

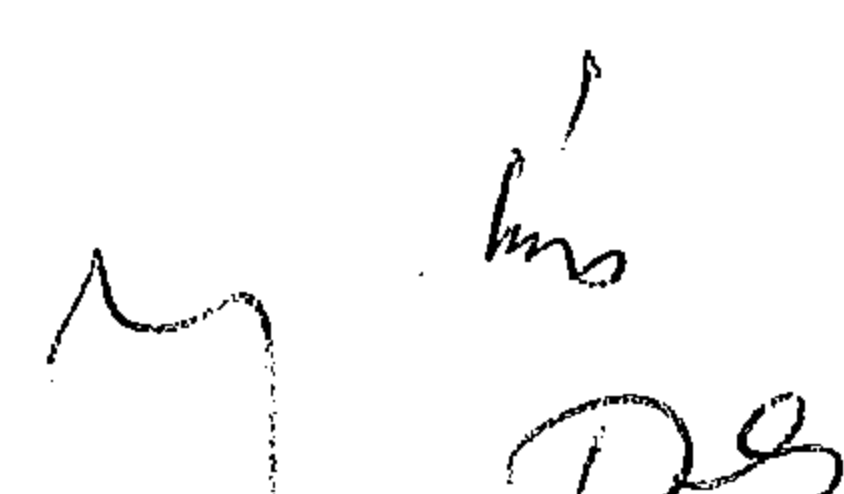
A Költségvetési Tanács Véleménye**Magyarország 2016. évi központi költségvetése végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról (az I. félévi folyamatok alapján)****I.****A Vélemény készítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága**

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 alapján alakítja ki értékelését a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény (a továbbiakban: Kv. tv.) végrehajtása I. félévi folyamatairól és az államadósság várható alakulásáról. (A Tanács a 3/2016.04.28. számú Véleményében előzetesen jelezte, hogy a 2016. évi költségvetési törvény végrehajtásának első félévi – Stab. tv. alapján történő – értékelését 2016 szeptemberében készíti el és teszi közzé.)

A KT Véleményében – kialakított gyakorlatának megfelelően – épít a 2016. évi költségvetés előkészítésével és a Kv. tv. módosításával kapcsolatos alábbi előzményekre:

- A Tanács a 2016. évi központi költségvetés tervezetére kialakított 4/2015.05.08. számú Véleményében megállapította, hogy a Stab. tv. alapján (változatlan árfolyamon) a 2015. év végére várt adósságmutatónak és a 2016. év végére számított adósságmutatónak a törvényjavaslat tervezetében bemutatott 1 százalékpontos csökkentése összhangban van a 2015. évi várható és a 2016. évi tervezett gazdasági és költségvetési folyamatokkal. A KT a Véleményének indokolásában rámutatott arra is, hogy az uniós módszertan (ESA 2010) szerint számított 2016. évi államháztartási hiány jelentősen alatta marad a 3 százalékos maastrichti kritériumnak, s mértékében összhangban van az államháztartási egyenleggel szemben támasztott hazai és uniós szabályokból fakadó követelményekkel.
- A KT a 2016. évi központi költségvetésről szóló – T/4730/604. számú – egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti 6/2015.06.19. számú Határozatában újlag azt állapította meg, hogy a 2016. december 31-i tervezett államadósságnak "az egységes költségvetési törvényjavaslatban rögzített mértéke megalapozott, a Stabilitási törvény előírásai szerint került megállapításra és összhangban van a törvényjavaslat szerinti költségvetési folyamatokkal". Határozatának indokolásában ugyanakkor az adósság-szabály teljesülésének egyes kockázataira (ismert geopolitikai feszültségek lehetséges erősödése, a



migráns válság megoldásának iránya és a terhek bizonytalansága, az EU tagállamok gazdasági teljesítményének kiszámíthatósága) is figyelmeztetett.

