

A Költségvetési Tanács Véleménye**Magyarország 2015. évi központi költségvetése végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról (az I. félévi folyamatok jellemzői)****I.****A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága**

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

A Tanács ennek megfelelően összefoglalja értékelését a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Kv.tv.) végrehajtásával kapcsolatos I. félévi folyamatok jellemzőiről és az államadósság várható alakulásáról.

A Tanács Véleményében épít a költségvetés előkészítésével és a 2015. évi központi költségvetés módosításával kapcsolatos alábbi előzményekre:

- A KT a Magyarország 2015. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 5/2014.10.27. számú Véleményében megállapította, hogy „a 2015. évi – az európai uniós módszertan szerint számított – 2,4 százalékos GDP-arányos hiánycél összhangban van a Tervezetben bemutatott gazdasági folyamatokkal, az erre alapozott bevételi és kiadási előirányzatokkal és 0,6 százalékkal alacsonyabb az Áht. 13/A. § (2) bekezdés c) pontjában meghatározott 3 százaléknál.” Megítélése szerint ez azt jelentette, hogy „a hiányra vonatkozó követelmény akkor is teljesül, ha a GDP vagy a hiány a tervezettnél csekély mértékben kedvezőtlenebbül alakul”. A Tanács a Véleményében ugyanakkor a hiánycél és az államadósság teljesülésével kapcsolatban többféle kockázatot is azonosított: így a tervezett makrogazdasági pályát akkor tartotta megvalósíthatónak, ha a külső feltételrendszer, a nemzetközi konjunktúra nem romlik jelentősen, továbbá a 2007-2013-as uniós költségvetési ciklus uniós forrásainak beáramlása a tervezettnél megfelelő lesz. Ezen túl a Beruházási Alaphoz tartozó bevételek megalapozásának hiányosságára, a fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételek nagyarányú növelésének kockázatára is felhívta a figyelmet.
- A Tanács a 7/2014.12.10. számú – a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló T/1794/561. számú egységes költségvetési törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelőségét értékelő – Véleményében azt állapította meg, hogy a „2015. év végére az államadósság GDP-arányos mértéke várhatóan megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt csökkenő követelménynek”, valamint a Stab. tv. szerinti államadósság 2015. december 31-re tervezett mértéke összhangban van a 2015-re tervezett folyamatokkal. Véleményének indokolásában felhívta a figyelmet – a kedvező makrogazdasági és államháztartási feltételek mellett – a teljesítést veszélyeztető körülményekre (az EU

gazdasági teljesítménye mérsékelt növekedésének, a geopolitikai feszültségek nem kizárható begyűrűzésének, az EU Oroszországgal szembeni szankcióknak a hatására stb.). Ezért a hiánycél biztonságos tartása és az államadósság-szabály érvényesítése érdekében a továbbiakban is feszes költségvetési gazdálkodást tartott szükségesnek.

- A KT véleményezte a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosítását indítványozó T/4477. számú törvényjavaslat tervezetét. A 3/2015.04.14. számú Véleményében megállapította, hogy a törvényjavaslat tervezetében bemutatott intézkedések (az Erste Bank magyar leánybankjában történő állami tulajdonrész-szerzés, az adósság konszolidációkban részt nem vett önkormányzatok fejlesztési támogatása, a HM kurdisztáni katonai szerepvállalása) miatt a kiadási előirányzatok emelése, a kiemelt központi beruházások gyorsításához fedezet biztosítása stb. a hiányt növelik, de az államháztartás 2,4 százalékos hiánycélját – értékelve a 2015. I. negyedévi kedvező makrogazdasági és államháztartási folyamatokat – a magasabb kiadásokkal együtt is teljesíthetőnek tartotta. Indokolásában rámutatott arra is, hogy a pénzforgalmi hiány változása és a BKV Zrt. adósságának átvállalása önmagában a GDP 0,2 százalékaival emeli az államadósságot, de ennek „hatása mellett is teljesülhet az Alaptörvényben előírt GDP-arányos államadósság csökkentési követelmény”. Mindemellett a tervezett hiánycél, valamint az államadósság-szabály biztonságos teljesítése érdekében felhívta a figyelmet a gazdálkodási fegyelem fenntartására.
- A Tanács a 4/2015.05.08. számú, a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított Véleményében – a 2015. évi költségvetés várható teljesülését, mint a 2016. évi költségvetési előirányzatok kialakításának bázisát értékelve – úgy ítélte meg, hogy „a gazdasági növekedés a 2014-ben tapasztalt dinamizmusát követően 2015-ben 3 százalék körüli lehet, ami segíti a központi költségvetés bevételeinek teljesülését és az idei 2,4 százalékos hiánycél tartását”.
- A Tanács 6/2015.06.19. számú, a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat zárószavazásához kialakított Határozatának indokolásában jelezte, hogy „A 2015. I. félévéről szóló elemzésében a Tanács értékeli majd a szerkezeti átalakítások és az államháztartás összefüggéseit.”

A KT – a már kialakult gyakorlatnak megfelelően - jelen Véleménye kialakításakor elsősorban az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank 2015. I. félévi költségvetési folyamatainak írásos értékelését vette alapul. Ezen felül támaszkodott mértékadó hazai elemző intézetek (GKI Gazdaságkutató Zrt., Századvég Gazdaságkutató Zrt., MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet), nemzetközi szervezetek (EU, IMF, OECD) aktualizált gazdasági prognózisaira, más mértékadó piaci elemzők értékelésére. Ezek mellett a Tanács figyelemmel volt a Magyarország 2015-2018-ra vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakra.

A Tanács Véleményéről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, valamint a Kormányt. Véleményét az Országgyűlés honlapján is közzéteszi.

