



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

EL-0025-456/2017.

Szempontok

a Költségvetési Tanács részére véleménye
kialakításához a Magyarország 2018. évi
központi költségvetéséről szóló
törvényjavaslat zárószavazásához

2017. június



Jóváhagyom:

Domokos László
elnök

Az elemző munkát vezette:

Holman Magdolna Julianna

felügyeleti vezető

Dr. Simon József

ellenőrzésvezető

Az elemző munkát végezte:

Lődiné Cser Zsuzsanna

számvevő főtanácsos

Preller Zsuzsanna

számvevő főtanácsos

Tukacs Éva

számvevő tanácsos

Dr. Vass Gábor

számvevő főtanácsos

Tartalom

Összegzés	5
1. Az államadósság és az államadósság-mutató a 2018. évi költségvetésben.....	6
2. A hiány alakulása	7
3. Az ÁSZ véleményben szereplő negatív és pozitív költségvetési kockázatok kezelése..	7
4. A módosító javaslatok alapján felmerülő költségvetési kockázatok azonosítása.....	9
Adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások módosítása	9
A költségvetés közvetlen kiadásainak módosításai.....	10
A Társadalombiztosítási Alapok előirányzatainak módosításai	11
5. A költségvetési kockázatok és a felhasználható tartalék.....	13
6. A központi költségvetés tervezett új bevételi és kiadási előirányzatai 2018-ban	14
7. Makrogazdasági folyamatok alakulása	15

Előszó

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (13) bekezdése értelmében az Állami Számvevőszék (ÁSZ) elnökének a Költségvetési Tanács (KT) tagjaként ellátott feladataihoz kapcsolódóan az ÁSZ elemzéseket és tanulmányokat készít, és ezek rendelkezésre bocsátásával segíti a KT-t feladatai ellátásában.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) alapján a KT a költségvetési törvényjavaslat országgyűlési vitájának lezárása után a Gst. 25. § (1) bekezdése alapján állást foglal arról, hogy a költségvetési törvényjavaslat zárószavazásra előkészített változata teljesíti-e a GDP-vel arányos államadósság csökkenésének az Alaptörvényben rögzített követelményét. Az ÁSZ elemzésében az államadósság-szabály érvényesülésére fókuszált a Gst. 25. §-a alapján.

Az elemzés kitér továbbá arra is, hogy a költségvetési törvényjavaslatban kockázatosnak ítélt előirányzatokat a kormány módosította-e, azokat az ÁSZ a módosításokat követően alátámasztottnak, illetve megalapozottnak minősíti-e, valamint lát-e további kockázatokat.

Az elemzés a módosításokat megalapozó indítványok és az országgyűlési bizottsági összegző módosító javaslatok figyelembe vételével értékelte a 2017. május 2-án benyújtott törvényjavaslathoz képest az egységes, zárószavazás előtti törvényjavaslatban bekövetkezett változások által kiváltott kockázatokat.

Az ÁSZ módszertana alapján azon előirányzatokat, amelyeknél nem álltak rendelkezésre a megalapozottságra, illetve alátámasztottságra vonatkozó háttéranyagok, számítások, dokumentumok a bevételi előirányzatok esetén nem megalapozottnak, illetve a kiadási előirányzatok esetén nem alátámasztottnak minősítettük.

Összegzés

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslatához benyújtott módosító indítványok nem módosítják az **államadósság-mutató** alakulását, illetve az **államadósság-szabály** teljesülését. Az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleményében szereplő megállapítások az államadósság-mutatóra és az államadósság-szabályra továbbra is érvényesek. A 2018. évi költségvetésről szóló törvényjavaslat a módosító javaslatok átvezetését követően is megfelel az államadósságra vonatkozó hazai és uniós előírásoknak egyaránt.

Az államadósság-mutató értékének csökkenő tendenciája megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében meghatározott követelménynek. Az államadósság-mutató értéke a 2017. december 31-re vonatkozó 71,4%-hoz képest 2018. december 31-re várhatóan 69,5%-ra csökken. Ezek alapján az államadósság-mutató 1,9 százalékponttal csökken a 2018. év során.

Az államadósság-mutató teljesíti a Gst. 4. § (2a) bekezdésében szereplő előírást, mert a 2018. évi államadósság-mutató csökkenése a 2017. évi értékhez viszonyítva meghaladja a 0,1 százalékpontot.

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő államadósság-ráta eleget tesz az Európai Unió adósságszabályának is. A 2018. évben a tervezett 1,9 százalékpontos csökkenés alapján teljesül az ún. "egyhuzados szabály".

Az elvégzett elemzés alapján megállapítható, hogy az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleményében szereplő negatív **kockázatok**, az Állampapírok értékesítését támogató kommunikációs kiadások kivételével, továbbra is fennállnak a 2018. évi zárószavazás előtti költségvetési törvényjavaslatban. A 2018. évi központi költségvetési törvényjavaslatához kapcsolódó módosító javaslatok ugyanakkor további kockázatokat is hordoznak magukban. E kockázatok jellemzően a korábban, az ÁSZ véleményében megalapozottnak, illetve alátámasztottnak minősített előirányzatok tervezett értékéhez képest történő változásából származnak. Az ÁSZ által feltárt kockázatok nagyságrendje együttesen 185,5 Mrd Ft (107,1 Mrd az ÁSZ vélemény szerint és 78,4 Mrd Ft jelen elemzés által). A feltárt költségvetési kockázatok nem veszélyeztetik a hazai és uniós államadósság-szabályok betartását.

