



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS



2018
JÚLIUS

*„Hasznos orvoslással gondoskodni óhajtván a köz hasznáról ...
és az ország jó állapotáról ...”*

Károly Róbert okleveléből – 1318. február



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS

A 2019. évi költségvetési törvényjavaslat
elemzése

2018
JÚLIUS

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Hergár Eszter

1054 Budapest, Szabadság tér 9.

www.mnb.hu

A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényben meghatározott alapvető feladatai, különösen a monetáris politika meghatározásával és megvalósításával kapcsolatos feladata ellátásának támogatására elemzi a költségvetési hiány és adósság alakulását, figyelemmel kíséri az államháztartás finanszírozását, elemzi a finanszírozásnak a monetáris folyamatokra, a pénzpiacok alakulására, a likviditásra gyakorolt hatását és kutatásokat folytat fiskális politikai kérdésekben.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében az MNB elnöke a Költségvetési Tanács (KT) tagja, így az MNB-ben rendelkezésre álló szakmai tudás és felhalmozott információ közvetetten támogathatja a KT munkáját. Az MNB a KT stabilitási törvényben meghatározott feladataihoz háttérelmzéseket készít, amelyeket a KT rendelkezésére bocsát. A szélesebb közvélemény a „Költségvetési jelentés” című kiadványból ismerheti meg e szakértői elemzések legfontosabb eredményeit.

Az elemzés Palotai Dániel, Gazdaságtudományi és kiemelt ügyekért felelős ügyvezető igazgató általános irányítása alatt készült. A jelentés elkészítésében a Költségvetési és versenyképességi elemzések és a Közgazdasági előrejelzés és elemzés igazgatóságainak munkatársai vettek részt. A publikációt Dr. Matolcsy György elnök hagyta jóvá.

Az elemzés elkészítésekor a 2018. június 25-ig rendelkezésünkre álló információkat vettük figyelembe.

Tartalom

1. Összefoglaló	7
2. Az államháztartási egyenleg	9
3. Az államadósság várható alakulása	11
4. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése	12
5. A költségvetési törvényjavaslat részletes értékelése	14
5.1. Elsődleges bevételek	14
5.2. Elsődleges kiadások	18
5.3. Kamategyenleg	23
6. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelése	25
6.1. Az Alaptörvény adósságszabálya	25
6.2. A Stabilitási törvény 3 százalékos hiányszabálya	26
6.3. A Stabilitási törvény adósságképlete alapján engedett adósságnövekmény	26
6.4. Az államháztartás strukturális egyenlegének követelménye	26
6.5. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágának szabályai	26
6.6. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény prevenciós ágának szabályai	27
7. Kiemelt témák	28
7.1. A benyújtott adócsomag és becsült hatásai	28
7.2. A szociális hozzájárulási adó tartós csökkenésének hatása az adóékre	32
7.3. A belföldre fizetett kamatkidadások alakulása	33
7.4. Az önkormányzati szektor költségvetési gazdálkodásának alakulása 2010 és 2017 között	34
8. Függelék	37

1. Összefoglaló

Elemzésünk tárgya az Országgyűlésnek június 13-án benyújtott Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat, amelyet az MNB költségvetési előrejelzésének tükrében értékelünk. Az elemzés során a rendelkezésünkre álló információk alapján az MNB saját prognózist készített a 2019. évi költségvetési egyenlegre, és ezt vetjük össze a törvényjavaslatban foglalt előirányzatokkal.

A költségvetési törvényjavaslat szerint 2019-ben az ESA-szemléletű költségvetési hiány a GDP 1,8 százaléka lehet. A kitűzött hiánycél megegyezik a Konvergencia Programban közölt hiánypályával és 0,6 százalékponttal alacsonyabb a 2018. évi 2,4 százalékpontos előirányzatnál. A törvényjavaslat részleteinek áttekintése alapján úgy látjuk, hogy egyes bevételek elmaradhatnak az előirányzattól, ezt azonban ellensúlyozza, hogy az uniós programok effektív felhasználását és a kifizetésekhez kapcsolódó állami önrészt alacsonyabbra becsüljük, mint a törvényjavaslat. Így előrejelzésünk szerint **teljesíthető a kitűzött hiánycél.**

A csökkenő hiány révén a fiskális politika anticiklikus tartalékot képez. 2019-ben a csökkenő hiány következtében a fiskális politika keresletszűkítő lehet, ami összességében anticiklikus fiskális politikát eredményez.

A törvényjavaslat végrehajtása változatlan devizaárfolyamon a GDP-arányos adósságráta érdemi, 2,6 százalékpontos csökkenését eredményezné 2019-ben, míg előrejelzésünk szerint mérsékeltebb gazdasági növekedés mellett 2,2 százalékpontos csökkenés várható. Az államháztartás EDP-módszertan szerinti GDP-arányos bruttó adóssága a 2017 végi 73,6 százalékról előrejelzésünk szerint – szabály szerint változatlan, 2017 végi 310,1 forint/eurós árfolyammal számolva – 2018-ben 72,5 százalék körüli szintre csökkenne, majd 2019 végére tovább mérséklődne 70,3 százalékra. Az Alaptörvény adósságszabálya, ami a Költségvetési Tanács későbbi döntésének fókuszában lesz, várhatóan biztonsággal teljesül.

A javaslat makropályájában a **gazdasági növekedésre vonatkozó előrejelzés (4,1 százalék) meghaladja a jegybank júniusi Inflációs jelentéshez készített prognózisát (3,5 százalék) és a piaci elemzői várakozások tartománya felett alakul.** Az MNB előrejelzéséhez képest magasabb GDP-dinamikát elsősorban a háztartások fogyasztásának élénkebb bővülése magyarázza, összhangban a dinamikusabb reálbérek és foglalkoztatás hatására kedvezőbb jövedelmi folyamatokkal. A költségvetési makropálya a júniusi Inflációs jelentésnél érdemben erőteljesebb foglalkoztatás- és bérnövekedést prognosztizál 2019-ben. A bérek becsült növekedése 2018-ban enyhén, 2019-ben érdemben meghaladja az MNB prognózisát, amit a versenyszektor és az állam feltételezett dinamikusabb bérezése egyaránt magyaráz. A javaslat idei és jövő évre vonatkozó inflációs előrejelzése is alacsonyabb az MNB prognózisánál. Az eltérés hátterében feltételezhetően elsősorban a különböző olajár-feltevések állnak. Amennyiben az infláció meghaladja a tervezettet, akkor novemberben pótlólagos nyugdíjemelés válik szükségessé (ennek a feltételezett költségvetési hatását már tartalmazza az előrejelzésünk).

Amennyiben a gazdasági növekedés és a béremelkedés elmarad a törvényjavaslatban tervezettől, az kockázatot jelent egyes adóbevételi előirányzatok teljesíthetőségére. A munkához és fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételeket a gyorsan növekvő adóalapok alapján tervezte a költségvetés. Az MNB jelenlegi makrogazdasági előrejelzése mintegy 3 százalékponttal alacsonyabb bértömeg-emelkedést és így alacsonyabb adóbevételeket tartalmaz.

Előrejelzésünk szerint az effektív uniós forrásfelhasználás és önrész-arány 2019-ben elmaradhat a javaslat által várttól. A júniusi Inflációs jelentéshez felhasznált előrejelzésünk szerint teljesülhet a forráskifizetésre vonatkozó 2000 milliárd forintos előirányzat, ugyanakkor a kifizetések szerkezetére és az előlegfelhasználás mértékére vonatkozó eltérő várakozásaink miatt az effektív forrásfelhasználás elmaradhat a költségvetési törvényben szereplő értéktől. Az eltérő feltevések a GDP nagyjából 0,4 százalékanak megfelelő mértékben csökkentik az eredmény szemléletű deficitet a törvényjavaslathoz képest.

A költségvetési javaslat főbb intézkedései és tételei közül kiemelendő a szociális hozzájárulási adó 2 százalékpontos csökkentése, a nyugdíjas munkavállalók mentesítése az egyéni járulékok és a szociális hozzájárulási adó adól, a Munkahely-

védelmi Akcióterv célzott kedvezményeinek és a cafeteria rendszerének átalakítása, az általános forgalmi adó kulcsának célzott csökkentése a tej esetében, a kétgyermekesek családi adókedvezményének növelése, 20 ezer forintig pénzügyi tranzakciós illeték-mentesség bevezetése lakossági átutalás esetén, az állami beruházások növelése (közút beruházások, Modern Városok Program) és az életpálya programok folytatása és bővítése.

A törvényjavaslat szerint a szociális hozzájárulási adó a reálbérek növekedése következtében már 2019. július 1-től csökken 2 százalékponttal. A 2016. végi bérmegállapodás alapján az adócsökkentést két negyedéssel azután kell végrehajtani, hogy a reálbérek átlagos növekedése meghaladja a 6 százalékos az előző kulcs csökkentés óta (azaz 2018. évkezdés óta). A törvényjavaslat szerint ez a kritérium már 2019 első félévében teljesül, tehát az adócsökkentésre 2019. július 1-től kerül sor. Elemzésünkben ezt tekintettük alappályának. Amennyiben az adókiengedés mégsem valósulna meg 2019 közepén, akkor az a költségvetési hiányt 0,2 százalékponttal mérsékelheti az alappályához képest.

A költségvetési törvényjavaslat megfelel az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabálynak, ugyanis a GDP-arányos adósságráta várható csökkenése számottevően meghaladja az előírt 0,1 százalékpontos mértéket. A javaslat megfelel az Európai Unió államadósságváltozásra való előírásának is, ami jelenleg az adósságráta évenként átlagosan 0,6-0,7 százalékponttal való csökkentését várja el. Az eredményszemléletű egyenleg várható alakulása összhangban van az erre vonatkozó uniós és magyar szabályokkal.

A javaslatban szereplő 1,7 százalékos strukturális hiány nincs összhangban a középtávú költségvetési hiánycéllal. A javaslat indokolása szerint 2019-ben az 1,8 százalékos uniós módszertan szerinti költségvetési hiánynak 1,7 százalékos strukturális deficit feleltethető meg. Az EU strukturális hiányra vonatkozó kritériuma és a Stabilitási törvény ezen nyugvó, 3/A. § (2) bekezdés a) pontja szerinti követelménye ugyanakkor előírja, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy az összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével, ami Magyarország esetében jelenleg a GDP 1,5 százaléka. Az eltéréssel kapcsolatban ugyanakkor a törvényjavaslat kiemeli, hogy a strukturális hiány közelít 2019-ben a 1,5 százalékos célhoz és az eltérés minimálisra a GDP 0,2 százalékpontjára csökken. Emellett a Kormány azzal számol, hogy a 2019. évet követően a strukturális hiány már jobb lesz az elérendő 1,5 százaléknál.

2. Az államháztartási egyenleg

A javaslat az államháztartás ESA hiányát a GDP 1,8 százalékában határozza meg 2019-ben, ami 0,6 százalékpontos csökkenést jelent a 2018-as 2,4 százalékpontos előirányzathoz képest. Előrejelzésünk szerint a központi költségvetés pénzforgalmi egyenlege kismértékben magasabb, míg az önkormányzatok egyenlege alacsonyabb lehet az előirányzatnál. A statisztikai korrekciókat tartalmazó ESA-híd pedig megegyezhet a törvényjavaslatban előrejelzettel (1. táblázat).

	Eltérés az előirányzattól		
	Törvényi előirányzat	MNB- előrejelzés	Eltérés
1. Központi alrendszer egyenlege	-2,3	-2,2	0,1
2. Önkormányzatok egyenlege	-0,5	-0,5	-0,1
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-2,7	-2,7	0,0
4. GFS-ESA különbség	0,9	0,9	0,0
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-1,8	-1,8	0,0
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalék törlésével	-1,7	-1,7	0,0

Megjegyzés: Kerekítések miatt az összegek és különbségek eltérhetnek.

Előrejelzésünk szerint elérhető a törvényjavaslatban kitűzött hiánycél. Előrejelzésünk szerint a költségvetés adó- és járulékvételei a GDP 0,6 százalékával elmaradhatnak a javaslatban szereplő előirányzatoktól (2. táblázat). Az eltérés döntő részét a jövedelmet és a fogyasztást terhelő adókból várt alacsonyabb bevétel magyarázza, mely elsősorban a makropályák közötti különbségre vezethető vissza. A költségvetési törvényjavaslat 2019-re 4,1 százalékos GDP-növekedést jelez előre, szemben az MNB júniusi Inflációs jelentésben szereplő 3,5 százalékos várakozásával. Az adóalapokat erőteljesen befolyásolja, hogy a törvényjavaslat 2,7 százalékponttal magasabb ütemű bértömeg-növekedést vár, mint az MNB prognózisa. Emellett az általános forgalmi adó szempontjából a legfontosabb, hogy prognózisunk szerint a háztartások fogyasztási kiadása 2019-ben 3,2 százalékkal emelkedik, a költségvetés pedig 4,8 százalékos növekedéssel számol.

Az előirányzattól elmaradó bevételeket ellensúlyozza ugyanakkor, hogy előrejelzésünk szerint az uniós támogatások effektív felhasználása és az önrész arány alacsonyabb lehet a költségvetési törvényjavaslatban feltételezettnél, így az uniós támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadások a GDP 0,4 százalékával alacsonyabbak lehetnek.

Az **önkormányzati alrendszer** egyenlege a költségvetési törvényjavaslat előrejelzése szerint -199 milliárd forint lesz 2019-ben. Az MNB előrejelzése szerint ennél magasabb deficit várható jövőre az alrendszerénél, várakozásunk szerint az alrendszer hiánya elérheti a 236 milliárd forintot. A bevételi és kiadási oldalon egyaránt magasabb teljesítést várunk, mint ami a törvényjavaslat adatai között szerepel. A különbség a két prognózis között elsősorban a kiadási oldalon található, magasabb bérkiadással és magasabb vásárolt fogyasztási kiadással számolunk annál, amit a kormányzati prognózis tartalmaz a törvényjavaslatban.

A kormányzati szektor ESA egyenlegéhez tartozó statisztikai korrekciók a törvényjavaslat levezetése szerint a GDP 0,9 százalékát teszik ki. Az MNB statisztikai korrekciókra vonatkozó előrejelzése alapvetően a kormányzat által összeállított korrekciók átvételére épül, illetve azokat módosítja olyan tételek esetében, amelyekre a jegybank autonóm előrejelzéseket készít. Ilyen tételek a makrogazdasági paraméterek eltérései következtében eltérő eredményszemléletű adóbevételi statisztikai korrekciók, a kamatkiadásokra vonatkozó jegybanki prognózis, valamint az uniós források eltérő mértékű és eltérő szerkezetű felhasználásából adódó korrekciók átvezetése. Az MNB az eltérő részletek ellenére a törvényjavaslattal megegyezően a GDP 0,9 százalékpontjának megfelelő egyenlegjavító statisztikai korrekcióval számol 2019-re.

2. táblázat**Az MNB előrejelzés eltérése a költségvetési törvényjavaslattól***(ESA-szemlélet, GDP százalékában)*

	Eltérés az előirányzattól
I. Központi kormányzat bevételei	-0,6
Fogyasztáshoz kapcsolódó adók	-0,3
Munkát terhelő adók	-0,3
II. Központi kormányzat kiadásai	0,5
EU támogatás felhasználás	0,4
Lakásépítési támogatások	0,05
III. Egyéb hatások	0,1 - 0,2
Országvédelmi Alap zárolása	0,0 - 0,1
Egyéb	0,1
Összesen (I.+II.+III.)	0,0 - 0,1

Megjegyzés: A pozitív előjel az előirányzathoz képest hiánycsökkentő, a negatív hiánynövelő hatást jelez.

