

Vélemény

Magyarország 2012.évi központi költségvetése végrehajtása helyzetéről és az államadósság alakulásáról (a második félévi folyamatok alapján)

I.

A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló – módosított – 2011. évi CXCV. törvény 23.§ (1) bek. c) pontja szerint félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság alakulásáról.

A Tanács – a törvényi felhatalmazás keretei között – csak a központi költségvetés végrehajthatósága szemszögéből tekinti magát érintettnek a 2012. évi makrogazdasági folyamatok értékelésében. Ezen túlmenően véleményét a 2012. második félévi államháztartási folyamatokat illetően annak ismeretében teszi meg, hogy

- 7/2012.07.16. számú Véleményében előzetes adatok alapján áttekintette a 2012. év központi költségvetésének első félévi alakulását, jellemzőit, megállapítva, hogy egyes kiadási tételeknél túllépések, a bevételeknél – a makrogazdasági pálya kedvezőtlen alakulásával összefüggő – elmaradások jelentkeztek, felhívva a figyelmet az ebből származó következményekre;
- a 2012. évi központi költségvetés I-IX. havi folyamatainak értékeléséről szóló 11/2012.10.29. számú Véleményében megállapította, hogy a kiadási és a bevételi oldalt egyaránt érintő kiigazító lépések ellenére mind a kiadásoknál, mind a bevételeknél továbbra is fennállnak feszültségek, amelyek elsősorban a gazdasági növekedés kedvezőtlen alakulásának következményei. Ezen túl a Tanács úgy ítélte meg, hogy a 2012. évi költségvetési egyenleg tartását biztosító intézkedésekről szóló 1428/2012. (X.8.) Korm. határozatban rögzített intézkedések végrehajtása mellett az Országvédelmi Alap fel nem használása esetén a GDP-arányos hiány 3 százalék alatt tartható, és a költségvetési alapfolyamatok biztosítják a GDP-arányos államadósság előző évhez viszonyított csökkenését;

as

- a Tanács az I-IX. havi folyamatokról szóló Véleményében azt is megfogalmazta, hogy az ország pénzügyi helyzete továbbra is sérülékeny marad, mert az államadósság és ezen belül a külső eladósodottság szintje az ország fejlettségéhez képest magas.

A Tanács jelen Véleményében fő jellemzőit, tendenciáit foglalja össze a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásával kapcsolatos költségvetési folyamatoknak.

A Tanács véleménye kialakításában az Állami Számvevőszék szakértői közreműködésére, a Magyar Nemzeti Bank elemzésére, illetve a Tanács Titkársága hatáskörében készült munkadokumentumra támaszkodott. Nem vehette figyelembe a végleges adatokra épülő, a zárszámadásról szóló törvényjavaslatban foglaltakat, mivel azt a Kormány később terjeszti az Országgyűlés elé. A Vélemény kialakítása során a Tanács támaszkodott független szakértők elemzésére, véleményére is.

A Tanács jelen Véleményében foglaltakról tájékoztatja az Országgyűlést, a Kormány illetékeseit, illetve azt – az MNB megalapozó dokumentumának nyilvánosságát is figyelembe véve – az Országgyűlés honlapján közzé is teszi.

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács a 2013. július 16-án tartott ülésén – egyhangú döntéssel – az alábbi véleményt alakította ki:

1. A Tanács áttekintette a főbb költségvetési folyamatok 2012. második félévi alakulását. Megállapította, hogy a gazdaság teljesítménye döntően egyszeri hatások, és részben a stabilitás érdekében vállalt lépéseknek tulajdoníthatóan 2012-ben a tervezetthez és az év közben várthoz képest is elmaradt. A hiánycél elérése érdekében végrehajtott költségvetési kiigazítások révén a költségvetés központi alrendszerének pénzforgalmi egyenlege a módosított hiánycélnál jobb lett. Az önkormányzati adósságkonszolidáció, valamint az önkormányzati feladat- és intézményrendszer struktúrájának átalakítása is hozzájárult ahhoz, hogy az önkormányzati alrendszer egyenlege a tervezettnél lényegesen kedvezőbben alakult.