- A Tanács a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 2/2016.04.21. számú Véleményének indokolásában – kitérve a 2016. évi folyamatokra is – azt rögzítette, hogy "a 2015. évi és a 2016. I. negyedévi makrogazdasági folyamatok elemzése alapján megalapozottnak látja a várakozásokat a 2016. évi gazdasági növekedésre. Az EU transferek igénybevételének ciklikussága a gazdaság bővülését valamelyest visszafogja 2016-ban (de újra pozitívan járulhat hozzá 2017-ben). A kormánzatnak a gazdaság fehéritését célzó korábban indult intézkedései megjelennek a 2016. év eleji adatokban, amelynek köszönhetően az elmúlt években mértnél számottevően alacsonyabb pénzforgalmi hiány alakult ki az első negyedévben. Ennek, valamint a várható folyamatok alapján a 2 százalékos hiánycél teljesíthető, sőt, ennél alacsonyabb mértékű hiány is elérhető."
- A KT a 2016. évi központi költségvetésről szóló 2015. évi C. törvény módosítását kezdeményező törvényjavaslat tervezetére kialakított 3/2016.04.28. számú Véleményében megállapította, hogy az előirányzat-változások azonosan növelik a központi költségvetés bevételi és kiadási főösszegét, ezáltal az államháztartás pénzforgalmi hiánya és adóssága nem változik. A Tanács "a bevételi előirányzatok megemelését – az előző évi kedvező folyamatok és 2016 első negyedévi adatai alapján – megalapozottnak tartja". Indoklásában rámutatott, hogy a "... költségvetés kiadási oldalán az előirányzatok emelésére, új előirányzatokra fedezet megteremtését lehetővé teszik az adóalapok kedvező alakulása, a növekedési adóhitel nagyfokú kihasználása, a fizetési fegyelem, valamint az adóbeszedés hatékonyságának javítására irányuló korábbi intézkedésekből eredő magasabb adó- és járulékbévételek". Ezen túl a Tanács az államháztartás 2016. évi uniós módszertan szerinti 2,0 százalékos hiánycélját a magasabb kiadásokkal együtt is teljesíthetőnek látja, jelezve, hogy "ez alacsonyabb a Stab. tv. 3/A § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott három százaléknál, ami azt jelenti, hogy a hiányra vonatkozó követelmény akkor is teljesül, ha a GDP, vagy az egyenleg a tervezettnél kedvezőtlenebbül alakul".
- A Tanács a 2016. évi központi költségvetési törvény módosítására irányuló törvényjavaslat zárószavazás előtti 4/2016.06.09. számú Határozatában megállapította, hogy a "központi költségvetés bevételi és kiadási főösszegét érintő – a T/10534. számú törvényjavaslat szerinti – változtatások nem növelik az államadósság mértékét. Ezáltal a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény javasolt módosítása megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt követelménynek". Indoklásában a Tanács megjegyezte, hogy a „2016. évi GDP-nek a 2016. évi költségvetési törvényben előre jelzett mértékét – negatív kockázatokat is azonosítva – teljesíthetőnek tartja, a gazdasági növekedés 2016. I. negyedévi lassulását is figyelembe véve".

A KT – a már kialakult gyakorlatnak megfelelően – a féléves értékelésnél elsősorban az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank 2016. I. félév költségvetési folyamatairól szóló írásos elemzését vette alapul. Ezen felül támaszkodott mértékadó hazai kutató-elemző intézetek (BCE Gazdaság- és Társadalomstatisztikai Elemző és Kutató Központ, GKI Gazdaságkutató Zrt., MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, OG Research, Századvég Gazdaságkutató Zrt.), nemzetközi szervezetek, más

mértékadó piaci elemzők aktualizált gazdasági prognózisaira is. A Tanács figyelembe vette a Magyarország 2016-2020-ra vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat is. A munkát segítették az Nemzetgazdasági Minisztériumtól kért és kapott kiegészítő információk is.

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

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács a 2016. szeptember 20-án tartott ülésén áttekintette a 2016. évi központi költségvetési törvény első félévi végrehajtásának fő folyamatait és azok hátterét. Ennek alapján az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A Tanács megállapította, hogy az első félévben a központi költségvetés végrehajtása – a bevételi, valamint a kiadási előirányzatok teljesítése – összességében az időarányosnak megfelelő.
- 2) A Tanács megítélése szerint a gazdasági növekedés – az I. negyedévi lefékeződést követően – lendületet vesz, a korábbi években megindult növekedés 2016-ban folytatódik, az év egészében a költségvetésben foglalt várakozáshoz közeli lehet. A globális környezet alakulása (az alacsony nyersanyag- és olajár), a foglalkoztatási szint emelkedése, a magas bérdinamika, a fogyasztás bővülése segíti a költségvetés tervezésénél alapul vett makrogazdasági célok elérését.
- 3) A Tanács az első félévi makrogazdasági és költségvetési folyamatok alapján úgy látja, hogy az államháztartás hiányára vonatkozó uniós és hazai előírások 2016-ban teljesülnek, tekintettel arra, hogy a bevételi, ezen belül az adó- és járulékbevételi előirányzatok teljesítése biztos alapokon nyugszik, és a kiadási előirányzatok felhasználása kontroll alatt áll. Mindezek eredményeként az uniós módszertan szerint számított 2 százalékos GDP-arányos hiány elérhető, sőt a költségvetés részére a célok elérésén belül még mozgástér is a rendelkezésére áll.
- 4) A GDP arányos államadósság – főként a hiánycél kedvező teljesítése révén – 2016 végére várhatóan csökken, ami megfelel mind az Alaptörvényben, mind a Stabilitási törvényben meghatározott kritériumoknak. Az uniós módszertan szerint számított GDP arányos

államadósság csökkenésének mértéke várhatóan teljesíti az uniós ún. egyhuszados szabályt is.

- 5) A költségvetési hiány finanszírozásában meghatározó a hazai forrásbevonás, ezáltal az ország pénzügyi sérülékenysége jelentősen mérséklődött, kedvező alapot teremtve Magyarország hitelminősítése további javításának.
- 6) A Tanács a költségvetési gazdálkodásban a hatékonyság erősödését látja mindenekelőtt a bevételek beszedési tevékenységénél, de a kiadások terveken belül tartása tekintetében is. Kedvező, hogy az egyre alacsonyabb költségvetési hiány nem von el túlzott mértékben megtakarításokat a gazdaság szereplőitől.

III.

Indokolás

1. A makrogazdasági feltételek alakulása

A 2016. évi költségvetési törvény előkészítésekor a GDP volumenének változására a kormányzati előrejelzés 2,5 százalék volt. A nemzetközi és a hazai elemzők többsége 2 százalék körüli növekedést jelzett előre.

