keresztül befolyásolja az adósságrátát. Valójában a növekedés lassulása vagy gyorsulása a költségvetési hiányra, így az adósság nominális értékére is jelentős hatást gyakorol, de parciális elemzésünk erre nem tér ki, így 2026-ig 3,4 százalékos hatás jelentkezik.

A költségvetés elsődleges egyenlegének 2017-től kezdődő tartós, 0,5 százalékpontos elmozdulása az alappályához képest szintén folyamatosan növekvő hatást fejt ki. Az alternatív adósságpálya ugyanis kisebb vagy nagyobb kamatkidadásokat von maga után, ami minden évben hozzáadódik az elsődleges egyenlegből eredő hatáshoz. Egy évtized alatt 0,5 százalékos eltérés a GDP 5,0 százalékaival módosítja az adósságpályát, míg a kamatokon keresztül jelentkező hatás ezen a horizonton a GDP további 0,2–0,3 százaléka.

4.8. A MAGYARORSZÁG SZÁMÁRA RELEVÁNS ADÓSSÁGSZABÁLYOK

Az államadósság alakulását három adósságcéllal vetjük össze:

- az Alaptörvényben rögzített 50 százalékos és
- a maastrichti 60 százalékos kritériummal, valamint

- az Európai Unió 2012-ben bevezetett „egyhuszados” szabályával³³.

Az Alaptörvényben bevezetett adósságszabályt a stabilitási törvény³⁴ egy adósságképlettel egészíti ki, amelyet a 2016. évi költségvetés tervezésétől kell alkalmazni. A képlet szerint az államadósság forintban számított tervezett értékét úgy kell meghatározni, hogy annak az előző évhez viszonyított növekedési üteme nem haladhatja meg a költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évről várható infláció és a bruttó hazai termék várható reálnövekedési üteme felének különbségét.

Az adósságképlet előnye, hogy egyszerű és könnyen számítható. A képlet felső korlátot szab a tárgyévi államadósság forintban kifejezett értékének, amelyből levezethető a legnagyobb megengedhető költségvetési hiány.

Miközben a szabály értelmezése egy adott év költségvetésére egyszerű, annak alkalmazása a technikai kivétel során problematikus: a várható növekedés és infláció függvényében a mindenkori kormány költségvetési mozgásteré változik. A szigorítási kényszerből vagy lazítási lehetőségéből eredő fiskális impulzusok ugyanakkor visszahatnak a makrogazdasági folyamatokra, így a hiányra, valamint a növekedés és az infláció alakulására is. Ezáltal folyamatosan változik az adósságképlet adta hiánykorlát is. Technikai kivételünk ugyanakkor nem képes a visszacsatolás megjelenítésére. Ezért is törekszünk kivételünkben arra, hogy a már meghozott költségvetési intézkedéseken túl – melyek hatását a 2016-ig terjedő makrogazdasági kivételünkben is igyekeztünk érvényesíteni – változatlan fiskális politikát feltételezzünk. Az adósságképlet hatására kialakuló adósságdinamikát a megközelítésünk hiányosságai miatt nem tudjuk konzisztens keretben vizsgálni.

5. keretes írás

A Stabilitási törvényben definiált adósságképlettel kapcsolatos dilemmák

Az adósságképlettel kapcsolatban – egyszerűsége mellett – elvi problémák is felmerülnek: egyrészt a szabály időszakonként prociklikus fiskális politikát követel meg, másrészt csökkentheti a mindenkori kormányzat antiinflációs elkötelezettségét.

Az adósságképlet csak a gazdasági növekedést veszi figyelembe, a gazdaság ciklikus helyzetét nem. Így kialakulhat olyan helyzet, amikor a képlet fiskális szigorítást ír elő, negatív kibocsátási rés és a 2 százalékos potenciális növekedés alatti gazdasági bővülés mellett. Például abban az esetben, amikor egy hosszan tartó recessziót követően, messze a potenciális teljesítmény alatt működő gazdaságban kicsi, pozitív növekedési ütem alakul ki. Ilyenkor szükség lehet a fiskális élénkítés folytatására, ugyanakkor a szabály azonnali fiskális szigorítást követel meg, ami kedvezőtlen hatást gyakorolhat az éppen csak kibontakozó fellendülésre. Ugyanígy az is előfordulhat, hogy a szabály hiánynövekedést engedélyez, ha a kibocsátási rés pozitív és a gazdasági bővülés a potenciális dinamikája felett van.

Az adósságképlettel kapcsolatos másik dilemma, hogy magasabb infláció magasabb hiányt tesz lehetővé. Mindez csökkentheti a mindenkori kormányzatnak az infláció csökkentése melletti elköteleződését, valamint növelheti a monetáris politikára nehezedő nyomást. Szimulációs eredményeink alapján 80 százalékos induló adósságszint és 2 százalékos növekedés mellett az infláció 1 százalékpontos emelkedése 0,8 százalékponttal enyhíti a szabállyal konzisztens hiánykritériumot.

Ugyanakkor a várható infláció felültervezése is növeli a fiskális mozgásteret, még akkor is, ha a tényleges infláció alacsonyabb a vártnál. A költségvetés végrehajtása során ugyanis nincs olyan mechanizmus, ami egyértelműen kötelezővé tenné év közben a költségvetés módosítását. A stabilitási törvényben meghatározott félévkori felülvizsgálat nem az adósságképletre, hanem csak az adósságszabályra vonatkozik. Ennek megfelelően mindaddig nem tesz szükségessé kiigazító lépéseket, ameddig az államadósság várható értéke legalább 0,1 százalékponttal csökken.

4.9. AZ ADÓSSÁGSZABÁLY ÉS A KIVETÍTÉS ELTÉRÉSE – A „FISKÁLIS RÉSZ”

Az alábbiakban bemutatjuk, hogy az egyéb tényezők, azaz a hosszú távú kamat és növekedés változatlansága esetén mekkora fiskális egyenlegjavulás szükséges az Alaptörvény

által kitűzött adósság-cél eléréséhez. Ez a „fiskális résnek” (fiscal gap) nevezett mutató, mely az adósság-célok adott időhorizonton történő eléréséhez szükséges költségvetési alkalmazkodás mértékét ragadja meg, és hasznos mutatója az adósság-célok és az adósságkivétel eredményei közötti feszültség bemutatásának.

³³ A szabály alkalmazása nem automatikus: a megfelelést egyedileg, 3 év átlagában vizsgálja az Európai Unió.

³⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

8. táblázat

Az Alaptörvény adósságcéljának eléréséhez szükséges fiskális egyenlegjavulás mértéke

(GDP százalékában)

	Átlagos elsődleges egyenleg 2016–2026 között	Adósságcél 2026-ban: 50%	
		Szükséges kiigazítás mértéke	Átlagos elsődleges egyenleg a kiigazítást követően
	GDP %	GDP %	
Egy lépésben történő tartós kiigazítás, 2017-ben	1,9	0,9	2,8
Egy lépésben történő tartós kiigazítás, 2020-ban	1,9	1,3	3,2
Fokozatos kiigazítás 2017–2026 között, éves átlag	1,9	0,2	2,8

Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a gyorsabb adósságcsökkenés megfelelő gazdaságpolitika, eszközök alkalmazása esetén ugyanúgy következhet a finanszírozási költségek csökkenéséből, a javuló növekedési kilátásokból, azaz a „rést” nem feltétlenül a szigorúbb költségvetési politikával kell „betömni”.

A fiskális fenntarthatóság meghatározása az, hogy az állam eleget tud tenni jövőbeli kötelezettségeinek, a kormányzat tehát nem sérti meg az intertemporális költségvetési korlátját: a nettó államadósság és az állam jövőbeli kötelezettségeinek jelenértéke nem haladja meg a várható bevételek jelenértékét. Amennyiben ez nem áll fenn, az intertemporális költségvetési rést (intertemporal budget gap) a szükséges azonnali és tartós kiigazítás ragadja meg. A kiigazításhoz szükséges elsődleges egyenleg nagyságát alapvetően az államadósságot terhelő reálkamat és a gazdasági növekedés ütemének eltérése határozza meg: minél nagyobb a reálkamat a növekedési ütemhez képest, annál nagyobb a kiigazítási igény.

Az intertemporális költségvetési korlátnak, mint mutatónak elfogadottsága és elméleti megalapozottsága ellenére hátrányai is vannak: egyfelől arra a feltételezésre épül, hogy az állam teljes adósságát fel kívánja számolni, másfelől a mutatót végtelen horizontra szokás alkalmazni. A végtelen horizontra értelmezett kiigazítási igényt nehéz középtávú gazdaságpolitikai lépésekre lefordítani, különösen azért, mert a kormányoknak így lehetőségük nyílik a kiigazításokat egy majdani – saját mandátumuk lejártát követő – pozitív bevételi sokkra hivatkozva halogatni.

A fenti problémák miatt a kivetítés eredményét egy véges – esetünkben 2026-ig tartó – időszakra értelmezett közép-

távú fiskális rés, „fiscal gap” bemutatásával ragadjuk meg. A fiskális rést háromféleképpen mutatjuk be, attól függően, hogy (a) a fiskális kiigazítás azonnal (2017-ben) vagy (b) három évvel később következik-e be, illetve (c) mekkora fokozatos, folyamatosan egymásra épülő kiigazításra volna szükség 2017 és 2026 között az 50 százalékos adósságcél 2026-ban történő eléréséhez.

Az első két mutató közötti különbség a problémára adott gazdaságpolitikai válasz időzítésének „árára” hívja fel a figyelmet, míg a harmadik mutatót azért közöljük, mert a fiskális szigorítás nemcsak egyszeri lépésekben – például új adók bevezetésében, alapjuk vagy mértékük egyszeri, ám tartós emelésében, egyes kiadások végleges szintcsökkenésében – ölthet testet, hanem fokozatosan is történhet. Erre lehet példa egyes előirányzatok, lakossági transferek potenciális növekedéstől trendszerűen elmaradó indexálása vagy egy progresszív adó sávhatárainak rendszeres alulindexálása.

Középtávú technikai kivetítésünk alapján, amely a közel-múlt fiskális intézkedéseire, óvatosan optimista növekedési és hozamvárakozásokra, valamint változatlan szakpolitikák feltételezésére épül, a magyar államadósság egy lassan, ám tartósan csökkenő pályára állt. A kivetítés alappályájának 2026-ig elért adósságszintje eléri a maastrichti, de meghaladja az Alaptörvényben rögzített adósságcélt, a kivetítés eredménye ugyanakkor igen érzékeny a következő 15 év esetleges növekedési, árfolyam, fiskális- és hozamsokkjaira. Az adósságráta lassú csökkenése arra hívja fel a figyelmet, hogy a gazdaságpolitikai stratégiában kiemelt szerepet kell tulajdonítani az ország kockázati megítélése és a hosszú távú növekedési feltételek javításának, valamint a tartósan kiegyensúlyozott és az elsődleges egyenleg szintjén jelentős többletet felmutató költségvetési politikának.