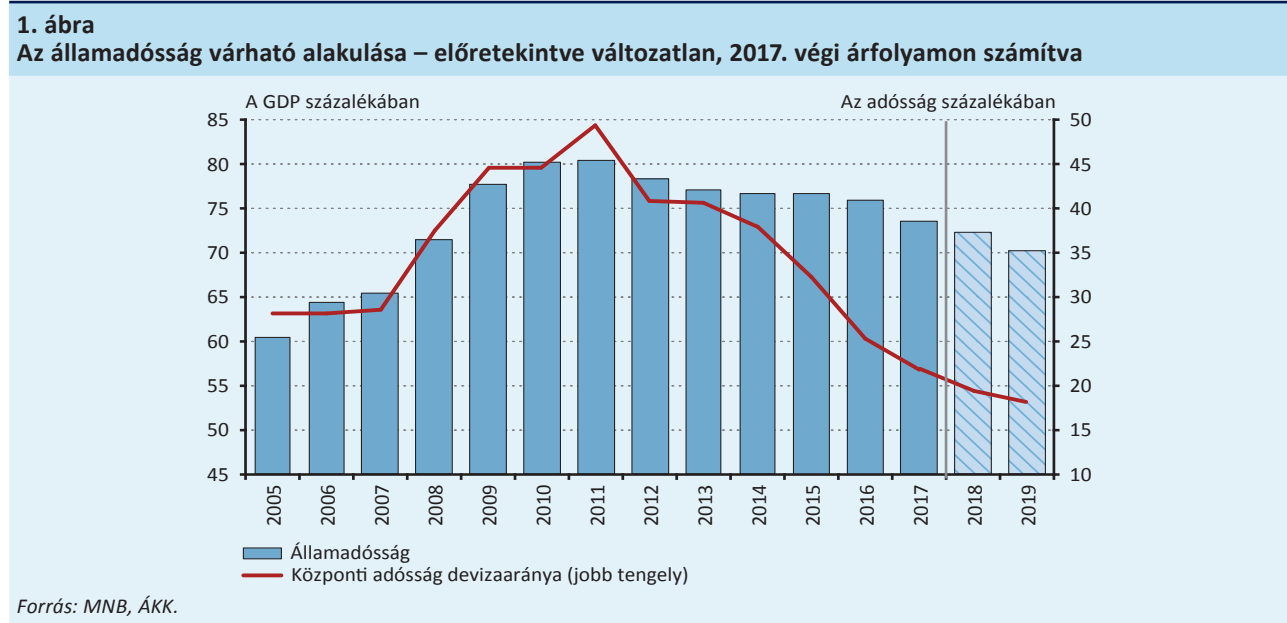
3. Az államadósság várható alakulása

Az államháztartás EDP-módszertan szerinti GDP-arányos bruttó adóssága a 2017 végi 73,6 százalékról előrejelzésünk szerint – szabály szerint változatlan, 2017 végi 310,1 forint/eurós árfolyammal számolva – 2018-ben 72,5 százalékra csökkenne, majd 2019 végére tovább mérséklődne 70,3 százalékra (1.ábra). Az adósságráta érdemi csökkenését 2018-ban és 2019-ben is az alacsony költségvetési hiány és a dinamikus gazdasági növekedés támogatja, amit az árfolyamhatás részben ellensúlyozhat.

3. táblázat
Az EDP-módszertan szerint számított államadósság alakulása

	Milliárd forint	GDP százalékában
1. 2018. évi végi EDP államadósság	29 659	72,5
2. Központi költségvetés 2019. évi pénzforgalmi hiánya	955	2,2
3. Egyéb hatás	-5	0,0
4. 2019. évi várható EDP államadósság (1+2+3)	30 610	70,3
5. GDP-arányos államadósság 2019. évi változása (4-1)		-2,2

Az uniós támogatások megelőlegezése befolyásolja az adósságráta alakulását. 2018-ban a költségvetés megelőlegezi az uniós támogatások egy részét, ami növeli a pénzforgalmi hiányt és ezen keresztül az államadósság értékét is. 2019-ben előrejelzésünk szerint ennek mértéke alacsonyabb lehet, továbbá a korábban megelőlegezett források is átutalásra kerülhetnek a költségvetés számára. Amennyiben azonban várakozásunknál kevesebb támogatás érkezik be a költségvetésbe, akkor az adósságráta csökkenése mérsékeltebb lehet előrejelzésünkénél.



A negatív nettó deviza kibocsátás következtében az államadósság devizaarányának további mérséklődése várható, ami hozzájárul a gazdaság külső sérülékenységének csökkenéséhez. A központi adósság devizaaránya a 2011. év végi 50 százalékról 2017. év végére 22 százalékra csökkent, majd előrejelzésünk szerint 18 százalékra mérséklődik 2019. végére. A devizaadósság jelentős csökkenésével párhuzamosan az államadósság árfolyamérzékenysége is érdemben mérséklődött. Jelenleg a forint-euró árfolyamban bekövetkezett 1 forintos elmozdulás - minden más változatlansága mellett - 0,05 százalékponttal változtatja meg a GDP arányos adósság értékét. Az adósságrát emellett befolyásolja a dollár-euró keresztárfolyam alakulása is. Ennek oka, hogy az államadósság egy része dollár kötvények formájában került kibocsátásra, amit bár az adósságkezelő euró adósságra cserél, de közvetve, a piaci csereügyletek értékén keresztül a dollár árfolyamváltozása is befolyásolja a bruttó adósságot.

4. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése

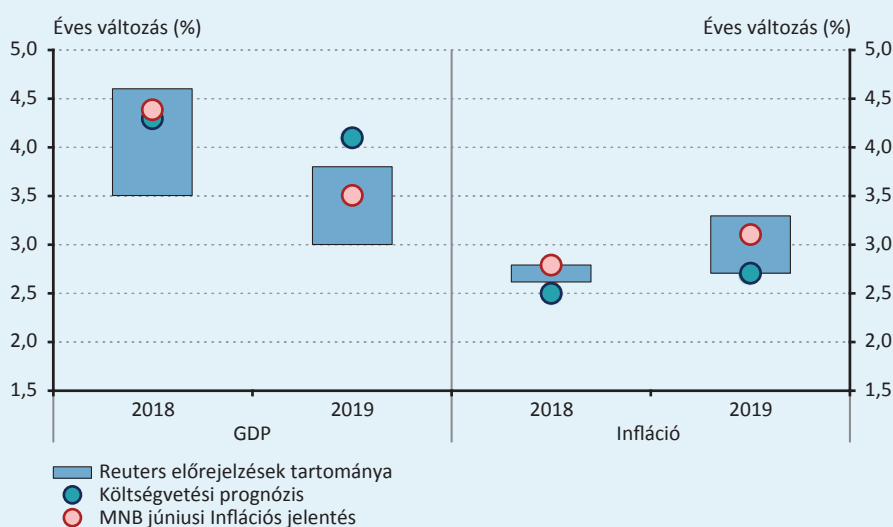
A törvényjavaslat az elkövetkező évekre 4 százalék feletti gazdasági növekedést prognosztizál. Az idei évre vonatkozó előrejelzés összhangban alakul az MNB júniusi Inflációs jelentésének várakozásával, míg a 2019-es GDP-bővülés érdemben meghaladja azt (2. ábra). Az MNB előrejelzéséhez képest magasabb GDP-dinamikát elsősorban a háztartások fogyasztásának élénkebb bővülése magyarázza, összhangban a dinamikusabb reálbérek és magasabb foglalkoztatás hatására bekövetkező jövedelmi folyamatokkal. Ennek következtében a törvényjavaslat az adóalapok gyorsabb emelkedését feltételezi, mint az MNB aktuális prognózisa.

A törvényjavaslat makropályája szerint – az Inflációs jelentéssel összhangban – a **bruttó állóeszköz-felhalmozás idén és jövőre is jelentősen támogatja a GDP növekedését**, amihez a vállalatok és a lakosság beruházási aktivitásának emelkedése mellett az állami projektek egyaránt hozzájárulnak. A költségvetési makropályája a kivitel és a behozatal esetében is alacsonyabb ütemű növekedést feltételez az Inflációs jelentés prognózisánál. A nettó export az előrejelzések szerint 2018 során negatívan járulhat hozzá a GDP bővüléséhez, míg jövőre közel semleges lesz a növekedési hozzájárulása.

A költségvetési makropályája a júniusi Inflációs jelentésnél érdemben erőteljesebb foglalkoztatás- és bérnövekedést prognosztizál 2019-ben. A törvényjavaslatban a versenyszféra létszáma dinamikusán bővül, míg az MNB feltevései szerint a foglalkoztatás emelkedése kínálati korlátokba ütközik az elkövetkező években. A bérek növekedése 2018-ban enyhén, 2019-ben érdemben meghaladja az MNB prognózisát, amihez a versenyszektor és az állam dinamikusabb bérezése egyaránt hozzájárul.

A törvényjavaslat idei és jövő évre vonatkozó inflációs előrejelzése egyaránt alacsonyabb az MNB prognózisánál. A költségvetési törvényjavaslatban szereplő GDP-deflátor dinamikája 2019-ben enyhén magasabb a jegybank várakozásánál.

2. ábra
A GDP-re és inflációra vonatkozó előrejelzések összehasonlítása



Forrás: 2019. évi költségvetési törvényjavaslat, Inflációs jelentés (2018. június), Reuters (2018. június).

4. táblázat

A makrogazdasági előrejelzések összehasonlítása

(százalékos változás az előző évhez képest)

	2017	2018			2019		
	Tény	Költségvetés	MNB	Eltérés	Költségvetés	MNB	Eltérés
GDP	4,0	4,3	4,4	0,1	4,1	3,5	-0,6
Háztartások fogyasztási kiadása	4,7	5,2	4,8	-0,4	4,8	3,2	-1,6
Közösségi fogyasztás	0,8	1,7	1,2	-0,5	1,0	0,5	-0,5
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	16,8	12,8	14,9	2,1	7,5	8,8	1,3
Export	7,1	7,2	7,5	0,3	6,9	7,5	0,6
Import	9,7	9,2	9,7	0,5	7,4	8,2	0,8
Infláció	2,4	2,5	2,8	0,3	2,7	3,1	0,4
Bruttó keresettömeg	14,9	12,7	12,2	-0,5	10,3	7,6	-2,7
Bruttó átlagkereset	12,9	10,7	10,3	-0,4	8,8	7,1	-1,7
ebből versenyszektor	11,6	10,4	10,0	-0,4	9,3	7,2	-2,1
Foglalkoztatottak száma	1,6	1,5	1,4	-0,1	1,5	0,4	-1,1
ebből versenyszektor*	2,2 (2,9)	2,2	1,9 (2,2)	0,0	1,9	0,7 (0,6)	-1,3

Megjegyzés: *A költségvetési törvényjavaslat eltérően definiálja a versenyszektort, ezért zárójelben közöljük a költségvetési makropályával összehasonlítható létszámprognózist, illetve az eltérést is ebből számoljuk.

Forrás: 2019. évi költségvetési törvényjavaslat, Inflációs jelentés (2018. június).

5. A költségvetési törvényjavaslat részletes értékelése

5.1. ELSŐDLEGES BEVÉTELEK

Előrejelzésünk szerint a **költségvetés központi alrendszerének elsődleges bevételei** összesen 41 milliárd forinttal lehetnek alacsonyabbak a javaslatban szereplő előirányzatoknál (5. táblázat). Ezen belül a pénzforgalmi adó- és járulékbevételek a GDP 0,7 százalékaival alacsonyabbak lehetnek az előirányzatoknál, melynek döntő része a munkát és fogyasztást érintő adóknál jelentkezik, amit elsősorban a törvényjavaslat magasabb fogyasztás és bértömeg bővülésre vonatkozó prognózisa okoz. Ezt ellensúlyozza ugyanakkor, hogy előrejelzésünk szerint az uniós támogatásokkal kapcsolatos pénzforgalmi bevételek meghaladhatják a törvényjavaslatban szereplő előirányzatot.

A gazdálkodó szervezetek befizetései lényegében megegyezhetnek az előirányzattal, azonban a bevételek összetételében eltérések találhatóak az előirányzat és a prognózisunk között. A társasági adóból származó bevételek esetén az előirányzat körülbelül 9 milliárd forinttal magasabb az előrejelzésünkénél, amit a vállalatok adózás előtti nyereségére vonatkozó várakozások közötti eltérés indokolhat. A pénzügyi szervezetek különadója esetében 4 milliárd forinttal alacsonyabb az előrejelzésünk az előirányzatnál. Az eltérést főként az igénybevett adókedvezményekre vonatkozó eltérő feltevések magyarázhatják. A kisadózók tételes adójának (KATA) esetében prognózisunk 4 milliárd forinttal alacsonyabb az előirányzatnál. A Pénzügyminisztérium 2019-ben magasabbra becsüli az adónemmel kapcsolatos átlépési hajlandóságot az MNB feltételezéséhez képest.

A **kisvállalati adóból** a törvényjavaslat 50 milliárd forint bevételt vár 2019-ben, ami lényegében megegyezik az előrejelzésünkkel, és 23 milliárd forinttal magasabb, mint a 2018. évi előirányzat. A jelentős növekedést az okozza, hogy az adónemet választók száma közel duplájára nőtt 2018-ban (3. ábra). A pénzforgalmi bevételek emelkedéséhez továbbá hozzájárul az is, hogy az adózói létszám 2018. évi növekedésének hatása a bázisév pénzforgalmi bevételét csak részben, míg a 2019. évi bevételt már teljes egészében érinti.

3. ábra
A kisvállalati adót választó cégek száma



Forrás: Pénzügyminisztérium.

Általános forgalmi adóból pénzforgalmi szemléletben jövőre 4286 milliárd forintot vár a költségvetés, ami 103 milliárd forinttal meghaladja a prognózisunkat. A különbség kisebbik fele arra vezethető vissza, hogy a minisztérium az idei évre is némileg több bevételt vár az MNB-hez képest, a nagyobbik fele pedig a makrogazdasági előrejelzések közötti eltérésekkel magyarázható. Ezen belül az adónem szempontjából a legfontosabb, hogy a legfrissebb prognózisunk szerint a háztartások fogyasztási kiadása 2019-ben 3,2 százalékkal emelkedik, a költségvetés pedig 4,8 százalékos növekedéssel számol. Emellett a benyújtott költségvetési törvényben szereplő makrogazdasági pályához képest kisebb növekedést várunk a közösségi fogyasztásban is. Előrejelzésünk tartalmazza a tartós tej (ESM, UHT) áfakulcsának mérséklését, ami számításaink szerint 22 milliárd forinttal csökkenti jövőre az áfából származó bevételeket.

Jövedéki adóból 1136 milliárd forint bevételre számít a költségvetés 2019-ben, ami 30 milliárd forinttal magasabb, mint a legfrissebb prognózisunk. Az eltérés feltehetően a bázishatással magyarázható. Egyenlegsemleges változás az elmúlt évek gyakorlatához képest, hogy a 2019-es költségvetésben a jövedéki adó soron belülre került az energiaadó, ami eddig a gazdálkodói befizetések között szerepelt.

A **személyi jövedelemadóból** származó bevételek előrejelzésünk szerint 53 milliárd forinttal elmaradhatnak a költségvetési törvényjavaslat előirányzatától. Az eltérés elsősorban az adóbevételek növekedését megalapozó makrogazdasági feltételezések különbségéből adódik, az MNB legfrissebb előrejelzése a törvényjavaslatban foglaltnál csaknem 3 százalékponttal alacsonyabb bruttó bér- és keresettömeg növekedést tartalmaz. Az adóbevételi előrejelzésekben felmerülő különbséget okozhatja továbbá a költségvetési törvényjavaslat nyugdíjas kedvezményekhez kapcsolódó magasabb létszámnövekedési feltételezése (a kedvezményt igénybe vevő nyugdíjas foglalkoztatottak személyi jövedelemadót továbbra is fizetnek), illetve a béren kívüli juttatások átalakításával kapcsolatos eltérő várakozások. Az egészségügyi hozzájárulás átalakítása miatt jelentkező gazdaságfehéredési feltételezések is különbözhetnek: 2019-től a vegyes jövedelmekre vonatkozó, korábban alacsonyabb adófizetési felső határérték a magasabb jövedelmek bevallására ösztönöz, ami növelheti a személyi jövedelemadó befizetéseket.