Az Európai Bizottság 2016 májusi gazdasági előrejelzése szerint a növekedés az Unió egészében várhatóan szerény mértékű marad, továbbra is gyenge a globális bővülés, kockázatok övezik az európai gazdasági kilátásokat, a bizonytalanság mérsékli a várakozásokat. Ugyanakkor kedvező a belátható távon fennmaradó alacsony olajár, a javuló munkaerő-piaci helyzet. Mindezek együttes hatására a GDP növekedés 2016-ban – uniós szinten – 1,8 százalék lehet.

Az Európai Bizottság a magyar gazdasági növekedés mértékét 2016-ra (a Magyarország 2016-2020 évre szóló Konvergencia Programjában jelzett prognózissal egyezően) 2,5 százalékra várja. Az IMF ugyanakkor a félév közepe táján 2,3 százalékos, az OECD félévkor (a korábbi 2,4 százalék helyett) 1,6 százalékos GDP növekedést becsült 2016 egészére. A hazai elemző szervezetek is az aktualizált kiadványaikban ezekhez hasonlóan – enyhe szórással – 2 százalék körüli növekedési mértéket jeleznek erre az évre. Közös valamennyiüknél, hogy a növekedési kilátásokat a magyar gazdaság növekedésének I. negyedévi lassulása után negatív irányba módosították.

2016 első feléve két, teljesítményében nagyon eltérő negyedévet foglal magában. A KSH számításai szerint az I. negyedévben a bővülés mindössze 1,1 százalék volt a megelőző év azonos időszakához mérten. Az I. negyedévi lassulást az ipar (ezen belül a feldolgozóipar) teljesítményének és a mezőgazdaság hozzáadott értékének visszaesése eredményezte. A szolgáltatások hozzáadott értékének növekedése már ekkor is magas (3 százalékos) volt. A félév második felében a bruttó hazai termék már 2,6 százalékkal nőtt az előző év azonos időszakához viszonyítva. Ehhez legnagyobb mértékben az ipar járult hozzá, bővülése 2,3 százalékos volt. Ezen belül a hajtóerő változatlanul a járműgyártás és néhány kapcsolódó ágazat (az előbbi kibocsátása 3,2 százalék, míg a számítógép, elektronika, optikai termékek gyártása 10,8 százalékkal haladta meg az előző évi adatot). A kereskedelmi szálláshelyek forgalma is tovább erősödött, a 2016. I. félévi adatok alapján a vendégforgalom 4,5 százalékkal nőtt, javult a szállodák kihasználtsága, a szálláshelyek árbevétele 6,6 százalékkal emelkedett az előző évihez képest. Mindemellett már a mezőgazdaság teljesítménye is hozzájárult a növekedéshez. Mindezek eredményeként a félév egészében a növekedés 1,9 százalékot ért el.

A nemzetgazdaság beruházási teljesítménye a félév mindkét negyedévében csökkent az előző év azonos időszakához képest, alapvetően az európai uniós forrásból finanszírozott fejlesztések visszaesése miatt. Az I. negyedévben az elmaradás 9,6 százalékos volt, meghatározóan az építési tevékenységnél (19 százalék), de érzékelhető volt a gépgyártásban és a feldolgozóiparban is (3 és 3,6 százalékos mértékben). Nagy (39 százalékos) volt az visszaesés a költségvetési szférában. A II. negyedévben a nemzetgazdasági beruházásokban a csökkenés fokozódott, 20 százalékos lett. A gépberuházások stagnáltak, a nemzetgazdasági ágazatok többségében viszont a beruházási aktivitás mérséklődött. A költségvetési szférában még jelentősebb (53 százalékos) lett a visszaesés. A nemzetgazdaság beruházási teljesítménye mindezek következtében az I. félévben 17 százalékkal lett kisebb az előző év azonos időszakában elértnél. Ez azonban átmenetinek tekinthető, az év második felében az uniós források felhasználásának gyorsulása fordulatot hozhat.

A növekedés meghatározó tényezője az export. A külkereskedelmi forgalom – a kivitel és behozatal (forintban) – az előző év azonos időszakához képest 2016 első felében 5,4, illetve 6,1 százalékkal emelkedett. Mindkettő valamelyest elmarad a várakozásokhoz képest, összefüggésben az első negyedévi nemzetgazdasági teljesítményekkel. Pozitív, hogy a nemzetgazdaság külkereskedelmi forgalma – az előző év azonos időszakához hasonlóan – jelentős többletet mutat.

A foglalkoztatottság (tovább) bővült, 2016. április-júniusban 4.343 ezer volt a foglalkoztatottak létszáma, ami 3,4 százalékkal (142 ezer fővel) több mint az egy évvel korábbi adat (ehhez a hazai elsődleges munkaerő-piac 113 ezer fővel járult hozzá, míg a közfoglalkoztatottak köre 21 ezer fővel, a külföldi telephelyen foglalkoztatottak száma 8 ezerrel növekedett). A 15-64 évesek foglalkoztatási rátája ezen időszakban (2,6 százalékponttal) 66,4 százalékra emelkedett. A munkanélküliségi ráta javulása – az előző évi 6,1 százalékról 5,1 százalékra – igen kedvező.

A bruttó átlagkereset növekedés 2016. I. felében 6 százalék volt (ami a személyi jövedelemadó kulcsának ez évi csökkentése következtében 7,6 százalékos nettó keresetnövekedést jelent). A

bruttó átlagkeresetek emelkedését a közszférában végrehajtott béremelések (életpálya-modellek kiterjesztése), a reálszférában kialakult feszes munkaerő-piaci helyzet (egyes szakmákban fellépő munkaerőhiány) eredményezte.

