

Oda-vissza – hat fiskális epizód az elmúlt évtizedekből*

P. Kiss Gábor

A nemzetközi irodalomból ismert, de jellemzően mégsem kezelt jelenség, hogy a fiskális politika elemzéséhez használt sztenderd mutatók félrevezető eredményekhez vezetnek. Egyrészt a kreatív könyvelés hatására torzulnak az alapstatisztikák, másrészt az adatok „bevétel” és „kiadás” csoportosítása is ugyanilyen torz eredményhez vezet, harmadrészt a ciklikusan igazított egyenleg széles körben használt mutatói szintén félrevezetőek. E torzítások hatásaival korrigált mutatók alapján hat fiskális epizódot határozunk meg Magyarországon 1995 és 2016 között. Az első epizód az 1995–96. évi kiigazítás. Ezután 1997 és 2001 között átalakult a kiadási szerkezet. 2002 és 2006 között olyan időszak azonosítható, ahol egy gyors és jelentős fiskális lazítást követően késlekedett a kiigazítás megkezdése. Ezt követően a konszolidáció érdekében többféle megközelítéssel is próbálkoztak: 2007 és 2009 között két lépésben, majd pedig 2010 és 2012 között. Végül 2013 és 2016 között ismét a kiadási szerkezet átalakítására került sor.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: E30, H10, H60

Kulcsszavak: fiskális lazítás, konszolidáció, ciklikus igazítás, kreatív könyvelés

1. Bevezetés

A bevezetésben négy pontban foglaljuk össze azokat a kérdésköröket, ahol a nemzetközi irodalom szerint a sztenderd mutatók alkalmatlanok a korrekt fiskális elemzésre, és ennek miertjét is.

Az első kérdéskör a statisztikai mutatók torzításával foglalkozik. A kreatív könyvelés időszakok között gyakorol előbb egyenlegjavító, majd rontó (de összességében zéró összegű) torzító hatást, mint például az ún. automatikusan visszaforduló (self-reversing) intézkedés (Hoffmann – P. Kiss 2010). A visszafordulás időtartama néhány évtől akár több évtizedig is eltarthat, mint például a magánszektor által épített és üzemeltetett közösségi infrastruktúra esetében (PPP¹-projektek). Emiatt szükség lenne

* A jelen kiadványban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák, ami nem feltétlenül egyezik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontjával.

P. Kiss Gábor a Magyar Nemzeti Bank főosztályvezetője. E-mail: kissg@mnbb.hu

A szerző köszönettel tartozik Bögöthy Zoltánnak és Szőke Katalinnak, továbbá az anonim lektoroknak.

A magyar nyelvű kézirat első változata 2021. november 19-én érkezett szerkesztőségünkbe.

DOI: <https://doi.org/10.25201/HSZ.21.3.73>

¹ PPP: Public-Private-Partnership

a statisztikák közvetlen korrekciójára, a *módszertani mellékletben*² látható módon. A gyakorlatban azonban többnyire a második védővonalnak tekintett középtávú elemzési mutató, a strukturális deficit szintjén, az átmeneti tételek kiszűrése révén történnek próbálkozások. P. Kiss (2011) felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzetközi gyakorlatban (pl. *Kremer et al. 2006*) az átmeneti tételek meghatározása félrevezető, részleges, aszimmetrikus és gyakran egyedi tételekkel keveredik³. Ezek egyszerű idősoros kiszűrése (pl. *Joumard et al. 2008*) nem helyettesíti a háttér-információkra támaszkodó megoldásokat (*Hoffmann – P. Kiss 2010; P. Kiss 2011*).

A második kérdéskör azzal foglalkozik, hogy adott évben mekkora lenne az államháztartási egyenleg, ha a gazdaság ciklikus ingadozása nem térítené el a strukturális egyenlegtől. Válaszként a sztenderd megközelítés (Európai Bizottság, IMF, OECD) mechanikusan, a kibocsátási résből kiindulva vezet le a strukturális deficitet, ráadásul a szűrésbe bevont adóbevételek az állami kiadások adótartalmát is magukban foglalják. A mechanikus megközelítés szerint a kibocsátási rés és az adóalapot jelentő makrogazdasági változók rései között minden esetben fix arány áll fenn. Ez az elméletben és a gyakorlatban sem teljesül, a makrogazdasági változók mechanikus igazítása után a strukturális deficit becslése mögött álló adóalapok nagyon távol állnak attól, amit trendnek nevezhetnénk. A makrogazdasági adóalapok trendjeinek külön-külön becslésére az ún. dezaggregált módszerek vállalkoznak (*Bouthevillain et al. 2001; P. Kiss – Vadas 2005a, 2005b; P. Kiss – Reppa 2010*). A makrogazdasági változókból kihagyják az állami részt, így esetükben csak a privát bértömeg és fogyasztás szerepel. Konzisztens módon az adókból is kimarad az állami bértömeg és fogyasztás/beruházás adótartalma, így ezek a kiadások is nettó módon értelmezhetőek (*Kremer et al. 2006; P. Kiss et al. 2009*). A tapasztalatok szerint azonban a ciklikus igazítás fenti módszerei nem szűrik ki minden külső tényező ingadozását. *Morris et al. (2007)* szerint a társasági adóbevétel a GDP és a működési eredmény ciklikus ingadozásánál sokkal volatilisabb volt. Azt is megállapították, hogy a lakáspiaci buborék az indirekt adók nagyobb volatilitását eredményezte, mint ami adódott az indirekt adók ciklikus igazításánál figyelembe vett adóalap, a lakossági fogyasztás alapján. Mindez egyrészt arra hívja fel a figyelmet, hogy az igazítás dezaggregált módszeréből nem lett volna szabad kihagyni a lakásberuházást, másrészt arra, hogy a reálgazdasági folyamatok mellett az inflációnak, eszközáraknak is lehet hatása az adóbevételekre és a kiadásokra⁴, végül pedig arra, hogy az átlagosan 8 éves üzleti

² A módszertani melléklet online elérhetősége: <https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/hsz-21-3-t3-kiss-mm.pdf>

³ Egyedi tételnek minősíthetőek az olyan kiugró mértékű, nagyon ritkán megvalósuló beruházások, mint egy atomerómű építése. Az összesített beruházási kiadás általában tartalmaz néhány nagy egyedi tételt, de ezeknek általában más beruházások csökkentésével „csinálnak helyet”, így valójában nem okoznak jelentősebb kiugrást. Ennek megfelelően mechanikus levonásuk nem javasolható.

⁴ Az Egyesült Államok elemzésénél például a ciklikus igazítás nem szűri ki az eszközárak ingadozásának hatását (*CBO 2013*), de ugyanez a torzítás az OECD-országok körében is kimutatható (*Price – Dang 2011*). Mivel az eszközárak adókra gyakorolt pozitív hatását nem szűrte ki a ciklikus igazítás, ezért azok a módszerek, amelyek az intézkedés meghatározására a ciklikusan igazított elsődleges egyenleg változását vették alapul, ezt a hatást egyenlegjavító intézkedésnek (adóemelésnek) értékelték (*Guajardo et al. 2011*).

ciklusok helyett a kétszer olyan hosszú pénzügyi ciklusokat kellene kiszűrni. A helyes kérdés tehát nem az, hogy mekkora lenne a deficit, ha néhány éves horizonton kifut az üzleti ciklus hatása, hanem az, hogy milyen hiány lenne, ha évtizedes időtávon eltűnik a pénzügyi ciklus hatása.

A harmadik kérdéskör azt vizsgálja, hogy az előző két kritika megoldását követően adódó strukturális deficit, adóbevétel és nettó kiadás *szintek változása* hogyan bontható fel magyarázó tényezőkre⁵. A dezaggregált módszer alapján háromféle korrekció adódik.⁶ Egyrészt a reálértelemben vett adóalapok szintjén a GDP trendje és az igazitásba bevont makrogazdasági változók trendjei egymástól különválnak (decoupling). Másrészt a nominális adóalapok alakulását eltéríti egymástól, hogy a bér és a fogyasztás a fogyasztói árindexhez, a többi változó árindexe viszont a GDP-deflátorhoz kötődik. Végül a privát adóbevételek azt is eredményezik, hogy a kiadások közvetlen adótartalmával nettósítani kell.

A negyedik kérdéskör az előzőekben alkalmazott trend-GDP-hez kapcsolódik. Ez nem csupán abból a szempontból fontos, hogy adott strukturális deficit milyen privát adó és nettó kiadási ráták mellett alakul ki, hanem definíció szerint a semleges – intézkedés nélküli – kiadási pálya meghatározásához is szükség van a GDP trendjének becslésére. A GDP trendjét követő kiadás stabilizálja a gazdaságot, e semleges pályától való eltérés jelent ténylegesen kereslet élénkítő vagy szűkítő fiskális impulzust (*Chand 1993*). Jelentős probléma, hogy a hányadosban szereplő trend-GDP meghatározása és ebből adódóan a ciklikus igazitás valós időben nagyon eltérhet a későbbi becslésektől. Ezért a kiadási intézkedések utólagos becslése is eltér attól, amit a fiskális politika valós időben tervezett intézkedni. A potenciális növekedésről alkotott kép gyakran rosszabb lesz utólag, így egy semlegesnek szánt, a trend-GDP akkori becslését követő kiadási pálya utólag expanzívnek bizonyulhat. Számos országban bebizonyosodott, hogy a kilencvenes és kétezres években a fiskális politika nem szándékolt módon prociklikus volt (*Caudal et al. 2013; Forni – Momigliano 2005; Cimadomo 2008; P. Kiss 2017, 2020*). A magyar becslések bemutatása a *módszertani mellékletben* szerepel. Az utólagos revízió mértéke minimálisra csökken, ha olyan módszert vesznek alapul, amely az ingatlanárak és a hitelaggregátumok növekedésén keresztül a pénzügyi ciklusok felépülését is számításba veszi (*Borio et al. 2013; Bernhofer et al. 2014*). Eredményeik szerint amíg az üzleti ciklusok legfeljebb 8 évig tartanak, addig a pénzügyi ciklusok 16–20 évig.

Az *online mellékletben* bemutatott módszertani megoldások segítségével azonosítani és elemezni kívánjuk a fiskális politika fontosabb epizódjait Magyarországon 1995 és 2016 között. Mivel ez a tanulmány készítette el először az összehasonlítható 1994-es számokat, ezért itt nyílik mód első ízben az 1995–1996. évi kiigazítás

⁵ Triviális hiba például, hogy a kiadási és bevételi intézkedést a GDP-arányos ráták elmozdulásaként határozzák meg (pl. *Alesina et al. 2018*), és nem a trend-GDP-hez viszonyítanak.

⁶ Részletesen az online módszertani mellékletben mutatjuk be.

konzisztens elemzésére. A vizsgálat több okból is 2016-ban zárul. Egyrészt az utóbbi évek történései (pandémia, az ukrán háború) olyan mértékben változtathatják meg a potenciális növekedésről (és egyéb reálgazdasági trendekről) alkotott képünket, ami nem csupán 2020–2022-ben, hanem csökkenő mértékben, de már az azt megelőző években is érzékeltené a hatását, így pedig a teljes, becsült trenden alapuló, privát adó- és nettó kiadásra épülő elemzést megváltoztatná. Másrészt 2017 tavaszát követően a kreatív könyvelés egy – általunk nem ismert – része több évre visszamenőleges hatállyal korrigálódott a nemzeti számlák statisztikáiban, ezért az elemzési számainkban az általunk végzett korrekciók elvégzésével ezek duplán szerepelnének. Végül a 2014–2020-as uniós költségvetési ciklus forrásai 2017-től kezdve váltak érzékelhetővé és ettől kezdve a nettó kiadásokat jelentős mértékben befolyásolták, törést eredményezve a folyamatok elemezhetőségében.

