

## A Költségvetési Tanács Véleménye

### Magyarország 2013. évi központi költségvetése végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról (az első félévi folyamatok jellemzői)

#### 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 (a továbbiakban: Stab. tv.) 23.§ (1) bek. c) pontja szerint félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról.

A Tanács jelen Véleményével a Stab. tv.-ben foglalt fenti kötelezettségének tesz eleget azáltal, hogy összefoglalja értékelését a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény végrehajtásával kapcsolatos első félévi fő folyamatok jellemzőiről és az államadósság alakulásáról.

A Tanács a Véleményét, ideértve a kockázatokat érintő figyelemfelhívásait korábbi véleményének, hozzájárulásának fenntartásával, illetve annak ismeretében teszi meg, hogy

- a Tanács a 2013. évi központi költségvetési törvényjavaslat (T/7655) módosítására irányuló egységes javaslat és a módosító indítványok egységes értékelése alapján a 13/2012.12.08. számú határozatában alakította ki a törvényjavaslattal kapcsolatos – a Stab. tv. 25.§ (3) bekezdés szerinti – álláspontját. A Tanács a bevételi oldal megalapozottságát érintően bizonytalanságot állapított meg a kisvállalati adó, a kisadózók tételes adója és az egyszerűsített vállalkozói adó (EVA) bevételi előirányzata esetében, kockázatra mutatott rá a pénzügyi tranzakciós illeték teljesülésénél, az adóbeszedés hatékonyságát javító intézkedések előirányzatánál, továbbá – a célzott kedvezmények miatt – a járulék bevételeknél, valamint a szerencsejáték adó teljesíthetőségével kapcsolatban. Kiemelte, hogy a számítottnál kisebbek lehetnek az adóalapok, így a főbb adónemek esetében (társasági adó, áfa, jövedéki adó) a költségvetési törvényben szereplő előirányzathoz képest várhatóan kevesebb bevétel folyik csak be. A bevételi kockázatok mérséklése érdekében felhívta a figyelmet a következetes és kellő gondossággal történő végrehajtásra, a költségvetési

kiadások évközi növelésének kockázatosságára. A Tanács figyelmeztetett a makrogazdasági prognózist befolyásoló konjunkturális kockázatokra is, amelyek következtében a tervezettnél alacsonyabb lehet a növekedés mértéke. A Tanács e határozatában foglalt figyelemfelhívásokat a 2013. évi gazdasági folyamatok, mindenekelőtt a költségvetés végrehajtásának eddigi megvalósulása, egyes bevételek első félévi kiesése, a gazdaság sérülékenysége és várttól elmaradó teljesítménye igazolták.

- A Tanács az 1/2013.03.05. számú határozatában a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló tervezetet (T/10332.), az ehhez benyújtott módosító indítványt (T/10332/4.) véleményezte, illetve a törvényjavaslat zárószavazásához 2/2013.03.25. szám alatt előzetes hozzájárulását adta. E véleményében a törvénymódosításra irányuló tervezet hitelességére és végrehajthatóságára nézve nem voltak olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolták volna az egyet nem értés jelzését. A Tanács kiemelte ugyanakkor, hogy a gyakori költségvetési törvénymódosítások rontják a költségvetési gazdálkodás előreláthatóságát. Felhívta a figyelmet a továbbiakban is fenntartandó szigorú költségvetési fegyelem szükségességére.

A Tanács Véleményének kialakításában az ÁSZ és az MNB – a Költségvetési Tanács honlapján is közzétett – értékelését, elemzését vette alapul, függetlenül a Kormány később elkészülő értékelésében foglaltaktól. Támazkodott továbbá független szakértők elemzésére, véleményére és a Tanács Titkársága hatáskörében készült munkadokumentumra is.