A törvényjavaslat tartalmazza a két gyermeket nevelők családi adókedvezményének emelkedését, ami alapján a kedvezmények összege az idei havi 17,5 ezerről 2019-ben 20 ezer forintra emelkedik. A személyi jövedelemadó kedvezményei között legjelentősebb családi adóalap- és első házások adókedvezményére vonatkozó előrejelzésünk elmarad a törvényjavaslat több mint 300 milliárd forintos becslésétől. A benyújtott új adótörvény-javaslat három főbb ponton érinti a személyi jövedelemadót. A törvény elfogadása esetén 2019-től a Nemzeti Adó- és Vámhivatal az egyéni vállalkozók számára is elkészíti az adóbevallás tervezetét. A jövő évtől ingatlan bérbeadása esetén a közüzemi költségek (rezsi) nem számítanak a bérbeadásból származó jövedelembe, ami egyszerűsíti az adóadminisztrációt és hozzájárulhat az ágazat fehéredéséhez. A cafetéria rendszer átfogó átalakítása a személyi jövedelemadó-bevételek érdemi csökkenésével járhat, valamint a bevételeket tovább csökkenti, hogy a béren kívüli juttatások esetében az adóalapra rakódó szorzó is eltörlésre kerül (az egyes meghatározott juttatások esetében fennmarad). Az adótörvény-javaslat emellett számos kisebb adminisztrációt könnyítő intézkedést tartalmaz (az adócsomagról részletesebb leírást a 7.1-es fejezet tartalmazza).

A **társadalombiztosítási és elkülönített alapok bevételei** a költségvetési törvényjavaslat előirányzatainál összesen 117 milliárd forinttal alacsonyabban alakulhatnak előrejelzésünk szerint. Az elkülönített állami alapok adó- és járulékbevételei között a szakképzési hozzájárulás, illetve az innovációs járulék bevételei meghaladhatják az előirányzatot, míg a szociális hozzájárulási adó befizetések kismértékben elmaradhatnak attól. A társadalombiztosítási alapok bevételei között elsősorban a szociális hozzájárulási adóból és egyéni biztosított járulékokból származó befizetések alakulhatnak a költségvetési törvényjavaslatban előirányzott értékeknél érdemben alacsonyabban. A törvényjavaslat bruttó bér- és keresettömeg emelkedésre vonatkozó előrejelzése csaknem 3 százalékponttal meghaladja a várakozásunkat, ami az eltérés nagy részét magyarázza. A különböző intézkedések következtében kieső adó- és járulékbevételeket érintő prognózisunk a költségvetési becslésekkel összhangban van.

Az egészségügyi hozzájárulás a következő évtől beolvad a szociális hozzájárulási adóba, így az eho-köteles jövedelmek a jövőben egy kulccsal adóznak. A két kulcs (14 és mindenkori szociális hozzájárulási adó felső kulcsa) közül az alacsonyabb megszűnik, és a magasabb marad meg, ami a jövőben a szociális hozzájárulási adó kulcsának 2016. évi bérmegállapodás alapján folytatódó mérséklődésével együtt csökkenhet. Az eho 450 ezer forintos adófizetési felső határa a minimálbér kétszeresére változik, ami összességében adócsökkentést jelent, és magasabb jövedelmek bevallására ösztönöz. 2019-ben a béren kívüli juttatások rendszerében átfogó átalakításra kerül sor, ami mérsékli a korábban egészségügyi hozzájárulás-

ként, a jövő évtől szociális hozzájárulási adóként realizált bevételeket, ugyanakkor a béren kívüli juttatások munkabéreként történő kifizetése ezt a többi munkát terhelő adónem emelkedésével ellensúlyozhatja. A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményeinek átalakítása összességében mérsékli az adókedvezmények összegét, tekintve, hogy az igénybe vevők létszáma rövid távon csökkenhet, ugyanakkor az egy főre eső kedvezmények várhatóan emelkednek a szabályok átalakítása, valamint az adóalap összeghatárának 100 ezer forintról a mindenkori minimálbérre történő emelése következtében.

A társadalombiztosítási alapok egyéb járulék- és adóbevételei előrejelzésünk szerint közel megegyezhetnek a költségvetési törvényjavaslat előirányzatával. A baleseti adó bevételei a biztosítási adó előirányzatához kerülnek, amelyre vonatkozó prognózisunk így megfelel a törvényjavaslatban szereplő értéknek. A népegészségügyi termékadó befizetései előrejelzésünk szerint mintegy 3 milliárd forinttal elmaradhatnak az előirányzattól. Az adónem esetében körülbelül 20 százalékos általános emelés valósul meg, illetve az alkoholos italokra kivetett termékkör is bővül.

Az **illetékbevételek** soron a költségvetés szerint 192 milliárd forint várható 2019-ben, ami az előrejelzésünk szerint 5,3 százalékkal haladja meg a – várhatóan előirányzat alatt alakuló - 2018-as bevételeket. Az illetékbevételeket nagymértékben befolyásolja az ingatlanok után fizetett illetékbecfizetések mértéke, amely 2017-ben dinamikusan, 13 százalékkal bővült előző évhez képest. Prognózisunk szerint a növekedés mérséklődése várható, így reálisnak véljük a törvényi előirányzatot.

Az **uniós támogatásokhoz kapcsolódó pénzforgalmi bevételeket** összesen 1483 milliárd forintra tervezik, melyből az *Uniós programok bevételei* 1348 milliárd forintot, az *Uniós támogatások utólagos megtérülése* pedig 135 milliárd forintot tesznek ki. A 2019-re vonatkozó bevételi előirányzat 2014-2020-as programokhoz kapcsolódó része így mintegy 560 milliárd forinttal alacsonyabb, mint a 2018-ra vonatkozó előirányzat. A kiadásnál érdemben alacsonyabb bevételi előirányzat továbbra is jelentős előlegkifizetésre utal, ennek mértékére azonban a javaslat nem tér ki.

A korábbi években kifizetett előlegek felhasználásának gyorsulását, valamint a számlás kifizetések mértékének emelkedését figyelembe véve az *Uniós programok bevételei* meghaladhatják az előirányzatot, ami mérsékelheti a pénzforgalmi hiányt és az államadósságot. Az MNB prognózisa szerint a 2019-es számlás kifizetések és az előlegfelhasználás összege meghaladhatja a 2300 milliárd forintot, így amennyiben a hozzájuk kapcsolódó beérkező számlák a tárgyévben kiküldésre kerülnek és nem merül fel semmilyen, az abszorpciót korlátozó tényező, az *Uniós programok bevételei* számításaink szerint meghaladhatják az 1600 milliárd forintot. Ezzel az EU-támogatásokkal kapcsolatos bevételek összege 280 milliárd forinttal magasabban alakulhat az előirányzatnál, így elérheti az 1762 milliárd forintot.

5. táblázat						
Központi alrendszer bevételei - az előrejelzések összehasonlítása						
<i>(milliárd forint)</i>						
	2018			2019		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	14 287	14 400	114	15 642	15 340	-302
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 354	1 403	49	1 444	1 448	4
Társasági adó	370	370	0	400	390	-9
Pénzügyi szervezetek különadója	50	50	0	53	49	-4
Egyes ágazatokat terhelő különadó	0	0	0	0	0	0
Egyszerűsített vállalkozási adó	70	54	-16	45	45	0
Bányajáradék	37	37	1	36	38	2
Játékadó	26	31	5	31	34	3
Energiaellátók jövedelemadója	52	57	5	59	61	2
Kisadózók tételes adója	113	123	10	136	132	-4
Kisvállalati adó	27	42	15	50	49	-1
Elektronikus útdíj	178	187	9	198	193	-5
Közműadó	55	55	0	55	55	0
Egyéb adók és befizetések	377	397	20	381	402	20
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	5 266	5 222	-44	5 827	5 688	-139
Általános forgalmi adó	3 839	3 811	-27	4 286	4 183	-103
Jövedéki adó	1 099	1 061	-39	1 136	1 107	-30
Regisztrációs adó	24	25	1	28	28	0
Távközlési adó	52	54	1	52	54	1
Pénzügyi tranzakciós illeték	205	222	18	228	225	-3
Biztosítási adó	35	38	2	82	82	0
Turizmusfejlesztési hozzájárulás	11	11	0	16	11	-4
Lakosság befizetései	2 338	2 389	51	2 608	2 558	-50
Személyi jövedelemadó	2 096	2 148	52	2 361	2 308	-53
Illetékbefizetések, egyéb adók	198	193	-5	199	200	1
Gépjárműadó	44	48	4	48	49	1
Elkülönített alapok adó és járulékbevételei	356	374	19	468	474	6
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbevételei	4 973	5 012	39	5 295	5 173	-123
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	4 645	4 676	31	5 124	5 006	-118
Egyéb járulékok és adók	329	337	8	172	167	-5
EU-TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATOS BEVÉTELEK	1 987	1 508	-479	1 483	1 762	280
EGYÉB BEVÉTELEK	280	295	14	344	326	-18
Központi ktv. egyéb bevételei	142	152	10	191	191	0
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	38	38	0	34	34	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	100	104	4	119	101	-18
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	16 554	16 203	-351	17 469	17 428	-41

Megjegyzés: részben konszolidált adatok.

5.2. ELSŐDLEGES KIADÁSOK

A **szociálpolitikai menetidj támogatásra** a 2018-as előirányzatnál 7 milliárd forinttal kevesebbet, 90,5 milliárd forint kiadást tartalmaz a költségvetési törvényjavaslat. Mivel a törvényjavaslat a támogatási jogcímekeket érintő intézkedést nem tartalmaz, előrejelzésünk a 2018. évi várható kiadással megegyező 94 milliárd forintos kiadással számol 2019-re.

2018-hoz hasonlóan 2019-ben is hasonló nagyságrendű megtakarítást várunk a **lakásépítési támogatásokra** fordított kiadásoknál. A 2018-as évben várt felfutás (2017-hez képest megközelítőleg 20 milliárd forint) mértékével megegyező növekedést várunk 2019-ben is, az ezzel konzisztens 222 milliárd forintos előrejelzésünk 20 milliárd forinttal marad el a 2019. évi előirányzattól.

A **Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap** főbb tételei közül a **családi támogatásoknál** a családi pótlék 2019. évi előirányzata konzisztens a prognózisunkkal, várhatóan 310 milliárd forint körül alakul. A családi pótlék egyéb tételeinél, hasonlóan a jövedelempótló és kiegészítő szociális támogatásokhoz és a különféle jogcímen adott térítésekhez, átvesszük az előirányzatot.

A **költségvetési intézmények és a szakmai fejezeti** mérlegsorokon összességében 100 milliárd forinttal alacsonyabb nettó pénzforgalmi kiadással számolunk, mint a költségvetési törvényjavaslat előirányzatai. A különbség abból adódik, hogy az Európai Unió által finanszírozott programokhoz korábban folyósított előlegek felhasználása feltételezésünk szerint lassúbb lesz a törvényi előirányzatoknál. Az előirányzatok több területen jelentős béremelést illetve bérköltség növekedést tartalmaznak, ezek közül kiemelendők tartjuk az Állami Számvevőszék, a NAV, a bíróságok, a honvédelmi területeket érintő intézkedéseket.

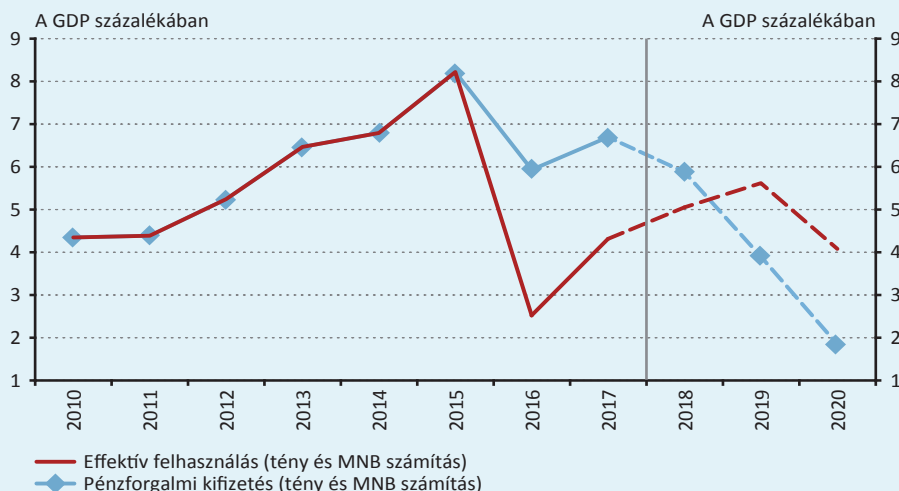
A 2019-es költségvetési törvényjavaslat az **uniós programokhoz kapcsolódó kiadásokat** 1955 milliárd forintra tervezi, ami mintegy 460 milliárd forinttal marad el a 2018-as előirányzattól. A teljes kiadási összegből 1734 milliárd forintot tesznek ki a 2014-2020 közötti kohéziós politikai, vidékfejlesztési és halászati operatív programokkal kapcsolatos kiadások. A júniusi Inflációs jelentéshez készített prognózisunk szerint a kifizetések mintegy 44 milliárd forinttal haladhatják meg az előirányzatot. Várakozásaink szerint a 2019-es kifizetésből mintegy 700 milliárd forint lehet előlegkifizetés, amihez nem kapcsolódik közvetlenül a tárgyévben pénzforgalmi bevétel.

A pénzforgalmi hiányban a hazai társfinanszírozás összege mellett megjelenik a támogatások 10 százaléka is, amelyet az Európai Bizottság nem térít meg 2019-ben, így a költségvetésnek ezt is meg kell előlegeznie. Mivel a 10 százalékokat el lehet számolni eredményszemléletű bevételként, az ESA-egyenleget nem érintik, a finanszírozási igényt és az államadóságot ugyanakkor érdemben növelik.

Várakozásaink szerint a számlás kifizetések, valamint az előlegfelhasználás emelkedésének következtében az uniós támogatásokhoz kapcsolódó projektek reálgazdasági megvalósulását jelző effektív felhasználás 2019-ben meghaladhatja az idei szintet, majd 2020-ban csökkenhet (4. ábra).

4. ábra

Az uniós támogatásokhoz kapcsolódó effektív felhasználás és pénzforgalmi kifizetés alakulása

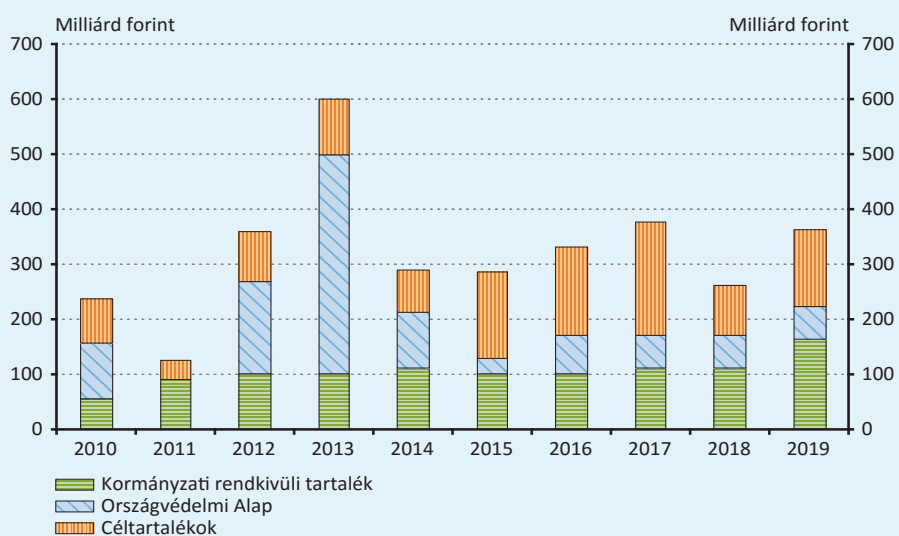


Forrás: Magyar Államkincstár, Pénzügyminisztérium, MNB.