2. Az 1995–1996 évi gazdaságpolitikai kiigazítás

Az állam egyik fontos feladata, hogy a költségvetésen keresztül anticiklikus politikával járuljon hozzá a makrogazdasági stabilitáshoz (*Musgrave 1959; Benczes – Kutasí 2010*). Ezt úgy tudja megvalósítani, ha gazdasági konjunktúra esetén szigorú, adósságcsökkentő fiskális politikát folytat, amivel egyrészt mérsékelhető a gazdaság túlfűtöttsége, másrészt lehetővé teszi, hogy válság esetén a költségvetési hiány növekedésén keresztül állami keresletélénkítéssel tompítsa a gazdasági visszaesés hatásait. A keresletélénkítésnek ugyanis előfeltétele, hogy legyen fiskális mozgástér, vagyis a hiány és adósság lehetővé tegye az átmeneti lazítást.

Erre azonban az 1990-es évek elején nem volt mód Magyarországon, ahol nem egyszerűen konjunkturális visszaeséssel, hanem súlyos strukturális problémákkal szembesült a gazdaságpolitika. A rendszerváltást követő időszak jelentős áldozatokkal járt. A transzformációs válság eredményeképpen a GDP az 1989. évi szinthez képest 1993-ig mintegy 18 százalékkal csökkent (*Ecostat 2010*). A piacgazdaság működéséhez szükséges intézményrendszer kiépülése, az infrastruktúra fejlesztése, valamint a pénz- és tőkepiacok kialakítása és liberalizálása (*Neményi – Halpern 2000*) ugyanis jelentős költségvetési hatással járt. A számviteli törvénnyel reálisabbá váló amortizációs ráták és a csődtörvény hozzájárult ahhoz, hogy a válság hatása a tényleges súlyosságának megfelelően megmutatkozzon. Az addig rejtett munkanélküliség megjelenése a GDP 3 százalékát elérő államháztartási kiadást igényelt (önkormányzati és munkanélküli segélyek). A foglalkoztatottság az évtized közepéig közel egymillió fővel csökkent, vagyis amíg az 1980-as évek közepén még egy aktív egy inaktívat tartott el, addig tíz évvel később már 1,5-et. Mindeközben a vállalkozók száma harmincezerről hétszáz ezer fölé emelkedett, és számottevően megugrott a minimálbéren bejelentett alkalmazottak száma is, ennek következtében az adóelkerülés is jelentős tényező lett: az adóbevételek a GDP visszaesésénél is lényegesen

nagyobb mértékben csökkentek⁷. Végeredményben egy ténylegesen adót fizető aktívval szemben már csaknem 2 inaktív, illetve minimáladót fizető aktív állt. A kieső bevételekkel párhuzamosan a fiskális politika hiába próbálta csökkenteni az állami kiadásokat,⁸ mert ez csak arra volt elegendő, hogy a munkanélküliség miatti többletkiadásokat ellensúlyozzák. Ezzel jelentős deficit alakult ki, és az államadósság a GDP 70 százalékáról fokozatosan a 90 százalékára nőtt. Mivel az átalakuló országok többségétől eltérően Magyarország nagymértékű, jórészt külföldi kézben lévő adósságot örökölt, ennek növekvő kamatterhe is hozzájárult az egyensúlytalanság kialakulásához.

A GDP-kibocsátás és belföldi felhasználása elszakadt egymástól. A kibocsátás 1993-ig csökkent, leginkább a korszerűtlen szerkezetű ipar és mezőgazdaság területén. A külföldi működőtőke beáramlása az iparban versenyképes exportkapacitásokat hozott létre, így 1994-től a termelés fokozatos helyreállításához leginkább ez az ágazat járult hozzá. A beruházások a kezdeti sokk idején együtt csökkentek a kibocsátással, de azon belül 1994-ig magas maradt az állami beruházás súlya. Ezzel szemben az állami felhasználás⁹ (közösségi és lakosságnak juttatott fogyasztás), valamint a lakossági vásárolt fogyasztás aránya 1991 után megnőtt, és 1995-ig stabil maradt. Bár a munkapiacra sokk érte a lakosságot, ennek ellenére a reálbérek lassabban reagáltak, ráadásul ezt az állami pénzbeli juttatások részben kompenzálták, aminek következtében a fogyasztást kezdetben kevésbé érintette a gazdasági kibocsátás nagymértékű csökkenése. A külső konjunktúrát az jellemezte, hogy abban az időben, amikor a magyar export a keleti piacoktól a nyugatiak felé orientálódott, Nyugat-Európában éppen recessziót okozott az olajárak átmeneti, jelentős emelkedése és a német újraegyesítés inflációs hatását követő kamatemelés. A recesszió negatív hatása legnagyobb mértékben 1993-ban volt érzékelhető, ezt követően azonban hazánk sikeresen kapcsolódott az európai konjunktúrára, ezáltal a gazdaságot visszafogó 1995–96-os gazdaságpolitikai kiigazítás kedvező külső környezetben zajlott. A kiigazítás azért vált szükségessé, mert 1994-re mind az államháztartás tényleges (kiegészített SNA) hiánya, mind a folyó fizetési mérleg hiánya meghaladta a GDP 9 százalékát, így a mexikói válság 1994. évi kitörése után megjelent az a vélemény,

⁷ A vállalkozók jellemzően a minimálisan előírt közterheket fizették. Eközben főleg a szolgáltatásoknál megszakadt az áfa-lánc, mivel jobban megérte lemondani az áfa visszatérítéséről, mint a legális gazdaságban megfizetni a bérhez kapcsolódó közterheket. Az adóelkerülés ezen összefüggése alapján készült becslés szerint az önfoglalkoztatatók által be nem vallott ilyen közterhek a kieső áfa-adóalap felét tették ki (*Krekó – P. Kiss 2008*).

⁸ Az 1980-as években és az 1990-es évek elején olyan decentralizált államháztartási rendszer alakult ki, ahol a központi kormányzat a kiadásoknak csak egy részét kontrollálta. Hiába csökkentette a központi támogatásokat, a helyi önkormányzatok eladósodhattak, betéteiket használhatták fel, a központi költségvetési fejezetek és szervek pedig az előző évi maradványaik felhasználásával ellensúlyozhatták a visszafogást. Így a bérekre, dologi kiadásokra és a beruházások egy részére csak áttételes ráhatása volt a központi kormányzatnak.

⁹ Ami döntően a decentralizált államháztartás kiadását jelentette, és így nem esett egybe a központi kormányzat szándékaival.

hogy „a külső pénzügyi egyensúly megbomlása valóságos fenyegető veszéllyé vált” (Kornai 1996)¹⁰.

A drasztikus külső egyensúlyromlásra válaszul első lépésként 1995 márciusában hoztak intézkedéseket (*Bokros-csomag*), majd mindez több hullámban 1996-ig folytatódott. Fordulatot jelentett a monetáris politikában a forint azonnali 9 százalékos leértékelése – ami nem várt inflációhoz vezetett –, valamint az előre meghirdetett csúszó árfolyam bevezetése. A fiskális politika első lépésben egy átmeneti időszakra bevezette a fogyasztási célú importot terhelő vámpótléket (a GDP 1,7 százaléka), ami visszafordította a vámleépítési folyamat bevételcsökkentő hatását¹¹. Ez, amellet, hogy állami bevételt jelentett, az importot is mérsékelte, továbbá a leértékelő árfolyam-politikával és a hatósági árak (gyógyszer és energia) drasztikus emelésével együttesen 9–10 százalékpontos váratlan többletinfációt is okozott 1995-ben, amit 1996-ban további csaknem 4 százalékpontos nem várt infláció követett. Az állami kiadások jelentős része az év további részében nem követte a nagyobb inflációt, így reálértékükből veszítettek és a GDP arányában csökkentek¹². Az állami beruházások kiugró mértékű csökkenését bizonyos mértékben ellensúlyozták egyéb tőketranszferek, például a lakástámogatások növekedése (*1. táblázat*). A szociális juttatások azonban még ennél is nagyobb mértékben estek vissza, a táppénzt és családi pótléket érintő intézkedések a GDP 0,7 százalékának megfelelő megszorítást jelentettek. 1995-ben a nyugdíjmelés a tárgyévi bérimdexhez kötődött, így a bérek inflációt nem kompenzáló emelése a GDP-arányos nyugdíjkiadást csökkentette. 1996-tól a nyugdíjmelés az előző évi bérimdexen alapult, így a bérek inflációt nem követő emelése miatt tovább mérséklődött a nyugdíjrata. A két év alatt ez a kiadáscsökkentő hatás elérte a GDP 1,3 százalékát. A nyugdíjrata visszaesése mellett a korábbi folyamatok az 1996. évi költségvetés elfogadása és végrehajtása során is folytatódtak; ebben az évben kisebb mértékű inflációs alultervezésre került sor, a reálértékvesztés kiadásokra gyakorolt hatása (a nyugdíjak előbb említett, 1996-ra eső hatásával együtt) ebben az évben is elérhette a GDP 1,7 százalékát. Ezenfelül a táppénz, egyéb

¹⁰ Tequila-effektusnak nevezték el azt a pánikot, ami a mexikói peso leértékelését követően úrrá lett a nemzetközi pénzpiacon, tőzsdéken. A *Time* 1995. február 6-iki számában közölt elemzés szerint a kelet-európai régióban Magyarország tűnt a legsebezhetőbbnek, mert külföldi adóssága meghaladta Mexikóét és ehhez jelentős ikerdeficit társult. Negatív hatás azonban nem jelentkezett, mert a befektetések nagy része hosszú távú volt. 1995 első felében azonban olyan vélemények is megjelentek, melyek szerint átmenetileg nagyon kockázatos helyzet alakulhat ki. A *Newsweek* február 13-iki száma közgazdászok és piacvizsgálók véleményére hivatkozva azt állította, hogy Magyarország sebezhetősége hasonló Mexikóéhoz, de a helyzet javítása érdekében Magyarország változtathat gazdaságpolitikáján (*Pethő 1995*).

¹¹ A bejelentések láthatóan a bevételekre összpontosítottak. Az 1995-re elfogadott kiadási előirányzatok nominális csökkentését alig tervezték, és a tervek is csak részben valósultak meg, mert a családtámogatásokat szűkítő intézkedések életbelépését az Alkotmánybíróság döntése miatt elhalasztották (*P. Kiss 1998*).

¹² A kompenzáció elmaradásának fele (a GDP 1,7 százaléka) az önállósággal rendelkező decentralizált államháztartás (önkormányzatok és központi intézmények) döntése volt (*P. Kiss 2007*). 1995–96-ban a GDP 1,8 százalékaival csökkentette a központi kormányzat a decentralizált államháztartás támogatásait. Az előző évekkel ellentétben ezt nem tudta ellentételezni az érintett kör, sőt ezen felül még a GDP további 1 százalékaival csökkentette kiadásait, habár ebből 0,6 százalékot a hagyományos önkormányzati választási beruházási csúcsot követő, szokásos korrekció okozott. A legnagyobb csökkenés viszont a bérekben és dologi kiadásokban történt (összesen a GDP 3,7 százaléka), ahol egyidejűleg érvényre jutott az eleve csökkentett központi támogatás és az infláció elmaradó kompenzációja.

szociális támogatás és családi pótlék intézkedések további 1,1 százalékos megszorítással jártak, és immár a tőkekiadások is (0,5 százalékkal) nagyobb mértékben estek, mint ami a reálértékvesztésből adódott volna.

