



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS



2015
MÁJUS

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

Károly Róbert okleveléből – 1318. február



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS

A 2016. évi költségvetési
törvényjavaslat elemzése

2015
M Á J U S

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.

A jelentés elkészítésében a Költségvetési elemzések igazgatóság munkatársai vettek részt a Közgazdasági előrejelzés és elemzés igazgatóság munkatársainak közreműködésével. A publikációt Palotai Dániel ügyvezető igazgató hagyta jóvá.

Az elemzés elkészítésekor a 2015. május 19-ig rendelkezésünkre álló információkat vettük figyelembe.

Tartalom

1. Összefoglaló	7
1.1. A magyar jogszabályokba foglalt költségvetési előírások	8
1.2. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágához tartozó szabályok	9
2. Az államháztartási egyenleg	10
3. Az államadósság várható alakulása	12
4. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése	13
5. A költségvetési törvényjavaslat részletes értékelése	15
5.1. Elsődleges bevételek	15
5.2. Elsődleges kiadások	18
5.3. Kamategyenleg	20
6. A költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó fő kockázatok	22
7. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelése	23
7.1. Az Alaptörvény adósságszabálya	23
7.2. Az államháztartási törvény 3 százalékos hiányszabálya	23
7.3. Az államháztartás strukturális egyenlegének követelménye	24
7.4. A stabilitási törvény adósságképlete alapján engedett adósságnövekmény	24
7.5. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágának való megfelelés	25
8. Kiemelt témák	26
8.1. A személyi jövedelemadót érintő főbb intézkedések	26
8.2. Fehéredési hatások az általános forgalmi adóban	27
8.3. A bankadót érintő intézkedések és a bankadó mértéke az Európai Unióban	28
8.4. Az európai uniós források és az állami beruházások alakulása	30
8.5. A hozamcsökkenés hosszú távú hatása az államháztartás kamatkiadásaira	31
8.6. A kormányzati szektor személyi jellegű kiadásainak és a közfoglalkoztatottak létszámának alakulása	33
9. Függelék	35

1. Összefoglaló

Elemzésünk tárgya az Országgyűlésnek május 13-án benyújtott 2016. évi költségvetési törvényjavaslat, amelyet az MNB költségvetési előrejelzésének tükrében értékelünk. A törvényjavaslat mellett figyelembe vettük a benyújtott adótörvény-módosításokat és a május 19-ig elérhető információkat. Az elemzés során a rendelkezésünkre álló információk alapján az MNB saját prognózist készített a 2016. évi költségvetési egyenlegre, és ezt viszonyítjuk a törvényjavaslatban foglalt előirányzatokhoz.

A költségvetési törvényjavaslat szerint 2016-ban az ESA-szemléletű költségvetési hiány a GDP 2,0 százaléka lehet. A törvényjavaslat részleteinek áttekintése alapján úgy gondoljuk, hogy egyes bevételek elmaradhatnak az előirányzattól, így az Országvédelmi Alap teljes törlése esetén lehet megközelíteni a kitűzött hiánycélt – ez esetben előrejelzésünk szerint 2,2 százalékos hiány érhető el 2016-ban.

A 2016. évi hiányra vonatkozó prognózisunk megegyezik a márciusi Inflációs jelentésben közölt előrejelzésünkkel. A március óta bejelentett adócsökkentések hatását ellensúlyozta, hogy a törvényjavaslat értelmében a korábbi várakozásunknál kisebb lehet az állami bérek, a dologi kiadások és az uniós projektekhez kapcsolódó önrész mértéke. Emellett a nettó kamatkiadásokra vonatkozó előrejelzésünk változása is az alacsonyabb egyenleg irányába hatott.

A törvényjavaslat szerint – változatlan devizaárfolyamon – a GDP-arányos adósságráta mintegy 1 százalékponttal csökkenhet 2016-ban. Az MNB számításai szerint a törvényjavaslatnál magasabb nominális GDP növekedési ütem még gyorsabb, körülbelül 2 százalékpontos adósságráta-csökkenéshez vezethet. A számítás az Alaptörvény szabályának megfelelően úgy történik, hogy 2016 egészére változatlan forint árfolyamot feltételezünk. Az Alaptörvény adósságszabálya, ami a Költségvetési Tanács későbbi döntésének fókuszában lesz, tehát várhatóan teljesül. Az adósságráta szintje nagymértékben függ ugyanakkor a forint árfolyamától. Amennyiben a 2014. év végi 315 forint/euró árfolyammal számolunk, akkor 2015 végén 75,4 százalék, 2016 végén 73,4 százalék lenne az adósságráta (2014 végén 76,9 százalékos volt a GDP-arányos bruttó államadósság). Amennyiben a költségvetési törvényjavaslatban feltételezett 304 forint/euró árfolyamon számolunk, akkor mindkét évben 1-1 százalékponttal alacsonyabban alakulhat az adósságráta.

A törvényjavaslat nem teljesíti ugyanakkor a Stabilitási törvény jelenleg hatályos adósságképletét, mely alapján a nominális adósság növekedési üteme nem haladhatja meg a tervezett infláció és a reálnövekedés felének az ütemét. A költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági pályája alapján a törvényjavaslat nem teljesíti ezt az előírást, ugyanis 3,3 százalékos nominális adósságnövekedést tervez a képlet által engedélyezett 0,4 százalékkal szemben. A törvényjavaslat benyújtása után a Kormány kezdeményezte a stabilitási törvény módosítását az adósságképletre vonatkozóan, így a szabály várhatóan módosulni fog a költségvetési törvényjavaslat zárószavazása előtt.

A költségvetés alapjául szolgáló makrogazdasági pálya megalapozott és hasonló az MNB márciusi Inflációs jelentésben szereplő prognózisához, az inflációra vonatkozóan azonban mutatkozik eltérés. A törvényjavaslat a 2016. évi GDP-növekedést 2,5 százalékra, míg az inflációt 1,6 százalékra becsüli. Az MNB márciusi Inflációs jelentésben szereplő előrejelzése a gazdasági növekedésre 2,5 százalék, az inflációra pedig 2,6 százalék. A költségvetési törvény alacsonyabb inflációs várakozása mellett részben az állhat, hogy figyelembe veszi a javaslatban szereplő új intézkedéseket is.

A törvényjavaslat az alábbi főbb kockázatokat tartalmazza, beleértve azokat az intézkedéseket is, amelyekről jelentős bevételt várnak, de még nem nyilvánosak az intézkedések részletei:

- A legjelentősebb kockázat abból ered, hogy az **egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek** soron 115 milliárd forint bevételt irányoz elő a költségvetési törvényjavaslat, de nem tartalmazza ennek forrását, hátterét. Előrejelzésünkben e bevétellel nem számoltunk, tekintettel arra is, hogy a 2015-re tervezett hasonló jellegű 169 milliárd forint bevétel forrása sem ismert jelenleg.
- Az **egészségügyi intézmények újratermelődő tartozásállománya** a GDP 0,1-0,2 százalékaival növelheti áthúzódó hatásként a jövő évi költségvetési hiányt, amennyiben ebben az évben nem kerül sor teljes adósságkonszolidációra.
- Igen nehéz megbecsülni az **európai uniós forrásokból igénybe vehető összeget**. Előrejelzésünkben a ciklus végére jobban koncentrálnak a lefutással számolunk, ezért 2016-ban a törvényjavaslatnál alacsonyabb lehívás, ezáltal kisebb önrész-igény szerepel. Amennyiben teljesül a kormányzati terv az uniós források nagyobb mértékű igénybevételére, az az általunk várt alappályánál magasabb hiányt, de egyben nagyobb beruházási aktivitást eredményezhet.

A költségvetési javaslat főbb intézkedései és tételei közül kiemelendő a személyi jövedelemadó kulcsának 1 százalékpontos csökkentése, a kétgyermekesek családi adókedvezményének kiterjesztése, a sertéshús áfájának 5 százalékra mérséklése, a bankadó csökkentése, az életpálya-modellek folytatása és bővítése (pedagógus, rendvédelmi, kormánytisztviselő), nagyszámú közútfejlesztési beruházások indítása és az Országvédelmi Alap 100 milliárd forintra emelése.

A költségvetési törvényjavaslat megfelel az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabálynak, az államháztartási törvényben előírt 3 százalékos egyenlegnek és a Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágához tartozó szabályoknak. Nem teljesíti ugyanakkor a stabilitási törvény jelenleg hatályos adósságszabályát, továbbá az államháztartási törvény strukturális egyenlegre vonatkozó szabályának teljesülését kétségesnek tartjuk, bár ennek mérését módszertani bizonytalanságok nehezítik.

1.1. A MAGYAR JOGSZABÁLYOKBA FOGLALT KÖLTSÉGVETÉSI ELŐÍRÁSOK

1. A törvényjavaslat **megfelel** az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabálynak, mert mind az előírások alapján, mind előrejelzésünk szerint csökken 2016-ban a GDP-arányos államadósság (a stabilitási törvény definíciójának megfelelő és az EDP-módszer szerinti adósság is).
2. A törvényjavaslat **nem felel meg** a stabilitási törvényben szereplő jelenleg hatályos adósságszabálynak, mely alapján a nominális adósság növekedési üteme nem haladhatja meg a tervezett infláció és a reálnövekedés felének az ütemét. A szabály értelmében a nominális adósság 0,4 százalékkal növekedhetne 2016-ban, a törvényjavaslat ugyanakkor 3,3 százalékos növekedéssel számol.
3. A törvényjavaslat **megfelel** az államháztartási törvényben előírt 3 százalékos egyenlegnek.
4. **Nem lehet egyértelműen megítélni**, hogy a törvényjavaslat megfelel-e az államháztartási törvényben előírt strukturális egyenlegnek. Az államháztartási törvény szerint a gazdaság ciklikus hatásaitól és az egyedi tételektől megtisztított strukturális egyenleg nem haladhatja meg a GDP 1,7 százalékát. A törvényjavaslat nem tartalmazza, hogy mekkora a strukturális hiánnyal számol 2016-ban, de az MNB által várt 2,2 százalékos ESA-hiány mellett megítélésünk szerint **kérdéses** a szabály teljesülése. A teljesüléshez az lenne szükséges,

hogy a kibocsátási rés nagymértékben negatív legyen 2016-ban, de az MNB aktuális és potenciális GDP-re vonatkozó becslései szerint ez várhatóan nem áll fenn.

1.2. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYEZMÉNY KORREKCIÓS ÁGÁHOZ TARTOZÓ SZABÁLYOK

1. A törvényjavaslat **megfelel** a hiányra vonatkozó 3 százalékos maastrichti kritériumnak.
2. A törvényjavaslat **megfelel** az adósságráta csökkentésére vonatkozó maastrichti kritériumnak.

2. Az államháztartási egyenleg

A törvényjavaslat az államháztartás ESA egyenlegét a GDP 2,0 százalékában határozza meg 2016-ban, ami 0,4 százalékos javulást jelent a 2015-ben várt hiányhoz képest. Előrejelzésünk szerint a központi költségvetés pénzforgalmi egyenlege kismértékben alacsonyabb, míg az önkormányzatok egyenlege kismértékben magasabb lehet az előirányzatnál. A statisztikai korekciókat tartalmazó ESA-híd ugyanakkor az MNB becslése szerint kedvezőtlenebb lehet, mint a költségvetési törvényé, de ez nagyrészt az uniós támogatások és a nettó kamatkiadások eredményszemléletű elszámolásához kapcsolódik, így alapvetően technikai tételnek tekinthető.¹

1. táblázat

A kormányzati szektor ESA-egyenlege

(a GDP százalékában)

	2015			2016		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi alrendszer egyenlege	-2,6	-2,7	-0,1	-2,1	-2,2	0,0
2. Önkormányzatok egyenlege	-0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-2,7	-2,7	0,0	-2,2	-2,2	0,0
4. GFS-ESA különbözet	0,3	0,2	-0,1	0,2	-0,2	-0,5
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-2,4	-2,5	-0,2	-2,0	-2,5	-0,5
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalék törlésével	-2,4	-2,4	-0,1	-2,0	-2,2	-0,2

Az államháztartás ESA hiánya előrejelzésünk szerint a GDP 0,2 százalékával lehet magasabb a költségvetésben kitűzött mértéknél. Előrejelzésünk szerint a költségvetés elsődleges bevételei a GDP 0,7 százalékával elmaradhatnak a javaslatban szereplő előirányzatoktól. Az eltérés döntő részét az okozza, hogy előrejelzésünkben nem számolunk az állami vagyonnal kapcsolatos egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek soron előirányzott bevétellel. Emellett a gazdálkodó szervezetek befizetéseiből, a munkát terhelő adókból és a fogyasztási adókból származó bevételre vonatkozó előrejelzésünk is elmarad a javaslatban szereplő előirányzatoktól.