Az év első hónapjaiban tapasztalt 0,2-0,3 százalékos infláció később gyakorlatilag megszűnt, a második negyedév elejétől a fogyasztói árak ismét csökkentek. A félév egészében a fogyasztói áremelkedés 0,1 százalékot tett ki. Az alacsony infláció a féléves költségvetési adatok alapján nem veszélyezteti a bevételi előirányzatok teljesülését, mert ezzel egyidejűleg a nominális munkabérek és a fogyasztás dinamikája is magas.

A kiskereskedelmi forgalom volumene az első félévben 5,2 százalékkal volt nagyobb az előző év azonos időszakához mérten (ezen belül az élelmiszer-, a nem élelmiszer- és az üzemanyag-kiskereskedelem értékesítési volumene 2,8; 8,2, illetve 5,7 százalékkal nőtt).

A KT úgy látja, hogy a II. negyedévben elindult kedvező folyamatok fennmaradhatnak, s ennek eredményeként a gazdasági növekedés az év egészében a költségvetésben foglalt várakozásnak megfelelő lehet.

2. A bevételek alakulása

Az államháztartás **központi alrendszerének együttes bevételeinél** a féléves teljesítés 7.893 milliárd forint, amely a módosított előirányzat közel 49 százaléka. Az egyes bevételek esetében az időarányos előirányzattól való eltérés szóródik.

A **gazdálkodó szervezetek befizetéseinél** a féléves teljesítés összege 676 milliárd forint, a módosított éves előirányzat 43 százaléka. Az elmaradás jelentős része az alacsony olajár miatt a bányajáradéknál (a teljesítés 39 százalék) és a társasági adónál (itt a teljesítés 41 százalék) jelentkezett. A legjelentősebb tétel, a társasági adó – 2016. évi LXXVI. törvénnyel jelentősen megemelt – első hathavi alakulása az alrendszer bevételi oldalára nézve nem jelent kockázatot, ugyanis megfelel a szokásos szezonálisnak (az év végi adóelőleg feltöltés következtében). Ezentúl a növekedési adóhitel 2015-ös adóévtől érvényesülő intézményének köszönhetően – amely a kiemelkedően gyors növekedést produkáló cégeknél az adott évi többletadónak a következő időszakban részletekben történő megfizetését teszi lehetővé azzal, hogy az adófizetési kötelezettségből (beruházás, munkahelyteremtés után) kedvezmény is érvényesíthető – a múlt évi többletkötelezettség egy része ebben az évben teljesült/teljesül. Az éves előirányzatot időarányosan meghaladó a teljesítés a kisvállalati adóban (54 százalék), az elektronikus útdíjnál (54 százalék), valamint a közműadónál (52 százalék). A sajátos bevallási és befizetési rend következtében alacsony a teljesítés a játékadónál (31 százalék), az energiaellátók jövedelemadójánál (34 százalék), az egyszerűsített vállalkozói adónál (29 százalék). A gazdálkodó szervezetek befizetéseinél összességében minimális – 5-10 milliárd forint összegű – bevételkiesés várható.

A **fogyasztáshoz kapcsolódó adókból 2.183** milliárd forintot szedtek be, a teljesítés 47 százalékos. Ezt meghaladó a pénzügyi tranzakciós illeték (48 százalék), a biztosítási adó (55 százalék), a regisztrációs adó (57 százalék) és a jövedéki adó (48 százalék) teljesítése. Az e körben legnagyobb bevétel, az általános forgalmi adó féléves teljesülése 1.562 milliárd forint (46 százalék), ami 0,6 százalékponttal marad el az előző év azonos időszakának adatától. A mérséklődésben szerepe lehet az uniós források ciklikusságának és a gazdaság-fehérítő intézkedések addicionális hatása fékeződésének is. Ugyanakkor a gazdaság fehérítését célzó eddigi eszközök (online-pénztárgépek alkalmazásának kiterjesztése, az Elektronikus Közúti Áruforgalmi Ellenőrző Rendszer /EKÁER/ erősítése) hozzájárulnak a bevételek emelkedéséhez. A KT az adóbeszedés további hatékonyságjavulását lehetségesnek és kívánatosnak tartja. A jövedéki adóból a terveket meghaladó többletre számíthat a költségvetés, ami az alacsony olajár miatti vásárlási kedvnek köszönhető.

A **lakossági befizetéseknél** befolyt 939 milliárd forint döntő hányadát (837 milliárd forintot) a személyi jövedelemadó teszi ki, amelynél az első félévi teljesítés 49,4 százalékos. Itt az éves előirányzat teljesítésére pozitívan hat a foglalkoztatottság szintjének és a keresettömegnek a növekedése. Az illeték befizetések 52 százalékban teljesültek, ami főként a gépjármű és a jelentősen megélnékülő ingatlanforgalmazásnak köszönhető.

A **költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok első félévi bevételei** (valamivel több mint 1000 milliárd forint) az éves előirányzat 47,9 százalékát jelentik. Ezen belül a költségvetési szerveknél 810 milliárd forint, a módosított előirányzat 68,3 százaléka realizálódott, míg a fejezeti kezelésű előirányzatoknál a teljesítés 21,1 százalékos. Árnyalja a képet, hogy az előirányzatok között jelentős mértékben a tavalyi évhez kapcsolódó maradvány felhasználás is történt, valamint a teljesítést itt is befolyásolta az uniós források ciklikussága.

Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek éves előirányzata 30 százalékban teljesült az első félévben. Ezen belül az értékesítési bevételeknél az időarányost meghaladó mértékű (52 százalékos) a teljesítés elsősorban az osztalékbevételek és a koncessziós díjbevételek kedvező realizálása révén. Az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek címén az állami tulajdonú földek eladásából származó bevételek várhatóan a II. félévben jelennek meg.

Az adósságszolgálattal kapcsolatos (kamat) bevételek az éves előirányzat (74 milliárd forint) 84 százalékát meghaladóan teljesültek, melynek – az előző évekhez hasonlóan – az az oka, hogy a tartósan alacsony hozamkörnyezetben és a csereaukciókon az adósságkezelő magas kamatkülönbözetet realizált.

Az elkülönített állami pénzalapok módosított bevételi előirányzata az első félévben 54 százalékra (323 milliárd forint) teljesült. Az időarányost meghaladó teljesítés és az alacsonyabb kiadás pénzforgalmi egyenlege 65 milliárd forinttal javította a központi alrendszer egyenlegét a tárgyi időszakban. Az alapok közül az időarányostól elmarad a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap bevételi teljesítése (35 százalék), amely azonban nem veszélyezteti az éves előirányzat beérkezését, mert a befizetések jelentős hányada – az eddigi gyakorlatot követve – december hónapban történik meg.

A **társadalombiztosítási alapok** bevételi előirányzata (5023 milliárd forint) az év első felében 51 százalékra teljesült (ami a **Nyugdíj-biztosítási Alap** időarányost meghaladó 50,6 százalékos és az **Egészségbiztosítási Alap** 51,7 százalékos eredményéből adódik). Az alapok bevételét képező adó, járulék, hozzájárulás bevételek teljesülése mindösszesen 1 százalékponttal haladja meg az idei éves előirányzat időarányos részét és 1,6 százalékponttal magasabb az előző év azonos időszakának teljesítésénél. Az időarányos bevételi többlet javította a központi alrendszer egyensúlyát. A bevételek alakulására alapvetően a szociális hozzájárulási adón és járulékokon keresztül gyakorolt kedvező hatást a foglalkoztatottak számának növekedésével és a havi bruttó átlagkeresetek emelkedésével az adók és járulékok alapját képező kiáramló bértömeg növekedése. Az egészségbiztosítási alap egyéb bevételeinek – időarányoshoz viszonyított – túlteljesítése (7 százalékos) a gyógyszergyártók és forgalmazók befizetései 65 százalékos és a nemzetközi egyezményből eredő ellátások megtérítése 113 százalékos teljesülésének eredménye.

Az alapok bevételei közül csak a késedelmi pótlék és bírság bevételeik maradnak el (7-8 százalékkal) az időarányostól. Ennek oka jogszabályváltozás, melynek következtében már nem kell megfizetni 2 ezer forintot el nem érő késedelmi pótlékot és az ezer forintot el nem érő adókülönbözetet, továbbá a bejelentési, bevallási, adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása esetén bírságolás helyett póthatáridőt kell tűzni a kötelezettség teljesítésére.

A II. félévtől a szociális hozzájárulási adó bevételéből a Nemzeti Foglalkoztatási Alap is részesül (5,2 százalékos arányban). A 2016. év gazdasági folyamatai és az első féléves bevételi teljesítési adatok alapján a KT a társadalombiztosítási alapok bevételi előirányzatait (túl)teljesíthetőnek látja.

3. A kiadások teljesítése

Az első félévben az **államháztartás központi alrendszerében a kiadások** összege közel 8.300 milliárd forint, amely – azonosan a bevételeknél tapasztaltnal – közel 49 százalékos teljesítésnek felel meg. Több tételnél túlteljesítés, másoknál elmaradás mutatkozik az időarányoshoz képest.

Az **egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatásoknál** a 210 milliárd forint összegű felhasználás az éves előirányzat 55 százaléka, a tavalyinál egyenletesebb időbeli lefutás mellett. Az időarányosnál magasabb kiadások alapvetően közszolgáltatási szerződésekhez kapcsolódtak.

Mindössze 60 milliárd forint kifizetés történt a **lakástámogatások** (154 milliárd forintos) előirányzatából, ebből a június havi kiadás arányosan magas, 20 milliárd forint. Így is csupán 39 százalékát használták fel az előirányzatnak. A lakástámogatási célú kifizetéseknél az időarányos kiadási szint teljesítésétől való elmaradás döntően abból ered, hogy a családi otthonteremtési kedvezménynek (CSOK) a 16/2016. (II. 10.) és 17/2016. (II. 10.) Korm. rendeletben történt kibővítése pénzügyi kihatására Kv. tv. júniusi módosítása során beépítettek egy 50 milliárd forint pótlólagos előirányzatot, miközben a rendelkezésre álló adatok szerint

még nem kezdődött meg a kifizetések ezzel arányos felfutása. Az otthonteremtési támogatásra és a CSOK-ra benyújtott kérelmek, a megkötött szerződések számának növekedési ütemét, a szerződéskötések alapján várható kifizetések havonta emelkedő nagyságrendjét figyelembe véve 2016. év végére megtakarítás valószínűsíthető az előirányzathoz képest.