1. táblázat				
A főbb adók és kiadások alakulása a trend-GDP százalékában, 1994–1996				
	1994	1995	1996	1994–1996
Ciklikusan igazított privát adók	31,3	32,8	32,5	1,2
Ciklikusan igazított privát indirekt adók	13,8	15,4	15,1	1,2
Ciklikusan igazított nettó elsődleges kiadás	37,6	32,6	29,0	-8,6
Ciklikusan igazított nettó szociális juttatás	20,0	18,1	15,7	-4,3
Nettó bérek	6,4	5,6	4,8	-1,6
Nettó dologi kiadás	7,2	6,1	5,6	-1,6
Nettó beruházás és tőketranszfer	6,2	5,7	4,9	-1,3
Ciklikusan igazított elsődleges egyenleg	-6,3	0,1	3,5	9,8

Megjegyzés: A táblázatban nem szerepelnek olyan kisebb dinamikájú tételek, mint a folyó vállalati támogatások vagy az ár- és díjbevételek. Ezek az egyes évek közötti elmozdulásokat befolyásolnák, de a két év összesített változását tekintve minimális hatással bírnak.

A gazdaságpolitikai kiigazítás egyfelől csökkentette az államháztartás hiányát, és ezenfelül is mérsékelte az államadósságot a növekvő – bár ellentmondásosan megítélt – privatizációs bevételekkel. Másfelől a megszorítás következtében olyan módon hozta közelebb a nemzetgazdaság hazai felhasználását a gazdaság teljesítményéhez, hogy jelentős visszaesést eredményezett a háztartások rendelkezésre álló jövedelmében, fogyasztásában és életszínvonalában. Amíg a privát bértömeg és fogyasztás 1994-ben még 3 százalékkal meghaladta a trendjét, addig 1996-ra a bértömeg és a fogyasztás 8, illetve 5 százalékkal került a trendérték alá.¹³ Parciális elemzés alapján az adódott, hogy a nem várt infláció, mint a kiigazítás leggyorsabb eszköze, valójában költségvetési szempontból is költségesnek bizonyult. Mivel a lakossági bérjövdelem és fogyasztás a legnagyobb adóalapot jelenti, ezért reálértékben történő csökkentésük az adóbevételt is jelentősen mérsékelte.¹⁴ A meglepetés az inflációra alkalmazott módszertan szerint a *módszertani melléklet 4. és 5. táblázatának* összegeként az, hogy 0,5 százalék megtakarítás kiadási oldalon jelentkezett, a *módszertani melléklet 6. és 7. ábrájában* szereplő összegekként pedig az árrés miatt 2,1 százalék kiesés adóoldalon mutatkozott.¹⁵ Ez egyrészt abból adódik, hogy a fogyasztási és bér reáltrendek GDP-től vett eltávolodása (decoupling) miatti adókiesés a GDP 0,9 százaléka volt, másrészt a fogyasztás és bértömeg ciklikus rése

¹³ A cikkben használt trendértékek meghatározásának módszertana az *online mellékletben* található.

¹⁴ P. Kiss (2007) becslése szerint 1995–96-ban az egyenlegjavítás reálértékvesztés révén (GDP 2,8 százaléka) történő mérséklésével szemben az adókiesés elérte a GDP 1,5 százalékát.

¹⁵ A tényleges nominális GDP eltérése a trendtől (*módszertani melléklet 9. ábrája*) azt eredményezi, hogy ugyanaz az egyenlegjavulás más kiadás/bevétel megoszlásban jelentkezik, ha a rátákat a tényleges és nem a trend nominális GDP-vel számoljuk.

a kibocsátási résnél nagyobb mértékben változott, így az összetétel-hatás miatt a ciklikus komponens a GDP 1,3 százalékaival romlott. Tehát a decoupling és az összetétel-hatás együtt eredményezte a 2,1 százalékos adókiecsést.

3. Szerkezeti átalakulás a kiadási oldalon: 1997–2001

1997-től kezdve a gazdasági növekedés kedvezőbb szerkezetben stabilizálódott. A növekedés motorjává először a beruházás vált, és csak az ezredfordulóhoz közeledve támaszkodott a lakossági fogyasztás emelkedésére. Amíg 1996 és 1998 között a fogyasztás 5–6 százalékkal volt a trendje alatt, addig 1999–2001-ben már csak 2–3 százalékkal. Mindezt a szintén jelentősen trend alatti privát bértömeg fokozatos emelkedése tette lehetővé; 2001-re a bértömeg elérte a trendértéket. A gazdasági teljesítmény javulásával párhuzamosan növekedett a bizalom a gazdaságpolitika és az árfolyamrendszer iránt. A dezinfláció irányába ható világgpiaci folyamatokon túl ez is hozzájárult ahhoz, hogy a fogyasztóiár-infláció, amely az évtized közepén még megközelítette a 30 százalékot, az ezredfordulóra 10 százalék alá mérséklődött. Bár a konszolidációt követően átmenetinek bizonyult a fizetési mérleg hiányának csökkenése, annak szerkezete jelentősen megváltozott. A külkereskedelmi mérleg hiánya ugyan érdemben csökkent, ezt azonban ellentételezte a jövedelmek egyenlegének romlása, ami elsősorban a növekvő közvetlen külföldi tőkeberuházásokhoz kapcsolódó profitrepatriálással és egyéb jövedelemkiáramlással magyarázható. Ebben az időszakban alakult ki a hazai jövedelem (GDP) és a nemzeti jövedelem (GNI) fokozatos eltávolodása. Az 1997-ben kezdődő délkelet-ázsiai válság közvetlen hatása minimális volt (az ázsiai régió exportsúlya 3 százalék alá csökkent), közvetett hatások azonban jelentkeztek, mert az exportpiacon versenytársaink voltak az érintett országok, amelyek árfolyam-leértékelés révén versenyelőnyre tettek szert. 1998-ban az orosz válság hatása már közvetlen volt, az orosz export részaránya az 1997-es 5 százalékról 1998-ra 3 százalék alá csökkent. Ennek negatív hatását az olajárcsökkenés ellensúlyozta. A külső konjunktúrában 1999-től határozott fellendülés kezdődött, aminek pozitív hatását az 1999 második félévének jelentős energia-hordozó-áremelkedése fékezte. Az ezredfordulóra a stabil gazdasági növekedés és a fenntartható pályára állított költségvetési folyamatok jelentősen javították hazánk versenyképességét. Az IMD versenyképességi rangsorán 1997 és 2000 között a pozíciónkon 10 helyet javítva a 27. helyre léptünk előre, megelőzve a 37. helyezett Csehországot és 40. helyezett Lengyelországot. Még többet javult a pozíciónk az indexen belül a gazdasági teljesítményt mérő mutató esetében: az ezredfordulóra a 38. helyről a 20. helyre ugrottunk.

A fiskális politika célja 1997-ben még az elért egyensúly megőrzése volt, később e mellé került a tartós gazdasági növekedés támogatása is. Az anticiklikus költségvetési

politika mint cél a törvényjavaslatokban nem került említésre, azonban 2001-ben az EU-előcsatlakozási dokumentumban már van rá utalás.¹⁶

A fenntartható növekedéshez a strukturális problémák megoldására lett volna szükség. Ezek közül a legjelentősebb az alacsony foglalkoztatás, ami a transzformációs válság óta megoldásra várt. A rendszerváltás után ugyanis az állásvesztők közel egymillió táborának jelentős többsége végleg távozott a munkaerőpiacról. Egy részük próbálta kihasználni a nyugdíjkorhatár előtti nyugdíjazás különböző lehetőségeit. Sokan azonban érdemi ellátás nélkül maradtak, és képzettség hiányában nem tudtak elhelyezkedni. Részben ez is hozzájárult ahhoz, hogy az ezredfordulóra polarizáltabbá vált a magyar társadalom.¹⁷ Ezzel párhuzamosan további feszültséget jelentett az állami feladatok ellátásában, hogy a közsféra hatékonysága és az itt dolgozók bére fokozatosan elmaradt a magánszekortól. Fontos volt a születésszám emelése is, amit az új családpolitikai program célul tűzött ki, és ennek keretében 1999-ben eltörölték a családtámogatások jövedelemfüggővé tételét (kötségvetési hatás a GDP 0,3 százaléka), ami 1996-ban lépett életbe. A társadalom öregedési folyamatát ugyanis a születésszám emelése lassíthatja, bár a nyugdíjrendszerben így is megjelenik az öregedésből adódó többletköltség. A felosztó-kirovó rendszer rugalmas abból a szempontból, hogy a terheket az akkori aktív járulékfizetők, az éppen nyugdíjba vonulók, vagy az akkori nyugdíjasok között milyen módon osztja meg. A tőkefedezeti rendszerben (amit második pilléreként a 1997. évi LXXXII. törvény vezetett be Magyarországon) az egyensúly olyan módon valósul meg, hogy az öregedés miatt lassuló gazdasági növekedéssel együtt a tőke hozadéka (amiből még a pénztárak díjait is le kell vonni) folyamatosan csökken, így a nyugdíjba vonulók nyugdíja egyre jobban elszakad a bérektől. 1998 és 2010 között a hivatalos hiányt és az államadósságot is folyamatosan növelte a második pillérbe átlépők átutalása, aminek azonban nem volt hatása a lakossági keresletre, ezért azt a használt módszertanban visszakorrigáljuk az állami járulékbévételek közé.

Az 1995–1996-os kiigazítás fenntarthatósága pusztán a hiány és adósság későbbi alakulása alapján nehezen ítélné meg. Részben a költségvetési egyenleg folyamatos javulásának, részben a privatizációs bevételeknek, illetve ezeken túlmenően a gazdasági növekedésnek köszönhetően a GDP-arányos államadósság közel 90 százalékos szintről néhány év alatt 30 százalékponttal csökkent, és 2000-ben 55 százalékra mérséklődött. Eközben az 1996-ra elért 6,4 százalékos hiány ugyan 2001-re 4,4 százalékra csökkent, azonban csak a bevétel-kiadási szerkezet alapján ítélné meg, hogy fenntartható volt-e a helyzet.

¹⁶ „A magyar költségvetési rendszer jellegeből adódóan anticiklikus hatású, mivel a kiadások jelentős része nominálisan rögzített, a bevételek viszont az előrejelzéstől eltérő teljesítmény, ill. infláció mellett igazodnak a nominális GDP növekedéséhez.” (Magyar Köztársaság Kormánya 2001)

¹⁷ A jövedelmi különbségeket megragadó GINI együttható a rendszerváltáskor mért 0,25-os értékről a 2000-es évek elejére 0,3 közelébe emelkedett, ami azonban nemzetközi összehasonlításban még mindig nem számított magasnak.

A 2 százalékpontos egyenlegjavulás teljes mértékben azzal magyarázható, hogy a kamategyenleg 8,3 százalékról 4,4 százalékra javult 1996 és 2001 között. Eközben az elsődleges egyenleg az ellentétes irányban változott, az 1996-ra elért 2 százalékos elsődleges többlet 2001-re eltűnt. Ennek hátterében a GDP-arányos beruházási kiadás 1,8 százalékos növekedése áll; az 1995–1996-ban kialakult fenntarthatatlanul alacsony beruházási szint évekig elmaradt az állóeszközök pótlásához szükséges mértéktől, az amortizációt végül csak 2001-től fedezte. A beruházások tekintetében tehát nem volt fenntartható a kiigazítás, azonban az ezzel indokolható többletkiadást bőven ellensúlyozta a kamategyenleg fokozatos javulása.

A kamat- és beruházási kiadások kiugró mértékű változásától eltekintve azonban *Hornok et al. (2008)* értékelése szerint a fiskális politika legtöbb változóját 1997 és az ezredforduló között viszonylagos stabilitással jellemezhetjük (2. táblázat). A legtöbb fiskális változó alakulásának tendenciája 1997–2000 között egyenletes maradt, általános trend volt, hogy az adókulcsok (például vámok) csökkentését az adóalapot szélesítő intézkedések ellensúlyozták. Az állami bértömeg sem változott jelentősebben, mert a béremeléseket jórészt a létszám csökkentésével ellentételezték.

