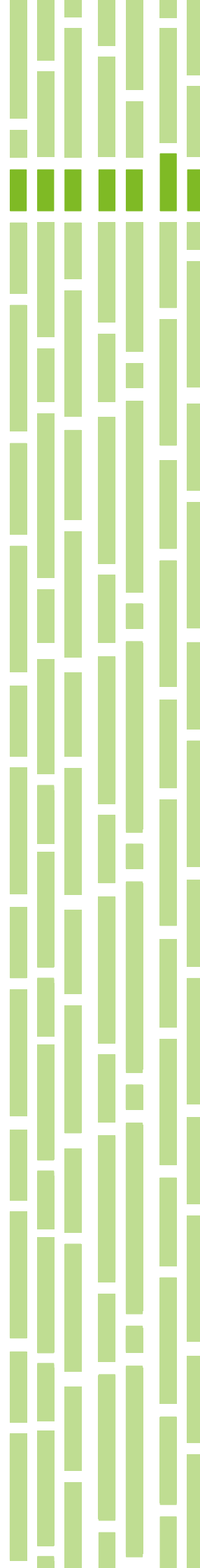


ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL

2012. július



MAGYAR NEMZETI BANK



**Elemzés a 2013. évi
költségvetési
törvényjavaslatról**

**ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL
2012. július**

A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvényben („MNB-törvényben”) meghatározott alapvető feladatai, így 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, kutatásokat folytat fiskális politikai kérdésekben.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében az MNB elnöke a Költségvetési Tanács (KT) tagja, és ebben a minőségében részt vesz az Országgyűlésnek benyújtani tervezett költségvetési törvény tervezetére vonatkozó KT-vélemény kialakításában. Az MNB-ben egyébként is rendelkezésre álló szakmai tudás és felhalmozott információ közvetetten támogathatja a KT munkáját. Az MNB-nek a költségvetési törvény tervezetével kapcsolatos véleményét a KT ülésén az MNB elnöke jeleníti meg, akit az így megjelenített vélemény nem köt a KT tagjaként biztosított jogainak szabad gyakorlásában.

A fenti feladatok legmagasabb szakmai színvonalon történő teljesítésének támogatása érdekében az MNB szakértői stábjában rendszeresen elemzi a költségvetési folyamatokat. A szélesebb közvélemény az „Elemzés az államháztartásról” című kiadványból ismerheti meg e szakértői elemzések legfontosabb eredményeit. Az elemzésekben található megállapítások és következtetések az elemzést készítő szakértők véleményét tükrözik, és nem tekinthetők az MNB vagy a Monetáris Tanács álláspontjának.

Jelen kiadványunk az MNB szakértőinek a benyújtott költségvetési törvényjavaslatról készített elemzését mutatja be.

Az elemzés a Pénzügyi elemzések, a Monetáris stratégia és közgazdasági elemzés, valamint a Pénzügyi stabilitás szakterületek közreműködésével készült, Gereben Áron igazgató és Antal Judit, a Pénzügyi elemzések helyettes vezetője általános irányítása alatt. Az elemzés elkészítését Baksay Gergely, a Pénzügyi elemzések közgazdasági elemzője irányította. A szakértői elemzés MNB általi közzétételét Simor András, az MNB elnöke hagyta jóvá.

Az elemzést készítő csapat tagjai voltak: Berki Tamás, Csaba Iván, Hudák Emese, Lovas Zsolt, P. Kiss Gábor, Pellényi Gábor, Varga Lóránt.

Az elemzés a 2012. június 25-ig terjedő időszak releváns információit dolgozza fel.

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: dr. Simon András

1850 Budapest, Szabadság tér 8–9.

www.mnb.hu

ISSN 2063-174X (on-line)

Tartalom

Összefoglaló	5
A 2013. évi hiánycél elérhetősége	5
A hiányalakulással kapcsolatos kockázatok	6
A 2013. évi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottsága, hitelessége	6
1. Bevezető	9
2. Előrejelzési elveink	10
3. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések	12
4. A törvényjavaslatból következő államháztartási egyenlegek értékelése	14
4.1. A központi alrendszer 2013. évi pénzforgalmi egyenlege	14
4.2. A kormányzati szektor ESA-szemléletű egyenlege	15
4.3. Középtávon kivetített egyenleg	16
5. A költségvetési törvényjavaslat részletes elemzése	18
5.1. Elsődleges bevételek	18
5.2. Elsődleges kiadások	22
5.3. Kamategyenleg	25
6. A költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó fő kockázatok	26
7. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelése	29
7.1. Az Alaptörvényben foglalt adósságszabály	29
7.2. A stabilitási törvény átmeneti szabálya	30
7.3. Egyéb észrevételek	30
8. Függelék: Háttértáblázatok	31

Összefoglaló

A 2013. ÉVI HIÁNYCÉL ELÉRHETŐSÉGE

Elemzésünk szerint 2013-ban az ESA-szemléletű költségvetési hiány a GDP 2,8 százalékát teheti ki, ami az Országvédelmi Alapban elkülönített szabad tartalékok maradéktalan törlése esetén a GDP 2,4 százalékára mérséklődhet. Így a hiány kismértékben haladhatja meg a költségvetési törvényjavaslatban megfogalmazott 2,2 százalékos célt. Előrejelzésünk szerint mind a hiány, mind az államadósság-ráta csökkenő tendenciát mutathat, és a 2012-es év sikeres zárását feltételezve jövőre egymást követő harmadik évben teljesülhet a maastrichti hiánykritérium.

A törvényjavaslatban szereplő szabad tartalékokkal együtt a költségvetési hiány előrejelzésünk szerint 0,6 százalékponttal haladja meg a kormányzati célértéket. A magasabb hiányt jelentős részben az általunk valószínűnek tartott és a költségvetési törvényjavaslatban szereplő makrogazdasági pálya különbsége, illetve a 2012-es költségvetési folyamatok eltérő megítélése, és kisebb részben a kormányzati intézkedések eltérő becsült hatása magyarázza.

Elemzésünkben nem számolunk a törvényjavaslat benyújtását követően bejelentett intézkedések hatásával. Így a 2012. június 28-án bejelentett, 300 milliárd forintos növekedésöztönző és munkahelyteremtő, alapvetően a munkához köthető adó- és járulékterhek csökkentését célzó csomagot sem vettük figyelembe számításainkban. Ugyanakkor a 2013-as költségvetés megítélésünk szerint nem tartalmaz valódi tartalékokat, ezért minden olyan többletkiadás, amelyhez nem kapcsolódik más egyenlegjavító lépés, a költségvetési hiányt növeli. Az intézkedések költségvetési

hiányra gyakorolt hatásának megbecslésére csak a tervek részletes megismerését követően, azok makrogazdasági hatásait figyelembe véve kerülhet sor.

A költségvetési törvényjavaslat az általunk vártnál számottevően kedvezőbb makrogazdasági folyamatokkal számol. A javaslat 2012-2013-ban 0,1, illetve 1,6 százalékos reálnövekedést vetít előre, ami rendre 0,9, illetve 0,8 százalékponttal magasabb az MNB júniusi inflációs jelentésében bemutatott előrejelzésénél. 2012-ben elsősorban a nettó export növekedési hozzájárulása, illetve a beruházási kép kedvezőbb megítélése, 2013-ban pedig főként a háztartások fogyasztásának eltérő előrejelzése okoz különbséget. A költségvetési javaslat emellett 2013-ban a jegybank várakozásánál 0,7 százalékponttal magasabb, éves átlagban 4,2 százalékos inflációval számol.

Az alacsonyabb növekedési pálya, illetve a 2012-es folyamatok eltérő megítélése következtében a személyi jövedelemadó- és a járulékbételek, az áfa, a társasági adó és az eva, valamint egyéb adók esetében a javaslatnál összesen a GDP mintegy 0,6 százalékpontjával alacsonyabb bevételre számítunk (1. táblázat).

Az elsődleges kiadások esetében a makrogazdasági, illetve a 2012. évi fiskális folyamatok eltérő megítélése következtében összességében minimális eltérést tapasztaltunk a törvényi előirányzat és a saját várakozásaink között. Az általunk feltételezett alacsonyabb EU-forráslehívás következtében alacsonyabb önrészt kell az államnak finanszíroznia. A fenti hatást részben ellensúlyozza, hogy a gyógyító-megelőző ellátások kiadásai megítélésünk szerint alultervezettek.

1. táblázat

Előrejelzésünk eltérése a 2013. évi költségvetésről szóló törvényjavaslatban szereplő előirányzattól

(GDP százalékában)

	Eltérés az előirányzattól	Eltérő becslés az intézkedés 2013. évi hatására	A 2012. évi bázis és a 2013. évi makrogazdasági pálya hatása
1. Elsődleges bevételek	-0,6	0,0	-0,6
2. Elsődleges kiadások	0,1	0,1	0,0
3. Nettó kamatkiadások	-0,1	0,0	-0,1
4. Összesen (1-2-3)	-0,6	-0,2	-0,4

Az idei évi és egyes korábbi kormányzati intézkedések 2013. évi hatásának eltérő megítélése összességében a GDP 0,2 százalékát kitevő eltérést okoz a becsült egyenlegben (2. táblázat). A Széll Kálmán-terv 2.0 intézkedéseinek elsősorban az E-útdíj esetében várunk lényegesen, a GDP 0,15 százalékpontjával alacsonyabb nettó hiánycsökkentő hatást, amit részben az implementációs kockázatokkal (adóterhelés miatt várhatóan visszaeső forgalom), részben a rendszer működtetési költségeivel magyarázunk. Emellett a környezetvédelmi termékár esetében is a tervezettnél alacsonyabb bevételt valószínűsítünk. A tranzakciós illeték esetében azzal a technikai feltevéssel élünk, hogy a bevételi cél teljesül, mivel a végleges szabályozás nem ismert, így nem tudjuk megbecsülni az ehhez kapcsolódó bevételt. A gyógyszerkaszsa kiadásainak tervezett csökkentését, megítélésünk szerint nem biztosítják a 2011–2012-ben bejelentett intézkedések, itt összesen a GDP 0,1 százalékát kitevő egyenlegrontó hatásra számítunk, de jelentős negatív kockázatok mellett, mivel kérdéses a gyógyszergyártói többletbevezetések fenntarthatósága. A megváltozott munkaképességűek ellátórendszerében (rokkantellátások) bekövetkező változások ugyanakkor megítélésünk szerint az előirányzathoz képest a GDP 0,1 százalékát kitevő megtakarítást eredményezhetnek.

A fentiek eredményeképpen a törvényjavaslatban szereplőnél lényegesen alacsonyabb bevétellel számítunk. A kiadási előirányzatok esetében összességében kismértékű többletkiadással számolunk, de egyes részterületeken (pl. egészségügy) jelentősebb feszültségek alakulhatnak ki. A költségvetési szervek nettó kiadásai az önkormányzatoktól történő feladatátcsoportosítások hatásától szűrve reálértelemben jelentősen emelkednek a 2012. évi várható értékükhöz képest, ami azt tükrözi, hogy az elmúlt években erőteljesen leszorított kiadási szint középtávon nem fenntartható.

A kamatkidadások megítélésében érdemi különbséget jelent, hogy a törvényjavaslat nem számol az államadósságot megtestesítő pénzügyi eszközöktől elvárt kockázati prémium EU/IMF-megállapodás megkötése miatt bekövetkező lehetséges csökkenésével. Számításainkban azt feltételezzük, hogy 2012 második félévében sor kerül a megállapodás megkötésére, ami fokozatosan érezteti hatását a finanszírozási költségekben. A nettó kamatkidadások az általunk feltételezett EU/IMF-megállapodás és az ennek köszönhető prémiumcsökkenés mellett 0,1 százalékponttal alacsonyabbak a költségvetésben tervezettnél.

A HIÁNYALAKULÁSSAL KAPCSOLATOS KOCKÁZATOK

A benyújtott törvényjavaslattal kapcsolatban számos kockázati tényezőt azonosítottunk, amelyek összességében a magasabb hiány irányába mutatnak.

Kockázatként értékeljük, hogy a törvényjavaslat nem tartalmaz valós tartalékokat. A 2012-es szint felére csökkenő Országvédelmi Alap, azaz a szabad tartalékok mértéke megítélésünk szerint ugyanis nem arányos a kockázatokkal. A tartalékok nem nyújtanak teljes egészében fedezetet a költségvetésben tervezettnél várhatóan kedvezőtlenebb makrogazdasági folyamatok és az intézkedésekkel kapcsolatos implementációs kockázatok költségvetési hatásaira. Megítélésünk szerint a hiánycél tartása érdekében szükségessé válik a szabad tartalékok törlése, de még ebben az esetben is további, kismértékű hiánycsökkentő lépések válhatnak szükségesé a GDP 2,2 százalékára kitűzött cél eléréséhez. A gazdasági kilátások esetleges további romlásának és más, nem várt események költségvetési kockázataira így nem marad tartalék a költségvetésben.

További kockázatot hordoz az új adótípus, a tranzakciós illeték bevezetése. A törvényjavaslat a GDP közel 1 százalékának megfelelő pénzügyi tranzakciósilleték-bevétellel számol, miközben a pénzügyi szervezetek különadójának fele 2013-ban még fennmarad. Az új adónemet szabályozó végleges törvényszöveg ismeretének hiányában jelenleg technikai feltevésként számolunk azzal, hogy a tranzakciós illetékből származó bevétel eléri a tervezett 283 milliárd forintot. Ugyanakkor a tranzakciós adóval kapcsolatban 2012. június 28-án benyújtott költségvetési törvénymódosító javaslat változatlan formában történő elfogadása esetén az új adónemhez köthető nettó hiánycsökkentő hatás elmaradhat a tervezettől és jelentős részben átmenetinek bizonyulhat.

