



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS



2016
AUGUSZTUS

*„Hasznos orvoslással gondoskodni óhajtván a köz hasznáról ...
és az ország jó állapotáról ...”*

Károly Róbert okleveléből – 1318. február



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS

Féléves elemzés az államháztartási
folyamatokról

2016
AUGUSZTUS

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Hergár Eszter

1054 Budapest, Szabadság tér 9.

www.mnb.hu

A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényben meghatározott alapvető feladatai, 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 és kutatásokat folytat fiskális politikai kérdésekben.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében az MNB elnöke a Költségvetési Tanács (KT) tagja, így az MNB-ben rendelkezésre álló szakmai tudás és felhalmozott információ közvetetten támogathatja a KT munkáját. Az MNB a KT stabilitási törvényben meghatározott feladataihoz háttérelmzések készítését, amelyeket a KT rendelkezésére bocsát. A szélesebb közvélemény a „Költségvetési jelentés” című kiadványból ismerheti meg e szakértői elemzések legfontosabb eredményeit.

Az elemzés elkészítésében a Költségvetési és versenyképességi elemzések igazgatóság munkatársai vettek részt. A publikációt Palotai Dániel ügyvezető igazgató hagyta jóvá.

Tartalom

1. Összefoglaló	7
2. A 2015. évi államháztartási folyamatok elemzése	9
2.1. A kormányzati szektor 2015. évi eredményszámlázatú egyenlege	9
2.2. A költségvetést megalapozó makrogazdasági prognózis teljesülése	11
2.3. A költségvetés bevételei	12
2.4. A költségvetés kiadásai	16
2.5. A helyi önkormányzatok egyenlege	20
2.6. A statisztikai korrekciók (ESA-híd)	20
2.7. Az államadósság alakulása	21
2.8. A 2015. évi költségvetés jogszabályi megfelelése	23
3. A 2016. évi államháztartási folyamatok várható alakulása	25
3.1. A kormányzati szektor 2016. évi várható eredményszámlázatú egyenlege	25
3.2. A központi alrendszer pénzforgalmi bevételei	28
3.3. A központi alrendszer pénzforgalmi kiadásai	32
3.4. A helyi önkormányzatok egyenlege	36
3.5. A statisztikai korrekciók (ESA-híd)	36
3.6. Az államadósság 2016-ban várható alakulása	37
3.7. A 2016. évi költségvetés jogszabályi megfelelése	37
4. A 2017. évi államháztartási folyamatok várható alakulása	39
4.1. A kormányzati szektor 2017. évi várható eredményszámlázatú egyenlege	39
4.2. A központi alrendszer pénzforgalmi bevételei	43
4.3. A központi alrendszer pénzforgalmi kiadásai	45
4.4. A helyi önkormányzatok egyenlege	50
4.5. A statisztikai korrekciók (ESA-híd)	50
4.6. Az államadósság 2017-ben várható alakulása	50
4.7. A 2017. évi költségvetés jogszabályi megfelelése	51
5. Az államadósság 20 éves kivetítése	53
5.1. Az alappálya alakulása	53
5.2. A kivetített adósságpálya mögöttes feltevései	54
5.3. Az adósságráta hosszú távú változásának felbontása	55
5.4. Érzékenységvizsgálatok	55
5.5. A kivetített adósságpálya bizonytalansága	57

6. Kiemelt témák	58
6.1. Az Európai Unió adósság szabálya	58
6.2. A kormányzati szektor eszközeinek és forrásainak alakulása Magyarországon	59
6.3. A társasági adókötelezettség megoszlásának vizsgálata mikro adatok alapján	61
6.4. Háztartások egészségügyi költségekhez történő hozzájárulása Magyarországon	64

1. Összefoglaló

Elemzésünk célja, hogy bemutassa a 2015. évi államháztartási folyamatokat, a 2016. évi költségvetés várható alakulását a 2016 első félévére rendelkezésre álló költségvetési adatok és a júniusi Inflációs jelentéshez készült előrejelzésünk alapján, valamint áttekintést adjon a 2016 júniusában elfogadott 2017. évi költségvetés várható teljesüléséről. Mindezek figyelembevételével értékeljük az egyenlegre és adósságra vonatkozó nemzeti és európai uniós szabályok 2015. évi tényleges, valamint a 2016. évi és 2017. évi várható teljesüléseit.

2015-ben az államháztartás ESA-hiánya a GDP 2,0 százalékát tette ki az előzetes adatok alapján, ami azt jelenti, hogy a rendszerváltás óta a legalacsonyabb szintre csökkent a költségvetési deficit a tavalyi év során. A hiány 0,4 százalékponttal volt alacsonyabb a 2015. évi költségvetési törvényben szereplő kormányzati hiánycélnál. A vártnál kedvezőbb ESA-egyenleg elsősorban az adóbevételek túlteljesülésével magyarázható, mely néhány egyedi esetet leszámítva elsősorban a gazdaság vártnál jobb teljesítményére vezethető vissza, amely a magasabb fogyasztáson, a nagyobb bértömegben és a kedvezőbb vállalati eredményeken keresztül segítette a költségvetést. Az általános forgalmi adó esetében erősítették ezt a folyamatot a gazdaság kifehérítését célzó intézkedések is. Emellett a tervezettnél kedvezőbben alakultak a nettó kamatkidadások és az önkormányzati alrendszer egyenlege. Mindezek mellett azonban a költségvetés pénzforgalmi kiadásai is az eredetileg tervezett szint felett alakultak, jelentős részben az uniós támogatásokhoz köthetően, de meghaladták a tervezett összeget az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások (jellemzően tőkeemelések), valamint a gyógyszerkassza nettó kiadásai is.

Előrejelzésünk szerint 2016-ban a kormányzati szektor eredményszemléletű hiánya a GDP 1,6-1,8 százalékos sávjában lehet, ami 100-150 milliárd forintos mozgásteret jelent a hiánycélhoz képest. Prognózisunk szerint a költségvetési törvény elfogadásakor feltételezett 2,0 százalékos GDP-arányos deficit-célnál kedvezőbb hiányráta alakulhat ki a GDP 0,2 százalékát kitevő szabad tartalékok teljes elköltése esetén is. Ezt a fiskális mozgásteret ugyanakkor ki is kell használni a gazdasági növekedés fenntartása és gyorsítása érdekében, hogy a költségvetés felől érkező gazdasági impulzus ne legyen kisebb a tervezettnél. Az előirányzatnál kedvezőbb egyenleget bevételi oldalon elsősorban a földértékesítésekéből származó többletbevételek magyarázzák. Emellett a kedvező makrogazdasági folyamatok miatt dinamikusan bővülő adó és járulékalapok okoznak az előirányzatnál magasabb bevételt előrejelzésünk szerint. Mindezek mellett a költségvetés kiadásai is az előirányzatok fölött alakulhatnak a felülről nyitott előirányzatok várható túllépése miatt, melyet ellensúlyoz, hogy a családi otthonteremtési támogatásokra fordított kiadásoknál prognózisunk magasabb igénybevetéssel számol mint a kormányzat.

Előrejelzésünk szerint elérhető a 2017. évi költségvetési törvényben szereplő 2,4 százalékos ESA-hiánycél, ami érdemi gazdaságélénkítő költségvetési impulzust jelent 2016-hoz képest. A kormányzati szektor elsődleges egyenlege 2016-hoz képest 0,9 százalékponttal csökkenhet 2017-ben, de továbbra is szufficit maradjon. A költségvetési élénkítés következtében mérséklődő elsődleges egyenleget ellensúlyozza, hogy az államháztartás nettó eredményszemléletű kamatkidadásai tovább csökkennek a 2015. évi értékhez képest 0,6 százalékponttal. A kamatkidadások dinamikus csökkenése a historikusan alacsony hazai kamatkörnyezetnek köszönhető, melyhez az MNB programjai is hozzájárulnak.

Előrejelzésünk több ponton eltér a 2017-es előirányzatoktól. Bevételi oldalon főként az adóbeszedés hatékonyságát javító intézkedések várható hatásának eltérő becslése okozza, hogy előrejelzésünk a fogyasztáshoz kapcsolódó adókra nézve alacsonyabb az előirányzatnál. Ezek hatásait azonban a törvényben szereplőnél magasabb jövedéki adóbevételek némileg ellensúlyozhatják. Kiadási oldalon a CSOK magasabb igénybevetelére és alacsonyabb önkormányzati egyenlegre számítunk, mint a költségvetési törvény. Az uniós támogatások kifizetése azonban előrejelzésünk szerint még nem fut fel olyan magas szintre 2017-ben, mint az előirányzat.

Ez az állami önrész mértékével csökkenti a kiadásokat. Összességében az előirányzott hiánycélt az Országvédelmi Alap részleges megtakarítása mellett véljük elérhetőnek.

A GDP-arányos bruttó államadósság 2015. év végére 75,3 százalékra mérséklődött az egy évvel korábbi 76,2 százalékos szintről. Előzetes adatok alapján a Stabilitási törvény előírásai szerinti adósság-mutató 1,9 százalékponttal csökkent a tavalyi év során, így 2015-ben teljesült az Alaptörvényben meghatározott adósságszabály. **Prognózisunk szerint a teljes előrejelzési horizonton, tehát 2016-ban és 2017-ben is teljesülni fog az Alaptörvény adósságszabálya.** 2016. év végére 74,5 százalékra csökkenhet a GDP-arányos bruttó államadósság a 2015. év végi, változatlan forint/euró árfolyammal kalkulált prognózisunk szerint, amit a gazdasági növekedés és az államháztartás mérsékelt nettó finanszírozási igénye egyaránt támogat. Előrejelzésünk szerint 2017 végére 73,4 százalékra csökkenhet a GDP-arányos bruttó államadósság. Az adósságpályára nézve az alapprognózishoz képest pozitív kockázatot jelenthetnek a tovább csökkenő hozamok, negatívat pedig az uniós támogatások esetleges előfinanszírozási igénye.

A 2015. évi költségvetési folyamatok értékeléséhez az előzetes pénzforgalmi adatokat és a 2016. áprilisi EDP-jelentés adatait használtuk fel. A 2016. évi és a 2017. évi költségvetési folyamatok elemzésénél az elfogadott költségvetési törvények mellett a júniusi Inflációs jelentés című kiadványban bemutatott makrogazdasági és államháztartási előrejelzést vettük alapul, és 2016-ra vonatkozóan a feldolgozott információk körét kibővítettük a központi alrendszer első hat havi pénzforgalmi adataival.

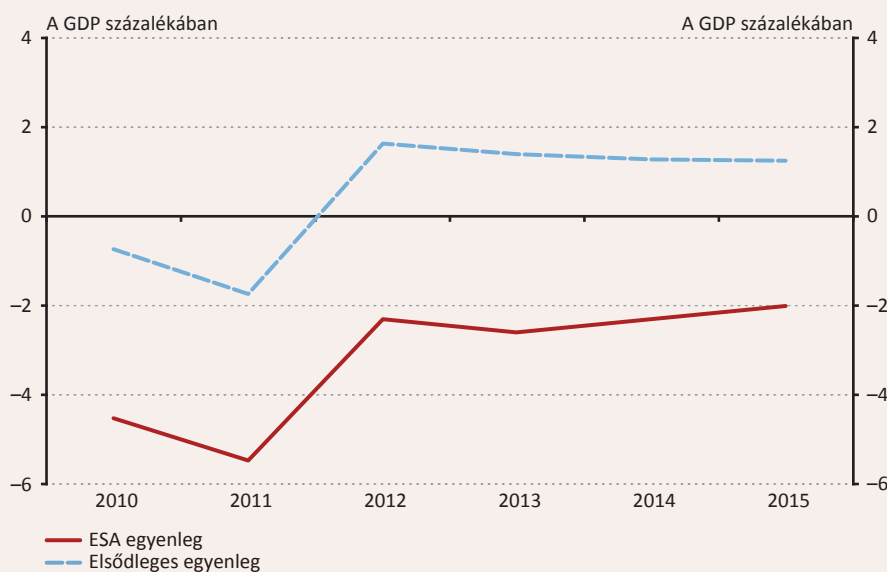
2. A 2015. évi államháztartási folyamatok elemzése

2.1. A KORMÁNYZATI SEKTOR 2015. ÉVI EREDMÉNYSZEMLÉLETŰ EGYENLEGE

A rendszerváltás óta a legalacsonyabb szintre csökkent 2015-ben Magyarországon a költségvetési deficit. A kormányzati szektor ESA-módszertan szerinti hiánya a GDP 2 százaléka volt a Központi Statisztikai Hivatal 2016 áprilisában közzétett EDP-jelentése alapján. A GDP-arányosan 3,3 százalékos nettó kamatkidadások nélkül számított elsődleges többlet elérte a bruttó hazai termék 1,3 százalékát.

A költségvetési folyamatok alapvetően illeszkedtek az elmúlt évek gyakorlatához, miután a GDP-arányos ESA-hiány 2012 óta folyamatosan alacsonyabb mint a 3 százalékos maastrichti kritérium, a nettó kamatkidadások nélkül számított elsődleges többlet pedig évek óta meghaladja a bruttó hazai termék 1 százalékát.

1. ábra
A fontosabb egyenlegmutatók alakulása 2010-2015 között



Forrás: KSH

A 2015. évi GDP-arányos ESA-egyenleg az eredeti költségvetési törvényben elfogadott hiánycélnál **0,4 százalékponttal volt kedvezőbb**. Ezen belül a központi alrendszer hiánya 1 százalékponttal nagyobb lett a tervezettnél, az önkormányzati szektor gazdálkodása 0,1 százalékponttal, a GFS-ESA különbszet (ESA-híd) pedig 1,3 százalékponttal kedvezőbben alakult a várthoz képest.

A központi alrendszer tervezettnél nagyobb pénzforgalmi hiánya az egyenleg szempontjából két egymással ellentétes folyamatra, a bevételek és a kiadások jelentős túlteljesülésére vezethető vissza. Az összes pénzforgalmi bevétel a bruttó hazai termék 1,5 százalékával meghaladta az előirányzatban szereplő összeget, az adó és járulékbévételek felülteljesülésének köszönhetően. Szinte minden fontosabb adónemből, társasági adóból, fogyasztási adókból és a bérterhekből is többet realizált a költségvetés az előzetes tervekhez képest. A többlet bevétel néhány egyedi esetet leszámítva elsősorban a gazdaság vártnál jobb teljesítményére vezethető vissza,

amely a magasabb fogyasztáson, a nagyobb bértömegén és a kedvezőbb vállalati eredményeken keresztül segítette a költségvetést, valamint különösen az általános forgalmi adó esetében erősítették ezt a folyamatot a gazdaság kifizérítését célzó intézkedések is.

1. táblázat					
A kormányzati szektor 2015. évi egyenlegére vonatkozó előrejelzések					
	Törvényi előirányzat	Tény (előzetes adat)	Törvényi előirányzat	Tény (előzetes adat)	Eltérés
	Mrd forint	Mrd forint	GDP %	GDP %	GDP %
1. Központi alrendszer egyenlege	-878	-1219	-2,6	-3,6	-1,0
2. Önkormányzatok egyenlege	-25	19	-0,1	0,1	0,1
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-903	-1200	-2,7	-3,6	-0,9
4. GFS-ESA különbözet	90	515	0,3	1,5	1,3
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-813	-684	-2,4	-2,0	0,4

A központi alrendszer pénzforgalmi kiadásai a GDP 2,5 százalékával meghaladták a költségvetési törvényben szereplő összeget. A túlteljesülés több mint négyötöde az uniós támogatásokhoz köthető. A Kormány a GDP közel 1 százalékával több támogatást folyósított a tervekhez képest, annak érdekében, hogy a később felmerülő esetleges viták esetén is elkerülhető legyen a forrásvesztés. Másrészt viszont az EU-tól érkező támogatások tényleges összege a bruttó hazai termék 1,6 százalékával elmaradt a tervezett szinttől, ez utóbbi azonban csupán a pénzforgalmi egyenleget rontja, mivel az ESA-hídon keresztül korrigálásra kerül, így az eredményszemléletű ESA-egyenleget nem érinti. Az uniós támogatásokon kívül meghaladták kis mértékben a tervezett összeget az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások, valamint a gyógyszerkassza nettó kiadásai is, ezek hatását azonban mérsékelte, hogy a kormány a tervekhez képest kevesebbet költött lakásépítési támogatásokra és nyugdíjakra.

Az Országgyűlés 2015-ben két alkalommal¹ módosította a központi költségvetésről szóló törvényt. A májusban megszavazott törvényjavaslat 62 milliárd forinttal növelte a kiadási előirányzatot elsősorban a BKV adósságának átvállalása, valamint részesedésvásárlás céljából, miközben a kamatbevételek előirányzatát 47 milliárd forinttal megemelte. Összességében 15 milliárd forinttal növekedett az előirányzatban szereplő költségvetési hiány. A szeptemberben elfogadott módosítás a migrációval kapcsolatos kiadások nem várt növekedéséhez kapcsolható. Ennek érdekében a kiadási főösszeget, elsősorban a rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzatán keresztül 61 milliárd forinttal megemelte a Kormány, és a kedvező bevételi folyamatokra tekintettel összesen ugyanennyivel növelte a fogyasztási adók (áfa, jövedéki adó) előirányzatát is, így ez a módosítás az egyenleget nem érintette.

Az önkormányzatok pénzforgalmi hiánya a GDP 0,1 százalékával kedvezőbben alakult a költségvetési törvényben szereplő előirányzathoz képest. A bruttó hazai termékhez viszonyított GFS-ESA korrekció a várt 0,3 százalék helyett 1,5 százalék lett. Az eltérés szinte teljes egészében arra vezethető vissza, hogy 2015-ben az Európai Bizottság a támogatások egy részét felfüggesztette, a hiányzó összeget azonban a korrekciókon keresztül el lehet számolni, hogy ne rontsa az eredményszemléletű ESA-egyenleget.

¹ Ezek a T/4477. számú és a T/6326. számú törvények a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításáról.

2.2. A KÖLTSÉGVETÉST MEGALAPOZÓ MAKROGAZDASÁGI PROGNÓZIS TELJESÜLÉSE

A magyar gazdaság 2015-ben 2,9 százalékos növekedést ért el, ami 0,4 százalékponttal magasabb, mint a benyújtott költségvetési törvényben szereplő prognózis. Az eltérés elsősorban a külkereskedelem várt és tényleges alakulása közötti különbségre vezethető vissza. A költségvetés úgy számolt, hogy az import 7,0, az export 6,9 százalékkal bővül 2015-ben, a tényleges növekedés viszont 7,8, illetve 8,4 százalék volt. A törvényjavaslat indoklása szerint az óvatos előrejelzés mögött az orosz-ukrán válság, illetve az európai növekedéssel kapcsolatos kedvezőtlenebb kilátások álltak.

A **belföldi felhasználás** összességében nem mutatott jelentős különbséget, ugyanakkor az egyes komponensek alakulása érdemben eltért a várakozástól. A beruházások esetén a költségvetési törvény elsősorban a beáramló uniós transferekre, illetve a Növekedési Hitelprogramra (NHP) támaszkodva 4,3 százalékos növekedéssel számolt. A tényleges bővülés viszont csupán 1,9 százalék volt, ami azzal magyarázható, hogy befejeződtek a korábbi jelentős feldolgozóipari beruházások, illetve a mezőgazdasági beruházások is a vártnál alacsonyabbak lettek – utóbbihoz hozzájárult az NHP hitelekéből megvalósult beruházások magas bázisa. A lakás beruházásoknál tartós élénkülést várt a költségvetési törvény, ám ez még visszafogottan alakult tavaly, noha a kiadott építési engedélyek növekedése kedvező folyamatokat ígér. Az állami beruházások esetén is erős dinamikával számolt a költségvetés, és ez be is következett, különösen az év utolsó hónapjaiban.

2. táblázat		
A 2015. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő prognózis és a tényadatok összevetése		
	2015 – Kormányzati várakozás	2015 – tény
GDP	2,5	2,9
Export	6,9	8,4
Import	7	7,8
Belföldi felhasználás	2,1	1,9
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	4,3	1,9
Háztartások fogyasztási kiadása	2,6	3,1
Közösségi fogyasztás	-2	0,6
Fogyasztói árindex	1,8	-0,1

Forrás: Költségvetési törvény, KSH

A feszes állami gazdálkodás miatt a költségvetés úgy számolt, hogy 2 százalékkal csökken a közösségi fogyasztás 2015-ben. Ezzel szemben egy enyhe, 0,6 százalékos emelkedéssel zárult az év, ami a beruházásoknál is már említett, vártnál nagyobb mértékű uniós forráslehívással, illetve a migrációval kapcsolatos kiadásokkal magyarázható.

A magánfogyasztás esetén a költségvetési törvény 2,6 százalékos emelkedéssel számolt, amit fél százalékponttal meghaladta a tényleges adat. A törvényjavaslatban szereplő indoklás a reáljövedelmek dinamikus bővülésével támasztotta alá a prognózist: az alacsony infláció, a minimálbér inflációt meghaladó növekedése, a közszféra életpályamodelljei mind a növekvő fogyasztás mellett szóltak, egyedül az óvatossági megfontolások lassú oldódása jelentett lefelé mutató kockázatot. A fentiek be is igazolódtak, a kiskereskedelmi forgalom bővülése is alátámasztja ezt, ugyanakkor némileg csökkentek az óvatossági megfontolások, azaz megállt a megtakarítási ráta válságot követő növekedése, ami magyarázatul szolgálhat a vártnál magasabb fogyasztási dinamikára.

A **munkapiaci folyamatokról** az NGM úgy vélte, hogy a foglalkoztatottak száma stabilan 2 százalék körül bővül, amiben jelentős szerep jut a közfoglalkoztatotti létszám növekedésének, de a versenyszféra esetében is 1 százalékos emelkedéssel számolt a szaktárca. A foglalkoztatás végül 2,7 százalékkal bővült, főként az inaktív beáramlása miatt, a versenyszféra létszáma pedig 2,8 százalékkal emelkedett. A kereseteket illetően

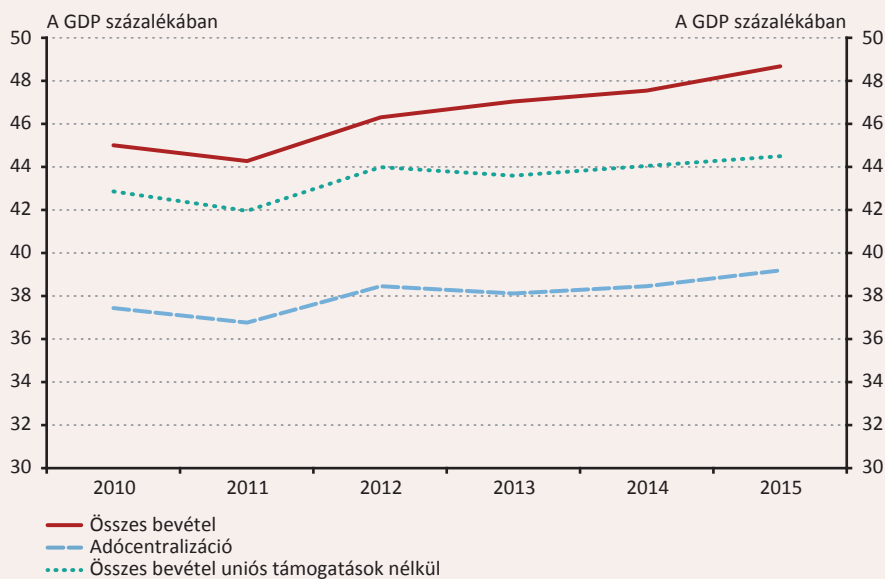
a versenyszférától, illetve pedagógus életpályamodellről várt növekedést a Kormány, miközben figyelembe vették, hogy a közfoglalkoztatottak létszámának emelkedése az összetétel-hatáson keresztül mérsékli az előbbiek szerepét. Összességében a bruttó átlagkereset 3,4 százalékos és a bruttó keresettömeg 4,8 százalékos növekedésével számolt a költségvetési törvény, végül a két mutató elérte a 4,3, illetve a 6,7 százalékot.

A **fogyasztói árindex** esetében a költségvetési törvény 1,8 százalékos növekedéssel számolt, de ennél jelentősen alacsonyabb volt a ráta, 0,1 százalékkal csökkentek az árak tavaly. A költségvetés készítésekor a törvényjavaslatban az erősebb hazai kereslettel azonosították a felfelé ható tényezőket, miközben azzal számoltak, hogy ennek hatását tompítja az energiaárak alakulása, és az alacsony importált infláció. Utóbbi a terveknek megfelelően alakult, ám a nyersanyagárak a vártnál nagyobb mértékben csökkentek és a mérséklődő inflációs várakozások is hozzájárultak az árak csökkenéséhez.

2.3. A KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELEI

A tavalyi évben folytatódott a bevételi oldal egészét tekintve azok a folyamatok, amelyek az elmúlt időszakban jellemezték a költségvetési politikát. A GDP-arányos összes állami bevétel 1,2 százalékponttal 48,7 százalékra emelkedett, míg az adócentralizáció 39,2 százalékos nagysága 0,8 százalékponttal haladta meg az előző évi szintet. A növekedések közötti eltérés azzal magyarázható, hogy az uniós támogatások bővülése meghaladta az egyéb nem adójellegű bevételek (pl. kamatbevételek) csökkenését.²

2. ábra
Az államháztartás összes bevétele és az adócentralizáció



Megjegyzés: A bevételi mutatók 2011 előtt nem tartalmazták a magánnyugdíj-pénztári befizetéseket.
Forrás: Eurostat

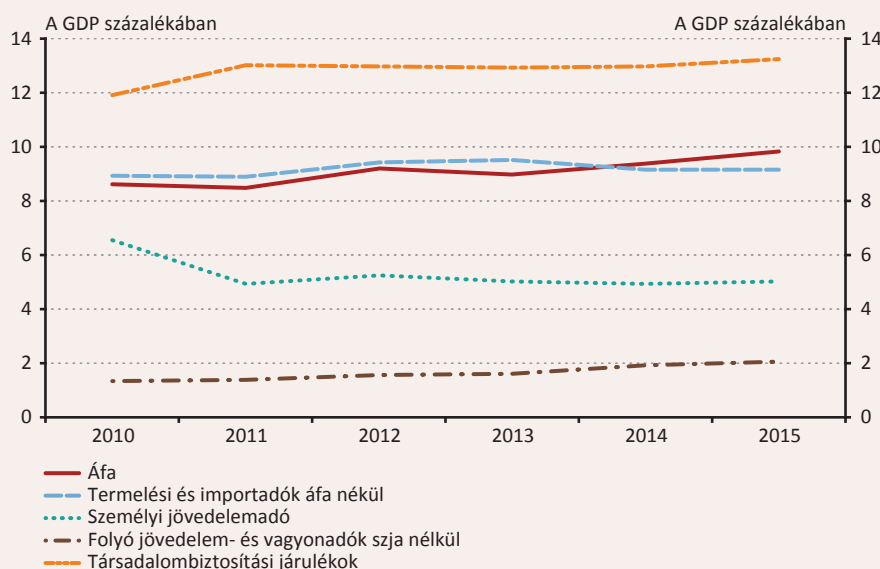
Az adóbevételek szerkezete is illeszkedett 2015-ben a korábbi években tapasztalt folyamatokhoz. Ennek részeként tovább emelkedett az általános forgalmi adóból származó bevétel GDP-arányos nagysága, amely az előző évhez hasonlóan elsősorban a gazdaság kifehérítését célzó intézkedésekkel (online pénztárgépek bevezetése, EKÁER) magyarázható. A munkabérek terhelő adókból (szja, társadalombiztosítási járulékok³) származó bevételek GDP-arányos nagysága azért emelkedett változatlan jogszabályi környezet mellett, mert a keresettömeg

² Fontos hangsúlyozni, hogy ezekből a számokból már ki vannak szűrve a költségvetés alrendszerei közötti átutalások (ezért nevezzük konszolidált mutatóknak), ám az uniós támogatásokon kívül az állam által fizetett adókra is igaz, hogy mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldalon megjelennek. Az említett tételek kiszűrése után az adócentralizáció, és ezzel együtt az újraelosztási ráta is alacsonyabb lenne.

³ Ide soroljuk a szociális hozzájárulási adót is.

növekedése meghaladta a nominális GDP bővülését. A többi adóhoz képest viszonylag alacsony a súlya az szja-n kívüli folyó jövedelem- és vagyoadóknak, ám arányuk évek óta emelkedik. Míg ezt korábban jórészt a vállalati különadók növekedése okozta, addig 2015-ben a társasági adóból származó bevételek megugrására vezethető vissza.

3. ábra
Az egyes adónemek alakulása



Forrás: KSH, Magyar Államkincstár

A központi alrendszer bevételei 2015-ben 514 milliárd forinttal meghaladták az elfogadott költségvetésben szereplő előirányzatot, amely alapvetően az adó és járulékbévételek kedvező alakulásának köszönhető. Az egyedi hatások (fehéredés) mellett jórészt a gazdaság vártnál jobb teljesítményének, a magasabb fogyasztásnak, a nagyobb bérkiáramlásnak és a vállalati nyereségek növekedésének köszönhető, hogy túlteljesültek a bevételi célok a társasági adó, a fontosabb fogyasztási adók (áfa, jövedéki adó) és a munkát terhelő adók esetében is.

A központi alrendszer bevételeinek 2014-hez viszonyított 787 milliárd forintos emelkedése arra vezethető vissza, hogy elsősorban a gazdaság bővülésének köszönhetően közel 900 milliárd forinttal emelkedtek az adó és járulékbévételek, aminek egyenlegjavító hatását mérsékelte az egyéb bevételek enyhe csökkenése.

A gazdálkodó szervezetek befizetései összességében 197 milliárd forinttal haladták meg a költségvetési törvényben szereplő előirányzatot, alapvetően a társasági adó felülteljesülésének köszönhetően. A többlet egyrészt a vállalati eredmények vártnál kedvezőbb alakulására, valamint közel 110 milliárd forintot kitevő egyedi befizetésekre, továbbá az adóról való rendelkezés lehetőségének⁴ bevezetéséhez kapcsolódóan a 2015. december és a 2016. január hónapok közötti pénzforgalmi átrendeződésre vezethető vissza. A kisvállalati adónemekből (KATA és KIVA) származó bevételek előirányzatnál alacsonyabb teljesülése az adónemeket választók vártnál kisebb létszámával magyarázható. A tervezettnél kevesebb átlépő ugyanakkor többletbevételt okozott más bevételi sorokon (egyszerűsített vállalkozási adó, szociális hozzájárulási adó és járulékok, szakképzési hozzájárulás, személyi jövedelemadó), így összességében javította a költségvetés egyenlegét. Emellett a bányajáradék 14 milliárd forinttal maradt el az előirányzattól a vártnál alacsonyabb olajárak következtében.

A 2014-es évhez képest 198 milliárd forinttal emelkedtek a gazdálkodó szervezetek befizetései, amely több különböző adó felülteljesülésére vezethető vissza. A társasági adó esetében a 154 milliárd forintos növekmény

⁴ A 2015-ben módosított szabályok alapján az adózóknak a befizetett adóelőleg összegéből is lehetőségük van a sport, az előadó-művészet és a filmalkotások javára támogatást felajánlani, amit az adóhatóság utal tovább a kijelölt támogatottnak.

egyrészt a vállalati eredmények javulására, másrészt a már említett egyszeri befizetésekre és adóról való rendelkezés lehetőségének bevezetésére vezethető vissza. Az elektronikus útdíj bevétel 17 milliárd forinttal nőtt 2014-hez képest, melyet elsősorban az útdíj mértékének öt százalékos emelése okozott. Emellett az egyéb adók és befizetések soron közel 50 milliárd forintos többletbevételt jelentett, hogy 2015-től itt számolták el az időarányos útdíjat, amely korábban a Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központ bevételeit növelte. Tovább nőtt a KATA-t választók száma, így az adónemből befolyó bevétel is 12 milliárd forinttal volt magasabb az előző évinél. A bányajáradékból származó bevétel viszont 28 milliárd forinttal csökkent.