2. táblázat

A főbb adók és kiadások alakulása a trend-GDP százalékában, 1997–2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Ciklikusan igazított privát adók	30,9	31,3	31,7	32,3	30,9
Ciklikusan igazított profitadók	1,9	2,1	2,3	2,3	2,3
Ciklikusan igazított privát béradók, járulékok	15,3	15,4	15,0	15,2	14,8
Ciklikusan igazított privát indirekt adók	13,7	13,8	14,4	14,8	13,7
Ciklikusan igazított nettó elsődleges kiadás	28,8	29,6	29,8	29,2	30,6
Ciklikusan igazított nettó szociális juttatás	15,3	15,8	16,1	15,7	15,7
Nettó bérek	4,9	4,9	4,9	4,8	5,0
Nettó dologi kiadás	5,6	5,5	5,4	5,4	5,4
Nettó beruházás	2,3	2,5	2,8	2,9	3,3
Ciklikusan igazított elsődleges egyenleg	2,1	1,7	2,0	3,1	0,2

4. Fiskális lazítás és halogatott konszolidáció: 2002–2006

A magyar gazdaság és az államháztartás kedvező helyzetben volt az ezredfordulón. Ez volt addig az egyetlen év a rendszerváltást követően, amikor a hivatalos GDP-arányos hiány nem haladta meg a 3 százalékos maastrichti küszöbértéket, és ezzel egyidejűleg az adósságráta is kisebb volt a GDP 60 százalékánál. A vállalatok és háztartások eladósodottsága az Európai Unióban a legalacsonyabbak közé tartozott. A 2000-es évek elején a magyar gazdaság növekedési üteme stabilan 4 százalék körül alakult. A 2000–2001-es években mind a nettó export, mind a belső

kereslet, azon belül a fogyasztás és a beruházás is növelte a GDP-t. 2002–2003-ban azonban az egész eurozónát, és ezen belül a legfontosabb külkereskedelmi partnerünknek számító Németországot is válság sújtotta. Ennek hatására mérséklődött a magyar export növekedési üteme, és ez önmagában csökkentette volna a gazdasági növekedést. Ebben az időszakban indult meg az az eladósodásból finanszírozott, belső keresleten alapuló és folyó fizetési mérleghiányt eredményező növekedés, amely átmenetileg a konjunkturális és strukturális problémákat egyaránt elfedte. Egyidejűleg minden gazdasági szereplő adósságot halmozott fel, de ezen belül kiemelkedő volt a fiskális politika szerepe.¹⁸ Eközben a privát szektor sem mérte fel a kockázatokat és a fokozatosan lazuló hitelezési feltételek mellett egyre nagyobb mértékben adósodott el; az eladósodottságuk a globális pénzügyi válság kirobbanásakor már az EU-középmezőnybe került. A fiskális lazítás és a privát eladósodás odavezetett, hogy a lakossági fogyasztás, ami 2001-ben még a trendje alatt volt 2 százalékkal, 2003–2006 között már 6–7 százalékkal a trend fölé került. Eközben a 2001-ben a trenddel egyező privát bértömeg 2002–2006 között 5–9 százalékkal a trendje felett alakult.

3. táblázat

A főbb adók és kiadások alakulása a trend-GDP százalékában, 2002–2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Ciklikusan igazított privát adók	29,2	28,3	28,8	28,8	29,5
Ciklikusan igazított profitadó	2,4	2,2	2,0	2,0	2,3
Ciklikusan igazított privát béradók, járulékok	13,8	12,6	12,8	13,2	13,5
Ciklikusan igazított privát indirekt adók	12,9	13,4	13,9	13,6	13,6
Ciklikusan igazított nettó elsődleges kiadás	35,3	34,1	32,9	35,3	36,9
Ciklikusan igazított nettó szociális juttatás	17,0	17,9	18,4	19,6	20,4
Nettó bérek	5,7	6,4	6,2	6,3	6,1
Nettó dologi kiadás	5,6	5,6	4,9	5,2	5,6
Nettó beruházás	4,4	3,8	3,6	4,2	4,5
Tőkefinanszírozás	3,3	1,8	1,1	1,2	1,7
Ciklikusan igazított elsődleges egyenleg	-6,2	-5,8	-4,0	-6,4	-7,4

A fiskális politika lazítása ellensúlyozta a külső kereslet visszaesésének negatív növekedési hatását. Mindezt azonban nem az anticiklikus fiskális politika, hanem a választási ciklus motiválta. 2002-ben adócsökkentésre (szja, minimálbér adómentessége) került sor, néhány év alatt az állami bér növekedése elérte az egyharmadot,¹⁹ 2001 után a szociális juttatások folyamatosan emelkedtek (pl. a 13. havi

¹⁸ A domináns fiskális politikát a monetáris politika sikertelenül próbálta ellensúlyozni (*Matolcsy – Palotai 2016*).

¹⁹ Amint említettük, az állami bérek valóban elmaradtak a privát bérektől, a bérek rendezésére azonban olyan módon került sor, hogy mindezzel a hatékonyságban is jelentkező elmaradást – mint strukturális problémát – nem kezelték.

nyugdij fokozatos bevezetése) (3. táblázat). 2002–2003-ban kiugró szintet ért el a beruházás és a tőketranszfer (pl. lakástámogatás). A lazítás összességében olyan mértékű volt, hogy az hamarosan fenntarthatatlan deficithez és növekvő adóssághoz vezetett. A konvergenciaprogramokban 2004 végétől szerepel a kibocsátási rés becslése, azonban a magas deficit és eladósodás következtében nem jelenthetett meg a célkitűzések között a ciklikus ingadozás simítása. 2004-ben átmenetileg javult az egyenleg, nagyjából a beruházások és tőketranszferok visszafogása révén, illetve megtorpant a szociális juttatások emelkedése. Ezt követően viszont 2005–2006-ban nem csupán a tőketételek érték el korábbi szintjüket, hanem a szociális juttatások is gyors ütemben növekedtek. Ismét a választási ciklus végéhez értünk.

A fiskális expanzió gazdasági hatását *Hornok et al. (2008)* becsülte modell és két pálya segítségével. A becslés kiindulópontját egy intézkedések nélküli, semleges pályának a részletes meghatározása jelentette, ami a *módszertani melléklet 1.3. pontjának* végén felsorolt bevételi és kiadási változókra terjedt ki.²⁰ Ezen változók ténylegesen bekövetkezett és a semleges értékeinek különbségét tekintették egyedi sokkoknak.

Az eredmények szerint a 2001–2003-as években a gazdasági növekedés a sokkok (expanzió) nélkül egy-egy százalékkal lett volna kisebb. Ebben a periódusban a nagyobb növekedés hátterében egyrészt a semleges fiskális pályához képest megvalósult 1,8 százalékkal magasabb fogyasztás állt. Ezt a lakossági jövedelmeket növelő fiskális lépések, a pénzbeli transzferok, állami bérek és magasabb privát nettó bérek (szja-csökkenés) okozták. A növekedést másrészt fokozta a lakossági és állami beruházások semlegesnél magasabb dinamikája és a kormányzati fogyasztás növekedése. A belső keresletnek természetesen importtartalma is volt, így annak csak kétharmadrészben jelentkezett növekedési hatása.

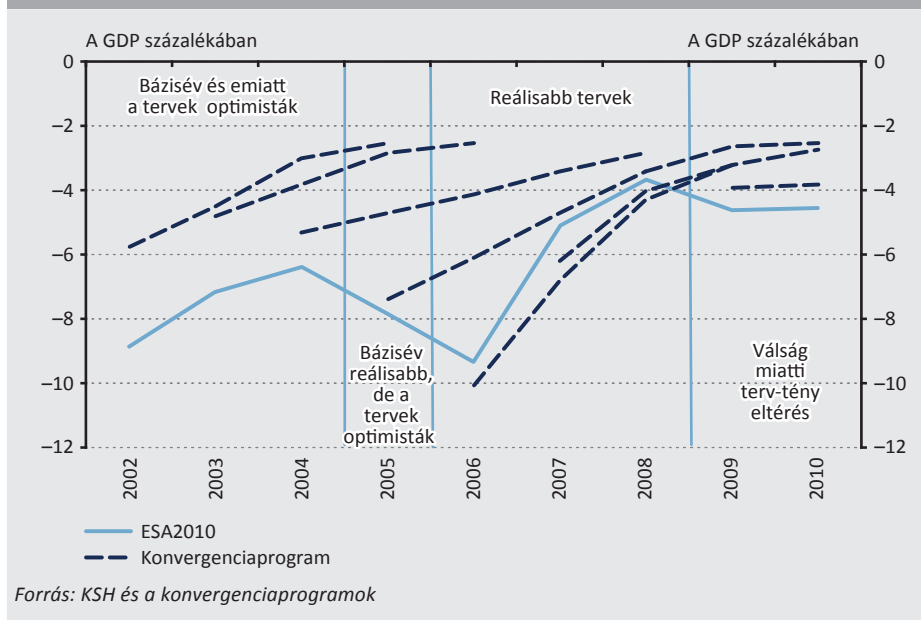
Hornok et al. (2008) szerint 2004–2006-ban a GDP szintje továbbra is 2,5–3 százalékkal eltért a két pálya között. Az eredményeik alapján 2004–2006-ban a növekedési ütem hasonló lett volna a korábbi sokk révén ténylegesen bekövetkező – a fiskális expanziót már nem folytató – pályán, és egy sokk nélküli alappálya esetén például a beruházások visszaesése a korábbi évek tendenciáinak, a lakásberuházás-expanziónak a következménye volt.

A fenntarthatatlanul magas hiány kiigazítása 2006-ig valójában nem kezdődött el. Az adóemelés vagy a lakossági kiadás (bér, transzfer) csökkentése fel sem merült, és csak a beruházások átmeneti visszafogására került sor. A deficit tényleges mértékét és a valódi hiánycsökkentő intézkedések elmaradását a kreatív könyvelés és a költségvetési törvény tervezési hibái segítségével próbálták elfedni.

²⁰ Az *MNB 2007-es* kiadványa a semleges fiskális pályából adódó alacsonyabb potenciális növekedési ráta forgatókönyvét részletesen tárgyalja. A semleges kiadási pálya valós időben eltérően alakult attól, amit a potenciális GDP aktuális becslése alapján a cikk írásának időpontjában gondolunk róla, hiszen a semleges pálya alapját képező potenciális GDP-t máshogyan értékelték a konvergenciaprogramokban (lásd *módszertani melléklet 3. táblázat*).

Ahhoz, hogy megértsük, miként maradhatott hosszú éveken keresztül kiugróan magas a magyar költségvetés hiánya és miért növekedett az adósságráta, érdemes egyrészt áttekinteni a tervezés folyamatát, másrészt a különböző elszámolások közötti különbségeket. Elvben kiigazítási kényszert jelentett, hogy Magyarország a 2004-es uniós csatlakozástól kezdve ún. túlzott deficit eljárás (Excessive Deficit Procedure, EDP) hatálya alá került.²¹ Ebből adódóan a vizsgált időszakban a kormányzat évről évre kizárólag csökkenő hiánypályát tűzhetett ki, azonban a céljait 2007-ig nem sikerült teljesítenie. Ennek hátterében nem negatív exogén tényezők hatása állt, hiszen az adóbevételeket meghatározó GDP-növekedés viszonylag magas volt, és a befektetők magas kockázatvállalási hajlandóságának köszönhetően a kamatkidadások enyhén csökkentek. A célokat meghaladó hiányt részben a visszatérő tervezési hibák, részben az év közben hozott hiánynövelő döntések²², valamint a költségvetési statisztikai „kiskapuk” keresése okozta.

1. ábra
A konvergenciaprogramok és a hiány teljesülése



Egyrészt a költségek kezdetének számítató 2002-től kezdve 2004-ig a tervezés szempontjából „bázisévnek” számító év GDP-arányos hiányát év közben mintegy 2 százalékponttal alulbecsülték (1. ábra). Másrészt a következő év folyamatai és intézkedései tekintetében is történtek tervezési hibák. 2003 és 2005 között a hiány

²¹ A fenntarthatatlan fiskális politikáról lásd bővebben: Gyórfly (2007); Orbán – Szapáry (2006)

²² Az évközi hiánynövelő intézkedésre példa, hogy 2002-ben a választás után szeptembertől 50 százalékos közalkalmazotti béremelés és szja-csökkentés következett.