A magasabb hiány irányába mutató kockázatot jelent az EU/IMF-megállapodás esetleges elmaradása. Egy ilyen forgatókönyv esetén a magasabb kockázati prémium a kamatkidadások növekedése, míg a makrogazdasági folyamatokra gyakorolt közvetett hatás a bevételek csökkenése irányába hatna. Érdemi, a GDP 0,6 százalékát elérő kockázatot jelent emellett, hogy az Európai Bíróság a 2010-ben a távközlési szektorra kivetett különadó ügyében esetleges elmarasztaló ítélete esetén az államnak vissza kell fizetnie az eddigi bevételeket.

A 2013. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSRŐL SZÓLÓ TÖRVÉNYJAVASLAT MEGALAPOZOTTSÁGA, HITELESSÉGE

Elemzésünk lezárásának időpontjában a költségvetési törvény javaslatát megalapozó adózási jogszabályok és egyéb szaktörvények egy része még nem készült el, illetve nem volt megismerhető. Emiatt jelen állapotában a költségvetési törvényjavaslatban foglalt egyenleg mellett a saját előrejelzésünk szerint várható hiány sem tekinthető törvényileg teljes mértékben megalapozottnak.

A törvényjavaslat megfelel az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabálynak, mert mind az előirányzatok alapján, mind előrejelzésünk szerint 2013-ban csökken az államadósság. Előrejelzésünk szerint – változatlan árfolyamfeltetés mellett – az adósság 2013-ban 0,3 százalékponttal a GDP 78,1 százalékára csökkenhet. Makrogazdasági pályánk alapján – a Diákhitel II. adósságnövelő hatását figyelembe véve – az adósságszabály teljesítéséhez elegendő, ha a költségvetési hiány a GDP 2,9 százaléka alatt marad. Ha emellett a kormány a pénzügyi tartalékait is leépíti, akkor ennél magasabb hiány mellett is teljesül az Alaptörvényben szereplő adósságszabály.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény adósságképlete 2016-ban lép életbe, addig átmeneti szabályként a 2011. áprilisban benyújtott konvergenciaprogramban szereplő egyenleg teljesítését írja elő. A 2011. évi konvergenciaprogramban kitűzött 2013. évi EDP-egyenleg a GDP 2,2

százaléka, amelynél előrejelzésünk szerint – a szabad tartalékok törlésével – a GDP 0,2 százalékaival magasabb hiány várható.

A 2013-as ciklikusan igazított ESA-deficit a szabad tartalékok törlését feltételezve előrejelzésünk szerint a GDP 1,7 százaléka körül alakulhat. Ez az adat azonban csak egy „pillanatfelvétel” a költségvetés strukturális helyzetéről. A strukturális pozíciót ugyanis az időben előrehaladva a múltban meghozott intézkedések (például nyugdíjszabályok, köznevelési törvény), illetve a külső adottságok (például EU-finanszírozás, beruházási igény) jelentősen befolyásolják. A középtávú pozícióról alkotott képünk nem változott számottevően az Elemzés az államháztartásról kiadványsorozatban, májusban megjelentetett középtávú kitekintés óta, azaz a hiány középtávon mindvégig 3 százalék alatt maradhat, és a 15 éves kivetítési horizont végére megközelítheti a GDP 1,6 százalékát.

2. táblázat**Előrejelzésünk eltérése a 2013. évi költségvetésről szóló törvényjavaslatban szereplő előirányzattól***(milliárd forint)*

	Eltérés az előirányzattól	Eltérő becslés az intézkedés 2013. évi hatására	A 2012. évi bázis és a 2013. évi makrogazdasági pálya hatása	Megjegyzés
1. Elsődleges bevételek	-176	-4	-172	
Társasági adó	-40		-40	A 2012-es bázis és a törvényjavaslatnál alacsonyabbra becsült 2013. évi gazdasági növekedés hatása.
Egyszerűsített vállalkozási adó	-22		-22	Bázishatás, az adóváltozások következtében az NGM becslésénél számottevően alacsonyabb bevételre számítunk 2012-ben.
Bányajáradék	16		16	Konzervatívan tervez a törvényjavaslat.
Játékadó	-7	-5	-2	Szerveralapú rendszerre (nyerőgépek) való áttérés 2013. évi hatása és bázishatás.
Környezetvédelmi termékdíj	-15	-15		2012-től érvénybe lépett adónövelő intézkedések 2013-as hatásának eltérő megítélése.
Általános forgalmi adó	-24		-24	A törvényjavaslatnál alacsonyabbra becsült 2013. évi lakossági fogyasztás következtében.
Jövedéki adó	10	16	-6	A költségvetéssel ellentétben feltételeztünk dohány jövedékiadó-emelést. Az elektronikus útdíj csökkenti a tranzitforgalmat és így az üzemanyagokból származó bevételeket.
Személyi jövedelemadó	-39		-39	Döntően a törvényjavaslatnál alacsonyabbra becsült 2013. évi bruttó keresetösszeg, részben a 2012. évi bázis hatása.
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	-32		-32	Döntően a törvényjavaslatnál alacsonyabbra becsült 2013. évi bruttó keresetösszeg hatása.
Társadalombiztosítás egyéb adó- és járulékbévételei	-13		-13	Nagy részt az egészségügyi hozzájárulás és a népegészségügyi termékadó tételeknél, bázishatás miatt.
Egyéb bevételek	-10		-10	
2. Elsődleges kiadások	29	42	-14	
Költségvetési szervek nettó kiadásai	13	43	-30	Az autópályakezelő útkarbantartási kiadásainak és az elektronikus útdíj rendszer működési költségeinek figyelembe vétele (+43 milliárd forint). Alacsonyabb EU-támogatáslelővétel önrésze (-30 milliárd forint).
Családi támogatások, szociális juttatások	-6		-6	A várható ellátotti létszámra vonatkozó becslések eltérése.
Nemzeti Foglalkoztatási Alap passzív és egyéb kiadásai	5		5	A korhatár alatti ellátottak létszámára és koreloszlására vonatkozó becslések eltérései.
Nyugellátások (ONYF)	-13		-13	2012-es bázis és a szolgálatfüggő nyugdíjasok létszámának eltérő előrejelzése.
Korhatár alatti ellátások (NCCSSZA)	8		8	2012-es bázis eltérő előrejelzése.
Rokkantsági és rehabilitációs ellátások (Egészségbiztosítási Alap)	-29	-29		Az ellátottak számának mintegy 10 százalékos csökkenésével számolunk.
Gyógyító-megelőző ellátások	22		22	A 2012. évi béremelés hatása megalapozottan nincsen beépítve az előirányzatba.
Gyógyszerkassza nettó kiadásai	29	29		A gyógyszerkiadások csökkentése nincsen intézkedéssel alátámasztva.
3. Nettó kamatkiadások	-30		-30	A törvényjavaslatnál alacsonyabb hozampályával számolunk.
4. Összesen (1-2-3)	-174	-46	-128	
<i>memo: teljes eltérés az egyenleg előrejelzésében</i>	<i>-174</i>			

1. Bevezető

Elemzésünkben elsősorban azt vizsgáljuk, hogy a Magyarország 2013. évi költségvetéséről szóló T/7655. számú törvényjavaslatban meghatározott kiadási és bevételi előirányzatok, illetve ezek eredőjeként a költségvetési egyenlegcél teljesíthető és megalapozott-e. Az elemzésben először összefoglaljuk a költségvetési törvényjavaslat értékeléséhez használt előrejelzésünk elveit. A törvényjavaslat értékelése magában foglalja az alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelését, a tervezett költségvetés

egyenlegszintű és fő tételenkénti részletes vizsgálatát, beleértve a költségvetési alapfolyamatok, illetve a költségvetéshez kapcsolódó főbb kockázatok bemutatását. Az elemzés utolsó fejezetében a költségvetési törvényjavaslat jogszabályi megfelelőségét vizsgáljuk.

Az elemzés a 2012. június 25-ig terjedő időszak releváns információit dolgozza fel.¹

¹ Elemzésünkben nem számolunk a törvényjavaslat benyújtását követően bejelentett intézkedések hatásával. Így a 2012. június 28-án bejelentett, 300 milliárd forintos növekedésstírnőző és munkahelyteremtő, alapvetően a munkához köthető adó- és járulékkerhek csökkentését célzó csomagot sem vettük figyelembe számításainkban. Ugyanakkor a 2013-as költségvetés megítélésünk szerint nem tartalmaz valódi tartalékokat, ezért minden olyan többletkiadás, amelyhez nem kapcsolódik más egyenlegjavító lépés, a költségvetési hiányt növeli. Az intézkedések költségvetési hiányra gyakorolt hatásának megbecslésére csak a tervek részletes megismerését követően, azok makrogazdasági hatásait figyelembe véve kerülhet sor.

2. Előrejelzési elveink

A 2013. évi költségvetésről szóló törvényjavaslatot elsősorban a saját államháztartási előrejelzésünkhöz viszonyítva értékeljük. A fiskális előrejelzést szabályalapon végezzük; az inflációs jelentésekben 2003. augusztus óta követjük ezt a nemzetközi gyakorlatot.² Nemzetközi ajánlások szerint az elfogadott (vagy bejelentett) fiskális intézkedések közül csak azokat szabad figyelembe venni, amelyek kellően részletezettek.³

A részletezettség kritériumát az államháztartás különböző tételei esetén eltérő módon lehet értelmezni. Ezt annak

függvényében tesszük, hogy a kormányzat milyen mértékű kontrollt gyakorol az egyes tételek felett. A részletezettség kritériuma a nem teljes mértékben kontrollált bevételek és kiadások esetében azt jelenti, hogy mindazon paramétereknek rendelkezésre kell állni, amelyek segítségével megbízható előrejelzés készíthető. Ezek a paraméterek azonban gyakran nem ismertek, ekkor az intézkedés hatásával általában nem számolunk. A továbbiakban a központi alrendszer és a helyi önkormányzatok pénzforgalmi tételeit, valamint a kormányzati szektor eredményszemléletű számait vizsgáljuk meg a kormányzati kontroll mértékének szempontjából.

1. keretes írás

Eltérések a szokásos előrejelzési elveinktől

Aktuális előrejelzésünkben kivételt tettünk néhány, kellően még nem részletezett intézkedés figyelembevételével. Ez azonban csak a kivételes helyzetnek – a javaslat korai benyújtásának – következménye. Amennyiben a törvényjavaslat zárószavazásáig sem állnak rendelkezésre a szaktörvények, akkor ilyen kivételt nem tehetünk.

Nincsen szaktörvénnyel alátámasztva az *elektronikus útdíj*, amelyből 32,5 milliárd forint bevételt számoltunk el. Emellett a költségvetési törvényjavaslatban szereplő értékkel vettük figyelembe a *pénzügyi tranzakciós illetéket*, amelyre vonatkozóan nincsen elfogadott jogszabály, és az Országgyűlés előtt lévő törvényjavaslatból számottevően eltérő bevétel adódna, mint az általunk átvett költségvetési előirányzat.

A kormányzati kontroll mértéke nagyon eltérő az államháztartás egyes pénzforgalmi tételeit illetően. A kamategyenlegre például inkább a fennálló adósságállomány és a hozamok hatnak, és a kormányzat a finanszírozási tervben szereplő forint-deviza és lejárat szerinti szerkezet meghatározásával csak kisebb mértékben befolyásolhatja a kamatkidadások rövid távú alakulását.⁴ Az adóbevételek esetében is korlátozott ez a befolyás, mert csak az adózási paramétereket határozza meg a kormányzat, az adóalapok alakulását a makrogazdasági folyamatok alapvetően érintik. A lakossági

transzferek esetében szintén kontrollálhatóak egyes paraméterek, de a demográfiai folyamatok és az indexálás alapját képező infláció nem. Az önkormányzatok esetében a központi források mellett az adókiivetés szabályai és az eladósdás is kontrollálható a kormányzat által, a tényleges adóbevételt azonban a makrogazdasági folyamatok, a kiadásokat pedig az önkormányzatok alakíthatják, figyelembe véve, hogy eszközeik értékesítése révén lehet mozgásterük. A legszorosabb ellenőrzést a kormányzat a költségvetési szervek és fejezetek kiadásai felett gyakorolja. Itt eltérést egyrészt

² Módszerünk részletesebb leírását lásd a 2003. augusztusi inflációs jelentés 76-77. oldalán.

³ Az OECD előrejelzési szabálya azokat a bejelentett fiskális intézkedéseket veszi figyelembe, amelyek jól definiált programokban testesülnek meg. Az ECB a nemzetközi tapasztalatok alapján hangsúlyozza, hogy a fiskális előrejelzés csak azokat a kellően részletezett intézkedéseket vegye figyelembe, amelyeket a parlament elfogadott, vagy valószínűleg ilyen formában fog elfogadni (lásd: LEAL, TERESA-JAVIER J. PÉREZ-MIKA TUJULA-JEAN-PIERRE VIDAL (2007): Fiscal Forecasting – Lessons from the Literature and Challenges. *ECB working paper*, No 843, December).

⁴ Amíg nem áll rendelkezésre a becsléshez szükséges hivatalos finanszírozási terv, addig az ismert adósságkezelési stratégia alapelveiből indulunk ki a finanszírozási szerkezet feltételezésénél.

az EU által finanszírozott kiadások okozhatnak, hiszen ezek az EU-tól származó források alakulásától függenek. Másrészt az előirányzat-maradványok állományának csökkenése vagy növekedése is eltérítheti a szervek és fejezetek kiadásait az előirányzattól, de részben ez is kontrollálható, például a maradványtartási kötelezettség előírása révén.

A kormányzati kontroll nem érvényesül az eredmény szemléletű folyamatok és a kormányzati szektort statisztikai értelemben bővítő (pl. nonprofit) intézmények esetében.

