



MAGYAR NEMZETI BANK

FÉLÉVES ÉRTÉKEKÉLÉS A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS SZÁMÁRA - A 2012. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI FOLYAMATOK VÁRHATÓ ALAKULÁSA

Tartalom

Összefoglaló.....	3
Bevezető.....	4
1. A 2012. évi államháztartási egyenlegek értékelése	4
1.1. A központi alrendszer 2012. évi pénzforgalmi egyenlege.....	5
1.2. A kormányzati szektor ESA szemléletű egyenlege	6
2. A költségvetési folyamatok részletes elemzése.....	8
2.1. Elsődleges bevételek	8
2.2. Elsődleges kiadások.....	11
2.3. Kamategyenleg	15
3. A 2012. évi egyenleg alakulására ható főbb kockázatok	15
4. A jogszabályi megfelelés értékelése	16
4.1. Az Alaptörvényben foglalt adósságszabály	16
4.2. A stabilitási törvény átmeneti szabálya.....	18
5. Függelék: Háttér táblázatok.....	19

Az elemzés a Magyar Nemzeti Bank Pénzügyi elemzések szakterület közreműködésével készült Gereben Áron igazgató és Antal Judit igazgató-helyettes általános irányítása alatt. Az elemzés elkészítését Csaba Iván irányította.

Az elemzést készítő csapat tagjai voltak: Baksay Gergely, Berki Tamás, Fehér Csaba, Hudák Emese, Lovas Zsolt, P. Kiss Gábor.

ÖSSZEFOGLALÓ

Elemzésünk célja, hogy az első félévre rendelkezésre álló adatok, a makrogazdasági folyamatokra vonatkozó várakozásaink, valamint a folyó évi költségvetést érintő friss intézkedések alapján képet adjunk a 2012-es költségvetés várható alakulásáról. Elemzésünk hasznos támpontot adhat az adósságszabály teljesülésének féléves vizsgálatához, valamint a 2013-as költségvetési törvényjavaslat megalapozottságának értékeléséhez. Az elemzés a 2012. június 30-ig terjedő időszak releváns információit dolgozza fel, így figyelembe veszi a 2012. évi költségvetési törvény június 29-én benyújtott módosítását is.

A 2012. év ESA szemléletű költségvetési hiány előrejelzésünk szerint a GDP 3,7 százaléka körül alakulhat, ami a szabad tartalékok törlésével a GDP 2,8 százalékára mérséklődhet. Így a 2012-es hiány a 3 százalékos maastrichti küszöbérték alatt maradhat, de 0,3 százalékponttal meghaladhatja a kormányzati célt. Az általunk előrejelzett hiány mellett - a kormányzat pénzügyi eszközeinek változatlanságát feltételezve - az adósságráta 0,3 százalékponttal csökkenhet, azaz a 2012-es költségvetés továbbra is megfelel az Alaptörvényben lefektetett csökkenő adósságráta követelményének.

A szabad tartalékok törlése nélkül a költségvetési törvényben megszabott célt jelentős mértékben, a GDP 1,2 százalékaival meghaladja előrejelzésünk. E hiánytúllépés hátterében jelentős részben a törvényben szereplőnél kedvezőtlenebb makrogazdasági környezet adóbevétel csökkentő hatása áll: elsősorban a bértömeghez, valamint a vállalati nyereséghez kapcsolódó adóbevételek maradhatnak el a kormány által tervezettől, miközben a nettó kamatkidások érdemben, a GDP 0,3 százalékaival haladhatják meg a terveket. Ugyancsak jelentős, a GDP 0,5 százalékát kitevő hiánynövelő hatással bír a Bankszövetséggel kötött megállapodás következtében kieső adóbevétel és vállalt többletkiadás. Az önkormányzatok esetében ugyanakkor a GDP 0,4 százalékaival kedvezőbb egyenlegre számítunk és a feszültségek csökkenése irányába hat a magánnyugdíj-rendszerből átlépőkkel, valamint az állami vagonnal kapcsolatban keletkező, összesen a GDP 0,3 százalékát kitevő többletbevétel.

Az elsődleges kiadások esetében az elsősorban a nyugdíj, az egészségügy és a gyógyszerkassza területén keletkező többletkiadásokat más alrendszerekben jelentkező - jellemzően nem a költségvetés alapfolyamataihoz köthető - megtakarítások semlegesíthetik. Megtakarítás keletkezhet a költségvetésben szereplőtől jelentős mértékben elmaradó EU forráslehívás alacsonyabb önrész igénye miatt. 2012 első hónapjaiban a kormányzat szoros kontrollt gyakorolt a központi költségvetés kiadásai felett. Az eleve ambiciózus kiadáscsökkentési célok után a 2011 decemberében bejelentett feltételes zárolás és a Széll Kálmán terv 2.0-ban szereplő további kiadáscsökkentés mintegy 90 milliárd forinttal tovább csökkentette a kiadási kereteket. Az előirányzatok azonban egyes területeken túl szigorúnak bizonyultak, így a 2012 júniusában benyújtott és a napokban várhatóan elfogadásra kerülő módosító javaslat hatására közel 100 milliárd forinttal emelkednek a szervek kiadásai. A kiadások visszafogásának lazulása a május-júniusi költségvetési adatokban is tükröződik. Éves szinten a várt többletkiadás nyomán a GDP mintegy 0,2 százalékát kitevő hiánynövelő hatással számolunk.

Az egyenleg szintjén összességében szimmetrikus kockázatot érzékelünk, ugyanakkor egyes kiadási és bevételi tételeknél pozitív és negatív irányú kockázatokat egyaránt beazonosítottunk.

BEVEZETŐ

Elemzésünk célja, hogy a 2012 első hat hónapjára rendelkezésünkre álló költségvetési adatok, a makrogazdasági folyamatokról alkotott képünk és az idei évi költségvetést módosító friss intézkedések alapján képet adjunk a 2012. évi hiány és az év végi adósságráta várható mértékéről, valamint az azokat övező kockázatokról.

A folyó évi költségvetési folyamatok, a várható hiány és adósságváltozás elemzése két szempontból is fontos:

- Egyrészt a 2011. évi Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló CXCV. törvény értelmében a Költségvetési Tanács „félévente véleményt nyilvánít a költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek felhasználásával kapcsolatos, vagy azzal összefüggő bármely kérdésről”. A Tanács ennek keretében félévente vizsgálja az Alaptörvényben lefektetett adósságszabály teljesülését. Így az 50 százalékos adósságráta eléréséig elemzi, hogy az adott év végére várható árfolyamszűrt adósságráta a törvényi előírásoknak megfelelően csökken-e.
- Másrészt a következő évi költségvetés tervezésének időszakában kiemelten fontos az adott évi fiskális folyamatok mélyreható elemzése. A következő évi költségvetés mozgásterének meghatározásához meg kell vizsgálni azt, hogy a költségvetés idei alakulása hogyan érinti a következő évi folyamatokat, vagyis mi a következő évi költségvetés reális tervezési bázisa. 2012-ben a kormány a szokásosnál jóval korábban megkezdte a költségvetési törvény kidolgozását, és június 15-én benyújtotta a 2013-as költségvetés sarokszámait meghatározó törvényjavaslatot, amit az Országgyűlés július 12-én megszavazott.

Elemzésünk célja ennek megfelelően elsősorban az Alaptörvényben megfogalmazott fiskális cél várható teljesülésének vizsgálata. Másodsorban az, hogy a 2012. évi költségvetésre vonatkozó részletes előrejelzés alapján támpontot nyújtson a Költségvetési Tanács részére a 2013. évi költségvetési törvényjavaslat megalapozottságának megítéléséhez.

Az elemzés készítésekor az MNB 2012. június 28-án megjelent „Jelentés az infláció alakulásáról” című kiadványában bemutatott makrogazdasági és államháztartási előrejelzésből indultunk ki. A feldolgozott információk körét kibővítettük a 2012. június 30-ig terjedő időszakban ismertté vált, államháztartást érintő releváns tényekkel (elfogadott törvényekkel és egyes benyújtott törvényjavaslatokkal, illetve a költségvetés június végéig megfigyelt pénzforgalmi alakulásával), miközben a makrogazdasági előrejelzésünket érintő egyéb külső feltevéseink nem változtak. Külön kiemelandó, hogy mind előrejelzésünkbe, mind a kormányzati tervek mércéjeként szolgáló előirányzatokba beépítettük a KT által véleményezett, a 2012. évi költségvetési törvény módosításáról szóló június 29-én (T/7858 számon) beterjesztett kormányjavaslat hatását, amely nagy valószínűséggel elfogadásra kerül és érdemi változást jelent az eredeti tervekhez képest.

Az elemzésben először összefoglaljuk a 2012. évi pénzforgalmi és eredményszemléletű államháztartási egyenlegre vonatkozó legfrissebb előrejelzésünket. Ezt követően részletesen bemutatjuk az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi szemléletű bevételi és kiadási folyamatait. A harmadik rész az előrejelzésünkkel kapcsolatos főbb kockázatokat veszi számba. Végül azt vizsgáljuk, hogy a hiány és az adósság várható alakulása megfelel-e a jogszabályokban előírt fiskális szabályoknak.

1. A 2012. ÉVI ÁLLAMHÁZTARTÁSI EGYENLEGEK ÉRTÉKELÉSE

Az alábbiakban először a központi alrendszer 2012. évi pénzforgalmi (GFS) egyenlegére vonatkozó becslésünket ismertetjük a költségvetési törvény módosított előirányzatával összevetve, illetve alrendszerek szerint. Ezt követően a kormányzati szektor Európai Unió módszertana szerint számított (ESA) hiányának várható alakulását mutatjuk be. Itt röviden kitérünk az önkormányzati alrendszer költségvetési folyamataira is.

1.1. A központi alrendszer 2012. évi pénzforgalmi egyenlege

A hatályos költségvetés az államháztartás központi alrendszerének 2012. évi pénzforgalmi hiányát 576 milliárd forintban állapítja meg, ami a GDP 2,0 százalékának felel meg. Hasonló szerkezetben – tehát a költségvetésben szereplő valamennyi tartalékot a kiadási oldalon elszámolva – az első félév tényadatait is figyelembe vevő aktuális prognózisunk ennél mintegy 440 milliárd forinttal (a GDP 1,5 százalékával) magasabb hiányt eredményezne (1. táblázat).

A költségvetési törvény azonban kimondja, hogy a költségvetésben elkülönített összesen 268 milliárd forintot kitevő szabad tartalékok – így az Országvédelmi Alap, valamint a kamatkockázati tartalék – felhasználására szeptembert követően is csak abban az esetben kerülhet sor, ha ez nem veszélyezteti a hiánycél elérését. Ennek megfelelően a központi szabad tartalékok törlését feltételezzük, melynek következtében a hiány túllépésének várható mértéke 171 milliárd forintra (GDP arányosan 0,6 százalékra) csökken.

A központi alrendszer első hat havi kumulált pénzforgalmi hiánya 518 milliárd forintot tesz ki, ami megközelíti a törvényi előirányzat 90 százalékát és a szabad tartalékok nélkül számított éves hiányprognózisunk 70 százalékát jelenti. A féléves hiányszám mindössze a fele az előző év azonos időszakában regisztrált értéknek. Ez azonban összhangban van azzal, hogy az átmeneti tételekkel korrigált 2011-es hiány mértéke közel kétszerese a 2012-es hiányvárakozásunknak. Így a pénzforgalmi folyamatok alakulása időarányosan összességében konzisztens az előrejelzésünkkel.

1. táblázat: A központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege (milliárd forint)

	2011	2012		
	Előzetes tény	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi költségvetés egyenlege	-1 719	-594	-871	-277
2. Elkülönített állami pénzalapok egyenlege	67	53	53	0
3. Társadalombiztosítási alapok egyenlege	-83	-35	-198	-163
4. Központi alrendszer egyenlege összesen (1+2+3)	-1 735	-576	-1 015	-439
ebből:				
Kamat egyenleg	-996	-1 006	-1 107	-101
Elsődleges egyenleg szabad tartalékok nélkül	-739	697	359	-338
Központi szabad tartalékok egyenleg hatása ¹		-268	-268	0
Központi alrendszer egyenlege szabad tartalékok nélkül²			-747	-171

¹ 2012-ben a központi szabad tartalékok magukban foglalják az Országvédelmi Alap 170 milliárd forintos és a kamatkockázati tartalék 98 milliárd forintos előirányzatait. ² Az alap-előrejelzésünk 2012-ben már tartalmazza a mintegy 50 milliárd forintos fejezeti egyensúlybiztosítási tartalékba foglalt és a Széll Kálmán terv 2.0 részeként végrehajtott további 40 milliárd forintos költségvetési zárolások hatását.

A költségvetési törvény és az előrejelzésünk között az előirányzatok szerinti összevetésben kimutatható mintegy 440 milliárd forintos negatív eltérés nagyjából egynegyede – mintegy 100 milliárd forint, azaz a GDP 0,3 százaléka – a pénzforgalmi *kamat egyenlegnél* jelentkezik, ami becslésünk szerint 0,2 százalékponttal romlik a 2011. évi szinthez képest.

Az elsődleges egyenlegre vonatkozó kedvezőtlenebb prognózisunkat döntően az *adóbevételek* visszafogottabb alakulására vonatkozó várakozásunk okozza. Adókból és járulékokból, illetve központosított díjbefizetésekből együttesen a törvényi előirányzatnál több mint 360 milliárd forinttal (a GDP 1,2 százalékával) alacsonyabb bevételekre számítunk annak ellenére, hogy idén pénzforgalmi értelemben e tételekből a GDP arányában 1,8 százalékponttal több folyhat be a központi alrendszerbe az

előző évi szinthez képest. Az elmaradásból közel 140 milliárd forintot magyaráz a pénzügyintézetek különadójából a Bankszövetséggel kötött kormánymegállapodás alapján érvényesíthető visszaigénylés, amelynek hatása nincs átvezetve a költségvetési törvényben.

A központi alrendszer *egyéb bevételi jogcímei* esetében ugyanakkor nagyjából a GDP 0,1 százalékával megegyező egyenlegjavító hatással számolunk elsősorban az állami vagyonhoz kapcsolódó többletbefizetéseknek köszönhetően. Az *elsődleges kiadásokhoz* kötődő tételeknél összességében csak minimális különbséget számszerűsítettünk az előirányzatokhoz viszonyítva, – együttesen alig 0,05 százalékpontos hiánynövelő hatásról beszélhetünk. Az egyes alrendszerek esetében azonban mindez eltérő előjelű elmozdulásokat takar: a központi költségvetésnél éves szinten megtakarítás képződhet, míg a társadalombiztosítási alapok kiadásai jelentősebb mértékben meghaladhatják a törvényben szereplő értéket. A következő fejezetben részletesen is ismertetjük a főbb költségvetési tételek alakulására vonatkozó előrejelzésünket.

A központi alrendszeren belüli bontásban az MNB előrejelzés és a költségvetési törvény egyenlege közötti eltérés az alábbiak szerint alakul:

- *A központi költségvetés* előirányzataira adott becslésünk összesen 277 milliárd forinttal rontja a várható egyenleget, a központi szabad tartalékok törlése esetén azonban megközelítőleg teljesülhet a törvényben rögzített hiánycél. Az egyenlegrontó hatás a magasabb nettó kamatkidadások mellett a központi adóbevételekhez, ezen belül főként a gazdálkodó szervezetek befizetéseihez és a személyi jövedelemadóhoz kapcsolódik. A kiadások általunk várt visszafogottabb alakulása azonban ezt részben ellensúlyozza, ami elsősorban a költségvetési zárolások – a fejezeti egyensúlybiztosítási tartalékok törlésének, illetve a Széll Kálmán terv 2.0 keretében bejelentett további zárolás – következménye.
- Az *elkülönített állami pénzalapok* egyenlegére vonatkozó várakozásunk megegyezik a törvényi előirányzattal. Noha az alapfolyamatok némileg kedvezőtlenebbül alakulhatnak a tervszámokhoz képest, ezt elfedi az a körülmény, hogy a bérkompenzációhoz kapcsolódó központi céltartalék előirányzat feletti átcsoportosítása javítja az alapok összesített többletét.
- A *társadalombiztosítási alapok* általunk prognosztizált hiánya 163 milliárd forinttal haladja meg a törvényjavaslatban szereplő értéket a központi költségvetési támogatás változatlan szintjét feltételezve. Az előirányzathoz képest érzékelhető elmaradás jelentkezik a járulék és adó jellegű bevételeknél, míg a kiadási oldalon a nyugdíjakhoz és az egészségügyi természetbeni ellátásokhoz kapcsolódó kifizetések jelentősebb túlteljesülésére számítunk.

1.2. A kormányzati szektor ESA szemléletű egyenlege

A 2012. évi költségvetési törvény a kormányzati szektor egészére a GDP arányában 2,5 százalékos hiánynak megfelelő ESA-egyenleg megvalósítását tűzte ki. Prognózisunk szerint a deficit a 3 százalékos küszöbérték alatt tartható az idén, de a központi szabad tartalékok törlése esetén is 0,3 százalékponttal meghaladhatja a kormányzati célt.

Az MNB júniusi inflációs jelentésében közölt előrejelzésünkhöz képest a 2012. évi ESA-hiányra vonatkozó várakozásunk kismértékben, közel 0,2 százalékponttal romlott. Ennek oka, hogy átvezettük a 2012. évi költségvetési törvény módosításáról szóló, június 29-én (T/7858 számon) beterjesztett kormányjavaslat hatását.

A törvénymódosítás az áfa-bevétel előirányzatának emelése terhére növel egyes kiadási jogcímekeket. Az áfa-bevételek mintegy 100 milliárd forinttal történő megemelése a törvényben alapvetően a visszaigénylési szabályok megváltozásával függ össze – aminek hatását már korábban is figyelembe vettük becslésünkben – de az ebből származó pénzforgalmi többlet nem javítja az eredménysszemléletű

egyenleget. A központi kiadások módosítás szerinti növekedése így elvileg 0,3 százalékponttal magasabb hiányt eredményezhet (a másodkörös hatások nélkül). A hiányprognózisunk azonban ennél valamivel kisebb mértékben romlott, mivel a kiadási előirányzatok növekményétől elmaradó tényleges felhasználásra, illetve nettó egyenleghatásra számítunk.

2. táblázat: A kormányzati szektor ESA-egyenlege (a GDP százalékában)

	2011	2012		
	Előzetes tény	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi alrendszer egyenlege ¹	-6,2	-2,0	-2,6	-0,6
2. Önkormányzatok egyenlege	0,0	-0,5	-0,1	0,4
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-6,2	-2,5	-2,6	-0,1
4. GFS-ESA különbözet	10,4	0,0	-0,2	-0,2
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	4,2	-2,5	-2,8	-0,3

¹ Az MNB 2012. évi előrejelzése a központi alrendszer GDP-arányos egyenlegére a központi szabad tartalékok törlése melletti értéket mutatja.

Az ESA-egyenleg főbb elszámolási tételei mentén a kormányzati várakozáshoz képest a központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege mellett az eredményszemléletű korrekciókat, illetve a tágabb kormányzati szektor elszámolásait magában foglaló, ún. ESA-híd esetében is magasabb hiányhatással számolunk. Az önkormányzati szektor költségvetési folyamatait ugyanakkor számottevően kedvezőbben ítéljük meg a költségvetési törvényben szereplő egyenlegnél (2. táblázat)¹.

A helyi önkormányzatoknál GDP-arányosan alig 0,1 százalékos hiányt várunk, ami 0,4 százalékponttal kedvezőbb az eredeti kormányzati tervszámánál. A költségvetési törvény elfogadásakor a kormány 0,5 százalékpontos hiánnyal kalkulált az alrendszer esetében, de ez még nem tükrözte a 2011. évi tényadatokat, amelyek a várakozásokat meghaladó költségvetési kiigazítást mutatnak az önkormányzati gazdálkodásban. A kiigazítási folyamat folytatódásával számolunk 2012-ben is, amit a beérkező évközi adatok is alátámasztanak. Ennek hatását azonban tompítja, hogy – tekintettel a cég likviditási zavaraira – egyenlegrontó tételként számoltuk el a BKV Zrt. bevételekkel, illetve központi támogatással nem fedezett kiadásait. A költségvetési törvény módosítása, amely 50 milliárd forint többlettámogatást biztosít az uniós fejlesztések önkormányzati önrészehez, ugyanakkor kedvező irányban befolyásolhatja az alrendszer egyenlegének alakulását.

Előrejelzésünkben az ESA-híd esetében 0,2 százalékos hiánynövelő hatással kalkuláltunk. Ennél az elszámolási komponensnél az NGM számításaiból indultunk ki, amely a hivatalos eredményszemléletű korrekció romlását mutatja 2012-ben (elsősorban az áfa-visszatérítés ütemezéséből eredő pénzforgalmi többlet visszakorrigálása miatt). A hivatalos ESA-hídat korrigáltuk saját eredményszemléletű kamatprognózisunkkal, illetve az abban nem szereplő egyedi tételekkel. Így a hiányt növelő tételként könyveltük el a kormányzati szektor részét képező Állami Autópálya Kezelő és a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. bevételekkel nem fedezett várható kiadásait (a GDP 0,1-0,1 százaléka), míg az egyenleget javítottuk a még megmaradt magán-nyugdíjpénztári tagok állami rendszerbe történő visszalépéséhez kapcsolódó vagyonátadás becsült hatásával (a GDP 0,2 százaléka). Az általunk érvényesített módosítások összességében csak minimális mértékben befolyásolták az egyenlegre vonatkozó prognózisunkat.

¹ Az önkormányzatok alkalmazkodását felismerve a kormány a Széll Kálmán terv intézkedéseinek részeként 2012-ben 0,3 százalékpontos, míg 2013-ban 0,2 százalékpontos egyenlegjavulást jelentett be az önkormányzati alrendszer esetében.

2. A KÖLTSÉGVETÉSI FOLYAMATOK RÉSZLETES ELEMZÉSE

2.1. Elsődleges bevételek

A központi költségvetés bevételi oldalán összességében az egyenleg alakulása szempontjából negatív hatású folyamatokat tapasztalunk. A központi alrendszer adó- és járulékbevételei becslésünk szerint mintegy 360 milliárd forinttal maradhatnak el a 2012. évi költségvetési törvény előirányzatától. Ebből a különbségből a pénzügyi szervezetek különadójánál jelentkező eltérés 137 milliárd forintot magyaráz meg, ami a Bankszövetséggel kötött megállapodás következménye. Emellett az adó- és járulékbevételek visszafogottabb várható teljesülése jelentős mértékben arra vezethető vissza, hogy az adóalapokat meghatározó gazdasági folyamatok a kormányzat által vártnál kedvezőtlenebbül alakulnak.

3. táblázat: A központi alrendszer 2012. évi bevételeinek alakulása (milliárd forint)

	2011	2012			MNB előrejelzés	Előrejelzés előirányzat
	Tény	Törvényi előirányzat	I-VI. hó teljesülés	előir. %-a		
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	9 401	10 648	4 984	46,8%	10 287	-361
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 213	1 402	423	30,2%	1 149	-252
Társasági adó	317	356	160	44,8%	329	-27
Pénzügyi szervezetek különadója	186	187	8	4,1%	51	-137
Egyes ágazatokat terhelő különadó	172	155	15	9,6%	170	15
Egyszerűsített vállalkozási adó	172	225	39	17,1%	150	-75
Bányajáradék	112	94	61	65,4%	123	29
Játékadó	52	78	32	40,3%	59	-20
Cégautó adó	25	46	15	32,1%	33	-13
Egyéb adók és befizetések	178	260	95	36,5%	236	-24
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	3 129	3 748	1 873	50,0%	3 774	26
Általános forgalmi adó	2 219	2 820	1 444	51,2%	2 831	11
Jövedéki adó	875	914	423	46,2%	915	2
Regisztrációs adó	34	14	7	48,5%	14	0
Távközlési adó	0	0	0		13	13
Lakosság befizetései	1 462	1 677	767	45,7%	1 602	-76
Személyi jövedelemadó	1 383	1 574	718	45,6%	1 505	-70
Illetékbefizetések, egyéb adók	79	103	49	47,8%	97	-6
Elkülönített alapok adó és járulékbevételei	272	301	163	54,2%	294	-8
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbevételei	3 325	3 520	1 757	49,9%	3 468	-52
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	3 212	3 294	1 650	50,1%	3 257	-37
Egyéb járulékok és adók	113	226	107	47,3%	211	-14
EGYÉB BEVÉTELEK	233	227	104	45,7%	263	36
Központi ktv. egyéb bevételei	123	119	55	46,1%	155	36
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	44	44	22	49,5%	44	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	66	65	27	42,4%	64	0
KAMATBEVÉTELEK	103	59	67	113,3%	88	29
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	9 738	10 934	5 155	47,1%	10 638	-296

Az idén életbe lépett adóemelések bevételnövelő hatása az egyszerűsített vállalkozási adónál, valamint a termékadóknál jelentősen elmaradhat az előirányzatban foglaltaktól. Az alacsonyabb bértömeg-bővülés miatt számottevően alacsonyabb bevételre számítunk a személyi jövedelemadóból és a társadalombiztosítási járulékokból. Prognózisunk ugyanakkor némileg kedvezőbb bevétellel kalkulál a fogyasztási adók esetében, ami fele részben abból ered, hogy az évközben bevezetett távközlési adónak nincs előirányzata.

GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI

A gazdálkodó szervezetek befizetései előrejelzésünk szerint mintegy 250 milliárd forinttal maradhatnak el a törvényi előirányzattól (3. táblázat). Az eltérés legnagyobb része a pénzügyi szervezetek különadójánál, az egyszerűsített vállalkozási adónál, illetve a társasági adónál jelentkezik. Ezen felül a kisadók (ökoadók, cégautóadó, játékadó, termékadók) első félévi teljesülése is némileg elmarad a törvényi előirányzatokból levezethető, időarányosan várható értéktől.

A *társasági adóra* vonatkozó várakozásunk 27 milliárd forinttal alacsonyabb, mint a törvényi előirányzat. Az eltérés döntő részét az okozza, hogy a kormányzati várakozásnál alacsonyabb GDP-növekedéssel számolunk, illetve kedvezőtlenebbül ítéljük meg a ciklikus folyamatok alakulását. A különbségben emellett szerepet játszhat az adókedvezményekre² vonatkozó feltételezések eltérése is. Az évközi pénzforgalmi adatok nem indikatívak az éves várható teljesülés tekintetében, mivel az adóelőleg-fizetés, az előző adóév elszámolása, valamint a feltöltési kötelezettség a historikus adatok alapján nagymértékű volatilitást mutat, különösen a jelentős adóváltozások környezetében.

Az *egyszerűsített vállalkozói adóbevételek* 75 milliárd forinttal maradhat el az előirányzattól. Az idején tényadatok azt mutatják, hogy az év eleji jelentős kulcsemelés hatására - párhuzamosan az eva hatálya alá tartozó vállalkozások számának mérséklődésével - érdemben mérséklődött az adóalap és az eva-bevételek. Az év hátralevő részében sem számítunk az adóalap érdemi felfutására, így a 2011. évi bevételhez képest közel 13 százalékos elmaradást becslünk.

A *pénzügyi szervezetek különadója* esetében az előirányzat és előrejelzésünk között 137 milliárd forint nagyságú eltérés számszerűsíthető, ami megegyezik a Bankszövetséggel kötött megállapodás (végtörlesztés, növekedési paktum, árfolyamgát) MNB által becsült adócsökkentő hatásával.

Az év első felében a *bányajáradékból* származó bevétel dinamikusan növekedett, június végéig közel 9,5 százalékkal magasabb összeg folyt be, mint az előző év azonos időszakában. A 2012. évre vonatkozó prognózisunk 12 milliárd forint többletbevétellel számol az előző évi értékhez képest, a szénhidrogén-kitermelés volumenének kismértékű csökkenését, illetve 2011-hez képest érdemben magasabb forint olajárat feltételezve. Előrejelzésünk szerint a bányajáradékból származó bevétel 29 milliárd forinttal haladhatja meg a korábbi évekhez hasonlóan konzervatívan tervezett előirányzatot.

A *cégautó-adó* előirányzathoz képesti időarányos elmaradása arra utal, hogy a jelentős mértékű év eleji adóemelés erős alkalmazkodást válthatott ki a vállalkozásoknál. Ezt figyelembe véve prognózisunk 13 milliárd forinttal marad el az előirányzattól.

A *játékadóra* vonatkozó éves előrejelzésünk 20 milliárd forinttal kisebb a törvényi előirányzatnál. A 2013-tól tervezett szerver alapú pénznyerő gépek üzemeltetése és a várhatóan alacsonyabb adókulcs miatt a nyerőgépek számának növekedésével számolunk, de ez feltételezésünk szerint nem emeli meg a 2012. évi várható pénzforgalmi teljesülést. Ennek oka az, hogy a szereplők feltételezhetően kívánnak a már körvonalazódó, de még nem hatályos új szabályozás érvénybe lépéséig.

A gazdálkodó szervezeteket terhelő egyéb adók és befizetések esetében az előirányzat és a prognózisunk közötti különbség legnagyobb része a *termékadóknál* jelentkezik. Feltételezésünk szerint az év eleji jelentős adóemelésre az érintett vállalkozások - a törvény adta lehetőség alapján - az adóteher minimalizálására törekcszenek (egyéni hulladékkezelés opció preferálása), amivel összhangban vannak az első hat havi tényadatok is.

² Elsősorban a kormány hatáskörébe tartozó fejlesztési adókedvezmények, valamint a sporttámogatás kedvezménye.

FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLÓDÓ ADÓK

Az *általános forgalmi adóból* várható bevétel mintegy 10 milliárd forinttal magasabb, mint a módosított törvényi előirányzat. Az eltérés oka az, hogy az áfa-visszatérítés 45 napról 75 napra növelésének hatását az MNB 105 milliárd forintra becsli, amely 7 milliárd forinttal magasabb annál, amivel a költségvetési törvény módosításakor az eredeti bevételi előirányzatot megemelték.

A *jövedéki adókból* várható bevétel 2 milliárd forinttal magasabb, mint a törvényi előirányzat. Az adónemen belül a vártnál magasabb a dohánytermékek adóztatásából származó bevétel, amely az év első hat hónapjában ellensúlyozta az üzemanyagok értékesítéséből származó, vártnál alacsonyabb bevételt.

A *távközlési adó* idei évre várható összegét beépítettük a prognózisunkba, ami a törvényi előirányzaton felül jelentkezik, mint többletbevétel.

LAKOSSÁGI BEFIZETÉSEK

A *személyi jövedelemadóból* várható bevétel mintegy 70 milliárd forinttal lehet alacsonyabb, mint a törvényi előirányzat. Az év első öt hónapjában hónapról-hónapra alacsonyabb volt a bevétel az időarányos szintnél, júniusban azonban a befizetések kismértékben meghaladták a vártat. A bevétel alulteljesülése feltehetőleg ahhoz kötődik, hogy a költségvetési törvény elfogadásakor feltételezettnél alacsonyabb a jövedelem-kiáramlás a nemzetgazdaságban, az adójóváírás kivezetése miatti béremelés feltételezhetően részben a prémiumok terhére történt.

A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI ÉS AZ ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK ADÓ ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI

A járulékbevételekre vonatkozó prognózisunk elsősorban a nemzetgazdasági bértömeg lassabb növekedését feltételező becslésünk következtében 57 milliárd forinttal marad el az előirányzattól.

A *társadalombiztosítás járulékok* (beleértve a szociális hozzájárulási adót is) esetében az előirányzatnál közel 40 milliárd forinttal alacsonyabb bevételt várunk, mivel a 2012. évi keresettömeg-indexre vonatkozó prognózisunk alacsonyabb az eredeti kormányzati várakozásnál. A 2012-ben életbe lépett hatályos egészségügyi járulék-emelés és a járulékalap szélesítésétől várt bevételek hatása is alacsonyabb lehet, mint a kormány által becsült érték.³ A 2011-es korrigált bázishoz képest a 2012-es első féléves pénzforgalmi adatok alapján a növekedés összességében moderált, a bérkompenzáció tényadatokból becsült hatása korábbi feltételezésünknek megfelelően csökkenti a szociális hozzájárulási adóból származó bevételeket.

Az *egészségügyi hozzájárulásra* vonatkozó prognózisunk 4 milliárd forinttal alacsonyabb az előirányzatnál, amely a 2012-ben bevezetett érdemi adóalap-szélesítés fényében nem jelentős különbség. Az eltérést valószínűsíthetően az adóalapokra (pl. osztalék, béren kívüli juttatások) vonatkozó eltérő feltételezések magyarázzák. Az első féléves pénzforgalmi teljesülés alapján számolt növekedési ütem az év második felében várakozásunk szerint kissé mérséklődni fog.

Az elkülönített pénzalapok adó és járulékbevételei a törvényben szereplő tervszámnál 8 milliárd forinttal alacsonyabbak lehetnek. Ezen belül az *innovációs járulékra* vonatkozó prognózisunk 15 milliárd forinttal maradhat el az előirányzattól. Az eltérés az adófizetés/elszámolás szabályaiban keresendő: a 2012. január 1-től jelentős mértékű adóemelés (a K+F költségek jelentősen korlátozott elszámolhatósága) csupán a 2013-ban befolyó bevételek esetében érvényesül teljes körűen.⁴ A *szakképzési hozzájárulás* esetében ugyanakkor 7 milliárd forinttal magasabb bevételt várunk az előirányzatnál a visszaigénylés szigorításának vártnál jelentősebb, a féléves adatokban is tükröződő hatása miatt.

³ Elemzés a 2012. évi költségvetési törvényjavaslatról - frissítés. 2011. december. URL: <http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/elemzes-az-allamhaztartasrol>.

⁴ A feltöltési kötelezettség 2013-ban esedékes, míg 2012-ben a 2011-es adóév alapján kirótt adóelőleget fizetik be.

EGYÉB BEVÉTELEK

A központi alrendszer egyéb bevételei - ide nem számítva a fejezetek és a gyógyszerkassa saját bevételeit - összesen 36 milliárd forint haladhatják meg az előirányzatot. Az egyenlegjavító hatás az állami vagyonnal kapcsolatos bevételeknél jelentkező mintegy 48 milliárd forintra rúgó többlettel magyarázható. A többlet forrása a MOL Nyrt.-től származó osztalékbevételek (amivel a költségvetési törvény még nem számolt), valamint a frekvenciaértékesítésből származó magasabb díjbevételek. A koncessziós díj pénzügyi teljesítése a második félévben esedékes.

2.2. Elsődleges kiadások

A központi alrendszer egészét tekintve az elsődleges kiadások a költségvetési törvénnyel közel összhangban alakulhatnak: prognózisunk mindössze 13 milliárd forinttal haladja meg az előirányzatot (4. táblázat).

4. táblázat: A központi alrendszer 2012. évi kiadásainak alakulása (milliárd forint)

	2011	2012				
	Tény	Törvényi előirányzat	I-VI. hó teljesülés	előir. %-a	MNB előrejelzés	Előrejelzés-előirányzat
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	10 832	10 446	4 980	47,7%	10 459	13
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	266	302	161	53,2%	299	-3
Fogyasztói árkiegészítés	108	93	51	54,4%	95	2
Lakásépítési támogatások	129	120	54	45,2%	154	34
Családi támogatások, szociális juttatások	619	549	271	49,3%	538	-10
Korhatár alatti ellátások	n.a.	304	146	47,9%	301	-3
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	2 518	2 403	1 252	52,1%	2 419	16
Helyi önkormányzatok támogatása	1 196	1 092	525	48,1%	1 077	-15
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	233	264	188	71,1%	282	18
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0	0	0		0	0
Központi tartalékok	n.a.	458	0	0,0%	268	-190
Központi költségvetés egyéb kiadásai	951	218	63	28,7%	259	41
Eikülnített alapok kiadásai	359	385	158	40,9%	399	13
NFA - Passzív kiadások	126	59	38	65,3%	66	7
Egyéb kiadások	234	327	119	36,5%	332	6
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	4 454	4 257	2 112	49,6%	4 367	111
NYA - Nyugellátások	3 028	2 555	1 295	50,7%	2 628	73
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	n.a.	342	180	52,5%	346	3
EA - Pénzbeli ellátások	201	213	96	45,0%	201	-13
EA - Gyógyító megelőző ellátások	807	825	378	45,8%	855	30
EA - Gyógyszerkassa nettó kiadásai	317	226	114	50,3%	241	15
Egyéb kiadások	100	95	50	52,7%	97	1
KAMATKIADÁSOK	1 100	1 065	693	65,0%	1 195	130
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	11 932	11 511	5 672	49,3%	11 653	143

Az egyes kiadási tételekre vonatkozó előrejelzésünkbe a már meghozott döntések, illetve a múltbeli megfigyelések alapján már beépítettük a központi költségvetés „szokásos” tartalékainak – az általános tartalék funkcióját betöltő „rendkívüli kormányzati intézkedések” 100 milliárd forintos keretének, valamint a bérintézkedésekre szolgáló 90 milliárd forintos céltartaléknak – a felhasználását is. Azaz azt feltételeztük, hogy az év közben felmerülő többletkiadások egy részét a Kormány az „általános tartalékok” felhasználásával „finanszírozza”. A felosztott tartalékok nélkül a központi költségvetés kiadásainál 90 milliárd forint megtakarítással számolunk, ami gyakorlatilag megegyezik a költségvetési törvény elfogadásával egyidejűleg zárolt kiadások és a Széll Kálmán terv 2.0 bejelentését követő további zárolás összegével. Az önálló elszámolású alapoknál (döntően a társadalombiztosítási alapoknál) ugyanakkor 118 milliárd forint kiadási többletre számítunk. Emellett a tartalékok felhasználásánál 15

milliárd forint megtakarítás jelentkezik, ami előrejelzésünkben az elkülönített pénzalapok egyenlegét javítja.

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSAI

A központi költségvetés legjelentősebb kiadási tételcsoportjára, a *költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásaira* vonatkozó előrejelzésünk mintegy 2420 milliárd forint. Ez némileg (16 milliárd forinttal) magasabb az aktuális, a június 29-én beterjesztett törvénymódosítást is figyelembe vevő törvényi előirányzatnál. Az éves kiadásokra vonatkozó várakozásunk azonban már tartalmazza a központi tartalékok becsült felhasználásának hatását is. Így előrejelzésünk valójában összesen 106 milliárd forint egyenlegét javító megtakarítással számol az intézményi és fejezeti körben (5. táblázat).

A fejezeteknél 48 milliárd forint közvetlen megtakarítás az általunk becsült alacsonyabb uniós támogatás-felhasználás következménye⁵. A központi szervek és fejezetek nettó kiadásait további közel 80 milliárd forinttal csökkentik az előirányzat-zárolások, valamint kisebb részben az egyéb fejezeti megtakarítások, illetve az intézményi többletbefizetések is. A fenti megtakarításokat mintegy 20 milliárd forint nagyságrendben mérsékelheti azonban az évközi döntések alapján felosztott szabad előirányzat-maradványokból fakadó többletkiadás.

5. táblázat: Költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai: előrejelzésünk levezetése (milliárd forint)

A. Központi költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok nettó kiadásai a törvényi előirányzat szerint	2 403
1. Tartalékok becsült felhasználása	122
2. Megtakarítás EU támogatásfelhasználás elmaradása miatt	-48
3. Zárolások hatása	-73
4. Költségvetési szervek többletbefizetése és egyéb megtakarítások	-6
5. Felosztott előirányzat-maradvány hatása	21
B. MNB prognózis (A+1...+5)	2 419

Megtakarítást valószínűsítünk a *helyi önkormányzatok központi támogatása* esetében is: a módosítással növelt előirányzatnál előrejelzésünk 15 milliárd forinttal alacsonyabb. A várható támogatási összeget (elsősorban a közalkalmazottak bérkompenzációjára szolgáló) tartalék-átcsoportosítás növeli, de egyúttal mintegy 40 milliárd forintnyi kiadás-visszafogást is számításba vettünk. Egyrészt a jogcímet 16 milliárd forint előirányzat-zárolás érinti. Másrészt azt feltételezzük, hogy a törvénymódosítással 50 milliárd forinttal megemelt önkormányzati EU Önerő Alap keretéből jelentősebb maradvány képződhet az idén, ami az uniós támogatások bevonására vonatkozó konzervatív becslésünkkel konzisztens.

A főbb *felülről nyitott központi kiadási tételeknél* (így a fogyasztói árkiegészítés, a lakástámogatások, a Nemzeti Szociálpolitikai Alap, valamint az uniós hozzájárulások esetében) összességében az előirányzat mintegy 40 milliárd forintos túllépésével számolunk. A legjelentősebb, 30 milliárd forintot meghaladó mértékű egyenlegrontó hatás a *lakástámogatásoknál* érvényesül: a többletkiadás a Bankszövetséggel kötött megállapodás alapján bevezetett árfolyamgát és a nem teljesítő devizaadósoknak nyújtott kamattámogatás, valamint a közalkalmazotti kiegészítő kedvezmény miatt keletkezik, ami a kiadási dinamikában várhatóan az év második felében mutatkozik majd meg. A *Nemzeti Szociálpolitikai Alap*

⁵ Az előirányzattól jelentős mértékben, összesen 475 milliárd forinttal elmaradó uniós támogatás igénybevételére számítunk, ami a kiadásokat az alacsonyabb önrész-igény miatt még ennél is nagyobb mértékben csökkenti.

juttatásai esetében viszont a tervezetthez képest mérsékeltebb támogatási áramlással számolunk, amit az igénybevevő létszám alakulására vonatkozó becslésünk magyaráz.

A központi költségvetés egyéb kiadási jogcímeinél a tételekre felosztott központi tartalékokon felül is mintegy 20 milliárd forint kiadási többletet tartalmaz előrejelzésünk. Ebben szerepet játszik az a várakozásunk is, hogy az állami vagyonnal kapcsolatos többletbevételek terhére a vagyongazdálkodás kiadásai is növekednek.⁶

AZ ELKÜLÖNÍTETT ÁLLAMI PÉNZALAPOK KIADÁSAI

Az elkülönített alapok kiadásai éves szinten 13 milliárd forinttal haladhatják meg az előirányzatot. Ebből mintegy 7 milliárd forint a *passzív munkanélküli ellátásoknál* jelentkezik. Az álláskeresői járadék feltételeinek szigorítása következtében a passzív kiadások így is a 2011. évi szint felére csökkenhetnek. A szigorítás hatása azonban az év első hat hónapjában csak fokozatosan teljesedett ki a pénzforgalmi áthúzódások, illetve az ellátotti állomány még folytatódó lecserélődése miatt. A törvényi előirányzat fölött további, közel 6 milliárd forint többletkiadás származik az elvárt bérkompenzáció miatti kiegészítő munkáltatói támogatásból, amelynek a forrása a központi költségvetésből a nemzeti Foglalkoztatási Alaphoz évközben átcsoportosított 21 milliárd forintos *céltartalék*. Mivel a pályázat keretében már megítélt támogatások elmaradnak az erre a célra a költségvetésben elkülönített kerettől, az államháztartás szintjén 15 milliárd forint megtakarítás képződik.

NYUGDÍJKIADÁSOK

A nyugdíjkiadások, illetve a nyugdíjszerű ellátások teljes - Nyugdíjbiztosítási Alap, Egészségbiztosítási Alap és Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap között megoszló - költségvetési előirányzata 2012-ben 3201 milliárd forint, aminek 80 százalékát az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság kezeli. A június végéig ismertté vált tényadatokra alapozott várakozásaink szerint a tényleges kiadások az előirányzatot jelentősen, hozzávetőleg 74 milliárd forinttal meg fogják haladni. A pótlólagos kiadások a Nyugdíjbiztosítási Alapnál jelentkezők, mivel a túlteljesülést nagyrészt az magyarázza, hogy a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők életkortól független nyugdíjba vonulásának lehetőségével a vártnál többen éltek. A túlteljesülésre vonatkozó előrejelzésünket ezen felül a nyugdíjas fogyasztói kosár áremelkedésével kapcsolatos várakozásunk is befolyásolja: megítélésünk szerint a költségvetési törvényben meghatározott indexáláson túl a gazdasági folyamatok kiegészítő nyugdíjemelést tesznek szükségessé.

A korhatár alatti *megváltozott munkaképességűek ellátásainál* (Egészségbiztosítási Pénztár) és a *korhatár alatti öregségi jellegű ellátások* esetében (Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap) szerény - hozzávetőleg 3 milliárd forintra rúgó - ellentétes irányú, ezért egymás számszerűleg kompenzáló alul- illetve felülteljesülést várunk. A megváltozott munkaképességűek ellátási kiadásainak teljesülését ugyanakkor számottevő bizonytalanság övezi, mivel az állomány felülvizsgálatának éves költségvetési hatásának becsléséhez az elmúlt hónapok eredményei nem nyújtanak megfelelő támpontot.

2011-ben a fenti előirányzatokkal illetve várt teljesüléssel összevethető kiadások 3028 milliárd forintot tettek ki, a kiadástömeg tehát 8,2 százalékkal növekszik, aminek nagyobb részét - 5,4 százalékot - az ellátások inflációs várakozásainknak megfelelő emelése, kisebb részét pedig a demográfia folyamatok, illetve az intézkedések hatásai - köztük a már bejelentett szigorítások és korhatáremelés miatt felgyorsult, „preventív” beáramlás - magyaráznak.

⁶ A költségvetési törvény T/7858 számon beterjesztett módosítása a kormány hatáskörébe utalja, hogy az állami vagyonnal kapcsolatos többletbevételek erejéig döntsön az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások növeléséről. A Költségvetési Tanácsnak megküldött törvényjavaslat még közvetlenül tartalmazta a frekvenciaértékesítésből származó bevételi többlet visszacsatornázását. Döntés hiányában, ennek legjelentősebb elemét – a Nemzeti Eszközkezelő reáleszköz vásárlásaihoz kapcsolódó kiadásokat – továbbra is az ESA-hídban számoljuk el prognózisunkban.

AZ EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP PÉNZBELI ÉS TERMÉSZETBENI ELLÁTÁSAI

Az Egészségbiztosítási Alap egyéb pénzbeli és természetbeni ellátásaira vonatkozó előrejelzésünk (a gyógyszerkassza kiadásait nettó értelemben elszámolva) 34 milliárd forinttal haladja meg a törvényi előirányzatot.

A *táppénzkiadások* 2009 óta tartó trendszerű csökkenése 2012-ben a bejövő tényadatok alapján tovább folytatódhat. Ez részben az elmúlt években megvalósított kormányzati intézkedésekre vezethető vissza, de közrejátszik a folyamatban a bizonytalan munkaerő-piaci környezet következtében csökkenő táppénzes napok száma is. Mindezeket figyelembe véve a táppénzkiadásokra vonatkozó, első hat havi tényadattal is konzisztens éves előrejelzésünk 17 milliárd forinttal alacsonyabb, mint a törvényi előirányzat.

A *gyógyszerkassza* nettó kiadásaira vonatkozó prognózisunk - a költségvetési törvényben szereplőnél jelentősen nagyobb bevételi és kiadási szint mellett - 15 milliárd forinttal haladja meg a törvényi előirányzatot. Ezen belül a *gyógyszertámogatások* éves összegére adott előrejelzésünk az évközben jelentkező kiadáscsökkentő hatásokat is figyelembe véve 40 milliárd forinttal nagyobb az előirányzatnál. Ezt a várakozásunkat az első félév tényadatai is megerősítik. A gyógyszerkassza bevételi oldalán a gyógyszergyártói és forgalmazói befizetések szintén jelentősen meghaladják az előirányzat időarányos részét és éves szinten 25 milliárd forint nagyságú bevételi többlet számszerűsíthető (6. táblázat).

6. táblázat: A gyógyszerkassza nettó kiadásai (milliárd forint)

	2011	2012		
	Tény	Előirányzat	Prognózis	I.-VI. hó teljesülés
Gyógyszertámogatások	377	278	318	161
Gyártói befizetések ¹	60	52	77	47
Egyenleg	-317	-226	-241	-114

Megjegyzés: 1. A gyártói befizetések első hat havi alakulása az első öt havi tényadatok kivételével készült ténybecslésünket mutatja.

A *gyógyító megelőző ellátások* esetében a kiadások első hat havi szintje elmarad az időarányos előirányzattól. Az éves kiadás azonban mintegy 30 milliárd forinttal meghaladhatja a költségvetési törvényben szereplő előirányzatot. A korábbi évek pénzforgalmi folyamatait áttekintve azt láthatjuk, hogy a gyógyító megelőző ellátásoknál az év utolsó hónapjában rendszerint magasabb kiadási szint jelentkezik az év többi hónapjához képest (az év végi „kasszasöprés” hatására), mivel a teljesítmény-finanszírozás keretében szétosztott források nem fedezik az egészségügyi intézmények valós költségeit. Továbbá véleményünk szerint az előirányzat nem biztosít fedezetet az idei évi bruttó 30,5 milliárd forint többletkiadással járó ágazati béremelésre, ezért előrejelzésünkben a várható kiadásokat a béremelés hatásával növeltük.⁷

A gyógyító megelőző ellátásoknál a 2011. évi eredeti előirányzathoz képest ugyan 54 milliárd forint forrásbővülés jelentkezik az idén, ebből azonban 44 milliárd forint többletfeladatokat (például a gyógyszerkasszából átcsoportosított kiadásokat) fedez, és a fennmaradó 10 milliárd forint a dologi kiadások reálértékének fenntartására sem elegendő. Ráadásul 2011-ben az előirányzaton felül további közel 30 milliárd forint bevonása vált szükségessé a lejárt szállítói tartozásállomány rendezésére. (Sem a számlák kifizetésének elmulasztása, sem utólagos rendezése nem érinti az eredményszemléletű ESA hiányt, mert ezek csak pénzforgalmi értelemben jelentkeznek.) Ezt az évről-évre újratermelődő feszültséget részben mérsékelhetik az ellátórendszer július 1-étől megkezdődő szerkezeti átalakításából

⁷ A béremelés miatt jelentkező többletköltséget előrejelzésünkben a pénzforgalmi kiadások között könyveltük el. A gyógyító megelőző ellátások előirányzata ugyanakkor felülről zárt és viszonylag erős pénzforgalmi kontroll alatt áll, így amennyiben nem kerül sor az előirányzat megemelésére, ez a többletkiadás a lejárt szállítói tartozásállomány formájában is jelentkezhet, ami ugyanúgy rontja az eredményszemléletű egyenleget.

származó megtakarítások, de nem feltételezzük, hogy ebből a megtakarításból még a béremelés is biztosítható lehet.

2.3. Kamategyenleg

A nettó pénzforgalmi kamatkiadások előrejelzésünk szerint 101 milliárd forinttal léphetik túl a 2012. évi előirányzatot. A kamatkiadásokat igen alacsonyra tervezte a költségvetés a hozamok számottevő csökkenését feltételezve, így a várható bruttó kamatkiadások 130 milliárd forinttal magasabbak az előirányzatnál. A kamatbevételek ezzel szemben kedvezőbben alakulnak, és a kormányzati terveknel 28 milliárd forinttal nagyobb bevételt tartunk valószínűnek.

3. A 2012. ÉVI EGYENLEG ALAKULÁSÁRA HATÓ FŐBB KOCKÁZATOK

BEVÉTELEKKEL KAPCSOLATOS KOCKÁZATOK

Az *általános forgalmi adóbevétel*nél a magasabb bevétel irányába mutató kockázatot jelent, ha az uniós támogatások teljesülése magasabb lesz az általunk vártnál, s az eltérés egy része az önkormányzati szektornál valósul meg. Az önkormányzati szektor beruházásainál ugyanis általában az áfa-levonási jog nem érvényesül, így a többlet lehívásból adódó többletköltséssel szemben többlet áfa-bevétel is megjelenik államháztartási szinten. A pozitív kockázat mértéke eredményszemléletben akár a 30-35 milliárd forintot is elérheti.

A *jövedéki adóknál* az alacsonyabb teljesülés irányába mutató kockázatot érzékelünk az üzemanyag-értékesítéshez tartozó jövedéki adók esetében. Ha a szezonálisan erős nyári hónapokban az üzemanyag-fogyasztás a korábbi időszakra jellemzőnél még jobban visszaesik, akkor ezt a bevétel-kiesést várhatóan már nem fogja ellensúlyozni a dohánytermékek adóterhelésénél látható effektivitás-változás. Kedvezőtlen scenárió esetén várakozásunknál akár 20 milliárd forinttal is kisebb lehet az adóbefizetés.

A *bányajáradék* befizetéseknel az első negyedévi kedvező teljesülés a második negyedévben a lassulás jeleit mutatta. Amennyiben az energiahordozók árai tartósan alacsonyabb szinten stabilizálódnak a nemzetközi piacokon, akkor az általunk vártnál 10-15 milliárd forinttal kisebb bevétel realizálódhat.

A *szakképzési hozzájárulás* első féléves pénzforgalmi adatai alapján a bevétel akár 10 milliárd forinttal is meghaladhatja az éves várható prognózisunkat. Ugyanakkor az adóbevallás és megfizetés évközi szabályainak változása bizonytalanságot jelent, így az előrejelzéskor konzervatívan jártunk el.⁸

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS KIADÁSAIVAL KAPCSOLATOS KOCKÁZATOK

A törvénymódosító javaslat hatására megemelt *központi költségvetés fejezeti és intézményi összkiadása* (nettó módon értelmezve) teljesíthető, de ehhez a második félévben szigorú kiadási kontrollt kell érvényesíteni. Az első négy hónapban még visszafogott volt a fejezetek kiadási dinamikája, de május-június folyamán már a vártnál magasabb kiadási szinteket tapasztaltunk.

A *fogyasztói ártámogatások* időarányosan túlteljesültek az első félévben. A tervezett intézkedések egy része nem valósult meg, így ennél a kiadásnál a folyamatokból adódóan 5-10 milliárd forintnyi előirányzat túllépésre lehet számítani.

⁸ Az előlegfizetést időarányosan csökkenteni lehet a törvényben meghatározott csökkentő tételekkel, ami azt jelenti, hogy az év vége felé a csökkentő tételek miatt magasabb levonást érvényesíthet egy-egy munkáltató.

A NYUGDÍJKIADÁSOK ALAKULÁSÁVAL ÖSSZEFÜGGŐ KOCKÁZATOK

A nyugdíjrendszert érintő változások miatt 2012-ben a korábbi években tapasztaltnál nagyobb bizonytalanság övezi a kiadásokat. A Nyugdíjbiztosítási Alapból finanszírozott ellátások esetén a szolgálatfüggő ellátások jelentős - 48 milliárd forintos - túlteljesülését várjuk. A túlteljesülés várható nagyságának becslésénél az első hat hónap folyamatainak fennmaradását, azaz enyhén, de folyamatosan növekvő mértékű túlteljesülést tételezünk fel. Ez a megközelítés megítélésünk szerint konzervatív: mivel új ellátási formáról van szó, a kezdeti felfutás után várható, hogy a belépések üteme mérséklődik, a túlteljesülés - eredeti előirányzathoz viszonyított - mértéke pedig nem növekszik tovább. Legfrissebb prognózisunk alapján további kiadásnövekedésre tehát csak annyiban számítunk, amennyiben azt a kormány és az MNB eltérő inflációs várakozásai és az ebből eredő kiegészítő nyugdíjmelés - illetve annak hiánya - indokoltá teszi.

A *megváltozott munkaképességűek ellátásainak* várható kiadásait alapvetően befolyásolja, hogy az ellátotti állomány márciusban elkezdett felülvizsgálata milyen ütemben és milyen eredménnyel történik. Az első hat hónap adatai alapján az előirányzat hozzávetőleg 15 milliárd forintos túlteljesülésére számítanánk abban az esetben, ha a felülvizsgálatok nem eredményeznének további megtakarításokat. Ennek valószínűsége megítélésünk szerint csekély, így az eredeti előirányzatot - illetve annak a novemberre várt kiegészítő nyugdíjmeléssel korrigált kiadási szintjét - tarthatónak ítéljük.

KAMATKIADÁSOKHOZ KAPCSOLÓDÓ KOCKÁZATOK

A kamategyenleget érintő legjelentősebb kockázat az IMF/EU tárgyalások alakulása. Előrejelzésünkben feltételeztük a sikeres megállapodást, és egy ebből fakadó hozamcsökkenést. Kérdéses azonban, hogy ténylegesen mekkora hozammérséklődés és árfolyam-erősödés következhet be. Amennyiben nem kerül sor megállapodásra, akkor jelentősen növekedhetnek a kamatkidadások. Az alapfolyamatokat tekintve a kamatbevételeknél enyhe pozitív kockázatot látunk, azaz nincs kizárva, hogy a bevételek meghaladják a várakozásainkat.

4. A JOGSZABÁLYI MEGFELELŐSÉG ÉRTÉKELÉSE

4.1. Az Alaptörvényben foglalt adósságszabály

Előrejelzésünk szerint a bruttó államadósság - a szabad tartalékok törlését, a finanszírozási tartalékok érintetlenül hagyását és változatlan devizaárfolyamot feltételezve - a GDP 0,3 százalékaival, 80,5 százalékra mérséklődhet 2012-ben, tehát teljesül az Alaptörvény adósságszabálya. Alappályánk szerint a csökkenés várható mértéke szerény, így kedvezőtlen költségvetési folyamatok esetére nem ad mozgásteret a kormánynak. Előrejelzésünk feltételes, így nem a legvalószínűbb pályát mutatja be: a technikai feltevéseink feloldása alacsonyabb adósság elérését teszi valószínűvé a kormány finanszírozási tartalékainak felhasználására révén, amit az adósságszabály lehetővé is tesz.

7. táblázat: Az államadósság alakulása milliárd forintban és a GDP százalékában

	milliárd forint	GDP százalék
1. 2011. évi államadósság	22692	80,8
2. 2012. évi hiány*	747	
3. Átértékelődés hatása	0	
4. Egyéb hatás	10	
5. 2012. évi államadósság (1+2+3+4)	23450	80,5

* MNB-prognózis a szabad tartalékok (268 milliárd forint) zárolásával

Előrejelzésünk a következő technikai feltételezéseket alkalmazza:

- Változatlan 2011. év végi, 311 forint/eurós árfolyamon jelezzük előre az adósság 2012. év végi állományát, amint azt a stabilitási törvény előírja. A pillanatnyi 290 forint/euró körüli árfolyam számottevően erősebb a 2011 végén fennálló árfolyamnál, de az átértékelődés hatását a stabilitási törvény értelmében nem szabad figyelembe venni az adósságszabály megítélésénél. 290 forint/euró árfolyammal számolva igen jelentős, további 2,8 százalékpontos adósságcsökkenés következne be.⁹
- Feltételeztük, hogy a kormányzat törli a költségvetésben rendelkezésére álló nagy összegű szabad tartalékokat. Ebből alappályánk szerint a GDP 0,9 százalékának megfelelő adósságcsökkenés ered.
- Feltételeztük, hogy a költségvetés nem használja fel a rendelkezésére álló forint- és devizabetéteket. A stabilitási törvény azonban nem zárja ki a pénzügyi tartalékok felhasználásának lehetőségét, és gyakorlatilag is valószínű ennek a bekövetkezése, ugyanis az Államadósság Kezelő Központ az MNB prognózisánál alacsonyabb hiány finanszírozására készítette el a finanszírozási tervét. E tekintetben nagy az adósságkezelő mozgástere, de a finanszírozási terv ismeretében mintegy GDP 0,1-0,7 százalékával megegyező adósságcsökkenés származhat a hiánynál alacsonyabb nettó kibocsátásból.¹⁰
- Előrejelzésünkben figyelembe vettük a Diákhitel II. adósságnövelő hatását (18 milliárd forint), a magánnyugdíjpénztáraktól az állami nyugdíjrendszerbe visszalépők vagyonának adósságcsökkentő hatását (55 milliárd forint), valamint a Nemzeti Eszközkezelő pénzforgalmi hiányban nem megjelenő forrásigényét (28 milliárd forint).

Előrejelzésünkben a feltételezések súlya igen jelentős, és közülük csak az árfolyam változatlanságára vonatkozik egyértelmű szabály, ami megnehezíti az adósságszabály teljesülésének megítélését. Összességében, pusztán a - tartalékok törlésével számított - egyenleg alapján csekély adósságcsökkenés adódik, aminek kockázatait a finanszírozási tartalékok enyhítik.

⁹ A 2013. évi költségvetési törvény értékelése során a törvényjavaslatban feltételezett 299 forint/euró árfolyammal számítottuk ki a 2012. végi várható adósságrátát, elsősorban ennek következtében kaptunk akkor alacsonyabb eredményt.

¹⁰ Az eltérés azért lehet igen szerény, mert az adósságkezelőnek 2012-ben a tervek szerint a költségvetési hiányon felül bizonyos EU támogatások előfinanszírozását is fedeznie kell. Szélsőséges esetben a GDP 1 százalékánál magasabb adósságcsökkenés is elérhető lenne állampapírok visszavásárlása révén, de ilyen aktív beavatkozásra eddig nem utaltak jelek.