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslatához kapcsolódó módosító javaslatok az **Országvédelmi Alapot** nem érintették. Az ÁSZ értékelése alapján a költségvetési kiadások túlteljesülésével összefüggésben azonosított kockázatok nagyságrendjével a költségvetési törvényjavaslat szerint tervezett Országvédelmi Alap előirányzata összhangban áll.

A központi alrendszer Gst. szerint korrigált adósságát a módosító javaslatok nem befolyásolják, ezáltal ennek értéke megegyezik a 2017. május 2-án benyújtott költségvetési törvényjavaslatban szereplő összeggel.

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során a bizottságok által támogatott módosító indítványok hatására a költségvetés bevételi és kiadási főösszege egyaránt 10,7 Mrd Ft-tal növekedett, amely a működési költségvetés kiadási és bevételi főösszegének 58,4 Mrd Ft-os csökkenéséből és a hazai felhalmozási költségvetés főösszegének 69,1 Mrd Ft-os növekedéséből adódik. Mindezek hatására a költségvetés tervezett **pénzforgalmi egyenlege** nem változott a 2018. évi költségvetési törvényjavaslatához képest.

A 2018. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslatához kapcsolódó, elfogadott módosító javaslatok alapján, az államháztartás központi alrendszerének **pénzforgalmi hiánya** – a 2017. május 2-án benyújtott törvényjavaslattal megegyezően – változatlanul 1 360,7 Mrd Ft. A pénzforgalmi hiány értéke a nullszaldósan tervezett működési költségvetés mellett a felhalmozási költségvetés 857,3 Mrd Ft-os és az európai uniós fejlesztési költségvetés 503,4 Mrd Ft-os hiányából tevődik össze.

Az **ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleménye több ponton hasznosult** a költségvetési vita és a megfogalmazott költségvetési módosító javaslatok során. Egyrészt a központi költségvetés kihasználta a rendelkezésre álló mozgásteret a társasági adónál és a személyi jövedelemadónál. Az e két adónemből származó bevételek együttesen 13 Mrd Ft-tal növekedtek a 2018. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban szereplő értékhez képest.

Másrészt a Beruházás ösztönzési céllelőirányzat jogcímcsoport esetében a **tárgyéven túli fizetési kötelezettségvállalás állomány felső határa** 97,5 Mrd Ft-ról a tervezett módosítás szerint 150,0 Mrd Ft-ra emelkedik. E módosítás elfogadása esetén az előkészítés alatt álló, nemzetgazdasági beruházásokhoz kapcsolódó pénzügyi támogatások vállalásának hosszabb időtávot tekintve nem lesz akadálya. Ugyanakkor a kötelezettségvállalási keret megemelése a 2018. évet követően szűkíti a költségvetés mozgásterét.

A 2017. év eddig eltelt időszakára vonatkozó **makrogazdasági adatok** a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági pályára vonatkozó feltételezéseit alátámasztják. A hazai gazdasági mutatók kedvezően alakultak az elmúlt időszakban és illeszkednek a felvázolt kormányzati makrogazdasági elképzelésekhez.

1. Az államadósság és az államadósság-mutató a 2018. évi költségvetésben

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslatához benyújtott módosító indítványok közvetlenül nem befolyásolják az államadósság-mutató alakulását, illetve az államadósság-szabály teljesülését.

A Gst. 2. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a konszolidált korrigált államadósság 2018. december 31-i várható értéke 28 043,6 Mrd Ft. A Gst. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerinti bruttó hazai termék 2018. december 31-i tervezett értéke 40 353,0 Mrd Ft. Ebből következően a számított államadósság-mutató 2018. december 31-i várható mértéke változatlanul 69,5%. A mutató értéke az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében meghatározott csökkenésre vonatkozó követelménynek – a 2017. évi GDP arányos 71,4%-os érték figyelembe vételével – eleget tesz.

Mivel az infláció és a GDP növekedési üteme közül kizárólag a gazdasági növekedés üteme haladja meg a 2018. évben előreláthatóan a 3%-os értéket, ezért a Gst. 4. § (2a) bekezdése alapján az államadósság-mutatót oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutatónak a 2017. évhez viszonyított csökkenése legalább 0,1 százalékpont értékű legyen. A kritériumnak a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata megfelel.

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő államadósság-ráta eleget tesz az európai uniós adósságszabálynak is. A tervezett 1,9 százalékpontos csökkenés által teljesül az un. "egyhuszados szabály".

A Tervezési Tájékoztatóban meghatározott szervezetek részéről nem történt újabb adatszolgáltatás az ESA 2010 hiány és adósságállomány meghatározásához. A Gst. 2. § (4) bekezdése szerint a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek 2018. december 31-re tervezett adóssága változatlanul összesen 314,3 Mrd Ft.

Ezek alapján az ÁKK Zrt. által készített 2018. évi finanszírozási terv sem változott. A 2018. év végére a központi alrendszer Gst. szerint korrigált adóssága várhatóan 28 043,6 Mrd Ft-ra nő. A 2017. évhez képest nominálisan az államadósság 1 272,6 Mrd Ft-tal növekszik várhatóan a 2018. évben.

2. A hiány alakulása

A módosító javaslatok alapján az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya – a 2017. május 2-án benyújtott törvényjavaslattal egyezően – változatlanul 1 360,7 Mrd Ft-ban került megállapításra a költségvetési törvényjavaslat zárószavazásra benyújtott változatában. A tervezett pénzforgalmi hiány a nullszaldósan tervezett működési költségvetés mellett a felhalmozási költségvetés 857,3 Mrd Ft-os és az európai uniós fejlesztési költségvetés 503,4 Mrd Ft-os hiányából tevődik össze.