A **központi tartalékok** összege a törvényjavaslat szerint 361,5 milliárd forint, amely 95 milliárd forinttal magasabb, mint a 2018-as előirányzat (5. ábra). Az ún. kormányzati rendkívüli kiadásokra félretett tartalék keret 50 százalékkal emelkedett a bázishoz képest, ez a teljesen szabadon felhasználó 165 milliárd forintnyi tartalékkeret megközelíti a GDP 0,4 százalékát. A központi céltartalékok összege meghaladja a 136 milliárd forintot, melyből több mint 96 milliárd forintot az állami bérkiadásokra fordít a költségvetés. A korábbi évek gyakorlatától eltérően a közszolgáltatások fejlesztésére is elkülönített 40 milliárd forint céltartalékot a költségvetés. Így a változatlan összegű 60 milliárd forintos Országvédelmi Alapot is figyelembe véve 225 milliárd forintnyi szabad tartalék felett rendelkezik a kormányzat. Ez az összeg meghaladja a GDP 0,5 százalék-pontját, így elmondható, hogy a 2019. évi költségvetési törvényjavaslat a bázis évhez képest több tartalékot tartalmaz.

5. ábra

A költségvetésben szereplő központi tartalékok



Forrás: 2010-2018. évi költségvetési törvények és a 2019. évi költségvetési törvényjavaslat.

Az **elkülönített állami pénzalapok** kiadásainál a **Nemzeti Foglalkoztatási Alap** passzív kiadásaira vonatkozó előrejelzésünk a munkaerő-piaci folyamatok alapján közel megegyezik az előirányzattal. 2018-hoz képest a legjelentősebb elmozdulás a Start-munkaprogram esetén várható. A 2018. évi törvényi előirányzathoz képest 45 milliárd forint, a 2018. évre vonatkozó jegybanki prognózishoz képest 8 milliárd forint kiadás-megtakarítás várható 2019-ben a Start-munkaprogramnál. A kiadás-megtakarítás a munkaerőpiac feszességének a következménye, valamint annak, hogy a kormányzat ösztönözní kívánja azt, hogy az álláskereső elsősorban a nyílt munkaerőpiacon találjanak munkát.

A **nyugellátásokra** vonatkozó törvényi előirányzat összességében megegyezik prognózisunkkal, ami ellentétes irányú hatások eredőjeként áll elő (6. táblázat). Egyrészt összesen 23 milliárd forinttal alacsonyabb kiadási szinttel számolunk a hozzátartozói nyugellátások és a nők korhatár alatti nyugellátása esetében az alapfolyamatok eltérő értékelése miatt, másrészt a makrogazdasági pályák közötti eltérés mintegy 20 milliárd forinttal magasabb kiadási prognózist eredményez. A költségvetési törvényjavaslatban feltételezettnél magasabb inflációra számítunk, így az ellátások magasabb év eleji nominális indexálásával számolunk, aminek hatását részben ellentételezi, hogy a törvényjavaslattal ellentétben nem számolunk nyugdíjprémium-kifizetéssel 2019-ben.

- 1) A **korhatár feletti öregségi nyugdíjakra** vonatkozó prognózisunk 44 milliárd forinttal meghaladja a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot, amit elsősorban az év elején megvalósuló rendszeres nyugdíjmelés alapjául szolgáló infláció eltérő becslése okoz. A költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági prognózisa 2,7 százalékos, az MNB legfrissebb, júniusi inflációs jelentésben közzétett előrejelzése 3,1 százalékos fogyasztói árindex-változással számol 2019-re. A magasabb inflációs prognózis alapján azt feltételezzük, hogy novemberben egyszeri kiegészítő nyugdíjmelés valósul meg. Az öregségi nyugdíjak esetében 2019-ben az év minden hónapjában sor kerül új nyugdíj-megállapításra (2017-ben és 2018-ban csak egy-egy félév során), mivel az 1955-ben születettek 64 éves nyugdíjkorhatár vonatkozik, ami a bázisévhez képest nagyobb beáramlást eredményez 2019 során. A cserélődési hatás miatt a 3,1 százalékos feltételezett inflációt meghaladó, 4,3 százalékos kiadási dinamikát feltételez prognózisunk 2019-re.
- 2) A **nőknek 40 év jogosultsági idő után járó nyugdíjak** esetében 16 milliárd forinttal alacsonyabb prognózisunk a törvényi előirányzatnál, amit az eltérő létszám-előrejelzés okozhat. A nők korhatár alatti nyugellátása tekintetében továbbra is növekvő igénybevétellel számolunk (7. ábra), figyelembe véve, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár emelkedésével egyre több nő szerzi meg a nyugdíjba vonuláshoz szükséges 40 év jogosultsági időt. 2019 során ugyanakkor az ellátottak korhatár feletti nyugdíjasok csoportjába történő átáramlása is felgyorsul a korhatár betöltésével, tekintve, hogy 2019 folyamán egész évben 64 év lesz a nyugdíjkorhatár (az 1955-ben születettek esetében).
- 3) A **hozzátartozói nyugellátásokra** vonatkozó törvényi előirányzat 7 milliárd forinttal meghaladja prognózisunkat. A hozzátartozói nyugdíjak esetében enyhén csökkenő ellátotti létszámot és 3,1 százalékos inflációt feltételezve csak mérsékelt kiadás-növekedést prognosztizálunk. A mérsékelt kiadási dinamikához hozzájárulhat, hogy egyre többen szereznek jogosultságot saját jogú ellátásra.
- 4) A költségvetési törvényjavaslat 25 milliárd forint összegű **nyugdíjprémium** kifizetésével számol a makrogazdasági pályában szereplő 4,1 százalékos GDP-növekedés alapján. Az MNB júniusi makrogazdasági előrejelzése 3,5 százalékos GDP-növekedést prognosztizál 2019-re, így előrejelzésünkben nem számolunk nyugdíjprémium-kifizetéssel (a nyugdíjprémium 3,5 százalékot meghaladó reálnövekedés esetén kerül kifizetésre).

6. táblázat

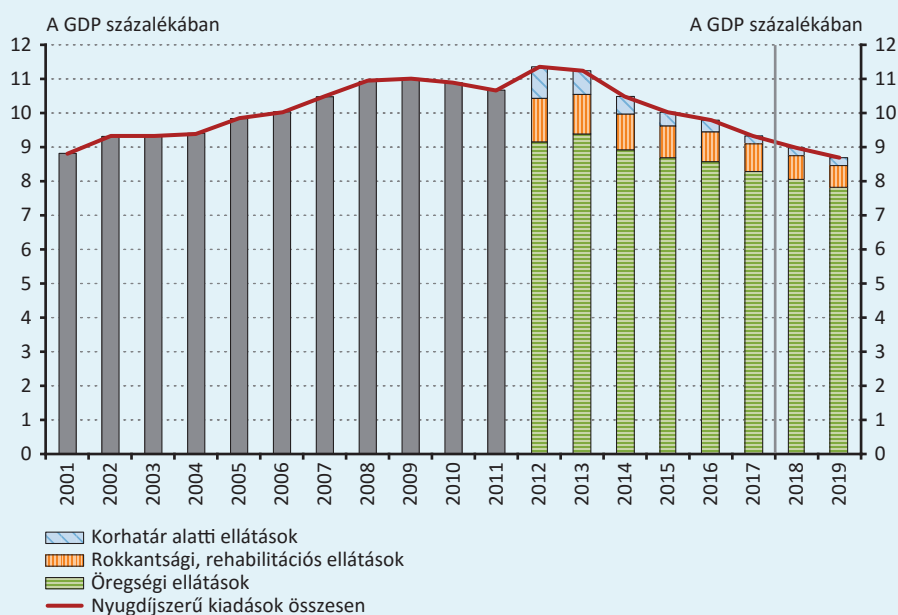
A Nyugdíjbiztosítási Alapból folyósított nyugellátásokra vonatkozó törvényi előirányzat és prognózisunk összehasonlítása
(milliárd forint)

	Költségvetési előirányzat	MNB előrejelzés	Eltérés
1. Korhatár feletti öregségi nyugdíjak	2 773	2 817	-44
2. Nők korhatár alatti nyugellátása	259	242	16
3. Hozzá tartozói nyugellátás	388	381	7
4. Nyugdíjprémium céltartalék	25	0	25
5. Nyugdíjkiadások összesen (1.+2.+3.+4.)	3 444	3 440	4

A GDP-arányos nyugdíjkiadások¹ a 2017. évi 9,3 százalékról 9 százalékra csökkenhetnek 2018-ban, és 2019-ben a GDP 8,7 százalékára mérséklődhetnek. A csökkenést az okozza, hogy a nominális GDP növekedési üteme jelentősen meghaladja a nyugdíjkiadások dinamikáját. A nyugdíjkiadások mérsékelt emelkedését egyrészt az inflációkövető indexálás, másrészt az elmúlt években hatályba lépett, ellátotti létszámot érintő intézkedések (korhatár-emelés, rokkantsági ellátások igénybevételeének szigorítása, korhatár előtti nyugdíjazás szigorítása) okozzák.

¹ Nyugdíj- és nyugdíjszerű ellátások kiadásai, ideértve a rokkantsági, rehabilitációs ellátásokat és a korhatár alatti ellátásokat is

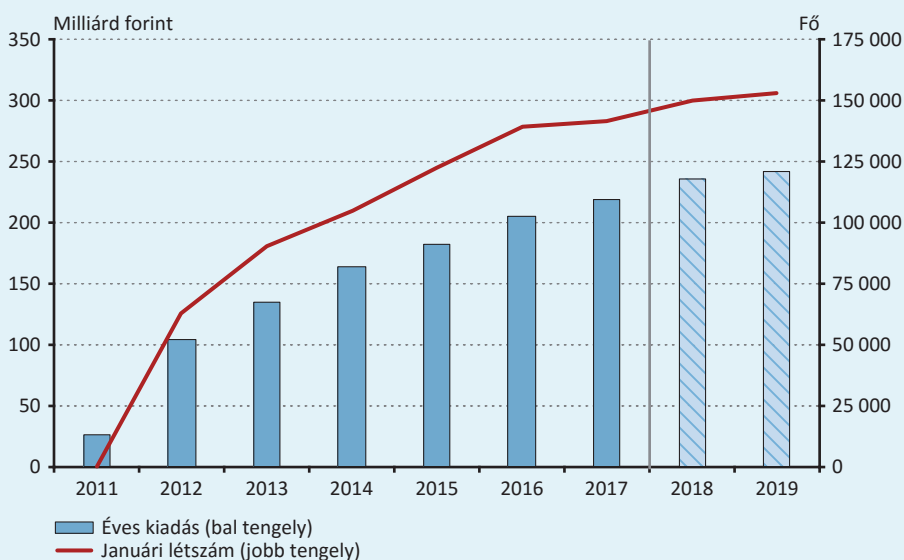
6. ábra
Nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások kiadásainak alakulása, 2001-2019
(a GDP százalékában)



Megjegyzés: A 2001 és 2011 közötti adatok a költségvetési zárszámadások alapján mutatják be a nyugdíj- és nyugdíjszerű ellátások kiadásait, ezen tételek nem feleltethetők meg a 2012 januárjától bevezetett elszámolási rend kategóriáinak. 2012-től az öregségi ellátások kategória a korhatár feletti öregségi jellegű, a korhatár feletti rokkantsági, a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők által igénybe vehető szolgálatfüggő nyugellátásokat és a hozzátartozói ellátásokat tartalmazza. A 2017. évi értékek az előzetes pénzforgalmi adatokat, a 2018. és 2019. évi értékek előrejelzéseknek mutatják.

Forrás: Központi Statisztikai Hivatal, Magyar Államkincstár, Magyar Nemzeti Bank, Zárszámadási törvények.

7. ábra
A nőknek 40 év jogosultsági idő alapján járó nyugdíjához kapcsolódó éves költségvetési kiadás és az ellátotti létszám alakulása 2011 és 2019 között



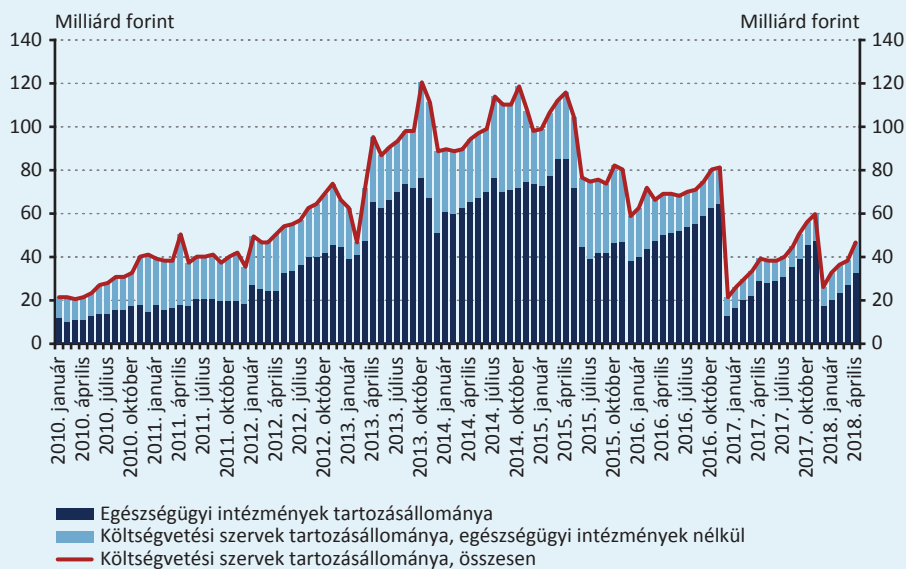
Megjegyzés: A nőknek 40 év jogosultsági idő alapján járó nyugdíjak 2011. január 1. óta igényelhető, így a 2011. január eleji létszám nulláról indul. A 2017. évi kiadási összeg előzetes tényadat, a 2018. és 2019. évi adatok prognózisunkat mutatják.

Forrás: Magyar Államkincstár, Magyar Nemzeti Bank, Zárszámadási törvények.

A **gyógyító-megelőző ellátások** 2019. évi előirányzata 1273 milliárd forint, ami 40 milliárd forinttal magasabb a 2018-as előirányzatnál. Nominálisan emelkedik az erre fordított kiadások mértéke, de a GDP százalékában enyhe csökkenés várható. Előrejelzésünk szerint az előirányzat tartalmaz egy enyhe felfelé mutató kockázatot a korábbi évekre jellemző évközi előirányzat módosítások, és a kórházak növekvő tartozásállománya miatt.

Az év első négy hónapjának adatai alapján az egészségügyi intézmények tartozásállománya 33 milliárd forintra emelkedett (8. ábra). Az újratermelődő adósságállomány miatt az elmúlt években többször is sor került részleges adósságkonszolidációra, rendszerint az év végén egyszeri konszolidációs támogatás formájában, illetőleg az egészségügyi közintézmények finanszírozását biztosító gyógyító-megelőző ellátások előirányzat év végi maradványának felosztásával. A 2016. év végén megvalósult konszolidációnak köszönhetően ugyan egy alacsonyabb pályára állt a tartozásállomány szintje, de 2017 januárjától ismét emelkedő tendenciát mutat. Az adósság összetételét tekintve a 60 nap alatti tartozásállomány hasonlóan alakult 2018 első négy hónapjában 2017 azonos időszakához képest, míg a 60 napon túli tartozásállomány kétszeresére nőtt. Ezen adatok alapján negatív kockázatot jelenthet a tartozásállomány fokozatos újratermelődése, melynek nyomán ismételten szükségserűvé válhat a beavatkozás a költségvetés részéről.

8. ábra
A költségvetési intézmények tartozásállománya



Megjegyzés: Az egészségügyi intézmények időszora tartalmazza a járó- és fekvőbeteg ellátás intézményeit, az egészségügyi ágazati háttérintézményeket, valamint a klinikai központtal rendelkező felsőoktatási intézményeket is. Bővülő intézményi létszámot tartalmazó, ezért korlátozottan összehasonlítható időszak.