Az előirányzattól elmaradó bevételeket és a magasabb nyugdíjkiadásokat ellensúlyozza ugyanakkor, hogy előrejelzésünk szerint – az intézményrendszer hatékonyabbá tétele nélkül – a költségvetési szervek az uniós támogatásokat 2016-ban még némileg kisebb mértékben lesznek képesek felhasználni, mint ahogy a költségvetés tervezi, így az uniós önrész megtakarítás elérheti a GDP 0,2 százalékát. Szintén az alacsonyabb hiány irányába hat, hogy az eredményszemléletű nettó kamatkiadásra vonatkozó prognózisunk a GDP 0,1 százalékával alacsonyabb a törvényjavaslatban szereplő értéknél. Emellett feltételezzük az Országvédelmi Alap teljes törlését, ami önmagában a GDP 0,3 százalékával kedvezőbb egyenleget eredményez (2. táblázat).

¹ Az uniós elszámolásoknál a programok végén az EU által a programok zárásáig visszatartott 5 százalékos biztosítéknál 135 milliárd forinttal kisebb eredményszemléletű korekcióval számoltunk, de ez csak ellentételezi a pénzforgalmi kiadásoknál megjelenő ellenkező előjelű eltérést. Emellett az eredményszemléletű kamategyenleg korekciókra vonatkozó prognózisunk 30 milliárd forinttal alacsonyabb annál, amit a törvényjavaslat tartalmaz, beleértve a swap elszámolásokat is.

A márciusi Inflációs jelentésben közölt előrejelzésünkhöz képest nem változott a 2016. évi hiányra vonatkozó prognózisunk. A március óta bejelentett adócsökkentések hatását ellensúlyozta, hogy a törvényjavaslat értelmében a korábbi várakozásunknál kisebb lehet az állami bérek, a dologi kiadások és az uniós projektekhez kapcsolódó önrész mértéke.² Emellett a nettó kamatkiadásokra vonatkozó előrejelzésünk változása is az alacsonyabb egyenleg irányába hatott.

2. táblázat

Az MNB előrejelzés eltérése a költségvetési törvényjavaslattól

(ESA-szemlélet, GDP százalékában)

	Eltérés az előirányzattól
I. Központi kormányzat bevételei	-0,7
Gazdálkodó szervezetek befizetései	-0,1
Munkát terhelő adók	-0,1
Fogyasztást terhelő adók	-0,2
Vagyonbevételek	-0,3
II. Központi kormányzat kiadásai	0,2
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadások	0,2
Nyugdíjkiadások	-0,1
Kamatkiadások	0,1
III. Egyéb hatások	0,3
Tartalékok zárolása	0,3
Összesen (I.+II.+III.)	-0,2

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

² Az állami bérek növekedésével kapcsolatban azzal a technikai feltételezéssel éltünk a márciusi Inflációs jelentés során, hogy a közmunka nélkül számolt állami bérek a versenyszférával összhangban 4,2 százalékkal nőnek 2016-ban, így az életpálya modellek hatásával együtt 6,5 százalékkal növekednek a bérek az államháztartásban. A törvényjavaslat ugyanakkor nem tartalmaz általános illetmény emelést a közszférában így a korábbi feltevésünkönél 0,6 százalékponttal alacsonyabb az átlagbér emelkedése az állami szférában.

3. Az államadósság várható alakulása

Az államháztartás EDP-módszertan szerinti GDP-arányos bruttó adóssága előrejelzésünk szerint – változatlan, a 2014 végi 314,9 forint/eurós árfolyammal számolva – 75,4 százalék körül alakulhat idén és 2016 végére 73,4 százalékra csökkenhet. Amennyiben a költségvetési törvényjavaslatban szereplő, a tavalyinál jóval alacsonyabb (2015-ben 304,7 forint/eurós, 2016-ban 303,7 forint/eurós) devizaárfolyamokkal számolunk, az adósságráta 2016-os dinamikája (-2 százalékpont) ugyan nem változik, szintben azonban 1 százalékponttal kedvezőbb értékeket kapunk. Az államadósság e viszonylag nagy fokú árfolyam-érzékenysége a közel 40 százalékos devizakitettséggel magyarázható. Az euro-forint árfolyam minden 1 forintos változása ugyanis mintegy 0,1 százalékponttal módosítja a GDP-arányos államadósságot. Várakozásunk szerint az egyedi tételekből adódó egyéb adósságváltozás kis mértékben, a GDP 0,1 százalékaival járulhat az adósságráta csökkenéséhez.

Az államadósság 2016. évi csökkenésében nagy szerepet játszik a dinamikus növekvő nominális GDP. A márciusi Inflációs jelentés szerint a folyó áras GDP 5,4 százalékkal bővülhet 2016-ban.

3. táblázat

Az EDP-módszertan szerint számított államadósság alakulása változatlan árfolyam mellett

	Milliárd forint	GDP százalékában
1. 2015. évi induló EDP államadósság	25 467	75,4
2. 2016. évi GFS hiány*	696	2,0
3. Egyéb hatás	-30	-0,1
4. 2016. évi várható EDP államadósság (1+2+3)	26 133	73,4
5. GDP-arányos államadósság 2016. évi változása (4-1)		-2,0

Megjegyzés: * MNB-prognózis a szabad tartalékok zárolásával.

4. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése

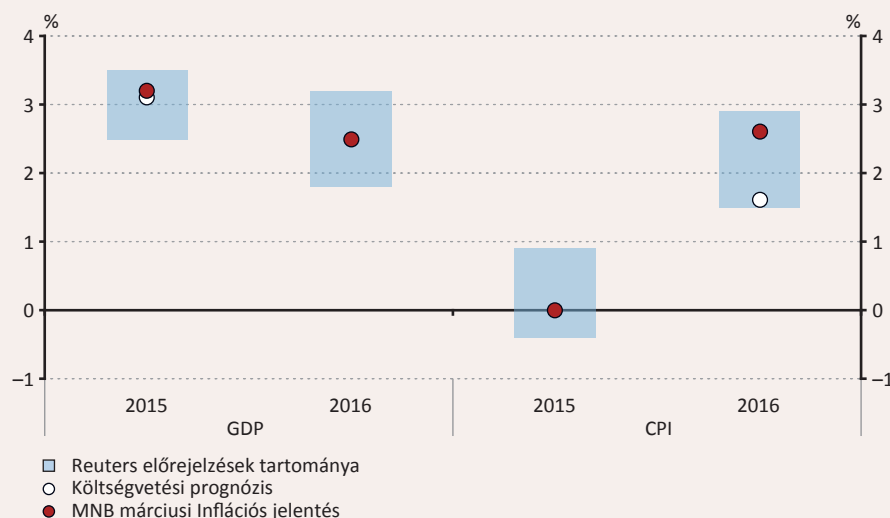
A benyújtott költségvetési törvényjavaslat gazdasági növekedésre vonatkozó előrejelzése lényegében megegyezik a jegybank márciusi Inflációs jelentésében szereplő előrejelzésével, és a piaci elemzői várakozások tartományán belül alakul. A gazdasági növekedés szerkezetére vonatkozóan azonban mutatkozik eltérés. A költségvetési prognózis a háztartások fogyasztási kiadását tekintve az idei évre visszafogottabb, míg 2016-ra érdemben élénkebb bővüléssel számol. Ennek hátterében az alacsonyabb inflációs pálya eredményeként tovább emelkedő reáljövedelmek, valamint az adócsökkentések és adókedvezmények (szja, bankadó, sertés tőkehús áfa-kulcsának csökkentése és a családi adókedvezmények növelése) pozitív hatásai állhatnak. A beruházások esetében a költségvetés makropályája 2015-re élénkebb növekedést, míg 2016-ra enyhébb mérséklődést prognosztizál, amelyet többek között az uniós forrásfelhasználás ütemezésének eltérő megítélése magyarázhat. A közösségi fogyasztás 2016-ban érdemben alacsonyabb az MNB előrejelzéséhez viszonyítva. A kivitel és behozatal tekintetében a költségvetési prognózis 2015-re hasonló tendenciákat, míg 2016-ra vonatkozóan mérsékeltebben bővülő nettó exportot feltételez.

Az inflációs előrejelzés az idei évre megegyezik az MNB márciusi Inflációs jelentésének prognózisával, míg a jövő évre érdemben alacsonyabb annál. A különbséget részben magyarázhatja, hogy a konvergencia programban szereplő információk alapján az NGM makropályája erősebbnek értékeli a reálgazdasági környezet dezinflációs hatását (negatívabb a kibocsátási rés). Másrészt a költségvetési makropályája új adócsökkentéseket is figyelembe vesz (sertés tőkehús általános forgalmi adójának 5 százalékra történő mérséklése). A költségvetési törvényjavaslatban szereplő GDP deflátor alacsonyabb az MNB várakozásánál, összhangban az alacsonyabb inflációs prognózissal.

1. ábra

A GDP-re és a fogyasztóiár-indexre vonatkozó előrejelzések összehasonlítása

(százalékos változás az előző évhez képest)



Forrás: Költségvetési törvényjavaslat, Magyarország konvergencia programja 2015-2018, Inflációs jelentés (2015. március), Reuters (2015. április)

A költségvetési előrejelzés a márciusi Inflációs jelentéssel összhangban tovább növekvő **foglalkoztatást** és csökkenő munkanélküliségi rátát prognosztizál. Az MNB előrejelzéséhez viszonyított magasabb 2015. évi létszámdinamikát a mezőgazdaságban foglalkoztatott 25-55 év közötti munkavállalókra kiterjesztett járulékkedvezmények figyelembevétele indokolhatja. A versenyszféra bérdinamikájára vonatkozó várakozások lényegében megegyeznek az MNB márciusi Inflációs jelentésével.

4. táblázat

A makrogazdasági előrejelzések összehasonlítása

(százalékos változás az előző évhez képest)

	2014	Költségvetés		MNB		Eltérés	
		2015	2016	2015	2016	2015	2016
GDP	3,6	3,1	2,5	3,2	2,5	0,1	0,0
Háztartások fogyasztási kiadása	1,7	2,9	3,6	3,2	2,7	0,3	-0,9
Közösségi fogyasztás	3,4	1,5	-3,0	0,8	-0,3	-0,7	2,7
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	11,7	5,8	-0,9	5,2	-1,2	-0,6	-0,3
Export	8,7	7,5	7,4	7,3	7,6	-0,2	0,2
Import	10,0	7,7	7,1	7,4	6,8	-0,3	-0,3
GDP deflátor	3,1	2,3	2,1	2,6	2,9	0,3	0,8
Fogyasztóiár-index	-0,2	0,0	1,6	0,0	2,6	0,0	1,0

Forrás: Költségvetési törvényjavaslat, Magyarország konvergencia programja 2015-2018, Inflációs jelentés (2015. március)

5. A költségvetési törvényjavaslat részletes értékelése

5.1. ELSŐDLEGES BEVÉTELEK

Előrejelzésünk szerint a **költségvetés központi alrendszerének elsődleges bevételei** a GDP 0,7 százalékával, összesen 237 milliárd forinttal elmaradhatnak a javaslatban szereplő előirányzatoktól (5. táblázat). Az eltérés döntő része az alábbi két tételnél jelentkezik:

- a Kormány „egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek” címen 115 milliárd forint bevételt vár 2016-ban, azonban a javaslatban még nincs alátámasztva ez az előirányzat megfelelő intézkedésekkel. Előrejelzésünkben ezért egyelőre nem számolunk ezzel a bevétellel.
- az általános forgalmi adóból származó előrejelzésünk 78 milliárd forinttal marad el a javaslatban szereplő előirányzattól, melyet elsősorban az új intézkedések fehéredési hatására vonatkozó eltérő feltételesek okozhatnak.

A **gazdálkodó szervezetek befizetéseire** vonatkozó előrejelzésünk 22 milliárd forinttal marad el az előirányzattól. Ezen belül a társasági adóból származó bevételekre vonatkozó előrejelzésünk 24 milliárd forinttal alacsonyabb az előirányzatnál, amelyet a tavalyi adóelőleg feltöltés előrejelzésre gyakorolt hatásának eltérő megítélése indokolhat, másrészt az előirányzat feltehetőleg nem számol a növekedési adóhitel hatásával. A növekedési adóhitel program keretében azok a cégek, melyek ötszörösével növelték az adózás előtti eredményüket, lehetőséget kapnak arra, hogy a következő két adóév során egyenlő részletekben fizessék meg a növekedés miatt keletkező többlet társasági adót. A részletfizetési lehetőség már az idei decemberi adóelőleg feltöltésnél igényelhető. Az előrejelzésünk szerint az intézkedés közelítőleg 18 ezer céget érinthet, és 19 milliárd forint társasági adó kiesést okozhat az idei, és 9 milliárd forintot a jövő évi költségvetésből.