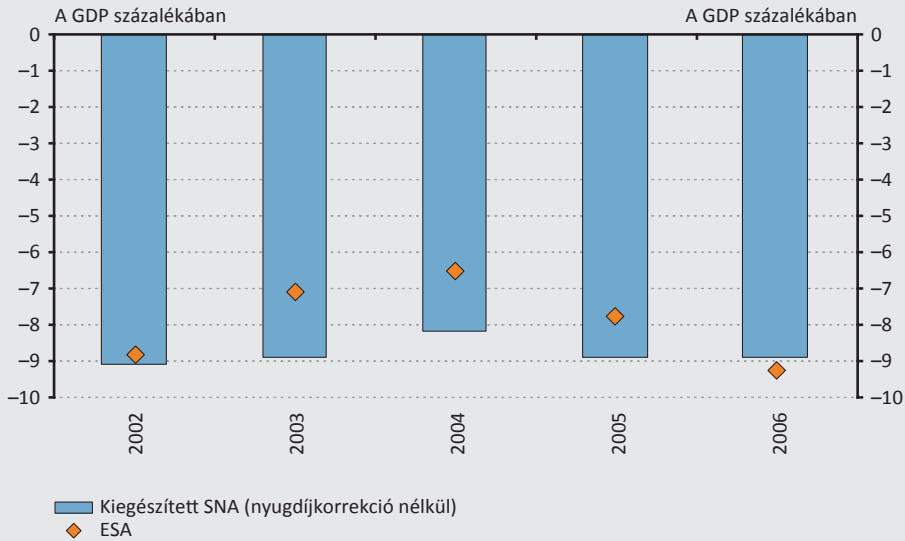
elcsúszásában jelentős szerepe volt annak, hogy az előirányzott bevételek a GDP 1,1–1,5 százalékaival alulteljesültek. 2005-ben végül úgy vált realisabbá az előirányzat, hogy a Konvergencia Program elismerte, hogy a bázisévben romlik a kormányzati egyenleg. Ennek ellenére a tervek és a valóság között mégis rekordmértű lett a különbség, a csaknem 2 százalékponttal javuló egyenleg helyett a deficit majdnem 2 százalékponttal nőtt.²³

A tervek és a tények közötti eltéréshez az is hozzájárult, hogy 2006-ig a döntéshozók olyan módszertani kiskapuk kihasználásával kívántak hiánycsökkenést elérni, amelyekről időközben kiderült, hogy nem jelentenek járható utat. Összességében ezek a statisztikai korrekciók ebben az időszakban évente a GDP 1–2 százalékaival növelték a hiányt, így sokat magyaráznak a tervek és a teljesülés eltéréséből:

- Az Eurostat 2003 és 2005 között átmeneti jelleggel lehetővé tette, hogy a magánnyugdíj-pénztárakat a kormányzati szektorban mutassák ki, így az átmenetileg használt ún. „nemzeti egyenleg” kategória 0,9–1,4 százalékkal javulhatott, de később ez a lehetőség megszűnt.
- Az útépitéseket a jogi értelemben vett államháztartáson kívüli állami vállalatok terhére végeztette volna a kormányzat, azonban az uniós statisztikai előírásoknak megfelelően a Nemzeti Autópálya Rt.-t 2004-től, az Állami Autópálya Kezelő Rt.-t 2006-tól a kormányzati szektorba kellett sorolni, így ebből sem adódott a továbbiakban „megtakarítás”.
- 2005-ben a 13. havi bér átalakítása „nulladik” havi bérré szintén nem volt sikeres, ezt 2005 helyett 2004-re kellett visszakönyvelni az eredeti kormányzati szándékkal ellentétesen.
- Előfordult, hogy az állam visszatartotta az áfa-visszatérítéseket, hogy átmenetileg így javítsa a költségvetési egyenleget, azonban az uniós előírásoknak megfelelően a statisztikai módszertan hamarosan úgy módosult, hogy ennek ne lehessen hatása az ESA-egyenlegre.

²³ 2006 és 2008 között a régóta halogatott kiigazításra részben sor került, így a tervek realisabbak lettek. Ezután a válság miatt ismét negatív meglepetés következett, de 2010-ig így is csaknem 5 százalékkal javult az egyenleg. Ezen belül azonban, amint később látni fogjuk, a saját (nem EU) forrásból megvalósított beruházások csökkentése 2,5 százalékot tett ki, ami az amortizációtól elmaradó beruházás esetében az egyenlegjavításnak egy nem fenntartható, kedvezőtlen útja.

2. ábra
A kiegészített SNA-egyenleg és az ESA-mutató 2002–2006 között



Megjegyzés: A nyugdíjjárulékok kiesésének korrekciója nélkül

Forrás: MNB

Az akkor elvégzett statisztikai korrekciók után is maradtak azonban olyan javító tényezők a költségvetésben, mint például a koncessziós bevételek, a privát vállalatok által (pl. PPP-formában) végzett közcélú beruházásokból eredő „beruházás-megtakarítás” vagy a közösségi közlekedés kvázi-fiskális hiánya, aminek oka az alulfinanszírozottság. Az MNB által számított kiegészített (SNA) mutató ezeket a torzító hatásokat is kiszűri (2. ábra). Ez alapján az látszik, hogy a 2002 és 2006 közötti időszakban mindössze 2004-ben került sor egy kismértékű, átmeneti hiánycsökkentésre, ami a beruházások visszafogására alapozott.

5. Konzolidáció két fázisban: 2007–2008 és 2009

Az évtized közepén a nemzetközi konjunktúra túlfűtötté vált, anélkül, hogy erre az egyes országok fiskális politikája anticiklikus módon, a keresletet visszafogva reagált volna. Valós időben (a döntések megszületésekor) vizsgálva megállapítható, hogy számos esetben még a konjunktúra előjelét sem ismerték fel, vagyis egy ciklikus fellendülést tévesen egy trendszerű növekedéssel azonosítottak (Forni – Momigliano 2005; Cimadomo 2008; Caudal et al. 2013; P. Kiss 2017, 2020). A potenciális növekedés becslésének későbbi – a válságot követő – lefelé történő korrekciója révén a valós időben anticiklikusnak szánt fiskális politikáról csak utólag derült ki, hogy az prociklikus módon hozzájárult a túlfűtöttséghez.

Magyarországon a kedvező európai konjunktúrának köszönhetően a nettó export ismét a hazai növekedés egyik motorjává válhatott. A gazdaság 2008 utáni teljesítményére azonban ekkor már a válság előtt felhalmozott adósságok leépítése gyakorolt meghatározó hatást. Az MNB-ben készült becslések szerint ugyanis ekkorra a hitelezési folyamatok elszakadtak a gazdaság teljesítőképességétől, más szóval hitelbuborék alakult ki. A becslések szerint leginkább a lakosság esetében adódott fenntarthatatlan eladósodás (Bauer et al. 2013; Endrész et al. 2014; Kiss et al. 2006; MNB 2010a). Mivel az összes gazdasági szereplő (beleértve az államot) egyre nagyobb mértékben hitelből finanszírozta magát, 2008–2009-re már 16–18 százalékkal haladhatta meg a hitelállomány a GDP-arányos egyensúlyi hitelállományt (Matolcsy 2015). Az így kialakuló sérülékenységet ráadásul fokozta, hogy az eladósodás részben ingatlanberuházásokhoz kötődött, és devizában denominálva valósult meg. A váratlanul bekövetkező 2008-as nemzetközi pénzügyi válság mindezek miatt sérülékeny helyzetben érte Magyarországot.

A háztartások, vállalatok és az állam együttes adósság-leépítése tartósan visszavetette a hazai fogyasztást és beruházásokat. A fogyasztás 2007–2008-ban még 6–7 százalékkal volt a trendje felett, 2009-ben már 1 százalékkal került e trend alá. A munkapiaci hatások is hasonlóan negatívak; amíg a privát bérszint 2007 és 2009 között fokozatosan 2 százalékos többletről a trendértékig süllyedt, addig a foglalkoztatottság 2009-ben 1–2 százalékos trend feletti tartományból 3 százalékkal a trend alá csökkent.

A 2006-os választások után bejelentett költségvetési kiigazítás (az *Új Egyensúly Program*) az inflációt a 2005. évi 3,6 százalékról adóemelésekkel 2007–2008-ra 6–8 százalékra növelte²⁴, továbbá visszafogta a belföldi kereslet (a fogyasztás és beruházás) dinamikáját, és ennek következményeképpen a következő két évben 1 százalék alá mérséklődött a gazdaság növekedési üteme. Az intézkedések egyik része adóemelésekre (áfa, eva, járulékok, szolidaritási adó, pénzügyi, energiaszektor és gyógyszergyártók befizetése) támaszkodott, de a kiadások szélesebb köre is mérséklődött (bérek, dologi kiadás és kiugró mértékben a beruházás). A kiadási intézkedések viszonyítási alapjául szolgáló, semlegesnek tekinthető kiadási pályát ezen epizód során sem lehetett valós időben megállapítani a potenciális GDP becslési hibája miatt (*módszertani melléklet 3. táblázata*).

A válság bekövetkezésének idején az államadósság a GDP 72 százaléka volt (2021-es adatközlés szerint), a költségvetés ESA-hiánya pedig a 2006 második félévétől tartó folyamatos költségvetési kiigazítás ellenére még mindig viszonylag magas, 3,8 százalék volt. Ebben a helyzetben nem sikerült anticiklikus fiskális politikával ellensúlyozni a gazdasági visszaesést, hanem épp ellenkezőleg, a piaci finanszírozás hiányában és a Nemzetközi Valutaalaptól kért azonnali finanszírozási segítség fejében továbbra is hiánycsökkentő intézkedéseket kellett hozni. E lépések azonban

²⁴ A részben meglepetésszerű infláció főleg a kiadási oldalon évi 0,2–0,3 százalékkal javította az egyenleget (módszertan: P. Kiss 2007).

csökkentették a magánszektor rendelkezésre álló jövedelmét, illetve a kormányzati szektor keresletét a vállalatok felé, így fokozták a recessziót. Mivel a fogyasztás és a bérek jelentik a legnagyobb adóalapot, ezért a 2009-ben kezdődő visszaesésük azt is jelentette, hogy a ciklikus komponens nagymértékben romlott, önmagában véve növelő hatást gyakorolva az államháztartás finanszírozási igényére. Mivel a válság gazdasági hatása a fogyasztás és bérek esetében fokozatosan bontakozott ki, ezért az adóalapok visszaesése miatt jelentkező negatív költségvetési hatás szempontjából a mélypont 2010-ben jelentkezett. A 2006-ban mért 57,4 százalékos foglalkoztatási ráta a 15–64 éves korcsoportban a válság hatására 2010-re 54,9 százalékra csökkent, ami az EU országai között a legalacsonyabb érték volt²⁵.

2009-ben ismét jelentős áfa-emelés történt év közben, így annak teljes hatása csak 2010-ben jelentkezett. Ezzel párhuzamosan járulékcsökkenésre is sor került, 2009-ben első lépcsőben a minimálbér kétszereséig, 2010-ben a bérszinttől függetlenül mindenkire kiterjesztve. Amíg a két adóintézkedés egyenlege 2009-ben a kiigazítás irányába mutatott, addig 2010-ben semleges hatású volt. A kiadásoknál folytatódott a bérek (13. havi bér) és beruházások csökkenése, és a lakossági transzferek is érzékelhetően mérséklődtek (a 13. havi nyugdíj megszüntetése, táppénzcsökkentés, családtámogatások szűkítése) (4. táblázat).