Forrás: Magyar Államkincstár

Az **egészségbiztosítás pénzbeli ellátásokra** szánt előirányzat összege 394 milliárd forint, melynél előrejelzésünk 6 milliárd forinttal alacsonyabb kiadással számol 2019-ben. Ennek oka, hogy a júniusi Inflációs jelentéssel összhangban készült előrejelzésünk alacsonyabb bruttó bér- és keresetösszeggel számol a 2019-es költségvetési törvényjavaslathoz képest.

Az egészségbiztosítás természetbeni ellátásaihoz kapcsolódó kiadásokon belül a **gyógyszerkassza nettó kiadásaira** vonatkozó előirányzat összege 281 milliárd forint, amely 6 milliárd forinttal magasabb az előrejelzésünkénél. Az eltérés szinte teljes egészében a kiadási oldalhoz kapcsolódik. 2018-ig jellemzően ez a tétel rendszeresen alul volt tervezve a költségvetésben, de 2019-ben nem számítunk évközi előirányzat-emelésre.

7. táblázat**Központi alrendszer kiadásai - az előjelzések összehasonlítása***(milliárd forint)*

	2018			2019		
	Törvényi előirányzat	MNB-előjelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előjelzés	Eltérés
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	17 010	16 779	-230	17 507	17 417	-90
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	444	444	0	448	448	0
Szociálpolitikai meneti díj támogatás	98	94	-4	91	94	3
Lakásépítési támogatások	236	203	-33	242	222	-20
Családi támogatások, szociális juttatások	555	553	-2	551	553	2
Korhatár alatti ellátások	90	90	0	89	88	-1
Központi költségvetési szervek és fejezetek kiadásai	7 710	7 692	-18	7 801	7 746	-56
Nettó saját kiadásai	5 292	5 282	-10	5 846	5 746	-100
EU-támogatásokkal kapcsolatos kiadások	2 418	2 410	-8	1 956	2 000	44
Helyi önkormányzatok támogatása	705	710	5	737	737	0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	310	310	0	352	352	0
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0	0	0	0	0	0
Központi tartalékok	261	108	-153	362	362	0
Adósságtóvállalás	0	0	0	0	0	0
Egyéb kiadások	440	448	8	492	492	0
Elkülönített alapok kiadásai	553	530	-24	530	519	-11
NFA - Passzív kiadások	55	56	1	75	70	-5
NFA - Aktív kiadások	225	188	-38	180	179	-1
Egyéb kiadások	273	286	12	275	270	-5
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	5 608	5 598	-10	5 811	5 804	-7
NYA - Nyugellátások	3 343	3 318	-26	3 420	3 441	21
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	309	289	-20	287	284	-3
EA - Pénzbeli ellátások	352	357	5	394	387	-6
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	1 204	1 234	30	1 274	1 274	0
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	265	260	-5	281	275	-6
Egyéb kiadások	134	139	5	156	144	-12
NETTÓ KAMATKIADÁSOK	905	919	14	952	967	15
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	17 914	17 699	-216	18 458	18 383	-75

Megjegyzés: részben konszolidált adatok.

5.3. KAMATEGYENLEG

A nettó eredményszámlátú kamatkidás prognózisunk szerint kissé meghaladhatja a törvényi előirányzatot, és GDP-arányosan 2,2 százalék közelében alakulhat. Az előirányzathoz viszonyított, a GDP 0,1 százalékát megközelítő különbséget a törvény készítése óta megvalósult hozamemelkedés okozhatja, amely magasabb állami kamatkidást eredményez.

A **nettó pénzforgalmi kamatkidások** költségvetési előirányzata mintegy 15 milliárd forinttal alacsonyabb prognózisunknál. Előrejelzésünk a bruttó kamatkidások és a kamatbevételek esetében is magasabb az előirányzatnál. A magasabb kiadások és bevételek oka a kissé eltérő hozamfeltételezés lehet, amely a kiadások esetében nagyobb eltérést okoz az előirányzat és a prognózisunk között.

6. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelése

6.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ADÓSSÁGSZABÁLYA

A költségvetési törvényjavaslat szerint és az MNB prognózisa alapján a gazdasági stabilitási törvény szerint definiált GDP-arányos bruttó államadósság csökken, ezért a törvényjavaslat megfelel az Alaptörvényben foglalt adósságszabály előírásának. Az Alaptörvény alapján 2019-ben a rátának 0,1 százalékponttal kell csökkennie, ami mindkét előrejelzés szerint biztonsággal teljesül (törvényjavaslat: -2,6 százalékpont; MNB -2,2 százalékpont). A prognózisok által várt érdemi csökkenés azt is jelenti, hogy a jelenleg vártnál kissé kedvezőtlenebb külső vagy belső gazdasági folyamatok esetén is biztosított az Alaptörvényben által előírt adósságcsökkenés.

Az MNB nominális adósságra vonatkozó prognózisa enyhén alacsonyabb 2019 végére vonatkozóan a törvényjavaslatban szereplőnél. Az MNB prognózisa szerint 2018. év végén még enyhén magasabb lehet a nominális adósság értéke a javaslatban szereplőnél. A magasabb induló szintet ellensúlyozza, hogy az MNB szerint 2019-ben a központi költségvetés pénzforgalmi egyenlege a törvényjavaslatban szereplő 998 milliárd forintos értéknél mérsékeltőbb, 955 milliárd forint lehet. A javaslat az önkormányzati alrendszer adósságának növekedésével, míg a kormányzati szektorba sorolt vállalatok adósságának enyhe csökkenésével számol, amit érvényesítettünk előrejelzésünkben. A két prognózis között azonban különbséget jelent, hogy a költségvetés a pénzforgalmi hiánynál nagyobb mértékű forrásbevonást tervez, ami enyhén magasabb adósságot eredményez.

Az eltérő nominális GDP prognózisok miatt különböznek a GDP arányos rátára vonatkozó előrejelzések. 2019-re a törvényjavaslatban 7,4 százalékos nominális GDP növekedés szerepel, míg az MNB előrejelzése 6,4 százalékos bővüléssel számol. A magasabb növekedés 0,5 százalékponttal alacsonyabb adósságrátát eredményez előrejelzésünkben.

8. táblázat

Az államadósság alakulása

(milliárd forintban és a GDP százalékában)

	Törvény-javaslat	MNB	Törvény-javaslat	MNB
	milliárd forint		a GDP százalékában*	
1. 2018. évi induló Gstv. szerinti államadósság	29 809	29 851	72,9	73,0
2. Központi költségvetés 2019. évi pénzforgalmi hiánya	998	955	2,3	2,2
3. Egyéb hatás	84	6	0,2	0,0
4. 2019. évi várható Gstv. szerinti államadósság (1+2+3)	30 891	30 813	70,3	70,8
5. GDP-arányos államadósság 2019. évi változása (4-1)			-2,6	-2,2

Megjegyzés: * Az MNB és a törvényjavaslat eltérő nominális GDP-vel számol.

Az államháztartás EDP-módszertan szerinti GDP-arányos bruttó adóssága módszertani különbségek miatt a fentitől eltér. Az adósságráta a 2017 végi 73,6 százalékról előrejelzésünk szerint – szabály szerint változatlan, 2017 végi 310,1 forint/eurós árfolyammal számolva – 2018-ban 72,5 százalékra csökken, majd 2019 végére tovább mérséklődik 70,3 százalékra.

6.2. A STABILITÁSI TÖRVÉNY 3 SZÁZALÉKOS HIÁNYSZABÁLYA

A 2019-ben várható költségvetési egyenleg megfelel a Stabilitási törvény hiányszabályának. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (2) b) pontja előírja, hogy az államháztartás hiánya nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. A törvényjavaslat szerint 2019-ben a költségvetési hiány GDP-arányosan 1,8 százalékon, míg az MNB előrejelzése szerint a GDP 1,7 – 1,8 százalékos sávjában alakul, vagyis az egyenleg teljesíti a Stabilitási törvényben foglalt hiánycélt.

6.3. A STABILITÁSI TÖRVÉNY ADÓSSÁGKÉPLETE ALAPJÁN ENGEDETT ADÓSSÁGNÖVEKMÉNY

A törvényjavaslat megfelel a Stabilitási törvény adósságképletének. Az államadósság nominális növekedésének maximális mértékét a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény 4. § (2), (2a) pontja írja elő. A szabály kimondja, hogy amennyiben az adott költségvetési évre előrejelzett infláció és reálgazdasági növekedés üteme egyaránt meghaladják a 3 százalékot, akkor úgy kell megtervezni a költségvetés egyenlegét, hogy a nominális államadósság éves növekedési üteme nem haladhatja meg a törvényjavaslatban tervezett infláció és növekedés felének a különbségét. Ha a két mutató közül legalább az egyik nem haladja meg a 3 százalékot, akkor az adósságszabály 0,1 százalékpontos adósságráta-csökkenést ír elő. Az MNB előrejelzése alapján az infláció és a növekedés is meghaladhatja a 3 százalékot 2019-ben, ugyanakkor a Stabilitási törvény a feltételek forrása kapcsán egyedül a költségvetési törvényben foglalt makrogazdasági pályát nevesíti, így az adósságképlet által elvárt adósságcsökkenést a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előrejelzés alapján kell megállapítani. A törvényjavaslat szerint bár a 2018-as reálnövekedés magasabb lesz 3 százaléknál, az infláció ugyanakkor nem haladja meg azt, így az adósságképlet 0,1 százalékpontos csökkenést ír elő, ami a törvényjavaslat és az MNB prognózisa alapján is teljesül.

6.4. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS STRUKTURÁLIS EGYENLEGÉNEK KÖVETELMÉNYE

A törvényjavaslat szerint a strukturális hiány 2019-ben meghaladja az erre vonatkozó előírást, és a Konvergencia Program szerint 2020-ban éri el a küszöbértéket. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (2) a) pontja előírja, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével. A hazai középtávú költségvetési cél 2019-ben a GDP -1,5 százalékának megfelelő strukturális egyenleget jelent. A strukturális egyenleg azt a ciklikusan igazított államháztartási egyenleget jelenti, amelyből kiszűrésre kerültek az egyedi és átmeneti költségvetési tételek. A 2019. évi költségvetési törvényjavaslat az 1,8 százalékos GDP-arányos eredményszemléletű hiányhoz -1,7 százalékos strukturális egyenleget rendel, így a középtávú költségvetési célt nem éri el, ugyanakkor a költségvetés pozíciója 2019-ben közeledhet ahhoz. Az eltéréssel kapcsolatban a törvényjavaslat kiemeli, hogy a strukturális hiány közelít 2019-ben a 1,5 százalékos célhoz és az eltérés minimálisra a GDP 0,2 százalékpontjára csökken. Emellett a költségvetés azzal számol, hogy a 2019. évet követően már jobb lesz a strukturális hiány az elérendő 1,5 százaléknál.

6.5. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYEZMÉNY KORREKCIÓS ÁGÁNAK SZABÁLYAI

A költségvetési törvényjavaslat előreláthatóan megfelel az európai uniós költségvetési keretrendszer korrekciós ágához tartozó előírásoknak. A korrekciós ághoz a magyar jogrendben is megtalálható 3 százalékos hiánycél, valamint az európai uniós adósságszabály előírásai tartoznak.

- A 3 százalékos hiányra vonatkozó kritérium előírja, hogy a tagállamok eredményszemléletű költségvetési hiánya nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. A szabálynak a költségvetési törvényjavaslatban szerepeltetett 1,8 százalékos hiánycél megfelel.
- Az EU adósságszabálya kimondja, hogy a tagállamok bruttó, konszolidált, névértéken számított államadósság-rátája nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát, vagy amennyiben mégis meghaladja, úgy az adósságráta kielégítő mértékű csökkentésére van szükség. Az adósság megfelelő mérséklődését az egyhuszados adósságszabály számszerűsíti, e szerint három év átlagában az adósságráta 60 százalék feletti részének hozzávetőleg egyhuszadával szükséges évente csökken-

teni az adósságrátát. A törvényjavaslat alapján a GDP-arányos államadósság 2019-ben 2,6 százalékponttal csökken, míg az Európai Bizottság legfrissebb előrejelzése² szerint 2,3 százalékponttal mérséklődik, ami megfelel az európai uniós adósságszabály előírásainak.

6.6. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYZEMÉNY PREVENCIÓS ÁGÁNAK SZABÁLYAI

A törvényjavaslat az EU prevenciós ágához tartozó szabályainak előreláthatóan nem felel meg. A prevenciós, vagy megelőző ág fiskális szabályai a strukturális költségvetési hiánycél középtávú elérését szolgálják, a strukturális egyenleg kijelölésével, illetve a középtávú célhoz vezető korrekciós pálya meghatározásával.

- A **középtávú költségvetési célra** (MTO) vonatkozó keretrendszer előírja, hogy a tagállam az Európai Bizottsággal közösen kijelölt strukturális egyenleget elérje, vagy ahhoz megfelelő mértékben közeledjen. Az MTO-t 2016-ban Magyarország számára a GDP -1,5 százalékában állapították meg. A törvényjavaslat alapján a 2019-es strukturális egyenleg GDP-arányosan -1,7 százalék lesz, ami érdemi elmozdulást jelent az idei Konvergencia programban 2018-ra várt -2,1 százalékos értéktől, ugyanakkor a csökkenés mértéke nem tesz eleget az Európai Bizottság és a Tanács által indított SDP eljárásban³ vázolt korrekciós pálya által elvárt 1 százalékpontos mérséklődésnek. A Bizottság előrejelzése alapján az idei strukturális egyenleg a GDP -3,6 százaléka lehet, a jövő évi pedig -3,3 százalékon alakulhat, vagyis a mérséklődés nem tesz eleget a középtávú költségvetési célra vonatkozó kritériumnak.
- Az MTO szabályainak be nem tartása esetén lép életbe az európai uniós **kiadási szabály**, ami a középtávú költségvetési célhoz történő közeledést hivatott biztosítani. Az előírás szerint az államháztartás nettó elsődleges kiadásai az előző évhez képest legfeljebb a potenciális GDP növekedési ütemével emelkedhetnek, hacsak a növekvő kiadásokat nem elensúlyozzák egyéb, diszkrecionális bevételi intézkedések. A szabály alapján a hazai költségvetési kiadások reálértéken 3,8 százalékkal emelkedhetnek, ugyanakkor ettől a Konvergencia Program alapján és az Európai Bizottság értékelése⁴ szerint 1,1–1,2 százalékponttal eltérnek a jövő évi költségvetési kiadási folyamatok, vagyis a szabály várhatóan nem teljesül, de ez alapján – az MTO-hoz hasonlóan – túlzottdeficit-eljárás nem indulhat.

² Assessment of the 2018 Convergence Programme for Hungary, 3.4. Debt developments, 2018. május 23.

³ A Tanács ajánlása Magyarország középtávú költségvetési célhoz vezető korrekciós pályától való jelentős, megfigyelhető eltéréseinek korrekciójáról, 2018. május 23.

⁴ Assessment of the 2018 Convergence Programme for Hungary, 4.2. Compliance with the required adjustment path towards the MTO, 2018. május 23.

7. Kiemelt témák

7.1. A BENYÚJTOTT ADÓCSOMAG ÉS BECSÜLT HATÁSAI

A 2019. évi költségvetési törvényjavaslat után a jövő évi adótörvény-javaslat, illetve az új szociális hozzájárulási adóról szóló törvényjavaslat is benyújtásra került. Az adócsomag több adó- és járuléknemet érintő törvényt, illetve egyéb adóeljárás, számviteli és adóvégrehajtásról szóló törvényt módosít, így számos adópolitikai intézkedés mellett gyakorlati, az adminisztrációt könnyítő, ezzel versenyképességet javító intézkedést tartalmaz. Az adópolitikai intézkedések előrejelzésünk szerint összességében mintegy 40 milliárd forint adókiengedést jelentenek (9. táblázat). A legnagyobb mértékű változás a munkát, illetve egyéb jövedelmeket terhelő adó- és járuléknemeket érinti, ugyanakkor a vállalkozások terhei és a fogyasztási, forgalmi adók is mérséklődnek. Az adócsomag elfogadása esetén megszűnik három csekély mértékű bevételt eredményező adónem (kulturális adó, hitelintézeti különadó, magánszemélyek különadója), illetve további kettő beolvad más adónemekbe (egészségügyi hozzájárulás, baleseti adó), így az adó- és járuléknemek száma öttel csökken.