Emellett a törvényjavaslat alapján a KATA adónemmel kapcsolatos átlépési hajlandóságot a Kormány magasabbra becsüli a mi feltételezésünkénél, aminek következtében a törvényjavaslat 15 milliárd forinttal magasabb adóbevételt vár ennél az adónemnél (ugyanakkor a KATA alacsonyabb várható igénybevétele növeli a más adónemekből származó bevételeket, így összességében pozitív hatású a költségvetésre nézve). A javaslat szerint 2016-ban érdemben csökkenhet a bányajáradék, amit – bejelentett intézkedés hiányában – nem látunk meglapozottnak, ezért az előirányzatnál 12 milliárd forinttal magasabb a várakozásunk.

A **pénzügyi szervezetek különadóját** több intézkedés is érinti, melynek következtében jelentősen csökken a 2016-ban várható bevétel az előirányzat és az előrejelzésünk szerint is. A hitelintézetek esetében az adó felső kulcsa ugyanis a jelenlegi 0,53 százalékról 0,31 százalékra csökken. További változást jelent, hogy az adó alapját a 2014-es és nem a 2009-es mérlegfőösszeg alapján kell majd meghatározni. E két intézkedés (elsősorban a kulcs csökkentés, kisebb mértékben az adóalap változása) önmagában 62 milliárd forinttal mérsékli 2016-ban a pénzügyi szervezetek különadójából származó bevételt.

Az **általános forgalmi adóval** kapcsolatban a legjelentősebb változás, hogy a jelenlegi 27 százalék után jövőre csupán 5 százalék lesz a sertéshús után fizetendő áfa. Becslésünk szerint az intézkedés 29 milliárd forintos bevételkiesést jelent, az összes áfabevétel pedig 2016-ban 3274 milliárd forint lesz. Prognózisunk 78 milliárd forinttal alacsonyabb, mint a költségvetésben szereplő előirányzat, ami elsősorban azzal magyarázható, hogy az EKÁER bevezetésével kapcsolatban – a konzervatív előrejelzés elvét szem előtt tartva – egyelőre nem számolunk további többletbevétellel (az online pénztárgépek becsült hatása a bázison keresztül szerepel az előrejelzésünkben), míg a Kormány 60 milliárd többletbevételt vár az intézkedéstől.

A **jövedéki adó** tekintetében prognózisunk némileg (8 milliárd forinttal) elmarad a költségvetési előirányzatban szereplő értéktől, ami vélhetően a jelenlegi kedvező folyamatok tartósságának eltérő megítélésből fakad. Kedvezőbbnek látjuk a helyzetet ugyanakkor a **pénzügyi tranzakciós illeték** esetében, amelyből prognózisunk szerint az előirányzatnál 24 milliárd forinttal több is befolyhat jövőre a költségvetésbe. Az idei évhez viszonyított bevételnövekedést alátámasztják a legfrissebb pénzforgalmi statisztikák is. A törvényjavaslat szerint a tranzakciós illetékbevétele csökkenhet 2016-ban az idei évhez képest, ami nincs alátámasztva intézkedéssel.

A **személyi jövedelemadó** előirányzatát a nyilvánosságra hozott információk alapján magasabbnak tartjuk a reálisnál, mert az szignifikánsan, 36 milliárd forinttal nagyobb az általunk előre jelzett értéknél. A keresettömeg bővülését a konvergencia programból megismerhető dinamikánál idén nagyjából fél százalékponttal lassabbnak, jövőre nagyjából 1 százalékponttal gyorsabbnak gondoljuk. A prognosztizált keresettömeg-bővülés eltérései tehát önmagukban nem indokolják a 2016-os várható szja-bevételekre vonatkozó különbséget. Az szja-t érintő két fő intézkedés hatására vonatkozó előrejelzésünk megegyezik a konvergencia program várakozásával. A két gyerek után igénybe vehető megemelt családi kedvezmény 14 milliárd forinttal jelent alacsonyabb adóbevételt prognózisunk szerint, a kulcs csökkentés miatt addicionálisan kieső szja-bevételt pedig 107 milliárd forintra becsüljük (a személyi jövedelemadót érintő intézkedések hatásáról lásd a 8.1 fejezetet). A konvergencia program összesen körülbelül 122 milliárd forint kieső szja-bevétellel kalkulál a két intézkedés hatására. Az összes adókedvezmény mértékére vonatkozó előrejelzésünk a törvényjavaslatban található kormányzati becslési sáv alsó értékeléssel egyezik meg.

A **társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbevételeinek** előirányzatait megalapozottnak tartjuk, az előirányzatok mindössze 9 milliárd forinttal magasabbak az előrejelzésünkénél. Annak ellenére, hogy idénre lassabb, jövőre pedig gyorsabb keresettömeg-bővülést prognosztizálunk a kormányzatnál, azt gondoljuk, hogy a 2015-ben is az előirányzatnak megfelelő bevétel fog érkezni. A Munkahelyvédelmi Akcióterv célzott szociális hozzájárulási adókedvezményének a 25 és 55 év közötti mezőgazdaságban foglalkoztatottakra való kiterjesztése becslésünk szerint 10 milliárd forintnyi adókieséssel jár 2016-ban. Az összes ilyen kedvezményt 147 milliárd forintra becsüljük, ami 9 milliárd forinttal nagyobb a törvényjavaslatban szereplő értéknél. A szakképzési rendszer átalakításával kapcsolatos új szabályok becslésünk szerint 11 milliárd forinttal csökkentik a jövő évi szakképzési hozzájárulásból érkező bevételeket. Egyes dohányipari szereplők 2015-ös egyszeri egészségügyi hozzájárulási kötelezettségének tartóssá tétele 13 milliárd forint többletbevételt okozhat, ami konzisztens az előirányzattal. Az összes családi járulékkedvezmény a kormány előrejelzése szerint jövőre 37 milliárd forint lesz, ami nem tér el érdemben az általunk várt összegtől.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos bevételeknél** nem számolunk az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételekkel, a bevételt megalapozó intézkedések hiányában. Így alappályánk 115 milliárd forinttal kisebb bevételt tartalmaz a törvényjavaslat előirányzatánál. A bevétel elmaradásának költségvetési egyenlegre gyakorolt kockázatát mérsékli ugyanakkor, hogy a Beruházási Alapból teljesítendő kiadásokat részben ennek a bevételnek a realizálódásához köti a törvényjavaslat, azonban ez nem teljes mértékben fedezi a kockázatokat, mert a Beruházási Alap kiadásai folyamatosan merülnek fel, míg a bevétel várható időpontja nem ismert, de lehet, hogy csak az év második felében teljesül. Az előirányzat realizálása és/vagy a Beruházási Alap zárolása pozitív kockázatot jelent az előrejelzésünkhöz képest.

5. táblázat

Központi alrendszer bevételei – az előrejelzések összehasonlítása

(milliárd forint)

	2015		2016		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
Központi alrendszer adó-és járulékbefvételei	12 056	12 094	12 524	12 404	-120
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 306	1 270	1 277	1 256	-22
Társasági adó	341	341	401	377	-24
Pénzügyi szervezetek különadója	144	144	89	87	-3
Egyes ágazatokat terhelő különadó	0	0	0	0	0
Egyszerűsített vállalkozási adó	84	82	75	75	0
Bányajáradék	49	39	32	44	12
Játékadó	40	36	41	38	-3
Energiaellátók jövedelemadója	45	39	41	45	4
Kisadózók tételes adója	56	52	70	55	-15
Kisvállalati adó	16	12	14	13	-1
Elektronikus útdíj	149	136	141	139	-1
Közműadó	54	54	52	52	0
Egyéb adók és befizetések	327	335	322	331	10
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	4 397	4 445	4 612	4 556	-56
Általános forgalmi adó	3 172	3 185	3 352	3 274	-78
Jövedéki adó	914	933	952	945	-8
Regisztrációs adó	20	19	21	21	0
Távközlési adó	56	58	56	60	4
Pénzügyi tranzakciós illeték	206	220	201	225	24
Biztosítási adó	29	30	30	32	2
Lakosság befizetései	1 807	1 823	1 829	1 791	-37
Személyi jövedelemadó	1 640	1 656	1 658	1 623	-36
Illetékbecfizetések, egyéb adók	121	124	125	124	-1
Gépjárműadó	46	44	46	45	-1
Elkülönített alapok adó és járulékbefvételei	283	288	287	292	5
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbefvételei	4 264	4 267	4 519	4 510	-9
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	3 983	3 987	4 230	4 216	-14
Egyéb járulékok és adók	281	281	289	294	5
Egyéb bevételek	417	255	361	244	-117
Központi ktv. Egyéb bevételei	317	149	245	130	-115
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	37	37	36	36	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	62	70	79	77	-2
Kamatbevételek	83	244	74	186	112
Bevételi tételek összesen	12 555	12 592	12 959	12 834	-124

5.2. ELSŐDLEGES KIADÁSOK

A **költségvetés elsődleges kiadásai** prognózisunk szerint – részben konszolidált adatokat figyelembe véve – a GDP 0,7 százalékával, összesen 266 milliárd forinttal lehetnek alacsonyabbak a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatnál (6. táblázat). Az eltérés jelentős része a központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásainál jelentkezik, és a törvényjavaslatban feltételezettnél alacsonyabb európai uniós forrásle híváshoz és kisebb önrész-igényhez kapcsolódik. Emellett előrejelzésünk során az Országvédelmi Alap törlésével számolunk, mely a központi tartalékokat mérsékli. Ezt kismértékben ellensúlyozza ugyanakkor, hogy a nyugdíj- és nyugdíjszerű kiadások esetében prognózisunk a magasabb inflációs előrejelzés következtében a költségvetésnél magasabb kiadási szinttel számol, valamint az egészségbiztosítás természetbeni ellátásainál is (gyógyszertámogatások, gyógyászati segédeszköz támogatás) magasabb kiadásokra számítunk az előirányzathoz képest.

A **központi költségvetés** intézményi és fejezeti nettó kiadásainál a pénzforgalmi egyenlegre vonatkozó előrejelzésünk 194 milliárd forinttal alacsonyabb mint a törvényjavaslat előirányzataiból számított egyenleg. Az eltérést az uniós források bevonásának eltérő prognózisa okozza. Az MNB előrejelzése szerint a pénzforgalomban megjelenő uniós forrásbevonás 233 milliárd forinttal lesz alacsonyabb az előirányzatnál, míg az ehhez tartozó önrész megtakarítást mintegy 60 milliárd forintra becsüljük. Az eltérést elsősorban az okozza, hogy a kormányzati elképzeléssel szemben, ami a 2014-2020-as költségvetési ciklusban rendelkezésre álló források közel egyenletes felhasználásával számol, az előrejelzésünk a ciklus végére jobban koncentrálódó lefutással számol. Továbbá a támogatások utolsó 5 százalékának megelőlegezése³ is jóval alacsonyabb lehet becslésünk szerint annál, ami a törvényjavaslatban szerepel. Ez utóbbi tételnél nettó 135 milliárd forinttal kisebb kiadást várunk, amely teljes egészében csökkenti a pénzforgalmi bruttó kiadást. Az uniós forrásokhoz tartozó bruttó bevételek és kiadások eltérése miatt a kormányzati szektor beruházási kiadásaira vonatkozó prognózisunk alacsonyabb 2016-ra, mint amit a költségvetési törvényjavaslat, továbbá azzal összhangban a konvergencia program tartalmaz. Az intézményi, fejezeti saját bevételeknél és kiadásoknál a törvényi előirányzatokat vettük alapul.

Összességében elmondható, hogy az ESA elszámolás szerinti nettó intézményi és fejezeti kiadás-előrejelzésünk 19 milliárd forinttal alacsonyabb a törvényjavaslatból levezethető ESA kiadásnál. Az előirányzat mintegy 160 milliárd forint közútfejlesztési programot tartalmaz.

Az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások közül kiemelendő, hogy a Paks II Atomerőmű Fejlesztési Zrt. tőkeemelésére 113 milliárd forintot különít el a költségvetés.

