

## A Költségvetési Tanács Véleménye

### Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság alakulásáról

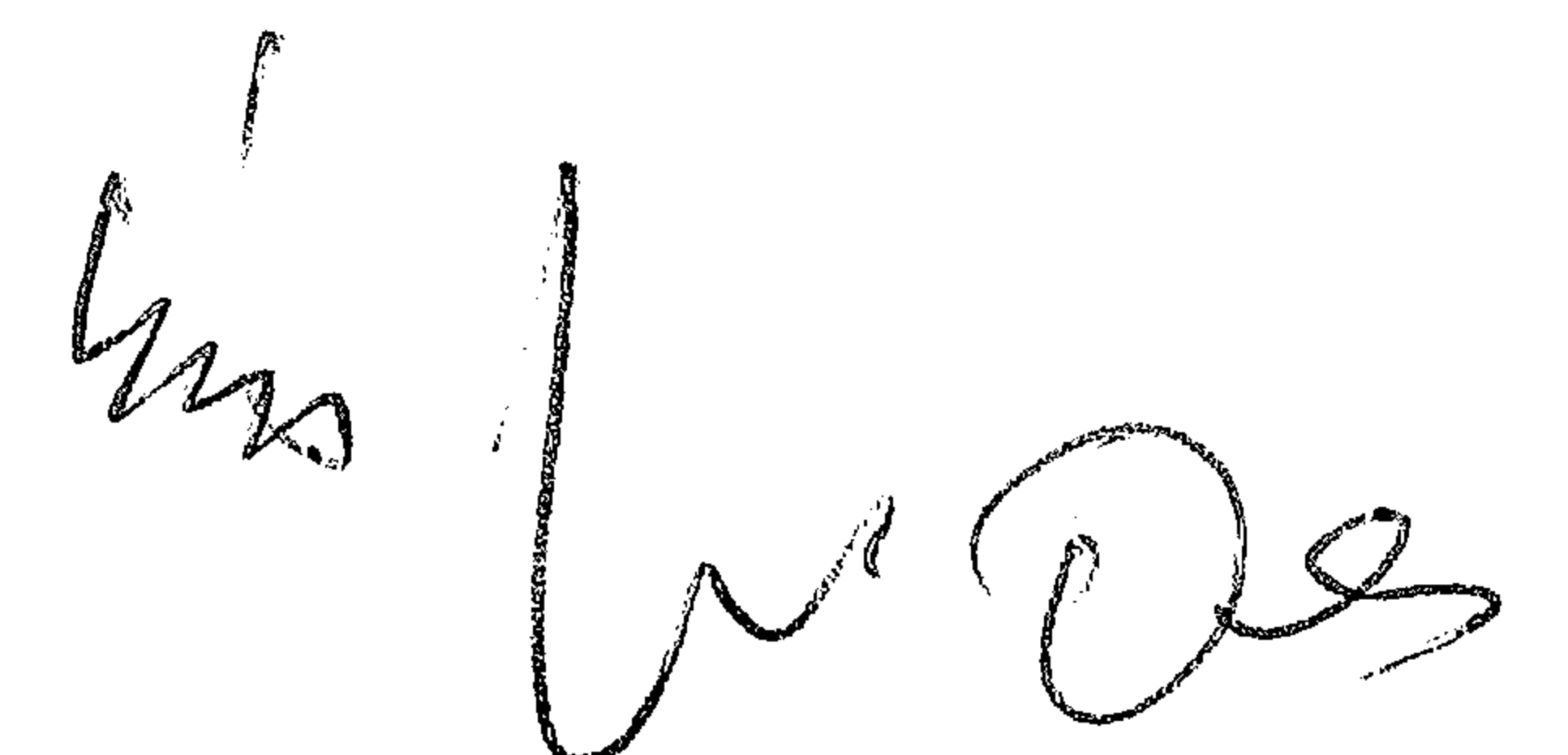
#### I.

#### A Vélemény készítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága

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

A KT ennek alapján tekintette át a Magyarország központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény (a továbbiakban: 2017. évi költségvetési törvény, Kv. tv.) végrehajtása folyamatait. Véleményében – az eddigi gyakorlatot folytatva – épített a 2017. évi költségvetési törvény előkészítésével és az év közben történt módosításával kapcsolatos előzményekre:

- A Tanács a 2017. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetére kialakított 2/2016.04.21. számú Véleményében megállapította, hogy „A 2017. évi költségvetés 3,1 százalékos gazdasági növekedésre épül, amely – figyelemmel az uniós források felhasználásának várható felfutására és a növekedés egyéb tényezőire, mindenekelőtt a fogyasztásra – megalapozottnak tekinthető [...], a bevételi és a kiadási előirányzatok alapvetően összhangban vannak a makrogazdasági prognózissal”. Ezzel egyidejűleg a 2017. évi, európai uniós módszertan szerint számított 2,4 százalékos GDP-arányos hiánycélt is összhangban levőnek ítélte a tervezetben bemutatott gazdasági folyamatokkal és a tervezett bevételi, valamint kiadási előirányzatokkal. Ugyanakkor Véleményében felhívta a figyelmet arra, hogy a hiánycél emelkedésével – várhatóan – a strukturális hiány is megnő.
- A KT a 2017. évi költségvetésről szóló, a T/10377/1167. számú egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazása előtti 5/2016.06.09. számú Határozatában azt állapította meg, hogy az államadósság-mutatónak az „egységes költségvetési törvényjavaslat 3. § (3) bekezdésében rögzített mértéke megalapozott [...], és összhangban van a törvényjavaslat szerinti költségvetési folyamatokkal. Az államadósság-mutató csökken 2017-ben, következésképpen az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt követelmény teljesül”.
- A Tanács a 2017. évi költségvetési törvény módosítására irányuló törvényjavaslat tervezetére kialakított 2/2017.04.27. számú Véleményében megállapította, hogy „az előirányzat-változtatások azonos mértékben növelik a központi alrendszer bevételi és kiadási főösszegét, ezáltal az államháztartás pénzforgalmi hiánya és adóssága nem változik. A Tanács az államháztartás 2017. évi európai módszertan szerinti 2,4



százalékos GDP-arányos hiánycélját a bevételi és a kiadási előirányzatok változásával együtt is teljesíthetőnek látja”, továbbá a hiánycél, valamint az uniós előírás akkor is teljesül, „ha a GDP vagy az egyenleg a tervezettnél kedvezőtlenebbül alakul”. A Tanács az államadósság-szabályt is teljesíthetőnek tartotta, mivel a változatlan árfolyamon számított GDP-arányos bruttó államadósság 2017 végére várhatóan csökken az egy évvel korábbihoz képest.

- A KT a 2017. évi költségvetési törvény módosítására irányuló törvényjavaslat zárószavazása előtti 4/2017.06.14. számú Határozatában rögzítette, hogy az államháztartás központi alrendszerének bevételi és kiadási főösszegét egyenlő mértékben érintő [...] változtatások megalapozottak, nem növelik az államadósság mértékét”, tehát [...] a módosítás megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt követelménynek”<sup>1</sup>.
- A Tanács a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 3/2017.04.27. számú Véleményében kitért a 2017. évi makrogazdasági és államháztartási folyamatoknak, az előirányzatok várható teljesülésének az értékelésére. Véleményének indokolásában kifejtette, hogy 2017-ben a gazdasági növekedés – a 2016. évi átmeneti lassulást követően – „dinamikusan folytatódhat”. Figyelembe vette, hogy a Kormány 2017-re már 4,1 százalékos növekedéssel számolt (2018 bázisaként). A Tanács a kedvező folyamatok tartósságát alapul véve ezt az ütemet (amelyet a 2017-2021-re vonatkozó Konvergencia

<sup>1</sup> Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdése – a szabályalapú költségvetés legfontosabb elemeként – tartalmazza az államadósság-szabályt. Eszerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

Az államadósság-szabály alkalmazása a Stab. tv. alapján:

- a **központi költségvetésről szóló törvény előkészítése** során az államadósság-mutatót mind a bázis év, mind a költségvetési év utolsó napjára az akkorra várható államadósság és az adott évre prognosztizált bruttó hazai termék hányadosaként kell számításba venni.
- a mutató számításakor az államháztartás központi alrendszereinek és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknek az – egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított (konszolidált) – adósságát kell viszonyítani a GDP-hez.
- a külföldi pénznemben fennálló adósságot keletkeztető ügyleteket azonos, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott árfolyamon kell figyelembe venni.
- nem kell figyelembe venni az államadósság olyan növekedését, amely az európai uniós források utólagos visszatérítésének időigényéből, az Európai Unió költségvetésének esetleges likviditáshiányából vagy bármely egyéb olyan okból keletkezik, amely miatt a felmerült kiadásra jutó európai uniós támogatás nem kerül elszámolásra a központi költségvetésben.