5. Felhasznált irodalom

- CZETI TAMÁS–HOFFMANN MIHÁLY (2006): A magyar államadósság dinamikája: elemzés és szimulációk. *MNB-tanulmányok*, 50. [URL](#).
- EUROPEAN COMMISSION (2011a): The 2012 Ageing Report – Underlying Assumptions and Projection Methodologies. *European Economy* 2011/4. [URL](#).
- EUROPEAN COMMISSION (2011b): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. [URL](#).
- EUROPEAN COMMISSION (2011c): *Commission Staff Working Paper. Executive Summary of the Impact Assessment. Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC*. [URL](#).
- GOLINOVSKA, S–KOCOT, E.–SOWA, A. (2007): Health Expenditure Scenarios in the New Member States, Comparative Report on Bulgaria, Estonia Hungary, Poland and Slovakia. *ENEPRI Research Report*, 43. Brussels, European Network of Economic Policy Research Institutes.
- GYÓGYSZERÉSZETI ÉS EGÉSZSÉGÜGYI MINŐSÉG- ÉS SZERVEZETFEJLESZTÉSI INTÉZET (2011): *OSAP 1626 Bér- és létszámstatisztika*. [URL](#).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2012): *Fiscal Monitor – Balancing Fiscal Policy Risks*, April 2012. [URL](#).
- KÁTAY GÁBOR–NOBILIS BENEDEK (2009): Az aggregált aktivitást befolyásoló tényezők Magyarországon. *MNB Working Papers*, 5.
- KOCSIS ZALÁN–NAGY DÉNES (2011): Szuverén CDS-felárak dekompozíciója. *MNB-szemle*, 6. évf. 3. sz.
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2006): *Társadalmi ellátórendszerek*. [URL](#).
- MAGYAR NEMZETI BANK (2010): *Elemzés a konvergencia-folyamatokról a pénzügyi válság szemszögéből*. [URL](#).
- MAGYAR NEMZETI BANK (2011): *Elemzés a konvergencia-folyamatokról*, október. [URL](#).
- MAGYAR NEMZETI BANK (2012): *Jelentés az infláció alakulásáról*, március. [URL](#).
- MCKINSEY (2010): *Debt and deleveraging: The global credit bubble and its economic consequences*. McKinsey Global Institute, January. [URL](#).
- MONOSTORI ZOLTÁN (2010): *Az ötéves magyar szuverén fix kamatozású forintkötvények hozamainak dekompozíciója*. OTDK-dolgozat. [URL](#).
- OECD (2011): *OECD Health Data 2011*. [URL](#).
- OFFICE FOR BUDGET RESPONSIBILITY (2011): *Fiscal sustainability report*, July. [URL](#).

6. Függelék

6.1. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS PÉNZÜGYI POZÍCIÓJÁNAK ALTERNATÍV MUTATÓI

A múlt ismerete kiemelten fontos az államháztartás középtávú helyzetének értékelésekor: egyrészt a kiinduló pénzügyi adósság- és követelésállomány, valamint a múltban vállalt, de jövőre vonatkozó kötelezettségek jelentős mértékben befolyásolják az államadósság jövőbeli alakulását, másrészt az „örökség”, a reáleszközök szintje és annak változása fontos támpontot jelenthet a változatlan fiskális politika meghatározásakor. Ebben a fejezetben a múltat döntően az államháztartás mérlegében megjelenő állományi típusú változókkal írjuk le. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy minél szélesebb lefedettségre törekszünk, annál inkább csökken a statisztikák megbízhatósága, illetve az adatok csak jelentős késéssel állnak rendelkezésünkre.

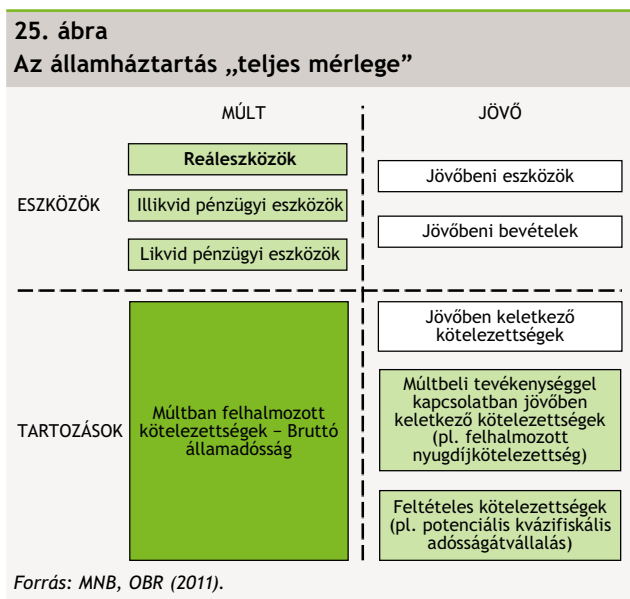
A *bruttó államadósságnak* kitüntetett szerepe van egy adott ország sérülékenységének, a fiskális politika fenntarthatóságának megítélésében. A mutató részét képezi a maastrichti kritériumoknak, és központi eleme a közel-

múltban az EU-ban elfogadott szabályrendszereknek. Magyarországon a 2011-ben Alaptörvényben, illetve a kapcsolódó stabilitási törvényben lefektetett fiskális szabályrendszer ugyancsak a bruttó államadósságra épül. A bruttó adósságráta központi szerepe azonban annak köszönhető, hogy a mutató gyorsan előállítható, nem torzítja értékelési probléma, többé-kevésbé egyértelmű, így számos ország esetében rendelkezésre áll. Közgazdasági tartalmát tekintve ugyanakkor az államháztartás eszközeit is figyelembe vevő indikátorok átfogóbb képet adnak a költségvetés helyzetéről.

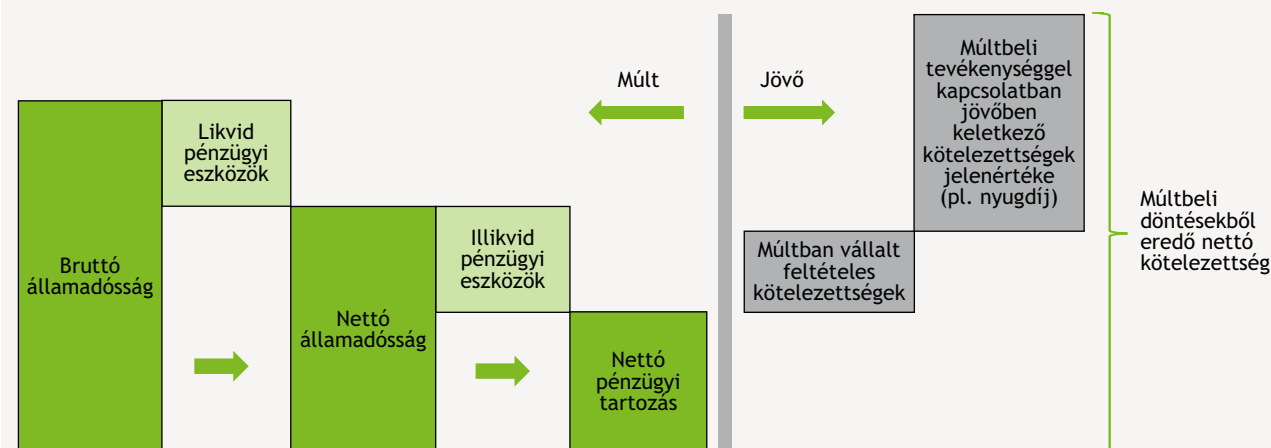
A bruttó államadósság, azaz a múltban felhalmozott pénzügyi kötelezettségek mellett az államháztartás likvid és kevésbé likvid pénzügyi eszközökkel is bír. A likvid eszközök tartásának célja elsősorban az államadósság és a hiány folyamatos és biztonságos finanszírozásának biztosítása. Pénzügyi turbulenciák idején, a finanszírozási kockázatok csökkentése érdekében az adósságkezelő dönthet a likvid pénzügyi tartalékok szintjének növeléséről. A pénzügyi eszközök növekedése következtében a bruttó adósság emelkedik. A likvid tartalékok leépítése pedig szerepet játszhat az adósságráta csökkentésében. Ezért egyes országokban a fiskális szabályrendszer a nettó államadósságrát épül, amit általában a bruttó államadósság és az állam likvid eszközeinek különbségeként határoznak meg.

A bruttó államadósság alakulásában a '90-es évek második felében a privatizációs bevételek adósságcsökkentő hatása játszott fontos szerepet, majd a költségvetési hiány tartósan magas szintje mellett az ezredfordulót követően mind a bruttó, mind a nettó adósság markáns növekedésnek indult (A bruttó adósság változását meghatározó folyamatokról lásd a 2.2. fejezetet).

A pénzügyi eszközök és források teljes körének figyelembevételével számszerűsíthetjük az államháztartás *nettó pénzügyi tartozását* (pénzügyi számlák), ami a teljes pénzügyi kötelezettség- és követelésállomány különbségének felel



26. ábra
Az államháztartás adósság- és tartozásmutatói különböző megközelítésekben



Forrás: MNB, OBR (2011).

meg. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a nem likvid pénzügyi eszközök döntő részét az államháztartás állami feladatokat ellátó vállalatokban meglévő részesedései³⁵ teszik ki, azaz nem jelenthetik egy jövőben esedékes adósság fedezetét, így nem jelenthetik forrását a bruttó adósságra csökkenésének.

A '90-es évek második felében az államadósság-ráták csökkenését az állam nettó pénzügyi tartozásának folyamatos emelkedése kísérte. A nettó és bruttó államadósság csökkenésében ugyanis jelentős szerepe volt az állami vagyon privatizációjának, ami az államháztartás részesedés jellegű követeléseinek csökkenését eredményezte. A 2000-es évek elejétől az adósság- és tartozásráták már hasonló, emelkedő dinamikát írnak le. Az adósság és tartozásemelkedést ebben az időszakban ugyanis elsősorban a magas államháztartási hiány okozta. 2011 első negyedévében – a nettó pénzügyi tartozás jelentős, a GDP közel 10 százalékát kitevő mértékben csökkent, ami a nyugdíjpénztári portfólió állami átvételéhez köthető. A nyugdíjvagyont jelentős része kevésbé likvid értékpapírokban testesült meg, ezért a nettó államadósság csökkenését jelentős mértékben meghaladta a nettó pénzügyi vagyon csökkenése.

Fontos támpontot adhat mind a múlt, mind a várható folyamatok értékeléséhez az államháztartás *reáleszközeinek* figyelembevétele.³⁶ A döntően ingatlanokból és gépekből

álló nettó, azaz amortizációval csökkentett állami állóeszköz-állomány a '90-es évek második felében jellemző, a GDP 137 százalékát kitevő szintről az ezredforduló óta jelentősen, az utolsó 5 év (2005–2009) átlagában 111 százalékra csökkent. A reálvagyon csökkenése részben az állam tulajdonosi szerepének szándékolt csökkentésének, részben a tartósan alacsony, a becsült amortizációt sem fedező állami beruházási szintnek az eredménye. Amennyiben az állam a jelenbeli szolgáltatási színvonal fenntartása mellett dönt, akkor az állami tulajdonú reáleszközök értékének megőrzéséhez a jövőben a beruházási kiadások növelésére lesz szükség (Lásd 3. fejezet).