3. táblázat				
A központi alrendszer 2014. és 2015. évi részben konszolidált pénzforgalmi bevételei				
<i>(milliárd forint)</i>				
	2014	2015		
	Tény	Törvényi előirányzat	Tény	Eltérés
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ-ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	11 718	12 056	12 606	550
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 305	1 306	1 503	197
Társasági adó	395	341	549	207
Pénzügyi szervezetek különadója	149	144	150	5
Egyszerűsített vállalkozási adó	97	84	89	6
Bányajáradék	63	49	35	-14
Játékadó	35	40	33	-7
Energiaellátók jövedelemadója	35	45	42	-3
Kisadózók tételes adója	42	56	54	-2
Kisvállalati adó	13	16	11	-5
Elektronikus útdíj	128	149	145	-4
Közműadó	55	54	56	2
Egyéb adók és befizetések	295	327	340	13
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	4 336	4 397	4 598	201
Általános forgalmi adó	3 036	3 172	3 286	113
Jövedéki adó	919	914	998	85
Regisztrációs adó	19	20	21	2
Távközlési adó	56	56	55	-2
Pénzügyi tranzakciós illeték	278	206	208	2
Biztosítási adó	29	29	30	1
Lakosság befizetései	1 754	1 807	1 876	70
Személyi jövedelemadó	1 589	1 640	1 689	49
Illetékbecfizetések, egyéb adók	122	121	144	23
Gépjárműadó	42	46	44	-2
Elkülönített alapok adó és járulékbefizetései	277	283	288	5
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbefizetései	4 046	4 264	4 340	77
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	3 790	3 983	4 055	72
Egyéb járulékok és adók	256	281	286	5
EGYÉB BEVÉTELEK	482	417	381	-36
Központi ktv. egyéb bevételei	357	317	254	-64
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	37	37	43	6
Elkülönített alapok egyéb bevételei	88	62	84	22
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	12 200	12 472	12 987	514

Fogyasztási adókból az előirányzatnál 201 milliárd forinttal többet realizált 2015-ben a költségvetés, amelynek közel fele az általános forgalmi adó, a másik fele pedig a jövedéki adó felülteljesülésére vezethető vissza. Az áfa esetében a többlet nem köthető közvetlenül a gazdaság teljesítményéhez, hiszen a szakértő által benyújtott törvényjavaslatban szereplő makrogazdasági prognózis és a ténylegesen megvalósult gazdasági folyamatok közötti különbségek hatásai az adó nem szempontjából kioltották egymást. Miközben a háztartások, és a közösségi fogyasztás volumene érdemben meghaladta a kormányzati várakozásokat, addig a fogyasztói árindex és a beruházások alakulása elmaradt a tervezett szinttől. A többlet nagyobbik fele véleményünk szerint az online pénztárgépek 2014. szeptemberi bevezetésének az áthúzó hatásával, illetve az Elektronikus Közúti Áruforgalom-ellenőrző Rendszer bevezetésével (EKÁER) magyarázható. Ezen túlmenően az év utolsó hónapjaiban a korábbi évekhez képest jelentős bevételt realizált a költségvetés az uniós támogatások utáni áfa befizetésekből, mivel a 2007-2013 uniós ciklus támogatásait 2015 végéig lehetett lehívni. Az előirányzatot majdnem tíz százalékkal meghaladó jövedéki adó esetében a többlet egyik fele vélhetően részben azzal magyarázható, hogy az üzemanyag vásárlás meghaladta a tervezett szintet, a másik fele pedig a dohánytermékek jövedéki adójához köthető. Tavaly ugyanis megállt a cigaretta fogyasztás több éven át tartó csökkenése, miközben a vágott dohány forgalma tovább emelkedett. Emellett növelte a bevételeket az is, hogy novemberben megkezdték működésüket a dohány nagykereskedelmi koncessziót elnyert vállalatok, ami a készletek feltöltésére ösztönözte a kereskedőket.

Az előző évhez képest 262 milliárd forinttal emelkedtek a fogyasztási adókból származó bevételek. A növekmény szinte teljes egészében azzal magyarázható, hogy részben a belföldi kereslet bővülése miatt, részben a már említett, fehéredést célzó intézkedéseknek köszönhetően nagyobb áfa bevételre tett szert a költségvetés, mint egy évvel korábban. Nagyjából kioltotta egymás hatását a jövedéki adó emelkedése és a pénzügyi tranzakciós illeték csökkenése. Előbbi a dohánytermékek jövedéki adójának 2015. áprilisi megemelésére, a már említett készletfeltöltésre, illetve az értékesített mennyiségek növekedésére vezethető vissza. A pénzügyi tranzakciós illeték csökkenésének oka, hogy 2015-től a Magyar Államkincstár által vezetett számlák fizetési műveletei mentesültek a pénzügyi tranzakciós illeték alól. Mivel az a tétel a költségvetési bevételi és kiadási oldalán is megjelent, így eltörlése nem érintette az államháztartási egyenleget.

Lakossági befizetésekből 2015-ben 1 876 milliárd forintot realizált a központi alrendszer, ami 70 milliárd forinttal több, mint a költségvetési előirányzatban szereplő összeg. A többlet nagyobbik része a személyi jövedelemadó túlteljesülésére vezethető vissza, a bruttó keresetek ugyanis a benyújtott törvényjavaslatban szereplő 3,4 százalékos várakozással szemben tavaly 4,3 százalékkal emelkedtek. Az illetékekből és egyéb adókból származó bevétel 23 milliárd forinttal meghaladta a tervezett összeget, miután a költségvetés készítésekor az illetékek esetében nem számoltak a bevételek növekedésével 2014-hez képest.

Az előző évhez képest a lakossági befizetések 123 milliárd forinttal emelkedtek. A többlet túlnyomó része a személyi jövedelemadó bevételekkel, ez pedig a bruttó keresetösszeg 6,7 százalékos emelkedésével magyarázható. Az illetékbevételek emelkedése az autó- és lakásértékesítések növekedésének volt köszönhető.

A társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbevételei 2015-ben összesen 77 milliárd forinttal haladták meg a törvényi előirányzatot. A szociális hozzájárulási adó és egyéb járulékbevételek 84 milliárd forinttal túlteljesültek a vártnál nagyobb bruttó bértömegnek köszönhetően. Az egészségügyi hozzájárulásból származó bevétel 7 milliárd forinttal elmaradt az előirányzatban szereplő összegtől, ami a dohányipari vállalkozások egészségügyi hozzájárulását előíró törvény sávos befizetést előíró részének felfüggesztésével magyarázható. A Munkahelyvédelmi Akcióterv kiterjesztése a mezőgazdasági foglalkoztatottakra az elmúlt év második felében 2 milliárd forinttal csökkentette a járulékbevételeket. Az egy évvel korábbi adatokhoz képest a társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbevételei közel háromszáz milliárd forinttal emelkedtek, ami a bruttó bértömeg növekedéséhez köthető.

A központi alrendszer **egyéb bevételei** összességében 36 milliárd forinttal maradtak el a költségvetési törvény előirányzatától. Miután a termőföld-értékesítésből 2015-ben nem tett szert bevételre a költségvetés, így az állami vagyonnal kapcsolatos egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek értéke nem érte el a tervezett összeget. A bevételkiesés hatását csökkentette a szén-dioxid kibocsátási kvóták értékesítéséből, valamint a bérleti

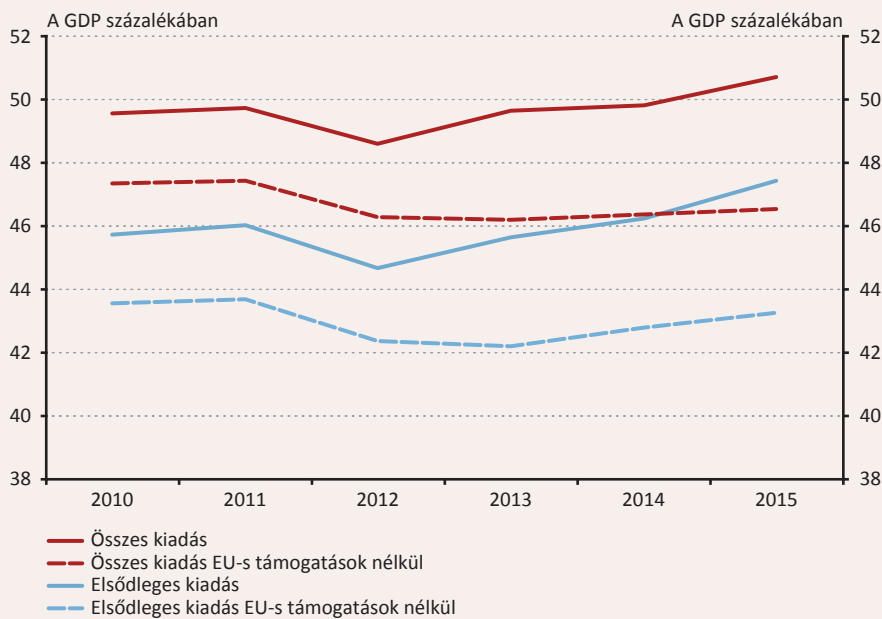
díjából származó többletbevétel. Az egyéb bevételek csoportjához tartozó több jogcímnél kialakult kisebb elmaradásokat mérsékelte a Nyugdíjbiztosítási Alap tervezettnél nagyobb befizetése⁵

Egyéb bevételekből 2014-hez képest tavaly 101 milliárd forinttal kisebb összeget realizált a költségvetés, ami részben azzal magyarázható, hogy egy évvel korábban a frekvenciahasznosítás 130 milliárd forint bevételt jelentett a központi költségvetés számára, emellett pedig a Nyugdíjbiztosítási Alap ide irányított többlete is nagyobb volt.

2.4. A KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSAI

A tavalyi évben folytatódtak a kiadási oldal egészét tekintve azok a folyamatok, amelyek 2012 óta jellemezték a költségvetési politikát. Az újraelosztási ráta, a bruttó hazai termékhez viszonyított összes kiadás, 0,9 százalékponttal 50,7 százalékra emelkedett, míg a kamategyenleg nélkül számított GDP-arányos elsődleges kiadások 47,4 százalékos nagysága 1,2 százalékponttal haladta meg az előző évi szintet. Ha a kiadások közül figyelmen kívül hagyjuk a költségvetésen keresztül kifizetett uniós támogatásokat, akkor némileg eltérő kép rajzolódik ki. Az ily módon korrigált összes kiadás a GDP 47,4 százalékáról közel egy százalékponttal mérséklődött öt év alatt, az uniós támogatások nélkül számított elsődleges kiadások szintje pedig 43,3 százalék volt 2015-ben.

4. ábra
A kormányzati szektor összes kiadása és az elsődleges kiadások alakulása

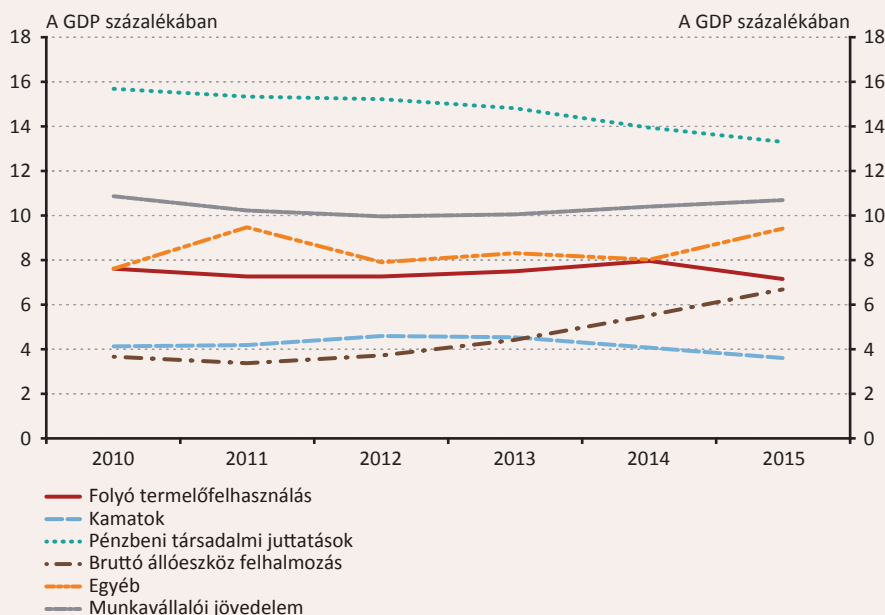


Forrás: Eurostat

A kiadási oldalon a korábbi évek gyakorlatának megfelelően tovább mérséklődött a pénzbeli társadalmi juttatások GDP-arányos nagysága, amelyek háttérében egyes transzferek (pl. családi pótlék) nominális befagyasztása mellett az áll, hogy a nyugdíjak (inflációt meghaladó) emelése elmaradt a nominális GDP bővülésétől. Ezen kívül folytatódott az alacsony kamatkörnyezetnek köszönhetően a kamatkidadások csökkenése. A 2014-es év átmeneti növekedése után mérséklődött a korábbi évek átlagos szintjére a folyó termelőfelhasználás GDP-arányos értéke is. Két területen jelentős növekedést hozott a 2015-ös év. Egyrészt az uniós programoknak köszönhetően tovább emelkedett és ennek köszönhetően három év alatt majdnem megduplázódott a beruházásra fordított kiadások GDP-arányos nagysága. Másrészt pedig a 2013-ban megkezdett életpályaprogramok kiterjesztésének köszönhetően tovább emelkedtek a munkavállalói jövedelemként kifizetett állami kiadások.

⁵ A Nyugdíjbiztosítási Alap befizetése a központi költségvetésbe a központi alrendszer pénzforgalmi egyenlegére semleges hatású tranzakció, mivel csak két alrendszer közötti pénzmozgásról van szó.

5. ábra
Az állami kiadások szerkezete



Forrás: KSH

A **központi alrendszer összes kiadása** 856 milliárd forinttal meghaladta a tervezett szintet, ám a többletkiadás jelentős része az ESA-hiányt nem érinti, csupán a pénzforgalmi egyenleget rontja. A túllépés ugyanis szinte teljes egészében az uniós támogatások terven felüli felhasználására, illetve a kifizetések költségvetésből finanszírozott megelőlegezésére vezethető vissza. Ezen kívül a terveknek megfelelő volt a költségvetési szervek gazdálkodása, és a társadalombiztosítási alapok kiadásai is csak minimálisan lépték túl a törvényben szereplő összeget. Az előző évhez képest 1203 milliárd forinttal emelkedtek a kiadások, ami szinte teljes egészében az uniós támogatások növekedésére vezethető vissza.

Lakásépítési támogatásokra a tervezettnél 20 milliárd forinttal kevesebbet fordított 2015-ben a kormány, mert a devizahitelek kivezetése miatt az árfolyamgát⁶ konstrukciót a vártnál kevesebben vették igénybe. Ez az oka annak is, hogy a 2014-hez képest is csökkent az e célra fordított kiadások nagysága. A kifizetett **családi támogatások és szociális juttatások** összege megfelelt a költségvetési törvényben szereplő előirányzatnak, ám az egy évvel korábbi összeget 62 milliárd forinttal meghaladta. A növekedés azonban a költségvetés egésze szempontjából semlegesnek tekinthető, mivel ennek háttérében az áll, hogy 2015 márciusától átszervezték a szociális ellátások rendszerét, és az aktív korúak ellátása az önkormányzatoktól a járási hivatalokhoz került, amihez a központ költségvetés biztosított fedezetet. **A korhatár alatti ellátásokra** fordított kiadások nagysága megfelelt a költségvetésben szereplő összegnek, ám 37 milliárd forinttal csökkent az előző évhez képest, ami elsősorban a korhatár előtti ellátások kifizetésével, az ellátásban részesülők számának érdemi (mintegy 65 százalékos) csökkenésével indokolható.⁷

A központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai 288 milliárd forinttal meghaladták az elfogadott költségvetési törvényben szereplő összeget, ám fontos hangsúlyozni, hogy a tényleges kiadások már tartalmazzák a központi tartalékok elköltését is, amelyek az elfogadott költségvetési törvényben külön soron szerepeltek. Az Országvédelmi Alap, a céltartalékok és a kormányzati rendkívüli tartalék előirányzatainak felhasználását is figyelembe véve, az intézményi és fejezeti kiadások a terveknek megfelelően alakultak. Az előző évhez képest

⁶ Az árfolyamgát konstrukció keretén belül a devizahiteles ügyfél a törlesztő részletét rögzített árfolyamon fizethette öt évig. A devizahitelek forintosítása miatt azonban a konstrukció 2015-ben megszűnt.

⁷ Egy 2011-ben elfogadott törvény a korhatár alatti nyugdíjazás lehetőségét – melyet egy 2009-es szabályozás már szigorított – 2012-től csaknem teljes körűen megszüntette, emiatt fokozatosan csökken az ellátásban újonnan részesülők száma.

a növekedés 2015-ben 270 milliárd forint volt, ami jelentős részben az életpályamodellek kiterjesztésére, a kórházak adósságállományának konszolidálására, állami tulajdonú vállalatok (Paks, MVM) tőkeemelésére, illetve a migrációval kapcsolatos kiadásokra vezethető vissza.

Az EU-s támogatásokkal kapcsolatos nettó pénzforgalmi kiadások 846 milliárd forinttal meghaladták az előirányzatban szereplő összeget. Ezen belül a bruttó kiadások 284 milliárd forinttal túlteljesültek, míg az uniótól érkező bevételek 559 milliárd forinttal elmaradtak a tervezett szinttől. A kiadásnövekedés azzal magyarázható, hogy a 2007-2013-as ciklus zárásának évében a kormány az összes felhasználható támogatásnál is több pénzt költött el saját forrásból, annak érdekében, hogy esetleges viták esetén se kerüljön sor forrásvesztésre, a kifogásolt projektek helyett más számlák kiküldésére legyen lehetőség. A bevételek elmaradása mögött az áll, hogy az Európai Bizottság több operatív program esetében felfüggesztette a kifizetéseket.⁸

4. táblázat

A központi alrendszer 2014. és 2015. évi részben konszolidált pénzforgalmi kiadásai

(milliárd forint)

	2014	2015		
	Tény	Törvényi előirányzat	Tény	Eltérés
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	11 992	12 321	13 234	912
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	354	372	375	4
Szociálpolitikai menetdíj támogatás	103	104	98	-6
Lakásépítési támogatások	128	129	109	-20
Családi támogatások, szociális juttatások	510	574	572	-2
Korhatár alatti ellátások	173	134	136	2
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	3 838	4 058	5 193	1 135
Nettó saját kiadásai	3 288	3 270	3 559	288
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	550	788	1 634	846
Helyi önkormányzatok támogatása	724	651	667	17
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	291	296	306	10
Központi tartalékok	0	286	0	-286
Adósságátvállalás	69	0	0	0
Egyéb kiadások	568	320	383	63
Elkülönített alapok kiadásai	453	521	499	-22
NFA - Passzív kiadások	50	50	50	0
NFA - Aktív kiadások	226	270	254	-16
Egyéb kiadások	178	201	195	-6
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	4 783	4 877	4 895	17
NYA - Nyugellátások	2 915	3 007	2 988	-20
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	336	336	318	-18
EA - Pénzbeli ellátások	224	229	245	16
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	946	949	961	12
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	245	240	261	21
Egyéb kiadások	118	116	122	6
NETTÓ KAMATKIADÁSOK	1 011	1 030	973	-56
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	13 004	13 351	14 207	856

⁸ A bevételek elmaradása az ESA-egyenleget nem érinti, ugyanis ezt az összeget eredményszemléletű bevételként el lehetett számolni.

2014-hez képest több mint 1000 milliárd forinttal növekedtek az EU-s támogatásokkal kapcsolatos nettó pénzforgalmi kiadások. A jelentős növekedés egyrészt a már említett, a keretösszeget meghaladó kifizetéssel, illetve az uniós támogatások folyósításának felfüggesztésével magyarázható. Másrészt a 2007-2013-as költségvetési ciklus utolsó 5 százalékához kapcsolódó bevételeket csak évek múlva, a programok teljes ellenőrzése után utalja át az Európai Bizottság, ami szintén növelte a tavalyi kiadásokat a 2014-es évhez képest.

A **központi tartalékok** együttesen 286 milliárd forintot tettek ki (az általános fejezeti tartalékok nélkül). Az Országvédelmi Alap 30 milliárd forintos összegét a kedvező költségvetési folyamatokra tekintettel az utolsó negyedévben elköltötte a kormány, és így tett az évközben további 60 milliárd forinttal megemelt rendkívüli intézkedésekre félretett 100 milliárd forinttal is. A 156 milliárd forintos céltartalékot szintén teljes körűen felhasználta a kormányzat, ebből 60 milliárd forintot a kórházak tartozás-állományának csökkentésére fordított.

A **központi alrendszer egyéb kiadásai** 63 milliárd forinttal meghaladták az előirányzatban szereplő összeget, ami elsősorban az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások túlteljesüléséhez köthető. Az előző évhez képest közel 200 milliárd forinttal csökkentek az egyéb kiadások, ami döntő részben a 2014-ben ezen a soron elszámolt állami részesedésvásárlásokkal (pl. Antenna Hungária Zrt., FŐGÁZ Zrt.) magyarázható. Így az erőteljes kiadáscsökkenés meghatározó tényezője a vagyonneveléssel összefüggő kiadások csökkenéséhez kötődik.

Az **elkülönített alapok** kiadásai 22 milliárd forinttal maradtak el a költségvetési előirányzatban szereplő összegtől, ami leginkább a Nemzeti Foglalkoztatási Alap gazdálkodásához kapcsolódik. A megtakarítás a közmunkások tervezettnél alacsonyabb létszámával függ össze. Az előző évhez képest azonban így is 10 ezer fővel emelkedett éves átlagban a Start munkaprogramban foglalkoztatottak létszáma, ami az hozzájárult a 2015-ös kiadásnövekedéshez.

A **társadalombiztosítási alapok kiadásai** 2015-ben 17 milliárd forinttal meghaladták a törvényi előirányzatot, ezen belül a nyugdíjakra a tervezettnél minimálisan kevesebbet, az Egészségügyi Alap kiadásaira pedig némileg többet költött a költségvetés. Az utóbbin belül a rokkantsági, rehabilitációs ellátások alulteljesülése 18 milliárd forint megtakarítást eredményezett, amit ellensúlyozott a gyógyszerkassza nettó kiadásainak 21 milliárd forintos többlete. Ez utóbbi a változatlan szolgáltatási színvonal mellett bekövetkezett demográfiai folyamatokkal, valamint az emelkedő költségekkel magyarázható.

A **nettó pénzforgalmi kamatkiadások** 56 milliárd forinttal voltak alacsonyabbak az eredeti előirányzatnál. Az eltérés mögött az húzódik meg, hogy a bruttó kamatkiadások több mint 90 milliárd forinttal voltak magasabbak, míg a kamatbevételek 150 milliárd forinttal haladták meg a törvényben szereplő értéket. A különbséget mindkét esetben az állampapír-piaci hozamok csökkenése okozta.

A magasabb kamatkiadás elsősorban a csereaukciókon és a visszavásárlási aukciókon realizált fizetendő prémiumra vezethető vissza. A prémium abból származott, hogy a hozamcsökkenéssel párhuzamosan a korábban kibocsátott állampapírok piaci értéke megemelkedett, így az adósságkezelőnek magasabb árat kellett fizetnie érte.

A terveket meghaladó kamatbevétel – a kamatkiadásokhoz hasonlóan – főként a 2015. év során megvalósult hozamcsökkenés okozta. Ennek hatása elsősorban a kibocsátáskor realizált prémiumok miatt növelte a kamatbevételeket, ami az aukciós és csereaukciós értékesítéseken is jelentkezett. A kamatbevételeket kis mértékben tovább növelte az ÁKK aktív repótevékenysége.

Az előző évhez viszonyítva 38 milliárd forinttal csökkentek a nettó pénzforgalmi kamatkiadások. A bruttó kamatkiadások 140 milliárd forinttal mérséklődtek, ami szorosan kapcsolódik ahhoz, hogy tavaly is folytatódtak a kedvező állampapír-piaci folyamatok. A pénzforgalmi kamatbevételek pedig több mint 100 milliárd forinttal csökkentek 2015-ben, ami leginkább azzal magyarázható, hogy az adósságkezelő a legtöbb lejáraton új állampapír-sorozatot bocsátott ki, amelyeknek a kuponját a piaci hozamhoz közelítette.

2.5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EGYENLEGE

Az önkormányzati alrendszer pénzforgalmi egyenlege az eredetileg tervezett 25 milliárd forintos deficit helyett 19 milliárd forintos többlettel zárt. A statisztikai korrekciók figyelembevételével, az előzetes eredményszemléletű egyenleg 0,4 milliárd forintos többletet mutatott, ami azt jelzi, hogy egyensúlyban volt a szektor tavalyi költségvetése. Egy rendkívüli tétel elmaradása miatt az előző évhez viszonyítva az önkormányzatok eredményszemléletű többlete 440 milliárd forinttal csökkent, ám ez arra vezethető vissza, hogy 2014-ben a központi kormányzat átvállalta az önkormányzatok adósságát, amely a szektor költségvetésében bevételnövelő tételként jelent meg. Az adósságvállalás hatásaitól megtisztított eredményszemléletű egyenleg 40 milliárd forint többletet mutat 2014-ben, így az alrendszer egyenlege a GDP 0,1 százalékpontjával romlott 2015-ben a báziséhoz képest.

Az **önkormányzatok bevételei** a központi költségvetési támogatástól és az uniós forrásoktól megtisztítva (helyi adók, intézményi működési bevételek, felhalmozási bevételek stb.) GDP-arányosan változatlan szinten maradtak (4,7 százalék), ugyanakkor a bevételeken belül az iparűzési adóbevételek súlya a GDP 0,1 százalékával emelkedett. Az önkormányzatok közvetlen támogatása a központi költségvetésből a GDP 0,5 százalékával csökkent 2014-hez képest.

Az **önkormányzatok pénzforgalmi kiadásai** a 2014. évi GDP arányos 7,9 százalékról 8,2 százalékra emelkedtek 2015-ben. A kiadásnövekedés hajtóereje az uniós forrásokból megvalósult beruházási és felhalmozási kiadások voltak. A bázisévi 2,3 százalékos GDP-arányos kiadási szinthez képest a tőkejellegű kiadások 0,5 százalékponttal növekedtek (az uniós forrásoktól megtisztított nettó tőkejellegű kiadások pedig 0,1 százalékponttal 1,2 százalékra csökkentek). Az önkormányzatok működési kiadásai (bér, dologi) a báziséhoz képest a GDP 0,1 százalékpontjával mérséklődtek, miközben a központi forrásból rendelkezésre álló támogatások ennél nagyobb ütemben csökkentek.

2.6. A STATISZTIKAI KORREKCIÓK (ESA-HÍD)

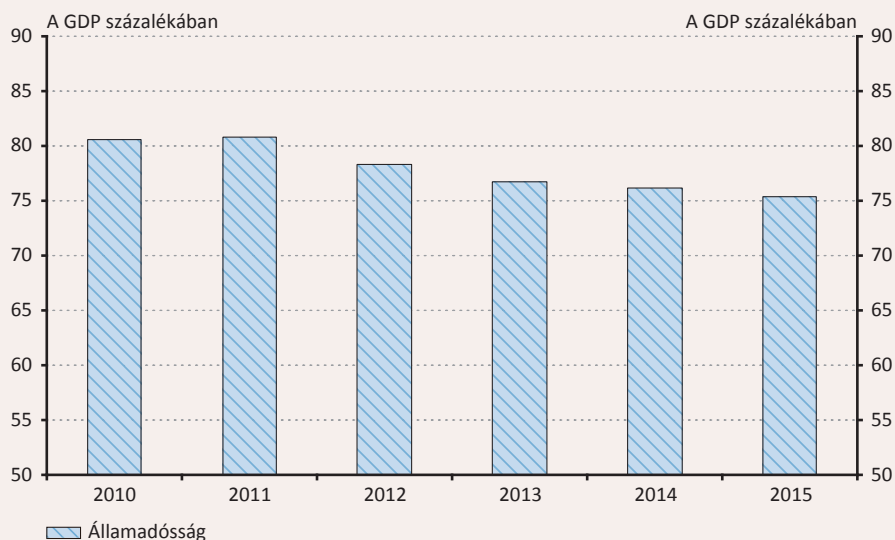
A fent bemutatott pénzforgalmi bevételek és kiadások, valamint azok egyenlegeként adódó pénzforgalmi egyenleg (GFS-egyenleg) és az európai uniós módszertan szerint számított ESA-egyenleg közötti megfelelést a pénzforgalmi elszámoláson átvezetett statisztikai korrekciók (ún. ESA-híd) biztosítják. Statisztikai korrekciók alkalmazására azért van szükség, mert a tranzakciók egy részét az Európai Unióban alkalmazott elszámolás szerint a teljesítés időpontjában kell elszámolni (ún. eredményszemléletű elszámolás), míg a magyar költségvetési számvitel szabályai szerint a pénzmozgás időpontjában kell könyvelni (ún. pénzforgalmi elszámolás). Továbbá, az uniós előírások szélesebb körben értelmezik az államháztartás fogalmát, mint a magyar szabályozás - egyes non-profit intézményeket, állami tulajdonú vállalatokat és bizonyos pénzügyi műveleteket is az államháztartáshoz sorolnak. Ezért az Európai Unióban alkalmazott módszertan szerint számított ESA-egyenleget az ún. kormányzati szektorra számolja ki a KSH, így ez a hiánymutató szektorálisan is különbözik a pénzforgalmi (GFS) egyenlegtől.

A 2015. évi költségvetési törvény elfogadásakor, a benyújtott költségvetési törvényjavaslat azzal számolt, hogy az **eredményszemléletű statisztikai korrekciók egyenlege (ESA-híd)** a GDP 0,3 százalékpontjával javítja a pénzforgalmi hiányt, a tényadat ezzel szemben a bruttó hazai termék 1,5 százaléka volt. Az eltérés elsősorban az uniós támogatások elszámolásához kapcsolódott. A költségvetési törvényjavaslatban feltételezett GDP-arányos +0,6 százalékpontos korrekcióhoz képest 2,2 százalékpontos korrekciót állapított meg a KSH az uniós támogatások pénzforgalmi teljesítésénél. A jelentős különbség azért alakult ki, mert az Európai Bizottság több uniós program esetében elszámolási viták miatt az uniós kifizetéseket felfüggesztette, késleltette ám ezeknek a támogatásoknak az egyenlegrontó hatását a statisztikai korrekciók imputált bevétel elszámolásával ellensúlyozták. Előzetesen nem tervezte a kormányzat a BKV és a MÁV adósságának átvállalását sem, melynek végrehajtása a GDP 0,2 százalékpontjának megfelelő negatív előjelű statisztikai korrekciót jelentett 2015-ben, és ezen kívül több kisebb tétel további 0,2 százalékponttal csökkentette az ESA-híd nagyságát.