A Stab. tv. 2015-ben életbe lépő előírása alapján az államadósság következő év végére a költségvetési törvényben tervezett összege az infláció és a reál GDP növekedési ütemének fele különbségének megfelelő mértékben nőhet (adósságképlet-szabály). E szabályt – a gazdasági növekedést akadályozó hatása miatt – módosították, s ennek következtében az csak 3 százalékot meghaladó inflációs előrejelzés és ugyancsak 3 százalék felett tervezett gazdasági növekedés esetén alkalmazandó. Egyéb esetben pedig az államadósság-mutató legalább 0,1 százalékpontos csökkenését kell elérni.

Az Alaptörvény 37. cikk (3) bekezdésében a **költségvetés végrehajtására** megfogalmazott szabály: mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.

Programban is rögzítettek) elérhetőnek ítélte. Ugyanakkor felhívta a figyelmet, hogy a „világgazdasági feltételek és egyes hazai folyamatok kockázatot is hordoznak”. Véleménye szerint a folyamatok a 2017. évi 2,4 százalékos uniós hiánycélnál kisebb hiány felé mutatnak.

- A Tanács a 2017. évi központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról – az I. félévi makrogazdasági és költségvetési folyamatok alapján – kialakított 6/2017.10.02. számú Véleményében úgy ítélte meg, hogy „az államháztartási hiányra vonatkozó uniós és hazai kritériumok 2017-ben teljesülhetnek, mivel [...] az adó- és járulékbévételek megfelelően alakulnak, a kiadások pedig összességében nem lépik túl az előirányzat időarányos részét”. Megállapítása szerint az „uniós módszertan szerint számított 2,4 százalékos GDP-arányos hiánycél teljesíthető”. A KT kimondta azt is, hogy „a GDP-arányos államadósság 2017 végére várhatóan csökken, ami megfelel mind az Alaptörvényben, mind a Stabilitási törvényben meghatározott előírásnak”.

A Tanács a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának és az államadósság alakulásának értékelésénél – az Állami Számvevőszéknek és a Magyar Nemzeti Banknak a 2017. évi költségvetés teljesítési folyamatairól készített írásos elemzésén túl – figyelembe vette a KSH adatait, a Nemzetgazdasági Minisztérium különböző tájékoztatóit. A Tanács – mindezek mellett – épített a Magyarország 2018-2022-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakra és nemzetközi szervezetek, piaci elemzők aktualizált prognózisaira, értékeléseire. A feladat teljesítését segítették az NGM-től/Pénzügyminisztériumtól kért és megkapott kiegészítő adatok is.

Értékelésénél azonban nem vehette figyelembe a végleges adatokra épülő, a zárszámadásról szóló törvényjavaslatban foglaltakat, mert a Kormány azt az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint később terjeszti az Országgyűlés elé.

A KT a Véleményéről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, valamint a Kormányt, továbbá értékelését az Országgyűlés honlapján közzéteszi.

## II.

### A Tanács Véleménye

A Tanács a 2018. június 7-én tartott ülésén a Stab. tv. 23. § (1) bekezdésének c) pontja alapján áttekintette a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának fő folyamatait és azok hátterét. Ennek alapján az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A Tanács megítélése szerint a magyar gazdaság – a világgazdasági és a hazai feltételek kedvező alakulása és egyes fennálló kockázatok ellenére is – stabil,

középtávon fenntartható növekedési pályán van. Ez megfelelő alapot biztosított a 2017-re vonatkozó makrogazdasági várakozások teljesüléséhez.

- 2) A Tanács megállapítja, hogy 2017-ben a költségvetés adó- és járulék bevételei összességében a módosított előirányzatokkal<sup>2</sup> összhangban teljesültek, míg más bevételek meghaladták a terveket (nem konszolidálva)<sup>3</sup>. A bérekhez kapcsolódó adó- és járulék bevételeknél – elsősorban a keresetnövekedésnek köszönhetően – az előirányzatok túlteljesültek, míg egyes közvetett adóknál előirányzathoz közeli a teljesítés. Jelentősen elmaradt ugyanakkor az előirányzattól az uniós támogatásokból származó pénzforgalmi bevétel. A kiadások előirányzathoz képesti növekedését jelentős részben a tervezettnél magasabb uniós előleg kifizetések okozták, melyek az eredményszemléletű hiányt csak kisebb részben érintették. A kedvező adóbevételi folyamatok lehetőséget adtak egyes kiadások évközi döntések alapján történő megemelésére (részben átcsoportosításból).
- 3) A Tanács a rendelkezésre álló makrogazdasági és költségvetési adatok alapján úgy látja, hogy az államháztartás eredményszemléletű hiányára vonatkozó uniós és hazai előírások – az elmúlt évekhez hasonlóan – 2017-ben teljesültek, az uniós módszertan szerint számított hiánycél a tervezettnél – a GDP-arányos 2,4 százalékos mértéknél – alacsonyabb (2 százalék) lett. A strukturális egyenleg<sup>4</sup> viszont valamelyest magasabb volt a Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerint meghatározott középtávú költségvetési célnél (1,5 százalék). A központi alrendszer pénzforgalmi hiánya – elsősorban az uniós bevételek nagymértékű megelőlegezése következtében – lényegesen nagyobb volt a költségvetési törvényben meghatározottnál, de ez nem veszélyeztette az eredményszemléletű hiánycél teljesítését.
- 4) A GDP-arányos államadósság 2017 végére tovább csökkent (az előző évihez képest 2,4 százalékponttal 73,6 százalékra), ami megfelel mind az Alaptörvényben, mind a Stabilitási törvényben meghatározott kritériumoknak. A Tanács kedvezőnek ítéli, hogy az államadósságon belül tovább csökkent a devizaarány, a központi adósság 22 százalékára. Ezzel párhuzamosan a belső finanszírozás szerepe tovább erősödött. Mindezek jelentősen mérsékeltek az ország külső sérülékenységét.

<sup>2</sup> Előirányzat alatt a továbbiakban mind a bevételeknél, mind a kiadásoknál a törvényileg módosított előirányzatot értjük. Ahol ettől eltérés van, jelezzük.

<sup>3</sup> Az államháztartáson belüli kifizetések kiszűrése nélkül számított összeg.

<sup>4</sup> A kormányzati szektornak a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege (Áht. 2. § (1) bekezdés y) pont).

### III.

#### Indokolás

A Tanács a 2017. évi költségvetési törvény végrehajtásának elemzését nem csak a Stabilitási törvény 23. § (1) bekezdésének c) pontja szerinti feladata szűken értelmezett teljesítéseként végezte el. Tette ezt annak igényével is, hogy mind a bevételek és kiadások, mind az államadósság, valamint a hiány alakulása, ezek háttereként a makrogazdasági tényezők tekintetében megalapozza a 2019. évi költségvetési törvény tervezetének s ehhez kapcsolódva a 2018-as költségvetés várható teljesítésének megítélését.

#### 1. A makrogazdasági feltételek alakulása

A Tanács meglátása szerint gazdaságunk stabil, középtávon fenntartható növekedési pályán van, ami megfelelő alapot biztosított a 2017-re várt makrogazdasági mutatók teljesítéséhez.

A költségvetési törvény elfogadásakor feltételezettnél – az adóbevételek teljesülése szempontjából – kedvezőbb makrogazdasági folyamatok jellemezték az évet, ami jelentős részben a költségvetési törvény elfogadása után aláírt többéves bérmegállapodás következménye. Ennek hatásait a költségvetésen a törvény 2017 tavaszán végrehajtott módosítása során vezették át.

