

## A Költségvetési Tanács Véleménye

### Magyarország 2014. 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, KT) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stab. tv.) 23.§ (1) bekezdésének c) pontja szerint félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról.

A Tanács e kötelezettségének tesz eleget azzal, hogy összefoglalja értékelését a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény végrehajtásával kapcsolatos első félévi folyamatok jellemzőiről és az államadósság alakulásáról.

A Tanács Véleményében épít a költségvetés előkészítésével és az elfogadott költségvetés tervezett módosításával kapcsolatos alábbi előzményekre:

- a 2014. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetére vonatkozó 11/2013.09.23. számú Véleményében a Kormány makrogazdasági prognózisával kapcsolatban azt állapította meg, hogy a gazdasági növekedés mértékére (2 százalék) vonatkozó előrejelzése a nemzetközi konjunktúra élénkülése, a bővülő belföldi kereslet – a lakossági fogyasztásra, az uniós forrásokra épített beruházásokra, az MNB Növekedési Hitelprogramjának második üteméből forráshoz jutó magánszféra beruházásai – figyelembevételével megvalósítható. E Véleményében a KT – tekintettel a gazdasági élénkülés fenntarthatóságára – a 2014. évi központi költségvetés bevételi kockázatait összességében alacsony mértékűnek minősítette, de az ÁFA-bevételek esetén a fogyasztás növekedéséből, a gazdaság fehéredéséből származó hatást a realitásokat meghaladónak tartotta, a kiadások tekintetében – többek között – az uniós források (és az önerő) felhasználásánál azonosított kockázatot;
- a Tanács a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló T/12.415/1041. számú egységes törvényjavaslatról kialakított 16/2013.12.13. számú Véleményében – az aktualizált prognózisok áttekintése, valamint a makrogazdasági feltételek alakulásától függő bevételekre és kiadásokra újról elvégzett számítások alapján – azt állapította meg, hogy a korábban (a 11/2013.09.23. számú határozatában) azonosított kockázatok továbbra is fennállnak, de mértékük csökkent. Egyhangú döntéssel úgy foglalt állást, hogy a hiánycél teljesíthető, azaz a

2014. évi uniós módszertan szerint számított GDP-arányos államháztartási hiány alatta marad az Európai Unió által megkövetelt 3 százalékos mértéknek. Miután a KT egyes előirányzatoknál kockázatokat azonosított, ezért – a törvényjavaslattal egyezően – támogatta, hogy az Országvédelmi Alap, hasonlóan a 2013. évihez, 2014. szeptember 30-ig ne kerüljön felhasználásra. A Tanács érvényesíthetőnek tartotta az államadósság-szabályt, határozatának indoklásában azt feltételezve, hogy „a költségvetés alapját képező makrogazdasági pálya feltételei nem változnak, azaz javul az ország megítélése, erősödik a befektetői bizalom és az alacsonyabb kamatfelár révén olcsóbbá válik a költségvetés finanszírozása, valamint a költségvetési kiadások eladósodásból történő növelésére nem kerül sor”. Indoklásában azt is hangsúlyozta, hogy – miután az államadósság-mutató 2014-ben csak kismértékben javul, a tervezett hiány pedig csak 0,1 százalékkal marad el az Európai Unió által megkövetelt mértéktől – a célok teljesítése „2014-ben is szigorú költségvetési gazdálkodást követel meg az államháztartás minden szintjén”;

- a Tanács véleményezte a Kormány által 2014. június 11-én megküldött, a 2014. évi költségvetési törvény módosításának tervezetét, amely főként a stratégiai jellegű társasági részesedésvásárlások költségvetési fedezetének megteremtését szolgálja. Ehhez kapcsolódóan a 2/2014.06.20. számú Véleményében megfogalmazta az államháztartás pénzfogalmi és eredményszemléletű (ESA módszertan szerinti) egyenlegére, valamint az államadósság-szabály teljesítésére vonatkozó álláspontját, javaslatait. (Részletesebben erre a III. Indokolás részben térünk vissza).