Az ÁSZ „Elemzés az államháztartás 2013. I-VI. havi költségvetési folyamatairól” címet viselő munkaanyaga a 2013. I-VI. havi államháztartási pénzforgalmi adatok és a költségvetési folyamatokat érintő kormányzati intézkedések hatásai, valamint a makrogazdasági kockázatok számbavételével értékeli a központi költségvetés teljesíthetőségét, elemzi a végrehajtás kockázatait, a hiánycél, illetve az államadósság-szabály teljesíthetőségét.

Az MNB „Féléves értékelés a Költségvetési Tanács számára – az államháztartási folyamatok 2012. évi értékelése és 2013. évi várható alakulása” című elemzése a makrogazdasági folyamatok változása, a folyó évi központi költségvetés rendelkezésre álló adatai, az egyenlegjavító kormányzati intézkedések és a jegybank várakozásai alapján ad áttekintést a 2012. év és a 2013. év I. félév költségvetési folyamatairól, valamint a tárgyévi költségvetés várható teljesüléséről és az államadósságra vonatkozó szabályokról.

A Tanács Véleményéről tájékoztatja az Országgyűlés valamint a Kormány illetékeseit és azt nyilvánosságra hozza.

## II.

### A Tanács Véleménye

A Tanács 2013. július 16-án tartott ülésén egyhangú döntéssel az alábbi Véleményt alakította ki.

1. A Tanács áttekintette a 2013. évi központi költségvetési törvény első félévi végrehajtásának fő folyamatait. Megállapította, hogy – az időarányoshoz képest – a bevételek jelentős részénél elmaradások keletkeztek, amelyek alapvetően a makrogazdasági pálya alakulásával (a költségvetési tervezés során figyelembe vettnél alacsonyabb gazdasági növekedés és infláció), a bizonytalan külső feltételekkel, az újonnan bevezetett adónemek nehéz tervezhetőségével, egyes előirányzatok esetében pedig a túlzott kormányzati becslésekkel vannak összefüggésben.
2. A Tanács véleménye szerint az I. félévi költségvetési folyamatok kiigazításához hozzájárulnak a 2013 májusában, kormányhatározatban elrendelt egyenlegjavító intézkedések, valamint 2013. augusztustól hatályba lépő, bevételi oldalt érintő, egyes közteherviselési kötelezettségeket (bányajáradék, egészségügyi hozzájárulás, távközlési adó, pénzügyi tranzakciós illeték) előíró törvények módosításai. A módosítások várhatóan elősegítik a kormányzati hiánycél elérését.
3. A Tanács álláspontja szerint – a rendelkezésre álló adatok ismeretében – az államháztartás 2013. évi GDP arányos hiánya – a fegyelmezett költségvetési gazdálkodás érdekében hozott intézkedések végrehajtásával és az Országvédelmi Alap részbeni vagy egészbeni fel nem használásával – a tervezett szinten tartható, azonban a II. félévben az egyenleg továbbra is függ a makrogazdasági folyamatok (gazdasági növekedés, infláció, állampapír-piaci folyamatok) alakulásától.
4. A Tanács szerint a GDP-arányos államadósság a költségvetési és makrogazdasági folyamatok alapján - változatlan árfolyamon számítva - csökkenhet 2013 folyamán az előző évhez képest. Az Alaptörvényben lefektetett adósságszabály ezáltal várhatóan teljesül. Az államadósság-mutató javulását mérsékli a nominális GDP alacsony

növekedési üteme, ami túlnyomórészt a historikusan alacsony inflációból ered. Az államadósság csökkenéséhez hozzájárulhat a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap eszközeinek felhasználása is.

### III.

#### Indokolás

##### 1. A makrogazdasági feltételek alakulása

A külső makrogazdasági környezet továbbra is bizonytalan. Az év első negyedében folytatódott a globális gazdaság növekedése, habár a visszafogottan javuló GDP mutatók mögött jelentős régiós különbségek mutatkoznak. Az USA gazdasága mérsékelten, a fejlődő országok gazdasága dinamikusan növekedett, az euró-zónában folytatódott az elmúlt évben tapasztalt recesszió. A magyar gazdaság törekeny növekedési környezetben teljesít, az euró-zóna krízise (adósságválság, magas munkanélküliség, általános kereslet-csökkenés stb.), és az országonként eltérő mértékű költségvetési kiigazítási kényszerek fékezik a növekedést, a válságból való gyors kilábalást.