A költségvetési törvényjavaslatot érintő módosító javaslatok hatását a működési és a felhalmozási költségvetésre, valamint a pénzforgalmi egyenlegre az **1. számú táblázat** mutatja be.

1. táblázat

A módosító javaslatok hatása a költségvetésre

(Adatok millió Ft-ban)

Megnevezés	Működési kiadás	Működési bevétel	Felhalmozási kiadás	Felhalmozási bevétel
1 Mrd Ft feletti módosítások	-79 936,4	-68 825,0	+41 607,9	+69 127,7
1 Mrd Ft alatti módosítások	+4 840,7	-957,4	+555,3	0,0
Új előirányzatok	+16 713,3	+11 400,0	+26 964,5	0,0
Összesen	-58 382,4	-58 382,4	+69 127,7	+ 69 127,7

Forrás: A módosító javaslatok alapján ÁSZ szerkesztés

A költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során a bizottságok által támogatott módosító indítványok hatására a költségvetés bevételi és kiadási főösszege egyaránt 10,7 Mrd Ft-tal (a bevételi főösszeg 18 751,5 Mrd Ft-ra, a kiadási főösszeg 20 112,1 Mrd Ft-ra) növekszik, amely a működési költségvetés kiadási és bevételi főösszegének 58,4 Mrd Ft-os csökkenéséből és a hazai felhalmozási költségvetés főösszegének 69,1 Mrd Ft-os növekedéséből adódik. Mindezek hatására a költségvetés pénzforgalmi egyenlege nem változik.

A központi alrendszer pénzforgalmi hiánya a 2018. év végére előre jelzett 40 353,0 Mrd Ft-os GDP arányában továbbra is 3,3%-ot tesz ki. Az európai uniós módszertan szerinti hiány az ún. ESA híddal történt korrekciót követően változatlanul a GDP 2,4%-a, amely alatta marad a Gst. 3/A § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott 3%-os értéknek.

3. Az ÁSZ véleményben szereplő negatív és pozitív költségvetési kockázatok kezelése

Az ÁSZ 2017. május 12-én nyújtotta be az Országgyűlés részére a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló T/15381/10 számú véleményét. A véleményadás keretében az ÁSZ a **2. számú táblázatban** szereplő kiadási előirányzatoknál állapított meg számszerűsíthető túlteljesülési kockázatot.

**Az ÁSZ véleményében szereplő kockázatos kiadási előirányzatok
a 2018. évi költségvetési törvényjavaslatban**

Megnevezés	2018. évi előirányzat (Mrd Ft)	Túteljesülés kockázata (Mrd Ft)
Állat-, növény- és GMO kártalanítás	1,2	6,0
Autóbuszsal végzett személyszállítási közszolgáltatások költségtérítése	65,3	43,9
Beruházás ösztönzési célelőirányzat	50,0	47,5
Összevont szakellátás	810,9	5,1
Gyógyszertámogatás	337,4	4,6
Összesen	1 264,8	107,1

Forrás: ÁSZ vélemény és a módosító javaslatok alapján ÁSZ szerkesztés

A 2018. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat zárószavazás előtti változata alapján megállapítható, hogy az 1. számú táblázatban szereplő kockázatok továbbra is fennállnak.

Ugyanakkor az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített vélemény több ponton hasznosult a költségvetési vita és a megfogalmazott költségvetési módosító javaslatok során.

Módosító javaslat egy esetben került megfogalmazásra az ÁSZ által részben megalapozottnak ítélt előirányzatokkal összefüggésben. A módosító javaslat elfogadása esetén az **XLI. Adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások** fejezet **Állampapírok értékesítését támogató kommunikációs kiadások** alcím 1,0 Mrd Ft-tal csökkenhet.

Az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleménye szerint az Állampapírok értékesítését támogató kommunikációs kiadások alcímnél 1,0 Mrd Ft nem volt számításokkal alátámasztott. Ezek alapján az előirányzat módosítása esetén, az alcím **alátámasztottnak minősül**.

A központi költségvetés „felhasználta” az ÁSZ által a **társasági adónál** és a **személyi jövedelemadónál** feltárt pozitív kockázatokat. A költségvetés e területeken kihasználta a rendelkezésre álló mozgásteret a tervezett többletkiadások fedezése érdekében.

A Költségvetési Bizottság által támogatott módosító javaslat 7,0 Mrd Ft-tal emeli a társasági adó előirányzatát, amelynek indokát elsősorban a kedvező bér- és foglalkoztatotti adatok jelentik. Az előirányzat növelésének további indoklásaként szerepel – az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleményével összhangban – a gazdaságfehéredési hatás, valamint az adókulcs csökkentésének hatására keletkező többletbevétel, amely tényezők a költségvetési törvényjavaslat elkészítése során nem kerültek figyelembe vételre.

A személyi jövedelemadó 2018. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzata egy 0,5 Mrd Ft, illetve egy 5,5 Mrd Ft összegű, Költségvetési Bizottság által támogatott módosító javaslat alapján összesen 6,0 Mrd Ft-tal emelkedik.

Az adónemből származó bevétel növekedést a 2017. évben tapasztalható kedvező makrogazdasági folyamatokkal, ezen belül – a társasági adóhoz hasonlóan – a kedvező bér- és foglalkoztatottsági adatokkal indokolták. Az ÁSZ a 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról szóló véleményében kifejtette, hogy a tervezett előirányzat kisebb mértékű túteljesülése valószínűsíthető. Ez alapján az előirányzat tervezett növekedése összhangban van az ÁSZ véleményében megfogalmazott pozitív kockázattal.

A Költségvetési Bizottság módosító javaslata alapján a XVIII. Külgazdasági és Külügyminisztérium fejezet **Beruházás ösztönzési célelőirányzat** jogcímcsoport esetében a tárgyévén túli fizetési kötelezettségvállalás állomány felső határa 97,5 Mrd Ft-ról 150,0 Mrd Ft-ra emelkedik a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatának normaszövegében. E módosítás elfogadása esetén a folyamatban lévő éven túli kötelezettségvállalások teljesíthetővé válnak a költségvetési törvény előírásának megfelelően.

Ugyanakkor a 2018. évre vonatkozóan a Beruházás ösztönzési célelőirányzat esetében a felmerülő kiadási igények továbbra is meghaladják a tervezett 50,0 Mrd Ft-os előirányzati keretet. A módosító javaslat az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleményében megfogalmazott kockázati tényezőt nem kezeli. Továbbra is fennáll az előirányzat 2018. évi túlteljesülésének kockázata.

4. A módosító javaslatok alapján felmerülő költségvetési kockázatok azonosítása

A bizottsági részletes viták 2017. május 26-i lezárását követően a Költségvetési Bizottság 2017. június 2-án a 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatához az Országgyűlés részére azonos időpontban T/15381/1235. számú összegző módosító javaslatot, valamint T/15381/1236. számú összegző jelentést nyújtott be. A Költségvetési Bizottság által készített összegző módosító javaslat a bizottságok által támogatott összes módosító javaslattal együtt tartalmazza a kormány 2017. május 24-i ülésén hozott döntéseire alapuló a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat előirányzatait érintő módosítási javaslatokat is.

Az ÁSZ a 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról szóló véleményében a jelen fejezetben szereplő költségvetési sorok eredeti előirányzatát megalapozottnak, illetve alátámasztottnak minősítette. Ugyanakkor a módosító javaslatok által változik az egyes jogcímenek felhasználható forrás, és e változások több esetben költségvetési kockázatot váltanak ki.

Adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások módosítása

A módosító javaslat elfogadása esetén az **XLI. Adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások** fejezet **Adósság és követeléskezelés egyéb kiadásai** cím **Forintelszámolások** kiadási előirányzata 4,0 Mrd Ft-tal csökkenhet.

Az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleménye során megállapította, hogy a Forintelszámolások kiadási előirányzata megalapozott. A módosítás kockázatot hordoz a kiadási előirányzat túlteljesülése tekintetében.

A tervezett módosító javaslat a **3. számú táblázatban** szereplő számszerűsíthető kockázatot vetíti előre az **XLI. Adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások** fejezetnél.

3. táblázat

A módosító javaslat alapján a kockázatos kiadási előirányzat az adósságszolgálattal kapcsolatos kiadásoknál

Megnevezés	Tervezett előirányzat (Mrd Ft)	Túlteljesülés kockázata (Mrd Ft)
Forint elszámolások	46,2	4,0

Forrás: ÁSZ vélemény és a módosító javaslatok alapján ÁSZ szerkesztés

A költségvetés közvetlen kiadásainak módosításai

Az Egyéb költségvetési kiadások cím **Felszámolásokkal kapcsolatos kiadások** jogcímcsoport esetén a módosító javaslat az előirányzatot 1,0 Mrd Ft-tal javasolja csökkenteni. A jogcímcsoport változásához kapcsolódó, alátámasztottságát megalapozó dokumentum nem állt rendelkezésre, ezért az előirányzat **nem alátámasztott**.

Az Egyéb költségvetési kiadások cím **Egyéb vegyes kiadások** jogcímcsoport költségvetési törvényjavaslat szerinti 11,8 Mrd Ft összegű előirányzat terhére történő átcsoportosításhoz öt támogatott bizottsági módosító javaslat kapcsolódott, amelyek eredményeként az előirányzat összesen több mint 7,0 Mrd Ft-tal csökkent.

Az Egyéb vegyes kiadások jogcímcsoport esetén a tervezett csökkenés az ÁSZ értékelése szerint nem hordoz magában kockázatot, mert a jogcímcsoporton belül a költségvetési törvényjavaslat 7,1 Mrd Ft ún. biztonsági tartalékot különített el. A kiadások tervezett csökkenése a biztonsági tartalék terhére megvalósítható, azonban ezáltal a korábban rendelkezésre álló tartalék megszűnik.

Az **Egyéb költségvetési kiadások** cím **Átmeneti hulladék-közszolgáltatással kapcsolatos kiadások** jogcímcsoportból a Költségvetési Bizottság a **XX. fejezet Kiválósági támogatások** jogcímcsoportba összesen 2,0 Mrd Ft átcsoportosítását javasolta. A tervezett módosítás által a jogcímcsoport **nem alátámasztott** és ezek alapján kockázatot hordoz.

Az Állam által vállalt kezesség és viszontgarancia érvényesítése cím **Garantiqa Hitelgarancia Zrt. garanciaügyleteiből eredő fizetési kötelezettség** alcím kiadási összegének módosításához öt bizottsági módosítási javaslat kapcsolódott. Ezek közül négy módosító javaslat az előirányzat összesen 8,7 Mrd Ft értékű csökkentésére, egy pedig a 2,3 Mrd Ft-tal történő növelésére irányult.