A **családi támogatások és szociális juttatások** nominálisan változatlan szinten maradhatnak jövő évben, mert a korábbi évekhez hasonlóan az egyes támogatások összege nem változik. Kivételt ez alól a gyed jelent: a gyed extra bevezetésével immár új gyermek születésekor vagy az édesanyák munkába állásával nem veszik el a gyerekekre való jogosultság, ezért növekvő előirányzattal számol mind a költségvetés, mind a jegybanki prognózis 2015-höz képest.

A **munkapiaci aktív és passzív kiadásokat** illetően nincs szignifikáns eltérés előrejelzésünk és az előirányzat között. A Start munkaprogramra jövőre – az idei 267 milliárd forint után – 335 milliárd forintot fordíthat a költségvetés várakozásaink szerint, ami nem sokkal marad el az előirányzatban szereplő 340 milliárd forinttól. A Start munkaprogram kiterjesztésével számol tehát a költségvetés, 2015-höz képest mintegy 70 milliárd forint értékben. Tekintettel arra, hogy a közmunka-programban résztvevők 2015 eleji létszáma elmaradt a várttól, előrejelzésünkben azt feltételeztük, hogy jövőre a növekvő keret kis részét (mintegy 3 százalékot) nem lesz képes kihasználni a Munkaerő-piaci Alap.

³ A támogatások utolsó 5 százalékát az EU programokból nem utalja át a tagországok részére az EU, míg az adott támogatás teljeskörű ellenőrzése le nem zajlott, addig a tagország költségvetésének kell megelőlegeznie ezt az összeget. 2014-2016-ban a 2007-2013 uniós keretprogram lezáruló projektjeihez kapcsolódóan összesen mintegy 400 milliárd forint értékben kell a magyar költségvetésnek előleget nyújtani a befeljeződő programokhoz. Ezt az összeget később kapja meg Magyarország az uniótól, de addig is a költségvetés ESA-módszertana szerint a pénzforgalmi és ESA-egyenleg közötti korrekcióban szerepeltetni kell, mint egyenlegjavító, imputált bevétel.

A **gyógyító-megelőző ellátások** esetében átvesszük a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot. A 2016. évi előirányzat 34 milliárd forinttal nagyobb 2015. évi előrejelzésünkénél, ami 3,6 százalékos kiadás-növekedésnek felel meg. A növekmény jelentős része új intézkedésekhez kapcsolódik. Egyrészt az egészségügyi dolgozók bérkifizetése 16 milliárd forinttal növekedhet 2016-ban amiatt, hogy 1) a 2012-2013. évi egészségügyi ágazati béremelés összege beépül az alapilletménybe, ami a mozgóbérek számításának alapját képezi, valamint 2) a rezidensprogramból kikerülő szakorvosok bérrendezése miatt. Másrészt tovább folytatódik az egészségügyi alapellátás 2015-ben elindított megújítása: az első ütem során, 2015-ben 10 milliárd forinttal emelkedik a háziorvosi praxisok finanszírozása, a második ütem során, 2016-ban ugyanennyi addicionális forrás érkezik az alapellátásba. Emellett 2016-ban várhatóan 5 milliárd forint növekményt okozhat a többletkapacitások befogadása. Mindezek alapján a gyógyító-megelőző kassza dologi kiadásai lényegében nominálisan is változatlan szinten maradhatnak 2016-ban 2015-höz képest, ami kiadási feszültségeket eredményezhet.

Az egészségügyi intézmények működése és finanszírozása szempontjából további kockázatot jelent a fokozatosan újratermelődő szállítói tartozásállomány, ami 2015. március végén 84 milliárd forintot tett ki a Magyar Államkincstár adatai alapján.⁴ A 2015. évi költségvetésben az Egészségbiztosítási Alap költségvetésén kívül, a céltartalékok soron 60 milliárd forintot különítettek el a tartozásállomány csökkentésére, így az előirányzaton felül közel 30 milliárd forint bevonása válhat szükségessé a tartozásállomány rendezésére. Ugyanakkor tekintve, hogy az elmúlt hónapokban is növekedett az adósságállomány, további intézkedések (például strukturális reformok, finanszírozás átalakítása) is szükségessé válhatnak.

Az egészségbiztosítás természetbeni ellátásaihoz kapcsolódó kiadásokon belül előrejelzésünk szerint a **gyógyszerkassza nettó egyenlege** és a **gyógyászati segédeszközök támogatása** összesen 16 milliárd forinttal meghaladhatják a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot. A 2016. évi törvényi előirányzat mindkét tétel esetében elmarad a 2015. évi várható kiadási szinttől, de ez új intézkedésekkel nincs alátámasztva. A gyógyszerkassza nettó kiadásaira számított előrejelzésünk – a törvényjavaslatban szereplőnél nagyobb bevételi és kiadási szint mellett – 11 milliárd forinttal haladja meg az előirányzatot 2016-ban. A gyógyászati segédeszköz támogatás esetében változatlan szolgáltatási színvonalat feltételezve és a demográfiai előregedés hatását figyelembe véve 5 milliárd forinttal magasabb kiadási szinttel számolunk a törvényi előirányzathoz képest.

A **nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások** előrejelzésünk szerint összesen mintegy 20 milliárd forinttal meghaladhatják a törvényi előirányzatot. A különbség döntő részét az inflációra vonatkozó előrejelzések közötti eltérés okozhatja: a költségvetési törvényjavaslatban 1,6 százalékos fogyasztói árindex szerepel, míg az MNB legutóbbi, márciusi Inflációs jelentése 2,6 százalékos inflációval számol 2016-ra. Ebből következően az öregségi nyugdíjkiadásokra és a rokkantsági, rehabilitációs ellátásokra vonatkozó előrejelzésünk összesen 26 milliárd forinttal nagyobb az előirányzatnál. Ennek hatását ugyanakkor részben ellentételezi, hogy a korhatár alatti ellátásoknál 7 milliárd forinttal kisebb kiadási szinttel számolunk az intézkedések hatásainak eltérő értékelése miatt. Összességében a 2016. évi előrejelzésünk és a költségvetési törvényjavaslat a 2015. évi várható kiadásokhoz képest csak mérsékelt kiadásnövekedéssel számol, így a GDP-arányos nyugdíjkiadások az idei évhez hasonlóan jövőre is csökkenhetnek. A GDP-arányos csökkenést a nominális GDP ütemétől elmaradó indexálás mellett az elmúlt években meghozott, ellátotti létszámot érintő intézkedések magyarázzák.

⁴ Az egészségügyi intézmények tartozásállományára vonatkozó adat tartalmazza a járó- és fekvőbeteg ellátás intézményeit, az egészségügyi ágazati háttérintézményeket, valamint a klinikai központtal rendelkező felsőoktatási intézményeket is.

6. táblázat

Központi alrendszer kiadásai – az előrejelzések összehasonlítása

(milliárd forint)

	2015		2016		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
Elsődleges kiadási tételek	12 321	12 272	12 672	12 406	–266
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	372	372	374	374	0
Szociálpolitikai menetdíj támogatás	104	103	104	104	0
Lakásépítési támogatások	129	113	104	107	3
Családi támogatások, szociális juttatások	574	568	571	576	5
Korhatár alatti ellátások	134	133	113	106	–7
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	4 058	4 021	4 103	3 909	–194
Nettó saját kiadásai	3 270	3 239	3 561	3 561	0
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	788	782	542	348	–194
Helyi önkormányzatok támogatása	651	651	663	663	0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	296	296	315	315	0
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0	0	0	0	0
Központi tartalékok	286	286	361	261	–100
Adósságtólvállalás	0	0	0	0	0
Egyéb kiadások	320	320	418	418	0
Elkülönített alapok kiadásai	521	531	581	574	–7
NFA - Passzív kiadások	50	49	52	50	–1
NFA - Aktív kiadások	270	267	340	335	–5
Egyéb kiadások	201	216	189	188	–1
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	4 877	4 879	4 965	5 000	35
NYA - Nyugellátások	3 007	2 995	3 042	3 062	20
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	336	331	323	329	6
EA - Pénzbeli ellátások	229	231	249	241	–7
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	949	949	982	982	0
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	240	251	247	258	11
Egyéb kiadások	116	122	122	127	5
Kamatkiadások	1 112	1 220	1 048	1 108	60
Kiadási tételek összesen	13 433	13 492	13 720	13 514	–206

5.3. KAMATEGYENLEG

A **nettó pénzforgalmi kamatkiadásokra** vonatkozó előrejelzésünk és a költségvetési törvényjavaslat előirányzata közötti 52 milliárd forint eltérést elsősorban a kamatbevételek okozzák. Az utóbbi években a költségvetés készítésekor – feltehetően óvatosságból – a kamatbevételeket többnyire alultervezte az előirányzat. Az eltérés részben a különböző kibocsátási szerkezet feltételezéséből is fakadhat, ugyanis a kibocsátáskor realizált kamatbevételek nagyban függenek a pontos finanszírozási tervtől, amely számunkra nem ismert.

A pénzforgalmi nettó kamatkiadásokra vonatkozó prognózisunk és az előirányzat közti különbséget részben mérséklük az általunk becsült magasabb kamatkiadások, melyeket főként az eltérő forintárfolyam-feltevés magyarázhat.

Az **eredményszemléletű nettó kamatkiadás** prognózisunk 21 milliárd forinttal alacsonyabb a törvényjavaslatban szereplő értéknél. A pénzforgalmi kiadásnál kisebb eltérés abból adódik, hogy a pénzforgalmi szemlélethez képest a kibocsátáskor realizált kamatbevételek az ESA-módszertan szerint nem egy összegben, hanem időben szétterítve jelentkeznek.

6. A költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó fő kockázatok

Előrejelzésünk a költségvetési törvényjavaslattól több ponton eltér, mert különbözhetnek a makrogazdasági pályára, a 2015-ös bázisfolyamatokra vagy az intézkedések hatására vonatkozó előrejelzéseink a költségvetés feltevéseitől. Ezeket nem kockázatnak tekintjük, hanem az eltéréseket érvényesítettük a saját prognózisunkban. Ebben az alfejezetben a saját előrejelzésünkhöz képest jelentkező kockázatokat mutatjuk be.

Pozitív kockázatok:

- Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételeken belül az **egyes értékesítési és hasznosítási bevételek soron** 115 milliárd forint bevételt tervez a költségvetés. Ezt a bevételt alap-előrejelzésünkben nem vesszük figyelembe, mivel nem ismert, hogy miként érhető el ez a bevételi összeg. A bevétel elmaradásának költségvetési egyenlegre gyakorolt kockázatát mérsékli ugyanakkor, hogy a Beruházási Alapból teljesítendő kiadásokat részben ennek a bevételnek a realizálódásához köti a törvényjavaslat. Az előirányzat realizálása és/vagy a Beruházási Alap zárolása legfeljebb a GDP 0,3 százalékának megfelelő pozitív kockázatot jelent az előrejelzésünkhöz képest.
- További pozitív kockázatot jelenthet, hogy az áfabevételek az EKÁER bevezetése miatt kedvezőbben alakulhatnak prognózisunknál, amennyiben annak számottevő hatása lesz.
- A törvényjavaslatban 85 milliárd forint szerepel a 2007-2013-as időszakhoz kapcsolódó EU által támogatott projektek pénzügyi zárásokor esetleg felmerülő vitás ügyek fedezésére. Előrejelzésünkben elfogadtuk az NGM feltételezését, amely konzervatív becslésnek tekinthető.

Negatív kockázatok:

- Az **egészségügyi intézmények újratermelődő tartozásállománya** a GDP 0,1-0,2 százalékával növelheti áthúzódó hatásként a jövő évi költségvetési hiányt, amennyiben ebben az évben nem kerül sor teljes adósságkonszolidációra.
- A **Start-munkaprogramhoz kapcsolódó kiadások** (közfoglalkoztatási kiadások) előirányzata felülről nyitott, így a korábbi évekhez hasonlóan a GDP 0,1 százalékának megfelelő többletkiadás jelentkezhet többlet munkaerő-kínálat esetén.
- Az **európai uniós források** esetében a törvényjavaslatban szereplő, előrejelzésünkénél magasabb lehívás megvalósulása esetén a nagyobb önrész-igény miatt nagyobb költségvetési hiány alakulhat ki. Ennek hatását részben ellentételezheti, hogy a gazdasági növekedésre gyakorolt kedvező hatáson keresztül az adóbevételek is magasabb összegben alakulhatnak.

7. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelése

7.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ADÓSSÁGSZABÁLYA

A költségvetési törvényjavaslat alapján a stabilitási törvény szerint definiált GDP-arányos bruttó államadósság várhatóan csökken, ezért a törvényjavaslat az Alaptörvényben foglalt adósságszabály előírásának megfelel. Az MNB prognózisa szerint – az Országvédelmi Alap teljes zárolását feltételezve – 2016-ban a GDP 2,2 százalékának megfelelő eredményszemléletű államháztartási hiány várható, amely a törvényjavaslatban szereplő árfolyammal kalkulálva 1,9 százalékpontos adósságráta-csökkenést eredményezhet. Az MNB által várt adósság-mérséklődés 1 százalékponttal nagyobb a törvényjavaslatban szereplő dinamikánál. Ebből 0,4 százalékpontot az okoz, hogy az MNB számottevően magasabb folyó áras GDP-re számít 2016-ban, mint az NGM, további 0,4 százalékpontot az ESA-híd, 0,2 százalékpontot pedig az egyéb tényezők eltérő hatása magyaráz. A folyó áras GDP-re vonatkozó becslések különbségét a GDP-deflátor eredményezi, mivel a várt reálnövekedés mindkét intézmény esetében azonos (2,5 százalék).

A jövő évi adósságváltozás legmeghatározóbb eleme a kormányzati szektor várható nettó finanszírozási igénye. A stabilitási törvényben foglaltaknak megfelelően nem kalkulálunk sem az árfolyam, sem pedig a kormányzati betétállomány (KESZ) változásával, továbbá a paksi atomerőmű bővítéséhez kapcsolódó beruházási hitelfelvétel sem része a prognózisunknak.

A stabilitási törvény szerint definiált adósságmutató kissé eltér az EDP-módszertan szerintitől, amit statisztikai módszertani okok magyaráznak. Az adósságráta 2016-os változása azonban mindkét módszertan esetében hasonlóan alakulhat.

7. táblázat

Az államadósság alakulása

(milliárd forintban és a GDP százalékában)

	Törvényjavaslat	MNB	Törvényjavaslat	MNB
	milliárd forint		a GDP százalékában	
1. 2015. évi induló Gstv. szerinti államadósság*	24 984	24 984	74,3	74,0
2. 2016. évi ESA-hiány**	704	781	2,0	2,2
3. ESA-híd	82	–86	0,2	–0,2
4. Egyéb hatás	34	–30	0,1	–0,1
5. 2016. évi várható Gstv. szerinti államadósság (1+2+3+4)	25 804	25 650	73,3	72,0
6. GDP-arányos államadósság 2016. évi változása (5-1)			–0,9	–1,9

Megjegyzés: * Az MNB és az NGM eltérő 2015. évi nominális GDP-vel számol. ** MNB-prognózis a szabad tartalékok zárolásával.

7.2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI TÖRVÉNY 3 SZÁZALÉKOS HIÁNYSZABÁLYA

Az államháztartásról szóló törvény 13/A. § (2) c) pontja előírja, hogy az államháztartás GDP-arányos eredmény-szemléletű hiánya nem haladhatja meg a 3 százalékot. Előrejelzésünk szerint 2016-ban az államháztartási hiány – az Országvédelmi Alap zárolását feltételezve – a GDP 2,2 százaléka körül alakulhat, a 2016-os költségvetés tervezése így teljesíti ezt a jogi előírást.

7.3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS STRUKTURÁLIS EGYENLEGÉNEK KÖVETELMÉNYE

Az államháztartásról szóló törvény 13/A. § (2) b) pontja kiköti azt is, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell megtervezni, hogy az összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével. E célszintet a konvergencia programban lefektetett 1,7 százalékos strukturális (vagyis a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyszeri tételektől megtisztított) deficit adja.

A törvényjavaslat nem mutatja be, hogyan alakul a strukturális hiány 2016-ban, de az MNB által előrejelzett 2,2 százalékos ESA-hiány mellett megítélésünk szerint **kérdéses a szabály teljesülése**. A teljesüléshez az lenne szükséges, hogy a kibocsátási rés nagymértékben negatív legyen 2016-ban, de az MNB tényleges és potenciális GDP-re vonatkozó előrejelzései szerint ez várhatóan nem áll fenn.

7.4. A STABILITÁSI TÖRVÉNY ADÓSSÁGKÉPLETE ALAPJÁN ENGEDETT ADÓSSÁGNÖVEKMÉNY

A költségvetési törvényjavaslat nem teljesíti a stabilitási törvény jelenleg hatályos adósságképletét. A stabilitási törvény numerikus szabályon keresztül pontosan meghatározza a forintban mért államadósság megengedhető növekedési ütemét. A képlet az idei évtől hatályos, ezért a 2016-os költségvetés tervezése során e szabálynak való megfelelésre is tekintettel kell lenni.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény 4. § (2) pontja előírja, hogy a nominális államadósság növekedése nem haladhatja meg az adott évre várt infláció és reálnövekedési ütem felének különbségét. A költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági pályája alapján a törvényjavaslat nem teljesíti ezt az előírást, ugyanis a javaslatban előírányzott 2 százalékos hiány 3,3 százalékos nominális adósságnövekményt eredményez, míg az adósságképlet maximum 0,4 százalékos növekedést enged.

Az MNB már régóta indokoltnak látja az adósságképlet módosítását, ugyanis a gazdasági ciklus jelenlegi helyzetében túlzott fiskális restriktiót követel. Továbbá elvi szempontok is indokolják a változtatást, mivel a képlet sokszor prociklikus gazdaságpolitikát írna elő és az egyéb – például az inflációra ható külső – sokkok hatását sem kezeli megfelelően.

8. táblázat

A hatályos adósságképlet által engedett fiskális mozgástér

(a GDP százalékában)

	Költségvetés
1. 2016-os infláció (i)	1,6
2. 2016-os reálnövekedés (g)	2,5
3. Adósságképlet indexe (i-g/2)	0,4
4. A 2015. évi adósság (milliárd forint)	24 984
5. A 2016-ban megengedhető adósságnövekmény milliárd forintban (3 * 4)	87
6. A 2016-ban megengedhető adósságnövekmény a GDP százalékában	0,2

A Kormány május 20-án nyújtotta be az Országgyűlésnek a Magyarország 2016. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/4884 számú törvényjavaslatot, melyben kezdeményezi a stabilitási törvény módosítását az adósságképletre vonatkozóan. A módosítás értelmében a korábbi szabály csak akkor lenne alkalmazandó, ha a tárgyévre tervezett reál-GDP növekedés és az infláció is meghaladja a 3 százalékot. Egyéb más esetben legalább 0,1 százalékpontos csökkenést kellene elérni az adósságmutatóban. Ez azt jelenti, hogy az új szabály

az adósságmutató 0,1 százalékpontos csökkentését írta elő 2016-ra vonatkozólag, melynek megfelel a költségvetési törvényjavaslat.⁵

7.5. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYEZMÉNY KORREKCIÓS ÁGÁNAK VALÓ MEGFELELÉS

Az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményének korrekciós ágához tartozó szabályok két releváns költségvetési előírást tartalmaznak Magyarország számára 2016-ra vonatkozólag:

- Az ESA-egyenleg ne haladja meg a GDP 3 százalékát. Ennek Magyarország a fentiek értelmében **megfelel**.
- Az adóssággráta megfelelő ütemben (évente, átlagosan, korrigálva a 60 százalék feletti rész egyhuszadával) csökkenjen. A javaslatban szereplő adósságpálya alapján ennek **megfelel** Magyarország 2016-ban.

1. keretes írás

Az Európai Unió adósságszabálya

Az Európai Unió adósságszabálya 2016-tól vonatkozik jelenlegi formájában először Magyarországra. Ennek az az oka, hogy az EDP eljárás alól történő kikerülés utáni három évben, azaz 2013-tól 2015-ig Magyarországnak az államadósságra vonatkozó szabály helyett a strukturális egyenlegre vonatkozó átmeneti szabályt kell teljesítenie. A lentiekben ezért röviden bemutatjuk az Európai Unió adósságszabályát.

Az Európai Unió adósságszabályát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) és a Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete definiálja.

Ennek értelmében az államadósságnak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya nem haladhatja meg a 60 százalékot. Amennyiben az államadósság meghaladja ezt a referenciaértéket akkor az Európai Unió adósságszabálya azt írja elő, hogy a referenciaértéktől való eltérésnek az előző három évben viszonyítási alap-ként évente átlagosan egyhuszaddal kell csökkennie, azon elmúlt három évben bekövetkezett változások alapján, amelyekre adatok állnak rendelkezésre. Az adósságkritérium szerinti követelmény abban az esetben is teljesültnek minősül, ha a Bizottság költségvetési előrejelzései azt mutatják, hogy az eltérés az előírt mértékben csökkenni fog abban a hároméves időszakban, amely felöleli a legutolsó olyan évet követő két évet, amelyre vonatkozóan rendelkezésre állnak adatok. Az adósságarány kiigazításának referenciaértéke alkalmazása során figyelembe kell venni a ciklusnak az adósságcsökkentés ütemére gyakorolt hatását.

⁵ Az új adósságszabályt tartalmazó törvénymódosítás az elemzésünk lezárását követően került benyújtásra az Országgyűlésnek, ezért jelen elemzés keretében nem térünk ki részletesebben a szabály értékelésére.

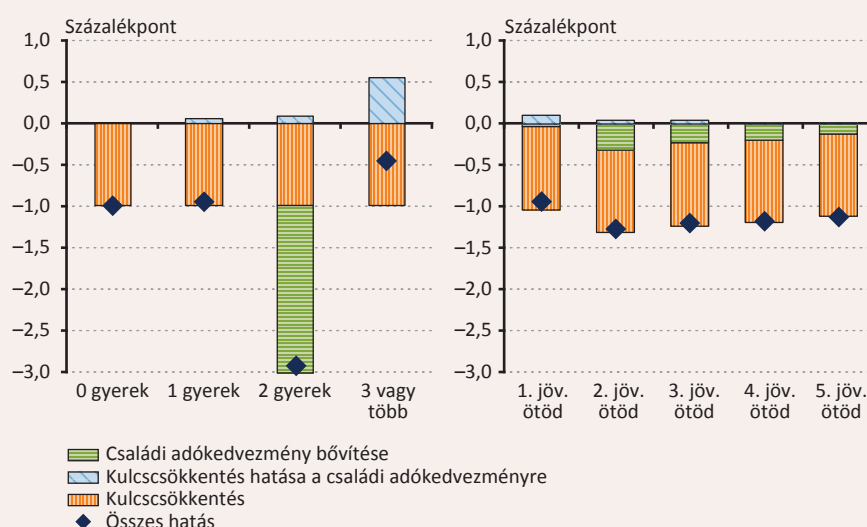
8. Kiemelt témák

8.1. A SZEMÉLYI JÖVEDELEMADÓT ÉRINTŐ FŐBB INTÉZKEDÉSEK

2016-tól a személyi jövedelemadó (szja) egységes adókulcsa 16-ról 15 százalékra csökken, a két gyerek után járó összes családi adókedvezmény (beleértve a járulékokból érvényesíthető részt is) pedig gyerekenként a jelenlegi havi 10 ezer forintról havi 12,5 ezer forintra emelkedik. Ez utóbbi emelést még három azonos mértékű fogja követni, így 2019-ben a két gyerek után igénybe vehető kedvezmény a jelenlegi dupláját fogja elérni. Előrejelzésünk szerint az szja-bevétel 2016-ban összesen 121 milliárd forinttal lesz alacsonyabb a két intézkedés hatására. A családi kedvezmény kiterjesztése önmagában 14 milliárd forint szja-kiesést jelent, a kulcs csökkentés pedig további 111 milliárd forinttal csökkenti az szja-bevételt. Az utóbbi ugyanakkor 4 milliárd forinttal mérsékli a családi adókedvezmény igénybevételének mértékét. Az adócsökkentés következtében megnövekvő fogyasztás után mintegy 15 milliárd forintnyi többlet áfa-bevétel keletkezhet. Így a 2016-os költségvetésre gyakorolt nettó hiánynövelő hatás mintegy 100 milliárd forint, vagyis a GDP 0,3 százaléka lehet.