A hazai fejlődést támogatták a külső feltételek. A világgazdaság bővülése 2017-ben 3,8 százalékra gyorsult az előző évi 3,2 százalékhoz képest. A növekedés kiegyensúlyozott volt, mivel a meghatározó gazdaságok valamennyiében bővülés történt és a világkereskedelem aktivitása is erősödött. Az Egyesült Államok gazdasága a vártnál dinamikusabban teljesített, tovább javult a foglalkoztatottság, a vártnál nagyobb ütemben nőtt Kína gazdasági teljesítménye. Tavaly mind az Európai Unió, mind az euró-zóna gazdasága lendületet vett – köszönhetően a munkaerő-piac javulásával összefüggésben a bővülő fogyasztásnak, a külkereskedelem teljesítmény javulásának és a növekvő beruházásoknak. Kiemelkedő Németország gazdasági növekedése, ami az erős beruházási és innovációs tevékenységnek, valamint a belső és külső kereslet fellendülésének tulajdonítható.

A hazai növekedés 2017-ben erőre kapott, 4,0 százalékkal bővült a magyar gazdaság teljesítménye, jelentősen meghaladva az uniós átlagot (2,4 százalék). Ennek következtében gyorsult a magyar gazdaság felzárkózása a fejlettebb tagállamokhoz.

A 2017 évi GDP-növekedéshez termelési oldalról legnagyobb arányban a szolgáltatások járultak hozzá (1,8 százalékpont), az építőipar hozzájárulása 1,0, az ipar hozzájárulása 0,9 százalékpont volt, míg ahhoz a mezőgazdaság – főként a nagy nyári szárazság miatt – nem tudott pozitívan hozzáadni.

2017 egészére jellemző a nemzetgazdasági beruházások erőteljes bővülése. Ennek volumene 17 százalékkal nőtt (a beruházási ráta 21,5 százalék lett, meghaladva az uniós átlagot is). A nagymértékű bővülés a 2014-2020-as uniós költségvetési ciklus forrásaiból finanszírozott fejlesztéseknek, a versenyszféra (vállalkozások) kapacitás-növelésének, a lakás- és egyéb

ingatlan-beruházásoknak tudható be. A gépberuházások 13 százalékkal, az építési beruházások 21 százalékkal nőttek.

Kedvező, hogy a beruházások növekedése kiegyensúlyozott, a nemzetgazdaság minden ágát érintette. Ezek középtávon is megalapozzák a gazdasági kilátásokat, a gazdaság exportteljesítményét is javítva.

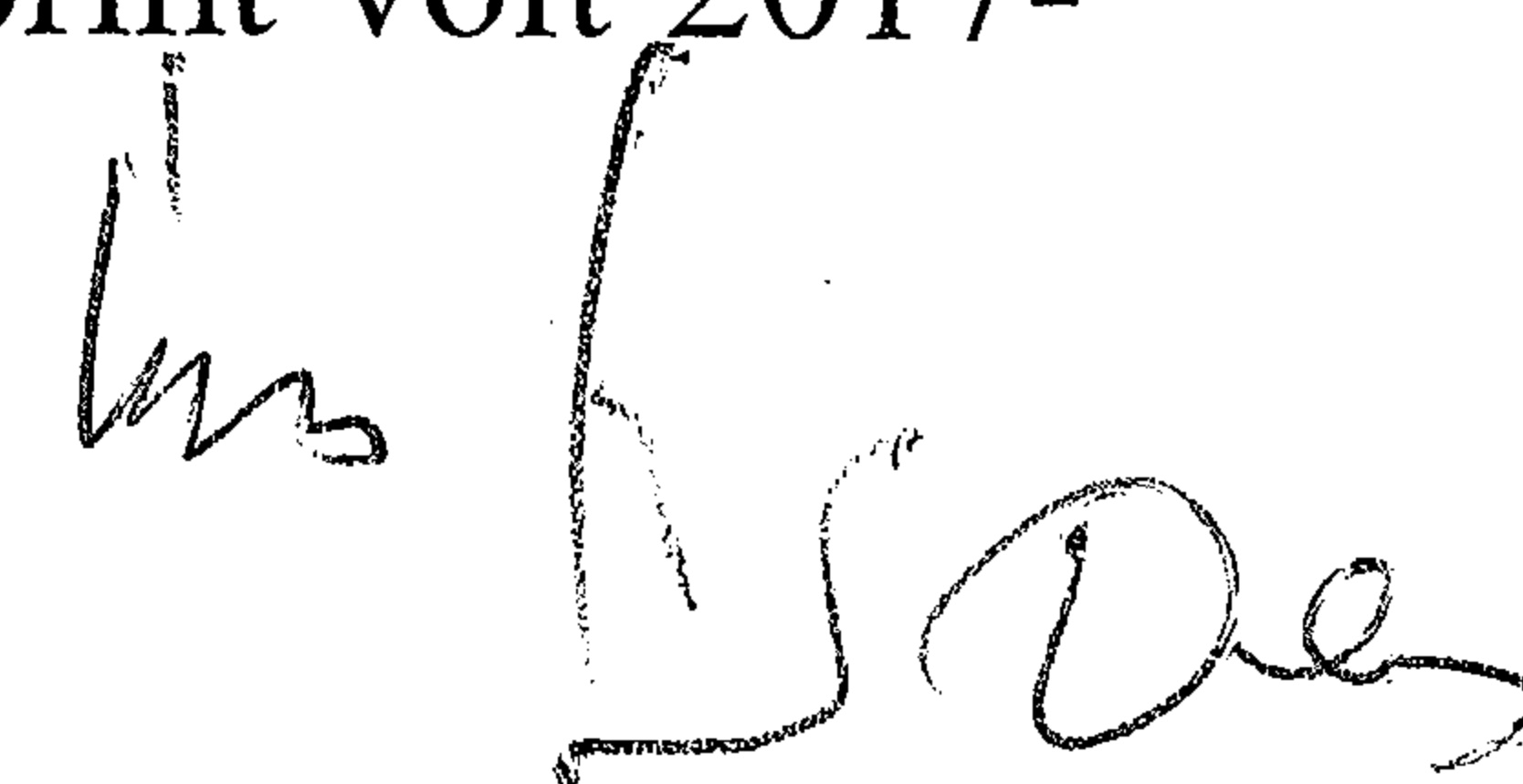
Az uniós források felhasználásának gyorsítása és hatékonysága érdemi hatást gyakorol a makrogazdasági pálya alakulására, mert az e forrásból megvalósuló beruházások hosszabb távon támogatják a hazai gazdaság növekedését. Az elnyert pályázatok értéke 2017 végén már meghaladta a 8.500 milliárd forintot (ez a keretterv 96 százaléka), a már szerződött pályázatok értéke 7.680 milliárd forint, a kifizetések kumulált értéke pedig az év végére 4.060 milliárd forint fölé emelkedett.

A háztartások beruházásai – a családi otthonteremtési programoknak és az új lakásokra vonatkozó Áfa-kulcs átmeneti csökkentésének köszönhetően – meredeken emelkedtek. 2017-ben 14,4 ezer új lakás épült, 44 százalékkal több, mint egy évvel korábban. A kiadott építési engedélyek és egyszerű bejelentés alapján építendő lakások száma 20 százalékkal több a 2016. évinél (37,9 ezer).

A foglalkoztatás és az aktivitás tovább emelkedett. A 2017. év egészét tekintve a foglalkoztatottak átlagos létszáma 4.421 ezer fő volt, ami 70 ezer fővel több, mint az egy évvel korábbi. Az elsődleges munkaerő piacon 103 ezerrel dolgoztak többen, 27 ezerrel csökkent a közfoglalkoztatottak és 7 ezerrel a külföldi telephelyen munkát vállalók száma. A 15 és 64 év közöttiek foglalkoztatási rátája az előző évhez képest – 1,6 százalékponttal – 68,2 százalékra emelkedett. A munkanélküliek száma 192 ezer fő (43 ezerrel kevesebb az előző évinél), a munkanélküliségi ráta 4,2 százalék, a javulás (csökkenés) közel 1 százalékpontos.