A családi támogatások és a jövedelempótló szociális támogatások és a korhatár alatti ellátások (a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap) kiadásai előirányzatából 349 milliárd forint felhasználás történt, amely az éves előirányzat 51 százalékáa. Ezzel együtt is a tavalyi évhez képest a demográfiai folyamatok – különösen a korhatár alatti ellátásoknál a nyugdíjkorhatár elérése miatt – enyhe csökkenést vetítenek előre.

A központi költségvetési intézmények és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai teszik ki a központi alrendszer kiadásainak 40 százalékát. Az I. félévben a teljesítés 3300 milliárd forint (49,8 százalék). Az időarányosnál kismértékű lemaradás ellenére az ún. felülről nyitott fejezeti kiadások (a szociális és közoktatási humánszolgáltatások támogatása) miatt éves szinten túlteljesítés várható. Meghatározó, hogy az **EU-s programokhoz kötődő kiadások** 467 milliárd forintos teljesítése mindössze 32,6 százalékot jelent. Ez a tavalyi szintnél alacsonyabb teljesülés megfelel a várakozásoknak, ugyanis a 2007-2013-as költségvetési ciklus lezárása után az új 2014-2020-as programozási ciklus indulása miatt kevesebb uniós forrás kifizetésére lehetett számítani. Az új ciklushoz kapcsolódóan a pályázatok kiírása megfelelő ütemben halad, így a kormányzati terveknek megfelelően 2017 közepéig meghirdetésre kerülhet a teljes keretösszeg. A nyertes pályázatok együttes összege jelentősen emelkedett az elmúlt hónapokban, megközelítette a 2.000 milliárd forintot, ebből következően az év második felében a kifizetések felfutása várható. A június havi adatban ennek első jelei már látszanak, ugyanis az új ciklusból 165 milliárd forint kifizetése történt meg, ami jelentős növekedést jelent az előző hónapokban tapasztalt 10-20 milliárd forintos szinthez képest. A június havi kifizetések jelentős része feltehetőleg egyelőre még előleg kifizetés volt, a számla alapú teljesítés összege továbbra is az előző hónapokban tapasztalt szinteken maradhatott.

A helyi önkormányzatok támogatása címén átutalt 314 milliárd forint az előirányzat 44,5 százalékáa. A helyi önkormányzatok 2016. évi feladataihoz a hatályos Kv. tv. 674 milliárd forint állami támogatást biztosít, amely a 2015. évi költségvetési törvény módosított előirányzatát 18,3 milliárd forinttal haladja meg. A növekedés háttérében több, egymással ellentétes hatású tényező áll. A helyi önkormányzatok támogatását csökkentette a segélyezési ellátások járási hivatalokhoz történő áttelepítése, az önkormányzatok és társulásaik európai uniós fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítésének és a fővárosi közösségi közlekedés támogatásának csökkentése. Az előirányzatot növelte a gyermekétkeztetési támogatások körének bővülése, az óvodapedagógusok bérének, valamint egyes fejlesztési jogcímek támogatásának emelése. Az I. félévi felhasználáson belül főként a pályázatos előirányzatoknál van lemaradás, amely azonban a II. félévben behozható. Éves szinten nem jelentős mértékű túlteljesítés várható.

Az állam által vállalt **kezesség és viszontgarancia érvényesítése** előirányzathoz mindössze 5,9 milliárd forintot (21,4 százalék) költöttek el, így éves szinten valószínűsíthető a megtakarítás.

Az uniós költségvetéshez való hozzájárulásra a felhasználás 140 milliárd forint, időarányosan 6 százalékpontos megtakarítás mutatkozik. Ennek elsődleges oka, hogy a 2016.

januári befizetést jelentősen csökkentette a 2015. évi uniós költségvetés utolsó módosításának érvényesítése. További csökkenést eredményezett, hogy az Európai Bizottság februárban és áprilisban is arányaiban kevesebb forrást hívott be az előirányzathoz képest, mint a tavalyi év ugyanezen időszakában. Év végére a felhasználás teljes mértékű lesz.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos kiadások** ugyancsak jelentősen, csaknem 20 százalékponttal elmaradtak a törvényi előirányzat időarányos teljesülésétől. Várhatóan azonban az éves előirányzatot – a kapcsolódó bevételek realizálásával arányosan – itt is felhasználgják.

Az **Országvédelmi Alap** 80 milliárd forintos előirányzatából 32 milliárd forintot, míg a **Rendkívüli kormányzati intézkedések tartaléka** 120 milliárd forintos előirányzatából 39 milliárd forintot használtak fel.

A bérpolitikai intézkedésekre szolgáló **Céltartalék** 130 milliárd forint előirányzatának 84 százalékát költötték el.

Az **elkülönített állami pénzalapok** kiadásainál (260 milliárd forint) az időarányostól 7 százalékponttal elmaradó teljesítés döntően a Nemzeti Foglalkoztatási Alap ún. aktív kiadásainak elmaradásából adódik. Összességében megtakarítás nem várható, mert a pályázatok elbírálását követően a kifizetések nagyobb arányban a II. félévben várhatók.

