A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről

I.

A Vélemény készítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCIV. törvény (a továbbiakban: Stab. tv.) 24. §-a alapján – összhangban az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal – véleményt nyilvánít a központi költségvetéséről szóló törvény tervezetéről. A Tanács 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.

A Kormány a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezeteként elfogadott dokumentumot (a továbbiakban: tervezet) Varga Mihály pénzügyminiszter a PM/1617/2018. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a Tanács elnöke részére.

A Tanács az értékelését az alábbi – a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvénnyel összefüggő – előzményekre figyelemmel alakította ki.

- A KT a 2018. évi központi költségvetés tervezetére kialakított 3/2017.04.27. számú Véleményében megállapította, hogy a „tervezet magas – a rendelkezésre álló előrejelzéseket meghaladó – 4,3 százalékos gazdasági növekedéssel számol", s ez a „várakozás a bruttó átlagkereset várható dinamikus emelkedésén és az uniós források tervezett nagymértékű felhasználásán alapul". Rögzítette azt is, hogy „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". Megállapította azt is, hogy a „kormányzati szektor egésze ESA hiányának az uniós szabályozás, valamint a Stab. tv. 3/A. § (2) bekezdése b) pontjában előírt szint – GDP 3 %-a – alatt tartását" az önkormányzati alrendszerben és az államháztartáson kívüli kormányzati szektorba sorolt szervezetek körében keletkező többlet biztosítja. Emellett felhívta a figyelmet az „EU strukturális hiányra vonatkozó kritériuma teljesítésének" kockázatára. „A költségvetési hiánycél biztonságos teljesítése érdekében szükségesnek tartotta az Országvédelmi Alap

tervezett összegét" és egyetértett azzal, hogy „felhasználására a tervezetben rögzített kritériumok teljesülése esetén kerüljön sor". Megállapította azt is, hogy „az államadósság tervezett nominális növekedése összhangban van a központi költségvetés tervezett pénzforgalmi hiányával. A növekedés 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 mértéket". Kifejtette, hogy még a vártnál mérsékeltebb adósságcsökkenés mellett is biztonságosan teljesülnek az uniós és a hazai előírások. Továbbá megítélése szerint az „adósságráta csökkenés várható mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó előírásának is".

- A Tanács a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat zárószavazásához kialakított 5/2017.06.14. számú Véleményében kifejtette, hogy „a 2018. december 31-i tervezett államadósság-mutatónak a Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló T/15381/1237. számú egységes költségvetési törvényjavaslat 3. § (3) bekezdésében tervezett mértéke megalapozott, az a Stabilitási törvény rendelkezései szerint került megállapításra, és – az egyes bevételi előirányzatok megemelése miatt megnövekedett kockázatok mellett – összhangban van a törvényjavaslat alapját képező folyamatokkal", így az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének követelménye teljesül.

A KT a 2019. évi költségvetés tervezetével kapcsolatos Véleménye kialakításában elsősorban az Állami Számvevőszéknek és a Magyar Nemzeti Banknak a költségvetés folyamatairól szóló írásos elemzéseit, megállapításait vette alapul. Ezek mellett áttekintette – a Tanács titkársága által felkért – hazai kutató-elemző intézetek, valamint a nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, OECD, IMF), más mértékadó piaci elemzők gazdasági prognózisait is. A Tanács figyelembe vette a Magyarország 2018-2022-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat. A KT támaszkodott – az előzetes adatok áttekintésével – Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény végrehajtásának fő folyamataira, jellemzőire, azok hátterére, mint bázisra. Erről – a Stab. tv. 23. § (1) bekezdésének c) pontja alapján – megfogalmazott Véleményét külön dokumentumba foglalta.

A KT – felhatalmazása keretében – a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvény tervezetét és makrogazdasági hátterét – folytatva eddig követett gyakorlatát – egységében vizsgálta, a tervezet részleteit, bevételeit, kiadásait az egyensúlyi szempontok, az államadósság-szabály teljesülése szemszögéből elemezte.

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

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács 2018. június 7-én a Stab. tv. 24-a alapján megtárgyalta a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és ennek alapján – egyhangú döntéssel – az alábbi Véleményt alakította ki.