2.7. AZ ÁLLAMADÓSSÁG ALAKULÁSA

A **bruttó konszolidált államadósság** GDP-arányos mértéke az MNB pénzügyi számla adatai szerint tavaly 0,9 százalékponttal 75,3 százalékra mérséklődött, folytatva a 2011-es historikus csúcs (80,8 százalék) óta tartó csökkenő trendet. Az adósságráta csökkenését a kedvező hazai makrogazdasági alapfolyamatok (gazdasági növekedés, alacsony államháztartási hiány) az elmúlt évekhez hasonlóan tavaly is támogatták. Ezzel szemben több egyedi tényező az adósság növekedése irányába hatott.

6. ábra
Magyarország GDP-arányos bruttó államadósságának alakulása 2010-től



Forrás: MNB

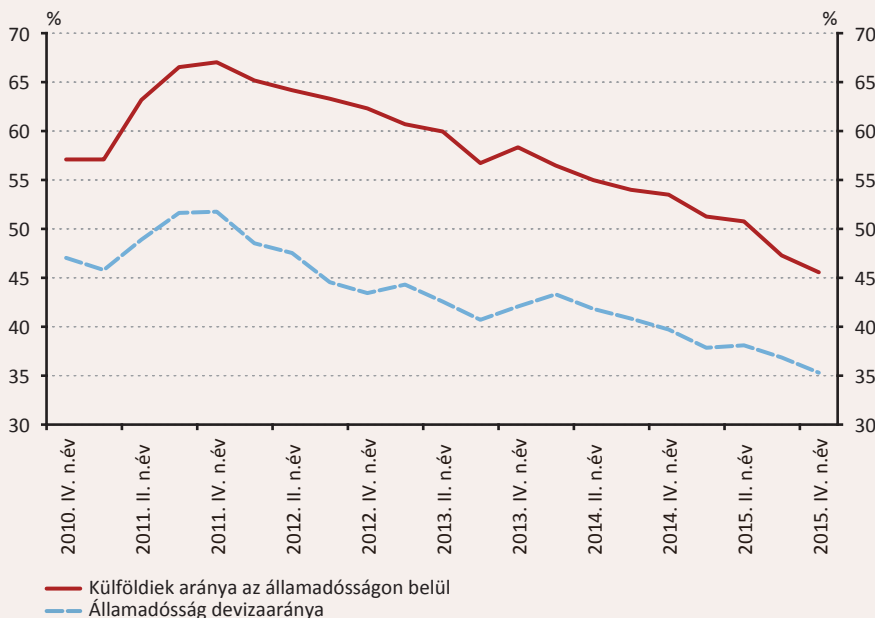
A bruttó adósságráta trendszerű alakulását befolyásoló egyik legfontosabb tényező az államháztartás nettó finanszírozási igényének mértéke. A finanszírozási oldalról számított hiány a GDP 2,0 százaléka volt tavaly, ami a rendszerváltás óta regisztrált legalacsonyabb érték. A gazdasági növekedés az adósság-pályát érdemben befolyásoló másik fundamentális tényező, ami az államadósság/GDP hányados mértékét nem csak közvetve a számlálón keresztül, hanem a nevezőn keresztül közvetlenül is befolyásolja. A 2015. évi 2,9 százalékos reálgazdasági bővülés a historikusan alacsony államháztartási hiány mellett szintén érdemben támogatta az adósságráta csökkenését.

Az alapfolyamaton felüli tényezők ugyanakkor számottevő adósságnövelő hatást gyakoroltak tavaly. Ezek közül a legjelentősebb hatást az Európai Unió által Magyarországnak még át nem utalt források jelentették. Ennek oka, hogy e transzferek mielőbbi kifizetéséhez szükség volt a hazai költségvetésből való megelőlegezésre, ami a tavalyi pénzforgalmi hiánnyal párhuzamosan az államadósságot is növelte a GDP 1,5 százalékával. Az adósságráta csökkenése ellen ható második legjelentősebb tényező a dollár tavalyi szignifikáns erősödése volt. Az amerikai deviza az euróval szemben 10 százalékos erősödést ért el 2015-ben, ami önmagában a GDP több mint 1,3 százalékával növelte az államadósságot. Az államadósság egy része ugyanis dollár kötvények formájában került kibocsátásra, amit bár az adósságkezelő jellemzően euró adósságra cserél, de közvetve, a piaci csereügyletek értékén keresztül a dollár árfolyamváltozása is befolyásolja a bruttó adósságot. A csereügyletek ugyanis olyan megállapodást tartalmaznak, hogy a két fél rendszeresen kiértékeli az egymással szemben fennálló pozícióját az aktuális piaci (deviza- és értékpapír-) árfolyamok függvényében. A kiértékelés alapján a felek pótlólagos fedezetet (margin betétet) helyeznek el a másikkal a pozíció kiegyenlítése érdekében. A kapott fedezet a partner követeléseként jelenik meg a statisztikában, tehát átmenetileg a csereügylet lejártáig növeli az államadósságot. Az euró-forint árfolyam éves alapú elmozdulása érdemben nem befolyásolta a 2015. évi államadósságot.

Mindezekon túl a Budapest Bank megvásárlása, valamint a MÁV adósságának részbeni és a BKV adósságának teljes átvállalása szintén növelték a tavalyi államadósságot. Előbbi tranzakció a GDP mintegy 0,6 százalékaival, míg az adósságtvállalások több mint a GDP 0,2 százalékaival emelték az adósságrátát. A kormányzat likvid pénzügyi tartalékainak tavalyi csökkenése ugyanakkor a GDP közel 1 százalékaival járult az adósságráta mérséklődéséhez. A likvid forint és költségvetési deviza tartalékok 660 milliárd forintra mérséklődött szintje azonban így is szignifikánsan meghaladta a globális pénzügyi válság előtti jellemző szintet.

Összességében a gazdasági növekedés adósságcsökkentő hatása a GDP 2,1 százalékát tette ki, míg az államháztartás elsődleges többlete 1,3 százalékponttal mérsékelte tavaly az adósságrátát. E két fundamentális tényező mellett a reálárfolyam változása hatott még kedvezően a 2015-ös adósságrátára, 0,7 százalékponttal mérsékelve azt. E tényezők pozitív hatását azonban számottevően ellensúlyozta a reálkamat-fizetés hatása, ami önmagában a GDP 2,5 százalékaival, valamint az egyéb tényezők hatása, ami további 0,7 százalékponttal növelte tavalyi adósságrátát.⁹

7. ábra
Az államadósság devizaaránya és a külföldiek tulajdoni részaránya
(a teljes adósság százalékában)



Forrás: ÁKK, MNB

Az adósságráta mérséklése mellett kiemelt adósságstratégiai cél az államadósság **külföldi devizaarányának** csökkentése, valamint a belföldi finanszírozási bázis erősítése. Ebből adódóan 2011 után az éves nettó adósságkibocsátásokat minden évben negatív nettó devizakibocsátás és a lakossági forintpapír-állomány jelentős növekedése jellemezte. Ennek hatására az adósság szerkezeti mutatók tartós javulásnak indultak, és 2015 végére elérték a válság előtti szintjeiket. Az államadósság devizaaránya a 2011. év végi 51,8 százalékról 2015 végére 35,3 százalékra csökkent, míg a külföldi tulajdon adósságon belüli aránya 67,0 százalékról 45,6 százalékra süllyedt (7. ábra). Utóbbi a több mint tíz éve mért legalacsonyabb érték, és ezzel a hazai finanszírozás adósságon belüli súlya tavaly már a külföldi fölé emelkedett.

⁹ A reálindexek számításánál a GDP-deflátort használtuk.

2.8. A 2015. ÉVI KÖLTSÉGVETÉS JOGSZABÁLYI MEGFELELŐSÉGE

A magyar törvények tavaly három olyan költségvetési előírást tartalmaztak, amelyek a 2015. évi állami gazdálkodására vonatkoztak. A rendelkezésre álló információk szerint a költségvetés megfelelt az Alaptörvényben szereplő adósságszabálynak és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben (továbbiakban Stabilitási törvény) szereplő 3 százalékos hiánykritériumnak. Az Európai Bizottság módszertana szerint számolt strukturális hiány ugyanakkor nagyobb volt, mint a középtávú költségvetési cél, ám az ezzel megegyező előírást tartalmazó magyar szabály esetében nincs arra vonatkozó előírás, hogy a strukturális egyenleg kiszámításánál melyik intézmény számításait kell figyelembe venni. A Kormány által a legutóbbi Konvergencia Programban publikált mutató kedvezőbb, mint a középtávú költségvetési cél.

A 2011-ben elfogadott Alaptörvényben¹⁰ meghatározott **adósságszabály** szerint mindaddig, amíg az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét, az Országgyűlés kivételes helyzetektől eltekintve csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely a teljes hazai össztermékhez viszonyított államadósság arányának a csökkenését tartalmazza, illetve nem vehető fel olyan kölcsön, amelynek következtében az adósságráta az előző évhez képest emelkedik. A Stabilitási törvény¹¹ ezt az előírást azzal egészíti ki, hogy az államadósság számításakor nem kell figyelembe venni az árfolyamváltozás hatását, valamint az adósságnövekedés azon részét, amely a következő évben lejáró kötelezettségek teljesítését szolgálja. Az adósságszabály érvényesülését a Kormánynak a féléves adatok alapján meg kell vizsgálnia és, ennek eredményéről tájékoztatnia kell a Költségvetési Tanácsot, valamint az Országgyűlés illetékes bizottságát, az előírás betartásának utólagos ellenőrzéséről azonban nem rendelkezik a törvény.

A Nemzetgazdasági Minisztérium tájékoztatása szerint a Stabilitási törvény szerint korrigált államadósság¹² 2014. december 31-én 24 625 milliárd forint volt, ami a GDP 76,5 százaléka. 2015 végére a szaktárca előzetes adatai alapján a Stabilitási törvény szerinti nominális államadósság 25 135 milliárd forintra emelkedett. Mivel a bruttó hazai termék ennél nagyobb ütemben növekedett, ezért az adósságráta 74,6 százalékra csökkent, ami 1,9 százalékpontos csökkenést jelent. Tehát a rendelkezésre álló információk alapján a 2015. évi költségvetés megfelelt az Alaptörvényben megfogalmazott előírásnak.

A magyar joganyagban¹³ is szerepel a **maastrichti hiánycélra** vonatkozó előírás, mely szerint a költségvetési deficit nem haladhatja meg a bruttó hazai össztermék 3 százalékát. A hiány 2015-ben a GDP 2 százaléka volt, így ennek a szabálynak megfelelt tavaly a költségvetés.

A Stabilitási törvényben szereplő előírás¹⁴ szerint a költségvetés tervezése során meghatározott költségvetési egyenlegnek összhangban kell lennie a **középtávú költségvetési cél** elérésével, amely Magyarország esetében GDP-arányosan 1,7 százalékos strukturális hiányt jelent. A strukturális egyenleg kiszámítása meglehetősen bizonytalan, jelentős mértékben függ a választott módszertől és a gazdaság ciklikus helyzetére vonatkozó feltételezésektől, emiatt a különböző számítások eltérő eredményeket adhatnak. A magyar szabály nem tartalmaz előírást arra vonatkozóan, hogy a szabály betartásának értékelésekor melyik intézmény a számításait kell figyelembe venni. A Kormány által 2016 áprilisában publikált Konvergencia Program szerint 2015-ben a strukturális egyenleg Magyarországon a GDP 1,4 százaléka volt, ami alacsonyabb, mint a középtávú költségvetési cél.

Magyarország teljesítette a Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágának szabályait (maastrichti hiánycél, átmeneti adósságszabály) és ezzel biztosította, hogy ne indulhasson EDP eljárás hazánk ellen. A prevenció ágba tartozó szabályokkal (középtávú költségvetési hiány, kiadási szabály) nem volt összhangban 2015-ben a költségvetés, azonban ezek megsértése nem okoz EDP-eljárást, ugyanakkor az Európai Bizottság ajánlásokat készít az eltérés korrekciójára.

¹⁰ Alaptörvény 36. cikk 4-5. bekezdés.

¹¹ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról. 6.§ (1)-(2b) bekezdés

¹² A 2015. évi költségvetési törvényben szereplő tervárfolyamon

¹³ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A§ (2b). bek.

¹⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A§ (2a). bek.

A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágához tartozó **maastrichti hiánycél** szerint a költségvetés eredményszemléletű ESA-hiánya nem haladhatja meg a GDP három százalékát. A deficit 2015-ben a GDP 2 százaléka volt, így ennek a kritériumnak megfelelt a költségvetés.

Az EDP eljárás alatt lévő országokra az EDP eljárás megszűnése után 3 éven keresztül egy **átmeneti adósságszabály** (MLSA) vonatkozik, és az általános adósságcsökkentési szabály csak ezt követően lép érvénybe. Magyarország 2013-ban került ki a túlzott-deficit eljárás alól, tehát hazánkra 2013-2015 között volt érvényes az átmeneti adósságszabály. Az MLSA szabály az Európai Unió általános adósságszabályából vezethető le, és a lényege, hogy olyan költségvetési pályát írjon elő a tagországok számára, amellyel az átmeneti időszak végén teljesítik az általános adósságszabályt. Az Európai Bizottság májusi értékelésében kifejtette, hogy az MLSA szabály alapján a strukturális egyenlegre vonatkozó kritérium értéke a GDP -2,6 százalék volt 2015-ben. Az Európai Bizottság számításai alapján 2015-ben a strukturális egyenleg a GDP -2 százaléka volt, tehát a kritériumértéknél 0,6 százalékponttal kedvezőbb, így a költségvetés megfelelt a szabály előírásainak.

Magyarország számára **középtávú költségvetési célként** a GDP 1,7 százalékának megfelelő strukturális hiányt határoztak meg 2015-re. A költségvetés eredményszemléletű hiánya tavaly a GDP 2 százaléka volt, ehhez még figyelembe kell venni a strukturális egyenleg kiszámításához a gazdaság ciklikus pozícióját és az adott évet érintő egyedi tételeket. Az Európai Bizottság becslése¹⁵ alapján a ciklusnak nem volt érdemi hatása az egyenlegre és jelentősebb egyedi tételt sem számszerűsítettek. Véleményük szerint a strukturális hiány így megegyezett a költségvetés eredményszemléletű hiányával, azaz a GDP 2 százaléka volt, amely nagyobb, mint a célként kitűzött 1,7 százalékos értéket.

A **kiadási szabály** előírása szerint amennyiben egy adott tagország nem felel meg a középtávú költségvetési cél-nak, abban az esetben a kiadásait a potenciális GDP növekedésnek megfelelően emelheti. Az Európai Bizottság¹⁶ szerint a szabály által meghatározottnál 1 százalékponttal nagyobb mértékben növekedtek Magyarországon a kormányzati kiadások 2015-ben.

¹⁵ European Commission: Assessment of the 2016 Convergence Programme for Hungary (Brüsszel, 2016.05.16)

¹⁶ European Commission: Assessment of the 2016 Convergence Programme for Hungary (Brüsszel, 2016.05.16)

3. A 2016. évi államháztartási folyamatok várható alakulása

3.1. A KORMÁNYZATI SEKTOR 2016. ÉVI VÁRHATÓ EREDMÉNYSZEMLÉLETŰ EGYENLEGE

Előrejelzésünk szerint 2016-ban a kormányzati szektor eredményszemléletű hiánya (ESA-deficit) a GDP 1,6-1,8 százalékos sávjában lehet. Prognózisunk szerint tehát a költségvetési törvény elfogadásakor feltételezett 2,0 százalékos GDP-arányos deficit-célnál kedvezőbb hiányráta alakulhat ki a GDP 0,2 százalékát kitevő szabad tartalékok teljes elköltése esetén is. A kormányzati szektornál szűkebben értelmezett államháztartás pénzforgalmi hiányára vonatkozó előrejelzésünk a GDP 0,4 százalékával alacsonyabb a módosított törvényi előirányzatnál, ugyanakkor ezt a hatást részben ellentételezi az eredményszemléletű és a pénzforgalmi hiány közötti statisztikai korrekciókra vonatkozó eltérő becslésünk. Ezt a fiskális mozgásteret ugyanakkor ki is kell használni a gazdasági növekedés fenntartása és gyorsítása érdekében, hogy a költségvetés felől érkező gazdasági impulzus ne legyen kisebb a tervezettnél.

5. táblázat

A kormányzati szektor 2016. évi egyenlege

	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
	Mrd forint	Mrd forint	GDP %	GDP %	GDP %
1. Központi alrendszer egyenlege	-762	-639	-2,2	-1,8	0,3
2. Önkormányzatok egyenlege	-25	-6	-0,1	0,0	0,1
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-787	-645	-2,2	-1,8	0,4
4. GFS-ESA különbözet	82	4	0,2	0,0	-0,2
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-704	-641	-2,0	-1,8	0,2
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalék törlésével	-704	-561	-2,0	-1,6	0,4

Megjegyzés: 1. A pénzforgalmi egyenleg a júniusban módosított törvényi előirányzatot mutatja be. 2. Az MNB előrejelzése 2016-ra azzal a feltevéssel készült, hogy a rendelkezésre álló szabad tartalékok (Országvédelmi Alap) teljes felhasználásáról a kormány a későbbiekben dönt.

A 2015-ben elfogadott költségvetési törvény az államháztartás központi alrendszerének 2016. évi pénzforgalmi egyenlegét -762 milliárd forintban határozta meg. A költségvetési törvény 2016. júniusi módosítása¹⁷ alapján a pénzforgalmi hiánycél nem változott, mivel a bevételek és a kiadások azonos összegben emelkedtek a módosításokat követően. Az MNB júniusi Inflációs jelentése a költségvetési törvény központi alrendszerre vonatkozó pénzforgalmi hiánycéljánál 122 milliárd forinttal, azaz a GDP 0,4 százalékpontjával, alacsonyabb deficittel számol.¹⁸ Ezen belül a pénzforgalmi kamategyenleg 38 milliárd forinttal kedvezőbben alakulhat a költségvetési törvény elfogadása óta az állampapír-piacon bekövetkezett hozamcsökkenés miatt. A költségvetés elsődleges többlete pedig 84 milliárd forinttal nagyobb lehet a módosított költségvetési törvényben szereplő értéknél. A központi alrendszer egyenlegére vonatkozó előrejelzésünk és a módosított törvényi előirányzat közötti eltérés az alábbiak szerint alakul:

¹⁷ A 2016. évi költségvetés módosítását a 2016. évi LXXVI. törvény tartalmazza, melyről külön keretes írás található elemzésünkben.

¹⁸ Az Országvédelmi Alap szabad tartalékainak teljes felhasználását feltételezve.

- A *központi költségvetés* egyenlegére vonatkozó előrejelzésünk 94 milliárd forinttal magasabb a módosított törvényi előirányzatnál. Az Országvédelmi Alapban elkülönített szabad tartalékkeret nem teljes felhasználása esetén a pénzforgalmi egyenleg ennél is kedvezőbben alakulhat. Az előirányzatnál kedvezőbb egyenleget elsősorban a földértékesítésekből származó többletbevételek magyarázzák. Emellett a kedvező makrogazdasági folyamatok következtében dinamikusan bővülő adó és járulékalapok okoznak az előirányzatnál magasabb bevételt előrejelzésünk szerint. Ugyanakkor a kiadásokat is magasabbra becsüljük az előirányzatnál a felülről nyitott előirányzatok várható túllépése és az adóhivatalnál várható prémium¹⁹ kifizetés miatt, melyet ellensúlyoz, hogy a családi otthonteremtési támogatásokra fordított kiadásoknál prognózisunk meredekebb igény-felfutással számol, mint a kormányzat.
- Az *elkülönített állami pénzalapok* egyenlegére vonatkozó prognózisunk 40 milliárd forinttal kedvezőbb a törvényi előirányzatnál. Az eltérés a közfoglalkoztatási kiadásoknál (Start munkaprogram) jelentkezik. A Start munkaprogram igénybevétele tavaly is alacsonyabb volt a tervezettnél, s a bázishatás érvényesülésére számítunk idén is.

1. keretes írás

A 2016. évi költségvetési törvény intézkedései

Az elfogadott költségvetési törvény a **bevételi oldalon** számos adócsökkentést tartalmazott. A lakossági terhek csökkentésére irányult a személyi jövedelemadó egy százalékpontos csökkentése, a kétgyermekes családok adókedvezményének bővítése, a sertés tökehús áfájának csökkentése 5 százalékra és a közigazgatási díjak mérséklése. Ezek az intézkedések a júniusi inflációs jelentéssel konzisztens prognózisunk szerint együttesen 178 milliárd forint megtakarítást jelentenek a lakosságnak. A költségvetési törvény elfogadását követően került sor a családi otthonteremtési kedvezmény-rendszer kialakítására. Ennek keretében az új lakások értékesítésének áfa kulcsa átmenetileg 5 százalékra csökkent, ami az önerős építkezések esetén adó-visszatérítési támogatás formájában valósul meg. E két tétel együtt várakozásunk szerint 2016-ban 37 milliárd forint értékben érinti az egyenleget. A vállalati szektor adóterhelését mérsékli a szakképzési hozzájárulás csökkentése párhuzamosan a szakiskolai rendszer átalakításával, a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében a szociális hozzájárulási adó kedvezményének kiterjesztése, továbbá a banki különadó csökkentésének első üteme. A felsorolt adóváltozások számításaink szerint együttesen több mint 90 milliárd forint adóteher mérséklést jelentenek a vállalati szektornak.

A költségvetési törvény **kiadási intézkedései** alapvetően a korábbi évek fiskális politikáját folytatták, illetve azokkal konzisztens célokra irányultak. Ennek megfelelően 2016-ban is folytatódik az állami alkalmazottak életpálya programjainak a kiterjesztése, a közmunka programokban való résztvevők létszámának növelése, valamint a szociális kiadások GDP-arányos visszafogása. Mindezek mellett új elem, hogy az új uniós költségvetési ciklus forrásainak átmeneti visszaesését a saját forrású beruházások növelésével tompítja a költségvetés. A törvényi előirányzatok figyelembe vételével készített prognózisunk szerint a saját forrású beruházási kiadások növelése megközelíti a 200 milliárd forintot, az életpálya programok kiterjesztésének és egyéb bérintézkedéseknek a költsége körülbelül 170 milliárd forint, a közfoglalkoztatásra fordított többlet kiadás pedig 50 milliárd forint körül lehet az előző évhez képest.

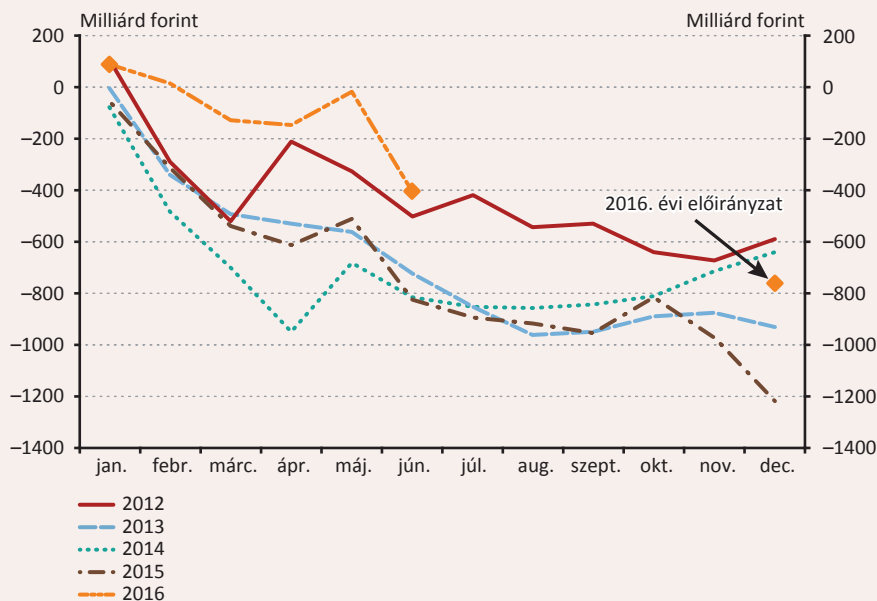
Az **állami költségvetés – önkormányzatok nélkül számított – első félévi pénzforgalmi hiánya** 402 milliárd forint volt, ami az elmúlt évek legalacsonyabb értéke és a módosított törvényi előirányzat 53 százalékát teszi ki (8. ábra). Ez az érték lényegesen alacsonyabb a tavalyi év 92 százalékos rátájánál. A változást elsősorban a kedvező bevételi folyamatok és az uniós programokhoz kapcsolódó nettó kiadások csökkenése magyarázza. A növekedési adóhitel következtében az év első felében a társasági adóból származó bevétel közel megduplázódott tavalyhoz képest. Emellett a munkát terhelő adóbevételek (szociális hozzájárulási adó, egyéni járulékok, szja) időarányosan jól teljesültek, továbbá az illetékbevételek, az elektronikus útdíj-bevétel és a jövedéki adóbevételek is meghaladták a költségvetési előirányzatok 50 százalékát. Tavalyhoz képest ugyanakkor jelentősen

¹⁹ A prémium kifizetésére a költségvetési törvény felhatalmazást ad a nemzetgazdasági miniszternek, ha teljesül az a feltétel, hogy a törvényi előirányzatokhoz képest az adóhivatal összességében magasabb adóbevételt szed be.

csökkentek a pénzügyi szervezetek különadó-befizetései. Ennek háttérében az áll, hogy a hitelintézetek esetében az adó felső kulcsa 0,53 százalékról 0,24 százalékra csökkent 2016-tól. Az első félévi költségvetési folyamatok összességében kedvező alapot teremtenek a 2016. évi költségvetési egyenlegcél eléréséhez.

A költségvetés ESA-egyenlege is rendkívül kedvező volt az első negyedévben. A teljes kormányzati szektor egyenlege többletet mutatott (a GDP 0,1 százaléka), amelyre a közel 20 évre rendelkezésre álló negyedéves adatok szerint még nem volt példa.

8. ábra
Az állami költségvetés éven belüli kumulált pénzforgalmi egyenlege



Forrás: 2016. évi költségvetési törvény, Magyar Államkincstár

2. keretes írás

A 2016. évi költségvetési törvény júniusi módosítása

A 2016. évi költségvetési törvényről szóló törvényt 2016. júniusban módosította az Országgyűlés a 2016. évi LXXVI. törvényben. A költségvetési törvény módosítása nem érintette a költségvetési előirányzatok pénzforgalmi egyenlegét, mivel a központi alrendszer bevételi és a kiadási főösszegét egyaránt 422 milliárd forinttal növelte meg az Országgyűlés.

A **bevételi oldalt** érintő módosítások jelentős részben a makrogazdasági folyamatokban a költségvetési törvény elfogadása óta bekövetkezett változásokból erednek. Ennek megfelelően a költségvetés közvetlen bevételei közé tartozó bevételek (társasági adó, személyi jövedelemadó, jövedéki adó, áfa és illetékbevételek) törvényi előirányzatai számottevően emelkedtek, összesen 422 milliárd forint összegben.

A legnagyobb összegű előirányzat-növelésre a társasági adóbevételeknél került sor (289 milliárd forint), meghatározó részben a növekedési adóhitelek nagymértékű igénybevétele következtében. A forgalomhoz közvetlenül kötődő adóbevételeknél (áfa és jövedéki adók) közel 70 milliárd forinttal emelkedett a bevételi előirányzat, összhangban a kiskereskedelmi és fogyasztási dinamika, valamint a korábbi kormányzati intézkedések (online pénztárgépek rendszere, EKÁER rendszer kialakítása és egyéb adó kifizérési intézkedések) együttes hatásával. A háztartások személyi jövedelemadó és illeték befizetései előirányzata összesen 63 milliárd forinttal növekedett a módosítás során, részben a korábban feltételezettnél magasabb nemzetgazdasági bérdinamika, részben a növekvő ingatlanforgalom következtében.

A **kiadások** közül a korábban meghozott intézkedésekkel összhangban leginkább az oktatási, a beruházási és a lakástámogatási kiadások emelkedtek a törvénymódosítás során. Az oktatási célú kiadásokat (Klebelsberg Intézményfenntartó központ, szakképzési centrumok, felsőoktatási intézmények) mintegy 110 milliárd forint növelte a módosítás, ami megszünteti a korábbi finanszírozási problémákat, valamint lehetőséget nyújt szerkezeti változásokra. A kormányzati szektor beruházási kiadásait a közútfejlesztési kiadások növelése, a Modern Városok Program kiterjesztése, az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások növelése együttesen közel 140 milliárd forinttal növeli meg. A lakástámogatási kiadások előirányzatát 50 milliárd forinttal emelte az Országgyűlés a Családi Otthonteremtési Kedvezmény programjának bevezetése következtében. A módosítás során a központi tartalékok 30 milliárd forintos emelésére is sor került.

3.2. A KÖZPONTI ALRENDSZER PÉNZFORGALMI BEVÉTELEI

A **központi alrendszer elsődleges bevételei** előrejelzésünk szerint a GDP 0,6 százalékával lehetnek magasabbak a költségvetési törvény aktuális előirányzatainál. Az adó- és járulékbévételekből együttesen a GDP 0,2 százalékát meghaladó bevételi többletre számítunk, elsősorban a szociális hozzájárulási adóból, az egyéni járulékokból és a jövedéki adókból. További bevételi többlet származik az állami vagyonbevétel (földértékesítés) többletéből, mely a GDP 0,3 százalékpontját is elérheti.

A **gazdálkodó szervezetek befizetései** együttesen 28 milliárd forinttal haladhatják meg az előirányzatot előrejelzésünk alapján. Az első féléves adatok alapján a megtett úttal arányos útdíj (e-útdíj) 12 milliárd forinttal, míg az időarányos útdíjból származó bevétel 7 milliárd forinttal haladhatja meg a költségvetési törvény előirányzatait. Másfelől a bejövő adatok alapján a játékadóból származó bevétel 14 milliárd forinttal alacsonyabb lehet az előirányzatnál. Emellett a bányajáradékból származó bevétel 5 milliárd forinttal maradhat el az előirányzattól, melyet a költségvetés tervezésekor figyelembe vettnél alacsonyabb olajár-pálya indokol. A **társasági adónál** 14 milliárd forinttal magasabb adóbefizetést várunk a törvénymódosítás során jelentősen megemelt költségvetési előirányzathoz képest. A 14 milliárd forintos eltérést az adókedvezmények igénybevételére vonatkozó várakozások eltérése indokolja. A 2015-ös évhez viszonyított magasabb társasági adóbevétel a Növekedési Adóhitelnek köszönhető, amely lehetővé teszi, hogy ha egy adott vállalkozás adózás előtti eredménye jelentősen megnő egyik évről a másikra, akkor a többletadót két éven keresztül nyolc egyenlő részben fizesse be a költségvetés részére. A Növekedési Adóhitel program keretében a 2015-ös adóévet érintő adókötelezettség alapján 271-271 milliárd forint többletbevételt várunk a 2016-os és 2017-es évekre.