A két intézkedés gyerekszám és jövedelem szerinti elosztási hatásait jellemzi az alábbi ábra. A számításnál az összevont adóalapba tartozó bruttó jövedelmek utáni szja-t valamint a családi adó- és járulékkedvezményeket vettük figyelembe. (Ezek a kategóriák az szja-bevétel 82 százalékát fedték le 2013-ban.) A kulcs csökkentés 1 százalékponttal csökkenti az összevont adóalapra eső adókötelezettséget a családi és jövedelmi viszonyoktól függetlenül. A két gyerek után járó többlet családi adókedvezmény önmagában 2 százalékpontos kulcs csökkentésnek felel meg az átlagos kétgyerekes adózó számára. A kulcs csökkentés következtében csökkenő adókötelezettség viszont mérsékli a családi adókedvezmény igénybevételét. A legalább három gyermeket nevelő adózók számára ez azt jelenti, hogy az átlagos ilyen adózó közel fél százalékpontos adócsökkentést fog érzékelni. A családi adókedvezménnyel kapcsolatos hatások nagyjából egyenletesen oszlanak el a bruttó éves jövedelem függvényében, ezért mindegyik jövedelmi ötödben az átlagos adózó közel 1 százalékpontos átlagos adócsökkenést fog tapasztalni.

2. ábra
Az összevont adóalapra vonatkozó átlagos adókulcs megváltozása



Forrás: MNB

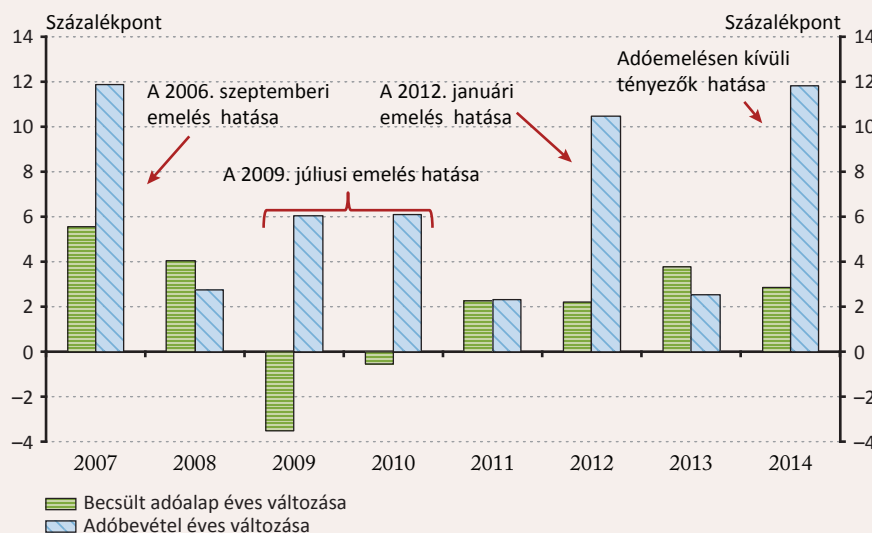
A két szabályváltozás hosszú távú makrogazdasági és költségvetési következményeit az MNB-ben fejlesztett viselkedési mikroszimulációs modellel értékeltük.⁶ Az intézkedések hatására a modell szerint hosszú távon a foglalkoztatottak létszáma 10-15 ezer fővel nő, az éves GDP pedig 0,4 százalékkal emelkedik. Ez a gazdaságélénkítő hatás idővel közel megközelíti az intézkedések által 2016-ban kiváltott GDP-arányos költségvetési hiánynövekedést.

8.2. FEHÉREDÉSI HATÁSOK AZ ÁLTALÁNOS FORGALMI ADÓBAN

Az általános forgalmi adóból származó bevétel 2014-ben jelentősen meghaladta a 2013. évi bázist, valamint az elemzői várakozásokat. Figyelembe véve, hogy az áfafizetési kötelezettségeket közvetlenül nem érintette más intézkedés, ezért valószínűnek látszik, hogy a növekményben érdemi szerepet játszhatott az online pénztárgépek bevezetése. Az intézkedés szerepét jelzi az is, hogy hasonlóan az online pénztárgépek bevezetésének üteméhez, a bevételnövekedés is a második félévben volt a hangsúlyosabb: míg az első hat hónapban 7 százalékkal, addig a másodikban 16 százalékkal realizált több nettó áfa bevételt pénzforgalmi szemléletben a költségvetés, mint egy évvel korábban. Számításaink szerint az online pénztárgépek fehéredési hatása 2014-ben elérhette akár a 150 milliárd forintot is.

Az intézkedés legfőbb célja az adóelkerülés visszaszorítása, a gazdaság fehéritése volt azáltal, hogy az online pénztárgépek segítségével lehetőséget biztosított az adóhatóság részére, hogy közvetlenül tájékozódjon az adózók magatartásáról. Az ezzel kapcsolatos kormányzati döntés 2012 őszén született meg, az első online pénztárgépek üzembe helyezésére 2013 szeptemberében került sor. Az év végére 15 ezer online pénztárgép működött és innentől kezdve időarányosan emelkedett a számuk, amely a 2014. augusztus 31-i határidőre meghaladta a 170 ezret.

3. ábra
Az áfabevétel és a becsült adóalap éves változása



Forrás: MNB

Az áfabevételek (eredményszemléletben) tavaly 318 milliárd forinttal 3011 milliárd forintra emelkedtek, ami 12 százalékos növekedést jelent az előző évhez képest. Becslésünk szerint az általános forgalmi adóhoz kapcsolódó adóalap tavaly 3 százalékkal bővült. Korábban többször is volt már példa ilyen mértékű eltérésre az adóalap és az adóbevétel változása között (lásd a 3. ábrán), ám azok minden esetben egy jelentős áfa(kulcs)emelést kö-

⁶ A modell készítői a módszert először itt ismertették: Benczúr Péter–Kátay Gábor–Kiss Áron–Reizer Balázs–Szoboszlai Mihály (2011): Az adó- és transzferrendszer változásainak elemzése viselkedési mikroszimulációs modell segítségével. MNB-szemle, 2011 október.

vetően alakultak ki: 2007-ben a 2006. szeptemberi áfaemelés áthúzódó hatása miatt, hasonló történt a 2009. júliusi kulcsemelés után, mint ahogyan 2012-ben is.

A becsült adóalap és az áfabevétel közötti növekedéskülönbség hatására az implicit adókulcs (az adóbevétel és a becsült adóalap hányadosa) egy év alatt 16,1 százalékról 17,5 százalékra emelkedett. A nem regisztrált gazdaságra vonatkozó KSH-s becslés a fogyasztási és beruházási adatokon keresztül már eddig is szerepelt a becsült adóalapban, így az implicit adókulcs emelkedése utalhat a gazdaság fehéredésére. Fontos ugyanakkor hangsúlyoznunk, hogy a fehéredésen túl több más tényező (pl. a fogyasztás szerkezetének megváltozása, becslési hiba, stb.) is hozzájárulhat a mutató emelkedéséhez, így az ilyen típusú becsléseket viszonylag nagy bizonytalanság övezi.

4. ábra

Az áfabevétel és a becsült adóalap hányadosának (implicit adókulcs) alakulása



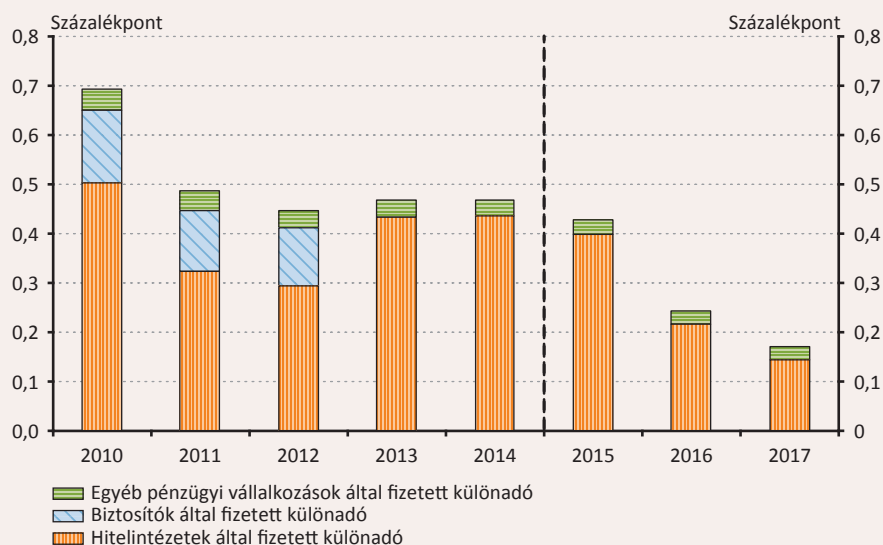
Forrás: MNB

8.3. A BANKADÓT ÉRINTŐ INTÉZKEDÉSEK ÉS A BANKADÓ MÉRTÉKE AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A magyar Kormány és az EBRD közötti szerződéssel összhangban a pénzügyi szervezetek különadója jelentősen csökken a következő években. A tervek szerint a hitelintézetek esetében az adó felső kulcsa a jelenlegi 0,53 százalékról 2016-ban 0,31 százalékra, majd 2017-ben 0,21 százalékra csökken. 2019-től pedig a mindenkori európai uniós normának megfelelően kerül meghatározásra a bankadó mértéke. További változást jelent, hogy az adó alapját a 2014-es és nem a 2009-es mérlegfőösszeg alapján kell majd meghatározni. Mivel a törvényjavaslat szerint a módosítás nem köti feltételhez a bankadó csökkentését, az adóalap ily módon történő megváltoztatása azt jelenti, hogy a relatív bankadó terhelés azoknál a bankoknál nő, amelyeknél növekedett a hitelezési aktivitás 2009 és 2014 között és azoknál jelent csökkentést, ahol csökkent a hitelezési aktivitás. Ezt a hatást részben mérsékli ugyanakkor, hogy a hitelintézet által fizetendő különadó mértéke nem haladhatja meg a 2015. adóévben fizetendő különadó összegét. Előrejelzésünk alapján az intézkedések hatására 2016-ban 62 milliárd forinttal, 2017-ben pedig további 20 milliárd forinttal mérséklődik a pénzügyi szervezetek különadójából származó bevétel, mely elsősorban a kulcs csökkentés hatása, de kisebb mértékben hozzájárul az adóalap változása is.

A 2008-as gazdasági válságot követően Magyarország mellett 13 európai uniós ország vezetett be a pénzügyi szektort terhelő különadókat, melyek az adóalanyok, az adóalap, az adókulcsok meghatározásában és a bevéte-

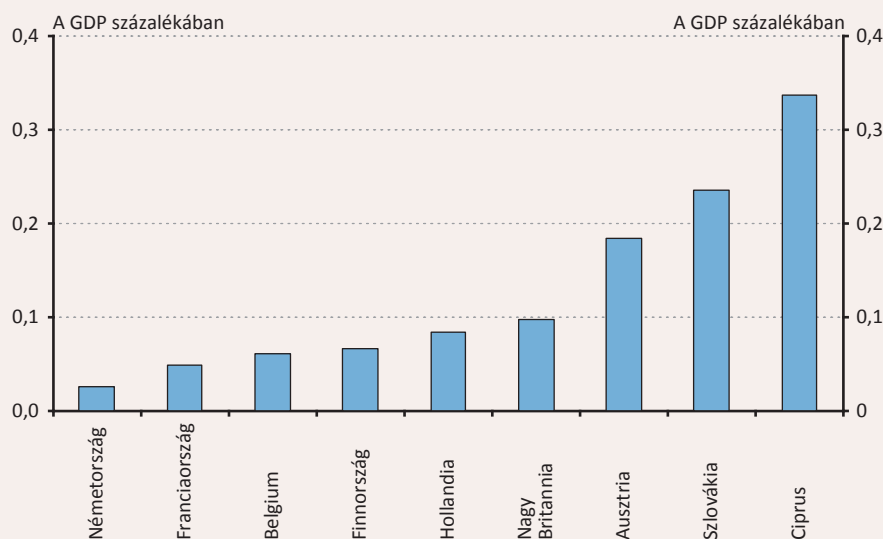
5. ábra
A pénzügyi szervezetek különadója
 (a GDP százalékában)



Forrás: KSH, MNB

lek felhasználásában is eltérnek egymástól.⁷ A bejelentett intézkedések következtében Magyarországon a GDP arányában mért bankadó az Európai Unióban jellemző szintre csökkenhet a következő években. A 2015-ben a GDP 0,4 százaléka körüli bevétel 2017-ben 0,15 százalékra mérséklődhet.