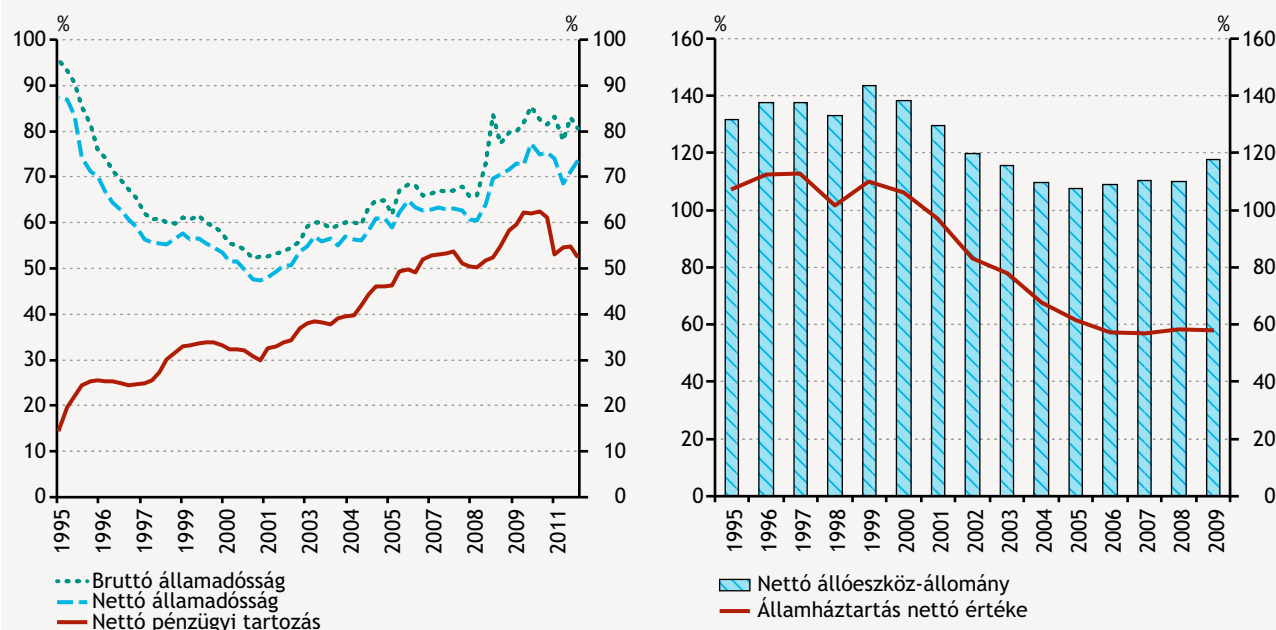
Az államháztartás teljes mérlegét lefedő mutató az állam nettó értéke, amely az összes eszköz (pénzügyi és reál), illetve tartozás különbségeként lehet meghatározni. Sajnos az államháztartás nettó értékét nem tudjuk pontosan számszerűsíteni. Az állam állóeszköz-állományáról a KSH publikál ugyan éves adatokat, a nem termelt reáleszközökről (pl. földterület, vagyonértékű jogok stb.) ugyanakkor nem rendelkezünk információval. Ezért a részleges adatok alapján becsültük meg a nettó érték múltbeli alakulását. A folyamatosan csökkenő nettó állóeszköz- és növekvő pénzügyi kötelezettség-állomány következtében az államháztartás GDP-arányos *nettó értéke* a GDP 100 százaléka feletti szintről 60 százalék közelébe mérséklődött, majd ezen a szinten stabilizálódott.

³⁵ A fiskális feladatokat ellátó, állami tulajdonú, úgynevezett kvázifiskális vállalatok jelentős torzítást okozhatnak az államháztartási hiány- és adósság-statisztikákban. Amennyiben ezek a vállalatok veszteséggel működnek, és veszteségüket a magánszférán keresztül finanszírozzák, akkor az alapvetően fiskális feladatokhoz kötődő veszteség, azaz hiány, illetve az ebből halmozódó adósság akár éveken keresztül a standard államháztartási statisztikákon kívül maradhat. Amikor a halmozódó adósság olyan mértékű lesz, hogy az a piacról nem finanszírozható tovább, akkor az állam az adósság átvállalásáról dönt, ezzel a kumulált veszteség megjelenik a hiányban és az adósságban. Az ilyen típusú, explicit vagy implicit állami kötelezettség-vállalások transzparens és a veszteség kezelésével egyidejű elszámolása érdekében az Egyesült Királyság statisztikai hatósága úgy döntött, hogy a hiányt a teljes, a kvázifiskális vállalatokat is magában foglaló államháztartási körre számszerűsíti. Így a bruttó és nettó államadósságba beszámítanak e cégek pénzügyi kötelezettségei és követelése is.

³⁶ A nettó és bruttó állóeszköz-állományra a KSH publikál éves adatokat (az utolsó adat 2009-re áll rendelkezésünkre).

27. ábra
Az államháztartás különböző adósság- és tartozásmutatói

(GDP arányában)



Megjegyzés: A bruttó államadósság esetében az EUROSTAT módszertanának megfelelően az értékpapírokban megtestesülő tartozások névértékén kerülnek számbavételre. A pénzügyi számlák ugyanakkor a pénzügyi eszközöket piaci értéken mutatják be, így az értékpapírok árfolyammozgása ingadozást okoz a pénzügyi számlákban nyilvántartott államadósságban. Az eltérő módszertan következtében az államadósság-mutatók és a nettó pénzügyi tartozás közvetlenül nem hasonlíthatók össze, ugyanakkor az eltérő módszertan a tendenciákra nincs hatással, az összképet nem befolyásolja. A nettó államadósságot a maastrichti bruttó államadósság és az államháztartás likvid pénzügyi eszközeinek különbségeként határoztuk meg. A likvid eszközök között a készpénzt, a betétet, a nem részvény értékpapírokat és a rövid lejáratú hiteleszközöket vettük figyelembe.

Forrás: MNB, Pénzügyi számlák; KSH.

Az eddig bemutatott indikátorok az államháztartás mérlegében már megjelenő követelések és kötelezettségek alapján adnak képet a költségvetés múltbeli tevékenységének eredményéről. A már meghozott fiskális politikai döntések ugyanakkor sok esetben a jövőben „realizálódó” kötelezettségek vállalását jelentik. Ilyen típusú, csak a jövőben megvalósuló kötelezettség keletkezhet az explicit, illetve implicit kötelezettségvállalásokból, amelyek döntően a kvázifiskális tevékenységekhez kapcsolódnak, és a múltban jelentős nyomot hagytak mind a hiány, mind az adósságdinamikában. Hasonló, a jövőre vonatkozó elköteleződést jelent a már befizetett nyugdíjárulékhoz kapcsolódó nyugdíjfizetési kötelezettségállomány, amely a jövőben már részét képezi az államháztartási statisztikáknak.

Az állami feladatokat ellátó, de kormányzati szektoron kívül szereplő úgynevezett kvázifiskális vállalatok múltban felhalmozott adósságának döntő részét a MÁV és a BKV 2011 végén a GDP 1,1 százalékát kitevő adóssága jelenti. Ezt az adósságot a múltbeli tendenciák alapján idővel átvállalja a kormány, így megjelenik a hiányban és az államadósságban is.

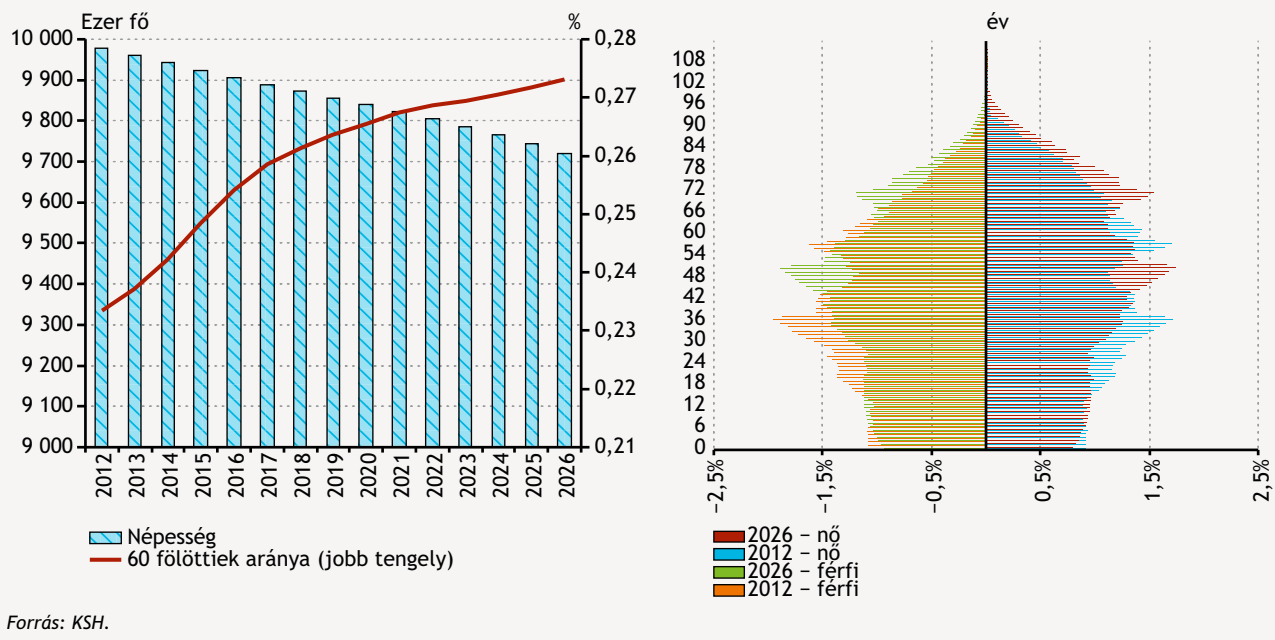
A múltbeli tevékenységből fakadó jövőbeli kötelezettségek közül kiemelkednek a már megszolgált jogosultságok alap-

ján várható nyugellátások, illetve azok jelenértéke. Ez a mutató egyfajta felszámolási értéknek tekinthető, azt mutatja tehát, hogy az állami nyugdíjrendszer megszűnése esetén mekkora kifizetéssel tudná az állam megváltani a jelenlegi és jövőbeli nyugdíjasok már megszolgált ellátását. Magyarország esetében a bruttó és a nettó kötelezettségállomány megegyezik, mivel az államháztartás a jövőben esedékessé váló ígervényekkel szembeállítható tartalékokkal nem rendelkezik. Előzetes számítások szerint az implicit nyugdíjadósság fentiek szerinti mértéke – a jelenlegi viselkedések fennmaradása, az Ageing Working Group (EC, 2011a) növekedési és bérdinamikai feltételezései mellett, 3 százalékos diszkontráta mellett – 2010-ben a GDP 215 százalékának felelt meg.

6.2. DEMOGRÁFIAI VÁLTOZÁSOK

A magyar népesség várható alakulásának három fontos jellemzője van: a teljes népesség alacsony – népességpótláshoz szükségessé elmaradó – születésszám miatti csökkenése, az idősebbek arányának növekedése, azaz a társadalom öregedése és a népességszám fluktuációja, amit korábbi demográfiai események (Ratkó-korszak, család- és gyermeknevelési támogatások bevezetése) generációként megjelenő visszhangja magyaráz.

28. ábra
A népesség létszáma és az idősök aránya, 2012–2026



Forrás: KSH.

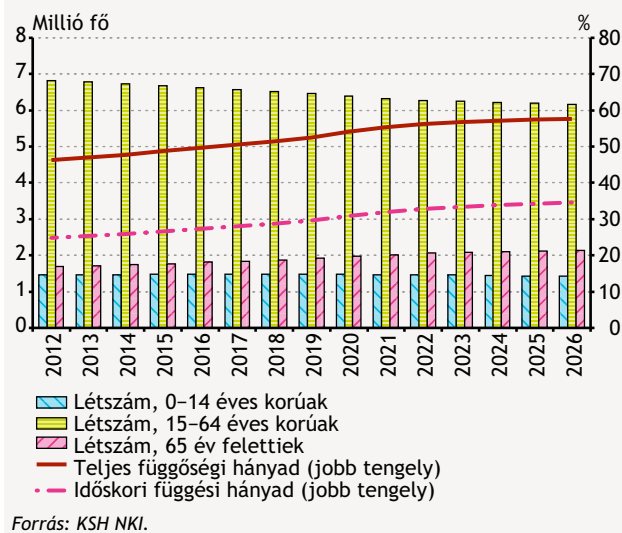
Miközben az első két jelenség a fejlett országok többségére jellemző, a népesség nagymértékű fluktuációja nem szükségszerű velejárója a gazdasági fejlődésnek, és gyakorta a háború utáni magas születésszám visszhangjaira korlátozódik. Magyarország helyzete ebből a szempontból annyiban sajátos, hogy a fluktuáció mértéke jelentős, feszültségeket teremtve az államháztartás alrendszerében.