1) A Tanácsnak a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetének hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a tervezettel kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.

2) A költségvetési törvény tervezete magas, az előrejelzői konszenzust meghaladó, 4,1 százalékos gazdasági növekedéssel számol 2019-re. A Tanács megítélése szerint ez a várakozás akkor teljesülhet, ha megvalósul a keresetek és a foglalkoztatás feltételezett jelentős növekedése, valamint a háztartások fogyasztásának ebből fakadó bővülése (Ez azonban az import emelkedését is maga után vonja, ami mérséklően hat a gazdasági növekedésre). A kitűzött növekedés elérését a versenyképességet javító további intézkedések támogathatják. A gazdasági növekedést övező kockázatokat erősítik a nemzetközi gazdasági környezet bizonytalanságai. Amennyiben a keresetek és a fogyasztás elmarad a költségvetésben várt értéktől, az számottevően csökkentené az adóalapokat és a bevételi előirányzatok teljes körű teljesíthetőségét. A költségvetési kockázatot mérsékli, hogy ha a bérek emelkedése mérsékeltebb lesz, akkor a szociális hozzájárulási adó – a javaslat szerint 2019 közepére tervezett – csökkentése is későbbre tolódhat a 2016. év végi bérmegállapodásnak megfelelően.

3) A tervezetben a bevételi és a kiadási előirányzatok összhangban vannak a 2018-ra várható bázissal és a 2019-re tervezett makrogazdasági folyamatokkal. A bevételi előirányzatok teljesüléséhez a várt makrogazdasági pálya megvalósulása szükséges. A tervezet reálisan számol a kiadásokkal, beleértve az életpálya programokat, a saját forrásból és az EU által finanszírozott beruházások emelkedését és a honvédelmi kiadások vállalt növelését. A tartalékok fedezetet nyújtanak a makrogazdasági kockázatok kezelésére. A tervezet a bevételeket vagy kiadásokat érintő új, korábban nem ismert, nagy költségvetési kihatású kormányzati intézkedést nem tartalmaz.

4) A Tanács megállapítja, hogy a tervezettel megalapozott 2019. évi, uniós módszertan (ESA 2010) szerint számított 1,8 százalékos GDP-arányos hiánycél a tartalékok figyelembevételével elérhető. A hiánycél megfelel a maastrichti kritériumnak és a Stab. tv. 3/A. § (2) bekezdése b) pontjában foglalt azonos – 3 százalékos –követelménynek. A költségvetési hiány tervezett csökkenése megfelel a gazdaság ciklikus folyamatainak és a gazdasági növekedés lassítása nélkül képes gyorsítani az adósságráta mérséklődését és a jövőbeni költségvetési mozgástér növelését.

5) Az EU strukturális hiányra vonatkozó kritériuma és a Stab. tv. ezen nyugvó 3/A. § (2) bekezdés a) pontja szerinti követelménye előírja: a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével, amely Magyarország esetében a GDP 1,5 százaléka. A költségvetés tervezete szerint a strukturális egyenleg 2017-hez és 2018-hoz hasonlóan eltér a középtávú célértéktől (2019-ben ugyan ismét közelíti, de annál 0,2 százalékponttal még mindig nagyobb). A vállalt strukturális egyenleg eléréséhez a gazdasági növekedést nem veszélyeztető lépések szükségesek.

6) Tekintettel a 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 KT megállapítja, hogy a Stab. tv. szerinti – változatlan árfolyamon számított – 2018. évi adósságmutatónak (a GDP 72,9 százaléka) és a 2019. évi adósságmutatónak (a GDP 70,3 százalék) a törvényjavaslat tervezetében bemutatott alakulása összhangban van a 2018. és 2019. évi tervezett és várható makrogazdasági és költségvetési folyamatokkal, teljesíti az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének (államadósság-szabály) követelményét. Az adósságráta csökkenés tervezett mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó előírásának is. A Tanács kedvezőnek ítéli, hogy a központi költségvetés adósságán belül a devizaadósság részaránya tovább csökken, folytatva ezzel az ország sérülékenységének a mérséklését.

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 kapcsolódására.

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 értékelte a tervezetben foglaltakat és megállapította, hogy a dokumentumban foglalt rendelkezések, bemutatott kormányzati célok és intézkedések, valamint az ezekhez forrást teremtő előirányzatok

megfelelően tervezettek, ezért nincs akadálya a véleményezésre megküldött dokumentummal való egyetértés megadásának.

2. A 2018. év várható teljesülése

A nemzetközi szervezetek – IMF, OECD, Európai Bizottság – a világgazdaság növekedésének gyorsulását prognosztizálják 2018-2019-re. Előrejelzéseik szerint a növekedés várhatóan kiegyensúlyozott, a bővülést a fogyasztás és a beruházások erősödése támogatja. A Tanács meglátása szerint az eddig beérkezett nemzetközi makrogazdasági adatok kedvező konjunktúráról árulkodnak, de a puha indikátorok (üzleti hangulatindexek, piaci várakozások) a lassulás kockázatát vetítik előre.

A Kormány az ország 2018. évi költségvetését 4,3 százalékos növekedésre alapozta (amit a 2018-2022 vonatkozó Konvergencia Programjában is megerősített). Nemzetközi szervezetek, hazai intézményi és piaci elemzők is a további erőteljes növekedés folytatódását várják. Prognózisaik 4 százalék körüli értéket valószínűsítenek. (Az Európai Bizottság legutóbbi országértékelése szerint a magyarországi gazdasági bővülés 2018-ban 4 százalék körül marad az uniós források egyre nagyobb arányú felhasználása és a külföldi működő tőke beáramlás hatására, az OECD ennél is magasabb, 2018-ra 4,4 százalékos növekedéssel számol, az IMF pedig 3,8 százalékot jelez.)

A növekedést általában támogató külső feltételek mellett erőteljesen megjelenhetnek veszélyt hordozó körülmények (kereskedelmi, geopolitikai feszültségek erősödése, protekcionista törekvések előtérbe kerülése, olajár emelkedés, végleges Brexit megállapodás hiánya, bevándorlás okozta feszültségek kezelése stb.), amelyek kihatással lehetnek 2018-ban az ország gazdasági teljesítményére.

A növekedést támogatja a Kormány gazdaságfejlesztési stratégiája, a foglalkoztatási aktivitás javítása céljával megvalósult és folytatódó adó-és járulékcsökkentési politikája, az uniós források felhasználása.

A beruházások tovább növekednek, ami több nagy volumenű folyamatban lévő fejlesztést jelent (megvalósulásuk érdemi hatást gyakorol az exportteljesítményre is), továbbá emelkednek az uniós forrásokhoz kapcsolódó, illetve költségvetési forrásból megvalósuló oktatási, egészségügyi, szociális, úthálózat fejlesztések is. 2018 I. negyedévében folytatódott a beruházások dinamikus bővülése, a fejlesztések volumene 17 százalékkal haladta meg az előző év azonos időszakának adatát. A nemzetgazdaság legtöbb területén kiemelkedően nőtt a beruházási aktivitás: az ingatlanügyletek beruházási teljesítménye 45, a kereskedelemé 8,3, az oktatásé 71, a humán-egészségügy és a szociális ellátásé 74 százalékkal az előző év azonos időszakának eredményéhez mérten. Jelentős a járműgyártás beruházási aktivitása is.

A háztartások építési és lakásvásárlási aktivitása is jelentős lendületet ad a lakáspiaci folyamatoknak, melynek eredményeként tovább emelkedik 2018-ban az újonnan épített

lakások száma. 2018 I. negyedévében 3394 új lakás épült, amely 65 százalékkal több az előző év azonos időszaka adatánál.

Az uniós támogatások esetében kedvező, hogy az összes uniós pályázat kiírása már a 2017. év márciusában megtörtént, 2018. április közepére a rendelkezésre álló összeg 94 százalékát lekötötték. Mivel addig a kifizetések nagyobb részére is az uniós programok megelőlegezése keretében került sor, az effektív kifizetések felfutása – a megvalósuló projektek – mind 2018-ban, mind 2019-ben növelni tudják a beruházási teljesítményt. Így a beruházási ráta mértéke a tavalyi magas értéket (21,5 százalékot) megközelítő lehet.

A folyamatosan bővülő foglalkoztatottságnak és az erős konjunktúrának köszönhetően a feszessé váló munkaerőpiac a keresetek növekedésére és – következésképpen – a költségvetés bevételeire is kedvezően hat. A bruttó és a nettó átlagkereset – folytatva az előző évi trendet – egyaránt 12,4 százalékkal nőtt 2018 I. negyedévében az előző év azonos időszakához viszonyítva. A növekedésre a minimálbér és a garantált bérminimum 8, illetve 12 százalékos emelése, valamint a költségvetési szféra egyes területeit érintő béremelések voltak jelentős hatással.

A gazdasági konjunktúrának és a kormányzati intézkedéseknek köszönhetően a foglalkoztatás és az aktivitás is tovább emelkedett. 2018 I. negyedévében a foglalkoztatottak átlagos létszáma 4.435 ezer fő volt, 67 ezerrel több, mint a megelőző év azonos időszakában. Az elsődleges munkaerőpiacon 3,1 százalékkal (125 ezer fővel) többen dolgoztak. Az időszakban 42 ezerrel kevesebb volt a közfoglalkoztatottak száma és 15 ezerrel a külföldi telephelyen dolgozók száma. Folytatódott a munkanélküliek számának csökkenése, az előző év I. negyedévéhez képest 29 ezerrel, 178 ezerre mérséklődött. A munkanélküliségi ráta 0,7 százalékkal 3,9 százalékra változott. A 15-64 év közöttiek foglalkoztatási rátája 68,7 százalékra emelkedett.

A 2018. február-áprilisi (háromhavi mozgóátlag) adatok szerint a foglalkoztatottak száma már 4.445 ezer fő, az elsődleges munkaerőpiacon dolgozók száma 128 ezerrel nőtt s a foglalkoztatási ráta is tovább emelkedett (68,8 százalékra). A munkanélküliek száma és a ráta is tovább csökkent (3,8 százalékra).

Az eddig megtett munkapiaci részvételt ösztönző intézkedések mellett továbbiak szükségesek a foglalkoztatás, a munkavállalási aktivitás és a piac által igényelt szakképzettség biztosítására, mert mintegy 60 ezer álláshely is betöltetlen – megfelelő munkaerő hiányában.

A KT – fentiek figyelembevételével – a kormányzati várakozáshoz közelítő 2018. évi gazdasági növekedést tart elérhetőnek.

A költségvetés I. negyedévi adatai és a várható folyamatok az eredeti 2018. évi előirányzathoz közeli teljesítés irányába mutatnak. 2018 első negyedévében a költségvetési hiány az elmúlt évek azonos időszakából számított átlagnál jóval nagyobb lett (az első negyedéves kumulált pénzforgalmi hiány 872 milliárd forint, ami az utolsó öt év legmagasabb értéke). A számottevő hiány elsősorban az uniós kifizetések megelőlegezésének, a költségvetési szervek magasabb

kiadásainak, valamint az ÁFA visszautalás esedékessége változásának következménye (megbízható adósok az eddigi 45 nap helyett 30 nap alatt kapják meg az ÁFA különbözetet). Az uniós támogatásokkal kapcsolatos kifizetés az I. negyedévben 650 milliárd forint volt, szemben a beérkező 64 milliárd forint bevétellel.

A kormányzati szektor pénzügyi számlák szerinti egyenlege az első negyedévben azonban a GDP 0,1 százalékát kitevő többletet mutatott. Ez a mutató más statisztikák felhasználásával, de az eredményszemléletű ESA hiánnyal azonos elven épül fel. Az eredményszemléletű, teljes kormányzati szektort lefedő egyenlegben azért nem tükröződik a magas pénzforgalmi hiány, mert az uniós támogatás-előlegek kifizetése jelentős részben az államháztartáson belül zajlott, az önkormányzatok jelentős többlettel zárták az első negyedévet, másfelől pedig az áfa-visszatérítés szabályainak változása eredményszemléletben nem veendő figyelembe. Az előző két év adataihoz képest azonban számottevően csökkent az első negyedévi pénzügyi számlás többlet, ami azt is jelzi, hogy magasabb a tényleges kiadások dinamikája.

Mindezek alapján a Tanács álláspontja szerint a 2018. évi 2,4 százalékos európai uniós módszertan szerint számított hiánycél tartható. A Konvergencia Programban ezzel összhangban kitűzött strukturális hiány a GDP 2,1 százaléka, ami még teljesülése esetén is magasabb, mint a Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerint meghatározott középtávú költségvetési célként meghatározott 1,5 százalék.

3. A 2019. évi célok, feltételek

Várható makrogazdasági, államháztartási mutatók

A 2019. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet célrendszerének meghatározó eleme az államadósság és a GDP-arányos költségvetési hiány csökkentése s az ehhez szükséges gazdasági növekedés kiegyensúlyozottságának biztosítása.

A tervezet – az előző évek trendjéhez igazodóan – a GDP 4,1 százalékos növekedésére épül. Ezt megalapozza – felhasználási oldalról – a háztartások fogyasztása volumenének 3,9 százalékos, a bruttó állóeszköz felhalmozás 9,5 százalékos növekedése (amivel a beruházási hányad az előző évihez közeli szinten maradhat). Ez utóbbira a dinamikusan emelkedő hitelezési aktivitás és a versenyszféra beruházásai mellett továbbra is erősen hatnak az uniós és hazai forrásból megvalósuló fejlesztések (Modern Városok Program, közút- és más infrastruktúra beruházások). Az előző évek folyamatainak megfelelően tovább nő (1,5 százalékkal) a foglalkoztatottak száma (a versenyszférában a bővülés 1,9 százalék, ugyanakkor a közszférában 0,3 százalékos csökkenéssel számolnak).

A bruttó átlagkereset – a feszesebb munkaerőpiac, a hatéves bérmegállapodásban foglaltak teljesülésének és az életpálya modellek hatására – éves szinten 8,8 százalékkal tovább emelkedik. A munkatermelékenység növekedési üteme a vállalkozások hatékonyságjavító törekvéseinek köszönhetően – az előző évit megközelítően – 2,6 százalék, az export és az

import bővülés dinamikája az előző évinél alacsonyabb (6,9 és 7,4 százalék), de közöttük a különbség csökken. A fogyasztói áremelkedés 2,7 százalékos várt mértéke a középtávon prognosztizált 3 százalékos infláció felé való további közeledést jelenti.

A KT vizsgálta a 2019. évi központi költségvetési tervezet fundamentumát jelentő makrogazdasági pálya elemeit. Ennek során figyelembe vette Magyarország 2018-2022-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat, az Európai Bizottság, az OECD és az IMF által készített értékelést, valamint a Tanács titkársága hatáskörében gondozott kutatói, szakértői elemzéseket. A különböző prognózisok – kis eltéréssel – 2,8 és 3,5 százalék közötti GDP bővülést vetítenek előre 2019-re. A feszített vagy korlátozott munkaerőpiac és az építőipari kapacitások korlátozottsága – a kedvező tendenciák mellett is – kockázatot hordoznak a megkezdett vagy folyamatban lévő beruházásokra nézve. A gazdasági növekedést övező kockázatokat erősítik a nemzetközi gazdasági környezet bizonytalanságai is. A Tanács megítélése szerint ezért a GDP a tervezettnek megfelelően akkor teljesülhet, ha megvalósul a keresetek és a foglalkoztatás feltételezett jelentős növekedése, valamint a háztartások fogyasztásának ebből fakadó bővülése.