A KT véleménye kialakításában figyelembe vette az Állami Számvevőszéknek „a 2014. I-VI. havi költségvetési folyamatokról” szóló elemzését és a Magyar Nemzeti Bank megállapításait, amelyek a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Magyar Államkincstár, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az Államadósság Kezelő Központ, valamint a Központi Statisztikai Hivatal adataira, anyagaira épülnek. Ezen felül támaszkodott a mértékadó elemző intézetek, nemzetközi szervezetek gazdasági prognózisaira, a Tanács elnöke által felkért szakértők, piaci elemzők értékelésére és a Tanács Titkársága által készített munkadokumentumra. Mindezek mellett a Tanács figyelembe vette a Magyarország 2014-2017-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat.

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

**II.****A Tanács Véleménye**

A Tanács 2014. július 14-én tartott ülésén áttekintette a 2014. évi költségvetési törvény I. félévi végrehajtásának fő folyamatait, azok hátterét. Ennek alapján az alábbi véleményt alakította ki.

1. A Tanács megállapította, hogy a gazdaságban 2013-ban elindult növekedés 2014-ben tovább erősödik, részben a globális környezet, részben pedig a hazai gazdaság – a 2014. évi költségvetés makrogazdasági alappályájában szereplő mutatókhoz képest – kedvező folyamatainak eredményeként.
2. A költségvetési törvényben kitűzött, GDP-arányosan 2,9 százalékos – uniós módszertan szerinti – ún. EDP-hiány az első félévi makrogazdasági folyamatok, a költségvetés bevételeinek és kiadásainak időarányos teljesítése alapján elérhető. A Tanács megítélése szerint a bevételi oldalon – a kedvező makrogazdasági folyamatok és az adórendszer stabilizálódása következtében – összességében nem látszanak jelentős kockázatok. A kiadási oldalon érvényesülnek a kormányzat korábban meghozott (például a nyugdíjrendszert, a gyógyszerkiadásokat érintő) strukturális intézkedései. A hiánycél tartásának feltétele, hogy a Kormány a második félévben is erős kontrollt gyakoroljon a kiadások felett, azok növekedése összességében ne lépje túl az Országvédelmi Alapban lévő tartalékot. További kockázatot jelent, hogy az önkormányzati alrendszerben teljesül-e a tervezett többlet. Ezért ennek alakulását indokolt havi rendszerességgel nyomon követni.
3. A GDP-arányos államadósság Alaptörvényben előírt csökkenésének tekintetében a Tanács kockázatot lát, mivel a költségvetés jelentős új kiadási tételei – köztük az eredeti előirányzatokban még nem szereplő állami részesedésvásárlások – az EDP-hiány számításakor nem kerülnek figyelembevételre, a pénzforgalmi hiányt és ezen keresztül az államadósságot azonban növelik. E kiadási tételeknek az eredeti előirányzatot meghaladó teljesítését az Országvédelmi Alap fel nem használásával, vagy – a második félévi folyamatok alakulásától függően – más folyó kiadások visszafogásával, a kincstári számlaállomány szükséges mértékű csökkentésével, esetleg bevételek növelésével ellentételezni szükséges, mivel az államadósság csökkentésének egyéb lehetőségei (pl. a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap befizetései) lényegében kimerültek.
4. A Tanács a 2013. évi és a 2014 I. félévi államháztartási, makrogazdasági folyamatok alapján változatlanul szükségesnek tartja annak Kormány általi vizsgálatát, hogy a Stab. tv. – államadósság csökkentésének ütemére vonatkozó – 2015-ben hatályba lépő módosítása milyen hatást gyakorol a későbbi évek gazdasági növekedésére és költségvetésére.

### III.

#### Indokolás

##### 1. A makrogazdasági feltételek alakulása

Az Európai Bizottság tavaszi előrejelzése szerint az EU egészében folytatódik – a recesszióból való kilábalás után – a gazdasági fellendülés. Ennek eredményeként a reál GDP növekedése 2014-ben uniós szinten 1,6 százalék lehet, amely előreláthatólag 2015-ben – köszönhetően a beruházások beindult bővülésének, a foglalkoztatás fokozatos javulásának, a szükséges és végrehajtott kiigazításoknak, szerkezeti reformoknak – tovább gyorsul.