Meg kell még említeni a nemzetközi migráció hatását. Migráció szempontjából nettó kibocsátó, nettó befogadó és tranzitországokról beszélhetünk. Annak megállapítása, hogy egy ország melyik csoportba tartozik, adminisztratív adatok alapján nehézkes, részben a vándorláshoz, lakhelyváltáshoz kapcsolódó fogalmak tisztázatlansága, részben a nemzeti adatbázisok megbízhatóságának korlátai, részben a nemzetközi adatok összekapcsolásának, konszolidálásának nehézségei miatt. A népesség-előreszámítás determinisztikus abban az értelemben, hogy a termékenység, a halandóság és a migráció megfigyelt trendjein túl nem vesz figyelembe mást, viselkedési reakciókat (például a családtámogatások, a háztartások nettó jövedelme vagy a hallgatói létszám függvényében) nem tartalmaz, így intézkedések demográfiai hatásainak érzékenységvizsgálatára nem alkalmas.

Az elemzéshez a KSH Népeségtudományi Intézete által készített népesség-előreszámítást használtuk, ami még nem tartalmazza a 2011. évi népszámlálás adatai alapján szükséges korrekciókat. Az elemzés horizontján folytatódik a népesség létszámcsökkenése és öregedése: a teljes népesség 9,98 millióról 9,72 millióra, a 20 és 59 év közöttiek

aránya a 2012-es 56,3 százalékról 52,9 százalékra – 476 ezer fővel – csökken. A 60 évnél idősebbek létszáma 2012 és 2026 között 325 ezer fővel, a népesség arányában 4 százalékkal emelkedik, így az időskori függőségi ráta a mai 0,25-ről 0,35-ra nő. A teljes függőségi ráta kisebb mértékben romlik – 0,46-ról 0,58-ra –, mivel a fiatalok létszámcsökkenése részben ellensúlyozza az idősök számarány-növekedését. A két folyamat azonban eltérő mértékű és jellegű kockázatokat hordoz: miközben az idősök számának növekedése hasonló mértékben növeli a munkaerőpiacon nem vagy részlegesen megjelenő, transzferjövedelmekre (nyugdíjra és szociális ellátásokra) hagyatkozókat számát, a fiatalok

29. ábra
Függőségi mutatók



Forrás: KSH NKI.

aránycsökkenésével párhuzamosan a középiskola utáni, nappali képzésben részt vevő fiatalok aránya tovább nő. A fiatalok eltartottak aránya a népességben belül tehát kisebb mértékben csökken, sőt a demográfiai folyamatok ellenére akár növekedhet is.

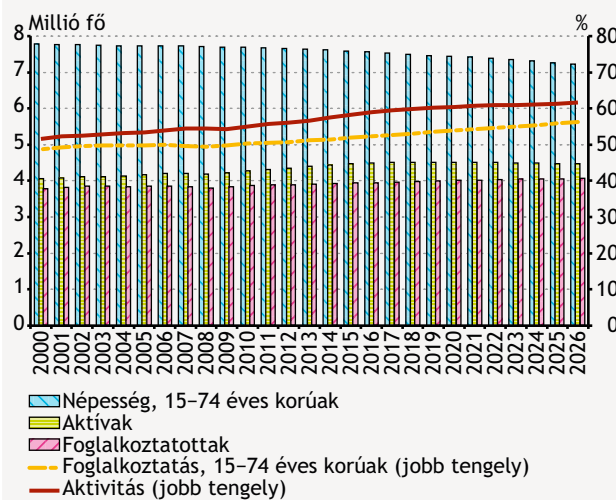
Hosszú távon a korösszetétel változása elsősorban a gazdasági aktivitás csökkenésén keresztül érezteti hatását, ami párosul az inaktív idők nyugdíjkifizetéseinek és egészségügyi ellátásának költségvonzataival. Az alacsonyabb aktivitásból fakadó alacsonyabb bevételek és magasabb kiadások hosszú távú negatív hatásait elsősorban a korszpecifikus termelékenység és egészségi állapot javításával lehet mérsékelni: egyfelől a nyugdíjkorhatár további emelése – még ha a nyugdíjazáskor várható átlagos élettartam állandó is marad – csak akkor vezet eredményre, ha a munkaerőpiacn maradék szakismeretei iránt kereslet mutatkozik, másfelől pedig a munkaképes korúak létszámcsökkenését a termelékenység növekedése részben ellensúlyozza. E folyamatok részben a szakmai tovább- és átképzések, a felnőtt és élethosszig tartó oktatás, részben pedig a korszerkezet változását figyelembe vevő gazdaságszerkezet fontosságára hívják fel a figyelmet.

6.3. MUNKAERŐ-PIACI FELTÉTELEZÉSEK

A munkaerő-piaci kivetítés kiindulópontja a népesség létszáma és korösszetétele. A 15 és 64 év közöttiek létszáma a KSH Népeségtudományi Kutatóintézetének központi becslése szerint 2012 és 2026 között 9,5 százalékkal, összesen közel 600 ezer fővel csökken. A munkaképes korúak gazdasági aktivitása életkoruk, nemük és iskolai végzettségük ismeretében jól közelíthető. A magasabb végzettségűek arányának növekedése a munkaképes korúak aktivitásának emelkedését okozza a teljes kivetítési horizonton. Az aktivitás javulása hozzávetőleg 2020-ig tudja ellensúlyozni a népesség fogyását és összetételváltozásának hatását, a gazdaságilag aktívok létszáma tehát eddig emelkedik, az ezt követő hat évben pedig kismértékben csökken.

A gazdasági aktivitás iskolázottsági korprofilból történő levezetése hosszú távon nem alkalmazható automatikusan, hiszen idővel a végzettségek részleges inflálódását is figyelembe kell venni. A kivetítés időtávján ezt a korlátot azonban nem vettük figyelembe, tekintettel a felsőfokú végzettségűek viszonylag alacsony hányadára és a végzettség szerinti összetétel lassú változására.

30. ábra
Növekvő aktivitási ráta és növekvő foglalkoztatottság



Forrás: KSH NKI, MNB.

A munkaerőpiaci kivetítés másik összetevője a munkanélküliség természetes rátája, amiről feltételezzük, hogy – eseti intézkedések rövid távú hatásaitól eltekintve – hosszú távon stabil, egyensúlyi szintje megegyezik a munkanélküliség 1997 és 2007 közötti átlagával. Feltételezésünk szerint a jelenlegi magas munkanélküliség 2025–2026 körül éri el a korábbi évek átlagát. A tartós munkanélküliség csökkenésének ezen üteme megegyezik az Ageing Working Group (EC, 2011a) által feltételezettel.

Részben az aktivitás növekedése, részben a munkanélküliség csökkenése miatt a kivetítési horizonton folyamatosan nő a foglalkoztatás, hozzávetőleg 240 ezer fővel. A munkaerőpiaci problémák súlyosságát jelzi, hogy Magyarország ezekkel az – optimistának tekintett – aktivitási és foglalkoztatási feltételezésekkel éri el 2026-ra az EU27 2010-es foglalkoztatottsági átlagát.

6.4. EGÉSZSÉGÜGYI KÖZKIADÁSOK: MÓDSZERTAN ÉS A FIGYELEMBE VETT INTÉZKEDÉSEK

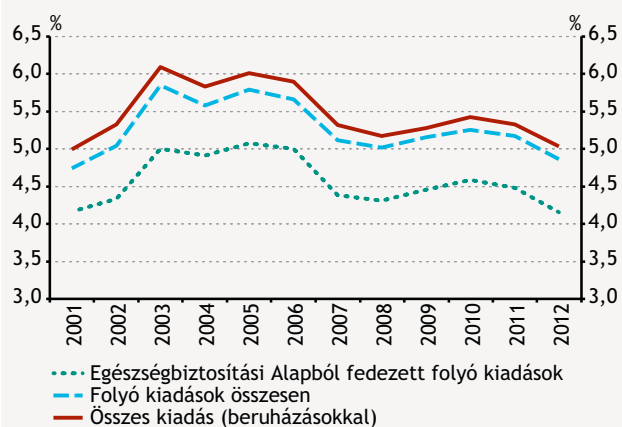
Az egészségügyi közkiadásokat az OECD definícióját követve határoztuk meg középtávú kitekintésünkben³⁷ (31. ábra). Az ennek megfelelően körülhatárolt kormányzati funkciók közül a folyó (működési) kiadások nagyjából 85 százalékát teszik ki az Egészségbiztosítási Alap (E. Alap) kiadásai. A működési költségek további részét, valamint az összes ágazati állami beruházást (2011-ben az egészségügyi kiadások

³⁷ A valamennyi kormányzati funkcióra kiterjedő COFOG alapú besoroláshoz képest, az OECD definíciója ágazati szempontból módszertanilag kidolgozottabbnak tekinthető. A COFOG szerinti kiadási szinthez képest az OECD alapján számított magyar egészségügyi közkiadások nagyjából a GDP 0,2-0,3 százalékával magasabb értéket mutatnak a teljesebb körű számbavétel miatt.

31. ábra

Egészségügyi közkiadások

(GDP arányában, 2001–2012)



Megjegyzések: 1. A GDP-arányos kiadásokat a KSH által visszamenőleg módosított GDP-adatok alapján számszerűsítettük. 2. A 2012. évi értékek a bércorrekció, illetve a Széll Kálmán-terv 2.0 addicionális hatása nélkül számított alakívetítésünket mutatják.

Forrás: 2001–2009: OECD; 2010–2011: ténybecslés; 2012: MNB-prognózis.

alig 3 százalékat) ugyanakkor közvetlenül a központi kormányzat és az önkormányzatok finanszírozzák.³⁸

Mivel az egészségügyi kiadások jelentős hányada diszkrecionális jellegű, illetve rövid távon felülről zárt kasszák által determinált, a 2012. évi várható egészségügyi kiadások mintegy kétharmadát a törvényi előirányzatoknak megfelelően számszerűsítettük. A gyógyszer támogatásokra (a közgyógyellátást is beleértve) saját becslést készítettünk. A nem az E. Alap által finanszírozott folyó kiadások kevésbé precízen beazonosítható tételeit részben a költségvetési törvény alapján, részben pedig a tételcsoport megfigyelt trendjét követve a gyógyító-megelőző ellátások nominális kiadási dinamikájához illesztve becsültük meg.³⁹ Módszertani okokból az egészségügyi beruházási kiadásokat a teljes kivetítési pályán elkülönítetten kezeltük: az állami beruházások volumenét ugyanis aggregált szinten jeleztük előre. Ezen belül az egészségügyi beruházási kiadásoknál a kormányzati beruházásokkal megegyező növekedési ütemet feltételeztünk a 2014 és 2016 közötti időszak kivételével, amikor a GDP arányában jelentkező aggregált beruházási növekmény egy részét az egészségügyi szektorhoz allokáltuk.