A szervek pénzforgalmi kiadásainak lassítása például eredmény szemléletben nem jelent megtakarítást, hiszen a szállítói állomány növekedését eredményezi. E tételeket az államháztartási deficitet korrigáló ESA-hidnak nevezzük. Az ESA-hidra önálló előrejelzést nem készítünk, hanem nagyrészt át vesszük a legutolsó hivatalos (kötségvetési törvényben vagy Eurostat notifikációban szereplő) előrejelzést. Ettől bizonyos esetekben eltérünk, például az eredmény szemléletű korrekciók becslésénél a kamatnál vagy a bérkompenzációnál.

3. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések

A benyújtott költségvetési tervezet makrogazdasági pályája megegyezik az április végén közzétett konvergenciaprogram 2012–2013-as évekre vonatkozó előrejelzésével. A bemutatott makrogazdasági pálya reálgazdasági oldalon a jegybank júniusi inflációs jelentésében publikált alappályájánál mind 2012-ben, mind 2013-ban nagyobb GDP-növekedéssel számol. 2012-ben felhasználási oldalon a tervezet magasabb növekedési száma elsősorban a kedvezőbb nettó export, bruttó állóeszköz-felhalmozás és közösségi fogyasztás képehez, míg 2013-ban főként a háztartások fogyasztásának eltérő becsléséhez kötődik. A törvényjavaslat a fogyasztói árak esetében 2013-ban a jelentésben bemutatottnál érdemben magasabb inflációval kalkulál. Mindkét előrejelzés figyelembe vette a Széll Kálmán-terv 2.0 intézkedéseit, így a fiskális intézkedések tekintetében az információs bázis hasonló.

Az idei évben a növekedési kilátások romlanak. Az eurozóna problémáinak újbóli erősödésével a külső piacaink kereslete lassul, miközben a banki hitelkondíciók az idei év első hónapjaiban tovább szigorodtak. A gyenge hitelaktivitás mellett a keresletszűkítő költségvetési politika rövid távú növekedési hatásai a vártnál erősebben jelentkezhetnek. A gyengébb alapfolyamatok az év hátralévő negyedéveire is visszafogott GDP-alakulást vetítenek előre. A keresleti környezet romlásának hatásai a munkapiaci folyamatokban is jelentkeztek: az év eleji adminisztratív béremelést követően visszafogott bérezés jellemző, és a romló kilátások mellett az év elején megállt a foglalkoztatás bővülése.

2013-ban a korábban vártnál gyengébb nemzetközi környezet mellett a Széll Kálmán-terv 2.0 intézkedései befolyásolják a makrogazdasági kilátásokat. A konszolidációs intézkedések a romló jövedelmezőség következtében alkalmazkodásra kényszerítik a vállalati szektort, és visszafogják a lakossági fogyasztást. Az inflációs folyamatok tekintetében meghatározó szerepet játszik a fogyasztói árakat közvetlenül érintő, valamint a termelési költségeket emelő adóintézkedések fokozatos beárazása.

A jegybank júniusi előrejelzése alapján a költségvetés makrogazdasági sarokszámairól az alábbi fontosabb megállapításokat tehetjük:

- A jegybank 2012–2013-ban lényegesen kedvezőtlenebb GDP-alakulásra számít, melyben a gyenge külső kereslet mellett a romló hitelaktivitás és a költségvetés keresletszűkítő hatása is szerepet játszik. A gyengébb növekedési kilátások kockázatot jelentenek a romló vállalati profitabilitáson keresztül a vállalati jövedelemadó-bevételek-re.
- A várt munkapiaci folyamatokról a költségvetési makropálya nem ad tájékoztatást, de az ezzel számszakilag megegyező konvergenciaprogram várakozásaihoz képest a jegybanki előrejelzés lényegesen kedvezőtlenebb foglalkoztatási folyamatokkal számol. 2013-ban a Széll Kálmán-terv 2.0 intézkedéseire a cégek munkaerő-keresletük és bérkifizetések mérséklésével is alkalmazkodhatnak, ami a jövedelemadó- és járulékbévételeket, valamint a fogyasztásiadó-bevételeket csökkenti.
- A lakossági fogyasztás várt visszaesése 2012-ben közel azonos a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) és az MNB előrejelzése esetében, így a fogyasztási adók alapjával kapcsolatban 2012-ben nem érzékelünk jelentős kockázatot. Ám 2013-ban a gyengébb jövedelmi folyamatok miatt a jegybank alacsonyabb fogyasztási volumennel számol. Emellett a költségvetés által vártnál mérsékeltebb lehet a 2013. évi infláció. Mindezek eredményeként 2013-ban negatív kockázat övezi a fogyasztásiadó-bevételi tervet.
- A költségvetési tervezetben megjelenő beruházás-előrejelzést negatív kockázatok övezhetik. A beruházási ráta tartós visszaesése a gazdaság termelőkapacitásait és így középtávú növekedési kilátásait is kedvezőtlenül érinti.

3. táblázat

A makrogazdasági előrejelzések összehasonlítása

(százalékos változás az előző évhez képest)

	2011	Költségvetés		MNB		Eltérés	
		2012	2013	2012	2013	2012	2013
	tény	előrejelzés		előrejelzés		(MNB – költségvetés)	
1. GDP növekedése	1,7	0,1	1,6	-0,8	0,8	-0,9	-0,8
2. GDP értéke folyó áron (Mrd forint)	28 154	29 366	30 685	29 221	30 456	-0,5	-0,8
3. GDP-deflátor	3,5	4,2	2,9	4,6	3,4	0,4	0,5
4. Fogyasztóiár-index változása (éves átlag)	3,9	5,2	4,2	5,3	3,5	0,1	-0,7
5. Beruházási hányad (a GDP százalékában)	16,7	16,6	16,4	16,0	15,9	-0,6	-0,5
6. Háztartások fogyasztása	0,1	-1,2	0,2	-1,4	-0,7	-0,2	-0,9
6/A. Ebből: háztartások fogyasztási kiadása	0,0	-1,4	0,3	-1,0	-0,5	0,4	-0,8
7. Közösségi fogyasztás	-1,3	-1,0	1,5	-2,4	-1,6	-1,4	-3,1
8. Bruttó állóeszköz-felhalmozás	-5,4	-2,3	0,3	-4,1	0,0	-1,8	-0,3
9. Belföldi felhasználás	-0,5	-2,0	0,1	-2,4	-0,7	-0,4	-0,8
10. Termékek és szolgáltatások exportja	8,4	4,7	8,8	4,4	8,4	-0,3	-0,4
11. Termékek és szolgáltatások importja	6,3	2,8	8,0	3,1	7,5	0,3	-0,5
12. Folyó fizetési mérleg egyenlege (a GDP százalékában)	1,4	3,4	4,1	2,7	3,9	-0,7	-0,2

4. A törvényjavaslatból következő államháztartási egyenlegek értékelése

Az alábbiakban először a központi alrendszer 2013. évi pénzforgalmi (GFS) egyenlegére vonatkozó becslésünket ismertetjük a törvényjavaslat előirányzatával összevetve, illetve alrendszerek szerint. Ezt követően a teljes kormányzati szektor Európai Unió módszertana szerint számított (ESA) hiányának várható alakulását tárgyaljuk, tekintettel e mutató kiemelt jelentőségére. Végül röviden értékeljük a költségvetés középtávú pozícióját.

4.1. A KÖZPONTI ALRENDSZER 2013. ÉVI PÉNZFORGALMI EGYENLEGE

A törvényjavaslat a központi alrendszer 2013. évi pénzforgalmi hiányát 677 milliárd forintban határozza meg, ami a GDP 2,2 százalékának felel meg. A javaslatban szereplő előirányzatok értékelése és az MNB makrogazdasági prognózisa alapján számszerűsített előrejelzésünk ennél 174

milliárd forinttal, a GDP 0,6 százalékával magasabb hiányt mutat (4. táblázat).

A javaslattal összhangban a kiadások között könyveltük el az Országvédelmi Alapban szereplő 100 milliárd forint szabadon felhasználható tartalékot is, ami a 2012. évi költségvetésbe beépített hasonló jellegű központi szabad tartalékok összegénél (268 milliárd forint) lényegesen alacsonyabb. Amennyiben a kormány törölné e rendkívüli tartalékot, a hiány a GDP 2,4 százalékára csökkenthető, ami kis mértékben, a GDP 0,2 százalékával haladja meg a kormányzati hiányt.⁵

A 2013. évi MNB-előrejelzés és a törvényjavaslatban szereplő hiányszám közötti negatív eltérés az *elsődleges egyenleg-nél* jelentkezik. Az általunk becsült *kamat egyenleg* viszont GDP-arányosan 0,1 százalékponttal csökkenti a különbséget

4. táblázat
A központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege
(milliárd forint)

	2012		2013		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi költségvetés egyenlege	-594	-800	-643	-759	-116
2. Elkülönített állami pénzalapok egyenlege	53	38	-8	-14	-5
3. Társadalombiztosítási alapok egyenlege	-35	-198	-26	-78	-53
4. Központi alrendszer egyenlege összesen (1+2+3)	-576	-961	-677	-851	-174
<i>ebből:</i>					
Kamat egyenleg	-1006	-1107	-1226	-1197	30
Elsődleges egyenleg	429	146	549	345	-204
Központi alrendszer egyenlege szabad tartalékok nélkül*		-693		-751	-74

* Az alap-előrejelzésünk 2012-ben már tartalmazza az 52 milliárd forintos fejezeti egyensúlybiztosítási tartalékba foglalt és a Széll Kálmán-terv 2.0 részeként végrehajtott költségvetési zárolások hatásait. 2012-ben a központi szabad tartalékok magukban foglalják az Országvédelmi Alap 170 milliárd forintos és a kamatkockázati tartalék 98 milliárd forintos előirányzatait. A 2013. évi törvényjavaslat az Országvédelmi Alapban 100 milliárd forintot különít el, és nem tartalmaz kamatkockázati tartalékot.

⁵ A törvényjavaslat három típusú tartalékot tartalmaz, amelyek közül csak az Országvédelmi Alapot tekintjük szabadon felhasználható, a kedvezőtlenebb makrogazdasági folyamatok költségvetési hatásai és az implementációs kockázatok fedezetéül szolgáló tartaléknak. A rendkívüli kormányzati intézkedések az általános tartaléknak felel meg, ami az előre nem azonosítható, de várhatóan felmerülő kiadások forrását jelenti. Az ilyen típusú tartalékokat a mindenkori költségvetések szinte teljes bizonyossággal elköltik. A céltartalékok túlnyomó része pedig már a tervezéskor is kötelezettségvállalással terhelt (például a közsférában dolgozók adójóváírás-kivezetése miatti bérkompenzációjának a fedezete).

az előirányzathoz viszonyítva, de így is azzal számolunk, hogy a nettó kamatkidadások 2013-ban 0,1 százalékponttal nőnek 2012-höz képest.

A magasabb hiányprognózisunk döntően azzal magyarázható, hogy pesszimistábban ítéljük meg az *elsődleges bevételek* várható teljesülését. Adókból és járulékokból, illetve központosított díjbefizetésekből együttesen a törvényjavaslatban szereplőnél a GDP arányában 0,6 százalékkal (177 milliárd forinttal) alacsonyabb bevételre számítunk. Előrejelzésünk szerint a bázisévhez képest a GDP 0,5 százalékkal nőhetnek a központi alrendszer adókból, járulékokból és díjbefizetésekből származó pénzforgalmi bevételei, aminek közel fele a központi költségvetés adóbevételeit tartósan növelő intézkedésekből ered, a többi pedig átmeneti hatás vagy az államháztartás alrendszerei közötti átrendeződés következménye. Az egyéb bevételi és kiadási jogcímek alakulására vonatkozó prognózisunk összességében csak kismértékben, 0,1 százalékponttal növeli a hiányt, de az egyes tételek esetében jelentősebb (ellentétes előjelű) eltéréseket, illetve szignifikánsnak ítélt megvalósítási kockázatokat takar (különösen az egészségbiztosítás természetbeni ellátásai esetében). Mindezt a költségvetés főbb tételeit tárgyaló fejezetben részletesebben is bemutatjuk.

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

- A *központi költségvetés* esetében az előirányzatnál közel 116 milliárd forinttal nagyobb hiányt mutatunk ki. Az egyenlegrontó hatás elsősorban a központi adóbevételekhez, ezen belül főként a gazdálkodó szervek befizetéseire és a személyi jövedelemadóhoz kapcsolódik. Emellett a költségvetési szerveknél és fejezeti kezelési előirányzatoknál becslésünk a tervezettnél némileg nagyobb, az adósság kamatterheit tekintve pedig kisebb nettó kiadást tartalmaz.⁶
- Az *elkülönített állami pénzalapok* egyenlegére vonatkozó várakozásunk nem tér el érdemben a tervezettől. Az itt jelentkező mindössze 5 milliárd forintos különbséget a munkanélküli-ellátások becslésünkben adódó kiadási többlete magyarázza.

- A *társadalombiztosítási alapok* általunk prognosztizált hiánya 53 milliárd forinttal haladja meg a törvényjavaslatban szereplő értéket. Az egyenleget rontja a járulékbévételek becsült elmaradása, valamint a kiadási oldalon a gyógyszerátogatások és a gyógyító-megelőző ellátások előirányzatainál várható túlteljesülés (illetve ezen előirányzatok alultervezettségének ítélt szintje). Mindezt csak részben ellensúlyozzák a gyógyszergyártói többletbefizetések és az alacsonyabb nyugdíjkiadások.