A hazai gazdaság első negyedévi teljesítménye, ami az előző év azonos negyedévéhez viszonyítva még csökkenést, de 2012 utolsó negyedévéhez képest 0,7 százalékos növekedést mutat, és – más beruházásösztönző és befektetői bizalmat erősítő intézkedésekkel együtt – a Növekedési Hitelprogram beindítása a keresletszűkítő fiskális intézkedések hatásának kifutásával a várt növekedési fordulat indukálója lehet.

A mértékadó nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, OECD) reálgazdasági indikátorokra vonatkozó prognózisai viszonylag szűk sávban szóródnak: a hazai GDP-növekedés idei ütemét 0-1 százalék közé teszik (csak az IMF jelez előre éves szinten stagnálást), a magyar export bővülését 1,2-1,7 százalékosra várják, a folyó fizetési mérleg egyenlegét a GDP 2,1-3,3 százalékára valószínűsítik, a fogyasztási árindex alakulását 1,2-4,2 százalék közöttire becsülik.

A fentiek mellett további pozitív jelek is tapasztalhatók: mérsékelten, de javulnak a magyar export szempontjából húzóerőt jelentő német gazdasági teljesítmény kilátásai, a hazai munkanélküliségi ráta az első félév végére 10,5 százalékra csökkent (ez az arány az EU-ban 12,5 százalék). A második negyedévben már megfigyelhető volt a lakossági fogyasztás

növekedése (májusban 2,5 százalékkal nőtt a kiskereskedelmi forgalom volumene). Ugyanakkor kismértékben javuló, de továbbra is alacsony mértékű a beruházási ráta (16,8 százalék), ebből következően sérülékenyek a növekedés feltételei. A vártnál és a költségvetésben tervezettnél kisebb infláció egyfelől növelte a jövedelmek és a társadalmi pénzbeli ellátások reálértékét, de csökkentette a nominális adóalapokat, így növelte a költségvetés bevételi oldalát övező kockázatokat.

## 2. A hiánycél teljesíthetősége

A központi alrendszer egész évre tervezett hiánya eredetileg 842 milliárd forint volt, a módosított előirányzat 880 milliárd forint. A hiány az első félév végén 722 milliárd forint, ami meghaladja az éves hiány 80 százalékát. A GDP 2,7 százalékaival egyenlő kormányzati hiánycél tarthatóságának kockázatát már az első negyedév költségvetési folyamatai erősítették (főként az alacsony adóalapok és a tervezettől más okból is elmaradó adóbevételek).

A kedvezőtlen folyamatok hiánynövelő hatását részben kezelte a Kormány az 1259/2013.(V.13.) számú határozatában az irányítása alá tartozó költségvetési szervek és szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásaira elrendelt zárolással. Ezen túlmenően egyes közteherviselési törvények augusztus 1-jétől hatályos módosításával [a tranzakciós illeték, a távközlési adó és a bányajáradék tételének megemelésével, az egészségügyi hozzájárulás (EHO) kamatjövödelmekre való kiterjesztésével], valamint új befizetések (tranzakciós illetékhez kapcsolódó egyszeri banki kötelezettség) előírásával a Kormány a bevételeket is növeli. Mindezek együtt a GDP 0,6-0,7 százalékaival javíthatják az egyenleget, ami így – a kiadási oldal megtakarításait is figyelembe véve – a kormányzati hiánycél körül alakulhat.

Az elemző szervezetek többsége – az utolsó előrejelzését a bevételi intézkedések előtt készítő IMF kivételével – a 2013. évi kormányzati hiánycélt teljesíthetőnek tartja. Kedvező az is, hogy a megtett intézkedések ismeretében az Európai Bizottság lezárta a Magyarországgal szemben folytatott túlzott deficit eljárást.