Tavaly a feldolgozóiparban – elsősorban a járműgyártáshoz és a hozzá kapcsolódó beszállítói ágazatokhoz kötődően – nőtt kiemelkedő mértékben a foglalkoztatás, de ez az építőiparban és a szállítás-raktározás ágazatban is jelentős volt. A kedvező foglalkoztatási mutatók mellett a versenyszférában a munkaerő-piaci tartalékok kimerülőben vannak. A feszesebbé vált munkaerő-piac a bérek növekedésének gyorsulását eredményezte. Ennek és a növekvő foglalkoztatottságnak köszönhetően a nemzetgazdaság bruttó keresettömege jelentősen (közel 15 százalékkal) emelkedett. Ez szoros összefüggésben volt a 2016. év végén kötött 3 éves bérmegállapodással. A minimálbér jelentős megemelésében és a bérek több lépcsőben történő a gyors ütemi növelésében állapodtak meg a munkáltatók képviselői a kormányzattal, a feltételek teljesítése esetén a Kormány vállalta a szociális hozzájárulási adó kulcsának előre kiszámítható mérséklését: első lépésként 2017. januárjától 5 százalékponttal lett kisebb az adókulcs. További kormányzati intézkedés volt a társasági adó kulcsának csökkentése és egységesítése 9 százalékra.

2017-ben a bruttó és a nettó átlagkereset azonos mértékben, 12,9 százalékkal nőtt az egy évvel előttihez viszonyítva. A fogyasztói árak 2,4 százalékos növekedése mellett a reálkeresetek 10,3 százalékkal emelkedtek. Így a teljes munkaidőben alkalmazásban állók átlagos bruttó keresete 297 ezer forint, a nemzetgazdasági szintű átlagos nettó kereset 197 ezer 500 forint volt 2017-



ben. Az átlagkereset emelkedését a minimálbér és a garantált bérminimum 15-25 százalékos növelése, a közszféra különböző területeit érintő bérrendezések és az életpálya modellek béremelései, valamint a feszült munkaerő-piaci környezetben tapasztalható erősödő béverseny fűtötték. A lakosság rendelkezésre álló jövedelme a háztartások vásárolt fogyasztási kiadásainak növekedésével járt együtt.

A foglalkoztatás bővülése, a kormányzati bérintézkedések, a vállalkozókkal kötött megállapodás együttesen biztos alapot teremtettek az adó és járulék bevételek teljesüléséhez.

A költségvetési bevételek szempontjából ugyancsak kedvező volt, hogy a múlt évben a fogyasztói árak a tervezett 1,6 százalék helyett 2,4 százalékkal emelkedtek. Ebben az energiaár mellett meghatározó volt egyes élelmiszerek (pl. tejtermékek és a sertéshús) világpiaci árának emelkedése is. Legnagyobb mértékben – a jövedéki adók emelése következtében – a szeszes italok, dohányárak drágultak. A tej, csirkehús, éttermi étkezés és az internet-szolgáltatás Áfa-kulcsának csökkentése viszont mérsékelte az inflációt. A kiskereskedelmi forgalom 5 százalékkal bővült: ezen belül az élelmiszer 2,7, a nem élelmiszer 8,3, az üzemanyag kiskereskedelem értékesítése 3,3 százalékkal nőtt. A kereskedelmi szálláshelyek kihasználtsága tovább emelkedése révén 16 százalékkal volt magasabb a szállásadásból származó árbevétel az előző évihez képest.

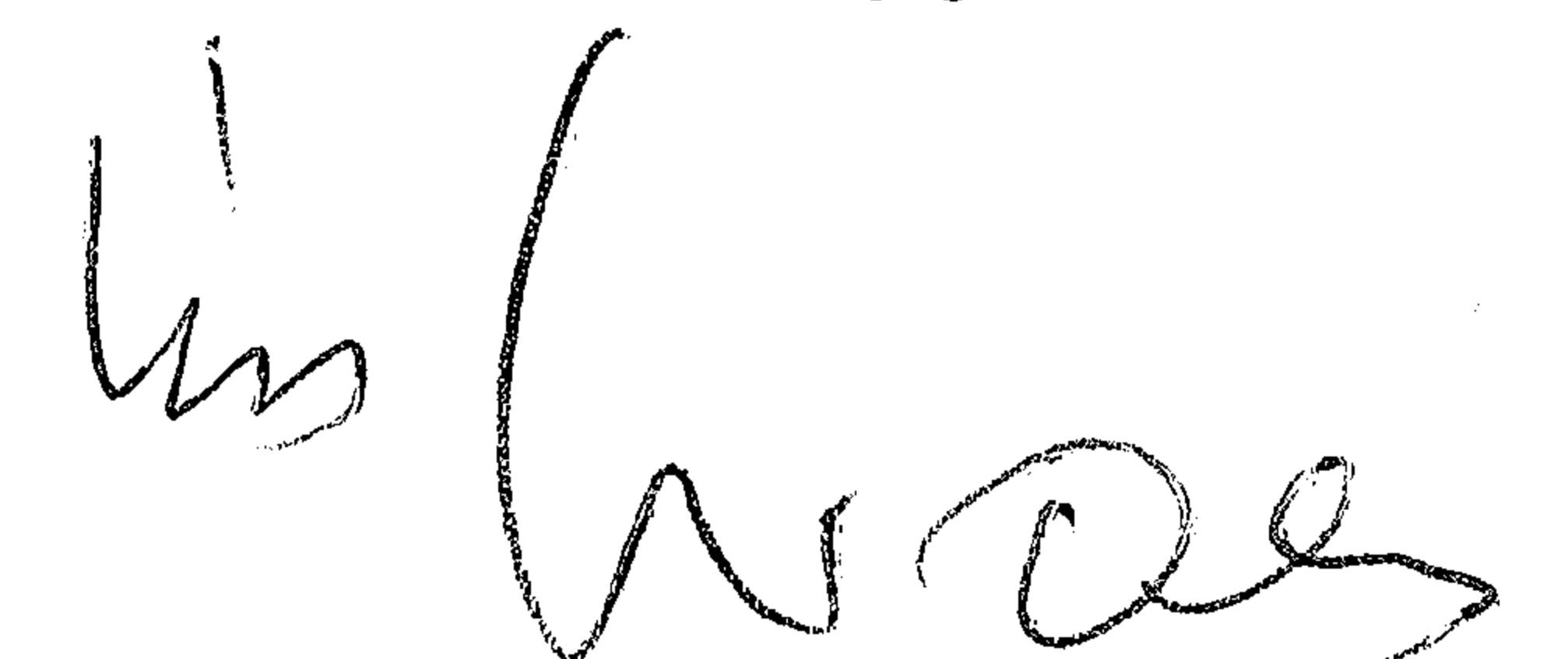
A költségvetési törvény módosítására 2017-ben csupán egy alkalommal került sor, változatlan hiánycélt fenntartva. A változtatások a költségvetési törvény elfogadását követően hozott intézkedéseket (bérmegállapodás, a társasági adó kulcsának csökkentése és egységesítése) és az időközben a tervezettől markánsan eltérő makrogazdasági folyamatok (pl. munkajövedelmek alakulása) hatásait vezették át az eredeti költségvetési előirányzatokon. Így a bevételi oldalon jelentősen változott a szociális hozzájárulási adó, a társasági adó, a személyi jövedelemadó, a kisadózók tételes adója és a jövedéki adó előirányzata. Kiadási oldalon pedig a garancia és hozzájárulás a társadalombiztosítási alapok ellátásaihoz előirányzata emelkedett jelentősen (összhangban a szociális hozzájárulási adó kulcsának csökkentésével), továbbá a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásait növelték.

## 2. A bevételek alakulása

Az államháztartás **központi alrendszerének nem konszolidált együttes pénzforgalmi bevételeinél** a teljesítés 19.133,6 milliárd forint volt 2017-ben, amely az éves előirányzat 107,1 százaléka (az előző évit pedig 903,7 milliárd forinttal, 5 százalékkal haladta meg). A bevételekre kedvezően hatottak az előzőek szerinti folyamatok.

A központi alrendszerből a **központi költségvetést** megillető **bevételek** 13.087,4 milliárd forintot (68,4 százalékot) tettek ki.