A fentiek szerint meghatározott kiadási bázisértékéből kiindulva a kivetítés során azzal az egyszerű feltételezéssel éltünk, hogy az egészségügyi közkiadások a *jelenbeli (rela-*

tív) ellátási színvonal fenntartását biztosító növekedési pályán haladnak. Így nem számoltunk a technológiai innováció hatásával, vagy a fennálló intézményi és finanszírozási keretek esetleges változásával. Numerikus értelemben a feltételezésünknek megfelelő kiadási dinamika esetén az egy főre jutó egészségügyi közkiadások az egy főre jutó trend-GDP ütemével azonosan nőnek. Zéró kibocsátási rés és demográfiai értelemben homogén populáció mellett ez az összefüggés a GDP arányában konstans egészségügyi kiadást eredményez (függetlenül a lakosság létszámának változásától). Ezt az alapképletet azonban három tényező is módosítja:

- i. A *kormányzati intézkedések* eltérítik az alapesetben feltételezett kiadási dinamikát. Már maga a 2012. évre becsült kiadási volumen is számottevő, az ágazatot érintő fiskális kiigazítást tükröz. A tervezett béremelés nélkül az egészségügyi közkiadások a GDP arányában 0,3 százalékponttal csökkenhetnek a 2011. évi értékhez képest, ami az eltelt évtized legalacsonyabb kiadási szintjét eredményezi (31. ábra). Ebből a csökkenésből 0,2 százalékpont a gyógyszer támogatásoknál jelentkezik. A Széll Kálmán-terv 2.0 addicionális hatásával együtt nominálisan csökkenő gyógyszerkiadásokkal számolunk 2013-ban is. Emellett 2013-ban is átvezettük a kivetítésünkbe a keresetek nominális befagyasztását mind a közvetlen ágazati bércöltségek, mind a magánszolgáltatók (pl. házi-orvosok) által nyújtott ellátások költségei esetében.
- ii. Még a jelenlegi *ellátási színvonal középtávú megőrzése* is többletráfördítést igényelhet. Az ágazati bérfeszültségek a nyitott uniós munkaerőpiac mellett destabilizáló szakemberhiányhoz vezethetnek. A probléma enyhítése érdekében a Kormány (bruttó) 30,5 milliárd forintos részleges ágazati bérrendezést jelentett be az idei évre. Ezenfelül 2014 és 2016 között további bércorrekciós intézkedéseket építettünk be az kivetítésünkbe. A bércorrekcióval párhuzamosan és hasonló feszültségkezelési megfontolások alapján abszolút értékben a beruházási szint viszonylag szerény mértékű emelkedését eredményező korrekciót feltételeztünk az ágazati felhalmozási-eszközpótlási kiadásoknál is.

- iii. Az egy főre jutó egészségügyi közkiadások nagysága korcsoportonként, illetve nemenként eltérő, így a *lakosság demográfiai összetételének a változása*, jellemzően a korprofil magasabb életkor irányába történő eltolódása költségnövekedést eredményez. Ez az összefüggés a

³⁸ A nem Egészségbiztosítási Alapból fedezett tételek többek között magukban foglalják a közgyógyellátást, egyes prevenció programokat, az ágazati igazgatási kiadásokat, a nem az OEP által finanszírozott költségvetési szervek kiadásait (pl. ÁNTSZ, OVSZ), az egészségügyi intézményeknek, illetve dolgozóknak nyújtott kiegészítő támogatásokat, valamint a szociális intézményeknél felmerülő egészségügyi ellátások költségeit is.

³⁹ Ez az eljárásunk a kivetítési bázisként szolgáló egészségügyi kiadások elhatárolását célozta az államháztartás különböző alrendszerain belül, így a 2012. évi egyenlegszámításunkra közvetlenül nem gyakorolt hatást.

leegyszerűbben oly módon integrálható az általunk követett kiadási szabályba, ha azzal a feltételezéssel élünk, hogy az egy főre jutó egészségügyi kiadások *minden egyes demográfiai csoport* esetében az egy főre jutó trend-GDP növekedési ütemét követik. A demográfiai hatást a korcsoportok és nemek szerint súlyozott egy főre jutó egészségügyi kiadások változását mérő demográfiai index(ek) segítségével számszerűsítettük a rendelkezésre álló társadalombiztosítási adatokból nyert demográfiai információk alapján, illetve azok kivetítésével.

6.4.1. Egészségügyi bérkorrekció

A közfinanszírozott egészségügyi ágazat különösen a 2000-es évek második fele óta növekvő mértékű bérfeszültségektől terhes. Ezt jól mutatja az egészségügyi bruttó keresetek nemzetgazdasági átlaghoz viszonyított alakulása. Míg az előző évtized elején végrehajtott bérintézkedéseknek köszönhetően 2003-ban az ágazati bruttó átlagkeresetek 3 százalékkal meghaladták a nemzetgazdasági átlagot, a 2011-es előzetes tényadatok szerint már 14 százalékkal elmaradtak attól. Az alkalmazott orvosok esetében ugyanez

a viszonyszám a 2003-ban még 1,91 volt, 2011-ben már csak 1,6. A konvergenciaprogramban szereplő 2012–2013. évi bérfagyasztás mellett és egyéb intézkedések nélkül az egészségügyi relatív bérszínvonal historikus mélypontra süllyedhet.

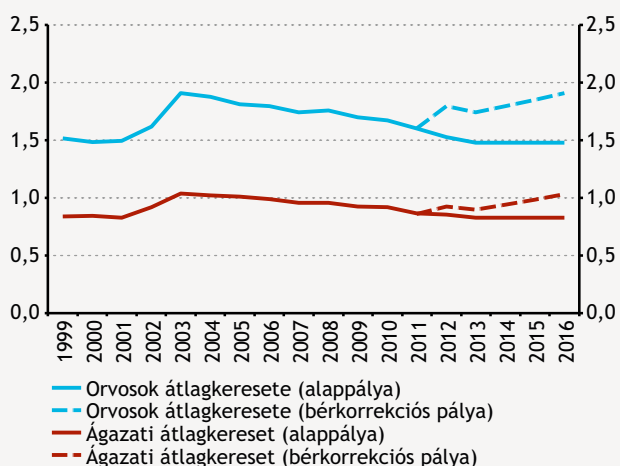
A közzsféra egészében is hasonló kép rajzolódik ki, az egészségügyi ágazat esetében azonban a működőképesség fenntartását megkülönböztetett módon veszélyezteti az a körülmény, hogy az uniós munkaerőpiac ma már reális exit opciót jelent az orvosok, illetve az egészségügyben dolgozók számára.⁴⁰ A rendelkezésre álló nemzetközi adatok szerint a magyar orvosok és egészségügyi szakdolgozók keresete a nemzetgazdasági átlaghoz viszonyítottan számolva jócskán elmarad nemcsak az uniós átlagtól, hanem a fejlettségben hozzánk közelálló tagállamokban dolgozó kollégáiktól is (9. táblázat és 10. táblázat). Vásárlóerő-paritáson számítva az olló még jelentősebbé válna.

Mindezeket a körülményeket figyelembe véve azzal a feltételezéssel élünk, hogy az ellátási színvonal fenntartásához szükséges humán erőforrás biztosítása *legalább* a rendszerváltás óta tapasztalt legmagasabb magyar egészségügyi relatív bérszínvonal helyreállítását teszi szükségessé középtávon. Ez a feltételezésünk inkább konzervatívnak tekinthető: még egy ilyen mértékű bérkorrekció esetén sem érnék be a magyar relatív egészségügyi keresetek a 2004-ben uniós tagállammá vált volt szocialista országok átlagát.⁴¹

Technikai okokból a megcélzott bérszint és a bérkorrekció nélküli alappálya közötti rést 2016-ig zártuk be, a 2012. évi bérintézkedés után még fennmaradó eltérést a 2014 és 2016 közötti időszakban egyenletes ütemezésben. Számításba véve a 2013-as bérfagyasztás erodáló hatását is, az idei évre tervezett 30,5 milliárd forintos ágazati béremelés ennek a résnek nagyjából az egyharmadát dolgozza le a teljes ágazati alkalmazotti körben, az *alkalmazottként* dolgozó orvosok esetében viszont már nagyjából 60 százalékát. A 2012. évi bérrendezés részlegesnek tekinthető abban az értelemben is, hogy az nem vonatkozik valamennyi egészségügyi dolgozóra, így a közfinanszírozott ellátásokban részt vevő vállalkozó orvosokra vagy azok alkalmazottaira, illetve az önálló vállalkozóként tevékenykedő szakdolgozókra. A bérrendezést erre a körre is kiterjesztve, az általunk érvényesített addicionális intézkedés a teljes bérkorrekció összköltségének mintegy a háromnegyedét teszi

32. ábra

Az egészségügyi ágazati bruttó átlagkeresetek és az orvosi keresetek nemzetgazdasági átlaghoz viszonyított alakulása



Megjegyzések: 1. Az adatok a teljes munkaidőben dolgozó alkalmazottakra vonatkoznak. 2. Az alappálya esetében az adójóváírás kivezetése miatti közalkalmazotti bérkompensációk kívül (és a 2011. évi egyszeri kifizetésekkel korrigálva) nominálisan változatlan keresetekkel számoltunk 2012-ben és 2013-ban, majd ezt követően a nemzetgazdasági átlaggal megegyező növekedési ütemet tételeztünk fel.
Forrás: 1999–2011: GYEMSZI.

⁴⁰ Az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal kimutatásai szerint 2011-ben 1901 egészségügyi dolgozó kért és kapott külföldi munkavállaláshoz szükséges hatósági bizonyítványt, ez az 5 évvel korábbi hasonló értékhez képest közel 70 százalékos növekedést jelent (1148 fő).

⁴¹ Érdemes megjegyezni, hogy a rendelkezésre álló nemzetközi statisztikákban még nem mutatkozik meg, hogy a referenciaországokban a közelmúltban jelentős egészségügyi bérrendezés valósult meg. Így például a Csehországban megkezdett bérfeljesztési program az orvosok bérét középtávon a nemzetgazdasági átlag háromszorosára kívánja felelni. Szlovákiában az orvosok havi 300 és 500 euro közötti béremelésben részesülnek, míg az egészségügyi szakdolgozók keresete 25 százalékkal nő az idén. Ezek a fejlemények a magyarországihoz hasonló munkaerőpiaci kihívásokat tükröznek.

9. táblázat

A magyar orvosi keresetek nemzetközi összehasonlításban: keresetek a nemzetgazdasági átlagkereset arányában

	Kereseti arány	Referencia-időszak
Csehország	1,85	2009
Dánia	2,67	2009
Egyesült Királyság	2,64	2009
Észtország	2,15	2009
Finnország	2,59	2009
Görögország	2,75	2009
Hollandia	2,89	2008
Írország	3,79	2008
Németország	2,46	2006
Olaszország	2,61	2009
Szlovénia	2,81	2009
EU-átlag	2,66	
Új tagállamok átlaga	2,27	
Magyarország		
Alkalmazott orvosok*	1,60 (1,55)***	2011
Szakorvosok**	1,68 (1,63)***	2011
<i>memo: bércorrekciós intézkedésekkel megcélzott szint az orvosok esetében</i>	1,91	

* Vezető beosztású orvos végzettségű alkalmazottakkal együtt.

** FEOR kód szerinti szakorvosok.

*** A zárójeles értékek a béren kívüli juttatásokkal növelt átlagjövedelmeket mutatják a nemzetgazdasági munkajövedelem arányában.