Az ÁSZ véleményében e jogcímcsoport esetén megállapította, hogy a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat keretében tervezett forrás összességében elegendő a feladatok ellátására és alátámasztott. Az MFB Zrt. szöveges értékelése szerint a Garantiqa Hitelgarancia Zrt. garanciaügyleteiből eredő fizetési kötelezettségre a 2017. évi üzleti terv figyelembe vételével 18,3 Mrd Ft költségvetési forrást szükséges biztosítani. Ezt figyelembe véve a tervezett 12,0 Mrd Ft értékű előirányzat **nem tekinthető alátámasztottnak**, kockázatot hordoz.

A tervezett módosító javaslatok a **4. számú táblázatban** szereplő számszerűsíthető kockázatokat vetítik előre a költségvetés közvetlen kiadásai esetén.

**A módosító javaslatok alapján a kockázatos kiadási előirányzatok
a költségvetés közvetlen kiadásainál**

Megnevezés	Tervezett előirányzat (Mrd Ft)	Túteljesülés kockázata (Mrd Ft)
Felszámolásokkal kapcsolatos kiadások	2,0	1,0
Átmeneti hulladék-közszolgáltatással kapcsolatos kiadások	2,0	2,0
Garantiqa Hitelgarancia Zrt. garanciaügyleteiből eredő fizetési kötelezettség	12,0	6,4
Összesen	16,0	9,4

Forrás: Költségvetési törvényjavaslat és a módosító javaslatok alapján ÁSZ szerkesztés

A Társadalombiztosítási Alapok előirányzatainak módosításai

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslathoz a Költségvetési Bizottság által benyújtott módosító javaslatok a **LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap** (Ny. Alap) fejezet **Szociális hozzájárulási adó Ny. Alapot megillető része és munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék** előirányzat 20,0 Mrd Ft összegű, valamint a **Biztosított által fizetett nyugdíjjárulék** alcímen tervezett előirányzat 15,0 Mrd Ft összegű növelésére tettek javaslatot, a **Tervezett pénzeszköz-átvétel** jogcímcsoporton tervezett **Költségvetési hozzájárulás** 35,0 Mrd Ft összegű csökkentése mellett. A javasolt bevételi előirányzatok közötti átcsoportosítás a fejezet tervezett bevételi főösszegét nem befolyásolta.

A bevételi és kiadási előirányzatok változása az Ny. Alap fejezet esetében a támogatott módosító javaslatok alapján az **5. számú táblázat** szerint alakul.

A bevételi előirányzatok változása az Ny. Alap esetében

Megnevezés	Előirányzat változása
Szociális hozzájárulási adó Ny. Alapot megillető része és a munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék	+20,0
Biztosított által fizetett nyugdíjjárulék	+15,0
Tervezett pénzeszköz-átvétel (XLII. fejezetből)	-35,0
Ny. Alap egyenlege	0,0

Forrás: Költségvetési törvényjavaslat és a módosító javaslatok alapján ÁSZ szerkesztés

Az ÁSZ 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleménye megállapította, hogy az Ny. Alap fejezet Szociális hozzájárulási adó Ny. Alapot megillető része és munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék alcímen, valamint a Biztosított által fizetett nyugdíjjárulék előirányzaton tervezett összegek eredeti, módosítás előtti értéke megalapozottnak tekinthető. A módosításokhoz kapcsolódóan dokumentumok és számítások nem állnak rendelkezésre, ezek alapján **nem tekinthetőek megalapozottnak**. A tervezett módosítások összegével megegyező, vagyis 35,0 Mrd Ft értékű kockázat mutatható ki az Ny. Alap esetében.

A Költségvetési Bizottság által a 2018. évi költségvetési törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatok között szerepelt az Egészségbiztosítási Alap (E. Alap) fejezetben belül a **Szociális hozzájárulási adó Egészségbiztosítási Alapot megillető része és munkáltatói egészségbiztosítási járulék** 10,0 Mrd Ft-tal (506,2 Mrd Ft-ra), a **Biztosított egészségbiztosítási járulék** 8,0 Mrd Ft-

tal (875,3 Mrd Ft-ra), az **Egészségügyi hozzájárulás** 12,0 Mrd Ft-tal történő emelése. Ezáltal a működési bevételek összességében 30,0 Mrd Ft-tal növekedtek a módosító javaslatok szerint.

A működési bevételek növekedésével szemben a tervezett **Pénzeszköz-átvétel** értéke együttesen 26,8 Mrd Ft-tal csökken a **XLII. Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai** fejezetből. A működési bevételek tényleges növekedése ezáltal 3,2 Mrd Ft-ot jelent a módosító javaslatok alapján. Ezen összeggel emelkedik az E. Alap költségvetésének bevételi főösszege.

A bevételi és kiadási előirányzatok változása az E. Alap fejezet esetében a támogatott módosító javaslatok alapján a **6. számú táblázat** szerint alakul.