A hiánycél biztonságos tartása azonban indokolja az Országvédelmi Alap fel nem használását. Az Alap esetleges részleges elköltésére legfeljebb év végén, a költségvetési folyamatok kedvező alakulása, a költségvetés végrehajtása feletti szigorú kontroll fenntartása esetén nyílhat lehetőség. Meghatározó körülmény, hogy sikerül-e az első negyedévben tapasztalt enyhe gazdasági növekedést – a Növekedési Hitelprogram beindításával is – a második félévben erősíteni.

### 3. Az adósságszabály érvényesülése

Az államháztartás bruttó, konszolidált, névértéken számításba vett (maastrichti) adóssága 2013 első negyedévének végén a GDP 82,4 százaléka volt (2012. év végén az arány 79,2 százalék). A mutató negyedéves emelkedéséhez alapvetően a forint árfolyamának átmeneti gyengülése, az időarányost meghaladó forrásbevonások, valamint a tervezettnél alacsonyabb nominális GDP járult hozzá. 2013. I. félévben a kormányzat a finanszírozási szükségletet meghaladó mértékű forrásbevonást (devizakötvény és forintpiaci kibocsátások) hajtott végre. A többletértékesítésekre részben az I. félévi kedvező piaci folyamatok (csökkenő hozamok, élénk kereslet), illetve részben az államháztartás I. félévi, időarányost meghaladó hiánya következtében került sor.

2013 végére a szabad tartalékok fel nem használásával és változatlan devizaárfolyamon számolva a GDP-arányos államadósság a 2012. év végi szint alá mérséklődhet. Az államadósság-ráta alakulásánál azonban alapvető jelentőséggel bír a 2013. évi nominális GDP változása, amit a volumenhatáson túl az árszínvonal (GDP-deflátor) növekedése is befolyásol. Az államadósság-mutató nevezőjében a folyóáras GDP szerepel, s a költségvetés tervezésekor számított inflációnál lényegesen kedvezőbb infláció következtében a folyóáras GDP kisebb mértékben nő. Ez önmagában kedvezőtlenül hat a 2013. évi államadósság-mutató alakulására. Ennek ellenére a GDP-arányos bruttó államadósság a 2012. évi 79,2 százalékról – 2,7 százalékos ESA-egyenleget és a szükségest meg nem haladó forrásbevonást feltételezve, valamint változatlan devizaárfolyammal számolva – körülbelül 78,5 százalékra mérséklődhet 2013-ban. Tehát teljesül az Alaptörvény adósságszabálya. Nagyobb mértékű adósságcsökkentésre a nominális GDP gyorsabb ütemű növekedése esetén nyílna lehetőség. A 2013. évi adósságcsökkenéshez hozzájárul a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap, valamint az, hogy az adósság szempontjából meghatározó pénzforgalmi hiány kedvezőbb lehet az ESA-egyenlegnél.

#### 4. A bevételek alakulása

A központi alrendszer pénzforgalmi bevételei az első félévben az éves előirányzat 46 százalékát tették ki. A makrogazdasági pálya eltérései, elsősorban a központi költségvetési törvényben vártnál alacsonyabb infláció, a mérsékeltebb fogyasztás és bruttó bértömeg, valamint a beruházások mértéke az első féléves pénzforgalom folyamatokban szignifikánsan éreztették hatásukat.

A legnagyobb elmaradás a gazdálkodó szervezetek egyes befizetéseinél (hitelintézeti járadék, bányajáradék, játékadó, kisadózók tételes adója, kisvállalati adó) és a fogyasztáshoz/forgalomhoz kapcsolt adók közül a pénzügyi tranzakciós illeték, a jövedéki adó és az általános forgalmi adó esetében jelentkezett. Tranzakciós illetékből az első hat hónapban 69 milliárd forint befizetés történt, ami a 301 milliárd forintos éves előirányzat 23 százaléka. Az előirányzat teljesülését segítheti a júniusban bejelentett kulcsemelés, a készpénzfelvételi limit eltörlése és az egyszeri befizetési kötelezettség előírása. Azonban így is kérdéses az éves előirányzat elérése, elsősorban a költségvetési intézményeket terhelő illeték tervezettnél alacsonyabb nettó egyenlegjavító hatása következtében.