4. táblázat					
A főbb adók és kiadások alakulása a trend-GDP százalékában, 2006–2009					
	2006*	2007	2008	2009	2006–2009
Ciklikusan igazított privát adók	29,5	32,5	33,1	31,6	2,1
Ciklikusan igazított profitadó	2,3	2,5	2,4	2,0	-0,3
Ciklikusan igazított privát béradó, járulékok	13,5	15,6	16,4	15,2	1,7
Ciklikusan igazított privát indirekt adók	13,6	14,3	14,2	14,4	0,8
Ciklikusan igazított nettó elsődleges kiadás	36,9	34,3	33,4	31,3	-5,6
Ciklikusan igazított nettó szociális juttatás	20,4	19,8	20,3	19,3	-1,1
Nettó bérek	6,1	5,4	5,3	4,9	-1,2
Nettó dologi kiadás	5,9	5,3	5,9	5,7	-0,2
Nettó beruházás	4,5	3,4	2,9	2,5	-2,0
Tőke-transzferek	1,7	1,5	0,7	0,9	-0,8
Egyéb folyó kiadás	1,9	2,1	1,6	1,1	-0,8
Ciklikusan igazított elsődleges egyenleg	-7,4	-1,8	-0,2	0,2	7,6

*Megjegyzés: *2006 eltér a korábbi táblázatokban szereplő értékektől, ugyanis 2007 közepén a MÁV személyszállítási üzletága a kormányzati körön kívülről belülré került átsorolásra. Ennek eredményeként az egyéb kiadások csökkennek, hiszen a támogatást konszolidálni kell a szektoron belül. Ezzel párhuzamosan viszont a besorolás révén a bér és dologi kiadás nő. Az idősor összehasonlíthatósága érdekében kiszámoltuk, hogy mi lett volna a hatás, ha az már 2006-ban megvalósul, ezt tartalmazza az oszlop.*

²⁵ A foglalkoztatási helyzetről lásd bővebben: Kátai (2009); Scharle et al. (2010); Fazekas – Scharle (2012)

6. Konszolidáció új megközelítésben: 2010–2012

A nemzetközi feltételek oldaláról úgy tűnt, hogy 2010-ben megkezdődik a válságot követő helyreállítási ciklus, de ezt 2011-től kezdve újra nemzetközi dekonjunkció követte. Ennek megfelelően 2010-ben a magyar export átmenetileg nőtt, de utána ismét visszaesett. A magánszektor kereslete is kedvezőtlenül alakult, nagyrészt azért, mert a válság előtti eladósodást hosszan elhúzódó adósságcsökkenés követte. Amíg 2002 és 2009 között a privát adósságállomány éves átlagban a GDP 14 százalékával nőtt, addig 2009 és 2013 között évente átlagosan a GDP 6,5 százalékával zsugorodott. A privát szektor keresletének minden tényezője csökkent; a beruházási ráta 2012-ben érte el mélypontját, annak ellenére, hogy ebben az évben a privát beruházásokhoz kapott EU-források már a GDP 0,3 százalékával növekedtek. A lakossági fogyasztás 2010-ben érte el első mélypontját, 4 százalékkal került a trendje alá. 2011-ben átmenetileg csak 3 százalékkal, de utána 2012–2013-ban ismét mintegy 6 százalékkal maradt el a trendtől. A privát foglalkoztatottság végig a trend alatt volt 4–5 százalékkal, az átlagbér 2010-ben 1 százalékkal alatta volt a trendnek, majd 2011-ben visszatért hozzá, utána viszont ismét évekig alatta maradt 4 százalékkal.

Mivel az említett meghatározó adóalapok (bér és fogyasztás) szempontjából a költségvetés számára 2010-ben volt a ciklikus mélypont, ezért ez nehéz induló pozíciót jelentett. 2010 szempontjából nehéz szétválasztani az eredeti költségvetési előirányzatok és adótörvények (egyenlegsemleges átrendezés az áfa és járulékok között) következményeit és az év közben hozott intézkedések hatását. Az *MNB (2010b)* inflációs jelentésében szereplő előrejelzés például az évközi teljesülés alapján nem látta megalapozottnak a költségvetés eredeti kiadási előirányzatainak teljesülését²⁶.

Ebben az időszakban alapvető strukturális lépésekre került sor. A *Széll Kálmán Terv* célja az adósságráta csökkentése volt, amit a munkaerőpiac, a társadalomszerkezet, a vállalkozási környezet és az állam működésének átalakítására irányuló intézkedéssorozat révén kívánt elérni. Számos olyan intézkedésre került sor, amely a foglalkoztatáspolitikai célokkal összhangban álló, munkát terhelő adókat csökkentő adóreformra²⁷ és egyes lakossági transferek mérséklésére alapozott²⁸. A munkaerőpiaci aktivitás emelkedéséhez ugyanis hozzájárult az, hogy a munkanélküli

²⁶ A költségvetési szerveknél előirányzott kiadásmegtakarítás ekkor már nem tűnt reálisnak, a GDP 0,3 százalékának megfelelő többlethiányt jeleztek előre (végül ennél is nagyobb túllépésre került sor). Az önkormányzatok költségvetési támogatásának előrejelzése szintén a GDP 0,3 százalékával magasabb volt, és ennek a túllépésére is sor került az év végéig.

²⁷ A hivatalos ESA-statisztikák szerint a béradók és -járulékok kisebb mértékben csökkentek, mert megjelent egy látszólagos növelő hatás is, amikor az addig a tőkefedezeti magánnyugdíj-pénztárakba fizetett járulékok ismét az állami pillérbe folyt be. Ez látszólagos, mert az adóterhelést nem növelte, az általunk eddig bemutatott elemzési számokban folyamatosan szerepelt ez a járulékbevétel, annak ellenére, hogy a statisztika másutt mutatta ki (lásd a *módszertani mellékletet*).

²⁸ Ezen túlmenően a GDP-arányos szociális juttatásokat csökkentették a nyugdíjparaméterek is, így a nyugdíjkorhatár 2010 elejétől kezdődő fokozatos emelkedése, továbbá a családtámogatási kiadás elmaradó valorizálása, ami azzal függött össze, hogy közben a családtámogatás jelentősen nőtt az adókedvezmények között.

ellátások helyett a közfoglalkoztatás keretében munkalehetőséget biztosítottak, továbbá a táppénzt, a korhatár alatti és a rokkantnyugdíjakat mérsékeltek. Emellett az adóreform része volt a vállalkozások támogatását célzó adócsökkentés és a családpolitikai célokat szolgáló családi adókedvezmény új rendszere is. Az állam működésének átalakítása során sor került a dologi kiadásoknál elért megtakarításra is (5. táblázat).

5. táblázat					
A főbb adók és kiadások alakulása a trend-GDP százalékában, 2009–2012					
	2009	2010	2011	2012	2009–2012
Ciklikusan igazított privát adók	31,6	31,0	30,1	31,4	-0,2
Ciklikusan igazított profitadók	2,0	1,3	1,2	1,3	-0,7
Ciklikusan igazított privát béradók, járulékok	15,2	14,0	13,2	13,5	-1,7
Ciklikusan igazított privát indirekt adók	14,4	15,6	15,7	16,6	2,2
Ciklikusan igazított nettó elsődleges kiadás	31,3	29,9	30,8	28,0	-3,3
Ciklikusan igazított nettó szociális juttatás	19,3	18,4	18,3	17,2	-2,1
Nettó bérek	4,9	5,2	5,3	5,0	0,1
Nettó dologi kiadás	5,7	5,4	5,3	4,9	-0,8
Nettó beruházás	2,5	2,0	1,1	1,5	-1,0
Ciklikusan igazított elsődleges egyenleg	0,2	1,1	-0,7	3,3	3,1

A kiadások mérséklődése nem volt elegendő az adócsökkentés fedezetére, ezért azt jelentős részben a fogyasztási adók emelése és a pénzügyi, kiskereskedelmi, telekommunikációs és energiaszektort érintő válságadók ellensúlyozták. Az adók súlypontjának áthelyezése a termelésről a fogyasztásra javította Magyarország külkereskedelmi versenyképességét. Az intézkedések munkaerőpiaci eredményei – a foglalkoztatottság bővülése – fokozatosan bontakoztak ki, és tették fenntarthatóvá az egyenleg javítása érdekében hozott intézkedéseket. 2010-et követően a foglalkoztatási ráta folyamatosan felzárkózott az EU-átlaghoz, e folyamatot 2016-ig nézve a foglalkoztatottak száma mintegy 600 ezer fővel nőtt.

Becslések szerint az adócsökkentő és adóemelő intézkedések azonnali reálgazdasági hatása részben ellentételezte egymást, hosszabb távon pedig pozitív hatást gyakorolt a gazdaságra (Baksay – Csomós 2014; Palotai 2017). Szoboszlai et al. (2018) nagyobb adóintézkedéseket és a transferváltozásokat (egyéb kiadásokat azonban nem) vizsgáló szimulációja szerint a 16 százalékos szja bevezetése hosszú távon 3 százalékkal növelte az effektív munkakínálatot, ami nagyobb részben az intenzív oldali alkalmazkodás, 0,6 százalék pedig a foglalkoztatásbővülés eredménye. Ennek következtében a negatív költségvetési hatás hosszú távon ötödére csökkenhet. A superbruttó adóalap (bruttó bér és munkáltatói járulék összege) kivezetése

hasonló mértékben csökkentette az adóterhelést, ez az intézkedés hosszú távon 1,5 százalékkal növelheti a foglalkoztatást, így a hiányra gyakorolt azonnali negatív hatás ebben az esetben kétharmadára csökkenhet. Az adójóváírási rendszer kivezetése pozitív költségvetési hatással járt, de hosszú távon több hatás eredőjeként 1,9 százalékkal csökkentheti a foglalkoztatást; a munkakínálatot csökkenti az átlagos effektív adókulcsok emelkedése révén, eközben növeli a csökkenő marginális adókulcs miatt. A 2010–2014-ben hozott – társasági adót, különadókat és forgalmi adókat érintő – intézkedések esetében érdemi hosszú távú hatást nem talált a szimuláció.

Az adósságráta csökkentését kitűző cél megvalósult, a mérséklődő adósság a hiteles gazdaságpolitikával és az alacsony finanszírozási igénnyel együtt folyamatosan csökkentette a GDP-arányos kamatkidátást is. 2012 és 2016 között csaknem a GDP másfél százalékával javult a kamategyenleg, ami mozgásteret teremtett ahhoz, hogy a következő periódusban az elsődleges kiadások szerkezeti átalakulására és növelésére is sor kerülhessen.

7. Szerkezeti átalakulás a kiadási oldalon: 2013–2016

2013-tól javulni kezdett a nemzetközi konjunktúra, de az EU-ban a növekedés némi késéssel indult meg. 2015-ben a folyamat lassult, de folytatódott a válságból való lassú kilábalás a fejlett régióban, miközben a feltörekvő gazdaságokban ismét romlottak a növekedési kilátások. 2016-ban a világgazdaság bővülése visszafogott volt, átmenetileg lelassult, ezen belül a feltörekvő piacok vegyes képet mutattak.

2012 után a magyar növekedés közelített a viseigrádi régióhoz és a külső adósságállomány csökkenésével párhuzamosan elvált a súlyosan eladósodott országok teljesítményétől. A belső eladósodás is csökkent, az államadósság mellett a háztartások adóssága is mérséklődött. 2013-ra ennek aggregált mértéke a jövedelmi és vagyoni helyzettel összhangban lévő egyensúlyi szint közelébe kerülhetett (*Bauer et al. 2013*). Ezt követően a lakáshitelezés élénkülni kezdett, 2016 közepére (2008 óta először) a hitelfolyósítás meghaladta a törlesztést. A felhalmozott adósságok leépítése és a lassan javuló hitelezési feltételek²⁹ miatt a megtakarítási hajlandóság magas, a fogyasztás alacsony volt. 2013-ban a fogyasztás még mindig 6 százalékkal maradt el a trendjétől, de 2016-ra fokozatosan közelített hozzá, ekkor már csak 1 százalékkal maradván el tőle.