- A **gazdálkodó szervezetek befizetéseinél** a teljesítés összege 1.563,7 milliárd forint, amely a módosított éves előirányzattól 0,9 százalékkal (mindössze 14 milliárd forinttal) maradt el. Az előirányzat módosítását a társasági adókulcs – költségvetési törvény elfogadását követő – egységesen 9 százalékra csökkentése indokolta. Az intézkedés 100



milliárd forintnyi adóteher könnyítést jelentett a vállalkozások számára, ennyivel mérsékelve a bevételeket 2017-ben. Az éves tervhez képest kisebb mértékű elmaradás keletkezett az energiaellátók jövedelemadójánál (95,7 százalék), az egyszerűsített vállalkozási adónál (84,2 százalék), a környezetterhelési díjnál (95,6 százalék), a bányajáradéknál (82,3 százalék), a játékadónál (89,2 százalék), a kisvállalati adónál (95,2 százalék), a közműadónál (99,7 százalék). Az éves előirányzatot meghaladó – így az előzőekben felsorolt adóknál kimutatható elmaradást ellensúlyozta – a társasági adó 103; az energiaadó 101,4; a kisadózók tételes adójának 103,9 százalékos teljesítése. Tavaly is folytatódott az adózók átáramlása az egyszerűsített vállalkozói adó és a társasági adózás hatálya alól az alacsonyabb adóterhelésű újabb adónemek (KATA, KIVA) irányába.

- **A fogyasztáshoz kapcsolt adókból** 4.878,9 milliárd forint érkezett a központi költségvetésbe, a teljesítése 99 százalék. Az éves előirányzatot meghaladta a regisztrációs adó (102,5 százalék), a pénzügyi tranzakciós illeték (105,7 százalék) és a biztosítási adó (104,3 százalék) teljesítése. A közvetett adók között meghatározó arányt képviselő általános forgalmi adó teljesítése 99,5 százalék (mindössze 17 milliárd forinttal maradt el az előirányzattól, de 235 milliárddal így is meghaladva az előző évi bevételt). Utóbbi a mintegy 120 milliárd forint kiesést okozó célzott áfa-csökkentések (alap élelmiszerek, új építésű lakóingatlanok, éttermi étkeztetés stb.), valamint az ugyancsak 120 milliárd forintnyi mínuszt hozó, adózói minősítéshez kapcsolódó kiutalási határidő (75-ről 45 napra) csökkentése ellenére realizálódott. A korábban bemutatott makrogazdasági hatásokon túl ebben szerepe volt az adóbeszedési hatékonyság trendszerű javulásának is. A távközlési adó teljesítése 98,4 százalék.
- **A jövedéki adóból** 1.022,1 milliárd forint bevétel érkezett a központi költségvetésbe. Ez 1 százalékkal meghaladta az előző évi bevételt, de 4,3 százalékkal elmaradt a 2017. évi előirányzattól. Utóbbi oka főként, hogy a jövedéki termékek meghatározott körében további dohány jövedéki adóemelés következtében forgalom (bevétel-) csökkenés történt.
- **A lakossági befizetések** 2.147,3 milliárd forint költségvetési bevételt eredményeztek. Ebben a körben meghatározó a személyi jövedelemadó, amelyből 1.920 milliárd forint bevétele származott a költségvetésnek. Ez 0,6 százalékkal (11 milliárd forinttal) nagyobb az előirányzatnál. (Itt különösen lényeges, hogy az eredeti előirányzathoz képest a túlteljesítés 130 milliárd forint, de az évközi módosításnál figyelembe vették a bérmegállapodás reálgazdasági és költségvetési hatásait.) Az év során végrehajtott munkáltatói bérfejlesztések, a közszférában folytatódó életpálya-modellek, a minimálbér-bérminimum emelés következő lépése, a nem rendszeres juttatások mind pozitív hatást gyakoroltak a bérdinamikára, amelynek következtében a bevétel 202 milliárd forinttal meghaladta a megelőző évben realizált személyi jövedelemadó összegét is. Az illetékbevételek 97,4 százalékban teljesültek. Bár a teljesítést az ingatlanpiacon uralkodó viszonyok kedvezően alakították, ugyanakkor csökkentőleg hatott a bevételekre az adminisztratív terhek mérséklése miatt több területen történt

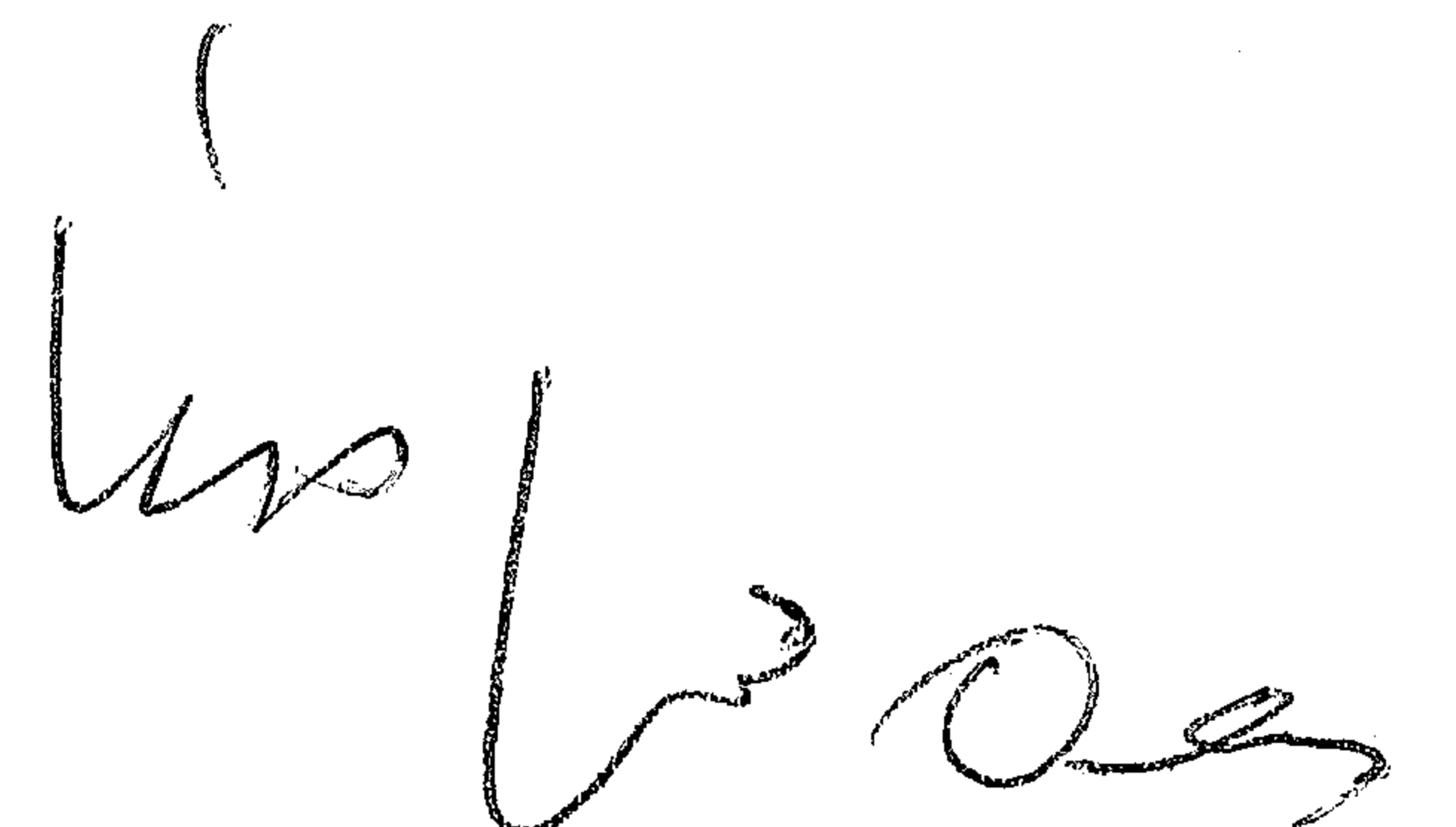


jelentős illetékfizetési kötelezettség csökkentés/elengedés. A gépjárműadó előirányzatának teljesítése a gépjármű állomány növekedésének betudhatóan – 105,4 százalék.

- A **költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok** bevételei 3.871 milliárd forintban (138,8 százalék) teljesültek. Ebből a költségvetési szerveknél 2.333 milliárd forint (az előirányzat közel kétszerese) jelenik meg. A szakmai fejezeti kezelésű előirányzatoknál a teljesítés az előirányzat közel negyvenszerese (ez jellemzően az államháztartáson belüli halmozódásokból adódik – a korábbi évekhez hasonlóan). A szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok uniós támogatásánál a teljesítés 1015,2 milliárd forint, ami az előirányzat 65,7 százaléka. A támogatások beérkezése az év végére koncentrált.
- Az **állami vagyontól származó** (ingatlanokkal, ingóságokkal kapcsolatos osztalék és egyéb) **bevételek** 260,7 milliárd forintot tettek ki (95,4 százalék). E körben meghatározó arányt képvisel a termőföld értékesítéséből származó bevétel (151,7 milliárd forint).
- Az **adósságszolgálattal kapcsolatos (kamat) bevételek** 104,2 milliárd forintra teljesültek, mi az éves előirányzat 243,8 százaléka.