6. ábra
A pénzügyi szervezeteket terhelő különadók szintje az Európai Unió egyes országaiban 2012-ben



Forrás: Európai Bizottság, OECD

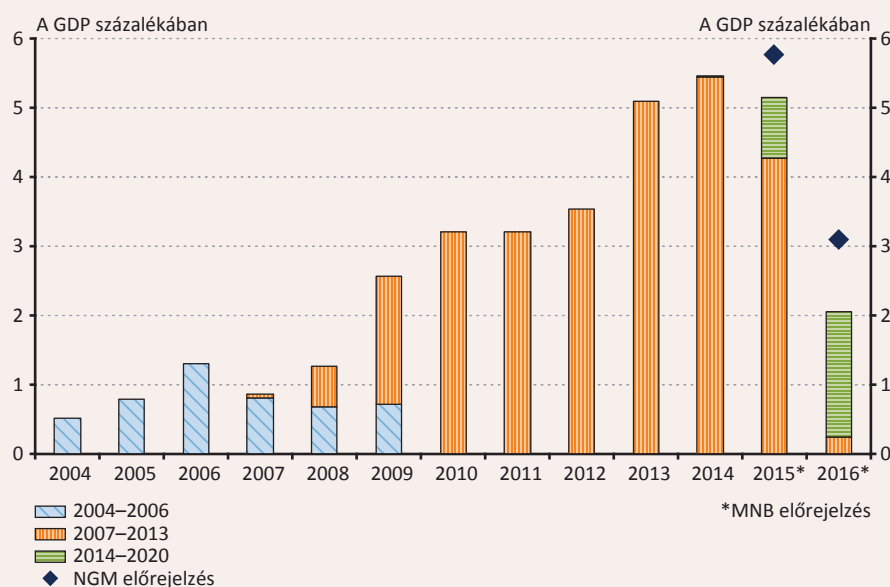
⁷ Devereux, M.P., J. Vella, N. Johansen (2013): 'Can taxes tame the banks? Evidence from European bank levies' (No. 25). Oxford University Centre for Business Taxation.

8.4. AZ EURÓPAI UNIÓS FORRÁSOK ÉS AZ ÁLLAMI BERUHÁZÁSOK ALAKULÁSA

A 2007-2013-as Európai Unió költségvetési ciklushoz kapcsolódó források lehívása 2015-ben szinte teljes mértékben lezárul. A 2016-ra áthúzódó források mértéke minimális lehet, míg az új ciklushoz (2014-2020) kapcsolódó kifizetések előrejelzésünk szerint jövőre a GDP 2 százalékát érhetik el. A költségvetési törvényjavaslat ennél magasabb forrásbeáramlással számol, amit az új ciklushoz köthető projektek felfutásának eltérő megítélése okoz. A kormányzat előrejelzése alapján már jövőre eléri a források felhasználásának mértéke a 2014-2020-as ciklus – 100 százalékos lehívás esetén – várható átlagos szintjét. Az általunk várt alacsonyabb forráslehívás következtében kisebb lehet a törvényjavaslathoz képest az uniós források felhasználásához kapcsolódó önrész, ami kedvezőbb hiányt eredményez.

7. ábra

Az európai uniós források mértéke a különböző ciklusokhoz kapcsolódóan



Forrás: Költségvetési törvényjavaslat, KSH, MNB

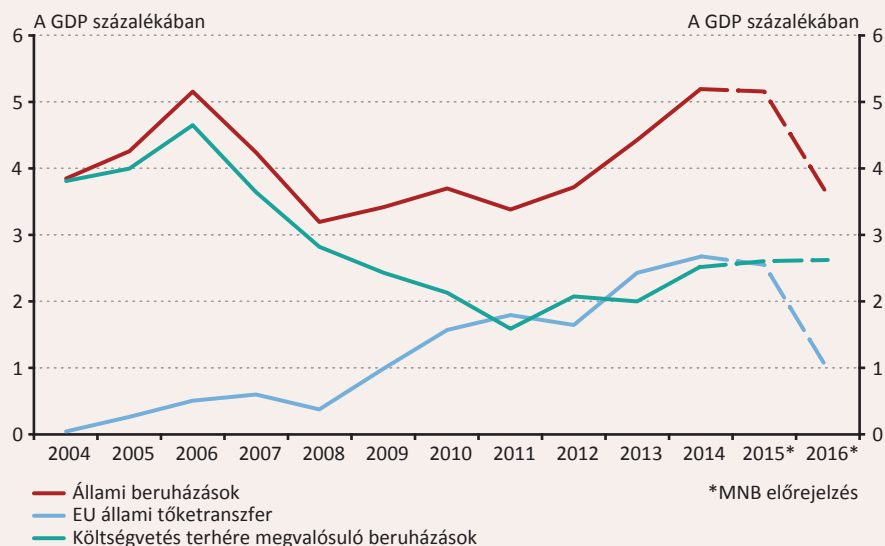
A transzferek átmeneti csökkenésének következménye az állami beruházások mérséklődése, ugyanis ezek jelentős része európai uniós forrásból valósul meg. Feltételezéseink szerint az elmúlt években tapasztalt magas állami beruházási ráta nagyságrendileg a GDP 3,6 százalékára fog lecsökkenni 2016-ban. Mindez azt eredményezi, hogy 2016-ban a saját forrásból megvalósuló beruházások GDP arányos mértéke az előző évekhez hasonlóan alakul.

A támogatások teljes összege mellett kiemelt fontosságú, hogy az új ciklushoz köthető források mekkora része kerül az államhoz, illetve a privát szektorhoz. Az operatív programok céljai alapján az előző ciklushoz képest az állami transzferek arányának érzékelhető csökkenésére számítunk. Ez a folyamat azonban csak a ciklus második felében teljesebben ki, 2016-ban ez az arány még a 2007-2013-as időszakban tapasztalt értékhez lehet hasonló.

Az uniós tőkeforrások visszaesésének hatását a kormányzat a nagyobb volumenű állami beruházási projektek gyorsításával tervezi ellensúlyozni. Elsősorban a kiemelt közúti projektekre koncentrálódik a beruházások gyorsításának programja, amely a GDP mintegy 0,7 százalékával növeli az uniós társfinanszírozáshoz nem kapcsolódó saját forrású beruházási kiadásokat a 2015. évi előirányzatokhoz képest. Ez az intézkedés összhangban van a márciusi inflációs jelentésben alkalmazott feltevésünkkel, miszerint a kormányzat reagálva az uniós források átmeneti nagyobb visszaesésére, legalább az amortizáció szintjéig megemeli a beruházási kiadásokat. A márciusi inflációs jelentésben a GDP 0,8 százalékos beruházás növelő kormányzati intézkedést feltételeztünk, ez a feltevés lényegében megegyezik a kormányzat reakció nagyságával. A költségvetési törvényjavaslat

a kormányzati szektor beruházási kiadásaira implicit módon a GDP 4,3 százaléka körüli ESA kiadást tartalmaz, az MNB aktualizált beruházási kiadás prognózisa a GDP 3,6 százalékára becsüli a várható ESA szerinti kiadást. A várakozások különbségét az uniós tőkeforrások (és emiatt az önrész nagyságának) eltérő prognózisa okozza (lásd 7. ábra). Az eltérést elsősorban az okozza, hogy a kormányzati elképzeléssel szemben, ami a 2014-2020-as költségvetési ciklusban rendelkezésre álló források közel egyenletes felhasználásával számol, az előrejelzésünk a ciklus végére jobban koncentrálódó lefutással számol.

8. ábra
Az állami beruházások és az EU-s állami tőketranszferek alakulása



Forrás: Költségvetési törvényjavaslat, KSH, MNB

8.5. A HOZAMCSÖKKENÉS HOSSZÚ TÁVÚ HATÁSA AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KAMATKIADÁSAIRA

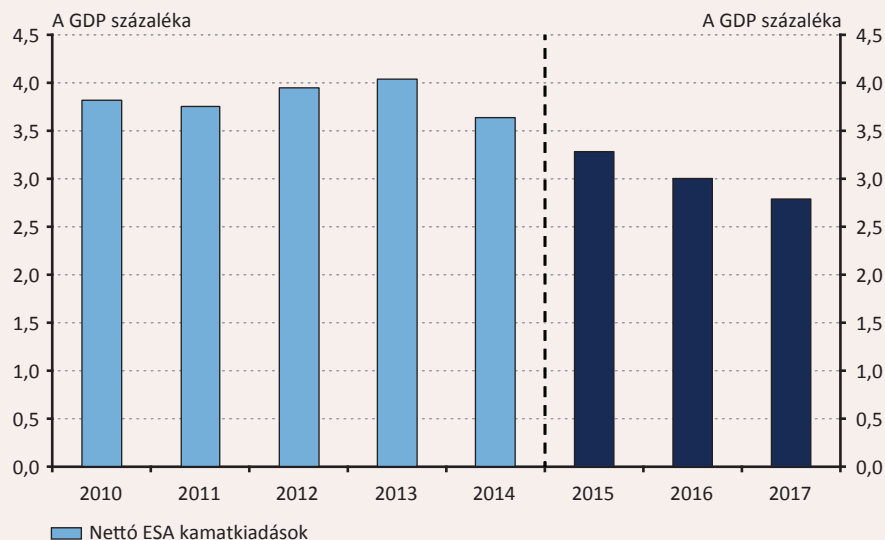
Az állampapír-piaci hozamok csökkenése jelentős megtakarítást eredményez a költségvetés számára. Az eredményeszelemletű nettó kamatkiadások 2014-ben a statisztikai adatok alapján GDP-arányosan közel 0,5 százalékos csökkenést mutattak az előző évhez képest. Ebben jelentős szerepe volt a GDP-növekedés mellett a nominális kamatkiadások mérséklődésének. Előrejelzésünk szerint a következő időszakban még markánsabban jelentkezhet az alacsony hozamkörnyezet hatása: 2014-től 2017-ig évente 0,3 százalékpontos csökkenést prognosztizálunk. 2016-ra GDP-arányosan 3 százalékra mérséklődhet az államháztartás eredményeszelemletű kamategyenlege. Amennyiben hosszú távon is fennmaradnak, vagy legfeljebb enyhén növekednek a jelenlegi alacsony hozamok, akkor 2012-höz képest a kamatmegtakarítás éves mértéke 2020-ra meghaladhatja a GDP 1,5 százalékát.

A hozamok csökkenésére nemzetközi és hazai tényezők egyaránt pozitív hatással voltak. A nemzetközi piacon a globális recessziótól való félelem enyhülése miatt a kockázatvállalási kedv javult, ami a kockázati felárak csökkenését okozta. Ezt a közép-kelet-európai régióban a kedvezőbb növekedési és stabilitási kilátások tovább erősítették. A hazai monetáris és fiskális intézkedések, illetve Magyarország makrogazdasági kilátásainak javulása szintén pozitívan hatott az ország kockázati megítélésére.

A hozamok a 2012 eleji csúcshoz képest 2015. április végére átlagosan mintegy 650 bázisponttal mérséklődtek. A kockázatvállalási hajlandóság javulása segítette hazánk kockázati felárának mérséklődését, ami a folyamatosan fegyelmezett hazai fiskális politika és a jegybanki kamatcsökkentési ciklus, illetve az önfinanszírozási program együttes támogatásával a hozamok jelentős csökkenését okozta minden lejáraton.

9. ábra

Az államháztartás eredményzmléletű nettó kamatkiadásai



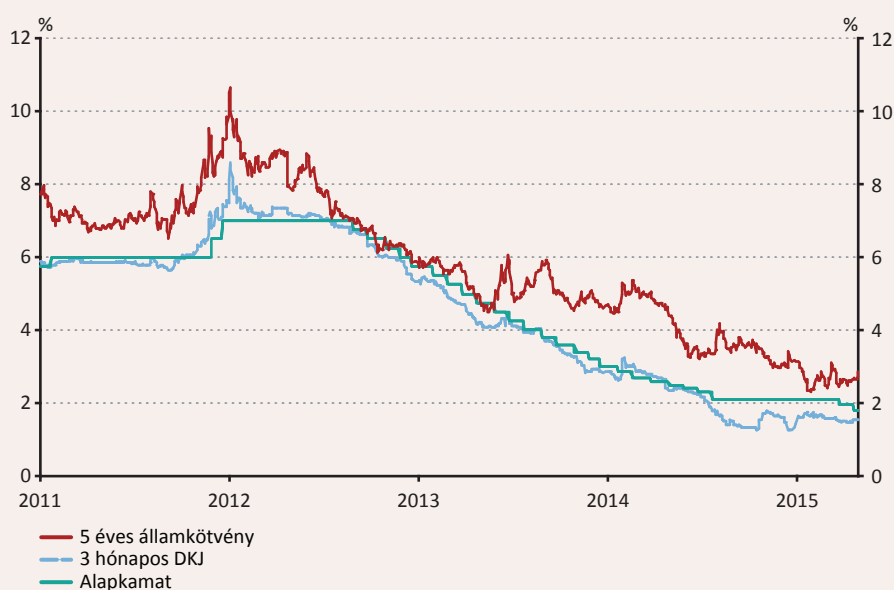
Megjegyzés: Az adatokból kiszűrtük a nyugdíjrendszer átalakítása miatt jelentkező imputált kamatkiadásokat.

