



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS



2017
AUGUSZTUS

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

Károly Róbert okleveléből – 1318. február



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS

Féléves elemzés az államháztartási
folyamatokról

2017
AUGUSZTUS

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 háttérelmzések készítését, amelyeket a KT rendelkezésére bocsát. A szélesebb közvélemény a „Költségvetési jelentés” című kiadványból ismerheti meg e szakértői elemzések legfontosabb eredményeit.

Az elemzés elkészítésében a Költségvetési és versenyképességi elemzések igazgatóság munkatársai vettek részt. A publikációt Palotai Dániel ügyvezető igazgató hagyta jóvá. Az elemzés elkészítésekor a 2017. július 15-ig rendelkezésünkre álló információkat vettük figyelembe.

Tartalom

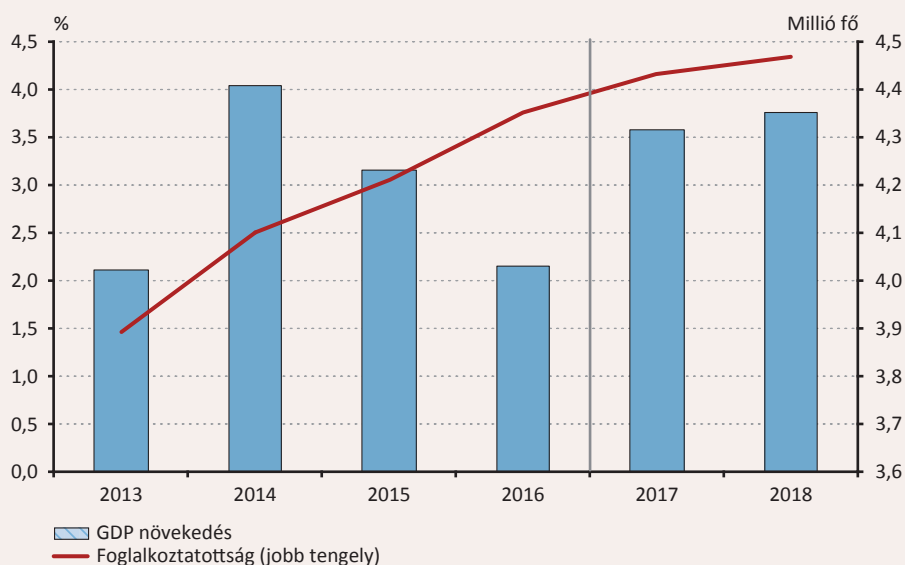
1. Összefoglaló	7
2. A 2016. évi államháztartási folyamatok elemzése	13
2.1. A kormányzati szektor 2016. évi eredményszemléletű egyenlege	13
2.2. A költségvetést megalapozó makrogazdasági prognózis teljesülése	16
2.3. A költségvetés bevételei	17
2.4. A költségvetés kiadásai	22
2.5. Önkormányzatok gazdálkodása	27
2.6. A statisztikai korrekciók (ESA-híd)	28
2.7. Az államadósság alakulása	28
3. A 2017. évi államháztartási folyamatok várható alakulása	30
3.1. A kormányzati szektor 2017. évi várható eredményszemléletű egyenlege	30
3.2. A költségvetést megalapozó makrogazdasági prognózis	32
3.3. A központi alrendszer pénzforgalmi bevételei	34
3.4. A központi alrendszer pénzforgalmi kiadásai	39
3.5. Az önkormányzati alrendszer egyenlege	43
3.6. A statisztikai korrekciók (ESA-híd)	44
3.7. Az államadósság 2017-ben várható alakulása	44
4. A 2018. évi államháztartási folyamatok várható alakulása	45
4.1. A kormányzati szektor 2018. évi várható eredményszemléletű egyenlege	45
4.2. A költségvetést megalapozó makrogazdasági prognózis értékelése	48
4.3. A központi alrendszer pénzforgalmi bevételei	48
4.4. A központi alrendszer pénzforgalmi kiadásai	51
4.5. A helyi önkormányzatok egyenlege	55
4.6. A statisztikai korrekciók (ESA-híd)	55
4.7. Az államadósság 2018-ban várható alakulása	55
5. Költségvetési szabályoknak való megfelelés	57
6. Kiemelt témák	60
6.1. A magyar bruttó államadósság-ráta éves változásának főbb okai 2016 és 2018 között	60
6.2. A szociális hozzájárulási adókulcs csökkentések hatásainak becslése mikroszimulációs modell segítségével	61
6.3. Az önkormányzati szektor költségvetési folyamatai	63
6.4. Az uniós támogatások költségvetési elszámolása	64
6.5. A 2016. évi bérmegállapodás költségvetési hatásai	67

1. Összefoglaló

Elemzésünk célja, hogy bemutassa a 2016. évi államháztartási folyamatokat, a 2017. évi költségvetés várható alakulását a 2017 első félévére rendelkezésre álló költségvetési adatok és a júniusi Inflációs jelentéshez készült előrejelzésünk alapján, valamint áttekintést adjon a 2017 júniusában elfogadott 2018. évi költségvetés várható teljesüléséről. Mindezek figyelembevételével értékeljük az egyenlegre és adósságra vonatkozó nemzeti és európai uniós szabályok 2016. évi tényleges, valamint a 2017. évi és 2018. évi várható teljesüléseit.

A magyar gazdaság várhatóan gyorsuló ütemben növekszik 2017-2018-ban, ami kedvezően hat a költségvetési egyensúlyra is, különösen a foglalkoztatás és a bérek emelkedéséből fakadó adóbevételeken keresztül. Ezt megelőzően, 2016-ban a GDP növekedése lassult, ami alapvetően arra vezethető vissza, hogy átmenetileg jelentősen visszaesett az uniós források nagysága, érdemben csökkent a fiskális politika keresleti hatása, illetve mérséklődött az ipar teljesítménye. A következő két évben mindhárom tényező a gyorsuló növekedés felé mutathat, de elsősorban a háztartások fogyasztása és a beruházások fellendülése lehet a gazdaság motorja. A háztartások fogyasztását erősítik a kedvező munkaerő-piaci folyamatok, azon belül a foglalkoztatás növekedése és a bérek dinamikus bővülése, de erre utal a fogyasztói bizalom emelkedése, valamint a válság kitörését követően elhalasztott fogyasztásból eredő ún. helyreállítási potenciál is.

1. ábra
A GDP változása és a nemzetgazdasági foglalkoztatottság alakulása



Forrás: KSH, MNB.

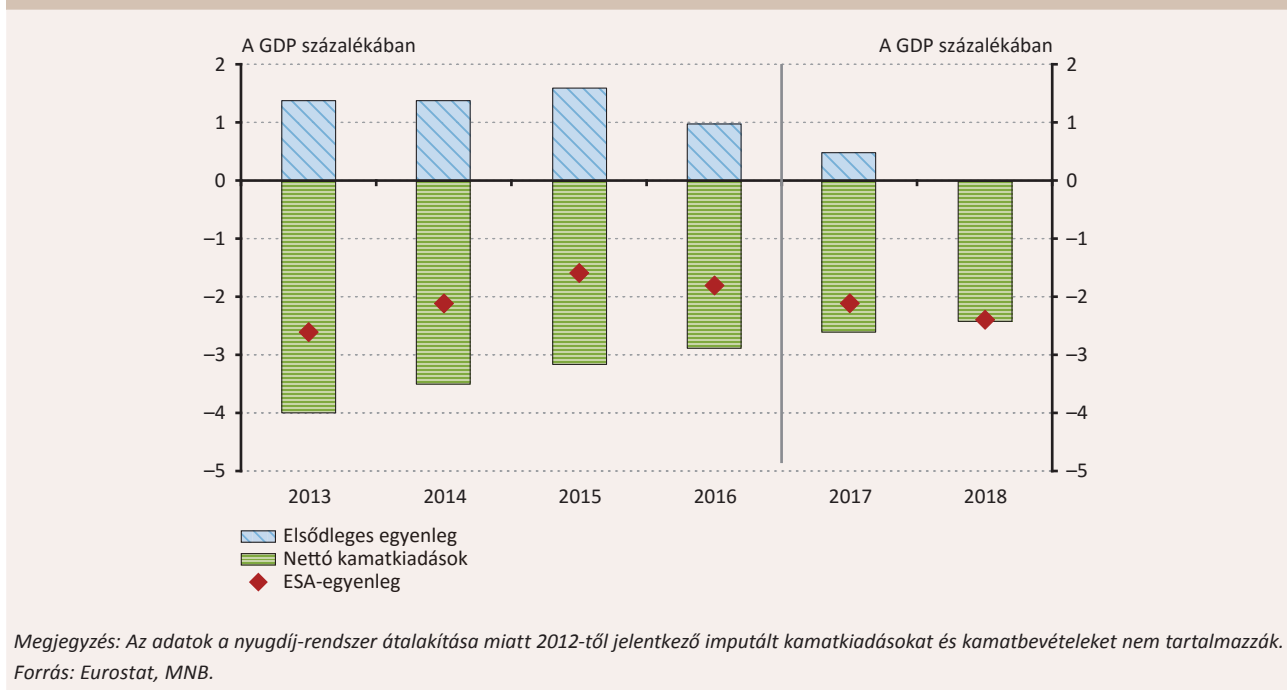
A fogyasztás mellett a beruházások bővülése is nagymértékben támogatja a növekedést 2017-2018-ban az MNB előrejelzése szerint. A kormányzati beruházások tavalyi visszaesése után várakozásaink szerint érdemi fordulat várható, amiben fontos szerep jut az uniós forrás felhasználás felfutásának. A magánszektor beruházása a vizsgált időszak egészében kedvezően alakul, amit segítenek a járműipari kapacitásbővítések, illetve az ezekhez kapcsolódó tovagyrúzó hatások, a dinamikus bővülő hitelkínálat, valamint az állami támogatással is megerősített lakáspiaci konjunktúra. A nemzetközi konjunkturális hangulat élénkülésével és a növekvő külső kereslettel összhangban az export bővülésére számítunk, azonban a dinamikus növekvő fogyasztáshoz

és beruházáshoz kapcsolódó jelentős importtartalom miatt a nettó export negatívan járul hozzá a gazdasági növekedéshez idén és jövőre is.

A gazdasági konjunktúra által támasztott munkaerő-kereslet egyfelől a foglalkoztatás bővülésében, másfelől a bérek számottevő emelkedésében valósul meg. A foglalkoztatás a tárgyalt három évben átlagosan 2 százalékkal, a bruttó átlagkereset pedig 8,4 százalékkal bővül. A bérek emelkedése már 2016-ban is 6,2 százalék volt, ezt követően pedig számottevően támogatja a minimálbér és a garantált bérminimum jelentős növelése (előbbi 2017-ben 15, 2018-ban 8 százalékkal nő, utóbbi pedig 25 és 12 százalékkal). Az emelkedő bérköltségeket részben ellensúlyozza a szociális hozzájárulási adó és a társasági adó csökkentése 2017-től.

A kedvező gazdasági környezetnek is szerepe van abban, hogy a költségvetés ESA hiánya mindhárom évben stabilan a GDP 2 százaléka körül alakulhat. Az ESA-hiány tavaly a bruttó hazai termék 1,8 százaléka volt, ami azt jelenti, hogy két egymást követő évben is 2 százaléknál alacsonyabb deficit alakult ki, amire a megelőző 25 évben nem volt példa. 2017-ben az MNB előrejelzése szerint 1,8-2,1 százalékos deficit alakulhat ki, 2018-ban pedig a további adócsökkentések és kiadásnövelések következtében 2,4 százalékra emelkedhet a hiány. Az elsődleges egyenleg többlete 2015 és 2018 között trendszerűen csökken, ami a költségvetési politika mérsékelt, de fokozatosan erősödő gazdaságélénkítő hatásáról tanúskodik.

2. ábra
A kormányzati szektor egyenlege



A kamatkifizetések 2013 óta tartó GDP-arányos csökkenése mindhárom tárgyalt évben folytatódhat, a tartósan alacsony hozamkörnyezetben ugyanis az államadósság fokozatosan árazódik át, így az alacsony kamatozású adósságinstrumentumok aránya évről-évre egyre magasabb az államadósságon belül. 2016-ban a GDP 2,9 százalékát kitevő kamatkifizetés 1,4 százalékpontos GDP-arányos éves kamatmegtakarítást jelentett 2012-höz képest.

A bruttó hazai termékhez viszonyított 1,8 százalékos ESA-hiány 2016-ban 0,2 százalékponttal alacsonyabb volt, mint az eredetileg elfogadott költségvetési törvényben szereplő hiánycél. Ezen belül a központi alrendszerben a deficit 0,3 százalékponttal nagyobb lett a tervezetnél, ami arra vezethető vissza, hogy az előirányzathoz képest

a kiadások növekedése meghaladta a bevételek emelkedését. A kiadások növekedése részben a költségvetés évközben elfogadott módosításához, részben a decemberben végrehajtott kifizetésekhez kapcsolható, de hozzájárult az egészségügyre fordított állami kiadások emelkedése, valamint a lakásépítési támogatások növekedése is. A bevételek terv feletti növekedése elsősorban a Növekedési Adóhitel bevezetéséhez köthető, de érdemi volt a munkát terhelő adókból származó többlet, amely a munkaerőpiac fellendüléséből és a nemzetgazdasági bérek emelkedéséből származott. Az önkormányzati szektor egyenlege 0,5 százalékponttal kedvezőbb lett, mint az előirányzatban szereplő összeg, ami alapvetően a beruházási kiadások visszaesésével magyarázható.

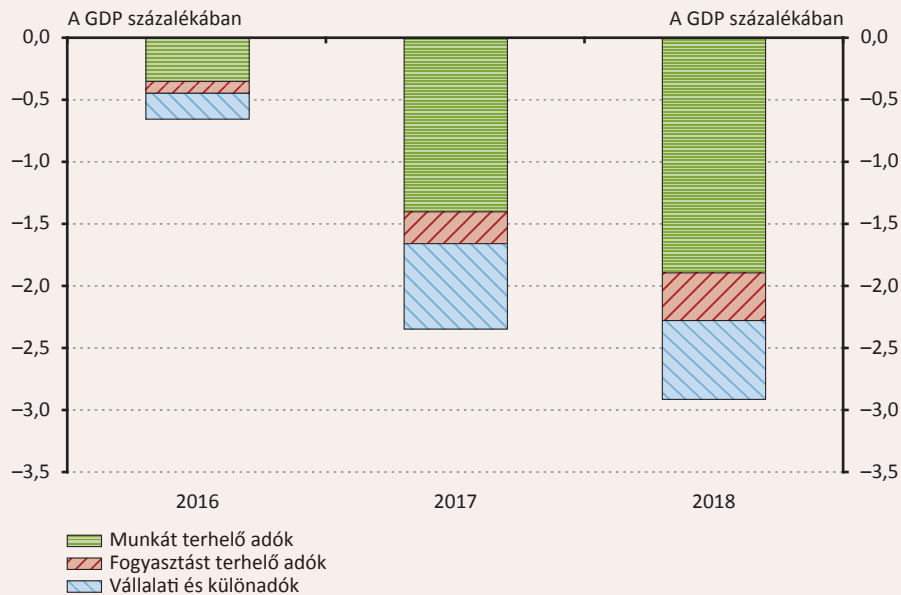
A 2017-re vonatkozó módosított költségvetési törvény a bruttó hazai termék 2,4 százalékában határozta meg a kormányzati szektor ESA-hiányát, míg a jegybank legfrissebb prognózisa szerint 1,8-2,1 százalékos lesz a deficit. A különbség jórészt arra vezethető vissza, hogy prognózisunk a költségvetéshez képest a felhasznált uniós támogatások kisebb összegével számol az idei évre. Ezen felül a tavalyi év tapasztalata alapján azt gondoljuk, hogy az önkormányzati szektor egyenlege a GDP 0,2 százalékával kedvezőbb lesz, mint ami a költségvetési törvényben szerepel. Ezek mellett azonban a központi költségvetés adóbevételeit alacsonyabbra becsüljük, mint a módosított előirányzatok, mert azok feltehetően az uniós forrásból finanszírozott beruházások dinamikusabb növekedésére, illetve a korábbi gazdaságfelerősítő intézkedések hatásainak emelkedésére építenek. A bérekhez kapcsolódó adók tekintetében az eltérést főként a jövedelemkiáramlásra vonatkozó prognózisok enyhe különbsége magyarázza. Mivel a bevételek elmaradhatnak az előirányzatoktól, az uniós kiadások pedig alacsonyabb tényleges felhasználás mellett is magasban alakulhatnak (az előlegkifizetések következtében), ezért a központi költségvetésben a vártnál magasabb pénzforgalmi hiány kialakulása is elképzelhető (amellett, hogy az önkormányzatokkal együtt számított ESA-hiány prognózisunk szerint kisebb lesz a célkitűzésnél).

A 2018-as ESA-hiányt a júniusban elfogadott költségvetési törvény a GDP 2,4 százalékában határozta meg, ami a prognózisunk szerint a központi szabad tartalék törlésével megvalósítható. Az előirányzatokhoz képest az MNB előrejelzéséhez alacsonyabb bevétellel számol a fogyasztást és a munkát terhelő adókból, valamint a gazdálkodói befizetésekből, ami az idei folyamatok (bázishatás), illetve a makrogazdasági pálya eltérő megítéléséből fakad. Ezzel szemben mérsékeltebb kiadásokkal számolunk, mint az összesített kiadási előirányzat. Egyrészt az uniós támogatások eredményszemléletű (azaz effektív) felhasználása lehet alacsonyabb az előrejelzésünk szerint, másfelől a gazdasági növekedéshez kapcsolódó nyugdíjprémium is kisebb lehet a makrogazdasági prognózisok különbözőségeiből eredően.

A fegyelmezett költségvetési politika és a kedvező makrogazdasági környezet lehetővé tette a költségvetés számára, hogy adókiengedéssel segítse a gazdaság növekedését és ezzel megállítsa az adócentralizáció korábbi években tapasztalt emelkedését. Az adóváltozások között kulcsszerepe volt a munkát terhelő adók mérséklésének, ezen belül is elsősorban a személyi jövedelemadó tavalyi, valamint a szociális hozzájárulási adó 2017-es és 2018-as csökkentésének. A személyi jövedelemadó kulcsa 2016-ban 16 százalékról 15 százalékra csökkent, a szociális hozzájárulási adó pedig 2017-ben 27-ről 22 százalékra, majd 2018-ban 20 százalékra. A kétgyermekes családok adókedvezménye is évről évre nő havi 2500 forinttal, így 2016 és 2019 között 10 ezerről 20 ezer forintra emelkedik. Az áfakulcs célzottan csökken egyes termékekre (2017-ben a tojás, a tej, a baromfi, az internethasználat és az éttermi étkezés, 2018-ban a két utóbbi további csökkenése mellett a hal áfája lesz kisebb), míg a jövedéki termékek (dohány, üzemanyag) adója emelkedik. A vállalati terhek csökkenésében jelentős szerepe volt annak, hogy 2017-ben egységesen 9 százalékra süllyedt a társasági adó kulcsa, valamint 2016-ban a pénzügyi szervezetek különadójának felső kulcsa 0,53 százalékról 0,24 százalékra, majd 2017-ben 0,21 százalékra mérséklődött. Az adóbevételeket nem érinti, ám a bevétel oldali diszkrecionális döntések közé tartozik az állami földértékesítés, amelyből 2016-ban GDP-arányosan 0,3 százalékot, az idei évben pedig további 0,4 százalékot realizált a költségvetés. Az adókiengedés 2016-ban és 2018-ban évente a bruttó hazai termék 0,7 százalékát tette ki, az idei évben pedig 1,7 százalékra rúg, így a három év alatt életbe lépő adócsökkentő intézkedések együttes kumulált, statikus hatása 2018-ra eléri a GDP 2,9 százalékát.

3. ábra

A 2016 és 2018 közötti adóintézkedések kumulált statikus költségvetési hatása



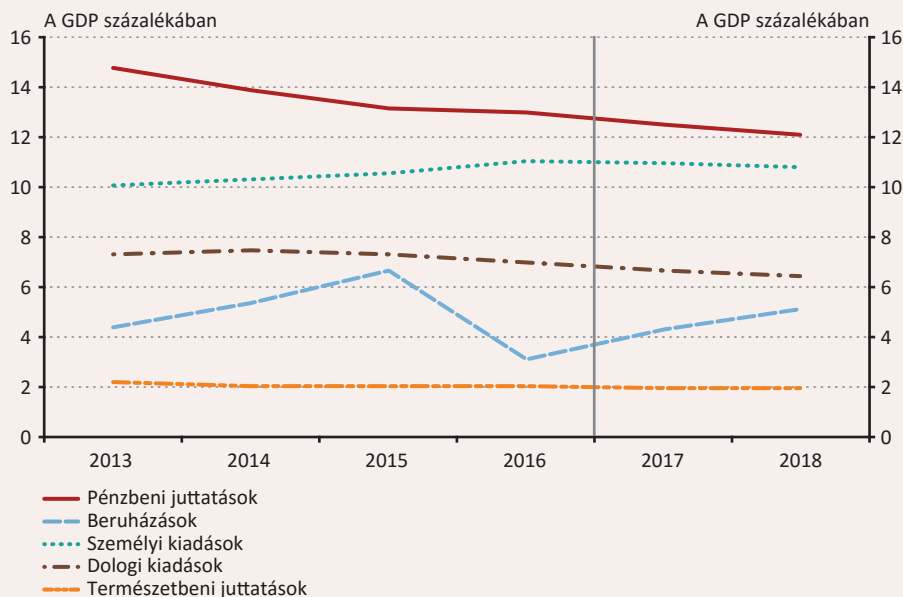
Forrás: MNB-számítás.

A kiadási oldalon a legnagyobb volatilitást a beruházások alakulása mutatja, ami szorosan együtt mozog az uniós támogatások igénybevételével. Az uniós támogatások igénybevétele 2015-ben érte el legmagasabb szintjét, ami hozzájárult ahhoz, hogy az állami beruházási kiadások elérjék a GDP 6,6 százalékát. 2016-ban a 2007-13-as uniós költségvetési ciklushoz kapcsolódó támogatások kifutása miatt az előző évhez képest a felére csökkent az állami beruházások nagysága. 2017-től azonban az új uniós költségvetési ciklus keretein belül kifizetett támogatások fokozatos felfutásának köszönhetően érdemben emelkedhet az állam beruházási aktivitása, így a kormányzati beruházások szintje 2018-ban várhatóan ismét meghaladja a bruttó hazai termék 5 százalékát (4. ábra).

Több más kiadás GDP-arányos értéke szinten marad vagy csökken a vizsgált időszakban. A pénzbeli transferek GDP arányos mérséklődését a nyugdíjkorhatár fokozatos emelkedése, az inflációhoz indexált nyugdíjmelések (amelyet a GDP nominális növekedése meghalad) és egyes transferek nominális értékének rögzítése határozza meg. A személyi kiadások GDP-arányos szintje nem változik érdemben 2016 és 2018 között, ami azzal magyarázható, hogy az életpályamodellek kiterjesztésének köszönhetően az összes kormányzati bértkiadás növekedési üteme megegyezik a nominális GDP emelkedésével (4. ábra).

4. ábra

A kormányzati szektor kiadásai a GDP százalékában

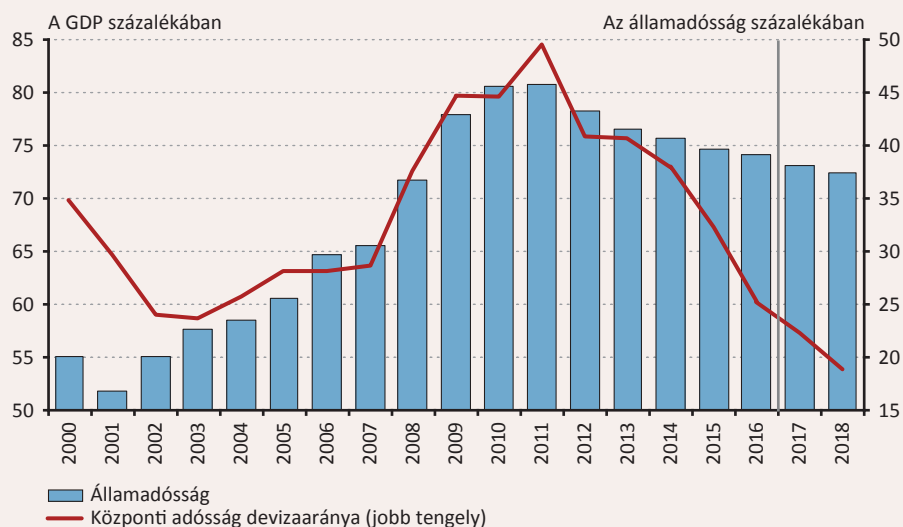


Forrás: KSH, MNB

Az alacsony hiány és a kedvező makrogazdasági folyamatok következtében folytatódik a GDP-arányos államadósság 2011 óta tartó csökkenése. A GDP-arányos bruttó államadósság 2016. év végére 74,1 százalékra mérséklődött az egy évvel korábbi 74,7 százalékos szintről (legmagasabb év végi értéke 2011-ben 80,7 százalék volt), és 2018 végére 72 százalék közelébe csökkenhet az értéke. A ráta mérséklődését a dinamikus gazdasági növekedés mellett, az államháztartás mérsékelt finanszírozási igénye is támogatja, amelyek mellett az önkormányzatok jelentős többlete alappályánkhoz képest nagyobb csökkenést is eredményezhet. A tavalyi év során érdemi deviza forrásbevonásra nem került sor, így a központi adósság devizaaránya megközelítette 25 százalékot. Az adósságkezelő a lejáró devizaadósságot továbbra is forint forrásból tervezi refinanszírozni, aminek hatására prognózisunk szerint a devizaarány 2018 végére 19 százalékra csökken (5. ábra).

5. ábra

Az államadósság várható alakulása – előretekintve változatlan, 2016. végi árfolyamon számítva



Forrás: MNB, ÁKK, 2017-2018. MNB előrejelzés

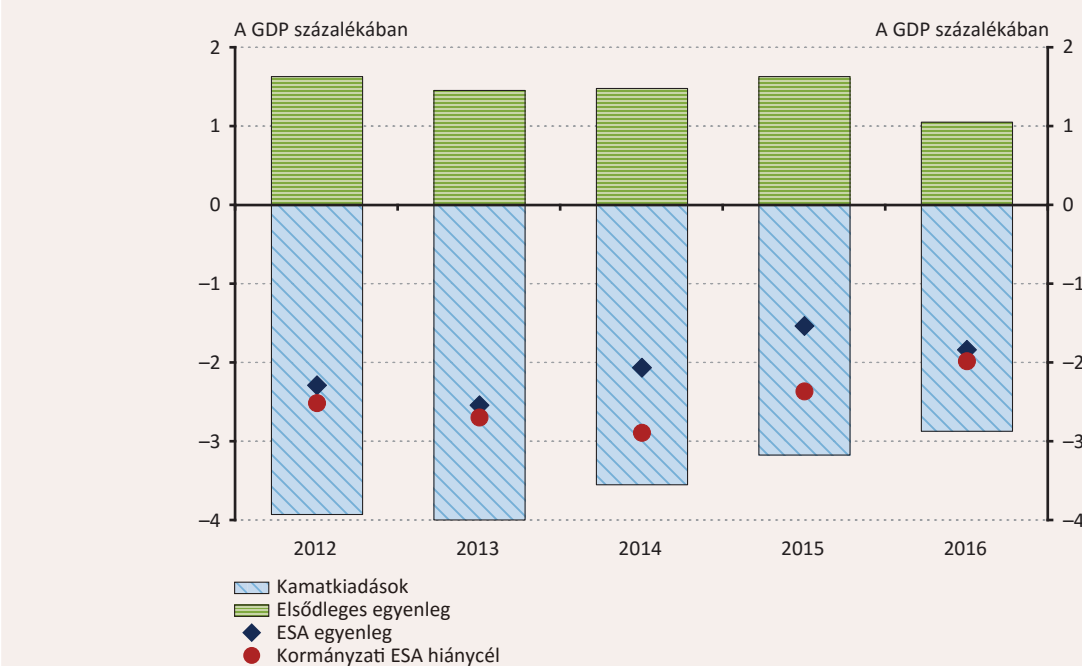
Az államháztartás ESA egyenlegére és az adósságrátára vonatkozó nemzeti és európai uniós szabályokat a magyar költségvetés 2016-ban teljesítette és várhatóan a következő években is teljesíteni fogja. A magyar költségvetési gazdálkodásnak 2016 és 2018 között négy magyar, valamint négy európai uniós költségvetési szabálynak kell megfelelnie. A magyar és európai uniós szabályok között is megtalálható maastrichti 3 százalékos hiánycél az MNB várakozása szerint minden évben teljesül. Ugyancsak összhangban van az államadósság-ráta éves csökkenése az Alaptörvény adósságszabályával, a stabilitási törvény adósságképletével, valamint az uniós maastrichti adósságszabállyal. A hiányra és adósságra vonatkozó EU-s szabályoknak való megfelelés azért is kiemelten fontos, mert a szabályok be nem tartása esetén túlzottdeficit-eljárás (EDP) indulhat. A költségvetés strukturális egyenlege a középtávú költségvetési célra (MTO) vonatkozó szabálynak, illetve az ahhoz kapcsolódó kiadási szabály előírásainak 2016-ban megfelelt, míg a 2017-es és 2018-as egyenleg azokkal várhatóan nem lesz összhangban (ezek azonban nem eredményezhetnek túlzottdeficit-eljárást).

2. A 2016. évi államháztartási folyamatok elemzése

2.1. A KORMÁNYZATI SEKTOR 2016. ÉVI EREDMÉNYSZEMLÉLETŰ EGYENLEGE

A kormányzati szektor 2016. évi ESA-hiánya az előzetes statisztikai adatok szerint a GDP 1,8 százaléka volt. Az elsődleges többlet elérte a bruttó hazai termék 1 százalékát, míg a nettó kamatkidadások a GDP 2,9 százalékát tették ki. Összességében folytatódott az elmúlt évekre jellemző tendencia: elsődleges többlet és a kamatkidadások csökkenése mellett alakult ki a hiány 2 százalék körüli szintje, ami számottevően alacsonyabb a válság előtti szintnél, és kisebb az EU költségvetési szabályai által előírt 3 százalékos kritériumnál.

6. ábra
A fontosabb egyenlegmutatók alakulása 2012-2016 között



Megjegyzés: Az adatok a nyugdíj-rendszer átalakítása miatt 2012-től jelentkező imputált kamatkidadásokat és bevételeket nem tartalmazzák.

Forrás: KSH, 2012 – 2016 közötti költségvetési törvények.

Az 1,8 százalékos kormányzati ESA-hiány a központi alrendszer 2,2 százalékos hiánya és a helyi önkormányzatok 0,4 százalékos többlete mellett alakult ki. Az önkormányzati szektorra több éve jellemző a többletes gazdálkodás, ami elsősorban a visszafogott kiadási szintre vezethető vissza. A pénzforgalmi egyenleg és az ESA-egyenleg közötti különbség, az ún. ESA-híd ellentétesen alakult a két alrendszerben, ami közös okra vezethető vissza: az európai uniós támogatásokhoz kapcsolódó, a központi költségvetés által az önkormányzatok részére nyújtott mintegy 160 milliárd forint előleghez. Az előlegkifizetés növelte a központ pénzforgalmi hiányát (mint kiadás) és javította az önkormányzatok többletét (mint bevétel). Az ESA-statisztikában azonban ezeket az előlegátutalásokat nem veszik figyelembe, csak akkor számolják el a tranzakciót, amikor a támogatás célja (például beruházás vagy beszerzés) ténylegesen megvalósul. Ennek megfelelően a pénzforgalmi egyenleget a statisztika korrigálja (ún. ESA-híd) az előlegek összegével, tehát az önkormányzatok bevételét csökkenti körülbelül 160 milliárd forinttal. A központi költségvetést ez a tranzakció ugyanekkor mértékben, de ellentétesen érinti

a kiadások csökkentése révén. A központi egyenleget még több más korrekció is érintette, ennek következtében lett az ESA-hídja +80 milliárd forint.

1. táblázat			
Egyenlegmutatók 2016-ban			
	Pénzforgalmi egyenleg	ESA-híd	ESA-egyenleg
milliárd forint			
Központi alrendszer	-849	80	-769
Önkormányzat	285	-163	123
Kormányzat összesen	-564	-83	-647
a GDP százaléka			
Központi alrendszer	-2,4	0,2	-2,2
Önkormányzat	0,8	-0,5	0,4
Kormányzat összesen	-1,6	-0,2	-1,8

Megjegyzés: A táblázatban kerekítések miatt eltérések adódhatnak.
Forrás: KSH.