Az Európai Bizottság a magyar gazdaság teljesítményének növekedését – megegyezően a Magyarország 2014-2017. évre szóló Konvergencia Programjában szereplő előrejelzéssel - 2014. év egészére 2,3 százalékra várja. Az elemző szervezetek többsége szintén 2 százalék fölötti gazdasági növekedést prognosztizál 2014-re, eltérés közöttük jellemzően a növekedés fenntarthatóságának megítélésében van.

A KSH számításai szerint 2014. I. negyedében Magyarországon a bruttó hazai termék 3,5 százalékkal nőtt az előző év azonos időszakához viszonyítva (akkor még 0,9 százalékos volt a csökkenés az azt megelőző év azonos időszakához mérten). A növekedés alapvetően az ipar és az építőipar teljesítménye erősödésének eredménye. Az ipari termelés 2013 júliusától egyenletesen emelkedett, mértéke 2014 áprilisában 10,1 százalékkal haladta meg az egy évvel korábbit. Az ipari teljesítmény javulásán belül meghatározó arányt képvisel a feldolgozóipar, ezen belül a járműgyártás s néhány kapcsolódó ágazat, továbbá az élelmiszeripar. Az építőipar teljesítménye 2013 februárjától folyamatosan javul, 2014 áprilisában 27,2 százalékkal volt magasabb az egy évvel korábinál.

A külkereskedelmi termékforgalom kiviteli-behozatali volumene a 2013. évi 4,8 illetve 5 százalékos bővülést követően 2014 I. negyedében 8,8 illetve 8,2 százalékkal emelkedett, s nagyobb lett a külkereskedelmi többlet.

Ezek mellett további kedvező jelek is tapasztalhatók, amelyek erősíthetik a gazdasági teljesítmény növekedésére vonatkozó várakozásokat.

Folytatódtak, illetve erősödtek – a gazdaság teljesítményének javulásával párhuzamosan - a kedvező munkaerő-piaci folyamatok (ami a jövedelmekhez kapcsolódó adóbevételekre is jótékonyan hatott). A foglalkoztatottság bővült, 2014 március-május között 4.105 ezer volt a foglalkoztatottak átlagos létszáma, ami 195 ezer fővel több az egy évvel korábbi adatnál. A munkanélküliségi ráta az előző évi 10 százalékot meghaladóról 8 százalékra mérséklődött. A versenyszférában jelentős mértékű

bérenövekedés volt tapasztalható az év első felében, ami az alacsony infláció mellett a reálbérek és a vásárlóerő számottevő emelkedését okozta. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy folytatódott a kiskereskedelmi forgalom 2013 II. negyedévében kezdődött növekedése: a forgalom volumene – a megváltozott módszertan szerint – májusban 5,1 százalékkal emelkedett 2013 márciusához képest, ami kedvezően hatott a fogyasztáshoz kapcsolódó adók teljesülésére.

A költségvetési illetve uniós forrásokból megvalósuló beruházások javították a beruházási teljesítményt és a magánszféra beruházásai tekintetében is élénkülés tapasztalható, azonban még mindig alacsony a beruházási ráta, amelynek emelkedése szükséges feltétele a növekedés fenntarthatóságának.

## **2. A hiánycél alakulása (teljesíthetősége)**

A költségvetés központi alrendszerének 2014. évi pénzforgalmi hiányát a költségvetési törvény 984,6 milliárd forintban határozta meg. A teljes államháztartás EDP módszertan szerinti GDP-arányos hiánycélja 2,9 százalék lett, figyelembe véve az önkormányzati alrendszer 30 milliárd forintra tervezett többletét. A Költségvetési Tanács a tervezett hiánycélt az első félévi makrogazdasági folyamatok, a költségvetés bevételeinek és kiadásainak időarányos teljesítése alapján teljesíthetőnek tartja.