4.2. A KORMÁNYZATI SZEKTOR ESA-SZEMLÉLTETÉSI EGYENLEGE

A törvényjavaslat a konvergenciaprogramban bemutatott költségvetési pályának megfelelően a 2012. évi 2,5 százalékos GDP-arányos ESA-hiány megvalósítását feltételezve 2013-ban 2,2 százalékos deficitet tervez. Alapelőrejelzésünk szerint 2013-ban 2,8 százalékos ESA-hiány várható, ami 0,6 százalékponttal eltér a kormányzati céltól. Az Országvédelmi Alap, azaz a szabad tartalékok törlésével sem látjuk biztosítottnak a deficitcél teljesülését, bár az eltérés nem jelentős. A központi szabad tartalékok teljes törlése esetén a kitűzött célnél 0,2 százalékponttal magasabb hiánnyal számolunk (hasonlóan a 2012. évi prognózisunkhoz). A szabad tartalékok nélkül számított ESA-egyenleg ugyanakkor 0,2 százalékponttal javulhat 2013-ban az idei évre várt szinthez képest (5. táblázat).

Az államháztartás pénzforgalmi hiánya 2013-ban a GDP 3 százaléka körül alakul. Ezen belül az önkormányzati alrendszernek 0,2 százalékos hiányt várunk, ami gyakorlatilag megegyezik a törvényjavaslatban tervezett értékkel. A helyi önkormányzatokra meghatározott egyenlegcél abban az esetben tartjuk megvalósíthatónak, ha az alrendszer a múltban tapasztalt módon reagál a kiigazítási kényszerre.

2013-ban jelentős feladat- és forrásátcsoportosítás valósul meg az önkormányzatok és a központi alrendszer között. A feladatok központosítása következtében – 2012. évi mérlegszerkezetben, és a közoktatási intézkedések kiadásnővelő hatása nélkül számítva – az önkormányzati szektor saját bevételekkel csökkentett kiadásai 426 milliárd forinttal mérséklődnek. A központi támogatás és az önkormányzatoknál maradó adóbevételek ezzel párhuzamos csökkentése

⁶ Megjegyezzük, hogy a központi költségvetés általunk becsült bevételi főösszege mintegy 250 milliárd forinttal elmarad az előirányzattól (lásd a Függelékét). Ez jelentős részben a költségvetési szervek és fejezetek alacsonyabb bevételei miatt áll elő az uniós támogatások visszafogottabb felhasználására vonatkozó feltételezésünk következtében. Ennek megfelelően a prognózisunkban szereplő kiadási főösszeg is számottevően alacsonyabb az előirányzatnál, míg a mérsékeltbb társfinanszírozási igény közvetlenül javítja a becsült egyenleget.

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

	2011	2012	2013		
	Előzetes tény	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi alrendszer egyenlege	-6,2	-3,3	-2,2	-2,8	-0,6
2. Önkormányzatok egyenlege	-0,0	-0,1	-0,2	-0,2	0,0
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS-) egyenlege (1+2)	-6,2	-3,4	-2,4	-3,0	-0,6
4. GFS-ESA különbözet	10,4	-0,2	0,2	0,2	0,0
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	4,2	-3,6	-2,2	-2,8	-0,6
6. ESA-egyenleg központi szabad tartalékok nélkül	4,2	-2,7		-2,4	-0,2
7. ESA-egyenleg központi szabad tartalékok és MNYP-vagyonátvétel nélkül	-5,3	-2,9		-2,4	
8. Ciklikus komponens	-0,5	-0,7		-0,7	
9. Ciklikusan igazított ESA-egyenleg (7-8)	-4,8	-2,2		-1,7	

következtében a törvényjavaslat számításaink szerint mintegy 40 milliárd forinttal rontja az önkormányzatok költségvetési pozícióját a 2012. évi bázishoz viszonyítva. Azt feltételezzük, hogy rövid távon az önkormányzati alrendszer ennek a forrásszűkítésnek csak kisebb részét lesz képes kiigazítással kezelni. Ezért a korábbi előrejelzésünkhöz képest az alrendszer egyenlegének romlásával számolunk, de még így is az valószínűsíthető, hogy az önkormányzati szektor hiánya nem fogja meghaladni a törvényjavaslat célértékét.

Előrejelzésünkben felhasználtuk az NGM számítását a törvényjavaslatba foglalt pénzforgalmi hiány és az Európai Unió módszertana szerint számított ESA-egyenleg különbségére (ún. ESA-híd), amelyet korrigáltunk saját eredmény-szemléletű kamatprognózisunkkal, de utóbbi csak elhanyagolható mértékű módosítást okozott. Így az ESA-híd esetében 0,2 százalékos egyenlegjavító hatással kalkuláltunk.

4.3. KÖZÉPTÁVON KIVETÍTETT EGYENLEG

A 2013-ra számított egyenlegprognózisunkat érdemes abból a szempontból is megvizsgálni, hogy arra milyen hatást gyakorol a gazdaság ciklikus helyzete. Ezt a hatást az ún. ciklikus komponens számításával szűrjük ki, ami megmutatja, miként módosulna az egyenleg, ha a meghatározó adóalapok a középtávú potenciális szintjüknek felelnének meg. Az adóalapok szintjének ciklikus elmaradása, ami részben a fiskális keresletszűkítés következménye, számításunk szerint 2013-ban a GDP 0,7 százalékával csökkenti az adóbevételeket a potenciális szinthez képest. A ciklikusan igazított ESA-egyenleg így GDP-arányosan 2,1 százalékos hiányt mutat, ami az Országvédelmi Alap törlése esetén 1,7 százalékponton csökkenne.

A ciklikusan igazított deficit egy „pillanatfelvételnak” tekinthető, és így korlátozott információt hordoz abból a szempontból, hogy további intézkedések nélkül középtávon milyen egyenleg várható. Ennek okai a következők:

- A kamatkidás a következő években növekszik, mert jelenleg a piaci hozamok magasabbak, mint a fennálló adósság átlagos kamatlába, és az adósság átárazódása fokozatosan következik be (az adósságráta mérséklődése ezt a hatást enyhítheti, illetve középtávon kiolthatja).
- A nyugdíjrendszer paramétereinek eddig bekövetkezett változtatásai fokozatosan visszafogják a nyugdíjkiadásokat.
- Az elfogadott közoktatási törvény kiadásokat növelő hatása 2018-ig fokozatosan bontakozik ki.
- 2013-ban kiugróan magas az uniós bevételek nagysága, ami a következő időszakban tartósan alacsonyabb szintre korrigálódik vissza. (A konvergenciaprogram mind 2012-ben, mind 2013-ban magasabb EU-bevétellel számol, és ezt követően sem vetít előre csökkenést.)
- Az EU-forrásokkal fedezett folyó állami kiadások ezzel párhuzamosan tartósan alacsonyabbak lesznek, az állami beruházásoknál azonban ugyanez a tartós korrekció nem következhet be.
- Az állami beruházások szintje előrejelzésünk szerint jelenleg az elhasználódó eszközök pótlásához sem elegendő, ezt a szintet ezért az EU-források csökkenése ellenére növelni kell középtávon. A konvergenciaprogram szerint mind 2012-ben, mind 2013-ban magas a beruházási szint, de ennek háttérben jórészt az EU-források és

kevésbé az önerős beruházások állnak. Előrejelzésünkben ezzel szemben az önkormányzati kiigazítási kényszer miatt az önerős beruházások csökkenését várjuk mindkét évben.

Mindezekkel a középtávú tényezőkkel számoltunk a 2012. május 15-én közzétett „Kivetítés a költségvetési egyenleg és az államadósság alakulásáról (2012–2026)” című elemzésünkben. Ott a 2013-ra várt 2,4 százalékos hiány már tartalmazta a Széll Kálmán-terv 2.0 hatásait, a ciklikusan igazí-

tott ESA-deficit pedig 1,9 százalék volt. Ez az érték nem tartalmazott az Országvédelmi Alaphoz hasonló tartalékot, ezért a jelenlegi 1,7 százalékos ciklikusan igazított előrejelzési értékünkkel hasonlítható össze. Májusi kivetítésünkben azzal számoltunk, hogy 2026-ig a deficit 1,6 százalékra csökken. A középtávú pozícióról alkotott képünk nem változott számottevően a kitekintés óta, ezért fenntartjuk, hogy a hiány középtávon mindvégig 3 százalék alatt maradhat, és a 15 éves kivetítési horizont végére megközelítheti a GDP 1,6 százalékát.⁷

⁷ A kivetítés időpontjában 3,1 százalékos beruházással számoltunk, amit középtávon minimum 3,7 százalékra kell emelni. Amennyiben 2013-ra most ennél több vagy kevesebb beruházást prognosztizálnánk, akkor ez automatikusan érintené a középtávú többletkiadás mértékét. A probléma az, hogy a törvényjavaslat csak a jogi értelemben vett költségvetés beruházásait tartalmazza, míg az ennél jóval nagyobb önkormányzati és kormányzati szektorba sorolt állami vállalati beruházásról nincs benne információ.

5. A költségvetési törvényjavaslat részletes elemzése

Az adó- és járulékbévételek a várhatóan kedvezőtlenebb gazdasági növekedés következtében előrejelzésünk szerint nem érik el a költségvetési törvényjavaslatban előirányzott szintjüket. Emellett az elektronikus útdíjból tervezett nettó bevétel teljes mértékét sem tartjuk elérhetőnek. A törvényjavaslat sarkalatos pontja a pénzügyi tranzakciós illeték, amelynek bevételi előirányzatát technikai feltevésként szerepeltetjük előrejelzésünkben, mivel előrejelzésünk lezárása idején a pontos szabályozás nem ismert.

A kiadási oldalon az egészségügy területén nem látjuk tartathatónak a törvényjavaslatban szereplő előirányzatokat. Ezzel szemben a nyugdíjkiadásokat alacsonyabbra becsüljük az előirányzatnál a rokkantsági és rehabilitációs ellátásoknál általunk várt megtakarítás következtében. A költségvetési szervek kiadásait mérsékli, hogy az általunk feltételezett, alacsonyabb EU-forráslehívás hatására kisebb önrészt kell az államnak finanszíroznia. A kamatkidadásokra vonatkozó prognózisunk alacsonyabb a kormányénál, mert feltételeztük az EU/IMF-tárgyalások sikeres lezárulását, és annak hozamcsökkentő hatását.

5.1. ELSŐDLEGES BEVÉTELEK

Becslésünk szerint a Széll Kálmán-terv 2.0 bevételnövelő intézkedései önmagukban GDP-arányosan mintegy 1,5 százalékos bruttó adóemelést okoznának.⁸ Eközben a válságadó kivezetésre kerülnek, ami – a bankadót csökkentő módosítások hatását nem számítva – 0,9 százalékos GDP-arányos bevételkiesést jelent. A kivezetésre kerülő adókat is figyelembe véve tehát a kormányzati intézkedésekből összességében 0,5 százalékpontos nettó adóteher-növekedés adódik 2013-ra.

Eközben a makrogazdasági folyamatok és a béreket terhelő adók kisebb mértékű változásai következtében a GDP 0,3 százalékaival mérséklődnének az adóbevételek 2013-ban. Ennek oka nagyrészt az adóalapoknak a nominális GDP üteménél alacsonyabb növekedése. Különösen a lakossági fogyasztás, és ennek következtében a fogyasztásiadó-bevételek alakulnak költségvetési szempontból kedvezőtlenül, valamint a gazdálkodó szervezetek befizetései GDP-arányosan csökkennek. Emellett gyakorlatilag kioltja egymás költségvetési hatását a fél-szuperbruttó adózás kivezetése és a szociális hozzájárulási adóban érvényesíthető kedvezmények csökkentése.

Végül egyedi hatások is szerepet játszanak a központi alrendszer GDP-arányos adóbevételeinek évek közötti változásában. A 2012. évi egyszeri hatások közül csökkentette a bevételeket a Bankszövetséggel kötött megállapodás alapján a pénzügyi különadó terhére elszámolt tételek (135 milliárd forint), növelte viszont a pénzforgalmi áfabevételek átmeneti emelkedése a visszaigénylési szabályok változása miatt (105 milliárd forint)⁹. Az önkormányzatoktól 57 milliárd forint átengedett bevétel kerül át a központi költségvetéshez 2013-tól (gépjárműadó és illetékek). Mindezek együtt a GDP 0,3 százalékaival növelik a központi pénzforgalmi bevételeit 2012-höz képest.

Összességében az intézkedések és az egyedi hatások a központi adóbevételeinek növekedése, az adóalapok dinamikája pedig annak csökkenése irányába hatnak. Mindezek eredőjeként a központi költségvetés GDP-arányos adó-, járulékos, és díjbevételei a GDP 0,5 százalékaival emelkednek 2012-höz képest.

⁸ A növekmény számításánál figyelembe vettük, hogy 2012-ben hatályos a baleseti adó és az energiaellátók jövedelemadója. A Széll Kálmán-terv 2.0 keretében előbbi a biztosítási adó része lesz 2013-tól, valamint az energiaellátók jövedelemadójánál kulcsemelés és adóalap-szélesítés történik.

⁹ A visszaigénylési szabályok változása következtében az eredményszámla-átírt áfabevétel nem változik.

6. táblázat	
A központi költségvetés adó-, járulék- és díjbevételeinek változása 2012 és 2013 között	
	GDP-arányos hatás
1. Széll Kálmán-terv 2.0 nettó adóemelés	0,5
2. Makrogazdasági folyamatok és béreket terhelő adók szabályváltozásai	-0,3
ebből	
Gazdálkodó szervezetek egyéb befizetései	-0,1
Lakossági befizetések	-0,2
Egyéb fogyasztási adók	-0,2
Elkülönített alapok adójellegű bevételei	0,1
Tb-alapok járulék- és adóbevételei	0,2
3. Egyszeri 2012-es hatások kiesése és központosított önkormányzati bevételek	0,3
4. Összes adó-, járulék- és díjbevétel egyedi hatásokkal (1+2+3)	0,5

Gazdálkodó szervezetek befizetései

Prognózisunk alapján a gazdálkodó szervezetek befizetéseiből származó bevételek 77 milliárd forinttal maradhatnak el az előirányzattól. Az elektronikus útdíj és a környezetvédelmi termékdíj esetében a 2012-től hatályos intézkedések költségvetési hatását a törvényjavaslatához képest lényegesen alacsonyabbra becsüljük. A társasági adó esetén a prognózisok közötti jelentős különbség pedig részben a makrogazdasági pályák és a bázisok eltérésére, részben vélhetően a Széll Kálmán-terv 2.0 adóintézkedéseinek (különösen a pénzügyi tranzakciós illeték) bevételecsökkentő hatásának eltérő értékelésére vezethető vissza.