II.**A Tanács Véleménye**

A Tanács 2015. szeptember 21-én tartott ülésén áttekintette a 2015. évi költségvetési törvény I. félévi végrehajtásának fő folyamatait és azok hátterét. Ennek alapján az alábbi Véleményt alakította ki.

1. A Tanács megállapítása szerint az I. félévben a központi költségvetési törvény végrehajtása során a bevételi, valamint a kiadási előirányzatok teljesítése – néhány kivételtől (például az uniós támogatások elmaradásától) eltekintve – az időarányoshoz közeli.
2. A Tanács szerint a gazdaság növekedése 2014 után 2015-ben is erőteljes – 3 százalék körüli – lehet. A globális környezet alakulása és a hazai gazdaság teljesítménye segíti a 2015. évi költségvetési célok megvalósítását.
3. A Tanács az I. félévi makrogazdasági és költségvetési folyamatok alapján úgy ítéli meg, hogy a költségvetési hiányra vonatkozó hazai és uniós előírások 2015-ben teljesülnek, figyelemmel az alábbiakra is:
 - a) Az elmúlt években a költségvetési bevételek és kiadások szerkezetében olyan változások mentek végbe, amelyek a bevételeket stabilizálták és a kiadásokat kézben tarthatóvá tették. Megkezdődött az adósságszolgálatokkal kapcsolatos nettó kiadások fokozatos csökkenése. Az uniós források nagyarányú lehívása pedig hozzájárult a gazdasági növekedéshez. A Tanács úgy ítéli meg, hogy a költségvetési szektorban dolgozók bérének szelektív és fokozatos emelése összhangban van a gazdaság teljesítőképességével.
 - b) A Tanács az adó- és járulékbevételek teljesítésénél – a kedvező makrogazdasági folyamatok, az áruforgalmat követő új eszközök (pénztárgép online bekötése az adóhivatalba, valamint az Elektronikus Közúti Áruforgalom-ellenőrző Rendszer /EKÁER/) alkalmazása, az adóellenőrzés célzottságának és hatékonyságának javítása következtében – nem lát kockázatot.
 - c) A Tanács korábbi véleményeiben jelezte, hogy az állami vagyonnal kapcsolatos bevételeken belül az „egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek” (169 milliárd forint) előirányzata nincs kellően megalapozva. Az állami tulajdonban álló földterületek tervezett értékesítése a II. félévben elindulhat. Ha a törvényi előírásnak megfelelően ezzel összhangban alakulnak az e bevételből finanszírozandó beruházások kiadásai, akkor a tervezettnél alacsonyabb bevétel az államháztartási célok teljesítésére nem jelent kockázatot. Az elmúlt évi vagyon- (frekvencia-) értékesítési bevétellel fedezve elkezdett és erre az évre áthúzódó beruházások finanszírozása okozhat gondot.
 - d) A kiadási oldalon nem jellemző az előirányzatok időarányos értékének jelentős túllépése, ami a tervezés és a kiadások feletti kontroll megfelelőségét jelzi.
 - e) A központi költségvetés pénzforgalmi hiánya alakulásának szempontjából kockázatot jelent a menekültprobléma költségvetésre gyakorolt közvetlen és a gazdasági folyamatokon keresztül megjelenő közvetett hatása. A Tanács szerint a határvédelem

során finanszírozandó többletkiadások miatt indokolt az idei költségvetési törvény módosítása.

- f) A pénzforgalmi költségvetési folyamatokat tekintve problémát jelent az uniós bevételek késedelmes beérkezése, illetve elmaradása. Az előbbi azonban – a vonatkozó szabályok szerint – nem érinti sem az EDP-hiány, sem a stabilitási törvény szerinti államadósság-mutató alakulását (az uniós módszertan szerint számított adósságra kedvezőtlen hatással lehet). A bevételek elmaradásával kapcsolatos kockázat kezelésének fontosságára a Tanács felhívja a figyelmet.
4. A Tanács úgy ítéli meg, hogy a költségvetési hiány alakulására tekintettel és az államadósságra kedvezőtlenül ható további kockázatok (az árfolyamok alakulása, az uniós finanszírozás késedelme) ellenére az államadósság-szabály 2015-ben is teljesül. Az utóbbi kockázati tényezőket ugyanis a stabilitási törvény szerinti államadósság-mutató számításánál figyelmen kívül kell hagyni.
5. Az államháztartás finanszírozási helyzete kedvező. A Tanács azonban a külső feltételek romlásának tulajdonítható kockázatot lát, amely költségesebbé teheti az adósság finanszírozását. Az elhúzódó görög válság, a tartóssá váló orosz-ukrán ellentét hatásának begyűrűződése, a forint árfolyamának alakulása, az EU források késedelmes beérkezés lehet előnytelen. Pozitív hatású lenne ugyanakkor Magyarország hitelminősítésének javítása.

III.

Indokolás

1. A makrogazdasági feltételek alakulása

Az Európa Bizottság tavaszi előrejelzése szerint az EU egészében folytatódhat az enyhe ciklikus gazdasági fellendülés. A nemzetközi gazdasági hátszél, több rövid távú tényező (ingadozó, de alacsony olajár, a globális gazdasági növekedés, az EU támogató gazdaságpolitikája, az euro leértékelődése) eredményeként a GDP növekedése 2015-ben uniós szinten 1,8 százalékos lehet.

Az Európai Bizottság a magyar gazdaság teljesítményének növekedését – a Magyarország 2015-2018 évre szóló Konvergencia Programjában szereplő előrejelzéshez (3,1 százalékos) közel, 2015. év egészére 2,8 százalékosra várja. Az elemző szervezetek többsége szintén 3 százalékos közeli vagy afölötti gazdasági növekedést prognosztizál 2015-re. Eltérés közöttük a növekedés forrásainak (összetevőinek) és fenntarthatóságának megítélésében van.