Az első félévben a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya 814 milliárd forint volt, az éves hiánycél 82,6 százaléka. A hiány időarányosan magas, de ez a költségvetés szokásos szezonális folyamataiból adódik: a deficitnek az időarányostól való eltérése nem nagyobb az elmúlt évek hasonló időszakában kialakult eltéréseinek átlagánál. A havi folyamatokat tekintve áprilisban jelentkezett szokatlanul nagy hiány, de ez nagyrészt a májusról előrehozott kiadásokból fakadt, így a májusi kedvező egyenleg ellentételezte az előző havi deficitet.

A főbb bevételi és kiadási folyamatokat tekintve az állapítható meg, hogy a munkajövedelmekhez kapcsolódó adók és járulékok kedvezően alakulnak a munkaerőpiac élénkülésének, az előre jelzettnél is magasabb bérkiáramlásnak, valamint annak következtében, hogy az ún. kisadókat (KATA, KIVA) a tervezettnél kevesebben választották. A fogyasztáshoz kapcsolódó adók is dinamikus emelkednek a 2013-as mértékükhöz képest, azonban a költségvetési előirányzat még nagyobb emelkedést feltételezett. Az elmaradás elsődleges oka a tervezettnél alacsonyabb mértékű infláció.

A pénzforgalmi hiánycélt növeli az állami vállalatok részesedés-vásárlásai fedezetének megteremtése, amelyet a KT – már hivatkozott – 2/2014.06.20. számú határozatában véleményezett. A tervezet szerint az Antenna Hungária Zrt., a Magyar Gáz Tranzit Zrt. állami tulajdonba vétele, az AVE Magyarország Kft. és a FŐGÁZ Zrt. megvásárlásának – tőkeemelés útján történő – finanszírozása

a központi költségvetés kiadási előirányzatának 152 milliárd forinttal való megemelését teszi szükségessé. A finanszírozási igény növekedése az államadósság-ráta várható javulását minimálisra csökkentette. A Tanács a fenti határozatában jelezte, hogy a befektetéssel arányos, jövedelmező tulajdoni részesedését eredményező tranzakciók az eredményszemléletű egyenleget várhatóan nem érintik, de nem zárható ki ennek a kockázata sem.

A KT az EDP hiánycél éves teljesítéséhez szükségesnek ítéli a kiadások további kontrollját. Emellett fontos az önkormányzati alrendszer egyenlegének folyamatos követése.

A Költségvetési Tanács felhívja a Kormány figyelmét arra is, hogy az EDP-hiány meghatározásának módszertani változása miatt az állami kamatelszámolásokat befolyásoló swapok (devizacsere ügyletek) hatása már nem jelenik meg az egyenlegben, tehát az Európai Unió által elvárt hiányt ezen – várhatóan pozitív – korrekció nélkül kell elérni 2014-ben. A benyújtott költségvetési törvény indoklása tartalmazta ezt a változást, de fontos erre figyelemmel lenni a költségvetés végrehajtása során is.

### **3. Az államadósság-szabály érvényesülése**

A 2014. évi központi költségvetési törvény a stabilitási törvény szerint meghatározott GDP-arányos államadósság-mutató 0,5 százalékpontos csökkentését tartalmazza 2014-re vonatkozóan. Az adósságráta csökkenése megfelel az Alaptörvény erre vonatkozó előírásának.

A 2014. évi költségvetési törvény – KT által 2/2014.06.20. számú határozatában véleményezett – módosításának tervezetében szereplő részesedés-vásárlások fedezetét megteremtő pótlólagos kiadások a pénzforgalmi hiánnyal együtt a bruttó államadósságot is közvetlenül megnövelik. A tervezett többletkiadások mértéke miatt az államadósság-ráta várhatóan igen csekély mértékben csökkenhet, növekvő teljesülési kockázatokkal. Az adósságcsökkenés teljesülését makrogazdasági oldalról támogatja egyes „adóalapok” (bértömeg, fogyasztás) kedvező alakulása, míg az infláció vártnál alacsonyabb mértéke ellentétes irányba hat. Ezt is figyelembe véve szükség van a kiadások féken tartására, az Országvédelmi Alap fel nem használására, a KESZ állomány csökkentésére, esetleg a bevételek növelésére.

Mindezekén túl a KT támogatja a Kormánynak az adósságállomány szerkezete átalakítását célzó törekvéseit. A devizaadósság arányának visszaszorításával ugyanis mérsékelhető az ország pénzügyi sérülékenysége.

#### 4. A bevételek alakulása

A központi költségvetés bevételi oldalán összességében enyhén pozitív hatású folyamatok tapasztalhatóak. A központi alrendszer I. félévi összes adó- és járulékbevétele a 2014. évi törvényi előirányzatnak megfelelően alakult, de attól eltérő szerkezetben. A gazdálkodó szervezetek befizetései és a társadalombiztosítási alapok bevételei között átrendeződés tapasztalható, melynek háttérében elsősorban a Munkahelyvédelmi Akcióterv egyes elemeinek a kormányzati szándéktól továbbra is elmaradó, alacsonyabb igénybevétele áll. Emiatt a gazdálkodó szervezetek időarányos befizetései elmaradtak a törvényi előirányzattól, ugyanakkor a járulékbevételek jelentősen meghaladták azt.

A gazdálkodó szervezetek befizetései közül a kisadózók tételes adójánál (KATA) és kisvállalati adónál (KIVA) az első félévi adatok alapján jelentős elmaradás látható, mivel a vártnál jóval kevesebb gazdasági szereplő választotta ezeket az adózási formákat. Ezeknél az adónemeknél a kiesést ellensúlyozza a szociális hozzájárulási adónál, a járulékbevételeknél és az egyszerűsített vállalkozási adónál várható túlteljesülés. A gazdálkodó szervezetek egyéb befizetéseinél az első félévben az időarányostól 10 százalékkal elmaradtak a bevételek.

A fogyasztáshoz kapcsolódó adóknál ellentétes irányú folyamatok hatásai tapasztalhatók. Egyfelől az infláció üteme lényegesen elmarad a feltételezett 2,4 százalékos növekedési ütemtől. Másfelől a nemzetgazdasági keresettömeg dinamikája lényegesen meghaladja a tervezett ütemet, s ez a háztartások rendelkezésre álló jövedelmén keresztül növelheti a háztartások vásárolt fogyasztási kiadásait. Az általános forgalmi adóból az éves előirányzat közel 46 százaléka folyt be az első félévben. Bizonytalanság övezi az online pénztárgépek bekötésétől várható adóbevételi többlet nagyságát. Az első félévben tavalyhoz képest kedvezően alakultak az ÁFA-bevételek: a növekedési ütem meghaladta a kiskereskedelmi forgalom és a fogyasztás bővülését. Ennek ellenére az előirányzattól várhatóan – mintegy 100 milliárd forinttal - elmaradhat az éves bevétel. Ez utóbbiban jelentkezik a gazdaság fehéritéséből várt bevétel túlbecslése. A jövedéki adók teljesülése megközelítette a 45 százalékot. Az elmaradást a dohánytermékek forgalmának – a zárjegy értékesítés adatai alapján érzékelt – visszaesése okozta. A pénzügyi tranzakciós illetékből az időarányos szint felett teljesült a bevétel.

A személyi jövedelemadóból az időarányosnak megfelelő a teljesülés. A munkaerő-piaci folyamatok, a versenyszférában is emelkedő foglalkoztatottság és az alacsony infláció ellenére is jelentős béremelések kedvező irányban befolyásolják e bevételek alakulását.

A járulékbévételek az előirányzathoz képest jelentősen túlteljesültek, szoros összefüggésben főként a bérek és a foglalkoztatottság emelkedésének hatására. Közrejátszott a Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményeinek vártnál alacsonyabb igénybevétele is.

## **5. A kiadások alakulása**

A költségvetési intézmények és fejezeti nettó (kapcsolódó bevételekkel csökkentett) kiadási előirányzatainál időarányost meghaladó a teljesítés, főként az uniós forrásokhoz kötődő megelőlegezés miatt. A megelőlegezésnél várható, hogy az első félévi tendencia az év hátralévő részében visszafordul és/vagy a megelőlegezett kiadások ellentételezése megjelenik az eredményszemléletű korrekciókban az uniós elszámolások között. Ennek alapján a kiadási folyamatok kontrollálhatóak.

A pénzbeli társadalmi transzferek (beleértve a nyugdíjszerű ellátásokat, a szociális támogatásokat és az egyéb ellátásokat) kifizetései elmaradnak az időarányostól, mert a feltételezettnél erőteljesebben érvényesül a korhatár alatti nyugdíjba vonulás lehetőségét szigorító intézkedések hatása, továbbá a közfoglalkoztatási programok addicionális kiterjesztése a szociális kiadásoknál megtakarítást eredményez.

A lakástámogatások esetében a 37 százalékos teljesítés azzal függ össze, hogy az ún. árfolyamgát rendszerbe a vártnál kevesebb lakáshiteles lépett be.

A helyi önkormányzatok támogatása időarányosan magas (58,2 százalék), a központi tartalékokból történt átcsoportosítás következtében.

Az elkülönített állami pénzalapoknál, azon belül az aktív kiadásoknál az időarányos szintet több mint 10 százalékkal meghaladó a teljesülés az addicionális közmunka programok (közfoglalkoztatásban résztvevők létszám bővítésének) következtében. Az év egészében 200 ezer fő lehet a közmunkaprogramban foglalkoztatottak átlagos létszáma, s a kiadás-túllépés 70 milliárd forint körül alakulhat (ezen belül 40 milliárd forintról már kormányzati döntés is született). Ennél alacsonyabb lesz az intézkedés nettó költségvetési hatása a visszatérülő adók és járulékok révén, valamint megtakarítások keletkeznek az aktívkorúak szociális ellátásaiban is.

A további kiadásoknál (elsősorban az állami vagyonnal kapcsolatos kiadásoknál) a költségvetési törvény KT által véleményezett módosításának tervezete szerint jelentős többletkiadással kell számolni az eredeti előirányzathoz képest az állami tulajdoni részesedésvásárlások következményeképp.

A kamatkiadások magasabbak az időarányos előirányzatnál, ez azonban nem jelent magas kockázatot, mert a kamatbevételek is túlteljesültek, s ugyanez várható éves szinten.



## 6. Az államadósságszabály 2015-ben hatályba lépő rendelkezéseinek felülvizsgálata

A Tanács a 2014. évi központi költségvetésről szóló törvény tervezetéhez fűzött Véleményének 7. pontjában már felhívta a figyelmet, hogy „indokoltnak látja a Stabilitási törvény 2015-ben hatályba lépő előírásaiból következő feszültségek megvizsgálását annak érdekében, hogy a szabály teljesüléséhez szükségesnek látszó – a gazdasági növekedés ellen ható – erőteljes költségvetési kiigazítás elkerülhetővé váljon”. Ugyanis a Stabilitási törvény államadósság csökkentésének ütemére vonatkozó rendelkezése szerint 2015-től kezdődően (első ízben a 2016. év költségvetésére vonatkozóan) a központi költségvetésről szóló törvényben a költségvetés egyenlegét oly módon kell meghatározni, hogy annak alapján az államadósság megelőző évhez viszonyított növekedése ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció, valamint a bruttó hazai termék volumen növekedési üteme felének a különbségét.

Ez a jelenlegi újrainduló gazdasági növekedés és alacsony infláció mellett jelentős költségvetési kiigazítást tesz szükségessé, ami érzékenyen érintené a válságból kilábaló magyar gazdaságot.

A 2013-as és a 2014-es makrogazdasági folyamatok (növekedés, infláció) és az erre épülő kilátások alapján úgy látja a KT, hogy indokolt a Kormány figyelmét ismét felhívni ennek a helyzetnek az értékelésére.

Budapest, 2014. július 14.

Domokos László

a Költségvetési Tanács tagja

Dr. Kovács Árpád

a Költségvetési Tanács elnöke