



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS



2016
JÚNIUS

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

Károly Róbert okleveléből – 1318. február



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS

A 2017. évi költségvetési
törvényjavaslat elemzése

2016
JÚNIUS

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Hergár Eszter

1054 Budapest, Szabadság tér 9.

www.mnb.hu

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

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

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

Az elemzés elkészítésekor a 2016. május 6-ig rendelkezésünkre álló információkat vettük figyelembe.

Tartalom

1. Összefoglaló	7
2. Az államháztartási egyenleg	9
3. Az államadósság várható alakulása	11
4. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése	12
5. A költségvetési törvényjavaslat részletes értékelése	14
5.1. Elsődleges bevételek	14
5.2. Elsődleges kiadások	17
5.3. Kamategyenleg	22
6. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelése	23
6.1. Az Alaptörvény adósságszabálya	23
6.2. Az államháztartás strukturális egyenlegére vonatkozó követelmény	24
6.3. A Stabilitási törvény 3 százalékos hiányszabálya	24
6.4. A Stabilitási törvény adósságképlete	24
6.5. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágának szabályai	24
6.6. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény prevenciós ágának szabályai	25
7. Kiemelt témák	27
7.1. A 2016. évi költségvetési törvény módosítása	27
7.2. A kormányzati szektor egyenlegének alakulása nemzetközi összehasonlításban	28
7.3. A hozamcsökkenés miatt jelentkező kamatmegtakarítás mértéke	31
7.4. Összefoglaló a magyar költségvetési szabályokról	34
7.5. A 2014–2020-as ciklushoz kapcsolódó EU források és a forráslehívás alakulása	37
7.6. Az adósság szerkezetének átalakulása és az EU-IMF hitelek törlesztése	39
7.7. 2017. évi változások az általános forgalmi adóban	42
7.8. A kormányzati szektor bérkiadásainak alakulása	43
8. Függelék	47

1. Összefoglaló

Elemzésünk tárgya a Parlamentnek április 26-án benyújtott 2017. évi költségvetési törvényjavaslat, amelyet az MNB költségvetési előrejelzésének tükrében értékelünk. Az elemzés során a rendelkezésünkre álló információk alapján az MNB saját prognózist készített a 2017. évi költségvetési egyenlegre, és ezt viszonyítjuk a törvényjavaslatban foglalt előirányzatokhoz.

A költségvetési törvényjavaslat szerint 2017-ben az ESA-szemléletű költségvetési hiány a GDP 2,4 százaléka lehet. A tavalyi Konvergencia Programban és a márciusi Inflációs jelentésben is várt csökkenő hiánypályához képest tehát jelentős lazítást tervez a Kormány, ami három területen valósul meg: kormányzati beruházások növelése (például közútfejlesztés és Modern Városok Program), a korábban ismerteken felüli béremelések (közigazgatásban és az adóhivatalban), célzott áfa csökkentés. A törvényjavaslat részleteinek áttekintése alapján úgy gondoljuk, hogy egyes bevételek elmaradhatnak az előirányzattól, **így az Országvédelmi Alap részleges törlése esetén lehet elérni a kitűzött hiánycélt.**

Változás a korábbi évekhez képest, hogy a javaslatban külön is bemutatásra került a működési és a felhalmozási (beruházási) költségvetés tekintettel arra, hogy a Kormány célja a nulla százalékos „működési hiány” elérése 2017-ben. A működési költségvetés tartalmazza szinte valamennyi bevételt és a nem beruházási kiadásokat, így egyenlege pozitív lenne. Formálisan azonban az egyenlege éppen nulla lesz, mert az efeletti áfabevétel a felhalmozási költségvetésben kerül feltüntetésre. Annak hiánya megegyezik a teljes hiánnyal. A nullás „működési hiány” ugyanakkor nem jelent effektív korlátot a fiskális politika számára, mivel az állam működési egyenlege 2012 óta pozitív.

Az államháztartás EDP-módszertan szerinti GDP-arányos bruttó adóssága 0,8 százalékponttal csökkenhet 2017-ben előrejelzésünk szerint. Amennyiben a 2015. év végi 313 forint/euró árfolyammal számolunk, akkor 2016 végén 74,5 százalék, 2017 végén 73,7 százalék lenne az adósságráta (2015 végén 75,3 százalékos volt a GDP-arányos bruttó államadósság). Amennyiben az Alaptörvényben és a stabilitási törvényben foglalt adósságszabállyal összhangban kiszűrjük az EU támogatások elmaradása miatti adósságnövekedést a GDP-arányos adósság még nagyobb ütemben, a törvényjavaslat szerint 1,5, míg az MNB előrejelzése szerint 1,7 százalékponttal csökkenhet. Az Alaptörvény adósságszabálya, ami a Költségvetési Tanács későbbi döntésének fókuszában lesz, tehát várhatóan teljesül. Az adósságráta tényleges szintje nagymértékben függ ugyanakkor a forint árfolyamától.

A javaslat alapjául szolgáló makrogazdasági pálya megalapozott és hasonló az MNB márciusi Inflációs jelentésben szereplő prognózisához, az inflációra vonatkozóan azonban jelentősebb eltérés mutatkozik. A törvényjavaslat a 2017. évi GDP-növekedést 3,1 százalékra, míg az inflációt 0,9 százalékra becsüli. Az MNB márciusi Inflációs jelentésében szereplő előrejelzése a gazdasági növekedésre 3 százalék, az inflációra pedig 2,4 százalék. A költségvetési törvényjavaslat alacsonyabb inflációs várakozása mellett részben az állhat, hogy a költségvetési makropálya új adóintézkedéseket is figyelembe vesz (internet és alapvető élelmiszerek áfájának csökkentése), ami az MNB márciusi Inflációs prognózisának készítésekor még nem volt ismert.

Előrejelzésünk szerint az uniós forráskifizetés körülbelül 550 milliárd forinttal lehet alacsonyabb 2017-ben az előirányzatnál. Prognózisunk alapján 1678 milliárd forintos kifizetés teljesülhet 2017-ben az uniós programokhoz kapcsolódóan, míg a törvényjavaslat 2239 milliárd forintos kifizetéssel számol. Az előrejelzésünkben szereplő alacsonyabb kifizetés oka, hogy a 2014–2020-as ciklushoz kapcsolódó forráslehívás felfutása megítélésünk szerint mérsékeltebb lehet a javaslatban szereplőnél. Ezt indokolja, hogy 2016 áprilisáig mindössze 34 milliárd forint került kifizetésre az új ciklusból. Az alacsonyabb uniós forráslehíváshoz tartozó önrész megtakarítást a GDP 0,2 százalékára becsüljük. A törvényjavaslatban szereplő magasabb 2017-es uniós forráslehívás indokolhatja

többek között, hogy a javaslat makropályája magasabb beruházás és bértömeg növekedéssel számol az MNB márciusi Inflációs jelentésében szereplő előrejelzéshez képest, valamint hogy egyes adóbevételek (általános forgalmi adó, személyi jövedelem adó) esetében is magasabb bevételt tartalmaz.

A költségvetési javaslat főbb intézkedései és tételi közül kiemelendő az általános forgalmi adó kulcsának célzott csökkentése (egyes alapvető élelmiszerek, az éttermi szolgáltatások és az internet használati díj esetében), a hitelintézeti járadék megszüntetése, a kétgyermekesek családi adókedvezményének növelése, a bankadó mértékének további csökkentése, az állami beruházások növelése (közút beruházások, Modern Városok Program), az életpálya-programok folytatása és bővítése (pedagógusok, egészségügyben dolgozók, rendvédelmi dolgozók, állami tisztviselők, NAV dolgozók). A költségvetési törvényjavaslatban több olyan intézkedés is említésre kerül (online pénztárgépek használatának kiterjesztése, bankkártya elfogadóhelyek számának növelése, online számlázás rendszere bevezetése, EKÁER fejlesztése), amelyek a rejtett gazdaság visszaszorítását szolgálják, de azokat, amelyeknek részletei nem ismertek, még nem vettük figyelembe a prognózisunkban.

A költségvetési törvényjavaslat megfelel az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabálynak, a Stabilitási törvényben szereplő adósságszabálynak és 3 százalékos hiány követelménynek. Szintén megfelel az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményének korrekciós ágához tartozó szabályoknak, azaz az adósság csökkenésének sebességét előíró szabálynak és a 3 százalékos hiánynak.

A költségvetési törvényjavaslatban szereplő 2,1 százalékos strukturális hiány nincs összhangban Magyarország Konvergencia Programjában a 2017. évre meghatározott középtávú költségvetési hiánycéllal. A Stabilitási törvény szerint a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével. A Kormány a 2016–2020-as Konvergencia Programban 2017-től a GDP 1,5 százalékának megfelelő strukturális hiányban határozta meg az új célt. A javaslat szerint a 2,4 százalékos uniós módszertan szerinti költségvetési hiánynak 2,1 százalékos strukturális egyenleg feleltethető meg 2017-ben, tehát a Konvergencia Programban meghatározott középtávú költségvetési cél elérése nem teljesül. A javaslat kiemeli ugyanakkor, hogy a Kormány a magyar költségvetés strukturális egyenlegét a következő években fokozatosan és jelentősen csökkenteni kívánja az elvárt szintre, illetve az alá, 2018-ban elérve az 1,7 százalékos, 2019-ben az 1,5 százalékos, míg 2020-ra az 1,2 százalékos szintet.

2. Az államháztartási egyenleg

A törvényjavaslat az államháztartás ESA hiányát a GDP 2,4 százalékában határozza meg 2017-ben, ami 0,4 százalékos növekedést jelent a 2016-ban várt hiányhoz képest. Előrejelzésünk szerint a központi költségvetés pénzforgalmi egyenlege megegyezhet az előiránnyal, míg az önkormányzatok egyenlege kismértékben kedvezőbb lehet. A statisztikai korekciókat tartalmazó ESA-híd az MNB becslése szerint kedvezőtlenebb lehet, mint a költségvetési törvényé, de ez nagyrészt az uniós támogatások és a nettó kamatkidadások eredményezésétől elszámolásához kapcsolódik, így alapvetően technikai tételnek tekinthető.

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

	2016			2017		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi alrendszer egyenlege	-2,2	-1,8	0,4	-3,1	-3,1	0,0
2. Önkormányzatok egyenlege	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-2,2	-1,8	0,4	-3,2	-3,2	0,0
4. GFS-ESA különbség	0,2	-0,3	-0,5	0,8	0,7	-0,1
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-2,0	-2,1	-0,1	-2,4	-2,5	-0,1
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalék (részleges) törlésével	-2,0	-2,0	0,0	-2,4	-2,4	0,0

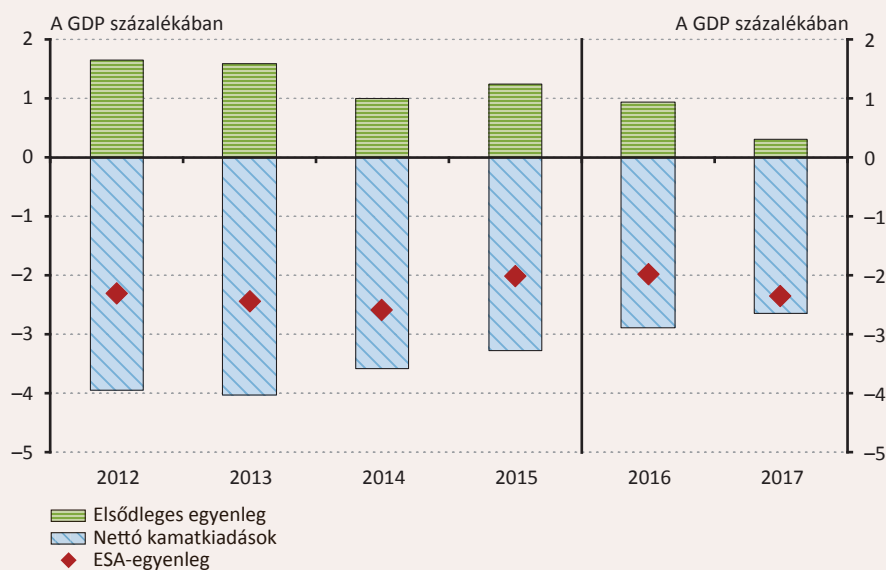
Előrejelzésünk szerint a kormányzati szektor elsődleges többlete 0,6 százalékponttal csökkenhet 2017-ben, de továbbra is szuficitos marad. Az elsődleges többlet csökkenését ellensúlyozza, hogy az államháztartás nettó eredményezésétől kamatkidávása a teljes előrejelzési horizonton tovább csökken, és 2017 végére a 2015 végi értékhez képest mintegy 0,6 százalékponttal, a GDP 2,7 százalékára mérséklődhet (1. ábra). A kamatkidávások jelentős mérséklődése az alacsony hazai hozamkörnyezetnek köszönhető, amelyhez mind a jegybanki kamatcsökkentések, mind az Önfiranszírozási program jelentősen hozzájárultak.

Az államháztartás ESA hiánya előrejelzésünk szerint megegyezhet a költségvetésben kitűzött mértékkel, ehhez ugyanakkor az Országvédelmi Alap részleges törlése szükséges. Előrejelzésünk szerint a költségvetés elsődleges bevételei a GDP 0,2 százalékával elmaradhatnak a javaslatban szereplő előirányzatoktól. Az eltérés döntő részét az általános forgalmi adóból várt alacsonyabb bevétel magyarázza. Az előirányzat és a prognózisunk közötti különbség elsősorban arra vezethető vissza, hogy a költségvetési törvényjavaslat készítésekor a Kormány feltehetően nagyobb fehéredési hatást vett figyelembe, valamint több uniós támogatás igénybevételét feltételezte (amelyek közül a Kormány által felhasznált támogatások után van áfa-fizetési kötelezettség, de a magánszektor által felhasznált után visszaigényelhető az áfa). Emellett a munkát terhelő adókból származó bevételre vonatkozó előrejelzésünk is elmarad a javaslatban szereplő előirányzatoktól, mert a költségvetés a nemzetgazdasági bértömeg kissé magasabb emelkedésére számít (közel 7 százalék szemben az MNB 6 százalékos becslésével).

Előrejelzésünk szerint a lakástámogatások esetén a kiadások a GDP 0,2 százalékával lehetnek nagyobbak az előirányzatnál, ami alapvetően abból ered, hogy az MNB magasabbra becsüli az új lakásokra igényelt CSOK összegét – erre jelenleg csak igen bizonytalan becslés tehető.

1. ábra Az ESA-egyenleg felbontása

a GDP százalékában



Megjegyzés: A kamatkifizetések a nyugdíjrendszer átalakítása miatt jelentkező imputált kamatkifizetéseket nem tartalmazzák.

Az előirányzattól kissé elmaradó bevételeket és a magasabb kiadásokat ellensúlyozza ugyanakkor, hogy előrejelzésünk szerint a költségvetési szervek az uniós támogatásokat 2017-ben kisebb mértékben lesznek képesek felhasználni, mint ahogy a költségvetés tervezi, így az uniós önrész megtakarítás elérheti a GDP 0,2 százalékát. Emellett feltételezzük az Országvédelmi Alap részleges törlését, ami önmagában a GDP 0,1 százalékával kedvezőbb egyenleget eredményez (2. táblázat).

2. táblázat

Az MNB előrejelzés eltérése a költségvetési törvényjavaslattól

(ESA-szemlélet, GDP százalékában)

	Eltérés az előirányzattól
I. Központi kormányzat bevételei	-0,2
Gazdálkodó szervezetek befizetései	0,1
Fogyasztáshoz kapcsolódó adók	-0,2
Munkát terhelő adók	-0,1
II. Központi kormányzat kiadásai	0,0
Lakástámogatások	-0,2
EU támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadások	0,2
III. Egyéb hatások	0,2
Országvédelmi Alap részleges zárolása	0,1
Egyéb tételek	0,1
Összesen (I.+II.+III.)	0,0

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

A márciusi Inflációs jelentésben közölt előrejelzésünkhöz képest jelentősen nőtt a 2017. évi hiányra vonatkozó prognózisunk. A március óta bejelentett adócsökkentések (az általános forgalmi adó kulcsának célzott csökkentése) mellett a törvényjavaslat értelmében a korábbi várakozásunknál magasabb lehet az állami beruházások (Kiemelt közút beruházások, Modern Városok Program) és az állami bérkiadások mértéke.

3. Az államadósság várható alakulása

Az államháztartás EDP-módszertan szerinti GDP-arányos bruttó adóssága a 2015 végi 75,3 százalékról előrejelzésünk szerint – változatlan, 2015 végi 313,1 forint/eurós árfolyammal számolva – 2016-ban 74,5 százalék körüli szintre csökkenhet, majd 2017 végére tovább mérséklődhet 73,7 százalékra. A 2011 óta csökkenő adósságráta kedvező trendjét a fegyelmezett költségvetési gazdálkodás mellett a historikusan alacsony kamatkörnyezet miatt mérséklődő kamatkidadások és a reálgazdaság dinamikus bővülése továbbra is támogatja. Emellett a 2016. évi adósság-ráta csökkenéshez az is hozzájárul, hogy az MNB 50 milliárd forint osztalékot fizet az államnak. Az adósság alakulását illetően az alábbi főbb kockázatok merülhetnek fel: az európai uniós források vártnál nagyobb elmaradása, a dollár árfolyam euróval szembeni erősödése, vagy a forint euróval szembeni esetleges gyengülése. Noha az államadósság devizaaránya az elmúlt években jelentősen csökkent, számottevően hozzájárulva Magyarország külső sérülékenységének mérséklődéséhez, az államadósság továbbra is érzékeny az árfolyam-elmozdulásokra. Az euró-forint árfolyam minden 1 forintos változása közel 0,1 százalékponttal módosítja a GDP-arányos államadósságot. Amennyiben a költségvetési törvényben szereplő 312,0 forint/eurós árfolyammal számolunk, az alábbinál enyhén kedvezőbb 73,6 százalékos adósságráta alakulhat 2017 végére.

3. táblázat

Az EDP-módszertan szerint számított államadósság alakulása

	Milliárd forint	GDP százalékában
1. 2016. évi induló EDP államadósság	26 517	74,5
2. 2017. évi GFS hiány*	1 152	3,1
3. Egyéb hatás	-13	0,0
4. 2017. évi várható EDP államadósság (1+2+3)	27 656	73,7
5. GDP-arányos államadósság 2017. évi változása (4-1)		-0,8

Megjegyzés: * MNB-prognózis a szabad tartalékok részleges zárolásával.

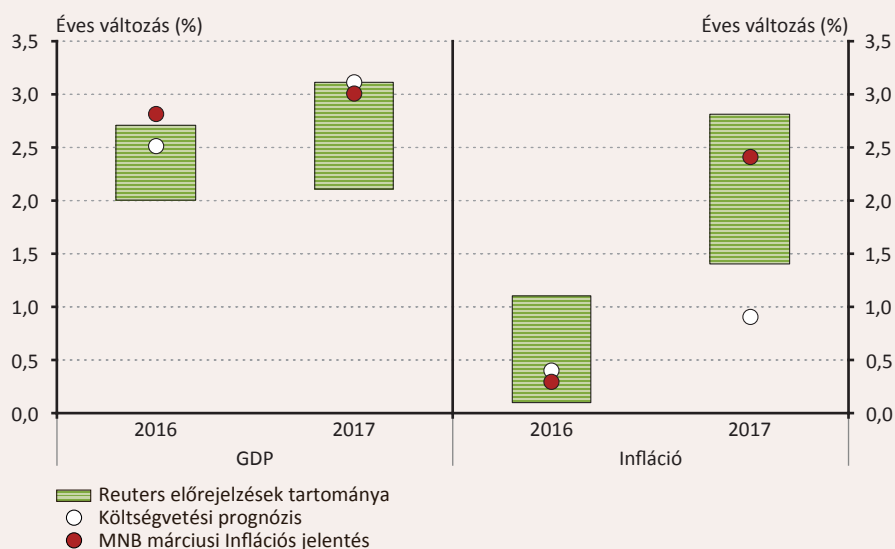
4. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése

A benyújtott költségvetési törvényjavaslat gazdasági növekedésre vonatkozó előrejelzése hasonló a jegybank márciusi Inflációs jelentéséhez és a piaci elemzői várakozások tartományában alakul (2. ábra). Az MNB prognózisához képest alacsonyabb 2016. évi GDP-dinamikát elsősorban a nemzetgazdasági beruházások lefutása magyarázza, ami az uniós forrásfelhasználás eltérő ütemezésének feltételezéséből fakad. A költségvetési előrejelzés az idei évre a beruházások csökkenését, 2017-re az otthonteremtési csomag hatására és az uniós forráslehívás élénkülésével összhangban érdemi bővülést prognosztizál. A háztartások fogyasztási kiadását tekintve a törvényjavaslat az idei évre enyhén, míg a jövő évre érdemben magasabb növekedéssel számol. A 2017. évi eltérés háttérében az Inflációs jelentését meghaladó mértékű bértömegdinamika és az érdemben alacsonyabb inflációs prognózis áll. A kivitel és behozatal tekintetében a költségvetési prognózis az idei évre hasonló ütemben bővülő, míg 2017-re vonatkozóan visszaeső nettó exportot feltételez. Az import jövő évi dinamikáját az MNB prognózisát meghaladó mértékben élénkülő bruttó állóeszköz-felhalmozás és az érdemi fogyasztásbővülés indokolja.