A 2015. év első felében Magyarországon a bruttó hazai termék mintegy 3,0 százalékkal nőtt az előző év azonos időszakához viszonyítva. A KSH számításai szerint az év I. negyedében a bővülés 3,5 százalékos, a második negyedévben 2,7 százalékos volt az azt megelőző év azonos időszakához mérten. (Ez utóbbi részben bázishatás következménye, mivel 2014. II. negyedévében kiugróan

magas volt – 4,1 százalék – a javulás.) Az I. félévben a mezőgazdaság – az évnek ebben a szakaszában még jelentős részben becsléseken alapuló – teljesítménye elmaradt az előző évitől.

A GDP növekedés termelési oldalról alapvetően az ipari termelés erősödésének eredménye, felhasználási oldalról a nettó export, valamint a fogyasztás bővülése táplálta, míg a beruházások visszafogták azt. Az ipari termelés két év óta folyamatosan emelkedik, mértéke 2015 első hat hónapjában 7,3 százalékkal haladta meg az előző év azonos időszakát. Az ipari növekedés motorja továbbra is a járműgyártás és néhány kapcsolódó ágazat. A kereskedelmi szálláshelyek forgalma is tovább nőtt, a 2015. I. félévi adatok alapján a vendégforgalom közel 4,9 százalékkal, a szálláshelyek bruttó árbevétele 12,0 százalékkal emelkedett az egy évvel korábbihoz képest.

Az ország beruházási teljesítménye az I. félévben 1,7 százalékkal haladta meg az előző évit, köszönhetően az MNB Növekedési Hitel Programja kibővítésének is. Az I. negyedévben még 4,5 százalékos visszaesés, a II. negyedévben már 5,7 százalékos növekedés volt tapasztalható. A magánszféra beruházásai a szállítás, a raktározás, a villamosenergia- és a gázellátás területén élénkültek. A költségvetési szférában a beruházási teljesítmény az időszak egészében mérséklődött. A beruházási ráta ezek által újra csökken, de éves szinten 20 százalék felett maradhat.

A növekedés fő hajtóereje az export volt. A külkereskedelmi termékforgalom – kivitel és behozatal – az előző év azonos időszakához viszonyítva 2015 első felében 8,9 illetve 7,5 százalékkal emelkedett. A külkereskedelmi mérleg többlete 981 millió euróval nagyobb lett az egy évvel korábbihoz képest.

A gazdaságban további kedvező jelek is tapasztalhatók, amelyek alátámasztják a növekedésére vonatkozó várakozásokat. Folytatódtak – a gazdaság teljesítményével párhuzamosan – a kedvező munkaerő-piaci folyamatok, amelyek révén a gazdasági növekedéshez immár a fogyasztás bővülése is jelentősen hozzájárult. A foglalkoztatottság bővült, 2015. május-júliusban 4.224 ezer volt a foglalkoztatottak létszáma, ami 139 ezer fővel (3,4 százalékkal) több az egy évvel korábbi adathoz. A 15-64 évesek foglalkoztatási rátája ezen időszak alatt 64,1 százalékra emelkedett. A munkanélküliségi ráta az előző év II. negyedévi 8,1 százalékról 6,9 százalékra mérséklődött.

A nemzetgazdaságban (a közfoglalkoztatottakkal együtt) 3,6 százalékos mértékű átlagkereset növekedés volt az I. félévben. Ez az alacsony (az I. félévben még csak 0,3 százalékos) infláció mellett a reálbérek és a vásárlóerő említett emelkedését eredményezte (a keresetek növekedésére főként a minimálbér, a garantált bérminimumra vonatkozó megállapodás, a közfoglalkoztatottak létszámalakulása, a szociális területen dolgozók bérkorrekcióinak áthúzódó hatása hatott). Mindezek következtében a kiskereskedelmi forgalom tovább növekedhetett, az I. félévben 6,1 százalékkal volt nagyobb az előző év azonos időszakához képest (ezen belül a nem élelmiszer- és az üzemanyag-kiskereskedelem árbevétele 8,6, illetve 8,8 százalékkal nőtt). Az olajárak és más nyersanyagok árának csökkenése a költségvetési javaslat alapjául szolgáló (1,8 százalékos) prognózisnál várhatóan alacsonyabb inflációhoz vezet. Ezek együttes hatására a fogyasztást terhelő adók (elsősorban az Áfa, jövedéki adó) előirányzatának túlteljesítése várható.

2. A bevételek és a kiadások alakulása

A központi költségvetés bevételei összességben az időarányoshoz közel (46,4 százalékra) teljesültek az I. félévben, de egyes tételeknél ettől számottevően eltér a teljesítés.

A gazdálkodó szervezetek befizetéseinél a teljesítés 46,0 százalékos. Az elmaradás jelentős része az alacsony olajár következtében a bányajáradéknál (a teljesítés 40,2 százalék) és a társasági adónál (a teljesítés 47,5 százalék) keletkezett. A társasági adó előirányzat teljesülése az év egésze tekintetében bevételi kockázatot nem jelent, ugyanis sajátos szabályai (előleg-feltöltési kötelezettség az év végén) miatt, valamint az adóalapokra kedvezően ható magasabb folyóáras GDP, továbbá az előirányzat tervezésénél figyelembe vettél nagyobb 2014. évi adóalap következtében inkább túlteljesülésre lehet számítani. Továbbra is kevesen választják a kisvállalati adót (KIVA), ez is növelőleg hat a társasági adó-bevételre.