A költségvetési törvényben kitűzött célnál a 2016. évi ESA-hiány a GDP 0,2 százalékával kisebb lett. Ezen belül az önkormányzati szektor egyenlege 0,5 százalékponttal kedvezőbb lett a tervezettnél, miközben a központi alrendszer szintjén 0,3 százalékpont magasabb hiány alakult ki a várakozásokhoz képest. Utóbbi mögött két ellentétes hatású folyamat, a bevételek és a kiadások egyaránt jelentős túlteljesülése húzódik. A többletbevétel jelentős része a társasági adó terven felüli alakulásának köszönhető, amely elsősorban a Növekedési Adóhitel bevezetésére vezethető vissza. Ezen kívül jelentős volt még a munkaerőpiac fellendüléséből és a nemzetgazdasági bérek emelkedéséből származó többletbevétel. A központi alrendszer összes kiadása a bevételeknél is nagyobb mértékben haladta meg az előirányzatot, ami részben a költségvetés évközben elfogadott módosításán, részben a decemberi kormányhatározatok alapján végrehajtott (például egyházak, sportegyesületek, illetve határon túli szervezetek számára folyósított) kifizetésekkel magyarázható. Emellett a kórház konszolidációk és ágazati béremelések miatt emelkedett az egészségügy finanszírozása, valamint a családi otthonteremtési program nyomán nőtt a lakásépítésre fordított támogatások nagysága. E folyamatok egyenlegrontó hatását mérsékelte ugyanakkor, hogy a tervezettnél kevesebbet fordított az állam a közmunkaprogramok finanszírozására, valamint csökkent a kifizetett szociális transferek összege és az EU-s költségvetésbe fizetett tagállami hozzájárulás az előirányzatokhoz képest.

2. táblázat			
A kormányzati szektor 2016. évi ESA egyenlegére vonatkozó előrejelzések			
	Tervezet	Tény	Eltérés
milliárd forint			
Központi alrendszer	-680	-769	-90
Önkormányzat	-25	123	148
Kormányzat összesen	-705	-647	58
a GDP százaléka			
Központi alrendszer	-1,9	-2,2	-0,3
Önkormányzat	-0,1	0,4	0,4
Kormányzat összesen	-2,0	-1,8	0,2

Megjegyzés: A táblázatban kerekítések miatt eltérések adódhatnak.
Forrás: 2016. évi költségvetési törvény, KSH.

1. keretes írás

A 2016. évi költségvetési törvény 2017. júniusban elfogadott módosításáról

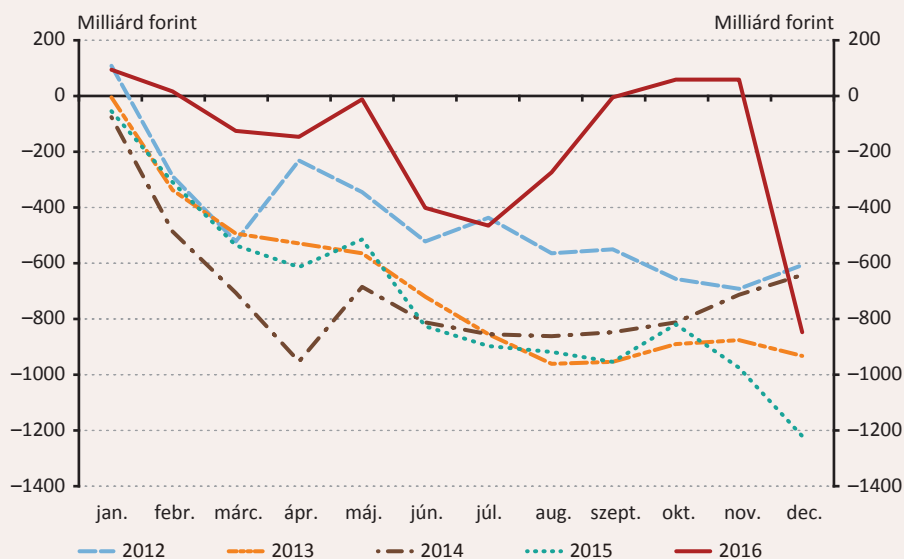
Az Országgyűlés 2016 júniusában módosította a költségvetést részben a makrogazdasági alapfolyamatokra reagálva, részben pedig azért, hogy a dokumentum összhangban legyen a törvény elfogadása óta meghozott intézkedésekkel. A változtatás a központi alrendszer pénzforgalmi egyenlegét nem érintette, ám a bevételi és kiadási előirányzatot egyaránt 493 milliárd forinttal megemelte. Az adóbevételeken belül a Növekedési Adóhitelek miatt a társasági adó előirányzat 289 milliárd forinttal, a fogyasztási adó előirányzatok 70 milliárd forinttal, a munkát terhelő adók és egyéb befizetések előirányzatai pedig 134 milliárd forinttal emelkedtek.

Ezzel párhuzamosan 110 milliárd forinttal kiegészítette a módosítás az oktatási célú kiadásokat, és összesen 150 milliárd forinttal emelte meg a kormányzati beruházásokra, a közútfejlesztésekre (69 milliárd), az állami vagyonnal kapcsolatos kiadásokra, illetve a Modern Városok Programra (50 milliárd) fordítható források összegét. A Családi Otthontermelési Kedvezmény (CSOK) jelentős kibővítése miatt 50 milliárd forinttal emelkedett a lakásépítési támogatásokat, valamint a központi tartalék 30 milliárd forintos megemelésére is sor került a költségvetési törvény módosításakor.

Miközben 2016 egészét tekintve a költségvetési hiány szintje illeszkedett a megelőző évekhez, az egyenleg éven belüli lefutása jelentős mértékben eltért az elmúlt évek tapasztalataitól. Az előző években a központi költségvetés pénzforgalmi deficitje az első félév végén elérte vagy megközelítette a később kialakuló teljes éves hiányt, és a második félévben e szint körül ingadozott. Ezzel szemben 2016-ban az első féléves hiány mérsékeltebb volt, azt követően pedig több hónapon át többlet alakult ki, így szeptember és november között az évkezdettől számított egyenleg többletet mutatott. Végül, decemberben jelentősen megnőtt a hiány, számottevő részben a többletkiadásokat tartalmazó kormányhatározatok nyomán.

7. ábra

A központi kormányzat éven belüli kumulált pénzforgalmi egyenlege



Forrás: Magyar Államkincstár

Érdeemes hangsúlyoznunk, hogy az egyes költségvetési tételek esetében természetes, hogy változik az éven belüli lefutás, még akkor is, ha egyik évről a másikra nem változik a jogszabályi környezet. Amíg például a bevételi oldalon az adók, a kiadási oldalon pedig jellemzően a nyugdíjak, illetve a bérkiadások éven belüli eloszlása viszonylag stabil, addig az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások, a beruházások, illetve a dologi

kiadások egy részének az éven belüli lefutása jelentősen eltér általában az egyik évről a másikra. Leginkább ez utóbbi tételek alakulása magyarázza a tavalyi folyamatokat is.

A költségvetési egyenleg 2016-ban tapasztalt, a korábbi évektől eltérő alakulása alapvetően a költségvetési szervek gazdálkodására vezethető vissza. Év közben jóval kevesebb kiadásra került sor, az utolsó hónapban azonban egyedi kormánydöntések alapján több mint 400 milliárd forint került kifizetésre elsősorban egyházak, sportegyesületek és határon túli szervezetek részére. Erősítette ezt a tendenciát, hogy az év utolsó hónapjában megugrott a magánszektor és az önkormányzatok számára folyósított EU-s támogatások nagysága is. Mindez kirajzolódik az ESA egyenleg alakulásában is, az első három negyedév többlete után ugyanis az utolsó negyedévben 9,5 százalék volt a kormányzati szektor negyedéves GDP-hez viszonyított hiánya.

2.2. A KÖLTSÉGVETÉST MEGALAPOZÓ MAKROGAZDASÁGI PROGNÓZIS TELJESÜLÉSE

A magyar gazdaság reálnövekedése az előzetes adatok alapján tavaly 2,2 százalék volt, ami 0,3 százalékkal elmaradt a 2016-os költségvetési törvény alapjául szolgáló prognózistól. A belföldi felhasználás összességében nem mutatott jelentős különbséget a várakozáshoz képest, de az egyes komponensek alakulása érdemben eltért attól.

A költségvetési terv számolt azzal, hogy 2016-ra a beruházások átmenetileg veszítenek majd a lendületükből az uniós források lassuló dinamikája miatt, ám a privát szektor fellendülésére alapozva enyhe, 0,9 százalékpontos csökkenést prognosztizált a **bruttó állóeszköz-felhalmozás** volumenében. Ezzel szemben tavaly a nemzetgazdasági beruházás az egy évvel korábbi szintjéhez képest 12,6 százalékkal csökkent, ami jelentős mértékben hozzájárult a költségvetésben várt és a tényleges GDP növekedés közötti eltéréshez. Ezen belül az állami beruházások 63 százalékkal zsugorodtak az előző évi rendkívül magas bázishoz képest, ami elsősorban az uniós forrásból megvalósult fejlesztések ciklikusságára vezethető vissza. A 2007-2013-as uniós költségvetési ciklus támogatásait alapvetően 2015-ig lehetett felhasználni, és az igénybevétel számottevő része az utolsó évre koncentráldott, ami historikusan magas közösségi beruházási aktivitáshoz vezetett. Ezzel szemben 2016-ban már az új, 2014-2020 közötti ciklus forrásaiból lehetett fedezni a programokat, de azok megkezdése és felfutása időt igényelt, így 2016-ban jelentősen visszaesett a felhasznált támogatások, illetve beruházások összege.

A **lakossági fogyasztás** volumenének terven felüli bővülése egyrészt a munkaerő-piaci konjunktúrából, másrészt a mérsékelt inflációból eredt. Az NGM a háztartások fogyasztásának 3,6 százalékos emelkedését várta, de a feszes munkaerőpiac következtében ennél magasabb, 4,9 százalékos növekedés valósult meg. A költségvetési törvény a **bruttó átlagkereset** 2,4 százalékos növekedését prognosztizálta, azonban ennél érdemben nagyobb ütemben 6,1 százalékkal nőtt az átlagos havi bruttó kereset. A **foglalkoztatottak száma** tavaly a 2015 áprilisában megjelent konvergenciaprogram 2,1 százalékos prognózisánál nagyobb mértékben, 2,6 százalékponttal emelkedett. A munkaerő-piaci kereslet emelkedését jelzi, az is hogy a betöltetlen álláshelyek a tavalyi évben átlagosan 24 százalékkal nőttek.

A költségvetés azzal számolt, hogy az import 7,1, az export 7,4 százalékkal bővül 2016-ban. A tényleges növekedés azonban elmaradt a kormányzati várakozástól, a behozatal és a kivitel is 5,8 százalékkal növekedett.

A **fogyasztói árindex** esetében a költségvetési törvény 1,6 százalékos növekedéssel számolt, de a tavalyi évben ennél alacsonyabb, mindössze 0,4 százalékos árszínvonal emelkedés volt megfigyelhető. A világpiacon folyamatok következtében az üzemanyagárak tovább mérséklődtek, a fontosabb háztartási energiahordozók ára nem módosult.

3. táblázat**A 2016. évi költségvetési törvényben szereplő makrogazdasági prognózis és a tényadatok összevetése**

	Költségvetési törvény	Tény
GDP	2,5	2,2 (2,0)
Export	7,4	5,8
Import	7,1	5,8 (5,7)
Belföldi felhasználás	1,6	1,8 (1,5)
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	-0,9	-12,6 (-15,5)
Háztartások fogyasztási kiadása	3,6	4,9
Közösségi fogyasztás	-3	0,1
Fogyasztói árindex	1,6	0,4
Bruttó átlagkereset	2,4	6,1

Megjegyzés: A 2016 évi tény adatok a várható revíziót figyelembe vevő értékeket mutatják az MNB 2017. júniusi Inflációs jelentése alapján. A zárójelben található értékek a KSH 2017. júniusi adatközlése során publikált adatok.

Forrás: 2016. évi költségvetési törvény, KSH, MNB.

2.3. A KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELEI

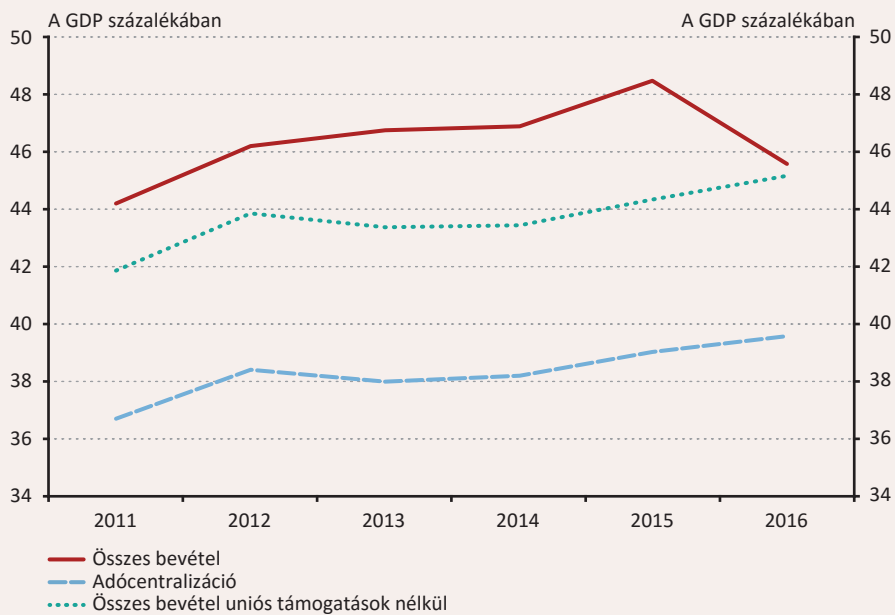
Az államháztartás bevételi oldala többéves fokozatos emelkedés után 2016-ban jelentősen mérséklődött. A KSH adatai szerint a GDP-arányos összes bevétel 2,9 százalékponttal 45,6 százalékra csökkent, amely alapvetően az uniós támogatások visszaesésével magyarázható. Az EU-s források nélkül számított összes bevétel a korábbi évek trendjét követve tovább emelkedett és tavaly elérte a bruttó hazai termék 45,2 százalékát. Ezen belül a GDP-arányos adócentralizáció is 0,6 százalékponttal 39,6 százalékra emelkedett, ami a részben a Növekedési Adóhitel keretében történő adóbefizetéseknek, részben pedig annak a következménye, hogy a bértömeg és ehhez kapcsolódóan munkát terhelő adók növekedése meghaladta a nominális GDP emelkedését.¹

A gazdasági alapfolyamatok hatása tetten érhető az adóbevételek szerkezetének változásán is. A munkát terhelő adók közül a társadalombiztosítási járulékok GDP-arányos összege, valamint a társasági adót is magában foglaló (SZJA nélkül számított) jövedelem- és vagyoadók 0,6 százalékponttal emelkedtek az előző évhez képest. Az SZJA esetében a 0,1 százalékpontos mérséklődés elsősorban az adókulcs csökkentésével, illetve a kétgyermekes családoknak nyújtott adókedvezmény növelésével magyarázható.

Több éves emelkedés után némileg csökkent a költségvetésbe befolyt általános forgalmi adó GDP-arányos nagysága, ami feltételezhetően részben arra vezethető vissza, hogy nem emelkedett tovább a korábban bevezetett intézkedések (online pénztárgépek bevezetése, EKÁER) gazdaságfeghértő hatása. Ezen túlmenően hozzájárult az áfabevételek nominális stagnálásához az uniós forrásból finanszírozott állami kiadások csökkenése, a célzott áfacsökkentések hatása, illetve a bázishatáson keresztül az is, hogy 2015 utolsó hónapjaiban a korábbi évekhez képest jelentős bevételt realizált a költségvetés az EU-s támogatások felhasználása utáni áfa befizetésekből.

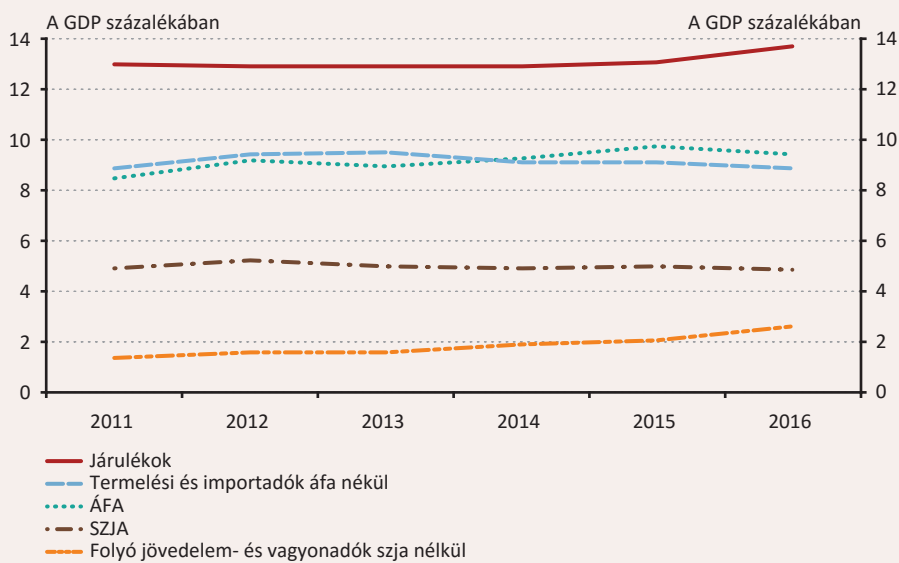
¹ Fontos hangsúlyozni, hogy ezekből a számokból már ki vannak szűrve a költségvetés alrendszerei közötti átutalások (ezért nevezzük konszolidált mutatóknak), ám az uniós támogatásokon kívül az állam által fizetett adókra is igaz, hogy mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldalon megjelennek. Az említett tételek kiszűrése után az adócentralizáció, és ezzel együtt az újraelosztási ráta is alacsonyabb lenne.

8. ábra
Az államháztartás összes bevétele és az adócentralizáció



Source: Eurostat.

9. ábra
Az egyes adónemek alakulása



Forrás: KSH, Magyar Államkincstár.

A **központi alrendszer pénzforgalmi bevételei** 2016-ban 645 milliárd forinttal meghaladták az elfogadott költségvetésben szereplő eredeti előirányzatot, ami alapvetően az adó és járulékbételek kedvező alakulásának köszönhető. A társasági adót érintő egyedi szabályváltozások mellett ez elsősorban a vártnál magasabb foglalkoztatás és béremelkedés által okozott bértömeg-növekedésnek köszönhető. Az előirányzatot 2016 júniusában az említett folyamatokra tekintettel 493 milliárd forinttal megemelték. A 2015-ös évhez képest a bevételek 573 milliárd forinttal emelkedtek elsősorban a munkabérhez kapcsolódó bevételek, a társasági adó, illetve az egyéb bevételek jelentős növekedése miatt, miközben a fogyasztást terhelő adók összege nem nőtt érdemben az előző évhez képest.

A **gazdálkodó szervezetek befizetései** együttesen 326 milliárd forinttal haladták meg a költségvetési törvény előirányzatát, elsősorban a társasági adóbevételek felülteljesülésének köszönhetően, amely a Növekedési Adóhitel bevezetésére vezethető vissza. A program lehetővé teszi a vállalkozások számára, hogy ha az adózás előtti eredményük egyik évről a másikra jelentősen megnő, akkor a többletadót két éven keresztül nyolc egyenlő részletben fizessék be a költségvetésbe. 2015-ben közel 60 vállalat választotta a Növekedési Adóhitel igénybe vételét összesen 537 milliárd forintnyi értékben, ebből 269 milliárd forint bevételt realizált a költségvetés 2016-ban. Az adótöbbletet a Kormány a költségvetési törvény júniusi módosítása során emelte be az előirányzatba.

A 2016-os törvényi előirányzathoz képest jelentős többlettel zárt a költségvetés az elektronikus útdíj, valamint az egyéb adók és befizetések sorokon. Utóbbi esetben a többlet főként a bírságokból, az időalapú útdíjból és a termékdíjakból származó bevételek felülteljesüléséből adódott. A játékadóból származó bevétel 16 milliárd forinttal csökkent, részben azért, mert a változó szabályok értelmében a játékadónak nagyobb hányada került az elkülönített alapokhoz 2015-höz képest. A gazdálkodó szervezetek egyéb befizetései 9 milliárd forinttal maradtak el az előirányzattól.

A 2015-ös évhez viszonyítva 96 milliárd forinttal emelkedtek a gazdálkodó szervezetek befizetései. A társasági adó esetében a 134 milliárd forintos növekmény elsősorban a Növekedési Adóhitelhez kapcsolódik. Tavaly megváltoztak a pénzügyi szervezetek különadójára vonatkozó törvényi előírások, a hitelintézetek számára az adó felső kulcsa 0,53 százalékról 0,24 százalékra csökkent. Az intézkedés következtében a különadóból származó bevétel 76 milliárddal csökkent. A kisvállalatok tételes adóját (KATA) választók számának emelkedése 2016-ban is folytatódott, az ebből az adónemből befolyó bevételek 15 milliárd forinttal növekedtek a 2015-ös évhez képest.

A **fogyasztási adókból együttesen** nagyságrendileg a költségvetési törvényben szereplő összeget realizálta az államháztartás 2016-ban, miután az általános forgalmi adó alulteljesülését ellensúlyozta a jövedéki adóból származó többlet. Az áfabevétel az elmúlt évben 62 milliárd forinttal elmaradt az eredeti előirányzattól, amely vélhetően azzal magyarázható, hogy az uniós forrásból megvalósult beruházások mértéke jelentősen elmaradt a tervezett szinttől, és ez mérsékelte a költségvetési szervek által befizetett forgalmi adó nagyságát. A módosított előirányzattól való eltérés még nagyobb, mivel a költségvetés módosítása során 37 milliárd forinttal nőtt az e soron várt bevétel. A jövedéki adóból származó többlet közel fele a dohánytermékek után fizetett adó emelkedésére vezethető vissza, amelyben szerepet játszott, hogy a bázisévi növekedés döntő része a költségvetési törvény 2015 júniusi elfogadása után valósult meg. Ebbe az irányba hatott az is, hogy a cigarettás dobozokban áruható cigaretták számát 19-ről 20-ra emelték a vonatkozó jogszabályok 2016. május 20-tól, ami a megelőző hónapban készletfeltöltésre ösztönözte a kereskedőket, és a növekménynek csupán egy részét korrigálták a későbbiekben. Emellett hozzájárult a jövedéki adó terven felüli alakulásához az üzemanyagok, illetve az egyéb termékek után fizetett adó dinamikus emelkedése is. Az említett folyamatok alapján a költségvetési törvény júniusi módosítása során 32 milliárd forinttal emelte meg az előirányzatot.

Az előző évhez képest mindösszesen 12 milliárd forinttal emelkedett a fogyasztási adókból származó összes bevétel, ami döntően az áfa alakulásával magyarázható. Miközben ugyanis az adó alapját képező tevékenységek közül a legnagyobb tételt jelentő háztartások fogyasztása nominálisan több mint öt százalékkal bővült, addig az adónemből származó bevétel 2016-ban csupán 5 milliárd forinttal emelkedett az előző évhez képest. Ez egyrészt visszavezethető arra, hogy 2015 utolsó hónapjaiban a korábbi évekhez képest jelentős bevételt realizált a költségvetés az uniós támogatások utáni áfa befizetésekből, mivel a 2007-2013 közötti uniós ciklus támogatásaihoz kapcsolódó számlákat az év végéig lehetett benyújtani. Hozzájárult a bevételek stagnálásához az is, hogy 2016-ban 27 százalékról 5 százalékra csökkent az új lakások építése és értékesítése, valamint a sertéshús értékesítése után fizetendő áfa kulcsa. Mindezekben túl pedig jelentősen visszafogta az áfabevételek dinamikáját, hogy az uniós támogatásokból finanszírozott beruházások már említett elhúzódása miatt az állami beruházások értéke 2016-ban a felére zsugorodott az előző évhez képest. A jövedéki adó növekedéséhez az üzemanyagok forgalmának bővülése, illetve a dohánytermékek körében tapasztalt, már említett készletfeltöltés mellett hozzájárult a dohánytermékek adójának kismértékű emelkedése is. A pénzügyi tranzakciós illeték csökkenése arra vezethető vissza, hogy a pénzforgalmi adatokon késleltetve jelentkezett az a szabályváltozás, amely alapján 2015-től a Magyar Államkincstár által vezetett számlák fizetési műveletei mentesültek az illetékfizetési kötelezettség alól.

A **személyi jövedelemadó**ból származó bevétel 2016-ban 1718 milliárd forint volt, tehát az eredeti költségvetési előirányzatnál mintegy 60 milliárd forinttal magasabb, amire elsősorban a feszes munkaerőpiac következtében dinamikus növekvő bértömeg ad magyarázatot. A tavalyi év elejétől 16-ról 15 százalékra csökkent a személyi jövedelemadó kulcsa, amelynek hatását 105 milliárd forintra lehetett becsülni, valamint a kétgyermekesek által igénybe vehető kedvezmény összege eltartottanként 10 ezer forintról 12,5 ezer forintra növekedett, így az eredeti törvényi előirányzat a munkaerő-piaci konjunktúra ellenére alacsonyabb bevételi összeget tartalmazott, mint a 2015-ös éves pénzforgalmi bevétel. Az év közben tapasztalható kedvező alapfolyamatoknak megfelelően az előirányzat 36 milliárd forinttal felfelé módosult, ugyanakkor az éves bevétel ezt is több mint 20 milliárd forinttal meghaladta. Az előirányzatot jelentősen meghaladó bevételi összeghez hozzájárult a decemberben a nyugdíjasoknak juttatott Erzsébet-utalvány személyi jövedelemadó-tartalma is. A 2016. évi pénzforgalmi szája-bevételek az adókulcs csökkentése ellenére 1,7 százalékkal emelkedtek az előző év azonos időszakához képest a foglalkoztatás és a bruttó bérek erőteljes növekedésének köszönhetően.

4. táblázat					
A központi alrendszer 2015. és 2016. évi részben konszolidált pénzforgalmi bevételei					
<i>(milliárd forint)</i>					
	2015	2016			
	Tény	Törvényi előirányzat (eredeti)	Törvényi előirányzat (módosított)	Tény (Előzetes)	Eltérés (Tény – Eredeti előirányzat)
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	12 612	12 514	13 007	13 102	588
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 506	1 267	1 557	1 593	326
Társasági adó	549	401	690	683	283
Pénzügyi szervezetek különadója	150	79	79	73	-6
Egyszerűsített vállalkozási adó	89	75	75	81	6
Bányajáradék	35	32	32	28	-4
Játékadó	33	41	41	25	-16
Energiaellátók jövedelemadója	42	41	41	46	5
Kisadózók tételes adója	54	70	70	70	0
Kisvállalati adó	11	14	14	14	0
Elektronikus útdíj	0	0	0	0	0
Közműadó	56	52	52	55	3
Egyéb adók és befizetések	487	462	462	518	56
Korkedvezmény-biztosítási járulék	6	11	11	13	2
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	4 598	4 612	4 681	4 610	-1
Általános forgalmi adó	3 286	3 352	3 389	3 290	-62
Jövedéki adó	998	952	984	1 012	60
Regisztrációs adó	21	21	21	24	3
Távközlési adó	55	56	56	53	-3
Pénzügyi tranzakciós illeték	208	201	201	199	-2
Biztosítási adó	30	30	30	32	2
Lakosság befizetései	1 877	1 829	1 891	1 922	94
Személyi jövedelemadó	1 689	1 658	1 694	1 718	59
Illetékbecfizetések, egyéb adók	144	125	152	161	36
Gépjárműadó	44	46	46	44	-2
Elkülönített alapok adó és járulékbevételei	288	287	359	369	82
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbevételei	4 343	4 519	4 519	4 607	88
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	4 056	4 230	4 230	4 290	60
Egyéb járulékok és adók	287	289	289	318	28
EGYÉB BEVÉTELEK	347	363	363	420	57
Központi ktv. egyéb bevételei	220	247	247	282	35
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	43	36	36	47	11
Elkülönített alapok egyéb bevételei	84	79	79	91	12
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	12 958	12 877	13 370	13 522	645

Megjegyzés: A táblázatban bemutatott bevételi főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól, mert a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételeket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el. A táblázat kerekített értékeket tartalmaz.

A társadalombiztosítási és elkülönített alapok adó- és járulékbevételei tavaly 170 milliárd forinttal meghaladták az elfogadott költségvetési törvényben szereplő előirányzatot. A különbség számottevő részét, mintegy 147 milliárd forintot a szociális hozzájárulási adó és egyéni biztosított járulék felülteljesülése magyaráz. A jelentős bértömeg-növekedésből fakadó többletbevétel egy része az év második felétől a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot illette, ugyanis a 2016. évi költségvetési törvény módosítása értelmében 2016 júliusától az NFA a szociális hozzájárulási adóbevételek 5,2 százalékában részesült, míg az év első felében még az adóbevétel egésze az Egészségbiztosítási és Nyugdíjbiztosítási alapokat illette. Ennek megfelelően az elkülönített alapok adó- és járulékbevételeinek előirányzata évközben 71 milliárd forinttal emelkedett. A TB alapok bevételei között az egyéb járulékok és adók csaknem 28 milliárd forinttal haladták meg a törvényi előirányzatot, főként az egészségügyi hozzájárulás, a baleseti adó és a népegészségügyi termékadó tervezettnél magasabb bevételei következtében.

A TB és elkülönített állami alapok szociális hozzájárulási adóból és egyéni biztosított járulékokból származó bevételei 2016-ban – az alapokon belüli megoszlás változásától függetlenül – összességében 7,4 százalékkal növekedtek az előző éves pénzforgalmi bevételhez képest. A több mint 300 milliárd forintos növekedés a bruttó bérek 6,1 és a foglalkoztatás 2,6 százalékos bővüléséhez köthető. Az egyéb adók és járulékok tavaly a 2015-ös évhez képest csaknem 11 százalékkal alakultak magasabban, elsősorban az egészségügyi hozzájárulásból származó jelentős, 20 milliárd forinttal magasabb bevételek miatt.

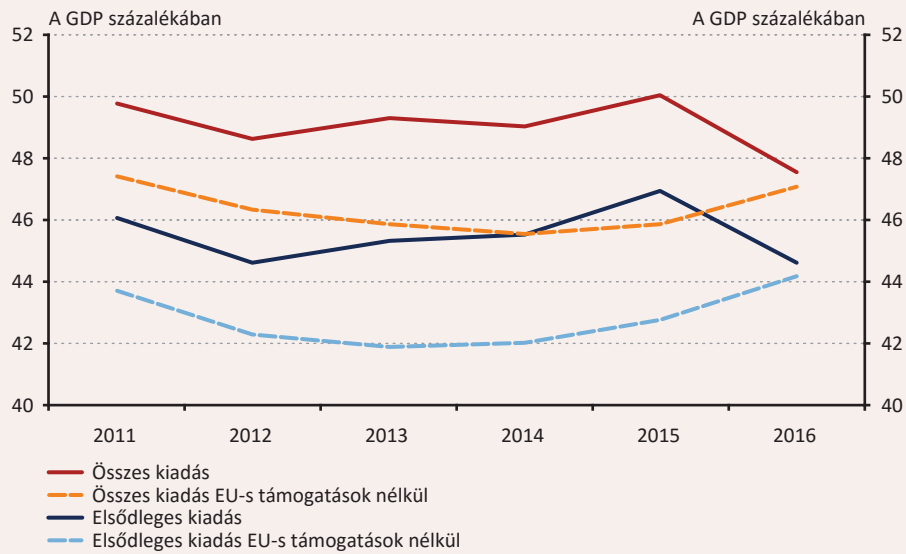
A központi alrendszer **egyéb bevételei** összességében 57 milliárd forinttal haladták meg a törvényi előirányzatot annak ellenére, hogy a „Földet a gazdáknak” program keretében tervezett 133 milliárd forintnyi bevétel helyett 100 milliárd forintot realizált az államháztartás a termőföldek értékesítéséből 2016-ban. Ezt ellensúlyozta egy 2015-ben kiutalt, állami vagyonnal kapcsolatos kiadási tétel, amely akkor nem került felhasználásra, így 2016. év elején a fel nem használt 29 milliárd forintnyi összeg visszafizetésre került a központi költségvetés számlájára. Ezen felül többletbevétel keletkezett az önkormányzati alrendszer és az elkülönített állami pénzalapok többlet befizetéseiből, valamint az úgynevezett vegyes bevételekből. Továbbá a társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei is összességében 11 milliárd forinttal haladták meg a törvényi előirányzatot.