2. A Tanács megítélése szerint az államháztartás stabilizálása érdekében megtett kormányzati intézkedések, a mezőgazdaság teljesítményének visszaesése, az Európai Unió gazdaságának recessziója, valamint egyes iparágakban a termelés távolabbi térségekbe szervezése együttesen okozták 2012 II. félévében a vártnál nagyobb gazdasági visszaesést. A nemzetgazdasági beruházások szintje 2012-ben tovább csökkent, ezen belül a költségvetés saját forrásból finanszírozott beruházásainak alacsony szintje hozzájárult a költségvetési egyensúly javulásához. Az államháztartás 2012 második félévében mutatkozó stabil pozíciója révén megteremtődött a tartós gazdasági növekedés egyik alapfeltétele.
3. A Tanács úgy látja, hogy a 2012-ben elért GDP-arányos államadósság-csökkenés folytatása további kormányzati elkötelezettséget és erőfeszítéseket kíván.
4. A Tanács szükségesnek tartja, hogy az önkormányzati alrendszer költségvetési helyzetének, valamint az államadósság valamennyi összetevőjének (központi alrendszer bruttó és nettó adóssága, önkormányzati alrendszer adóssága, kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adóssága) alakulásáról év közben is rendszeres és megfelelő mélységű, aktuális kormányzati információk álljanak rendelkezésre, mert csak ezek megléte esetén követhető nyomon az államháztartás egésze hiányának és adósságának az évközi alakulása.

III.

Indokolás

A 2012. évi költségvetési folyamatok elemzése alapján összességében megállapítható, hogy a költségvetési törvény végrehajtásával kapcsolatos kockázatok elsősorban a bevételi oldalon realizálódtak. Az eredeti kiadási előirányzatok vonatkozásában a tervezettnél magasabb infláció miatti nyugdíjemelés, a gyógyszer támogatások előirányzatának túllépése jelentett többletkiadást. Ezen túl a kamatkidadások is jelentősen magasabbak lettek a tervezettnél, amit a nagyobb kamatbevétel és a kamatkockázati tartalék ellensúlyozott. Az év közben felmerült kockázatok kezelését szolgálták a Széll Kálmán Terv 2.0 intézkedéseinek 2012-re várt egyenlegjavító hatása, a Kormány első félévben meghozott határozatai és a 2012. októberi egyenlegjavító intézkedései. Az Országvédelmi Alap felhasználására – a Tanács javaslatára is figyelemmel – a Kormány döntése alapján nem került sor.

1. A makrogazdasági feltételek alakulása

A 2012. évi költségvetést megalapozó kormányzati makrogazdasági prognózis óta az előrejelzések folyamatosan romlottak. A benyújtott költségvetésben 1,5 százalékos GDP-növekedés szerepelt.

Az előrejelzések változásával összhangban a Kormány a növekedési pályát felülvizsgálta. Ennek eredményeként a 2012 októberében elkészített EDP-jelentésben a GDP éves volumenének 1,2 százalékos csökkenését prognosztizálta, és számolt a módosítás 2013-as évet érintő kedvezőtlen hatásával is. Ezt a Tanács – a gazdasági növekedéssel kapcsolatban kinyilvánított korábbi véleményét figyelembe véve – az I-IX. havi értékelésében is indokoltnak tartotta.

Az év folyamán romlottak a növekedési kilátások a világgazdaságban, a hazai mezőgazdaság 2012. évi teljesítménye erősen gyengült, a költségvetési kiigazítás csökkentette az aggregált keresletet, a beruházások (különösen az építési) visszaesése folytatódott, és mindez azt eredményezte, hogy a bruttó hazai össztermék végül 1,7 százalékkal csökkent.

Az infláció 5,7 százalék lett, jelentősen meghaladva a prognózisokban szereplő értékeket.

2. A 2012. évi hiánycél teljesítése

A makrogazdasági folyamatok bizonytalansága és kedvezőtlenebbé válása következtében az államháztartás hiánya folyamatos korrekció alatt állt mind az elemző szervezetek, nemzetközi intézmények, mind a Kormány részéről. A 2012. évi költségvetési törvény számításánál kitűzött 2,5 százalékos ESA-szemléletű hiánycélt a Kormány októberben 2,7 százalékra emelte. A hiánycél tartását a Költségvetési Tanács októberi véleményében abban az esetben látta biztosíthatónak, ha az Országvédelmi Alap nem kerül felhasználásra.