A hitelintézeti járadék esetében az alacsonyabb teljesülést az ún. árfolyamgát rendszer kihasználtságának vártnál alacsonyabb szintje okozza. Meg kell jegyezni, hogy ez azonban a teljes költségvetés szintjén nem jelent kockázatot, mivel az árfolyamgát rendszer elszámolása a bevételkiesést kompenzálja, azaz a lakásépítési támogatás jogcímén kevesebb összeg kerül(t) kifizetésre a költségvetés terhére. A bányajáradék esetében a csökkenő olajár és az év elején bevezetett hatósági gázár-csökkentés okozott az első félévben jelentős kiesést, amit részben ellensúlyozhat a bányajáradék kulcsának júniusban elfogadott emelése.

A kisadózók tételes adója és a kisvállalati adó esetében az előirányzattól való szignifikáns elmaradás az ezen adózási formákat választó adózók vártnál alacsonyabb számával függ össze. A tervezettnél kevesebb átlépés következtében ugyanakkor a társasági adó-, az egyszerűsített vállalkozói adó- és a szociális hozzájárulási adóbevételek esetében egyenlegjavulás figyelhető meg, ami összességében egyenlegjavító hatású az eredeti tervekhez képest. A társasági adónál kisebb mértékű az elmaradás (az előirányzat 47 százaléka teljesült). Figyelembe kell venni, hogy az éves társasági adó jelentős része – az előlegfeltöltési kötelezettség következtében – december hónapban érkezik be a

költségvetésbe, ami bizonytalanságot hordoz, de várhatóan csekély az előirányzattól való eltérés mértéke.

További előrejelzési bizonytalanságot jelent, hogy az energiaellátók jövedelemadójának jelentős része – az évi egyszeri befizetésre tekintettel – csak december hónapban folyik be a költségvetésbe, így az adónem 80 milliárd forintos előirányzatának teljesíthetősége az utolsó pillanatig bizonytalan. A kockázatot erősíti, hogy az energiaszektorra érintő egyéb intézkedések (pl. rezsicsökkentés, bányajáradék emelés) hatása mérsékelheti az adóalapot.

Jelentős bevétel-elmaradás mutatkozik a jövedéki adónál és az általános forgalmi adónál a vártnál gyengébb kiskereskedelmi forgalom, illetve az áfa esetében a túlzottan optimista kormányzati becslés következtében. Más bevételi tételek (pénzügyi szervezetek különadója, biztosítási adó, távközlési adó, illetékek, egyéb adók) alakulása kismértékben marad el az időarányostól. A bevételek teljesülése szempontjából kockázatot jelent a pénztárgépek Nemzeti Adó- és Vámhivatalhoz (NAV) történő bekötésének késedelme, az adóbeszedés hatékonyságjavulásának bizonytalansága.

A munkabérhez kapcsolódó adók és járulékok (személyi jövedelemadó, szociális hozzájárulási adó, egészségügyi hozzájárulás) bevételi előirányzatai együtt valamivel az időarányos felett teljesültek. Ehhez nagymértékben hozzájárult az újonnan bevezetett kisvállalati adók (KIVA, KATA) vártnál számottevően alacsonyabb igénybevétele, ugyanis a tervezettnél így kisebb lett a járulékos és személyi jövedelemadó-kiesés. A személyi jövedelemadóban többek között a nettó bérek megőrzését célzó intézkedések (minimálbér 5,4 százalékos emelése) és a tervezettnél kisebb adó-visszaigénylés kompenzálta a „félszuperbruttó” kivezetéséhez kapcsolódó befizetés-csökkenést.