2.4. A KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSAI

A költségvetés kiadási oldalának alakulása magában hordozza azt a kettőséget, amely a bevételi főösszegekre is jellemző volt 2016-ban. Amíg ugyanis az államháztartás GDP-arányos kiadása az EU-s források visszaesése miatt 2,5 százalékponttal csökkent, addig az európai uniós támogatások nélkül számított főösszeg a bruttó hazai termék 1,2 százalékaival emelkedett. Míg a GDP-arányos kamatkiadások korábbi években tapasztalt mérséklődése tovább folytatódott 2016-ban, addig az EU-s források nélkül számított elsődleges kiadások 1,4 százalékponttal a bruttó hazai termék 44,2 százalékára emelkedtek.

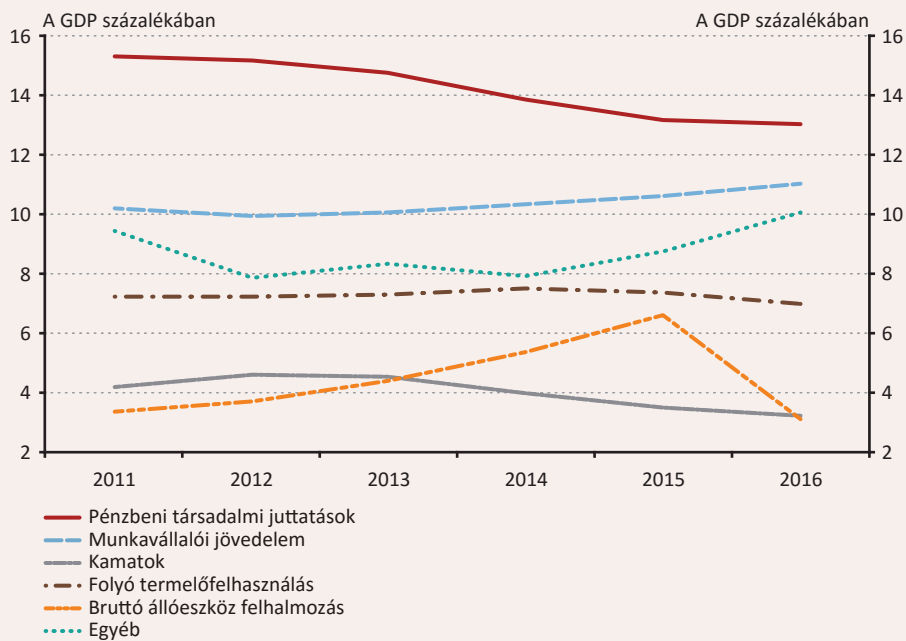
A kiadási oldalon a legnagyobb változást az jelentette 2016-ban, hogy az állami beruházások GDP-arányos nagysága az előző évi, rendkívül magas 6,6 százalékos szintről kevesebb, mint a felére zsugorodott az uniós támogatások átmenetileg csökkenő felhasználása következtében. Érdemben emelkedett viszont a bruttó hazai termékhez viszonyítva az egyéb kiadások aránya, amely elsősorban a kormányzaton kívüli szervezeteknek juttatott folyó- és tőketranszferok emelkedését jelzi. Ezzel párhuzamosan a korábbi évek gyakorlatának megfelelően tovább mérséklődött a pénzbeli társadalmi juttatások GDP-arányos nagysága, amelynek hátterében egyes transzferok nominális szinten tartása mellett az áll, hogy a fokozatos nyugdíjkorhatár-emelés és nyugdíjak inflációt követő indexálása miatt a GDP-arányos nyugdíjkiadások mérséklődtek. A 2013-ban megkezdett élet-pályaprogramok kiterjesztésére vezethető vissza, hogy tovább emelkedett tavaly a munkavállalói kifizetések GDP-arányos nagysága. Az alacsony kamatkörnyezetnek köszönhetően 2016-ban folytatódott a kamatkiadások csökkenése.

10. ábra
A kormányzati szektor összes kiadása és az elsődleges kiadások alakulása



Source: Eurostat.

11. ábra
Az állami kiadások szerkezete



Forrás: KSH.

Összefoglalóan a **központi alrendszer összes pénzforgalmi kiadása** 732 milliárd forinttal meghaladta a költségvetési törvényben szereplő előirányzatot. A növekményt egyrészt az európai uniós támogatások tervezettnél magasabb összege (bár ezek számottevő része az önkormányzatoknak utalt előleg volt, így nem jelent meg az ESA-statisztikában kiadásként), másrészt a költségvetési szervek és fejezetek év végi kormánydöntéseken alapuló többletkiadásai okozták. Az egészségügyben terven felüli évközi béremelés történt, valamint sor került a kórházak adósságállományának konszolidációjára, amelyek az előirányzaton felüli kifizetéseket vontak maguk után. A költségvetés elfogadása után kibővített családi otthonteremtési program is növelte a kiadásokat. Érdemben csökkent viszont a tervekhez képest a közmunkaprogram finanszírozása (összhangban a feszes munkaerőpiaccal). A fentiek következtében a költségvetési törvény módosításakor a Kormány 493 milliárd forinttal növelte a központi alrendszer kiadási oldalának előirányzatát.

Az **egyedi és normatív támogatások** a törvényi előirányzatnál 29 milliárd forinttal magasabban teljesültek, ami a budapesti HÉV évközi átvételéhez kötődik.

A **lakásépítési támogatásokra** fordított kiadások 44 milliárd forinttal meghaladták az eredeti költségvetési előirányzatot, mert a Családok Otthonteremtési Kedvezményével (CSOK) kapcsolatos szabályok jelentős enyhítése a költségvetés elfogadása után került bejelentésre. Ez a magyarázata annak is, hogy a kifizetett állami támogatások összege az előző évhez képest 39 milliárd forinttal magasabb volt, és ugyancsak növelte kiadásokat a lakástakarékpénztár-szerződések után kifizetett összeg 7 milliárd forintos emelkedése. Mérsékelte viszont az állami lakástámogatási kiadások éves növekedését a devizahitelek forintosítása következtében az árfolyamgát rendszeréhez köthető kiadások elmaradása, amely 2015-ben még 10 milliárd forint kiadást jelentett a költségvetés számára. A költségvetési törvény évközi módosítása a CSOK kibővítésére tekintettel 104 milliárd forintról 154 milliárd forintra emelte a lakástámogatási előirányzatot, amitől 6 milliárd forinttal maradt el a tényadat.

A **családtámogatási kiadások és a korhatár alatti ellátások** összege lényegében az előirányzatnak megfelelően teljesült. Az előző évhez képest 37 milliárd forint csökkenés figyelhető meg, ugyanis a korhatár alatti ellátások esetében a megállapítási szabályok szigorítása nyomán fokozatosan csökken az ellátotti létszám.

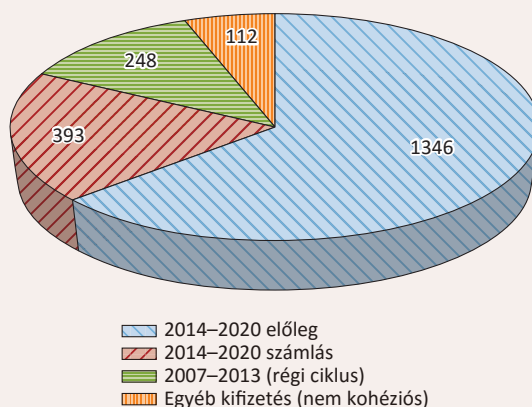
A **központi költségvetési szervek és fejezetek nettó saját kiadásai** 162 milliárd forinttal haladták meg az eredeti törvényi előirányzatot. Tavaly a korábbi évekhez képest új jelenség volt az uniós előleg kifizetések jelentős volumene, amelyek részben a szervek és fejezetek bevételeit növelték. Ennek mértékét 600 milliárd forintra becsüljük a teljes 2805 milliárd forint bevételből. A bevételek azonban ettől eltekintve is jelentősen meghaladták az előirányzatokat. A kiadások évközben nem tartottak lépést a bevételek emelkedésével, az év végén azonban – a 2017. évi Konvergencia Program közlése szerint - 432 milliárd forint többletkiadásról született döntés, ami ahhoz vezetett, hogy a nettó kiadások (azaz a kiadások és a bevételek különbözete) meghaladták a tervezett szintet, de még így is elmaradtak az év közben 367 milliárd forinttal megemelt előirányzattól. Az **EU-s támogatásokhoz kapcsolódó nettó pénzforgalmi kiadások** 582 milliárd forinttal alakultak magasabban az előirányzatban szereplő összeghez képest. Ezen belül a bruttó kiadások jelentős mértékben, mintegy 668 milliárd forinttal teljesültek túl és 2100 milliárd forintot tettek ki, míg az uniótól érkező bevételek és visszatérítések mindössze 82 milliárd forinttal múlták felül a tervezett szintet, így 992 milliárd forinton zártak. Érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy a bevételek mintegy harmada a 2007-2013-as uniós költségvetési ciklus bevételeihez tartozó költségvetési soron érkezett be, míg a 2014-2020-as ciklus bevételei több mint 250 milliárd forinttal lettek alacsonyabbak a kormányzati várakozásnál.

5. táblázat					
A központi alrendszer 2015. és 2016. évi részben konszolidált pénzforgalmi kiadásai					
<i>(milliárd forint)</i>					
	2015	2016			
	Tény	Törvényi előirányzat (eredeti)	Törvényi előirányzat (módosított)	Tény (Előzetes)	Eltérés (Tény – Eredeti előirányzat)
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	13 222	12 664	13 157	13 401	737
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	375	374	380	404	29
Szociálpolitikai menetdíj támogatás	98	104	104	98	-6
Lakásépítési támogatások	109	104	154	148	44
Családi támogatások, szociális juttatások	572	571	571	558	-13
Korhatár alatti ellátások	137	113	113	113	0
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	5 178	4 134	4 498	4 878	744
Nettó saját kiadásai	3 665	3 608	3 975	3 770	162
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	1 513	527	523	1 108	582
Helyi önkormányzatok támogatása	665	662	674	673	11
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	306	315	315	295	-20
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0	0	0	0	0
Központi tartalékok	0	331	361	0	-331
Adósságvállalás	0	0	0	0	0
Egyéb kiadások	387	410	440	502	93
Elkülönített alapok kiadásai	499	581	581	597	16
NFA - Passzív kiadások	50	52	47	53	2
NFA - Aktív kiadások	254	340	340	269	-71
Egyéb kiadások	195	189	194	274	85
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	4 896	4 965	4 965	5 135	170
NYA - Nyugellátások	2 988	3 042	3 042	3 055	13
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	318	323	323	307	-16
EA - Pénzbeli ellátások	245	249	249	277	28
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	961	982	982	1 090	108
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	261	247	247	278	31
Egyéb kiadások	123	122	122	127	5
NETTÓ KAMATKIADÁSOK	973	974	974	970	-5
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	14 195	13 639	14 131	14 371	732

Megjegyzés: A táblázatban bemutatott kiadási főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól, mert a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételeket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el. A táblázat kerekített értékeket tartalmaz.

A kiadásnövekedés annak a következménye, hogy egy kormányhatározat 2048 milliárd forintra emelte az uniós támogatások kifizetési célját, ami a költségvetési törvényben 1463 milliárd forint volt.² A támogatások tervezett mértékű kifizetése év végére megvalósult, azonban ezek jelentős része előleg volt. Az előlegek felhasználására, illetve elszámolására több év is rendelkezésre áll a nyerteseknek, ebből kifolyólag a költségvetésben megjelenő pénzforgalmi kifizetés és a reálgazdasági megvalósulást jelző effektív felhasználás pályái 2016-tól kezdve eltértek egymástól. Mivel azonban a 2016-ban kifizetett előlegek többsége az államháztartáson belülrre került (központi költségvetési szerveknek vagy önkormányzatoknak), az előleg kifizetések hatása a pénzforgalmi egyenlegre nem volt jelentős. 2015-höz képest közel 400 milliárd forinttal estek vissza az EU-s támogatásokkal kapcsolatos nettó pénzforgalmi kiadások, ami a 2007-2013-as ciklust lezáró év okozta magas bázishatás következménye.

12. ábra
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok uniós kiadásainak szerkezete 2016-ban
 (milliárd forintban)



Forrás: Magyar Államkincstár, Miniszterelnökség, MNB.

A **helyi önkormányzatok támogatása** 11 milliárd forinttal meghaladta 2016-ban a törvényi előirányzatot, de figyelembe véve a tartalékok közé tervezett bérkompenzációt, illetve az ágazati életpályákhoz tartozó célelőirányzatokat, összességében 7 milliárd forint megtakarítás keletkezett. Az előző évhez viszonyítva 6 milliárd forinttal emelkedett az önkormányzatok támogatása. Az alacsony növekedési dinamika egyik magyarázata az önkormányzati feladatok csökkenése, például a közoktatási intézmények átcsoportosításának folytatódása.

Hozzájárulás az Európai Unió költségvetéséhez kiadási előirányzaton 20 milliárd forintnyi megtakarítás keletkezett. Ez döntően a 2015-ös uniós költségvetési évben az Európai Unió költségvetési gazdálkodásának eredménye, a realizált kiadás-megtakarítás ugyanis a tagországok befizetési kötelezettségét arányosan csökkenti.

A **központi tartalékok** eredeti előirányzatát az Országgyűlés a költségvetési törvény módosítása keretében 30 milliárd forinttal megemelte, így a tartalékok együttes összege 361 milliárd forint volt (az ún. fejezeti általános tartalékok nélkül). Az Országvédelmi Alap 80 milliárd forintos keretösszege a kedvező költségvetési folyamatokra tekintettel a törvényben meghatározott feltételek betartásával került elköltésre. A céltartalékok és a rendkívüli kormányzati intézkedések tartalék együttes előirányzata 281 milliárd forint volt, melyet 8 milliárd forinttal lépett túl a tényleges teljesülés (a bérkompenzációra és az ágazati életpálya modellekre félretett céltartalékoknál).³

A központi költségvetés **egyéb kiadásai** a törvényben eredetileg előirányzott 410 milliárdot, illetve az év közben 31 milliárd forinttal megemelt módosított előirányzatot is meghaladva elérték az 502 milliárd forintot 2016-ban. Az előirányzat túllépése elsősorban az állami vagyongazdálkodással kapcsolatos kiadások terven

² 1214/2016. (IV. 29.) Korm. határozat a 2016. évi fejlesztéspolitikai munkatervről

³ A költségvetési statisztikában a tartalékok elköltése nem a tartalék sorokon látszik, hanem azokon az előirányzatokon, amelyekre a kiadást fordították (döntő része a költségvetési szervek és fejezetek tételein kerül felhasználásra).

felüli alakulására vezethető vissza, illetve az év végén meghozott egyedi kormányhatározatok teljesítésének következménye. Az eltérés ezen kívül három tényező eredőjére vezethető vissza: a kezesség beváltás kiadásai 15 milliárd forinttal elmaradtak az előirányzattól, az adósságkezelés egyéb költségei 14 milliárd forinttal meghaladták az előirányzatot, az egyéb vegyes kiadási tételeknél együttesen 23 milliárd forint többletkiadás jelentkezett. Az egyéb kiadások közel 120 milliárd forinttal haladták meg a 2015. évi teljesítést, az eltérésből mintegy 90 milliárd forintnyi realizálódott az állami vagyonnal kapcsolatos kiadási előirányzatnál.

Az **elkülönített állami pénzalapok kiadásai** 16 milliárd forinttal haladták meg az eredeti törvényi előirányzatot. Az ún. passzív kiadások (pl. álláskeresési járadék) a törvényi előirányzatnak megfelelően alakultak, az aktív kiadásoknál 71 milliárd forintos megtakarítás realizálódott. Ez arra vezethető vissza, hogy a közfoglalkoztatási programban résztvevők létszáma nem bővült a munkaerőpiac feszessége következtében. Az elkülönített alapok egyéb kiadásai 85 milliárd forinttal haladták meg a törvényi előirányzatot, ezen belül kiemelendők a Bethlen Gábor Alap egyedi kormánydöntéseken alapuló többletkiadásai, melyek összességében meghaladták az 50 milliárd forintot, valamint a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap közel 20 milliárd forintnyi többlet kifizetése.

Az elkülönített állami pénzalapok kiadásai tavaly a bázisévhez képest közel 100 milliárd forinttal emelkedtek, ezen belül a munkaerőpiaccal kapcsolatos aktív és passzív kiadások nagyjából 20 milliárd forinttal nőttek, míg az egyéb kiadások jelentősen, 80 milliárd forinttal emelkedtek, fele-fele részben a Bethlen Gábor Alap és a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap kiadásnövekedése miatt.

A **társadalombiztosítási alapok** kiadásai 2016-ban 170 milliárd forinttal meghaladták a törvényi előirányzatot, amelynek jelentős része, 151 milliárd forint az Egészségbiztosítási Alap tételein keletkezett. A leginkább számottevő túlfutás a gyógyító-megelőző ellátások kapcsán realizálódott: az eredeti előirányzatot 108 milliárd forinttal teljesítette túl a kifizetés. Ennek egy része a 2016 szeptemberétől életbe lépő egészségügyi béremelések fedezetére, másik fele pedig az év végén az egészségügyi intézmények számára a céltartalékokból kórház konszolidáció címén átcsoportosított közvetlen támogatásra vezethető vissza. A gyógyszerkassza nettó kiadásai további 31 milliárd forint többletkiadást tartalmaztak. A várakozások felett alakultak továbbá a pénzbeli ellátások is, melyből 12 milliárd forint többlet a táppénzkiadásokon, 13 milliárd forint pedig a gyermekgondozási díj soron keletkezett. Mindezeket némileg ellensúlyozta a rokkantsági és rehabilitációs ellátások alulteljesülése, mely 16 milliárd forint megtakarítást eredményezett az egészségbiztosítás számára. A nyugellátások minimálisan, 13 milliárd forinttal alakultak a tervezett szint felett, melyen belül az öregségi nyugdíjak 23 milliárd forintos többletkiadását részben ellentételezte a hozzátartozói ellátások várakozásoktól elmaradó teljesülése.

2016-ban tehát 5135 milliárd forinton zárt a társadalombiztosítási alapok kiadási oldala, mely 240 milliárd forinttal magasabb a megelőző év tényadatánál. A legjelentősebb kiadás-emelkedés a nyugellátásokon, valamint a gyógyító-megelőző ellátásokon keletkezett. Előbbi tételeken 67 milliárd forinttal több kifizetést teljesített a költségvetés, mint egy évvel korábban, ami 2,2 százalékos növekménynek felel meg. A gyógyító-megelőző ellátások kapcsán pedig 13 százalékkal nőttek a kiadások, ami jelentősen meghaladja a korábbi években megfigyelt dinamikát. A pénzbeli ellátások költségszintje 32 milliárd forinttal emelkedett 2015-ről 2016-ra, melyen belül a gyermekgondozási díj növekménye volt a legjelentősebb, 16 milliárd forint. A rokkantsági és rehabilitációs ellátások tekintetében azonban 11 milliárd forinttal mérséklődtek a költségtételek, ami összhangban van az elmúlt években megfigyelhető csökkenő kiadási szinttel.

A nettó pénzforgalmi **kamatkiadások** közel megegyeztek a költségvetési előirányzatban szereplő értékkel, a bruttó kamatkiadások és a kamatbevételek azonban egyaránt meghaladták az előirányzatban szereplő értéket. Ez arra vezethető vissza, hogy változatlan kupon mellett, csökkenő hozamkörnyezetben az adósságkezelő névérték feletti piaci áron bocsát ki, illetve vesz vissza állampapírokat. A kibocsátás ilyenkor a kamatbevételeket, a visszavásárlás a kamatkiadásokat, a csereaukción pedig mindkettőt egyszerre növeli. A 2016-ban megvalósuló érdemi hozamcsökkenés a kamatkiadások mérséklődésének irányába hatott, amit a kedvező likviditási helyzetben az államadósság csökkentésének támogatása céljából a megemelt visszavásárlás ellensúlyozhatott. 2016-ban a nettó pénzforgalmi kamatkiadások nominális szintje nem változott számottevően az előző évhez képest (ami GDP-arányosan 0,1 százalékpont csökkenést jelent).

2.5. ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA

Az önkormányzati alrendszer pénzforgalmi egyenlege az eredetileg tervezett 25 milliárd forintos deficit helyett 285 milliárd forintos többlettel zárt. Az eltérés közel fele arra vezethető vissza, hogy az uniós támogatások jelentős része (előlegként) megjelent az önkormányzati szektor bevételei között, ami nem került elköltésre és javította a pénzforgalmi egyenleget. Ezen statisztikai korrekciók figyelembevételével az előzetes eredmény-szemléletű egyenleg 123 milliárd forintos többletet mutat, tehát az alapfolyamatok is számottevően eltértek a várakozástól. Ennek oka egyfelől a bevételek kedvező alakulása, másrészt a beruházási kiadások csökkenése, ami vélhetően abból fakad, hogy a megelőző EU-s költségvetési ciklus 2015. évi lezárása átmenetileg kimerítette a beruházási kapacitásokat és terveket.

Az alrendszer bevételei – az uniós támogatásokból származó források nélkül – nominálisan egy százalékponttal növekedtek az előző évhez képest. Ezen belül a helyi adókból származó bevételek dinamikusan emelkedtek, ugyanakkor csökkent az önkormányzati tulajdonú intézmények bevétele és azok súlya az összbevételben. Az összes kiadás több mint 21 százalékkal csökkent a 2015-ös évhez képest, ami elsősorban a beruházások és az egyéb felhalmozási kiadások jelentős visszaesésére vezethető vissza. A beruházási célokra felhasznált uniós források a 2015. évi felhasználás töredékére estek vissza, így az önrészen is jelentős megtakarítás képződött 2016-ban. Emellett a dologi kiadások és az egyéb folyó támogatások is mérséklődtek, és ezt a hatást csak részben ellensúlyozta a személyi juttatások enyhe emelkedése.

2.6. A STATISZTIKAI KORREKCIÓK (ESA-HÍD)

A fent bemutatott pénzforgalmi bevételek és kiadások, valamint az ezekből adódó pénzforgalmi egyenleg (GFS egyenleg) és az európai uniós módszertan szerint számított ESA-egyenleg közötti megfelelést a pénzforgalmi elszámolásokat kiegészítő statisztikai korrekciók (ún. ESA-híd) biztosítják. Statisztikai korrekciók alkalmazására azért van szükség, mert a tranzakciók egy részét az Európai Unióban alkalmazott elszámolás szerint a teljesítés időpontjában kell elszámolni (eredmény szemléletű elszámolás), míg a magyar költségvetési számvitel szabályai a pénzmovement időpontjában veszik figyelembe (pénzforgalmi elszámolás). Továbbá, az uniós előírások szélesebb körben értelmezik az államháztartás (ún. kormányzati szektor) fogalmát, mint a magyar szabályozás - egyes nonprofit intézményeket, állami tulajdonú vállalatokat és bizonyos pénzügyi műveleteket is a kormányzati szektorhoz sorolnak. Ezért az Európai Unióban alkalmazott módszertan szerint számított ESA-egyenleget a kormányzati szektorra számolja ki a KSH, így ez a hiánymutató szektorálisan is különbözik a pénzforgalmi (GFS) egyenlegtől.

A 2016. évi költségvetési törvény elfogadásakor a költségvetési törvényjavaslat az eredmény szemléletű statisztikai korrekciók egyenlegét (ESA-híd) a GDP 0,2 százalékpontjában határozta meg (82 milliárd forint), azaz ennyivel kedvezőbb ESA-szemléletű egyenleget tartalmazott a pénzforgalmi deficithez képest. A tényadat a 2017. áprilisi EDP jelentés előzetes adatai szerint -83 milliárd forint lett, azaz GDP -0,2 százaléka. Az eltérés több tényező részben ellentétes hatására vezethető vissza.

A legnagyobb különbség az uniós transzferek elszámolásához kötődik, ami a tervezett pozitív hatású eredmény szemléletű korrekció helyett jelentősen negatív lett. A változás mögött az uniós források pénzforgalmi teljesítésének várttól eltérő alakulása áll. A költségvetési törvényjavaslat arra a feltételezésre épült, hogy a 2015. évi uniós forrásle hívás pénzügyileg is teljesül 2015-ben. Ezzel szemben az Európai Unió irányában jelentős követelés halmozódott fel 2015 végére, így az uniós források megtérítésének 2016-ra történő átcsúszása önmagában 339 milliárd forinttal módosította, illetve rontotta a statisztikai korrekciók egyenlegét (339 milliárd forintnyi olyan pénzforgalmi bevételt realizált a költségvetés 2016-ban, amely eredmény szemléletben az előző évi elszámoláshoz tartozik).

Ellenkező irányú változást jelentett az ún. besorolt vállalatok eredmény szemléletű egyenlegének alakulása, ebben a körben a tervezett 15 milliárd forintnyi egyenlegjavulás közel tízszerese realizálódott. Az indirekt adók (áfa) és a járulékok eredmény szemléletű korrekciója is jóval kedvezőbb volt a tervezettnél, a két tényező

együttesen mintegy 60 milliárd forinttal növelte az ESA-hidat. A fentebb felsorolt fontosabb eltérések együttes hatására alakult ki az GDP 0,2 százalékát kitevő negatív előjelű statisztikai korrekció az áprilisi EDP jelentésben.

2.7. AZ ÁLLAMADÓSSÁG ALAKULÁSA

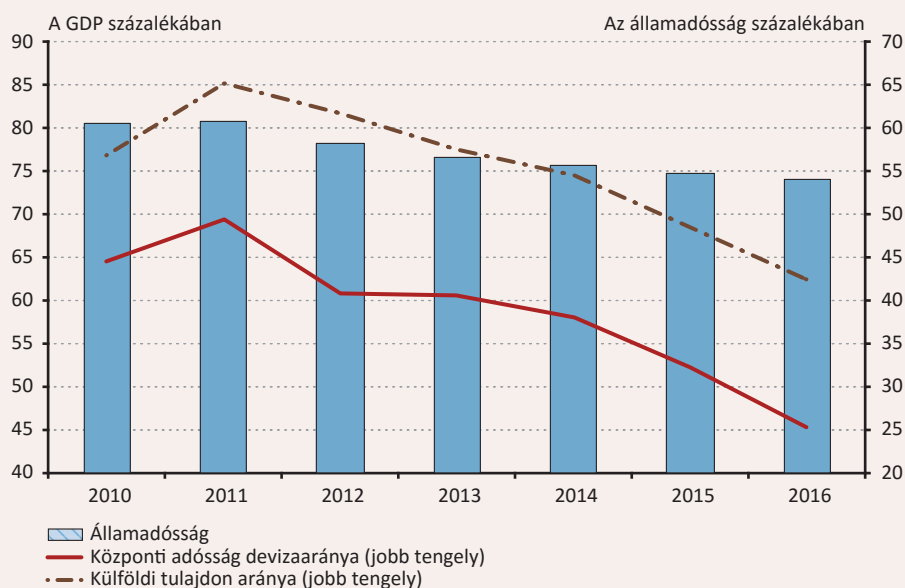
A GDP arányos bruttó államadósság mértéke az MNB pénzügyi számla adatai alapján a tavalyi év során **0,6 százalékponttal, 74,1 százalékra csökkent. Az elmúlt évekhez hasonlóan az adósságráta mérséklődését a gazdasági növekedés és az alacsony államháztartási hiány egyaránt támogatta.** A bruttó adósságráta trendszerű alakulását befolyásoló egyik legfontosabb tényező az államháztartás nettó finanszírozási igényének mértéke, ami a tavalyi év során a GDP 1,8 százalékát tette ki (bár a pénzforgalmi hiány magasabb lett).

Az alapfolyamaton felüli tényezők érdemben nem befolyásolták a ráta értékét. A devizaarány érdemi csökkenésének, illetve a forint/euró és a dollár/euró árfolyamokban bekövetkező kisebb változás miatt a tavalyi év során a devizaadósság átértékelődése nem volt számottevő hatással az adósságráta alakulására, ellentétben a korábbi évekkel. Összességében az átértékelődések 2016-ban a GDP 0,2 százalékpontjával mérsékeltek az adósságráta értékét. Emellett a tavalyi év során jelentős mértékű volt az uniós támogatások kifizetése, azonban ezek nagy része államháztartáson belül maradt, így az adósságnövelő hatás csekély volt.

A GDP-arányos adósságon belül a devizaarány, valamint a külföldi tulajdon arányának 2011 óta tartó trendszerű csökkenése tavaly tovább folytatódott (13. ábra). Az államadósság elmúlt években bekövetkezett szerkezeti változásában a háztartások és a hazai bankrendszer növekvő állampapír-kereslete játszott meghatározó szerepet. Ennek következtében a külföldi tulajdon államadósságon belüli aránya jelentősen, a 2011 végi 65 százalékról 2016 végére 42 százalék közelébe csökkent. Eközben a központi adósságon belüli devizaarány, az 50 százalékos csúcstértékéről felére, 25 százalékpontra mérséklődött. A tavalyi év során a devizaarány és a külföldi tulajdon arányának csökkenéséhez hozzájárult, hogy 2016. április 6-án Magyarország törlesztette az Európai Bizottság részére a 2008-as IMF-EU hitel megállapodás keretében felvett mintegy 14,3 milliárd eurós kölcsön utolsó, 1,5 milliárd eurós részletét. A külföldi tulajdon és devizaarány csökkenése érdemi szerepet játszik a külső sérülékenység folyamatos mérséklődésében, illetve hazánk adósság-besorolásának javulásában.

13. ábra

A bruttó államadósság, valamint azon belül a külföldi tulajdon és a devizaarány alakulása



Forrás: MNB

3. A 2017. évi államháztartási folyamatok várható alakulása

3.1. A KORMÁNYZATI SEKTOR 2017. ÉVI VÁRHATÓ EREDMÉNYSZEMLÉLETŰ EGYENLEGE

Előrejelzésünk szerint 2017-ben a kormányzati szektor eredményszemléletű hiánya (ESA-deficit) az Országvédelmi Alap felhasználásától függően a GDP 1,8-2,1 százalékos sávjában lehet. Prognózisunk szerint tehát a költségvetési törvény elfogadásakor feltételezett 2,4 százalékos GDP-arányos deficit-célnál alacsonyabb hiányráta alakulhat ki a GDP 0,3 százalékát kitevő szabad tartalékok teljes elköltése esetén is. A központi alrendszer pénzforgalmi hiányára vonatkozó előrejelzésünk a GDP 0,5 százalékával magasabb a módosított törvényi előirányzatnál, emellett a - kormányzati szektorra és eredményszemléletű egyenlegre - vonatkozó statisztikai korrekciók körében kisebb többletet várunk. Mindkét eltérés a magasabb hiány irányába mutat, de ezeket ellentételezi az önkormányzati alrendszerrel várható magasabb pénzforgalmi többlet.⁴

6. táblázat

A kormányzati szektor 2017. évi egyenlege

	Törvényi előirányzat		MNB-előrejelzés		Eltérés
	GDP százaléká	milliárd Ft	GDP százaléká	milliárd Ft	GDP százaléká
1. Központi alrendszer egyenlege	-3,1	-1166	-3,6	-1341	-0,5
2. Önkormányzatok egyenlege	-0,1	-20	1,1	422	1,2
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-3,2	-1186	-2,5	-920	0,7
4. GFS-ESA különbözet	0,8	292	0,4	161	-0,3
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-2,4	-895	-2,1	-759	0,3
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalékok törlésével (MNB előrejelzés esetében)	-2,4	-895	-1,8	-663	0,6

Megjegyzés: A táblázatban kerekítések miatt eltérések adódhatnak.

A 2016-ban elfogadott költségvetési törvény az államháztartás központi alrendszerének 2016. évi pénzforgalmi egyenlegét -1166 milliárd forintban határozta meg. A költségvetési törvény 2017. júniusi módosítása⁵ alapján a pénzforgalmi hiánycél nem változott, mivel a bevételek és a kiadások azonos összegben emelkedtek a módosításokat követően. Az MNB júniusi Inflációs jelentése a költségvetési törvény központi alrendszerre vonatkozó pénzforgalmi hiánycéljánál 175 milliárd forinttal, azaz a GDP 0,5 százalékpontjával magasabb deficittel számol.⁶ A magasabb pénzforgalmi deficit a módosított törvényi előirányzatnál alacsonyabb adóbevételek miatt alakulhat ki, de az uniós támogatások megelőlegezése miatti többlet kiadás és a magasabb pénzforgalmi kamatkidás is hozzájárul. A központi alrendszer egyenlegére vonatkozó előrejelzésünk és a módosított törvényi előirányzat közötti eltérés az alábbiak szerint alakul:

- A központi költségvetés egyenlegére vonatkozó előrejelzésünk 164 milliárd forinttal magasabb hiányt jelez a módosított törvényi előirányzatnál. Amennyiben az Országvédelmi Alapban elkülönített tartalékkeret nem

⁴ A 2017 áprilisában kiküldött EDP jelentésben már a kormányzat prognózisa is jelentős pénzforgalmi többlettel számol a helyi önkormányzatoknál 2017-re.

⁵ A 2017. évi költségvetés módosítását a 2017. évi LXXXVI. törvény tartalmazza, a törvénymódosítást keretes írásban ismertetjük.

⁶ Az Országvédelmi Alap teljes felhasználását feltételezve, a törvényi előirányzattal közvetlenül összehasonlítható módon.

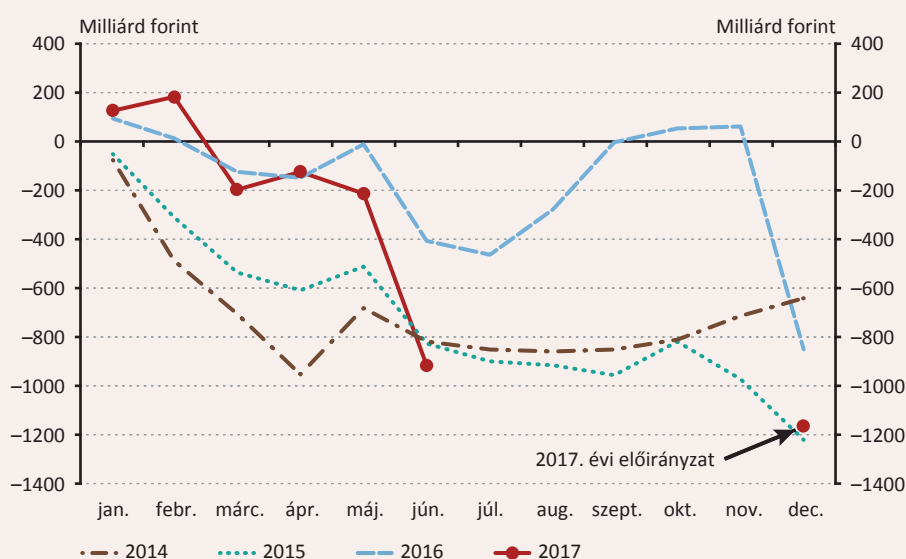
kerül teljes mértékben felhasználásra, úgy a pénzforgalmi egyenleg hiánya ennél alacsonyabban alakulhat. Az előirányzatnál magasabb hiányt elsősorban az adóbevételek várható elmaradása okozza a megemelt törvényi előirányzatokhoz képest, elsősorban a fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételek esetében. Ezt az eltérést az uniós források bevonására vonatkozó prognózisunk eltérése, valamint a gazdasági növekedés várható ütemére vonatkozó alacsonyabb jegybanki előrejelzés együttesen magyarázzák. Az elsődleges kiadásokat alacsonyabbra becsüljük az előirányzatok főösszegénél, bár egyes sorokon számolunk a felülről nyitott előirányzatok várható túllépésével. Az EU támogatások soron várható jelentős nettó kiadási többletkifizetést ellensúlyozza, hogy a kifizetések jelentős része egyúttal a központi alrendszer költségvetési fejezeteinek a bevételeit is megnöveli, mivel a kifizetések nagy része előlegként kerül folyósításra.

- *Az elkülönített állami pénzalapok egyenlegére vonatkozó várakozásunk 70 milliárd forinttal magasabb többlettel számol a törvényi előirányzathoz képest. Az eltérés meghatározó része a közfoglalkoztatási kiadásoknál (Start munkaprogram) jelentkezik. A Start munkaprogram igénybevétele már tavaly is alacsonyabb volt a tervezettnél, s a bázisítás érvényesülésére számítunk idén is a munkaerőpiacon megfigyelhető erős kereslettel és alacsony munkanélküliséggel is összefüggésben*
- *A társadalombiztosítási alapok egyenlegére vonatkozó prognózisunk mintegy 81 milliárd forinttal magasabb hiánnyal számol a törvényi előirányzatnál. Az eltérés a gyógyító-megelőző kiadásoknál jelentkezik, mivel az egészségügyi béremelésre betervezett céltartalék felhasználása itt kerül elszámolásra – a központi költségvetés hiánya tehát ugyanennyivel alacsonyabb.*

A kormányzati szektor ESA-egyenlege idén is többletet mutatott az első negyedévben. A teljes kormányzati szektor egyenlege a negyedéves GDP 2,0 százaléka volt, ami meghaladta az egy évvel ezelőtti jelentkező többletet is.

Az állami költségvetés – önkormányzatok nélkül számított – első félévi pénzforgalmi hiánya 911 milliárd forint volt (14. ábra). Az első négy hónapban a tavalyihoz hasonlóan alakult a hiány, májusban azonban kissé, júniusban pedig jelentősen meghaladta azt. A félév utolsó hónapjában tapasztalt megugrás nagy része az uniós programokhoz kapcsolódó kifizetésekhez köthető, melyek értéke meghaladta az 500 milliárd forintot, és nagyobbik része előlegként került átutalásra. Az egyenleg utolsó kéthavi alakulása – az uniós kifizetések nélkül is - arra utal, hogy idén a költségvetési kiadások évközi lefutása visszatérhet a korábbi évek szezonálisához. Ennek megfelelően az elsődleges kiadások első félév végi teljesülése alapvetően összhangban van a költségvetési törvény előirányzataival. A központi alrendszer bevételei kissé elmaradnak a törvényi előirányzatoknak megfelelő időarányos szinttől, de a jegybank bevételi prognózisával összhangban teljesültek.

14. ábra
A központi alrendszer éven belüli kumulált pénzforgalmi egyenlege



Forrás: 2017. évi költségvetési törvény, Magyar Államkincstár.

3.2. A KÖLTSÉGVETÉST MEGALAPOZÓ MAKROGAZDASÁGI PROGNÓZIS

Az Országgyűlés 2017. júniusban fogadta el a 2017. évi költségvetési törvény módosításáról szóló törvényt, melyben az idei évre vonatkozó makrogazdasági pályán is változtatott. Elemzésünkben a legfrissebb törvénymódosítás, és az MNB júniusi Inflációs jelentésében közölt makrogazdasági prognózisa közötti eltéréseket vizsgáljuk. A költségvetés makrogazdasági pályájában a 2017-es **gazdasági növekedésre** vonatkozó előrejelzés 0,5 százalékkal meghaladja az MNB 2017. júniusi Inflációs jelentésének prognózisát. A Nemzetgazdasági Minisztérium a háztartások fogyasztási kiadásánál 1,7 százalékkal magasabb bővülést vár 2017-ben, ami részben magyarázza a magasabb GDP-dinamikát. A költségvetés makrogazdasági pályája szerint a bruttó állóeszköz-felhalmozás idén jelentősen támogatja majd a GDP növekedést, amihez nem csak a vállalati és a lakossági beruházások, hanem az állami projektek is hozzájárulnak majd. A költségvetési törvény alapján a bruttó állóeszköz-felhalmozás növekedése 2017-ben 10,2 százalék körül alakul (az MNB ennél is magasabb növekedést jelez előre). A gyorsuló belföldi fogyasztás következtében az import várhatóan nagyobb mértékben nő, mint az export.

A költségvetést megalapozó várakozás szerint az átlagkereset és a foglalkoztatás különösen nagy ütemben bővül (11, illetve 2,5 százalékkal) a gazdasági konjunktúrának köszönhetően. Az MNB legutóbbi prognózisában hasonló, de némiképp alacsonyabb növekedést vár mindkét területen. Mindebből következően a legfontosabb adóalapok (keresettömeg, fogyasztás) az MNB prognózisa szerint kevésbé dinamikus bővülnek, mint amekkorai növekedési dinamikára a törvényi előirányzatokat tervezték, és ez megmutatkozik az adóbevételekre vonatkozó várakozások eltéréseiben is.

7. táblázat

A 2017. évi költségvetési törvényben és az MNB 2017. júniusi Inflációs jelentésében szereplő makrogazdasági prognózis összevetése

	Eredeti költségvetés*	Módosított költségvetés**	MNB	Eltérés
GDP	3,1	4,1	3,6	-0,5
Háztartások fogyasztási kiadása	3,7	6,1	4,4	-1,7
Közösségi fogyasztás	1,5	0,8	0,5	-0,3
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	9,1	10,2	15,8	5,6
Export	6,3	5,4	7,2	1,8
Import	7,4	6,8	9,3	2,5
Infláció	0,9	1,6	2,4	0,8
Bruttó keresettömeg	6,8	13,2	12,2	-1,0
Bruttó átlagkereset	5,1	11,0	10,0	-1,0
ebből versenyszektor	5,0	10,2	10,0	-0,2
Foglalkoztatottak száma	1,7	2,5	1,9	-0,6
ebből versenyszektor	2,0	3,8	2,3	-1,5

Megjegyzés: A munkaerőpiaci adatok esetében az eltérő módszertan (MNB esetében teljes munkaidő egyenértékes létszám) is okozhat kisebb különbséget az előrejelzésekben. * A 2016. júniusban elfogadott törvény alapján ** A 2017. júniusban elfogadott 2018. évi költségvetési törvény 2017-re vonatkozó makrogazdasági prognózisa alapján.

Forrás: 2017. évi költségvetési törvény, MNB 2017. júniusi Inflációs jelentése.

2. keretes írás

A 2017. évi költségvetési törvény módosítása

Az Országgyűlés 2017. június 26-án fogadta el a költségvetési törvény módosításáról szóló törvényt. A törvényi előirányzatok módosításai a központi alrendszer pénzforgalmi egyenlegét nem módosították, mivel az állami költségvetés egyes alrendszeireinek bevételi és kiadási főösszegei együttesen azonos összeggel, 436 milliárd forinttal növekedtek eredeti törvényi előirányzatokhoz képest.

Bevételi oldalon az eredeti költségvetési törvény elfogadását követően bejelentett bevételi oldalt érintő intézkedések (szociális hozzájárulási adó kulcsának csökkentése, a társasági adó kulcsának egységesítése, a KATA értékhatárának megemlése) és a makrogazdasági pálya változásának hatásait (pl. bérmegállapodás) vezették át a törvényi előirányzatokon. Ennek keretében a költségvetési törvény módosult adó-, adójellegű és járulékbételek előirányzatai összességében 38 milliárd forinttal csökkentek. Ugyanakkor az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek (földértékesítés) 162 milliárd forinttal emelkedtek, valamint a központi alrendszertől a társadalombiztosítási alapok is 240 milliárd forinttal több transfert kapnak, a kieső adóbevételek pótlására (a konszolidált államháztartás egyenlegét ez az intézkedés nem érinti).

Kiadási oldalon a törvény módosítás új intézkedései együttesen 200 milliárd forinttal növelték meg a kiadásokat, amelyekben belül a tartalékok megemlése (66 milliárd forint) későbbi kormányzati intézkedések nélkül nem növelik ténylegesen a hiányt. Az új kiadások között az alábbi fontosabb tételek szerepelnek:

- Az országos közúthálózat felújítása és korszerűsítése (50 milliárd forint)
- A Beruházás Előkészítési Alap előirányzatának létrehozása (25 milliárd forint)
- A Honvédelmi Minisztérium eszközfelújítása programra (10 milliárd forint)

8. táblázat

A bevételi főösszeget érintő intézkedések

(milliárd forint)

Bevételi tétel	Előirányzat változása (milliárd forint)
Adó, adójellegű és járulékbételek összesen	-38
ebből:	
társasági adó	-128
KATA és KIVA	29
jövedéki adók	34
személyi jövedelemadó	116
illetékek	23
szakképzési hozzájárulás	14
szociális hozzájárulási adó és egyéb járulékok	-180
központosított bevételek (termékdíj, útdíj)	45
egyéb adók és adójellegű bevételek	9
Egyéb bevételek összesen	474
ebből:	
állami vagyonnal kapcsolatos bevételek	162
költségvetési támogatások	240
uniós támogatások utólagos megtérülése	56
egyéb kisebb tételek együttesen	16
Központi alrendszer bevételi főösszege összesen	436

Forrás: 2017. évi LXXXVI. törvény.

9. táblázat**A kiadási főösszeget érintő intézkedések***(milliárd forint)*

Kiadási tétel	Előirányzat változása (milliárd forint)
Kiadások módosítása központi költségvetésben	356
ebből elsődleges kiadások összesen:	410
költségvetési szervek többlet kiadása	119
államháztartási alrendszerek támogatása	253
központi tartalékok növelése	66
egyéb kiadások változása	-29
ebből kamatkiadások csökkenése:	-54
Kiadások változása elkülönített állami pénzalapok	5
Kiadások változása társadalombiztosítási alapok	76
nyugdíjkiadások	50
táppénz és Gyed	26
Központi alrendszer kiadási főösszege összesen:	436
ebből elsődleges kiadások összesen:	490
ebből kamatkiadások módosítása:	-54

Forrás: 2017. évi LXXXVI. törvény.

A felsoroltakon túlmenően, a makrogazdasági pálya változása miatt a nyugdíjkiadás előirányzata 50 milliárd forinttal emelkedett (magasabb infláció és a magasabb növekedési pálya miatt nyugdíjprémium kifizetés), valamint a magasabb nemzetgazdasági keresetdinamika miatt 26 milliárd forinttal növekedett a pénzbeli ellátások előirányzata (táppénz és GYED). A kamatkiadások előirányzata 54 milliárd forinttal csökkent a módosítás következtében, melyet az időközben bekövetkezett hozam-csökkenés hatásának átvezetése indokolt.

A **központi tartalékok növelése** a költségvetési egyenlegcél biztonságosabb végrehajtását célozza. Ezen belül az Országvédelmi Alap közel 36 milliárd forinttal megemelkedik, a szabadon felhasználható központi tartalékok összege pedig 30 milliárd forinttal emelkedett.

3.3. A KÖZPONTI ALRENDSZER PÉNZFORGALMI BEVÉTELEI

A **központi alrendszer elsődleges bevételei** előrejelzésünk szerint a GDP 0,5 százalékaival lehetnek alacsonyabbak a költségvetési törvény módosított előirányzatainál elsősorban az általános forgalmi adó és a jövedéki adó esetében.

A **gazdálkodó szervezetek befizetései** együttesen 56 milliárd forinttal maradhatnak el az előirányzattól prognózisunk alapján. Ezen belül a társasági adóbevételek 11 milliárd forinttal alacsonyabbak lehetnek a költségvetési törvényhez képest, mely elsősorban a gazdasági növekedésre vonatkozó eltérő prognózisokból adódik. Az egyszerűsített vállalkozói adóból (EVA) származó befizetésekre vonatkozó előrejelzésünket a törvényi előirányzat 9 milliárd forinttal haladja meg. A különbséget az EVA adónemből - főként a kisvállalati adónemekbe (KATA és KIVA) - történő átlépési hajlandóság eltérő megítélése okozza. A gazdálkodó szervezetek egyéb befizetései 15 milliárd forinttal lehetnek alacsonyabbak a költségvetési törvény előirányzatánál, mivel a költségvetési törvény nem számol az adózók által 2014 és 2017 májusa között befizetett reklámadó 2017. évi visszafizetésével.

A 2016-os évhez viszonyítva 69 milliárd forinttal csökkenhetnek a gazdálkodó szervezetek befizetései a költségvetésbe. Ezen belül a társasági adóból származó bevételek 87 milliárd forinttal mérséklődhetnek ugyanis a 2016 decemberében elfogadott módosítás értelmében a korábbi, 10 és 19 százalékos adókulcsok helyett 2017. január 1-től egységes 9 százalék lett a társasági adókulcs (az intézkedés hatása önmagában -150-160 milliárd forint). Az EVA befizetés az igénybevétel fokozatos csökkenése miatt 14 milliárd forinttal lehet kevesebb 2016-hoz képest. A pénzügyi szervezetek különadójából származó bevételek 8 milliárd forinttal lehetnek alacsonyabbak, mivel az adónem felső kulcsa a hitelintézetek esetében 2017-ben 0,24 százalékról 0,21 százalékra csökkent, valamint az adó

alapjának meghatározásakor nem a 2009. évi, hanem az adóévet megelőző második adóévi éves beszámoló adataiból számított módosított mérlegfőösszeget kell figyelembe venni, 2017-ben tehát a 2015. évi mérlegfőösszeget.

10. táblázat**A központi alrendszer részlegesen konszolidált pénzforgalmi bevételei***(milliárd forint)*

	2017					
	Törvényi előirányzat (eredeti)	Törvényi előirányzat (módosított)	I–VI. hó teljesülés	Előirányzat százalék	MNB–előrejelzés	Eltérés: MNB – módosított előirányzat
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	13 738	13 701	6 444	47%	13 501	-200
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 622	1 578	707	45%	1 522	-56
Társasági adó	735	607	280	46%	596	-11
Pénzügyi szervezetek különadója	67	67	34	51%	65	-2
Egyszerűsített vállalkozási adó	81	76	17	23%	67	-9
Bányajáradék	30	35	15	43%	31	-4
Játékadó	31	31	12	38%	27	-4
Energiaellátók jövedelemadója	56	56	21	39%	49	-7
Kisadózók tételes adója	76	95	46	49%	95	0
Kisvállalati adó	14	24	10	44%	17	-6
Elektronikus útdíj	155	170	85	50%	172	2
Közműadó	52	55	27	49%	55	0
Egyéb adók és befizetések	329	364	158	43%	349	-15
Reklámadó	12	12	2	16%	-11	-23
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	4 891	4 929	2 181	44%	4 798	-131
Általános forgalmi adó	3 542	3 542	1 559	44%	3 442	-100
Jövedéki adó	1 035	1 069	457	43%	1 040	-29
Regisztrációs adó	23	24	12	49%	24	0
Távközlési adó	54	54	26	48%	53	-1
Pénzügyi tranzakciós illeték	206	206	108	53%	204	-2
Biztosítási adó	32	34	18	54%	35	1
Lakosság befizetései	2 000	2 139	1 036	48%	2 117	-22
Személyi jövedelemadó	1 793	1 909	922	48%	1 884	-24
Illetékbecfizetések, egyéb adók	164	187	90	48%	187	0
Gépjárműadó	44	44	24	56%	46	2
Elkülönített alapok adó és járulékbefizetései	535	531	248	47%	530	-1
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbefizetései	4 690	4 524	2 273	50%	4 534	9
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	4 388	4 218	2 104	50%	4 213	-6
Egyéb járulékok és adók	301	306	168	55%	321	15
EGYÉB BEVÉTELEK	262	436	355	82%	454	18
Központi ktv. egyéb bevételei	140	308	256	83%	319	11
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	39	39	19	49%	39	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	83	89	80	90%	96	7
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	14 000	14 137	6 799	48%	13 955	-182

Megjegyzés: 1. A 2017. első féléves tényadatok a Magyar Államkincstár adatait tükrözik. 2. Az MNB előrejelzése a 2017. júniusi Inflációs jelentés költségvetési előrejelzését mutatja be. 3. A táblázatban bemutatott bevételi főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól, mert a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételeket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el. 4. A táblázat kerekített értékeket tartalmaz.

A kisadózók tételes adójából (KATA) származó bevételek a bevételi összeghatár emelése miatt 25 milliárd forinttal növekedhetnek tavalyhoz képest. Az átlépési hajlandóságra vonatkozó várakozások jelentős létszám-bővülést feltételeznek, mivel évi 6 millió forintról 12 millió forintra emelkedett az az összeghatár, amely fölött az árbevételt 40 százalékos adó terheli.

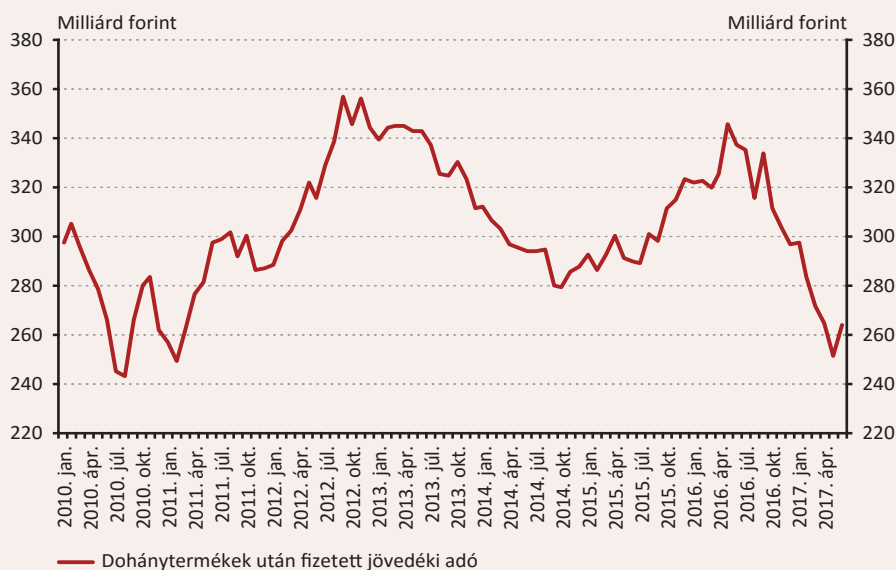
Általános forgalmi adóból pénzforgalmi szemléletben 3442 milliárd forintot várunk 2017-ben, amely 100 milliárd forinttal alacsonyabb, mint a módosított törvényi előirányzat. Az eltérés egy része arra vezethető vissza, hogy az előirányzat magasabb EU-s forrásfelhasználáshoz kapcsolódó állami beruházásokkal számol, valamint érdemi bevétel növekedést vár a gazdaság kifehérítését célzó új intézkedésektől (online számlázási rendszer), illetve a korábbi ilyen célzatú intézkedések (online pénztárgépek, EKÁER) kiterjesztésétől. Kis mértékben hozzájárulhat az előrejelzések közötti különbséghez, hogy a költségvetés makrogazdasági-pályája a háztartások fogyasztásának dinamikusabb volumennövekedésével számol, ám ennek hatását nagyrészt ellensúlyozza, hogy a költségvetés által várt fogyasztói árindex elmarad az MNB által előre jelzett árindextől.

Az első félévben összességében 2 milliárd forinttal kevesebb áfa bevételt realizált a költségvetés 2016-hoz képest, ez azonban csupán egy elszámolásbeli változás következménye. Január elsejétől ugyanis 75-ről 45 napra csökkent a visszautalások határideje az ún. megbízható adózók esetében, emiatt az idei évben 12 havi áfa befizetéssel szemben 13 havi visszatérítés lesz esedékes, így kevesebb lesz a nettó pénzforgalmi bevétel. Mivel azonban az intézkedés nettó pénzforgalmi bevételt csökkentő hatása az eredményszemléletű korrekciókon keresztül korrigálásra kerül, ezért a költségvetés ESA egyenlegét nem érinti a jogszabályváltozás hatása. Az alapfolyamatokat jobban megragadó bruttó befizetések 2017 első félévében dinamikusán, 8,8 százalékkal emelkedtek az előző év azonos időszakához képest.

A jövedéki adóra vonatkozó ideai prognózisunk 1040 milliárd forint, ami 29 milliárd forinttal elmarad a módosított törvényi előirányzattól. A különbség feltehetően a dohánytermékek után fizetendő adó alakulásának eltérő megítéléséből fakad. Az első hat havi bevétel 11 milliárd forinttal kevesebb, mint az egy évvel korábbi, ami egyedi hatásokra vezethető vissza. Egyrészt tavaly májusban 19-ről 20-ra emelkedett a cigarettás-dobozokban árusítható cigaretták darabszáma, és az intézkedés a hatálybalépését megelőző hónapban készletfeltöltésre ösztönözte a kereskedőket. Másrészt ezzel ellentétes folyamat játszódott le idén tavasszal, április elsejétől ugyanis a termék árát tartalmazó adójegy helyett kizárólag az árat nem tartalmazó zárjeggyel ellátott dohánygyártmány bocsátható szabad forgalomba, ami a készleteik leépítésére ösztönzi a kereskedőket.

15. ábra
A dohánytermékek után befizetett jövedéki adóbevétel

(12 havi halmozott érték)

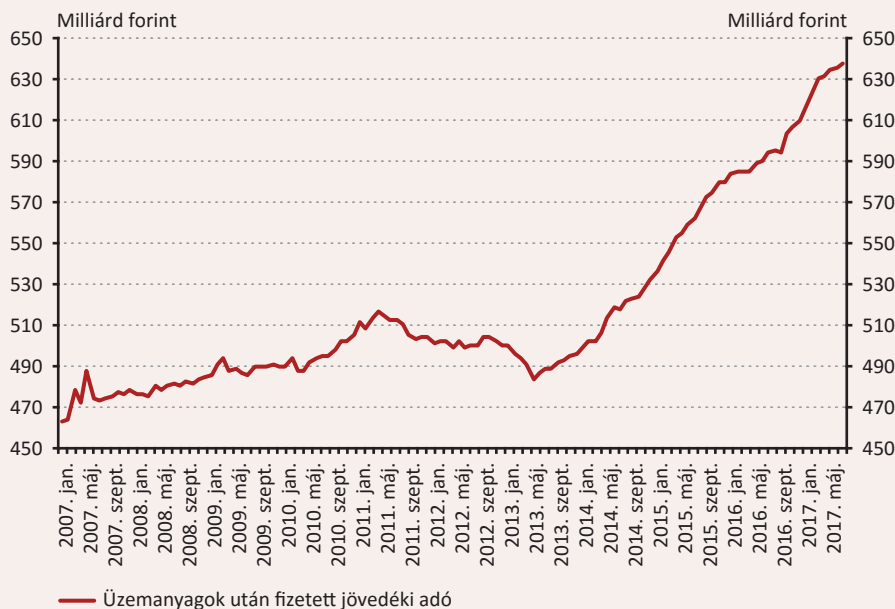


Forrás: Magyar Államkincstár.

A jövedéki adóbevétel elmúlt kétévi dinamikus növekedéséhez jelentős mértékben járult hozzá az üzemanyagok forgalom-növekedése is, azon belül pedig elsősorban a gázolaj értékesítés dinamikus bővülése.

16. ábra
Az üzemanyagok után fizetett jövedéki adó alakulása

(12 havi halmozott érték)



Forrás: Magyar Államkincstár.

A **személyi jövedelemadó**ból származó bevételek 2017-ben az MNB előrejelzése szerint 24 milliárd forinttal maradhatnak el a módosított költségvetési előirányzattól. Az eltérés a makrogazdasági pályák eltérő megítéléséből fakadhat. A 2016. év végi bérmegállapodásban foglalt minimálbér- és garantált bérminimum-emelés érdemben emelte a munkához kapcsolódó bevételekre vonatkozó várakozásokat, így a költségvetési törvény személyi jövedelemadóra vonatkozó előirányzata csaknem 120 milliárd forinttal növekedett az évközi módosítás során.

Az idei évben a törvényben meghatározott módon tovább emelkedik a kétgyermekesek családi kedvezménye, az eltartottnaként igénybe vehető tavalyi 12,5 ezer forintos kedvezmény idén 15 ezer forintra növekszik. Előrejelzésünk szerint a pénzforgalmi személyi jövedelemadó-bevételek 2017-ben a tavalyi év azonos időszakához képest mintegy 10 százalékkal emelkedhetnek. A bevételek első féléves alakulása prognózisunkkal összhangban van.

Az **elkülönített alapok** bevételeinél lényegében megegyezik előrejelzésünk az előirányzattal. Az innovációs járulékból a korábbi évekhez hasonlóan június végéig az éves előirányzat csak 30 százaléka realizálódott, mivel a befizetések jelentős része decemberben érkezik meg a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alaphoz.

A **társadalombiztosítási és elkülönített alapok adó- és járulékbévételeire** vonatkozó előrejelzésünk alapvetően összhangban van a költségvetési törvény módosított előirányzataival, mely két ellentétes hatású folyamat eredménye. A költségvetés módosított makrogazdasági-pályájának várakozásánál hozzávetőleg 1 százalékponttal alacsonyabb bruttó keresettömeg-növekedési feltételezésünket ellensúlyozza, hogy prognózisunk a szociális hozzájárulási adó kulcsának 2017. évi 5 százalékpontos csökkentésével kapcsolatban a Nemzetgazdasági Minisztérium várakozásánál némileg alacsonyabb bevételecsökkentő hatást tartalmaz. Az egyéni biztosított járulékok (nyugdíj-, egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulékok) esetében a költségvetési előirányzatok meghaladják előrejelzésünket, míg a szociális hozzájárulási adóbevételek tekintetében kismértékben elmaradnak attól.

Az adócsökkentés a tavalyi év végi bérmegállapodás részét képezi, mely a keresettömeg dinamikus bővülésével együtt a költségvetési előirányzatok módosítását indokolta. Az egyéni járulékból és szociális hozzájárulási

adóból származó bevételek előirányzatai a módosítás következtében a társadalombiztosítási alapok esetében 170 milliárd forinttal, míg az elkülönített alapok esetében 18 milliárd forinttal csökkentek. Utóbbit részben ellensúlyozta a szakképzési hozzájárulás előirányzatának mintegy 14 milliárd forintos növekedése. Az adókiengedés ellenére a társadalombiztosítási és elkülönített alapok adó- és járulékbetételei a bruttó bérek és a foglalkoztatás érdemi emelkedése következtében előrejelzésünk alapján mintegy 1,8 százalékkal növekednek 2017-ben, mellyel az idei első félév havi tényadatai is összhangban állnak. A költségvetési törvény előirányzatánál jelentősen magasabb bevételt mindössze az egészségügyi hozzájárulás esetében várunk.

3. keretes írás

A 2017. évi költségvetési törvény elfogadása óta bejelentett adóintézkedések

Az Országgyűlés 2016. június 13-án fogadta el a 2017. évi költségvetésről szóló törvényjavaslatot. Ezt követően azonban több olyan adóintézkedésről is döntött a Parlament, melyek érdemi hatással bírnak a költségvetés egyenlegének alakulására.

A **társasági adó** módosítása értelmében egységes, 9 százalékos adókulcs lépett hatályba a korábbi 10, illetve 19 százalékos kulcsok helyett 2017-től. Az intézkedés egy lépésben évi 150-160 milliárd forinttal csökkenti a költségvetés bevételeit. Ebből 130-150 milliárd forint a felső adókulccsal is (mindeddig 19 százalék) adózó 800-900 vállalkozás adóterhét, míg 20-23 milliárd forint az alsó adókulccsal (mindeddig 10 százalék) adózó 300 ezer vállalkozás adóterhét csökkenti.

11. táblázat

Az intézkedések becsült költségvetési hatása

Intézkedés	Költségvetési hatás (milliárd forint)
Társasági adó alsó és felső kulcsának csökkentése	-155
A szociális hozzájárulási adó csökkentése	-390
A Munkahelyvédelmi Akcióterv módosítása	35
Minimálbérhez kötött ellátások	-20
Közférát érintő bérintézkedések	-45
KATA és KIVA szabályainak módosítása	-18

Forrás: MNB számítás.

Január 1-jétől 5 százalékponttal, 27 százalékról 22 százalékra mérséklődött a **szociális hozzájárulási adó** kulcsa, a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében igénybe vehető kedvezmények pedig azzal arányosan csökkentek. Költségvetési oldalról a munkáltatói adóterhelést érintő módosítás összességében 390 milliárd forint adókiengedést jelent az idei évben, míg a Munkahelyvédelmi Akcióterv kapcsolódó változtatása 35 milliárd forint megtakarítást eredményez. A szociális hozzájárulási adó mértékének csökkentésével egyidejűleg az egészségügyi hozzájárulás korábbi 27 százalékos kulcsa is 22 százalékra csökkent.

2017-től a **minimálbér** 15 százalékkal, bruttó 111 ezer forintról bruttó 127 500 forintra, a garantált bér-minimum 25 százalékkal, bruttó 129 ezer forintról bruttó 161 000 forintra nőtt. A béremelések jelentősen növelik az adóalapokat, ezáltal mintegy 170 milliárd forint adóbevételi többletet generálnak. Másfelől a minimálbér és a garantált bérminimum emelése a közsféra bérikiadásait közvetlenül növelik, illetve több szociális ellátás mértéke is a minimálbérhez kötődik. Ezek együttesen az intézkedés következtében mintegy 65 milliárd forinttal rontják a költségvetés egyenlegét.

Ez év januárjától módosultak a **KATA** szabályai. 6 millió forintról 12 millió forintra emelkedett az a bevételi összeghatár, melynek túllépése esetén az adózó 40 százalék adót köteles fizetni. A változtatás lényegében azt jelenti, hogy ez az adózási mód az említett bevétel eléréséig alkalmazható. A javaslat következtében várhatóan megnő a KATA adóformát választó adózók száma, ezzel együtt pedig az adónemből származó bevétel. Ugyanakkor csökken más adónemek,

elsősorban az EVA hatálya alá tartozó adózók összlétszáma és adóbefizetése. Így összességében 16 milliárd forint költségvetési kiesést jelent az intézkedés, amelyet mérsékelhet a fehéredési hatás.

A **KIVA** adónemét érintő módosítások közül kettő emelendő ki. Az adó mértéke január 1-jétől az adóalap 14 százaléka lett a korábbi 16 százalék helyett, valamint habár a kisvállalati adó választhatóságának bevételi korlátja 500 millió forint marad, azonban az adóalanyiság megszűnése csak az 1 milliárd forintos határ meghaladását megelőző nappal esedékes, amelyet negyedévente szükséges felülvizsgálni. Az intézkedések hatása minimális, hozzávetőleg 2 milliárd forint bevételkiesést jelenthet.

3.4. A KÖZPONTI ALRENDSZER PÉNZFORGALMI KIADÁSAI

Az **elsődleges kiadási tételekre** vonatkozó prognózisunk a GDP 0,2 százalékaival alacsonyabb kiadási szinttel számol a költségvetési törvény előirányzataihoz képest. Ennek fő oka, hogy a törvényi előirányzatokhoz képest alacsonyabb igénybevételre számítunk a Start munkaprogramnál, valamint a rokkantsági és rehabilitációs ellátásoknál. Ezen felül a központi költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok tartalék előirányzatok nélkül számított nettó kiadásai is kismértékben alacsonyabbak lehetnek a törvényi előirányzatoknál, ideértve az uniós kifizetéseket is. Ennek fő oka az, hogy az uniós kifizetések jelentős része idén előleg kifizetés formájában teljesül, így a törvényi előirányzatokhoz képest jelentősebb megtakarítás várható az uniós programokhoz tartozó önrész megtakarításán keresztül. Előirányzat-túllépéssel csak a közösségi közlekedési közszolgáltatás területén és a társadalombiztosítás pénzügyi ellátásainál számolunk, az utóbbiak esetében a minimálbér-emelés következményeként.

Az **egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatásokhoz** kapcsolódó kifizetések az első félévben az éves előirányzat 56 százalékát érték el a tavalyi szezonaritáshoz hasonló időbeli lefutás mellett. Az időarányosnál magasabb kiadási szint az egyedi és normatív támogatásokhoz (alapvetően a közösségi közlekedés közszolgáltatási szerződéseikhez) kapcsolódott, így várható, hogy a tavalyi évhez hasonlóan az év végére túlteljesül a törvényi előirányzat, várakozásaink szerint körülbelül 22 milliárd forinttal.

A **lakástámogatásokra** a várakozásainkkal nagyságrendileg megegyező 211 milliárd forintot tervezett a költségvetés, melynek jelentős része a Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK) program keretében megvalósuló lakásberuházásokhoz kapcsolódó mintegy 95 milliárd forint. A CSOK program keretében igénybe vehető kamattámogatású kölcsönök esetében mintegy 4 milliárd forintot, míg az adó-visszatérítési programra 28 milliárd forintot irányoz elő a költségvetés. A Nemzeti Otthonteremtési Közösségek megtakarításhoz történő hozzájárulásra 3 milliárd forintot tartalmaz a költségvetési törvény. A másik jelentős kiadási tétel a lakástakarék-pénztári megtakarításokhoz nyújtott állami támogatás, melynek várható értéke 54 milliárd forint. Az első hat hónap beérkezett adatai alapján az előirányzat (hasonlóan az előző év első feléhez) 40 százalékra teljesült, ami kiadás-megtakarítás irányába mutató kockázatot jelez.

A **Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap** kiadási előirányzatai a tételek többségénél összhangban van a várakozásainkkal. Az Alap kiadásaira 658 milliárd forintot határozott meg a költségvetési törvény, a kiadások megközelítőleg felét családi pótlék kifizetésére fordítják. A családi pótlék 317 milliárd forintos előirányzata - a korhatár alatti ellátások kivételével a többi tételhez hasonlóan - kis mértékben haladja meg az előző év azonos időszaki adatát. A 2016-ban kifizetett 671 milliárd forintos támogatás és az idei előirányzat közötti mintegy 15 milliárd forintos különbséget szinte teljes egészében a kordedvezményes ellátásokra tervezett kiadások csökkenése magyarázza, melynek hátterében az ellátottak létszámcsökkenése áll, összhangban a megállapítási szabályok korábbi szigorításával.

A **központi költségvetési intézmények és fejezetek nettó saját kiadásaira** vonatkozó prognózisunk 248 milliárd forinttal alacsonyabb a költségvetési törvény előirányzatánál. Az előirányzatokhoz képest többletkiadást feltételezünk egyes felülről nyitott fejezeti kiadásoknál (a szociális és közoktatási humán szolgáltatások támogatásánál), továbbá számoltunk a NAV-nál fizetendő célprémiumok kifizetésével. Jelentősen csökkentik ugyanakkor a nettó

12. táblázat						
A központi alrendszer részlegesen konszolidált pénzforgalmi kiadásai						
<i>(milliárd forint)</i>						
	2017					
	Törvényi előirányzat (eredeti)	Törvényi előirányzat (módosított)	I–VI. hó teljesülés	Előirányzat százalék	MNB–előrejelzés	Eltérés: MNB – módosított előirányzat
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	14 253	14 448	7 158	50%	14 377	–71
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	381	382	214	56%	404	22
Szociálpolitikai menetidj támogatás	104	104	49	47%	98	–6
Lakásépítési támogatások	211	211	85	40%	213	2
Családi támogatások, szociális juttatások	562	562	285	51%	562	0
Korhatár alatti ellátások	96	96	47	49%	91	–5
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	5 432	5 492	2 986	54%	5 622	129
Nettó saját kiadásai	4 781	4 897	2 100	43%	4 649	–248
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	651	595	886	149%	972	377
Helyi önkormányzatok támogatása	641	654	325	50%	664	10
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	317	286	132	46%	286	0
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0	0	0	0%	0	0
Központi tartalékok	375	441	0	0%	198	–243
Adósságtóvállalás	0	0	0	0%	0	0
Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások	316	318	139	44%	321	3
Egyéb kiadások	112	114	64	56%	106	–9
Elkülönített alapok kiadásai	594	600	239	40%	536	–64
NFA - Passzív kiadások	51	52	28	53%	49	–3
NFA - Aktív kiadások	325	325	133	41%	258	–67
Egyéb kiadások	218	223	79	35%	229	6
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	5 112	5 187	2 594	50%	5 278	90
NYA - Nyugellátások	3 102	3 152	1 564	50%	3 158	6
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	321	321	148	46%	299	–22
EA - Pénzbeli ellátások	276	301	153	51%	313	11
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	1 040	1 040	538	52%	1 121	82
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	247	247	127	51%	255	8
Egyéb kiadások	127	127	64	50%	132	5
NETTÓ KAMATKIADÁSOK	912	856	552	65%	919	63
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	15 166	15 304	7 710	50%	15 296	–8

Megjegyzés: 1. A 2017. első féléves tényadatok a Magyar Államkincstár adatai alapján készültek. 2. Az MNB előrejelzése a 2017. júniusi Inflációs jelentés költségvetési előrejelzését mutatja be. 3. A táblázatban bemutatott kiadási főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól, mert a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételeket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el. 4. A táblázat kerekített értékeket tartalmaz.

saját kiadást a fejezeteknek kifizetendő uniós előlegek, valamint az előlegek miatt a tervezettnél alacsonyabb saját forrású önrész kiadások. Megjegyezzük, hogy az uniós támogatások alacsonyabb felhasználása mérsékli a pénzforgalmi elszámolásokhoz kapcsolódó pozitív eredményszemléletű korrekciók mértékét, így az ESA szerinti kiadás-megtakarítás alacsonyabb lesz a pénzforgalomban jelentkező kiadás-megtakarításnál.

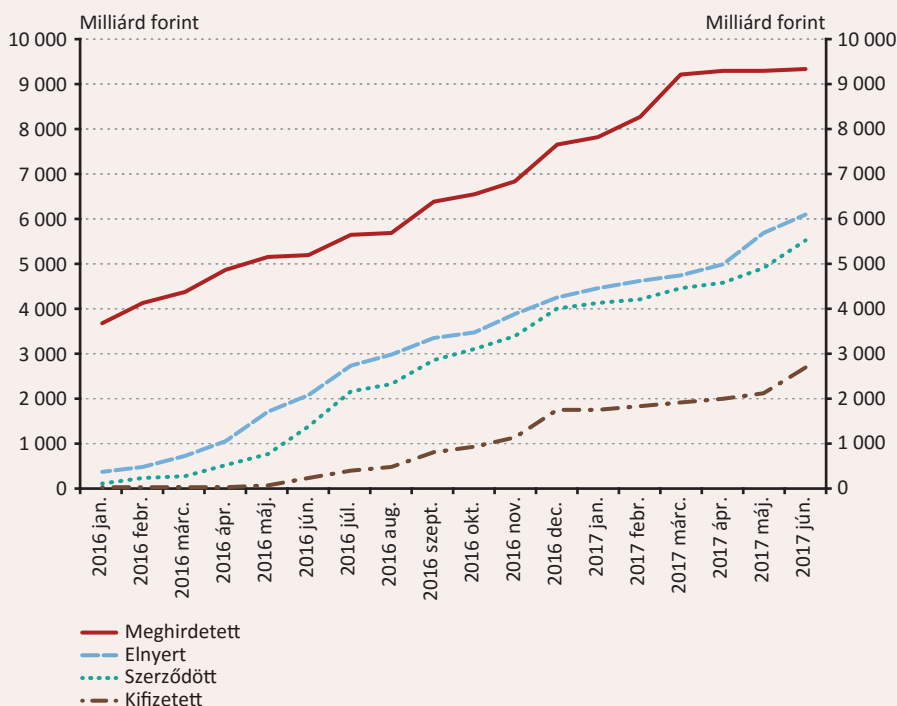
Az **uniós programokhoz kötődő nettó pénzforgalmi kiadásra** vonatkozó előirányzat 2017-ben 595 milliárd forint, prognózisunk szerint ugyanakkor elérheti a 972 milliárd forintot is, így a törvényi előirányzat akár 377 milliárd forinttal túlteljesülhet. Ezen belül a pénzforgalmi kiadások összegére 2239 milliárd forint szerepel a költségvetési törvényben, míg a bevételekre összesen 1644 milliárd forint a módosított előirányzat. A bevételi bruttó száron érdemi eltérés mutatkozik az előrejelzésünk és a törvényi előirányzat között, ugyanis prognózisunk szerint ez évben 1328 milliárd forint uniós bevétel várható – az uniós támogatások előirányzattól eltérő utólagos megtérítésével együtt. Szintén a nettó kiadási előirányzattól való eltérést növeli, hogy a pénzforgalmi kiadásra vonatkozó 2300 milliárd forintos várakozásunk kis mértékben meghaladja az előirányzatot. Az alacsonyabb bevétel oka, hogy várakozásunk szerint a kifizetéseken belül az előlegek aránya a teljes kifizetés 50 százaléká körül alakulhat, és ezeknek a tényleges felhasználásukig nem várható a kiadások pénzügyi rendezése az EU részéről.

Az **első félévben az uniós támogatásokhoz kapcsolódó pénzforgalmi kiadások** 1046 milliárd forintot tettek ki, míg uniós bevételből mindössze 155 milliárd forint került elszámolásra a költségvetésben, így a nettó kiadás 891 milliárd forint volt a félév végén. Az elmúlt évek azonos időszakaihoz képest kimagasló nettó kiadási érték a június havi 560 milliárd forintos kifizetés, valamint az alacsony bevételek következménye. A magas nettó kiadás hatását kompenzálja, hogy a kifizetések egy része a központi szervek, valamint az önkormányzatok részére folyósított előleg kifizetés volt, így azoknak nincs hatása az államháztartás pénzforgalmi egyenlegére (az önkormányzatoknak fizetett előlegek ugyanakkor növelik a központi költségvetés pénzforgalmi hiányát). A kormányzati szektoron belülré utalt előlegek (beleértve az önkormányzatokat és a szektorba sorolt állami vállalatokat) eredményszemléletben sem minősülnek kiadásnak, így azok nem befolyásolják az ESA-egyenleget.

Az új ciklushoz kapcsolódó pályázatok kiírása a terveknek megfelelően 2017 márciusáig megvalósult, a félév végén már több mint 9300 milliárd forinton állt a kiírt pályázatok állománya. Az elnyert és szerződött pályázatok mértéke az elmúlt hat hónapban több mint 1500 milliárd forinttal emelkedett, így jelentős esély van arra, hogy teljesüljön a teljes keret 85 százalékának idei leszerződésére vonatkozó kormányzati célkitűzés.

17. ábra
Az Európai Unió programok pályázati kiírásainak alakulása

(milliárd forint)



Forrás: Miniszterelnökség.

Az uniós kiadások esetében az első félévi (főként a júniusi) adatok összhangban vannak a kiadási előirányzattal és az előrejelzésünkkel. Kockázatot jelenthet ugyanakkor, ha a programok gyorsabban futnak fel a vártnál. Amennyiben az előirányzatot érdemben meghaladnák a kifizetések, és az uniós támogatások beérkezése a jelentős előlegarány miatt továbbra is alacsony marad, akkor nőhet az állami költségvetés pénzforgalmi hiánya, illetve annak finanszírozási igénye.

Az **elkülönített állami pénzalapok** kiadásain belül a Nemzeti Foglalkoztatási Alap úgynevezett aktív kiadásainál éves szinten 67 milliárd forintnyi megtakarítással számolunk a törvényi előirányzathoz képest a közmunkaprogram alacsonyabb kihasználtsága miatt. Ezzel a várakozásunkkal konzisztensen alakult az első félévi 133 milliárd forint körüli kiadás. Tavaly a Start munkaprogram kiadása az első félév végén az éves teljesítés 52 százaléka volt, idén az előirányzathoz képest 41 százalékos.

A **társadalombiztosítási alapok kiadásai** előrejelzésünk szerint 90 milliárd forinttal lehetnek magasabbak a törvényi előirányzatnál. Prognózisunk szerint év végére a rokkantsági, rehabilitációs ellátásokon jelentősnek mondható megtakarítást realizálhat a költségvetés, a gyógyító- megelőző ellátásoknál, a gyógyszer-támogatásoknál és a pénzbeli ellátásoknál azonban együttesen 101 milliárd forintos többletkiadás várható. A jelentősnek mondható előirányzat túllépés megítélésénél azonban figyelembe kell venni, hogy az egészségügyi béremelés fedezetét a céltartalék előirányzat tartalmazza a költségvetési törvényben, de annak felhasználása a gyógyító- megelőző kiadások előirányzatnál történik – a céltartalék felhasználás figyelembe vételével az eredeti előirányzat teljesítését feltételezzük. A céltartalékkal korrigált pénzforgalmi kiadás-túllépés 8 milliárd forintra várható.

A **nyugdíj és nyugdíjszerű ellátások** az előirányzattal összhangban teljesülhetnek az év végére, melyet az első félévi tényadatok időarányos kiadási szintnek megfelelő alakulása vetít előre. A költségvetési törvényben eredetileg rögzített 0,9 százalék helyett 2017 elején 1,6 százalékos nyugdíjmelésre került sor – ennek ismeretében a törvényi előirányzatot is megemelték 50 milliárd forinttal. A május havi inflációs tényadat azonban még ennél is magasabb volt, továbbá az MNB júniusi inflációs jelentésének prognózisa szerint 2,4 százalékos lehet az éves fogyasztói-árváltozás. Ezért pótlólagos nyugdíjindexálás válhat szükségessé az év végén, amely 25 milliárd forintos többletkiadást eredményezhet a költségvetésben. Másfelől a nyugdíjprémium kifizetése alacsonyabb lehet a költségvetésben előirányzott 24 milliárd forintnál. A GDP növekedési üteme a költségvetésben rögzített 4,1 százalékkal szemben az MNB várakozásai szerint 3,6 százalék lehet 2017-ben, így az ahhoz kötött nyugdíjprémium mindössze 4 milliárd forintot tehet ki. Várhatóan az előirányzat teljesítését ezek az év végén esedékes pótlólagos kifizetések sem veszélyeztetik. Végül, a rokkantsági és rehabilitációs ellátások a törvényi előirányzat alatt alakulhatnak az év végére. Ez elsősorban bázishatással magyarázható, ezek a kiadások ugyanis tavaly összességében 16 milliárd forinttal elmaradtak a törvényi előirányzatoktól. A felsorolt három – részben ellentétes hatású – tényező együttesen lényegében semleges hatású, ezért a törvényi előirányzattal megegyező jövedelem kiáramlással számolunk a nyugdíj kifizetéseknél.

Az **egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai** várhatóan magasabbak lesznek a törvényi előirányzatnál azt követően is, hogy a táppénz és a GYED eredeti előirányzata összesen 25 milliárd forinttal emelkedett a minimálbér-emelés fizetési plafont érintő hatása miatt. A pénzbeli ellátások az első félévben 153 milliárd forintot tettek ki, mely megfelel az időarányos előirányzatnak, ugyanakkor az elmúlt években megfigyelt szezonálisitás alapján az év második felében 5-7 százalékkal magasabbak a teljesülő kifizetések, ezért 11 milliárd forint előirányzat túllépés prognosztizálható az év végére.

A **gyógyító-megelőző ellátások kiadásai** az eredeti törvényi előirányzat felett alakulhatnak, ez azonban a konszolidált költségvetés egyenlegét nem érinti. Az egészségügyi béremelések idei évre eső részét ugyanis a céltartalék előirányzat tartalmazta, ezért az év elején az Egészségbiztosítási Alapba 82 milliárd forintot csoportosítottak át a központi költségvetésben rendelkezésre álló céltartalék-keretből. Az év első felében a kiadások 2 százalékkal az időarányos kiadási szint alatt teljesültek, de nem valószínűsítünk megtakarítást az éves előirányzaton.

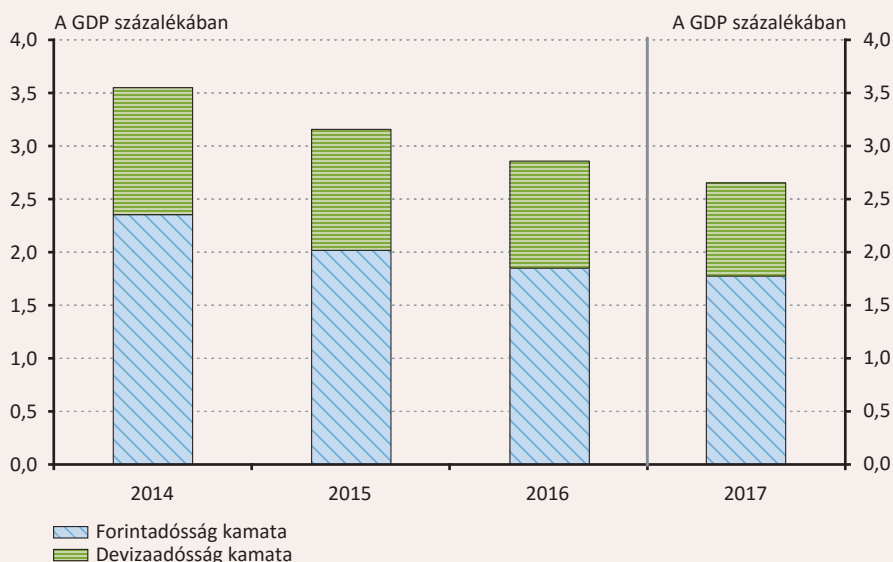
A **gyógyszerkesza nettó kiadásai** megítélésünk szerint 8-10 milliárd forinttal meghaladhatják a költségvetésben rögzített előirányzatot. A 2017. évre előirányzott kifizetések ugyanis 37 milliárd forinttal elmaradnak a tavalyi, 24 milliárd forintos túlfutással végződő kiadási szinttől.

A **központi tartalékok** együttes előirányzata 441 milliárd forint, ebből 96 milliárd forint az Országvédelmi Alap. Előrejelzésünk szerint a 2017-re várható eredményszemléletű hiány idén is a hiánycél alatt teljesülhet, ezért azzal számolunk, hogy az Országvédelmi Alap felhasználásra kerül, mert az Alapba elhelyezett tartalék elköltése a hiánycél nem veszélyezteti.⁷ Ugyanakkor az Alap felhasználásáról egyedi kormánydöntés szükséges, így fennáll annak lehetősége is, hogy ez a tartalékkeret részben nem kerül felhasználásra.⁸ A központi tartalék-előirányzatok teljes kerete a törvénymódosítást követően 80 milliárd forinttal nagyobb, mint a bázisévi. A bérmegemlékeztetésre és a bérintézkedésekre félretett céltartalék-keretet már túllépte az igénybevételre jogosultak felhasználása, feltehetően a költségvetési törvény elfogadását követő bérintézkedések hatására megnövekedett igények miatt.

Az éves nettó pénzforgalmi kamatkidásra vonatkozó előrejelzésünk 63 milliárd forinttal magasabb, mint a módosított előirányzatban szereplő érték, azonban eredményszemléletben a GDP 0,1 százalékkal alacsonyabb kiadásokat jelzünk előre. A különbséget a korábbi évekhez hasonlóan az okozhatja, hogy a törvény elfogadása óta eltelt időben megvalósult hozamcsökkenések az állami kamatkidások mérséklődésének irányába mutatnak. Az első félévi nettó pénzforgalmi kamatkidások az egész éves előirányzat közel kétharmadát tették ki, ami arra utal, hogy az éves kamatkidás koncentráltasága tovább növekedett. A június végi kamatkidás például megközelítette az egész éves kiadás negyedét.

18. ábra
A GDP arányos forint és deviza kamatkidások szerkezetének változása

(2017-re MNB előrejelzés)



Forrás: ÁKK, MNB.

3.5. AZ ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSZER EGYENLEGE

Az önkormányzati alrendszer pénzforgalmi egyenlege előrejelzésünk szerint 442 milliárd forinttal lehet kedvezőbb a törvényi előirányzatnál. A jelentős eltérést az uniós előleg kifizetések determinálják, prognózisunk szerint idén az alrendszer 350 milliárd forintnyi uniós előleget kaphat a központi költségvetéstől. Ezen túlmenően a kedvező 2016. évi bázis is növelheti az alrendszer egyenleg-többletét, mivel az uniós előlegek nélkül számított pénzforgalmi egyenleg tavaly meghaladta a 120 milliárd forintot. Ezt a várakozásunkat támasztja alá

⁷ A központi alrendszer részlegesen konszolidált kiadásait bemutató táblázatunk a szabad tartalékok teljes elköltésével konzisztens pénzforgalmi szemléletű kiadás-várakozásunkat mutatja be.

⁸ Az Országvédelmi Alap felhasználására vonatkozó törvényi szabályozás szerint az Alap előirányzatának 50 százalékát a március végi EDP jelentést követően felhasználhatja a Kormány. Június 30-ig bezárólag 30,0 milliárd forintnyi előirányzat átcsoportosításáról döntött a Kormány így a GDP 0,2 százalékpontjára csökkent az Országvédelmi Alaphoz tartozó mozgáster a júniusi inflációs jelentésben feltételezett pályához képest.

a kedvező első negyedéves adat is, mivel az önkormányzatok pénzforgalmi egyenlegének többlete meghaladta a 140 milliárd forintot. A bevételi folyamatok a tavalyi év első negyedévéhez hasonlóan alakultak. Kiadási oldalon a felhalmozási és tőkejellegű kiadások az uniós forrásbevonás átmeneti visszaesésével jelentősen mérséklődtek, ugyanakkor az év egészében arra számítunk, hogy az uniós források felhasználása felgyorsul, ezt a folyamatot támogathatja a tavaly kapott előlegek egy részének felhasználása.

3.6. A STATISZTIKAI KORREKCIÓK (ESA-HÍD)

A 2017. évi költségvetési törvény 292 milliárd forintnak megfelelő eredményszámla korrekció feltételezésével került elfogadásra. Ezzel szemben a júniusi Inflációs jelentéssel konzisztens MNB prognózis 161 milliárd forintnyi eredményszámla korrekciót tartalmaz. A különbség nagy részét az uniós támogatásokhoz kapcsolódó bevételek elszámolása magyarázza. A törvényi előirányzatnál alacsonyabb lehet az uniós programokhoz tartozó támogatások tényleges (effektív) felhasználása, így az ahhoz tartozó korrekciók (unióval szembeni pénzforgalmi követelések) is alacsonyabbak lesznek a költségvetés tervezésekor feltételezettnél. Továbbá a 2016-ról 2017-re áthúzódó utólagos pénzügyi elszámolások összege közel 55 milliárd forinttal növekedhet, ilyen összegű negatív korrekciót okozva az ESA-híd elszámolásban.⁹

A társasági adót egy korrekció érinti, amellyel a költségvetési törvény nem számolt. Ez abból fakad, hogy egy 2014-ben elfogadott módosítás¹⁰ értelmében az adózóknak a befizetett adóelőleg összegéből is lehetőségük volt a sport, az előadó-művészet és a filmalkotások javára támogatást felajánlani 2016-ban, amit az adóhatóság utal tovább a kijelölt támogatottnak. A pénzforgalmi költségvetésben ezt tavaly decemberben társasági adó bevételeként, idén januárban pedig annak bevétel csökkenéseként számolták el. ESA-ban a fenti tranzakció azonban nem bevétel csökkentő tételként, hanem annak tartalma szerinti támogatási kiadásként kerül elszámolásra. Mivel azonban a támogatás valójában a tavalyi évet érinti, ezért 2017-ben a januári kiutalással megegyező pozitív korrekciót kell elszámolni az ESA-híd statisztikai korrekciói között.

A kórházak tartozásállománya a tavaly év végi rendezés után ismét emelkedik, ami pénzforgalmi értelemben nem, de eredményszámla szempontból kiadásnak tekintendő, azaz negatívan hat az ESA-hídra (éves mértékét 30 milliárd forintra becsüljük).

3.7. AZ ÁLLAMADÓSSÁG 2017-BEN VÁRHATÓ ALAKULÁSA

Az MNB pénzügyi számlás adatai alapján 2017 első negyedévének végén a GDP-arányos bruttó államadósság 74,3 százalék volt. Az adósságráta enyhén meghaladta a tavalyi év végi 74,1 százalékot, azonban több mint 2 százalékponttal alacsonyabb a tavalyi év azonos időszakos értékénél. Az első negyedévben a nettó adósság-kibocsátás 576 milliárd forinttal növelte, míg a devizaadósság átértékelődése 56 milliárd forinttal csökkentette az államadósság értékét. A pénzforgalmi finanszírozási igényt érdemben meghaladta az adósság-kibocsátás, ami a kormányzat likvid betétállományának érdemi növekedését eredményezte. A teljes államadósságon belüli a külföldiek aránya a 2016. év végi 42,4 százalékról 40,7 százalékra csökkent.

A júniusi Inflációs jelentésünkkel konzisztens előrejelzésünk szerint – 2016. év végi, változatlan forint árfolyamot felételezve – 2017. év végére 73,2 százalékra csökkenhet a GDP-arányos bruttó államadósság, vagyis az Alaptörvény adósság szabálya várhatóan idén is teljesülni fog. Az adósságráta trendszerűen folytatódó mérséklődését a dinamikus gazdasági növekedés mellett az államháztartás mérsékelt nettó finanszírozási igénye továbbra is támogatja. A várhatóan idén is negatív nettó deviza-kibocsátás következtében 2017. év végére 22 százalék közelébe csökkenhet az államadósság devizaaránya, ami tovább mérsékelheti hazánk külső pénzügyi sérülékenységét.

⁹ Ugyanakkor a magánszektorban nyújtott uniós előleg-kifizetésekkel egyidejűleg a kormányzati szektor követelésállománya megnő az Európai Unióval szemben, növelve a pozitív előjelű eredményszámla korrekciók összegét.

¹⁰ 2014. évi LXXIV. törvény 38. §.

4. A 2018. évi államháztartási folyamatok várható alakulása

Az MNB a Költségvetési jelentés sorozatban 2017 májusában tette közzé elemzését a benyújtott 2018. évi költségvetési törvényjavaslatról¹¹. Az Országgyűlés 2017. június 15-én fogadta el a tárgyalás során módosított költségvetési törvényt, valamint a szokásos rendnek megfelelően az MNB makrogazdasági előrejelzése is felülvizsgálatra került júniusban. Az alábbiakban az elfogadott költségvetési törvényt mutatjuk be és hasonlítjuk össze a 2017. júniusi Inflációs jelentéshez készült költségvetési prognózissal. Összefoglalóan megállapítható, hogy a májusi jelentésünk főbb megállapításai továbbra is érvényesek.

4.1. A KORMÁNYZATI SEKTOR 2018. ÉVI VÁRHATÓ EREDMÉNYSZEMLÉLETŰ EGYENLEGE

A költségvetési törvény az államháztartás ESA-hiányát 2018-ra a GDP 2,4 százalékában határozza meg, ami megegyezik a 2017-es előirányzattal. Előrejelzésünk szerint a 2018-ra vonatkozó 2,4 százalékos eredmény-szemléletű költségvetési hiánycél teljesülhet, amennyiben az Országvédelmi Alap nem kerül felhasználásra¹² (13. táblázat).

13. táblázat A kormányzati szektor 2018. évi egyenlege	Törvényi előirányzat		MNB-előrejelzés		Eltérés
	GDP százaléka	milliárd Ft	GDP százaléka	milliárd Ft	GDP százaléka
1. Központi alrendszer egyenlege	-3,4	-1361	-3,9	-1546	-0,6
2. Önkormányzatok egyenlege	0,5	203	0,7	256	0,2
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-2,9	-1158	-3,3	-1290	-0,4
4. GFS-ESA különbözet	0,4	175	0,7	288	0,3
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-2,4	-983	-2,6	-1002	-0,1
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalékok törlésével (MNB előrejelzés esetében)	-2,4	-983	-2,4	-942	0,0

Megjegyzés: 1. Az MNB előrejelzése a 2017. júniusi Inflációs jelentés költségvetési prognózisát tartalmazza. 2. A táblázatban kerekítések miatt eltérések adódhatnak.

A 2018-ra kitűzött 2,4 százalékos GDP-arányos hiánycél 0,3-0,6 százalékponttal magasabb, mint a jegybank 2017-re vonatkozó hiányprognózisa, azaz jövőre is a gazdasági növekedést élénkítő fiskális impulzus várható. Ezen belül a kormányzati szektor elsődleges egyenlegének többlete 2017-hez képest prognózisunk szerint 0,5-0,8 százalékponttal csökken 2018-ban. Ezt ellensúlyozza, hogy az államháztartás eredmény-szemléletű nettó kamatkiadásai várhatóan 0,2 százalékponttal tovább csökkennek, ami a historikusan alacsony hazai kamatkörnyezetnek köszönhető, összefüggésben a jegybanki alapkamat tartósan alacsony szintjével (2. ábra).

¹¹ <http://www.mnb.hu/letoltes/koltsegvetesi-jelentes-2017-majus-a-2018-evi-koltsegvetesi-torvenyjavaslat-elemzese.pdf>

¹² A költségvetési törvény értelmében az Országvédelmi Alap abban az esetben használható fel, ha a felhasználni kívánt tartalékösszeg figyelembe vételével az ESA-hiány nem haladja meg a GDP 2,4 százalékát.

Előrejelzésünk szerint a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya magasabb, de az önkormányzatok többlete és az ESA-korrekciók kedvezőbbek lehetnek a költségvetési törvényben szereplő előirányzatoknál. Várakozásunk szerint 2018-ban a központi alrendszer pénzforgalmi bevételei a GDP 0,9 százalékával maradnak el az előirányzattól. Alapvetően az eltérő makrogazdasági pályák következtében alacsonyabb teljesülést várunk az általános forgalmi adó, a szociális hozzájárulási adóból és a személyi jövedelemadóból származó bevételek, valamint a jövedéki adó esetében is. Az előirányzattól elmaradó bevételeket ellensúlyozza, hogy előrejelzésünk szerint az uniós támogatások effektív felhasználása alacsonyabb lehet a költségvetésben tervezettnél, így az uniós önrész megtakarítás eredményszemléletben elérheti a GDP 0,3 százalékát. Emellett a nyugdíjkiadásokra vonatkozó prognózisunk a GDP 0,2 százalékával alacsonyabb a törvényi előirányzatnál, melyet egyrészt az okoz, hogy a költségvetés 4,3 százalékos GDP növekedési előrejelzésével szemben az MNB júniusi Inflációs jelentése 3,7 százalékos bővüléssel számol a következő évre, melyhez alacsonyabb nyugdíjprémium kifizetés kapcsolódik. Továbbá a nőknek 40 év jogosultsági idő után járó nyugdíjknál és a hozzátartozói nyugdíjknál alacsonyabb létszámemelkedéssel számolunk (és feltehetően a cserélődési hatás becslést mértéke is különböző). Az önkormányzati szektor az elmúlt évek egyenlegei és a várhatóan nagymértékű uniós támogatások következtében a törvényben vártnál magasabb többletet is elérhet várakozásunk szerint. Az eredményszemléletű és pénzforgalmi szemléletű egyenlegek közötti eltérést magyarázó ESA-híd eltérő becslése egyrészt az uniós források kifizetésének szerkezeti különbségeire, másrészt a kamatelszámolásokkal kapcsolatos enyhén eltérő várakozásokra vezethető vissza.

4. keretes írás

A 2018. évi költségvetési törvény fontosabb intézkedései

2018-ban folytatódik az **általános forgalmi adó kulcsának célzott csökkentése**. 2018-ban 5 százalékra csökken az internet használat, az éttermi étkeztetés, valamint a halhús áfakulcsa, a friss tej áfakulcsa pedig 18 százalékra mérséklődik. Becslésünk szerint az általános forgalmi adót érintő intézkedések adóterhelést csökkentő hatása 49 milliárd forint lehet.

A **szociális hozzájárulási adó mértéke 2 százalékponttal, 20 százalékra csökken**, illetve további 0,5 százalékponttal csökkenhet, amennyiben 2017 első kilenc hónapjában a versenyszférában mért bruttó bérnövekedés meghaladja a 11 százalékot. Hasonló mértékben **csökken az egészségügyi hozzájárulás magasabb kulcsának mértéke**, 22 százalékról 20 százalékra. Ezen adócsökkentések költségvetési hatása megközelíti a 220 milliárd forintot. A 2017-es 2 százalékpontos csökkenés után **tovább mérséklődik a kisvállalati adó kulcsa**, 14 százalékról 13 százalékra, ennek hatása a költségvetésre nézve nem számottevő. Gyermekenként 17 500 forintra **nő a családi adókedvezmény** mértéke a kétgyermekes családok esetében, ami körülbelül 15 milliárd forinttal csökkenti a befizetendő adót.

Az ágazati életpályákra és bérintézkedésekre közel 66 milliárd forintot különített el céltartalékban a költségvetés, míg a közszférában foglalkoztatottak bérkompenzációjára 20 milliárd forintot fordítanak a céltartalékokból.

A **Modern Városok Program** a vidéki nagyvárosok fejlődését és modernizálását célozza, elsősorban infrastrukturális és gazdaságélénkítő beruházások segítségével. A program költségét 2018-ban az előirányzat a kormányzati beruházások hazai felhalmozási költségvetése részeként 150 milliárd forintban állapította meg, közúti fejlesztések nélkül. A kiemelt **közúti beruházásokra** ezen felül több mint 250 milliárd forintot fordít 2018-ban a költségvetés. A **Paks II. projekt** keretében a Paksi Atomerőmű új blokkjainak tervezéséhez, megépítéséhez és üzembe helyezéséhez szükséges munkálatok, szolgáltatások és eszközbeszerzések finanszírozására a 2018. évi költségvetési törvény a módosítást követően összesen közel 130 milliárd forintot alakált.

5. keretes írás

A 2018. évi költségvetési törvényjavaslat benyújtása és elfogadása közötti módosítások

A 2017 májusában megjelent Költségvetési jelentés az Országgyűlésnek május 2-án benyújtott 2018. évi költségvetési törvényjavaslat elemzését tartalmazza. Bár a június 15-én elfogadott törvényjavaslat több ponton is módosult a benyújtott eredeti javaslatához képest, az előirányzatban szereplő hiánycél nem változott. Ennek oka, hogy a kiadások növelését ellensúlyozta az adóbevételi előirányzatok emelése és egyes kiadások csökkentése. A továbbiakban bemutatjuk a benyújtott törvényjavaslat fontosabb módosításait.

A benyújtott törvényjavaslatához képest az Országgyűlés által elfogadott előirányzat-változtatások azonos összegben – 11-11 milliárd forinttal – növelték az államháztartás központi alrendszerének bevételi és kiadási főösszegét. A módosítások bruttó módon – vagyis a központi költségvetést, a Nyugdíjbiztosítási Alapot, valamint az Egészségbiztosítási Alapot párhuzamosan érintő pénzmozgások hatásának kiszűrése nélkül – 89 milliárd forint bevételnövekedést, 3 milliárd forint bevételcsökkentést, 123 milliárd forint kiadásnövekedést és 37 milliárd forint kiadáscsökkentést eredményeztek.

A kiadási előirányzatok emelése során a **Paks II. projekt** beruházásaira fordított kiadások 20 milliárd forinttal emelkedtek, a **Turisztikai Fejlesztési Célelőirányzat** 16 milliárd forinttal nőtt, a **Felsőoktatási K+F Alap** létrehozására pedig 15 milliárd forintot különített el a költségvetés.

A demográfiai helyzet javítására, ezen belül a **gyermekvállalás ösztönzésére** több mint 19 milliárd forinttal fordítanak többet. Ennek keretében a legnagyobb tétel a három- vagy többgyermekes családok lakáscélú hiteltartozásainak csökkentéséhez nyújtott segítség, melyre 10 milliárd forint lett elkülönítve. Ezenkívül bölcsődefejlesztési programmal, a 2018-as „Családok éve” eseménysorozattal, a babakötvény kiterjesztésével, a diplomás GYED időtartamának meghosszabbításával, valamint egy új családkutató intézet felállításával, összesen mintegy 9 milliárd forint többletkiadással támogatja a költségvetés a családokat és a gyermekvállalást. A **Csoóri Sándor Alap** létrehozása, valamint a zeneiskolák számára biztosított hangszercsere-program összesen 8 milliárd forinttal növeli a kiadásokat a nép- és klasszikus zenei kultúra és oktatás támogatása céljából.

A kiadások fedezete a **bevételi előirányzatok** növeléséből származik, amelyet a módosító javaslatok alapján többek között a benyújtás óta beérkező kedvező munkaerőpiaci adatok támasztanak alá. Az eredeti előirányzatokhoz képest a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alaphoz kapcsolódó bevételek 53 milliárd, az EHO, az SZJA és a TAO bevételek pedig összesen több mint 14 milliárd forinttal javítják az egyenleget. A Turizmusfejlesztési hozzájárulás bevezetése mintegy 11 milliárd forint többletbevételt eredményez.

A jegybank költségvetési előrejelzésében az adóalapok várt növekedése fedezetet nyújtott a többletkiadásokra. A költségvetési törvényjavaslat elemzésekor azt állapítottuk meg, hogy az Országvédelmi Alap el nem költésével elérhető a 2018-ra tervezett egyenleg. A 2017. júniusi Inflációs jelentés költségvetési prognózisához – ami jelen elemzésünk alapját is képezi – már figyelembe lehetett venni a költségvetési törvényjavaslat módosításait, valamint a jegybank új makrogazdasági előrejelzését. A munkaerőpiaci adatok ismeretében a várható béremelkedés nőtt a márciusi Inflációs jelentéshez képest, ami érdemben növelte a várható adóbevételeket. A makrogazdasági pályának ez a változása nagyságrendileg megegyező hatású a költségvetés elfogadott többletkiadásaival, így a törvényjavaslat után továbbra is teljesíthetőnek tartjuk a 2,4 százalékos eredményezmléletű költségvetési hiányt, amennyiben az Országvédelmi Alap nem kerül felhasználásra.

4.2. A KÖLTSÉGVETÉST MEGALAPOZÓ MAKROGAZDASÁGI PROGNÓZIS ÉRTÉKELÉSE

A költségvetés - a jegybankhoz hasonlóan – a 2017. évi élénk gazdasági növekedés folytatódására számít 2018-ban. A törvényjavaslat alapjául vett 2018-as gazdasági növekedési előrejelzés 4,3 százalék, ami meghaladja a jegybank júniusi Inflációs jelentésének prognózisát, valamint a piaci elemzői várakozások tartománya felett alakul. A gazdasági növekedés motorja mindkét prognózis szerint a belföldi kereslet, azon belül a háztartások fogyasztása és az állóeszköz-felhalmozás lesz. A költségvetés ezeken a területeken nagyobb növekedésre számít a jegybanknál, míg az MNB magasabb nettó exporttal számol (bár az élénk belső kereslet miatt a külkereskedelmi többlet mindkét előrejelzésben mérséklődik). Az adóbevételek várható alakulását nagymértékben befolyásolja, hogy a törvényjavaslat a bruttó keresettömeg nagyobb növekedésére számít, ami a magasabb létszámbővülésre vonatkozó várakozásból fakad.

Különbség mutatkozik az árszínvonal változásával kapcsolatos várakozásokban is, ugyanis míg a költségvetési előrejelzés 2018-ban már 3 százalékos inflációval számol, az MNB legfrissebb prognózisa szerint az árindex csak 2019 elejétől éri el fenntarthatóan a 3 százalékos inflációs célt.

14. táblázat
A makrogazdasági előrejelzések összehasonlítása
(százalékos változás az előző évhez képest)

	2017			2018		
	Költségvetés	MNB	Eltérés	Költségvetés	MNB	Eltérés
GDP	4,1	3,6	-0,5	4,3	3,7	-0,6
Háztartások fogyasztási kiadása	6,1	4,4	-1,7	5,4	3,7	-1,7
Közösségi fogyasztás	0,8	0,5	-0,3	0,9	1,0	0,1
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	10,2	15,8	5,6	12,9	11,1	-1,8
Export	5,4	7,2	1,8	6,5	7,4	0,9
Import	6,8	9,3	2,5	8,2	8,6	0,4
Infláció	1,6	2,4	0,8	3,0	2,8	-0,2
Bruttó keresettömeg	13,2	12,2	-1,0	10,4	9,1	-1,3
Bruttó átlagkereset	11,0	10,0	-1,0	8,8	8,9	0,1
ebből versenyszektor	10,2	10,0	-0,2	8,9	7,5	-1,4
Foglalkoztatottak száma	2,5	1,9	-0,6	1,8	0,8	-1,0
ebből versenyszektor	3,8	2,3	-1,5	2,6	1,6	-1,0

Forrás: 2017. évi C törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről, MNB 2017. júniusi Inflációs jelentés

4.3. A KÖZPONTI ALRENDSZER PÉNZFORGALMI BEVÉTELEI

Összességében a **központi alrendszer elsődleges bevételei** várakozásunk szerint 2018-ban mintegy 350 milliárd forinttal maradnak el a törvényi előírányzattól. Prognózisunk az általános forgalmi adó, a szociális hozzájárulási adó, a személyi jövedelemadó, valamint a jövedéki adó esetében számol a törvényi előírányzatnál alacsonyabb teljesüléssel. A különbséget elsősorban a foglalkoztatás és a fogyasztás bővülésére vonatkozó előrejelzések eltérése okozza.

15. táblázat

A központi alrendszer részlegesen konszolidált pénzforgalmi bevételei

(milliárd forint)

	2017			2018		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	13 701	13 501	-200	14 287	13 937	-350
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 578	1 522	-56	1 354	1 323	-32
Társasági adó	607	596	-11	370	354	-15
Pénzügyi szervezetek különadója	67	65	-2	50	45	-5
Egyszerűsített vállalkozási adó	76	67	-9	70	60	-9
Bányajáradék	35	31	-4	37	31	-5
Játékadó	31	27	-4	26	29	3
Energiaellátók jövedelemadója	56	49	-7	52	52	0
Kisadózók tételes adója	95	95	0	113	109	-4
Kisvállalati adó	24	17	-6	27	19	-9
Elektronikus útdíj	170	172	2	178	178	1
Közműadó	55	55	0	55	55	0
Egyéb adók és befizetések	364	349	-15	377	390	13
Reklámadó	12	-11	-23	14	19	5
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	4 929	4 798	-131	5 266	5 072	-194
Általános forgalmi adó	3 542	3 442	-100	3 839	3 664	-175
Jövedéki adó	1 069	1 040	-29	1 099	1 077	-22
Regisztrációs adó	24	24	0	24	24	0
Távközlési adó	54	53	-1	52	53	1
Pénzügyi tranzakciós illeték	206	204	-2	205	204	-1
Biztosítási adó	34	35	1	35	37	2
Turizmusfejlesztési hozzájárulás	-	-	-	11	11	0
Lakosság befizetései	2 139	2 117	-22	2 338	2 291	-46
Személyi jövedelemadó	1 909	1 884	-24	2 096	2 048	-48
Illetékbecfizetések, egyéb adók	187	187	0	198	198	0
Gépjárműadó	44	46	2	44	46	2
Elkülönített alapok adó és járulékbefizetései	531	530	-1	356	358	3
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbefizetései	4 524	4 534	9	4 973	4 893	-81
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	4 218	4 213	-6	4 645	4 561	-84
Egyéb járulékok és adók	306	321	15	329	332	3
EGYÉB BEVÉTELEK	436	454	18	280	280	0
Központi ktv. egyéb bevételei	308	319	11	142	142	0
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	39	39	0	38	38	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	89	96	7	100	100	0
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	14 137	13 955	-182	14 567	14 217	-350

Megjegyzés: 1. A 2017. évi előirányzat a módosított pénzforgalmi egyenleget mutatja. 2. Az MNB előrejelzése a 2017. júniusi Inflációs jelentés költségvetési prognózisát tartalmazza. 3. A táblázatban bemutatott bevételi főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól amiatt, hogy a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételeket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el. 2018-tól az uniós bevételek a korábbi gyakorlattól eltérően nem a XIX. Uniós fejlesztések fejezetbe, hanem a XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezetbe érkeznek. Az évek közötti egyszerűbb összehasonlíthatóság érdekében azonban a korábbi gyakorlatnak megfelelően tüntettük fel ezen bevételeket 2018-ban is.

A gazdálkodó szervezetek befizetéseire vonatkozó előrejelzésünk 32 milliárd forinttal marad el a költségvetési törvény előirányzatához képest. Ezen belül a társasági adónál a 15 milliárd forintos eltérés valószínűleg az adókulcs egységesítése és csökkentése kapcsán becsült rugalmassági hatás eltérő megítéléséből fakad. A KATA-KIVA rendszerbe való átlépési hajlandóság eltérő megítélése miatt a költségvetési törvény a kisadózók tételes adójánál 4 milliárd forinttal, míg a kisvállalati adónál 9 milliárd forinttal magasabb bevételt vár a jegybank prognózisához képest.

A 2017-es évhez képest a gazdálkodó szervezetek befizetéseiből várható adóbevétel 197 milliárd forinttal csökken, főként a **társasági adóból** származó bevételek mérséklődése miatt. A 2015-ös adókötelezettséggel kapcsolatos nagymértékű Növekedési Adóhitel-befizetés ugyanis 2017 folyamán befejeződik, így 2018-ban a költségvetés már nem számolhat a mintegy 260 milliárd forintos bevétellel. (A Növekedési Adóhitel lehetővé teszi, hogy ha egy vállalkozás adózás előtti eredménye jelentősen megnő egyik évről a másikra, akkor a többletadót 2 éven keresztül 8 egyenlő részletben fizesse be a költségvetés részére.)

A pénzügyi szervezetek különadójából várható befizetések mértéke 19 milliárd forinttal csökken 2018-ban 2017-hez képest a látvány-csapatsportok támogatásához kapcsolódó adókedvezmény bevezetése következtében. A különadóra vonatkozó törvény módosítása értelmében az adóalanyok a látvány-csapatsportok támogatásának adókedvezményét – amatőr szervezetek és utánpótlásnevelés támogatása esetén – a pénzügyi szervezetek különadójában is igénybe vehetik a fizetendő adó 50 százalékáig, a törvényben meghatározott feltételek teljesítése esetén.

A gazdálkodó szervezetek egyéb befizetései 41 milliárd forinttal magasabban alakulhatnak 2017-hez képest. A növekmény főleg abból származik, hogy 2017-ben a költségvetésnek visszatérítési kötelezettsége van a 2014 és 2017 májusa közötti reklámadó-bevételekre vonatkozóan (tehát az éves teljesítés várhatóan mínusz 11 milliárd forint lesz), míg 2018-ban az új szabályok szerinti reklámadóból 19 milliárd forint bevétel várható.

Az **általános forgalmi adót illetően** a 2018-as költségvetési törvény 175 milliárd forinttal nagyobb összeget tartalmaz, mint a legfrissebb előrejelzésünk. Az eltérésnek több mint a fele vélhetően a bázishatásra vezethető vissza, a benyújtott törvényjavaslat ugyanis az idei évre nézve is mintegy 100 milliárd forinttal magasabb bevételt tartalmaz, mint az MNB várakozása. Hozzájárul a különbséghez, hogy a költségvetéshez kapcsolódó makrogazdasági előrejelzés a háztartások fogyasztásának nagyobb ütemű bővülésére számít. A költségvetési törvény ezenkívül nagyobb növekedéssel számol a beruházások esetében is, továbbá vélhetően érdemi bevételnövekedést vár egyes gazdaságfehérítő intézkedésektől. Az idei évhez képest a legfrissebb prognózisunk szerint 222 milliárd forinttal emelkednek 2018-ban a pénzforgalmi áfabevételek.

Jövedéki adóból jövőre a prognózisunkhoz képest 22 milliárd forinttal magasabb előirányzatot tartalmaz a költségvetés, ami részben a dohánytermékek, részben pedig az egyéb jövedéki termékek után fizetett adó várható alakulásának eltérő megítéléséből fakad. Prognózisunk szerint az idei évhez képest az összes jövedéki adó 38 milliárd forinttal emelkedik 2018-ban, ami nagyobb részben a forgalomnövekedésre, kisebb részben pedig a dohánytermékekre vonatkozó 2017-es adóemelést áthúzó hatására vezethető vissza.

A személyi jövedelemadóra vonatkozó előrejelzésünk 48 milliárd forinttal elmarad az elfogadott 2018-as költségvetési törvény előirányzatától. A különbség a makrogazdasági pályák eltérő előrejelzéséből fakad: prognózisunkban az adóalapoként szolgáló keresettömeg 9 százalékos növekedésével számoltunk (összhangban az Inflációs jelentéssel), míg a költségvetés 10 százalék feletti növekedést feltételez. 2018-ban ismét növekszik a kétgyermekesek **családi adókedvezménye**, az idei eltartottanként igényelhető havi 15 ezer forintról jövőre 17,5 ezer forintra nő a kedvezmény mértéke. A jövő évi költségvetési törvény és az ahhoz kapcsolódó adótörvény főként adminisztratív, mérsékelt költségvetési hatású intézkedéseket tartalmaznak (adókiegyenlítés eltörlése, jogtechnikai pontosítások, napidíjak elszámolása), illetve 2018-tól kedvezőbb feltételek érintik az ingatlan-bérbeadást és a praxisjog átruházását.

A **társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbevételei** 2018-ban előrejelzésünk szerint mintegy 80 milliárd forinttal maradhatnak el az előirányzattól. A különbség egésze a szociális hozzájárulási adóból és egyéni biztosított járulékokból származó bevételekhez kötődik, mely a jövő évi foglalkoztatásra és a bruttó bérekre vonatkozó előrejelzések eltéréséből fakad. Az elkülönített alapok adó- és járulékbevételeit, illetve a TB-alapok egyéb bevételeit illetően előrejelzésünk összhangban van az elfogadott költségvetési törvény előirányzataival.

2018-ban az idei 5 százalékpontos csökkenés után további 2 százalékponttal, 20 százalékra mérséklődik a **szociális hozzájárulási adó** kulcsa. Az adócsökkentés ellenére a szociális hozzájárulási adóból és munkavállalói járulékokból származó bevételek prognózisunk szerint 3,7 százalékkal növekedhetnek 2017-hez képest. A kulcsok változása a Munkahelyvédelmi akcióterv keretében igénybe vehető kedvezmények mértékét is párhuzamosan csökkenti: a magasabb kedvezmény 100 ezer forintos bruttó bérig 22 százalékról 20 százalékra, az alacsonyabb kedvezmény pedig ugyanekkora bruttó bérig 11-ről 10 százalékra csökken. A Munkahelyvédelmi akciótervre vonatkozó előrejelzésünk összhangban van a költségvetési törvényben szereplő, körülbelül 100 milliárd forintos bevételkiesésre vonatkozó várakozással. Előrejelzésünk alapján a további potenciális 0,5 százalékpontos 2018. évi szociális hozzájárulási adó-csökkentés, ami a versenyszektor 2017 első három negyedéves átlagbérenek 11 százalékos növekedéséhez van kötve, nem lép életbe, mivel a bérek várható növekedése kismértékben elmaradhat a küszöbértéktől.

4.4. A KÖZPONTI ALRENDSZER PÉNZFORGALMI KIADÁSAI

A **központi alrendszer pénzforgalmi kiadásai** 2018-ban prognózisunk szerint 165 milliárd forinttal maradnak el a törvényi előirányzattól. Várakozásunk szerint a központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai 90 milliárd, a társadalombiztosítási alapok kiadásai pedig mintegy 80 milliárd forinttal lehetnek alacsonyabbak az előirányzatnál.

A **lakástámogatási kiadásokra** 2018-ban 236 milliárd forintot tervezett a költségvetés, melynek jelentős része a Családok Otthonteremtési Kedvezményének részeként a lakásberuházásokhoz kapcsolódó 101 milliárd forint. A CSOK-hoz igénybe vehető kamattámogatott kölcsönök terheként 3 milliárd forinttal, míg az adó-visszatérítési programra 26 milliárd forinttal kalkulál a költségvetés. A Nemzeti Otthonteremtési Közösségek megtakarításához történő hozzájárulásra 2 milliárd forintot fordít a törvény. A másik jelentős kiadási tétel a lakástakarékpénztári megtakarításokhoz nyújtott állami támogatás, melynek várható értéke 71 milliárd forint. A költségvetési előirányzathoz képest érdemben nem tér el a prognózisunk.

Az **elkülönített alapok** teljes kiadási előirányzatával lényegében megegyezik az előrejelzésünk. A 2017-es évhez képest jelentős változásokat tapasztalhatunk a Nemzeti Foglalkoztatási Alap költségszerkezetében, ugyanis a szociális hozzájárulási adóból 2018-tól már nem részesül az Alap, ami 2017-hez képest mintegy 200 milliárd forintos bevételkiesést jelent. Ezt részben ellensúlyozza a Start-munkaprogramra tervezett kiadások mintegy 100 milliárd forintos megtakarítása 2017-hez képest.

16. táblázat						
A központi alrendszer részlegesen konszolidált pénzforgalmi kiadásai						
<i>(milliárd forint)</i>						
	2017			2018		
	Törvényi előirányzat (módosított)	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	14 448	14 377	-71	15 023	14 847	-176
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	382	404	22	444	444	0
Szociálpolitikai menetdíj támogatás	104	98	-6	98	97	-1
Lakásépítési támogatások	211	213	2	236	230	-6
Családi támogatások, szociális juttatások	562	562	0	555	557	3
Korhatár alatti ellátások	96	91	-5	90	86	-4
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	5 492	5 622	129	5 723	5 633	-90
Nettó saját kiadásai	4 897	4 649	-248	5 292	4 820	-473
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	595	972	377	431	813	383
Helyi önkormányzatok támogatása	654	664	10	705	705	0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	286	286	0	310	310	0
Központi tartalékok	441	198	-243	261	261	0
Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások	318	321	3	322	322	0
Egyéb kiadások	114	106	-9	118	118	0
Elkülönített alapok kiadásai	600	536	-64	553	554	1
NFA - Passzív kiadások	52	49	-3	55	56	1
NFA - Aktív kiadások	325	258	-67	225	225	0
Egyéb kiadások	223	229	6	273	273	0
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	5 187	5 278	90	5 608	5 529	-79
NYA - Nyugellátások	3 152	3 158	6	3 343	3 272	-71
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	321	299	-22	309	293	-16
EA - Pénzbeli ellátások	301	313	11	352	342	-10
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	1 040	1 121	82	1 204	1 204	0
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	247	255	8	265	278	13
Egyéb kiadások	127	132	5	134	140	6
NETTÓ KAMATKIADÁSOK	856	919	63	905	916	11
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	15 304	15 296	-8	15 927	15 763	-165

Megjegyzés: 1. A 2017. évi előirányzat a módosított pénzforgalmi egyenleget mutatja. 2. Az MNB előrejelzése a 2017. júniusi Inflációs jelentés költségvetési prognózisát tartalmazza és 2018-ban az Országvédelmi Alap törlesztését feltételezi. 3. A táblázatban bemutatott kiadási főösszegek eltérnek a költségvetési törvényben szereplő főszámoktól amiatt, hogy a központi alrendszeren belüli pénzeszköz-átadások hatását kiszűrjük a rendelkezésre álló adatok alapján, és egyes kiadási tételeket nettó értelemben, a kapcsolódó közvetlen bevételekkel csökkentve számolunk el. 2018-tól az uniós bevételek a korábbi gyakorlattól eltérően nem a XIX. Uniós fejlesztések fejezetbe, hanem a XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezetbe érkeznek. Az évek közötti egyszerűbb összehasonlíthatóság érdekében azonban a korábbi gyakorlatnak megfelelően tüntettük fel ezen bevételeket 2018-ban is.

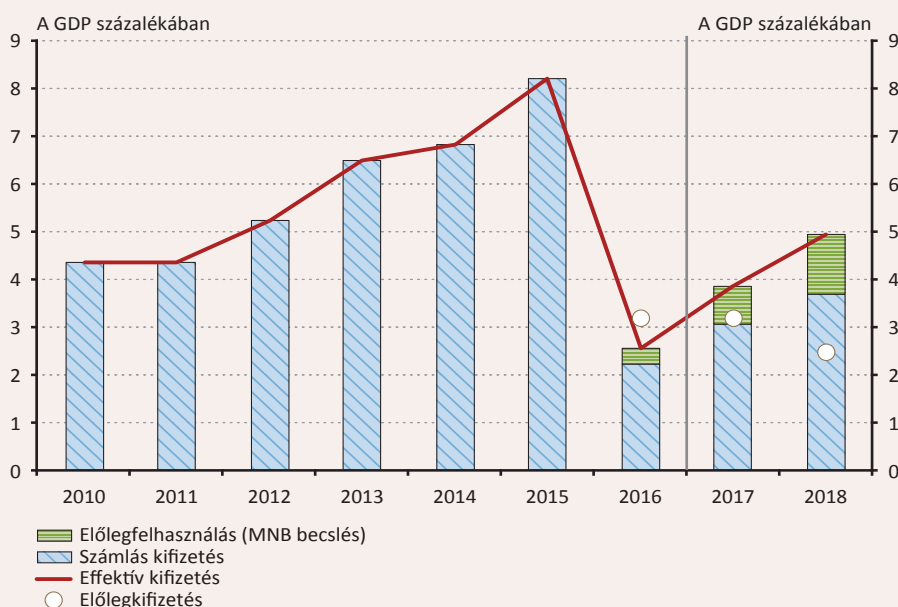
A költségvetési intézmények és a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok – saját és uniós támogatási bevétellel csökkentett – nettó kiadásainak dinamikus növekedését tartalmazza a törvény 2017-hez képest, így előrejelzésünk szerint előirányzat-túllépés nem lesz jellemző (kivételektől eltekintve). Az adócsökkentések mellett elsősorban ezeken a költségvetési sorokon várható a jövő évi fiskális impulzus realizálódása (személyi kiadásokon, beruházásokon és tőketranszfereken keresztül). Mindazonáltal az uniós források kisebb mértékű effektív felhasználására számítunk a költségvetési szervek és fejezetek által 2018-ban, mint az előirányzat. Az

eltérés oka, hogy előrejelzésünk szerint a 2016-2017-ben a szervek részére átutalt uniós előlegek felhasználása nem fog 2018-ra koncentrálni, hanem áthúzódik a következő évekre is. A költségvetési szervek és fejezetek által felhasznált uniós támogatások összege mintegy 400 milliárd forinttal kisebb lehet, mint az előirányzat.¹³

A 2018-as költségvetésről szóló törvényben hazai társfinanszírozással kiegészülve 2418 milliárd forint szerepel az **uniós programok kiadásait**¹⁴ jelző soron (a 2017-es előirányzat 2239 milliárd forint). A törvény szerint a Széchenyi 2020 program keretében jövőre 2230 milliárd forint kerül kifizetésre, a fennmaradó 188 milliárd forint pedig egyéb európai uniós támogatásokhoz kapcsolódik. A kifizetésekhez 1987 milliárd forintos pénzforgalmi bevétel tartozik az elfogadott törvényben, ami így 431 milliárd forintos nettó kiadást irányoz elő. Ebben megjelenik a hazai társfinanszírozás összege, továbbá a hazai költségvetés által finanszírozott nem elszámolható tételek is. Várakozásaink szerint a jövő évben teljesülhet a törvényben rögzített uniós forráskifizetési előirányzat, azonban kisebb, 1600 milliárd forint körüli **uniós támogatásokhoz kapcsolódó pénzforgalmi bevételre** számítunk. A bevételi előirányzattól való eltérés oka, hogy előrejelzésünk jelentős előlegkifizetéssel, ugyanakkor a korábban kifizetett előlegek lassabb felhasználásával számol, amely így alacsonyabb ESA- és pénzforgalmi bevételt eredményez.

A fentiek értelmében az EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadások és a költségvetési szervek nettó saját kiadásai sorokon két, ellentétes előjelű eltérés mutatkozik az előirányzattól, amelyek összefüggnek és egymást kioltják. A költségvetési szervek kisebb nettó kiadásait az okozza, hogy alacsonyabbra becsüljük a múltban a részükre átutalt uniós támogatások felhasználásának mértékét. Ennek az éremnek a másik oldala, hogy éppen ezért kevesebb uniós támogatás is érkezik, mert azokat a támogatások tényleges felhasználása után folyósítja az EU. Az uniós kiadásokkal és bevételekkel kapcsolatos előrejelzésünket jelentős bizonytalanságok övezik.

19. ábra
Az uniós források felhasználásának alakulása 2010-2018



Megjegyzés: 2010 és 2015 között számlás kifizetésként tüntettük fel az összes kifizetést részletes adatok hiányában.
Forrás: Magyar Államkincstár, Miniszterelnökség, 2017-2018 MNB prognózis.

¹³ Ezek a kiadások az uniós támogatások tényleges felhasználásához kapcsolódnak, függetlenül attól, hogy azt a költségvetési szerv vagy fejezet előzetesen előlegként mikor kapta meg.

¹⁴ Költségvetési szerv, önkormányzat vagy magánszektorbeli szereplő részére fizetett olyan támogatások, amelyek uniós programokhoz kapcsolódnak beleértve az előlegeket is. Az előlegek átutalása a másik félnél értelemszerűen bevételként jelenik meg, ami a költségvetési szervek vagy a helyi önkormányzatok egyenlegét javíthatja. Az előleg felhasználása a jövőben kiadást keletkeztet, de azt nem ezen a költségvetési soron számolják el, hanem az adott szerv vagy önkormányzat kiadásai között.

A **nyugdíjkiadásokra** vonatkozó prognózisunk 71 milliárd forinttal alacsonyabb a törvényi előirányzatnál, mely különbség három, azonos irányba mutató tényezőből áll össze. Az **öregségi nyugdíjakra** vonatkozó várakozásunk 36 milliárd forinttal elmarad a törvényi előirányzattól. Ennek elsődleges oka, hogy a költségvetés 4,3 százalékos GDP növekedési előrejelzésével szemben az MNB 3,7 százalékos bővülést vár a következő évre, ami nagyjából 20 milliárd forinttal kevesebb nyugdíjprémiumot von maga után.

Előrejelzésünk a **nőknek 40 év jogosultsági idő után járó nyugdíjak tekintetében** is a költségvetési előirányzat alatt marad: a törvényben szereplő 260 milliárd forintos kiadási összegnél 20 milliárd forinttal alacsonyabb tétellel kalkulálunk, amit az eltérő létszám-előrejelzés magyaráz. Prognózisunk a nők korkedvezményes nyugdíja esetében fokozatos létszám-emelkedéssel számol, így a 2017-re vonatkozó várakozásunkhoz képest 25 milliárd forinttal magasabb kiadási összeget és 6 százalékkal nagyobb ellátotti létszámot feltételez.

További 15 milliárd forintos differenciát jelent a **hozzátartozói ellátások** tekintetében mutatkozó mérsékeltbb várakozásunk. Csökkenő ellátotti létszámot és 3 százalékos inflációt feltételezve változatlan kiadási szintre számítunk, míg a költségvetés 15 milliárd forintos kiadásemelkedéssel kalkulál a 2017-es várható kiadási szinthez képest.

A **rokkantsági- és rehabilitációs ellátások** tekintetében 16 milliárd forinttal alacsonyabb kifizetési szintet várunk a költségvetési előirányzathoz képest. A 2016-os teljesülés elmaradt a költségvetési várakozásoktól, ennek fényében mind a 2017-es várt kiadási szint, mind a 2018-as előirányzat magasnak tekinthető. Előrejelzésünk az elmúlt években megfigyelhető kiadási szint csökkenés alapján mérséklődő ellátotti létszámot feltételez.

A Egészségbiztosítási Alap **pénzbeli ellátásaira** vonatkozó prognózisunk 10 milliárd forinttal a törvényi előirányzat alatt alakul. Az eltérés jelentős része a táppénzkiadásoknál mutatkozik, ahol 5 milliárd forinttal várunk kisebb teljesülést.

A **gyógyító-megelőző ellátások** esetében a 2018-ra tervezett kiadás 164 milliárd forinttal magasabb a 2017. évi előirányzatnál, ami mintegy 16 százalékos növekménynek felel meg. Ennek elsősorban az az oka, hogy 2017-ben az egészségügyi béremelések 2017-re eső részét a központi költségvetésben rendelkezésre álló céltartalék előirányzat tartalmazta, amiből 82 milliárd forintot az év elején csoportosítottak át az Egészségbiztosítási Alapba.

A természetbeni ellátásokhoz kapcsolódó kiadásokon belül várakozásunk szerint a **gyógyszerkassza nettó egyenlege** 19 milliárd forinttal meghaladhatja a költségvetésben szereplő előirányzatot. Ezen belül a gyógyszerátvitel támogatásokon 16 milliárd forintos felüteljesülést várunk. 2016-ban a gyógyszerkassza kiadási oldalán 41 milliárd forintos előirányzat-emelés vált szükségessé az év végén, és 2018-ban is felmerülhet hasonló igény. Előrejelzésünk a kiadások fokozatos emelkedésével számol az ellátási színvonal fenntartása érdekében, figyelembe véve az előregedés kiadásokra gyakorolt hatását is.

A **nettó pénzforgalmi kamatkiadásokra** vonatkozó előrejelzésünk lényegében megegyezik a költségvetési törvényben szereplő előirányzattal. Az előirányzat és a prognózisunk alapján is évről évre tovább folytatódik a kamatkiadások mérséklődése, amely az adósság alacsony hozamokra való fokozatos átárazódása miatt a következő években is folytatódik. Előrejelzésünk szerint a korábbi évek adatai alapján a bruttó kamatkiadások és kamatbevételek 2018-ban is magasabbak lehetnek az előirányzatnál.

A **nettó eredményszemléletű kamatkiadási** prognózisunk szintén megegyezik a költségvetési törvényben szereplő értékkel, vagyis az adósság átárazódása az alacsony hozamszintre tovább folytatódhat, és ennek ütemét a két előrejelzés hasonlóan kedvezően ítéli meg: a GDP arányos ESA-kamatkiadás az uniós átlaghoz tovább közelítve 2,4 százalékra mérséklődhet.

4.5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK EGYENLEGE

A helyi önkormányzatok egyenlegének előirányzata 203 milliárd forintos többletet tartalmaz. A tervezés során a kormányzat azzal számolt, hogy az alrendszer bevételei összességében 7 százalékkal növekednek a 2017-es tervszámokhoz képest, miközben az alrendszer kiadásai 1 százalékkal csökkennek a 2017. évi tervszámokhoz képest. Várakozásaink szerint a kiadásokon belül moderált lesz a személyi juttatások növekedési üteme, valamint csökkennek az alrendszer felhalmozási kiadásai. A jegybanki előrejelzés ennél mintegy 50 milliárd forinttal kedvezőbb egyenleg kialakulását feltételezi, mert az alrendszer uniós forrásfelhasználásánál kisebb növekedési ütemmel számolunk, mint a tervszámok.

4.6. A STATISZTIKAI KORREKCIÓK (ESA-HÍD)

A költségvetési törvény tervezésekor a **pénzforgalmi és eredményszámléletű egyenlegek eltérését** (ún. ESA-híd) a GDP 0,4 százaléka terveztek, azaz a költségvetési törvényben elfogadott pénzforgalmi egyenleget a GDP 0,4 százalékpontjával javítják az uniós módszertan szerinti statisztikai korrekciók. Előrejelzésünk készítésekor a költségvetési törvényhez készített statisztikai korrekciókból indulunk ki, amelyet a jegybanki kamatprognózzal és az uniós források tranzakcióira vonatkozó eltérő becsléssel korrigálunk. A korrekciók eredményeként előrejelzésünk szerint az eredményszámléletű korrekciók teljes összege 113 milliárd forinttal (a GDP 0,3 százalékpontjával) kedvezőbb lehet a költségvetési törvényjavaslat összeállításakor feltételezettnél. Az eltérésből mintegy 25 milliárd forintot a kamatszámolások eredményszámléletű eltérése okoz, 7 milliárd forinttal magasabb korrekcióval számolunk a pénzügyi műveleteknél, továbbá az uniós elszámolások statisztikai korrekciójánál 70 milliárd forinttal kedvezőbb korrekciót tartalmaz a prognózisunk. A nagyobb statisztikai korrekció annak következménye, hogy magasabbra becsüljük azt az összeget, amelyet a magánszektorban és a kormányzati szektorban nem besorolt állami vállalatoknak előlegként fizet a költségvetés. Ezekhez nem kapcsolódik a költségvetésben pénzforgalmi bevétel a tárgyévben, de eredményszámléletű bevételként elszámolható.

4.7. AZ ÁLLAMADÓSSÁG 2018-BAN VÁRHATÓ ALAKULÁSA

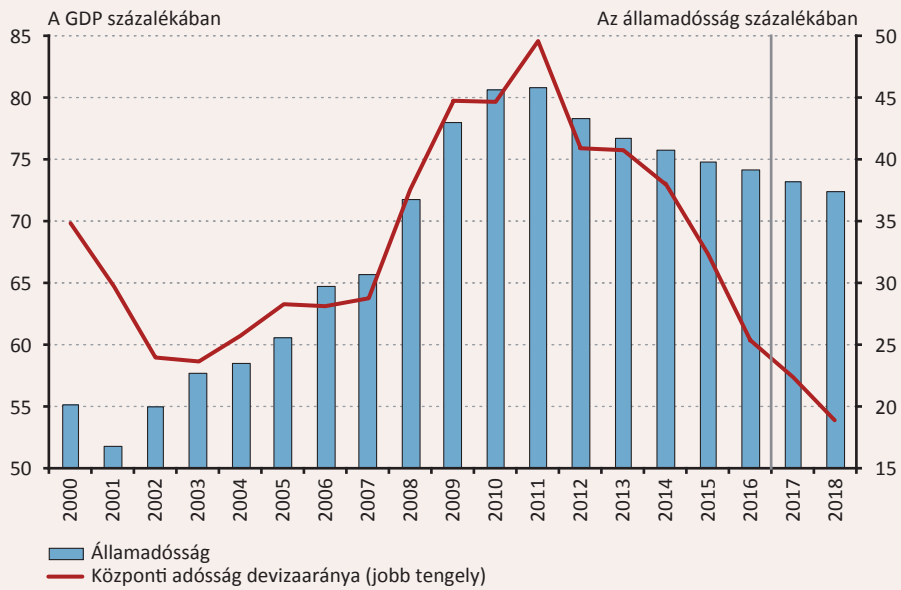
Az államháztartás EDP-módszertan szerinti **GDP-arányos bruttó adóssága** a 2016. végi 74,1 százalékról előrejelzésünk szerint – változatlan, 2016. végi 311,0 forint/eurós árfolyammal számolva – 2017-ben 73,2 százalék körüli szintre csökken, majd 2018 végére tovább mérséklődik 72,3 százalékra. Az adósságráta érdemi, évenkénti közel 1 százalékpontos csökkenését az alacsony költségvetési hiány és a dinamikus gazdasági növekedés egyaránt támogatja. Az alacsony hozamkörnyezet és az államadósság-ráta mérséklődése miatt évről-évre csökkennek a kamatkidadások, ami egyre nagyobb mozgásteret biztosít a költségvetés számára.

A maastrichti államadósság alakulására pozitív kockázatot jelent a helyi önkormányzatok jelentős többlete.

A helyi önkormányzatok egyenlege 2018-ban is többletes lehet, amit a kedvező alapfolyamatokon felül a központi költségvetés által nyújtott uniós előlegek is magyaráznak. A tavalyi évhez hasonlóan az eddigi tényadatok alapján megfigyelhető az a tendencia, hogy az önkormányzatok az alapfolyamataikból eredő szabad forrásaik egy részét állampapírokba helyezték. Ez az állampapír állomány csökkenti a maastrichti adósságot, ugyanis a számítása során ezt az állományt konszolidálni kell. Alappályánkban nem számolunk ezzel a hatással, hiszen a helyi önkormányzatok saját hatáskörben döntenek el, hogyan kezelik szabad pénzeszközeiket, tehát a 2018. év végi állampapír állományuk mértéke bizonytalan.

A negatív nettó deviza kibocsátás következtében az államadósság devizaarányának további mérséklődése várható, ami hozzájárul a gazdaság külső sérülékenységének csökkenéséhez. Előrejelzésünk szerint a központi adósság devizaaránya a 2016. év végi 25 százalékról 20 százalék alá csökken 2018 végére.

20. ábra
A bruttó államadósság alakulása



Megjegyzés: 2017-re és 2018-ra az MNB 2017. júniusi Inflációs jelentéséhez készült előrejelzése szerepel, 2016. év végi változatlan árfolyamon számolva.

5. Költségvetési szabályoknak való megfelelés

A magyar költségvetési gazdálkodásra 2016 és 2018 között nyolc ún. költségvetési szabály vonatkozik, melyből négy a magyar jogszabályok között, négy pedig az Európai Unió költségvetési keretrendszerében szerepel. A hazai szabályok közül kettő csak a magyar jogrendben található meg, ezek: az Alaptörvény adósságszabálya, illetve a stabilitási törvény adósságképlete. Két esetben átfedés van a hazai és európai uniós szabályok között, melyek a maastrichti hiánykritériumra, valamint a középtávú költségvetési célra vonatkoznak. Két szabály pedig csak az EU költségvetési előírásai között szerepel, ezek a maastrichti adósságszabály és a kiadási szabály.

Az államháztartás ESA egyenlegére és az adósságrátára vonatkozó nemzeti és európai uniós költségvetési szabályokat a magyar költségvetés 2016-ban teljesítette és várhatóan a következő években is teljesíteni fogja. A magyar és európai uniós szabályok között is megtalálható maastrichti 3 százalékos hiánycél az MNB várakozása szerint minden évben teljesül. Ugyancsak összhangban van az államadósság-ráta éves csökkenése az Alaptörvény adósságszabályával, a stabilitási törvény adósságképletével, valamint az uniós maastrichti adósságszabállyal. A hiányra és adósságra vonatkozó EU-s szabályoknak való megfelelés azért is kiemelten fontos, mert a szabályok be nem tartása esetén túlzottdeficit-eljárás (EDP) indulhatna. A költségvetés strukturális egyenlege a középtávú költségvetési célra (MTO) vonatkozó szabálynak, illetve az ahhoz kapcsolódó kiadási szabály előírásainak 2016-ban megfelelt, míg a 2017-es és 2018-as egyenleg azokkal várhatóan nem lesz összhangban (ezek azonban nem eredményezhetnek túlzottdeficit-eljárást).

Az Alaptörvényben meghatározott **adósságszabály** értelmében mindaddig, amíg az államadósság meghaladja a bruttó hazai össztermék felét, az Országgyűlés kivételes helyzetektől eltekintve csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely a GDP-hez viszonyított államadósság arányának csökkenését tartalmazza, illetve nem vehető fel olyan kölcsön, amelynek következtében az adósságráta az előző évhez képest emelkedik.¹⁵ A mutató számítását a stabilitási törvény definiálja, mely szerint az államadósság számításakor nem kell figyelembe venni az árfolyamváltozásból eredő átértékelődési hatást, illetve az európai uniós források utólagos visszatérítésének időigényéből fakadó kötelezettségeket.¹⁶

A stabilitási törvény alapján korrigált nominális bruttó államadósság a Nemzetgazdasági Minisztérium Költségvetési Tanácsnak adott tájékoztatása alapján 2015. december 31-én 24 950 milliárd forint volt, mely a tárgyévi GDP 73,4 százalékát jelentette. A 2016. év végi adósság nominálisan 25 621 milliárd forintra emelkedett, ugyanakkor a bruttó hazai termék növekedése meghaladta az adósság emelkedését, így az adósságráta GDP-arányosan 73,2 százalékra mérséklődött, tehát a 2016. évi költségvetés teljesülése megfelelt az Alaptörvény adósságszabályának.

A Nemzetgazdasági Minisztérium Költségvetési Tanács részére átadott előrejelzése szerint 2017-ben az adósságráta az előző év végi 73,2 százalékról az idei év végére 71,4 százalékra mérséklődhet, vagyis a csökkenés összhangban marad az adósságszabály előírásaival. 2018-ban az elfogadott költségvetési törvény alapján 69,5 százalékra tovább mérséklődik az adósságráta, így a szabály várhatóan teljesül.

Előretekintve az MNB előrejelzése szerint 2017-ben és 2018-ban is tovább csökken az adósságráta, tehát teljesül az adósságszabály. A jegybank az ún. maastrichti adósságra készít részletes előrejelzést, ami módszertanában kissé eltér a stabilitási törvényben definiált adósságtól, azonban a két mutató évenkénti változása nagyon

¹⁵ Alaptörvény 36. cikk, (4)-(5) bekezdés.

¹⁶ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 6. § (1)-(2b) bekezdés

hasonló. Előrejelzésünk szerint 2017-ben 1,8–2,1 százalékos hiány és 3,6 százalékos GDP-növekedés mellett 0,9 százalékponttal csökkenhet az adósságráta. 2018-ban az Országvédelmi Alap törlesztésével 2,4 százalékos hiány alakulhat ki, ami a GDP 3,7 százalékos növekedése mellett ismét 0,9 százalékpontos adósságcsökkenéshez vezethet. Az adósságráta mérséklődése tehát még egyes kockázatok realizálódása, kedvezőtlenebb gazdasági feltételek mellett is elérhető.

Az államadósságra vonatkozó másik szabály, a stabilitási törvény **adósságképlete** kimondja, hogy amennyiben az adott költségvetési évre előrejelzett infláció és reálgazdasági növekedés üteme egyaránt meghaladják a 3 százalékot, akkor úgy kell megtervezni a költségvetés egyenlegét, hogy a nominális adósság éves növekedési üteme nem haladhatja meg a tervezett infláció és növekedési ütem felének a különbségét. Ha a kettő mutató közül legalább az egyik nem haladja meg a 3 százalékot, úgy az adósságképlet mindössze 0,1 százalékpontos adósságcsökkenést irányoz elő.

2016-ban a reálgazdasági növekedés üteme, illetve az éves átlagos infláció egyaránt 3 százalék alatt alakultak, így az adósságképlet csak a 0,1 százalékpontos adósságráta-csökkentési feltételt támasztotta, amely a tényadatok szerint teljesült. Az MNB előrejelzése szerint bár a gazdasági növekedés üteme 2017-ben és 2018-ban meghaladja a 3 százalékot, az infláció ugyanakkor elmarad attól, így az adósságképlet teljesüléséhez mindkét évben mindössze 0,1 százalékpontos adósságcsökkenés szükséges, ami a fentiekben ismertetett módon várhatóan teljesül.

A magyar jogszabályokban¹⁷ is szereplő **hiánykritérium** előírja, hogy a kormányzati szektor ESA-hiánya nem haladhatja meg a bruttó hazai össztermék 3 százalékát. Az államháztartási deficit 2016-ban a GDP 1,8 százaléka lett, 2017-ben az MNB előrejelzése szerint a tartalékok felhasználásától függően a GDP 1,8–2,1 százaléka között, jövőre pedig a GDP 2,4–2,6 százaléka között alakulhat, vagyis a költségvetés mindhárom évben összhangban van a hiányra vonatkozó szabállyal. A 2017-2018-as költségvetési törvényekben kitűzött, GDP-arányosan 2,4-2,4 százalékos hivatalos hiánycél szintén összhangban van a kritériummal.

A stabilitási törvényben szereplő előírás értelmében a költségvetés strukturális egyenlegének összhangban kell állnia a **középtávú költségvetési cél** (MTO) elérésével.¹⁸ A strukturális egyenleg azt a ciklikusan igazított egyenleget jelenti, melyből kiszűrésre kerültek az egyszeri és átmeneti tételek.

Az Európai Bizottsággal egyeztetve Magyarország számára a középtávú költségvetés cél 2016-ban -1,7 százalékos, míg 2017-től -1,5 százalékos strukturális egyenleget jelent. A legfrissebb, 2017. évi Konvergencia program alapján a magyar költségvetés strukturális hiánya tavaly a GDP 1,6 százalékán alakult, mely e szerint összhangban van a középtávú költségvetési célra vonatkozó szabállyal. 2017-ben és 2018-ban a költségvetési törvény szerint a strukturális egyenleg a GDP -2,5 és -2,4 százaléka lehet, mely elmarad a kijelölt céltől.

A magyar államháztartási gazdálkodásra négy európai uniós szabály vonatkozik. Az európai uniós költségvetési keretrendszer korrekciós ágához tartozó **maastrichti hiánycél** értelmében az államháztartás eredményeszméletű ESA-hiánya nem haladhatja meg a bruttó hazai termék 3 százalékát. A tavalyi évben a költségvetés hiánya GDP-arányosan 1,8 volt, míg az MNB előrejelzése szerint idén 1,8–2,1 százalék között, jövőre pedig a GDP 2,4–2,6 százaléka között alakulhat, így a költségvetés mindhárom évben megfelel a hiánykritérium előírásának.

Az EU költségvetési szabályainak korrekciós ágához tartozó **adósság szabály** előírja, hogy az adott tagállam maastrichti adóssága nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát, vagy amennyiben meghaladja, úgy az adósság kielégítő ütemű csökkentése szükséges.¹⁹ A csökkentés mértékét az ún. egyhuzados szabály határozza meg: az Európai Bizottság háromféle módszertannal (előrettekintő, visszatekintő, ciklikus) kiszámolja az adósság

¹⁷ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A § (2b) bekezdés

¹⁸ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 3/A § (2a) bekezdés

¹⁹ Bruttó, konszolidált, névértéken számított adósság, mely a stabilitási törvényben szereplő adósságráta definíciójával szemben tartalmazza az EU-s források utólagos megtérüléséből fakadó adósságnövekményt, illetve az árfolyamváltozás hatásait.

változásának mértékét, és amennyiben legalább az egyik alapján a 60 százalékos feletti rész 1/20-ával csökkent az adósság 3 év átlagában, úgy a szabály teljesítettnek tekinthető.

A bruttó magyar államadósság mindhárom évben meghaladja a GDP 60 százalékát, ugyanakkor a csökkenés mértéke az MNB előrejelzése szerint minden évben megfelel az EU adósságszabályának. A 2016. évi tényadatok szerint a maastrichti adósságráta 0,7 százalékponttal 74,1 százalékra csökkent az előző év azonos időszakához képest. Az MNB előrejelzése szerint az adósság az idei évben és 2018-ban további 0,9 százalékpontos csökkenésekkel a GDP 72 százaléka közelébe mérséklődhet, mely összhangban van az egyhuzados szabály teljesülésével. Az Európai Bizottság előrejelzése szerint Magyarország bruttó maastrichti államadósság-rátája ennél is gyorsabb ütemben, a 2017-es és 2018-as években 1,5 és 1,4 százalékponttal csökkenhet, 2018. végére a GDP 71,2 százalékra mérséklődve.²⁰

A európai uniós szabályok preventív, vagy megelőző ágának előírásai a **középtávú költségvetési célra** vonatkozó szabályt, illetve annak be nem tartása esetén a kiadási szabályt jelentik. Magyarország az Európai Bizottsággal egyeztetve középtávú költségvetési célként 2016-ra 1,7 százalékos, míg a következő évekre 1,5 százalékos strukturális hiányt fogalmazott meg. Amennyiben az egyenleg nem éri el a kitűzött célt, akkor általánosan a GDP 0,5 százalékaival kell közelíteni efelé a következő évben (a korrekciós pályában előírt közelítés éves mértéke változhat, melyre több körülmény van hatással).

Az Európai Bizottság számításai szerint a 2016. évi magyar strukturális egyenleg 1,9 százalékos hiányt mutatott, amely kissé magasabb a célértéknél, vagyis a középtávú költségvetési célra vonatkozó szabálynak nem felelt meg maradéktalanul, ugyanakkor az eltérés kisebb, mint a 0,25 százalékpontos GDP-arányos toleranciasáv, ezért a Bizottság megítélése szerint a 2016. évi strukturális egyenleg összhangban van az MTO elérésével.²¹ A 2017. évi magyar strukturális egyenleg a Bizottság előrejelzése alapján GDP-arányosan -3,4 százalék lehet, amely elmarad az MTO-tól, illetve várhatóan a Bizottság által kijelölt korrekciós pályában foglalt 0,3 százalékpontos egyenlegjavulás sem valósul meg. 2018-ban az államháztartás strukturális hiánya 3,7 százalékos lehet, mely meghaladja a középtávú költségvetési célt, valamint a várható strukturális egyenleg az MTO eléréséhez szükséges korrekciós pálya alapján az Európai Bizottság által előírt 1 százalékos GDP-arányos javulástól is elmarad.

A preventív ág **kiadási szabálya** akkor lép életbe, amikor egy tagállam költségvetési pályája nem felel meg a középtávú költségvetési célra vonatkozó előírásnak. Ebben az esetben a középtávú cél elérése érdekében a kiadási szabály előírja, hogy az adott tagállam költségvetésének kiadási oldala nominálisan nem növekedhet nagyobb mértékben, mint a potenciális kibocsátás adott évi növekedése, kivéve, ha a többletkiadásokra diszkrecionális bevételi intézkedések fedezetet nyújtanak. Az Európai Bizottság megítélése szerint a magyar költségvetési kiadások mindhárom évben a szabály által előírt ütemnél gyorsabban növekednek, így a vizsgált években a költségvetés nincs összhangban a kiadási szabállyal.²²

Az európai uniós szabályok megelőző ágába (preventív) tartozó szabályok megsértése nem vezet EDP-eljáráshoz. Bár 2017-ben és 2018-ban várhatóan Magyarország nem teljesíti az uniós középtávú költségvetési célt, továbbá a kiadási szabályt sem, ezen kritériumok megsértése esetén az Európai Bizottság nem indíthat túlzottdeficit-eljárást, azonban az országspecifikus ajánlások keretében javaslatokat tehet a szabályoknak való későbbi megfelelés érdekében.

²⁰ European Commission: Assessment of the 2017 convergence programme for Hungary, Brüsszel, 2017. május 23., 12. oldal

²¹ European Commission: Assessment of the 2017 convergence programme for Hungary, Brüsszel, 2017. május 23., 16. oldal

²² European Commission: Assessment of the 2017 convergence programme for Hungary, Brüsszel, 2017. május 23., 19. oldal

6. Kiemelt témák

6.1. A MAGYAR BRUTTÓ ÁLLAMADÓSSÁG-RÁTA ÉVES VÁLTOZÁSÁNAK FŐBB OKAI 2016 ÉS 2018 KÖZÖTT

2016-2018 között a GDP arányos államadósság-ráta előrejelzésünk szerint 2,4 százalékponttal csökken. Az alábbiakban bemutatjuk, mely tényezők, mekkora mértékben befolyásolják az államadósság-ráta értékének változását ebben az időszakban. Összességében elmondható, hogy az alapfolyamatokból egy dinamikus csökkenő adósság-ráta adódik, a csökkenés mértékét azonban egyedi tényezők (főként az uniós támogatások megelőlegezése) érdemben mérséklik. Prognózisunk alapján a ráta értéke így is jelentősen, évente közel 1 százalékponttal csökkenhet, változatlan, 2016 év végi forint/euró árfolyamot feltételezve.

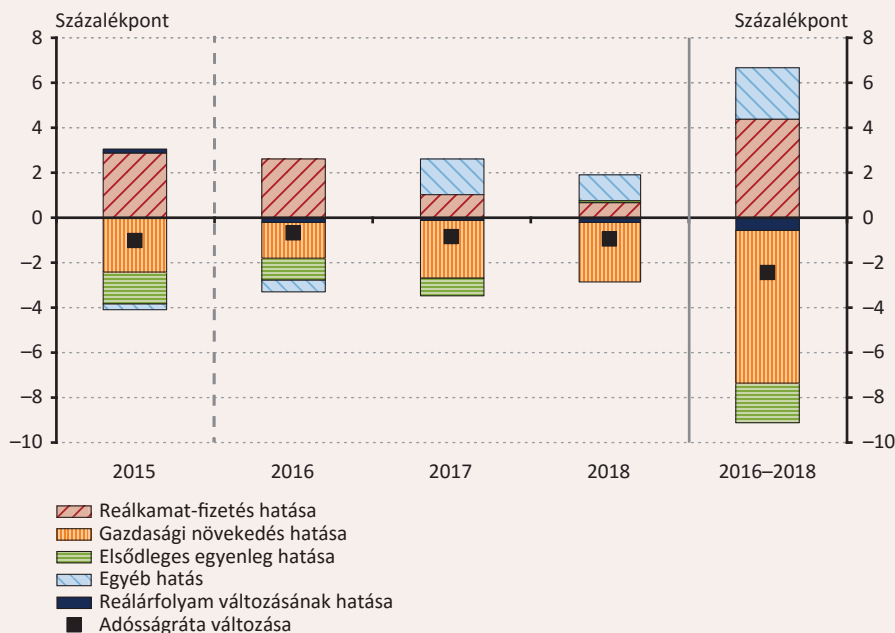
A GDP-arányos bruttó államadósság mérséklődését elsősorban a magas reálnövekedés és az elsődleges államháztartási egyenleg többlete támogatja. Előrejelzési horizontunkon a magyar gazdaság gyorsuló növekedésére számítunk, ami a nevezőn keresztül érdemben mérsékli a ráta értékét. A dinamikus gazdasági növekedés mellett a tavalyi évhez hasonlóan, idén is többletes lehet a költségvetés elsődleges egyenlege, ami szintén hozzájárul az adósság csökkenéséhez. Prognózisunk szerint 2018-ban az elsődleges egyenleg értéke nulla körül alakul, így érdemi hatása ebben az évben nincs az államadósság alakulására.

Az alacsony kamatszintnek köszönhetően, az adósság fokozatos átárazódásának hatására évről-évre csökken a kamatkiadások GDP-arányos mértéke. A forint állampapírpiacra a következő években tartósan fennmaradhatnak az alacsonyabb kamatok, aminek hatására a relatíve magas kamatozású adósságelemek aránya fokozatosan csökken. Ennek következtében a nominális forint implicit kamat az előrejelzési horizonton tovább mérséklődik. Emellett az infláció értéke várhatóan megközelíti a jegybanki célt azáltal, hogy idén átlagosan 2,4 százalékra, jövőre pedig 2,8 százalékra emelkedik a júniusi Inflációs jelentésben szereplő előrejelzés szerint. A két tényező együttesen az implicit forint reálkamat jelentős csökkenését eredményezi 2017-ben és 2018-ban.

Az uniós támogatások költségvetés általi megelőlegezése átmenetileg mérsékli az adósságráta csökkenésének ütemét, de a jövőben a támogatások megtérülése gyorsítani fogja az adósságcsökkenést. Az uniós támogatások tervezett kifizetése 2017-ben és 2018-ban is jelentős mértékű, amelyek prognózisunk szerint nagyrészt előleg kifizetések lehetnek. Az Európai Bizottság ezeket a támogatásokat akkor téríti meg a magyar költségvetés számára, amikor az előlegek felhasználásra kerülnek. A megelőlegezés nem érinti a költségvetés eredmény-szempléltű egyenlegét, de növeli a pénzforgalmi hiányt és ennek következtében az államadósság mértékét. Az adósságnövelő hatást mérsékli, hogy az előlegek egy része a költségvetési szervekhez kerül és így nem növeli a központi költségvetés pénzforgalmi hiányát. Az uniós előlegek jövőbeni megtérülése jelentősen segíti majd az adósságráta csökkenését. Összességében tehát az előlegfizetés csak az adósságváltozás időbeli lefolyását befolyásolja, de trendjét nem.

21. ábra

A GDP-arányos bruttó államadósság éves változásának dekomponálása 2015 és 2018 között



Forrás: MNB.

6.2. A SZOCIÁLIS HOZZÁJÁRULÁSI ADÓKULCS CSÖKKENTÉSEK HATÁSAINAK BECSLÉSE MIKROSZIMULÁCIÓS MODELL SEGÍTSÉGÉVEL

Az alábbiakban az ideji és jövő évi szociális hozzájárulási adókulcs-csökkentés makrogazdasági, illetve költségvetési egyenlegre gyakorolt becsült hatását mutatjuk be a KSH háztartási költségvetési és életkörülmények adatfelvételén alapuló mikroszimulációs modellkeret segítségével. A modell a részletes háztartás-statisztikára épülő mikroszimulációval előállított munkakínálat, és egy makromodell által leírt általános egyensúlyi reakció közötti iterációk sorozata révén számítja ki az intézkedések azonnali (statikus) és hosszú távú (dinamikus) költségvetési hatásait az intézkedés nélküli állapothoz képest.

Becslésünk szerint a hosszú távú folyamatok által a szociális hozzájárulási adó kulcsának 2017. évi csökkentése a foglalkoztatást 0,6, a bruttó hazai terméket szintén 0,6 százalékkal növelheti, melyek hatására az adókiengedés több mint fele megtérülhet a költségvetés számára. Az intézkedés pozitív gazdaságösztönző hatásának következtében növekvő személyi jövedelemadó- és munkavállalói járulékbefizetések, valamint fogyasztási adó bevételek mérséklők az intézkedés statikus költségvetési hatását.

A figyelembe vett adóintézkedések a szociális hozzájárulási adó kulcsának fokozatos csökkentése a Munkahelyvédelmi Akcióterv (MAT) keretében igénybe vehető kedvezmények mértékének módosításával²³ együttesen két lépcsőben: először 27-ről 22 százalékra, majd 22-ről 20 százalékra. A 17. tábla tartalmazza az adóváltozások parciális költségvetési hatásait a GDP százalékában, ahol a negatív értékek hiánynövelő, míg a pozitív értékek egyenleget javító hatásokat mutatnak.

²³ Kétféle mértékű kedvezményt különböztetünk meg: a felső kulcsra vonatkozó engedmény 100 ezer forintig korábban 27 százalékos, 2017-től 22 százalékos, 2018-tól 20 százalékos szociális hozzájárulási adókedvezményt nyújt az adott csoportok számára, ahova a 25 év alattiak, a tartósan álláskeresők, illetve az anyasági ellátásról (GYED, GYES) visszatérők a munkavállalás első két évében tartoznak. A kedvezmény másik formája ugyanakkora bruttó bérig előzőleg 14,5 százalékos, 2017-től a mindenkori kulcs 50 százalékáig terjedő mentességet nyújt a 25 év alattiak, a tartósan álláskeresők, és az anyasági ellátásról visszatérők második évétől, valamint az 55 évnél idősebbek, illetve a szakképzettséget nem igénylő és mezőgazdasági munkakörben foglalkoztatottak számára.

Az adókiengedésekből eredő költségvetési bevételecsökkenés jelentős része hosszútávon megtérül a gazdaságélénkítő hatásokon keresztül. Az azonnali egyenlegrontó hatást több tényező is ellensúlyozza, amelyeket három csatornára bontunk. Egyrészt a háztartások az adócsökkentéssel járó többletjövedelem nagy részét fogyasztásra fordítják, ami után általános forgalmi adót és egyéb fogyasztási adókat fizetnek (ez azonnali hatásnak is tekinthető). Másrészt az adók mérséklése növeli a munkakínálatot, ugyanis a magasabb nettó bér hatására vonzóbb lesz a munkavállalás. Az adóváltozás után elérhető rendelkezésre álló jövedelmet az intézkedésre reagáló munkavállalók többre értékelik, mint a szabadidejük egy részét, ezért munkamennyiségüket addig a pontig emelik, amíg ismételten közömbös lesz a választás a további munkaórával szerezhető jövedelem és a szabadidő hasznossága között. Végül a vállalatok beruházási tevékenysége és munkakereslete is emelkedhet, amennyiben csökken a bérköltségük. A mindezekből eredő nagyobb gazdasági aktivitás pedig növeli az adó- és járulékbefvételeket.

17. táblázat				
Adóintézkedések költségvetési hatása				
<i>(a GDP százalékában)</i>				
	2017		2018	
	22% szocho + MAT		20% szocho + MAT	
	statikus	dinamikus	statikus	dinamikus
Makrogazdasági hatások	a GDP százalékában		a GDP százalékában	
Effektív munkakínálat		0,7		0,3
Foglalkoztatás		0,6		0,2
Tőkeállomány		0,3		0,2
GDP		0,6		0,3
Termelékenységgel korrigált bruttó átlagbér		3,6		1,5
Rendelkezésre álló jöv.		2,8		1,2
Költségvetési hatások				
Személyi jövedelemadó	0,0	0,2	0,0	0,1
Munkavállalói járulékok	0,0	0,3	0,0	0,1
Munkáltatói járulékok	-1,6	-1,2	-0,6	-0,5
Fogyasztási adók	0,0	0,2	0,0	0,1
Tőkét terhelő adók	0,0	0,0	0,0	0,0
Összesen	-1,6	-0,6	-0,6	-0,2

Megjegyzés: 2015-ös árakon

A szociális hozzájárulási adókulcs 2017. évi csökkentésének több mint fele megtérülhet a költségvetés számára hosszú távon. Becslésünk szerint a kulcs csökkentés hatására a munkáltatói adóbefizetések a GDP 1,6 százalékával megegyező mértékben esnek vissza rövid távon, míg hosszú távon mindössze a GDP 0,6 százalékával a gazdaságélénkítő hatások révén. Kezdetben a munkáltatók kapják meg a kedvezményt, ugyanakkor a hosszú távú egyensúlyban a bértárgyalások oda vezetnek, hogy a kulcs csökkentésén osztoznak a munkáltatók és a munkavállalók, ami előbbieket beruházási és foglalkoztatási kedvét növeli, utóbbiaknak pedig a bruttó bérét és ezen keresztül a fogyasztását.

Becslésünk szerint a hosszú távú folyamatok által a 2017. évi szociális hozzájárulási adó kulcsának csökkentése a foglalkoztatást 0,6, a bruttó hazai terméket szintén 0,6 százalékkal növelheti. Mindezek következtében a személyi jövedelemadó- és munkavállalói járulékbefizetések növekedése a GDP 0,2, valamint 0,3 százalékával javítja az egyenleget, míg a rendelkezésre álló többletjövedelmek egy részének elfogyasztása révén a fogyasztási adókból származó bevételek a GDP 0,2 százalékával megegyező mértékben növekedhetnek. A 2018. évi intézkedés hatásai ehhez arányosan hasonlóak.

Fontos hangsúlyozni, hogy a modell korlátaiból fakadóan a munkakeresés és munkatalálás rövid távú, súrlódásos tökéletlenségeivel, illetve a minimálbérrel nem számol a szimuláció.

6.3. AZ ÖNKORMÁNYZATI SZEKTOR KÖLTSÉGVETÉSI FOLYAMATAI

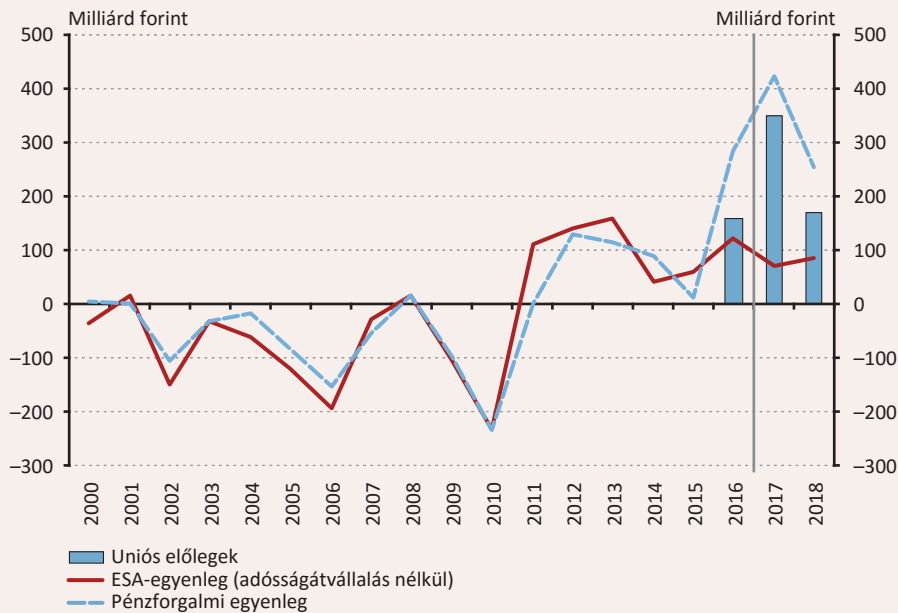
A 2017. áprilisi EDP jelentés szerint az önkormányzati alrendszer eredményszemléletű egyenlege a 2015. évi 60 milliárd forintról 122 milliárd forintra emelkedett 2016-ban. Az alrendszer finanszírozási igénye szempontjából releváns pénzforgalmi egyenleg-alakulás még markánsabb változást mutat: az alrendszer pénzforgalmi egyenleg-többlete a 2015. évi 13 milliárd forintról 2016-ra 285 milliárd forintra nőtt. Az eredményszemléletű és pénzforgalmi elszámolású egyenlegek rendkívül nagy különbségét az önkormányzatok által kapott európai uniós támogatások eltérő elszámolása okozza. Míg a pénzforgalmi statisztikában ez bevételként jelenik meg, addig az eredményszemléletű megközelítésben eltekintenek tőle, és csak akkor számolják el bevételként, amikor sor kerül arra a kiadásra (például beruházásra), amelynek fedezetéül az önkormányzat a támogatást igényelte. Annak következtében, hogy a támogatás beérkezése (önkormányzati bevétel) és azok felhasználása (önkormányzati kiadás) időben különválnak, a pénzforgalmi egyenleg erőteljesen ingadozik az évek között. Ezzel szemben az ESA egyenleg stabilabb, mert a bevételt és a kiadást egy időben számolja el.

Az önkormányzatok rendkívül kedvező 2016. évi eredményszemléletű egyenlegének kialakulását a saját bevételek GDP arányos szinten tartása mellett a kiadások csökkenése okozta. Elsősorban a beruházási és felhalmozási kiadások csökkentek, de ezek jelentős részét korábban uniós támogatások finanszírozták, így kisebb hatása volt az egyenlegre. A dologi kiadások, a működési célú pénzeszköz-átadások és a társadalom- és szociálpolitikai juttatások is csökkentek egyrészt az intézményi rendszer átalakulásával, másrészt a munkaerő-piaci helyzet változásával összefüggésben. A kiadáscsökkentő hatások közül tartós hatású lehet a fogyasztási célú kiadások GDP arányos mérséklődése (a közoktatási intézmények és a közigazgatási feladatok közelmúltbeli központosítása kiadás-megtakarítást jelentett számos önkormányzatnak). A felhalmozási célú kiadások várhatóan emelkednek a következő években, de az uniós források nagyrészt fedezhetik a bővülést, a Modern Városok Program keretében pedig a központi költségvetéstől is több forráshoz juthatnak az önkormányzatok.

A júniusi Inflációs jelentéshez készített prognózisunk alapján az önkormányzatok jelentős többlete a következő években is fennmaradhat. Előrejelzésünk szerint a tavalgyi évben kialakult 285 milliárd forintos pénzforgalmi bevételi többlet 2017-ben 420 milliárd forintra emelkedhet, s ez a többlet 2018-ban is meghaladhatja a 250 milliárd forintot, azaz a 2018. évi költségvetési törvényben feltételezettnél mintegy 50 milliárd forinttal kedvezőbb lehet az alrendszer egyenlege. A költségvetésben feltételezettnél magasabb pénzforgalmi egyenleg-többletet egyrészt az alrendszer részére folyósított nagyobb összegű uniós előleg-kifizetések okozzák, másrészt az, hogy feltevésünk szerint a felhalmozódó uniós előlegek felhasználása csak fokozatosan gyorsul fel. Ez utóbbi feltevésünk arra épül, hogy 2016-ban alacsonyabb bázisa alakult ki az uniós tőke-transzferek felhasználásának, s ez különösen igaz az önkormányzatokra.²⁴

²⁴ Előrejelzésünk szerint az önkormányzatoknál az uniós programokra nyújtott előlegek felhasználása 2019-ben tovább gyorsul, s az alrendszer pénzforgalmi egyenlege a 2015. évi alacsony egyenleg-többlet szinthez térhet vissza.

22. ábra
A helyi önkormányzatok egyenlegének alakulása



Forrás: KSH, Magyar Államkincstár, MNB

Az alapfolyamatokból eredő többletet az önkormányzatok állampapír vásárlásra fordíthatják. Az alrendszer pénzügyi vagyónváltozása az államadósság finanszírozási szerkezetére gyakorolt hatása miatt különösen fontos a konszolidált az államadósság alakulására nézve. A konszolidált államadósságba az önkormányzatok tulajdonában lévő adósság nem számít bele, ugyanis az államháztartás önmagával szembeni követeléseként értelmezhetőek ezek az értékpapírok. A tavalyi év során az uniós előlegektől szűrt ESA-egyenleg 123 milliárd forint többletet mutatott, ami alapvetően hozzájárulhatott ahhoz, hogy az alrendszer állampapír állománya tavaly év végére 140 milliárd forintra emelkedett. Az idei első negyedévi 183 milliárd forintos többletnek köszönhetően tovább emelkedett az önkormányzatok állampapír állománya, március végére már meghaladva a 300 milliárd forintot. Az intézmények által tartott értékpapírok mintegy 90 százaléka 1 évnél rövidebb futamidejű.

6.4. AZ UNIÓS TÁMOGATÁSOK KÖLTSÉGVETÉSI ELSZÁMOLÁSA

Az uniós támogatások – részben előlegként történő – kifizetése és fokozatos felhasználása jelentős mértékben befolyásolja a költségvetési folyamatokat 2016-2018 között. Az alapfolyamatok követését nehezíti, hogy a költségvetés egyszerre közvetítője és felhasználója az uniós támogatásoknak, a kiadások mellett bevételeket is elszámol, eltérnek a pénzforgalmi és eredményszemléletű adatok, valamint nagymértékű az előlegkifizetések aránya. Mindezek közül az előlegfizetés jelent számottevő eltérést a korábbi évek gyakorlatától.

A pénzforgalmi egyenlegben történő elszámolások

A költségvetés részben végső felhasználója az uniós támogatásoknak, de részben csak keresztülfolynak rajta azok. Az Európai Unió strukturális és kohéziós alapjaiból eredő támogatások formálisan a központi költségvetésen keresztül kerülnek szétosztásra. A beérkező támogatások megjelennek a központi költségvetés bevételeként, majd kiadásaként is, függetlenül attól, hogy ki a végső kedvezményezett, akiket költségvetési szempontból három csoportba sorolhatunk: (i) központi költségvetési szervek és fejezetek, (ii) helyi önkormányzatok vagy (iii) államháztartáson kívüli szervezetek (magán és non-profit szektor).

Az uniós támogatások elve az, hogy a tagországnak, illetve a végső kedvezményezettnek is részt kell vállalni a költségekben. Az EU a kedvezményezett projektek költségeinek alapvetően a 85 százalékát téríti meg, a fenn-

maradó 15 százalék származhat a kedvezményezettek önerejéből vagy költségvetési forrásból. Utóbbi növeli az államháztartás hiányát, az egyes években azonban számottevően nagyobb lehet a különbség a kifizetések és térítések időzítéséből fakadóan. Az egyes programok szintjén az önrész (pl. az állami támogatási szabályok következtében, vagy a különböző nem elszámolható költségekből eredően) meghaladhatja a 15 százalékot, így az átlagosan inkább 25 százalék körül alakul. Az Európai Bizottság a támogatási keret kis részét évente (éves előleg formájában) előre átutalja a tagországok részére, amivel szemben az időközi átutalások megtérítésének kisebb részét (10 százalékát) visszatartja, és csak a programszintű éves pénzügyi záráshoz kapcsolódó ellenőrzések lezárása után, több mint 1 évvel később téríti meg.

A költségvetés bevételi oldalán csak az unió által már átutalt támogatásokat lehet elszámolni. Az Európai Bizottság a támogatási keret kis részét évente előre átutalja a tagországok részére, de a támogatások többségét csak a felhasználási számlák benyújtása után fizeti ki. A támogatások közvetlenül nem a költségvetésbe érkeznek, hanem elkülönített számlákra, amelyekről külön tranzakcióként kerülnek a költségvetés bevételei közé. A számla alapú elszámolás módja, hogy miután a végső kedvezményezett benyújtotta a számlát, a költségvetés ezt kifizette a számára, majd az Uniótól kapott korábbi transzferekből a költségvetés bevételként elszámolja a támogatás uniós részét. Ezt követően kerülnek kiküldésre az EU részére az elszámolható tételek bizonylatai, amelyet az ellenőrzések után megtérít (a külön számlára), és így fedezetet jelent a következő kifizetések számára. Ugyanakkor ez az eljárás sem korlátozta teljes mértékben az ebből eredő pénzforgalmi hiány mértékét, mert előfordult, hogy az Unió késve térítette meg a támogatásokat a költségvetésnek, ami növelte a pénzforgalmi hiányt.

A kedvezményezettek részére fizetett előlegkifizetések jelentősen módosították a pénzforgalmi egyenlegre gyakorolt hatást. 2016-tól változott a támogatások kifizetésének gyakorlata. Bár korábban is előfordult, hogy a költségvetés jelentős részben előlegként utalt támogatásokat a végső kedvezményezettek számára, tehát még a számlák benyújtása, vagy akár a projekt végrehajtásának megkezdése előtt, ez a gyakorlat 2016-ban felerősödött. Az új jelenség azonban az, hogy korábban ezek az előlegek az államháztartáson kívülre irányultak, most viszont az államháztartás intézményei is részesültek ilyen típusú előlegekben (nevezhetjük ezt elsődleges kifizetésnek). A támogatott projekt végrehajtása, és így a támogatás tényleges felhasználása ehhez képest akár évekkel elhúzódhat (ezt a megkülönböztethetőség kedvéért effektív felhasználásnak nevezzük elemzésünkben). Az Európai Unió azonban továbbra is csak a benyújtott számlákat téríti meg (kismértékű előlegtől eltekintve). Az előlegfizetésekhez, mint kiadásokhoz tehát nem kapcsolódik a költségvetésben bevétel, így számottevően növelhetik a pénzforgalmi hiányt (amint például 2017 első félévében megfigyelhető).²⁵

Az előlegfizetések pénzforgalmi egyenlegre gyakorolt hatása attól függ, hogy ki a végső kedvezményezett. Az előlegfizetés (megegyezően a számla ellenében történő kifizetéssel) a központi költségvetés kiadásaként számolandó el, önmagában tehát növeli a pénzforgalmi hiányt. A tényleges hatás azonban attól függ, hogy kinek a részére fizetendő az előleg.

- Ha a (i) központi alrendszerbe tartozik a kedvezményezett, akkor az bevételként elszámolja a kapott támogatást, tehát egyidejűleg képződik kiadás és bevétel, a központi alrendszer költségvetés egyenlege így nem változik.
- Ha (ii) helyi önkormányzat a kedvezményezett, akkor a teljes államháztartás egyenlege nem változik, de a központi és az önkormányzati alrendszeré külön-külön igen. A központban ugyanis kiadásnak számít a kifizetés, az önkormányzat mérlegében pedig bevételnek, tehát előbbi egyenlege romlik, utóbbié javul.
- Ha (iii) államháztartáson kívüli szervezet a kedvezményezett, akkor a költségvetést csak a kiadás érinti, tehát az egyenleg romlik.

²⁵ A költségvetés bevételei között pénzforgalomban elvben az előlegre jutott uniós támogatási rész ellenértékét is el lehet számolni, amennyiben a bizottsági utalásokat fogadó elkülönített számla megfelelő likviditással rendelkezik. Tekintettel arra, hogy a Bizottság által az időszak elején rendelkezésre álló programszintű előleg a 2007-2013-as időszakhoz képest jelentősen lecsökkent, a kedvezményezetteknek viszont túlnyomó részt előleg kerül kifizetésre, így a gyakorlatban a költségvetés által megelőlegezett kifizetések uniós forrásrészét az elkülönített OP számla likviditásának hiányában pénzforgalmi bevételként átmenetileg nem lehet elszámolni.

A vizsgált években jelentősen megnőtt az előlegkifizetések aránya. 2016-tól a 2014-2020-as uniós költségvetési ciklushoz tartozó források nagy része előlegként került kifizetésre. Az erre vonatkozó döntés szerint az előlegek célja, hogy a kedvezményezettek minél előbb megkezdhessék a programok végrehajtását, és ne merüljön fel náluk finanszírozási vagy likviditási probléma.²⁶ Az előlegek aránya az államháztartáson belüli kedvezményezettek részére a teljes támogatási érték 100 százaléka is lehet, a magánszektor kedvezményezettjei részére pedig 50 százalék. 2016-ban 2100 milliárd forint uniós forrást fizetett ki a költségvetés, amelyből 70 százalékra lehet becsülni az előlegek arányát (a 2014-2020-as operatív programok esetében ez az arány még magasabb volt). Az önkormányzatoknak juttatott előlegek nagymértékben hozzájárultak az alszektor 285 milliárd forintos pénzforgalmi többletéhez (az EDP statisztika szerint ebből 158 milliárd forint származhatott előlegekből). A költségvetési szervek részére kifizetett előlegek a fent leírt módon nem érintették a költségvetési hiányt, mert a kiadás mellett egyúttal bevételként is elszámolásra kerültek a kedvezményezett oldalán. 2017 első félévében több mint 1000 milliárd forintot fizetett ki a költségvetés uniós támogatásként, amelynek jelentős része ismét előleg volt, és ezzel szemben csak 155 milliárd forint bevételt könyvelt el. A különbség jelentősen hozzájárult a félév során kialakult 911 milliárd forintos pénzforgalmi hiányhoz.

Az uniós támogatások eredményszemléletű elszámolása

A támogatások ESA-statisztika szerinti költségvetési elszámolásának módszertana jelentősen eltér a fent ismertetett pénzforgalmi könyveléstől. Az eredményszemléletű elszámolás kiindulópontja, hogy az EU transzferek az önrészen kívül nem gyakorolhatnak hatást a költségvetési egyenlegre. Az ESA-módszertan tehát akkor veszi figyelembe a költségvetési kiadást, amikor a transzfer elhagyja az államháztartást (államháztartáson kívüli kedvezményezett esetében), vagy amikor a támogatást ténylegesen felhasználják (államháztartáson belüli felhasználók esetén), azaz rendelkezésre állnak számlák (akár részletekben). Ha e kiadásokhoz nincs pénzforgalmi bevétel könyvelve, a nemzeti számlák rendszere ugyanebben az időpontban eredményszemléletű bevételt imputál a projekt uniós támogatásának mértékéig (tehát jellemzően 85 százalékig). A kiadás és a bevétel ebben az elszámolásban időben mindig egybeesik, és így csak a projekt önrésze (hazai része) jelenik meg a hiányban.

Az államháztartáson belüli előlegkifizetések időben eltolják egymástól a pénzforgalmi és eredményszemléletű statisztikákat. Az államháztartáson belüli előlegkifizetést az eredményszemlélet nem veszi figyelembe kiadásként. Csak akkor számolja el a kiadást, ha a kedvezményezett megkezdte a projektet, és benyújtja az arról szóló számlákat. Ez évekkel is elnyújthatja az eredményszemléletű számbavételt a pénzforgalomhoz képest. A magánszektor esetében a módszertan szerint az előlegkifizetést egyben eredményszemléletű felhasználásként is elkönyvelik, tehát itt egybeesik a kétféle elszámolás.

Az előlegek tekintetében tehát két tényező okozhat eltérést a pénzforgalmi és az eredményszemléletű adatok között. Ha a magánszektor olyan előleget kap, amihez nem könyveltek pénzforgalmi bevételt, akkor az ESA-ban bevételt kell hozzá imputálni. Ezzel ellentétben, ha az államháztartáson belüli intézmény olyan előleget kap, amihez EU transzfer pénzforgalmi bevételt számoltak el, akkor ezeket a transzfereket ki kell venni az eredményszemléletű elszámolásban a bevételek közül.

Az uniós támogatások elszámolásának megjelenése elemzésünkben

Elemzésünkben különválasztottuk az uniós támogatások elsődleges (előleg-) kifizetését az effektív felhasználástól. A kapcsolódó költségvetési hatások bemutatását nehezíti, hogy a központi és az önkormányzati alrendszerben, valamint a pénzforgalmi és eredményszemléletű mutatókban látszólag ellentétes folyamatok figyelhetők meg. Elemzésünkben négy költségvetési tételt érintenek az uniós támogatások

1. Központi költségvetési szervek és fejezetek EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai: a költségvetésen keresztül folyott uniós támogatások egyenlege. Azért nettó kiadás, mert az összes kiutalt támogatással (tehát elsődleges kifizetéssel) szembeállítottuk az EU-tól kapott, és a költségvetésben el is számolt források

²⁶ 145/2016. (VI.13.) Korm. rendelet

kat. A kiutalt támogatások tartalmazzák az előleget is, és függetlenek attól, hogy a végső kedvezményezett a központi költségvetés, valamely önkormányzat vagy a magánszektor lesz-e.

2. Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó saját kiadásai: nagyobb részben nem az uniós támogatások által érintett tétel. Az uniós támogatásoktól független része tartalmazza a megnevezésében szereplő költségvetési sorokon megjelenő valamennyi kiadást (személyi, dologi kiadások, beruházások, transzferek), szembeállítva az érintettek saját bevételeivel és a központi költségvetés által nyújtott – nem uniós – támogatásával. A költségvetési szervek és fejezetek emellett az uniós támogatások végső kedvezményezetteinek jelentős részét teszik ki. Amennyiben támogatást kapnak az előző bekezdésben tárgyalt forrásból (akár előlegként is), az növeli a bevételüket, a támogatások felhasználása pedig a kiadásukat. Az előlegfizetések ezért jelentősen befolyásolják az éves nettó kiadásukat, ha a felhasználásra a következő években kerül sor. A központi költségvetés aggregált szintjén tekintve szembeállítható a nettó kiadásuk az előző tétellel (központi költségvetési szervek és fejezetek EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai), ugyanis ami az előbbiben a szervek és fejezetek részére utalt kiadás, az az utóbbiban bevétel. A központi egyenlegre majd akkor gyakorol hatást – az önrész erejéig -, ha megkezdődik a támogatások effektív felhasználása.

3. Helyi önkormányzatok egyenlege: az előző ponthoz hasonlóan az uniós támogatások az önkormányzatok teljes költségvetésének kisebb részét teszik ki, de az egyenlegüket a tárgyalt években jelentősen befolyásolják. Uniós támogatásaikat a központi költségvetési szervek és fejezetek EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásain keresztül kapják, ami korábban jellemzően utólag térítette meg a költségeket, 2016-tól kezdődően azonban nagyjából előleget fizet. A teljes államháztartás szintjén a két tétel szembeállítható, és az egyenlegre nézve részben kioltja egymás hatását, ugyanis ami a központi költségvetésben kiadás (az önkormányzatok számára átutalt előleg), az az önkormányzati szektorban bevétel. A teljes államháztartási egyenlegre majd akkor gyakorol hatást – az önrész erejéig -, ha megkezdődik a támogatások effektív felhasználása.

4. ESA-híd: Az államháztartás pénzforgalmi és ESA-egyenlege közti különbség az úgynevezett ESA-híd. Itt jelenik meg a támogatások ESA-statisztika szerinti költségvetési elszámolása és a pénzforgalmi könyvelés közti különbség. A különbség – az előzőekben is leírtak szerint – alapvetően abból adódik, hogy az ESA-módszeren akkor veszi figyelembe a költségvetési kiadást, amikor a támogatást ténylegesen felhasználják, azaz rendelkezésre állnak számlák (akár részletekben), és ugyanebben az időpontban imputál eredményszemléletű bevételt a projekt uniós támogatásának mértékéig. Ehhez képest a pénzforgalmi kiadás és a bevétel beérkezése az EU-tól áthúzódhat más évekre is.

6.5. A 2016. ÉVI BÉRMEGÁLLAPODÁS KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSAI

A kormány, a munkavállalók és a munkáltatók képviselői között 2016. végén háromoldalú bérmegállapodás született meg. A megállapodás több évre előre tartalmazza a minimálbér és garantált bérminimum kötelező emelését, valamint a munkáltatói terhek (szociális hozzájárulási adó, társasági adó) feltétlen és feltételes csökkentését. Ebben az elemzésben a megállapodásban foglalt munkaerő-piaci intézkedések költségvetési hatásait tekintjük át.

2017-ben a minimálbér 15, míg a garantált bérminimum 25 százalékkal növekedett, 2018-ban pedig újabb 8, illetve 12 százalékos emelkedés valósul meg (18. táblázat). Ez a növekedés az MNB becslése szerint a foglalkoztatottak közel 30 százalékát érinti (2015-ben a teljes munkaidőben foglalkoztatottak mintegy 30 százalékának alapbére nem haladta meg a garantált bérminimumot).²⁷ A bérek ilyen mértékű adminisztratív növelése érdemben emeli a munkáltatók terheit, melyet ugyanakkor mérsékel **a szociális hozzájárulási adó idei 5, illetve jövő évi 2 százalékpontos csökkentése**.²⁸ A szociális hozzájárulási adó kulcsának mérséklése nem ellensúlyozza teljes mértékben a béremelések hatását azoknál a vállalatoknál, amelyeknél magas a minimálbért vagy garantált

²⁷ Inflációs jelentés, 2016. december, Magyar Nemzeti Bank, 19. oldal

²⁸ A szociális hozzájárulási adó 2018-ban további 0,5 százalékpontos csökkenéssel 19,5 százalékra mérséklődhet, ha 2017. első három negyedévében az előző év azonos időszakához képest a versenyszférában a bruttó átlagkereset növekedése eléri a 11 százalékot. Az MNB legfrissebb, júniusi Inflációs jelentéséhez készült előrejelzése szerint ettől kismértékben elmaradhat a béremelkedés dinamikája.

bérminimumot keresők aránya, ugyanakkor jelentősen csökkenhetnek a bérterhek azon cégeknél, ahol a foglalkoztatottak többsége e felett keres. Összességében nemzetgazdasági szinten a vállalatok munkaerő-költsége érdemben nem változik.

18. táblázat			
A minimálbér, a garantált bérminimum és a szociális hozzájárulási adó alakulása			
	2016	2017	2018
minimálbér (Ft)	111 000	127 500	138 000
változás (százalék)		15	8
garantált bérminimum (Ft)	129 000	161 000	180 500
változás (százalék)		25	12
szociális hozzájárulási adó (százalék)	27	22	20
változás (százalékpont)		-5	-2

A bérekhez kapcsolódó intézkedések dinamikus költségvetési hatása 2017-ben a GDP 0,8 százaléka, 2018-ban pedig a GDP 1 százaléka lehet (19. táblázat). A szociális hozzájárulási adó idei 5 százalékpontos csökkentése önmagában körülbelül nettó 390 milliárd forinttal csökkenti a költségvetési bevételeket. Számításaink során nettó értelemben becsültük meg az intézkedések hatását, vagyis a költségvetés „önmagának” fizetett kiadásait (pl. a közszférában foglalkoztatottak bérének adó- és járulékterheit) kiszűrtük a kalkulációkból. Az adókiengedés bevételecsökkentő hatását tompítja a Munkahelyvédelmi akcióterv (MAT) átalakítása. Míg korábban a MAT keretében igénybe vehető kedvezmények 100 ezer forintos bruttó bérig jogosultságtól függően 27 vagy 14,5 százalékos kedvezményt biztosítottak, addig 2017-től ez 22 százalékra, illetve a mindenkor szociális hozzájárulási adókulcs felére mérséklődött.

A béremelések következtében a versenyszférában a GDP 0,3 és 0,6 százalékaival növekednek a munkát terhelő adókból származó bevételek 2017-ben. Tekintve, hogy a minimálbér és a garantált bérminimum adminisztratív emelése meglehetősen széles munkaerő-piaci réteget érint, valamint továbbgyűrűzhet a hatása a magasabb jövedelmi kategóriákba is, az ebből származó többlet is jelentős bevételt generál a költségvetés számára, mely részben ellensúlyozza a szociális hozzájárulási adó csökkentésének hatását. A plusz bevételek a bruttó keresetek növekedése következtében a munkavállalói és munkáltatói adó- és járulékterhekből származó befizetéseknel is megjelennek. Így a béremeléseknek köszönhetően 2017-ben személyi jövedelemadóból, egyéni biztosított járulékokból, szakképzési hozzájárulásból, munkaerő-piaci járulékból, valamint a csökkentett szociális hozzájárulási adóból az alappályánál több mint 110 milliárd forinttal több bevétel érkezik a költségvetésbe. Az év első öt hónapjában a legalább 5 főt foglalkoztató vállalkozások körében jelentősen, 10,6 százalékkal növekedett a foglalkoztatottak átlagos bruttó és nettó keresete.

A bérmegállapodáshoz kapcsolódóan az államháztartás kiadásait a közszférában foglalkoztatottak bérét, illetve a minimálbérhez kötött szociális ellátásokat érintő kiadások növelik. A minimálbér és főként a garantált bérminimum emelése közvetlenül emeli a közszférában alkalmazottak egy részének bérét, mely 2017-ben a GDP 0,1 százalékát jelentő többletkiadást eredményezhet. Az évből eddig rendelkezésre álló adatok szerint a költségvetési intézményeknél foglalkoztatottak átlagkeresetének növekedése január–május között közfoglalkoztatottak nélkül 14,6 százalékos volt (fontos kiemelni, hogy ez a szám tartalmazza az ágazati életpályamodellek hatását is). A másik lényeges kiadásnövelő tétel a megemelt minimálbérrel párhuzamosan növekvő szociális ellátásokhoz kapcsolódik. A keresetminimum jellemzően ezen ellátások felső korlátját szabja meg (pl. álláskeresési járadék, GYED, táppénz, rokkantsági és rehabilitációs ellátások).

19. táblázat		
A bérmegállapodás költségvetésre gyakorolt nettó hatása a GDP százalékában		
	2017	2018
Adócsökkentés hatása <i>(statikus, versenyszféra)</i>	-1,1	-1,5
MAT módosítása <i>(statikus, versenyszféra)</i>	0,1	0,1
Adóváltozások hatása összesen (statikus, versenyszféra)	-1,0	-1,4
Béremelések hatása járulékokra <i>(dinamikus, versenyszféra)</i>	0,2	0,4
Béremelések hatása szja-ra <i>(dinamikus, versenyszféra)</i>	0,1	0,2
Béremelések hatása a közszférában <i>(dinamikus, közszféra)</i>	-0,1	-0,2
Magasabb bértömeg hatása összesen (dinamikus, nemzetgazdaság)	0,2	0,5
Minimálbérhez kötött ellátások <i>(statikus, nemzetgazdaság)</i>	-0,1	-0,1
Összesen	-0,8	-1,0

Az intézkedések nettó kumulált adócsökkentő hatása 2018-ban eléri a GDP 1 százalékát. A szociális hozzájárulási adó további 2 százalékpontos csökkentése a GDP mintegy 1,5 százalékával mérsékli a költségvetési bevételeket. A minimálbér és garantált bérminimum növekedése a következő évben 8, illetve 12 százalékkal folytatódik, mely az alappályához képest a 2017. évi bázishatást is figyelembe véve több mint 240 milliárd forinttal növeli az államháztartás bevételeit. Az intézkedések együttesen 2018-ban nominálisan mintegy 380 milliárd forintos költségvetési lazítást jelenthetnek.

A munkaerő-piaci intézkedéseken felül egységesen 9 százalékra csökkent a társasági adó kulcsa. Korábban a társasági adó mértéke 500 millió forintos adóalapig 10 százalékos, afelett pedig 19 százalékos adókulcsot jelentett. Az adókötelezettség érdemi mérséklődése elsősorban a nagyvállalatoknál jelentkezik, amelyek kis létszámuk ellenére jelentős gazdasági hozzáadott értékkel, beruházási kapacitással és árbevétellel rendelkeznek. A korábbi felső adókulcs csökkenése 800-900 olyan vállalatot érint, amelynek adózás előtti eredménye magasabb 500 millió forintnál. A társasági adó kulcsának csökkentése 2017-ben és 2018-ban is a GDP mintegy 0,4 százalékával mérsékelheti a munkáltatók adóterheit.

Károly Róbert

(1308 – 1342)

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

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

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

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

A sokféle forgalomban lévő pénz helyett megkezdték az állandó értékű ezüstdénár, majd firenzei mintára az aranyforint verését, amelynek váltópénze az ezüst garas lett. A korábbi uralkodók által kedvelt pénzrontást, – amely a pénzérmék időnkénti alacsonyabb nemesfém tartalmú 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
FÉLÉVES ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI FOLYAMATOKRÓL
2017. augusztus

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



© MAGYAR NEMZETI BANK 2017
1054 BUDAPEST, SZABADSÁG TÉR 9.

mnb.hu