A társasági adót két nagyobb intézkedés érinti az adótörvényben, amelyek összesen 9 milliárd forinttal csökkenthetik a költségvetési bevételeket. Az első az egyik adóalapcsökkentő tétel, az úgynevezett fejlesztési tartalék szabályait módosítja. A fejlesztési tartalék az eredménytartaléknak az adóévben beruházási célból lekötött tartalékba átvett és az adóév utolsó napján lekötött tartalékként kimutatott összege, amelyet a társasági adóról szóló törvény limitál jelenleg az adóévi adózás előtti nyereség 50 százalékában, de legfeljebb adóévenként 500 millió forintban. A benyújtott adócsomag utóbbi limitet emeli meg 10 milliárd forintra. Ezen intézkedés miatt a társasági adóbevételek várhatóan 7 milliárd forinttal csökkennek 2019-ben. A második változtatás az energiahatékonysági célokat szolgáló beruházás adókedvezményét bővíti ki: a beruházások mellett felújításokra is igényelhető lesz az adócsomag elfogadása esetén az adókedvezmény, 2 milliárd forint várható bevételkiesés mellett.

A helyi iparüzési adónál az adótörvény kivezeti a foglalkozás növeléséhez kapcsolódó adóalap-mentességet. Ennek értelmében eddig a vállalkozás, amennyiben két adóév között képes volt növelni az átlagos statisztikai létszámát nem államilag támogatott munkahelyek teremtése révén, a növekmény után fejenként 1 millió forinttal csökkenthette az adóalapját. Az intézkedés hatásaként a bevételek 2,5 milliárd forinttal növekedhetnek.

A kisvállalati adó esetében a módosítás az adónem választhatóságát szabályozó feltételeket a kétszeresére emeli. A jelenleg hatályban lévő szabályozás szerint KIVA szerint adózás választásakor az adózó vállalkozás megelőző adóévi árbevétele és mérlegfőösszege nem haladhatja meg az 500 millió forintot (12 hónapnál rövidebb adóév esetén az árbevétel esetén ennek arányos részét). Az adótörvény ezt a feltételt emeli 1 milliárd forintra. A szabályváltozás ugyan a KIVA bevételek növekedését okozhatja, ugyanakkor az újonnan belépő KIVA adóalanyok kieső szociális hozzájárulási adó és társasági adó befizetései miatt az intézkedés hatása összességében a költségvetési bevételek 1,5 milliárd forinttal való csökkenését eredményezheti.

9. táblázat 2019-es adóintézkedések rövid leírása és statikus költségvetési hatása			
	Adónem	Intézkedés	Hatás (milliárd forint)
Gazdálkodó szervezetek befizetései	Társasági adó	A fejlesztési tartalék kereteinek 10 milliárd forintra bővítése a jelenlegi 500 millió forintról	-7
		Energiahatékonysági adókedvezmény bővítése a felújításokra	-2
	Helyi iparüzési adó	A foglalkoztatás-növelési adóalapmentesség megszüntetése	3
	Kisvállalati adó	Az árbevételi és mérlegfőösszeg határok emelése 0,5 milliárd forintról 1 milliárd forintra	-2
Fogyasztási, forgalmi adók	Általános forgalmi adó	Tej áfa mértékének csökkentése (ESL, UHT)	-22
	Pénzügyi tranzakciós illeték	Illeték-mentesség minden lakossági átutalás esetén tranzakciónként 20 ezer forintig	-2
	Biztosítási adó	A baleseti adó és biztosítási adó összevonása	0
Munkát terhelő adók és járulékok	Munkát terhelő adók és járulékok	A nyugdíjas munkavállalók mentesítése egyes járulékok és a szociális hozzájárulási adó alól	-61
		A béren kívüli juttatások rendszerének átalakítása	8
		Egészségügyi hozzájárulás beolvasztása a szociális hozzájárulási adóba	8
	Szociális hozzájárulási adó	Munkahelyvédelmi Akcióterv célzott kedvezményeinek átalakítása	19
Egyéb	Népegészségügyi termékadó	Az adómértékek 20 százalékos növelése, kedvezmény megszüntetése	10
		Az alkoholdermékekre vonatkozó termékkör bővítése	4
	Magánszemélyek 75 százalékos különadója	A különadó teljes kivezetése	-1
	Innovációs járulék	Az innovációs járulék esetében a KKV definíció meghatározásának változása	5
Összesen			-41

Forrás: T/625 törvényjavaslat, T/627 törvényjavaslat, MNB számítás.

A jelenleg is kedvezményes 18 százalékról jövőre 5 százalékra csökken a tartós (UHT és ESL) tejek adókulcsa. Hasonló intézkedésre a többi tejtípus esetében 2017-ben került sor, ami becslésünk szerint nagyságrendileg 5 milliárd forint bevételkiesést eredményezett a büdzsének. A hazai tejfogyasztáson belül jelentős a tartós tejek dominanciája, ezzel is magyarázható, hogy számításaink szerint az új intézkedés 22 milliárd forinttal csökkenti a 2019-es költségvetési bevételeket.

Az adócsomag 20 ezer forintig mentesíti a lakossági átutalásokat a tranzakciós illeték megfizetése alól. Az intézkedés mindössze 2-3 milliárd forintos bevételkieséssel járhat, ugyanakkor a módosítás hozzájárulhat a 2019-ben megvalósuló azonnali átutalási rendszer dinamikusabb terjedéséhez, valamint a nagyarányú hazai készpénzhasználat fokozatos visszaszorulásához. Az adótörvény bevezeti továbbá a máshol is alkalmazott 6 ezer forintos felső határt a Magyar Államkincstár által végrehajtott, nem kincstári körbe tartozó átutalások számára.

A biztosításiadó-bevételek várhatóan érdemben bővülnek 2019-ben, mivel a baleseti adó bevételei ezen előirányzathoz kerülnek át, utóbbi pedig megszűnik. A baleseti adó biztosítási adóba való integrálásával az adóalany az eddigi biztosított helyett a jövőben a biztosító lesz. Az adókulcs ennek megfelelően 30 százalékról 15 (teherautó, vontató) és 20 százalékra (személyautó, motorkerékpár) mérséklődik, ugyanakkor a várható bevétel előrejelzésünk szerint érdemben nem fog változni.

A munkát terhelő adókat és járulékokat az adócsomagból több jelentős intézkedés érinti. A legnagyobb változást a saját jogú nyugdíjas munkavállalók részleges adó- és járulékmentesége, a cafetéria rendszer szűkítése, az egészségügyi hozzájárulás szociális hozzájárulási adóvá alakulása, valamint a Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményeinek átalakítása jelentik. A **nyugdíj mellett dolgozó munkavállalók** 2019-től a munkáltatói járulékok terén is kedvezményekben részesül-

nek, mivel a természetbeni egészségbiztosítási járulék és nyugdíjjárulék alóli mentesség után szociális hozzájárulási adót, illetve szakképzési hozzájárulást sem kell fizetnie az őket foglalkoztató munkáltatóknak. Az intézkedés statikus költségvetési hatása az alappályánkhöz képest mintegy 60 milliárd forint. A bevételkiesést mérsékli, hogy a munkát vállaló saját jogú nyugdíjasok létszámának emelkedése növeli a személyi jövedelemadó és pénzbeli egészségbiztosítási járulékból származó befizetéseket, ezen terheket a továbbiakban is fizetik az érintett foglalkoztatottak. Az előrejelzés során több mint 60 ezer igénybevevővel számoltunk, akik a várható átlagbér csaknem 80 százalékát keresik (a keresetük azért alakul az átlagbér alatt, mert a jelentős számú részmunkaidős nyugdíjas foglalkoztatott mérsékli annak szintjét).

A béren kívüli juttatások rendszerének átfogó átalakítása összességében közel semleges hatást gyakorolhat a költségvetés egyenlegére előrejelzésünk szerint. A cafetéria rendszer három eleme közül az adómentes juttatások csaknem teljeskörűen megszűnnek, a kedvezményes béren kívüli juttatások kategóriában a készpénz juttatás eltörlésével csak a SZÉP kártya marad évi 450 ezer forintos összeghatárig, míg az egyes meghatározott juttatások szintén nagyrészt megszűnnek, vagy bérként adóznak tovább. Az előrejelzés kialakítása során azzal a feltételezéssel éltünk, hogy az adómentes és egyes meghatározott juttatások igénybevétele számottevően visszaesik, míg a béren kívüli juttatások mértéke negyedével mérséklődik. A vállalatok ezért a cafetéria alacsony kihasználtsága miatt az arra el nem költött bérköltségeik 90 százalékát jelentős béremelés formájában átadják a munkavállalóknak. Ez azt eredményezi, hogy a foglalkoztatottak nettó jövedelme valamelyest csökkenhet, míg a költségvetési bevételek ezzel párhuzamosan emelkednek, tekintve, hogy a munkavállalás adóterhei magasabbak, mint a cafetéria juttatásoké. A béren kívüli és egyes meghatározott juttatásokat egészségügyi hozzájárulás és személyi jövedelemadó terheli, így ezen bevételek előrejelzésünk szerint jelentősen csökkennek, amit ugyanakkor ellensúlyoznak az összességében emelkedő munkát terhelő adóbevételek.

Az egészségügyi hozzájárulás 2019-től megszűnik, és a jövőben szociális hozzájárulási adóként fizetendő. Az adó nem korábbi öt kulcsa 2017-ben kettőre mérséklődött, ez a következő évben várhatóan egyre csökken. Az alacsonyabb, 14 százalékos adókulcs megszűnik, és a mindenkori szociális hozzájárulási adó kulcsa lesz az irányadó. Ez elsősorban két fontosabb jövedelemkategóriát érint, a kedvezményes béren kívüli juttatásokat, valamint a vegyes jövedelmeket, ugyanakkor mindkét esetben sor került ezen emelés kompenzációjára. A béren kívüli juttatások esetében megszűnik a jelenleg alkalmazott 1,18-szoros adóalap szorzószám, amivel összességében a kedvezményes juttatások adóterhe gyakorlatilag nem változik (az egyes meghatározott juttatások után továbbra is fennmarad az adóalap szorzó). A vegyes jövedelmek, így a vállalkozásból kivont, az értékpapír-kölcsönzésből származó, az osztalék-, az árfolyamnyereségből származó és mezőgazdasági kistermelői, őstermelői jövedelem után az adófizetési felső határ a 2018-ban hatályos 450 ezer forintról a minimálbér kétszeresére csökken. Ez csökkentené a szociális hozzájárulási adóból származó költségvetési bevételeket, azonban magasabb jövedelmek bevallására ösztönöz (nem a minimálbérről bejelentésre), így kismértékű bevétel-növelő hatásra számítunk az egyéb munkát terhelő adóbevételeknél.

A Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményezett csoportjai jelentősen átalakulnak az új szociális hozzájárulási adóról szóló törvény elfogadása esetén. A célcsoportok közül kikerül két nagy kategória: az 55 év feletti, illetve a 25 év alatti foglalkoztatottak, akik a MAT átlagosan 900 ezer fős havi létszámából 510-530 ezer munkavállalót jelentettek. A legfeljebb két gyermekes anyasági ellátásról visszatérők, a tartósan álláskereső személyek, illetve a pályakezdekők számára egy új kedvezményes csoport jön létre, amelyet a törvény egységesen munkaerőpiacra lépőknek nevez. Az igénybevétel feltétele, hogy a kedvezményezett a foglalkoztatását megelőző 275 napból legfeljebb 92 napig rendelkezhetett munkaviszonnyal, vagyis gyakorlatilag az utóbbi 9 hónapból legfeljebb 3-ban volt foglalkoztatva. Az új kategória egyben kibővíti a potenciális kedvezményezett kört, ugyanis a korábbi tartós álláskereső célcsoporttal ellentétben a kedvezmény igénybevételének már nem előfeltétele a regisztrált álláskeresés, vagyis ezzel megnyílik az út a korábban munkaerő-piaci szempontból teljesen inaktív foglalkoztatása felé. További változás, hogy míg a kedvezmények jelenleg a bruttó munkabérig, de legfeljebb 100 ezer forintig vehetők igénybe, addig ez a maximális összeg jövőre valorizálásra kerül, és a mindenkori minimálbér lesz a kedvezmények alapjának felső határa. Az intézkedéscsomag következtében összességében kisebb kedvezményösszeg igénybevételére számítunk, előrejelzésünk szerint a bevétel-növekedés az alappályához képest csaknem 20 milliárd forint is lehet 2019-ben (10. táblázat).

A népegészségügyi termékadó három ponton módosul, amelyek várakozásunk szerint együtt 14 milliárd forinttal emelik a bevételeket. Az adó által érintett termékkörökben átlagosan körülbelül 20 százalékkal emelkedik az adómérték, illetve az adótörvény a visszaélések jövőbeni elkerülése miatt kivezeti az egészségmegőrző programok szervezésével igényelhető kedvezményt, amely intézkedések 10 milliárd forintos költségvetési bevétel-növekedést eredményeznek. Az adóköteles

alkoholtermékek köre továbbá kibővül a korábban adómentes gyümölcspárlatokkal és gyógynövényes italokkal, ez pedig 4 milliárd forinttal javíthatja az államháztartás egyenlegét.

Az adótörvény számos egyéb, kisebb adópolitikai intézkedést, valamint adminisztrációs változtatást tartalmaz. A csomag eltörli a csekély bevételt hozó kulturális adót, valamint a magánszemélyek egyes jövedelmeire kivetett 75 százalékos különadót. Az innovációs járulékról szóló törvényben módosul a kkv-nak minősülő vállalkozások köre. A személyi jövedelemadó esetében a benyújtott törvényjavaslat tartalmazza annak a lehetőségét, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2019-ben már az egyéni vállalkozók számára is elkészítse az adóbevallásuk tervezetét. Az ingatlan-bérbeadóknak a jövő évtől a bérlő által kifizetett közüzemi díjakat (rezsiköltséget) nem kell bevételként figyelembe venniük, ami jelentősen egyszerűsíti az ingatlan bérbeadását, mivel nem lesz szükség arra, hogy a bérbeadó minden önálló tevékenységből szerzett jövedelmét tételes költségelszámolással vallja be. Az adócsomag továbbá 0 forintra csökkenti az elektromos és hibrid meghajtású motorok regisztrációs adóját.

10. táblázat

A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében igénybevett kedvezményösszegek az alappályánk szerint, az intézkedés után, valamint a kettő eltérése

(milliárd forint)

Alappálya			
	2018	2019	2020
Szakképzettséget nem igénylők	31,5	31,9	32,4
25 év alattiak (legfeljebb 180 munkanap)	5,2	4,8	4,5
25 év alattiak (legalább 180 munkanap)	15,1	15,0	14,9
55 év felettiak	36,5	36,1	35,7
Tartósan álláskeresők	3,7	3,2	2,8
Anyasági ellátásról visszatérők	5,9	5,2	4,7
Mezőgazdasági munkakörök	2,2	2,1	1,9
Összesen	100,1	98,4	96,8
Intézkedés után			
	2018	2019	2020
Szakképzettséget nem igénylők	31,5	47,2	51,1
Munkaerőpiacra lépők	5,2	27,3	25,6
	15,1		
	36,5		
	3,7		
Anyasági ellátásról visszatérők (3+ gyermek)	5,9	1,6	1,5
Mezőgazdasági munkakörök	2,2	3,1	3,0
Összesen	100,1	79,2	81,4
Eltérés			
	2018	2019	2020
Szakképzettséget nem igénylők	0,0	15,3	18,8
Munkaerőpiacra lépők	0,0	-31,9	-32,2
	0,0		
	0,0		
	0,0		
Anyasági ellátásról visszatérők (3+ gyermek)	0,0	-3,6	-3,1
Mezőgazdasági munkakörök	0,0	1,0	1,1
Összesen	0,0	-19,2	-15,5

Forrás: MNB számítás.