Az adósságszolgálattal kapcsolatos kamat- és jutalékbevételek 101 milliárd forintos éves előirányzata – az I. félévben – 54 százalékra teljesült.

## **5. A kiadások alakulása**

A központi alrendszer pénzforgalmi kiadási tételei 49 százalékra teljesültek. A központi költségvetési szervek nettó kiadásai meghaladták az előirányzat időarányosan várható arányát, mivel a tervezett kiadások 57 százaléka teljesült az első hat hónapban, ami közel 200 milliárd forint túllépést jelent az első félévben. Az időarányoshoz képest kissé magasabbak az egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások, a szociálpolitikai menetdíj támogatások és az egyéb kiadások. Az egyenleg szempontjából kedvező a lakásépítési támogatások 30



százalékos teljesülése, ami elsősorban az árfolyamgát mérsékeltebb igénybevételével függ össze. Szintén kiadás-megtakarítás realizálódott a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap kiadásai előirányzaton, ahol a tervezettől elmaradó családi pótlék és korhatár alatti ellátás kiadások miatt az első félévi teljesítés az éves előirányzatnak csak a 47 százalékát közelítette.

Mérsékeltten alakultak az elkülönített pénzalapok kiadásai is (az előirányzat 37 százaléka). A társadalombiztosítási alapok kiadásai az előirányzat 49 százalékát érték el az első félévben. Az Egészségbiztosítási Alap pénzbeli ellátásai, illetve a gyógyító megelőző ellátások kismértékben lettek alacsonyabbak az időarányosnál, viszont enyhén magasabbak lettek a társadalombiztosítási alapok egyéb kiadásai. A gyógyszer támogatás nettó kiadásai, a nyugdíjkiadások, valamint a rokkantsági és rehabilitációs ellátások kiadásai az időarányosnak megfelelően alakultak.

A kamatkiadások minimálisan haladták meg az éves előirányzat felét, de ez nem mérvadó, mert a kamatfizetések nem egyenlően oszlanak meg a hónapok között. Az állampapír-piaci hozamok idén bekövetkezett csökkenése az egyenleg szempontjából kedvező, de a hozamok jövőbeli változásával kapcsolatos bizonytalanság a kiadások szempontjából kockázatot hordoz.

A bevételek kiesését részben ellensúlyozhatják a kiadási oldalon várható megtakarítások. Ebben meghatározó a májusban bejelentett zárolások szerepe. Az intézkedéscsomag 90 milliárd forint kiadás-visszafogást eredményez.

Mindezekon túl további kiadási kockázatot jelenthet a kialakítás alatt álló népesedési intézkedéscsomag ez évi költségvonzata, az önkormányzatoktól átvett intézményekkel kapcsolatban még esetlegesen felmerülő kiadások, valamint egyes költségvetési (bevételnövelő) intézkedések teherviselőinek „válaszreakciói” is. E körülményeket is figyelembe véve látszik szükségesnek az egyensúly biztosításához a 400 milliárd forint szabad tartalék részbeni vagy egészbeni fel nem használása.

↑  
L  
Oes

## 6. Tartalékok

A központi költségvetés tartalékainak 2013. évi előirányzata 500 milliárd forint. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló (általános) tartalék (100 milliárd forint) terhére a Kormány 2013 első felében 35 milliárd forint felhasználásáról döntött és további 22 milliárd forintot kötött le meghatározott célokra a második félévre.


Az Országvédelmi Alap (szabad felhasználású tartalék) összege 400 milliárd forint (GDP 1,3 százaléka), amelyből a 2012. évi CCIV. törvény 24.§ (6) bek. szerint kifizetés szeptember 30-ig nem lehetséges. A költségvetési folyamatokra tekintettel a GDP 2,7 százalékaival egyenlő kormányzati hiánycél elérése igényli az Országvédelmi Alap egészének vagy egy részének fel nem használását.

Budapest, 2013. július 16.

  
Domokos László

a Költségvetési Tanács tagja



  
Dr. Kovács Árpád

a Költségvetési Tanács elnöke