²⁹ A jegybank a hitelszűke elkerülése céljából indította meg a Növekedési Hitelprogramot, majd annak lezárulásával, 2015-től a Piaci Hitelprogram révén kockázatkezelést és likviditáskezelést segítő eszközzel támogatta a bankok hitelezési hajlandóságát (*Matalcsy – Palotai 2019*).

A vállalati beruházás is növekedni kezdett a 2012. évi mélypont után, így alkalmazkodása 2013 körül véget érhetett, a tőkeállomány elérhette az aktuális kibocsátással és tőkeköltséggel konzisztens szintet (*MNB 2014*). 2013–2015-ban a vállalati beruházásokhoz nyújtott EU-tőketranszfer végig a GDP 1–1,3 százaléka között mozgott, 2016-ban viszont a korábbi programok kifutása miatt a GDP 0,3 százaléka csökkent. Az EU-források visszaesésének évében jelentkezett azonban a jegybanki programok hatása, amelyek következtében a kkv-hitelezés az elérni kívánt 5–10 százalék közötti ütemben bővült.

A munkapiacon is kedvező folyamatok zajlottak, a privát foglalkoztatottság, ami 2013-ben még 4 százalékkal a trendje alatt volt, 2016-ban már 2 százalékkal a trend fölé került. A reálértelemben vett privát átlagbér eközben 2012 és 2015 között 3,5–4 százalékkal maradt el a trendtől, ami 2016-ra 2 százalék alá csökkent. Ebben valamilyen mértékben szerepe lehetett annak a nem várt dezinflációnak is, hogy 2013–2014-ben 2–2 százalékponttal lett alacsonyabb az infláció, mint a piaci elemzők várakozása, 2015–2016-ban pedig 0,6–0,9 százalékponttal maradt el a tény a várakozásoktól.

Összességében semleges, minimálisan lazító volt a fiskális politika. Kismértékű keresletbővítés és szűkítés váltakozott, a hangsúly sokkal inkább az adószerkezet átalakulásának folytatására és a kiadások nagyobb átrendezésére helyeződött.

A munkapiac alakulására a kormányzati intézkedések is jelentős hatást gyakoroltak. A személyi jövedelemadó (szja) jóváírásának megszűnése jövedelemkieséshez vezetett volna, ezért 2012-ben és fokozatosan csökkentve 2013-ban is járulékkompensációt adott a kormányzat az alacsonyabb bérek nettó értékének védelme érdekében. Ezt az általános kompenzációt 2013–2014-ben felváltotta a *Munkahelyvédelmi Akcióterv*, ami célzottan az alacsony foglalkoztatási szintű, hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatása után biztosított munkáltatói járulékkedvezményt. Az intézkedés hatására az érintett, egyébként alacsony munkavállalási hajlandósággal rendelkező csoportok rugalmasan alkalmazkodtak, így mindez a foglalkoztatást 0,7 százalékkal növelhette. Becslések szerint az azonnali járulékkiesés közel teljes mértékben megtérül hosszú távon (*Szoboszlai et al. 2018*). A privát béradók és járulékok szintjén ugyanakkor a 2013-as jelentősebb kiesést is nagyjából ellensúlyozta a 2012-es kompenzáció fokozatos kivezetése és a magasabb jövedelmű réteg kedvezményét jelentő nyugdíjjárulék plafonjának megszüntetése (6. táblázat). 2016-ban ismét az szja csökkentésére került sor.

6. táblázat**A főbb adók és kiadások alakulása a trend-GDP százalékában, 2012–2016**

	2013	2014	2015	2016	2012–2016
Ciklikusan igazított privát adók	31,2	31,3	32,0	32,1	0,7
Ciklikusan igazított profitadó	1,5	1,7	1,9	2,3	1,0
Ciklikusan igazított privát béradók, járulékok	13,3	13,1	13,4	13,3	-0,2
Ciklikusan igazított privát indirekt adók	16,4	16,4	16,7	16,5	-0,1
Ciklikusan igazított nettó elsődleges kiadás	28,3	29,0	29,3	29,7	1,7
Ciklikusan igazított nettó szociális juttatás	16,9	16,3	15,8	15,6	-1,6
Nettó bérek	5,2	5,5	5,8	6,0	0,9
Nettó dologi kiadás	4,6	5,1	5,3	5,3	0,4
Nettó beruházás	1,3	1,8	2,0	2,4	0,9
Tőkefinanszírozások	1,6	1,6	2,0	1,8	0,6
Egyéb folyó kiadás	1,9	1,9	1,9	2,2	1,0
Ciklikusan igazított elsődleges egyenleg	2,9	2,3	2,7	2,4	-1,0

A profitadók esetében átmeneti bevétel jelentkezett 2016-ban. Összességében több változás eredőjeként az indirekt adók alig változtak. A pénzügyi, kiskereskedelmi, telekommunikációs és energiaszektorra érintő válságadókat részben új, forgalmi típusú adónemek váltották fel, s részben csökkentek is. Az áfa esetében célzott kulcs-csökkentésre került sor, ennél azonban nagyobb hatása lehetett az online pénztárgépek bevezetéséből eredő adóalap fehéredésnek (Lovics et al. 2019).

A kiadások növekedtek, szerkezetük átrendeződött a szociális juttatások felől más kiadások irányába. A szociális juttatás úgy csökkent, hogy egyszerre érvényesültek kiadásokat növelő és csökkentő hatások. A nyugdíjat növelte a nők szolgálati idejében adott kedvezmény és a nem várt defláció, hiszen az inflációs előrejelzésen alapuló, év elején történő nyugdíjmelésről utólag kiderült, hogy magasabb volt, mint amennyi az infláció lett. A nyugdíjparaméterek (pl. a nyugdíjkorhatár fokozatos emelkedése 2010-től) ugyanakkor csökkentették a kiadást, ahogy a rokkantsági nyugdíj szigorítása és a családtámogatás elmaradó valorizálása is (amivel párhuzamosan a családi adó- és járulékkedvezmény ennél jelentősebben bővült).

A nettó béreket növelte a közmunka bővülése, az oktatás jelentősebb és az egészségügy kisebb mértékű béremelése. 2013–2015-ben jelentkezhetett a nem várt defláció hatása is, aminek következtében évi 2–2,5 százalékos felültervezés történt a bér- és dologi előirányzatokban. Mivel a GDP-deflátor esetében ez a meglepetés kisebb volt, így a GDP arányában nem jelentkezett csökkentő hatás (módszertani melléklet 4. és 5. táblázata).

A saját és EU-forrásból megvalósított beruházás már 2012-ben meghaladta az állami állóeszközök értékcsökkenését, ezt követően pedig 2013–2015-ben mind a saját forrással, mind az EU-támogatással fedezett beruházás tovább nőtt. Az állam által felhasznált EU-tőketranszferek nagysága a 2012. évi 1,6 százalékról 2015-re a GDP 3,6 százalékára nőtt, ennek segítségével a fiskális politika a deficit növelése nélkül tudta élénkíteni a gazdaságot. 2016-ban azonban az EU-tőketranszfer átmenetileg a GDP 0,2 százalékára csökkent, és ezt a saját finanszírozású állami beruházások növekedése csak a GDP 0,4 százalékának megfelelő mértékben tudta ellensúlyozni. Ez volt az utóbbi időszakban a legalacsonyabb beruházási szint, de nagyjából még ez is fedezte az állóeszközök értékcsökkenését, vagyis nem volt fenntarthatatlan.

A tőketranszferek és egyéb folyó kiadások esetében jelentős növekedés valósult meg. Ez a széles kiadási kör magában foglalja a vállalati transzfereket, az állami vállalatok tőkeemelését, a mezőgazdaság, közösségi közlekedés, sport, kutatás, az egyházak és a külföld (Szülőföld Alap) forrásait és az aktív munkaerőpiaci támogatásokat. Ez a tétel egyedi tényezők miatt folyamatosan ingadozik, így a legtöbb epizód esetében nem került bemutatásra, csak akkor, ha az elmozdulás mértéke az epizód egészét tekintve is jelentős volt³⁰. A GDP-arányos egyéb folyó kiadás meghaladta az előző időszakban megfigyelhető mértéket. A tőketranszfer nagysága 2013–2014-ben a korábbi alacsony szint után stabilizálódott, majd 2016-ra jelentősen nőtt egyedi tényezők miatt, mint például az év végén eldöntött kiadások, aminek egy része egyházi és kisebb részt sportcélokhoz adott beruházási támogatás volt. Ezek egy részét korrigált mutatónkban a felhasználás későbbi időszakában jelenítenénk meg, ami elemzésünk időtartalmán kívül esik.

8. Konklúzió

Az írás céljának megfelelően meghatároztuk a fiskális politika fontosabb epizódjait Magyarországon. Az elemzés módszertani megoldásaival kapcsolatban az irodalomban négyféle kérdéskört azonosítottunk.

Kettő közülük azzal függ össze, hogy az adóbevételek közül milyen módszerrel szűrhetők ki az exogén tényezők, illetve a bevételi és kiadási oldalon jelentkező átmeneti tételek hatása hogyan távolítható el. E két probléma megoldása érdekében olyan nominális trend-GDP-vel leosztott fiskális változót állítottunk elő, amely kiszűri az exogén tényezők (gazdasági ciklus) és a kreatív könyvelés hatásait.

A harmadik kérdés arra irányult, hogy az adóbevételek változása milyen tényezőkkel magyarázható. Ennek érdekében egyrészt pontosítottuk az egyes adóbevételi és állami kiadási kategóriák tartalmát, például az érintett adókat és kiadásokat

³⁰ Szemere és P. Kiss (2011) e tételekre 4 éves visszatekintő átlagot alkalmazott, hogy kisimítsa az egyedi tényezők hatását.

korrigáltuk a kiadások adótartalmával. A három kérdésnek megfelelően korrigált éves bevétel-kiadás szerkezet sajátosságai alapján hat epizódot különíthetünk el. Az 1995–96. évi fiskális kiigazítás után 1997 és 2001 között a kiadási szerkezet átalakulására került sor. 2002 és 2006 között olyan időszak azonosítható, ahol egy jelentős fiskális lazítást követően halogatták a kiigazítás megkezdését. Ezt követően a helyzet konszolidálására több lépcsőben, többféle megközelítésben került sor (2007–2009 és 2010–2012, amelyek közül tartós eredményt csak az utóbbi hozott). Végül 2013 és 2016 között ismét a kiadási szerkezet átalakítása történt meg.

A negyedik módszertani kérdés az, hogy a kiadási intézkedések viszonyítási alapjául szolgáló trend-GDP becslése időben mennyire tekinthető stabilnak. A pénzügyi ciklus kiszűrésével stabilabb becslés készíthető. Mi ennek alapján egy aktualizált, utólag frissített becslést vettünk alapul, ennek eredményétől azonban az adott években az üzleti ciklus kiszűrésén alapuló, akkori becslés eltért. Megállapítható, hogy a konvergenciaprogramokban 2004-től szereplő kibocsátási rések szintje – más országokhoz hasonlóan – jelentősen revidálódott, ennek megfelelően a potenciális GDP szintjének valós időbeni megítélése más volt. Mindez torzítást vihetett volna a semleges kiadási és trendjellegű adóbevételi szint meghatározásába; a fiskális politikában azonban ezek a mutatók nem jelentek meg explicit módon. Ennek egyik magyarázata az lehet, hogy a gazdasági sokkok hatását simító, anticiklikus fiskális politika szempontja sem a lazítás, sem a költségvetés rendbetételének idején, sem pedig a strukturális átalakulás időszakában nem került előtérbe.