6. táblázat

A bevételi és kiadási előirányzatok változása az E. Alap esetében

Megnevezés	Kiadási előirányzat változása	Bevételi előirányzat változása
Szociális hozzájárulási adó E. Alapot megillető része és a munkáltatói egészségbiztosítási járulék	-	10,0
Biztosított egészségbiztosítási járulék	-	8,0
Egészségügyi hozzájárulás	-	12,0
Tervezett pénzeszköz-átvétel	-	-26,8
Gyermekgondozási díj	0,3	-
Háziorvosi, háziorvosi ügyeleti ellátás	5,5	-
Célelőirányzatok	-0,6	-
Mentés	0,6	-
Összevont szakellátás	-0,2	-
Népegészségügy fejlesztése	1,7	-
Háziorvosi ellátás fejlesztése	0,4	-
Gyógyító-megelőző ellátás céltartalék	-4,5	-
E. Alap bevételi és kiadási főösszegének változása	+3,2	+3,2

Forrás: Költségvetési törvényjavaslat és a módosító javaslatok alapján ÁSZ szerkesztés

Az E. Alap bevételeinek tervezett módosításához kapcsolódóan – hasonlóan az Ny. Alapnál tervezett módosításokhoz – dokumentumok és számítások nem állnak rendelkezésre, ezek alapján ezen alcímek **nem tekinthetőek megalapozottnak**. A költségvetési kockázat nagyságrendje a tervezett módosítások összegével megegyező, vagyis 30,0 Mrd Ft értékű.

A tervezett módosító javaslatok a **7. számú táblázatban** szereplő számszerűsíthető kockázatokat vetítik előre a Társadalombiztosítási Alapok esetén.

7. táblázat

A módosító javaslatok alapján a kockázatos bevételi előirányzatok a Társadalombiztosítási Alapok esetében a 2018. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslatban

Megnevezés	Tervezett előirányzat (Mrd Ft)	Alulteljesülés kockázata (Mrd Ft)
Szociális hozzájárulási adó Ny. Alapot megillető része és munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék	1963,4	20,0
Biztosított által fizetett nyugdíjjárulék	1300,0	15,0
Szociális hozzájárulási adó E. Alapot megillető része és munkáltatói egészségbiztosítási járulék	506,2	10,0
Biztosított egészségbiztosítási járulék	875,3	8,0
Egészségügyi hozzájárulás	183,3	12,0
Összesen	4 828,2	65,0

Forrás: Költségvetési törvényjavaslat és a módosító javaslatok alapján ÁSZ szerkesztés

5. A költségvetési kockázatok és a felhasználható tartalék

Az előző fejezetben bemutatott költségvetési kockázatok összesített értékét mutatja be a következő 8. számú táblázat.

8. táblázat

A 2018. évi központi költségvetési törvényjavaslatban azonosított kockázatok

Megnevezés	Tervezett előirányzat (Mrd Ft)	Kockázat (Mrd Ft)
Állat-, növény- és GMO kártalanítás	1,2	6,0
Autóbuszszal végzett személyszállítási közszolgáltatások költségtérítése	65,3	43,9
Beruházás ösztönzési célú előirányzat	50,0	47,5
Összevont szakellátás	810,9	5,1
Gyógyszertámogatás	337,4	4,6
Forint elszámolások	46,2	4,0
Felszámolásokkal kapcsolatos kiadások	2,0	1,0
Átmeneti hulladék-közszolgáltatással kapcsolatos kiadások	2,0	2,0
Garantiqa Hitelgarancia Zrt. garanciaügyleteiből eredő fizetési kötelezettség	12,0	6,4
Szociális hozzájárulási adó Ny. Alapot megillető része és munkáltatói nyugdíjbiztosítási járulék	1 963,4	20,0
Biztosított által fizetett nyugdíjjárulék	1 300,0	15,0
Szociális hozzájárulási adó E. Alapot megillető része és munkáltatói egészségbiztosítási járulék	506,2	10,0
Biztosított egészségbiztosítási járulék	875,3	8,0
Egészségügyi hozzájárulás	183,3	12,0
Összesen	6 155,2	185,5

Forrás: Költségvetési törvényjavaslat és a módosító javaslatok alapján ÁSZ szerkesztés

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó módosító javaslatok az **Országvédelmi Alapot** nem érintették. A költségvetési kiadások teljesülésével összefüggésben azonosított koc-

kázatok nagyságrendjével – az ÁSZ értékelése alapján – összhangban áll a költségvetési törvényjavaslat szerint tervezett Országvédelmi Alap előirányzata. Az ÁSZ véleményében szereplő, jelentős nagyságrendű implicit tartalék figyelembe vételével a tervezett költségvetési hiány, illetve államadósság-mutató megvalósítható.

6. A központi költségvetés tervezett új bevételi és kiadási előirányzatai 2018-ban

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslat zárószavazása előtt benyújtott módosító indítványok összesen 16 darab új előirányzat létrehozására tettek javaslatot. Az új előirányzatokhoz kapcsolódó dokumentumok, számítások – a Szociális humánszolgáltatásokkal kapcsolatos egyéb bérintézkedés jogcímcsoportot kivéve – nem álltak rendelkezésre, ezért **a bevételi előirányzatok nem megalapozottak, illetve a kiadási előirányzatok nem alátámasztottak.** A dokumentumok hiányában ezen előirányzatoknál a költségvetési kockázat nagyságrendje nem számszerűsíthető.

A módosító javaslatok összesítése alapján mindösszesen 16,7 Mrd Ft-ot tesznek ki az új működési kiadási előirányzatok, 11,4 Mrd Ft-ot az új működési bevételi előirányzat és 27,0 Mrd Ft-ot az új felhalmozási kiadási előirányzatok.

A tervezett új előirányzatok közül nyolc – hét kiadási és egy bevételi előirányzat – éri el az 1,0 Mrd Ft-os nagyságrendet. Ezen új előirányzatok közül öt (ebből négy kiadási és egy bevételi) működési előirányzat, három pedig felhalmozási előirányzat létrehozását célozza.