Az **elkülönített állami pénzalapok** együttes bevételei 2017-ben (a központi alrendszer 3,8 százalékát képviselve) 719,9 milliárd forintra teljesültek (110,5 százalék). Az alapok közül legnagyobb részt jelentő Nemzeti Foglalkoztatási Alap (NFA) bevételei az előirányzatot meghaladóan, 102,5 százalékban teljesültek. A bevételek közül az előirányzatot meghaladó a teljesítés a szakképzési hozzájárulásból (107,5 százalék), az egészségbiztosítási- és munkaerőpiaci járulékból (114,6 százalék). A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap bevételei együttesen 93,1 százalékban teljesültek, ettől elmaradt az innovációs járulék teljesítése (91,4 százalék), az Alap egyéb bevételei pedig 154,6 százalékban érkeztek. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, a Nemzeti Kulturális Alap, a Bethlen Gábor Alap bevételeinek teljesítése az éves előirányzatot meghaladó volt.

A **társadalombiztosítási alapok bevételeiből** együttesen 5.326,3 milliárd forint, a központi alrendszer 27,8 százaléka realizálódott, 101,4 százalékra teljesülve (a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei 101 százalékra, az Egészségbiztosítási Alap bevételei pedig 102 százalékra). A Nyugdíjbiztosítás Alap 2017. évi bevételeinek döntő hányada, 92,4 százaléka, az Egészségbiztosítási Alap összes bevételének 61,1 százaléka a szociális hozzájárulási adóból és járulékokból keletkezett, a teljesítés 101,1, illetve 100,5 százalék. A bérmegállapodásban foglalt „adókiengedés” által okozott bevételkiesés elérhette volna az 500 milliárd forintot, de a gazdaságélénkítés révén a bértömeg dinamikus emelkedése ezt képes volt részben ellensúlyozni.



### 3. A kiadások teljesítése

A központi alrendszer 2017. évi nem konszolidált kiadásai 21.107,5 milliárd forintot tettek ki, s csaknem ugyanolyan mértékben haladták túl az előző évi teljesítést (10,8 százalék) és az előirányzatot (10,9 százalék). Eredményszemléletben az előző évihez képest a beruházások emelkedtek a leginkább dinamikusán. A folyó termelő-felhasználás (azaz a vásárolt termékek és szolgáltatások) 10 százalékkal emelkedtek, a bértömeg 7 százalékkal (a szociális hozzájárulási adó kulcsának csökkentése mellett is). A pénzügyi társadalmi juttatás 3 százalékkal nőtt, míg a kamatteher 6,5 százalékkal lett kevesebb.

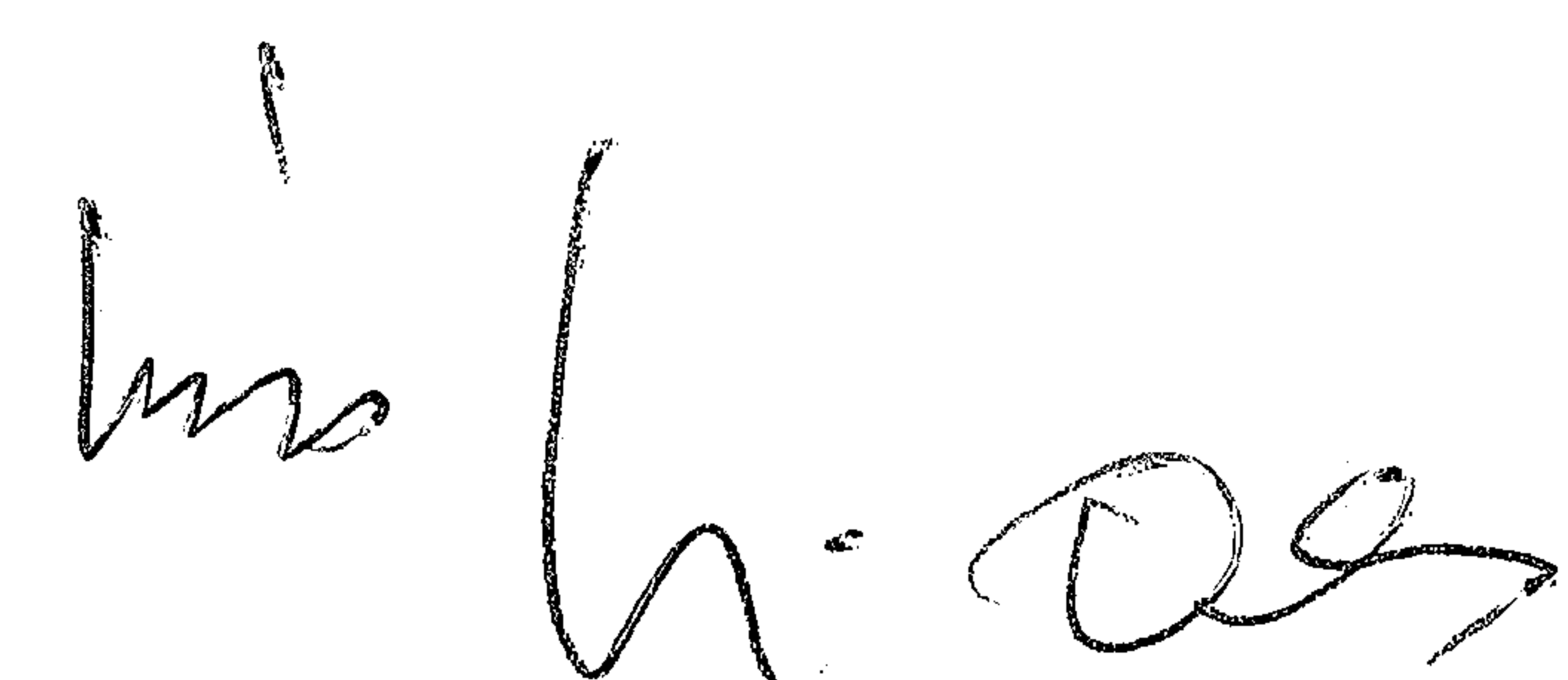
A 2016. évhez hasonlóan – 2017-ben nemcsak decemberben, hanem már az év közepén is – egyedi intézkedésekkel csoportosították át kiadási megtakarításokat, használtak fel többletbevétel különböző célokra. Jelentős forrásban részesültek az egyházak, a határon kívüli szervezetek, számottevő támogatás jutott a közlekedési, az egészségügyi, a védelmi képességet erősítő, valamint a sporttal kapcsolatos infrastruktúra beruházási, felújítási célokra, továbbá oktatási, kulturális programokra.

A **központi költségvetésben** 14.991,6 milliárd forint kiadással a teljesítés 113,9 százalékos lett, azaz a kiadások erőteljesebben növekedtek, mint a bevételek. (A központi alrendszer kiadásain belül a részesedés 71 százalékos.)

