

KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS VÉLEMÉNYE
Magyarország 2012. évi költségvetése végrehajtásáról
- az I. félévi folyamatok fő jellemzői -

I.

A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. § d) pontja szerint félévente véleményt nyilvánít a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos vagy azzal összefüggő bármely kérdésről.

A Tanács jelen Véleményével egyrészt a fentiekben foglalt törvényi kötelezettségének tesz eleget akkor, amikor összefoglalja értékelését a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásával kapcsolatos I. félévi folyamatok fő jellemzőiről. Másrészt a II. fejezetben foglalt Véleményének célja, hogy az első félévre rendelkezésre álló adatok, a makrogazdasági folyamatokra vonatkozó várakozások, valamint a folyó évi költségvetést érintő újabb intézkedések alapján képet adjon a 2012. évi költségvetés várható alakulásáról.

A törvényi felhatalmazás keretei között a Tanács csak a költségvetés végrehajthatósága szempontjából tartja magát érintettnek a 2012-es makrogazdasági folyamatok értékelésében. A Tanács véleményét, ideértve a teljesülési kockázatok mérséklésére vonatkozó ajánlásait – a továbbiakban röviden tartamilag idézett – korábbi döntéseinek, véleményének, hozzájárulásainak fenntartásával, illetve annak ismeretében teszi meg, hogy

- a Tanács 4/2012.06.08. számú véleményének indoklása szerint a 2011. december 12-i, egyhangú határozatában foglalt figyelemfelhívások indokoltságát a 2012. évi gazdasági folyamatok, a költségvetés végrehajtásának eddigi megvalósulása – a gazdaság sérülékenysége, a várttól elmaradó teljesítménye, a tartalékok zárolásának fenntartása, a további költségvetési kiigazítás szükségessége – igazolták. Továbbá a GDP volumene a 2011. évi 1,7% növekedést követően, 2012-ben – a korábbi várakozásokkal és a 2012.

évi költségvetési tervezésben figyelembe vettekkel szemben – várhatóan kisebb mértékben csökken;

- a Tanács 4/2012.06.08. számú véleményének indoklása szerint, bár a 2012. évi gazdasági teljesítmény várhatóan alacsonyabb lesz, mint a 2012. évi tervezés alapjául vett kormányzati prognózis, a Konvergencia Programban és a Széll Kálmán Terv 2.0-ban felvázolt új intézkedések maradéktalan és határidőben történő végrehajtása, a megtett és a még szükséges költségvetési kiigazítások, valamint a zárolt költségvetési tartalékok fel nem használása esetén 2012-ben tartható a GDP-arányában a 2,5%-os költségvetési hiánycél. A Tanács azonban e határozatában arra is felhívta a figyelmet, hogy a gazdasági stabilitás megőrzése érdekében vállalt intézkedések egy része gyengíti a gazdaság dinamizálásának lehetőségeit, rontja a 2013-as évre vonatkozó makrogazdasági kilátásokat;
- a Tanács az 5/2012. 06. 28. számú határozatával a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény módosításáról szóló tervezetet (T/7858.), illetve a benyújtott dokumentumhoz tett módosító indítványt (T/7858/9) véleményezte, illetve a módosításról szóló 2012. július 12-i zárószavazáshoz 6/2012.07.10. számon előzetes hozzájárulását adta. E véleményében a törvénymódosításra irányuló tervezet hitelességére és végrehajthatóságára nézve nem voltak olyan, alapvető ellenvetései, amelyek indokolták volna az alapvető egyet nem értés jelzését. Ugyanakkor felhívta a figyelmet a 2012. évi makrogazdasági folyamatoknak a 2012. évi költségvetési törvényjavaslathoz csatolt kormányzati prognózisnál lényegesen kedvezőtlenebb alakulásának kockázataira. Emellett kiemelte, hogy bár a tervezett módosítások a pénzforgalmi egyenleg szempontjából semlegesek, az ESA szemléletű hiányt növelik. Így a törvénymódosítási javaslat elfogadása esetén számottevően nő a kormányzat által 2012-re vállalt ESA szemléletű hiánycél túllövésének kockázata.

A Tanács Véleményének kialakításában az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank egyidejűleg ugyancsak nyilvánosságra hozott – a KT honlapján is közzétett – értékeléseit, elemzéseit vette alapul, függetlenül a Magyar Kormány végleges adatokra támaszkodó, később elkészülő értékelésében foglaltaktól.

Az ÁSZ „Az államháztartás 2012. I. félévi költségvetési folyamatainak értékelése” című dokumentuma ismerteti az első félévi költségvetési folyamatokat befolyásoló főbb makrogazdasági determinációkat. Az ÁSZ a 2012. I-VI. havi pénzforgalmi adatok és a szabályozás rele-

váns változásai figyelembe vételével értékelte, vizsgálta az előirányzatok teljesíthetőségét és azonosította a kockázatokat a hiánycél teljesíthetősége szempontjából.

Az MNB „Féléves értékelés a Költségvetési Tanács számára a 2012. évi költségvetési folyamatok várható alakulásáról” című elemzése az első félévre rendelkezésre álló adatok, a makrogazdasági folyamatokra vonatkozó várakozások, valamint a folyó évi költségvetést érintő friss intézkedések alapján képet ad a 2012-es költségvetés várható alakulásáról. Az elemzés támpontot ad az adósságszabály teljesülésének féléves vizsgálatához, valamint a 2013-as költségvetési törvényjavaslat megalapozottságának értékeléséhez. Az elemzés a 2012. június 30-ig terjedő időszak releváns információit dolgozza fel. Ezen túl figyelembe veszi a 2012. évi költségvetési törvény 2012. július 12-i módosítását is.

A Tanács véleménye kialakításában figyelembe vette független szakértők véleményét is, hasznosította a Magyar Közgazdasági Társaságnak a tárgyhoz kapcsolódó, Költségvetési Tanács felkérésére szervezett 2012. július 16-i konferenciáján elhangzottakat.

A Tanács a Véleményében foglaltakról tájékoztatja az Országgyűlés és a Kormány illetékeseit, illetve azt nyilvánosságra hozza.

II.

A Tanács véleménye

A Tanács 2012. július 13-án és 16-án folytatólagosan tartott ülésén egyhangú döntéssel az alábbi véleményt alakította ki:

1. A Tanács áttekintette a 2012. év I. félévi költségvetési folyamatainak alakulását. Megállapította, hogy a kiadások egyes tételeinél túllépések vannak, valamint a bevételeknél jelentős elmaradások jelentkeznek, amelyek nagyobbreszt a makropálya alakulásával, továbbá a Bankszövetséggel kötött megállapodással vannak összefüggésben.
2. A Tanács úgy látja, hogy a költségvetés GDP-arányos hiánya 3% alatt tartható, amennyiben az Országvédelmi Alap és a kamatkockázati tartalék nem kerül felhasználásra, valamint a Széll Kálmán Terv 2.0 egyenlegjavító intézkedései maradéktalanul teljesülnek.

III.



Indokolás

1. A makrogazdasági feltételek változása

A recessziós gazdasági környezetben a nemzetközi és hazai előrejelzők egyaránt a magyar gazdaság visszaesését prognosztizálják 2012-re. Ennek mértékét a különböző előrejelző intézmények 0,5-1,5%-ra becsülik. A külső makrogazdasági környezet bizonytalanságát jelzi, hogy az előrejelzők prognózisai széles sávban szóródnak: a magyar export idei bővülésének ütemét jellemzően 3-6%-ra, az importét 1-5%-ra, a folyó fizetési mérleg egyenlegét pedig a GDP 1,7-3,7%-ára valószínűsítik. Az infláció és a munkanélküliség esetén kisebb az előrejelzések szóródása: az előbbit 5,2-5,7%, az utóbbit 10,6-12,0% között várják. A 2012-re vonatkozó gazdasági prognózisait mind a Kormány, mind az előrejelző intézetek folyamatosan rontották. Ez utóbbiak előrejelzése általában is pesszimistábbak a kormányzati várakozásoknál. Az OECD és az IMF a világgazdaság lassulását prognosztizálják 2012. évben az előző évhez képest. Európában a megszorító intézkedésekre épülő gazdaságpolitika fékezi a növekedést. A magyar export szempontjából húzóerőt jelentő német feldolgozóipar kilátásai is romlottak.