A költségvetési törvényjavaslat idei évre vonatkozó inflációs előrejelzése lényegében megegyezik az MNB márciusi Inflációs jelentésének prognózisával, azonban a jövő évre érdemben alacsonyabb annál és a piaci elemzői várakozások tartománya alatt van. A különbséget magyarázhatja, hogy a költségvetési makropálya új adóintézkedéseket is figyelembe vesz. A költségvetési törvényjavaslatban szereplő GDP-deflátor lefutása némileg eltér az MNB várakozásától, amely háttérében elsősorban a cserearányra vonatkozó eltérő feltevések állhatnak.

A költségvetési előrejelzés a márciusi Inflációs jelentéssel összhangban tovább növekvő foglalkoztatást és bérdinamikát prognosztizál. A törvényjavaslat az MNB előrejelzéséhez viszonyítva mind 2016-ra, mind pedig 2017-re vonatkozóan magasabb létszám- és bérdinamikát jelez előre a versenyszférában.

2. ábra
A GDP-re és inflációra vonatkozó előrejelzések összehasonlítása



Forrás: 2017. évi költségvetési törvényjavaslat, Inflációs jelentés (2016. március), Reuters (2016. március)

4. táblázat

A makrogazdasági előrejelzések összehasonlítása

(százalékos változás az előző évhez képest)

	2015	Költségvetés		MNB		Eltérés	
		2016	2017	2016	2017	2016	2017
GDP	2,9	2,5	3,1	2,8	3,0	0,3	-0,1
Háztartások fogyasztási kiadása	3,1	3,9	3,7	3,5	2,8	-0,4	-0,9
Közösségi fogyasztás	0,6	0,5	1,5	0,8	0,7	0,3	-0,5
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	1,9	-1,8	9,1	0,3	4,1	2,1	-5,0
Export	8,4	6,7	6,3	6,3	6,7	-0,4	0,4
Import	7,8	6,4	7,4	6,1	6,7	-0,3	-0,7
GDP-deflátor	1,8	1,8	2,7	2,7	2,3	0,9	-0,4
Infláció	-0,1	0,4	0,9	0,3	2,4	-0,1	1,7
Bruttó keresettömeg	6,9	7,1	6,8	6,5	6,0	-0,6	-0,8
Bruttó átlagkereset	4,2	4,3	5,1	4,6	4,1	0,4	-1,0
ebből versenyszektor	3,9	4,8	5,0	4,3	4,7	-0,5	-0,3
Foglalkoztatottak száma	2,7	2,5	1,7	1,8	1,7	-0,7	0,0
ebből versenyszektor	3,0	2,2	2,0	1,7	1,3	-0,5	-0,7

Forrás: 2017. évi költségvetési törvényjavaslat, Inflációs jelentés (2016. március)

5. A költségvetési törvényjavaslat részletes értékelése

5.1. ELSŐDLEGES BEVÉTELEK

Előrejelzésünk szerint a **költségvetés központi alrendszerének elsődleges bevételei** a GDP 0,2 százalékával, összesen 75 milliárd forinttal elmaradhatnak a javaslatban szereplő előirányzatoktól (5. táblázat). Az eltérés döntő része a fogyasztási adóknál jelentkezik. Az általános forgalmi adóból származó előrejelzésünk 90 milliárd forinttal marad el a javaslatban szereplő előirányzattól, melyet az alacsonyabb EU forrásfelhasználás miatti alacsonyabb állami beruházás és az új intézkedések fehéredési hatására vonatkozó eltérő feltételek okozhatnak.

A **gazdálkodó szervezetek befizetéseire** vonatkozó előrejelzésünk 22 milliárd forinttal haladja meg az előirányzatot. Ezen belül a társasági adóból származó bevétel 8 milliárd forinttal meghaladja az előirányzatot, amelyet az adókedvezmények igénybevételének eltérő megítélése indokolhat. A 2015-ös évhez viszonyított magasabb társasági adóbevétel a tavaly bevezetett Növekedési Adóhitelnek köszönhető, ami lehetővé teszi, hogy ha egy vállalkozás adózás előtti eredménye jelentősen megnő egyik évről a másikra, akkor a növekedés miatt keletkezett többletadót 2 éven keresztül 8 egyenlő részletben fizesse be a költségvetés részére. A Növekedési Adóhitel program keretében a kormányzati bejelentések szerint 271–271 milliárd forint pénzforgalmi többletbevételt várunk az idei és a jövő évre is.

Emellett a törvényjavaslat alapján a KATA adónemmel kapcsolatos átlépési hajlandóságot a Kormány magasabbra becsüli a mi feltételezésünkénél, aminek következtében a törvényjavaslat 7 milliárd forinttal magasabb adóbevételt vár ennél az adónemnél (ugyanakkor a KATA alacsonyabb várható igénybevétele növeli a más adónemekből származó bevételeket, így összességében pozitív hatású a költségvetésre nézve). A javaslat szerint 2017-ben az egyéb központosított bevételeken belül érdemben csökkenhetnek a bírság bevételek, amit - bejelentett intézkedés hiányában – nem látunk megalapozottnak, ezért az előirányzatnál 14 milliárd forinttal magasabb a várakozásunk.

A **pénzügyi szervezetek különadóját** több intézkedés is érinti, melynek következtében csökken a 2017-ben várható bevétel az előirányzat és az előrejelzésünk szerint is. A hitelintézetek esetében az adó felső kulcsa a jelenlegi 0,24 százalékról 0,21 százalékra csökken. További változást jelent, hogy az adó alapját a hitelintézetek esetében nem a 2009. évi módosított mérlegfőösszeg alapján, hanem az adóévet megelőző második adóévi éves beszámoló adataiból számított módosított mérlegfőösszeg alapján kell megállapítani, azaz 2017-ben a 2015. évi alapján. E két intézkedés (elsősorban a kulcs csökkentés, kisebb mértékben az adóalap változása) önmagában 9 milliárd forinttal mérsékli 2017-ben a pénzügyi szervezetek különadójából származó bevételt. További változás a szektor adóterhelését illetően, hogy 2017-től megszűnik a **hitelintézeti járadék**, mely közel 7 milliárd forint bevétel kiesést jelent a költségvetés számára.

Jövedéki adóból a Kormány jövőre 1030 milliárd forintot vár, ami 20 milliárd forinttal kevesebb, mint az általunk becsült bevétel. Prognózisunk készítésekor figyelembe vettük a dohánytermékek jövedéki adójának várható emelését, ám nem számoltunk az üzemanyagok adójának növekedésével. Ennek az az oka, hogy az adótörvény benyújtott tervezetében két forgatókönyv is szerepel arra vonatkozóan, hogy az adóemelés mekkora olajárszint alatt lesz hatályos (40 illetve 50 dollár). Mivel előrejelzésünk alapján az olaj ára jövőre várhatóan a két érték között alakul, így nem vettük figyelembe az ebből származó esetleges többletbevételt. Az előirányzattól való eltérés egyik magyarázata lehet, hogy a 2016-os költségvetési előirányzat 952 milliárd forint, miközben várakozásaink szerint a jövedéki adóból származó bevétel idén 1005 milliárd forint lehet.

Általános forgalmi adóból (pénzforgalmi szemléletben) a költségvetési törvényjavaslat alapján 3531 milliárd forintot vár a Kormány, ami 90 milliárd forinttal több az általunk becsült bevételnél. Az eltérést elsősorban az okozhatja, hogy a Kormány magasabbra becsüli az uniós támogatások igénybevételét, valamint a gazdaság fehéredéséből származó 2017. évi többletbevételeket, mint az MNB. Emellett a 2016-ra vonatkozó prognózisunk is alacsonyabb az előirányzatnál, ami a bázishatáson keresztül okozhat eltérést az előrejelzések között. Érdemi eltérés nincs az általános forgalmi adó nagyságát döntően befolyásoló makrogazdasági változók (pl. háztartások fogyasztása) várható alakulásában.

Jövő évi előrejelzésünkbe beépítettük a törvényjavaslatban szereplő adócsökkentések (baromfi, tej, tojás, éttermi szolgáltatások, internet előfizetés) várható hatását, amely becsülésünk szerint összesen 63 milliárd forinttal mérsékli az adónemből származó bevételt. A költségvetési törvényjavaslatban több olyan intézkedés is említésre kerül (online pénztárgépek használatának kiterjesztése, bankkártya elfogadóhelyek számának növelése, online számlázási rendszere bevezetése, EKÁER fejlesztése) amelyek a gazdaság kifehéritését szolgálják. A rendelkezések részleteinek hiánya, valamint az ilyen típusú intézkedések előrejelzéséhez kapcsolódó nagyfokú bizonytalanság miatt a prognózisunk készítésekor csak az online pénztárgépek további kiterjesztését vettük figyelembe, amely becsülésünk szerint 30 milliárd forinttal javítja a jövő évi egyenleget. Ennek megfelelően azt feltételezzük, hogy az előrejelzés és a prognózisunk közötti különbség részben arra vezethető vissza, hogy a költségvetési törvényjavaslat készítésekor a Kormány nagyobb fehéredési hatást vett figyelembe. Emellett alacsonyabbra becsüljük a 2017-ben várható uniós támogatások igénybevételét, mint a törvényjavaslat. A támogatásoknak azon része után, amelyeket az állam maga használ fel, adót kell fizetni, ezért az uniós támogatások ily módon növelik az áfabevételeket is (az állami tulajdonú cégek, illetve a magánszektor szereplői visszaigényelhetik az áfát a felhasznált támogatások után). A pénzforgalmi szemléletben számított alacsony jövő évi dinamika azzal magyarázható, hogy 2017-ben megváltozik az áfa kiutalás rendje, emiatt az ESA-híd 2017-ben 115 milliárd forint lesz, ám mindez az eredmény szemléletű adóbevételeket nem változtatja meg.

A **személyi jövedelemadó**ra vonatkozó előrejelzésünk 46 milliárd forinttal alacsonyabb az előirányzatnál. Figyelembe véve az állami bértömeg emelkedését, 15-20 milliárd forinttal emeltünk az előrejelzésünkön a márciusi Inflációs jelentéshez képest, ennek ellenére továbbra is számottevő eltérés mutatkozik, amit a költségvetési törvényjavaslat által várt magasabb 2016-os bázis magyarázhat. A magasabb bázis egyik oka, hogy a törvényjavaslat 7,1 százalékos, míg az MNB márciusi Inflációs jelentése 6,5 százalékos bruttó keresettömeg emelkedéssel számol 2016-ra. A már ismert intézkedésekkel – kétgyerekesek családi adókedvezményének növekedése – korábban számoltunk, azok nem érintik az előrejelzésünk változását.

A **társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbévételeinek** előirányzatait megalapozottnak tartjuk, előrejelzésünk szerint az Egészségbiztosítási Alap bevételei között az egészségügyi hozzájáruláshoz, valamint a szociális hozzájárulási adóhoz kapcsolódóan várható az előirányzatnál 12, illetve 5 milliárd forinttal magasabb bevétel. A korábbi évekhez képest változás, hogy 2017-ben a társadalombiztosítási alapok nem a szociális hozzájárulási adó 100 százalékaival gazdálkodhatnak, ugyanis jövőre ezen adóbevételek 7,89 százaléka a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot illeti.

Azok a vállalatok, melyeknek saját tevékenységi körben végzett kutatás-fejlesztési tevékenységük alapján érvényesített adóalap-csökkentés következtében negatív adóalapjuk keletkezik, 2017-től a fennmaradó negatív adóalap egy részére szociális hozzájárulási adókedvezményt vehetnek igénybe. Az adókedvezmény igénybevétele becsülésünk szerint 9 milliárd forinttal csökkentheti a szociális hozzájárulási adóbevételeket.

5. táblázat

Központi alrendszer pénzforgalmi bevételei - az előjelzések összehasonlítása

(milliárd forint)

	2016			2017		
	Törvényi előirányzat	MNB-előjelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előjelzés	Eltérés
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ-ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	12 987	13 005	18	13 703	13 628	-75
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 557	1 591	35	1 616	1 638	22
Társasági adó	690	704	14	735	743	8
Pénzügyi szervezetek különadója	79	76	-4	67	67	0
Egyes ágazatokat terhelő különadó	0	0	0	0	0	0
Egyszerűsített vállalkozási adó	75	82	7	81	76	-5
Bányajáradék	32	24	-8	30	29	-1
Játékadó	41	34	-7	31	35	4
Energiaellátók jövedelemadója	41	45	3	56	49	-6
Kisadózók tételes adója	70	64	-7	76	69	-7
Kisvállalati adó	14	12	-2	14	12	-1
Elektronikus útdíj	141	148	8	155	153	-2
Közműadó	52	52	0	52	52	0
Egyéb adók és befizetések	462	500	37	477	508	31
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	4 678	4 686	8	4 875	4 808	-67
Általános forgalmi adó	3 389	3 369	-20	3 531	3 441	-90
Jövedéki adó	981	1 005	24	1 030	1 050	21
Regisztrációs adó	21	21	0	23	21	-2
Távközlési adó	56	57	1	54	58	4
Pénzügyi tranzakciós illeték	201	203	2	206	205	-1
Biztosítási adó	30	32	2	32	33	2
Lakosság befizetései	1 875	1 833	-42	1 987	1 943	-44
Személyi jövedelemadó	1 688	1 648	-40	1 787	1 742	-46
Illetékbecfizetések, egyéb adók	141	140	-1	156	156	0
Gépjárműadó	46	45	-1	44	46	2
Elkülönített alapok adó és járulékbevételei	359	359	0	535	531	-3
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbevételei	4 519	4 536	17	4 690	4 707	17
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	4 230	4 243	13	4 388	4 395	7
Egyéb járulékok és adók	289	293	4	301	312	11
EGYÉB BEVÉTELEK	379	553	174	290	296	6
Központi ktv. egyéb bevételei	263	440	177	169	169	0
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	36	36	-1	39	39	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	79	77	-2	83	89	6
KAMATBEVÉTELEK	74	151	77	43	120	77
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	13 439	13 709	270	14 036	14 045	9

Megjegyzés: A 2016. évi előirányzatok a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény módosításáról szóló T/10534. számú törvényjavaslat módosításait is tartalmazzák.

5.2. ELSŐDLEGES KIADÁSOK

Az **egyedi és normatív támogatások** soron a törvényjavaslat 311 milliárd forintos előirányzatot tartalmaz, amely lényegében megegyezik a bázisévi előirányzattal. Figyelembe véve a pályavasút közelmúltbeli fejlesztéseit, a vasúti járműpark korszerűsödését, valamint a MÁV Start évről-évre javuló eredményességét, ezen a soron előirányzat túllépéssel nem számolunk.

A **szociálpolitikai menetdíj támogatás** előirányzata 104 milliárd forint, az előirányzat összege 2014. óta változatlan, s az elmúlt két évben egyetlen alkalommal sem teljesült túl az előirányzat. 2016. első négy hónapjában a kiadások a tavalyi évhez hasonlóan alakultak, valamint új intézkedésről sincsen információ, ezért az idei évhez hasonlóan jövőre sem számolunk kiadás-túllépéssel.

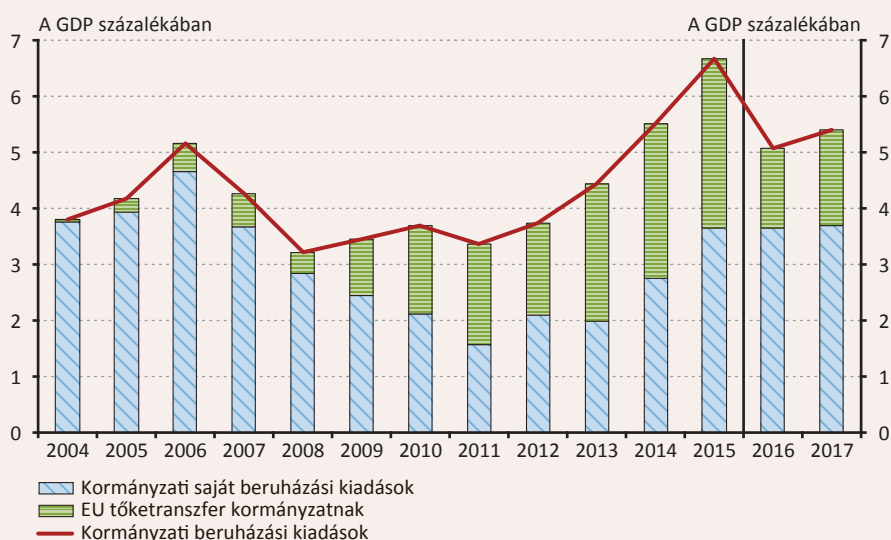
A **lakástámogatások** soron a törvényjavaslat 211 milliárd forintos kiadással számol, míg a márciusi inflációs jelentésben 287 milliárd forint kiadást jeleztünk előre. Az eltérés nagy részét az új lakásokra felvehető CSOK igénylések várható alakulására vonatkozó eltérő feltevések indokolják. Feltevéseink szerint az idén felépülő 13 ezer új lakás körülbelül háromnegyedéhez igénybe veszik a 3 gyermek után járó 10 millió forintos támogatást, míg ezekhez képest szignifikánsan elmarad a 2 és 1 gyermek után történő igénybevételek száma a támogatások progresszív növekedése miatt. 2017-ben az arányok hasonló alakulására számítunk. Ezek alapján az új lakásokra igénybevett CSOK 2016-ban 110-115 milliárd forint (GDP-arányosan 0,3 százalékos) költségvetési támogatást jelent, ami jövőre 150-160 milliárd forintra (GDP-arányosan 0,4 százalékra) nő. Feltételezve, hogy a 10 millió forintos támogatáshoz az igénybevevők fele kamattámogatott hitelt is felvesz, a költségvetés számára a támogatás idén 3, jövőre 5 milliárd forint terhet jelent. A költségvetési előirányzat arra utal, hogy a Kormány ennél alacsonyabb számú igénybevevőre számít. Egyelőre nem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyek segítenék az előjelzés bizonytalanságának csökkentését.

A **költségvetési intézmények és központi költségvetési fejezetek** – uniós elszámolások nélküli – nettó pénzforgalmi kiadása több mint 800 milliárd forinttal magasabb a 2017-es költségvetési törvényjavaslatban, mint amit a márciusi inflációs jelentésben feltételeztünk. A nettó saját kiadások növekedési dinamikája a 2016. évi törvényi előirányzatokhoz képest megközelíti a 19 százalékot. Az uniós források átmeneti visszaesését ellensúlyozó beruházási programok jövőre a várttal ellentétben nem fordulnak vissza, hanem tovább emelkednek a saját forrású beruházási kiadások. (Erre jó példa a kiemelt közútfejlesztési program, amely a 2016. évi kiadási

3. ábra

A kormányzati szektor beruházási kiadásainak összetétele

(a GDP százalékában)



Forrás: KSH, MNB

előirányzathoz képest több mint 70 százalékkal növekszik jövőre.) A 2017-es költségvetési törvényjavaslat több beruházási programot is kiterjeszt, ugyanakkor több új beruházási és felújítási előirányzatot is tartalmaz. A beruházási kiadások alakulását a 3. ábra szemlélteti, az önkormányzati alrendszer beruházási aktivitására saját becslést készítettünk a korábbi években tapasztalt tendenciák alapján.