Forrás: OECD, GYEMSZI.

10. táblázat

A magyar egészségügyi szakdolgozók keresete nemzetközi összehasonlításban: keresetek a nemzetgazdasági átlagkereset arányában

	Kereseti arány	Referenciaév
Csehország	0,99	2009
Dánia	1,08	2009
Egyesült Királyság	1,10	2009
Észtország	1,02	2009
Finnország	0,97	2009
Görögország	1,04	2009
Hollandia	0,96	2008
Írország	1,04	2009
Luxemburg	1,43	2009
Németország	1,17	2006
Olaszország	1,06	2009
Szlovákia	0,89	2009
Spanyolország	1,29	2009
Szlovénia	1,05	2009
EU-átlag	1,08	
Új tagállamok átlaga	0,99	
Magyarország		
Egészségügyi szakdolgozók	0,80 (0,79)*	2011
Kórházi szakdolgozók, ápolók	0,81 (0,80)*	2011
<i>memo: bércorrekciós intézkedésekkel megcélzott szint a szakdolgozók esetében</i>	0,96	

* A zárójeles értékek a béren kívüli juttatásokkal növelt átlagjövedelmeket mutatják a nemzetgazdasági munkajövedelem arányában.

Forrás: OECD, GYEMSZI.

ki és az elsődleges egyenlegre gyakorolt hatása ceteris paribus a GDP mintegy 0,15 százaléka tehető.

6.4.2. Demográfiai index

Az egészségügyi kiadásokra gyakorolt demográfiai hatást a társadalombiztosítási ellátások finanszírozási eseményekre lebontott *betegforgalmi adatait* felhasználva becsültük meg. Megjegyezzük, hogy a szolgáltatók szempontjából ez a bevételi oldalt tükrözi, a ténylegesen felmerülő költségek hasonló pontossággal nem figyelhetők meg. Az E. Alap természetbeni ellátásainak háromnegyedére (az aktív és krónikus fekvőbeteg-ellátásokra, a járóbeteg-szakellátásra, a laborkasszára, a fogászati ellátásokra, valamint a gyógyszer-támogatásokra) a GYEMSZI IRF adatbázisból rendelkezésünkre állt a 2010–2011. évi betegforgalmi jelentésekből számított kiadások korcsoportok és nemek szerinti megoszlása.⁴² A fennmaradó egyéb ellátások esetében részben a 2004-es finanszírozási év hasonló tartalmú OEP-adataira támaszkodtunk, részben 2010–2011. évi megoszlásokat használtuk fel proxyként.⁴³ Mindebből az egyes demográfiai csoportok lakosságon belüli létszámára vetítve, illetve a 2012. évi becsült egészségügyi kiadások *nominális* értékeire illetve kiszámítottuk az egy főre jutó kiadások várható értékét. A 33. ábra az E. Alapból finanszírozott összes természetbeni ellátásra mutatja be az egy főre eső kiadások életkor szerinti megoszlását.

A következő lépésben a *teljes populációra* számított egy főre jutó kiadások alakulását vetítettük ki oly módon, hogy

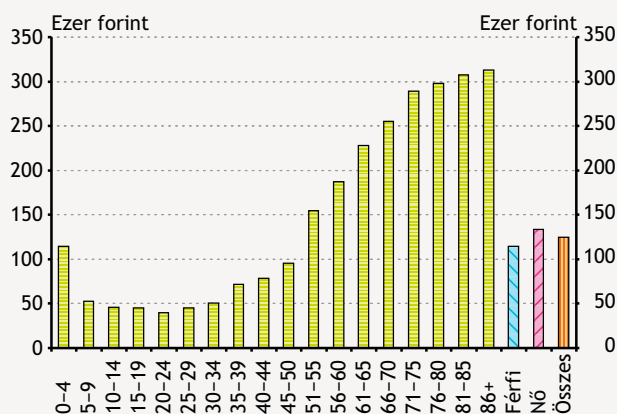
az egyes kor, illetve nem szerinti demográfiai csoportok egy főre eső 2012. évi kiadásait fix értéken tartottuk (azaz időben változatlan kiadási súlyként kezeltük), és ezeket az értékeket az adott év lakossági létszámmegoszlásával súlyoztuk. Az így előállított súlyozott átlagok láncindexe, „az egészségügyi demográfiai index” azt mutatja meg, hogy a lakosság demográfiai összetételének a változása az egyik évről a másikra *ceteris paribus* miként hat az egy főre eső várható kiadásokra. A 31. ábra a folyó egészségügyi közkiadások esetében szemlélteti ennek a hatásnak a kumulatív változását a 2012. évhez viszonyítva.

Amennyiben egyúttal feltesszük, hogy dinamikus gazdaságban az egy főre eső kiadások az egy főre eső GDP és a demográfiai láncindex szorzatával nőnek,⁴⁴ akkor ez a kumulatív index a GDP-arányos egészségügyi kiadások százalékos változásaként is értelmezhető. Így például a kumulatív index 2026-ra számított értéke 108,5 százalék, ami GDP arányában 5 százalékos 2012. évi egészségügyi kiadási szint esetén azt jelenti, hogy a GDP arányos kiadási szint 8,5 százalékkal, azaz 5,4 százalékponton növekedne 2026-ra a demográfiai hatás következtében.

Végezetül érdemes felhívni e vázlatosan ismertetett megközelítés korlátaira is a figyelmet. A demográfiai változások egészségügyi kiadásokra gyakorolt hatásának a fentiek szerinti projekciója egy statikus kivetítési módszert képvisel, amennyiben a jelenbeli morbiditási és igénybevételi mintákat időben változatlanként kezeli. Minél hosszabb időre végezzük el a kivetítést, ez a feltételezés annál kevésbé

33. ábra

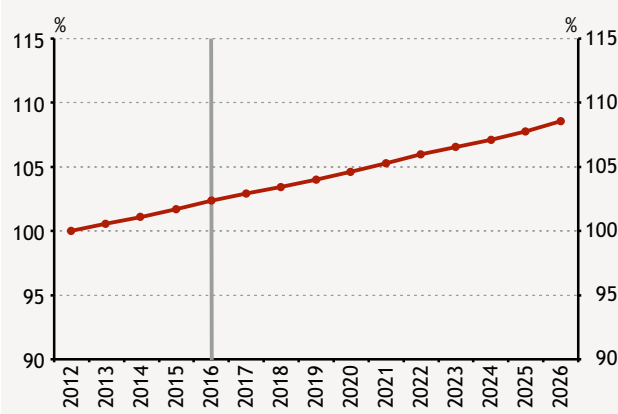
Az Egészségbiztosítási Alap egy főre eső természetbeni kiadásainak korprofilja, 2012



Forrás: GYEMSZI, saját számítások.

34. ábra

Egy főre jutó egészségügyi kiadások alakulása a demográfiai összetétel változása következtében



Forrás: GYEMSZI, saját számítások.

⁴² Ezeket az adatokat a GYEMSZI Informatikai és Rendszerelemzési Főigazgatóságának munkatársai, Gyenes Péter és Mihalicza Péter dolgozták fel, akiknek ezúton is köszönettel tartozunk.

⁴³ A közgyógyellátási kiadásoknál a gyógyszer-támogatásokkal megegyező demográfiai mintát tételeztünk fel, míg az egyéb nem az Egészségbiztosítási Alapból fedezett kiadások esetében a gyógyító-megelőző ellátásokra becsült, résztételekből összesített demográfiai kiadási súlyokat alkalmaztunk.

⁴⁴ Ez ekvivalens azzal a feltételezéssel, hogy az egyes demográfiai csoportok egy főre eső kiadásai az egy főre eső GDP ütemével bővülnek.

tűnik megalapozottnak. Például a várható életkor növekedésével kitolódhat az egészségben eltöltött életevek hossza is, míg az itt bemutatott megközelítésben az egészségben eltöltött évek száma lényegében változatlan marad.

6.5. A KÖLTSÉGVETÉSI TÉTELEK KIVETÍTÉSE SORÁN ALKALMAZOTT FONTOSABB MÓDSZERTANI FELTÉTELEZÉSEK

11. táblázat Központi alrendszer – bevételek		
	2012–2016	2017–2026
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELEI		
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI		
Társasági adó	Adóbevételek a pénzügyi szektor befizetései nélkül: becslés a tisztított adóalaptömeg és az effektív adókulcs alapján, korrigálva a kormányzati intézkedések és a gazdasági ciklus hatásaival. A pénzügyi szektor társaságiadó-fizetései: az MNB stabilitási jelentésének stesszesztpályájával konzisztens szakértői becslés alapján.	A nominális GDP változásával indexálva, korrigálva a veszteségleírás-szigorítás késleltetetten érvényesülő adómérséklő hatásával.
Hitelintézeti járadék	Becslés csökkenő bevételi pálya feltételezésével (a kifutó kamattámogatott jelzáloghitel-állomány miatt).	A bevételek a 2016-os szinten maradnak (változatlan kamattámogatott hitelállományt feltételezve).
Pénzügyi szervezetek különadója	2012-ben az előző évi bázis módosítva a végtörlesztés adócsökkentő hatásával. 2013-ban a 2011-es teljesülési érték fele. 2014-től az uniós hitelintézeti tranzakciós adó belépésével számolunk (az uniós adóalapok és adókulcsok átlagának megfelelően), amit a nominális GDP bővülési ütemével indexálunk.	Az uniós szinten harmonizált új hitelintézeti adó a nominális GDP változásával indexálva.
Egyes ágazatokat terhelő különadó	2012-ben a korrigált előző évi bázis növelve az érintett ágazatok becsült súlyozott nettó árbevételének változásával. 2013-ban az adónem kivezetésre kerül, de maradványbevétel képződik a pénzforgalmi áthúzóadás miatt.	Kivezetve
Egyszerűsített vállalkozási adó	2012-ben becslés az adókulcsmelés hatásának figyelembevételével, 20 százalékos kilépési arány feltételezése és tényadatelemzés alapján. 2013-ban az adónem megszűnik, de maradványbevétel képződik az utólagos elszámolások miatt.	Kivezetve
Ökoadók	2012-ben becslés tényadatelemzés alapján, majd 2013-tól a bázis a reál-GDP növekedési ütemével bővül (az energiahatékonyság javulásának feltételezése miatt).	A reál-GDP növekedési ütemével indexálva (energiahatékonyság javulásának feltételezése miatt).
Bányajáradék	A feltételezett olajár- és árfolyampálya, valamint a historikus szénhidrogén-kitermelési trend kivetítése alapján becslülve.	A feltételezett olajár- és árfolyampálya, valamint a historikus szénhidrogén-kitermelési trend kivetítése alapján becslülve.
Játékadó	Sorsolások játékok: a bázis növelve a rendelkezésre álló jövedelem és a játékok árának feltételezett változásával. Nyerőgépek: 2012-ben rugalmas alkalmazkodást feltételezünk a tételes adó emelésének következtében, majd 2013-tól érvényesítjük az alacsonyabb forgalomarányos adókulcs hatását. Online szerencsejáték: csak minimális bevétellel számolunk.	A nominális GDP változásával indexálva.