A magyar gazdaság első negyedévi tényleges teljesítménye az előző év azonos időszakához viszonyítva 0,7%-os csökkenést mutat, amely elsősorban a külpiaci tényezők gyengülésével és a beruházások jelentős csökkenésével függ össze. A lakosság fogyasztása mérséklődött, amelyben az infláció gyorsulása, a visszafogott keresletkiáramlás és a devizahitelek végtörlesztéséből adódó forráscsökkenés játszott szerepet. Az első negyedévi jelentős GDP visszaesés után az év második felében a belső kereslet élénkülése irányába hathat, ha a nemzetközi szervezetekkel történő sikeres megállapodás következtében a befektetői bizalom érdemben erősödik.

2. A hiánycél teljesíthetősége

A központi költségvetés egész évre tervezett pénzforgalmi deficitje 593,8 milliárd Ft. Az első félév végén a hiány 592,3 milliárd Ft volt, ami az éves hiány 99,7%-át tette ki. A 2,5 százalékos GDP-arányos kormányzati cél tarthatóságának mind nagyobbak a kockázatai. Az államháztartásnak az Európai Unió módszertana szerint számított ESA szerinti hiányát – az Országvédelmi Alap és a kamatkockázati tartalék fel nem használását feltételezve – az elemző szervezetek átlagosan a GDP 2,7%-os arányában valószínűsítik. Kedvező, hogy az Európai Bizottság – a megtett és tervezett intézkedések ismeretében – 2012. májusi ér-

tékelésében teljesíthetőnek tartotta a 2,5%-os GDP arányos államháztartási hiánycélt. Az államháztartási hiánycél teljesülése szempontjából is meghatározó, hogy sikerül-e a gazdaságot a stagnálás közeli állapotban megtartani, azaz az első negyedévi csökkenés a második félévtől növekedésbe fordul-e át. Az önkormányzatok hiánya elmaradhat a költségvetési törvényben szereplő, a GDP 0,5%-át kitevő értéktől, ugyanakkor az uniós fejlesztések felgyorsítása érdekében sor kerülhet az önkormányzati megtakarítások elköltésére, ami a hiány alakulását kedvezőtlenül érintheti.

3. Az adósságszabály érvényesülése

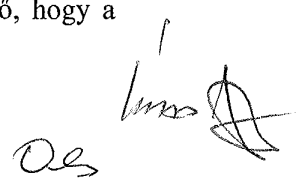
Az Alaptörvényben foglalt adósságszabály teljesülésével kapcsolatban a bruttó államadósság – a GDP 3%-a alatt maradó hiányt, a finanszírozási tartalékok érintetlenül hagyását és a változatlan devizaárfolyamot feltételezve – a GDP 0,3–0,5%-ával, 80% körüli értékre mérséklődhet. Így a 2012. évi költségvetés továbbra is megfelel az adósságráta változásával kapcsolatos törvényi követelményeknek.

4. Bevételi kockázatok

A gazdasági mutatók kedvezőtlen elmozdulása egyes adóbevételek mérséklődését vonta maga után, amely főként az első negyedévben éreztette hatását, de az államháztartás első hathavi pénzforgalmi folyamataiban is nyomon követhető. Az adóbevételt csökkentő hatás elsősorban a vállalati nyereséghez kapcsolódó adóbevételek esetében jelentkezik.

Ugyancsak jelentős hatással bír a Bankszövetséggel kötött megállapodás következtében kieső adóbevétel. E két hatás eredőjeként a központi költségvetés közvetlen bevételein belül a gazdálkodó szervezetek befizetései az év első hat hónapjában a jelentősebb adónemeknél (pl. tao, eva, pénzügyi szervezetek különadója) rendre elmaradtak az előirányzatok időarányos teljesítésétől. Az eva és a pénzügyi szervezetek különadója esetében éves szinten is jelentős elmaradás prognosztizálható. Az éves társasági adó jelentős része csak december hónapban folyik be a költségvetésbe, így a tao adónem előirányzatának teljesíthetősége az utolsó pillanatig bizonytalan, bár inkább az alulteljesítés valószínűsíthető. A fentiekén kívül jelentős elmaradás várható a játékadó esetében is a szabályozásváltozásból (pénznyerő automaták megemelt adótétele) adódóan.

A tervezettnél alacsonyabb mértékű bérikiáramlás a bérarányos adók és járulékok bevételi előirányzatának teljesülését is veszélyezteti. Ennek ellenére a szociális hozzájárulási adó és járulékok teljesülése egyelőre időarányos. Ez azonban annak is köszönhető, hogy a



prémiumfizetések szezonális megváltozása az év elején az előző év, hasonló időszakához képest. Az szja esetében az elmaradás az időarányostól már jól látható, bár ez részben a tervezettnél magasabb összegű adó-visszaigénylések következménye.

A kormányzati intézkedések eredményeként 2010-től arányeltolódás következett be az adóstruktúrában. A lakosság befizetéseiből származó adóbevételek aránya két év alatt 34%-ról 25%-ra csökkent, ezzel párhuzamosan a fogyasztáshoz kapcsolt adókból származó befizetések mértéke 53%-ról 61%-ra emelkedett. Eközben a gazdálkodó szervezetek befizetéseinek részaránya lényegében változatlan maradt. Az adópolitikai célkitűzéseknek megfelelően az adóteher a jövedelemtípusú adók felől áttolódott a fogyasztási típusúakra. Ez utóbbiak esetében – részben a magasabb infláció, részben egyedi intézkedések következtében – az adóbevételekben az időarányoshoz képest nem keletkezett jelentős lemaradás.

A feszültségek csökkenésének irányába hat a magánnyugdíj-rendszerből átlépőkkel, valamint az állami vagyonnal kapcsolatban keletkező, összesen a GDP 0,3%-át kitevő több-letbevétel.

A kisebb összegű bevételi előirányzatok esetében az időarányostól pozitív és negatív irányú eltérések is megfigyelhetők, így ezek összességükben nem veszélyeztetik a hiánycél teljesülését.

5. Kiadási kockázatok

A központi költségvetés közvetlen kiadásai összességében időarányosan teljesültek. Túlteljesülést okozhat azonban a devizahitelek megsegítésére bevezetett árfolyamgáthoz, illetve a késedelembe esett lakossági devizahitelek hitelátvállalásához kapcsolódó kamattámogatás.

A felosztott céltartalék összege az I. félévben 98,2 milliárd Ft volt, ami az előirányzat 109,1%-át tette ki. Az előirányzat módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthető, ami az államháztartás központi alrendszere tervezett hiányának betartása szempontjából kockázatot jelent.

Az Unió fejlesztések fejezeti kezelésű előirányzatainak 2012. I. félévére tervezett kiadási főösszege 548,5 milliárd Ft, bevételi főösszege 426,5 milliárd Ft volt. A 2012. I. féléves előirányzatának halmozott forgalma a kiadásoknál 442,0 milliárd Ft-ra (79,9%), a bevételeknél 374,0 milliárd Ft-ra (87,7%) teljesült. A kiadást illetően 2012. első negyedében a

tervezetthez képest mutatkozó 32,8%-os eltérés az év első félévére 19,4%-ra mérséklődött, ennek ellenére még mindig jelentős a kifizetések tervezetthez mért elmaradása. Erre a tervezettnél kevesebb forráslehívás, a kedvezményezettek kedvezőtlenebb pénzügyi helyzete, az elhúzódó közbeszerzési eljárások és a nem megfelelő projekt-előkészítések adnak magyarázatot. A kifizetések gyorsítását szolgálhatja az önkormányzatok és társulásaik európai uniós fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítésének támogatása.