A tervezett új, legalább 1,0 Mrd Ft-ot elérő működési előirányzatokat mutatja be a **9. számú táblázat.**

9. táblázat

Új működési kiadási előirányzatok a módosító javaslatok alapján

Fejezet	Előirányzat	Tervezett összeg (Mrd Ft)
XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma	Csoóri Sándor Alap	5,0
XLII. Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai	Diákhitel tartozás csökkentésének támogatása	1,0
XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma	Szociális humánszolgáltatásokkal kapcsolatos egyéb bérintézkedés	6,9
LXXII. Egészségbiztosítási Alap	Népegészségügy fejlesztése	1,7

Forrás: Módosító javaslatok alapján ÁSZ szerkesztés

Az XX. Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetén belül létrehozni tervezett **Szociális humánszolgáltatásokkal kapcsolatos egyéb bérintézkedés** jogcímcsoporton tervezett 6,9 Mrd Ft a **Szociális nem állami humán szolgáltatások** jogcímcsoportból kerül átcsoportosításra. Ezért csak technikai értelemben jelent új előirányzatot.

Új felhalmozási kiadási előirányzatot jelent a XI. Miniszterelnökség fejezetén belül a **Paks II. projekthez kapcsolódó egyéb beruházások** jogcímcsoport 20,0 Mrd Ft értékben, amely az előter-

jesztés alapján a Paksi Atomerőmű területén kívüli, a bővítéshez kapcsolódó beruházásokat finanszírozza a tervek szerint, valamint a **Hazai bölcsődefejlesztési program** felhalmozási kiadási előirányzata 3,5 Mrd Ft összegben a Céltartalékok jogcímcsoporton belül. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetén belül a **Hangszercsere program** jogcímcsoport 3,0 Mrd Ft értékben szintén új felhalmozási kiadási előirányzatként jelenik meg a módosító javaslat szerint.

A XLII. Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezetén belül a fogyasztáshoz kapcsolt adók közé besorolt **Turizmusfejlesztési hozzájárulás** bevételi előirányzat tervezett értéke 11,4 Mrd Ft. Az előirányzat az étkezőhelyi vendéglátók által fizetendő különadó.

7. Makrogazdasági folyamatok alakulása

A Kormány 2017. évre és a 2018. évi költségvetés tervezésére vonatkozó makrogazdasági előrejelzései a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során nem változtak. A tervezés során alapul vett makrogazdasági pálya a Magyarország Konvergencia Programja 2017-2021. című dokumentummal összhangban került meghatározásra.

A költségvetési törvényjavaslat indokolásában a Kormány 2018. évre a 2017. évi 4,1%-os előrejelzését meghaladóan, továbbra is 4,3%-os gazdasági növekedést jelez előre. A 2018. évre tervezett növekedéshez a legnagyobb mértékű hozzájárulást 12,9%-kal, a bruttó állóeszköz-felhalmozás esetében prognosztizálja a Kormány. A korábbi évektől eltérően a költségvetési törvényjavaslat 3%-os inflációs rátával számol.

A 2017. év első öt hónapjának adatai visszaigazolják a Kormány makrogazdasági pályára vonatkozó feltételezéseit és előrevetítik a 2018. évi növekedésre vonatkozó célok elérését. A magyar gazdaságot a 2017. első felében jellemző mutatószámok illeszkednek a felvázolt kormányzati makrogazdasági elképzelésekhez, a magán- és a költségvetési szférában is kedvezően alakultak a gazdasági folyamatok ezen időszakon belül.

2017 I. negyedévében a GDP az előző év azonos időszakához viszonyítva 4,1%-kal, az előző negyedévhez képest 1,3%-kal bővült. A növekedéshez leginkább az ipar és a piaci alapú szolgáltatások járultak hozzá.

A KSH 2017. márciusra vonatkozó adatai alapján az ipari kibocsátás volumene 13,4%-kal volt magasabb az egy évvel korábbi értékhez viszonyítva. Kedvező folyamatot tükröz, hogy az ipari termelés minden magyarországi régióban növekedett. Az előző év azonos időszakához képest a feldolgozóipar valamennyi ágazatában emelkedett a termelés volumene. A legjelentősebb növekedést felmutató ágazatok adatait mutatja be a **10. számú táblázat**.

A feldolgozóipari ágazatok volumennövekedése 2017 I. negyedévében

Álágazat	Volumennövekedés az előző év azonos időszakához képest (%)
Gép, gépi berendezés gyártása	+30,9
Gyógyszergyártás	+29,0
Számítógép, elektronikai, optikai termék gyártása	+22,6
Fémalapanyag és fémfeldolgozási termék gyártása	+19,2
Gumi-, műanyag és nemfém ásványi termék gyártása	+15,1
Járműgyártás	+11,3
Élelmiszer, ital, dohánytermék gyártása	+8,1

Forrás: KSH adatok alapján ÁSZ szerkesztés

Az építőipari termelés volumene 24,7%-kal bővült az egy évvel korábbihoz képest. Mindkét építményfőcsoport termelése emelkedett – az épületek építése 30,2, az egyéb építményeké 48,8%-kal bővült. Az előző negyedévinél az építőipar árai 1,7%-kal magasabbak voltak. Az első negyedévében az épületek építése ágazatban 6,8%-kal, az egyéb építmények építése ágazatban 2,0%-kal, a legnagyobb súlyú, speciális szaképítés ágazatban 4,1%-kal nőttek az árak az előző év azonos időszakához viszonyítva. Ez is azt mutatja, hogy az ingatlanpiacon tapasztalható keresletnövekedés inflációs hatást is kivált.