A **társadalombiztosítási alapok kiadási előirányzatai** több mint 5000 milliárd forintja képviseli a központi alrendszer összes előirányzatának 30 százalékát. Az első féléves felhasználások pontosan az éves előirányzat felét teszik ki, ezen belül a **nyugdíj és nyugdíjszerű ellátásoknál** ez valamelyest kisebb, míg az **egészségügyi kiadásoknál** kismértékben nagyobb.

A több mint 3000 milliárd forint előirányzatú **Nyugdíjbiztosítási Alapnál** az éves előirányzat várhatóan teljes mértékben felhasználásra kerül. A nyugdíjban, nyugdíjszerű ellátásban részesülők számának csökkenése mellett egyre erősebben jelentkezik az átlagnyugdíj emelkedésének a hatása. Ez a nyugellátások összegének növekedését vonja maga után.

A csaknem 2000 milliárd forint előirányzatú **Egészségbiztosítási Alap** kiadásain belül az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainál a felhasználások meghaladták az éves előirányzat időarányos összegét, döntően a táppénzkiadásoknál – a vártnál magasabb igénybe vevői létszám következtében. A közel 1000 milliárd forint előirányzattal rendelkező **gyógyító-megelőző ellátásoknál** a pénzforgalmi adatok kismértékű elmaradást mutatnak az időarányoshoz képest, azonban az előirányzatot év végéig várhatóan itt is teljes egészében felhasználgják. A korábbi években ugyanis, ha az év során megtakarítás keletkezett, akkor az év utolsó hónapjában azt elköltötték. Idén ez megismétlődhet, különös tekintettel arra, hogy a kórházak ez év első felében már felhalmozott adóssága 52 milliárd forint. A 360 milliárd forintos gyógyszer és **gyógyászati segédanyagok** kassza kiadásai az első félévben meghaladták az időarányos előirányzatot, s ez várható év végén is. Összességében az Alap kiadásainál év végére túllépés prognosztizálható, azonban azt a bevételek többlete előreláthatóan finanszírozni tudja.

A **kamatkiadások** az I. félévben 623 milliárd forintot tettek ki, ami meghaladja az időarányos mértéket, ugyanis a korábbi évekhez hasonlóan a teljes éves kamatkiadás mintegy negyede

júniusra koncentrálódik. Emiatt a csökkenő hozamkörnyezetben a magasabb első féléves kiadási szint ellenére a kamatkiadás a törvényi előirányzattal összhangban alakulhat.

4. A hiánycél teljesíthetősége

Az államháztartás központi alrendszerének 2016. évi **pénzforgalmi hiányát** a Kv. tv. 755,6 milliárd forintban határozta meg, amit - a bevételi és kiadási előirányzatokat jelentősen megemelő – 2016. évi LXXVI. törvény változatlanul hagyott. Az év első felében – az adóbeszedési hatékonyság további javulása, a bevételekre kedvezően ható gazdasági folyamatok, nemkülönben a kiadások kézbentartása eredményeként - a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya 402 milliárd forint volt, ami az éves hiány mindössze 52,8 százaléka (2015-ben 92,3 százalékon, 2014-ben 99 százalékon állt az első féléves teljesítés). Ez az összesített hiány a központi költségvetés 515 milliárd forintos hiányából, a társadalombiztosítási alapok 47 milliárd forintos, valamint az elkülönített állami pénzalapok 66,5 milliárd forintos szufficitjéből állt elő. Az éves teljesítést különösen befolyásolhatják az uniós bevételek és kiadások. A jelenlegi költségvetési folyamatok abba az irányba mutatnak, hogy az előirányzottnál kisebb költségvetési hiány is kialakulhat, tehát a költségvetésnek még áll rendelkezésére idén mozgástér a hiánycél figyelembevételével is. A KT ezt figyelembe véve is fontosnak tartja a pénzforgalmi hiány kontrollját az államadósság alakulása szempontjából.

A Stab. tv. által előírt hiánykritérium szerint az államháztartás uniós módszertan szerinti **GDP-arányos hiánya** 3 százalék alatt kell maradjon. A Kv. tv. alapul vett 2 százalékos hiánycéljának teljesíthetőségét a KT a költségvetési folyamatok alapján megalapozottnak, így a Stab. tv. követelményét teljesíthetőnek tartja. Ezáltal az uniós kritériumokban foglalt GDP-arányos 3 százalék alatti hiány is teljesül.

A Konvergencia Program szerint 2016-ban átmenetileg magasabb lehet a **strukturális hiány**, mint az erre vonatkozó középtávú cél. A Stab. tv. előírása szerint az államháztartás egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével. A középtávú cél értékét a Konvergencia Programban kijelölt strukturális – a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyszeri tételektől megtisztított – egyenleg adja, mely 2016-ban – GDP arányosan 1,7 százalék. (A strukturális egyenleg kiszámítása meglehetősen bizonytalan, jelentős mértékben függ a választott módszertől és a gazdaság ciklikus helyzetére vonatkozó feltételezésektől, emiatt a különböző számítások eltérő eredményeket adhatnak.) A Konvergencia Program 2,1 százalékos strukturális hiányt jelez 2016-ra, amely 2020-ra 1,2 százalékra csökken. A Konvergencia Program szerint tehát 2016-ban átmenetileg magasabb a strukturális hiány, mint az erre vonatkozó középtávú cél.