A központi költségvetés adósságához kapcsolódó kamatkiadások összege 2012. év első félévének a végén 692,6 milliárd Ft volt, jelentősen meghaladta az előirányzat időarányos részét (65,0%). A nettó pénzforgalmi kamatkiadások 101 milliárd Ft-tal léphetik túl a 2012. évi előirányzatot. A költségvetésben, feltételezve a hozamok számottevő csökkenését, a kamatkiadásokat igen alacsonyra tervezték, így a várható bruttó kamatkiadások 130 milliárd Ft-tal magasabbak lehetnek az előirányzatnál. Ezt ellensúlyozzák a 67,2 milliárd Ft összegű kamatbevételek, amelyek az időarányoshoz képest jóval magasabbak voltak, az előirányzat 113,3%-át tették ki június végén. A kamatbevételek kedvező alakulása esetén a kormányzati terveknel 28 milliárd Ft-tal nagyobb bevétel valószínűsíthető. A Kormány és az EU/IMF közötti megállapodás létrejötté is mérsékelheti a kamatkiadások túlteljesülésének a kockázatát az árfolyam további erősödése és a kockázati felárak csökkenése révén. A fennálló kockázatokból eredő nettó kamattöbbletre a 98 milliárd Ft összegű kamatkockázati tartalék fedezetet nyújthat.

A Nyugdíjbiztosítási Alap az első félévet a nyugellátási kiadások időarányos, előirányzatot meghaladó teljesülése miatt 13,7 milliárd Ft deficittal zárta. Az infláció tervezettet meghaladó alakulása esetén, a Kormány novemberben nyugdíjkiigazítást végez, amely a jelenleg ismert, a tervezett 4,2%-ot 1%-ponttal meghaladó inflációval kalkuláltan mintegy 25 milliárd Ft összegű többletkiadást jelentene.

Az Egészségbiztosítási Alap első féléves egyenlege a bevételek 1%-os túlteljesülése és a kiadások 0,7%-os alulteljesülése következtében 10,4 milliárd Ft többletet mutat. Az időarányoshoz képest a gyógyszer támogatás kiadásait 7,9%-kal (22 milliárd Ft) túllépték. A gyógyszer támogatások körében új intézkedések léptek hatályba ezek kiadáscsökkentő hatását azonban még nem lehetett számszerűsíteni.

Az egészségügyi dolgozók 2012-es 30,5 milliárd forintos béremeléséről júniusban döntött az Országgyűlés, az ennek forrásául szolgáló előirányzatot azonban nem emelte meg. A



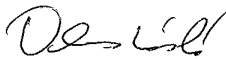
béremelés fedezetét az eredeti előirányzat nem biztosítja (nincsenek számottevő kiadási megtakarítások), így többletkiadások keletkeznek.

A 2011 decemberében bejelentett feltételes zárolás és a Széll Kálmán Terv 2.0-ban szereplő további kiadáscsökkentés mintegy 90 milliárd Ft-tal tovább csökkentette a kiadási kereteket. Az előirányzatok alakulását azonban a tényleges szükségletek felülírták, így a 2012. július 12-én elfogadott költségvetési módosítás hatására jelentősen emelkednek az érintett szociális és közoktatási szervezetek kiadásai. Éves szinten a tervezett többletkiadás, a bevételek emelhetőségének növekvő kockázata mellett, a GDP mintegy 0,2 %-át kitevő hiánynövelő hatással járhat. A kiadások visszafogásának lazulása már a május-júniusi költségvetési adatokban is tükröződik.

6. Tartalékok

A központi költségvetés tartalékainak 2012. évi előirányzata 360,0 milliárd Ft. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék terhére a Kormány 2012. június végéig 35,1 milliárd Ft felhasználásáról (átcsoportosításáról) döntött. Az éves keret 64,9%-a 2012. június 30-án még rendelkezésre állt. Az Országvédelmi Alap összege 170,0 milliárd Ft, amelyből kifizetés szeptember 30-ig törvényileg sem lehetséges. A hiánynak a GDP 3%-a alatt tartása azt igényli, hogy az Országvédelmi Alapból ne történjen felhasználás az év hátralévő részében.

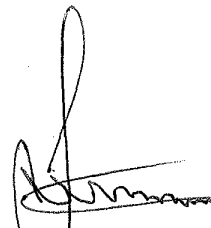
Budapest, 2012. július 16.



Domokos László
a Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád
Dr. Kovács Árpád
a Költségvetési Tanács elnöke



Simor András
a Költségvetési Tanács tagja