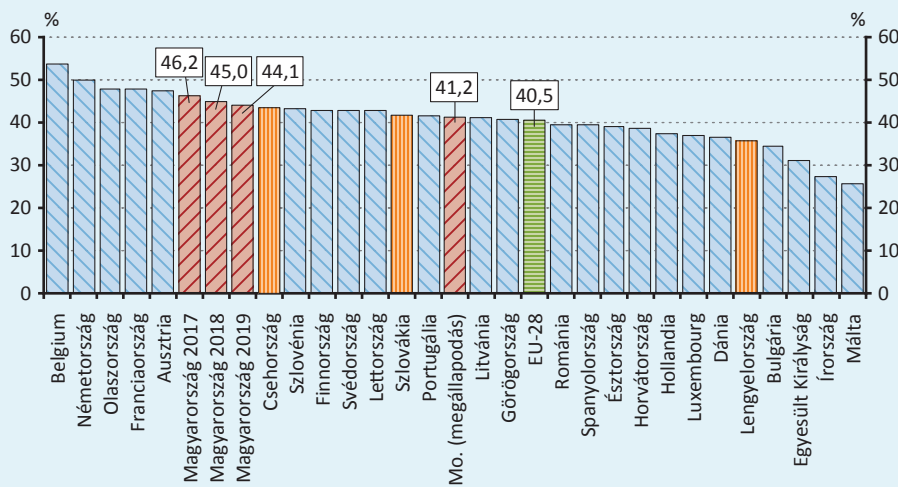
7.2. A SZOCIÁLIS HOZZÁJÁRULÁSI ADÓ TARTÓS CSÖKKENÉSÉNEK HATÁSA AZ ADÓÉKRE

A benyújtott 2019-es költségvetési törvényjavaslat feltételese tartalmazza a szociális hozzájárulási adó jövő évre várható 2 százalékpontos csökkenését. Az adócsökkentést a javaslat a bérmegállapodásban foglaltak szerint a versenyszféra fogyasztói árindex-szel korrigált bruttó reálbéreinek 6 százalékos növekedéséhez kötötte. A költségvetés általános indoklásának szövegezése alapján az adókulcs újabb mérséklődésére 2019. második felétől kerülhet sor, vagyis a reálbérek növekedése a következő év első negyedében éri el a feltételül szabott küszöböt. Az MNB előrejelzése szerint az adónem 2019. július 1-től történő 2 százalékpontos csökkentése pénzforgalmi szemléletben mintegy 100 milliárd forint megtakarítást jelent a hazai munkáltatók számára 2019-ben.

Az adóék ennek megfelelően fokozatosan csökken a következő évekre előretekintve. Az adóék mutatója azt fejezi ki, hogy a munkáltató által kifizetett bruttó bérkölségből (nettó kereset, illetve munkavállalói és munkáltatói terhek) mekkora részt von el az állam. A tavalyi évben ez az arány 46,2 százalék volt, ami érdemi csökkenést jelent a korábbi évekhez képest, ugyanakkor európai uniós összevetésben továbbra is magasnak tekinthető (9. ábra). A bérmegállapodásban rögzített szabályok alapján a szociális hozzájárulási adó a tavalyi 5 százalékpontos, valamint az idei 2,5 százalékpontos csökkenés után további négyszer 2 százalékponttal mérséklődik, így az adókulcs a korábbi 27 százalékról fokozatosan kevesebb, mint a felére, 11,5 százalékra csökken. A kulcsok mérséklése az adóékban is megmutatkozik, ami így az adócsökkentés végére 41,2 százalékra csökkenhet, ami már csaknem megegyezik a 2017. évi európai uniós átlaggal.

9. ábra

Gyermektelen, átlagjövedelmet kereső munkavállaló átlagos adóéke 2017-ben az EU tagállamaiban, illetve Magyarországon a szociális hozzájárulási adó bérmegállapodásban rögzített további 8 százalékpontos csökkenése esetén

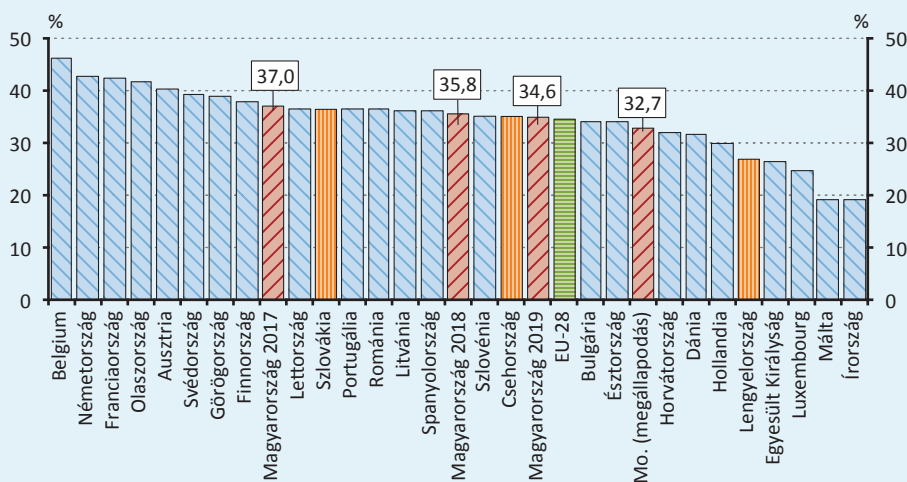


Forrás: Európai Bizottság, MNB számítás.

Az alacsonyabb jövedelműek és hátrányosabb munkaerő-piaci helyzetben lévő foglalkoztatottak adóterheinek csökkentését a különböző célzott kedvezmények segítik. A Munkahelyvédelmi Akcióterv célcsoportjai átalakulnak 2019-ben, illetve a 100 ezer forintos havi bruttó összeghatárról a mindenkor minimálbérrre emelkedik a munkáltatók által igénybe vehető kedvezmények alapja. A munkavállalók legnagyobb mértékű kedvezménye a családi adó- és járulékkedvezmény, amelynek a két gyermeket nevelők kedvezménye az idei eltartottanként 17,5 ezer forintról 20 ezer forintra emelkedik jövőre, ez pedig a nettó keresetek növekedésén keresztül hozzájárul az adóék 2019-es mérséklődéséhez (10. ábra). A kétgyermekesek átlagos adóéke ezzel a tavalyi 37 százalékról jövőre 34,6 százalékra csökken, majd a szociális hozzájárulási adó teljeskörű, négyszer 2 százalékpontos csökkentése után várhatóan 33 százalék alá mérséklődik. Ez a szint alacsonyabb, mint a 2017-es európai uniós tagállami átlag, illetve a jelenlegi folyamatok alapján előreláthatóan az uniós országok alsó harmadához tartozhat.

10. ábra

Kétgyermekes, az átlagbér 100 és 67 százalékát kereső család átlagos adóéke 2017-ben az EU tagállamaiban, illetve Magyarországon a szociális hozzájárulási adó bérmegállapodásban rögzített további 8 százalékpontos csökkenése esetén



Forrás: Európai Bizottság, MNB számítás.

7.3. A BELFÖLDRE FIZETETT KAMATKIADÁSOK ALAKULÁSA

Az elmúlt öt évben az állampapírpiazi hozamok jelentős mérséklődése, az államadósság csökkenése, és az adósságon belül a belföldiek tulajdoni arányának növekedése érdemben hatott a kamatkiadások alakulására. A változások csökkentő hatással voltak a kamatkiadásra és a kiadások szektorok közötti megoszlásának eltolódását eredményezték, aminek következtében a belföldieknek fizetett kamatkiadások aránya növekedett. Előrejelzési horizontunkon a kedvező trendek folytatódására számítunk.

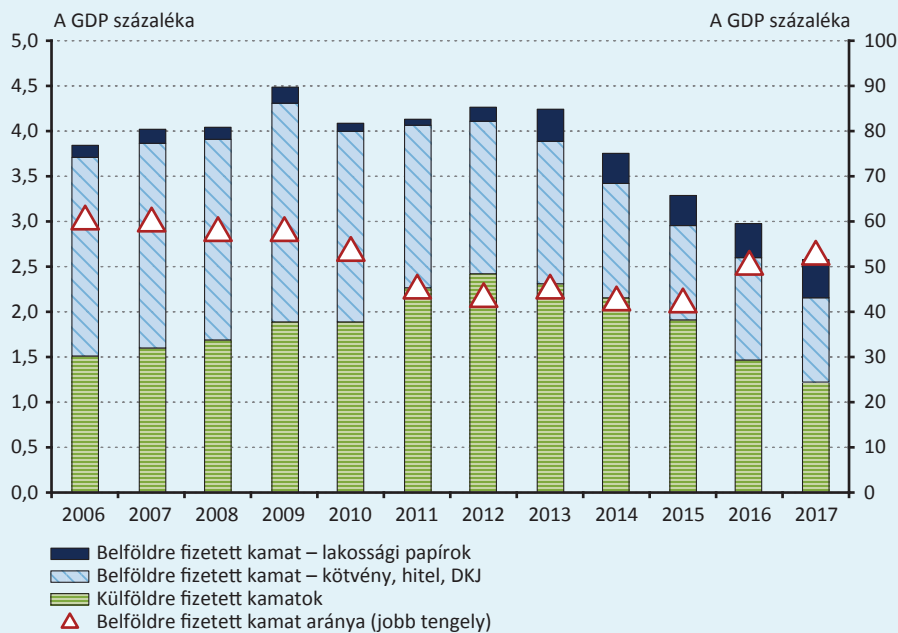
A kamatkiadások a 2013. évi 4,3 százalékos GDP-arányos szinthez képest jelentősen, 2,6 százalékra csökkentek 2017-ben. A jelentős állampapírpiazi hozamcsökkenés következtében 2013 óta évről-évre nagyobb kamatmegtakarítás keletkezik a költségvetésben. A megtakarítás segítette a tartósan alacsony költségvetési hiány fenntartását, és érdemben hozzájárult az államadósság csökkenéséhez. Az éves megtakarítás az államadósság fokozatos átárazódása következtében a következő két évben is növekedhet, ugyanis az adósságon belül nő az alacsony hozamú elemek részaránya.

A GDP arányában mind a belföldieknek, mind a külföldieknek fizetett kamatkiadások érdemben csökkentek. A válságot követően a külföldre fizetett kamatok aránya jelentősen megemelkedett, amit elsősorban az IMF-EU hitel felvétele és az azt refinanszírozó külföldi devizakötvények kibocsátása okozott. Ezután a külföldiek tulajdoni arányának csökkenése, és ezzel párhuzamosan az államadósságon belüli devizaarány mérséklődése jelentősen csökkentette hazánk külső sérülékenységét, valamint a külföldre fizetett kamatok aránya is érdemben visszaesett. A külföldre és a belföldi nem lakossági állampapírok után fizetett kamatok GDP-arányosan mintegy felére csökkentek, míg a lakosság papírok utáni kamatkifizetés növekedett.

A belföldieknek fizetett kamatok aránya az összes kamatkiadásból 2011 óta jelentősen nő, és 2017-ben ismét 50 százalék fölé emelkedett. Az adósságkezelés stratégiai céljával összhangban az államadósságon belül a belföldi szektorok tulajdoni hányada megemelkedett, és ennek következtében a belföldre fizetett kamatok aránya a korábbi 40 százalékos szintre való csökkenés után 2016-ban már meghaladta az 50 százalékos értéket. Az adósságon belüli belföldi tulajdoni hányad és a belföldre fizetett kamat az önfinanszírozás erősödésével összhangban folyamatosan nő (11. ábra).

11. ábra
A belföldieknek és külföldieknek fizetett kamatkidadások megoszlása

(a GDP százalékában)



Megjegyzés: A nyugdíjrendszer átalakításai miatt jelentkező imputált kamatok nélkül.

Forrás: Eurostat, MNB.

A lakossági papírok után fizetett kamatok érdemben növelik a háztartások rendelkezésre álló jövedelmét. A belföldieknek fizetett kamatokon belül átrendeződés valósult meg, és az összes belföldre fizetett kamatkidadás GDP-arányos csökkenése mellett a lakossági papírok után kifizetett kamat emelkedett. A kifizetett kamatkidadások növekedésének üteme azonban elmaradt a lakossági papírok állományának bővülési ütemétől, vagyis a lakossági papírok kamata is mérséklődött a csökkenő hozamkörnyezetben. A lakosságnak fizetett kamat ráadásul több csatornán keresztül is költségvetési bevételt generál, ellentétben a külföldi szereplőknek fizetett kamatkidással.

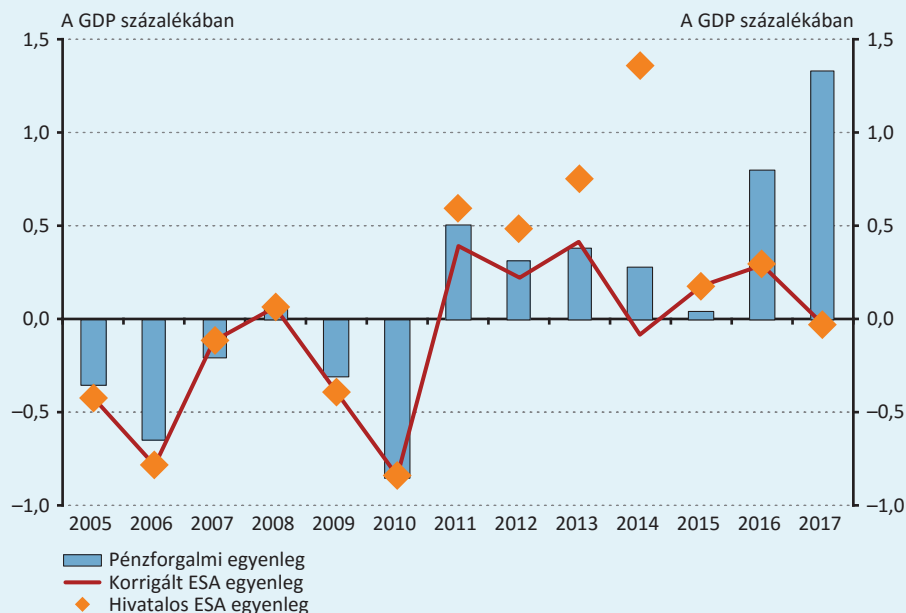
7.4. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZÉKTOR KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁSÁNAK ALAKULÁSA 2010 ÉS 2017 KÖZÖTT

A 2012-ben bekövetkezett költségvetési konszolidáció kiterjedt az önkormányzati alrendszerre is, hasonlóan a teljes államháztartáshoz. A fordulatot megelőző években az önkormányzatok összesített egyenlege jellemzően deficitese volt (2005 és 2010 között átlagosan a GDP -0,4 százaléka), a költségvetési konszolidációt követően azonban trendszerűen többletet mutat az egyenlegük (átlagosan a GDP +0,2 százaléka). A deficitese gazdálkodás megfordításában a központi kormányzat által 2010-2014 között megtett intézkedések játszották a legnagyobb szerepet, mely négy alapvető tényezőhöz köthető:

- Az önkormányzati feladatok egy részének átvétele nagyobb kiadáscsökkentést eredményezett annál, mint amennyivel a központi alrendszerrel kapott támogatások mérséklődtek a feladatok elvonása miatt,
- a központi költségvetés által 2013-2014-ben végrehajtott adósságvállalás mentesítette az adósságszolgálati terhektől az eladósodott önkormányzatokat,
- a stabilitási törvény rendelkezései megnövelték a központi kontrollt az önkormányzatok hitelfelvételei felett, így a jogszabályi környezet megelőzte, illetve jelentősen korlátozta az önkormányzatok ismételt eladósodását,
- Az uniós támogatások a beruházások több mint a felének finanszírozási igényét fedezték 2012-2015 között.