Forrás: Eurostat, MNB

10. ábra

A hozamok és az alapkamat alakulása

(2011. január – 2015. április)



Forrás: ÁKK, MNB

Az állampapír-piaci hozamok mérséklődése csökkenti az államháztartás kamatkiadásait. A csökkenő hozamok hatása ugyanakkor több ok miatt is csak időben elnyújtva jelenik meg a kamatkiadások mérséklődéseként. A késleltetés legfőbb oka egyrészt, hogy az alacsony hozamok nem azonnal árazódnak át. A jelenlegi lejárat szerkezetet alapul véve az állampapírok harmada egy év alatt, míg a teljes adósság közel 90 százaléka 9 év

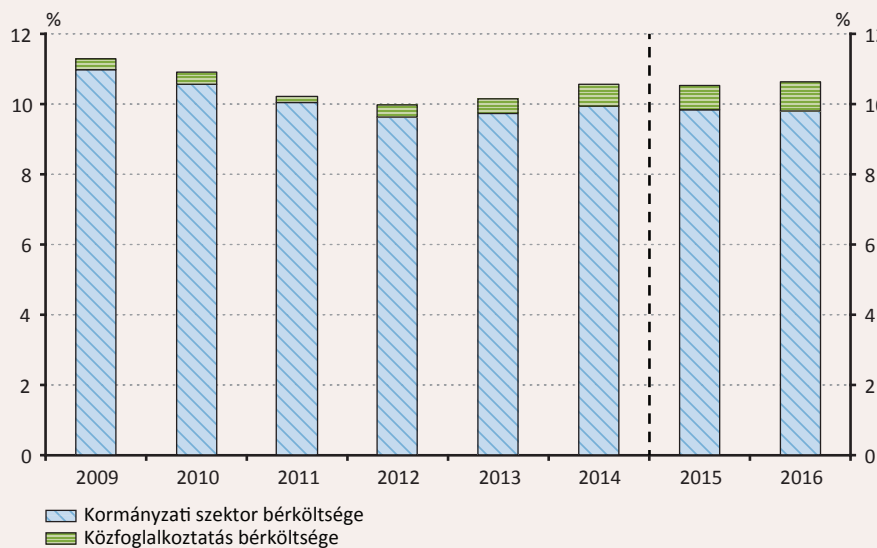
után árazódik át. Az átárazódást azonban az adósságkezelő műveletei némileg gyorsíthatják. Másrészt az eredményszemléletű kamatkiadásoknál az elszámolási módszertan sajátossága miatt kissé lassabban jelentkezik a hozamok csökkenésének hatása.

8.6. A KORMÁNYZATI SEKTOR SZEMÉLYI JELLEGŰ KIADÁSAINAK ÉS A KÖZFoglalkoztatottak Létszámának Alakulása

A kormányzati szektor személyi jellegű kiadásai – a közfoglalkoztatás bérköltsége nélkül – a 2009. évi GDP arányos 11 százalékról 10 százalék környékére mérséklődött. A 2012-ig tartó GDP arányos kiadáscsökkenést elsősorban az általános illetménybefagyasztás okozta. 2013-tól kezdődően ugyanakkor a bevezetett és bevezetésre váró életpálya-modellek ellensúlyozzák ezt a hatást és 2016-ban már a GDP 1 százalékával növelik az állami szektor bérköltségét. Ennek következtében a közfoglalkoztatás nélkül számolt GDP arányos állami

11. ábra

A kormányzati szektor bérköltségének alakulása 2009-2016 között



Forrás: KSH, MNB

bérkiadások változatlanul 10 százalék körül alakulhatnak 2013 és 2016 között. A közfoglalkoztatási kiadások 2012-től kezdődően trendszerűen növekednek, 2016-ra elérhetik a historikusan is magas GDP 0,8 százalékát. Várakozásaink szerint 2016-ban a közfoglalkoztatottak éves átlagos létszáma már meghaladhatja a 250 ezer főt, ezzel összefüggően a szociális segélyezésre fordított kiadások GDP arányosan tovább mérséklődhetnek.

A Start program kibővítésével a kormányzatnak az a célja, hogy a foglalkoztatás bővítésén keresztül csökkenjen a munkajövedelmet pótló szociális támogatások részaránya a pénzbeli társadalmi juttatásokban. A KSH intézményi statisztikája szerint a közfoglalkoztatásban részt vevő teljes munkaidős létszám 2014-ben mintegy 60 százalékkal bővült (az oktatási programokban magas volt a részvétel), 2015-ben a növekedés dinamikája éves szinten 15 százalékos, 2016-ban 20 százalékot meghaladó lehet a költségvetési törvényjavaslat szerint. Megjegyezzük, az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, ha a munkakereslet meghaladta a tervszámokat, akkor a kormányzat engedélyezte az előirányzat túllépését. Előrejelzésünket arra a feltevésre építettük, hogy a 2016-os előirányzat bázisévhez képesti növekedése felhasználásra kerül.

9. táblázat**A közfoglalkoztatottak éves átlagos létszáma***(ezer fő)*

	2013	2014	2015	2016
Teljes munkaidős	111	180	207	251
Részmunkaidős	18	3	3	3
Összesen	129	183	210	254

2015-2016-ra MNB előrejelzés*10. táblázat****A Start-munkaprogram költségeinek alakulása****(milliárd Ft)*

	2013	2014	2015	2016
Dologi és egyéb kiadások	35	28	34	43
Bérköltség (KSH statisztika szerint)	136	198	233	293
Start-munkaprogram összkiadása	171	226	266	336

**2015-2016-ra MNB előrejelzés*

9. Függelék

11. táblázat

A 2016-os költségvetésben szereplő jelentősebb intézkedések

Tételek	Leírás	NGM számításai*	MNB előrejelzés
Bevételeket érintő intézkedések			
Személyi jövedelemadó	Az egységes szja-kulcs 16-ról 15 százalékra csökken és a családi adókedvezmény növekszik a kétgyermekesek esetén.	-122	-121
Pénzügyi szervezetek különadója	Csökken a pénzügyi szervezetek különadója.	-60	-62
Áfa	Sertés tokehús áfája 5 százalékra csökkenne.	-25	-29
Szakképzési hozzájárulási rendszer átalakítása	A szakiskolai rendszer átalakításának keretében nőni fognak a vállalatok olyan kiadásai, amiket leírhatnak a szakképzési hozzájárulásból.	-10	-11
Közigazgatási díjak csökkentése	Csökken, illetve megszűnik az állami közszolgáltatási díjak és illetékek egy része.	-10	-10
Munkahelyvédelmi Akcióterv kiterjesztése	Max havi bruttó 100 ezer Ft bérig 14,5 százalékos szochókedvezmény jár 2015. júliusától a 25 és 55 év közötti mezőgazdasági alkalmazottak után.	-6	-10
Közműadó	A fejlesztéssel érintett hírközlési vezeték-szakasz hosszát – annak üzembe helyezése évét követő 5 éven át – le lehet vonni az adó alapjából.	n.a.	-2
Növekedési adóhitel	Az adózás előtti profitot 6-szorosára növelő cégek a társasági adó egy részét részletekben fizethetik be.	n.a.	-9
"Dohány-eho" meghosszabítása	A dohánytermékek termelőinek és kereskedőinek "egyszeri" nettó árbevétel alapú, erősen progresszív 2015-ös eho-kötelezettségének megtartása 2016-ra is.	12	13
Állami vagyonnal kapcsolatos egyéb bevételek	Egyéb ingatlan értékesítési és hasznosítási bevételek.	115	0
Kiadásokat érintő intézkedések			
Kormánytisztviselők életpálya modell	2016. második felétől indul a kormánytisztviselői életpálya program.	23	23
Gyógyító-megelőző ellátások	Egészségügyi alapellátás megújításának II. üteme	10	10

*A 2016-os költségvetési törvényjavaslatban, Magyarország konvergencia programja 2015-2018 című anyagban, vagy NGM közleményben megjelent adatok.

12. táblázat**Központi alrendszer pénzforgalmi bevételeinek változása 2014-2016 között***(GDP százalék)*

	2014	2015	2016
	Tény	MNB előrejelzés	MNB előrejelzés
Központi alrendszer adó-és járulékbetételei	36,7	35,8	34,8
Gazdálkodó szervezetek befizetései	4,1	3,8	3,5
Társasági adó	1,2	1,0	1,1
Pénzügyi szervezetek különadója	0,5	0,4	0,2
Egyes ágazatokat terhelő különadó	0,0	0,0	0,0
Egyszerűsített vállalkozási adó	0,3	0,2	0,2
Bányajáradék	0,2	0,1	0,1
Játékadó	0,1	0,1	0,1
Energiaellátók jövedelemadója	0,1	0,1	0,1
Kisadózók tételes adója (KATA)	0,1	0,2	0,2
Kisvállalati adó (KIVA)	0,0	0,0	0,0
Elektronikus útdíj	0,4	0,4	0,4
Közműadó	0,2	0,2	0,1
Egyéb adók és befizetések	0,9	1,0	0,9
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	13,6	13,2	12,8
Általános forgalmi adó	9,5	9,4	9,2
Jövedéki adó	2,9	2,8	2,7
Regisztrációs adó	0,1	0,1	0,1
Távközlési adó	0,2	0,2	0,2
Pénzügyi tranzakciós illeték	0,9	0,7	0,6
Biztosítási adó	0,1	0,1	0,1
Lakosság befizetései	5,5	5,4	5,0
Személyi jövedelemadó	5,0	4,9	4,6
Illetékbecfizetések, egyéb adók	0,4	0,4	0,3
Gépjárműadó	0,1	0,1	0,1
Elkülönített alapok adó és járulékbetételei	0,9	0,9	0,8
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbetételei	12,7	12,6	12,7
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	11,9	11,8	11,8
Egyéb járulékok és adók	0,8	0,8	0,8
Egyéb bevételek	1,5	0,8	0,7
Állami vagyonnal kapcsolatos bevétel	0,8	0,2	0,3
Központi ktv. Egyéb bevételei	0,3	0,2	0,1
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	0,1	0,1	0,1
Elkülönített alapok egyéb bevételei	0,2	0,2	0,2
Kamatbevételek	1,0	0,7	0,5
Bevételi tételek összesen	39,2	37,3	36,0

13. táblázat**Központi alrendszer pénzforgalmi kiadásainak változása 2014-2016 között***(GDP százaléká)*

	2014	2015	2016
	Tény	MNB előrejelzés	MNB előrejelzés
Elsődleges kiadási tételek	37,6	36,3	35,1
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	1,1	1,1	1,1
Szociálpolitikai menetdíj támogatás	0,3	0,3	0,3
Lakásépítési támogatások	0,4	0,3	0,3
Családi támogatások, szociális juttatások	1,6	1,7	1,6
Korhatár alatti ellátások	0,5	0,4	0,3
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	12,0	11,9	11,0
Nettó saját kiadásai	10,3	9,6	10,0
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	1,7	2,3	1,0
Helyi önkormányzatok támogatása	2,3	1,9	1,9
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	0,9	0,9	0,9
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0,0	0,0	0,0
Központi tartalékok	0,0	0,8	1,0
Adósságtólvállalás	0,2	0,0	0,0
Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások	1,3	0,6	0,9
Egyéb kiadások	0,5	0,3	0,3
Elkülönített alapok kiadásai	1,4	1,6	1,6
NFA - Passzív kiadások	0,2	0,1	0,1
NFA - Aktív kiadások	0,7	0,8	0,9
Egyéb kiadások	0,6	0,6	0,5
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	15,0	14,4	14,0
NYA - Nyugellátások	9,1	8,9	8,6
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	1,1	1,0	0,9
EA - Pénzbeli ellátások	0,7	0,7	0,7
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	3,0	2,8	2,8
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	0,8	0,7	0,7
Egyéb kiadások	0,4	0,4	0,4
Kamatkiadások	4,2	3,6	3,1
Kiadási tételek összesen	41,8	40,0	38,2

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 birtokokként, 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 szomszédsági 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 megkezdtek 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 2016. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT ELEMZÉSE
2015. május

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



© MAGYAR NEMZETI BANK 2015
1054 BUDAPEST, SZABADSÁG TÉR 9.

mnb.hu