A költségvetési szervek ún. *fejzeti* kiadási előirányzatainak magas növekedési indexe elsősorban a beruházási és felhalmozási célú kiadások növekedéséhez kötődik, de az egyéb működési célú ráfordítások és transzferkiadások is reálérték felett növekednek. Ugyanakkor az erőteljes beruházás aktivitás a múltbeli tapasztalatok alapján implementációs kockázatokkal jár, ezért alap-pályánkban azzal a feltevéssel élünk, hogy a tervezett beruházási kiadásokból 30 milliárd forintnyi beruházás a következő évre csúszik át. A költségvetési *intézmények* kiadásai (jellemzően a bér, termék- és szolgáltatásvásárlás, intézményi beruházási és felújítási kiadások) a márciusi Inflációs jelentés prognózisához képest 267 milliárd forinttal magasabb, mivel a frissített prognózisunkban átvettük a költségvetési törvényjavaslat előirányzatait. Prognózisunkban azzal a feltevéssel élünk, hogy a NAV jövőre is teljesíti a prémium kifizetések feltételeit, ezért az intézményi kiadásoknál 20 milliárd forintnyi többlet bérkiáramlással számolunk a költségvetési előirányzatokon felül. A közoktatási kiadások előirányzatai (szakképzési centrumok, Klebelsberg Intézet) figyelembe veszik a 2016-ban tervezett előirányzat módosításokat, az intézményrendszer 2016. évi konszolidációját, ennek alapján a törvényjavaslat közoktatási célú előirányzatait megalapozottaknak tartjuk.

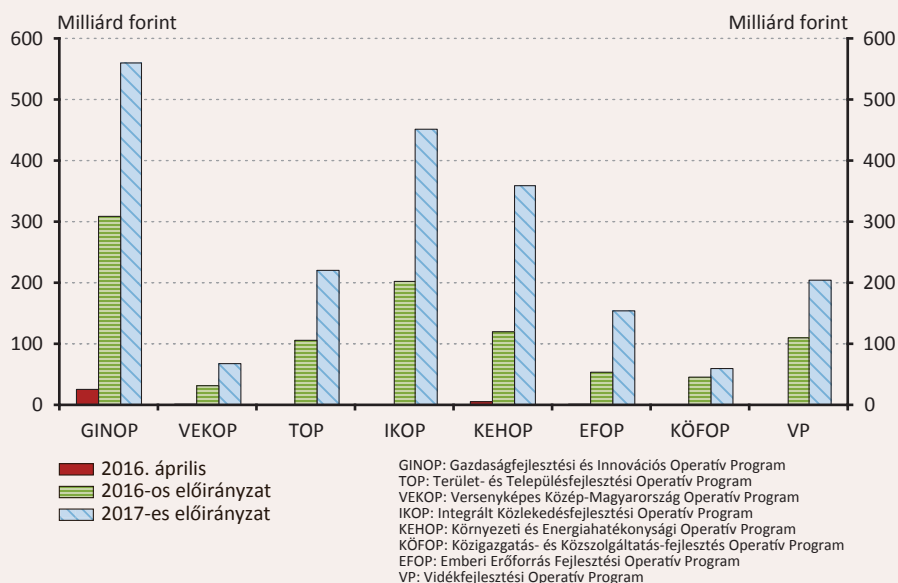
A 2017-es költségvetési javaslat szerint az államháztartás konszolidált kiadásain belül oktatásra 1900 milliárd forint került elkülönítésre, amely 270 milliárd forinttal több, mint amit a 2016-os költségvetés tartalmaz. Az oktatási kiadások mértéke GDP arányosan eléri az 5,1 százalékot, ami 0,5 százalékponttal magasabb, mint az előző éves előirányzat volt. Az iskolai előkészítésre és az alapfokú oktatásra összesen a GDP 0,7 százaléka, a középfokú oktatásra pedig a GDP 0,6 százaléka lesz fordítva 2017-ben, ami nagyjából megfelel a 2016-os szintnek. Ezzel szemben a felsőfokú oktatásra fordított kiadások 1,4 százalékról 1,6 százalékra növekednek, míg az egyéb oktatási kiadások (a KLIK finanszírozása innen történik) az 1,9 százalékos szintről 2,2 százalékra emelkedik 2017-ben. A 2016-os előirányzat ugyanakkor még nem tartalmazza azt a 92 és 18 milliárd forintot (ami 6,8 százalékos többlet ráfordítást jelent oktatásra és szakképzés és felnőttképzés támogatására), amellyel várhatóan módosítják a 2016-os költségvetési törvényt, és amely jelentős részben a KLIK működési költségeire és adósság törlesztésére fordítódik.

Az intézményi előirányzatokkal kapcsolatosan kiemelendőnek tartjuk, hogy az intézmények felsorolása, illetve az intézményi előirányzatok tervezése még a régi intézményi tagozódásra épül. A bérköltségek tervezett csökkenése csak összesítve jelenik meg, mint az intézmények összessége által a központi költségvetésnek visszafizetendő támogatás, mely számításaink szerint 30 milliárd forint körüli összeget érhet el. Továbbá kérdéses, hogy a jövőben megszűnő intézményekhez betervezett dologi, beruházási és felújítási előirányzatok ténylegesen indokoltak lesznek-e az egyes intézmények megszüntetése és beolvasztása után. Feltételezhető, hogy több kiadási előirányzat esetében kiadási tartalékot tartalmaz a törvényjavaslat, de a tartalékok lehetséges mértéke a törvényjavaslat alapján nem állapítható meg.

A 2017-es költségvetési törvényben hazai társfinanszírozással kiegészülve 2239 milliárd forint szerepel az **uniós programok kiadásaihoz** kapcsolódóan. A javaslat szerint a 2014–2020-as uniós költségvetési ciklus keretében 2111 milliárd forint kerül kifizetésre, a többi egyéb uniós támogatásokhoz kapcsolódik. Mindez jelentős növekedést jelent a 2016-os 1432 milliárd forintos előirányzathoz képest, és csak minimálisan marad el az elmúlt három év – historikusan igen magas – átlagától. A 2239 milliárdos kifizetéshez 1545 milliárd forintos pénzforgalmi bevétel szerepel a javaslatban. A különbségben egyrészt megjelenik a hazai társfinanszírozás összege, továbbá a támogatásoknak az a 10 százaléka is, amelyet az Európai Bizottság csak a programok ellenőrzése után térít meg, így a költségvetésnek ezt meg kell előlegeznie. Utóbbit el lehet számolni eredményszemléletű bevételként, így az ESA egyenleget nem érinti, azonban a finanszírozási igényt és az államadósságot növeli.

Előrejelzésünk szerint az uniós forráskifizetés körülbelül 550 milliárd forinttal lehet alacsonyabb az előirányzatnál, míg az ehhez tartozó önrész megtakarítást a GDP 0,2 százalékára becsüljük. Prognózisunk alapján 1678 milliárd forintos kifizetés teljesülhet 2017-ben az uniós programokhoz kapcsolódóan, amelyhez 1114 milliárd forintos

4. ábra
2014–2020-as operatív programokhoz kapcsolódó forráskifizetés



Forrás: 2016-os és 2017-es költségvetési törvény, palyzat.gov.hu

pénzforgalmi bevétel tartozhat. Az előrejelzésünkben szereplő alacsonyabb kifizetés oka, hogy a 2014–2020-as ciklushoz kapcsolódó forráslehívás felfutása megítélésünk szerint alacsonyabb lehet a javaslatban szereplőnél. Ezt indokolja, hogy 2016 április végéig mindössze 34 milliárd forint került kifizetésre az új cikusból (4. ábra).

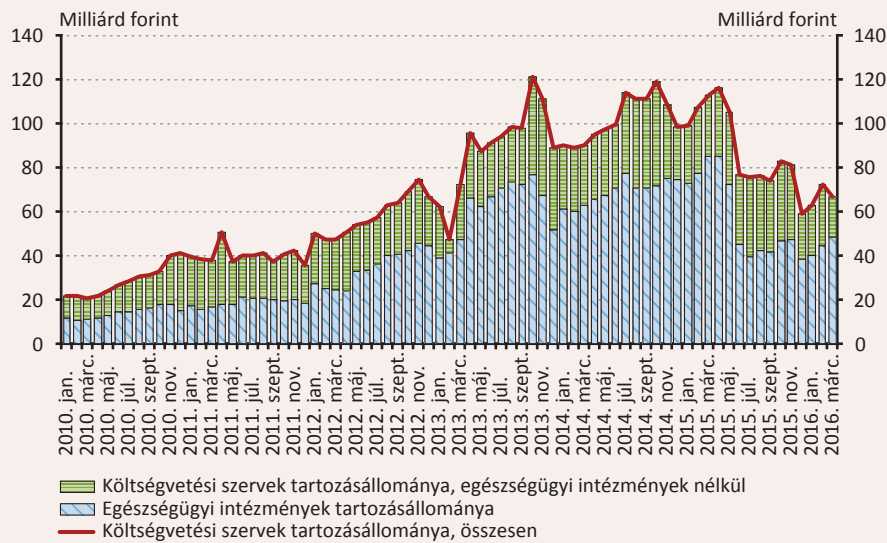
A **munkapiaci aktív és passzív kiadásokat** illetően nincs eltérés előrejelzésünk és az előirányzat között. A Start munkaprogramra jövőre 325 milliárd forintot fordíthat a költségvetés várakozásaink szerint, ami megegyezik az előirányzattal. A passzív kiadások esetén 51 milliárd forint kiadást várunk.

Az egészségbiztosítás természetbeni ellátásaihoz kapcsolódó kiadásokon belül a **gyógyszerkassza nettó egyenlege** és a **gyógyászati segédeszközök támogatása** összesen 12 milliárd forinttal meghaladhatják a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot előrejelzésünk szerint. A gyógyszerkassza nettó kiadásaira számított előrejelzésünk 7 milliárd forinttal nagyobb az előirányzatnál 2017-ben. A gyógyszer-támogatási kiadások kismértékben csökkenhetnek 2017-ben 2016-hoz képest, a 2017. évi törvényi előirányzat ugyanis nem tartalmazza a mintegy 16 milliárd forintot kitevő speciális beszerzésű gyógyszer-támogatást.

A **gyógyító-megelőző ellátások** esetében átvesszük a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot. A 2017. évi előirányzat 57 milliárd forinttal nagyobb a 2016. évi várható kiadási szintnél, ami mintegy 6 százalékos növekménynek felel meg. A kiadás-növekedés tervezett mértéke meghaladja a korábbi években megfigyelt értéket, és nagyobb a nominális GDP várható növekedési üteménél is. A forrásbővülés egy része, körülbelül 20 milliárd forint ugyanakkor a kasszában megjelenő többletfeladatokra biztosíthat fedezetet. Egyrészt az alapellátás és a népegészségügy fejlesztésére 4,5 milliárd forint került elkülönítésre. Másrészt feltételezhetően a gyógyító-megelőző kasszába kerülhet át 2017-ben a speciális beszerzésű gyógyszerkiadás, amely a korábbi években a gyógyszer-támogatások között szerepelt és mintegy 16 milliárd forintot tett ki. A fennmaradó növekmény biztosíthatja a dologi kiadások reálértékének fenntartását.

Az egészségügyben tervezett ágazati béremeléshez kapcsolódó kiadások – az Egészségbiztosítási Alapon kívül – a Miniszterelnökség fejezetén belül képzett céltartalék soron jelennek meg. Az előirányzat ugyanakkor nem tartalmaz alábontást arra vonatkozóan, hogy az „Ágazati életpályák és bérintézkedések” jogcímcsoport mekkora mértékű béremelést jelentene az egyes ágazatokban. Az állami tisztviselői életpálya-modell, a Nemzeti

5. ábra
A költségvetési szervek és ezen belül az egészségügyi intézmények tartozásállományának alakulása 2010. január és 2016. március között

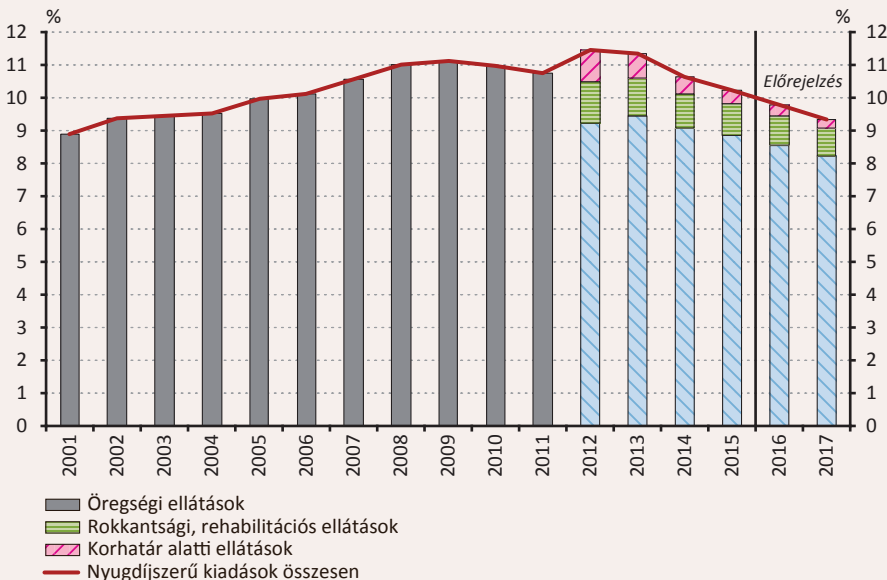


Megjegyzés: Az egészségügyi intézmények időszora tartalmazza a járó- és fekvőbeteg ellátás intézményeit, az egészségügyi ágazati háttérintézményeket, valamint a klinikai központtal rendelkező felsőoktatási intézményeket is.

Forrás: Magyar Államkincstár

6. ábra
Nyugdíjak és nyugdíjszerű ellátások kiadásainak alakulása 2001 és 2017 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 2015. évi értékek az előzetes pénzforgalmi adatokat mutatják, a 2016. és 2017. évi időszakok előrejelzések mutatják.

Forrás: KSH, Magyar Államkincstár, MNB, zárszámadások

Adó- és Vámhivatal foglalkoztatottjainak illetményemelése, valamint az egyéb bérintézkedések együttesen nem jelentenek 180 milliárd forintos többletforrást, így az egészségügyi ágazat béremelésére és esetleg még be nem jelentett bérintézkedésekre fedezetet biztosít a céltartalék előirányzata.

Az egészségügyi intézmények működése és finanszírozása szempontjából negatív kockázatot jelent a fokozatosan újratermelő szállítói tartozásállomány, ami 2016. március végén 48 milliárd forintot tett ki a Magyar Államkincstár adatai alapján (5. ábra). Az elmúlt hónapokban átlagosan 4 milliárd forinttal emelkedett a tartozásállomány, mely alapján 2017-ben a GDP 0,1 százalékának megfelelő mértékű kockázat jelentkezhet ezen a soron.

6. táblázat

Központi alrendszer pénzforgalmi kiadásai - az előrejelzések összehasonlítása

(milliárd forint)

	2016			2017		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	13 153	13 293	140	14 247	14 162	-85
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	380	380	0	381	381	0
Szociálpolitikai menetdíj támogatás	104	104	0	104	101	-3
Lakásépítési támogatások	154	223	69	211	281	70
Családi támogatások, szociális juttatások	571	573	2	562	565	3
Korhatár alatti ellátások	113	112	-1	96	90	-6
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	4 504	4 539	35	5 387	5 248	-140
Nettó saját kiadásai	3 961	4 019	58	4 693	4 683	-10
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	542	519	-23	694	564	-130
Helyi önkormányzatok támogatása	674	674	0	668	668	0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	315	315	0	317	317	0
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0	0	0	0	0	0
Központi tartalékok	361	361	0	375	375	0
Adósságvállalás	0	0	0	0	0	0
Egyéb kiadások	430	460	30	439	439	0
Elkülönített alapok kiadásai	581	556	-25	594	594	0
NFA - Passzív kiadások	52	53	1	51	51	0
NFA - Aktív kiadások	340	315	-25	325	325	0
Egyéb kiadások	189	188	-1	218	218	0
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	4 965	4 995	30	5 112	5 102	-10
NYA - Nyugellátások	3 042	3 039	-3	3 102	3 085	-17
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	323	323	0	321	322	1
EA - Pénzbeli ellátások	249	258	9	276	270	-6
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	982	982	0	1 040	1 040	0
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	247	264	17	247	254	7
Egyéb kiadások	122	128	7	127	132	5
KAMATKIADÁSOK	1 048	1 081	33	955	1 043	88
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	14 201	14 374	173	15 202	15 205	3

Megjegyzés: A 2016. évi előirányzatok a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény módosításáról szóló T/10534. számú törvényjavaslat módosításait is tartalmazzák.

A **nyugdíjakra és nyugdíjszerű ellátásokra** vonatkozó előrejelzésünk összesen mintegy 22 milliárd forinttal alacsonyabb a törvényi előirányzatnál (6. ábra). Az eltérést két, ellentétes irányú hatás magyarázza: egyrészt magasabb kiadási szint irányába mutat, hogy a költségvetési törvényjavaslatban tervezett 0,9 százalékos inflációnál magasabb fogyasztói árnövekedést feltételezünk 2017-re, másrészt az ellátotti létszámra vonatkozó becslésünk alacsonyabb lehet a javaslatban feltételezett létszámnál. A legnagyobb eltérés a nőknek 40 év jogosultsági idő után járó nyugdíjaknál látható: a költségvetési törvényjavaslatban szereplő 233 milliárd forintos kiadási összegnél 21 milliárd forinttal alacsonyabb összeggel számolunk, amit az eltérő létszám-előrejelzés magyarázhat. Prognózisunk a nők karkedvezményes nyugdíja esetében fokozatos létszám-emelkedéssel számol: 2016-hoz képest 10 milliárd forinttal magasabb kiadási összeget és 5,3 százalékkal nagyobb ellátotti létszámot feltételez. A törvényjavaslatban szereplő inflációhoz képest némileg magasnak tekinthető a nyugdíjkiadások előirányzata. Végeredményben 2017. évi előrejelzésünk a 2016. évi várható kiadásokhoz képest csak mérsékelt kiadásnövekedéssel számol, így a GDP-arányos nyugdíjkiadások az idei évhez hasonlóan jövőre is csökkenhetnek. A GDP-arányos csökkenést a nominális GDP ütemétől elmaradó indexálás mellett az elmúlt években meghozott, ellátotti létszámot érintő intézkedések magyarázzák (6. ábra).

5.3. KAMATEGYENLEG

A **nettó pénzforgalmi kamatkiadásokra** vonatkozó prognózisunk lényegében megegyezik a költségvetési törvényjavaslatban szereplő – nem kamatjellegű kiadásnak tekinthető egyéb költségekkel korrigált – előirányzattal (10 milliárd forinttal magasabb annál).

A nettó pénzforgalmi kamatkiadások esetében a prognózisunk és az előirányzat egyezősége mögött az húzódik meg, hogy a bruttó kamatkiadásokra és a kamatbevételekre vonatkozó előrejelzésünk egyaránt hasonló mértékben magasabb az előirányzatnál. Az eltérést az okozhatja, hogy a 2017. évre vonatkozó pontos finanszírozási terv ismeretének hiányában a csereaukciókra a korábbi évek alapján készítünk becslést, ami pénzforgalmi szemléletben közel ugyanakkora mértékben növeli a kamatkiadásokat és a kamatbevételeket, ezért a nettó kamatkiadásokat nem érinti.

Az **nettó eredményszemléletű kamatkiadás** előrejelzésünk szerint 14 milliárd forinttal alacsonyabb a törvényjavaslatban szereplőnél. Vagyis prognózisunk szerint a törvényjavaslatban szereplőhöz hasonló ütemben folytatódhat az államadósság átárazódása az alacsony hazai állampapír-piaci hozamkörnyezetben.

Prognózisunk szerint az államháztartás nettó eredményszemléletű kamatkiadása a teljes előrejelzési horizonton tovább csökken, és így 2017 végére a 2015 végi értékhez képest mintegy 0,6 százalékponttal, a GDP 2,7 százalékára csökken. Előrejelzésünk szerint az alacsony hozamok hosszabb távon is fennmaradhatnak, és az államadósság fokozatos átárazódásának hatására a kamatkiadások tovább csökkenhetnek. Másrészt a kamatkiadások további csökkenésének irányába mutat, hogy a lakossági papírok esetében a keresletélénkítést célzó, a piacinál kissé magasabb kamatokat a folyamatos hozamcsökkenésekhez és a kedvező likviditási helyzethez alkalmazkodva az adósságkezelő mérsékelni tudta.

6. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelése

6.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ADÓSSÁGSZABÁLYA

A stabilitási törvény szerint definiált (nem maastrichti) GDP-arányos bruttó adósság a törvényjavaslat és előrejelzésünk szerint is csökken, ezért a törvényjavaslat megfelel az Alaptörvényben foglalt adósságszabály előírásának. Az MNB prognózisa szerint 2017-ben a GDP 2,4 százalékának megfelelő eredményszemléletű államháztartási hiány várható, ami változatlan árfolyammal kalkulálva 1,7 százalékpontos adósságráta-csökkenést eredményezhet. Az MNB által várt adósságcsökkenés mértéke kismértékben meghaladja a törvényjavaslatban szereplő dinamikát – a javaslat feltehetően a finanszírozási igényt meghaladó nettó állampapír kibocsátással számol.

A 2017. évi adósságváltozás legmeghatározóbb eleme a kormányzati szektor várható nettó finanszírozási igénye. A stabilitási törvényben foglaltak szerint prognózisunkban nem számoltunk az árfolyam változásával. Ezen felül nem kalkuláltunk a kormányzat likvid betétállományának (KESZ) változásával, az Eximbank és az MFB esetleges kormányzati szektorba sorolásával, továbbá a paksi atomerőmű bővítéséhez kapcsolódóan várható beruházási hitelfelvétel sem része az előrejelzésünknek.

A stabilitási törvény és az EDP-módszer szerint definiált adósságmutatók kissé eltérnek egymástól, amit statisztikai módszertani okok magyaráznak. A két mutató 2017-es dinamikája közti különbséget elsősorban az okozza, hogy a stabilitási törvény szerint definiált adósságmutató számításakor figyelmen kívül kell hagyni az EU-támogatások elmaradása miatti adósságnövekményt.

7. táblázat				
A stabilitási törvény szerinti adósság alakulása				
	Törvény-javaslat	MNB	Törvény-javaslat	MNB
	milliárd forint		a GDP százalékában	
1. 2016. évi induló Gstv. szerinti államadósság*	25 855	25 855	73,5	72,6
2. 2017. évi ESA-hiány**	895	895	2,4	2,4
3. ESA-híd	292	257	0,8	0,7
4. EU-támogatások csúszása miatti adósságnövekmény korrekciója	-440	-404	-1,2	-1,1
5. Egyéb hatás	219	-13	0,6	0,0
6. 2017. évi várható Gstv. szerinti államadósság (1+2+3+4+5)	26 821	26 590	71,9	70,9
7. GDP-arányos államadósság 2017. évi változása (6-1)			-1,5	-1,7

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

6.2. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS STRUKTURÁLIS EGYENLEGÉRE VONATKOZÓ KÖVETELMÉNY

Megítélésünk szerint a 2017-es költségvetési törvényjavaslatban kitűzött egyenlegcél nincs összhangban a középtávú költségvetési cél elérésével. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (2) a) pontja 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, 2017-től (a korábbi 1,7 százalékról) 1,5 százalékra csökkentett strukturális – a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyszeri tételektől megtisztított – deficit adja.

A javaslat szerint a 2,4 százalékos uniós módszertan szerinti költségvetési hiánynak 2,1 százalékos strukturális egyenleg feleltethető meg 2017-ben, ami meghaladja a Konvergencia Programban meghatározott 1,5 százalékos középtávú költségvetési célt. A javaslat kiemeli ugyanakkor, hogy a Kormány a magyar költségvetés strukturális egyenlegét a következő években fokozatosan és jelentősen csökkenteni kívánja az elvárt szintre, illetve az alá, 2018-ban elérve az 1,7 százalékos, 2019-ben az 1,5 százalékos, míg 2020-ra az 1,2 százalékos szintet.

6.3. A STABILITÁSI TÖRVÉNY 3 SZÁZALÉKOS HIÁNSZABÁLYA

A 2017-ben 2,4 százalék körül várható GDP-arányos államháztartási hiány megfelel a 3 százalékos hiánykritériumnak. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (2) b) pontja előírja, hogy az államháztartás GDP-arányos hiánya nem haladhatja meg a 3 százalékot. Előrejelzésünk szerint az államháztartási hiány – az Országvédelmi Alap zárolását feltételezve – 2017-ben a GDP 2,4 százaléka körül alakulhat, ennek megfelelően a 2017. évi költségvetési törvényjavaslat teljesíti ezt a jogi előírást.

6.4. A STABILITÁSI TÖRVÉNY ADÓSSÁGKÉPLETE

A törvényjavaslat megfelel a Stabilitási törvény hatályos adósságképletének. Az államadósság-csökkentés mértékét pontosan meghatározó numerikus szabályt a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény 4. § (2), (2a) pontja írja elő, amely adósságszabály alkalmazása a 2016. évi költségvetés tervezése során lépett először életbe. A Stabilitási törvényben szereplő jelenleg hatályos adósságszabály kimondja, hogy amennyiben a költségvetési évre előrejelzett infláció és reálgazdasági növekedés üteme meghaladja a 3 százalékot, akkor úgy kell megtervezni a költségvetés egyenlegét, hogy a nominális államadósság éves növekedési üteme nem haladhatja meg a tervezett infláció és a reálnövekedés fele különbségének az ütemét. Ha azonban az előrejelzett infláció vagy a gazdasági növekedés üteme közül legalább az egyik 3 százalék alatti, akkor a szabály csupán a GDP-arányos bruttó államadósság 0,1 százalékpontos minimális csökkenését írja elő.

Mivel a 2017-es költségvetési törvényjavaslat 0,9 százalékos inflációval és 3,1 százalékos reál GDP-bővüléssel számol, a szabály értelmében az államadósság-ráta minimálisan 0,1 százalékponttal kell, hogy csökkenjen. A GDP-arányos államadósság 2017-es mérséklése mind a javaslat, mind pedig az MNB prognózisa alapján teljesül.

6.5. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYEZMÉNY KORREKCIÓS ÁGÁNAK SZABÁLYAI

Az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményének korrekciós ágához tartozó szabályok két releváns költségvetési előírást tartalmaznak Magyarország számára 2017-re vonatkozólag:

- Az ESA-egyenleg ne haladja meg a GDP 3 százalékát. Ennek a költségvetés a fentiek értelmében **megfelel**.
- Az adósságráta megfelelő ütemben (évente, átlagosan, korrigálva a 60 százalék feletti rész egyhuzadával) csökkenjen. Az MNB előrejelzése alapján ennek **megfelel** az adósság alakulása 2017-ben.

1. keretes írás**Az Európai Unió adósságszabálya**

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

Az Európai Unió adósságszabályát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) és a Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete definiálja. Ennek értelmében az államadóságnak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya nem haladhatja meg a 60 százalékot. Amennyiben az államadósság meghaladja ezt a referenciaértéket akkor az Európai Unió adósságszabálya azt írja elő, hogy a referenciaértéktől való eltérésnek az előző három évben viszonyítási alapként évente átlagosan egyhuzaddal kell csökkennie, azon elmúlt három évben bekövetkezett változások alapján, amelyekre adatok állnak rendelkezésre. Az adósságkritérium szerinti követelmény abban az esetben is teljesülnek minősül, ha a Bizottság költségvetési előrejelzései azt mutatják, hogy az eltérés az előírt mértékben csökkenni fog abban a hároméves időszakban, amely felöleli a legutolsó olyan évet követő két évet, amelyre vonatkozóan rendelkezésre állnak adatok. Az adósságarány kiigazításának referenciaértéke alkalmazása során figyelembe kell venni a ciklusnak az adósságcsökkentés ütemére gyakorolt hatását. Előrejelzésünk szerint a 2017. évi költségvetés megfelel az Európai Unió adósságszabályának.

6.6. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYEZMÉNY PREVENCIÓS ÁGÁNAK SZABÁLYAI

- A törvényjavaslat **nincs összhangban** a strukturális hiányra vonatkozó középtávú kritériummal (MTO), ami a GDP 1,5 százaléka 2017-től. Az Európai Bizottság módszertana szerint számolt strukturális hiány várhatóan meghaladja az 1,5 százalékot, így a törvényjavaslat nem felel meg ennek a szabálynak.
- A törvényjavaslat **nincs összhangban** a kiadások növekedésére vonatkozó uniós szabállyal.

A prevenciós ágba tartozó szabályok megsértése nem okozhat EDP-eljárást, de az Európai Bizottság ajánlásokat készít az eltérés korrekciójára.

2. keretes írás**A középtávú költségvetési cél (MTO)**

Az Európai Unió Tanácsának 1466/97/EK rendelete szerint a stabilitási és a konvergencia programoknak egyaránt tartalmazniuk kell egy középtávú célt a költségvetés strukturális egyenlegére vonatkozóan. Ennek értéke függ az ország potenciális növekedési ütemétől, az államadósságától, a kamatszinttől, valamint az öregedési rátától. A fenntarthatósági problémákkal küzdő államoknak szigorúbb célt kell maga elé tűznie. Amennyiben egy euróövezeti tagország nem teljesíti a középtávú célt és több figyelmeztetés ellenére sem történik effektív beavatkozás annak elérése érdekében, akkor a Bizottság kamatozás nélküli letét elhelyezésére kötelezheti az országot (GDP 0,2 százaléka). Nem euróövezeti tagországok esetében a Bizottság csak javaslatokat tesz a költségvetési kiigazítás elvégzésére. Magyarország 2016-ig 1,7 százalékos strukturális hiányt vállalt, azonban a 2016–2020. évi Konvergencia Programban ezt felülvizsgálva GDP-arányosan 1,5 százalékos strukturális egyenlegcélt tűzött ki.

A strukturális egyenleg más-más mértékű statisztikai hiánnyal konzisztens attól függően, hogy milyen helyzetben van a gazdaság. A strukturális egyenleget ugyanis úgy számítják ki, hogy a hivatalos statisztikai egyenlegmutatót - az átme-

neti tételek kiszűrése után - korrigálják a gazdasági ciklus hatásával (ciklikus komponens). Így adódik, hogy mennyi lenne akkor az egyenleg, ha a gazdaság teljesítménye éppen megegyezne annak potenciális szintjével. Például ha a kibocsátási rés negatív, azaz a potenciálistól elmarad a tényleges kibocsátás szintje, akkor a strukturális egyenleg kedvezőbb, mint az általános egyenlegmutató, hiszen abból a feltételezésből indul ki, hogy ha a gazdaság teljesítménye eléri a potenciális szintet, akkor automatikusan növekednek az adóbevételek. A ciklikus komponens nagysága tehát függ a kibocsátási réstől és a költségvetés erre vonatkozó érzékenységétől.

7. Kiemelt témák

7.1. A 2016. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

Május elején a nemzetgazdasági miniszter törvényjavaslatot nyújtott be a 2016. évi költségvetési törvény módosításáról. A törvényjavaslat tervezetet a Költségvetési Tanács előzetesen elemezte, illetve véleményezte, a Tanács álláspontja szerint a módosítások az államadósság-ráta várható csökkenését érdemben nem befolyásolják, a költségvetési tartalékok növelése a költségvetés végrehajthatóságának kockázatait mérsékli. A tervezett módosítások összhangban vannak a költségvetési folyamatok évközi alakulásával, továbbá a kormányzat korábbi döntéseivel. A javasolt módosításokkal frissített előrejelzésünk szerint, a 2 százalékos kormányzati hiánycél az Országvédelmi Alap részleges vagy teljes zárolásával továbbra is elérhető.

A költségvetési törvény tervezett módosítása a pénzforgalmi hiánycélt nem érinti, mivel a bevételi és kiadási főösszegek azonos összeggel, 407,3 milliárd forinttal változnak. A bevételi oldal előirányzatainak változásai szinte teljes egészében az adó és adójellegű bevételek növekedéséből származnak, a társasági adófizetési kötelezettség jelentős növekedésén túlmenően a fogyasztáshoz és a munkajövedelmekhez kötődő adónemekenél is növekszenek a módosítás következtében az előirányzatok. A törvényjavaslat nem tartalmazza ugyanakkor a földértékesítésekből realizálható bevételek előirányzatának a módosítását, mely a bevételi oldalon pozitív kockázatot jelenthet.

A kiadás oldali előirányzatok változásai egyaránt érintik a személyi jellegű kiadások növekedését, a termék és szolgáltatás-vásárlásra fordítható kiadások emelkedését, a saját forrású beruházási kiadások további emelését, valamint az előbbieknél kisebb arányban az állami támogatások (transzferek) növelését. A kiadás oldali intézkedések közül kiemelendő az oktatási célú kiadások (Klebsberg Intézményfenntartó Központ, szakképzési centrumok, felsőoktatás) előirányzatainak 114 milliárd forinttal történő megemlése, a közútfejlesztési program közel 70 milliárd forinttal történő bővítése, a Modern Városok Programra szánt keretösszeg növelése 50 milliárd forinttal, továbbá a lakástámogatási kiadások előirányzatának (családi otthonteremtés program) 50 milliárd forintos emelése, valamint a költségvetési tartalékok 30 milliárd forintos kiegészítése.

Az oktatási kiadások előirányzatainak módosítása egyfelől megszünteti a közoktatási intézményrendszer korábbi alulfinanszírozását, másfelől az intézményrendszer átalakítása és a többlet források biztosítása az ország jövőbeni versenyképességét is javíthatja. Megjegyezzük, hogy a törvényjavaslatban módosított előirányzatok összhangban vannak a már korábban benyújtott 2017. évi költségvetési törvényjavaslat azonos előirányzataival. A 2017-es előirányzatok teljesíthetőségének előfeltétele a felhalmozódott tartozások rendezése, melyre a törvényjavaslat előirányzatai megfelelő kiadási keretet biztosítanak.

A kormányzati szektor beruházási kiadásait a közútfejlesztési kiadások növelése, a Modern Városok Program kiterjesztése, valamint az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások növelése együttesen közel 140 milliárd forinttal növeli meg az eredeti költségvetési törvény előirányzataihoz képest. A többlet ráfordítások egyrészt további mértékben kompenzálják az uniós forrásbevonás átmeneti visszaesésének makrogazdasági hatásait, másrészt az ország versenyképességének javítását célozzák.

A lakástámogatási kiadások előirányzatának emelése a kormány otthonteremtési programjából következik. A javasolt módosítás alapján az új előirányzat mintegy 69 milliárd forinttal alacsonyabb annál, amit a márciusi inflációs jelentés elkészítésekor feltételeztünk. Erről a különbségről részletesebben az 5.2 alfejezetben írunk. Amennyiben a kormány várakozásának megfelelően alakul a lakástámogatási előirányzat teljesülése, az egyben azt is jelenti, hogy az egyéb feltételek változatlansága esetén az eltérés mértékével az általunk várt hiány is alacsonyabb lesz.

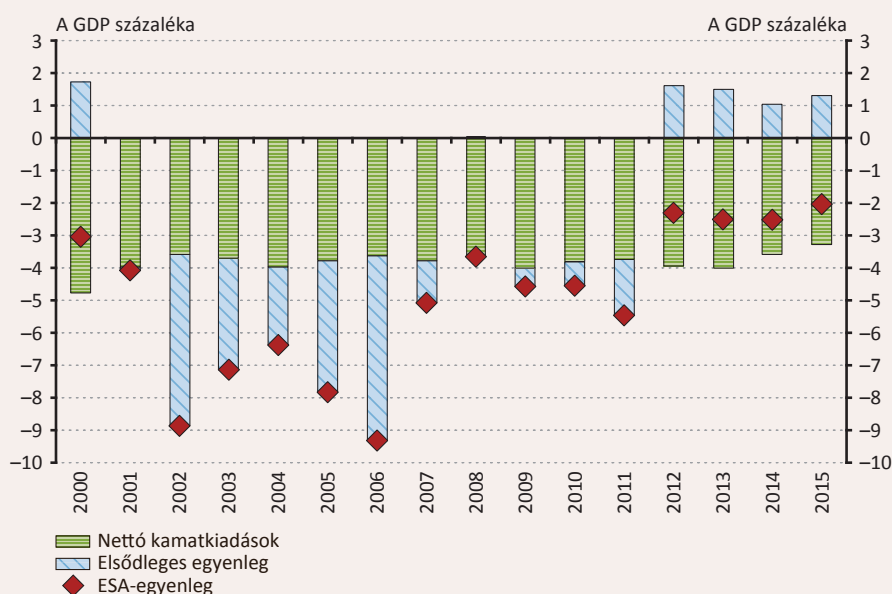
A tartalékok összesen 30 milliárd forintos növelése a költségvetési hiánycél megvalósításának kockázatait mérsékli. A 2016. évi költségvetési törvény módosításának statikus hatásainak figyelembevételével frissített prognózisunk szerint az uniós módszertan szerint számított 2 százalékos hiánycél az Országvédelmi Alap részleges vagy teljes körű zárolásával érhető el.

A törvénymódosítás ismerete előtt 1,7 százalékra becsültük a várható hiányt úgy, hogy a módosításban szereplő többletkiadások jelentős részét már figyelembe vettük, mert korábban bejelentette a Kormány (például a CSOK költségét, a KLIK és a közúthálózat fejlesztésének forrásigényét). Így a módosítások hatására összesen 187 milliárd forinttal (a GDP 0,5 százalékával) növekednek a kiadások az előrejelzésünkhöz képest. A hiány azonban ennél kisebb mértékben növekszik, mert ezt részben ellensúlyozza a többletkiadások miatti többlet adóbevételek (a GDP 0,1 százaléka) és az Országvédelmi Alap részleges törlésének feltételezése (a GDP 0,1 százaléka). Így a 2016. évi hiány prognózisunk 1,7 százalékról 2,0 százalékra nő a módosítások hatására.

7.2. A KORMÁNYZATI SZÉKTOR EGYENLEGÉNEK ALAKULÁSA NEMZETKÖZI ÖSSZEHAISONLÍTÁSBAN¹

A kormányzati szektor ESA-hiánya 2011-et követően jelentősen csökkent, aminek eredményeképpen az elmúlt négy évben a maastrichti konvergencia-kritériumokban elvárt három százalékos küszöbérték alatt alakult a deficit, sőt 2015-ben a GDP 2 százalékára süllyedt. A hiány mérséklődését egyaránt támogatta az elsődleges egyenleg többletének kialakulása 2012-től, valamint a nettó kamatkidadások markáns csökkenése. Az elsődleges egyenleg 2012 előtt utoljára több mint egy évtizeddel korábban, 2000-ben mutatott többletet (7. ábra).

7. ábra
A kormányzati szektor ESA-egyenlegének felbontása Magyarországon
2000–2015



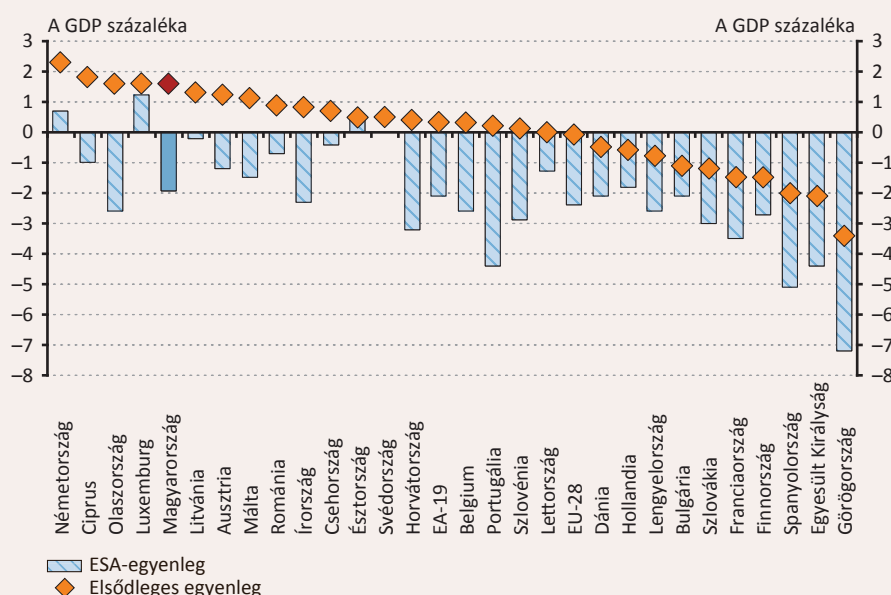
Megjegyzés: Imputált kamatkidadások nélkül
Forrás: Eurostat, MNB

¹ <https://www.mnb.hu/letoltes/lovas-zsolt-berta-david-a-kormanyzati-szektor-egyenlegenek-alakulasa.pdf> alapján.

A nettó kamatkiadások csökkenése több tényezőre vezethető vissza: a kedvező nemzetközi környezetre, 2011-től az országkockázati felár csökkenésére, majd 2012 után az MNB kamatcsökkentési ciklusára és önfinanszírozási programjára, az infláció mérséklődésére és az adósságráta csökkenésére. A nemzetközi kamat- és hozamkörnyezet a jegybankok likviditásfokozó intézkedései hatására a 2007–2008-as pénzügyi válságot követően rendkívül kedvezően alakult, az irányadó kamatok történelmi mélypontra süllyedtek a világ fejlett gazdaságaiban és az uniós tagállamok többségében. Az országkockázati felár csökkenéséhez nagymértékben hozzájárult a költségvetési konszolidáció, valamint a nemzetgazdaság külső adósságállományának csökkenése, illetve a háztartási szektor devizahiteleinek kivezetése. Az MNB kamatcsökkentési ciklusát a rövid hozamok változása gyorsan, a hosszabb hozamok változása kisebb-nagyobb kitérésekkel követte le.

A historikusan alacsony szintre csökkent költségvetési hiány egyúttal nemzetközi összehasonlításban is kedvező egyensúlyi pozíciót jelent. 2015-ben a magyar költségvetés elsődleges egyenlege a legalacsonyabb öt közé tartozott az Európai Unióban (8. ábra). Az elsődleges többletbe csökkenő, de a fennálló adósságszint miatt még mindig magas kamatkiadások társulnak, ezért a teljes ESA-egyenleget tekintve Magyarország helyezése a rangsorban kevésbé előkelő, de az átlagosnál így is kedvezőbb, miután a tagállamok teljes egyenlegének súlyozott átlaga 2015-ben –2,4 százalékos volt.

8. ábra
Az EU-tagállamok ESA-egyenlegei és elsődleges egyenlegei 2015-ben



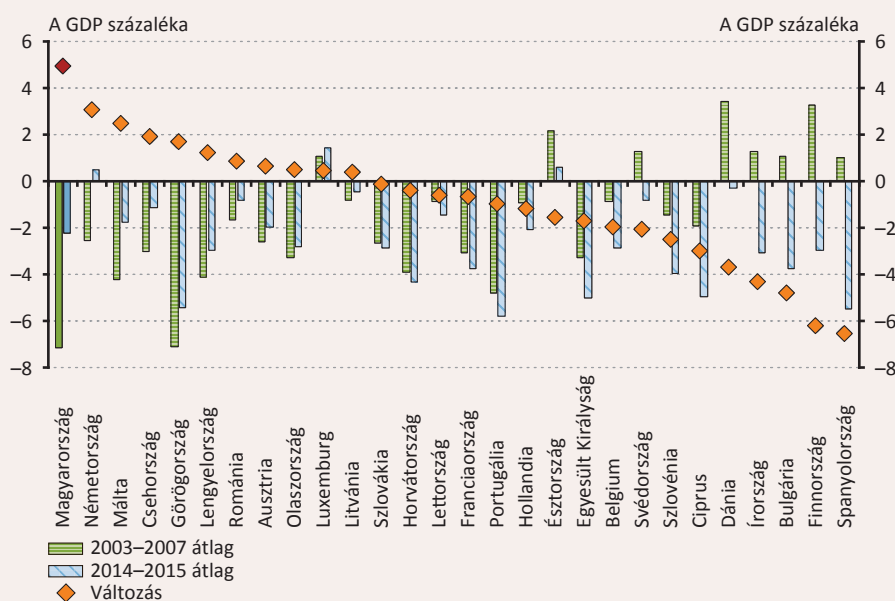
Forrás: Eurostat, MNB

Az elmúlt években elért kedvező államháztartási hiány azt is jelenti, hogy **a válságot megelőző időszakhoz képest Magyarország költségvetésében mutatkozott a legnagyobb javulás az Európai Unió valamennyi tagállama között** (9. ábra). Fontos továbbá azt is megjegyezni, hogy a javulás kimondottan alacsony bázisról való elmozdulást jelentett, hiszen a magyar államháztartás hiánya a vizsgált időszak elején Görögországgal holtversenyben a legnagyobb volt, átlagosan 7,1 százalékos GDP-arányos deficittel. A 2014–2015-ös évek átlagos hiánya Magyarországon mindössze a GDP 2,2 százaléka körül alakult, így a változás csaknem 5 százalékpontos javulást jelent. Ebben elsősorban az elsődleges egyenleg javulása játszott szerepet, ugyanakkor 2015-ben már a kamatkiadások is hozzávetőleg GDP-arányosan 1 százalékponttal alacsonyabb terhet jelentettek a magyar államháztartás számára, mint a válság előtti években.

A Bizottság által publikált strukturális, ciklikusan kiigazított egyenleget megvizsgálva még erőteljesebben rajzolódik ki ez a folyamat. A 2003 és 2007 közötti időszakban a gazdasági ciklus költségvetési hatásával korrigált strukturális egyenleg 8,5 százalékos átlagos deficitet mutat, míg ugyanez a mutató 2014–2015-re csak 2 százalékon alakul, vagyis a két időszak között az egyenleg 6,5 százalékponttal javult. A válságot megelőzően a laza, prociklikus fiskális politika eredményeként a strukturális hiány is magasabb volt, mint a hivatalos, statisztikai értelemben mért deficit. A válságot követően, az utóbbi években ugyanakkor éppen ennek ellenkezőjét figyelhettük meg: viszonylag gyenge európai konjunktúra és negatív hazai kibocsátási rés mellett is fegyelmezett fiskális politika volt jellemző, így a strukturális egyenleg hiánya 2012 óta minden évben 0,7 és 2,1 százalékpont között alakult.

9. ábra

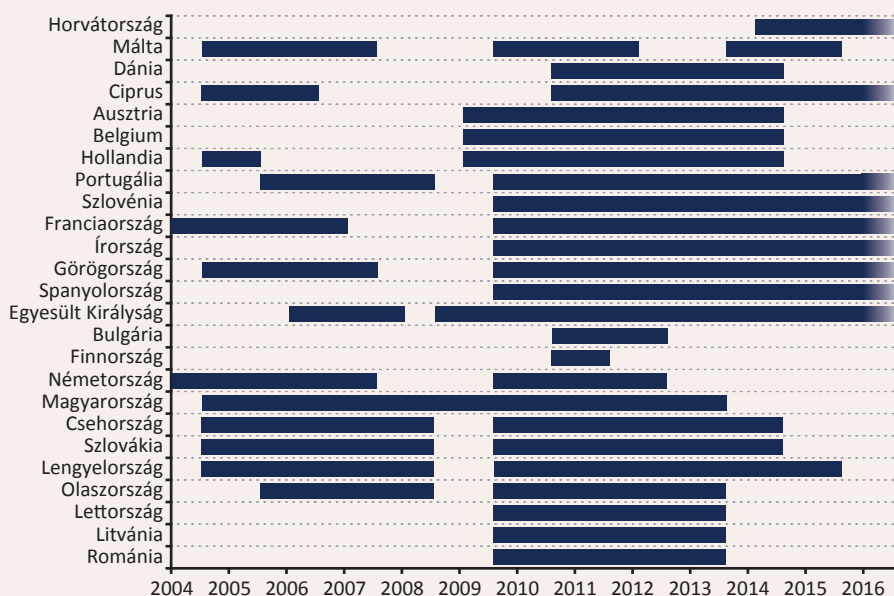
Az EU-tagállamok ESA-egyenlegei 2003–2007, és 2014–2015 átlagában, illetve a két időszak közötti változás



Forrás: AMECO, MNB

A magyar költségvetésben a 2010 utáni időszakban végbement fiskális konszolidációs törekvések eredményességét mutatja, hogy Magyarország 2013-ban kikerült az európai uniós túlzottdeficit-eljárás (EDP) alól (10. ábra). A költségvetési deficit 2011 után egyik évben sem lépte át a maastrichti konvergencia-kritériumokban meghatározott 3 százalékos felső értéket, teljesült a strukturális egyenleg alakulására vonatkozó átmeneti adósság szabály, valamint a bruttó államadósság GDP-arányos értéke is az évek során fokozatos mérséklődést mutatott. A magyar EDP megszűnésének jelentőségét mutatja, hogy korábban Magyarország volt az egyetlen tagállam, mellyel szemben a csatlakozás évétől kezdve folyamatosan, egészen 2013-ig EDP-eljárás volt érvényben. Míg számos más tagállam a válság kiteljesedésének évében, 2009-ben került eljárás alá, és jelentős részüknél az a mai napig folyamatban van, vagy a közelmúltban zárult le, addig Magyarország a válságot követő kilábalás idején került ki az eljárás alól.

10. ábra
Túlzottdeficit-eljárás alatt álló EU-tagállamok 2004 óta



Forrás: Európai Bizottság

7.3. A HOZAMCSÖKKENÉS MIATT JELENTKEZŐ KAMATMEGTAKARÍTÁS MÉRTÉKE²

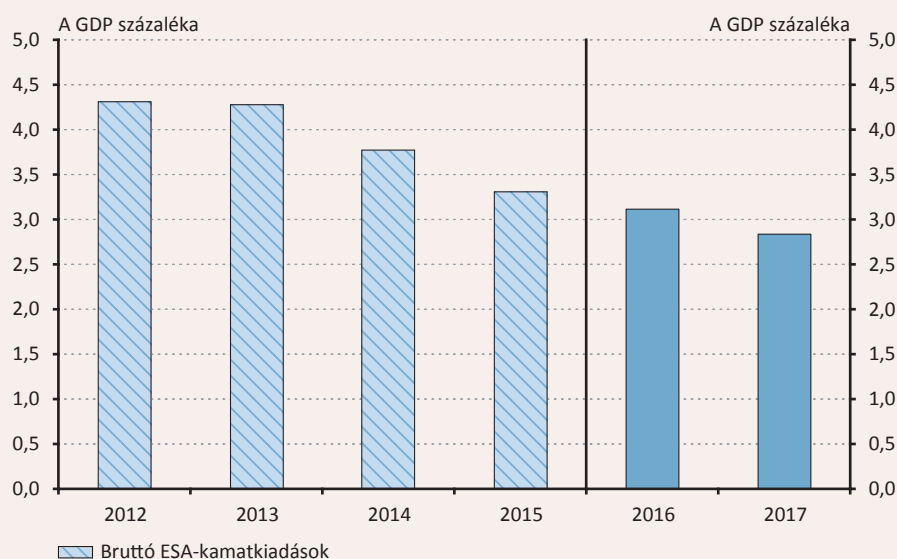
Az állam kamatmegtakarítása a korábbi magas hozamokhoz képest becslésünk szerint 2015-ben mintegy 300 milliárd forint volt, 2017-ben pedig több mint 500 milliárd forint lehet az alacsony hazai hozamkörnyezetnek köszönhetően, amelyhez mind a jegybanki kamatcsökkentések, mind az Önfinszírozási program jelentősen hozzájárult. A kamatkiadások csökkenése a következő években tovább folytatódhat az Európai Bizottság előrejelzése szerint is, és az egész EU-ban Magyarországon lehet a legnagyobb mértékű. Az alacsony kamatkiadás egyik fontos előnye, hogy lehetőséget teremt fiskális gazdaságélénkítő intézkedésekre a költségvetés egyenlegének romlása nélkül.

A jegybanki kamatcsökkentések és az Önfinszírozási program jelentősen hozzájárult az állampapír-piaci hozamok csökkenéséhez, és ennek hatására az államháztartás kamatkiadásai 2013 és 2017 között várhatóan a GDP 1,4 százalékaival mérséklődnek. Az MNB monetáris politikája, amelynek során a Monetáris Tanács a jegybank elsődleges céljának megfelelően a hazai inflációs folyamatokat tartotta szem előtt, az állampapír-piaci hozamokra költségvetési szempontból kedvezően hatott. Az adósság fokozatos átárazódásának következtében a kamatkiadások több éven keresztül mérséklődnek, és a csökkenés üteme a következő két évben is dinamikus maradhat.³

² <http://www.mnb.hu/kiadvanyok/szakmai-cikkek/monetaris-politika/kicsak-gergely-magyarorszagon-csokkennek-a-leginkabb-az-allami-kamatkiadasok-az-eu-ban> alapján.

³ A hozamcsökkenés és a jegybanki programok kapcsolatáról részletesebben lásd még: [A jegybanki programok hatása az államháztartás kamatkiadásaira](#) és [A 2012-2015-ben bevezetett jegybanki intézkedések hatása az államháztartás finanszírozására](#).

11. ábra
Az eredményszemléletű bruttó kamatkidások alakulása
 (a GDP arányában)



Megjegyzés: Az adatok az imputált kamatkidásokat nem tartalmazzák.
 Forrás: Eurostat, MNB (2016 és 2017 MNB előrejelzés)

A csökkenő kamatkidások tükröződnek a 2017. évi költségvetési törvényjavaslatban és a 2016–2020-as évekre vonatkozó Konvergencia Programban is. Az eredményszemléletű kamatkidások GDP-arányosan és nominálisan is csökkenő trendet mutatnak a 2017-es költségvetés alapján. A költségvetésben szereplő 1010 milliárd forintos nettó eredményszemléletű kamatkidás nominálisan mintegy 100 milliárd forintos kamatmegtakarítást jelent a 2015-ös kamatkidásokhoz viszonyítva, amely a GDP érdemi növekedése miatt GDP-arányosan – a pénzforgalmi kiadáshoz hasonlóan – mintegy 0,5 százalékpontos mérséklődésnek felel meg.

Hosszú távon a GDP-arányos kamatkidások majdnem megfelelődhetnek a 2013. évi értékhez képest. A bruttó állami kamatkidások hosszú távon a GDP 2,3 százalékára mérséklődhetnek, azaz a jelenlegi alapkamat mellett az államháztartás éves kamatmegtakarítása 2013-hoz képest a GDP 2,0 százaléka lehet. A frissen megjelent Konvergencia Program a 2015-ben lejjebb tolódo hozamgörbe miatt az egy évvel korábbiál alacsonyabb kamatkidásokkal számol a teljes horizonton. A kamatkidások így a Konvergencia Program szerint 2020-ra a GDP 2,3 százalékára mérséklődnek a 2013-as és azt megelőző 4 százalék feletti értékről.

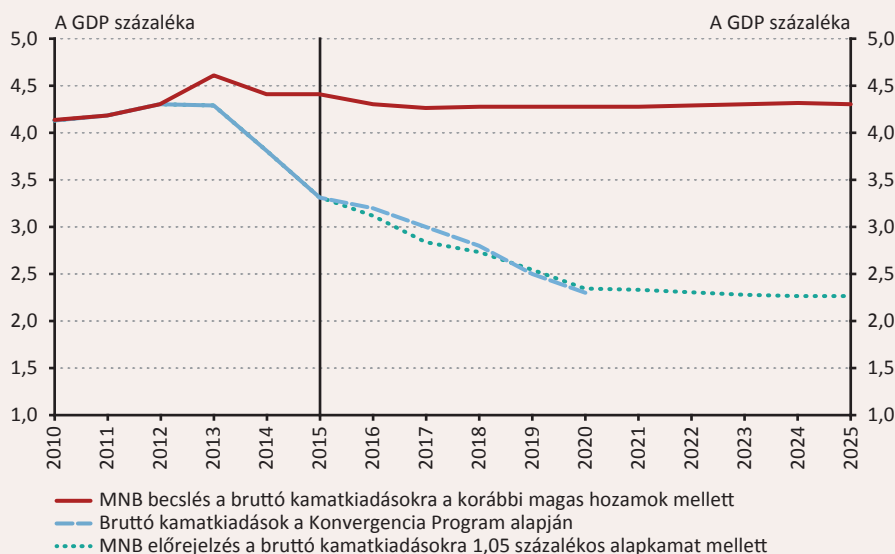
Az alacsony állampapír-piaci hozamok miatt az államháztartás kamatmegtakarítása 2015-ben mintegy 300 milliárd forint lehetett, 2017-ben pedig több mint 500 milliárd forint a korábbi magas hozamok mellett becsült kiadásokhoz viszonyítva. Az állampapír-piaci hozamok csökkenését jelentős mértékben támogatták a jegybanki kamatcsökkentések és az Önfinszírozási program. Az alacsony hozamok tartós fennmaradása esetén az adósság fokozatos átárazódása miatt az éves kamatmegtakarítás mértéke tovább nőhet.

8. táblázat
Becsült kamatmegtakarítás évente
 (milliárd forint)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 után
A hozamcsökkenés hatására jelentkező éves kamatmegtakarítás	12	93	192	304	423	530	600	700	800–

Forrás: MNB becslés

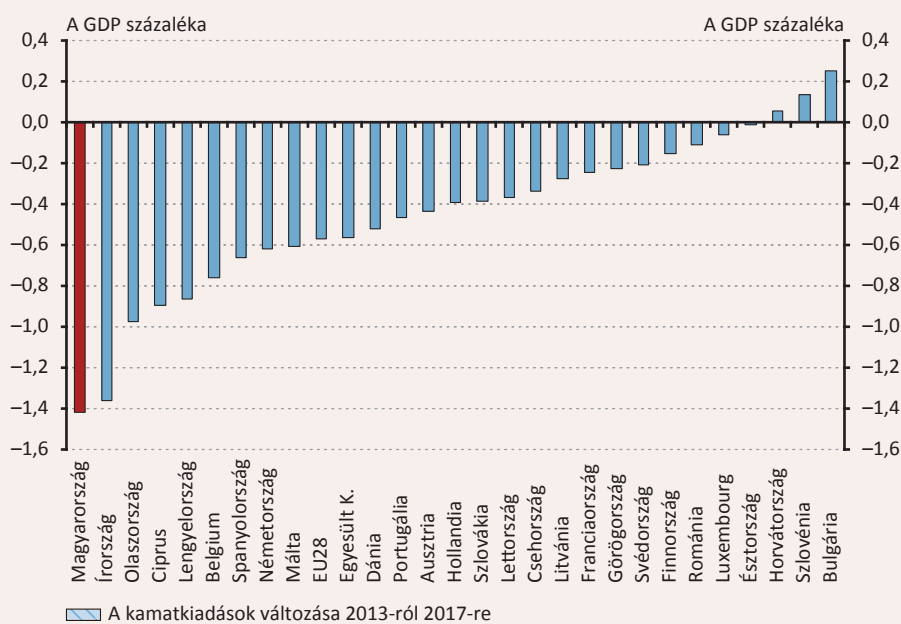
12. ábra
Az államháztartás kamatkiadásai két hozampálya esetén és a Konvergencia Program alapján
 (a GDP arányában)



Megjegyzés: A kamatkiadások a nyugdíjrendszer átalakítása miatti imputált kamatkiadások nélkül szerepelnek a tényidőszakra és az MNB előrejelzés esetében.
 Forrás: Eurostat, Konvergencia Program, MNB, saját számítás

Az Európai Bizottság prognózisa szerint az EU-n belül hazánkban mérséklődhet legnagyobb mértékben az államháztartás eredménysemleletű kamatkiadása. A hozamkörnyezet a világon mindenhol alacsony, és az elmúlt években csökkenést mutatott a legnagyobb jegybankok monetáris lazítási programjaival párhuzamosan, mégis Magyarország esetében valósulhat meg a legnagyobb csökkenés az államháztartás ka-

13. ábra
A bruttó kamatkiadások változása 2013-ról 2017-re a Bizottság prognózisa alapján
 (a GDP százaléka)



Forrás: Ameco

matkiadásainak tekintetében. Az önmagában is jelentős mérséklődés különösen azért figyelemre méltó, mert ugyanebben az időszakban Magyarország lényegében teljes egészében piaci – és mindinkább belföldi – finanszírozásra tért át.⁴

7.4. ÖSSZEFOGLALÓ A MAGYAR KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOKRÓL⁵

A kiegészített adósságképlettel együtt jelenleg négy különböző nemzeti szintű költségvetési szabály határozza meg a fiskális politika kereteit Magyarországon. Az alábbiakban azt mutatjuk be, hogy eltérő makrogazdasági körülmények (kibocsátási rés, infláció, növekedés) mellett mekkora költségvetési egyenleget ír elő a szabályrendszer. A bemutatott szimulációk szerint az esetek túlnyomó többségében – így várhatóan 2017-ben is – a középtávú költségvetési célhoz kapcsolódó strukturális egyenleg betartása jelenti az effektív korlátot a költségvetés számára.

Jelenleg négy különböző nemzeti szintű költségvetési szabály hatályos Magyarországon, ebből egyhez több előírás is tartozik (lásd 9. táblázat). A különböző szabályok a fiskális politikát más-más csatornán keresztül korlátozzák. A szabályok közül az Alaptörvényben szereplő előírás és az adósságképlet kiegészítése a GDP-arányos adósságra vonatkozik, az eredeti adósságképletben a nominális adósságváltozás szerepel, a maastrichti hiány a költségvetési egyenlegen, míg a középtávú költségvetési cél a strukturális egyenlegen keresztül korlátozza a költségvetési politikát. Az előírt fiskális mutatók kiszámításához a legtöbb esetben elegendő az adósságráta, a nominális adósság, valamint a várt növekedés és infláció ismerete. A középtávú költségvetési cél miatt azonban figyelembe kell venni a gazdaság ciklikus pozícióját is.

9. táblázat				
Nemzeti költségvetési szabályok Magyarországon				
	Szabály	Jogszabály	Leírás	Mentesítő záradék
1.	Adósságráta csökkentése	Alaptörvény 36. cikkely 4-5. bek.	Amíg az államadósság meghaladja a bruttó hazai össztermék 50 százalékát, addig az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.	Különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése idején (a Stabilitási törvény definíciója szerint az éves bruttó hazai termék reál értékének csökkenése esetén), a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.
2. a.	Adósságképlet	Stabilitási törvény 4. § (2) bek.	Az államadósság növekedési üteme nem haladhatja meg a költségvetési évre várható infláció és a reálnövekedés felének a különbségét.	Ha az infláció és a reálnövekedés közül legalább az egyik nem haladja meg a három százalékot.
2. b.	Adósságképlet kiegészítése	Stabilitási törvény 4. § (2a) bek.	Az adósságráta az előző évhez viszonyított csökkenésének el kell érnie legalább a 0,1 százalékpontot.	Ha az éves bruttó haza termék reál értéke csökken.
3.	Maastrichti hiány	Stabilitási törvény 3/A. § (2b) bek.	A kormányzati szektor egyenlege nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát.	Ha az éves bruttó haza termék reál értéke csökken.
4.	Középtávú költségvetési cél	Stabilitási törvény 3/A. § (2a) bek.	Az egyenlegnek összhangban kell lennie a konvergenciaprogramban strukturális egyenleg formájában meghatározott költségvetési céllal. (2017-től a magyar középtávú cél a GDP 1,5 százaléka.)	—

⁴ Lásd még: [Az EU hitel utolsó részletének visszafizetése](#)

⁵ <http://www.mnb.hu/letoltes/toth-g-csaba-osszefoglalo-a-magyar-koltsegvetes-szabalyokrolmnbhonlap.pdf> alapján.

A továbbiakban három különböző szimuláción keresztül mutatjuk be, hogy a szabályrendszer milyen egyenleget ír elő: 1) válság esetén, 2) ha a gazdaság éppen a potenciális szintjén teljesít, és 3) ha jóval meghaladja azt. A négy költségvetési szabály mindegyikének egyszerre úgy lehet megfelelni, hogy közülük mindig az aktuálisan legszigorúbbat kell betartani. Ezért a továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy különböző körülmények között melyik szabály írja elő a legszigorúbb költségvetési egyenleget. Ehhez kiindulópontként szolgál a 2016. évi bruttó hazai termékre (35 589 milliárd forint), valamint államadósságra (a GDP 74,5 százaléka) vonatkozó előrejelzésünk. A szimulációk során változatlan árfolyammal számolunk, valamint az egyszerűsítés érdekében azt feltételezzük, hogy az infláció és a GDP-deflátor megegyezik, és hogy az államadósság változása kizárólag a költségvetési egyenleg függvénye. A strukturális egyenleg számításakor az Európai Bizottság erre vonatkozó becslésével összhangban abból indulunk ki, hogy 1 százalékos kibocsátási rés a GDP 0,5 százalékaival változtatja meg az egyenleget, illetve hogy az egyedi tételek kioltják egymás hatását.

1) Amikor a potenciális kibocsátás megegyezik a tényleges kibocsátással, akkor a négy közül három szabály korlátozza a költségvetési politikát a növekedés és az infláció függvényében (10. táblázat). Az esetek jelentős többségében a középtávú költségvetési cél a legszigorúbb, azaz a költségvetés GDP-arányos hiánya nem haladhatja meg az 1,5 százalékot, mivel zárt kibocsátási rés esetén a hivatalos és a strukturális egyenleg megegyezik. Ez azt jelenti, hogy GDP-arányosan 2,5-3 százalék körüli kamatkiadás mellett ebben a ciklikus pozícióban viszonylag szigorú költségvetési politikára kényszerül a kormány az elsődleges egyenlegen keresztül. Az adósságképlet 3 százalékos infláció és reálnövekedés felett bizonyos esetekben még szigorúbb költségvetési politikát ír elő. Hasonló szabályt tartalmaz az Alaptörvényben, illetve az adósságképlet kiegészítésében egyaránt szereplő adósságráta-csökkentés, amely alacsony, illetve negatív infláció és mérsékelt növekedés mellett szabályozza az egyenleget.

10. táblázat											
A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg 0 kibocsátási rés mellett											
Kibocsátási rés: 0%		Reál GDP változás									
		-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,5%	1,5%	2,5%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%
Infláció	-1,5%	-1,5	-1,5	-1,5	0,9	0,1	-0,6	-1,3	-1,5	-1,5	-1,5
	-0,5%	-1,5	-1,5	-1,5	0,1	-0,6	-1,4	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	0,5%	-1,5	-1,5	-1,5	-0,6	-1,4	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	1,5%	-1,5	-1,5	-1,5	-1,4	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	2,5%	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	3,5%	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,2	-0,9	-0,5	-0,2
	4,5%	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,2	-0,8
	5,5%	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	6,5%	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
	7,5%	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5
8,5%	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	-1,5	
1. / 2.b Adósságráta csökkentése, illetve az adósságképlet kiegészítése											
2.a Adósságképlet											
4. Középtávú költségvetési cél											

2) Ha a kibocsátási rés mínusz 2 százalék, azaz a gazdaság ciklikus helyzete kedvezőtlen, akkor a növekedés és az infláció függvényében három szabály határozza meg az egyenleget (11. táblázat).

a) Amikor a reál GDP is csökken, akkor a nemzeti jogszabályokban szereplő fiskális szabályok többsége felfüggesztésre kerül, csupán a strukturális egyenlegre vonatkozó cél marad hatályban. Ebből következően a középtávú költségvetési cél maximálja a GDP-arányos hiányt, mégpedig 2,5 százalékban (az 1,5 százalékos strukturális hiány és a 1 százalékos ciklikus komponens összege). Ez egyensúly közeli elsődleges egyenleget jelent, azaz a negatív kibocsátási rés ellenére, a viszonylag magas kamatkiadások miatt nincs lehetőség laza fiskális politikára.

b) Ha negatív kibocsátás rés mellett növekszik a gazdaság teljesítménye (ilyen például a kilábalás időszaka), akkor nem lépnek életbe a mentesítő záradékok, ám az vizsgált esetek nagy részében továbbra is a középtávú cél bizonyul a legszigorúbb szabálynak. Pozitív, de alacsony GDP-változás és negatív vagy mérsékelt infláció mellett azonban az adósságráta csökkentése még szigorúbb egyenleget igényel (világoskék terület a 11. táblázatban). Ez azt jelenti például, hogy 0,5 százalékos növekedés és 0,5 százalékos infláció mellett annak érdekében, hogy az adósságráta csökkenjen, a hiány nem haladhatja meg a GDP 0,6 százalékát, ami több mint 2 százalékos elsődleges többletnek felel meg. Ekkor tehát a szabályrendszer negatív kibocsátási rés mellett is szigorú, prociklikus fiskális politikát ír elő a Kormány részére, ami lassítja a válságból való kilábalást.

c) Az adósságképlet akkor válik effektívvé, ha az infláció és a növekedés egyaránt meghaladja a 3 százalékot - ekkor a szabályrendszer szintén szigorú lesz. A küszöbértéket meghaladva minél nagyobb a növekedés és minél kisebb az infláció, annál kisebb hiányt engedélyez a szabály. A nagyobb infláció mellett magasabb hiány megengedése prociklikus ugyan, de a gyakorlati relevanciája kisebb, mert általában nem jellemző túlságosan magas növekedés a gazdasági ciklus ilyen kedvezőtlen pontján.

11. táblázat

A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg –2 százalékos kibocsátási rés mellett

Kibocsátási rés: –2%		Reál GDP változás									
		–2,5%	–1,5%	–0,5%	0,5%	1,5%	2,5%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%
Infláció	–1,5%	–2,5	–2,5	–2,5	0,9	0,1	–0,6	–1,3	–2,0	–2,5	–2,5
	–0,5%	–2,5	–2,5	–2,5	0,1	–0,6	–1,4	–2,1	–2,5	–2,5	–2,5
	0,5%	–2,5	–2,5	–2,5	–0,6	–1,4	–2,1	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5
	1,5%	–2,5	–2,5	–2,5	–1,4	–2,1	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5
	2,5%	–2,5	–2,5	–2,5	–2,1	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5
	3,5%	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–1,2	–0,9	–0,5	–0,2
	4,5%	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–1,9	–1,5	–1,2	–0,8
	5,5%	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,2	–1,8	–1,5
	6,5%	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,1
	7,5%	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5
8,5%	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	–2,5	
		1. / 2.b Adósságráta csökkentése, illetve az adósságképlet kiegészítése									
		2.a Adósságképlet									
		4. Középtávú költségvetési cél									

3) Kedvező ciklikus helyzet esetén szinte mindig a strukturális hiány állítja a legerősebb korlátot (12. táblázat).

Amennyiben a kibocsátás 2 százalékkal a potenciális szintje fölött van, akkor a hiány a strukturális egyenlegre vonatkozó szabály értelmében mindössze a GDP 0,5 százaléka lehet, ami az 1,5 százalékos strukturális hiány és a –1 százalékos ciklikus komponens összege. Mivel ez 2-2,5 százalékos elsődleges többletet jelent, ekkor a szabály a gazdasági ciklusnak megfelelő anticiklikus politikát követel meg. Kivételes esetekben – kismértékű pozitív GDP-változás és negatív infláció mellett – az Alaptörvényben és az adósságképlet kiegészítésében szereplő adósságráta-csökkentésre vonatkozó előírás válik effektívvé, magas növekedés mellett pedig az adósságképlet az irányadó. Ezekben az esetekben olyan költségvetést kell elfogadni, amely még szigorúbb, de továbbra is anticiklikus.

Összefoglalva, a bemutatott szimulációk alapján az esetek túlnyomó többségében a középtávú költségvetési célhoz kapcsolódó strukturális egyenleg betartása jelenti az effektív korlátot a költségvetés számára. Amennyiben az MNB márciusi Inflációs jelentésében szereplő makrogazdasági előrejelzésből indulunk ki, 2017-ben is a strukturális hiányra vonatkozó előírás jelenti a legszigorúbb előírást a költségvetés számára. Bár a mutató kiszámítását a gyakorlatban komoly szakmai viták övezik, elvben képes kezelni a gazdasági ciklusok alaku-

12. táblázat

A szabályrendszer által előírt GDP-arányos költségvetési egyenleg +2 százalékos kibocsátási rés mellett

Kibocsátási rés: 2%		Reál GDP változás									
		-2,5%	-1,5%	-0,5%	0,5%	1,5%	2,5%	3,5%	4,5%	5,5%	6,5%
Infláció	-1,5%	-0,5	-0,5	-0,5	0,9	0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	-0,5%	-0,5	-0,5	-0,5	0,1	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	0,5%	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	1,5%	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	2,5%	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	3,5%	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,2
	4,5%	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	5,5%	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	6,5%	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
	7,5%	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
8,5%	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	
		1. / 2.b Adósságráta csökkentése, illetve az adósságképlet kiegészítése									
		2.a Adósságképlet									
		4. Középtávú költségvetési cél									

lását – azaz hagyja működni legalább az automatikus stabilizátorokat. Viszont amikor a gazdaság tényleges teljesítménye elmarad a potenciális teljesítménytől, akkor pozitív, de alacsony GDP-változás és negatív vagy mérsékelt infláció mellett meglehetősen szigorú, olykor egyensúlyközelítő költségvetést ír elő a szabályrendszer, ami prociklikus gazdaságpolitikát eredményezhet, és lassíthatja a válságból való kilábalást.

7.5. A 2014–2020-AS CIKLUSHOZ KAPCSOLÓDÓ EU FORRÁSOK ÉS A FORRÁSLEHÍVÁS ALAKULÁSA⁶

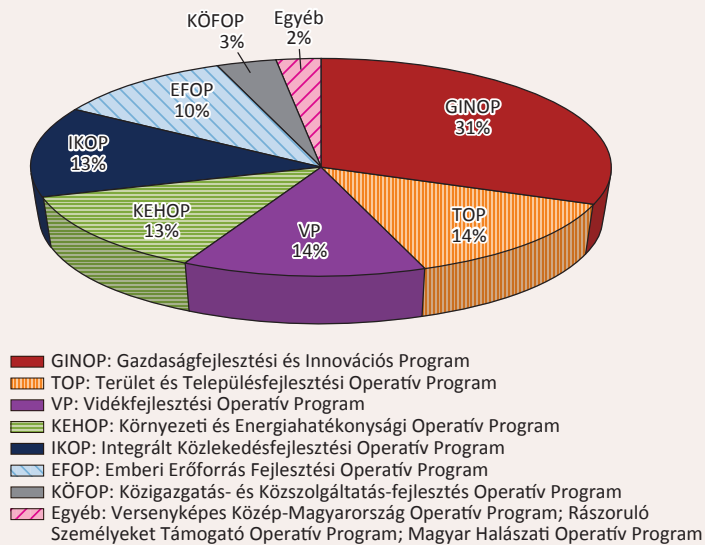
A 2014–2020-as európai uniós ciklusban GDP arányosan Magyarország kapja a legtöbb forrást az Európai Unióban. Az egyes országok számára biztosított keretösszegek nagyságát az összehasonlíthatóság érdekében érdemes az egyes országok fejlettségéhez, méretéhez mérni. Hazánk a 2013-as GDP arányában több mint 20 százalékos támogatásra jogosult, ami a legkedvezőbb adat az Európai Unióban. Ez körülbelül 25 milliárd eurót (mintegy 7800 milliárd forint) jelent, ezt az összeget egészíti ki még a magyar állam, így a pályázók számára - árfolyamtól függően – körülbelül 9000 milliárd forint érhető el.

Az elkövetkező években nagyobb hangsúlyt kap a gazdaságfejlesztés, kisebb szerepe lesz az infrastrukturális beruházásoknak. A 2007–2013-as ciklushoz képest jelentősen megváltozott a források szerkezete, a főbb tematikus célok. Az előző ciklusban az infrastruktúra fejlesztése volt a legfőbb prioritás, ezzel szemben az új 2014–2020-as ciklusban a gazdaságfejlesztés, a foglalkoztatás és a környezetvédelem kerül a középpontba. 2007–2015 között, a régi ciklus keretében a gazdaságfejlesztést elsődlegesen segítő operatív program keretében (Gazdaságfejlesztési Operatív Program) körülbelül 1000 milliárd forintot fizettek ki a kedvezményezettek számára. Az új ciklusban a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program keretösszege ezzel szemben közel 2600 milliárd forint. A 2007–2013-as ciklusban a legnagyobb keretösszegű operatív program a Közlekedésfejlesztési Operatív Program volt, amelyben összesen 2500 milliárd forintot nyertek a pályázók, míg 2014–2020 között közlekedésfejlesztésre – állami önrésszel együtt - 1216 milliárd forintot fordíthatunk.

⁶ <http://www.mnb.hu/letoltes/babos-daniel-p-kiss-gabor-2016-ban-fel-kell-keszulni-az-eu-tol-erkezo-tamogatások-atmeneti-csokkenesere.pdf> alapján

14. ábra

A 2014–2020-as EU-s költségvetési ciklusban Magyarország számára lehívható források megoszlása operatív programonként



Forrás: Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra

A kormány elkötelezett a támogatások mielőbbi felhasználásában, ennek érdekében több lépést is tett. A 2014–2020-as költségvetési keret forrásainak felhasználására Magyarországnak a 2014–2023 közötti időszak áll rendelkezésére. A támogatások gyorsabb lehívásának érdekében a kormány 2015 végén úgy döntött, hogy a forrásokhoz kapcsolódó összes pályázatot 2017. június 31-ig ki kell írni.⁷ A pályázatok meghirdetése megítélésünk szerint megfelelően halad, ugyanis 2016. április végéig a keretösszeg több mint fele, körülbelül 4800 milliárd forintnak megfelelő pályázat került kiírásra. A közlekedésfejlesztési programok teljes mértékben meghirdetésre kerültek, továbbá jelentős összegű pályázat jelent meg eddig településfejlesztéshez és gazdaságfejlesztéshez kapcsolódóan. Amennyiben folytatódik ez a tendencia, akkor a kormányzati céloknak megfelelően 2017. közepére az összes pályázati felhívás megjelenhet.

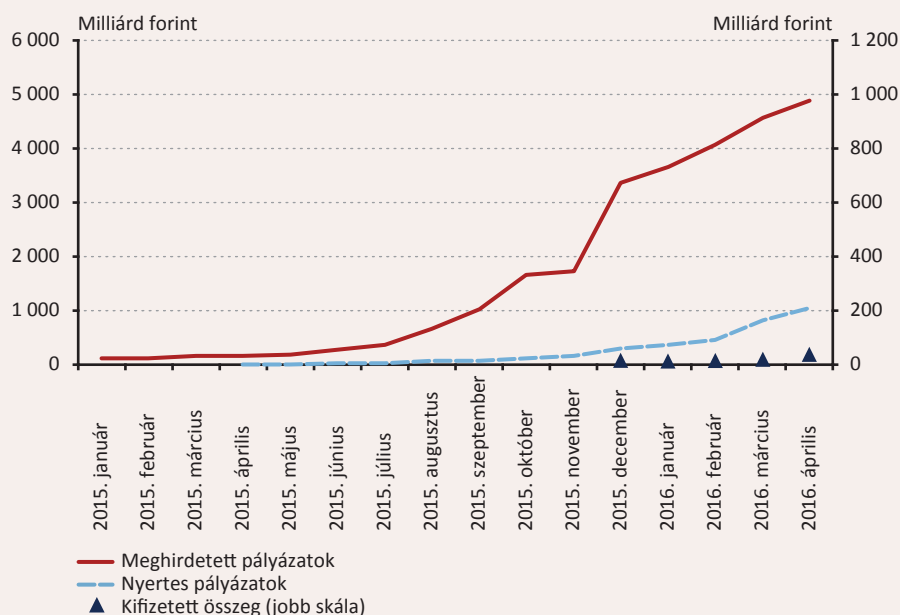
A 2014–2020-as ciklushoz kapcsolódóan kifizetett támogatások összege 2016. április végéig 34 milliárd forintot ért el. Az április végi adatok alapján 2400 pályázó nyert eddig támogatást a 2014–2020-as költségvetési ciklus keretében, összesen több mint 1000 milliárd forint értékben. A nyertes pályázatok mértékéből arra lehet következtetni, hogy az új programok kifizetése az év második-harmadik negyedében gyorsul fel. A kifizetések felfutása átmenetileg növelheti a költségvetés finanszírozás igényét, azonban segíthet abban, hogy a gazdasági növekedés dinamikája az év második felében érdemben gyorsuljon.

A kifizetések felgyorsításának ellenére is jelentősen csökkenni fog 2016-ban a felhasznált EU támogatások mértéke 2015-höz képest. Az elmúlt három évben jelentős mértékű EU forrást használt fel Magyarország, a kifizetett támogatások mértéke ezekben az években átlagosan 2300 milliárd forintot jelentett. A 2016-os költségvetési törvényben a kormány 1432 milliárd forintos kifizetéssel számolt, amely összhangban van a jelenlegi előrejelzésünkkel, azonban jelentős visszaesést jelent az elmúlt évekhez képest.

2017-ben az alacsonyabb 2016-os értékhez képest magasabb uniós forrásfelhasználásra lehet számítani. A kormányzati szándéknak megfelelően jelentősen nőhetnek az új cikusból kifizetett támogatások 2017-ben a 2016-os alacsonyabb értékhez képest. Előrejelzésünk szerint 1700 milliárdos forintos kifizetés történhet meg 2017-ben, amely a GDP 1 százalékával több, mint 2016-ban. A konvergencia program alapján a kormány

⁷ 1580/2015. (IX. 4.) Kormányhatározat

15. ábra
A 2014–2020-as ciklushoz kapcsolódó források lehívásának alakulása



Forrás: Miniszterelnökség, palyazat.gov.hu

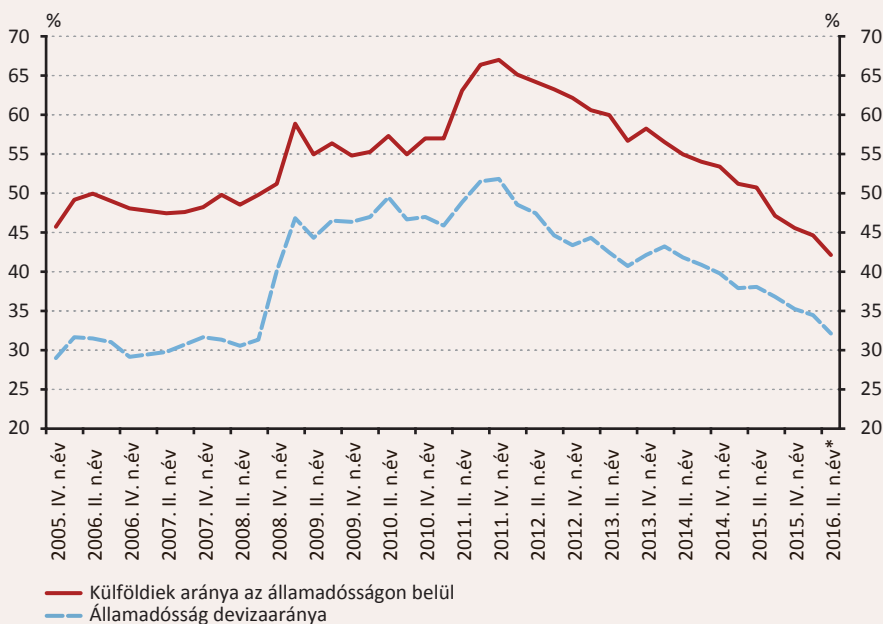
a támogatások jelentős részét szeretné lehívni 2018-ig, ami azt jelenti, hogy 2018-ban tovább növekedhet a felhasznált források mértéke.

7.6. AZ ADÓSSÁG SZERKEZETÉNEK ÁTALAKULÁSA ÉS AZ EU-IMF HITELEK TÖRLESZTÉSE⁸

Az elmúlt 5 évben az államadósságon belül a devizaarány és a külföldiek tulajdoni hányadának csökkenése a hazai sérülékenységek mérséklődésének irányába hatott, amit tovább erősített az EU-hitel 2016. április 6-ai visszafizetése. Az adósságfinanszírozás szerkezetének folyamatos javulását támogatja a lakossági állampapír-állomány növekedése és a jegybanki Önfelfinanszírozási program segítségével a bankok állampapír-állományának emelkedése is. Ez utóbbi hatására a finanszírozás a DKJ-k irányából a hosszabb papírok felé tolódik, vagyis az államadósság átlagos hátralévő futamideje hosszabbodik. A csökkenő állampapír-piaci hozamok miatt az adósságfinanszírozás olcsóbbá vált, ami a stabilabb adósságszerkezet kialakulását is támogatta. Prognózisunk szerint a kamatkidadások az adósság átárazódása miatt tovább mérséklődnek, amit egyfelől támogat az EU-hitel visszafizetése is, ugyanis az EU-hitel kamata magasabb volt, mint a jelenleg elérhető forinthatamok. Másfelől a legfrissebb intézkedések alapján a lakossági papírok piacinál kissé magasabb kamata folyamatosan csökken, alkalmazkodva az alacsony hozamkörnyezethez.

Az államadósságon belül a devizaarány csökkenése és a külföldiek tulajdoni hányadának mérséklődése tovább javítja Magyarország országkockázati megítélését azon felül, hogy az államadósság csökkenése önmagában is a sérülékenység csökkenésének irányába hat. Az államadósságon belüli devizarésarány csökkenése érdemben mérsékelte az államadóssághoz kapcsolódó árfolyamkockázatot, miközben a belföldi szektorok tulajdoni hányadának növekedése stabilabb finanszírozási szerkezet kialakulását segítette elő. A devizaarány a korábbi 50 százalék feletti értékről 2016-ban 30 százalék közelébe csökkenhet. Ezzel párhuzamosan a külföldiek tulajdoni hányada mintegy 25 százalékpontos csökkenés után 40 százalék közelébe mérséklődhet.

⁸ <http://www.mnb.hu/letoltes/kicsak-az-eu-hitel-utolso-reszletenek-visszafizetesemnbhonlapra.pdf> alapján.

16. ábra**Az államadósság devizaaránya és a külföldiek tulajdoni részaránya***(a teljes adósság százalékában)*

Megjegyzés: A 2016. évi első és második negyedév végi adat MNB-becslés.

Forrás: ÁKK, MNB

Az EU-hitel utolsó részletének forintkibocsátásból finanszírozott visszafizetése tovább mérsékelte hazánk sérülékenységét, ugyanis csökkent az adósságon belül a devizaarány, illetve a külföldiek tulajdoni hányada. Az utóbbi években az adósságkezelési stratégia egyik központi elemévé vált a devizalejratok forint adósságelemek kibocsátásával történő refinanszírozása, amelyet a jegybanki Önfinszírozási program is támogat. A stratégia részeként 2015-ben nem történt és 2016-ban sincs tervben nagyobb piaci devizakötvény-kibocsátás, miközben az éves devizalejratok átlagos értéke több mint 1200 milliárd forint. Az EU-hitel utolsó részletének visszafizetése önmagában mintegy 2 százalékponttal csökkenthette az államadósság devizarészarányát és a külföldiek tulajdoni arányát. Az alacsonyabb külső adósság az árfolyamkockázat mérséklődésén keresztül hozzájárulhat hazánk kedvezőbb hitelminősítői besorolásához is.

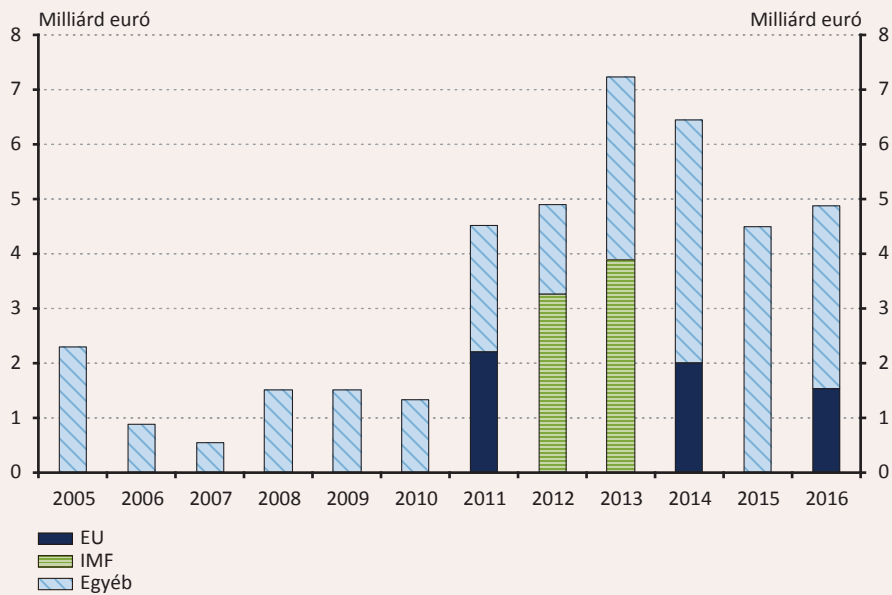
2011 és 2016 között jelentős teher volt a 2008-ban felvett devizahitelek törlesztése, amit azonban az Önfinszírozási program által támogatott adósságkezelési stratégia sikeresen kezelt (17. ábra). A lejáró EU-hiteleket pedig alacsonyabb hozamú forint kötvényekkel tudja finanszírozni Magyarország. A 2005 és 2010 közötti átlagos devizatörlesztések több mint háromszorosát kitevő éves lejratok megújítása jelentős kihívás volt az elmúlt 5 évben az adósságkezelés számára. A jegybank által meghirdetett Önfinszírozási program támogatása mellett – a belföldi szektorok megnövekedett keresletének köszönhetően – az ÁKK nagyrészt forintkibocsátásból finanszírozhatta a lejáró devizahiteleket, továbbá az egyéb devizainstrumentumokat is. A mérséklődő hazai állampapír-piaci hozamok pedig kedvező költség mellett teszik lehetővé az adósság refinanszírozását, ugyanis a jelenlegi leghosszabb futamidejű forint kamatok is alacsonyabbak, mint az EU-hitel kamatozása volt.

A háztartások és a bankok állampapír-állományának növekedése következtében 2015 eleje óta az állampapírok több mint felét a hazai szektorok birtokolják. A hazai nettó forintkibocsátáson belül az államkötvények súlya jelentős, amelyet főként a bankok állampapír-állományának növekedése okoz. A növekedést a jegybanki Önfinszírozási program érdemben támogatja. A forint állampapírok állományának növekedéséhez a lakosság állampapír-állományának dinamikus növekedése is hozzájárul. A lakossági papírok havi kibocsátása historikusan magas értékeket mutat, amit egyrészt segített, hogy a jegybanki kamatcsökkentési ciklussal párhuzamosan csökkentek az alternatív befektetési hozamok, másrészt az adósságkezelő – stratégiai céljaival összhangban – relatíve magasan tartotta a lakossági papírok kamatát.

17. ábra

Az EU-hitel, az IMF-hitel és a többi devizainstrumentum állami törlesztése

(milliárd euró)



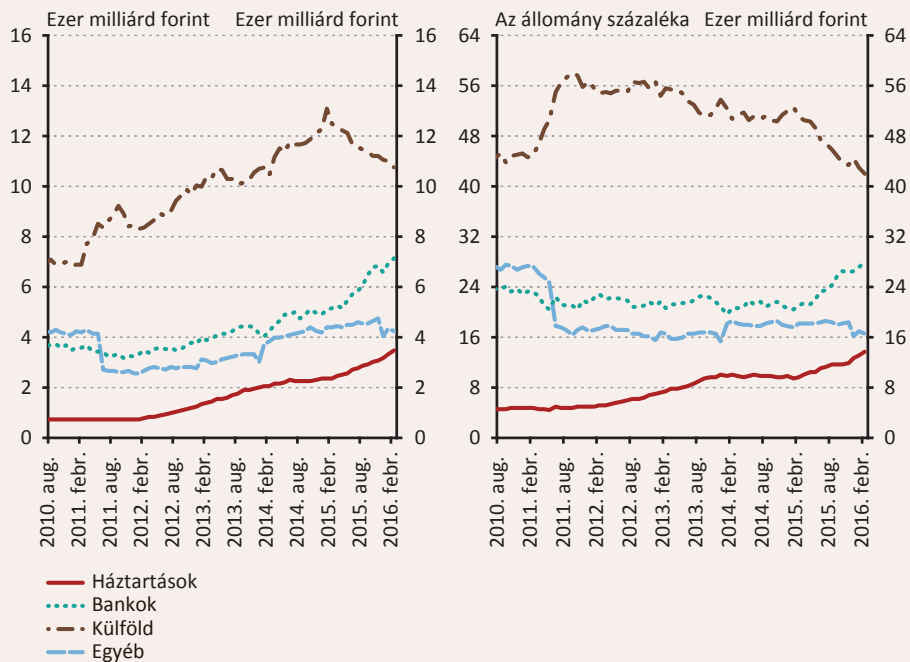
Megjegyzés: A jegybank által lehívott tőkerész nélkül.

Forrás: ÁKK

18. ábra

A hazai szektorok és a külföldiek állampapír-állománya

(nominálisan és az állomány százalékában)



Megjegyzés: A forintban és devizában denominált állampapírok az értékpapír-statisztikai adatok alapján, piaci értéken szerepelnek.

Forrás: MNB

Az elmúlt két év adatai alapján az államadósságon belül a DKJ-k súlya trendszerű csökkenést mutat, ami az adósság átlagos hátralévő futamidejének hosszabbodásához vezet. A hazai szereplők állampapír-kereslete a bankok esetében a kötvények, a lakosság esetében a féléves kincstárjegyek, a kamatozó kincstárjegyek és a lakossági kötvények irányába tolódott el. A keresleti tényezők megváltozására az adósságkezelő a kínálatot az igényekhez igazítva az adósság átlagos hátralévő futamidejének hosszabbítására törekszik. A futamidő hosszabbodása csökkenti az adósság megújításának kockázatát, szintén hozzájárulva ezzel egy stabilabb finanszírozási szerkezet kialakulásához.

7.7. 2017. ÉVI VÁLTOZÁSOK AZ ÁLTALÁNOS FORGALMI ADÓBAN

2017-ben több ponton is módosul a kedvezményes áfa kulcs alá sorolt termékcsoportok köre. A benyújtott törvényjavaslat szerint a baromfihús és a tojás általános forgalmi adója 27 százalékról, a friss tejé 18 százalékról öt százalékra csökken. Emellett az internet szolgáltatás és az éttermi étkezés áfája egyaránt 27 százalékról 18 százalékra mérséklődik.⁹

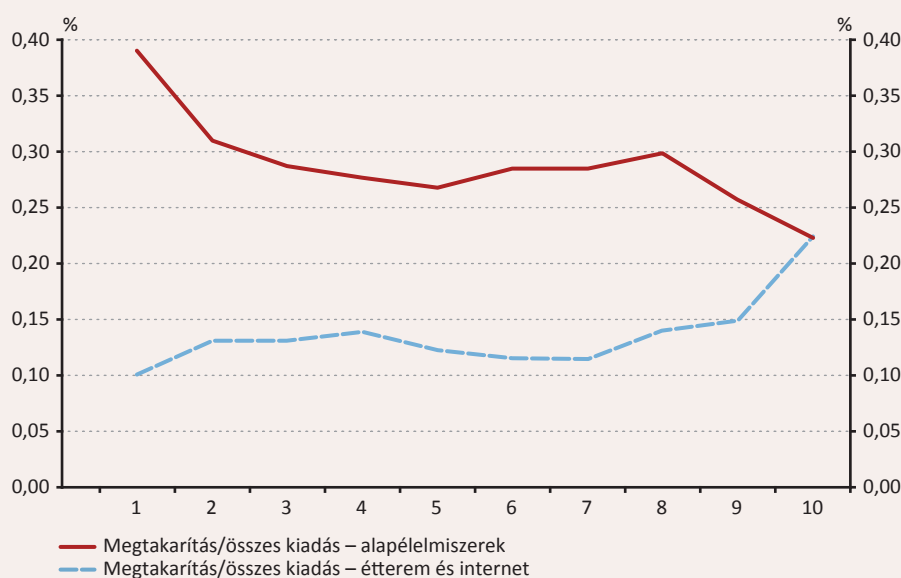
13. táblázat

Az általános forgalmi adó csökkentésének költségvetési hatása 2017-ben

Termékcsoport	Régi áfa kulcs	Új áfa kulcs	Áfacsökkentés becsült hatása (Mrd Ft)
Tojás	27%	5%	11
Tej	18%	5%	5
Baromfi hús	27%	5%	27
Éttermi étkezés	27%	18%	6
Internet használati díj	27%	18%	14
Összesen	—	—	63

19. ábra

Az adócsökkentésből fakadó megtakarítás a kiadások arányában jövedelmi decilisenként



Forrás: MNB becslés a 2013. évi háztartási költségvetési és életkörülmény adatfelvétel (HKÉF) adatai alapján

⁹ Az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény módosításáról szóló T/10537 számú törvényjavaslat.

Becslésünk szerint az intézkedés hatására az általános forgalmi adóból származó bevétel 63 milliárd forinttal mérséklődik jövőre. A legnagyobb tétel ezen belül a baromfihús adójának a mérséklése, ezt követi az internet használat, illetve a tojás után fizetendő adó csökkentése.

Az intézkedés eltérően érinti a különböző jövedelmi tizedhez tartozó háztartásokat. A háztartási költségvetési és életkörülmény adatfelvétel (HKÉF) adatain végzett szimuláció eredményei alapján az alsó öt jövedelmi tizedhez tartozó háztartásokban keletkezik az összes kiadásuk arányában a legmagasabb megtakarítás az alapélelmiszerek áfájának csökkentéséből (a kiadásaiuk 0,4 százaléka). A kiadásarányos megtakarítás fokozatosan, bár nem folyamatosan, csökken, és a tizedik decilisben 0,22 százalék. Másfelől az internet és az éttermi szolgáltatás áfájából eredő megtakarítás ellentétes mintát követ. Átlagosan az áfacskéntés az alapélelmiszerek esetében 0,2-0,4, míg az internet és éttermi étkezés esetében 0,1-0,2 százalékkal csökkenti a háztartások kiadásait, feltételezve, hogy az adócsökkentés hatásai megjelennek az árakban.

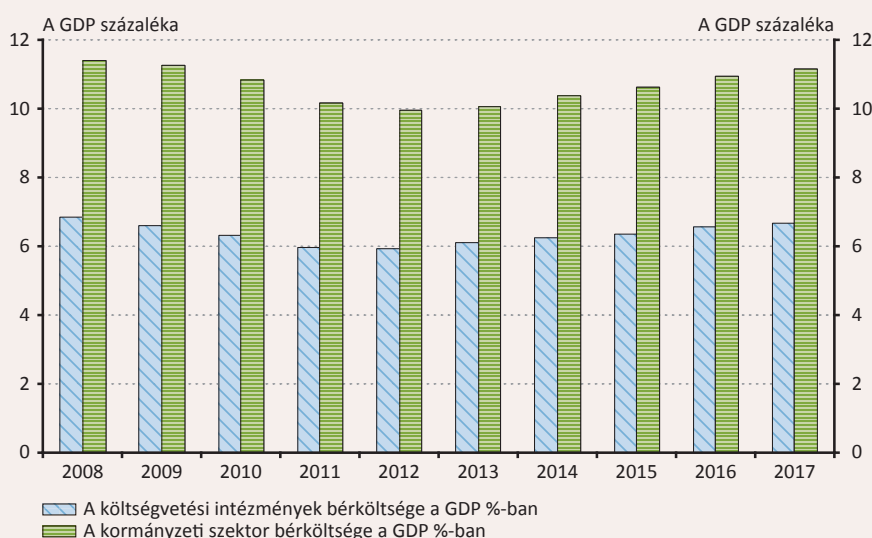
7.8. A KORMÁNYZATI SEKTOR BÉRKIADÁSAINAK ALAKULÁSA

A kormányzati szektor közgazdasági osztályozású kiadásai közül a társadalmi juttatásokat (szociális kiadásokat) követően az állami bérköltség a következő nagyobb kiadási tétel, az állam a GDP több mint 10 százalékát fizeti ki munkaerő költségére, ideértve a közfoglalkoztatottak bérköltségét is. Az elmúlt években megkezdődött az állami bérrendszer átstrukturálása, és az életpályamodellek bevezetése eredményeképp emelkedtek az átlagbérek és a kifizetett bértömeg is. Másfelől fiskális politikai céljá vált az államháztartásban foglalkoztatottak létszámának racionalizálása, takarékosabb államháztartás kialakítása.

A kormányzati szektor GDP arányos bérkiadásai (KSH, nemzeti számlák) a válság alatt számottevően csökkentek, de 2013-tól kezdődően ismét emelkedtek. A fordulatot három tényező együttes hatása okozta: a közfoglalkoztatási kiadások emelkedése, az ágazati életpálya modellek bevezetése, valamint egyéb, jellemzően ágazati bérkorrekciók végrehajtása (pl. az egészségügyi ágazat bérfejlesztése). Az intézkedések hatására 2015-ben az állami bérkiadások ismét elérték az évezed eleji értéket, a GDP 10,5 százalékát, s a ráta értéke 2016–2017-re elérheti a GDP 11 százalékát. Az alábbiakban azonban az államháztartás közmunkások nélkül számított foglalkoztatását és béreit kívánjuk elemezni.

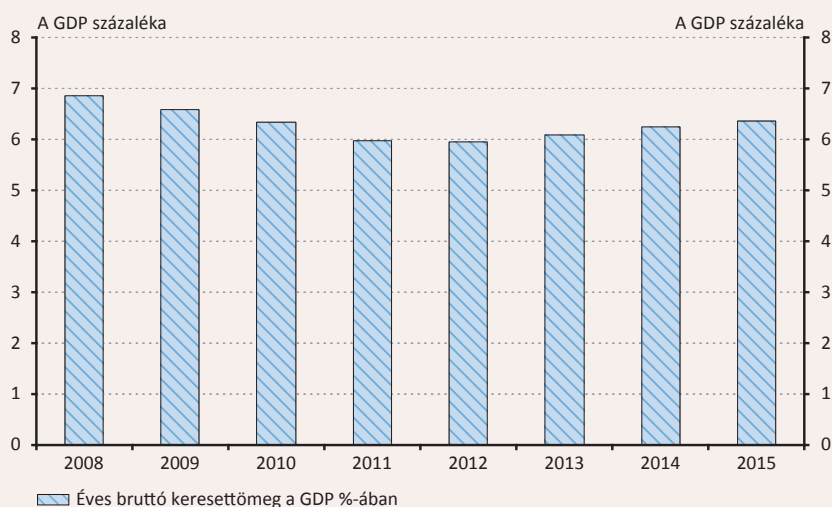
A kormányzati szektor létszám- és béradatairól – közmunkások nélkül – a KSH intézményi statisztikai adnak felvilágosítást. Ebből azonban nemcsak a közmunkások, hanem a kormányzati szektorba besorolt vállalatok és

20. ábra
A kormányzati szektor bérköltségének alakulása a GDP százalékában



Megjegyzés: A bérköltség tartalmazza a szociális hozzájárulási adót. 2016–2017. évekre MNB prognózis

21. ábra
A költségvetési intézményekben foglalkoztatottak bruttó keresettömege
 (a GDP százalékában)



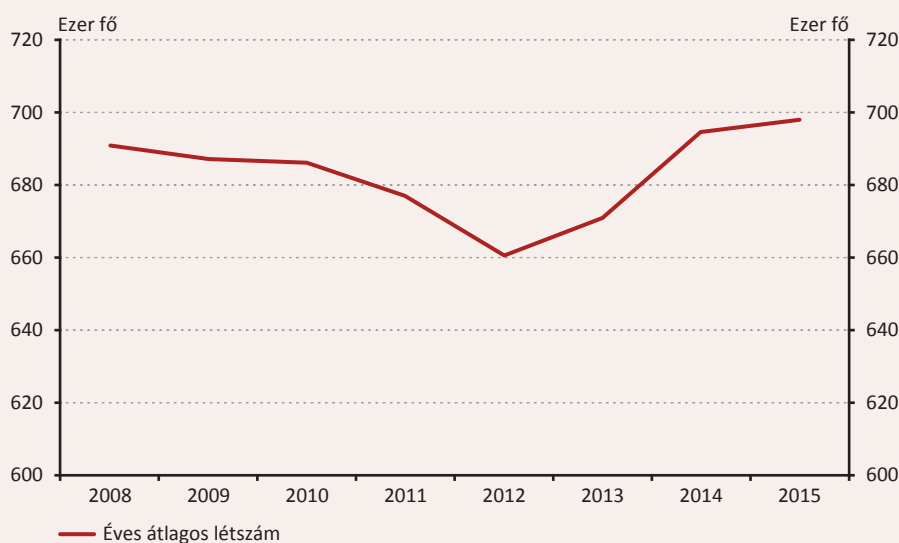
Forrás: KSH

non-profit intézményeknél foglalkoztatott állami alkalmazottak is hiányoznak. A KSH intézményi statisztikája tehát nagyjából a kormányzati szektor négyötödét fedi le. Az intézményi statisztika alapján számított keresettömege a GDP 4-4,5 százalékával alacsonyabb a nemzeti számlák szerinti kategóriánál, illetve a dinamikája is némileg eltérő attól (nagyobbrészt annak következményeként, hogy a növekvő közfoglalkoztatás hatását nem tartalmazza). A szintbeli különbség oka felerészben az eltérő lefedettség, felerészben pedig, hogy a bérköltség tartalmazza a szociális hozzájárulási adót, a keresettömege pedig nem.

Az állami létszám alakulása a KSH intézményi statisztikája alapján

A KSH intézményi statisztikája szerint az állami alkalmazottak éves átlagos létszáma (közfoglalkoztatottak nélkül) a 2010. évi 686 ezer főről 2015-re 698 ezer főre bővült. A közigazgatásban 2015-ben éves átlagban mintegy 12

22. ábra
A költségvetési intézmények alkalmazottainak éves átlagos létszáma



Forrás: KSH

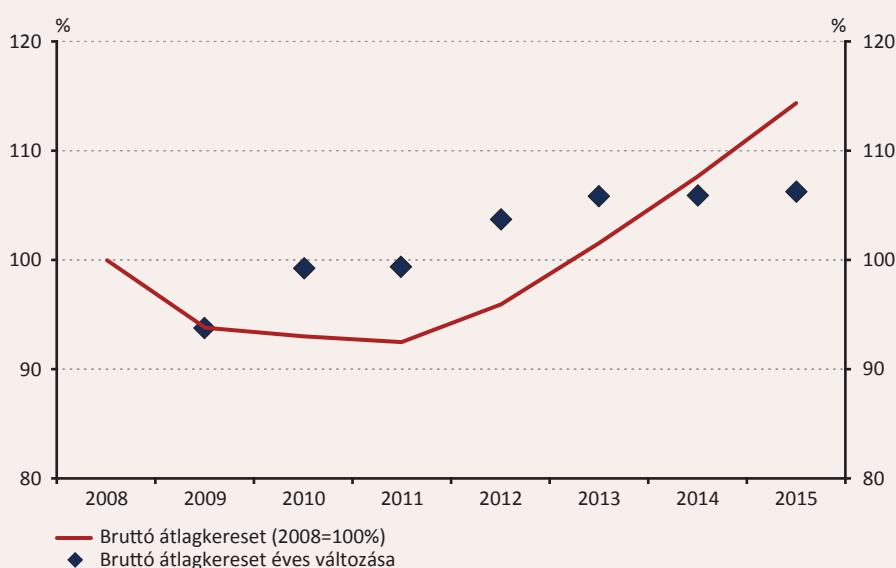
ezer fővel többen álltak alkalmazásban, mint 2010-ban, ugyanezen időszak alatt az oktatási ágazatban közel 16 ezer fővel csökkent az éves átlagos létszám. A központi kormányzat háttérintézményeinek 2016 közepén tervezett összevonása és racionalizálása becslésünk szerint 6 ezer fős leépítéssel járhat, a 2017. elejére tervezett további 10 százalékos körüli létszám racionalizálás 4 ezer fővel csökkentheti az állami foglalkoztatottak létszámát (a konkrét döntések még nem történtek meg).

Az állami alkalmazottak bruttó átlagkeresetének változása

Az állami alkalmazottak bruttó átlagkeresete (szociális hozzájárulási adó nélkül) 2010 óta 23 százalékkal nőtt, míg az árszint 11,5 százalékkal emelkedett, így az éves átlagos reálnövekedés 2,3 százalékos volt. Utoljára 2009-ben csökkent jelentősen az átlagkereset, 2010–2011-ben enyhén mérséklődött, 2012 óta pedig – az életpálya-modellek elindításának eredményeképp – számottevően emelkedett.

23. ábra

Az éves bruttó átlagkereset változása a költségvetési intézményekben



Forrás: KSH

Az életpálya-modellek

Az állami foglalkoztatottak körében 2013-tól megkezdődött a bérrendszer átstrukturálása, alapvetően az ágazati életpálya modellek bevezetésével, továbbá ágazati bérkorrekciós intézkedésekkel (egészségügyi ágazat, szociális ágazat). Az állami bérpolitikának egy másik dimenzióját jelentette a jövedelemadó-terhelés csökkentése, amely az alkalmazottak széles körében biztosította a nettó keresetek növekedését változatlan illetménytábla esetén is.

Az életpálya modellek bevezetése egyfelől a kiemelt ágazatoknál jelentős bér korrekciót jelent, másfelől átláthatóbbá és kiszámíthatóbbá teszi a bérrendszert. Az átlagkereset növekedése a létszámváltozás hatásával együtt az intézményi statisztika kimutatásai szerint az állami intézményrendszerben foglalkoztatottak bruttó keresettömegének a GDP-arányában növekedéséhez vezetett.

A tavalyi év végéig két életpálya-modell bevezetésre került sor (közoktatásban foglalkoztatott pedagógusoknál és a rendvédelmi alkalmazottaknál), a köztisztviselői életpálya-modell bevezetésének első szakaszára ez év júliusától kerül sor, annak kiterjesztését 2017 januárjától tervezi a kormányzat. Az életpálya modellek időben szétterített bevezetése egyfelől figyelembe veszi a rendelkezésre álló forrás oldali korlátokat, másfelől időt biztosít az intézményrendszernek az új körülményekhez történő alkalmazkodásra.

14. táblázat**Életpálya modellek – az illetmények parametrikus változása***(százalék)*

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Pedagógus életpálya modell	23,0	3,8	3,8	3,8	3,8
2. Pedagógus átminősítések*			13,0	13,0	13,0
3. Honvédelmi életpálya modell			30,0	5,0	5,0
4. Rendvédelmi életpálya modell			30,0	5,0	5,0
5. Kormányhivataloknál várható életpálya**				35,0	25,0
6. NAV alkalmazottak életpálya***					25,0

*MNB becslés, pontosabb adat csak a 2015. évi költségvetés zárszámadása után lesz elérhető

**MNB becslés, mivel az életpálya modell részletei még teljes körűen nem ismertek

***MNB becslés, figyelembe véve azt, hogy a NAV dolgozók prémiuma nem szűnik meg

A fenti táblázat értelmezésénél figyelembe kell venni, hogy az életpálya modellek bevezetése általában év közben történik, így a bevezető év effektív béremelésének kiszámításánál a törtév hatást is figyelembe kell venni. A felsőoktatás bérrendezésének hatását a táblázat nem tartalmazza, tekintettel arra, hogy a bérrendezés formálisan nem életpálya modell bevezetéséhez kötődik. A felsőoktatási bérrendezés költsége 2016–2017-ben együttesen 10-12 milliárd forintot tehet ki.

A 2016. évi Konvergencia Program 2018–2020 évekre a kormányzati szektor GDP –arányos bérkidásainak csökkenésével számol, a csökkenés üteme arra utalhat, hogy a kormány az életpálya modellek teljes körű bevezetését követően a nemzetgazdasági keretindexszel tervezi valorizálni az állami alkalmazottak keresetét.

Az életpálya modellekhez kötődő többletköltségekről becsléseket készítettünk, a kapott eredményeket az alábbi táblázatban foglaltuk össze. Megjegyezzük, hogy a becslések nem tartalmazzák az egyéb kormányzati intézkedések bérrendszerre gyakorolt hatását, így például a béren kívüli juttatások rendszerét érintő korrekciók, intézkedések hatásait. Továbbá nem tartalmazza a táblázat a tervezett egészségügyi béremelést sem, különös tekintettel arra a körülményre, hogy sem az emelés konkrét időpontjáról, sem az emelés konkrét mértékéről nincsen még döntés.

15. táblázat**Életpálya modellek bevezetésének halmozott hatása***(milliárd forint)*

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Pedagógus életpálya modell	35	185	235	284	333
2. Honvédelmi életpálya modell			11	32	37
3. Rendvédelmi életpálya modell			33	94	107
4. Kormányhivataloknál várható életpálya*				12	42
5. Életpálya modellek többlet költsége (1+..+4)	35	185	279	422	519

*Az életpálya várható költsége MNB becslés, a közölt adatok később változhatnak.

Az életpálya modellek az állami alkalmazottak munkajövedelmének növelésén túlmenően több olyan elemet is tartalmaznak, melyek pozitív hatásai hosszabb távon érvényesülhetnek. Ilyen elemnek tekintjük a munkavállalók szempontjából a várható munkajövedelem kiszámíthatóságát, az életpályához tartozó követelmények ismeretét, a költségvetés szempontjából a bérrendszer átláthatóságát, a bérkidások jobb tervezhetőségét, a bérkidások szerkezetéről rendelkezésre álló adatok minőségének javulását, az alkalmazottaktól elvárható készségek és képességek meghatározását. Az életpálya modellek előbb felsorolt elemei együttesen megteremtették az egyik szükséges előfeltételét az állami alkalmazottak teljesítményének monitorozásához, ez utóbbinak az állami szolgáltatások minőségének elvárható javulásán keresztül további pozitív hatása lehet az ország versenyképességére.

8. Függelék

16. táblázat		
A 2017-es költségvetésben szereplő jelentősebb intézkedések (milliárd forint)		
Tételek	Leírás	MNB előjelzés
Új intézkedések		
Modern Városok Program	A vidéki városok fejlődését célzó program keretében több mint 20 városban valósulnak meg különböző beruházások.	-152
Kiemelt közút beruházások	A közúti kapcsolatrendszer fejlesztése	-279
Kormánytisztviselők életpálya modell	2017. január 1. napjától a fővárosi és megyei kormányhivataloknál is elindul az állami tisztviselői életpálya.	-73
NAV dolgozók bére	Nemzeti Adó- és Vámhivatal foglalkoztatottjainak 2016. évben elinduló életpályája a kormánytisztviselőkre és a pénzügyőrökre is kiterjedően azonos mértékű emelést biztosít.	-24
Hitelintézeti járadék	A hitelintézet járadék eltörlésre kerül 2017. január 1-étől	-7
Általános forgalmi adó	5 százalékra csökken a tej, a tojás, és a baromfi áfa-kulcsa. Az élelmiszerek mellett az éttermi szolgáltatások és az internet áfa-kulcsa pedig 18 százalékra csökken.	-63
Általános forgalmi adó	Az online pénztárgépek kötelező használatának kiterjesztése	30
Jövedéki adó	2017. január 1-től növekszik a dohánytermékek jövedéki adója	26
Szociális hozzájárulási adó	K+F-re vonatkozó adóalap kedvezményt, amelyet a társasági adónál már nem lehet igénybe venni, ezentúl szociális hozzájárulási adókedvezményként lehet igénybe venni.	-9
Korábbi programok folytatása		
Rendvédelmi és honvédelmi életpálya	A rendvédelmi és honvédelmi hivatásos állományúak 5 százalékos illetményemelésben részesülnek, továbbá a rend- és honvédelmi közalkalmazottak bére is emelkedik.	-101
Felsőoktatásban dolgozók bére	A felsőoktatásban dolgozók bére 2017. január 1-jével 5 százalékkal emelkedik.	-17
Pedagógusok életpályája	2017-ben a jogszabályokban foglalt mértékkel nő a pedagógusok jövedelme, 2017-ben ez mintegy havi 4-10 ezer forintot jelent.	-26
Családi adókedvezmény	Növekszik a családi adókedvezmény mértéke a két gyermekesek esetében gyermekenként 15 ezer forintra.	-18
Pénzügyi szervezetek különadója	A hitelintézeteke esetében az adó felső kulcsa 0,21 százalékra csökken.	-9
Megjegyzés: negatív előjellel szerepelnek az egyenleget rontó intézkedések, pozitív előjellel az egyenleget javító intézkedések		

17. táblázat**Központi alrendszer eredményszámléletű bevételeinek változása 2015–2017 között¹⁰***(GDP százalék)*

	2015	2016	2017
	Tény	MNB előrejelzés	MNB előrejelzés
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	37,5	36,6	36,7
Gazdálkodó szervezetek befizetései	4,4	4,5	4,4
Társasági adó	1,6	2,0	2,0
Pénzügyi szervezetek különadója	0,4	0,2	0,2
Egyes ágazatokat terhelő különadó	0,0	0,0	0,0
Egyszerűsített vállalkozási adó	0,3	0,2	0,2
Bányajáradék	0,1	0,1	0,1
Játékadó	0,1	0,1	0,1
Energiaellátók jövedelemadója	0,1	0,1	0,1
Kisadózók tételes adója (KATA)	0,2	0,2	0,2
Kisvállalati adó (KIVA)	0,0	0,0	0,0
Elektronikus útdíj	0,4	0,4	0,4
Közműadó	0,2	0,1	0,1
Egyéb adók és befizetések	1,0	1,0	0,9
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	13,7	13,2	13,1
Általános forgalmi adó	9,8	9,4	9,5
Jövedéki adó	2,9	2,8	2,8
Regisztrációs adó	0,1	0,1	0,1
Távközlési adó	0,2	0,2	0,2
Pénzügyi tranzakciós illeték	0,6	0,6	0,5
Biztosítási adó	0,1	0,1	0,1
Lakosság befizetései	5,6	5,1	5,2
Személyi jövedelemadó	5,0	4,6	4,7
Illetékbefizetések, egyéb adók	0,4	0,4	0,4
Gépjárműadó	0,1	0,1	0,1
Elkülönített alapok adó és járulékbefizetései	0,9	1,0	1,4
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbefizetései	13,0	12,8	12,6
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	12,1	12,0	11,8
Egyéb járulékok és adók	0,8	0,8	0,8
EGYÉB BEVÉTELEK	0,9	1,5	0,8
Állami vagyonnal kapcsolatos bevétel	0,3	0,9	0,3
Központi ktv. egyéb bevételei	0,2	0,2	0,2
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	0,1	0,1	0,1
Elkülönített alapok egyéb bevételei	0,2	0,2	0,2
KAMATBEVÉTELEK	0,0	0,2	0,1
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	38,4	38,3	37,7

¹⁰ Részben konszolidált adatok

18. táblázat**Központi alrendszer eredményszámléletű kiadásainak változása 2015–2017 között¹¹***(GDP százalék)*

	2015	2016	2017
	MNB előrejelzés	MNB előrejelzés	MNB előrejelzés
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	37,1	37,2	37,3
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	1,1	1,1	1,0
Szociálpolitikai menetidj támogatás	0,3	0,3	0,3
Lakásépítési támogatások	0,3	0,6	0,8
Családi támogatások, szociális juttatások	1,7	1,6	1,5
Korhatár alatti ellátások	0,4	0,3	0,2
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	13,3	12,8	13,6
Nettó saját kiadásai	10,5	11,5	12,5
EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó kiadásai	2,7	1,3	1,1
Helyi önkormányzatok támogatása	2,0	1,9	1,8
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	0,9	0,9	0,8
MNB elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0,0	0,0	0,0
Központi tartalékok	0,0	1,0	1,0
Adósságátvállalás	0,4	0,0	0,0
Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások	0,6	0,8	0,8
Egyéb kiadások	0,2	0,3	0,3
Elkülönített alapok kiadásai	1,5	1,6	1,6
NFA – Passzív kiadások	0,1	0,1	0,1
NFA – Aktív kiadások	0,8	0,9	0,9
Egyéb kiadások	0,6	0,5	0,6
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	14,5	14,0	13,6
NYA – Nyugellátások	8,8	8,5	8,2
EA – Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	0,9	0,9	0,9
EA – Pénzbeli ellátások	0,7	0,7	0,7
EA – Gyógyító-megelőző ellátások	2,8	2,8	2,8
EA – Gyógyszerkassza nettó kiadásai	0,8	0,7	0,7
Egyéb kiadások	0,4	0,4	0,4
KAMATKIADÁSOK	3,3	3,1	2,8
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	40,4	40,3	40,0

¹¹ Részben konszolidált adatok

Károly Róbert

(1308 – 1342)

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

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

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

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

A sokféle forgalomban lévő pénz helyett megkezdték az állandó értékű ezüstdénár, majd firenzei mintára az aranyforint verését, amelynek váltópénze az ezüst garas lett. A korábbi uralkodók által kedvelt pénzrontást, – amely a pénzérmék időnkénti alacsonyabb nemesfém tartalmú pénzekre történő beváltását jelentette – beszüntette.

A királyi bevételeket új adó bevezetésével is növelte. Minden olyan telek után kapudót szedtek, amelynek a kapuján egy megrakott szénásszekér be tudott menni. Bevezették a harmincadot is, amely a nyugatra és északra, valamint a huszadot, mely a délre kivitt vagy behozott árukat vámolta meg. E szilárd gazdasági alapokra támaszkodva uralkodásának második felében jelentős – a török dúlás miatt csak nyomaiban fennmaradt – gótikus építkezések folytak, mint például a visegrádi királyi palota, vagy a diósgyőri vár.

E kimagaslóan gazdag életutat végigjáró királyunk közel negyven éves uralma végén egy erős és gazdag államot hagyva fiára távozott az élők sorából. A magyar Anjou-ház politikai törekvései a királyi hatalom régi fényét újra visszaállító Nagy Lajos, Zsigmond és Mátyás személyében testesültek meg, de e törekvések útját, irányát I. Károly királyunk jelölte ki.

KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS
A 2017. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT ELEMZÉSE
2016. június

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



© MAGYAR NEMZETI BANK 2016
1054 BUDAPEST, SZABADSÁG TÉR 9.

mnb.hu