Az önkormányzatok ESA elszámolás szerinti egyenlege a korábbi évek számottevő hiányát követően 2011-től kezdődően 2016-ig folyamatosan többletet mutatott, majd 2017-ben - a rendelkezésre álló előzetes adatok szerint – kisösszegű deficiittel zárt (12. ábra). Ez utóbbi az alrendszer élénkülő beruházási aktivitásának a következménye.

12. ábra
Az önkormányzati egyenleg alakulása



Megjegyzés: A hivatalos statisztikákban szereplő ESA egyenleg idősorát torzítja az időszak során megvalósult adósságvállalás, mert a statisztika az adósságvállaláshoz tartozó tranzakciókat tőkebevételeként könyveli el az önkormányzatoknál. Elemzési célra így megfelelőbb az adósságvállalás hatását kiszűrő „korrigált ESA egyenleg”, ami 2011-2013 között mutat kisebb, 2014-ben pedig számottevőbb eltérést a hivatalos egyenlegtől.

Forrás: KSH, MNB számítás.

A pénzforgalmi egyenleg csak 2016-2017-ben tért el számottevően az eredményszemléletű ESA egyenlegtől. Az eltérést az uniós források felhasználásához kötődő jövőbeni kiadások központi költségvetés általi megelőlegezése okozta. Az ilyen típusú bevételek növelik az alrendszer pénzforgalmi bevételeit, de ESA szemléletben majd csak a tényleges felhasználáskor kerülnek elszámolásra (egyidejűleg a hozzájuk kapcsolódó önkormányzati kiadással, például beruházáshoz, beszerzéshez). 2017-ben az önkormányzatok pénzforgalmi egyenlege 508 milliárd forint volt a KSH első adatközlése alapján, amelyhez az EU előleg bevételek közel 475 milliárd forinttal járultak hozzá.

Az önkormányzatok GDP-arányos bevételei számottevően csökkentek összhangban a központi alrendszer részéről történő feladatátvállalással. Az alrendszer bevételei – az uniós előlegek nélkül – a 2010. évi 11,7 százalékról 2017-re 6,3 százalék alá csökkentek GDP arányosan. Ezt meghatározó részben a központi költségvetéstől kapott források mintegy 4 százalékpontos mérséklődése okozta, ami a feladatátvállalással összhangban alapvetően 2012-2013-ban zajlott le. Az intézményi és egyéb államháztartáson belüli bevételek a feladatelvonásokhoz kapcsolódva csökkentek ugyanezen években. Az önkormányzatok GDP-arányos saját adó és adójellegű bevételei az egész elemzett időszakban stabilan alakultak. Az európai uniós források 2012-2015 között voltak jelentősek. 2016-2017-ben közösségi forrást szinte csak előlegként kaptak az önkormányzatok.

Az alrendszer kiadásai a 2010. évi 10 százalék feletti GDP-arányos szintről 2017-re a GDP 6 százaléka körüli szintre mérséklődtek. A 2010. évi szinthez képest az önkormányzatok GDP arányos kiadásai jobban csökkentek, mint a GDP arányos bevételeik. Az eltérő dinamika elsősorban az önkormányzati feladatok egy részének elvonásához, központosításához kötődik. Az alrendszer egészét tekintve a feladatok központosítása miatti forrás-kivonás kisebb mértékű volt a kiadáscsökkenésnél. Ez a folyamat már rövidtávon azt eredményezte, hogy az önkormányzati alrendszer költségvetési egyenlegére a korábbi időszakokra jellemző deficités gazdálkodás egyensúly közeli, illetve költségvetési többletet realizáló gazdálkodásra változott.

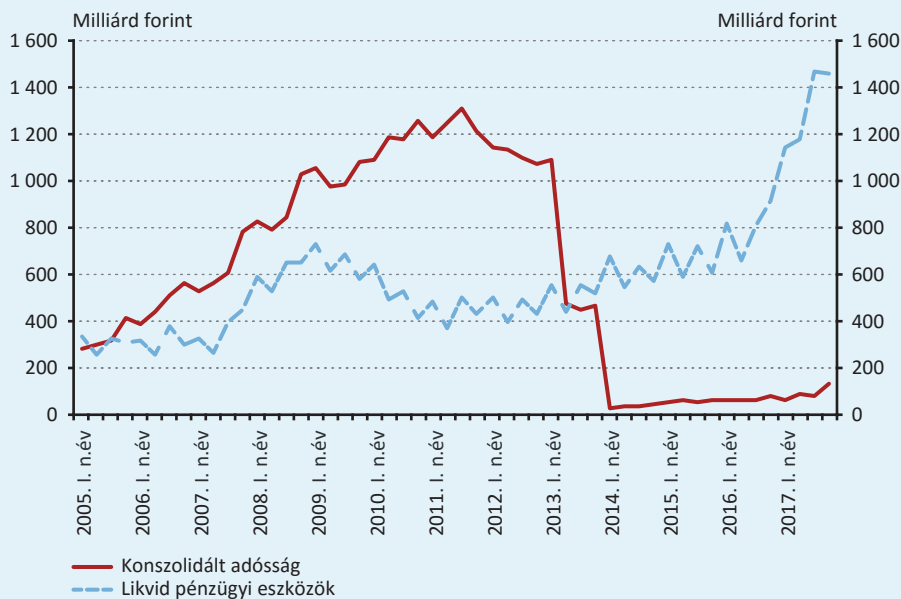
Az adósság-átvállalás hatására az önkormányzati alrendszer adóssága a 2010. év végi 1260 milliárd forintról 2014. év végére 46 milliárd forintra süllyedt (14. ábra). A 2011-2014. évek közötti több mint 1200 milliárd forintos adósságátvállalásra az önkormányzatok funkcionális feladatait átalakító kormányzati intézkedéscsomag részeként került sor. Ennek keretében került kialakításra az önkormányzatok jövőbeni eladósodását korlátozó törvényi szabályozás is. Korábban az önkormányzatoknak nemcsak az adósságok és a kapcsolódó adósságszolgálatok magas szintje jelentett súlyos terhet, hanem a fennálló adósság devizális kitétsége is jelentősen növelte a szektor sérülékenységet. Az adósságkonszolidáció ezen kockázatok leépítését célozta, miközben lehetőséget teremtett a fenntartható gazdálkodásra. Az adósságátvállalást követően az önkormányzatok csak kormányzati engedéllyel vehetnek fel hitelt fejlesztési célokra. Az új szabályrendszer tehát jelentősen korlátozza az önkormányzatok eladósodási lehetőségét.

Az elmúlt években jelentősen megemelkedtek az önkormányzatok pénzügyi eszközei (13. ábra). A helyi önkormányzatok pozitív pénzforgalmi egyenlegével összhangban az eszközeik állománya enyhe emelkedést mutatott 2010-2015 között. A növekedés az elmúlt két évben gyorsult fel az uniós támogatásokhoz kötődő előlegek miatt. A magas eszközállomány azt jelzi, hogy az önkormányzatok a következő években jelentős beruházásokat hajthatnak végre az uniós előlegeket felhasználva, vagy akár saját forrásból is. Erre utal a 2019. évi költségvetési törvényjavaslat hároméves tervezési kitekintése is, amely 2020-ra 400 milliárd forint körüli pénzforgalmi hiánnyal számol az önkormányzati alrendszerben, s a magas pénzforgalmi hiány 2021-re is fennmaradhat. Az eszközállomány további csökkenését okozhatja az uniós előlegek felhasználásához kötődő saját forrású önrész és a projektek teljes körű megvalósításához kapcsolódó többlet költségek biztosítása. Ezen túlmenően bizonytalanságot okozhat a Modern Városok Program végrehajtásának nehezen becsülhető hatásai az alrendszer egyenlegére, és azon keresztül az alrendszer nettó pénzügyi vagyonának alakulására.

13. ábra

Az önkormányzati alrendszer konszolidált adósságának és likvid pénzügyi vagyonának alakulása

(2005Q1 – 2017Q4)



Megjegyzés: Likvid pénzügyi eszköznek az önkormányzatok készpénz, betét, valamint rövid- és hosszú értékpapír állományát tekintettük.

Forrás: MNB.

8. Függelék

11. táblázat

A központi alrendszer pénzforgalmi bevételeinek változása 2017–2019 között

(a GDP százalékában)

	2017	2018	2019
	Előzetes tény	MNB előrejelzés	MNB előrejelzés
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	35,9	35,1	35,0
Gazdálkodó szervezetek befizetései	4,1	3,4	3,3
Társasági adó	1,6	0,9	0,9
Pénzügyi szervezetek különadója	0,2	0,1	0,1
Egyes ágazatokat terhelő különadó	0,0	0,0	0,0
Egyszerűsített vállalkozási adó	0,2	0,1	0,1
Bányajáradék	0,1	0,1	0,1
Játékadó	0,1	0,1	0,1
Energiaellátók jövedelemadója	0,1	0,1	0,1
Kisadózók tételes adója (KATA)	0,3	0,3	0,3
Kisvállalati adó (KIVA)	0,1	0,1	0,1
Elektronikus útdíj	0,5	0,5	0,4
Közműadó	0,1	0,1	0,1
Egyéb adók és befizetések	0,9	1,0	0,9
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	12,8	12,7	13,0
Általános forgalmi adó	9,2	9,3	9,5
Jövedéki adó	2,7	2,6	2,5
Regisztrációs adó	0,1	0,1	0,1
Távközlési adó	0,1	0,1	0,1
Pénzügyi tranzakciós illeték	0,6	0,5	0,5
Biztosítási adó	0,1	0,1	0,2
Turizmusfejlesztési hozzájárulás	0,0	0,0	0,0
Lakosság befizetései	5,6	5,8	5,8
Személyi jövedelemadó	5,0	5,2	5,3
Illetékbecfizetések, egyéb adók	0,5	0,5	0,5
Gépjárműadó	0,1	0,1	0,1
Elkülönített alapok adó és járulékbevételei	1,4	0,9	1,1
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbevételei	12,0	12,2	11,8
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	11,2	11,4	11,4
Egyéb járulékok és adók	0,8	0,8	0,4
EU-TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATOS BEVÉTELEK	3,0	3,7	4,0
EGYÉB BEVÉTELEK	1,3	0,7	0,7
Állami vagyonnal kapcsolatos bevétel	0,7	0,2	0,3
Központi ktv. egyéb bevételei	0,2	0,1	0,1
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	0,1	0,1	0,1
Elkülönített alapok egyéb bevételei	0,3	0,3	0,2
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	40,1	39,5	39,8

Megjegyzés: részben konszolidált adatok.

12. táblázat**A központi alrendszer pénzforgalmi kiadásainak változása 2017–2019 között***(a GDP százalékában)*

	2017	2018	2019
	Előzetes tény	MNB előrejelzés	MNB előrejelzés
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	42,7	40,9	39,7
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	1,0	1,1	1,0
Szociálpolitikai menetidj támogatás	0,2	0,2	0,2
Lakásépítési támogatások	0,5	0,5	0,5
Családi támogatások, szociális juttatások	1,5	1,3	1,3
Korhatár alatti ellátások	0,2	0,2	0,2
Központi költségvetési szervek és fejezetek kiadásai	19,5	18,7	17,7
Nettó saját kiadásai	12,8	12,9	13,1
EU-támogatásokkal kapcsolatos kiadások	6,5	5,9	4,6
Helyi önkormányzatok támogatása	1,8	1,7	1,7
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	0,7	0,8	0,8
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0,0	0,0	0,0
Központi tartalékok	0,0	0,3	0,8
Adósságtóvállalás	0,0	0,0	0,0
Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások	1,2	0,8	0,8
Egyéb kiadások	0,3	0,3	0,4
Elkülönített alapok kiadásai	1,7	1,3	1,2
NFA - Passzív kiadások	0,2	0,1	0,2
NFA - Aktív kiadások	0,7	0,5	0,4
Egyéb kiadások	0,8	0,7	0,6
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	14,1	13,6	13,2
NYA - Nyugellátások	8,3	8,1	7,9
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	0,8	0,7	0,6
EA - Pénzbeli ellátások	0,8	0,9	0,9
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	3,1	3,0	2,9
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	0,7	0,6	0,6
Egyéb kiadások	0,3	0,3	0,3
NETTÓ KAMATKIADÁSOK	2,6	2,2	2,2
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	45,3	43,1	41,9

Megjegyzés: részben konszolidált adatok.

Károly Róbert

(1308 – 1342)

I. Károly magyar király egyike volt hazánk legjelentősebb uralkodóinak. Nevéhez köthető az Árpád-kor végére kialakuló anarchia felszámolása, a királyi hatalom tiszteletének és valós befolyásának helyreállítása, valamint az ország gazdasági talpra állítása. Nevezhetnénk akár újabb honalapítónak is, hiszen a feudális széttagoltság állapotában levő országból egységes gazdasági nagyhatalommá tette Magyarországot. Francia gyökerekkel rendelkező magyar királyként, a Capeting-ház leszármazottjaként, a nagy európai befolyással bíró Anjou család sarjaként külső támogatással, de komoly harcok árán foglalhatta el a magyar trónt.

Károly új alapokra helyezte a királyi hatalmat és mélyreható reformokat vezetett be. A régi, lázadó főnemesség helyére hozzá hűséges embereket állított és közöttük osztotta fel az elkobzott birtokokat, akik csupán szolgálati birtokként, tisztségük viselése idejére kapták meg azokat. A király erejét növelte egy új hadseregforma kialakítása is, amelyben megjelent a királyi bandérium, a megyei bandérium és a kun könnyűlovasság is.

Alapvetően békés külpolitikát folytatott, dinasztikus kapcsolatokat épített ki a szomszédos államokkal, amelynek eredményeként fia, Lajos örökölte a lengyel trónt. A jelen szomszédosági politikánk alapját adó 1335-ös visegrádi királytalálkozón, amely a lengyel és a cseh király részvételével zajlott, egyebek mellett megállapodtak egy új kereskedelmi útvonalról.

A pénzügyek terén is megerősítette a királyi hatalmat és feltöltötte a kincstárat. Mivel Magyarország ekkoriban Európa első számú arany és ezüst lelőhelye volt, elsőként a nemesfém bányászatot és kereskedelmet vette szoros királyi felügyelet alá. Károly a nemesérc bányászatából származó bányabér egy jelentős hányadát megosztotta a földesurakkal, hogy elősegítse az új bányák feltárását. Megtiltotta, hogy a nemesércet külföldre szállítsák; az aranyat és ezüstöt az uralkodó által megszabott áron be kellett szolgáltatni a frissen létrehozott pénzverő kamaráknak.

A sokféle forgalomban lévő pénz helyett megkezdték az állandó értékű ezüstdénár, majd firenzei mintára az aranyforint verését, amelynek váltópénze az ezüst garas lett. A korábbi uralkodók által kedvelt pénzrontást, – amely a pénzérmék időnkénti alacsonyabb nemesfémtartalmú pénzekre történő beváltását jelentette – beszüntette.

A királyi bevételeket új adó bevezetésével is növelte. Minden olyan telek után kapudót szedtek, amelynek a kapuján egy megrakott szénásszekér be tudott menni. Bevezették a harmincadot is, amely a nyugatra és északra, valamint a huszadot, mely a délre kivitt vagy behozott árukat vámolta meg. E szilárd gazdasági alapokra támaszkodva uralkodásának második felében jelentős – a török dúlás miatt csak nyomaiban fennmaradt – gótikus építkezések folytak, mint például a visegrádi királyi palota, vagy a diósgyőri vár.

E kimagaslóan gazdag életutat végigjáró királyunk közel negyven éves uralma végén egy erős és gazdag államot hagyva fiára távozott az élők sorából. A magyar Anjou-ház politikai törekvései a királyi hatalom régi fényét újra visszaállító Nagy Lajos, Zsigmond és Mátyás személyében testesültek meg, de e törekvések útját, irányát I. Károly királyunk jelölte ki.

KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS
A 2019. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT ELEMZÉSE
2018. július

Nyomda: Pauker–Prospektus–SPL konzorcium
8200 Veszprém, Tartu u. 6.

mnb.hu

©MAGYAR NEMZETI BANK

1054 BUDAPEST, SZABADSÁG TÉR 9.