Társasági adóból az előirányzatnál közel 40 milliárd forinttal kevesebb bevételt várunk 2013-ra. Az elmaradás döntő részét feltehetően bázishatás és a makrogazdasági pályák közötti különbség okozza: a ciklikus pozíció alakulására vonatkozó feltételezésünk az adóbevételek korábbinál lassabb felfutását implikálja. A Széll Kálmán-terv 2.0-ban ismertetett, vállalatokat terhelő bevételnövelő intézkedések nagyjából 25 milliárd forinttal csökkenthetik a 2013-as társaságiadó-fizetést, amelyből a legnagyobb tétel a pénzügyi tranzakciós illeték bevételecsökkentő hatása.¹⁰

Az *egyszerűsített vállalkozói adóra* számított előrejelzésünk és a törvényi előirányzat közötti differencia elsősorban bázishatás eredménye. A 2012. első öthavi adóelőlegfizetési adatok közel egyharmados elmaradást vetítenek előre 2012-re az előirányzathoz képest, amelyet az adó-

alanyi kör létszámában történt eddigi változások is alátámasztanak.

A *bányajáradék* esetében az MNB által becsült jelentős, 16 milliárd forint nagyságú többletbevétel leginkább a kormány – korábbi években is megfigyelhető – konzervatív tervezésének tulajdonítható, mivel az olajpályákra vonatkozó várakozások között nincs érdemi különbség.

Az *egyéb központosított bevételek* részét képező környezetvédelmi termékdíjak előirányzata 60 milliárd forint, ami előrejelzésünket 15 milliárd forinttal haladja meg. A különbséget az okozza, hogy eltérően ítéljük meg az adóemelés hatására bekövetkező vállalati viselkedési hatásokat (egyéni hulladékkezelés ösztönzése).

Az *elektronikus útdíjból* a törvényjavaslat 75 milliárd forint bevételt irányoz elő, de valójában ennél magasabb útdíj-fizetési kötelezettség olvasható ki a javaslatból, ugyanis az 1138/2012. (V. 3.) kormányhatározat értelmében az elektronikus útdíj lesz a forrása az Állami Autópálya Kezelő Zrt. (ÁAK) útkarbantartási költségei egy részének, valamint az elektronikusútdíj-fizetési rendszer működtetésének. Utóbbi két feladat becslésünk szerint mintegy 40-45 milliárd forint forrást igényel, tehát 115-120 milliárd forint nettó elektronikusútdíj-bevételre lenne szükség, hogy a költségeken felül 75 milliárd forint nettó bevétele legyen a költségvetésnek.¹¹ Álláspontunk az, hogy a 115-120 milliárd forintos teljes bruttó bevételi várakozás túlzott, mivel a szállítmányozó cégek jövedelmezőségéhez képest aránytalan mértékű

¹⁰ Az ágazati különadók 2013-as kivezetésének és a pénzügyi szervezetek különadójának felére (a biztosítók egyáltalán nem fizetik 2013-tól) mérséklésének hatására jelentősen bővül a társaságiadó-alap, azonban a Széll Kálmán-terv 2.0 új adóival az adóalapot csökkentő adójellegű ráfordítások összességében mégis érdemben növekednek.

¹¹ A kormányzat már 2012-ben az Állami Autópálya Kezelő Zrt.-re terhelte az útkarbantartási költségek egy részét. Idén az intézkedésből származó többletkiadásait az ÁAK Zrt. eredménytartaléka finanszírozza, jövőre viszont – az 1138/2012. (V. 3.) kormányhatározat értelmében – már az elektronikus útdíj bevezetéséből származó többletbevétel lenne a forrása a szóban forgó többletköltségnek. Az összehasonlíthatóság érdekében azt a technikai feltevést alkalmaztuk, hogy az ÁAK Zrt. a teljes elektronikusútdíj-bevételt befizeti költségvetésbe, az útkarbantartási és rendszerüzemeltetési költségeket átadott transzferként elszámoltuk a központi költségvetés fejezeti kiadásai között.

az adóterhelés-növelés, valamint számolni kell a tranzitforgalom várható teljesítménycsökkenésével. Ezért az óvatosság elvéből kiindulva, prognózisunk bruttó 75 milliárd forint többlet díjbevételt feltételez 2013-ra, amelyből levonva a költségeket 32,5 milliárd forint nettó költségvetési bevétellel számolunk.

Fogyasztáshoz kapcsolt adók

A fogyasztáshoz kapcsolódó adók esetén az MNB előrejelzése és a költségvetési előirányzat között összességében minimális eltérés áll fenn, az egyes tételeknél azonban jelentkeznek kisebb különbségek, de mivel azok ellentétes irányúak, ezért részben semlegesítik egymást.

Az *általános forgalmi adó* esetében a prognózisok közötti csekély különbség két ellentétes hatás eredője: a bázisívre vonatkozó áfabevételi prognózisunk kissé magasabb lehet,

amely azonban nem képes ellensúlyozni a 2013. évi makrogazdasági feltételezések (háztartások fogyasztásai kiadása) közötti jelentős különbség hatását. Így előrejelzésünk mintegy 24 milliárd forinttal alacsonyabb a törvényjavaslat előirányzatánál.

Két hatás eredőjeként előrejelzésünk magasabb *jövedékiadó-bevételt* mutat: egyrészt kalkulálunk egy moderált dohány jövedékiadó-emeléssel, ami a költségvetésben nem szerepel, de az Európai Unióval szemben vállalt kötelezettségeinkből fakadóan várakozásunk szerint meg fog történni; másrészt feltételezzük, hogy az útdíj igen jelentős megemelése miatti tranzitforgalom-visszaesés következtében az üzemanyag-fogyasztás csökken.¹²

A Széll Kálmán-terv 2.0 keretében ismertetett új vagy módosuló adónemeknél¹³ nincs érdemi különbség prognózisunk és a költségvetési előirányzatok között.

2. keretes írás

A pénzügyi tranzakciós illeték

A tranzakciós adó esetében az új adónemet szabályozó végleges törvényszöveg ismeretének hiányában jelenleg technikai feltevésként számolunk azzal, hogy a bevétel és a hiánycsökkentő hatás eléri a tervezett 283 milliárd forintot. Ugyanakkor a tranzakciós adóval kapcsolatban 2012. június 28-án benyújtott költségvetési törvénymódosító javaslat változatlan formában történő elfogadása esetén az új adónemhez köthető nettó hiánycsökkentő hatás elmaradhat a tervezettől és részben átmenetinek bizonyulhat.

A módosító javaslat alapján végzett számításaink szerint a tranzakciós illetékből összesen mintegy 290 milliárd forint bevétel keletkezhet. Ebből 90 milliárd forint a magánszektor, 100-100 milliárd forint pedig a Magyar Nemzeti Bankot és a Magyar Államkincstárt terheli.

A magánszektor, azaz a bankokat és ügyfeleiket terhelő adó a törvénymódosító javaslatban bemutatott paraméterezése (6000 forintos felső korlát és kivételek) mellett megítélésünk szerint nem változtatja meg jelentős mértékben a gazdasági szereplők viselkedését. Az illetékterher abszolút összege ugyanis alacsony, így a legtöbb gazdasági szereplőnek nem éri meg pénzforgalmi szokásain változtatni. Ezért a 90 milliárd forintnyi bevétel nagy biztonsággal befolyhat, és nem számolunk olyan hatásokkal, amelyek akár növekedési, akár pénzügyi stabilitási szempontból kockázatot jelentenek.

A Magyar Nemzeti Bankot terhelő, becsléseink szerint 100 milliárd forintra tehető adókötelezettség csak átmenetileg, 2013-ban járulhat hozzá a költségvetési hiány csökkenéséhez. A törvénymódosítási javaslat értelmében a jegybank a kéthetes kötvény és egynapos betét tranzakciók után tranzakciós illetéket köteles fizetni (a jogszabálytervezet ugyanakkor jelenlegi formájában számos ponton nincs összhangban ezzel a szándékkal). A jegybank nem képes az adóteherből eredő veszteségét áthárítani a piaci szereplőkre, mivel az csak a monetáris kondíciók olyan mértékű lazítása mellett lenne elképzelhető, amelyekkel a jegybank alapvető célja, azaz az inflációs cél elérése veszélybe kerülne. Így a többletterher a jegybank várható veszteségét növelheti. Mivel az MNB veszteségét az eredménytarta-

¹² Az elektronikus útdíj bevezetése révén visszaeső tranzitforgalom miatt a gázolaj kereslet 6 százalékos csökkenésével számoltunk, míg a dohánytermékekénél a minimum tételes adó 1,5 százalékos növelésével.

¹³ Távközlési szolgáltatási adó, pénzügyi tranzakciós illeték, egységes biztosítási adó, energiaellátók jövedelemadója – ez utóbbi a gazdasági szervezetek befizetésénél szerepel. A távközlési szolgáltatási adónál az igénybevevők adóplafonjainak lehetséges hatását nagyfokú bizonytalanság övezi a releváns adatok hiányában. Becslésünk szerint ez önmagában csupán néhány milliárd forinttal csökkentheti az adóbevételt. Az energiaellátók jövedelemadójának effektív kulcsa azáltal, hogy adóalap alig csökkenhet kedvezményekkel, gyakorlatilag megegyezik a névleges adókulccsal, a MOL Nyrt.-t leszámítva. Az adóalap-szélesítés hatását négyjegyű TEÁOR-kódok alapján vizsgálva (maga az adóalap-tevékenységekre vonatkozik) jelentős volatilitás látszik a historikus adatokon, továbbá a nagyfokú adófizetési koncentráció révén akár igen jelentős lehet az adóbevétel szórása.

lék várhatóan nem fedezi, az állam – az érvényben lévő jogszabályok alapján – 2014-ben köteles a jegybank veszteségét megtéríteni. Így az MNB-től származó adóbevétel csak egyetlen évben képes az államháztartás hiányát csökkenteni, azaz 2014-től 100 milliárd forintos „lyuk” keletkezhet a költségvetésben. A többletbevétel ezzel összhangban nem javítja az államháztartás strukturális hiányát, mivel átmeneti jellegű. További kockázatot jelent, hogy a Magyar Nemzeti Bank diszkriminatív jellegű megadóztatása ellentétben állhat az európai uniós jogrenddel.

A törvénymódosító javaslat alapján további 100 milliárd forint bevétel származhat a Magyar Államkincstártól (Kincstár), amely az általa vezetett számlákhoz kapcsolódó tranzakciók után köteles illetéket fizetni. A Kincstárnál keletkező veszteség az államháztartási hiány része. Az illetéket ugyanakkor a MÁK várhatóan legalább részben áthárítja, ami az államháztartási szereplők kiadását növelheti. A költségvetési hiányra gyakorolt hatás ebben a körben annak függvénye, ahogy az egyes szereplők mennyiben képesek a növekvő terhekhez alkalmazkodni. A szigorú gazdálkodást folytató és merev költségvetési korláttal bíró intézmények esetében elképzelhető, hogy a terhek növelése a kiadások csökkentését váltja ki. Ugyanakkor egyes szereplők esetében a többletteleher a finanszírozási igény növekedése irányába hathat. Így a MÁK-tól várt adóbevétel nettó hiánycsökkentő hatása érdemben elmaradhat a kormányzat által tervezettől.

Lakossági befizetések

Az MNB prognózisa és a költségvetési előirányzat között 39 milliárd forint eltérés van, ami lényegében a személyi jövedelemadónál keletkezik.

A személyi jövedelemadó-bevételeknél a 2012. évi előirányzathoz képest mintegy 70 milliárd forint bevételkieséssel számolunk idén. A superbruttósítás jövő évi teljes megszüntetésének hatását 103 milliárd forintra becsüljük, és bérpályánk alacsonyabb a törvényjavaslatban szereplőnél. Ezek együttes hatására 1500 milliárd forint körüli adóbevétellel számolunk 2013-ban, amely a törvényjavaslathoz képest mintegy 40 milliárd forintos bevételkiesést jelent.

A társadalombiztosítási és az elkülönített alapok bevételei

A járulékbefizetésekre vonatkozó prognózisunk a nemzetgazdasági bértömeg lassabb növekedését feltételező becslésünk következtében elmarad az előirányzattól. Az elkülöní-

tett alapok összesített bevételei, ezen belül az egyes tételek sem különböznek érdemben a vonatkozó költségvetési előirányzatoktól.

A társadalombiztosítási járulékok (beleértve a szociális hozzájárulási adót is) esetében az előirányzatnál közel 32 milliárd forinttal alacsonyabb bevételt várunk, mert a 2013. évi keresettömeg-indexre vonatkozó prognózisunk alacsonyabb a költségvetési törvényjavaslaténál. A 2012-ben életbe lépett hatályos egészségügyi járulékemelés vagy a járulékalap szélesítésétől várt bevételek 2013-at érintő hatása is alacsonyabb lehet, mint a kormány által becsült érték (lásd a 2012. évi költségvetési törvény értékelését).

Az egészségügyi hozzájárulásra vonatkozó prognózisunk 6 milliárd forinttal alacsonyabb az előirányzatnál, a költségvetési törvényjavaslat indoklása alapján ennek legfőbb oka az eltérő, a 2012-től hatályos adóváltoztatás által meghatározott 2012-es bázisban (béren kívüli juttatások nagysága) keresendő.