4.2. A stabilitási törvény átmeneti szabálya

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény adósságképlete 2016-ban lép életbe, addig átmeneti szabályként a 2011. áprilisban benyújtott konvergencia programban szereplő egyenleg teljesítését írja elő.

A 2011. évi konvergencia programban kitűzött 2012. évi EDP-egyenleg a GDP 2,5 százaléka. A költségvetési törvényjavaslatban benyújtott hiány megegyezik ezzel, azonban előrejelzésünk szerint a szabad tartalékok zárolása esetén is némileg magasabb, a GDP 2,8 százaléka körüli hiány alakulhat ki.

5. FÜGGELÉK: HÁTTÉRTÁBLÁZATOK

8. táblázat: Bevételek - törvényi előirányzat és MNB-prognózis (milliárd forint)

BEVÉTELEK	2011	2012				
	tény	előirányzat	I-VI. hó	előir. % -a	MNB	MNB - előirányzat
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS						
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI						
Társasági adó	317	356	160	44,8%	329	-27
Hitelintézeti járadék	9	8	2	27,5%	9	1
Pénzügyi szervezetek különadója	186	187	8	4,1%	51	-137
Egyes ágazatokat terhelő különadó	172	155	15	9,6%	170	15
Egyszerűsített vállalkozási adó	172	225	39	17,1%	150	-75
Ökoadók (energiaadó, környezetterhelési díj)	24	26	14	53,8%	26	0
Bányajáradék	112	94	61	65,4%	123	29
Játékaadó	52	78	32	40,3%	59	-20
Egyéb befizetések	16	33	6	17,3%	27	-6
Egyéb központosított bevételek	112	178	71	39,9%	160	-19
Energiaellátók jövedelemadója	17	14	1	10,3%	14	0
Cégaadó	25	46	15	32,1%	33	-13
ÖSSZESEN	1213	1 402	423	30,2%	1 149	-252
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK						
Általános forgalmi adó	2219	2 820	1444	51,2%	2 831	11
Jövedéki adó	875	914	423	46,2%	915	2
Regisztrációs adó	34	14	7	48,5%	14	0
Távközlési adó	n.a.	0	0		13	13
ÖSSZESEN	3129	3 748	1873	50,0%	3 774	26
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI						
Személyi jövedelemadó	1383	1 574	718	45,6%	1 505	-70
Illletékbecfizetések	75	103	48	47,2%	96	-7
Egyéb lakossági adók	4	0	1	204,7%	1	1
ÖSSZESEN	1462	1 677	767	45,7%	1 602	-76
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK						
Költségvetési szervek bevételei	941	952	616	64,7%	987	35
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei	361	16	66	414,8%	100	84
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok EU támogatása	882	1 528	416	27,2%	1 053	-475
ÖSSZESEN	2183	2 496	1098	44,0%	2 140	-356
BEFIZETÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREIBŐL	53	50	23	45,0%	59	9
ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYONNAL KAPCS. BEFIZETÉSEK	39	50	30	58,9%	99	48
EGYÉB BEVÉTELEK	39	20	7	32,7%	7	-13
NYUGDÍJREFORM ÉS ADÓSSÁGCSÖKKENTŐ ALAP BEFIZETÉSEI	96	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
UNIÓS ELSZÁMOLÁSOK	33	49	12	24,8%	44	-5
ADÓSSÁGSZOLGÁLTATLAL KAPCSOLATOS BEVÉTELEK	108	59	67	113,3%	88	29
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELEI ÖSSZESEN	8355	9 551	4299	45,0%	8 961	-590
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK						
NFA - Szociális hozzájárulási adó és járulékok	187	194	96	49,5%	193	-1
NFA - Szakképzési hozzájárulás	49	53	43	82,0%	60	7
KTIA - Innovációs járulék	25	45	18	39,9%	30	-15
NKA - 5-ös lottó bevétel	11	10	6	64,5%	11	1
Alapok egyéb bevételei, központi költségvetési támogatások	155	137	72	52,6%	158	21
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK BEVÉTELE ÖSSZESEN	427	438	236	53,7%	452	13
TB ALAPOK						
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	3 048	2 750	1378	50,1%	2 727	-23
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	2 594	2 585	1295	50,1%	2 563	-22
Egyéb járulékok és hozzájárulások	42	38	20	53,8%	37	-1
Központi költségvetési támogatások, térítések és átvétel E. Alaptól	23	102	51	50,0%	102	0
Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap befizetései	363	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Egyéb bevételek	26	25	12	49,2%	25	0
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	1 404	1 700	866	51,0%	1 697	-3
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	618	709	355	50,1%	693	-16
Egyéb járulékok és hozzájárulások (EHO is)	72	144	62	43,2%	135	-9
Központi költségvetési támogatások, térítések és átvétel Ny. Alaptól	643	738	371	50,2%	738	0
Egyéb bevételek	72	109	78	71,9%	131	22
TB ALAPOK BEVÉTELE ÖSSZESEN	4 452	4 450	2245	50,4%	4 423	-26
BEVÉTELEK ÖSSZESEN	13 235	14 439	6779	47,0%	13 836	-603

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

KIADÁSOK	2011	2012				
	tény	előirányzat	I-VI. hó	előír. % -a	MNB	MNB - előirányzat
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS						
EGYEDI ÉS NORMATÍV TÁMOGATÁSOK	212	238	130	54,7%	238	0
KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLG. TÁMOGATÁSA	54	65	31	47,7%	62	-3
FOGYASZTÓI ÁRKIÉGÉSZÍTÉS	108	93	51	54,4%	95	2
LAKÁSTÁMOGATÁSOK	129	120	54	45,2%	154	34
NEMZETI SZOCIÁLPOLITIKAI ALAP						
Családi támogatások, szociális juttatások	619	549	271	49,3%	538	-10
Korhatár alatti ellátások	n.a.	304	146	47,9%	301	-3
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK KIADÁSAI						
Költségvetési szervek kiadásai	2 531	2 416	1 366	56,6%	2 506	90
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai	2 216	2 515	990	39,4%	2 089	-427
MNB ELSZÁMOLÁSOKKAL KAPCSOLATOS KIADÁS	0	0	0	n.a.	0	0
TARTALÉKOK	n.a.	458	n.a.	n.a.	268	-190
AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREINEK TÁMOGATÁSA	1 922	1 840	910	49,4%	1 846	6
TÁRSADALMI ÖNSZERVEZŐDÉSEK TÁMOGATÁSA	4	4	2	50,1%	4	0
ÁLLAMI VAGYONNAL KAPCSOLATOS KIADÁS	623	128	32	25,0%	142	15
KORMÁNYZATI RENDKÍVÜLI KIADÁSOK ÉS EGYÉB KIADÁSOK	32	33	11	34,7%	46	13
ÁLLAM ÁLTAL VÁLLALT KEZESSÉG ÉRVÉNYESÍTÉSE	29	40	9	23,6%	52	11
ADÓSSÁGÁTVÁLLALÁS ÉS TARTOZÁS-ELENGEDÉS	250	0	0	n.a.	0	0
BEFIZETÉS AZ EU-BA	233	264	188	71,1%	282	18
ADÓSSÁGSZOLGÁLAT, KAMATTÉRÍTÉS	1 113	1 079	701	64,9%	1 211	132
A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ÖSSZES KIADÁSA	10 075	10 145	4 891	48,2%	9 832	-313
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK						
NFA - Passzív kiadások	126	59	38	65,3%	66	7
NFA - Aktív és egyéb kiadások	158	249	97	39,0%	255	6
Egyéb alapok kiadásai	76	78	22	28,4%	78	0
AZ ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK KIADÁSA ÖSSZESEN	359	385	158	40,9%	399	13
TB ALAPOK						
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	3 048	2 750	1 392	50,6%	2 823	73
Nyugellátások	3 028	2 555	1 295	50,7%	2 628	73
Egyéb kiadások, pénzeszközátadás	21	195	97	49,8%	195	0
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	1 487	1 735	856	49,3%	1 798	63
Rokkantsági és rehabilitációs ellátások	0	342	180	52,5%	346	3
Táppénz	66	73	28	38,3%	56	-17
Gyermekgondozási díj	89	91	44	48,2%	96	4
Egyéb pénzbeli ellátások	47	49	24	49,2%	49	0
Gyógyító megelőző ellátás	807	825	378	45,8%	855	30
Gyógyszertámogatások	377	278	161	57,9%	318	41
Egyéb kiadások, pénzeszközátadás	102	77	42	53,8%	78	1
TB ALAPOK KIADÁSA ÖSSZESEN	4 536	4 485	2 248	50,1%	4 621	136
KIADÁSOK ÖSSZESEN	14 970	15 015	7 297	48,6%	14 852	-164