11. táblázat Központi alrendszer – bevételek (folyt.)		
	2012–2016	2017–2026
Egyéb befizetések	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a nominális GDP változásával indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.
Egyéb központosított bevételek		
Rehabilitációs hozzájárulás	Az adóváltoztatásoktól szűrt historikus bevételi trend kivetítése.	Az adóváltoztatásoktól szűrt historikus bevételi trend kivetítése.
Környezetvédelmi termékdíj	2012-ben az intézkedések és az évközi adatok figyelembevételével becsült díjbevétel. 2013-tól a reál-GDP bővülési ütemével indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.
E-útdíj befizetés a központi költségvetésbe	A bruttó bevétel 2013-ban 75 milliárd forint, 2014-ben 150 milliárd forint, azt követően a nominális GDP növekedési ütemével bővül.	A nominális GDP változásával indexálva.
Egyéb	2012-ben a költségvetési előirányzat, korrigálva a nyerőgépszám-változás miatti díjváltozással. 2013-tól a nominális GDP növekedésével indexálva (a nyerőgépszám-változás miatti korrekció elhagyásával).	A nominális GDP változásával indexálva.
Energiaellátók jövedelemadója	2012-ben a költségvetési előirányzat. 2013-ban a bázis korrigálva az Széll Kálmán-terv 2.0 becsült hatásával, azt követően a nominális GDP növekedési ütemével indexálunk.	A nominális GDP változásával indexálva.
Cégautóadó	2012-ben becslés a megemelkedett tételes adómértékek figyelembevételével és korrigálva a feltételezett viselkedési hatással (cégautószám-csökkenés, illetve gépjárművek cseréje). 2013-tól a bevétel a reál-GDP bővülési ütemével nő (2016-ig a megemelt tételes adómértékek változatlanóságát feltételezve).	A nominális GDP változásával indexálva.
Távközlési szolgáltatási adó	2012-ben a KSH távközlési tényadatai alapján becsült forgalomból számított bevétel, korrigálva a várható keresleti alkalmazkodás okozta adóalap-csökkenéssel. 2013-tól az évesített bázis a reál fogyasztási kiadás és a reál-GDP növekedési átlagával indexálva (2016-ig a tételes adómértékek változatlanóságát feltételezve).	A nominális GDP változásával indexálva.
Pénzügyi tranzakciós illeték	Szakértői becslés az MNB részletes tranzakciós adatai alapján. 2013-tól a nominális GDP bővülési ütemével indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.
Egységes biztosítási adó	2013-ban, az adónem belépésekor a MABISZ 2011. évi tényadatai alapján becsült bruttó díjbevétel, majd a nominális GDP változásával növelt értékek a vagyonbiztosítások esetében. Az egymással szorosan együttmozgó Casco és a kgfb (2012-ben baleseti adó) bruttó díjbevételeinek kivetítései a 2012-re becsült visszaesés korrekcióját feltételeztük, 2013 után nominális GDP változásával indexáltunk.	A nominális GDP változásával indexálva.
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK		
Általános forgalmi adó	A 2012. évi adókulcsemelés hatásával módosított bázis szorozva a háztartások fogyasztási kiadásainak indexével, korrigálva a kormányzati szektor fogyasztási kiadásainak és beruházási kiadásainak indexével; szakértői becslés az egyes kormányzati intézkedések okozta bevételi hatásokról.	A háztartások fogyasztási kiadásainak változásával indexálva, korrigálva a kormányzati szektor fogyasztási kiadásainak és beruházási kiadásainak indexével.

11. táblázat Központi alrendszer – bevételek (folyt.)		
	2012–2016	2017–2026
Jövedéki adó	Üzemanyagok: szakértői becslés a volumenre a forint olajpályánk alapján, korrigálva a kereskedelmi gázolaj visszatérítésével. Dohányáruk: a már életbe lépett adóemelések és a dohánytermékek jövedékiadó-tartalmáról szóló uniós előírások figyelembevételével számított adómértékek, a fogyasztás mérséklődését feltételezve. Szeszes italok: a bázis indexálva a reálnövekedéssel (a tételes adómértékek változatlanóságát feltételezve).	Üzemanyagok: szakértői becslés a volumenre a forint olajpályánk alapján, korrigálva a kereskedelmi gázolaj visszatérítésével. Dohányáruk: a dohánytermékek jövedéki adótartalmáról szóló (2020-ig rögzített) uniós előírások és a historikus fogyasztáscsökkenés trendjének kivetítése alapján becsült bevétel. Szeszes italok: a bázis indexálva a reálnövekedéssel.
Regisztrációs adó	2012-ben a bázis korrigálva az adóváltozás becsült hatásával, majd azt követően a nominális GDP változásával indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI		
Személyi jövedelemadó	A számított adó az MNB keresettömeg-indexével növelve és az adókulcsváltozás hatásával korrigálva; a kifizetői adóknál tételes becslés minden egyes adóalapra; az adókedvezményeknél a törvényjavaslatban szereplő kedvezményösszegek, illetve azok részleges szakértői korrekciói alapján.	Indexálás az MNB keresettömeg-indexével, a gyermekkedvezmények esetében korrigálva a demográfiai változások hatásával.
Illetékbecfizetések	2012-ben a törvényi előirányzat idősor-elemzés alapján korrigálva, majd a nominális GDP változásával indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.
Egyéb lakossági adók	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a nominális GDP változásával indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK		
Költségvetési szervek bevételei	2012-ben a törvényi előirányzat idősor-elemzés alapján korrigálva, majd a potenciális GDP nominális változásával indexálva (a kiadási dinamikának megfelelően).	A potenciális GDP nominális változásával indexálva (a kiadási dinamikának megfelelően).
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei	2012-ben a törvényi előirányzat idősor-elemzés alapján korrigálva, majd a potenciális GDP nominális változásával indexálva (a kiadási dinamikának megfelelően).	A potenciális GDP nominális változásával indexálva (a kiadási dinamikának megfelelően).
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok EU-támogatása	A 2007–2013-as időszak kereteinek áthúzódó felhasználására saját becslést készítettünk (részben a korábbi trend alapján), az új támogatási ciklus teljes hatása 2016-tól jelenik meg.	A 2014–2020-as időszakra a COM javaslatát átvettük, azt a későbbiekben a GDP arányában változatlanul tartottuk, a pénzforgalmi áthúzódást stabilnak tételeztük fel.
ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYONNAL KAPCSOLATOS BEFIZETÉS	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a nominális GDP változásával indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.
EGYÉB BEVÉTELEK	2012-ben a törvényi előirányzat szakértői korekciókkal módosítva, majd a nominális GDP változásával indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.
EGYÉB UNIÓS BEVÉTELEK	2012-ben a törvényi előirányzat szakértői korekciókkal módosítva, majd a nominális GDP változásával indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.
ADÓSSÁGSZOLGÁLATTAL KAPCSOLATOS BEVÉTELEK	Az államháztartás kamatozó eszközeire és azok várható hozamára tett feltételezések, valamint az adósságkezelés során elszámolt kamatbevételek becslése alapján.	Az államháztartás kamatozó eszközeire és azok várható hozamára tett feltételezések, valamint az adósságkezelés során elszámolt kamatbevételek becslése alapján.

11. táblázat Központi alrendszer – bevételek (folyt.)		
	2012–2016	2017–2026
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK BEVÉTELEI		
MPA – Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék	A bázis az MNB keresettömeg-indexével növelve, a járulékalapot érintő intézkedések hatásával korrigálva.	Indexálás az MNB keresettömeg-indexével.
MPA – Szakképzési hozzájárulás	A bázis az MNB keresettömeg-indexével növelve, az adólapot érintő intézkedések hatásával korrigálva.	Indexálás az MNB keresettömeg-indexével.
KTIA – Innovációs járulék	A bázis növelve a nominális GDP indexével, 2013–2014-ben korrigálva a járulékalap bővítésének hatásával.	A nominális GDP változásával indexálva.
NKA – 5-ös lottó bevétel	A bázis növelve a rendelkezésre álló reáljövedelem és a lottószelvények árának becslült változásával.	A nominális GDP változásával indexálva.
ELKA egyéb bevételei	2012-ben megegyezik a költségvetési előirányzatokkal, azt követően a tételek többsége a nominális GDP változásával indexálva, az uniós források az összes EU-transzfer dinamikáját követik.	A nominális GDP változásával indexálva.
TB-ALAPOK BEVÉTELEI		
Járulékok és hozzájárulások	2011-es bázis a becslült bértömegindexszel megemelve, az egyedi intézkedésekkel (járulékkedvezmény, adóalap-szélesítés) és hatékonyság várható változással korrigálva 2012-re. 2013-tól a legtöbb járulékfajta a bértömegindexszel kerül kivételre, korrigálva a járulékkedvezmények becslült hatásával.	Indexálás az MNB keresettömeg-indexével.
Eho	A rendelkezésre álló 2012-es tényadatok alapján 2012 egészére becslült 10, 14 és 27 százalékos adókulccsal adózó tételek külön-külön előrevetítve. Az osztalék után fizetett eho (14%) a nominális GDP-változással növelve 2014-től (2013-ra annak felével), a másik két tétel a bértömeg változásával indexálva.	Az osztalék után fizetett eho (14%) a nominális GDP-változással növelve 2014-től (2013-ra annak felével), a másik két tétel a keresettömeg változásával indexálva.
Népegészségügyi termékadó	Az érintett termékkörök háztartási költségvetési felmérés adataiból és a kiskereskedelmi forgalom adataiból becslült forgalmának és volumeneinek kivételre (CPI-vel és fogyasztási kiadással), az adóemelés következtében becslült fogyasztás-visszaesés figyelembevételével 2012-ben.	A nominális GDP változásával indexálva.
Baleseti adó	A becslült bruttó kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás díjbevétel alapján 2012-re, a 2012-es visszaesés kisebb korrekciója 2013-ban, majd a nominális GDP-vel indexálva.	Az új egységes biztosítási adó részeként a nominális GDP változásával indexálva.
Gyógyszergyártói befizetések	A gyógyszerkiadásokkal és a jogszabályváltozásokkal konzisztens előrejelzés. 2013-tól a gyógyszergyártói befizetéseket a gyógyszer-támogatások dinamikájának megfelelően növeljük. 2016-ig kivezetjük a sávós többletbefizetési komponens közép-távon a kiadási előirányzat és a várható teljesülés azonosságát feltételezve. Az orvoslátogatói díjakat 2014-ig a törvény által meghatározott fizetési tételek alapján kalkuláljuk a látogatók számának változatlanóságát feltételezve, majd a GDP-vel növeljük a bázisértéket.	A gyártói és forgalmazói befizetéseket a gyógyszer-támogatások dinamikájának megfelelően növeljük. Az orvoslátogatói díjbefizetéseket a nominális GDP változásával indexáljuk.
Működési és egyéb bevételek	A költségvetési törvény 2012. évi előirányzata, 2013-ban inflációval, 2014-től kezdődően a nominális GDP-vel indexálva.	A nominális GDP változásával indexálva.