5. Az államadósság-szabály(ok) érvényesülése

A **központi költségvetés adóssága** a 2015. év végi 24.700 milliárd forintról 2016. június végére – a kontroll alatt tartott pénzforgalmi hiány révén - mindössze 2,4 százalékkal, 25.300 milliárd forintra emelkedett. Az adósságállomány szerkezete tovább javult. Az 1.560 milliárd forint nettó forintkibocsátással szemben a nettó devizaadósság összegének 890 milliárd forintos csökkenése áll. Az adósságállományon belül a devizaadósság részaránya 30 százalék alá mérséklődött.

Az előzetes pénzügyi számla adatai szerint a **GDP-arányos bruttó államadósság** 2016. második negyedév végén 75,5 százalék volt. Nagyon kedvező, hogy az adósságráta 3,3 százalékponttal alacsonyabb a tavalyi év azonos időszakos értékénél. A más évekre is jellemző szezonális miatt ugyanakkor kissé meghaladja a 2015 végi (75,3 százalékos) szintet. Az adósságcsökkenést elsősorban a költségvetés alacsony hiánya befolyásolta pozitívan. 2016. második negyedévében az államháztartás nettó finanszírozási igénye a pénzügyi számla szerint a GDP 1 százalékát tette ki, így az utolsó négy negyedévben is összesen csak 1,1 százalék volt a kormányzat pénzügyi számlák alapján mért hiánya. Finanszírozási oldalról kiemelendő, hogy az EU-IMF hitel utolsó részletének törlesztése önmagában a GDP 1,4 százalékával csökkentette az adósságrátát.

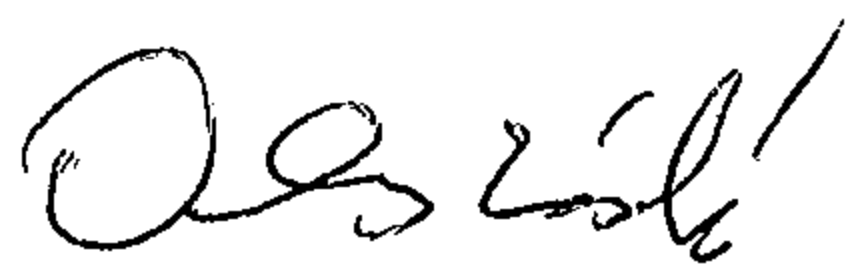
A KT szerint a folyamatok alapján a 2015. év végihez képest a 2016. év végére csökkenhet az uniós módszertan szerinti GDP-arányos bruttó államadósság, valamint az Alaptörvény adósságszabálya és a **Stab. tv. (adósságképlet) előírása** is várhatóan teljesülni fog. Ez utóbbi kimondja, hogy amennyiben az adott költségvetési évre előre jelzett infláció és reálgazdasági növekedés üteme egyaránt meghaladják a 3 százalékot, akkor úgy kell megtervezni a költségvetés egyenlegét, hogy a nominális államadósság éves növekedési üteme nem haladhatja meg a tervezett infláció és növekedés fele különbségének ütemét. Ha azonban a kettő közül legalább az egyik alacsonyabb 3 százaléknál, úgy az adósságszabály csak minimális 0,1 százalékpontos adósságráta-csökkenést ír elő. Mivel mind az infláció, mind a gazdasági növekedés 3 százalék alatt várható 2016-ban, így a Stab. tv. adósságképlete 0,1 százalékpontos adósságráta-csökkenést ír elő, mely előreláthatóan teljesül.

Emellett a KT teljesíthetőnek tartja az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményének korrekciós ágához tartozó, úgynevezett **egyhuszados szabályt** is. Ezen szabály lényege, hogy három év átlagában az adósságrátának a 60 százalék feletti rész egyhuszadával kell csökkennie. Magyarországon 2015. év végén 75,3 százalék volt a maastrichti adósságráta, így annak ez év végére körülbelül 0,7-0,8 százalékponttal kell kisebbnek lennie, hogy teljesüljön a szabály. A KT megítélése szerint 2016. év végére ilyen mértékű csökkenés is megvalósulhat, így folytatódhat a GDP arányos államadósság évenkénti 1 százalékpont körüli mérséklése.

6. Összességében a Tanács a költségvetési gazdálkodásban a hatékonyság erősödését látja mindenekelőtt a bevételek beszedési tevékenységénél, de a kiadások terveken belül tartása tekintetében is. Az ebből következő egyre alacsonyabb költségvetési hiány kedvező hatása, hogy nem kell elvonni túlzott mértékben a megtakarításokat a jövedelemtulajdonosoktól. A hiány csökkentése során ugyanakkor figyelemmel kell lenni a gazdasági növekedés alakulására. A múltban az állam kiugróan magas finanszírozási igénye egyfelől „elszívta” a belföldi forrásokat a magánszektor produktívabb beruházásai elől, másfelől a külső adósságot is emelte. A KT megítélése szerint e kedvezőtlen állapot megszűnése lehetővé teheti az eddig megfelelőképp ki nem használt lehetőségek kiaknázását a magánszektorban, amelyhez a hitelezési aktivitás megfelelő élénkítése is szükséges.

A kedvező költségvetési folyamatok alapján a Tanács lehetőséget lát az Országvédelmi Alap felhasználására.

Budapest, 2016. szeptember 20.



Domokos László

Költségvetési Tanács tagja



Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja


Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke