



Elemzés a 2015. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslatról

Elemzés az államháztartásról
2014. november





Elemzés a 2015. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslatról

Elemzés az államháztartásról
2014. november



Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Hergár Eszter

1850 Budapest, Szabadság tér 9.

www.mnb.hu

ISSN 2063-174X (on-line)

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

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

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

Az elemzés elkészítésekor a 2014. november 7-ig rendelkezésünkre álló információkat vettük figyelembe.

Tartalom

1. Összefoglaló	3
2. Az államháztartási egyenleg	5
3. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése	6
4. A költségvetési törvényjavaslat részletes értékelése	8
4.1. Elsődleges bevételek	8
4.2. Elsődleges kiadások	11
4.3. Kamategyenleg	14
5. A költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó fő kockázatok	15
6. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelősége	16
6.1. Az Alaptörvény adósságszabálya	16
6.2. Az államháztartás strukturális egyenlegének követelménye	17
6.3. Az államháztartási törvény 3 százalékos hiányszabálya	17
6.4. A stabilitási törvény adósságképlete alapján engedett adósságnövekmény	18
Függelék: Háttértáblázatok	19

1. ÖSSZEFOGLALÓ

Elemzésünk tárgya az Országgyűlésnek október 30-án benyújtott költségvetési törvényjavaslat, amelyet az MNB költségvetési előrejelzésének tükrében értékelünk. A törvényjavaslat mellett figyelembe vettük a benyújtott adótörvény-módosításokat és a november 7-ig elérhető információkat. Az elemzés során a rendelkezésünkre álló információk alapján az MNB saját prognózist készített a 2015. évi költségvetési egyenlegre, és ezt viszonyítjuk a törvényjavaslatban foglalt előirányzatokhoz.

A költségvetési törvényjavaslat szerint 2015-ben az ESA-szemléletű költségvetési hiány a GDP 2,4 százaléka lesz. Elemzésünk szerint a hiány a kitűzötttel lényegében megegyezhet – az MNB által várt makrogazdasági pálya és a törvényjavaslatban szereplő intézkedések alapján számításaink szerint 2,5 százalékos deficit adódik. Az adóbevételekre és a kiadásokra vonatkozó előirányzatokat alapvetően megalapozottnak találtuk, de néhány területen felmerülnek kockázatok, várható eltérések az előirányzatoktól. A becslésben feltételeztük, hogy az Országvédelmi Alapot az elmúlt évekhez hasonlóan, jövőre sem költi el a kormányzat annak érdekében, hogy a hiány a kitűzött cél közelében alakuljon. Az Országvédelmi Alap a korábbi évekhez képest kisebb lett (60 milliárd forint), így korlátozottabb mértékben képes fedezni az év során esetleg felmerülő kockázatokat.

A törvényjavaslat szerint – változatlan devizaárfolyamon – a GDP-arányos adósságráta mintegy 1 százalékponttal csökkenhet 2015-ben. Az MNB számításai szerint körülbelül 1,1 százalékpontos adósságráta-csökkenés várható, azaz az EDP-módszertan szerinti adósságráta az idén év végére várt körülbelül 77,2 százalékról 76,1 százalék közelébe csökkenhet. A számítás az Alaptörvény szabályának megfelelően úgy történik, hogy 2015 egészére változatlan forint árfolyamot feltételezünk, ami a költségvetési törvényjavaslat szerint 310,1 forint/euró. Az Alaptörvény adósságszabálya, ami a Költségvetési Tanács későbbi döntésének fókuszában lesz, tehát várhatóan teljesül.

A költségvetés alapjául szolgáló makrogazdasági pálya megalapozott és hasonló az MNB aktuális prognózisához. A törvényjavaslat a 2015. évi GDP-növekedést 2,5 százalékra, míg az inflációt 1,8 százalékra becsüli. Az MNB legutóbbi, szeptemberi előrejelzése szerint a gazdasági növekedés 2,4 százalék, az infláció pedig 2,5 százalék lehet jövőre, de az azóta beérkezett adatok és az olajár jelentős csökkenése lefelé mutató kockázatot jelentenek az MNB inflációs előrejelzésére vonatkozóan. A legnagyobb különbséget az jelenti, hogy az NGM magasabb bértömeg-előrejelzéssel számol, de ez az érintett adóbevételeknél különböző okokból nem okoz jelentős eltéréseket.

A költségvetés több új intézkedést tartalmaz, amelyek azonban összességükben nem jelentősek sem az egyenlegre, sem a költségvetés szerkezetére gyakorolt hatásukat illetően. Az intézkedések nagy részét csak röviden ismerteti a törvényjavaslat, és több esetben nem tartalmazza sem a részleteket, sem a költségvetési hatásukat. Ezen hiányosságok megnehezítették a pontos értékelést. A benyújtott adótörvények több részletet tisztáztak, de egyes bevételi előirányzatok továbbra sem kellően alátámasztottak.

A törvényjavaslat az alábbi főbb kockázatokat tartalmazza, beleértve azokat az intézkedéseket is, amelyek részletei még nem nyilvánosak:

- A legjelentősebb kockázat abból ered, hogy az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek soron 169 milliárd forint bevételt irányoz elő a költségvetési törvényjavaslat, de nem tartalmazza ennek forrását, hátterét.

- Az e-útdíjjal kapcsolatos bevétel körülbelül 40 milliárd forinttal emelkedne 2014-hez képest a törvényjavaslat alapján, a növekedést alátámasztó intézkedés részletei azonban az elemzésünk készítéséig nem váltak ismertté.
- Pozitív kockázat merül fel az élelmiszerlánc-felügyeleti díjjal kapcsolatban, amelyet az adótörvények módosítása megemelné, de a költségvetési törvényjavaslatban nem szerepel a hatása.

A költségvetés ESA-egyenlegére és az államadósság alakulására vonatkozó magyar előírásoknak megfelel a költségvetés. Ezzel szemben az államháztartási törvény strukturális egyenlegre vonatkozó szabályának teljesülését kétségesnek tartjuk, bár ennek mérését módszertani bizonytalanságok nehezítik.

- A törvényjavaslat megfelel az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabálynak, mert mind az előirányzatok alapján, mind előrejelzésünk szerint csökken 2015-ben a GDP-arányos államadósság (a stabilitási törvény definíciójának megfelelő és az EDP-módszertan szerinti adósság is).
- A törvényjavaslat megfelel az államháztartási törvényben előírt 3 százalékos hiány-előírásnak.
- Nem egyértelmű, hogy a törvényjavaslat megfelel-e az államháztartási törvényben előírt, GDP-arányosan legfeljebb 1,7 százalékos strukturális hiánynak. A költségvetési törvényjavaslat általános indokolása szerint a strukturális hiány 1,6 százalék, azonban nem vezeti le, hogy miként adódik ez az érték. Ezzel szemben megítélésünk szerint a 2,4 százalékos ESA-hiány mellett kétséges a szabály teljesülése, ahhoz ugyanis az lenne szükséges, hogy a kibocsátási rés nagymértékű és negatív legyen 2015-ben, de az aktuális és potenciális GDP-re vonatkozó becslések szerint ez várhatóan nem fog bekövetkezni.

2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEG

Az államháztartási hiány előrejelzésünk szerint kismértékben meghaladhatja a költségvetésben kitűzött mértéket. Ennek legfőbb oka egyes bevételek (főként az áfa, a távközlési adó és a járulékjellegű bevételek) várható elmaradása az előirányzattól, amit azonban nagyrészt ellensúlyoz az Országvédelmi Alap. Azt feltételeztük, hogy amennyiben a bevételek alacsonyabban alakulnak az előirányzatnál, akkor a 60 milliárd forintot tartalmazó Országvédelmi Alapot a rendeltetésének megfelelően törlik, azaz nem költi el a költségvetés, ezzel kétharmadrészt ellensúlyozva a várható bevételi elmaradást. Amennyiben az Országvédelmi Alap teljes törlése bekövetkezik, akkor a kormányzati szektor GDP-arányos ESA-hiánya előrejelzésünk szerint 2,5 százalék lehet (1. táblázat).

1. táblázat: A kormányzati szektor ESA-egyenlegének levezetése (a GDP százalékában)

	2014		2015		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi alrendszer egyenlege	-3,1	-3,1	-2,6	-2,5	0,1
2. Önkormányzatok egyenlege	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-3,0	-3,1	-2,7	-2,6	0,1
4. GFS-ESA különbség	0,2	-0,1	0,3	-0,1	-0,4
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-2,9	-3,1	-2,4	-2,7	-0,3
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalék törlésével	-2,9	-2,8	-2,4	-2,5	-0,1

A 2,5 százalékos ESA-hiány úgy alakulhat ki saját prognózisunk szerint, hogy a központi költségvetés pénzforgalmi hiánya alacsonyabb is lehet az előirányzatnál, de az ESA-híd kevésbé lenne kedvező. E két ellentétes eltérés összefügg egymással, mert az uniós támogatások felhasználására vonatkozó feltételezésünk javítja a pénzforgalmi egyenleget, de rontja az ESA-hídat. Előrejelzésünk szerint az uniós támogatásokból az előirányzatnál kevesebbet tud majd felhasználni a költségvetés, így az ehhez kapcsolódó önrész is alacsonyabb lehet, ami csökkenti a pénzforgalmi hiányt. Másfelől a költségvetés jelentős egyenlegjavító hatással számol az uniós támogatásokkal kapcsolatban az ESA-hídban, de prognózisunk szerint ez is arányosan kevesebb lesz. Az önkormányzati szektorban a törvényjavaslatban szereplő várakozáshoz hasonlóan enyhe hiánnyal számolunk.

3. A TÖRVÉNYJAVASLAT ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ MAKROGAZDASÁGI FELTÉTELEZÉSEK ÉRTÉKELÉSE

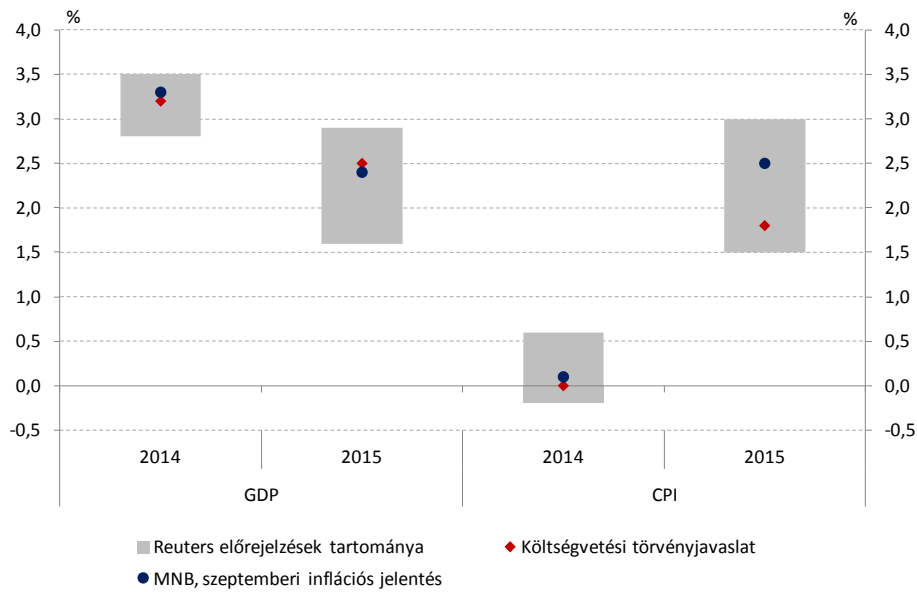
A költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági feltételezéseit az MNB legutóbbi, 2014 szeptemberi előrejelzésével összevetve az alábbi fő megállapításokat tehetjük.

A **gazdasági növekedés** tekintetében a benyújtott költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági pályája a jegybank előrejelzésével lényegében megegyezik, az attól vett eltérés becslési hibahatáron belüli. A törvényjavaslat 2014-ben minimálisan alacsonyabb, 2015-ben magasabb GDP-növekedéssel számol. Összességében elmondható, hogy a költségvetés az idei évre enyhén visszafogottabb, míg a jövő évre némileg élénkebb belső kereslettel számol, ennek hátterében elsősorban a beruházások évek közötti lefutása áll. A beruházások esetében a jegybanki előrejelzés az idei évben magasabb, 2015-ben alacsonyabb növekedéssel kalkulál, ezt részben az uniós forrásfelhasználás ütemezésének eltérő megítélése magyarázhatja. A lakossági fogyasztás és transzferek esetében hasonló a két intézmény előrejelzése, míg a közösségi fogyasztás megítélésében a jegybanki prognózis 2015-ben visszafogottabb. A kivitel és a behozatal esetében a költségvetési tervezet magasabb bővülési ütemet feltételez hasonló nettó export mellett, amit lefelé mutató kockázatok öveznek. Az idei évre az eddig beérkezett adatok alapján visszafogottabb lehet mind az export, mind az import növekedési üteme, míg előretekintve az orosz-ukrán konfliktus negatív gazdasági hatásai mérsékelhetik a kivitel bővülését.

A beérkező belföldi havi termelési indikátorok és a lassuló külső környezet alapján a költségvetés növekedési prognózisát lefelé mutató kockázatok övezik. Ezt a kockázatot a beérkező inflációs adatok és a csökkenő olajárpálya miatt lassuló infláció 2015-ben a költségvetési bevételek szempontjából meghatározó lakossági fogyasztás gyorsabb növekedésén keresztül mérsékelheti.

A **fogyasztói árindexre** vonatkozó előrejelzések az idei évre lényegében megegyeznek, míg a jövő évre a költségvetési törvényjavaslat a szeptemberi Inflációs jelentés prognózisánál jelentősen alacsonyabb értéket feltételez. A szeptember óta beérkezett adatok és az olajár jelentős csökkenése lefelé mutató kockázatot jelentenek az MNB előrejelzésére vonatkozóan. Ugyanakkor a költségvetési törvényjavaslatban szereplő makropálya a piaci elemzők legfrissebb inflációs várakozásaival összhangban van. A GDP deflátor esetében az idei évre mutatkozik eltérés, a költségvetés az idei évre magasabb árindex-szel számol, amely az első félévi adatok alapján lefelé mutató kockázatot hordoz. 2015-ben szintén lefelé mutató kockázatokot érzékelünk a beérkezett inflációs adatok és a csökkenő olajárak kapcsán.

1. ábra: A makrogazdasági előrejelzések összehasonlítása (százalékos változás az előző évhez képest)



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

	Költségvetés		MNB		Eltérés	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
GDP növekedése	3,2	2,5	3,3	2,4	0,1	-0,1
GDP deflátor	2,6	2,6	2,0	2,6	-0,6	0,0
Fogyasztói árindex változása	0,0	1,8	0,1	2,5	0,1	0,7
Háztartások fogyasztás	1,6	2,1	1,7	2,3	0,1	0,2
ebből: háztartások fogyasztási kiadása	2,0	2,6	2,2	2,6	0,2	0,0
Közösségi fogyasztás	2,0	0,0	2,3	-0,8	0,3	-0,8
Bruttó állóeszköz felhalmozás	10,3	4,3	12,5	2,6	2,2	-1,7
Belföldi felhasználás	3,3	2,3	3,6	2,1	0,3	-0,2
Export	7,0	6,9	6,5	5,9	-0,5	-1,0
Import	7,6	7,1	7,1	6,0	-0,5	-1,1

Megjegyzés: Az MNB prognózisa a 2014. szeptemberi Inflációs jelentéshez készített előrejelzést mutatja be.

4. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT RÉSZLETES ÉRTÉKELÉSE

4.1. Elsődleges bevételek

A **költségvetés elsődleges bevételei** prognózisunk szerint a GDP 0,3 százalékaival, összesen 87 milliárd forinttal maradhatnak el a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzattól (3. táblázat). Az eltérés döntő része az általános forgalmi adónál, a távközlési adónál és a társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbevételeinél jelentkezik. Emellett két olyan tétel van, amelyeknek előirányzatát átvettük az előrejelzésünkben, de a megalapozottságuk hiányosságai miatt kockázatokat látunk a teljesülésükkel kapcsolatban:

- Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételeknél az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek soron 169 milliárd forint bevételt irányoz elő a költségvetési törvényjavaslat, de ennek részleteit a javaslat nem ismerteti;
- Az elektronikus útdíjból várt 40 milliárd forintos bevételnövekedés mögötti intézkedést még nem ismertette a Kormány.

A **gazdálkodó szervezetek befizetései**re vonatkozó előrejelzésünk lényegében megegyezik az előirányzattal. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy az előrejelzésünk készítésekor az útdíjat érintő intézkedések hatásával kapcsolatban elfogadtuk a Kormány várakozását az intézkedésről rendelkezésre álló megfelelően részletes információk hiányában. A Kormány várakozásával összhangban az **e-útdíj** rendszer kiterjesztése miatt 40 milliárd forinttal növeltük az egyéb központosított bevételekre vonatkozó előrejelzésünket. A **KIVA** és a **KATA** adónemekkel kapcsolatos átlépési hajlandóságot a törvényjavaslat kismértékben magasabbra becsüli a mi feltételezésünkénél, aminek következtében a törvényjavaslat 9 milliárd forinttal magasabb adóbevételt vár ezeknél az adónemekenél (de az egyenleget ez nem érinti érdemben, mert a kisvállalati adók alacsonyabb igénybevétele mellett magasabbak az érintett cégek által befizetett más adók és járulékok).

A **társasági adó** a törvényjavaslatban szereplő előirányzat és az MNB előrejelzése szerint is csökkenhet 2015-ben az előző évhez képest. Ennek az az elsődleges oka, hogy a társasági adóról szóló törvény módosítása szerint a 2015. évi társasági adó kötelezettséget csökkenti azon összeg, amely a devizahiteles elszámolási törvény és egyéb vonatkozó jogszabályok alapján a veszteségekhez kapcsolódóan önellenőrzés esetén visszajárna a társasági adó, társas vállalkozások különadója, bankadó, iparűzési adó és innovációs járulék esetében. Ez a kedvezmény 25-30 milliárd forinttal csökkentheti az érintett társaságok adófizetési kötelezettségét.

Az **általános forgalmi adó**ra vonatkozó előirányzat viszonylag magasnak tekinthető, még a 2014. évi várhatóan kedvező teljesülést figyelembe véve is. A 2014-es várakozásunk és a szeptemberi inflációs jelentés makrogazdasági pályája alapján 2015-re nézve 57 milliárd forinttal kisebb összeget várunk az előirányzatnál – ez a legnagyobb különbség az adóbevételek között. Az eltérés egyrészt a bázis eltérő megítéléséből eredhet, hiszen a prognózisunk szerint az áfából származó bevétel idén a dinamikus emelkedés ellenére is elmarad a költségvetési törvényben szereplő előirányzattól. Másrészt az előrejelzési módszertanunknak megfelelően nem számolunk többlet bevétellel a jövőre bevezetésre kerülő, fehéredést szolgáló intézkedések kapcsán, emellett azt feltételezzük, hogy az online pénztárgépek bekötéséből származó fehéredési hatás nagyobb részt az idei évben érvényesül, és jövőre már nem emeli az áfabevételek dinamikáját.

A **személyi jövedelemadó** előirányzatát megalapozottnak tartjuk, előrejelzésünk csupán 2 milliárd forinttal alacsonyabb annál, annak ellenére hogy a javaslatban feltételezett 4,8 százalékos bruttó keresettömeg-növekedésnél az MNB szeptemberi inflációs jelentése több mint 1 százalékponttal mérsékeltebb bővülésre számít. Ez önmagában mintegy 15 milliárd forinttal alacsonyabb bevételt jelent. A javaslat nem tartalmazza az előrejelzési bázis értékét, de vélhetően nem tér el érdemben az általunk várt idei bevételtől. A javaslatban az általunk becsülnél 10-15 milliárd forinttal magasabb családi adó-alapkedvezmény szerepel. A béren kívüli juttatások utáni közterhek emelése előrejelzésünk szerint akár 10 milliárd forint szja-kieséssel is járhat az adóalap várható zsugorodása miatt, ami valószínűleg jelentősebb reakció, mint amivel a javaslat számolt.¹ Az először házasodóknak járó adókedvezmény jövő évi költségvetési hatását 1 milliárd forint alattira becsüljük.

A **társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbevételeinek** előirányzatait összességében kissé magasnak tartjuk, prognózisunk szerint azok 26 milliárd forinttal maradhatnak el az előirányzattól. A tervezési bázisban valószínűleg fordított viszony áll fenn, hiszen előrejelzésünk szerint több mint 200 milliárd forinttal fognak az idei előirányzatok túlteljesülni. A javaslat optimistább keresettömeg-pályája nagyjából 45 milliárd forint addicionális bevételt okoz.

A törvényjavaslat a járulékokat érintő bejelentett intézkedések hatásait explicit módon nem tartalmazza. A Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében a költségvetési szervek által érvényesíthető adókedvezmények megszűnése egyenlegsemleges hatású, becslésünk szerint 15 milliárd forinttal fogja növelni a szociális hozzájárulási adót, de ugyanennyivel növeli az érintett állami intézmények kiadásait. A kisgyermekes szülők rész munkaidős foglalkoztatása utáni adókedvezmény arányosításának eltörlése 5 milliárd forintnál kisebb mértékben csökkentheti a szociális hozzájárulási adóbevételt. Az összes várható szociális hozzájárulási adókedvezmény mértéke előrejelzésünk szerint megfelel a javaslatban szereplő mintegy 130 milliárd forintnak. A biztosított járulékokból érvényesíthető családi kedvezmény előrejelzésünk szerint 5 milliárd forinttal magasabb lehet a javaslatnál. Egészségügyi hozzájárulásból 9 milliárd forinttal alacsonyabb bevételt várunk az előirányzatnál. Ezt részben magyarázhatja, hogy a béren kívüli juttatások közteheremeléséből 31 milliárd forint addicionális eho-bevételt tartunk megalapozottnak (a törvényjavaslatból nem olvasható ki az erre vonatkozó kormányzati becslés).

A benyújtott adótörvényhez kapcsolódó módosító javaslat értelmében átalakulna az **élelmiszerlánc-felügyeleti díj** szabályozása, amely jelenleg az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvényben meghatározott tevékenységekből származó árbevétel 0,1 százaléka. A módosítás értelmében a felügyeleti díj mértékét a napi fogyasztási cikket értékesítő üzlet esetében sávosan progresszív módon határoznák meg az e tevékenységből származó előző évi nettó árbevétel alapján. Számításaink alapján a sávosan progresszív módon megfizetett felügyeleti díj elérheti a 20-30 milliárd forintot is. Bizonytalanságot jelent ugyanakkor az előrejelzés során, hogy a sávos felügyeleti díj csak a napi fogyasztási cikkek értékesítéséből származó bevételre és nem a teljes árbevételre vonatkozna a törvényjavaslat értelmében. A díj emelését az adótörvényeket módosító javaslat tartalmazza, de a benyújtott költségvetési törvényjavaslatban nem jelenik meg ez a hatás. Tekintettel arra, hogy az élelmiszerlánc-felügyeleti díj a Nemzeti Élelmiszerlánc-Biztonsági Hivatal bevételeit képezi és működésre is fordítható, előrejelzésünk során nem számolunk az államháztartás szintjén egyenlegjavító tételként a többletbevétellel, de pozitív kockázatot hordoz az egyenleg szempontjából, amennyiben a Nemzeti Élelmiszerlánc-Biztonsági Hivatal nem költi el működésére a többletbevételt.

¹ Nagyjából változatlan bruttó összeget tételezünk fel a béren kívüli juttatások összegére, az szja-fizetés alapja azonban ezen belül a nettó összeghez kapcsolódik, ami pedig csökken az eho-kulcs emelése miatt.

3. táblázat: Központi alrendszer bevételei - az előrejelzések összehasonlítása (milliárd forint)

	2014		2015		Eltérés
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	11 448	11 583	12 157	12 069	-87
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 352	1 265	1 335	1 336	1
Társasági adó	359	363	341	348	6
Pénzügyi szervezetek különadója	144	148	144	144	0
Egyes ágazatokat terhelő különadó	0	-1	0	0	0
Egyszerűsített vállalkozási adó	67	95	84	81	-3
Bányajáradék	65	63	49	52	3
Játékadó	33	33	40	35	-4
Energiaellátók jövedelemadója	61	37	45	49	4
Kisadózók tételes adója	78	42	56	50	-6
Kisvállalati adó	45	13	16	14	-3
Elektronikus útdíj	134	125	169	169	0
Közműadó	53	54	54	54	0
Egyéb adók és befizetések	312	292	336	339	2
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	4 317	4 249	4 465	4 407	-58
Általános forgalmi adó	3 014	2 971	3 172	3 115	-57
Jövedéki adó	932	907	914	923	10
Regisztrációs adó	16	18	20	19	0
Távközlési adó	57	56	69	49	-20
Pénzügyi tranzakciós illeték	269	269	262	270	8
Biztosítási adó	28	28	29	30	1
Lakosság befizetései	1 700	1 746	1 802	1 798	-4
Személyi jövedelemadó	1 550	1 590	1 635	1 632	-2
Illetékbefizetések, egyéb adók	111	112	121	122	0
Gépjárműadó	39	44	46	44	-2
Elkülönített alapok adó és járulékbefizetései	248	275	283	283	0
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbefizetései	3 832	4 049	4 273	4 246	-26
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	3 571	3 793	3 968	3 953	-15
Egyéb járulékok és adók	261	256	304	293	-11
EGYÉB BEVÉTELEK	395	420	424	424	0
Központi költségvetés egyéb bevételei	281	309	317	317	0
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	44	37	37	37	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	71	73	70	70	0
KAMATBEVÉTELEK	92	281	83	187	104
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	11 935	12 284	12 664	12 680	16

A **pénzügyi tranzakciós illeték** esetében illetékmentessé válnak a bankkártyás vásárlások, ugyanakkor évi egyszeri illeték fogja terhelni a bankkártyákat. A bankkártyás vásárlások illetékmentessége előrejelzésünk szerint várhatóan 11 milliárd forint bevételkiesést okozhat, amelyben azt is figyelembe vettük, hogy az intézkedés hatására növekedhet az elektronikus fizetési módok elterjedése, csökkentve a készpénzfelvétel utáni tranzakciós illeték bevételt is. Tekintettel arra, hogy a kibocsátott fizetési kártyák száma 9 millió körül alakult 2014 második negyedévének végén (amelyből 2,7 millió volt az érintés nélküli fizetési funkcióval rendelkező kártyák száma, amelyek után alacsonyabb díjat kell fizetni), a bankkártyákat terhelő évi egyszeri illeték 6 milliárd forint körüli bevételt jelenthet a költségvetés számára. Így az intézkedések összességében 5 milliárd forint bevételkiesést okoznak előrejelzésünk szerint. Az intézkedéseket is figyelembe vevő előrejelzésünk 8 milliárd forinttal haladja meg a törvényi előirányzatot, melynek az elsődleges oka, hogy a Kormány nem számol a piaci szektorban az illetékalap növekedésével.

A **távközlési adó**ra vonatkozó előrejelzésünk 20 milliárd forinttal kisebb a törvényi előirányzatnál, amelyet elsősorban az okoz, hogy az előrejelzésünk nem számol a távközlési adó internetszolgáltatásokra történő kiterjesztésével, tekintettel arra, hogy a kiterjesztés várhatóan nem válik meg. A törvénytervezet ugyanakkor 25 milliárd forintos többletbevétellel számol ezen intézkedés következtében. Figyelembe vettük ugyanakkor, hogy a távközlési adó csökkenthetővé válik az adó hatálya alá tartozó vállalkozás előző évi társasági adó kötelezettségével, ami a számításaink szerint 7 milliárd forint körüli kiesést okozhat.

4.2. Elsődleges kiadások

A **költségvetés elsődleges kiadásai** prognózisunk szerint a GDP 0,4 százalékával, összesen 183 milliárd forinttal maradhatnak el a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzattól (4. táblázat). Az eltérés döntő része a központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásainál jelentkezik, és a törvényjavaslatban feltételezettnél alacsonyabb európai uniós forráslehíváshoz és kisebb önrész-igényhez kapcsolódik. Emellett 60 milliárd forint eltérést okoz, hogy előrejelzésünkben az Országvédelmi Alap el nem költését feltételezzük. Az egészségbiztosítás egyes természetbeni ellátásainál (gyógyszertámogatások, gyógyászati segédeszköz támogatás) ugyanakkor az előirányzatnál magasabb kiadási szintet prognosztizálunk.

A **központi költségvetés intézményi és fejezeti nettó kiadásaira** készített előrejelzésünk ESA-szemléletben 46 milliárd forinttal alacsonyabb a törvényjavaslat előirányzatánál (pénzforgalomban ennél nagyobb, 147 milliárd forint az eltérés).

- A különbséget alapvetően az okozza, hogy az **uniós támogatások** tekintetében alacsonyabb támogatás-bevonással számolunk, mint a törvényjavaslat, így előrejelzésünk szerint a támogatásokhoz kevesebb saját forrást kell felhasználni, ami mérsékli a költségvetési hiányt. A törvényjavaslat alapján az uniós támogatások lehívása 2015-ben a 2014. évi tervhez közel azonosan alakulhat. Ettől eltérően előrejelzésünk szerint a forrásbevonás alacsonyabb lehet mint idén, mert a lehívás egyre több program esetében megközelíti a 100 százalékos arányt.
- Ezzel szemben a **közoktatási kiadások** bruttó 10 milliárd forinttal meghaladhatják a törvényjavaslatban szereplő előirányzatot. A költségvetési előirányzathoz képest évről évre többletkiadást igényel a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ és a közoktatási célú humán szolgáltatási normatívák. A jelenleg ismert intézkedések alapján a 2015. évi előirányzatban sem látjuk ennek a területnek a forrásigényét teljes egészében fedezve.

A **családi támogatások és szociális juttatások** – korhatár alatti ellátások nélküli – 2015. évi előirányzata lényegében megegyezik előrejelzésünkkel és a 2014. évi várható kiadási szinttel, így a kiadások nominálisan változatlan szinten maradhatnak jövő évben. Ennek oka az, hogy a kiadási tétel legnagyobb részét jelentő családi pótlék összege a korábbi évekhez hasonlóan nem változik.

Az **elkülönített állami pénzalapok kiadásaira** vonatkozó előrejelzésünk megegyezik a 2015. évi előirányzattal. A **Nemzeti Foglalkoztatási Alap kiadásai** ugyanakkor jelentős növekedést mutatnak 2014-hez képest a közfoglalkoztatási kiadások (Start-munkaprogram) 50 milliárd forintos emelkedése miatt, amit előrejelzésünkben is figyelembe vettünk.

4. táblázat: Központi alrendszer kiadásai - az előrejelzések összehasonlítása (milliárd forint)

	2014		2015		Eltérés
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	11 760	11 878	12 429	12 246	-183
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	353	355	372	372	0
Szociálpolitikai meneti díj támogatás	104	104	104	104	0
Lakásépítési támogatások	159	138	145	145	0
Családi támogatások, szociális juttatások	539	511	512	514	2
Korhatár alatti ellátások	176	174	134	133	-2
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	3 475	3 696	4 066	3 918	-147
Helyi önkormányzatok támogatása	716	746	692	692	0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	289	289	296	296	0
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0	0	0	0	0
Központi tartalékok	289	0	333	273	-60
Adósságvállalás	64	69	0	0	0
Egyéb kiadások	350	544	376	376	0
Elkülönített alapok kiadásai	451	473	521	521	0
NFA - Passzív kiadások	56	53	50	53	3
NFA - Aktív kiadások	184	219	270	270	0
Egyéb kiadások	211	201	201	198	-3
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	4 797	4 781	4 879	4 903	24
NYA - Nyugellátások	2 948	2 928	3 007	3 007	0
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	345	338	336	338	2
EA - Pénzbeli ellátások	217	221	229	228	-1
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	936	936	950	950	0
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	238	243	240	257	17
Egyéb kiadások	113	116	116	123	7
KAMATKIADÁSOK	1 165	1 272	1 112	1 210	98
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	12 925	13 150	13 541	13 456	-85

A **gyógyító-megelőző ellátások** esetében átvesszük a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot. A 2015. évi előirányzat 27 milliárd forint többletforrást tartalmaz a 2014. évi módosított előirányzathoz képest², ebből 10 milliárd forint egy új intézkedéshez, a házi orvosi ellátórendszer megújításához kapcsolódik. A fennmaradó növekmény mindössze 17 milliárd forint, így a kassa előirányzata inflációtól elmaradó mértékben növekedhet jövőre, ami a költségvetés végrehajtása során a kiadások túlfutását eredményezheti. A kórházak finanszírozási problémáit ugyanakkor 2015-ben mérsékelheti, hogy a céltartalékok soron 60 milliárd forintot különítettek el a központi költségvetési szervek tartozásállományának csökkentésére, amiből várhatóan a kórházak tartozásait fogják rendezni.

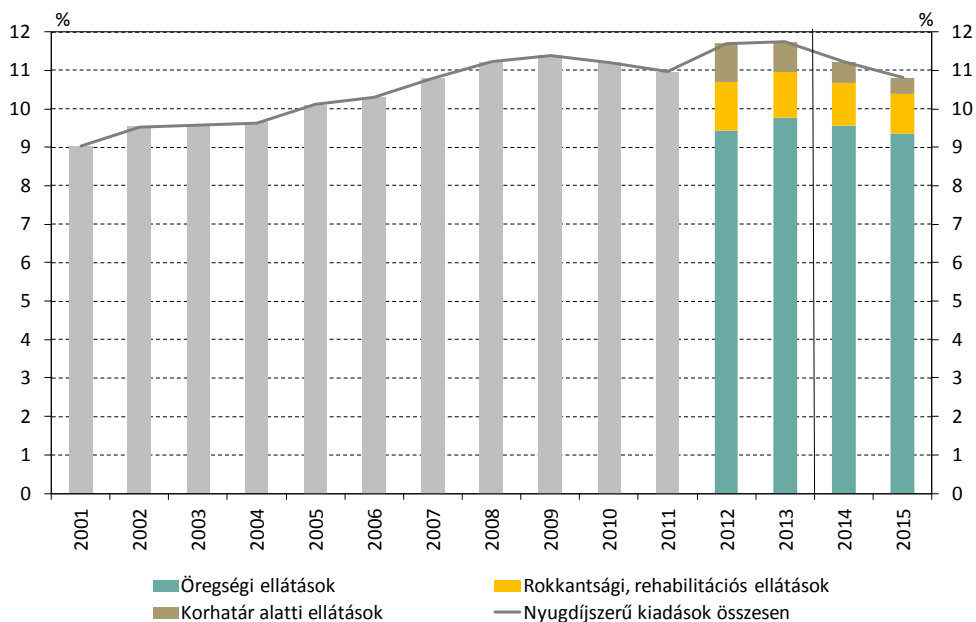
Az **egészségbiztosítás egyes természetbeni ellátásaihoz kapcsolódó kiadások**on belül a gyógyszer-támogatások 17 milliárd forinttal, a gyógyászati segédeszköz támogatás 7 milliárd forinttal meghaladhatja a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot. A 2015. évi előirányzatok mindkét tétel esetében alacsonyabbak a 2014. évi várható kiadási szintnél, de ennek oka nem olvasható ki a törvényjavaslatból. Előrejelzésünk a gyógyszer-támogatás és a gyógyászati segédeszköz támogatás

² A 2014. évi módosított előirányzat és 2015. évi előirányzat között 15 milliárd forint eltérés van, de ha a 2014. évi bázisból kivesszük a kórházak adósságvállalására nyújtott 11,8 milliárd forintos működési támogatást, akkor 2015-ben 2014-hez képest 27 milliárd forint többletforrás azonosítható.

esetében is kiadásnövekedéssel számol 2015-ben 2014-hez képest, mivel változatlan szolgáltatási színvonalat feltételez és figyelembe veszi a demográfiai folyamatok miatti költségnövekedést is.

A **nyugdíjak és a nyugdíjszerű ellátások** (korhatár alatti ellátások, öregségi nyugellátások, rokkantsági és rehabilitációs ellátások) 2015. évi kiadási előirányzata összesen 3478 milliárd forintot tesz ki, ami megegyezik prognózisunkkal. A törvényjavaslat alapján 2015 januárjában a tervezett fogyasztói árnövekedésnek megfelelő mértékben, 1,8 százalékkal emelkednek a január előtt megállapított ellátások.³ Összességében 2015. évi előrejelzésünk és a költségvetési törvényjavaslat a 2014. évi várható kiadásokhoz képest csak mérsékelt kiadásnövekedéssel számol, amiben jelentős szerepet játszanak az ellátotti létszámot érintő intézkedések. A korhatár alatti ellátásokra fordított kiadások – elsősorban az új nyugdíj-megállapítások szigorításának hatására – prognózisunk szerint 41 milliárd forinttal csökkenhetnek 2015-ben az előző évhez képest. Az öregségi nyugellátások esetében kiadás-megtakarítást eredményez a korhatár-emelés folytatódása. Az öregségi nyugdíjkorhatár 2014 és 2022 között 62 évről fokozatosan 65 évre emelkedik, az 1952-ben születettek vonatkozó korhatár 62,5 év, az 1953-ban születettek nyugdíjkorhatára 63 év. Ez azt jelenti, hogy az 1952-ben születettek 2014 helyett 2014 második félévében és 2015 első félévében, az 1953-ban születettek 2016-ban mehetnek legkorábban nyugdíjba a főszabály szerint. Mindezek hatására 2014 első félévében, valamint 2015 második félévében új ellátottak nem érik el a nyugdíjkorhatárt. Az intézkedés hatását mérsékli, hogy a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők közül egyre többen kérhetik a szolgálatfüggő nyugdíj megállapítását. Összességében a GDP-arányos nyugdíjkiadások a nominális GDP növekedési ütemétől elmaradó infláció miatt és a fenti intézkedések hatására jövőre is csökkenhetnek (2. ábra).

2. ábra: Nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások kiadásainak alakulása 2001 és 2015 között (a GDP arányában)



Megjegyzés: A 2001 és 2011 közötti adatok a költségvetési zárszámadások alapján mutatják be a nyugdíjszerű ellátások kiadásait, amelyek nem feleltethetők meg a 2012 januárjától bevezetett elszámolási rend kategóriáinak. 2012-től az „öregségi ellátások” kategóriája a korhatár feletti öregségi jellegű, a korhatár feletti rokkantsági, a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők által igénybe vehető szolgálatfüggő nyugellátásokat és a hozzátartozói ellátásokat tartalmazza. A 2012. évi és a 2013. évi adatok a zárszámadások adatait mutatják be. A 2014. és a 2015. évi értékek aktuális előrejelzésünket mutatják.

Forrás: MNB számítás, zárszámadások.

³ A nyugdíjkiadásokra vonatkozó előrejelzésünk a költségvetési törvényjavaslatban tervezett infláció mértékével számol.

4.3. Kamategyenleg

A **pénzforgalmi nettó kamatkiadásokra** vonatkozó előrejelzésünk lényegében megegyezik az előirányzattal, az eltérés hibahatáron belüli, 6 milliárd forint. Mindemellett a kamatkiadásokra és a kamatbevételekre vonatkozó prognózisunk egyaránt jelentősen magasabb az előirányzatnál. Utóbbi abból adódhat, hogy a kamatbevételeket – az elmúlt évekhez hasonlóan– megítélésünk szerint alultervezi az előirányzat. A kamatkiadások esetében tapasztalható eltérés oka az lehet, hogy a szeptemberi inflációs jelentéssel konzisztens makropályát használó előrejelzésünk és a költségvetési törvény készítése között a hozamgörbe érdemben lejjebb tolódott.

Az eredményszemléletű (ESA-, illetve EDP-szerinti) nettó kamatkiadásokra vonatkozó prognózisunk kismértékben, 18 milliárd forinttal magasabb, mint a törvényjavaslatban szereplő előrejelzés. Ezt a tényt is figyelembe véve az eredményszemléletű nettó kamatkiadások nominálisan és GDP-arányosan is mérséklődhetnek 2015-ben előrejelzésünk szerint 2014-hez viszonyítva, aminek oka az állampapír-piacon az elmúlt két évben bekövetezett jelentős hozamcsökkenés. 2014 szeptemberétől az eredményszemléletű kamatstatisztika számítása során is az ESA2010 módszertant kell alkalmazni. A 2015. évi költségvetés tervezésekor a módszertani váltásnak megfelelően a swapok elszámolása az ESA és az EDP módszertan szerint már megegyezik, vagyis a két statisztikai adat közötti különbség megszűnik.

5. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLATHOZ KAPCSOLÓDÓ FŐ KOCKÁZATOK

Előrejelzésünk a költségvetési törvénytől több ponton eltér, mert különbözhetnek a makrogazdasági pályára, a 2014-es bázisfolyamatokra vagy az intézkedések hatására vonatkozó előrejelzéseink a költségvetés feltevéseitől. Ezeket nem kockáztatnak tekintjük, hanem az eltéréseket érvényesítettük a saját prognózisunkban. Emellett azonban több olyan tételt átemelünk előrejelzésünkbe a költségvetésből, amelynek megvalósulását valószínűnek tartjuk, ugyanakkor teljesülésüket kockázatok övezik, mert jelenleg még nincsenek teljeskörűen alátámasztva. Ebben az alfejezetben ezeket, valamint azokat a kockázatokot mutatjuk be, amelyeket a költségvetési javaslat nem említ, és előrejelzésünk alappályájában mi sem szerepeltettünk.

A kockázatok alábbi felsorolása azokat a tételeket fedi le, amely az alappályánkban már érvényesített különbségeken (alacsonyabb áfa-bevétel, visszavont távközlési adó stb.) **felül merülnek fel**, beleértve azokat az intézkedéseket, amelyek esetében még nem lettek nyilvánosak a részletek, valamint a költségvetésben nem említett, de várható kockázatok is:

- A törvényjavaslattal kapcsolatos legjelentősebb kockázat, hogy az állami vagyonnal kapcsolatos bevételeknél **az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek** soron 169 milliárd forint bevételt tervez a költségvetés. Ezt az előirányzatot elfogadtuk az előrejelzésünkben, mert a Kormány a vagyonelemek és vagyoni értékű jogok értékesítésével elvben képes lehet elérni, ugyanakkor a törvényjavaslat nem tartalmaz konkrétumokat azzal kapcsolatban, hogy miként kívánják elérni a bevételt. A költségvetés mérsékelni kívánja a kockázatokat azáltal, hogy a Beruházási Alapból teljesítendő kiadásokat részben ennek a bevételnek a realizálódásához köti, azonban ez nem teljes mértékben fedezi a kockázatokat, mert a Beruházási Alap kiadásai folyamatosan merülnek fel, esetleg már év elején is, míg a bevétel várható időpontja nem ismert, de lehet, hogy csak az év második felében teljesül.
- Az **e-útdíjjal** kapcsolatos bevétel körülbelül 40 milliárd forinttal emelkedne 2014-hez képest, de sem a költségvetési törvényjavaslat sem az adótörvény-javaslat nem tartalmaz utalást az intézkedés részleteire. Előrejelzésünkben elfogadtuk az előirányzatot, de a kormányzat még nem tette nyilvánossá, hogy milyen módon kívánja elérni a bevételnövelést.
- 2015-ben az Európai Bizottsággal folyó vitás ügyek közül az „**aszfaltügy**” véget érhet, és amennyiben Magyarország számára hátrányos döntés születik, az 50-90 milliárd forinttal emelheti a költségvetés hiányát.
- Előrejelzésünkben a törvényi előirányzatnál mérsékeltebb **uniós forrásbevonást** feltételeztünk, mert a 2014-es magas kifizetések következtében egyre több program áll olyan magas kihasználtsági fokon, amit nehéz jelentősen növelni jövőre. Amennyiben mégis a törvényjavaslatban jelzett, az idei mértéket is meghaladó forrásbevonás történik, akkor a költségvetésnek a támogatott projektekhez biztosítandó önrésze is növekszik, így ez növelné a költségvetési kiadásokat és a hiányt. Másfelől azonban ez pozitívan hatna a gazdasági növekedésre, amelyből többletbevétele származhatna a költségvetésnek.
- Pozitív kockázat merül fel az **élelmiszerlánc-felügyeleti díjjal** kapcsolatban, amelyet az adótörvények módosítása megemelné, de a költségvetési törvényjavaslatban nem szerepel a hatása. Amennyiben a Nemzeti Élelmiszerlánc-Biztonsági Hivatal nem a működésére fordítja a többletbevételt, akkor az 20-30 milliárd forinttal javíthatja a költségvetés egyenlegét.

6. A TÖRVÉNYJAVASLAT JOGSZABÁLYI MEGFELELŐSÉGE

6.1. Az Alaptörvény adósságszabálya

Előrejelzésünk szerint a GDP-arányos bruttó államadósság 2015-ben csökkenhet, így a törvényjavaslat eleget tesz az Alaptörvényben foglalt adósságszabálynak. Prognózisunk alapján 2,5 százalék lehet az államháztartás ESA-módszertan szerinti GDP-arányos hiánya (az Országvédelmi Alap teljes zárolását feltételezve), ami mellett az adósságráta 1,1 százalékponttal mérséklődhet 2015-ben. A ráta csökkenése enyhén felülmúlja a törvényjavaslat szerinti mértéket (0,9 százalékpont). Ennek legfőbb oka az, hogy az ESA-híd – az uniós források lehívására vonatkozó alacsonyabb feltételezés miatt – az MNB prognózisában ellentétes előjelű, mint a törvényjavaslatban, azaz az előrejelzésünk szerinti pénzforgalmi hiány alacsonyabb, mint az előirányzat.

A stabilitási törvény szerint definiált adósságmutató a költségvetési törvényjavaslat szerint 2014. év végén a GDP 76,3 százaléka, 2015. végén a GDP 75,4 százaléka lehet. Az MNB becslése alapján a javaslatban szereplő árfolyamon (310,1 forint/euró) az államháztartás GDP-arányos adóssága 2014. év végén 76,7, 2015. végén pedig 75,5 százalék lenne.

A 2015. év végi nominális adósság legmeghatározóbb tényezője az államháztartás tárgyevi folyó hiányának alakulása, ugyanis a kormányzati betétállomány és – a stabilitási törvénnyel összhangban – az árfolyam változásával nem számolunk. Nem kalkulálunk továbbá a paksi atomerőmű bővítésével kapcsolatos hitelfelvétellel sem amellett, hogy számba vesszük a Beruházási Alapban e célra elszámolt 28 milliárd forintos összeget. Ezen felül az egyéb tényezők hatása játszhat még szerepet, a költségvetési törvényjavaslat alapján jövőre azonban nem várható érdemi hatás e soron. Az egyéb adósságnövelő tényezők összesen alig több, mint a GDP 0,1 százalékával növelhetik a nominális adósságállományt, ami mögött legfőképp a MÁV hiteleinek részleges átvállalása áll.

A nominális GDP 2015-ben várhatóan mérsékeltebb ütemben bővül, mint 2014-ban, így ez némileg visszafoghatja az adósságráta csökkenésének mértékét. A növekedéssel, így az adósságpálya alakulásával kapcsolatos bizonytalanságot a KSH GDP-reviziója jelentősen növeli, mert az még nem ismert, hogy a felülvizsgálat milyen mértékben érinti az ideit, illetve a jövő évi GDP-t.

5. táblázat: Az államadósság alakulása (milliárd forintban és a GDP százalékában)

	Törvényjavaslat		MNB	
	milliárd forint		a GDP százalékában	
1. 2014. évi induló Gstv. szerinti államadósság*	24 109	24 109	76,3	76,7
2. 2015. évi ESA-hiány**	804	830	2,4	2,5
3. ESA-híd	98	-26	0,3	-0,1
4. Egyéb hatás	43	39	0,1	0,1
5. 2015. évi várható Gstv. szerinti államadósság (1+2+3+4)	25 055	24 953	75,4	75,5
6. GDP-arányos államadósság 2015. évi változása (5-1)			-0,9	-1,1

Megjegyzés: * Az MNB és az NGM eltérő 2014. évi nominális GDP-vel számol. ** MNB-prognózis a szabad tartalékok zárolásával.

Az államháztartás EDP-módszertan szerinti GDP-arányos bruttó adóssága prognózisunk szerint 2014 végén – a törvényjavaslatban szereplő devizaárfolyamokkal (310,1 forint/euró) számolva – 77,2 százalék, míg 2015 végén a GDP 76,1 százaléka lehet. A stabilitási törvény szerint definiált mutatóhoz képesti különbséget statisztikai módszertani okok magyarázzák, az adósságráta jövő évi változása pedig várakozásunk szerint hasonló lesz mindkét módszertan szerint.

6. táblázat: Az EDP-módszertan szerint számított államadósság alakulása

	Milliárd forint	GDP százalékában
1. 2014. évi induló EDP államadósság	24 292	77,2
2. 2015. évi pénzforgalmi hiány*	804	2,4
3. Egyéb hatás	39	0,1
4. 2015. évi várható EDP államadósság (1+2+3)	25 135	76,1
5. GDP-arányos államadósság 2015. évi változása (4-1)		-1,2

Megjegyzés: * MNB-prognózis a szabad tartalékok zárolásával.

6.2. Az államháztartás strukturális egyenlegének követelménye

Az államháztartásról szóló törvény 13/A. § (2) b) előírja, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével. E célszintet (medium-term objective, MTO) a Konvergencia programban lefektetett 1,7 százalékos strukturális – a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyszerű tételektől megtisztított – deficit adja.

A törvényjavaslatban az általános indokolás VI. fejezete kijelenti, hogy a 2015. évi egyenleg 1,6 százalékos strukturális hiánynak felel meg (a GDP 0,2 százalékát kitevő, a hiányt csökkentő egyszerű tételek mellett), így teljesíti a középtávú költségvetési célkitűzést. A számítás részleteit azonban nem tartalmazza az indokolás, ami csökkenti a megalapozottságát. Ha el is fogadnánk a törvényjavaslatban tervezett 2,4 százalékos hiányt, és az indokolásban említett hiányt csökkentő egyszerű tételeket, még akkor is igen jelentős, a GDP 1 százalékára rúgó ciklikus költségvetési hatásra lenne szükség ahhoz, hogy az indokolásban szereplő strukturális egyenleg teljesüljön. Ez viszont a GDP 2 százalékát is meghaladó kibocsátási rést feltételezne, ami az előrejelzésünk szerint nem áll fenn.

Becslésünk szerint a strukturális hiány a GDP 2,5 százaléka lehet, azaz magasabb a középtávú célkitűzésnél. A kibocsátási résre vonatkozó előrejelzésünk alapján az államháztartási egyenleg 2015-re várt ciklikus komponense -0,2 százalék a GDP arányában. Ha ezen felül az egyedi tételekre nézve elfogadjuk a törvényjavaslat becslését, akkor a két hatás kioltja egymást, így 2,5 százalékra becsülhető a strukturális hiány. Megjegyzendő, hogy a strukturális egyenleg számításának módszertani bizonytalansága miatt eltérő feltételezések mellett többféle eredmény adódhat.

6.3. Az államháztartási törvény 3 százalékos hiányszabálya

Az államháztartásról szóló törvény 13/A. § (2) c) pontja előírja, hogy az államháztartás GDP-arányos hiánya nem haladhatja meg a 3 százalékot. Előrejelzésünk szerint 2015-ben az államháztartási hiány – az Országvédelmi Alap zárolását feltételezve – a GDP 2,5 százaléka körül alakulhat, a 2015. évi költségvetési törvényjavaslat így **teljesíti** ezt a jogi előírást.

6.4. A stabilitási törvény adósságképlete alapján engedett adósságnövekmény

Az államadósság-csökkentés mértékét pontosan meghatározó numerikus szabályt a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvénye fogja előírni. Az adósságképlet alkalmazása azonban a 2016. évi költségvetés tervezése során lép először életbe. Ennek ellenére tájékoztatás céljából bemutatjuk, hogy az adósság nominális változását a jövőben szabályozó adósságképlet mennyire szigorú korlátozást jelentene.

A költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági pályája szerint a nominális adósság forintban mért összegére nézve 0,6 százalékos maximálisan megengedett jövő évi adósságnövekedési ütem adódna (az infláció és a reálnövekedés felének különbsége). Ez a GDP 0,4 százaléka körüli államháztartási hiánynak felelne meg, ami – a növekedési lendületet visszafogó – túlzott mértékű fiskális szigorítást tenne szükségessé.

7. táblázat: A még nem hatályos adósságképlet által engedett fiskális mozgástér a költségvetési törvényjavaslat alapján (a GDP százalékában)

	2015
1. 2015-ös infláció (i)	1,8
2. 2015-ös reálnövekedés (g)	2,5
3. Adósságképlet indexe (i-g/2)	0,6
4. A 2014. évi adósság (milliárd forint)	24 109
5. A 2015-ban megengedhető adósságnövekmény milliárd forintban (3*4)	133
6. A 2015-ban megengedhető adósságnövekmény a GDP százalékában	0,4

FÜGGELÉK: HÁTTÉRTÁBLÁZATOK

8. táblázat: A 2015. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő intézkedések

Tételek	Leírás	Költségvetésben pontosan meghatározott hatás	Előirányzat alapján feltételezhető hatás	MNB becslés (zárójelben, ha a törvényjavaslatból átvett érték)
Bevételeket érintő intézkedések				
Állami vagyonnal kapcsolatos egyéb bevételek		169	169	(169)
E-útdíj	Az e-útdíj rendszer kiterjesztésre kerül.	na.	40	(40)
Egészségügyi hozzájárulás	Szja- és eho -emelés a cafetéria elemek esetében: (1) kedvezményes keretösszeg 500 ezer forintról 450 ezer forintra csökken, (2) a keretösszeg alatti részre 14 % helyett 27%-ra emelkedik az eho, (3) a kedvezményes keretösszegen kívül a számított adóalap növelése.	na.	na.	31
Társasági adó	Filmalkotások, előadóművészet, látványsportok és felsőoktatás támogatásának ösztönzése.	-11	na.	(-11)
	A devizahitelekkel kapcsolatos döntések következtében a korábbi években bevallott és visszajáró adók 2015. évi társasági adóban történő érvényesítése.	-17	na.	-29
Környezetvédelmi termékdíj	Az adótárgyak köre bővül.	na.	13	(13)
Szociális hozzájárulási adó	Költségvetési szervek kivétele a MAT-ból	na.	na.	15
	MAT-kiterjesztés részfoglalkoztatott kisgyerekesek esetében	na.	na.	-3
Pénzügyi tranzakciós illeték	A bankkártyás vásárlások illetékmentessé válnak.	na.	na.	-11
	Bankkártyánként évi egyszeri illeték megfizetése szükséges	na.	na.	6
Távközlési adó	A távközlési adó csökkenthető lesz az előző évi társasági adó összegével	-8	na.	-7
Személyi jövedelemadó	Szja- és eho -emelés a cafetéria elemek esetében: (1) kedvezményes keretösszeg 500 ezer forintról 450 ezer forintra csökken, (2) a keretösszeg alatti részre 14 % helyett 27%-ra emelkedik az eho, (3) a kedvezményes keretösszegen kívül a számított adóalap növelése.	na.	na.	-10
	Első házások családi adókedvezménye.	na.	na.	-1
Pénzügyi szervezetek külföldi adója	Az ukrainai leányvállalathoz kapcsolódó veszteség a 2015. évi adóból levonhatóvá válik.	na.	na.	-5
Népegészségügyi termékaadó	Az alkoholokkal bővül a termékek köre, szörpök adóterhe csökken.	na.	5	(5)
Jövedéki adó	Egyes alkoholtermékekre a népegészségügyi termékaadó fog vonatkozni.	na.	na.	-2
Energiaadó	Egyes ágazatok energiaadója visszaigényelhetővé válik.	na.	-1	(-1)
Általános forgalmi adó	A nagy testű élőállatok és vágott testek értékesítésére vonatkozó áfa-kulcs 27%-ról 5%-ra csökken.	na.	na.	0
Kiadásokat érintő intézkedések				
Központi költségvetési szervek tartozásállományának csökkentése	Kórházak adósságának csökkentése	60	60	(60)
Háziorvosi ellátórendszer megújításának I. üteme	Háziorvosi ellátás fejlesztése	10	10	(10)
Rendvédelmi dolgozók béremelés	30 százalékos illetményalap-emelés	44	44	(44)
Közfoglalkoztatás	Létszámbővítés	32	32	(32)

9. táblázat: MNB-prognózis és törvényi előirányzat — bevételek (milliárd forint)

BEVÉTELEK	2014		2015		eltérés
	előirányzat	MNB	előirányzat	MNB	
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS					
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI					
Társasági adó	359	363	341	348	6
Hitelintézeti járadék	23	20	25	21	-4
Pénzügyi szervezetek különadója	144	148	144	144	0
Egyes ágazatokat terhelő különadó	0	-1	0	0	0
Egyszerűsített vállalkozási adó	67	95	84	81	-3
Ókoadó (energiaadó, környezetterhelési díj)	25	20	22	20	-1
Bánya járadék	65	63	49	52	3
Játékaadó	33	33	40	35	-4
Egyéb befizetések	21	21	27	27	0
Egyéb központosított bevételek	343	321	397	400	3
Energiaellátók jövedelemadója	61	37	45	49	4
Cégaadó	35	32	29	33	4
Kisadózók tételes adója	78	42	56	50	-6
Kisvállalati adó	45	13	16	14	-3
Közműadó	53	54	54	54	0
Korkedvezmény-biztosítási járulék	0	3	6	7	1
ÖSSZESEN	1 352	1 265	1 335	1 336	1
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK					
Általános forgalmi adó	3 014	2 971	3 172	3 115	-57
Jövedéki adó	932	907	914	923	10
Regisztrációs adó	16	18	20	19	0
Távközlési adó	57	56	69	49	-20
Pénzügyi tranzakciós illeték	269	269	262	270	8
Biztosítási adó	28	28	29	30	1
ÖSSZESEN	4 317	4 249	4 465	4 407	-58
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI					
Személyi jövedelemadó	1 550	1 590	1 635	1 632	-2
Illetékbecfizetések	110	110	120	120	0
Gépjárműadó	39	44	46	44	-2
Egyéb lakossági adók	1	2	1	2	0
ÖSSZESEN	1 700	1 746	1 802	1 798	-4
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK					
Költségvetési szervek bevételei	1 163	1 721	1 160	1 160	0
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei	29	99	21	21	0
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok EU támogatása	1 712	1 599	1 726	1 022	-704
ÖSSZESEN	2 904	3 419	2 907	2 203	-704
BEFIZETÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREIBŐL	72	262	64	64	0
ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYONNAL KAPCS. BEFIZETÉSEK	210	221	246	246	0
EGYÉB BEVÉTELEK	19	35	9	9	0
UNIÓS ELSZÁMOLÁSOK	33	34	54	54	0
ADÓSSÁGSZOLGÁLTATLAL KAPCSOLATOS BEVÉTELEK	92	283	83	187	104
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELE ÖSSZESEN	10 697	11 511	10 964	10 303	-661

ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK					
NFA - Szociális hozzájárulási adó és járulékok	125	135	142	140	-2
NFA - Szakképzési hozzájárulás	57	62	63	65	2
KTIA - Innovációs járulék	56	65	69	69	0
NKA - 5-ös lottó bevétel	10	12	9	9	0
Alapok egyéb bevételei, központi költségvetési támogatások	190	192	196	196	0
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK BEVÉTELE ÖSSZESEN	438	467	479	479	0
TB ALAPOK					
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	2 965	3 135	3 025	3 024	0
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	2 924	3 096	2 996	2 991	-5
Egyéb járulékok és hozzájárulások	17	17	12	12	0
Központi költségvetési támogatások, térítések	0	0	0	5	5
Egyéb bevételek	24	22	16	16	0
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	1 884	1 896	1 913	1 893	-20
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	647	697	972	962	-10
Egyéb járulékok és hozzájárulások (EHO is)	202	196	243	232	-11
Központi költségvetési támogatások, térítések és átvétel Ny. Alaptól	923	893	575	575	0
Egyéb bevételek	112	110	122	123	1
TB ALAPOK BEVÉTELE ÖSSZESEN	4 849	5 031	4 937	4 917	-20
BEVÉTELEK ÖSSZESEN	15 984	17 008	16 381	15 699	-681

10. táblázat: MNB-prognózis és törvényi előirányzat — kiadások (milliárd forint)

KIADÁSOK	2014		2015		
	előirányzat	MNB	előirányzat	MNB	eltérés
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS					
EGYEDI ÉS NORMATÍV TÁMOGATÁSOK	283	285	302	302	0
KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLG. TÁMOGATÁSA	70	70	70	70	0
SZOCIÁLPOLITIKAI MENETDÍJ TÁMOGATÁS	104	104	104	104	0
LAKÁSTÁMOGATÁSOK	159	138	145	145	0
NEMZETI SZOCIÁLPOLITIKAI ALAP					
Családi támogatások, szociális juttatások	539	511	512	514	2
Korhatár alatti ellátások	176	174	134	133	-2
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK KIADÁSAI					
Költségvetési szervek kiadásai	3 226	3 919	3 325	3 329	4
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai	3 196	3 238	3 694	2 839	-855
MNB ELSZÁMOLÁSOKKAL KAPCSOLATOS KIADÁS	0	0	0	0	0
TARTALÉKOK	289	0	333	273	-60
AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREINEK TÁMOGATÁSA	1 751	1 751	1 388	1 393	5
TÁRSADALMI ÖNSZERVEZŐDÉSEK TÁMOGATÁSA	10	11	4	4	0
ÁLLAMI VAGYONNAL KAPCSOLATOS KIADÁS	181	377	216	216	0
KORMÁNYZATI RENDKÍVÜLI KIADÁSOK ÉS EGYÉB KIADÁSOK	127	132	44	44	0
ÁLLAM ÁLTAL VÁLLALT KEZESSÉG ÉRVÉNYESÍTÉSE	32	25	28	28	0
ADÓSSÁGÁTVÁLLALÁS ÉS TARTOZÁS-ELENGEDÉS	64	69	0	0	0
BEFIZETÉS AZ EU-BA	289	289	296	296	0
ADÓSSÁGSZOLGÁLAT, KAMATTÉRÍTÉS	1 165	1 272	1 198	1 296	98
A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ÖSSZES KIADÁSA	11 659	12 363	11 790	10 982	-808
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK					
NFA - Passzív kiadások	56	53	50	53	3
NFA - Aktív és egyéb kiadások	321	348	378	376	-3
Egyéb alapok kiadásai	83	83	103	103	0
AZ ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK KIADÁSA ÖSSZESEN	461	483	531	531	0
TB ALAPOK					
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	2 965	3 135	3 025	3 024	0
Nyugellátások	2 948	2 928	3 007	3 007	0
Egyéb kiadások, pénzeszközátadás	17	207	17	17	0
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	1 888	1 892	1 913	1 938	25
Rokkantsági és rehabilitációs ellátások	345	338	336	338	2
Táppénz	63	66	69	68	-1
Gyermekgondozási díj	106	107	110	111	1
Egyéb pénzbeli ellátások	48	48	51	50	-2
Gyógyító megelőző ellátás	936	936	950	950	0
Gyógyszertámogatások	294	299	298	316	18
Egyéb természetbeni ellátások és egyéb kiadások	96	98	99	106	7
TB ALAPOK KIADÁSA ÖSSZESEN	4 853	5 027	4 937	4 962	25
KIADÁSOK ÖSSZESEN	16 972	17 873	17 258	16 475	-783

**ELEMZÉS A 2015. ÉVI KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSRŐL
SZÓLÓ TÖRVÉNYJAVASLATRÓL**

2014. november

Nyomda: Prospektus–SPL konzorcium

8200 Veszprém, Tartu u. 6.