A stabilitás melletti elkötelezettségből kiindulva a Kormány év közben – részben az Európai Bizottság ajánlásainak eleget téve – több intézkedést hozott a költségvetési hiány 3 százalék alatt tartása érdekében. Az 1036/2012.(02.21.) Korm. határozat kiadáscsökkentést, eszközbeszerzési tilalmat írt elő a költségvetési szerveknél. Az 1122/2012.(04.25.) Korm. határozat – a Széll Kálmán Terv 2.0-hoz is kapcsolódóan – zárolásról, kiadás-megtakarításról, távközlési adó bevezetéséről rendelkezve, míg az 1428/2012.(10.08.) Korm. határozat döntően zárolásokkal kívánta biztosítani az egyenlegcél elérését. Az intézkedések révén az

államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi egyenlege az év közben módosított előirányozottnál némileg jobb lett, míg az államháztartás önkormányzati alrendszerében a vártnál számottevően kedvezőbb egyenleg keletkezett.

A Központi Statisztikai Hivatal (KSH) legutóbbi EDP-jelentése a kormányzati szektor 2012. évi egyenlegére és adósságára vonatkozó előzetes adatokkal áprilisban jelent meg. Az adatközlés alapján 2012-ben a kormányzati szektor ESA-módszertan szerinti hiánya a GDP 2 százalékát tette ki. A 2012. évi eredményszemléletű deficit az elmúlt években megfigyelt hiányszámoknál számottevően kedvezőbb értéket jelent. A deficit a költségvetési törvényben eredetileg tervezett 2,5 százalékos és az októberben 2,7 százalékra módosított kormányzati hiánycélnál is alacsonyabb lett. Az előzetes tény és a prognózisok közötti eltérés legnagyobb (nagyjából a GDP 0,5 százalékát kitevő) része az önkormányzati alrendszerénél keletkezett.

3. Az államadósság-szabály érvényesülése

A fiskális keretrendszerben az Alaptörvény államadósság-szabálya minden évre csökkenő adósságrátát ír elő. A 2012. évben a GDP-arányos államadósság az előző évi 81,4 százalékos szintről 79,2 százalékra mérséklődött. A bruttó adósságráta azonban így is jelentősen meghaladja az ország számára releváns küszöbértékeket: mind a maastrichti megállapodásban foglalt 60 százalékos, mind az Alaptörvény előírása szerinti 50 százalékos GDP-arányos szintet.

A külső környezet kedvezőtlen alakulása (az euró-övezet krízise, lassú növekedés) és a költségvetés-kiigazítások is hozzájárultak ahhoz, hogy a GDP reálértéke visszaesett, ami veszélyeztette a GDP-arányos adósságműtató csökkenését. Erre a Tanács is felhívta októberi Véleményében a figyelmet, rámutatva arra, hogy az ország pénzügyi helyzete továbbra is sérülékeny marad a magas eladósodottsági szint miatt.

A féléves adatok alapján a Kormánynak nem kellett megállapítania az adósságműtató csökkenésének veszélyét, a megtett intézkedései segítették a kockázatok mérséklését. A 2012. évi államadósság csökkenésében több tényező játszott szerepet. A csökkenés nagy része abból fakad, hogy a forint árfolyama az év végén 291 Ft/EUR-ra erősödött az egy évvel korábbi 311 Ft/EUR értékről. A pénzforgalmi elsődleges egyenleg többlete mérsékelte, a terven felüli kamatkidadások pedig növelték az államadósságot. Az adósságráta növekedésének irányába hatott a GDP visszaesése. Mindezekon túl a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap eszközeinek értékesítése a GDP 1,1 százalékát kitevő mértékben járult hozzá az adósságráta

mérsékléséhez. A 2012-ben átlépő magán-nyugdíjpénztári tagoktól a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapba került és megsemmisített állampapír-állomány is további adósságcsökkentést eredményezett. Mérsékelte az államadósságot az is, hogy a 2012 decemberében a központi költségvetés a GDP 0,3 százalékának megfelelő támogatást adott az 5000 fő alatti önkormányzatok adósságának visszafizetéséhez.