A fogyasztáshoz kapcsolt adók teljesítése 47,6 százalékos. Ezt meghaladó a pénzügyi tranzakciós illeték (52,3 százalékos), a biztosítási adó (54,4 százalékos) és a jövedéki adó (48,5 százalékos) teljesítése. Az általános forgalmi adó féléves teljesülése 46,9 százalékos, ami jóval magasabb az előző években tapasztaltnál. A vártnál nagyobb ütemű háztartási fogyasztás és a gazdaság fehérítését segítő eszközök (online-pénztárgépek alkalmazása, az áruforgalom útját követő EKÁER rendszer bevezetése, valamint az adóbeszedés hatékonyságát javító más intézkedések és ellenőrzési módszerek alkalmazása stb.) következtében az Áfa bevételek biztonságosan az előirányzat felett teljesülhetnek. A jövedéki adó bevételek növekedését (az olajár csökkenéséhez köthető) fogyasztás bővülése hajtja. A pénzügyi tranzakciós illetéknél a pénzforgalom növekedése hozhat túlteljesülést.

A lakossági befizetéseknél a személyi jövedelemadó félévi teljesítése 50,3 százalékos. Az előirányzatot éves szinten meghaladó teljesítés várható a munkaerő-piaci folyamatok kedvező alakulása (foglalkoztatotti létszám bővülése), a kereset tömeg várakozásokat meghaladó növekedése révén. Az illeték befizetések az I. félévben 54,9 százalékra teljessültek, ami alapvetően az ingatlanpiac élénkülésével függ össze.

A költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok I. félévi bevételei az éves előirányzat 41 százalékát tették ki. Az elmaradásban szerepet játszik, hogy az EU Bizottság egyes operatív programok kifizetését részlegesen felfüggesztette, a megítélt támogatásokat is akadozva utalta, továbbá az élelmiszerlánc felügyeleti díj alkalmazására vizsgálatot rendelt el.

Az adósságszolgálattal kapcsolatos (lényegében a kamat-) bevételek 2015. I. félévében 113 milliárd forinttal haladták meg a Kv.tv. szerinti eredeti előirányzatot (82,6 milliárd forint). A többletbevétel abból fakad, hogy a kötvénnyaukciók során az alacsony hozamok következtében a befektetők névérték felett vásárolják meg az állampapírokat, és ez a pénzforgalmi államháztartási statisztikában kamatbevételként jelentkezik. Az összeget növeli, hogy az idén viszonylag nagymértékben alkalmazott kötvénycsere-aukciók során is keletkezik ilyen típusú bevétel (igaz, a kamatkiadások is hasonlóképpen emelkednek). Ezzel a tervezetten felüli kamatbevétellel azonban az Országgyűlés részben már számolt, amikor év közben a Kv.tv. módosításával ezt az előirányzatot 124,7 milliárd forintra megemelte. Az ESA-egyenleget ez a típusú bevétel kisebb mértékben javítja, mert az így keletkező egyenlegjavító hatást el kell osztani a szóban forgó államkötvény teljes futamidejére, ami 3, 5, 10, vagy 15 év lehet.

A bevételek éves teljesítésében növekvő kockázatot jelent, hogy a tervezett 169 milliárd forint összegű vagyoneértékesítésből az I. félévben még nem teljessültek tételek. A közelmúltban tett bejelentések alapján a költségvetés jelentős bevételre tehet szert az állami tulajdonban lévő földek értékesítéséből. Kérdéses, ennek mekkora része realizálódhat már 2015-ben. Ugyancsak kérdéses,

hogy a múlt évi vagyon- (frekvencia-) értékesítés terhére indult beruházások áthúzódó kiadásai mekkora ideig terhet jelentenek.

A központi költségvetés kiadásai az I. félévben alig (0,4 százalékponttal) haladták meg az időarányt.

Nagyobb elmaradás a lakásépítési támogatásoknál, a kezességérvényesítésnél, az állami vagyon értékesítéséből származó bevétel elmaradásával összhangban, az ebből finanszírozott beruházások kiadásainál volt tapasztalható. Említésre méltó még az alacsony (41 százalékos) teljesítés az uniós szakmai fejezeti kezelésű előirányzatoknál. Ennek fő oka, hogy a 2014-2020 tervezési időszak kohéziós politikai operatív programokkal összefüggő kiadási előirányzatokból még nem volt kifizetés.

Nagymértékű, az előirányzat több mint 60 százalékát kitevő volt a felhasználás a vállalkozások és a közmédia egyedi és normatív támogatásánál. Ez az évközi, jellemzően egyenetlen kifizetésekből adódik (2014-ben csaknem azonos volt az arány).

Az időarányosnál ugyancsak jelentősen (8 százalékponttal) nagyobb volt a teljesítés a költségvetési szervek kiadásainál. Ennek valamivel több mint egyötödét többletbevételek, illetve belső (például tartalékból) történő átcsoportosítások finanszírozták. Közel 80 százalékánál viszont az előző évi előirányzat-maradvány volt a forrás, ami nem valóságos fedezet. A költségvetés hiánycéljának teljesítését akkor veszélyezteti, ha év végén nem keletkezik hasonló mértékű előirányzat-maradvány.

Az adósságszolgálatlaltal kapcsolatos kiadások (legnagyobb részben kamatkiadások) az eredeti előirányzat 62,5 százalékát érték el. A kamatbevételek és kamatkiadások túlteljesülésének részben közös okai vannak, mégpedig a kötvénycsere-aukciók (és visszavásárlások). Az alacsony hozamok következtében megemelkedtek az állampapír-piaci árfolyamok, így az adósságkezelő a névérték felett vásárolja vissza a papírokat, és az aktuális árfolyam és a névérték különbözete a pénzforgalmi statisztikában kamatkiadásként számolandó el. Ez a tétel az ESA-egyenleget nem érinti.