- A legnagyobb eltérés a **költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatoknál** keletkezett, ahol 10.329,6 milliárd forintot használtak fel, 22,4 százalékkal túlteljesítve az előirányzatot és 18,3 százalékkal meghaladva az előző évi teljesítést. Az intézmények kiadásnövekedésében meghatározó volt a bruttó bérkiadások 13,7 százalékos emelkedése, a beruházási célú kiadások több mint 60 százalékos növekedése, valamint a dologi kiadásokra fordított kifizetések 9,9 százalékos bővülése. A szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok erőteljes dinamikája a beruházási célú kiadások mellett az egyéb felhalmozási célú (transzfer) kiadások 36 százalékos megközelítő növekedésének és az egyéb működési célú kiadások 19 százalék körüli emelkedésének az eredőjeként alakult ki.
- Az **uniós kifizetések** meghaladták a 2555 milliárd forintot, szemben a 2016. évi 2096,9 milliárd forinttal. A költségvetésbe különböző sorokon érkező uniós bevétel nagyságrendje (1128 milliárd forint) az uniós kifizetésektől lényegesen elmaradt, annak mindössze 44,1 százalékát tette ki. Így a költségvetés – az előző évhez hasonlóan – az év folyamán nagymértékben megelőlegezte az uniós bevételeket. Abban sem történt változás, hogy a kifizetések nagyobb részére is az uniós programok megelőlegezése keretében került sor, az effektív kifizetések felfutása a kormányzati terveknel lassúbb volt. A kiadások kevés kivétellel ugyanakkor már a 2014-2020-as időszak – azon belül is kiemelten a közlekedési, a gazdaságfejlesztési és innovációs, valamint a terület- és településfejlesztési – programjai megvalósítását szolgálták.
- Az **egyedi és normatív támogatásokra** 326,3 milliárd forintot fordítottak, 4,8 százalékkal többet, mint az előirányzat. Közzolgáltatási szerződések alapján ennek

mintegy 70 százalékát (figyelembe véve az évközi pótlólagos összeget is) a közösségi közlekedés személyszállításához kapcsolódó költségtérítésre, 23 százalékát pedig a vasúti pályahálózatok működtetéséhez garantált hozzájárulásként fizették ki. A fennmaradó hányadot az Eximbank Zrt.-t illetve kamatkiegyenlítés címén.

- **Lakásépítési támogatásokra** közel 185 milliárd forint volt a felhasználás, amely 12,6 százalékkal elmaradt az előirányzattól, A Családi Otthonteremtési Kedvezmény igénybevételenek felfutása a vártnál lassúbb volt, de így is 35 milliárd forinttal több lett a CSOK-kiadás, mint a 2016. évi. A lakástámogatási kiadások 25 százalékkal haladták meg az előző évit, melyhez hozzájárult a CSOK mellett a lakástakarék-pénztári megtakarításokat igénybe vevők létszámának növekedése, valamint az új lakások utáni Áfa-kulcs csökkentésének hatása is.
- **A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapnál** tavaly 651,5 milliárd forintot költöttek el. Itt sem merítették ki az előirányzatot teljes mértékben (99,1 százalék), s az előző évihez képest is – 3,1 százalékkal – kisebb a kiadás. Ennek kétharmadát kitevő családi támogatásokra (főként családi pótlék, valamint gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás stb.) 2017-ben összesen 405,3 milliárd forintot fordítottak, amely 1,5 százalékkal kevesebb, mint a 2016. évi. Ennek oka, hogy a korábban elindult Népesedéspolitikai Akció támogatást igénybe vevők számának folyamatos növekedése nem tudja kompenzálni a korábbi évek kedvezőtlen folyamatai következtében kiesők számát. Az Alap kiadásainak 15 százalékát képviselő korhatár alatti ellátások esetében a csökkenés amiatt következett be, hogy az érintettek időközben betöltötték a rájuk vonatkozó nyugdíjkorhatárt, így teljes jogú öregségi nyugdíjra lettek jogosultak. A 20 százalékot kitevő jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatásokat döntően a járási szociális feladatok ellátására (ápolási díjra, időskorúak járadékára, foglalkoztatást helyettesítő támogatásra, valamint egészségkárosodási és gyermekfelügyeleti támogatásra) fordították.
- A pénzforgalmi **kamatkiadások** 2017-ben 1.091,2 milliárd forintot tettek ki, ami 21,1 százalékkal meghaladta az előirányzatot. A tervezettnél magasabb kamatkiadás oka főként, hogy az ÁKK a törvény készítésekor tervezett visszavásárlási mennyiség többszörösét vette vissza az év során, és a csereaukciók értéke is meghaladta a tervet, ami az alacsony hozamkörnyezetben a visszavételkor fizetendő prémiummal növeli a kiadásokat. Ugyanakkor folytatódott az adósságpálya és az adósságszerkezet javulásának, valamint alapvetően a végbement állampapír-piaci hozamcsökkenésnek az eredményeként a 2015. év óta tartó tendencia, s tovább mérséklődött – a 2016. évihez képest 27,3 milliárd forinttal – e kiadás.
- Az **állami vagyonnal kapcsolatos kiadások** összege 442,6 milliárd forint volt 2017-ben, a teljesítés 139,1 százalékos. Legtöbbet az állami tulajdonú társaságok forrásjuttatásai tették ki, de jelentős volt az állami ingatlanok fenntartására, beruházásaira történt ráfordítás is.



- A **helyi önkormányzatok** támogatási előirányzata 2017-re – az előző évek tendenciáját folytatva – tovább csökkent. A 2016. évihez képest a változást az okozta, hogy 2017. január 1-jétől a 3000 lakos feletti településeken működő köznevelési intézmények működtetési feladata és forrása átkerült az állami intézményfenntartóhoz. Ezen kívül több fejlesztési célú támogatás kifutását is átvezették. Az önkormányzatok részére 700,5 milliárd forintot utaltak át az alrendszernek juttatott működési (bérpolitikai) és fejlesztési célú többlettámogatások révén (az előirányzat 107,1 százalékát).

Az **elkülönített állami pénzalapok** céljaira 647,5 milliárd forintot használtak fel 2017-ben, közel 5 százalékkal meghaladva az előző évit. Ennek több mint kétharmadát a Nemzeti Foglalkoztatási Alap tette ki, ahol az előirányzattól történt 7 százalékos elmaradást főként a Start-munkaprogram bővülésének ütemcsökkenése okozta (így az előző évitől is valamelyest elmaradva). A közfoglalkoztatási kiadások a bázisidőszakhoz képest 1,9 milliárd forinttal kisebbek voltak, összhangban a közfoglalkoztatottak létszám csökkenésével. Látványos a növekedés – mind az előirányzathoz, mind az előző évihez képest – a 79,4 milliárd forintot felhasználó Bethlen Gábor Alapnál, összefüggésben a határon túli célok támogatásával. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap, a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap, valamint a Nemzeti Kulturális Alap kiadásai a 2016. évi szinten alakultak.

A **társadalombiztosítási alapok** kiadásai 5.468,4 milliárd forintot tettek ki, 4,1 százalékkal többet, mint az előirányzat, és hasonló a növekmény az előző évi teljesítéshez képest is. Ezáltal a központi alrendszer 26 százalékát itt költötték el.

- A **Nyugdíjbiztosítási Alapból** a nyugellátásokra 3.172,1 milliárd forintot fordítottak, alig meghaladva az előirányzatot. Ugyanakkor 2016-hoz képest 118,6 milliárd forinttal (3,9%-kal) költött többet a költségvetés, a nyugellátási kiadásokon belül a korbetöltött öregségi nyugdíjakra 71,9 milliárd forinttal, a nők 40 éves szolgálati jogviszonyával igényelhető ellátásra 21,6 milliárd forinttal, a hozzátartozói ellátásokra 1,1 milliárd forinttal több pénz került kifizetésre. Mivel az infláció meghaladta a költségvetési törvényben szereplő mértéket (2,4 százalék a várt 1,6 százalékkal szemben), így a törvényi előírásoknak megfelelően a különbözettel novemberben visszamenőleg megemelték a nyugdíjakat és az egyéb nyugdíjszerű ellátásokat (2,75 millió fő részére). Ezen túlmenően – a gazdasági növekedés üteméhez kapcsolódóan – nyugdíjprémiumot is fizettek.
- Az **Egészségbiztosítási Alapból** 2262,8 milliárd forintot költöttek el, az előirányzat 108,5 százalékát. A legtöbbet, 1196,2 milliárd forintot (a tervezettnél 156,4 milliárd forinttal, 15 százalékkal, az előző évinél 106,3 milliárd forinttal, 9,8 százalékkal nagyobb összeget) a gyógyító-megelőző ellátásra fizették ki. Az eltérést egyrészt a bérintézkedések (a 2016. évi őszeinek az egész évi, valamint 2017. évi őszeinek a tört évi) hatásai okozták. Ezen túl az egészségügyi intézmények 2017. december hónapban összesen 49,1 milliárd forint többletjuttatásban részesültek működési és struktúratámogatás címen, míg további 16 milliárd forint többletforrás nagy értékű gyógyszerek beszerzését szolgálta. Ugyanekkor többlettámogatást kaptak a fogorvosok

(7,6 milliárd forint), valamint a betegszállítást végző szervezetek (1,0 milliárd forint) is. A GYED-re kifizetett pénzbeli támogatások 7,5 százalékkal haladták meg az előirányzatot. Erre a célra 2017-ben 151,5 milliárd forintot fordított az Egészségbiztosítási Alap, 23 milliárd forinttal többet, mint egy évvel korábban. A dinamikus kiadás-növekedés a bérmegállapodás keretében a minimálberek 15 százalékos emelésének hatása, mivel GYED folyósított összege függ a mindenkori minimálbér összegétől.