Általános forgalmi adóból pénzforgalmi szemléletben 3 339 milliárd forintot várunk 2016-ban, ami 50 milliárd forinttal alacsonyabb, mint a módosított költségvetési előirányzat. Az eltérés részben abból ered, hogy a költségvetésnél kisebbre becsüljük az adóbeszedés hatékonyságának javulásából fakadó többletbevételt, másrészt némileg eltérően ítéljük meg az első félévi folyamatokat, illetve azok tartósságát. Az idei év első felében ugyanis 3 százalék alá csökkent a bruttó áfa befizetések év/év alapon számított növekedése, amely az elmúlt években rendre 6 és 9 százalék között mozgott.²⁰ A bővülés ütemének mérséklődésében szerepet játszik a korábbi években meghozott gazdaságfehérítő intézkedések (online pénztárgépek bevezetése, EKÁER kiépítése) addicionális hatásának csökkenése és az uniós források ciklikussága is.

²⁰ Az index kiszámításához némileg korrigáljuk a nyers adatokat. A 2007-13-as európai uniós támogatási ciklus kifutásához kapcsolódó tavaly decemberi kiugró áfa-bevételből 50 milliárd forintot egyenlő arányban szétosztottuk 2015 októberére és a 2016 februárja között.

6. táblázat

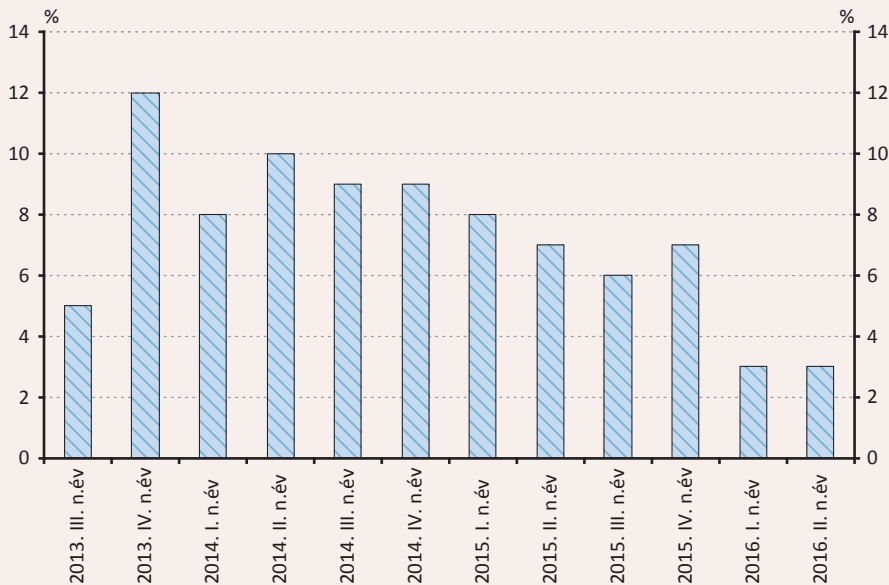
A központi alrendszer részlegesen konszolidált pénzforgalmi bevételei 2016-ban

(milliárd forint)

	Törvényi előirányzat (eredeti)	Törvényi előirányzat (módosított)	I-VI. hó teljesülés	Előirányzat százaléka	MNB-előrejelzés	Eltérés: MNB - módosított előirányzat
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	12 514	13 007	6 231	48%	13 061	54
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 267	1 557	676	43%	1 585	28
Társasági adó	401	690	282	41%	704	14
Pénzügyi szervezetek különadója	79	79	31	40%	76	-4
Egyszerűsített vállalkozási adó	75	75	22	29%	83	8
Bányajáradék	32	32	12	39%	27	-5
Játékadó	41	41	13	31%	27	-14
Energiaellátók jövedelemadója	41	41	14	34%	45	3
Kisadózók tételes adója	70	70	34	48%	66	-4
Kisvállalati adó	14	14	7	54%	14	0
Elektronikus útdíj	141	141	73	54%	153	12
Közműadó	52	52	27	52%	52	0
Egyéb adók és befizetések	322	322	157	49%	340	18
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	4 612	4 681	2 183	47%	4 662	-19
Általános forgalmi adó	3 352	3 389	1 562	46%	3 339	-50
Jövedéki adó	952	984	469	48%	1 013	28
Regisztrációs adó	21	21	12	57%	21	0
Távközlési adó	56	56	27	47%	54	-2
Pénzügyi tranzakciók illeték	201	201	97	48%	203	2
Biztosítási adó	30	30	17	55%	32	2
Lakosság befizetései	1 829	1 891	939	50%	1 874	-18
Személyi jövedelemadó	1 658	1 694	837	49%	1 680	-14
Illetékbecfizetések, egyéb adók	125	152	78	52%	149	-2
Gépjárműadó	46	46	23	51%	45	-1
Elkülönített alapok adó és járulékbevételei	287	359	132	37%	363	4
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbevételei	4 519	4 519	2 301	51%	4 577	58
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	4 230	4 230	2 139	51%	4 279	50
Egyéb járulékok és adók	289	289	162	56%	298	8
EGYÉB BEVÉTELEK	379	379	227	60%	522	144
Központi ktv. egyéb bevételei	263	263	130	49%	402	139
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	36	36	24	66%	36	-1
Elkülönített alapok egyéb bevételei	79	79	73	92%	85	5
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	12 893	13 385	6 457	48%	13 583	197

Megjegyzés: 1. A 2016. első féléves tényadatok a Magyar Államkincstár adatait tükrözik. 2. Az MNB előrejelzése a 2016. júniusi Inflációs jelentés költségvetési előrejelzését mutatja be. 3. A táblázatban bemutatott bevételi főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól, mert a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételleket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el. 4. A táblázat kerekített értékeket tartalmaz.

9. ábra
A negyedéves bruttó áfa-befizetések év/év alapú változása

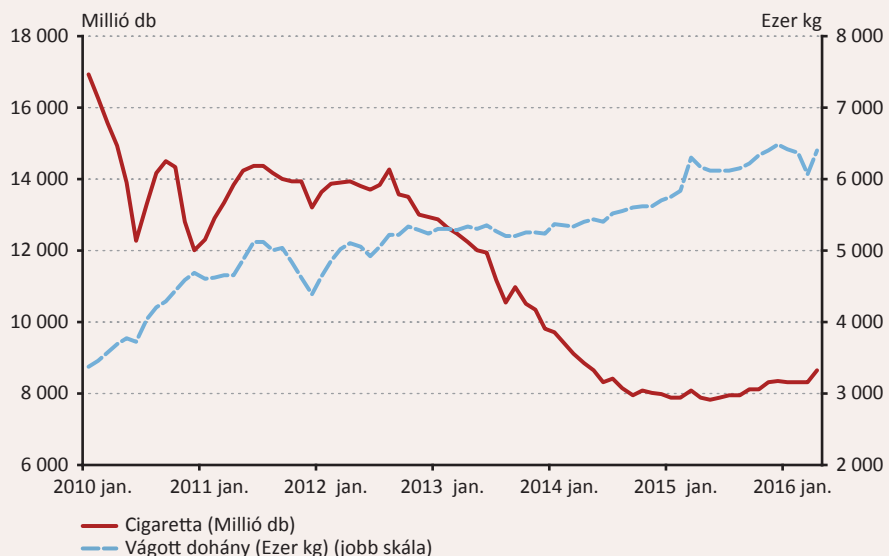


Forrás: Magyar Államkincstár

A **jövedéki adóra** vonatkozó ideai prognózisunk 1 013 milliárd forint, ami 29 milliárd forinttal meghaladja a költségvetésben szerepelő összeget. Az eltérés a jövedéki termékek növekvő forgalma mellett arra vezethető vissza, hogy az áprilisban benyújtott költségvetési módosító javaslat feltehetően még nem számolt a dohánytermékek után fizetendő jövedéki adó szeptemberi emelésével. A dohányforgalmazásból származó nominális jövedéki adóbevételek növekedése az áremelések mellett arra vezethető vissza, hogy miközben a cigaretta forgalmának csökkenése megállt (sőt 2015 közepe óta újra enyhén emelkedik), addig a vágott dohány fogyasztásának növekedési üteme nem csökkent.

10. ábra
A cigaretta és a vágott dohány fogyasztási szerkezetének alakulása

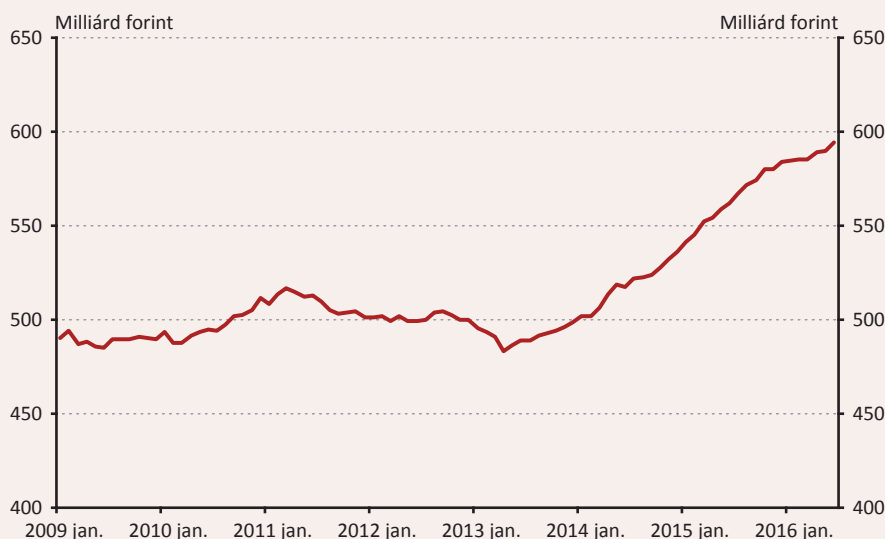
(12 havi halmozott érték)



Forrás: Nemzeti Adó- és Vámhivatal

A jövedéki adóbevétel elmúlt kétévi dinamikus növekedéséhez a dohánytermékek mellett hozzájárult az üzemanyagok forgalom-növekedése is, azon belül pedig elsősorban a gázolaj értékesítés dinamikus bővülése.

11. ábra
Az üzemanyagok után befizetett jövedéki adóbevétel alakulása
 (12 havi halmozott érték)



Forrás: Magyar Államkincstár

A **személyi jövedelemadó** előrejelzésünk az első félévi tényadatok alapján kissé alacsonyabb a költségvetési törvény módosítása által 36 milliárd forinttal megemelt előirányzatnál. A 2015. évi személyi jövedelemadó bevallások ismeretében lehet majd később pontosabb képet alkotni a 2016. második félévére várható bevételi folyamatokról. Az előző évhez képest mért dinamikát a bértömeg mellett meghatározza az egységes szja kulcs 1 százalékpontos csökkentése, amelynek hatása a havi adatok alapján összhangban van a várakozásunkkal (az egész évre nézve 112 milliárd forintos adócsökkentés).

Az **elkülönített alapok** bevételeinél lényegében megegyezik előrejelzésünk az előirányzattal. Az innovációs járulékból a korábbi évekhez hasonlóan június végéig az éves előirányzat csak 30 százaléka realizálódott, de ez az éves teljesülésre várhatóan nem lesz hatással, mert a befizetések jelentős része decemberben érkezik meg az Alaphoz.

A **társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbevételei** előrejelzésünk szerint 58 milliárd forinttal lehetnek magasabbak az előirányzatnál. Magasabb bevételi prognózisunkat a költségvetési törvény makrogazdasági pályájában tervezettnél - az MNB júniusi Inflációs jelentésében szereplő prognózisa szerint - dinamikusabb 2016-os bruttó keresettömeg-bővülés okozza. Az idei magas keresetnövekedést tükrözi, hogy a TB alapok adó- és járulékbevételei az első félévben 8,6 százalékkal növekedtek az előző év azonos időszakához képest. A második félévben az első hat havinál valamelyest alacsonyabb bevételre számítunk, mivel a 2016. évi költségvetés módosítása szerint július 1-től a szociális hozzájárulási adó összegének 5,17 százaléka a Nemzeti Foglalkoztatási Alap bevételeit fogja gyarapítani. Ez a rendelkezés természetesen nem érinti a beszedett adó és járulékok teljes összegét, mindössze az Alapok közötti megosztáson változtat.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos bevételek** (a 6. táblázatban az egyéb bevételeken belül szerepel) az előirányzatnál közel 100 milliárd forinttal magasabb bevételre számítunk az állami tulajdonú termőföldek értékesítéséből várhatóan befolyó magasabb összeg miatt.

3.3. A KÖZPONTI ALRENDSZER PÉNZFORGALMI KIADÁSAI

Az **elsődleges kiadási tételekre** vonatkozó prognózisunk a GDP 0,3 százalékaival magasabb kiadási szinttel számol a költségvetési törvény előirányzataihoz képest. Ennek fő oka, hogy a kormányzat várakozásához képest magasabb igénybevételre számítunk a családi otthonteremtési támogatásoknál, ami a GDP 0,2 százalékaival nagyobb összegű támogatások folyósítását teszi szükségessé. Emellett az első félévi adatok alapján a költségvetési szervek kiadásait is magasabbra becsüljük, mint az előirányzat.

Az **egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatásokhoz** kapcsolódó kifizetések az első félévben az éves előirányzat 55 százalékát érték el a tavalyi szezonálisnál kissé egyenletesebb időbeli lefutás mellett. Az időarányosnál magasabb kiadási szint az egyedi és normatív támogatásokhoz (alapvetően közszolgáltatási szerződésekhez) kapcsolódott, azonban a tétel évközi lefutása jellemzően nem egyenletes, így a kifizetések várhatóan nem fogják meghaladni az éves előirányzatot.

A **lakástámogatásokra** vonatkozó előrejelzésünk 68 milliárd forinttal haladja meg a módosított törvényi előirányzatot, a családi otthonteremtési támogatás (CSOK) igénybevételére vonatkozó eltérő feltételezések következtében. Az első félévben 60 milliárd forint kifizetés történt lakástámogatások jogcímen, ebből a június havi kiadás 20 milliárd forintot tett ki. Amennyiben a második félévben nem következik be a támogatások jelentős növekedése, akkor előrejelzésünkhöz képest megtakarítás várható az ilyen típusú kiadásoknál.

A **családi támogatások és a jövedelempótló szociális támogatások** az első félévben időarányosan teljesültek, s ettől nem várunk lényeges eltérést a második félévben sem, így lényegében a törvényi előirányzatokkal megegyező a prognózisunk. A tavalyi évhez képest az első félévben a családi támogatások esetén a demográfiai folyamatokból eredően enyhe csökkenés tapasztalható.

A **központi költségvetési intézmények és fejezetek nettó saját kiadásaira** vonatkozó prognózisunk 58 milliárd forinttal nagyobb a költségvetési előirányzatnál. Az előirányzatokhoz képest többlet-kiadást feltételezünk az ún. felülről nyitott fejezeti kiadásoknál (a szociális és közoktatási humánszolgáltatások támogatása), továbbá számítunk a NAV-nál fizetendő célprémiumok kifizetésére.²¹

Az **EU-s programokhoz kötődő nettó pénzforgalmi kiadásra** vonatkozó törvényi előirányzat 539 milliárd forint, saját előrejelzésünk 507 milliárd forint. Ezen belül a bruttó pénzforgalmi kiadások előirányzata 1 432 milliárd forint a költségvetési törvényben, míg a költségvetésben megjelenő uniós bevételekre 893 milliárd forint a módosított költségvetési előirányzat. A bruttó pénzforgalmi szárazon kis eltérés van az előrejelzésünk és a törvényi várakozás között: prognózisunk szerint 1 465 milliárd forint uniós kifizetés teljesül, melyhez 958 milliárd forint pénzforgalmi bevétel tartozik. A várakozások közötti eltérést elsősorban a tavalyról áthúzódó bevételek okozzák, amit az MNB magasabbra becsül a kormányzatnál. Az ESA módszertan által figyelembe vett **eredmény szemléletű megközelítésben** alacsonyabbak az EU támogatásokhoz kapcsolódó nettó uniós kiadások, mint pénzforgalomban, mert eredmény szemléletben figyelembe lehet venni az idén esedékes, de csak a jövőben beérkező uniós támogatásokat is bevételként. A költségvetési törvény ezen bevételeket is figyelembe véve eredmény szemléletben 417 milliárd forint nettó költségvetési kiadást vár. Saját előrejelzésünk ennél körülbelül 40 milliárd forinttal magasabbra becsüli az eredmény szemléletű kiadásokat (tehát ellentétes az eltérés előjele a pénzforgalmi várakozásokhoz képest).

Az első félévben az EU-s programokhoz kötődő pénzforgalmi kiadások 470 milliárd forintot tettek ki, míg mindössze 130 milliárd forint uniós bevétel került beemelésre a költségvetésbe. Az uniós programok kiadásainál a tavalyi szintnél alacsonyabb teljesülés megfelel a várakozásainknak, ugyanis a 2007-2013-as költségvetési ciklus lezárása után az új 2014-2020-as programozási ciklus indulása miatt kevesebb uniós forráskifizetésre számítottunk. Az új ciklushoz kapcsolódóan a pályázatok kiírása megfelelő ütemben halad, így megítélésünk

²¹ A NAV dolgozók prémiumára nincs külön kiadási előirányzat a költségvetési törvényben, annak forrását a törvényi előirányzatokon felüli többlet adóbevétel teremti meg. Mivel júniusi inflációs előrejelzésünkben a NAV által beszédett várható adóbevételek magasabbak a törvényi előirányzatnál, így a prémium kifizetés addicionális többlet kiadásának már meg van a „fedezete” az előrejelzésünkben.

7. táblázat

A központi alrendszer részlegesen konszolidált pénzforgalmi kiadásai 2016-ban

(milliárd forint)

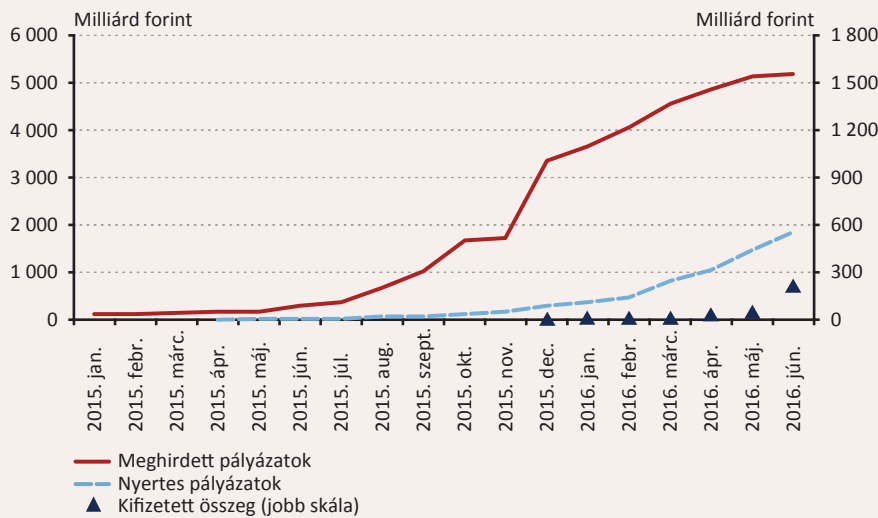
	Törvényi előirányzat (eredeti)	Törvényi előirányzat (módosított)	I-VI. hó teljesülés	Előirányzat százaléka	MNB-előrejelzés	Eltérés: MNB - módosított előirányzat
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	12 680	13 173	6 299	48%	13 286	113
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	374	380	210	55%	380	0
Szociálpolitikai menedíj támogatás	104	104	51	49%	103	-1
Lakásépítési támogatások	104	154	60	39%	222	68
Családi támogatások, szociális juttatások	571	571	287	50%	573	2
Korhatár alatti ellátások	113	113	62	55%	113	0
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	4 150	4 514	2 292	51%	4 540	27
Nettó saját kiadásai	3 608	3 975	1 954	49%	4 033	58
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	542	539	339	63%	507	-31
Helyi önkormányzatok támogatása	662	674	314	47%	674	0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	315	315	139	44%	315	0
Központi tartalékok	331	361	0	0%	361	0
Adósságvállalás	0	0	0	0%	0	0
Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások	303	333	105	31%	333	0
Egyéb kiadások	107	108	47	44%	108	0
Elkülönített alapok kiadásai	581	581	249	43%	545	-36
NFA - Passzív kiadások	52	52	26	49%	53	1
NFA - Aktív kiadások	340	340	141	41%	300	-40
Egyéb kiadások	189	189	83	44%	191	2
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	4 965	4 965	2 483	50%	5 017	52
NYA - Nyugellátások	3 042	3 042	1 518	50%	3 039	-3
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	323	323	157	49%	322	-2
EA - Pénzbeli ellátások	249	249	134	54%	259	11
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	982	982	479	49%	1 001	19
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	247	247	136	55%	267	20
Egyéb kiadások	122	122	58	48%	129	8
NETTÓ KAMATKIADÁSOK	974	974	561	58%	936	-38
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	13 654	14 147	6 859	48%	14 222	75

Megjegyzés: 1. A 2016. első féléves tényadatok a Magyar Államkincstár adatai alapján készültek. 2. Az MNB előrejelzése a 2016. júniusi Inflációs jelentés költségvetési előrejelzését mutatja be. 3. A táblázatban bemutatott kiadási főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól, mert a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételeket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el. 4. A táblázat kerekített értékeket tartalmaz.

szerint a kormányzati terveknek megfelelően 2017 közepéig meghirdetésre kerülhet a teljes keretösszeg. A nyertes pályázatok együttes összege jelentősen emelkedett az elmúlt hónapokban, megközelítette a 2 000 milliárd forintot, ebből következően az év második felében a kifizetések felfutására számítunk. A június havi adatban ennek első jelei már látszanak, ugyanis az új cikusból 165 milliárd forint került kifizetésre, ami jelentős növekedést jelent az előző hónapokban tapasztalt 10-20 milliárd forintos szinthez képest. A június havi kifizetések jelentős része feltehetőleg egyelőre még előleg kifizetés volt, a számla alapú teljesítés összege továbbra is az előző hónapokban tapasztalt szinteken maradhatott.

12. ábra
A 2014-2020-as ciklushoz kapcsolódó források lehívása

(halmozott érték)



Forrás: palyazat.gov.hu, saját gyűjtés

Az **uniós költségvetéshez való hozzájárulás** az első félévben elmaradt a törvényi előirányzat időarányos teljesülésétől, ennél fogva a korábbi évekhez képest változott a kifizetések szezonálitása, de ez a változás várhatóan nem érinti az éves előirányzat teljesülését.

Az **elkülönített állami pénzalapok** kiadásain belül a Nemzeti Foglalkoztatási Alap ún. aktív kiadásainál éves szinten 40 milliárd forintnyi megtakarítással számolunk a törvényi előirányzathoz képest a közmunkaprogram alacsonyabb kihasználtsága miatt. Ezzel a várakozásunkkal konzisztensen alakult az első félévi 140 milliárd forint körüli kiadás. Tavaly a Start munkaprogram kiadása az első félév végén az éves teljesítés 49 százaléka volt, idén az előirányzathoz képest 41 százalékos az első féléves teljesülés.

A **társadalombiztosítási alapok kiadásai** előrejelzésünk szerint 52 milliárd forinttal lehetnek magasabbak az előirányzatnál. Prognózisunk szerint év végére a nyugellátásokon, valamint a rokkantsági, rehabilitációs ellátásokon minimális megtakarítást realizálhat a költségvetés, a gyógyító- megelőző-ellátásoknál, a gyógyszer-támogatásoknál, a gyógyászati segédeszköz támogatásnál és a pénzbeli ellátásoknál azonban együttesen 57 milliárd forintos többletkiadás várható.

A **nyugdíj és nyugdíjszerű ellátásoknál** prognózisunk alapján 5 milliárd forint megtakarításra számítunk éves szinten.

- A *korhatár alatti ellátások* esetében az időarányos kiadási szintnél kismértékben magasabb érték várhatóan nem érinti az előirányzat és az éves prognózisunk teljesülését. A kiadások éven belül lefutásában egy fokozatosan és enyhén csökkenő kiadási szint figyelhető meg az első féléves tényadatok alapján, mely tendencia prognózisunk szerint az év végéig kiegyenlíti a csekély mértékű időarányos túlfutást.
- A *rokkantsági és rehabilitációs ellátásokhoz* kapcsolódó kiadások kismértékben elmaradtak az első félévben időarányosan várható előirányzattól, prognózisunk alapján, éves szinten 2 milliárd forinttal alacsonyabb kiadással számolunk együttesen ezeknél a tételeknél.
- Az *öregségi nyugdíj*aknál minimális, 3 milliárd forintnyi kiadás-megtakarítást jelzünk előre a költségvetésben rögzített várakozásokhoz képest. A nyugdíjkiadások első féléves teljesítése időarányosan összhangban van az éves előirányzattal.

Az **egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai** az első féléves adatok alapján kissé meghaladták az éves előirányzat időarányosan várható összegét, az eltérés döntő része a táppénzkiadásoknál jelentkezett, és a vártnál magasabb igénybevevői létszámhoz kapcsolódott.

A **gyógyító-megelőző ellátások** kiadásaira vonatkozó prognózisunk 19 milliárd forinttal magasabb a törvényi előirányzatnál, amit a júniusban bejelentett többlépcsős egészségügyi béremelés 2016-ban kifizetésre kerülő része magyarázza. Az első hat havi pénzforgalmi adatok kismértékű elmaradást mutatnak az időarányosan várható teljesüléshez képest, feltételezésünk szerint azonban az előirányzatot év végéig teljes egészében elköltik. A korábbi években ugyanis, ha az év során megtakarítás keletkezett az előirányzathoz képest, akkor az év utolsó hónapjában megemelkedtek a kiadások.

A **gyógyszerkassza nettó kiadásai** az első félévben meghaladták az időarányos előirányzatot, ami prognózisunkkal összhangban arra utal, hogy az egész évi kifizetések a tervezettnél körülbelül 20 milliárd forinttal kedvezőtlenebbül alakulhatnak. Emellett a **gyógyászati segédeszközök támogatása** szintén magasabb lehet a költségvetésben szereplőnél, várakozásunk szerint 8 milliárd forinttal meghaladhatja a törvényi előirányzatot.

A **központi tartalékok** együttes előirányzata 361 milliárd forint, ebből 80 milliárd forint az Országvédelmi Alap. Előrejelzésünk szerint a 2016-ra várható eredményszemléletű hiány a hiánycél alatt teljesülhet, ezért alapesetben azzal számolunk,²² hogy az Országvédelmi Alap felhasználásra kerül, mert az Alap tartalékainak elköltése a hiánycélt nem veszélyezteti. Ugyanakkor az Alap felhasználásáról egyedi kormánydöntés szükséges, így fennáll annak lehetősége is, hogy ez a tartalékkeret részben nem kerül felhasználásra. Ezért a kormányzati szektor várható egyenlegét a júniusi Inflációs jelentésben sávosan határoztuk meg.²³

2016 első félévében a **nettó pénzforgalmi kamatkidadások** ideai éves előirányzatának közel 60 százaléka teljesült. Ezen belül a bruttó pénzforgalmi kamatkidadások az előző évekhez hasonlóan meghaladták az előirányzat időarányos részét, ugyanis az éves kamatkidadások nagyrészt az év első felében teljesülnek. Ennek fő oka, hogy az állampapírokon belül magas azoknak az aránya, amelyek kamatfizetése júniusban esedékes. A pénzforgalmi kamatbevételek meghaladták az ideai költségvetési előirányzat 80 százalékát, amit az előző évekhez hasonlóan az okozott, hogy a tartósan alacsony hozamkörnyezetben az aukciókon és a csereaukciókon kibocsátott állampapírokon az adósságkezelő magas kamatbevételt realizál.

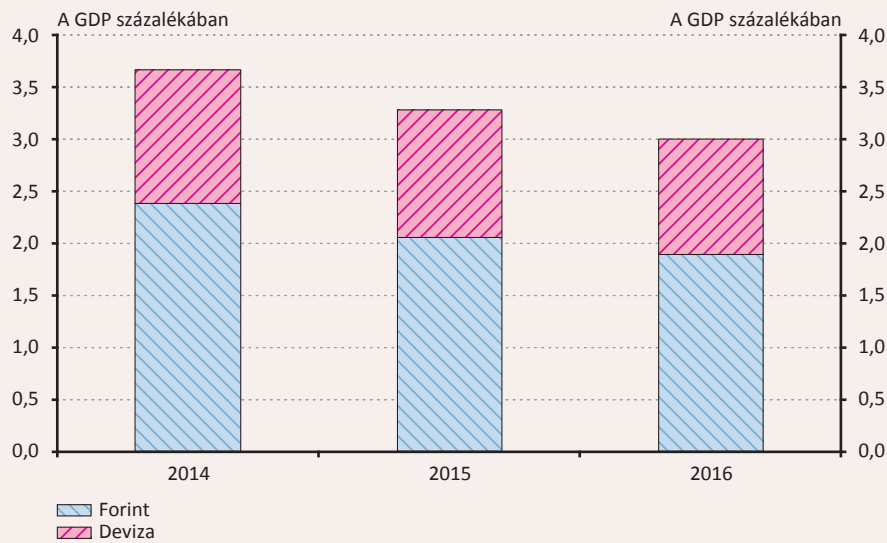
Előrejelzésünk szerint az **eredményszemléletű kamatkidadások** a GDP közel 0,1 százalékaival alacsonyabbak lehetnek a költségvetési törvény előirányzatánál. A különbséget az eredeti 2016. évi költségvetési törvény elfogadása óta bekövetkező hozamcsökkenés okozza. A kamatkidadásokon belül a hozamcsökkenésnek köszönhetően a forint államadósság után fizetett kamatok mérséklődtek nagyobb mértékben. Az ország kockázati felár csökkenésének következtében pedig a devizakamat-kiadások is érdemben mérséklődtek, s ez a tendencia idén is folytatódhat.

²² A központi alrendszer részlegesen konszolidált kiadásait bemutató táblázatunk a szabad tartalékok teljes elköltésével konzisztens pénzforgalmi szemléletű kiadás-várakozásunkat mutatja be.

²³ Az Országvédelmi Alap felhasználására vonatkozó törvényi szabályozás szerint az Alap előirányzatának 50 százalékát a március végi EDP jelentést követően felhasználhatja a Kormány. Július 4-éig bezárólag 36 milliárd forintnyi előirányzat átcsoportosításáról döntött a Kormány így a GDP 0,1 százalékpontjára csökkent az Országvédelmi Alaphoz tartozó mozgástér a júniusi inflációs jelentés előrejelzési folyamatának lezárását követően.

13. ábra
A GDP arányos forint és deviza kamatkiadások szerkezetének változása

(2016-ra MNB előrejelzés)



Forrás: ÁKK, MNB

3.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EGYENLEGE

Az önkormányzati alrendszer egyenlege 19 milliárd forinttal lehet kedvezőbb a törvényi előirányzatnál előrejelzésünk szerint. Az eltérést a kedvező első negyedéves pénzforgalmi adatok indokolják, melyek alapján az önkormányzatok egyenlegének többlete meghaladta a 160 milliárd forintot. A többlet egy része abból fakadt, hogy az önkormányzatok a központi források csökkenésére – hasonlóan a tavalyi évhez – a saját bevételek növelésével reagáltak. Kiemelkedő a helyi iparüzési adóból származó bevétel növekedési dinamikája, ugyanis az egy évvel korábbinál 29 milliárd forinttal magasabb bevételt realizáltak az önkormányzatok az első negyedévben. Kiadási oldalon a felhalmozási és tőkejellegű kiadások az uniós forrásbevonás visszaesésével jelentősen mérséklődtek, ugyanakkor az év egészében arra számítottunk, hogy az uniós források helyett a saját forrású beruházási kiadások növekedni fognak. Előrejelzésünk szerint idén az önkormányzatok gazdálkodása egyensúlyban lehet.

3.5. A STATISZTIKAI KORREKCIÓK (ESA-HÍD)

A 2016. évi költségvetési törvény 82 milliárd forintnak megfelelő eredményszemléletű korrekcióval került elfogadásra. Ezzel szemben a júniusi Inflációs jelentéssel konzisztens MNB prognózis 4 milliárd forintnyi eredményszemléletű korrekciót tartalmaz. A különbséget szinte teljes egészében az uniós támogatásokhoz kapcsolódó bevételek elszámolása magyarázza. A költségvetés várakozása szerint az idei évben esedékes uniós támogatások egy része nem érkezik meg a költségvetésbe az EU kasszájából, és ezt az elmaradást a statisztikai korrekciók között kell elszámolni. Ezzel szemben saját várakozásunk szerint a 2007-2013-as ciklushoz kapcsolódó felfüggesztett kifizetések idén megérkezhetnek a költségvetésbe, ugyanis a főbb vitás ügyek lezárultak a magyar hatóságok és az Európai Bizottság között.

A társasági adót egy új korrekció is érinti, amelyet a költségvetési törvény még nem tartalmazhatott. Ez abból fakad, hogy a 2015-ben módosított szabályok alapján az adózóknak a befizetett adóelőleg összegéből is lehetőségük van a sport, az előadó-művészet és a filmalkotások javára támogatást feljárni, amit az adóhatóság utal tovább a kijelölt támogatottnak. A pénzforgalmi költségvetésben ezt tavaly decemberben társasági adó bevételeként, idén januárban pedig kiadásként számolták el. Mivel azonban a támogatás valójában a tavalyi évet érinti, ezért a kiadással megegyező (29 milliárd forint) pozitív korrekciót kell elszámolni az ESA-egyenlegben.

3.6. AZ ÁLLAMADÓSSÁG 2016-BAN VÁRHATÓ ALAKULÁSA

A júniusi Inflációs jelentésünkkel konzisztens előrejelzésünk szerint – 2015. év végi, változatlan forint árfolyamot felételezve – 2016. év végére 74,5 százalékra csökken a GDP-arányos bruttó államadósság. Az adósságráta trendszerűen folytatódó mérséklődését a gazdasági növekedés mellett az államháztartás mérsékelt nettó finanszírozási igénye továbbra is támogatja. A negatív nettó deviza-kibocsátás következtében 2016. év végére 30 százalék alá csökkenhet az államadósság devizaaránya, ami tovább mérsékelheti hazánk külső pénzügyi sérülékenységét.

Az MNB által 2016. június végén publikált pénzügyi számla adatok szerint 2016 első negyedévének végén a GDP-arányos bruttó államadósság 77,2 százalék volt. Az adósságráta idei első negyedéves szintje meghaladta a 2015. év végi 75,3 százalékot, valamint enyhén (0,4 százalékkal) magasabb lett a tavalyi év azonos időszakának értékénél. A korábbi évekkel ellentétben idén ezt nem a költségvetés hiánya, hanem az állami likvid tartalékok feltöltése miatt megnövekedett többlet adósság-kibocsátás eredményezte. Az EU-IMF hitelcsomag utolsó (1,5 milliárd eurós) részletének kifizetéséhez szükséges forrásbevonás is hozzájárult az első negyedéves államadósság emelkedéséhez, mert a törlesztés adósságcsökkentő hatása csak a második negyedéves adatokban jelentkezett. Az adósságráta első negyedévi emelkedéséhez hozzájárult továbbá a reálgazdaság vártnál mérsékeltebb ütemű bővülése. Az adósságrátát viszont önmagában nézve csökkentette az államháztartás rendkívül kedvező egyenlege. A részletes pénzügyi számla adatok szerint 2016 első negyedévében a finanszírozási oldalról számított államháztartás egyenlege mintegy 20 milliárd forintos többletet produkált, ami a rendszerváltás óta a legkedvezőbb érték. Folytatódott az adósság devizaszerkezetének kedvező változása, a devizaadósság aránya a teljes államadósságon belüli a 2015. év végi 35,3 százalékról 33,0 százalékra csökkent.

3.7. A 2016. ÉVI KÖLTSÉGVETÉS JOGSZABÁLYI MEGFELELŐSÉGE

Előrejelzésünk szerint 2016. év végére tovább csökken a magyar szabályok szerint definiált GDP-arányos bruttó államadósság is, tehát az Alaptörvény adósságszabálya és a Stabilitási törvény adósságképlete várhatóan teljesülni fog. Prognózisunk szerint a 2015. év végi 75,3 százalékról 74,5 százalékra csökken év végére az uniós szabályok szerint meghatározott GDP-arányos államadósság, míg a Stabilitási törvény szerint definiált adósságmutató ennél is nagyobb mértékben csökkenhet. A Stabilitási törvényben definiált adósság-mutató kiszámításakor ugyanis figyelmen kívül kell hagyni az európai uniós támogatások elmaradása miatt keletkező adósságot. Az Alaptörvény adósságszabálya tehát várhatóan teljesülni fog. Az adósságra vonatkozó másik nemzeti szabály, a Stabilitási törvény adósságképlete kimondja, hogy amennyiben az adott költségvetési évre előrejelzett infláció és reálgazdasági növekedés üteme egyaránt meghaladják a 3 százalékot, akkor úgy kell megtervezni a költségvetés egyenlegét, hogy a nominális államadósság éves növekedési üteme nem haladhatja meg a tervezett infláció és növekedés fele különbségének ütemét. Ha azonban a kettő közül legalább az egyik alacsonyabb 3 százaléknál, úgy az adósságszabály csak minimális 0,1 százalékpontos adósságráta-csökkenést ír elő. Az MNB júniusi Inflációs jelentésében szereplő előrejelzése szerint az infláció és a gazdasági növekedés is 3 százalék alatt alakul 2016-ban, így a Stabilitási törvény adósságképlete 0,1 százalékpontos adósságráta-csökkenést ír elő, mely várhatóan teljesül.

A Stabilitási törvényben előírt hiánykritérium várhatóan teljesül 2016-ban. A hiány 2016-ban a GDP 1,6-1,8 százalékos sávjában alakulhat előrejelzésünk szerint, ami megfelel a Stabilitási törvényben előírt 3 százalékos hiánykritériumnak.

A Konvergencia Program szerint 2016-ban átmenetileg magasabb lehet a strukturális hiány, mint az erre vonatkozó középtávú cél. A Stabilitási törvény előírása szerint a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével. A középtávú cél értékét a Konvergencia Programban kijelölt strukturális – a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyszeri tételektől megtisztított – egyenleg adja, mely 2016-ban -1,7 százalék. A strukturális egyenleg kiszámítása meglehetősen bizonytalan, jelentős mértékben függ a választott módszertől és a gazdaság ciklikus helyzetére vonatkozó feltételezésektől, emiatt a különböző számítások eltérő eredményeket adhatnak. A Konvergencia Program 2,1 százalékos strukturális

hiányt jelez előre 2016-ra vonatkozólag, amely 2020-ra 1,2 százalékra csökken. A Konvergencia Program szerint tehát 2016-ban átmenetileg magasabb a strukturális hiány, mint az erre vonatkozó középtávú cél.

Előrejelzésünk szerint 2016-ban Magyarország teljesíti az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményének korrekciós ágához tartozó szabályait. Az államháztartás ESA-egyenlege várhatóan a maastrichti kritériumokban foglalt GDP-arányos 3 százalék alatt teljesül. Az Egyezmény előírásai szerint szükséges az adósságráta megfelelő ütemű csökkentése, mely 60 százalék feletti GDP-arányos adósságnál átlagosan a 60 százalék feletti rész egy huszadát jelenti évente. Megítélésünk szerint 2016-ban a korrekciós ág államadósságra vonatkozó szabálya is teljesül.

A 2016-ban várható strukturális hiány a Bizottság előrejelzése szerint meghaladja a középtávú költségvetési célban megfogalmazott 1,7 százalékos értéket, így a költségvetés az MTO kritériumát nem teljesíti. Az Egyezmény prevenciós ágához tartozó szabályok megsértése nem eredményez túlzottdeficit-eljárást, de az Európai Bizottság ajánlásokat készít az eltérések korrekciójára. A Tanács által júniusban elfogadott országspecifikus ajánlásokban a Bizottság a GDP 0,3 százalékának megfelelő kiigazításra tett javaslatot a középtávú költségvetési cél elérése érdekében.

4. A 2017. évi államháztartási folyamatok várható alakulása

Az MNB a Költségvetési jelentés sorozatban 2016 júniusában közzétette elemzését a benyújtott és azóta elfogadott 2017. évi költségvetési törvényjavaslatról²⁴. A Jelentés főbb megállapításai változatlanul érvényesek, de a költségvetés tárgyalása során az Országgyűlés valamelyest módosított a javaslaton, illetve a 2016. júniusi Inflációs jelentéssel összefüggésben az MNB is felülvizsgálta makrogazdasági előrejelzéseit, ezért az alábbiakban bemutatjuk az elfogadott törvényt és az MNB ahhoz kapcsolódó aktuális előrejelzését.

4.1. A KORMÁNYZATI SEKTOR 2017. ÉVI VÁRHTÓ EREDMÉNYSZEMLÉLETŰ EGYENLEGE

A költségvetési törvény az államháztartás ESA-hiányát 2017-re a GDP 2,4 százalékában határozza meg, ami a hiány 0,4 százalékpontos növekedését jelenti a 2016-os előirányzathoz képest. Előrejelzésünk szerint elérhető a 2017-re vonatkozó 2,4 százalékos eredményszemléletű költségvetési hiány, amennyiben az Országvédelmi Alap felét nem használja fel a költségvetés (8. táblázat).

8. táblázat					
A kormányzati szektor 2017. évi egyenlege					
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
	Mrd forint	Mrd forint	GDP %	GDP %	GDP %
1. Központi alrendszer egyenlege	-1165	-1021	-3,1	-2,7	0,4
2. Önkormányzatok egyenlege	-20	-20	-0,1	-0,1	0,0
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-1185	-1041	-3,2	-2,8	0,4
4. GFS-ESA különbözet	292	120	0,8	0,3	-0,5
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-894	-921	-2,4	-2,5	-0,1
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalék (részleges) törlésével	-894	-894	-2,4	-2,4	0,0

Megjegyzés: 1. Az MNB előrejelzése a 2016. júniusi Inflációs jelentés költségvetési prognózisát tartalmazza. 2. A táblázatban kerekítések miatt eltérések adódhatnak.

A 2017-re kitűzött 2,4 százalékos GDP-arányos hiánycél magasabb, mint a 2016. évi, azaz a gazdasági növekedést élénkítő fiskális impulzust tartalmaz a költségvetés. A kormányzati szektor elsődleges egyenlege 2016-hoz képest 0,9 százalékponttal csökkenhet 2017-ben, de továbbra is szufficites marad. A költségvetési élénkítés következtében mérséklődő elsődleges egyenleget ellensúlyozza, hogy az államháztartás nettó eredményszemléletű kamatkidadásai tovább csökkennek, 2017 végére a 2015. évi értékhez képest 0,6 százalékponttal, a GDP 2,7 százalékára mérséklődve (14. ábra). A kamatkidadások dinamikus csökkenése a historikusan alacsony hazai kamatkörnyezetnek köszönhető, összefüggésben a jegybanki alapkamat alacsony szintjével.

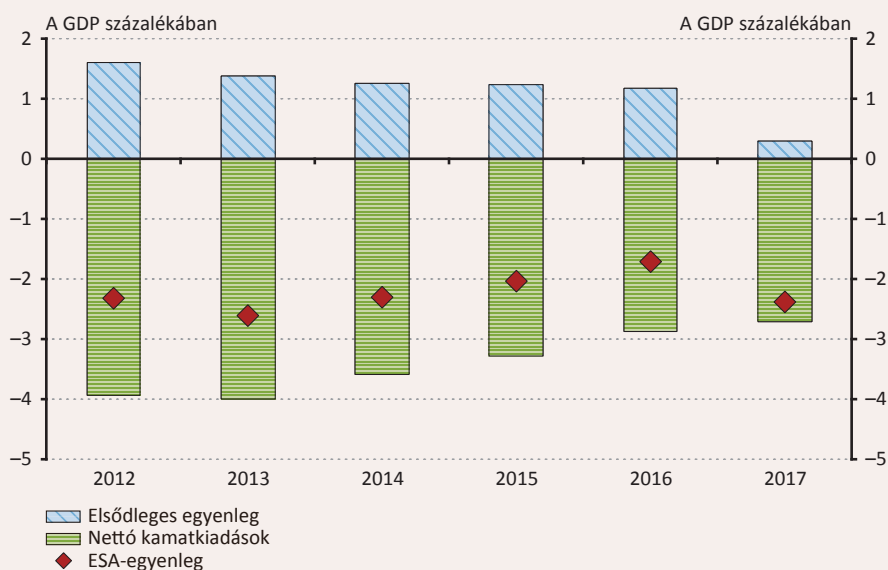
Előrejelzésünk szerint a központi alrendszer pénzforgalmi bevételei csak kismértékben, a pénzforgalmi kiadások ugyanakkor számottevően alacsonyabbak lehetnek az elfogadott költségvetési törvényben szereplő

²⁴ <http://www.mnb.hu/letoltes/mnb-elemzes-a-2017-evi-koltsegvetesi-tv-javaslatrol.pdf>

előirányzatoknál, de ezt ellensúlyozza az eredményszemléletű korrekciók (ESA-híd) eltérő megítélése. Prognózisunk szerint 2017-ben a központi alrendszer pénzforgalmi bevételei a GDP 0,1 százalékával maradnak el az előirányzattól. Az előirányzatnál magasabb bevételre elsősorban a jövedéki adó, valamint a társadalombiztosítási alapok magasabb bevételeinek köszönhetően számíthatunk. Az általános forgalmi adóból és személyi jövedelemadóból származó bevételek elmaradhatnak a költségvetési törvényben kitűzött értékektől. Prognózisunk szerint a kiadások az előirányzatnál a GDP 0,5 százalékával lehetnek alacsonyabbak, főként az európai uniós programokhoz kapcsolódó forráskifizetések vártnál lassabb felfutása miatt. Az önkormányzati szektor hiányára vonatkozó előrejelzésünk megegyezik a költségvetési törvény előirányzatával. Az ESA-híd eltérő becslése részben a pénzforgalmi egyenlegben lévő különbségek következménye és ellentételezése (az Európai Uniótól érkező támogatások elszámolása esetében).

14. ábra
A költségvetési egyenleg és az állami kamatkidadások alakulása

(a GDP százalékában)



Megjegyzés: 1. A nettó kamatkidadások nem tartalmazzák az ESA2010 módszertan előírásai következtében a nyugdíjrendszer átalakítása miatt jelentkező imputált kamatkidadásokat. 2. 2016-2017-re MNB-előrejelzés
Forrás: MNB

Változás a korábbi évekhez képest, hogy a 2017-es költségvetésben elkülönül a működési és felhalmozási (beruházási) költségvetés, tekintettel arra, hogy a Kormány célja 2017-ben a nulla százalékos működési egyenleg elérése. A működési költségvetés tartalmazza a bevételek többségét, illetve a nem beruházási jellegű kiadásokat, melyek alapján az egyenleg többletet mutatna. Formálisan ugyanakkor a működési egyenleg éppen nulla, mert az ehhez szükséges mérték feletti áfából származó bevételek a felhalmozási költségvetésbe kerültek. Így a felhalmozási költségvetés hiánya megegyezik a teljes államháztartási hiánnyal.

3. keretes írás**A 2017. évi költségvetési törvényjavaslat benyújtása és elfogadása közötti módosítások**

A 2016 júniusában megjelent Költségvetési Jelentés az Országgyűlésnek április 26-án benyújtott 2017. évi költségvetési törvényjavaslat elemzését tartalmazza. A június 13-án elfogadott törvényjavaslat azonban több ponton is módosult a benyújtott eredeti javaslatához képest. A változások alapvetően a kiadások növelését célozzák, amelyet a módosított javaslat az adóbevételek és az önkormányzatok befizetéseinek az emelésével ellensúlyoz, és így változatlan egyenleget irányoz elő. Saját előrejelzésünk szerint is az adóbevételek emelkedése várható a makrogazdasági folyamatok alapján, ezért az Országvédelmi Alap részleges törlésével továbbra is elérhetőnek látjuk a 2017-re kitűzött 2,4 százalékos hiánycélt.

A módosítások során a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ fordított működési kiadások 48,5 milliárd forinttal emelkedtek, valamint a turisztikai és turisztikai fejlesztés célú irányzatai is 15 milliárd forinttal növekedtek. A különböző sportokkal kapcsolatos kiadások is valamelyest magasabbak, mint az eredeti törvényjavaslatban: a kültéri sportparkok fejlesztésére, kézilabda infrastruktúra fejlesztésére, országos sportági szakszövetségek, illetve kiemelt sportegyesületek működési támogatására fordított kiadások előirányzatai nőttek érdemben. A hiánynövelő tételeket ellensúlyozva több kiadáscsökkentő tételt is tartalmaz az elfogadott költségvetési törvényjavaslat, ez főként a helyi önkormányzatok és bíróságok, igazságszolgáltatási beruházások kiadásaira vonatkozik. A helyi önkormányzatok támogatásai mintegy 25 milliárd forinttal, az igazságszolgáltatási kiadások hozzávetőleg 16 milliárd forinttal csökkentek a benyújtott javaslatához képest.

A bevételek között elsősorban az adóbevételekből, illetve az önkormányzatok szolidaritási hozzájárulásából tartalmaz magasabb értékeket az elfogadott törvény. Általános forgalmi adóból, jövedéki adóból és személyi jövedelemadóból a törvény a módosítások után összesen 20 milliárd forintos többletbevétellel kalkulál, az önkormányzatok megemelt szolidaritási hozzájárulása pedig szintén több mint 20 milliárd forintos bevételt eredményez a központi alrendszer számára. A 2017-ben bevezetésre kerülő szolidaritási hozzájárulás az önkormányzatoktól az államhoz kerülő feladatok kompenzációjaként történő önkormányzati befizetést jelenti. Bíróságbevételek és a lakossági illetékek előirányzatainak emelése további 9 milliárd forintos többletet jelentenek, így a költségvetés egyenlege összességében nem változott a benyújtott javaslatához képest.

Az MNB jövő évi egyenlegre vonatkozó várakozása sem változott érdemben. A júniusi Inflációs jelentéshez készült makrogazdasági előrejelzés az adó-, és járulékbefizetések emelését indokolta, így az Országvédelmi Alap részleges törlésével 2017-re a törvényjavaslat elfogadása után továbbra is 2,4 százalékos eredménysszemléletű költségvetési hiányt prognosztizálunk.

4. keretes írás

A 2017. évi költségvetési törvény fontosabb intézkedései

A költségvetés főbb intézkedései közül kiemelendő az **általános forgalmi adó** kulcsának egyes területekre kiterjedő célzott csökkentése. 2017-ben a baromfihús és a tojás áfa-kulcsa 27 százalékról, a friss tejé pedig 18 százalékról 5 százalékra csökken. Az internet szolgáltatás és az éttermi szolgáltatások kulcsa 27 százalékról 18 százalékra mérséklődik. Becslésünk szerint az általános forgalmi adót érintő intézkedések adóterhelést csökkentő hatása 63 milliárd forint lehet.

Több olyan intézkedés is helyet kapott az elfogadott költségvetésben, melyek a gazdaság fehérítését szolgálják. Ilyen intézkedés az online pénztárgépek használatának kiterjesztése, a bankkártya elfogadóhelyek számának növelése, az online számlázási rendszer bevezetése, valamint az EKÁER fejlesztése. Az intézkedések előrejelzéséhez kapcsolódó nagyfokú bizonytalanság miatt előrejelzésünk során csak az online pénztárgépek kiterjesztésének hatásával számolunk, ami prognózisunk szerint 30 milliárd forinttal javíthatja a jövő évi egyenleget.

A 2017. évi költségvetés alapján eltörlésre kerül a **hitelintézeti járadék**, mely mintegy 7 milliárd forintos bevételkiesést jelent a költségvetés számára.

A **jövedéki adóval** kapcsolatban változás, hogy 2016 szeptemberétől 2017 végéig három lépcsőben nő a dohánytermékek jövedéki adója, ami 37 milliárd forintos többletbevételt jelent a költségvetés számára 2017-ben. Feltételesen nő az üzemanyagokra vonatkozó jövedéki adó: amennyiben 50 dollár alá kerül az olaj világgpiaci ára, úgy a benzin adóterhe 5, a gázolajé 10 forinttal emelkedik. A korrekció megállapítása negyedéves gyakorisággal történik.

A **kétgyermekesek családi adókedvezménye** tovább emelkedik 2017-ben, a kedvezménye összege jövőre gyermekenként 15 ezer forintra nő. Az intézkedés hiánynövelő hatása várhatóan 18 milliárd forint lehet.

A **pénzügyi szervezetek különadóját** több intézkedés is érinti. Egyrészt a hitelintézetekre kivetett adó felső kulcsa a jelenlegi 0,24 százalékos szintről 0,21 százalékra csökken. Másrészt az adó alapját 2017-ben nem a korábban alkalmazott 2009-es mérlegfőösszeg alapján, hanem az adóévet megelőző második adóévi éves beszámoló adataiból számított módosított mérlegfőösszeg alapján kell megállapítani. A két intézkedés összesen mintegy 9 milliárd forinttal mérsékli az adónemből származó bevételeket.

A kiadási oldalt érintő egyik jelentős intézkedés az állami beruházások növelése. A **közútfejlesztésre** fordított kiadások 2017-ben a 2016. évi eredeti előirányzathoz képest 70 százalékkal növekednek, és összesen hozzávetőleg 280 milliárd forint kiadást jelentenek. Az állami beruházásokhoz kapcsolódóan kiemelendő a **Modern Városok Program**, mely a vidéki városok fejlődését célozza, és segítségével több mint 20 városban valósulnak meg különböző infrastrukturális, kulturális és gazdaságélénkítő beruházások. A program költsége 2017-ben az előirányzat szerint 152 milliárd forint lesz.

A kiadási oldal további lényeges eleme az **életpályamodellek** folytatása és bővítése. 2017-ben várható elemek: a honvédelmi és rendvédelmi életpályamodellek folytatása, egészségügyi béremelés, pedagógus átminősítések, a kormányhivatali dolgozók életpályamodellének bővítése, illetve a NAV alkalmazottak számára 2016-ban bevezetett életpályamodell folytatása. Emellett a felsőoktatásban dolgozók bérrendezése is folytatódik 2017-ben. Az új intézkedések (NAV és kormánytisztviselők életpályája) költségvetési hatása előrejelzésünk szerint közel 70 milliárd forintos kiadást jelenthet.

4.2. A KÖZPONTI ALRENDSZER PÉNZFORGALMI BEVÉTELEI

Össességében a **központi alrendszer elsődleges bevételei** várakozásunk szerint 2017-ben hozzávetőleg 30 milliárd forinttal alakulnak alacsonyabban a törvényi előirányzatnál. Prognózisunk az általános forgalmi adó és a személyi jövedelemadó esetén számol a törvényi előirányzatnál alacsonyabb bevétellel, míg a gazdálkodó szervezetek befizetései, a jövedéki adóból érkező bevételek, illetve a társadalombiztosítási alapok bevételei az előirányzatoknál kedvezőbben alakulhatnak.

A **gazdálkodó szervezetek befizetéseire** vonatkozó előrejelzésünk 17 milliárd forinttal haladja meg a törvényi előirányzatot. Ezen belül a társasági adónál az adókedvezmények igénybevételének az előirányzattól eltérő megítélése indokolja a 8 milliárd forintos eltérést. A magas társasági adóbevétel a 2016-os évhez hasonlóan a Növekedési Adóhitelnek köszönhető, ami lehetővé teszi, hogy ha egy vállalkozás adózás előtti eredménye jelentősen megnő egyik évről a másikra, akkor a többletadót 2 éven keresztül 8 egyenlő részben fizesse be a költségvetés részére. Előrejelzésünkben 2017-ben az adóhitelhez kapcsolódóan kedvezmények igénybevételével nem számolunk, így 271 milliárd forint többletbevételre számítunk.

A **kisadózók tételes adója (KATA)** adónemmel kapcsolatos átlépési hajlandóságot a jövő évi költségvetési törvény az előrejelzésünkénél magasabbra becsüli, ezért 4 milliárd forinttal magasabb bevételt vár ennél az adónemnél. Ugyanakkor a KATA alacsonyabb igénybevétele növeli a más adónemeknél kialakuló bevételeket, így végső soron ez egyenlegjavító hatású.

A **pénzügyi szervezetek különadóját** 2017-ben két módosítás is érinti: egyrészt 0,24 százalékról 0,21 százalékra csökken a hitelintézetek esetében az adó felső kulcsa (15. ábra), másrészt az adó alapjának meghatározásakor nem a 2009. évi, hanem az adóévet megelőző második adóévi éves beszámoló adataiból számított módosított mérlegfőösszeget kell figyelembe venni, 2017-ben tehát a 2015. évi mérlegfőösszeget. További változás, hogy 2017-től megszűnik a **hitelintézeti járadék**. A két adónemet érintő intézkedés összesen 16 milliárd forintos bevételcsökkenést okoz.

15. ábra

A pénzügyi szervezetek különadójából származó pénzforgalmi bevétel és a hitelintézetekre vonatkozó adókulcsok

(milliárd forint és százalék)



Megjegyzés: 2016-2017-re MNB-előrejelzés

Forrás: 2006. évi LIX. törvény, MNB

9. táblázat

A központi alrendszer 2016. és 2017. évi részlegesen konszolidált pénzforgalmi bevételei

(milliárd forint)

	2016			2017		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ-ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	13 007	13 061	54	13 738	13 684	-54
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 557	1 585	28	1 622	1 640	17
Társasági adó	690	704	14	735	743	8
Pénzügyi szervezetek különadója	79	76	-4	67	67	0
Egyes ágazatokat terhelő különadó	0	-1	-1	0	0	0
Egyszerűsített vállalkozási adó	75	83	8	81	77	-4
Bányajáradék	32	27	-5	30	31	1
Játékadó	41	27	-14	31	29	-2
Energiaellátók jövedelemadója	41	45	3	56	49	-6
Kisadózók tételes adója	70	66	-4	76	72	-4
Kisvállalati adó	14	14	0	14	15	1
Elektronikus útdíj	141	153	12	155	153	-2
Közműadó	52	52	0	52	52	0
Egyéb adók és befizetések	322	340	18	329	355	26
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	4 681	4 662	-19	4 891	4 806	-85
Általános forgalmi adó	3 389	3 339	-50	3 542	3 413	-129
Jövedéki adó	984	1 013	28	1 035	1 078	44
Regisztrációs adó	21	21	0	23	21	-2
Távközlési adó	56	54	-2	54	56	1
Pénzügyi tranzakciós illeték	201	203	2	206	205	-1
Biztosítási adó	30	32	2	32	34	2
Lakosság befizetései	1 891	1 874	-18	2 000	1 983	-17
Személyi jövedelemadó	1 694	1 680	-14	1 793	1 765	-28
Illetékbecfizetések, egyéb adók	152	149	-2	164	173	9
Gépjárműadó	46	45	-1	44	46	2
Elkülönített alapok adó és járulékbefizetései	359	363	4	535	532	-3
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbefizetései	4 519	4 577	58	4 690	4 723	33
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	4 230	4 279	50	4 388	4 408	19
Egyéb járulékok és adók	289	298	8	301	315	14
EGYÉB BEVÉTELEK	379	522	144	305	325	21
Központi ktv. egyéb bevételei	263	402	139	183	198	15
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	36	36	-1	39	39	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	79	85	5	83	89	6
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	13 385	13 583	197	14 043	14 010	-33

Megjegyzés: 1. A 2016. évi előirányzat a módosított pénzforgalmi egyenleget mutatja. 2. Az MNB előrejelzése a 2016. júniusi Inflációs jelentés költségvetési prognózisát tartalmazza. 3. A táblázatban bemutatott bevételi főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól amiatt, hogy a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételeket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el.

Az **általános forgalmi adót** illetően a költségvetési törvény előreljzésünknel 129 milliárd forinttal több bevételt tartalmaz. Az eltérést elsősorban az okozza, hogy a törvényben az MNB előreljzésénél jelentősen magasabb az uniós támogatások igénybevétele, valamint az adóbeszedés hatékonyságának növeléséből származó bevétel. A fehérítést célzó intézkedések közül prognózisunk elkészítésekor csak az online pénztárgépek kiterjesztését vettük számításba, az egyéb intézkedések hatásával az előreljzést övező bizonytalanság miatt még nem számoltunk.²⁵ A célzott áfa-csökkentések (baromfiús, tojás, friss tej, internet szolgáltatás, éttermi szolgáltatások) hatása 2017-ben becslésünk szerint 63 milliárd forint bevételkiesést okozhat, ugyanakkor ennek hatását 30 milliárd forinttal ellensúlyozzák a gazdaság fehérítését célzó intézkedések.

A **jövedéki adóra** vonatkozó előreljzésünk 44 milliárd forinttal magasabb, mint a törvényben szereplő előirányzat. Prognózisunk elkészítésekor figyelembe vettük a dohánytermékek jövedéki adójának emelését, ám nem számoltunk az üzemanyagok jövedéki adójának növekedésével, mert az MNB által használt olajjára vonatkozó technikai előreljzés alapján az olaj világpiaci ára a törvényben szereplő 50 dolláros limit felett maradhat az egyes negyedekben.

A **személyi jövedelemadó**ból származó bevételek prognózisunk szerint az előirányzatnál 28 milliárd forinttal alacsonyabban alakulhatnak. Az eltérést magyarázhatja a 2016-os előreljzésünkben szereplő alacsonyabb bázis a felfelé módosított előirányzathoz képest. 2017-ben tovább nő a kétgyermekesek családi adókedvezménye, gyermekenként 15 ezer forintra, melynek költségvetési hatása becslésünk szerint 18 milliárd forint.

A **társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbévételeinek** előirányzataival lényegében megegyezik az előreljzésünk. Prognózisunk alapján az Egészségbiztosítási Alap bevételei között az egészségügyi hozzájáruláshoz és a szociális hozzájárulási adóhoz kapcsolódóan várható az előirányzatnál 12, illetve 14 milliárd forinttal magasabb bevétel. A korábbi évekhez képest változás, hogy 2016 második felében és 2017-ben a társadalombiztosítási alapok nem a szociális hozzájárulási adóból származó összes bevétellel gazdálkodnak, ugyanis 2017-ben ezen adóbevételek 7,89 százaléka a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot illeti. További változás, hogy 2016. második felétől azon vállalatok, melyeknek saját tevékenységi körben végzett kutatás-fejlesztési tevékenységük alapján érvényesített adóalap-csökkentés következtében negatív társasági adóalapjuk keletkezik, a fennmaradó negatív adóalap egy részére szociális hozzájárulási adókedvezményt vehetnek igénybe, mely előreljzésünk szerint legfeljebb 9 milliárd forinttal csökkenti a bevételeket.