A külkereskedelmi többlet 2017. márciusban 978 millió eurót ért el, amely 9,5 milliárd euró értékű kivitel (2 931 Mrd Ft) és a 8,5 milliárd euró (2 628 Mrd Ft) értékű behozatal egyenlegeként keletkezett. A 2017. év I. negyedévében a kivitel volumene 9,8%-kal, a behozatalé 10,3%-kal emelkedett. A gazdasági növekedés magasabb import növekedése ütemet eredményezett az export növekedési üteméhez képest. Ugyanakkor a jelentős külkereskedelmi aktívum fedezetet nyújt az import esetleges további növekedése ellen is, nem várható a pozitív többlet megszűnése.

Az ipari export volumene szintén kedvező irányba változott, 12,8%-kal haladta meg az egy évvel korábbit. A feldolgozóipari exportértékesítésen belül a járműgyártás kivitele elérte a 35%-ot, amely 13,3 százalékpontos emelkedést jelent. Kedvező változást jelent, hogy a feldolgozóipari ágazatokban az új rendelések összesített értéke 13,4%-kal növekedett az előző év azonos időszakához képest. Ez is alátámasztja a gazdasági növekedés dinamizálódását.

A GDP növekedés forrásai közül a háztartások fogyasztási kiadásai közül a kiskereskedelmi üzletek forgalmának volumene 2017 I. negyedévében az előző év azonos időszakához képest 3,4%-kal növekedett. Mindez szintén összhangban áll az elmúlt időszakban tapasztalható forgalomnövekedéssel.

A gazdasági növekedés fontos elemét jelenti a háztartási hitelezés. E területen is élénkülés tapasztalható az elmúlt időszakban, mind a lakáshitel állomány értékét, mind az új szerződések számát tekintve egyaránt. Az MNB 2017. májusi elemzése szerint az új hitelkihelyezések volumene éves átlagban 49%-kal növekedett az előző évhez képest. A lakáscélú hitelek esetében

a növekedés 44%-os, a szabad felhasználású jelzáloghitelek esetében 50%-os, továbbá az egyéb fogyasztási hitelek esetében 59%-os volt.

2017 I. negyedévében a nemzetgazdasági beruházások volumene 34%-kal volt magasabb az előző év azonos időszakához képest. A beruházási teljesítmény a beruházások 60%-át megvalósító, legalább 50 főt foglalkoztató vállalkozások körében 40, a költségvetési szerveknél 31%-kal bővült. 2017 I. negyedévében az előző negyedévhez képest a beruházások volumene 7,4%-kal emelkedett.

A foglalkoztatás, folytatva az elmúlt évek tendenciáját tovább bővült. A KSH májusi adatai szerint a foglalkoztatottak átlagos létszáma 4 378 millió fő volt, amely 84 ezer fővel magasabb az egy évvel korábbi szinthez képest. A 15-64 évesek foglalkoztatási rátája 67,3%-ra emelkedett. A 20-64 éves korcsoport esetében – amely az Európa 2020 stratégiában meghatározott foglalkoztatási célok alakulásának megfigyelési köre – a foglalkoztatási ráta 1,8 százalékponttal, 72,4%-ra növekedett.

2017 I. negyedévében a bruttó átlagkereset 298 300 Ft volt, ami az előző év azonos időszakához viszonyítva 11%-os növekedést jelent a bruttó és a nettó átlagkereset esetén egyaránt. Ezen belül a költségvetési szerveknél a bruttó keresetnövekedés 13,8%-os volt, ugyanakkor a vállalászási szférában 9,9%-os növekedés volt tapasztalható. Az adatok jól szemléltetik a kormányzat intenzív bérnövekedést célzó költségvetési politikájának eredményét.

A fogyasztói árak 2017. január és április között az előző év azonos időszakához képest 2,5%-kal növekedtek. Az előző hónaphoz viszonyítva a növekedés 0,4%-ot jelent. Összességében ezen változás is megfelel a korábban megfogalmazott kormányzati és szakértői várakozásoknak.

A hazai gazdasági mutatók tendenciája visszatükröződik a nemzetközi szervezetek és a kutatóintézetek gazdasági növekedésre vonatkozó becslésének változásában is.

Az Európai Bizottság 2017. áprilisban megjelent Ország-jelentése szerint 2017-ben 3,5%, 2018-ban pedig 3,2% lesz a GDP növekedése. Ehhez képest a 2017. májusban kiadott előrejelzésében a GDP növekedésre vonatkozó előrejelzését a 2017. évre 3,6%-ra, a 2018. évre pedig 3,5%-ra emelte.

A GKI Gazdaságkutató is a világgazdaság mérsékelt növekedésére számít a korábbi előrejelzéséhez képest. A 2017. januári előrejelzésében a magyar gazdaság 3% körüli növekedésével számolt, a 2017. május 10-én kiadott prognózisában tovább javította várakozásait, a GDP növekedését 3,2%-ra módosította. A 2017. május 29-i prognózisában tovább javította a várakozásokat, 3,5%-os GDP növekedést valószínűsítve.

A magyar gazdaság dinamikus növekedési prognózisát a kedvező világgazdasági előrejelzések is alátámasztják. Ugyanakkor a globális gazdaságban jelentősek a lefelé mutató kockázatok és állandó a ciklikus visszaesés veszélye. Ezért indokolt a költségvetésben olyan rugalmas megoldásokat alkalmazni, amelyek egyes előirányzatok felhasználhatóságát a gazdasági, költségvetési mutatók alakulásától teszik függővé. Ilyen az Országvédelmi Alap és a nyugdíjprémium rendszer. Emellett indokolt lenne a gazdaság teljesítményéhez kötni a beruházási és a béremelési előirányzatok egy részét is.