#### 4. A hiánycél teljesítése

A 2010 óta végrehajtott költségvetési reformok és a fegyelmezett költségvetési politika meghozták eredményüket: az államháztartás eredményszemléletű hiánya immár hat éve a GDP 3 százaléka alatt teljesült. 2017-ben ennek mértéke 2 százalék lett, a tervezettnél 0,4 százalékponttal kisebb. Folytatódott a korábbi évekre jellemző tendencia: az elsődleges egyenleg többlete meghaladta a bruttó hazai termék 0,8 százalékát, a nettó kamatkidadások – imputált kamatkidadásokkal<sup>5</sup> együtt - pedig a GDP 2,8 százalékát tették ki. A hiány éven belüli alakulása 2016-hoz hasonló volt, bár kevésbé szélsőséges módon koncentrált év végére a deficit. Az első félévben többlet alakult ki, de már a harmadik negyedévben dinamikusan növekedtek a kormányzati kiadások és a hiány.

Az államháztartás pénzforgalmi egyenlege az előzetes adatok szerint 2017-ben 1466 milliárd forintot tett ki év végén, amely magasabb volt az eredetileg a költségvetési törvényben meghatározott 1186 milliárd forintos pénzforgalmi hiánycélnál, de a túlteljesülés nem veszélyeztette az ESA elszámolás szerinti hiánycél teljesítését.

A központi alrendszer (központi költségvetés, decentralizált alapok, társadalombiztosítási alapok) együttes pénzforgalmi hiánya 1974 milliárd forint volt tavaly, ami 808 milliárd forinttal volt magasabb az 1166 milliárd forintos hiánycélnál. A pénzforgalmi deficit többlet elsősorban az önkormányzatoknak kifizetett magas uniós előlegekhez kötődik (ez az önkormányzatok bevételeit növeli, tehát a konszolidált államháztartás szintjén nem jelentett többlet deficitet), másodsorban a pénzforgalmilag realizált uniós bevételek tervezettől elmaradó teljesüléséből adódott.

A strukturális hiány a rendelkezésre álló adatok szerint 2017-ben meghaladta a Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerint középtávú költségvetési célként meghatározott 1,5 százalékot. A Tanács ezt a kockázatot a 2017. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetére kialakított 2/2016.04.21. számú Véleményében előzetesen jelezte.

<sup>5</sup> A magánnyugdíjpénztári rendszer reformja miatt a kormányzati szektornál jelentkező statisztikai implicit kötelezettségállomány után elszámolt, de tényleges kifizetést nem eredményező kamatkidadás.

## 5. Az államadósság szabályok érvényesülése

Az államadósság GDP arányos mértékének trendszerű csökkenése is folytatódott. Az Eurostat kezdeményezésére az Eximbank Zrt. adósságát is be kell sorolni az államháztartás rendszerébe. Ez mintegy 2 százalékponttal emeli az utóbbi évek adósságrátáját, amely 2017 végén így 73,6 százalék lett, a csökkenés 2016 végéhez képest 2,4 százalékpont. Ez megfelel az Alaptörvény, a Stabilitási törvény és az EU államadósságra vonatkozó szabályainak is.

Az adósságráta mértékének érdemi javulását a dinamikus gazdasági növekedés, a mérséklődő kamatkidadások és a pozitív elsődleges egyenleg egyaránt támogatta. Ezek mellett egyedi tényezők is alakították az adósság értékét a tavalyi év során. A dollár euróval szembeni gyengülése mérsékelte, míg az uniós támogatások előfinanszírozása növelte a pénzforgalmi hiány értékét, és így az államadósságot. A támogatások megelőlegezése ugyanakkor csak átmenetileg növelő tényező, a következő években a transferek átutalásra kerülhetnek a magyar költségvetés számára, ami segítheti az adósságráta leépítését.

Kedvező, hogy a központi államadósság szerkezetében 2011 és 2017 között a devizaarány 50 százalékról 22 százalékra, a külföldiek részesedése pedig 65 százalékról 38 százalékra csökkent. Ezzel párhuzamosan a belső finanszírozás szerepe tovább erősödött, a háztartások által tartott állampapír-állomány összege elérte az 5 ezer milliárd forintot, ami a teljes államadósság mintegy 18 százalékát teszi ki. Mindezek jelentősen mérsékeltek az ország külső sérülékenységét.

Budapest, 2018. június 7.

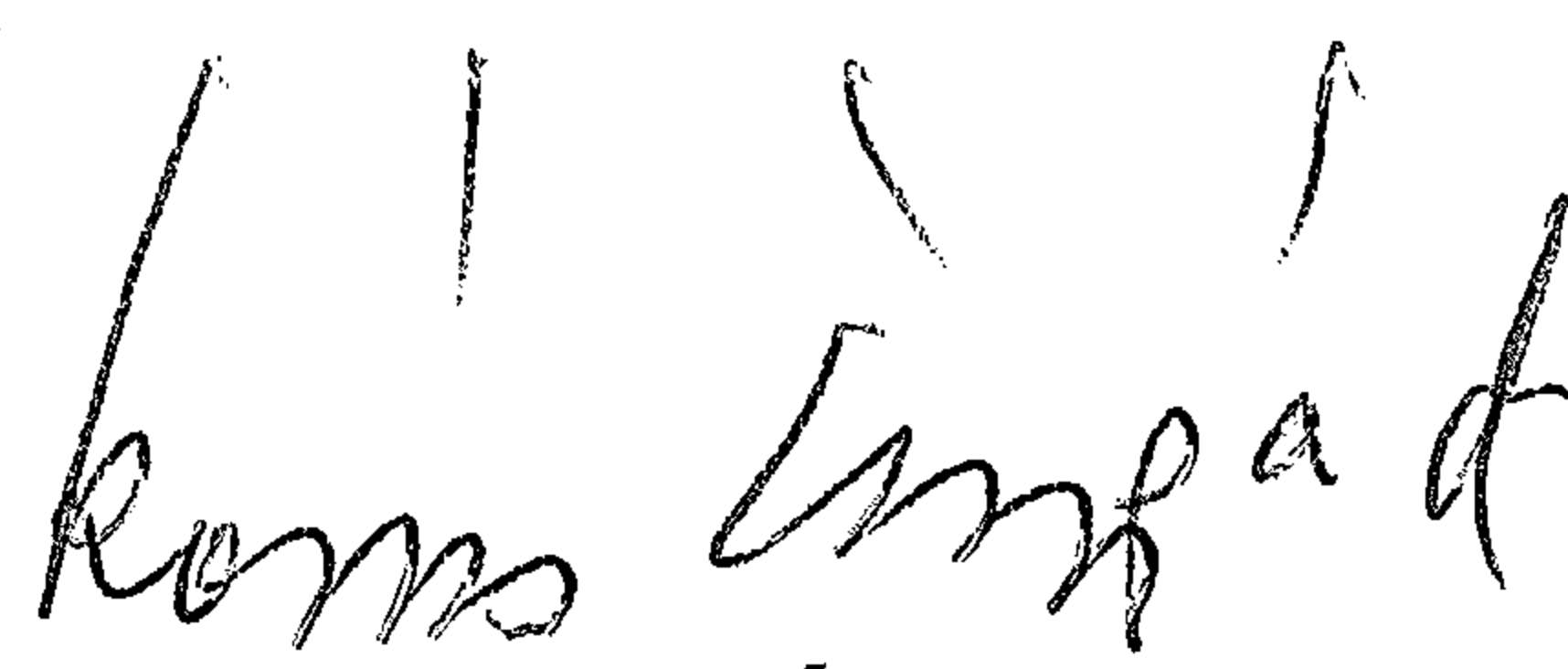
  
Domokos László

Költségvetési Tanács tagja



  
Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja

  
Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke