A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről

I.

A Vélemény készítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (a továbbiakban: Stab. tv.) 24. §-a alapján véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről. A Tanács a véleményében a tervezetre észrevételeket tehet, valamint – ha a tervezettel kapcsolatban annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetései vannak – a tervezettel való egyet nem értését jelzi. [1]

A Kormány – Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezeteként – elfogadott dokumentumot (továbbiakban: tervezet) Banai Péter Benő,

---

[1] Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdése – a szabályalapú költségvetés legfontosabb elemeként – tartalmazza az államadósság-szabályt. Eszerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.
Az államadósság-szabály alkalmazása a Stab. tv. alapján:
- a **központi költségvetésről szóló törvény előkészítése** során az államadósság-mutatót mind a bázis év, mind a költségvetési év utolsó napjára az akkorra várható államadósság és az adott évre prognosztizált bruttó hazai termék hányadosaként kell számításba venni.
- a mutató számításakor az államháztartás központi alrendszereinek és a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteknek az – egymással szembeni kötelezettségek kiszűrésével számított (konszolidált) – adósságát kell viszonyítani a GDP-hez.
- a külföldi pénznemben fennálló adósságot keletkeztető ügyleteket azonos, a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott árfolyamon kell figyelembe venni.
- nem kell figyelembe venni az államadósság olyan növekedését, amely az európai uniós források utólagos visszatérítésének időigényéből, az Európai Unió költségvetésének esetleges likviditáshiányából vagy bármely egyéb olyan okból keletkezik, amely miatt a felmerült kiadásra jutó európai uniós támogatás nem kerül elszámolásra a központi költségvetésben.
A Stab. tv. 2015-ben életbe lépő előírása alapján az államadósság következő év végére a költségvetési törvényben tervezett összege az infláció és a reál GDP növekedési ütemének fele különbségének megfelelő mértékben nőhet (adósságképlet-szabály). E szabályt – a gazdasági növekedést akadályozó hatása miatt – módosították, s ennek következtében az csak 3 százalékot meghaladó inflációs cél és ugyancsak 3 százalék felett tervezett gazdasági növekedés esetén alkalmazandó. Egyéb esetben pedig az államadósság-mutató legalább 0,1 százalékpontos csökkenését kell elérni.
Az Alaptörvény 37. cikk (3) bekezdésében a **költségvetés végrehajtására** megfogalmazott szabály: mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.

államháztartásért felelős államtitkár 2017. április 20-án kelt, az NGM/5364/27/2017. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a Tanács elnöke részére.

A Tanács a költségvetés tervezetére vonatkozó véleményének jobb megalapozása érdekében az előzetes adatok áttekintésével támaszkodott Magyarország 2016. évi központi költségvetésről szóló 2015. évi C. törvény végrehajtásának fő folyamataira, jellemzőire, azok hátterére, mint bázisra. A Stab. tv. 23. § (1) bekezdés c) pontja szerinti, a 2016. évi központi költségvetési törvény végrehajtásával és az államadósság alakulásával kapcsolatos Véleményét későbbi ülésén alakítja ki, majd hozza nyilvánosságra.

A Tanács egyidejűleg megkapta Banai Péter Benő államháztartásért felelős államtitkár 2017. április 20-án kelt NGM/7732/4/2017 számú véleménykérő levele mellékleteként a Magyarország 2017. évi költségvetési törvényről szóló 2016. évi XC. törvény módosításáról szóló előterjesztést is. Erről a Tanács – az előzőekkel egyidejűleg megtárgyalva – külön Véleményt alkot.

A Tanács az értékelését az alábbi – a 2017. évi költségvetési törvénnyel összefüggő – előzményekre figyelemmel fogalmazza meg:

- A Tanács a 2017. évi központi költségvetés tervezetére kialakított 2/2016.04.21. számú Véleményében megállapította: „A 2017. évi költségvetés 3,1 százalékos gazdasági növekedésre épül, amely – figyelemmel az uniós források felhasználásának várható felfutására és a növekedés egyéb tényezőire, mindenekelőtt a fogyasztásra – megalapozottnak tekinthető […], a bevételi és kiadási előirányzatok alapvetően összhangban vannak a makrogazdasági prognózissal." A Tanács – a makrogazdasági pálya és a költségvetési előirányzatok alapján – megállapította azt is, hogy „a 2017. évi – európai uniós módszertan szerint számított – 2,4 százalékos GDP-arányos hiánycél összhangban van a költségvetési törvényjavaslat tervezetében bemutatott gazdasági folyamatokkal és a tervezett bevételi, valamint kiadási előirányzatokkal. Az államháztartási hiánycél megfelel az Európai Unió fiskális szabályai korrekciós ágának, és a stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdése b) pontjának". Figyelmeztetett arra, hogy a „hiánycél emelkedésével azonban várhatóan a strukturális hiány[2] is emelkedik".

- A Tanács a Magyarország 2017. évi központi költségvetési törvényjavaslatának zárószavazásához kialakított 5/2016.06.09. számú határozatában kimondta, hogy „az államadósság-mutató csökken 2017-ben, következésképpen az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt követelmény teljesül". Indokolásában kifejtette, hogy az államadósság-mutató csökkenését reálisnak és megalapozottnak, a várható makrogazdasági és költségvetési folyamatokkal összhangban lévőnek tartja.

[2] A kormányzati szektornak a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege (Áht. 2. § (1) bekezdés y) pont).

A Tanács az értékelésénél elsősorban az Állami Számvevőszéknek és a Magyar Nemzeti Banknak a költségvetés folyamatairól szóló írásos elemzését, megállapításait vette alapul. Ezen felül támaszkodott – a Tanács titkársága által felkért – hazai kutató-elemző intézetek, nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, OECD), más mértékadó piaci elemzők aktualizált gazdasági prognózisaira is. A Tanács figyelembe vette a Magyarország 2016-2020-ra vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat is.

A Tanács – felhatalmazása keretében – a 2018. évi költségvetési tervezetet és annak makrogazdasági hátterét egységében vizsgálja, a tervezet részleteit, bevételeit, kiadásait az egyensúlyi szempontok, az államadósság-szabály teljesülése szempontjából elemzi, s nem bocsátkozik elosztás-politikai vonatkozások elemzésébe.

A Tanács Véleményéről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, valamint a Kormányt, továbbá azt az Országgyűlés honlapján közzéteszi.

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács 2017. április 27-i ülésén a Stab. tv. 24. §-a alapján megtárgyalta a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetét és ennek alapján – egyhangú döntéssel – az alábbi Véleményt alakította ki.

1) A Tanácsnak a 2018. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetének hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a tervezettel kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.

2) A tervezet magas – a más rendelkezésre álló előrejelzéseket meghaladó – 4,3 százalékos gazdasági növekedéssel számol. A várakozás a bruttó átlagkereset várható dinamikus emelkedésén és az uniós források tervezett nagymértékű felhasználásán alapul. A prognózis reálisan számol azzal, hogy a belföldi felhasználás növekedése az import dinamikus (8,2 százalékos) növekedését vonja maga után. A gazdasági növekedés prognosztizált mértékének elérése szempontjából kockázatot jelent, ha a külső körülmények kedvezőtlenebb alakulása következtében az export dinamikája elmarad a tervezettől. Ugyanakkor ez az államháztartás bevételi előirányzatainak teljesülését kevésbé veszélyezteti, mivel a bevételek teljesülése meghatározó részben a jövedelmek és a belső felhasználás alakulásától függ. Ezzel szemben a nemzetgazdasági keresettömeg és fogyasztás tervezettől való esetleges elmaradása számottevően csökkentené az adóalapokat.

3) A tervezetben a kiadási és bevételi előirányzatok – néhány kivételtől eltekintve – összhangban vannak az előirányzatok bázis évi várható teljesülésével, valamint a Kormány 2018-ra vonatkozó makrogazdasági prognózisának adataival. A tervezet indokolása

felsorolja a költségvetési hatással járó tervezett intézkedéseket, de azok hatását pontosan nem számszerűsíti. A rendelkezésére álló információk alapján a Tanács úgy ítéli meg, hogy lakástámogatásokra előirányzott költségvetési fedezet a 2017. évhez képest szerény növekedése nem tart lépést a támogatások iránti igények várható dinamikus emelkedésével. Ugyanakkor a társasági adó előirányzatának meghatározásánál a tervezet nem számol az adókulcs csökkentésének adóalapot növelő hatásával. A tervezett adóbevételek teljesülésének elősegítése érdekében a Tanács szükségesnek tartja, hogy a gazdaság kifehérítésére és az adóbeszedés hatékonyságának növelésére irányú intézkedések 2018-ban is folytatódjanak.

4) A tervezet azzal számol, hogy 2018-ban az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya a GDP 3,4 %-a lesz, ami a tervezet indoklásában szereplő levezetés szerint 3,2 %-os ESA hiánynak felel meg. A kormányzati szektor egésze ESA hiányának az uniós szabályozás, valamint a Stab. tv. 3/A. § (2) bekezdése b) pontjában előírt szint – a GDP 3 %-a – alatt tartását az biztosítja, hogy az önkormányzati alrendszerben várhatóan a GDP 0,5 százalékának, az államháztartáson kívüli kormányzati szektorba sorolt szervezetek körében pedig a GDP 0,2 százalékának megfelelő többlet keletkezik. Ezt a várakozást a Tanács – az elmúlt évek tendenciái, valamint az önkormányzatok és a kormányzati szektorba sorolt, nem államháztartási szervezetek eladósodását gátló intézkedésekre tekintettel – reálisnak tartja.

5) A tervezet indokolása tartalmazza, hogy 2018-ban a 2,4 százalékos európai uniós módszertan szerinti[3] költségvetési hiánynak 2,5 százalékos strukturális deficit feleltethető meg. Az EU strukturális hiányra vonatkozó kritériuma és a Stab. tv. ezen nyugvó, 3/A. § (2) bekezdés a) pontja szerinti követelménye ugyanakkor előírja, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy az összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével, amely Magyarország esetében jelenleg a GDP 1,5 százaléka. Ezért a Tanács indokoltnak tartja, hogy a Kormány a törvényjavaslat indokolásában mutassa be, hogy milyen módon kíván megfelelni annak a következő években.

6) Tekintettel az előzőekben felsorolt kockázatokra, a költségvetési hiánycél biztonságos teljesítése érdekében a Tanács szükségesnek tartja az Országvédelmi Alap tervezett összegét és egyetért azzal, hogy felhasználására a tervezetben rögzített kritériumok teljesülése esetén kerüljön sor.

7) A Tanács megállapítja, hogy az államadósság tervezett nominális növekedése összhangban van a központi költségvetés tervezett pénzforgalmi hiányával. A növekedés

[3] Az Európai Unióban az Eurostat és a tagországok az 1970-es évek elejétől saját nemzeti számla-rendszert (European System of Accounts – A nemzeti számlák európai rendszere) dolgoztak ki a makrogazdasági statisztikák számára, ennek keretében a gazdasági szektorok (benne a kormányzati szektor) számláira. Ennek a jelenleg alkalmazott rendszere az ESA2010. Az ESA2010 nemzeti számlarendszert egy uniós tanácsi rendelet tartalmazza, amely a tagsággal a magyar jogrend részévé vált.
Az uniós statisztikai szabványok által definiált kormányzati szektor nagyobb szervezeti kört foglal magába, mint az államháztartás. Az uniós módszertan – a szervezeti kör különbözőségén túl – a számbavétel időpontját, értékét, az elszámolandó tranzakciók körét illetően is eltér az államháztartási elszámolásokhoz képest.

üteme azonban jelentősen elmarad a GDP nominális növekedésének tervezett ütemétől. Ennek következtében a GDP-arányos államadósság olyan mértékben mérséklődik, hogy a Stab. tv. szerinti államadósság-mutató csökkenése teljesíti az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének követelményét, és jelentősen túlteljesíti a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdésében meghatározott mértékét. Ennek következtében az államadósság szabály akkor is teljesül, ha a gazdasági növekedés mértéke elmarad a kormányzati prognózisban meghatározott 4,3 százaléktól. Az adósságráta csökkenés várható mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó előírásának is. [4]

8) A Tanács felhatalmazza az elnökét, hogy a tervezettel kapcsolatos Véleményét nyilvánosságra hozza, valamint arra, hogy a Véleményt az Országgyűlés plenáris ülésén ismertesse – figyelemmel annak a benyújtott törvényjavaslattal való kapcsolódásaira (összefüggéseire) is.

[4] Az Európai Unió adósságszabályát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz.) és a Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete definiálja. Az Európai Unió adósságszabálya 2016-tól vonatkozik először Magyarországra. (Az EDP eljárás alól történő kikerülés utáni három évben, azaz 2013-tól 2015-ig Magyarországnak az államadósságra vonatkozó szabály helyett a strukturális egyenlegre vonatkozó átmeneti szabályt kellett teljesítenie.)
A szabály értelmében az államadósságnak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya nem haladhatja meg a 60 százalékot. Amennyiben az államadósság meghaladja ezt a referenciaértéket, akkor az eltérésnek az előző három év viszonyítási alapjához képest évente átlagosan egyhuszaddal kell csökkennie.

III.

Indokolás

1. A tervezet hitelessége

A Stab. tv. 24. § (2) bekezdése szerint a Tanács a „tervezetre észrevételt tehet, illetve – ha a tervezettel kapcsolatban, annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetése van – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti". A Tanács értékelése szerint a tervezetben foglalt rendelkezések, kormányzati célok, intézkedések, s ezekhez forrást teremtő előirányzatok megfelelően tervezettek, ezért nincs akadálya a véleményezésre megküldött dokumentummal való egyetértés megadásának.

2. A 2017. év várható teljesülése

A Tanács véleménye szerint a gazdaságban a 2016. évi átmeneti (uniós források felhasználásának visszaesésével összefüggő) lassulást követően 2017-ben a növekedés – az Európai Unió várható teljesítményének átlagát jelentősen meghaladva – dinamikusan folytatódhat.

A hazai intézményi és piaci elemzők is a 2016-os évet meghaladó növekedést prognosztizálnak – jellemzően 3,2 és 4,0 százalék közötti értékekkel. A Kormány a 2016. decemberi „Makrogazdaság és költségvetési prognózis 2016-2020" című dokumentumában – elemezve a 2016. év háromnegyedévi adatait, a következő évi költségvetési törvényben megfogalmazott célokat és kormányzati intézkedések várható hatását – 4,1 százalékos gazdasági növekedést vetített ki 2017-re, elsősorban a fogyasztás és a beruházások bővülésének köszönhetően.

A növekedés külső feltételeiben pozitív és negatív körülmények egyaránt jelen vannak: az olajár viszonylag alacsony, de már emelkedő tendenciájú. Az Európai Bizottság előrejelzése szerint „a visszafogott, ám stabil növekedés mind az unió, mind az euró-övezet gazdaságában folytatódhat". Ezen túl számolni kell a Brexit tárgyalások lehetséges kimenetelével, továbbá a világkereskedelemben meghatározó szerepet játszó országok (USA és Kína, USA és Németország) között kiéleződő kereskedelmi verseny hatásával, a migrációs válság uniót is érintő megoldatlan kérdései fennmaradásával.

A Versenyszféra és a Kormány Állandó Konzultációs Fórumán 2016 novemberében megkötött hat évre szóló megállapodás javítja a kiszámíthatóságot, a munkaadói járulékterhek csökkentése, a társasági adókulcs egyszámjegyűvé tétele, valamint a bérek növelése pedig serkentheti a gazdaságot. Mindezek mellett a növekedést támogatja az uniós források gyorsított felhasználása, az erőteljes munkaerő-kereslet következtében a foglalkoztatás szélesedése és a Kormány gazdaságfejlesztési stratégiája.

Az előző évi visszaesés után, a beruházások – várhatóan – gyors ütemben növekednek. Ez az uniós források felhasználásának ez évi fellendülésével, több jelentős ipari beruházással, a

háztartások növekvő építési és lakásvásárlási aktivitásával függ össze. Ebben a folyamatban kedvezően hathat a hitelezési aktivitás javulása is. Fontos ugyanakkor, hogy az e célra rendelkezésre álló forrásokat olyan beruházásokra fordítsák, amelyek hosszú távon is a magasabb hozzáadott értéket teremtenek. A Tanács megjegyzi, hogy a piac által vezérelt magánberuházások tartós növekedése nélkül a tőkefelhalmozás csak mérsékelten tud hozzájárulni a potenciális növekedéshez.

Az uniós támogatások igénybevételénél kedvező, hogy 2017. március végére a kormányzati célokkal összhangban meghirdetésre került a teljes hét éves ciklushoz tartozó forráskeret. A meghirdetett pályázatok értéke a tárgyhónap végén meghaladta a 9200 milliárd forintot, azaz március folyamán közel 1000 milliárd forint értékben írtak ki pályázatot az Irányító Hatóságok. Jelentősen, több mint 260 milliárd forinttal (4.400 milliárd forintra) emelkedett a szerződött pályázatok értéke is, míg az elnyert pályázatok összege valamivel kevesebb, mint 100 milliárd forinttal (4.800 milliárd forintra) nőttek. A kifizetések az elmúlt években tapasztalt első negyedévi dinamikáknak megfelelően lassú ütemben emelkedtek és 100 milliárd forintot tettek ki – megközelítve így a 2000 milliárd forintot – márciusban.

A munkaerőpiacon folytatódtak a költségvetési nézőpontból igen kedvező folyamatok. A bruttó és a nettó átlagkereset egyaránt 10-11 százalékkal nőtt januárban és februárban az előző év azonos időszakához képest, benne a minimálbér és a garantált bérminimum, valamint a költségvetési szférát érintő keresetrendezés jelentős hatásával. A munkaerő-piaci feszültségeket oldó béremelések kedvező hatása hozzájárul az adó- és járulékbevételek növekedéséhez.

A foglalkoztatás és az aktivitás is tovább emelkedett. 2016. december és 2017. február között a foglalkoztatottak száma (háromhavi mozgó átlag) 4.372 ezer fő volt, 3,1 százalékkal több az egy évvel korábbinál. Az elsődleges munkaerőpiacon 144 ezer fővel dolgoztak többen, a közfoglalkoztatottak száma ugyanakkor 14 ezer fővel csökkent. A foglalkoztatási ráta 67,1 százalékra emelkedett. Ezzel együtt is a további növekedésnek akadálya lehet a megfelelő szakképzettség hiánya s a munkavállalási aktivitás alacsony foka, amelyek feloldásához szükségesek a tervezett kormányzati intézkedések.

A Tanács – mindezeket figyelembe véve – elérhetőnek tartja a kormányzati 4,1 százalékos várakozást a 2017. évi gazdasági növekedésre, azzal a kiegészítéssel, hogy a világgazdasági feltételek és egyes hazai folyamatok kockázatot is hordoznak.

A költségvetés első negyedévi adatai és a várható folyamatok az eredeti 2017. évi előirányzatoknál kisebb hiány irányába mutatnak. A költségvetés elfogadása utáni adócsökkentési program, valamint az adóalapok emelkedése összességében nagyjából kioltja egymás hatását. További bevételnövekedést hoz azonban a Földet a gazdáknak programból 2017-ben befolyó összeg. Mindezeket tükrözi, hogy 2017. első három hónapjában a költségvetési deficit az elmúlt évek azonos időszakából számított átlagánál kisebb volt. Az I. negyedévi hiány mértéke mintegy 200 milliárd forint, de ha eltekintünk az áfa-visszatérítés szabályainak változásából eredő egyszeri hatástól, akkor 0 körüli egyenleg adódik.

Mindezek elemzése alapján a Tanács véleménye szerint a 2017. évi 2,4 százalékos európai uniós módszertan szerinti hiánycélnál kisebb deficit felé mutatnak a folyamatok.

A Kormány – az időközben meghozott intézkedéseire és a makrogazdasági feltételek változására tekintettel – módosítani javasolja a 2017. évi költségvetési törvényt. Az erről szóló törvénytervezetet a Tanács külön előterjesztés alapján véleményezi, így arra itt nem tér ki.

3) A 2018. évi célok, feltételek

Várható makrogazdasági mutatók

A 2018. évi központi költségvetési törvényjavaslat tervezete az előző évit meghaladó, 4,3 százalékos gazdasági növekedésen alapul. A bővülés forrásai a tervezet szerint elsősorban a háztartások fogyasztása, amely 4,6 százalékkal, illetve a bruttó állóeszköz felhalmozás, ami 12,9 százalékkal nő, 20 százalékra emelve a beruházási rátát. Minderre jelentős hatást fejtenek ki az uniós és a hazai forrásból megvalósuló beruházások. A tervezet szerint a foglalkoztatás is tovább bővül (összesen 1,8 százalékkal, ezen belül a versenyszférában foglalkoztatottaké 2,6 százalékkal, míg a közszférában 1,6 százalékkal csökken). Folytatódik a dinamikus bérnövekedés, a bruttó átlagkereset tovább emelkedik, mértéke éves szinten 8,8 százalékra várható. A termelékenység 2,4 százalékkal javul, az export 6,5 százalékkal, az import (az export vonzataként és a belső fogyasztás bővülése következményeként is) 8,2 százalékkal nő. A fogyasztás erősödéséhez a tervezet szerint 3 százalékos fogyasztói áremelkedés is párosul.

A Tanács a 2018. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetének alapját képező makrogazdasági pályát (annak elemeit) – a 2016-2020-ra vonatkozó Konvergencia Program, az Európai Bizottság és az OECD által készített értékelések, valamint a Tanács Titkársága hatáskörében készült kutatói, szakértői elemzések figyelembevételével – vizsgálta meg. A prognózisok a korábbi években nem tapasztalt szóródást mutatnak, mind a GDP volumennövekedése (3,1 és 4,1 százalék között), mind annak forrásai tekintetében. A tervezetben a – konszenzusos előrejelzéseket meghaladó – növekedést elsősorban az uniós források felhasználásának és saját forrású költségvetési kiadásoknak a dinamikus, a más előrejelzéseknél nagyobb ütemű emelkedése támasztja alá.

A központi alrendszer bevételei

Az adó- és járulékbevételi előirányzatok a 2018. évre előrejelzett, magas növekedési dinamikával számoló makrogazdasági pályának megfelelően tervezettek. A munkát terhelő adók összhangban vannak a tervezetben várt munkaerő-piaci folyamatokkal, a versenyszféra képviselői és a Kormány között 2016 novemberében létrejött bérmegállapodás, továbbá a kormányzati életpálya modellek révén folytatódó béremelkedés, a munkavállalási aktivitást erősítő kormányzati intézkedések hatásával. A tervezet szerint a nemzetgazdasági bruttó keresettömeg 2018-ban 10-11 százalékkal emelkedik, ebből következően a személyi jövedelemadó előirányzata 9,3 százalékkal nő (a 2017. évi módosított előirányzathoz képest).

A szociális hozzájárulási adó ugyanakkor 0,8 százalékkal csökken, melyet az adónem kulcsának 2 százalékpontos további csökkenése, és az abból eredő mintegy 220 milliárd forintos adókiengedés okoz. Az ingatlanforgalom bővülésének köszönhetően jelentősen emelkedhetnek az illetékbevételek is.

A társasági adó előirányzata tükrözi az adónem egykulcsossá válását és a növekedési adóhitelből eredő bevétel csökkenő mértékét, de nem számol az adókulcs mérséklésének az adóalapot bővítő hatásával. Így az előirányzat mintegy 40 százalékkal alacsonyabb az előző évinél. Az általános forgalmi adó előirányzata 8 százalékos – összegében 289 milliárd forint – növekményt tartalmaz az előző évhez képest, amelyet elsősorban a fogyasztás további bővülése, a fogyasztói árak emelkedése és az önkéntes jogkövetés erősödése alapoz meg. A tervezet számol az internet, az éttermi szolgáltatás és a hal áfája mérséklésével, a társasági adó kedvezmények igénybevételével, valamint a kis- és közepes vállalkozások esetében az áttérés feltételeinek könnyítésével. A Tanács becslése szerint az internetszolgáltatás áfakulcsának csökkentése 25 milliárd forint, a hal áfájának csökkentése 4 milliárd forint értékű adókiengedést jelent. Az előirányzat teljesítéséhez szükséges a gazdaság fehérítését segítő eszközök és módszerek további kiterjesztése.

Egyszerűsíti az ingatlanok bérbeadását az ebből származó bevételre vonatkozó egészségügyi hozzájárulási adó eltörlése, amely csak mintegy 2 milliárd forint költségvetési hatással jár, de hozzájárulhat a tevékenység fehéredéséhez (eddig 1 millió forint felett, de akkor az összes bevételre vonatkozóan lépett életbe a hozzájárulási kötelezettség).

Az adóbevételek összességében a költségvetési törvény makrogazdasági előrejelzésével összhangban tervezettek, kockázatot jelent azonban, hogy a konszenzusos előrejelzésnél magasabb növekedéssel számol a törvénytervezet. Különösen az áfa, a személyi jövedelemadó és a szociális hozzájárulási adóból tervezett bevétel érzékeny a makrogazdasági folyamatokra, azon belül a keresetek és a fogyasztás alakulására.

A központi alrendszer kiadásai

A költségvetésben a következő prioritásokat azonosíthatók.

Folytatódik az otthonteremtési program a családok lakáshoz jutásának és a lakáskörülményeinek javítása érdekében. A program nagyfokú kihasználtsága esetén az igények jelentősen meghaladják a tervezett előirányzatot. A kisgyermekek napközbeni ellátásának átalakult rendszere nagymértékben hozzájárul a szülők, mindenekelőtt a nők munkaerő-piacra történő visszatéréséhez.

A tervezet forrásokat rendel a foglalkoztatás bővülését segítő intézkedésekhez. Ezen belül ösztönzik, kompetenciafejlesztő és képzési programokkal támogatják a közfoglalkoztatottak – egyelőre alacsony arányú – elsődleges munkaerő-piaci elhelyezkedését.

A tervezett forrásokból megőrizhető a nyugdíjak és egyes jövedelempótló ellátások reálértéke, sőt a nyugdíjasok részesülhetnek a gyorsuló gazdasági növekedés eredményéből is. A tervezett nyugdíjkiadások tartalmazzák a GDP növekedése alapján – szabály szerint – számított nyugdíjprémiumot, valamint az új nyugdíj-megállapítások összegének az elmúlt évek dinamikus béremelkedésével összefüggő növekedését.

A költségvetésben biztosítottak a források arra, hogy folytatódjon az életpálya program a pedagógusoknál, a rendvédelmi és honvédelmi dolgozóknál, valamint a járási és megyei kormányhivatalokban és a Nemzeti Adó- és Vámhivatalban foglalkoztatottaknál. További béremelésben részesülhetnek az egészségügyi ágazat szakdolgozói, valamint az Országos Mentőszolgálat állományában lévő alkalmazottak. Lezárulhat a bírói és ügyészi illetményalap-emelés, illetve a felsőoktatási oktatói, kutatói és tanári bérrendezés, továbbá végrehajtják a már meghozott egészségügyi, szociális és kulturális bérintézkedéseket is.

A tervezet azzal számol, hogy a paksi atomerőmű bővítéséhez kapcsolódó kiadások növekednek. A vidéki nagyvárosokat modernizáló, versenyképességet, kulturális vonzerőt növelő és életminőséget javító fejlesztésekre kerülhet sor a Modern Városok Program keretében. Számos felsőoktatási beruházás, nemzetstratégiai gazdaságfejlesztési támogatás kap helyet a 2018-as költségvetésben.

A jövő évben is rendelkezésre állnak források az illegális bevándorlással szembeni fellépéshez.

Kiemelendő, hogy az európai uniós programoknál a maximális ütemű forrásfelhasználás prioritásként jelenik meg a tervezetben annak érdekében, hogy a fejlesztési források a kedvezményezettek számára minél hamarabb elérhetővé váljanak. Ezzel párhuzamosan biztosítani kell azok célorientáltságát, a hatékonysági és eredményességi követelmények érvényesítését, ezekhez a szükséges intézkedések megtételét. Azzal, hogy a támogatások jelentős részét már a 2018. év végére felhasználják, elkerülhető az a korábbi gyakorlat, amelynél a források nagy részének kifizetése csak az uniós pénzügyi időszak végén történt meg. A gazdasági növekedés gyorsítása érdekében alapvető fontosságú, hogy 2018-ban ténylegesen felhasználásra kerüljenek a korábbi előlegek, illetve az új kifizetések mögött minél nagyobb arányban valódi teljesítések álljanak.

Kedvező, hogy az uniós források mellett a 2018. évben hazai forrásból (támogatásból) is elindíthatók, illetve tovább vihetők beruházások, felújítások számos területen. Ilyenek a közútfejlesztések, az Irinyi Terv által kiemelt ágazatok fejlesztései, a nemzeti autóbuszgyártás, az Ipar 4.0 programnak megfelelően az ipar intenzív fejlesztése, a Beszállítói-fejlesztési Program keretében magyar tulajdonú cégek (kis- és közepes vállalatok) bekapcsolása a magasabb hozzáadott értéket teremtő termékek fejlesztésébe, gyártásába, egészségügyi, sport, turisztikai beruházások, valamint – a kiemelkedően fejlett központi régió részeként elszenvedett hátrányok „ledolgozását" szolgáló – Pest megyei fejlesztések.

Összefoglalóan a determinisztikusan alakuló vagy más törvény által meghatározott kiadási előirányzatokat a Tanács reálisan tervezettnek tartja. Másfelől a diszkrecionális kiadások

növekedési üteme magas, ezért az elmúlt évek tapasztalata alapján megvalósíthatósági kockázatokat lát elsősorban az uniós támogatású előirányzatok teljesíthetőségét illetően.

A tervezet az előre nem várt kockázatok kivédésére ismételten többféle, szabályozottan felhasználható tartalékot képez. A fejezeteknél elkülönítendő stabilitási tartalék mellett az – előző évi előirányzattal azonos összegben – az Országvédelmi Alapban 60 milliárd forint, a Rendkívüli kormányzati intézkedések tartalékában 110 milliárd forint áll rendelkezésre.

2018-ban mind az államháztartáson belül, mind a GDP-hez viszonyítva tovább nő a honvédelmi, valamint az egészségügyi kiadások súlya. Az előzőekben elmondott, kapcsolódó prioritások érvényesítése révén megmarad az elmúlt években fokozatosan megnövelt gazdasági kiadások aránya.

A jelenlegi hozamszint fennmaradása további csökkenést hoz a kamatkiadásokban, mert az adósságon belül folytatódik az átárazódás az új, alacsony kamatozású állomány részarányának növekedésével. A további hozamcsökkenések ezt a folyamatot erősíthetik, de a hozamok változása nélkül is jelentős GDP-arányos kamatkiadás-csökkenés várható.

Államháztartási hiány

Az európai uniós módszertan (ESA2010) szerint számított államháztartási hiánycél (a kormányzati szektor hiánya) – a 2017. évivel megegyezően – 2018-ra 2,4 százalék, ami alatta marad a 3 százalékos maastrichti követelménynek és a Stab. tv. 3/A. § (2) bekezdésének b) pontjában foglalt azonos mértéknek. A hiány tervezett mértéke segíti az államadósság-mutató Alaptörvényben előírt csökkentési követelményének teljesülését is.

A hiánycél teljesülése feltételezi a bevételeknek a költségvetési törvény makropályájával összhangban lévő alakulását, amelyet az előzőekben kifejtett kockázatok övezznek. Ezt cllcnsúlyozza azonban a tartalékok mértéke, valamint, hogy egyes kiadások elmaradhatnak az előirányzattól.

A Tanács kedvezőnek tartja annak a gyakorlatnak a folytatását, mely szerint a működési, a felhalmozási és az uniós költségvetés elkülönül a tervezetben és a működési rész egyenlege nulla, pénzforgalmi deficit csak a másik két területen keletkezhet.

A strukturális hiány a tervezet szerint meghaladja a 2016-2020 Konvergencia Programban rögzített értéket és a középtávú célt.

Államadósság

A tervezet megfelel az Alaptörvényben előírt adósságszabálynak és a Stab. tv. adósságképletének. Az államadósság nominális növekedésének maximális mértékét a Stab. tv. 4. § (2)-(2a) pontja írja elő. A szabály kimondja, hogy amennyiben az adott költségvetési évre előrejelzett infláció és reálgazdasági növekedés üteme egyaránt meghaladják a 3 százalékot,

akkor úgy kell megtervezni a költségvetés egyenlegét, hogy a nominális államadósság éves növekedési üteme nem haladhatja meg a tervezett infláció és növekedés felének a különbségét. Ha a két mutató közül legalább az egyik nem haladja meg a 3 százalékot, akkor az adósságszabály 0,1 százalékpontos adósságráta-csökkenést ír elő. A tervezet szerint bár a 2018-as reálnövekedés magasabb lesz 3 százaléknál, az infláció ugyanakkor nem haladja meg azt, így az adósságképlet 0,1 százalékpontos csökkenést ír elő, ami teljesül.

A tervezetben ugyanis – a 2017. év végére feltételezetthez képest változatlan (2018 végére várt) devizaárfolyamokkal számolva – az államadósság-mutató 71,4 százalékról 2018. év végére 69,5 százalékra csökken. A tervezett 1,9 százalékpontos csökkenés azt jelenti, hogy az államadósság-szabály akkor is teljesül, ha a gazdasági növekedés – az ismertetett kockázatok bekövetkezése miatt – elmarad a tervezettől. A némileg mérsékeltebb adósságcsökkenés mellett is biztonságosan teljesülnek a hazai és uniós előírások („egyhuszados-szabály").

Az adósságkövetelmények teljesítését segíti az Országvédelmi Alapra felhasználására vonatkozó szabály.

Budapest, 2017. április 27.

Domokos László
Költségvetési Tanács tagja

Matolcsy György
Költségvetési Tanács tagja

Kovács Árpád
Költségvetési Tanács elnöke