Összességében az várható, hogy a kamatbevételek és a kamatkiadások – részben az együttmozgásukat előidéző tényezők következtében – azonos nagyságrendben lépik túl a (módosított) költségvetési előirányzatot, a konkrét mérték függ attól, hogy az év hátralévő részében a pénzpiaci helyzet milyen mértékű kötvénycserét indokol, illetve tesz lehetővé.

A különböző tartalékok június 30-ig történő (a rendkívüli kormányzati intézkedések esetében 40 százalékos, a céltartalékok egyes tételeinél feladatarányos, az Országvédelmi Alapnál nulla százalékos) felhasználása a törvényi előírásoknak megfelelő volt.

3. A hiánycél alakulása (teljesíthetősége)

A központi költségvetési alrendszer 2015. évi pénzforgalmi hiányát az éves költségvetési törvény 877,1 milliárd forintban határozta meg, amit a 2015. évi LXXIII. törvény 892,4 milliárd forintra emelt. A Tanács a módosított hiánycélt az I. félévi makrogazdasági folyamatokat, a költségvetés bevételeinek és kiadásainak az első hat hónapjában tapasztalt teljesítését és ennek alapján az éves szinten várható alakulását figyelembe véve, valamint feltételezve a Kormány további óvatos

költségvetési gazdálkodását – szükség esetén belső előirányzat-átcsoportosítással – elérhetőnek tartja.

Az év első felében a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya 823,3 milliárd forint volt, ami az éves hiány 92,3 százaléka. A központi költségvetés 868,1 milliárd forintos deficittel, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 13,0 milliárd, az elkülönített állami pénzalapok 30,0 milliárd forintos többlettel zártak. A hiány időarányosan magas, de ez a költségvetés szokásos szezonális folyamatából adódik. (2014-ben az I. félévi deficit az éves előirányzat 99 százaléka volt, így az idei teljesülés kedvezőnek mondható.)

Amennyiben kiszűrjük az EU-támogatások elmaradásának hatását a pénzforgalmi egyenlegből, a kumulált hiány nem érné el a 300 milliárd forintot az év első 8 hónapjában. Ennek megfelelően az MNB által publikált előzetes pénzügyi számlák adatai szerint az államháztartás I. féléves nettó finanszírozási igénye – melyben az uniós forrás elmaradással korrigál a statisztika – is szignifikánsan alacsonyabb volt, mint a korábbi évek azonos időszakában. A második negyedévben mind a negyedéves, mind pedig az összesített négy negyedéves finanszírozási igény (azaz a pénzügyi számlák módszertana szerint számított hiány) a GDP mindössze 1 százalékát tette ki.

A költségvetés eredeti előirányzatainak teljesítésében a menekültproblémával kapcsolatos kiadások kockázatot okoznak. Egyfelől közvetlen hatások jelennek meg a hazánk területére lépők ellátása, az előállt (határvédelmi, honvédségi, rendőrségi stb.) plusz kiadások miatt, amelyekre a fedezetet biztosítani kell. Ezek mellett előállhatnak a gazdasági teljesítményeket rontó közvetett hatások is.

4. Az államadósság-szabály érvényesülése

A 2015. évi központi költségvetési törvény – eleget téve az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében meghatározott követelménynek – a Stab. tv. szerint számított GDP-arányos államadósság 0,9 százalékpontos csökkentését tartalmazza 2015-re. A költségvetési törvény – fentebb bemutatott – módosítása a tervezett csökkenést 0,2 százalékponttal mérsékli.

A költségvetési törvény szerint az államháztartás 2015. december 31-re tervezett adóssága (a törvényben rögzített árfolyamok mellett) 25.100,4 milliárd forint. A központi költségvetés adóssága június végéig megközelítette az év végére tervezett összeget.

Az adósság alakulásával kapcsolatban az alapfolyamatok kedvezőek: a költségvetés hiánya (az uniós támogatások előfinanszírozásától eltekintve) alacsonyabb, mint az elmúlt években volt. Az árfolyam alakulása – némi volatilitás után – a félév egészében nem járult hozzá jelentősen az adósság emelkedéséhez. Az adósság növekedését inkább egyedi tételek okozták:

- a félév folyamán mintegy 400 milliárd forinttal emelkedett az állami forint számla (KESZ) állománya a költségvetési folyamatok likviditásának biztosítása érdekében;
- közel 200 milliárd forinttal járult hozzá az adóssághoz a Budapest Bank megvásárlása;
- az EU által folyósított támogatások mintegy 300 milliárd forinttal alacsonyabbak voltak annál, mint amennyi megítélt és elfogadott támogatást az I. félév folyamán kifizetett a költségvetés, ami így a költségvetés pénzforgalmi hiányát és adósságát emelte. Kiemelendő,

1
lm
De

hogy az aktuális szabályok szerint a stabilitási törvény alapján számított adósság-mutatóba az ebből eredő adósságváltozás nem számít bele;

- a dollár folyamatos erősödése miatt megemelkedett devizabetét állomány, a félév folyamán körülbelül 400 milliárd forinttal.

Az egyedi tényezők nehezebbé teszik az adósságráta csökkentését. A kitűzött cél azonban továbbra is elérhető, amennyiben a központi költségvetés hiánya – feszes gazdálkodással és a bevételi oldal teljesítésével – az év hátralévő részében lényegesen már nem emelkedik, a forint nem gyengül, továbbá az I. félévben, a kedvező piaci helyzetben megvalósított állampapír kibocsátás egy része az év második felében lejárató államadósság visszafizetését szolgálja. Az államadósság mérsékléséhez nagymértékben hozzájárulhat, ha a II. félévben befolyik az első hat hónapban elmaradt EU-támogatások nagy része. (2014-ben is jellemző volt, hogy az uniós támogatások beérkezése az év második felében gyorsult fel, de idén számottevően nagyobb az I. félévi elmaradás, mint egy évvel ezelőtt.)

Az államadósság-szabály teljesülését ugyanakkor nem veszélyezteti az EU-támogatások esetleges késedelmes folyósítása. A Stab. törvényt ugyanis az Országgyűlés 2015. június 19-ei hatállyal módosította¹. Az új szabály² szerint a „központi költségvetésről szóló törvényben az államadósság-mutató számításakor nem kell figyelembe venni az államadósságnak az európai uniós források utólagos visszatérítésének időigényéből, az Európai Unió költségvetésének esetleges likviditáshiányából vagy bármely egyéb olyan okból keletkező növekedését, amely miatt a felmerült kiadásra jutó európai uniós támogatás nem kerül elszámolásra a központi költségvetésben”.

A KT kedvezőnek tartja az adósság-állomány szerkezetének átalakítását. A devizaadósság aránya immár 37 százalékra szorult vissza, mérsékelve ezáltal az ország pénzügyi kitettségét a forint árfolyam változásának.

5. A szerkezeti átalakítások és az államháztartás összefüggései

A Költségvetési Tanács időről-időre – rendszerint az éves költségvetési törvényjavaslatok tervezetének véleményezésekor – áttekinti az államháztartás bevételeinek és kiadásainak a szerkezeti változásait elsősorban abból a szempontból, hogy azok mennyiben javítják az államháztartás egyensúlyi helyzetét, az állami feladatok finanszírozásának fenntarthatóságát. A Tanács a 2015. évi költségvetés végrehajtásának értékelésénél nemcsak a féléves, hanem a középtávon érvényesülő tendenciákra is figyelemmel volt. A KT véleménye kialakításánál elsősorban az alábbiakban bemutatott összefüggéseket vette figyelembe.

Az adórendszer fejlesztése

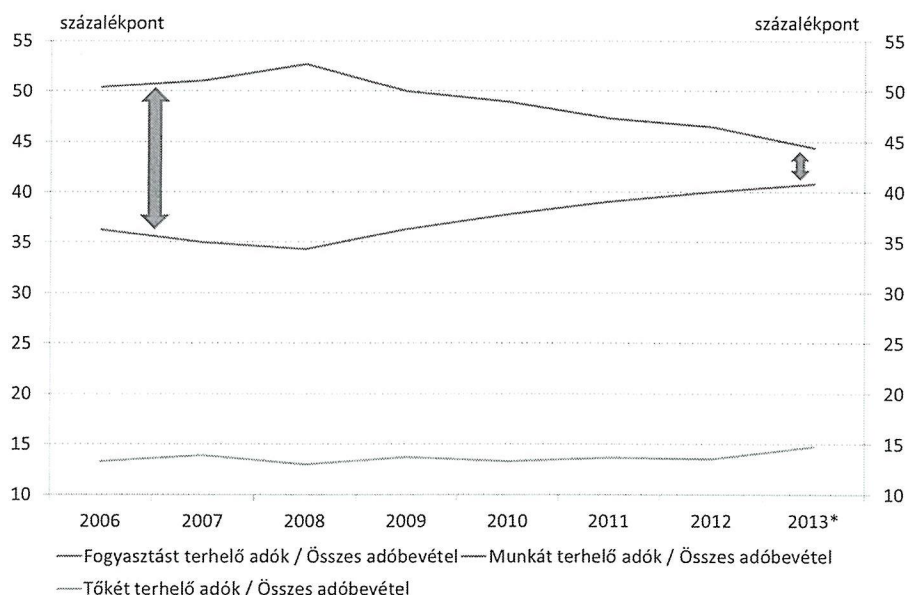
¹2015. évi LXXII. törvény 5. §

²Stab.tv.6. § (2) bek.

1
hs
De

A 2008-as gazdasági válság után, a költségvetés stabilizálása, konszolidálása érdekében alapkövetelménnyé vált az olyan „adóátrendezés”, amely hosszabb távon segítheti a gazdaság növekedését, a foglalkoztatást, az ország versenyképességét. Az elmúlt 5-6 évben az adók szerkezetében súlyponti átrendezés történt: a 2010 óta végrehajtott intézkedések révén 2012-ig 5,6 százalékponttal csökkent a munkát terhelő adók súlya, amelyet döntően ellensúlyozott a fogyasztást terhelő adók arányának növekedése.

Az adószerkezet változása Magyarországon 2006 és 2013 között (Forrás: Eurostat, MNB számítás)



Megjegyzés: a munkát terhelő adóknál figyelembe vettük a kötelező magán-nyugdíjpénztári tagdíjakat is.

A magyar munkaerő-piaci aktivitás, a munkakínálat ösztönzése és az adóelkerülő munkavállalói-munkáltató hozzáállás csökkentése érdekében az adóreform az igen progresszív (sávós) adózásról a lineáris (egykulcsos) rendszerre állította át a személyi jövedelemadót. Ennek és a családi adókedvezmény bevezetésének, az ún. szuperbruttósítás kivezetésének és a Munkahelyvédelmi Akcióterv kedvezményeinek eredményeként közel 450 milliárd forinttal csökkent éves szinten a munkából származó jövedelem adóterhe. Az egykulcsos jövedelemadó rendszer révén a régió országainak szintjére mérséklődött a többletteljesítményt sújtó ún. marginális adóék.

A fogyasztást, forgalmat terhelő adók súlyaránya – a Kormány adópolitikai szándékainak megfelelően – viszont nőtt, amelynek egyik oka 2012-ben a normál Áfa-kulcs és a jövedéki adótételek megemelése, a másik ok pedig a közterhekhez való arányos hozzájárulás elvéből következően előbb az ágazati különadók bevezetése, majd közülük egyesek kivezetésével más fogyasztást terhelő adók, így a távközlés adó, pénzügyi tranzakciós illeték, biztosítási adó bevezetése.

Mindeközben a gazdálkodó szervezetek terhe összességében változatlan maradt. Ezen belül a KKV szektor adóterhe csökkent két új adónem, a kisvállalati adó és a kisadózók tételes adója

1
ms
Ag

bevezetésével, valamint a társasági adó mértékének – 500 millió forintos adóalapig – 10 százalékra csökkentése révén. A különadók esetében jelentős változást hozott, hogy 2013-ban kivették a rendszerből a szektorspecifikus különadókat.

A helyi adók rendszerét/arányait nem érintették a változások, ellenben a települési önkormányzatok mozgásterét bővítette az települési adó bevezethetőségének megteremtése.

Összességében az adóstruktúra biztosítja az államháztartás (adó)bevételei előirányzatainak teljesíthetőségét. Mára stabilizálódott az adószervezet is, így a lakossági és a gazdálkodó szervezetek befizetései – a GDP-hez mért arányban – a 2010. évhez képest (7 illetve 4,4 százalékról) egyenletesen 2014-re 5,5 illetve 4,1 százalékra csökkentek, míg a fogyasztáshoz kapcsolódó adóterhek 12 százalékról 13,6 százalékra emelkedtek. A 2010-es adópolitikai reform eredményeként az adóbevételek GDP-hez mért aránya az 2008-at megelőző évekhez képest alacsonyabb szintre szállt, és 2012 után ezen a szinten is maradt. Az adócentralizáció (a bruttó nemzeti termék milyen hányadát vonja el adók formájában az állam) mértéke a hasonló fejlettségi szintű régiós országokhoz viszonyítva azonban még magasnak tekinthető.

Az államháztartás funkcionális kiadásainak alakulása

Az alábbi táblázat az elmúlt öt évre visszamenőleg és 2015-2016-ra előre vetítve tartalmazza az államháztartás mindkét (központi és önkormányzati) alrendszerének együttes – az alrendszerek közötti pénzmozgások, vagyis a halmozódások kiszűrésével számított, úgynevezett konszolidált – kiadásait funkcionális³ összetételben.

³ Az államháztartás funkciók szerinti kiadásait az ún. COFOG osztályozás alapján csoportosítják. A kormányzati funkciók mérésére több nemzetközi intézmény az ún. COFOG (Classification of Functions of Government) szabványt alkalmazza, amely összehasonlíthatóvá teszi különböző országok kormányzati szektorának terjedelmét és összetételét. A funkcionális osztályozás négy kategóriát különböztet meg. (1) Az *állami működési funkciók* csoportjába az igazgatás, a külügyek, a védelem, a rend- és jogbiztonság, az igazságszolgáltatás tartoznak. (2) A *jóléti funkciók* körébe a kormányzat által szervezett vagy támogatott oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások, a lakásügyek és egyéb szolgáltatások tartoznak, (3) a *gazdasági funkciókba* pedig a kormányzat által szervezett és támogatott gazdasági tevékenységek, és azok fejlesztése (például energiaellátás, mezőgazdaság, közlekedés, távközlés). (4) Az *államadósság kezelés* kategóriába az államadósság finanszírozásához kapcsolódó kamatkiadások tartoznak (a tőketörlesztés nem része az államháztartási kiadásoknak).



Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban

(Pénzforgalmi szemléletben, százalékos megoszlás)

Forrás: NGM és KT Titkárság számítás

Megnevezés	tény					költségvetés	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ÁLLAMI MŰKÖDÉSI FUNKCIÓK ÖSSZESEN	15,3	19,3	15,2	17,0	18,1	16,8	18,3
Általános közösségi szolgáltatások	9,8	13,9	9,6	11,6	13,1	11,9	12,5
Védelem	1,8	1,7	1,7	1,7	1,3	1,3	1,6
Rendvédelem és közbiztonság	3,7	3,7	3,9	3,7	3,7	3,6	4,2
JÓLÉTI FUNKCIÓK ÖSSZESEN	61,5	57,6	58,8	56,5	54,7	56,1	56,7
Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	11,6	10,8	10,3	10,2	10,3	10,0	10,1
Egészségügy	9,1	8,8	8,6	8,6	8,4	8,5	8,6
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	34,6	32,3	33,9	31,9	29,9	31,2	31,6
Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	3,3	2,9	3,2	3,0	2,8	2,9	2,7
Szórakoztató, kulturális, vallási tevékenységek és szolgáltatások	2,9	2,8	2,8	2,8	3,3	3,5	3,7
GAZDASÁGI FUNKCIÓK ÖSSZESEN	14,3	13,1	15,5	17,3	18,3	19,0	16,7
Ebből kiemelve: Mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás	2,2	1,5	1,7	2,1	2,3	2,7	1,7
Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	5,8	5,9	6,0	7,3	8,3	7,8	7,3
Környezetvédelem	1,5	1,6	2,0	2,3	2,3	2,0	1,5
ÁLLAMADÓSSÁG-KEZELÉS	8,5	7,7	8,7	8,6	8,7	7,1	6,8
Funkcióba nem sorolható tételek	0,4	2,4	1,8	0,6	0,2	1,0	1,5
ÖSSZESEN	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Államháztartási kiadások összesen a GDP százalékában	49,9	50,0	48,6	49,8	50,1	49,1	46,3

A 2010-2014 közötti időszakban a kiadások funkcionális szerkezeti változásának fő jellemzői a következők voltak:

Az állami működési funkciókra fordított kiadások az elmúlt években 15 és 19% között mozogtak, 2014-ben több mint 18 százalékot képviseltek. A legnagyobb növekmény ezen belül az „igazgatást” is magában foglaló általános közösségi szolgáltatásoknál tapasztalható. Ez utóbbihoz a nemzetközi gyakorlatban hozzáveszik (a külön funkcióba sorolt) az államadósság-kezelés (kamat és költség) kiadásait. E számítás szerint 2014-ben Magyarországon az „igazgatást” az államháztartásnak több mint 20 százalékát tenné ki, és ez valóban magas mind a környező, mind az európai országok átlagához viszonyítva. Ha viszont leszámítjuk az államadósság-kezelés ebben az

évben még kiugró, 8,7 százalékos részesedését, akkor az „igazgatási” kiadásaink mértéke már a nemzetközi trendhez közeli.