7. táblázat
Központi alrendszer bevételei – az előrejelzések összehasonlítása
 (milliárd forint)

	2012		2013		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	10 550	10 287	11 044	10 867	-177
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 402	1 149	1 187	1 110	-77
Társasági adó	356	329	381	341	-40
Pénzügyi szervezetek különadója	187	51	72	73	1
Egyes ágazatokat terhelő különadó	155	170	5	5	0
Egyszerűsített vállalkozási adó	225	150	178	156	-22
Bányajáradék	94	123	95	111	16
Játékadó	78	59	58	51	-7
Energiaellátók jövedelemadója	14	14	40	36	-4
Elektronikus útdíj	n. a.	n. a.	75	75	0
Egyéb adók és befizetések	292	255	283	262	-21
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	3 650	3 774	4 134	4 117	-17
Általános forgalmi adó	2 722	2 831	2 826	2 802	-24
Jövedéki adó	914	915	913	923	10
Regisztrációs adó	14	14	15	15	0
Távközlési adó	0	13	44	43	-1
Pénzügyi tranzakciós illeték	n. a.	n. a.	283	283	0
Biztosítási adó	n. a.	n. a.	53	51	-2
Lakosság befizetései	1 677	1 602	1 696	1 657	-39
Személyi jövedelemadó	1 574	1 505	1 540	1 501	-39
Illetékbefizetések, egyéb adók	103	97	112	111	-1
Gépjárműadó	n. a.	n. a.	44	45	1
Elkülönített alapok adó- és járulékbefizetései	301	294	326	325	-0
Társadalombiztosítási alapok adó- és járulékbefizetései	3 520	3 468	3 702	3 657	-45
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	3 294	3 257	3 511	3 479	-32
Egyéb járulékok és adók	226	211	191	179	-13
EGYÉB BEVÉTELEK	227	263	199	205	6
Központi költségvetés egyéb bevételei	119	155	90	96	6
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	44	44	43	43	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	65	64	66	66	-0
KAMATBEVÉTELEK	59	88	99	87	-12
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	10 836	10 638	11 343	11 159	-184

5.2. ELSŐDLEGES KIADÁSOK

Az elsődleges kiadásokra vonatkozó MNB-prognózis és a törvényi előirányzat között csekély különbség mutatkozik, csak két helyen van jelentősebb – ellentétes irányú – eltérés. A nyugdíj- és nyugdíjszerű kiadások a 2012-től hatályos intézkedések hatásának eltérő megítélése miatt óvatosan tervezettek, ugyanakkor az egészségügyi kiadásoknál jelentős feszültségeket észlelünk, különösen a gyógyszerkassza esetében, így ezen előirányzatoknál lényegesen magasabb kiadási szintet valószínűsítünk.

A központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásaira vonatkozó előrejelzésünk 13 milliárd forinttal magasabb az előirányzatnál, ami két tényezőtől ered. Egyrészt a kiadásokat 43 milliárd forinttal növeli, hogy beépítettük az elektronikus útdíjból származó bruttó bevétel azon hányadát, amely az Állami Autópálya Kezelő Zrt. útfenntartási kiadásainak, illetve a rendszer működési költségeinek a fedezetéül szolgál. Másrészt az általunk becsült alacsonyabb uniós támogatásfelhasználás mintegy 30 milliárd forintos közvetlen megtakarítást eredményez a fejezeteknél. Az előirányzatnál 196 milliárd forinttal alacsonyabb

8. táblázat

A gyógyszerkassa nettó kiadásai

	2012			2013		
	Előirányzat	MNB	MNB - előirányzat	Előirányzat	MNB	MNB - előirányzat
Gyógyszertámogatások	278	318	41	198	286	88
Gyártói befizetések	52	77	25	30	89	59
Egyenleg	-226	-241	-15	-168	-197	-29

uniós támogatás igénybevételére számítunk, ami az előirányzott kiadásokat mintegy 225 milliárd forinttal csökkenti, hiszen a programok csúszása esetén kevesebb önrészt kell biztosítani.

Az *intézményi és fejezeti nettó kiadások* a törvényjavaslat előirányzata szerint mintegy 680 milliárd forinttal növekednek a 2012. évi – a központi tartalékok felosztása nélkül számított – várható teljesüléshez képest. A növekményből 470 milliárd forintnyi nettó kiadásemelkedés az önkormányzatoktól átvett feladatok finanszírozására lesz felhasználva, beleértve a pedagógus-életpályamodel 2013-ban jelentkező többletköltségeit is. Így a központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai összehasonlítható szerkezetben mintegy 170 milliárd forinttal emelkednek 2013-ban, ami reálértéken 3 százalékos növekedésnek felel meg. Ez – tekintettel az állami bérek befagyasztására vonatkozó intézkedésre – jelentős kiadás oldali korrekciót jelent – főként a nem bérjellegű kiadásoknál az elmúlt években tapasztalt kiigazításhoz képest.

A *Nemzeti Foglalkoztatási Alap* kiadásai esetében előrejelzésünk 5 milliárd forinttal haladja meg az előirányzatot, ami egyrészt vélhetően a 2012-es bázisok közötti különbségből, másrészt a munkanélküliek létszáma vonatkozó eltérő előrejelzésből adódik.

A *gyógyító-megelőző ellátások* esetében előrejelzésünk 2012. évi bázisértéket vezettük át 2013-ra is, így 22 milliárd forinttal nagyobb kiadással számolunk a törvényjavaslatban szereplő összeghez képest. Ennek oka az, hogy a törvényi előirányzat nem tartalmazza az idei évre tervezett, bruttó 30,5 milliárd forint többletkiadással járó ágazati béremelés költségeit. Megítélésünk szerint már a gyógyító-megelőző ellátások 2012. évi törvényi előirányzata sem tartalmazza a bérintézkedés fedezetét, ezért előrejelzésünkben a béremelés hatásával növeltük a várható kiadásokat.

Idén a 2011. évi eredeti előirányzathoz képest ugyan 54 milliárd forint forrásbővülés mutatható ki a gyógyító-megelőző ellátásoknál, ebből azonban 44 milliárd forint többletfeladatokat (például a gyógyszerkasszából átcsoport-

tosított kiadásokat) fedez, és a fennmaradó 10 milliárd forint a dologi kiadások reálértékének fenntartására sem elegendő. Ráadásul 2011-ben az előirányzaton felül további közel 30 milliárd forint bevonása vált szükségessé a lejárt szállítói tartozásállomány rendezésére. Ezt az évről évre újratermelődő feszültséget részben mérsékelhetik az ellátórendszer idén július 1-jétől megkezdődő szerkezeti átalakításából származó megtakarítások, de nem feltételezhető, hogy ebből a megtakarításból még a béremelés ellentételezése is biztosítható lehet.

A *gyógyszerkassa* nettó kiadásaira számított előrejelzésünk – a törvényjavaslatban szereplőnél jelentősen nagyobb bevételi és kiadási szint mellett – 29 milliárd forinttal haladja meg a törvényi előirányzatot (8. táblázat). A gyógyszer-támogatások kiadásainál a már hatályba lépett és a Széll Kálmán-terv 2.0-ban szereplő feltételezett intézkedések hatásának a beépítése után 2013-ban az általunk becsült támogatáskiáramlás mintegy 90 milliárd forinttal meghaladja az előirányzatot. A gyógyszerkassa kiadásait ugyanakkor 56 milliárd forinttal mérséklik a gyártói forgalomarányos befizetések, illetve az orvoslátogatói díjak, de így még mindig 62 milliárd forinttal nőne a hiány. A hatályos szabályok értelmében azonban a gyógyszerkassa befizetésekkel csökkentett hiányát jelentős részben a gyógyszer-gyártók és -forgalmazók állják (az ún. „sávós” tehermegosztás keretében), és így számításaink szerint további 33 milliárd forint befizetésére kötelezhetőek 2013-ban. Mindezek hatására a várható támogatott gyógyszerpiaci forgalomcsökkenés ellenére tovább fog emelkedni a gyártók befizetési kötelezettsége 2013-ban.

Nyugdíjkiadások

A nyugdíjszerű ellátások előirányzatai óvatos tervezést tükröznek. Ennek oka az lehet, hogy több, közelmúltban bevezetett intézkedés várható hatása még a 2012-es év vonatkozásában is jelentős bizonytalanságot hordoz. Ezen intézkedések közé tartozik például a megváltozott munkaképességűek ellátórendszerének átalakítása, az ellátotti állomány felülvizsgálata, valamint a korhatár előtti öregségi nyugdíj feltételeinek szigorítása.

9. táblázat

Központi alrendszer kiadásai – az előrejelzések összehasonlítása

(milliárd forint)

	2012		2013		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	10 348	10 404	10 695	10 726	32
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	302	299	337	337	0
Szociálpolitikai menettámogatás	93	95	93	95	2
Lakásépítési támogatások	120	154	174	174	0
Családi támogatások, szociális juttatások	549	538	551	544	-6
Korhatár alatti ellátások	304	301	304	312	8
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	2 355	2 374	2 921	2 934	13
Helyi önkormányzatok támogatása	1 042	1 052	647	647	0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	264	282	284	285	1
MNB-elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	0	0	0	0	0
Központi tartalékok	458	268	300	300	0
Egyéb kiadások	218	259	209	210	1
Elkülönített alapok kiadásai	385	414	435	440	5
NFA – Passzív kiadások	59	66	59	64	4
Egyéb kiadások	327	348	376	376	1
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	4 257	4 367	4 441	4 449	8
NYA – Nyugellátások	2 555	2 628	2 777	2 764	-13
EA – Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	342	346	340	310	-29
EA – Pénzbeli ellátások	213	201	208	208	-0
EA – Gyógyító-megelőző ellátások	825	855	834	855	22
EA – Gyógyszerkassza nettó kiadásai	226	241	168	197	29
Egyéb kiadások	95	97	114	114	0
KAMATKIADÁSOK	1 065	1 195	1 326	1 284	-42
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	11 413	11 599	12 020	12 010	-10

Az ellátások indexálási szabályainak értelmében a költségvetési törvényjavaslatban előrettekintő módon, a várt infláció alapján határozzák meg a nyugdíjmelés tervezett mértékét. A költségvetési törvényjavaslatban szereplő infláció és az MNB prognózisából következő nyugdíjmelések közül a magasabb mértéket vesszük figyelembe. Ennek oka az, hogy amennyiben az MNB inflációs várakozása magasabb, feltételezzük, hogy a kormány kiegészítő nyugdíjmelésre kényszerül a tárgyév novemberében; ellenkező esetben ugyanakkor nincs mód a januárban esedékes emelés utólagos, lefelé történő korrekciójára.

A költségvetési törvényjavaslatban szereplő nyugdíjszerű kiadások előirányzata 3421 milliárd forint, ami 34 milliárd forinttal meghaladja előrejelzésünket. Mivel az ellátások emelésének tervezett mértékét a törvényjavaslatból átvesszük, ezért a prognózisok közötti teljes eltérést az intézkedések hatásaira, illetve az alapfolyamatokra vonatkozó eltérő feltételezések magyarázzák. A különbség túl-

nyomó része a rokkantsági ellátórendszer átalakításához kapcsolódik.

A *Nyugdíjbiztosítási Alap* öregségi és öregségi jellegű ellátási kiadásainak előirányzata 13 milliárd forinttal haladja meg előrejelzésünket. Az eltérés legnagyobb része a szolgálatfüggő¹⁴ nyugdíjakra, ezen belül pedig a 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők életkortól független nyugdíjazásának kiadásaira vezethető vissza.

2012-től a költségvetés az *Egészségbiztosítási Alaphoz* sorolja a nyugdíjkorhatárnál fiatalabb megváltozott munkaképességűek ellátásait. A rendszer jelentős átalakuláson megy át, aminek következtében az ellátottak új kategóriákba kerülnek, egyes esetekben pedig az ellátások megszűnnek vagy ideiglenessé válnak. Tekintettel arra, hogy a felülvizsgálatok márciusban kezdődtek el, azok hatása a tényadatok alapján egyelőre nehezen megbecsülhető. 2013-ra vonatkozóan a teljes előirányzat 340 milliárd forint, ami 29 milliárd

¹⁴ 40 év jogosultsági idővel rendelkező nők életkortól független öregségi nyugdíjazásának lehetősége, illetve ezen ellátások kiadásai.

forinttal haladja meg előrejelzésünket. Az eltérést az intézkedések hatásainak eltérő megítélése magyarázza. Saját becslésünk összhangban van a kormány korábban bejelentett intézkedéseivel, amiből hozzávetőleg 10 százalékos kiadáscsökkenés vezethető le – ugyanakkor a felülvizsgálatok időigénye, a foglalkoztatási rehabilitálhatóság megítélése, illetve a felülvizsgált állomány várható besorolása számottevő bizonytalanság forrása.

A *Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap* teljesíti a korhatár alatti, öregségi jellegű ellátásokat. Ezen ellátások költségvetési előirányzata kismértékben elmarad várakozásunktól, mivel a korhatár előtti nyugdíj-megállapítások szigorításának hatásával kapcsolatban kisebb létszámcsökkenésre számítunk.

5.3. KAMATEGYENLEG

A pénzforgalmi nettó kamatkidadások előrejelzésünk szerint 30 milliárd forinttal lehetnek alacsonyabbak az előirányzatnál, ami az alacsonyabb hozamfeltételezésünk eredménye. Becslésünk az előirányzatnál egyaránt alacsonyabb kamatbevételt és kamatkidást tartalmaz.

A bruttó kamatkidadások előrejelzésünkben 42 milliárd forinttal alacsonyabbak az előirányzatnál, ami a hozampályák különbségéből fakadhat. Makrogazdasági pályánk előrejelzésekor feltételeztük az EU/IMF-tárgyalások sikeres lezárását 2012 őszén, amit Magyarország kockázati felárának és az állampapír-piaci hozamok csökkenése követhet. A költségvetési törvényjavaslat indoklása szerint a tervezéskor nem vettük figyelembe a megállapodás után feltételezhető hozamcsökkenést, és elsősorban ez lehet az oka az MNB prognózisánál magasabbra tervezett kamatkidadásoknak.

A kamatbevételi soron 12 milliárd forinttal alacsonyabb a prognózisunk az előirányzatnál. A törvényjavaslat a kibocsátáskor felhalmozott kamatok növekedését feltételezi, amit a kibocsátási szerkezet pontos ismerete nélkül nem veszünk át, így ez a tétel pozitív kockázatot tartalmaz.

Az eredményszemléletű (ESA és EDP szerinti) nettó kamatkidadásokban fennálló különbség hasonló a pénzforgalmi egyenlegben jelentkezőhöz: az MNB prognózisa 25 milliárd forinttal alacsonyabb a kormányzati tervnél.

6. A költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó fő kockázatok

A kormány és az MNB makrogazdasági prognózisának különbségeiből fakadó – összességében negatív – költségvetési hatásokat beépítettük az alappályába. A makrogazdasági pályával kapcsolatban elsősorban az EU/IMF-hitelmegállapodás esetleges elmaradása jelent negatív kockázatot, mert az alappálya impliciten tartalmazza a sikeres megállapodás kockázati felárat csökkentő hatásait.

Az intézkedések végrehajtásával kapcsolatos kockázatok közül a pénzügyi tranzakciós illeték a legjelentősebb, mert előrejelzésünk lezárulásának idején még nem fogadta el az Országgyűlés az ezzel kapcsolatos törvényt, és a törvényjavaslat nem konzisztens a költségvetési törvényjavaslatban szerepeltetett bevétellel. Emellett az elektronikus útdíj bevezetését látjuk kockázatosnak. Negatív kockázatokat látunk az egészségügy és a közösségi közlekedés támogatása területén, továbbá ezeknél számottevően nagyobb

összegű kockázatot hordoz az Európai Bíróság távközlési szolgáltatókra kivetett különadóval kapcsolatos eljárása is.

A kockázatok együttes megvalósulásának kockázata elhanyagolható, ezért inkább egyedi mérlegelésüknek van jelentősége, de tájékoztatásul jelezzük, hogy a kockázatok együttes mértéke meghaladja a 100 milliárd forintot a telekommunikációs szektor különadójának jelentős negatív kockázata nélkül.

A fentiek mellett jelentős megvalósíthatósági kockázatként értékeljük, hogy a törvényjavaslat nem tartalmaz valós tartalékokat. A 2012-es szint felére csökkenő Országvédelmi Alap, azaz a szabad tartalékok mértéke megítélésünk szerint ugyanis nem arányos a kockázatokkal. A tartalékok nem nyújtanak teljes egészében fedezetet a költségvetésben tervezettnél várhatóan kedvezőtlenebb makrogazdasági

10. táblázat
Az előrejelzéshez kapcsolódó főbb kockázatok

Intézkedés megnevezése	Kockázat mértéke* (milliárd forint)	Megjegyzés
Kamatkiadások	n. a.	EU/IMF-tárgyalások kudarca esetén. Nem számszerűsíthető, mert nem határozható meg, hogy mekkora hozamcsökkenés következne be.
E-útdíj bevezetése	-65	Az útdíj bevezetésének elmaradása.
Jövedékiadó-bevételek	±20	Fogyasztási volumennel kapcsolatos kockázatok.
Szociálpolitikai menetdíj-támogatás	-20	Volán-társaságokkal szembeni fizetési kötelezettség bekövetkezése.
Széll Kálmán-terv 2.0 gyógyszerkassza egyenlegét javító intézkedései	-15	Átvezettük a megcélzott kiadáscsökkentési hatást, azonban az jelenleg még nincs intézkedésekkel alátámasztva.
Az Egészségbiztosítási Alap természetbeni ellátásai	-30	A gyógyszergyártói többletbefizetések az előirányzat alultervezése miatti mértéke implementációs kockázatokat hordoz. A gyógyászati segédeszközök és a gyógyító-megelőző ellátások esetében feszültséget okoz a kiadások nominális befagyasztása.
Önkormányzati feladatok és források átcsoportosítása	-30/+10	Nagyobb kiigazítás is elképzelhető, de ronthatja az egyenleget, ha a kormány túlzottan korlátozza a kommunális szolgáltatások díjának emelését.
Pénzügyi tranzakciós illeték bevezetése	ca. -50	Az államháztartási körben tervezett adóterhelés nettó egyenlegjavító hatása bizonytalan.
Európai Bíróság telekommunikációs különadóval kapcsolatos eljárása	-200	

* A pozitív érték egyenleget javító, a negatív érték egyenleget rontó kockázatot jelent.

folyamatok és az intézkedésekkel kapcsolatos implementációs kockázatok költségvetési hatásaira. Megítélésünk szerint a hiánycél tartása érdekében szükségessé válik a szabad tartalékok törlése, de még ebben az esetben is további, kismértékű hiánycsökkentő lépések válhatnak szükségesé a GDP 2,2 százaléka kitűzött cél eléréséhez. A gazdasági kilátások esetleges további romlásának és más, nem várt események költségvetési kockázataira így nem marad tartalék a költségvetésben.

Makrogazdasági kockázatok

Jelen elemzésünk kockázati scenárióját nem tartalmaz, az alapszenárió makrogazdasági feltételezései megegyeznek a 2012. júniusi inflációs jelentés alappályájával (lásd elemzésünk 3. fejezetét). Az előrejelzés figyelembe veszi a költségvetési prognózisban figyelembe vett intézkedéseket.

A makrogazdasági pálya a kockázati felár gyors és jelentős csökkenését tartalmazza, ami mögött az EU/IMF-tárgyalások sikeres lezárásának feltételezése húzódik meg. Ennek hiányában a magasabb felárak magasabb hozamokhoz és kedvezőtlenebb makrogazdasági pályához vezetnének, amelynek költségvetési hatása a bevételek visszaesésén keresztül negatív lenne. Az alternatív makrogazdasági pálya és hatásainak számszerűsítése meghaladja elemzésünk kereteit.

Kamatkiadáshoz kapcsolódó kockázatok

Amennyiben a hozamok feltételezett csökkenése elmarad, és a jelenlegi piaci hozamokból becsülhető hozamgörbén alakulnak majd az elvárt állampapír-piaci hozamok, az eredménysemleges nettó kamatkiadásra vonatkozó előrejelzésünk jelentősen emelkedne. A kamatbevételeknél kismértékű pozitív kockázatot látunk.

Az E-útdíj bevezetéséhez kapcsolódó kockázatok

Előrejelzésünkben bruttó értelemben 75 milliárd forint bevételt számoltunk el, és szembeállítottuk ezzel az ÁAK útkarbantartási kiadásait, valamint az elektronikus útdíj-rendszer üzemeltetésének költségeit. Jelentősek azonban a végrehajtási kockázatok, mert nincs ismert jogszabálytervezet, és a kapcsolódó infrastruktúra kiépítése is kockázatos a rendelkezésre álló idő rövidege miatt (2013. július 1-től működné a rendszer).¹⁵ Amennyiben az e-útdíj bevezetésére nem kerülne sor, akkor a bevételek nettó 65 milliárd forinttal csökkennének (75 milliárd forint bruttó bevételből

levonva a rendszer fél évre becsült 10 milliárd forintos üzemeltetési költségét).

Jövedékiadó-bevételek

A törvényjavaslat nem számol a dohány jövedéki adójának emelésével. Előrejelzésünkben moderált dohány jövedékiadó-emelést tétéleztünk fel, és az elektronikus útdíj bevezetésének másodlagos hatásaként az üzemanyag-fogyasztás visszaesését is figyelembe vettük. A törvényjavaslat előirányzatához kétirányú és kiegyensúlyozott kockázat tartozik, a kockázat becsült intervalluma ± 20 milliárd forint, figyelembe véve az elektronikus útdíj bevezetésének esetleges elmaradását is.

Szociálpolitikai menedíj-támogatás

Az előirányzat megalapozását szolgáló rendelet még nem ismert. Sajtóinformációk szerint 2011-ről még fennáll fizetési kötelezettsége az államnak a Volán-társaságok felé – ennek rendezésére a 2012–2013-as előirányzatok nem nyújtanak fedezetet. A kockázatok mértéke együttesen elérheti a 20 milliárd forintot.

Az Egészségbiztosítási Alap természetbeni ellátásai

Az Egészségbiztosítási Alap természetbeni ellátásai esetében jelentős feszültségek övezik a gyógyszerkassza nettó kiadásait, a gyógyító-megelőző ellátások, valamint a gyógyászati segédeszközök előirányzatát.

A gyógyszerkassza hiánya előrejelzésünk szerint jelentős mértékben, mintegy 30 milliárd forinttal meghaladja a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatot. A hiányt a hatályos szabályok értelmében megosztva viseli az állam, valamint a gyártók és forgalmazók. Szabályalapú előrejelzésünk alapján a gyártói befizetések 2013-ban mintegy 90 milliárd forintot tesznek ki, ami mind historikusan, mind a várható támogatott gyógyszerpiaci forgalomcsökkentést is figyelembe véve rendkívül magas befizetési kötelezettség. A gyártói és forgalmazói terhek további növelésének jelentős tovaryűrűző hatásai lehetnek, ezért egy ilyen jelentős mértékű befizetési kötelezettség megvalósulása és fenntarthatósága erősen megkérdőjelezhető.

Számításaink során már a Széll Kálmán-terv 2.0-ban szereplő 40 milliárd forint mértékű gyógyszer-támogatás-csökkenést is érvényesítettük, azonban negatív kockázatot jelent ennek

¹⁵ Elvileg nem zárható ki az sem, hogy maradéktalanul teljesül a kormány döntése, és ez esetben 42,5 milliárd forinttal, a GDP bő 0,1 százalékpontjával kedvezőbb lehet az államháztartás eredménysemleges egyenlege az általunk feltételezetténél, de ennek csekély a valószínűsége.

kivitelezhetősége, mivel a megtakarítást célzó intézkedések még nem ismertek teljes körűen.¹⁶ Ezen intézkedések esetleges elmaradását részben ellentételezheti a természetbeni ellátások 20 milliárd forint nagyságú céltartaléka.

További negatív kockázat, hogy a *gyógyító-megelőző ellátások*, valamint a *gyógyászati segédeszközök* előirányzata nominálisan befagyasztott kiadásokat vetít előre. Ezeket az előirányzatokat – a béremeléssel korrigálva – átvesszük a törvényjavaslatból, de úgy érzékeljük, hogy ezenfelül legalább 15-20 milliárd forint kiadási feszültség jelentkezhethet jövőre.

Az önkormányzatok egyenlegével kapcsolatos kockázatok

Az állam igen jelentős átrendezést hajt végre a központi és az önkormányzati alrendszer között az önkormányzati feladatok és források központi költségvetésbe történő átcsoportosításával. Az átcsoportosítás keretében jövőre mintegy 426 milliárd forintnyi kiadás kerül át a központi alrendszerbe.

Az önkormányzati alrendszert érintő módosításokat előrejelzésünkben elfogadtuk, számításaink szerint az alrendszer jövő évi várható egyenlege a kormányzati cél körül teljesülhet, sőt pozitív kockázatként elképzelhető 5-10 milliárd forint addicionális kiigazítás is.

Ugyanakkor az önkormányzatok hiányát növelő kockázatot jelent az, hogy a 2012. évi várható központi támogatás – az előirányzat-zárolást követően is – magasabb lehet, mint az eredeti, törvényben szereplő támogatási előirányzat. A 2013. évi előirányzat tervezésekor nem a várható 2012. évi bázisról, hanem az alacsonyabb, 2012. évi módosított előirányzat teljesítéséből kiindulva határozták meg az alrendszer támogatási igényét.

A nagyobb hiány felé mutató kockázatot jelent továbbá az is, ha az állam olyan árpolitikát folytat az önkormányzati közszolgáltatások területén, amely nem engedi érvényesülni az indokolt költségeket a díjakban.

A tranzakciós illeték bevezetéséhez kapcsolódó kockázatok

A tranzakciós illeték esetében azzal a technikai feltevéssel élünk, hogy a kitűzött bevételi cél teljesül. Az adóval kapcsolatban a legnagyobb kockázatot az jelenti, hogy nincs elfogadva a bevezetését szabályozó törvény, illetve a legfontosabb paraméterei is többször változtak a kormányzati kommunikációban az adóval kapcsolatos első törvényjavaslat benyújtása óta.

A legfrissebb, 2012. június 28-án benyújtott törvénymódosító javaslat elfogadása esetén az új adónemhez köthető nettó hiánycsökkentő hatás – elsősorban az államháztartási körben tervezett adóterheléshez kapcsolódóan – elmaradhat a tervezettől és jelentős részben átmenetinek bizonyulhat (lásd 2. keretes írás).

Az Európai Bíróság telekommunikációs adóval kapcsolatos eljárása

Az Európai Bizottság 2012 márciusában döntött arról, hogy az Európai Bíróság elé viszi a telekommunikációs ágazatra 2010-ben kivetett adót, ugyanis az uniós szabályok értelmében az ágazatra kivetett adót csak ágazati fejlesztésekre lehet fordítani. Elmarasztaló ítélet esetén a telekommunikációs szektor különadójával kapcsolatos költségvetési hatás kamatokkal együtt meghaladhatja a 200 milliárd forintot, ezt a kiadást a szabályok értelmében a bírósági döntés időpontjában kell elszámolni.

¹⁶ A kormány eddig egy intézkedést hozott nyilvánosságra, melynek értelmében 2012 augusztusától 10 százalékos plusz-többletbefizetési kötelezettség terheli azon gyógyszerek forgalmazóit, amelyek támogatásba történő befogadása legalább hat évvel ezelőtt megtörtént, ezer forintnál drágábbak és nincs generikus megfelelőjük. Az intézkedés hatására 6-8 milliárd forinttal emelkedhetnek a gyógyszerforgalmazói befizetések 2013-ban.

7. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelősége

7.1. AZ ALAPTÖRVÉNYBEN FOGLALT ADÓSSÁGSZABÁLY

Előrejelzésünk szerint a bruttó államadósság – változatlan devizaárfolyamot feltételezve – a GDP 0,3 százalékaival mérséklődhet 2013-ban, tehát teljesül az Alaptörvény adósságszabálya. A törvényjavaslatban ennél magasabb, 1,2 százalékpontos adósságsökkenés szerepel, azonban úgy látjuk, hogy a várhatóan magasabb hiány, a Diákhitel II. adósságnövelő hatása¹⁷ és a GDP lassabb növekedése nem teszi lehetővé az adósság ilyen mértékű csökkentését. Annak érdekében, hogy – az Alaptörvénnyel összhangban – az adósságráta legalább a GDP 0,1 százalékaival csökkenjen 2013-ban, és figyelembe véve a Diákhitel II. hatását, a költségvetési hiány jövőre nem haladhatja meg a GDP 2,9 százalékát. Ennél az értéknél mind a törvényjavaslat, mind előrejelzésünk alacsonyabb hiányt vetít előre.

Az Alaptörvény szerint a költségvetési törvénynek biztosítania kell, hogy a kormányzati szektor bruttó adóssága csökkenjen a GDP-hez képest, egészen addig, amíg el nem éri az 50 százalékos szintet.¹⁸ Az MNB 2012. év végi nominális adósságprognózisa, azaz a bázis gyakorlatilag megegyezik a

költségvetési törvényjavaslatban szereplővel. Előrejelzésünkben szerepel a magánnyugdíjpénztáraktól az állami rendszerbe átlépők állampapír-portfóliójának bevonása a GDP 0,2 százalékaival egyenlő mértékben.¹⁹ Az eltérő nominális GDP következtében azonban az MNB GDP-arányos adósságráta-prognózisa 0,4 százalékponttal magasabb a 78,0 százalékos tervnél.

Előrejelzésünk szerint 2013-ban döntően a hiány befolyásolja majd az adósság alakulását, mert nem tételeztük fel a kormányzati betétek felhasználását (vagy növelését), és a stabilitási törvénnyel összhangban változatlan – a törvényjavaslatban meghatározott – árfolyammal számoltunk. Addicionális hatásként csak a Diákhitel II. konstrukcióban felhalmozódó adósságállomány jelentkezik, ami 2013-ban a GDP 0,2 százaléka. Az év végi adósságráta így a GDP 78,1 százaléka lehet. Ezzel szemben a törvényjavaslatban az adósság a hiánynál kisebb mértékben emelkedik, amely hatást a törvényjavaslatban nem tudtuk azonosítani.

Négy okra vezethető vissza, hogy előrejelzésünkben a törvényjavaslatban kitűzött 1,2 százalékpontnál 0,9 százalékponttal kisebb mértékben csökken a GDP-arányos adósság:

11. táblázat
Az államadósság alakulása milliárd forintban és a GDP százalékában

	Törvényjavaslat	MNB	Törvényjavaslat	MNB
	milliárd forint		a GDP százalékában	
1. 2012. évi államadósság	22 905	22 914	78,0	78,4
2. 2013. évi hiány*	737	808		
3. Diákhitel II. hatása	0	55		
4. Egyéb hatás	-69	0		
5. 2013. évi államadósság (1+2+3+4)	23 573	23 777	76,8	78,1

* MNB-prognózis a szabad tartalékok zárolásával (100 milliárd forint).

¹⁷ Feltételezésünk szerint a Diákhitel II. konstrukcióban a Diákhitel Központ által felvett adósság az államadósság részét fogja képezni, mert a kamattámogatás következtében a kockázatok túlnyomó részét az államháztartás viseli. Hivatalos statisztikai állásfoglalás még nem született a kérdésben, de előrejelzésünkben az általunk legvalószínűbbnek tartott eredménnyel számoltunk.

¹⁸ Bár a Költségvetési Tanácsnak a költségvetési törvényalkotásnak ebben a fázisában tervezet véleményezése során még nem szükséges megállapításokat tennie az adósságszabály teljesítéséről, de a vétőjog súlya miatt fontos, hogy a KT és a munkáját segítő szervezetek már ebben a fázisban ellenőrizzék a szabály teljesülését.

¹⁹ Az új szabályozás értelmében a nyugdíjpénztárak csak állampapírban vagy betétben adhatják át az átlépők vagyonát a Nyugdíjreform és Adósságszökkentő Alapnak (részvényben, befektetési jegyekben, deviza értékpapírokban nem).

- az általunk előre jelzett pénzforgalmi hiány a teljes államháztartás körében (a szabad tartalék törlését feltételezve) a GDP 0,2 százalékaival magasabb;
- a Diákhitel II. adósságnövelő hatása a GDP 0,2 százalékára tehető, amit a törvényjavaslat nem nevesít;
- a törvényjavaslat számaiból kiolvasható nem nevesített egyéb adósságcsökkentő hatás (a GDP 0,2 százaléka);
- az alacsonyabb nominális GDP-növekedés (a GDP 0,3 százaléka).

7.2. A STABILITÁSI TÖRVÉNY ÁTMENETI SZABÁLYA

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

A 2011. évi konvergenciaprogramban kitűzött 2013. évi EDP-egyenleg a GDP 2,2 százaléka. A költségvetési törvényjavaslatban benyújtott hiány megegyezik ezzel, azonban előrejelzésünk szerint a szabad tartalékok zárolása esetén is némileg magasabb, a GDP 2,4 százaléka körüli hiány alakulhat ki.

7.3. EGYÉB ÉSZREVÉTELEK

Elemzésünk lezárásának időpontjában – 2012. június 25-én – a költségvetést megalapozó adózási jogszabályok és egyéb szaktörvények egy része még tervezet formájában sem készült el, illetve nem volt megismerhető. Emiatt jelen állapotában a költségvetési törvényjavaslatban foglalt egyenleg nem tekinthető törvényileg teljes mértékben megalapozottnak.

Amint a 2. fejezetben bemutattuk, saját előrejelzésünkben is figyelembe vettünk bejelentett, de még jogszabályban el nem fogadott kormányzati intézkedést, és ilyen értelemben az MNB előrejelzése sincs törvényileg megalapozva.

8. Függelék: Háttértáblázatok

12. táblázat					
MNB-prognózis és törvényi előirányzat – bevételek					
<i>(milliárd forint)</i>					
BEVÉTELEK	2012		2013		
	Előirányzat	MNB	Előirányzat	MNB	Eltérés
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS					
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI					
Társasági adó	356	329	381	341	-40
Hitelintézeti járadék	8	9	8	8	0
Pénzügyi szervezetek különadója	187	51	72	73	1
Egyes ágazatokat terhelő különadó	155	170	5	5	0
Egyszerűsített vállalkozási adó	225	150	178	156	-22
Ökoadó (energiaadó, környezetterhelési díj)	26	26	26	26	0
Bányajáradék	94	123	95	111	16
Játékadó	78	59	58	51	-7
Egyéb befizetések	33	27	34	30	-3
Egyéb központosított bevételek	178	160	251	236	-15
Energiaellátók jövedelemadója	14	14	40	36	-4
Cégautóadó	46	33	39	36	-3
ÖSSZESEN	1 402	1 149	1 187	1 110	-77
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK					
Általános forgalmi adó	2 722	2 831	2 826	2 802	-24
Jövedéki adó	914	915	913	923	10
Regisztrációs adó	14	14	15	15	0
Távközlési adó	0	13	44	43	-1
Pénzügyi tranzakciós illeték	n. a.	n. a.	283	283	0
Biztosítási adó	n. a.	n. a.	53	51	-2
ÖSSZESEN	3 650	3 774	4 134	4 117	-17
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI					
Személyi jövedelemadó	1 574	1 505	1 540	1 501	-39
Illetékbecfizetések	103	96	110	110	0
Gépjárműadó	n. a.	n. a.	44	45	1
Egyéb lakossági adók	0	1	1	0	-1
ÖSSZESEN	1 677	1 602	1 696	1 657	-39
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK					
Költségvetési szervek bevételei	952	987	1 058	1 058	0
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei	16	100	22	104	82

12. táblázat
MNB-prognózis és törvényi előirányzat – bevételek (folyt.)

(milliárd forint)

BEVÉTELEK	2012		2013		
	Előirányzat	MNB	Előirányzat	MNB	Eltérés
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok EU támogatása	1 528	1 053	1 533	1 337	-196
ÖSSZESEN	2 496	2 140	2 613	2 498	-114
BEFIZETÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREIBŐL	50	59	31	36	6
ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYONNAL KAPCSOLATOS BEFIZETÉSEK	50	99	50	50	0
EGYÉB BEVÉTELEK	20	7	7	7	0
UNIÓS ELSZÁMOLÁSOK	49	44	34	34	0
ADÓSSÁGSZOLGÁLATTAL KAPCSOLATOS BEVÉTELEK	59	88	99	87	-12
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELE ÖSSZESEN	9 453	8 961	9 849	9 596	-253
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK					
NFA – Szociális hozzájárulási adó és járulékok	194	193	206	204	-2
NFA – Szakképzési hozzájárulás	53	60	62	63	1
KTIA – Innovációs járulék	45	30	48	48	0
NKA – 5-ös lottó bevétel	10	11	10	11	1
Alapok egyéb bevételei, központi költségvetési támogatások	137	158	101	101	-0
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK BEVÉTELE ÖSSZESEN	438	452	427	426	-0
TB-ALAPOK					
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	2 750	2 727	2 874	2 848	-27
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	2 585	2 563	2 769	2 744	-25
Egyéb járulékok és hozzájárulások	38	37	23	22	-1
Központi költségvetési támogatások, térítések	102	102	57	57	0
Egyéb bevételek	25	25	25	25	0
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	1 700	1 697	1 649	1 691	42
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	709	693	742	735	-7
Egyéb járulékok és hozzájárulások (eho is)	144	135	148	139	-9
Központi költségvetési támogatások, térítések és átvétel Nyugdíjbiztosítási Alaptól	738	738	697	697	0
Egyéb bevételek	109	131	63	120	57
TB-ALAPOK BEVÉTELE ÖSSZESEN	4 450	4 423	4 524	4 539	15
BEVÉTELEK ÖSSZESEN	14 341	13 836	14 800	14 561	-239

13. táblázat

MNB-prognózis és törvényi előirányzat – kiadások

(milliárd forint)

KIADÁSOK	2012		2013		
	Előirányzat	MNB	Előirányzat	MNB	Eltérés
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS					
EGYEDI ÉS NORMATÍV TÁMOGATÁSOK	238	238	269	269	0
KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLGÁLTATÁS TÁMOGATÁSA	65	62	68	68	0
SZOCIÁLPOLITIKAI MENETDÍJ TÁMOGATÁS	93	95	93	95	2
LAKÁSTÁMOGATÁSOK	120	154	174	174	0
NEMZETI SZOCIÁLPOLITIKAI ALAP					
Családi támogatások, szociális juttatások	549	538	551	544	-6
Korhatár alatti ellátások	304	301	304	312	8
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK KIADÁSAI					
Költségvetési szervek kiadásai	2 416	2 506	3 024	3 024	0
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai	2 467	2 043	2 540	2 439	-101
MNB-ELSZÁMOLÁSOKKAL KAPCSOLATOS KIADÁS	0	0	0	0	0
TARTALÉKOK	458	268	300	300	0
AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREINEK TÁMOGATÁSA	1 790	1 821	1 352	1 352	-0
TÁRSADALMI ÖNSZERVEZŐDÉSEK TÁMOGATÁSA	4	4	4	4	0
ÁLLAMI VAGYONNAL KAPCSOLATOS KIADÁS	128	142	132	132	0
KORMÁNYZATI RENDKÍVÜLI KIADÁSOK ÉS EGYÉB KIADÁSOK	33	46	31	31	0
ÁLLAM ÁLTAL VÁLLALT KEZESSÉG ÉRVÉNYESÍTÉSE	40	52	30	30	0
ADÓSSÁGÁTVÁLLALÁS ÉS TARTOZÁSELENGEDÉS	0	0	0	0	0
BEFIZETÉS AZ EU-BA	264	282	284	285	1
ADÓSSÁGSZOLGÁLAT, KAMATTÉRÍTÉS	1 079	1 211	1 339	1 297	-41
A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ÖSSZES KIADÁSA	10 047	9 762	10 492	10 355	-137
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK					
NFA – Passzív kiadások	59	66	59	64	4
NFA – Aktív és egyéb kiadások	249	270	287	288	1
Egyéb alapok kiadásai	78	78	89	89	0
AZ ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK KIADÁSA ÖSSZESEN	385	414	435	440	5
TB-ALAPOK					
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	2 750	2 823	2 874	2 861	-13
Nyugellátások	2 555	2 628	2 777	2 764	-13
Egyéb kiadások, pénzeszközátadás	195	195	97	97	0
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	1 735	1 798	1 675	1 756	81
Rokkantsági és rehabilitációs ellátások	342	346	340	310	-29
Táppénz	73	56	62	59	-2
Gyermekgondozási díj	91	96	95	99	3
Egyéb pénzbeli ellátások	49	49	52	50	-1
Gyógyító-megelőző ellátás	825	855	834	855	22
Gyógyszertámogatások	278	318	198	286	88
Egyéb természetbeni ellátások és egyéb kiadások	77	78	96	96	0
TB-ALAPOK KIADÁSA ÖSSZESEN	4 485	4 621	4 549	4 617	68
KIADÁSOK ÖSSZESEN	14 917	14 797	15 477	15 412	-65

ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL

2012. július

Nyomda: D-Plus

H-1037 Budapest, Csillaghegyi út 19-21.