4. A bevételek alakulása

A pénzforgalmi egyenleg alakulása szempontjából – egész évben – negatív hatású folyamatok érvényesültek a központi költségvetési alrendszerének bevételi oldalán. Az előirányzatokhoz viszonyított adóbevétel csökkentő hatás elsősorban a gazdálkodó szervek befizetéseinél jelentkezett (245 milliárd forint), de szignifikáns bevétel-elmaradás mutatható ki a személyi jövedelemadónál (76 milliárd forint), és az általános forgalmi adónál (70 milliárd forint) is.

A gazdálkodó szervezetek befizetésénél a legnagyobb a kiesés az egyszerűsített vállalkozási adóban (78 milliárd forint), a játékadóban, az egyéb befizetések jogcímén (32 milliárd forint) és a pénzügyi szervezetek különadójánál (több mint 100 milliárd forint). Utóbbit a hitelintézetek számára a végtörlesztéshez és a késedelmes devizahitelek forintra váltásához nyújtott adó-visszatérítés okozta. A társasági adó befizetés is elmaradt mintegy 14 milliárd forinttal a 365 milliárd forintos éves előirányzattól. A szociális hozzájárulási adó és járulékok befizetése az éves előiránnyal összhangban alakult.

A Tanács 11/2012.10.29. számú Véleményében – értékelve az év eltelt I-IX. hónapjának adatait – rámutatott a bevételi oldali kockázatokra, a prognosztizálható elmaradásokra. Az évközi feszültségeket oldotta, hogy a nyugdíjrendszerből való átlépőkkel az EDP-jelentés szerint több mint 50 milliárd forint többletbevétel keletkezett. A bevételek elmaradását a Kormány több intézkedéssel (dohánytermékek jövedéki adójának emelésével, a gabonaértékesítésre a fordított adózás bevezetésével, a távközlési adóval és a zárolásokkal) pótolta.

Az adórendszer átalakítása révén érdemi arányeltolódás következett be az adóstruktúrában. A hangsúly a jövedelem típusú adókról a fogyasztáshoz kapcsolódó adókra helyeződik.

5. A kiadások alakulása

Az adóbevételek előirányzathoz képesti elmaradását a kiadási oldal folyamatai ellensúlyozták, hiszen a központi alrendszerben az előirányzathoz képest 257 milliárd forinttal kevesebb

kiadás keletkezett. Ebben meghatározó szerepe volt az év során elhatározott egyensúlyjavító intézkedéseknek és a szabad tartalékok fenntartásának. A fejezeti egyensúlybiztosítási tartalékok fel nem használását is beleértve több mint 200 milliárd forint összegű kiadás visszafogás valósult meg az előirányzatok zárolása, illetve csökkentése következtében. Ezen túl az uniós támogatások tervezettnél kisebb mértékű felhasználása, az ehhez kapcsolódó hazai önrész megtakarítás is mérsékelte a kiadásokat.

A kiadáscsökkentő intézkedések hatását ugyanakkor mérsékelte a nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátásoknak a terv feletti infláció következtében történő 1,6 százalékos visszamenőleges megemelése (88 milliárd forint), illetve a gyógyító-megelőző ellátás, valamint a gyógyszer-támogatás dinamikus évközi emelkedése (30 milliárd forint).

További kiadási többletek jelentek meg a központi költségvetés más előirányzatainál, így az egyedi és normatív, valamint a közmédiának nyújtott támogatásoknál, a fogyasztói árkiegészítés és a lakásépítési támogatások esetén. A kezességérvényesítés összege is meghaladta az előirányzatot.


A kiadás-csökkentő intézkedések folyamatosan kisebb-nagyobb súlyú feszültségeket eredményeztek a költségvetési szervek gazdálkodásában. Látva az egyenlegcél biztonságos teljesítését, év végén mód nyílt a zárolások részbeni feloldására, és az egészségügyi kiadások megemelésére.

Budapest, 2013. július 16.


Domokos László

a Költségvetési Tanács tagja




Dr. Kovács Árpád

a Költségvetési Tanács elnöke