Az állami működési – adósságszolgálattal együttes – kiadások behatárolták az államháztartás szolgáltatásainak finanszírozási mozgásterét. Ebből adódóan a jóléti funkciókra fordított kiadások inkább csökkenő pályát tudtak bejárni. A kezdeti közel 62 százalékról 2014-re 55 százalék alá süllyedt a részesedésük. Legnagyobb csökkenés a társadalombiztosítási és a jóléti szolgáltatásoknál tapasztalható. Ebben – az államháztartási források korlátossága mellett – egyrészt nagy szerepet játszik a nyugdíjjellegű kiadások arányának mérséklődése. A nyugdíjkiadások GDP-arányos szintjének mérséklődését két fő intézkedés fokozatosan beérő költségvetési hatása eredményezi: a nyugdíjkorhatár emelése, valamint a rokkantsági és korhatár alatti nyugdíjak feltételeinek szigorítása. Másrészt az elosztás-politikában 2011-től paradigmaváltás jellegű intézkedések történtek, amelyek a költségvetési kiadások szerkezetét jelentős mértékben befolyásolták. A „segély helyett munka” elvének fokozatos alkalmazása révén a szociális kiadások részaránya csökkent, mivel a közfoglalkoztatás támogatását⁴ nem a jóléti funkciók között kell elszámolni. A munkahelyek megőrzését pedig elsősorban nem támogatásokkal, hanem a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében nyújtott adó- és járulékkedvezményekkel ösztönzik, amelyek nem jelennek meg kiadásként a gazdasági funkciók között. A családokat nem a családi pótlék emelésével, hanem a gyermekek utáni adókedvezmény kiterjesztésével segítik, ez azonban nem jelenik meg a jóléti funkció kiadásai között.

Az oktatásban és az egészségügyben a kiadásokat visszafogó szervezeti és szerkezeti változásokra került sor. Az oktatásban a pedagógus életpálya modell bevezetésével visszaadták a korábban elért megtakarítást. Az egészségügy kiadásainál nem hoztak strukturális változást az életpálya modell elindításának hiányában néhány területen – például az itthon maradásuk érdekében a rezidenseknél, a fiatal szakorvosoknál, a „kapuőri szerepük” erősítéséért a háziorvosoknál – végrehajtott (bérpolitikai) intézkedések ugyanúgy, mint a kórházi várólisták csökkentésére, vagy az idén először többletforrásból finanszírozott adósságrendezésre szolgáló ráfordítások.

Mindezek figyelembevétele mellett lehet csak társadalompolitikai szempontból értékelni a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatásokra fordított kiadások részarányának évek óta tartó, és 2014-ben is folytatódó jelentős mérséklődését, valamint a kiadási szerkezet egyéb markáns változásait, ezek hatásait, szinergiáit.

A magas adósságszolgálati terhek – a kamatkiadások – az elmúlt években csökkentek a kedvező nemzetközi és hazai környezetnek, a jelentős hozamcsökkenésnek köszönhetően. Az államháztartás eredményszemléletű kamatkiadása 2013-ról 2014-re a GDP 0,4 százalékával mérséklődött, és 2015-ben további 0,4 százalékpontnyi csökkenés vetíthető előre. Két év alatt tehát körülbelül a GDP 0,8 százalékával járult hozzá a kamatkiadások csökkenése a költségvetési egyensúly javításához, illetve más kiadások és az adócsökkentések fedezetéhez.

A gazdasági funkcióra fordított kiadások részesedése az összes kiadáson belül az elmúlt időszakban (a 2010. évi 14,3 százalékról 2014-re 18,3 százalékra) emelkedett. A jövőben – a Kormány szándéka szerint az uniós támogatások nagyobb hányadának ide koncentrálásával – tovább bővíhetnek a gazdasági alapok ahhoz, hogy az államadósság csökkenjen, ezáltal a kamatkiadások

⁴2014-ben 225 milliárd forint (2015-ben 340 milliárd forint az előirányzat)

1
Des
mr

is, és a jóléti kiadások humán tőkére fordított kiadások (oktatás, egészségügy) súlya tartósan növekedhessen.

Összességében az államháztartás kiadásai összetételében még kevésbé jelennek meg ágazati reformhatások. Kivételt jelent a szociális ellátó-rendszer említett átalakítása. A közigazgatásban, az oktatásban és az egészségügyben az intézmények irányításának centralizálásában, a munkavállalók díjazásában, valamint az ellátás-szervezésben elindított változtatások tényleges eredményei csak a rendszer teljes beállásakor értékelhetők.

A gazdálkodás során több jelentős költségvetési forrással rendelkező intézménynél (intézményi körnél) mutatkozott eladósodás, amely indokoltá tette az állami költségvetés általi konszolidációt. Ezek ráirányítják a figyelmet a további fegyelmezett gazdálkodáson, az újabb adósság megelőzésén túlmenően a szerkezeti reformok előre vitelére.

Budapest, 2015. szeptember 21.


Domokos László

a KT tagja




Kovács Árpád

a KT elnöke