12. táblázat Központi alrendszer – kiadások		
	2012–2016	2017–2026
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSAI		
EGYEDI ÉS NORMATÍV TÁMOGATÁSOK	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a potenciális GDP nominális változásával indexálva.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.
KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLGÁLTATÁS TÁMOGATÁSA	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a potenciális GDP nominális változásával indexálva.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.
FOGYASZTÓIÁR-KIEGÉSZÍTÉS	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a potenciális GDP nominális változásával indexálva (2013-ban korrekció a támogatás-szűkítés áthúzó hatástanak figyelembevételével).	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.
LAKÁSEPÍTÉSI TÁMOGATÁSOK	2012-ben a törvényi előirányzat korrigálva a Bankszövetséggel kötött megállapodás hatásával. 2013-tól a potenciális GDP nominális változásával indexálva, figyelembe véve a Bankszövetséggel kötött megállapodás hatásának fokozatos lecsengését és az új szociálpolitikai kedvezmény belépését.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.
NEMZETI SZOCIÁLPOLITIKAI ALAP		
Családi támogatások, szociális juttatások	A referencianépesség és igénybevételi hányadok trendje, valamint a fajlagos ellátások várható alakulása alapján becsülve (2013-ig nominálisan rögzített, ezt követően a potenciális GDP nominális változását követő pálya).	A referencianépesség és igénybevételi hányadok trendje, valamint a fajlagos ellátások várható alakulása alapján becsülve.
Korhatár alatti ellátások	A korhatár előtti nyugdíjazásra vonatkozó szigorítást 2013-tól érvényesítve, a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők várható létszámának figyelembevételével. A kezdő ellátásokat az új öregségi nyugdíjak megállapítási szabályai szerint becsüljük.	A korhatár előtti nyugdíjazásra vonatkozó szigorítás hatását folyamatosan érvényesítve, a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők várható létszámának figyelembevételével. A kezdő ellátásokat az új öregségi nyugdíjak megállapítási szabályai szerint becsülve.
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK KIADÁSAI		
Költségvetési szervek kiadásai	2012- ben a törvényi előirányzat, 2013-tól az elfogadott jogszabályok, intézkedések hatását figyelembe véve, és a potenciális GDP nominális változásával indexálva.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai	2012- ben a törvényi előirányzat, 2013-tól az elfogadott jogszabályok, intézkedések hatását figyelembe véve, és a potenciális GDP nominális változásával indexálva. Az aggregált beruházási kiadásokat államháztartási szinten összesítve becsültük (lásd alább).	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.
TARTALÉKOK	2012-ben a törvényi előirányzat (rendkívüli „szabad tartalékok” törlését feltételezve), majd a potenciális GDP nominális változásával indexálva.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.
MNB-ELSZÁMOLÁSOKKAL KAPCSOLATOS KIADÁS	Az MNB mérlegének főbb tételeire vonatkozó kivetítés alapján becsült nettó kamatkiadás és realizált árfolyameredmény szerint számított érték.	Az MNB mérlegének főbb tételeire vonatkozó kivetítés alapján becsült nettó kamatkiadás és realizált árfolyameredmény szerint számított érték.
ÁLLAMI VAGYONNAL KAPCSOLATOS KIADÁS	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a potenciális GDP nominális változásával indexálva.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.
KORMÁNYZATI RENDKÍVÜLI KIADÁSOK ÉS EGYÉB KIADÁSOK	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a potenciális GDP nominális változásával indexálva.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.
ÁLLAM ÁLTAL VÁLLALT KEZESSÉG ÉRVÉNYESÍTÉSE	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a potenciális GDP nominális változásával indexálva.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva.

12. táblázat Központi alrendszer – kiadások (folyt.)		
	2012–2016	2017–2026
ADÓSSÁGÁTVÁLLALÁS ÉS TARTOZÁS-ELENGEDÉS	Nem számolunk adósságátvállalással.	Nem számolunk adósságátvállalással.
BEFIZETÉS AZ EU-BA	2012-ben a törvényi előirányzat módosítva az MNB árfolyamfeltevéssel, majd a GDP növekedési üteme és a feltételezett árfolyampálya alapján becslült érték.	A GDP növekedési üteme és a feltételezett árfolyampálya alapján becslült érték.
ADÓSSÁGSZOLGÁLAT, KAMATTÉRÍTÉS	Az államháztartás finanszírozási igényét az elsődleges egyenleg és a lejáró adósságok alapján becsljük, a kibocsátás szerkezetét a jelenlegi trendek és a forintfinanszírozás súlyának feltételezhető növekedése alapján. A forint kötvényhozamokat a makrogazdasági pályát és múltbeli trendeket figyelembe vevő makrohozamgörbe-modell becsl, a devizahozamok pedig a feltételezett kockázatmentes hozamok és a becslült jövőbeni szuverén felár összegeként adódnak.	Az államháztartás finanszírozási igényét az elsődleges egyenleg és a lejáró adósságok alapján becsljük, a kibocsátás szerkezetét a jelenlegi trendek és a forintfinanszírozás súlyának feltételezhető növekedése alapján. A forint kötvényhozamokat a makrogazdasági pályát és múltbeli trendeket figyelembe vevő makrohozamgörbe-modell becsl, a devizahozamok pedig a feltételezett kockázatmentes hozamok és a becslült jövőbeni szuverén felár összegeként adódnak. A szuverén kockázati felár csökkenését tételezzük fel 2018-ig, ami a jelenleginél számottevően alacsonyabb, de a válság előtti mértékét némileg meghaladó szinten stabilizálódik.
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK KIADÁSAI		
MPA – Passzív ellátások	Munkanélküli-ellátások: a bázis indexálva a munkanélküliek létszámának és a bruttó átlagkereseteknek a változásával, korrigálva az ellátásokat szűkítő 2011. évi intézkedések hatásával. Korengedményes nyugdíjak megtérítése: 2012-ben a törvényi előirányzat, majd a várható kifizetések és a munkáltatói befizetések közötti különbség becslült értékének megfelelően.	Munkanélküli-ellátások: a bázis indexálva a munkanélküliek létszámának és a bruttó átlagkereseteknek a változásával. Korengedményes nyugdíjak megtérítése: az ellátás kifizetésével párhuzamosan fokozatosan kivezetve.
MPA – Aktív és egyéb foglalkoztatási kiadások	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a tételek többsége az MNB keresettömeg-indexének megfelelően, illetve a közfoglalkoztatási kiadások a potenciális GDP-változásával indexálva.	Indexálás az MNB keresettömeg-indexével, a közfoglalkoztatás esetében a potenciális GDP nominális változásával.
Egyéb alapok kiadásai	2012-ben a törvényi előirányzat, majd a kiadások 2016-ig fokozatosan felzárkóznak a bevételek szintjére, illetve a Nukleáris Alap esetében a potenciális GDP változásával nőnek.	Központi Nukleáris Alap: a potenciális GDP nominális változásával indexálva, a paksi atomerőmű lejáró technológiai élettartamú reaktorainak leszerelésével összefüggő többletkiadásokat az aggregált beruházási kiadások részeként számoltuk el. Egyéb alapok: a nullszaldós egyenleget biztosító kiadási pálya.
TB ALAPOK KIADÁSAI		
Nyugellátások (az Egészségbiztosítási Alap rokkantsági ellátásaival együtt)	Ellátástípusonkénti és nemenkénti korprofilok továbbvezetve, korrigálva a korhatáremelés és szigorítás hatásaival. Az ellátásonkénti, nemenkénti és korévenkénti átlagos ellátások az árindex szerint növekszenek, korrigálva az új belépők miatti cserélődési hatással. A megváltozott munkaképességűek esetében az egyes korévekhez viszonyított új megállapítási arány és annak egészségkárosodási mérték szerinti megoszlása változatlan marad, de a rehabilitációs ellátás időtartamának lejártával az ellátások megszűnnek. A rokkantsági ellátások mind az állomány, mind az új belépők esetében az új megállapítási szabályok, minimumok és maximumok figyelembevételével állnak elő.	Ellátástípusonkénti és nemenkénti korprofilok továbbvezetve, korrigálva a korhatáremelés és szigorítás hatásaival. Az ellátásonkénti, nemenkénti és korévenkénti átlagos ellátások az árindex szerint növekszenek, korrigálva az új belépők miatti cserélődési hatással. A megváltozott munkaképességűek esetében az egyes korévekhez viszonyított új megállapítási arány és annak egészségkárosodási mérték szerinti megoszlása változatlan marad, de a rehabilitációs ellátás időtartamának lejártával az ellátások megszűnnek. A rokkantsági ellátások mind az állomány, mind az új belépők esetében az új megállapítási szabályok, minimumok és maximumok figyelembevételével állnak elő.
Táppénz	MNB keresettömeg-index alapján növelve, intézkedések hatásával korrigálva.	Indexálás az MNB keresettömeg-indexével.

12. táblázat Központi alrendszer – kiadások (folyt.)		
	2012–2016	2017–2026
Gyed, tgyás	A bruttó átlagkeresetek változásával indexálva és a demográfiai folyamatok, valamint az intézkedések hatásával korrigálva.	A bruttó átlagkeresetek változásával indexálva, korrigálva az igénybevevői állomány demográfiai folyamatok miatti változásával.
Gyógyszertámogatások	Szezonálisan igazított havi támogatás-kiáramlás kivételével a 2011–2013. évi intézkedések hatásával módosítva. 2014-ig a kiadási alaptrend a CPI értéke alatt nő, majd azt követően a potenciális GDP nominális változásának ütemében, amit 2013-tól növel a gyógyszer-támogatásokra számított demográfiai index.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva, valamint korrigálva a demográfiai folyamatok kiadásokra gyakorolt hatásával.
Gyógyító-megelőző ellátások	2012-ben a törvényi előirányzat módosítva a bejelentett bérintézkedés hatásával. 2013-tól a bázis személyi ráfordításokra eső hányada a közszféra kereseti dinamikájával (2013-ban nominális befagyasztást érvényesítve), míg az egyéb kiadások a potenciális GDP nominális változásával indexálva, módosítva a demográfiai folyamatok és 2014–2016 között a feltételezett addicionális bérkorrekciók hatásával.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva, valamint korrigálva a demográfiai folyamatok kiadásokra gyakorolt hatásával.
Egyéb ellátások és kiadások	2012-ben átvesszük a törvényi előirányzatokat, 2013-tól az intézkedések hatását figyelembe véve a potenciális GDP nominális változásával és a demográfiára érzékeny tételeknél (például gyógyászati segédeszközök támogatása) ellátáspecifikus demográfiai indexszel is növelt kiadási pályát tételezünk fel.	A potenciális GDP nominális változásával indexálva, valamint a demográfiára érzékeny tételek esetében a demográfiai folyamatok hatásával is korrigálva.

13. táblázat Egyéb alrendszerek és korrekciók		
	2012–2016	2017–2026
ÖNKORMÁNYZATOK		
Önkormányzatok (konszolidált) egyenlege	A makrogazdasági paraméterek és időszerelemzés alapján szakértői előrejelzés, figyelembe véve a kormányzati intézkedések hatását (intézményrendszer átcsoportosítása a központi alrendszerbe; feladat- és forrásszűkítés stb.).	A makrogazdasági paraméterek és időszerelemzés alapján szakértői előrejelzés; figyelembe véve a kormányzati intézkedések hatását (intézményrendszer átcsoportosítása a központi alrendszerbe; feladat- és forrásszűkítés stb.).
ESA-HÍD	Az eredményszemléletű kamatkorrekcióra saját előrejelzés, az adóbevételek eredményszemléletű korrekciójára saját becslés a korábbi időszak tényadatai alapján; az MFB üzleti tevékenységének veszteségét elszámoltuk az eredményszemléletű korrekciók között 2014 és 2016 között.	Az eredményszemléletű kamatkorrekcióra saját előrejelzés, az adóbevételek eredményszemléletű korrekciójára saját becslés a korábbi időszak tényadatai alapján.
Kormányzati szektor (ESA) beruházás	A beruházások szintje fokozatosan az állóeszköz-állomány értékcsökkenésének megfelelő szintre emelkedik. Ez biztosítja, hogy az állóeszköz-állomány a GDP arányában változatlan maradjon.	A beruházások 2016-os szintje a GDP arányában változatlan az előrejelzési horizonton.

ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL

2012. május

Nyomda: D-Plus

H-1037 Budapest, Csillaghegyi út 19-21.