4.3. A KÖZPONTI ALRENDSZER PÉNZFORGALMI KIADÁSAI

A **központi alrendszer pénzforgalmi kiadásai** 2017-ben prognózisunk szerint 180 milliárd forinttal elmaradnak a törvényi előirányzattól. A központi költségvetési szervek EU-támogatásokkal kapcsolatos kiadásai számottevően, mintegy 270 milliárd forinttal alacsonyabbak lehetnek az előirányzatnál, tekintve, hogy előreljzésünk a törvényinél lassabb felfutású forráskifizetéssel számol. Ezt részben ellensúlyozzák a várakozásunk szerint az előirányzatnál magasabb lakásépítési támogatásokra fordított kiadások. Az elsődleges kiadásokon felül a nettó pénzforgalmi kamatkidadások az MNB megítélése szerint mintegy 36 milliárd forinttal magasabban alakulhatnak az előirányzatnál, melyet részben a pontos finanszírozási terv hiánya, részben a 2017-ben várható visszavásárlási aukciókra vonatkozó becslésünk magyaráznak.

Az **egyedi és normatív támogatások** soron a törvényjavaslat 381 milliárd forintos előirányzatot tartalmaz, amely lényegében megegyezik a bázisévi előirányzattal. Figyelembe véve a pályavasút közelmúltbeli fejlesztéseit, a vasúti járműpark korszerűsödését, valamint a MÁV Start évről-évre javuló eredményességét, ezen a soron előreljzésünk nem számol előirányzat túllépéssel.

A **szociálpolitikai menetdíj támogatás** előirányzata 104 milliárd forint, amely 2014 óta változatlan, és az elmúlt két évben egyetlen alkalommal sem teljesült túl az előirányzat. 2016 első hónapjaiban a kiadások a tavalyi

²⁵ Előreljzésünk során – a kivételes helyzetektől eltekintve – nem számoltunk a gazdaságfehérítő intézkedések bevételnövelő hatásával. Ezek ugyanis többnyire precedens nélküli intézkedések, így a viselkedési reakciók előreljzése rendkívül bizonytalan.

évhez hasonlóan alakultak, valamint új intézkedésről sincsen információ, ezért az idei évhez hasonlóan jövőre sem számolunk kiadás-túllépéssel.

A **lakástámogatások** soron a költségvetési törvény 211 milliárd forintos kiadással számol, míg a júniusi Inflációs jelentésben 287 milliárd forint kiadást jeleztünk előre. Az eltérés nagy részét az új lakásokra felvehető CSOK igénylések várható alakulására vonatkozó eltérő feltevések indokolják. Előrejelzésünk szerint 2017-ben az új lakásokra igénybe vett CSOK a GDP 0,4 százalékát jelentő 150-160 milliárd forintos költségvetési kiadást érhet el. Az előirányzat alapján az NGM ennél alacsonyabb igénybevételre számít.

10. táblázat

A központi alrendszer 2016. és 2017. évi részlegesen konszolidált pénzforgalmi kiadásai

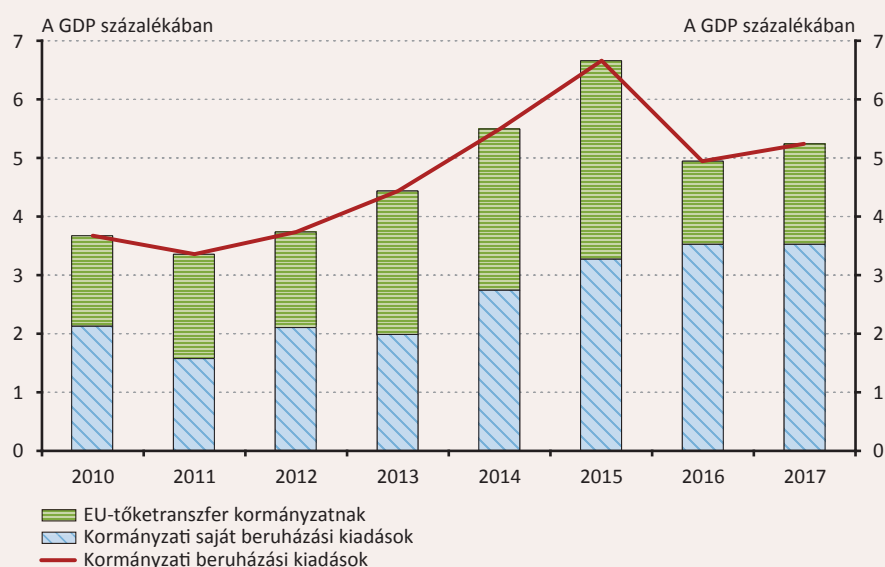
(milliárd forint)

	2016			2017		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	13 173	13 286	113	14 296	14 080	-216
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	380	380	0	381	381	0
Szociálpolitikai menetdíj támogatás	104	103	-1	104	101	-3
Lakásépítési támogatások	154	222	68	211	287	75
Családi támogatások, szociális juttatások	571	573	2	562	567	5
Korhatár alatti ellátások	113	113	0	96	91	-5
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	4 514	4 540	27	5 475	5 202	-274
Nettó saját kiadásai	3 975	4 033	58	4 781	4 779	-2
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	539	507	-31	694	423	-271
Helyi önkormányzatok támogatása	674	674	0	641	641	0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	315	315	0	317	317	0
Központi tartalékok	361	361	0	375	375	0
Adósságtóvállalás	0	0	0	0	0	0
Egyéb kiadások	440	440	0	427	410	-17
Elkülönített alapok kiadásai	581	545	-36	594	579	-15
NFA - Passzív kiadások	52	53	1	51	51	0
NFA - Aktív kiadások	340	300	-40	325	310	-15
Egyéb kiadások	189	191	2	218	218	0
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	4 965	5 017	52	5 112	5 129	17
NYA - Nyugellátások	3 042	3 039	-3	3 102	3 102	0
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	323	322	-2	321	322	1
EA - Pénzbeli ellátások	249	259	11	276	274	-2
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	982	1 001	19	1 040	1 040	0
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	247	267	20	247	258	11
Egyéb kiadások	122	129	8	127	133	6
NETTÓ KAMATKIADÁSOK	974	936	-38	912	949	36
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	14 147	14 222	75	15 208	15 028	-180

Megjegyzés: 1. A 2016. évi előirányzat a módosított pénzforgalmi egyenleget mutatja. 2. Az MNB előrejelzése a 2016. júniusi Inflációs jelentés költségvetési prognózisát tartalmazza és 2017-ben a 60 milliárd forintos Országvédelmi Alap részleges, 27 milliárd forintos törlesztését feltételezi. 3. A táblázatban bemutatott kiadási főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól amiatt, hogy a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételeket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el.

A költségvetési intézmények és központi költségvetési fejezetek – uniós elszámolások nélküli – nettó pénzforgalmi kiadása több mint 800 milliárd forinttal magasabb a 2017-es költségvetési törvényjavaslatban, mint a 2016. évi módosított költségvetési előirányzatok. Ez a különbség tovább nő akkor, ha figyelembe vesszük az életpálya programokhoz kapcsolódó újabb intézkedéseket, mivel az intézkedések fedezetét a céltartalékok tartalmazzák a költségvetési törvényben. Amennyiben a céltartalékok állományának évek közötti növekedését is figyelembe vesszük, a nettó kiadás-növekedés eléri a 850 milliárd forintot. A nettó saját kiadások növekedési dinamikája így a 2016. évi törvényi előirányzatokhoz képest eléri a 20 százalékot. Ez jelentős részben annak a következménye, hogy az uniós források átmeneti visszaesését ellensúlyozó beruházási programok miatt jövőre tovább emelkednek a saját forrású beruházási kiadások, például a kiemelt közútfejlesztési program, amely a 2016. évi eredeti előirányzathoz képest több mint 70 százalékkal növekszik jövőre.

16. ábra
A kormányzati szektor beruházási kiadásainak összetétele
(a GDP százalékában)



Megjegyzés: 2016-2017-re MNB-előrejelzés
Forrás: KSH, MNB

A költségvetési szervek fejezeti kiadási előirányzatainak magas növekedési indexe elsősorban a beruházási és felhalmozási célú kiadások növekedéséhez kötődik, de az egyéb működési célú ráfordítások és transzferkiadások is reálérték felett növekednek. Ugyanakkor az erőteljes beruházás aktivitás a múltbeli tapasztalatok alapján implementációs kockázatokkal jár, ezért alappályánkban azzal a feltevéssel élünk, hogy a tervezett beruházási kiadásokból 30 milliárd forintnyi beruházás a következő évre csúszik át. A költségvetési intézmények kiadásainál (jellemzően a bér, termék- és szolgáltatásvásárlás, intézményi beruházási és felújítási kiadások) átvettük a költségvetési törvényjavaslat előirányzatait. A törvényi előirányzatok átvétele a korábbi éveknél alacsonyabb teljesítési kockázatokkal jár, tekintettel arra, hogy a költségvetési előirányzatok tervezésénél a közoktatással kapcsolatos kiadásoknál a reálisan várható kiadási bázisokra épülnek az új előirányzatok. Prognózisunkban azzal a feltevéssel élünk, hogy a NAV jövőre is teljesíti a prémium kifizetések feltételeit, ezért az intézményi kiadásoknál 20 milliárd forintnyi többlet bérkiáramlással számolunk a költségvetési előirányzatokon felül.

A bérkiadások tervezett csökkenése csak összesítve jelenik meg, mint az intézmények összességében a központi költségvetésnek visszafizetendő támogatás. Ez a 2016. június 13-án megjelent kormányhatározat²⁶ végrehajtását követően, becslésünk szerint 22 milliárd forint megtakarítást jelent. Kérdéses azonban, hogy

²⁶ 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat

a jövőben intézményekhez tervezett dologi, beruházási és felújítási előirányzatok felhasználásra kerülnek-e az intézményrendszer átalakítását követően.

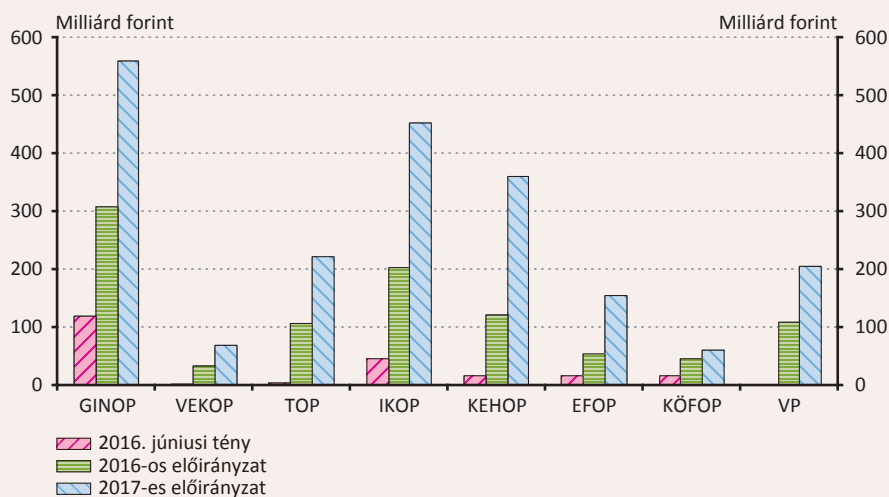
A költségvetési szervek és intézmények bérekre fordított kiadásai tovább növekednek 2017-ben. A korábban bevezetett életpályamodellek (pedagógusok, honvédelmi, rendvédelmi szervek) jövőre is folytatódnak, valamint kiegészülnek a 2016-ban induló kormánytisztviselői életpályamoddellel. Új elemként a Nemzeti Adó- és Vámhivatal dolgozói számára is életpályamoddell kerül bevezetésre, valamint folytatódik a felsőoktatásban dolgozók bérének rendezése. A kormányhivatalokban dolgozók és a NAV alkalmazottak béremelése előrejelzésünk szerint 2017-ben közel 100 milliárd forint többlet kiadással jár, míg az életpályamodellekre fordított kiadások 2016-hoz képest összesen több mint 200 milliárd forinttal nőnek jövőre. A felsőoktatásban dolgozók béremelése 10 milliárd forinttal növeli a kiadásokat.

Össességében az említett eltérések eredőjeként 2017-ben az intézményi és fejezeti nettó kiadásoknál (az uniós kapcsolatok nélküli nettó saját bevételek és kiadások egyenlege) kismértékű kiadás-megtakarítással számolunk a költségvetési törvényjavaslatból levezethető nettó kiadásokhoz képest.

A 2017-es költségvetési törvényben hazai társfinanszírozással kiegészülve 2 239 milliárd forint szerepel az **uniós programok kiadásaihoz** kapcsolódóan. A törvény szerint a 2014-2020-as uniós költségvetési ciklus keretében 2 111 milliárd forint kerül kifizetésre, a fennmaradó rész pedig egyéb európai uniós támogatásokhoz kapcsolódik. A 2016-os 1 432 milliárd forintos előirányzathoz képest ez jelentős növekedés, és csak minimálisan marad el az elmúlt három év – historikusan igen magas – átlagától. A 2 239 milliárdos kifizetéshez 1545 milliárd forintos pénzforgalmi bevétel tartozik az elfogadott törvényben. A különbözetben egyrészt megjelenik a hazai társfinanszírozás összege, továbbá a támogatásoknak az a 10 százaléka is, amelyet az Európai Bizottság csak a programok ellenőrzése után térít meg, így ezt az összeget a költségvetésnek kell megelőlegeznie. Utóbbi elszámolható eredményszemléletű bevételként, így az ESA egyenleget nem érinti, azonban a pénzforgalmi kiadások növekedésén keresztül a finanszírozási igényt és az államadósságot növeli.

17. ábra
2014-2020-as operatív programokhoz kapcsolódó forráskifizetés

(milliárd forint)



GINOP: Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program
 TOP: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program
 VEKOP: Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program
 IKOP: Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program
 KEHOP: Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program
 KÖFOP: Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program
 EFOP: Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program
 VP: Vidékfejlesztési Operatív Program

Forrás: 2016-os és 2017-es költségvetési törvény, palyazat.gov.hu

Előrejelzésünk szerint az uniós forráskifizetés körülbelül 550 milliárd forinttal lehet alacsonyabb az előirányzatnál, míg az ehhez tartozó önrész megtakarítást a GDP 0,1 százalékára becsüljük. Prognózisunk alapján 1 678 milliárd forintos kifizetés teljesülhet 2017-ben az uniós programokhoz kapcsolódóan, amelyhez 1 114 milliárd forintos pénzforgalmi bevétel tartozhat. Az előrejelzésünkben szereplő alacsonyabb kifizetést a 2014-2020-as programozási ciklushoz kapcsolódó forráslelívás törvényben szereplőnél lassabb felfutása magyarázza. Ezt támasztja alá, hogy az új cikusból 2016. június végéig mindössze 220 milliárd forint került kifizetésre.

A **munkapiaci aktív és passzív kiadások** várakozásunk szerint a törvényi előirányzattal összhangban alakulnak. A Start munkaprogramra jövőre 325 milliárd forintot fordíthat a költségvetés az előirányzat alapján. A passzív kiadások esetén az előirányzattal megegyezően 51 milliárd forint kiadást prognosztizálunk.

Az egészségbiztosítás természetbeni ellátásaihoz kapcsolódó kiadásokon belül a **gyógyszerkassza nettó egyenlege** és a **gyógyászati segédeszközök támogatása** összesen 17 milliárd forinttal meghaladhatják a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot előrejelzésünk szerint. A gyógyszerkassza nettó kiadásaira számított előrejelzésünk az előirányzatnál 11 milliárd forinttal magasabb 2017-ben (az elmúlt két évben is meghaladták a kiadások az eredeti előirányzatot).

A **gyógyító-megelőző ellátások** esetében átvesszük a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot. A 2017. évi előirányzat 57 milliárd forinttal magasabb a 2016. évi várható kiadási szintnél, ami mintegy 6 százalékos növekménynek felel meg. A kiadás-növekedés tervezett dinamikája meghaladja a korábbi években megfigyelt értéket, valamint magasabb a nominális GDP várható növekedési üteménél is. A forrásbővülés egy része, körülbelül 20 milliárd forint ugyanakkor a kasszában megjelenő többletfeladatokra biztosíthat fedezetet. Egyrészt az alapellátás és a népegészségügy fejlesztésére 4,5 milliárd forint került elkülönítésre. Másrészt a gyógyító-megelőző kasszába kerülhet át 2017-ben a speciális beszerzésű gyógyszerkiadás, amely a korábbi években a gyógyszer-támogatások között szerepelt és mintegy 16 milliárd forintot tett ki. A fennmaradó növekmény biztosíthatja a dologi kiadások reálértékének fenntartását.

Az egészségügyi intézmények működése és finanszírozása szempontjából negatív kockázatot jelent a fokozatosan újratermelődő szállítói tartozásállomány. Az egészségügyi intézményeknél felhalmozódott tartozásállomány 2016. május végén 52 milliárd forintot tett ki a Magyar Államkincstár adatai alapján. Az elmúlt hónapokban átlagosan 4 milliárd forinttal emelkedett a tartozásállomány, ami alapján itt 2017-ben a GDP 0,1 százalékának megfelelő mértékű kockázat jelentkezhet.

A **nyugdíjakra és nyugdíjszerű ellátásokra** vonatkozó előrejelzésünk megegyezik a törvényi előirányzattal. Az értékek egyezőségét két, ellentétes irányú hatás magyarázza: egyrészt magasabb kiadási szint irányába mutat, hogy az MNB a költségvetési törvényjavaslatban tervezett 0,9 százalékos inflációnál magasabb, 2,6 százalékos fogyasztói ár-növekedést feltételez 2017-re a június Inflációs jelentés alapján. Másrészt azonban mérsékeltebb kiadási szintet indokol az ellátotti létszámra vonatkozó, törvényi előirányzatnál alacsonyabb becsülésünk.

A **nettó pénzforgalmi kamatkiadásokra** vonatkozó prognózisunk 36 milliárd forinttal magasabb a költségvetési törvényjavaslatban szereplő – nem kamatjellegű kiadásnak tekinthető költségekkel korrigált – előirányzatnál.

A nettó pénzforgalmi kamatkiadásokra vonatkozó előrejelzésünk alapján a bruttó kamatkiadások és kamatbevételek is az előirányzatnál magasabban alakulhatnak. A 2017. évre vonatkozó pontos finanszírozási terv ismeretének hiányában a csereaukciókra és a visszavásárlási aukciókra a 2016. első félévének végéig rendelkezésre álló tényadatok alapján készítünk becslést. Előbbi egyszerre jelent magasabb bruttó kamatkiadásokat és kamatbevételeket az előirányzathoz képest, míg utóbbi a bruttó kamatkiadások növekedését okozza. Emiatt a kiadásokra és bevételekre vonatkozó prognózisunk egyaránt magasabb az előirányzatnál, a bruttó kamatkiadások azonban nagyobb mértékben haladják meg azt. Emellett a költségvetési törvény benyújtása és az MNB legfrissebb prognózisának elkészítése között eltelt időszakban enyhe hozamemelkedés volt megfigyelhető, ami szintén az előirányzatnál kissé magasabb bruttó pénzforgalmi kamatkiadásokat indokol.

A **nettó eredményszemléletű kamatkidadások** előrejelzésünk szerint megegyeznek a törvényjavaslatban szereplő értékkel. Vagyis prognózisunk szerint a kamatkidadások a jövőben tovább csökkennek, illetve a törvényjavaslatban szereplővel megegyező ütemben folytatódhat az államadósság átárazódása az alacsony hazai állampapírpiazi hozamkörnyezetben.

4.4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EGYENLEGE

A helyi önkormányzatok jövő évi hiánya előrejelzésünk szerint 20 milliárd forint, ami megegyezik a költségvetési törvény feltételezésével. 2017-ben a helyi önkormányzatok beruházásokra fordított kiadásainak növekedését várjuk, az európai uniós programok forrásaihoz való hozzáférésnek köszönhetően. Az önkormányzatok bevételi szerkezetében várakozásunk szerint jövőre és azután egyre nagyobb mértékben növekszik a saját bevételek részesedése.

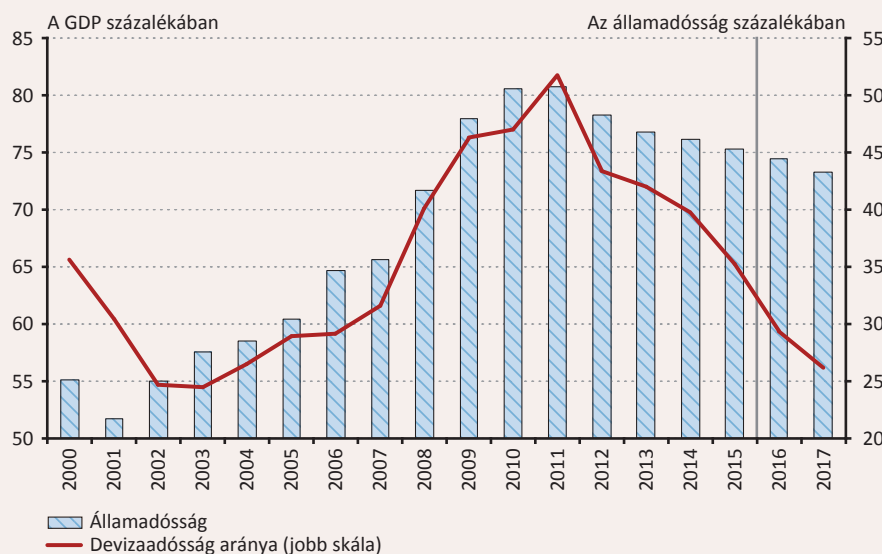
4.5. A STATISZTIKAI KORREKCIÓK (ESA-HÍD)

A statisztikai korrekciók (ESA-híd) biztosítják a pénzforgalmi egyenleg és az európai uniós szabályok szempontjából kiemelten fontos ESA-egyenleg közötti átvezetést. Gyakran nehéz előzetesen megítélni, hogy egy költségvetési folyamat vagy tranzakció hatásából mennyi jelenik meg közvetlenül a pénzforgalmi egyenlegben, és mennyit szükséges a statisztikai korrekciók között elszámolni. Ezért az ESA korrekciók előrejelzések közötti eltéréseit nem célszerű önmagukban vizsgálni, hanem csak a kapcsolódó pénzforgalmi prognózisokkal együtt. Előfordulhat, hogy különbözik a pénzforgalmi előrejelzés és az ESA-hídra vonatkozó becslés is, de ezek épp kioltják egymás hatását, és a végső ESA-egyenleg megegyezik a két prognózisban. Lényegében ez figyelhető meg a 2017. évi költségvetési törvény és az MNB előrejelzésének összehasonlítása esetén. A 2017-es költségvetési törvény 292 milliárd forintnak megfelelő pozitív eredményszemléletű (ESA) statisztikai korrekcióval került elfogadásra, míg az MNB júniusi Inflációs jelentéshez készített prognózisa ezzel szemben csak 120 milliárd forintos eredményszemléletű korrekciót tartalmaz (az uniós elszámolásoknál és a kamatkidadásoknál figyelhető meg eltérés). Ez a különbség lényegében ellensúlyozza a pénzforgalmi előrejelzésben jelentkező ellentétes irányú eltérést, így összességében az ESA-egyenlegre vonatkozó előrejelzésünk a törvényivel csaknem megegyező.

4.6. AZ ÁLLAMADÓSSÁG 2017-BEN VÁRHATÓ ALAKULÁSA

Legfrissebb – a 2016. júniusi Inflációs jelentéssel konzisztens – előrejelzésünk szerint az EDP-módszertan szerinti államadósság 2017-ben 73,4 százalékra mérséklődhet, változatlan 2015. év végi 313,1 forint/eurós árfolyammal számolva. Az államadósság csökkenését a 2017-ben némileg lazuló, de változatlanul fegyelmezett költségvetési politika mellett a historikusan alacsony kamatkörnyezet, valamint a reálgazdaság bővülése továbbra is támogatja. Előrejelzésünk szerint 2016 végére az államadósság GDP-arányosan 74,5 százalékra csökken, melyhez az MNB 50 milliárd forintos osztalékfizetése is hozzájárul, majd innen tovább csökkenve 2017 végére a GDP 73,4 százalékára mérséklődik. Az adósságráta csökkenésével párhuzamosan folytatódik az adósság devizaarányának csökkenése a lejárási devizaadósság forintból történő finanszírozásával, amit a külső sérülékenység mérséklése céljából az MNB Önfinanszírozási programja is támogat. Jövő év végére a teljes adósságban a deviza részaránya előrejelzésünk szerint 26 százalék közelébe süllyed.

18. ábra
A bruttó államadósság alakulása Magyarországon, 2000-2017



Megjegyzés: 2016-ra és 2017-re az MNB 2016. júniusi Inflációs jelentéséhez készült előrejelzése szerepel, 2015. év végi változatlan árfolyamon számolva

4.7. A 2017. ÉVI KÖLTSÉGVETÉS JOGSZABÁLYI MEGFELELŐSÉGE

A stabilitási törvényben definiált (nem maastrichti) GDP-arányos bruttó adósság mind az elfogadott törvény, mind az MNB előrejelzése szerint csökken, így a költségvetési törvény megfelel az Alaptörvényben foglalt adósságszabály előírásainak. Prognózisunk szerint az EDP-módszertan szerinti államadósság-ráta körülbelül 1 százalékponttal, míg a stabilitási törvényben definiált adósság-mutató 1,7 százalékponttal csökken 2017-ben. A stabilitási törvény szerint definiált adósságmutató statisztikai módszertani okok miatt tér el az EDP-módszertan szerint számolt adósságrátától. Az adósságcsökkenés dinamikájában tapasztalható eltérés nagyobb részét 2017-ben az adja, hogy a stabilitási törvény adósságmutatójának kiszámításakor figyelmen kívül kell hagyni az európai uniós támogatások elmaradása miatt keletkező adósságot.

A 2017-es költségvetésben foglalt 2,4 százalékos hiánycél megfelel a stabilitási törvényben előírt 3 százalékos hiánykritériumnak, valamint a törvény hatályos adósságképletének. Az adósságszabály kimondja, hogy amennyiben az adott költségvetési évre előrejelzett infláció és reálgazdasági növekedés üteme egyaránt meghaladják a 3 százalékot, akkor úgy kell megtervezni a költségvetés egyenlegét, hogy a nominális államadósság éves növekedési üteme nem haladhatja meg a tervezett infláció és növekedés fele különbségének ütemét. Ha azonban a kettő közül legalább az egyik alacsonyabb 3 százaléknál, úgy az adósságszabály csak minimális 0,1 százalékpontos adósságráta-csökkenést ír elő. Mind a költségvetési törvény, mind az MNB előrejelzése szerint az infláció 2017-ben 3 százalék alatt alakul, így az adósságképlet szabálya teljesül.

A költségvetési törvényben kitűzött hiánycél nincs összhangban a középtávú költségvetési cél (MTO) 2017. évi elérésével. A középtávú cél értékét a Konvergencia Programban kijelölt strukturális – a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyszeri tételektől megtisztított – hiány adja, mely 2017-től a korábbi években alkalmazott 1,7 százalék helyett 1,5 százalékra csökken. A törvényileg előirányzott és az MNB előrejelzése szerinti 2,4 százalékos uniós módszertan szerint számolt költségvetési hiánynak 2,1 százalékos strukturális hiány feleltethető meg, ami meghaladja az 1,5 százalékos strukturális hiánycélt. A törvény ugyanakkor kiemeli, hogy a Kormány a következő években fokozatosan az elvárt szintre kívánja csökkenteni a költségvetés strukturális hiányát.

Előrejelzésünk szerint a 2017-es költségvetési törvény teljesíti az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményének korrekciós ágához tartozó szabályait. Az államháztartás ESA-egyenlege jövőre várhatóan a maastrichti kritériumokban foglalt GDP-arányos 3 százalék alatt teljesül. Az Egyezmény előírásai szerint szükséges az adósságráta megfelelő ütemű csökkentése, mely 60 százalék feletti GDP-arányos adósságnál átlagosan a 60 százalék feletti rész egy huszadát jelenti évente. Megítélésünk szerint 2017-ben a korrekciós ág államadósságra vonatkozó szabálya is teljesül.

A költségvetési törvény ugyanakkor nincs összhangban a Stabilitási és Növekedési Egyezmény prevenció ágának szabályaival. A 2017-ben várható strukturális hiány a Bizottság előrejelzése szerint meghaladja a középtávú költségvetési célban megfogalmazott 1,5 százalékos értéket, így a költségvetés az MTO kritériumát nem teljesíti. Továbbá a költségvetés nincs összhangban a kiadások növekedésére vonatkozó európai uniós szabállyal. Az Egyezmény prevenció ágához tartozó szabályok megsértése nem eredményez túlzottdeficit-eljárást, de az Európai Bizottság ajánlásokat készít az eltérések korrekciójára. A Tanács által júniusban elfogadott országspecifikus ajánlásokban a Bizottság 2017 tekintetében a GDP 0,6 százalékának megfelelő kiigazításra tett javaslatot a középtávú költségvetési cél elérése érdekében.

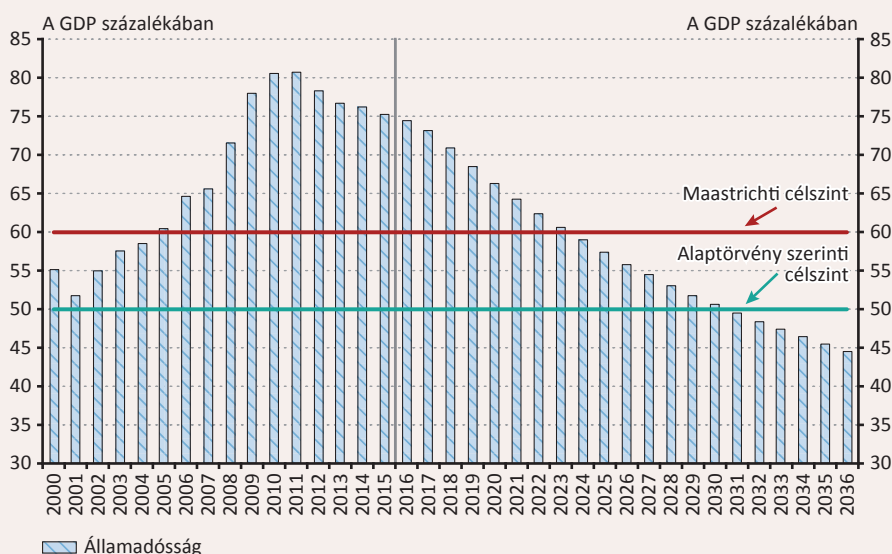
5. Az államadósság 20 éves kivetítése

5.1. AZ ALAPPÁLYA ALAKULÁSA

Hosszú távú kivetítésünk a kiinduló, 2015. év végi 75,3 százalékos GDP-arányos bruttó államadósság-szinthez képest tartósan csökkenő adósságpályát vetít előre. Ez alapján a 2011-ben historikusan magas (80,8 százalékos) adósságráta a horizont végére, 2036-ra 45 százalékra süllyed, az elmúlt években mutatottnál nagyobb mértékű dinamikával (19. ábra).

Alappályás kivetítésünk szerint az Európai Unió által elvárt maastrichti adósságszintet (60 százalék) 2024-ben érjük el, ami 3 évvel korábbi teljesítést jelent, mint amit az Európai Bizottság idén megjelent *Fiskális fenntarthatósági jelentése*²⁷ prognosztizál. Az MNB számításai szerint az Európai Unió ún. 1/20-os adósság szabályának követelménye is teljesülne. A szabály jelenleg évente közel 0,8 százalékpontos adósságcsökkenést ír elő, ami az adósságráta csökkenésével a horizont végéig fokozatosan mérséklődik. Kivetítésünk alapján évente átlagosan 1,5 százalékos adósságcsökkenésre lehet számítani 2016 és 2036 között. Az uniós mellett a magyar adósságkövetelménynek is megfelel a technikai kivetítés alapján várt adósság, az Alaptörvényben előírt 50 százalékos célérték ugyanis 2031-re teljesül (19. ábra).

19. ábra
A GDP-arányos bruttó államadósság technikai kivetítése



Megjegyzés: Az államadósság pontos definíciója különbözik az uniós és a magyar jogszabályok között, de ez nem okoz lényeges eltérést az adósságrátában hosszútávon.
Forrás: MNB

²⁷ Az Európai Bizottság 3 évente teszi közzé az uniós tagországokat vizsgáló Költségvetési fenntarthatósági jelentését, melyből az elsőt 2006-ban publikálta. Az elemzés célja, hogy a Bizottság egy egységes módszertan keretein belül átfogó képet alkothasson a tagországok fiskális pozíciójáról, valamint azok rövid és hosszabb távon várható alakulásáról. A jelentés fókuszában a tagországok GDP-arányos bruttó államadósságának jövőbeni pályája, illetve annak fenntarthatósága áll. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf

5.2. A KIVETÍTETT ADÓSSÁGPÁLYA MÖGÖTTES FELTEVÉSEI

A GDP-arányos bruttó államadósság hosszú távú alakulását alapvetően meghatározó makrogazdasági tényezők az államháztartás egyenlege, az adósság finanszírozási költsége, a gazdaság növekedési üteme, illetve a devizaárfolyam. Az államadósság-ráta trendszerű kivetítéséhez ezért nélkülözhetetlen feltevések alkalmazása a tényezők hosszú távú alakulását illetően. Kivetítésünkben a 2016-2017-es évek a júniusi Inflációs jelentéssel konzisztens előrejelzést tartalmaznak, míg 2018-tól egészen a horizont végéig (2036-ig) technikai kivetítést alkalmaztunk az adósságot meghatározó tényezőkre.²⁸

A 2036-ig tartó alappályás adósságkivetítés főbb mögöttes feltevései:

- Az államháztartás GDP-arányos hiányára vonatkozóan közép távon az Inflációs jelentésben megjelent költségvetési prognózist és a Konvergencia Programot vettük figyelembe, hosszú távon pedig azt a technikai feltételezést tettük, hogy az államháztartás hiánya a 2016-os Konvergencia Programban vállalt ún. középtávú céllal lesz egyenlő, ami a GDP 1,5 százaléka. Ezeknek megfelelően 2016-ban 1,7 százalékos hiánnyal számoltunk, ami 2017-ben 2,4 százalékgig emelkedik a várható költségvetési kiengedés hatására. 2018 és 2020 között a Konvergencia Program alapján a GDP 1,5 százalékra mérséklődő államháztartási hiányt feltételeztünk, majd 2021-től ezt az értéket, a hosszú távon várt költségvetési hiánycélt rögzítettük a kivetítési horizont végéig. A kamatkidadások tartós csökkenése mellett ez az elsődleges egyenlegben enyhe lazítást tesz lehetővé. Megjegyzendő, hogy a Konvergencia Programban szereplő hiánycélok eléréséhez a gazdaság további dinamizálására, fehérítésére, vagy addicionális költségvetési intézkedésekre lehet szükség. Az államháztartási egyenlegre vonatkozó eltérő feltevések hatása az 5.4 fejezetben került bemutatásra. Az Európai Bizottsághoz hasonlóan nem számoltunk a paksi atomerőmű bővítésének az elsődleges egyenlegben megjelenő költségein felül további esetleges adósságnövelő hatásával.
- A reál GDP bővülési ütemére szintén technikai feltevést alkalmaztunk: 2020-ig 3 százalék körül alakul, majd azt követően beáll a jelenleg mintegy 2,5 százalékra becsült potenciális szintre. A gazdaság hosszú távú növekedési üteme azonban megfelelő versenyképességi reformok végrehajtásával tovább növelhető, amit pozitív kockázati pályaként illusztráltunk.
- A GDP-deflátor és az infláció mértéke 2016-2017-ben a júniusi Inflációs jelentésben vártnak megfelelően alakul, hosszabb távon pedig – az inflációs céllal összhangban – mindkét mutató értéke stabilan 3 százalék.
- Az államadósság finanszírozási költsége hosszú távon jól közelíthető az adósság ún. nominális implicit kamatlábával, ami az állam adott évi kamatkidadásának és a megelőző évi nominális adósságállománynak a hányadosa. Az implicit kamatláb azonban az adósságszerkezetből adódó lassú átárazódás miatt késleltetve követi a piaci hozamok alakulását. A hozamok változását csak a változó kamatozású és az újonnan kibocsátott adósságelemek tudják egyidejűleg követni, azonban ezek teljes adósságállományon belüli súlya érdemben elmarad a rögzített kamatú, illetve az adott évben még nem megújuló állampapírok súlyától. 2013 után a csökkenő hazai infláció, valamint a mérséklődő kockázati felárak és jegybanki alapkamat következtében a piaci hozamok és az implicit kamatláb is fokozatosan csökkent, elérve 2015-re a historikusan legalacsonyabb 4,5 százalékot. A várhatóan tartósan mérsékelt inflációs- és hozamkörnyezet következtében az implicit kamatláb 2018-ra 4,0 százalékra tovább csökkenhet, és ez a rekord alacsony szint ezt követően még évekig fennmaradhat. Hosszabb távon azonban az inflációs céllal megegyező belföldi árszínvonal-változás és a meghatározó jegybankok alapkamatának hosszú távon várható alakulásának hatására kissé emelkedhet az államadósság implicit hozama a mélypontjához képest.

²⁸ A kivetítés, vagy technikai kivetítés nem egyezik meg az előrejelzéssel. Utóbbi a gazdaságpolitika várható reakcióit is figyelembe vevő legvalószínűbb forgatókönyv bekövetkezésére próbál választ adni, míg a kivetítés a főbb makrogazdasági tényezők hosszú távú egyensúlyi állapotát mutatja be a jelenleg ismert szabályozási környezet változatlansága mellett.

- Semleges technikai feltételezésként a horizont végéig változatlan - 2015. év végi – *árfolyammal* számoltunk. Az árfolyam alakulása többek közt azért meghatározó az államadósság alakulása szempontjából, mert az államadósság szerkezetében még mindig számottevő mértékben található devizában denominált adósságelem, ami az árfolyam változásának hatására módosítja az államadósság forintban kifejezett értékét és így a GDP-arányos mértékét is. A 2011-ben még 52 százalékos devizaarány 2015 végére 35 százalékra süllyedt, ezáltal az államadósság árfolyam-érzékenysége is szignifikánsan mérséklődött. Hosszú távon a válság előtti szintre jellemző 25 százalék alá mérséklődő devizaarányal számolunk.

5.3. AZ ADÓSSÁGRÁTA HOSSZÚ TÁVÚ VÁLTOZÁSÁNAK FELBONTÁSA

Az államadósság-ráta trendszerű alakulása felbontható az alapfolyamatot meghatározó tényezők hosszú távú változásaira. Az alábbiakban számszerűen dekomponáljuk, hogy a GDP-arányos bruttó államadósság változását befolyásoló főbb makrogazdasági tényezők kumulatíván milyen mértékben okozzák az adósságráta mintegy 31 százalékpontos csökkenését 2015 és 2036 között.

Az adósságráta trendszerű csökkenéséhez leginkább hozzájáruló két tényező a reálgazdaság stabil bővülése és az elsődleges államháztartási többlet tartós fennmaradása. A kivétítés alapján a reál GDP önmagában 31 százalékponttal csökkenti az adósságrát húsz év alatt, míg az elsődleges költségvetési többlet majdnem 20 százalékponttal járul a GDP-arányos államadósság csökkenéséhez. Az államadósságot hosszú távon leginkább növelő makrogazdasági tényező az adósság reálfinszírozási költségének hatása. Alappályás kivétítésünk szerint a reálkamat-fizetés összesen a GDP valamivel több, mint 20 százalékaival növeli az adósságrát 2036 végéig.

Előretekintve jelentős változásnak számít, hogy a GDP-arányos államadósság trendszerű változását fundamentálisan leginkább meghatározó tényező, az ún. dinamikus tag hatása (a felhalmozott adósság reálkamat-terhe és a reálgazdasági növekedés különbözete) a korábbiakkal szemben 2016-tól már tartósan támogatja az adósságráta csökkenését a teljes horizonton. A korábbi években az európai uniós átlaghoz hasonlóan Magyarország adósságát is jellemzően negatívan befolyásolta a dinamikus tag (vagy „hólabda-hatás”), mivel a reálkamat-fizetés hatása meghaladta a reálnövekedés pozitív hatását. Az Unió átlagával ellentétben azonban 2010 után Magyarországnak ezt sikerült ellensúlyoznia az elsődleges egyenleg – költségvetési konszolidáció miatt bekövetkező – tartós javításával, 2012-től elért többletével. Idéntől azonban már nem csak a költségvetés kedvező pozíciója, hanem a dinamikus tag is támogatóan hathat az adósságráta változására.

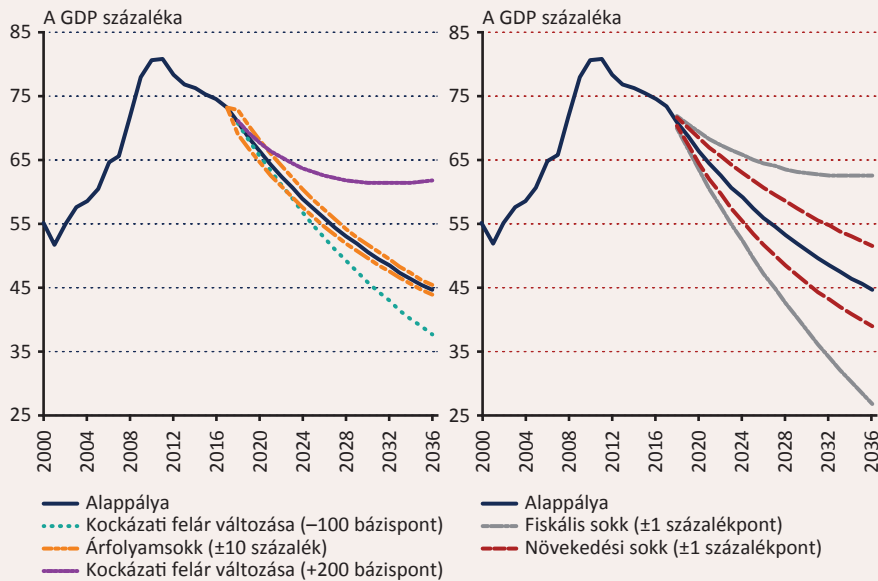
5.4. ÉRZÉKENYSÉGVIZSGÁLATOK

A parciális érzékenységvizsgálat célja, annak bemutatása, hogy a GDP-arányos bruttó államadósság hosszú távú alappályája milyen mértékben módosul a teljes kivétítési horizonton az adósságráta változását befolyásoló fő tényezők egyenkénti változtatásával, minden más tényező változatlansága mellett. A parciális érzékenységvizsgálat másodkörös hatásokkal, visszacsatolásokkal és egyéb keresztthatásokkal nem számol, ezért az eredmények óvatosan kezelendők. Ugyanakkor ez a fajta vizsgálat is jó közelítés ad egy-egy komponensnél bekövetkező sokk, illetve annak tartós fennmaradása okozta adósságpálya-változásra, vagyis az adósságpálya érzékenységre, hosszú távú fenntarthatóságára (20. ábra).

Az adósságráta parciális érzékenységet az alábbi tényezők tartós, 2018-tól a kivétítési horizont végéig bekövetkező változására vizsgáltuk:

- az államadósság finanszírozási költségében bekövetkező +200 bázispontos, illetve -100 bázispontos változás,
- a forint árfolyamának ± 10 százalékos elmozdulása,
- az államháztartás GDP-arányos egyenlegének ± 1 százalékpontos eltérése,
- a gazdaság növekedési ütemében bekövetkező ± 1 százalékpontos elmozdulás.

20. ábra
Az érzékenységvizsgálatok eredménye



Forrás: MNB

A kockázati felárban, így az államadósság implicit kamatpályájában bekövetkező tartós elmozdulás a horizont végéig fokozatosan növekvő eltérést eredményez az alappályához képest mindkét scenárió esetében. Az alappályától vett növekvő eltérés oka, hogy az adósság átértékelődése lassan és fokozatosan történik az állomány diverzifikált összetétele miatt. Az implicit kamatpálya 200 bázispontos felfelé mozdulása már az első évben mintegy 0,3 százalékponttal növelné az adósságrátát, ami 2036 végére 17 százalékpontra emelkedne. Ezzel szemben a kamatpálya 100 bázispontos csökkenése az első évben még nulla közeli elmozdulást eredményezne, 2036-ra azonban a GDP mintegy 7 százalékkal csökkentené az adósságrátát. Csökkenő kamatok ugyanis az állami kamatkiadások mérséklődését okozzák, így változatlan elsődleges (kamatfizetések nélküli) államháztartási egyenleg mellett is csökken az államháztartási hiány és az adósságráta.

A forint árfolyamának elmozdulása azonnal érezteti hatását, mert a devizaadósság átárazódása az árfolyamváltással egyidejűleg bekövetkezik. Az elmozdulás alappályától vett mértéke azonban fokozatosan csökken az államadósság devizaarányának mérséklődésével. Az árfolyam 10 százalékos elmozdulása 2018-ban közel 2 százalékpontos eltérést okoz az alappályához képest, ami a horizont végére 0,7 százalékpontra csökken.

Az elsődleges államháztartási egyenlegben bekövetkező parciális változás is fokozatosan növekvő eltérést eredményez az alappályához képest. A GDP 1 százalékanak megfelelő tartós egyenleg-változás kezdetben 1 százalékponttal, 2036-ra azonban már mintegy 18 százalékponttal módosítja az adósságpályát az alappályához képest. Az elsődleges költségvetési egyenleg javulása az adósságráta csökkenésének irányába hat.

A gazdasági növekedés alappályától vett tartós eltérése az adósság/GDP hányadosának nevezőjén keresztül módosítja a kiinduló adósságpályát. A növekedési ütemben bekövetkező 1 százalékpontos változás az első évben a GDP 0,7 százalékanak megfelelő elmozdulást eredményezne az adósságrátában, ami 2036-ra 6–7 százalékra emelkedik. A növekedési ütem gyorsulása csökkenti a GDP-arányos államadósság mértékét.²⁹

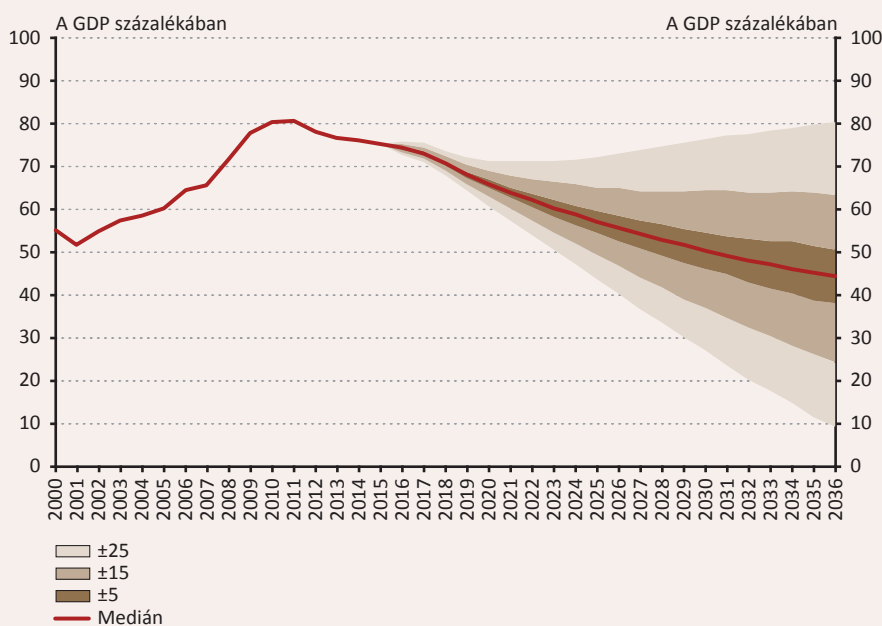
²⁹ A gazdaság növekedési ütemének változása a valóságban nem csak az adósság-hányados nevezőjén keresztül hat az adósságrátára, hanem a költségvetési egyenlegen keresztül is befolyásolja azt. A parciális vizsgálat jellegéből adódóan azonban e kölcsönhatásokra nem tér ki.

5.5. A KIVETÍTETT ADÓSSÁGPÁLYA BIZONYTALANSÁGA

A 20 éves kitekintés egy technikai jellegű kivetítés, ami feltételezi a költségvetési politika változatlanágát, de figyelembe veszi az egyes változók közti összefüggéseket. A kivetítés jelentős bizonytalanságot hordoz magában, ezért az alappályán túl érdemes a bizonytalanságot is számszerűsíteni, ami ezt a pályát övezi. A bizonytalanságok meghatározása érdekében egy ökonometriai modellt alkalmazunk, amely a változók múltbeli összefüggései alapján bemutatja, hogy adott valószínűségek mellett milyen szélességű tartományokba eshet az államadósság-ráta. A szimulációt a kitekintéssel megegyezően a 2016–2036 időszakra végeztük el.

A bizonytalanságot legyezőábrán mutatjuk be. A piros vonal az előrejelzésünk alappályáját jelöli, a különböző árnyalatú sávok pedig öt százalékos bizonytalansági intervallumokat jelölnek (azaz például a belső, világosabb sáv egyes évekhez tartozó értéke mutatja azt a sávot, amelybe az adósságráta tíz százalékos valószínűséggel beleesik). Az előrejelzési horizonton a bizonytalansági sávok természetesen egyre szélesednek: a horizont végére az adósságráta értéke az alappályá körüli ± 50 százalékos valószínűséggel esik 10 és 80 százalék közé. A széles szórás az adósságráta erőteljes múltbeli ingadozásából és a korábbi erős makrogazdasági sokkokból ered (21. ábra).

21. ábra
Az államadósság legyezőábrája
(a GDP százalékában)



Forrás: MNB

6. Kiemelt témák

6.1. AZ EURÓPAI UNIÓ ADÓSSÁGSZABÁLYA

2016-tól az Európai Unió adósságszabálya is érvényes Magyarországra a három százalékos hiánykritérium mellett. Az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményében (SNE) definiált szabályok négy releváns költségvetési előírást tartalmaznak Magyarországra számára. Ezek közül a deficitkorlát és az unió adósságszabálya kiemelt figyelmet érdemel, ugyanis megsértésük esetén EDP eljárás indulhat. Az alábbiakban a kettő közül a részleteiben kevésbé ismert adósságszabályt mutatjuk be.

Az adósságszabály azt mondja ki, hogy ha a GDP-arányos államadósság meghaladja a 60 százalékos referenciaértéket, akkor évente átlagosan a kritériumérték feletti rész huszadrészével kell csökkennie a rátának. A SNE szerint az államadósság bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya nem haladhatja meg a 60 százalékot, illetve amennyiben meghaladja, akkor az államadósságnak „elegendő mértékben” csökkennie kell, hogy „kielégítő ütemben” közelítsen a referenciaértékhez. Az uniós adósságszabályt „egy huszados” szabálynak is nevezik, ami abból ered, hogy az „elegendő mértékű” és „kielégítő ütemű” csökkenést úgy definiálták, hogy az adósságnak évente átlagosan a referenciaértéktől való távolság huszadrészével kell csökkennie.

Az adósságváltozás átlagos ütemét a szabálynak való megfelelés ellenőrzése során három módon is kiszámítja az Európai Bizottság, melyek közül elegendő a legenyhébbnek megfelelni. Két számítási módszer csak a vizsgált években különbözik egymástól, míg a harmadik a gazdaság ciklikus ingadozásainak hatásait is figyelembe veszi. A kritérium teljesítésének vizsgálatakor a Bizottság a saját becslését, előrejelzését veszi figyelembe. Az adósságszabály három ága a következő.³⁰

1) Visszatekintő (backward-looking) feltétel: a tagország akkor teljesíti a kritériumot, ha a tárgyévben és az azt megelőző két évben a GDP-arányos államadósság átlagosan évente a 60 százalék feletti rész egy huszadával csökkent.

$$Feltétel_t = 0,6 + \frac{0,95}{3}(Adósság_{t-1} - 0,6) + \frac{0,95^2}{3}(Adósság_{t-2} - 0,6) + \frac{0,95^3}{3}(Adósság_{t-3} - 0,6)$$

A feltétel abban az esetben teljesül ha:

$$Adósság_t < Feltétel_t$$

, ahol $Adósság_t$ az adott év végi GDP-arányos államadósság értéke.

2) Előretekintő (forward-looking) feltétel: a visszatekintő feltételhez hasonlóan, ennek a feltételnek is az a lényege, hogy három év átlagában megfelelő mértékben csökkenjen az adósság. Az előretekintő módszer azonban a tárgyévi, a tárgyévet követő és az azt követő évben az Európai Bizottság előrejelzése szerint várható adósságváltozást veszi figyelembe.

$$Feltétel_{t+2} = 0,6 + \frac{0,95}{3}(Adósság_{t+1} - 0,6) + \frac{0,95^2}{3}(Adósság_t - 0,6) + \frac{0,95^3}{3}(Adósság_{t-1} - 0,6)$$

³⁰ Az Európai Unió fiskális szabályait részletesen ismerteti [Európai Bizottság \(2016\): Vade Mecum on the Stability and Growth Pact](#)

A feltétel abban az esetben teljesül ha:

$$Adósság_{t+2} < Feltétel_{t+2}$$

3) Ciklikusan igazított (cyclically adjusted) feltétel: a gazdasági ciklus adósságra gyakorolt hatását is figyelembe veszi, és azt vizsgálja, hogy ettől eltekintve megfelelt volna-e az adósságráta alakulása az előírt csökkenési ütemnek.

$$Ciklus_t = \left(\frac{Adósság_t + \sum_{j=0}^2 (C_{t-j})}{Y_{t-3} \prod_{h=0}^2 (1 + y_{t-h}^{pot}) (1 + p_{t-h})} \right)$$

A képletben szereplő c_t a ciklikus komponens, y_t a nominális GDP értékét, y_t^{pot} a potenciális növekedés mértékét, míg p_t a GDP deflátort jelenti.

A feltétel abban az esetben teljesül ha:

$$Ciklus_t < Feltétel_t$$

A három feltétel bizonyos mértékben biztosítja a szabály rugalmasságát, mert a visszatekintő és az előretekintő módszer alkalmazásával több évet figyelembe véve vizsgálja az adósság alakulását, a harmadik feltétel pedig a gazdaság ciklikus ingadozásainak hatásait is figyelembe veszi. A szabály értékelésénél az Európai Bizottság először a visszatekintő módszert vizsgálja, ugyanis ebben az esetben tényadatokból kiindulva meg lehet állapítani, hogy teljesült-e a szabály vagy sem. Amennyiben nem teljesült a szabály, akkor a Bizottság a saját előrejelzését figyelembe véve megállapítja, hogy előretekintve teljesül-e az előírt adósságcsökkenés. Ha az előrejelzési horizonton sem csökken megfelelő mértékben az adósság, akkor a Bizottság azt vizsgálja meg, hogy a negatív kibocsátási rés, illetve a potenciális növekedéstől elmaradó gazdasági bővülés-e az oka a visszatekintő kritérium megsértésének. Abban az esetben, ha a gazdasági ciklus negatív hatása okozza az elvárt adósságcsökkenés meghiúsulását, akkor a Bizottság teljesítettnek tekinti a szabályt.

Magyarországon a jelenlegi adósságszintből kiindulva évente átlagosan 0,7-0,8 százalékponttal kell csökkennie a GDP-arányos adósságrátának a szabály teljesítéséhez. Az államadósság mértéke 2015. év végén hazánkban a GDP 75,3 százaléka volt, ami 15,3 százalékkal magasabb a referenciaértéknél. A különbséget évente 1/20 részével, Magyarország esetében tehát a GDP 0,7-0,8 százalékpontjával kell csökkenteni. Az Európai Bizottság a fent bemutatott módszer szerint három év átlagában vizsgálja a kritérium teljesítését és a gazdaság ciklikus ingadozásainak hatásait is figyelembe veszi. A szabály tehát úgyis teljesíthető, hogy egyes években ennél az értéknél kisebb az adósság-ráta csökkenés, de több év átlagában teljesül az elvárt csökkenés.

6.2. A KORMÁNYZATI SEKTOR ESZKÖZEINEK ÉS FORRÁSAINAK ALAKULÁSA MAGYARORSZÁGON

Az állam pénzügyi helyzetét az egyik legismertebb makrogazdasági mutatószám, a bruttó államadósság mellett számos más adattal is jellemezhetjük. Az alábbiakban ismertetjük az állam követeléseiből és tartozásaiból eredeztethető más mutatószámokat, és elhelyezzük e kontextusban a bruttó adósság adatot is.³¹

A leggyakrabban használt mutató a **bruttó államadósság**. Ennek nem elsősorban statisztikai, hanem gazdaságpolitikai oka van, ugyanis az Európai Unió egyes költségvetési szabályai az államadósságra vonatkoznak, melyet az Európai Közösséget létrehozó Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv így definiál: „...az év végén névértéken fennálló ... kormányzati alszektorok között és az azokon belül összevont teljes bruttó adósság.”³² A meghatározásban

³¹ Elemzésünk módszertani szempontból elsősorban az MNB Magyarország pénzügyi számlái 2014 című kiadványára támaszkodik.

³² Az Európai Közösséget létrehozó Szerződéshez csatolt 12. Jegyzőkönyv, 2. cikk

fontos, hogy (i) névértéken, nem pedig piaci értéken mérendő az adósság; (ii) bruttó, tehát a követelésekkel nem csökkentendő; (iii) konszolidált, tehát a kormányzati szektoron belüli tartozások kioltják egymást.

A bruttó államadósság idősorát vizsgálva látható, hogy GDP-arányos értéke a kilencvenes évek első felében elért csúcspontja után fokozatosan csökkent a 2002-ben bekövetkezett trendfordulóig. Ezt követően folyamatos emelkedés volt megfigyelhető, kezdetben elsősorban a magas költségvetési hiányból, majd részben már a gazdasági növekedés lassulásából fakadóan. A 2008-ban kezdődő pénzügyi válság felgyorsította a folyamatot: a nemzetközi szervezetektől felvett adósság hatására hirtelen megugrott az adósság. A válság által eredményezett recesszió, árfolyamgyengülés és hozamemelkedés nyomán tovább emelkedett az adósságráta a 2011-es fordulópontra. Ezt követően a fegyelmezett fiskális politika, a kibontakozó gazdasági növekedés, a nyugdíjrendszer átalakítása, majd 2012-től a hozamok mérséklődése egyaránt hozzájárultak az adósságráta csökkenéséhez.

Közgazdasági szempontból a bruttó államadósság mellett fontos mutató a **nettó államadósság**, amelyben a bruttó államadóssággal szembeállítva az állam pénzügyi eszközeinek egy részét is figyelembe veszik. A nettó adósságra nincsen egyértelmű definíció, általában két módon értelmezik: (i) a bruttó adósság és az adósságjellegű eszközök (tehát az állam által nyújtott hitelek, kölcsönök és betétek) különbözete, illetve (ii) a bruttó adósság és az állam likvid, könnyen pénzzé tehető pénzügyi eszközeinek a különbsége. Elvileg konzisztensebb az első definíció, mert az adósságjellegű tételeket állítja szembe egymással. Gyakorlati szempontból azonban a második meghatározás mellett szól, hogy az adósság törlesztése során a hiteleket gyakorlatilag nem lehet rövid távon felhasználni, de a likvid eszközöket, például a tőzsdei részvényeket igen (értékesítésük révén). Magyarországon a második meghatározás szerinti nettó adósságráta hasonló tendenciákat követ, mint a bruttó érték, de a köztük fennálló különbség némiképp változékony. A stabil 5 százalékpontos különbség 2008-ban nőtt meg 8-9 százalékpontra, majd 2011-ben 10 százalékpontra emelkedett. A 2008-as változás oka, hogy a nemzetközi szervezetektől felvett hitel meghaladta a költségvetés finanszírozási szükségletét, és a különbség az állam devizabetétében csapódott le. Ezt később fokozatosan vonta be az állam a finanszírozásába, illetve egy részét egészen a törlesztésig fenntartotta. 2011-ben a nyugdíjrendszer reformja okozta a két mutató elválását: az államhoz került vagyon egy része betétekben és részvényekben testesült meg, ami mérsékelte a nettó adósságot. (Az állampapírok formájában kapott vagyon egyszerre mérsékelte a bruttó és nettó adósságot.)

A **nettó pénzügyi tartozás** az állam összes pénzügyi eszközének és összes forrásának (kötelezettségének) piaci értéken számított különbsége (azaz a nettó pénzügyi vagyon ellentétes előjellel). A definícióból eredően erős hasonlóságot mutat a nettó adóssággal, bár az a források és eszközök szűkebb körét veszi figyelembe. A nettó pénzügyi tartozás hazánkban megfigyelhető trendszerű emelkedése mögött összetett folyamatok állnak. Egyszeri növekedést okozott, hogy 2011 óta az egyéb kötelezettségek között számolja el a statisztika a magán-nyugdíjpénztárakból az állami rendszerbe visszalépő tagok felé fennálló nyugdíjkötelezettséget. Másrészt a piaci értéken történő számítás növeli a pénzügyi kötelezettségek értékét az – államadósság számítása során alkalmazott – névértékes módszertanhoz képest. Ennek oka, hogy a magyar állampapírok piaci árfolyama jelenleg az alacsony hozamok következtében magasabb, mint a névértéke. Az elmúlt években meglehetősen erős volt az ebből származó hatás.

A kormányzati szektor **nem pénzügyi eszközei** kiterjednek mindazon eszközre, amelyekre nézve nem áll fenn másnak követelése, értéket képvisel és használatával vagy tulajdonosi jövedelem révén haszon érhető el általa (és természetesen nem pénzügyi jellegű az eszköz maga)³³. Termelés révén előállított (gépek, berendezések, ingatlanok, készlet, szellemi termék) és nem termelt (természeti erőforrások, föld) eszközök is tartoznak ide. A nem pénzügyi eszközökre vonatkozó statisztikák kevésbé széles körűen elérhetőek, mint a pénzügyi eszközöké. Értékelésüket megnehezíti, hogy egy részük a piacon ritkán forog vagy egyedi jellegű (föld, ingatlanok). Számítható rájuk nézve bruttó, illetve amortizációval csökkentett nettó érték, amelyek közül utóbbi áll közel a nemzeti számlákban elvárt piaci áras megközelítéshez. Tényszerű adatok a nem pénzügyi eszközökön belül az állam **nettó állóeszköz-állományára**, azaz a meglévő ingatlanok, gépek és berendezések amortizációval csökkentett értékére állnak rendelkezésre. Az állomány több mint 95 százaléka épületekben és egyéb építményekben (utak,

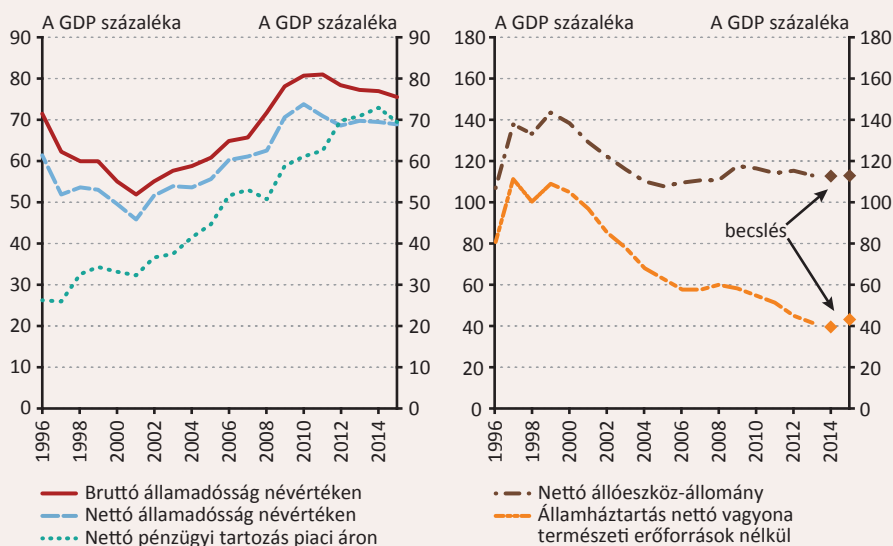
³³ Bova et al (2013)

vasutak, gátak stb.) ölt testet. Az ezredforduló körül megfigyelt ingadozás után az utóbbi tíz évben meglehetősen stabilan alakul ezek értéke, a GDP 110 százaléka körül. A nem termelt eszközökre (föld és más természeti erőforrások) nem áll rendelkezésre adat, bár ezek mértéke szintén igen jelentős lenne.

Az **államháztartás nettó vagyona** az utolsó két mutató, tehát a nettó állóeszköz-állomány és a nettó pénzügyi tartozás különbsége. Ez tehát az államháztartás teljes – pénzügyi és nem pénzügyi eszközeinek figyelembevételével – számított nettó vagyona (a természeti erőforrásokra vonatkozó adatok hiányában azok nélkül). Ennek fokozatos csökkenése már lassan két évtizede a nettó pénzügyi tartozás emelkedéséből fakad, de 2015-ben becslésünk szerint a csökkenés megállt, mivel a nettó pénzügyi tartozás is mérséklődött. Az államháztartás nettó vagyonának korábbi trendszerű csökkenése mögött egyrészt az államadósság 2011-ig tartó növekedése, másrészt a fenti technikai jellegű elszámolások (magánnyugdíjpénztári elszámolások, értékpapírok árfolyamának változása) állnak.

22. ábra

Az államháztartás különböző adósság és eszköz mutatói



Megjegyzés: A bruttó államadósság az EU jogi definíciójának megfelelően névértéken kerül számbavételre. A pénzügyi számlák ezzel szemben piaci értéken mutatják be a kötelezettségeket, így az értékpapírok árfolyammozgása ingadozást okoz a kötelezettségek értékében. Az eltérő módszertan következtében az államadósság mutatók és a nettó pénzügyi tartozás közvetlenül nem hasonlítható 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 eszközként a készpénzt, a betétet és a tőzsdei részvényeket vettük figyelembe. A nettó állóeszköz-állomány változatlanóságát tételeztük fel 2014-2015-re, és ennek alapján becsültük meg az államháztartás nettó vagyonát (az ehhez szükséges másik input, az államháztartás nettó pénzügyi tartozása tényadaton nyugszik).

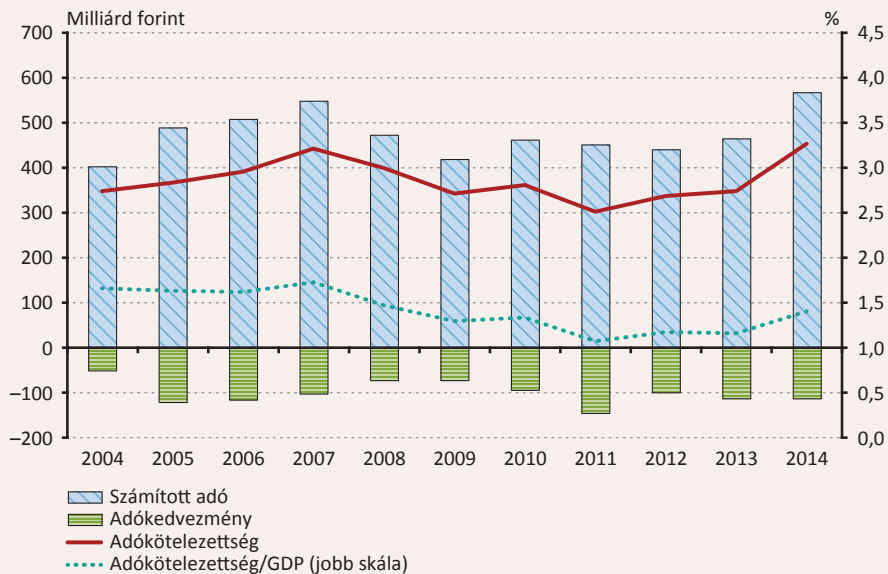
Forrás: MNB, Pénzügyi számlák; KSH, nemzeti számlák.

6.3. A TÁRSASÁGI ADÓKÖTELEZETTSÉG MEGOSZLÁSÁNAK VIZSGÁLATA MIKRO ADATOK ALAPJÁN

Az alábbiakban részletes mikro adatok alapján a 2004-2014-es időszak társasági adókötelezettségének megoszlását vizsgáljuk.³⁴ Ezen időszak alatt hozzávetőlegesen 320 ezerről 420 ezerre nőtt a társasági adóalanyok száma, míg az adókötelezettség összege az adószabályok változásától és a gazdasági konjunktúrától függően 300 és 460 milliárd forint között változott. A válság időszaka alatt csökkent az adókötelezettség, majd a válság utáni időszakban emelkedésnek indult, és 2014-ben a 455 milliárd forint kötelezettség már meghaladta a válság előtti éveket, bár GDP arányosan még nem érte utol.

³⁴ A 2015-ös adatok a május 31. adóbevallás határideje miatt még nem állnak rendelkezésünkre.

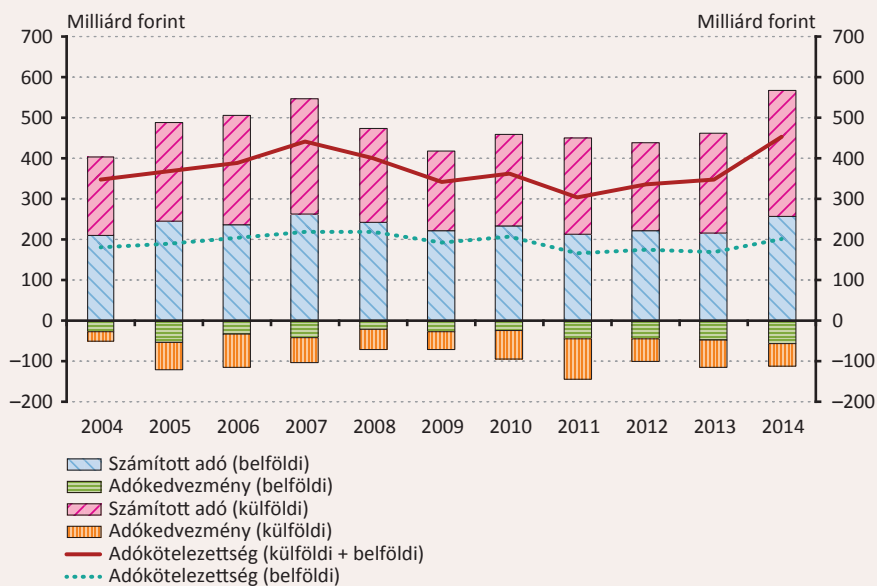
23. ábra
Társasági adókötelezettség
(2004-2014)



Forrás: MNB számítás

A társasági adókötelezettség közel felét fizetik a hazai tulajdonban álló, felét pedig a külföldi kézben lévő vállalatok.³⁵ A külföldi vállalatok által fizetett társasági adó aránya az utóbbi évek során 50 százalék felé emelkedett, miközben ezen vállalatok számának aránya 2004 óta 8 százalékról 6 százalék közelébe csökkent. Ezen belül a külföldi vállalatok adókötelezettségének 60-70 százalékát körülbelül 500 nagyvállalat fizette. 2011 után dinamikusan nőtt a külföldi vállalatok adókötelezettsége, ami 2014-re meghaladta a válság előtti szintet.

24. ábra
Társasági adókötelezettség
(külföldi/ belföldi vállalat)



Megjegyzés: Külföldi vállalat, aminek a jegyzett tőkéjének legalább fele külföldi.
Forrás: MNB számítás.

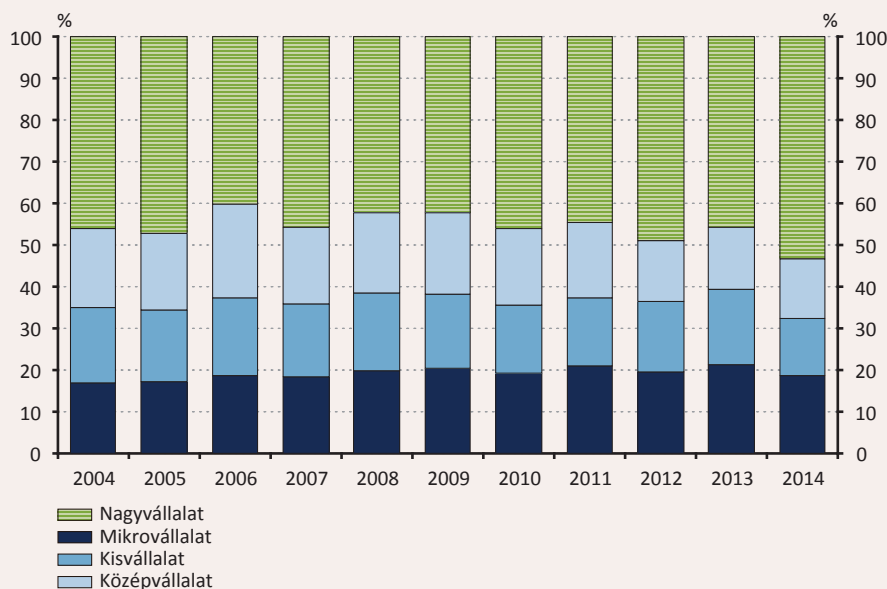
³⁵ Definíciónk szerint azok, melyeknél a külföldi jegyzett tőke aránya legalább 50 százalék.

Ugyanezen időszakban a hazai vállalatok – ahol a külföldi jegyzett tőke aránya kisebb 50 százaléknál – adókötelezettsége stagnált, illetve 2014-ben enyhén emelkedett, de még nem érte utol a válság előtti szintet. A vizsgált időszak alatt a külföldi vállalatok által igénybevett adókedvezmények összege meghaladta a belföldi vállalatok adókedvezményét, azonban a válság kezdete óta a belföldi vállalatok adókedvezménye évről évre kismértékben nőtt, így 2014-re a különbség szinte eltűnt.

Az elemzett időhorizont alatt az adókötelezettség több mint felét a KKV-k fizették. Ezen belül a mikro-, kis- és középvállalatok közel egyenlő arányban osztoztak, bár ez az arány az utóbbi években a mikrovállalkozások szegmense felé toldott el. A társasági adó fennmaradó 40-50 százalékát a nagyvállalatok fizették. Ezt az adófizetési arányt 2014-es évben közel 1000 nagyvállalat, 5000 középvállalat, 27 000 kisvállalat, 380 000 mikro vállalat teljesítette. Korántsem szerepel az összes mikro- és kisvállalkozás az előbbi adatokban, hiszen a társasági adózás helyett választhatták az EVA, illetve 2013-tól a KATA vagy KIVA szerinti adózást is.

25. ábra
Adókötelezettség vállalatméret szerint

(százalék)

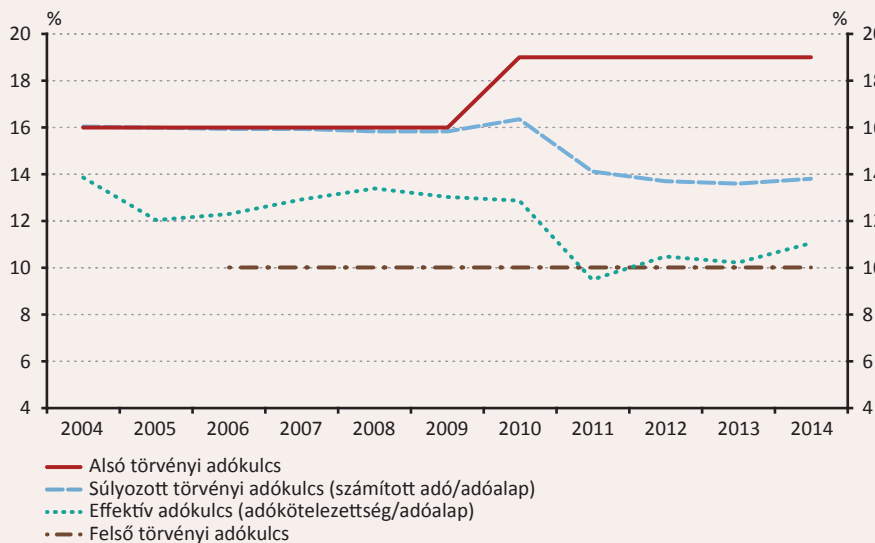


Forrás: MNB számítás

A társasági adó kulcsa összességében mérséklődött a vizsgált időszakban: a súlyozott adókulcs sokáig 16 százalék volt, majd 2011 óta 14 százalékra csökkent. 2006-tól a 16 százalékos törvényi kulcs mellé egy alsó 10 százalékos kulcs lépett életbe 5 millió forint adóalapig; majd 2008-tól a sávhatár 50 millió forintra emelkedett. Azonban a sávhatár alatti adóalapra az alsó adókulcsot csak bizonyos feltételek teljesítése mellett lehetett igénybe venni, emiatt a gyakorlatban a vállalkozások közel 95 százaléka a felső adókulccsal adózott egész adóalapja után. Így a súlyozott törvényi adókulcs - összes számított adó és adóalap hányadosa – a 16 százalék közelében alakult.³⁶ 2011-től kezdve két ellentétes irányú intézkedés eredményeként csökkent az átlagos adókulcs. Egyrészt 2010-ben a felső kulcs 16-ról 19 százalékra módosult, másrészt 2010 augusztusától az alsó kulcs sávhatára 500 millió forintra emelkedett. Mivel kevesebb, mint 1000 vállalat esett a felső adókulcs hatáskörébe, a vállalatok döntő többsége pedig az alacsonyabb kulcs szerint adózott, így összességében a súlyozott adókulcs csökkent, körülbelül 14 százalékra.

³⁶ 2007-től 2009-ig egy plusz 4 százalékos társas vállalkozások különadója is bevezetésre került, ahol az adóalap szintén az adózás előtti nyereség, de az adóalap módosító tételek listája szűkebb volt, és adókedvezményt sem lehetett érvényesíteni – emiatt, illetve adathiány miatt ez nem szerepel a 2. ábrán. A vizsgált időszakban a társasági adó mellett különféle ágazati különadók is terhelték a vállalatokat (például a kiskereskedelmi, telekommunikációs, energia vagy bank- és biztosítási szektort), azonban ebben az elemzésben nem vizsgáljuk ezeket, mert egy részüket más adóalapra vetítik, illetve adathiány is akadályozza az elemzést.

26. ábra
Törvényi és effektív társasági adókulcs



Megjegyzés: A súlyozott adókulcs az összes számított társasági adó és az adóalap hányadosa, az effektív adókulcs az adókedvezmények figyelembe vétele utáni összes adókötelezettség és az adóalap hányadosa.

Forrás: MNB számítás.

Az effektív adókulcs szintén 2011-ben csökkent a legnagyobb mértékben, követve a súlyozott törvényi adókulcs változását.³⁷ A súlyozott adókulccsal szembeni szintbeli eltérést és az egyes évek közti nagyobb különbséget az adott évi adókedvezmények összege okozta. Az effektív kulcs a 2004 és 2010 között 12-14 százalék körül mozgott, majd 2011-től lecsökkent 10-11 százalékra, követve az átlagos kulcs változását. 2011-ben a relatíve magasabb igénybevett adókedvezmény összege miatt csökkent 10 százalék alá az effektív kulcs.

6.4. HÁZTARTÁSOK EGÉSZSÉGÜGYI KÖLTSÉGEKHEZ TÖRTÉNŐ HOZZÁJÁRULÁSA MAGYARORSZÁGON

A háztartások által közvetlenül fizetett egészségügyi kiadások aránya Magyarországon az egyik legmagasabb az OECD országok között. Az alábbiakban ennek részleteit és okait elemezzük a rendelkezésre álló nemzetközi adatok alapján. Az egészségügyi költségek mérése és osztályozása az OECD által kidolgozott Nemzeti Egészségügyi Számlák (System of Health Accounts, SHA) alapján nemzetközileg összehasonlítható módon történik. A módszertan három³⁸ különböző egészségügyi finanszírozási alrendszeret különböztet meg: (i) kormányzati finanszírozású rendszerek, (ii) önkéntes egészségpénztárak és magánbiztosítók és (iii) háztartások közvetlen kiadásai. Az első területet közkiadásoknak, miközben a második és a harmadik területet összefoglalóan magánkiadásoknak is nevezi a szakirodalom. Elemzésünk a (iii) területre, a háztartások közvetlen kiadásaira koncentrál, de érinti valamennyi finanszírozási alrendszert.

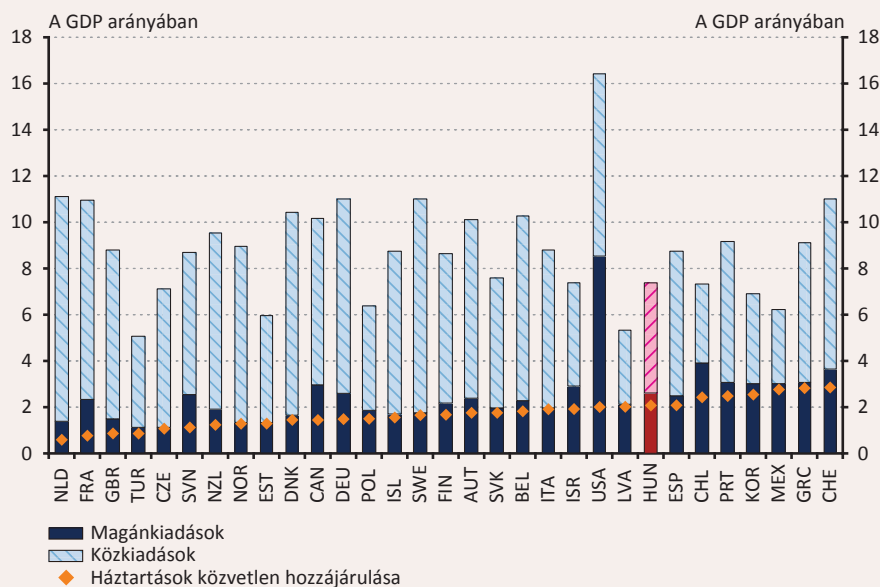
Magyarországon az egészségügyre fordított kiadások GDP-arányos értéke nemzetközi összehasonlításban átlag alatti, de ezen belül a magánkiadások részesedése meglehetősen magas. 2013-ban a GDP 7,4 százalékát fordította egészségügyi kiadásokra Magyarország, ami jelentősen elmarad az OECD országok 8,8 százalékos átlagától, ugyanakkor meghaladta például Csehország (7,1 százalék) és Lengyelország (6,4 százalékos) kiadási szintjét. Az átlagostól kisebb kiadások az egészségügyre fordított közkiadások alacsony szintjéből

³⁷ Az átlagos effektív adókulcs a törvényben meghatározott kulcsok súlyozott átlaga, korrigálva az adókedvezményekkel és adómentes jövedelmekkel.

³⁸ A negyedik finanszírozási alrendszer a más országban igénybe vett ellátások finanszírozását tartalmazza, ám ennek vizsgálatától jelenleg eltekintünk.

erednek, ami Magyarországon csak a GDP 4,8 százaléka, szemben az OECD országokban átlagos 6,4 százalékkal. Ezzel szemben a magánkiadások 2,6 százalékos hazai szintje 0,1 százalékponttal meghaladja az OECD-átlagot (27. ábra). Ez egyben azt is jelenti, hogy Magyarországon magasabb az összes egészségügyi kiadáson belül a magánforrások aránya (35 százalék), mint az OECD átlagában (28 százalék).

27. ábra
Egészségügyi kiadások GDP arányos szintje finanszírozó szerint
(2013, vagy a legutóbbi elérhető adat)



Forrás: OECD

A fejlett országok átlagánál kevésbé szervezett keretek között és így kevésbé hatékonyan kerülnek kifizetésre az egészségügyi magánkiadások Magyarországon. Hazánkban a magánkiadások négyötöde közvetlenül a szolgáltatóknak kerül kifizetésre, a fennmaradó összeg nagyobb része egészségpénztárakon, kisebb része pedig magánbiztosítókon keresztül zajlik. A magánbiztosítók szerepe az összes magán-egészségügyi kiadás között így Magyarországon az egyik legalacsonyabb az OECD országok között (10 százalék a 19 százalékos átlaggal szemben). Mindez azt mutatja, hogy hazánkban jelentős bővítési lehetőségek állnak érhetőek el a magánegészségbiztosítási termékeket kínáló vállalkozások előtt.³⁹

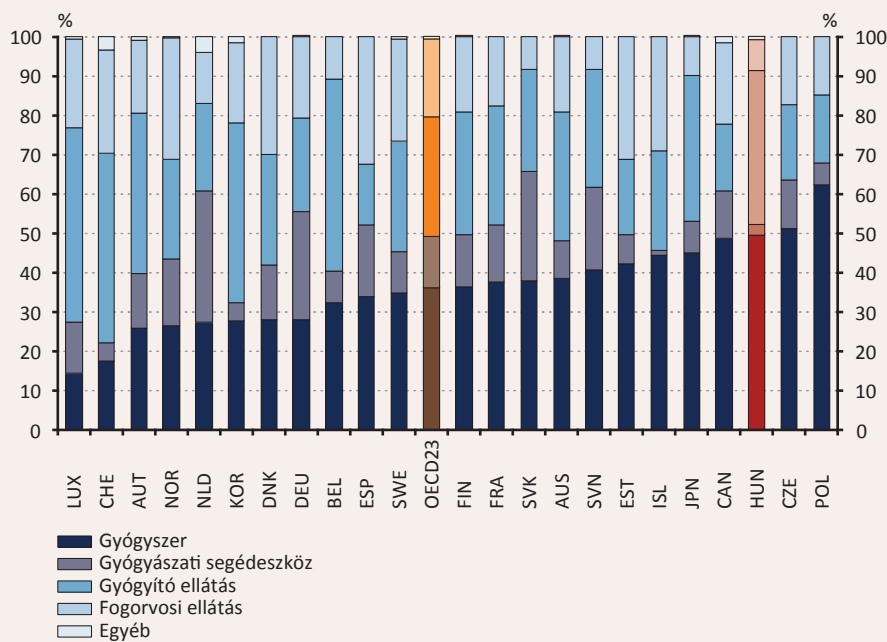
A háztartások közvetlen egészségügyi kiadásaiban a gyógyszerek és a gyógyító szolgáltatások igen nagy részt képviselnek, a fogorvosi kiadások pedig alacsonyak (28. ábra). Az OECD országok többségében a háztartások közvetlen hozzájárulásain belül a gyógyszerkiadások jelentették a legnagyobb tételt (átlagosan 36 százalékot). Magyarországon a gyógyszerkiadások aránya a harmadik legmagasabb (49 százalék) volt a vizsgált országok között Lengyelország és Csehország mögött. A második legnagyobb részt a gyógyító ellátások teszik ki a vizsgált országokban, átlagosan 30 százalékos aránnyal, ám Magyarországon ez az arány is magasabb az átlagnál, 39 százalék. Ezzel szemben arányaiban a fogorvosi ellátásokra hazánkban fordítottak a legkevesebbet a vizsgált országok között, csupán a közvetlen hozzájárulások 8 százalékát, szemben az átlagos 20 százalékkal.

³⁹ Az egészségpénztárak esetében valójában egy célhoz kötött megtakarítási számláról beszélhetünk, amelyen az elhelyezett összegeket csak egészségügyi termékek és szolgáltatások egyéni vásárlására lehet felhasználni. Ezzel szemben az egészségbiztosítások kockázatközösséget teremtenek a szerződők között, valamint a biztosítók szolgáltatásokat vásárolnak és nyújtanak az ügyfeleik számára.

28. ábra

Háztartások közvetlen hozzájárulásainak megoszlása vásárolt szolgáltatások és javak szerint

(2013 vagy a legutóbbi elérhető adat)



Forrás: OECD

Az alábbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy a háztartások közvetlen kiadásai hogyan oszlanak meg egyrészt az igénybe vett szolgáltatás típusa, másrészt a finanszírozás pontos módja alapján. A háztartások közvetlen egészségügyi hozzájárulásai a finanszírozás módja szerint három típusba sorolhatók: (i) tisztán piaci alapú szolgáltatások, (ii) köz- és magánfinanszírozás közötti költségmegosztás és (iii) egyéni informális fizetés (paraszolvencia).

A gyógyszerkiadások mértéke nem csak a háztartások közvetlen hozzájárulásain, hanem az összes egészségügyi kiadáson belül is nagyon magas hazánkban. 2013-ban az összes egészségügyi kiadás arányában Magyarország költötte a legtöbbet gyógyszerre az OECD tagországok között. Ezen felül a gyógyszerekkel kapcsolatos költségeken belül magas a magánkiadások aránya Magyarországon (57 százalék). Ezen kiadásokon belül viszonylag magas volt az önkéntes pénztári rendszerek (főként az egészségpénztárak) szerepe, akik a költségek 13 százalékát térítették meg, ám még így is az összes ilyen célú kiadás 44 százalékát – részben költségmegosztásos formában (TB támogatott gyógyszerek önrésze), részben teljesen piaci alapon (vény nélkül vásárolható készítmények) – közvetlenül a háztartások finanszírozták.

A gyógyító ellátások közül a járóbeteg ellátásban kiemelkedően nagy a háztartások közvetlen hozzájárulásainak szerepe, miközben a kórházi ellátásokon belül a közvetlen hozzájárulások aránya csupán 9 százalékot tett ki. A járóbeteg szakrendelők esetében nem meglepő a közvetlen hozzájárulások magas aránya (52 százalék), hiszen ez az a terület, ahol a piaci alapon megvásárolható magánszolgáltatások köre a legszélesebb, és jobb vagy gyorsabb ellátást tud kínálni, mint az állami szolgáltatások. Ezzel szemben a kórházi ellátások esetében csak bizonyos szakterületek esetében beszélhetünk magánszolgáltatók jelentetéről (például: szülészet-nőgyógyászat, gerincsebészet), így e szolgáltatások finanszírozásában a közvetlen hozzájárulások részben paraszolvencia formájában jelennek meg, a piaci alapú szolgáltatások vásárlása pár szakterületet leszámítva – igénybe vehető szolgáltató hiányában – alacsony.

Fogorvosi ellátásra Magyarországon összességében is nagyon keveset költünk, csupán a GDP 0,25 százalékát fordítjuk erre. A fogászati kiadások 64 százalékát ráadásul közvetlenül a háztartások állják, mivel a közfinanszírozott ellátáson belül is csak bizonyos alapszolgáltatások érhetőek el térítési díj fizetése (költségmegosztás) nélkül.

Károly Róbert

(1308 – 1342)

I. Károly magyar király egyike volt hazánk legjelentősebb uralkodóinak. Nevéhez köthető az Árpád-kor végére kialakuló anarchia felszámolása, a királyi hatalom tiszteletének és valós befolyásának helyreállítása, valamint az ország gazdasági talpra állítása. Nevezhetnénk akár újabb honalapítónak is, hiszen a feudális szétagoltság állapotában levő országból egységes gazdasági nagyhatalommá tette Magyarországot. Francia gyökerekkel rendelkező magyar királyként, a Capeting-ház leszármazottjaként, a nagy európai befolyással bíró Anjou család sarjaként külső támogatással, de komoly harcok árán foglalhatta el a magyar trónt.

Károly új alapokra helyezte a királyi hatalmat és mélyreható reformokat vezetett be. A régi, lázadó főnemesség helyére hozzá hűséges embereket állított és közöttük osztotta fel az elkobzott birtokokat, akik csupán szolgálati birtokokként, tisztségük viselése idejére kapták meg azokat. A király erejét növelte egy új hadseregforma kialakítása is, amelyben megjelent a királyi bandérium, a megyei bandérium és a kun könnyűlovasság is.

Alapvetően békés külpolitikát folytatott, dinasztikus kapcsolatokat épített ki a szomszédos államokkal, amelynek eredményeként fia, Lajos örökölte a lengyel trónt. A jelen szomszédosági politikánk alapját adó 1335-ös visegrádi királytalálkozón, amely a lengyel és a cseh király részvételével zajlott, egyebek mellett megállapodtak egy új kereskedelmi útvonalról.

A pénzügyek terén is megerősítette a királyi hatalmat és feltöltötte a kincstárat. Mivel Magyarország ekkoriban Európa első számú arany és ezüst lelőhelye volt, elsőként a nemesfém bányászatot és kereskedelmet vette szoros királyi felügyelet alá. Károly a nemesérc bányászatából származó bányabér egy jelentős hányadát megosztotta a földesurakkal, hogy elősegítse az új bányák feltárását. Megtiltotta, hogy a nemesércet külföldre szállítsák; az aranyat és ezüstöt az uralkodó által megszabott áron be kellett szolgáltatni a frissen létrehozott pénzverő kamaráknak.

A sokféle forgalomban lévő pénz helyett megkezdték az állandó értékű ezüstdénár, majd firenzei mintára az aranyforint verését, amelynek váltópénze az ezüst garas lett. A korábbi uralkodók által kedvelt pénzrontást, – amely a pénzérmék időnkénti alacsonyabb nemesfém tartalmú pénzekre történő beváltását jelentette – beszüntette.

A királyi bevételeket új adó bevezetésével is növelte. Minden olyan telek után kapudót szedtek, amelynek a kapuján egy megrakott szénásszekér be tudott menni. Bevezették a harmincadot is, amely a nyugatra és északra, valamint a huszadot, mely a délre kivitt vagy behozott árukat vámolta meg. E szilárd gazdasági alapokra támaszkodva uralkodásának második felében jelentős – a török dúlás miatt csak nyomaiban fennmaradt – gótikus építkezések folytak, mint például a visegrádi királyi palota, vagy a diósgyőri vár.

E kimagaslóan gazdag életutat végigjáró királyunk közel negyven éves uralma végén egy erős és gazdag államot hagyva fiára távozott az élők sorából. A magyar Anjou-ház politikai törekvései a királyi hatalom régi fényét újra visszaállító Nagy Lajos, Zsigmond és Mátyás személyében testesültek meg, de e törekvések útját, irányát I. Károly királyunk jelölte ki.

KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS
FÉLÉVES ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI FOLYAMATOKRÓL
2016. augusztus

Nyomda: Prospektus–SPL konzorcium
8200 Veszprém, Tartu u. 6.



© MAGYAR NEMZETI BANK 2016
1054 BUDAPEST, SZABADSÁG TÉR 9.

mnb.hu