A cikkben elemzett hat fiskális epizódot érdemes lenne kiterjeszteni az azóta eltelt idő epizódjainak vizsgálatával. Erre a jövőben a bevezetés végén említett módszertani problémák megoldása esetén vállalkozhatunk.

Felhasznált irodalom

Alesina, A. – Azzalini, G. – Favero, C. – Giavazzi, F. – Miano, A. (2018): *Is it the “How” or the “When” that Matters in Fiscal Adjustments?* IMF Economic Review, 66(1): 144–188. <https://doi.org/10.1057/s41308-017-0047-z>

Baksay Gergely – Csomós Balázs (2014): *Az adó- és transzferrendszer 2010 és 2014 közötti változásainak elemzése viselkedési mikroszimulációs modell segítségével.* Köz-Gazdaság, 9(4): 31–60. <http://retp.eu/index.php/retp/article/view/576>

Bauer Péter – Endrész Mariann – Kiss Regina – Kovalszky Zsolt – Martonosi Ádám – Rácz Olivér – Schindler István (2013): *Túlzott lakossági eladósodás: okok, trendek, következmények.* MNB-szemle, 2013(különszám): 29–38. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/bauer-2.pdf>

Benczes István – Kutasi Gábor (2010): *Költségvetési pénzügyek.* Akadémiai Kiadó, Budapest.

- Bernhofer, D. – Fernández-Amador, O. – Gächter, M. – Sindermann, F. (2014): *Finance, Potential Output and the Business Cycle: Empirical Evidence from Selected Advanced and CESEE Economies*. Focus on European Economic Integration, 2014(2): 52–75. <https://ideas.repec.org/a/onb/oenbfi/y2014i2b1.html>
- Borio, C. – Disyatat, P. – Juselius, M. (2013): *Rethinking potential output: Embedding information about the financial cycle*. BIS Working Papers No. 404. <https://www.bis.org/publ/work404.pdf>
- Bouthevillain, C. – Cour-Thimann, P. – van den Dool, G. – de Cos, P.H. – Langenus, G. – Mohr, M. – Momigliano, S. – Tujula, M. (2001): *Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach*. Working Paper No. 77, European Central Bank. <https://doi.org/10.2139/ssrn.356222>
- Caudal, N. – Georges, N. – Grossmann-Wirth, V. – Guillaume, J. – Lellouch, T. – Sode, A. (2013): *A Budget for the Euro Area*. Trésor-Economics, No. 120.
- CBO (2013): *The Effects of Automatic Stabilizers on the Federal Budget as of 2013*. Technical report, Congressional Budget Office. <https://www.cbo.gov/publication/43977>
- Chand, S.K. (1993): *Fiscal Impulse Measures and Their Fiscal Impact*. In: Blejer, M.I. – Cheasty, S. (szerk.): *How to Measure the Fiscal Deficit*. International Monetary Fund, pp. 85–99.
- Cimadomo, J. (2008): *Fiscal Policy in Real Time*. ECB Working Paper No 919, European Central Bank. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1157775>
- Ecostat (2010): *Két válság között, A magyar gazdaság wargabetűje – 1990–2010*. Ecostat. Gazdaság- és Társadalomkutató Intézet, Budapest.
- Endrész Mariann – Kiss Regina – Virág Barnabás (2014): *Fogyasztás és hitelezés – a magyar háztartások mérlegalkalmazkodásának vizsgálata*. Kézirat.
- Fazekas Károly – Scharle Ágota (2012): *Munkaerő-piaci láttelelet*. In: Fazekas Károly – Scharle Ágota (szerk.): *Nyugdíj, segély, közmunka. A magyar foglalkoztatáspolitikai két évtizede 1990–2010*. Budapest.
- Forni, L. – Momigliano, S. (2005): *Cyclical Sensitivity of Fiscal Policies Based on Real-Time Data*. *Applied Economics Quarterly*, 50(3): 299–326. <https://www.researchgate.net/publication/4906771>
- Guajardo, J. – Leigh, D. – Pescatori, A. (2011): *Expansionary Austerity: New International Evidence*. IMF Working Paper No. 158, International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Expansionary-Austerity-New-International-Evidence-25021>

- Győrffy Dóra (2007): *Társadalmi bizalom és költségvetési hiány*. Közgazdasági Szemle, 54(3): 274–290.
- Hoffmann Mihály – P. Kiss Gábor (2010): *A statisztikai deficittől az átmeneti hatásoktól megtisztított államháztartási egyenlegig*. MNB-szemle, 2010(december): 7–16. <https://www.mnb.hu/letoltes/hoffman-pkiss.pdf>
- Hornok Cecília – Jakab M. Zoltán – P. Kiss Gábor (2008): *Tükör által homályosan: fiskális expanzió és makrogazdasági folyamatok, 2001–2006*. MNB-szemle, 2008(április): 6–13. <https://www.mnb.hu/letoltes/hornok-cecilia-jakab-m-zoltan-p-kiss-gabor.pdf>
- Jourard, I. – Minegishi, M. – André, C. – Nicq, C. – Price, R. (2008): *Accounting for One-off Operations when Assessing Underlying Fiscal Positions*. OECD Economics Department Working Papers, no. 642. <https://doi.org/10.1787/236220765316>
- Kátai Gábor (szerk.) (2009): *Az alacsony aktivitás és foglalkoztatottság okai és következményei Magyarországon*. MNB-tanulmányok 79, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/mt-79.pdf>
- Kiss, G. – Nagy, M. – Vonnák, B. (2006): *Credit Growth in Central and Eastern Europe: Convergence or Boom?* MNB Working Papers 2006/10, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/wp2006-10.pdf>
- Kornai János (1996): *Kiigazítás recesszió nélkül. Esettanulmány a magyar stabilizációról*. Közgazdasági Szemle, 43(7–8): 585–613.
- Krekó Judit – P. Kiss Gábor (2008): *Adóelkerülés és adóváltoztatások Magyarországon*. MNB-szemle, 2008(április): 24–33. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/kreko-judit-p-kiss-gabor.pdf>
- Kremer, J. – Rodrigues Braz, C. – Brosens, T. – Langenus, G. – Momigliano, S. – Spolander, M. (2006): *A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances*. Working Paper No 579, European Central Bank. <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp579.pdf>
- Lovics, G. – Szőke, K. – Tóth, Cs. G. – Ván, B. (2019) *The effect of the introduction of online cash registers on reported turnover in Hungary*. MNB Occasional papers 137, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-op-137-final.pdf>
- Magyar Köztársaság Kormánya (2001): *Magyarország középtávú gazdaságpolitikai programja az uniós csatlakozás megalapozásához*.
- Matolcsy György (2015): *Egyensúly és Növekedés*. MNB, Kairosz Kiadó, Budapest. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/mnb-szakkonyvsorozat/egyensuly-es-novekedes-1-kiadas>

- Matolcsy György – Palotai Dániel (2016): *A fiskális és a monetáris politika kölcsönhatása Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben*. Hitelezési Szemle, 15(2): 5–32. <https://hitelezetiszemle.mnb.hu/letoltes/matolcsy-gyorgy-palotai-daniel.pdf>
- Matolcsy György – Palotai Dániel (2019): *Felzárkózási pályán Magyarország*. Hitelezési Szemle, 18(3): 5–28. <https://doi.org/10.25201/HSZ.18.3.528>
- MNB (2007): *Jelentés az infláció alakulásáról*. 2007. november. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/inflacios-jelentes-2007-november.pdf>
- MNB (2010a): *Elemzés a konvergenciafolyamatokról a pénzügyi válság szemszögéből*. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/konvergencia-elemzes-2010-hu.pdf>
- MNB (2010b): *Jelentés az Infláció alakulásáról*. 2010. június. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/infl-jelentes-2010maj-pub20100602hu.pdf>
- MNB (2014): *Növekedési Jelentés*. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/honlapra-novekedesi-jelentes-hun-201411.pdf>
- Morris, R. – Braz, C.R. – de Castro, F. – Jonk, S. – Kremer, J. – Linehan, S. – Marino, M.R. – Schalck C. – Tkacevs, O. (2009): *Explaining government revenue windfalls and shortfalls an analysis for selected EU countries*. ECB Working Paper No 1114, European Central Bank. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1502683>
- Musgrave, R.A. (1959): *The theory of public finance: a study in public economy*. McGraw-Hill, New York.
- Neményi Judit – Halpern László (2000): *A konvergencia fiskális feltételei és az Európai Unióhoz való csatlakozás*. Közgazdasági Szemle, 47(2): 116–135.
- Orbán Gábor – Szapáry György (2006): *Magyar fiskális politika: quo vadis?* Közgazdasági Szemle, 53(4): 293–309.
- Palotai Dániel (2017): *Beérték a 2010–2013 közötti adóreform kedvező hatásai*. Szakmai cikk, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/palotai-daniel-adoreform-gyumolcsei-mnb-honlapra.pdf>
- Pethő Tibor (1995): *A tequila-effektus*. Magyar Szemle, 4(3): 326–329.
- P. Kiss Gábor (1998): *Az államháztartás szerepe Magyarországon*. MNB Füzetek 1998/4, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/mf1998-4.pdf>
- P. Kiss Gábor (2007): *Kín vagy kincs? Az inflációs meglepetés rövid távú hatása az államháztartásra – Magyarország esete*. MNB-tanulmányok 61, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/mt-61.pdf>

- P. Kiss Gábor (2011): *Mozgó célpont? Fiskális mutatók jegybanki szemszögből*. MNB tanulmányok 92, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/mt92-vegleges.pdf>
- P. Kiss Gábor (2017): *Mi nulla? Mi mennyi? Amit mindig tudni szeretnél volna a kiegyensúlyozott költségvetésről*. Köz-Gazdaság, 12(4): 167–199.
- P. Kiss Gábor (2020): *Aggregált fiskális stabilizációs politika: csodaszer vagy bűnbak?* Hitelintézeti Szemle, 19(2): 55–87. <https://doi.org/10.25201/HSZ.19.2.5587>
- P. Kiss, G. – Jedrzejowicz, T. – Jirsakova, J. (2009): *How to measure tax burden in an internationally comparable way?* National Bank of Poland Working Paper, No. 59. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1752229>
- P. Kiss Gábor – Reppa Zoltán (2010): *Quo vadis, deficit? Mekkora lesz az adóbevétel, ha visszafordul a gazdasági ciklus?* MNB-szemle, 2010(október): 47–56. <https://www.mnb.hu/letoltes/pkiss-reppa-mnbszemle-1007.pdf>
- P. Kiss Gábor – Vadas Gábor (2005a): *Mind the Gap – International Comparison of Cyclical Adjustment of the Budget*. MNB Working Papers 2005/4, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/wp2005-4.pdf>
- P. Kiss Gábor – Vadas Gábor (2005b): *Légy résen! Az államháztartási egyenleg ciklikus igazítása*. Közgazdasági Szemle, 52(2): 109–129.
- Price, R. – Dang, T.-T. (2011): *Adjusting Fiscal Balances for Asset Price Cycles*. OECD Economics Department Working Papers No. 868. <https://doi.org/10.1787/5kgc42t3zqkl-en>
- Scharle Ágota – Benczúr Péter – Kátay Gábor – Váradi Balázs (2010): *Hogyan növelhető az adórendszer hatékonysága?* MNB-tanulmányok 88, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/mt-88.pdf>
- Szemere Róbert – P. Kiss Gábor (2011): *Almát körtével? A négy visegrádi ország állami újraelosztásának összehasonlítása, 1995–2010*. MNB-tanulmányok 99, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/mt99.pdf>
- Szoboszlai Mihály – Bögöthy Zoltán – Mosberger Pálma – Berta Dávid (2018): *A 2010–2017 közötti adó- és transzferváltozások elemzése mikroszimulációs modellel*. MNB-tanulmányok 135. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tanulma-ny-135-vegleges.pdf>