A KT – követve a korábbi években kialakított gyakorlatát – most sem bocsátkozik az elosztáspolitika minősítésébe. A tervezet alapján 2019-ben az államháztartás összes konszolidált[1] kiadásai 19.842,9 milliárd forintot tesznek ki, a GDP-hez viszonyítva 45,2 százalékot. A 2018. évi előirányzatok szerint ez az arány 46,4 százalék. (2009-ben még 51 százalék közelében volt.) A költségvetési tervezet szerint így jövőre tovább mérséklődik az újraelosztás mértéke. Az államháztartás együttes konszolidált kiadásain belül – az eredményes adósságmenedzselés, a fegyelmezett költségvetési politika és a jegybank programjai révén – tovább mérséklődik (5,2 százalékra) az Államadósság-kezelés (kamatkiadás) funkció részesedése. (Ennek mértéke 2000-ig jóval meghaladta a 10 százalékot és 2009-ben is még 9 százalék közelében volt.) Említésre méltó még a gazdasági funkció immár 2017 óta magas, 20 százalék körüli értéke. (Ez 2009-ben még csak 13,7 százalékot képviselt.) A Tanács megítélése szerint a gazdasági fundamentumok megerősödése hozhatja a későbbi években a jóléti funkcióba tartozó (oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális) kiadások súlyának emelkedését.

A költségvetéspolitika szempontjai elsősorban az államháztartás központi alrendszerén keresztül valósulnak meg, ezért a KT is ezen alrendszer bevételei és kiadásai tervezetben megjelenített előirányzatainak alakulását elemezte.

A központi alrendszer bevételei

A központi alrendszer összes – nem konszolidált[2] – bevételi előirányzata 19.474,2 milliárd forint, amely az előző évi előirányzat 103,8 százaléka.

[1] Az államháztartáson belüli átutalások kiszűrésével számított (halmozódás-mentes) összeg.
[2] Az államháztartáson belüli átutalások kiszűrése nélkül számított összeg

A költségvetés a kialakult adóstruktúrára támaszkodik, amelyben a foglalkoztatás és a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében a hangsúly eltolódott a munkát terhelő adókról a fogyasztási és forgalmi adók irányába. Jelentős előrelépés volt emellett az elmúlt években az adóbeszedési hatékonyság javulása, ami az adókulcsok emelkedése nélkül növelte a költségvetés bevételeit és tisztította a piaci versenyt. Ezek, valamint korábban a kisvállalati, 2017-től pedig a nagyvállalati adóterhek csökkentése hozzájárulnak a legfontosabb makrogazdasági mutatók javulásához: folyamatosan bővül a foglakoztatás, tovább emelkedik a lakosság rendelkezésére álló jövedelem és mindez kedvező visszahatást gyakorol a bevételekre.

Az adó-és járulékbevételek előirányzata a tervezetben bemutatott makrogazdasági pályán alapulnak, és annak megfelelnek (bruttó bér- és keresettömeg 10,3 százalékkal nő). Egyúttal azonban azt a kockázatot is hordozzák, hogy mérsékeltebb bér- és fogyasztásemelkedés esetén az előirányzatok alulteljesülhetnek.

A lakosság befizetéseinek előirányzata 10,9 százalékkal haladja meg a 2018. évi előirányzatot, ezen belül a személyi jövedelemadó előirányzata 11,9 százalékkal nő, az illetékeké – a várható forgalom bővülésre tekintettel – 2 százalékkal több.

A fogyasztáshoz kapcsolt adók együttesen 9,5 százalékkal haladják meg az előző évi előirányzatot. Az általános forgalmi adó előirányzata 11,6 százalékkal (444 milliárd forinttal) haladja meg az előző évi előirányzatot. A növekedés alapvetően a fogyasztás bővülésén alapul, de szerepet játszik benne az áfa-visszautalási szabályok bázishatása. 2018-ban ugyanis az áfa-visszatérítés határidejének újabb rövidülése növeli a visszatérítéseket, és így csökkenti a nettó pénzforgalmi bevételeket – ez az alacsonyabb bázis okoz a jövő évi növekményből mintegy 4 százalékpontot. Tekintettel arra, hogy a fogyasztás várt emelkedése meghaladja a konszenzusos prognózist, az áfa előirányzat teljesíthetőségénél kockázat azonosítható. A jövedéki adó előirányzatánál a tervezet figyelembe vette, hogy a háztartások többletjövedelme várhatóan nem a jövedéki adó alapjául szolgáló termékkörök fogyasztásában fog lecsapódni.

A KT továbbra is fontosnak tartja a gazdaságfehérítő eszközök hatásának értékelését, alkalmazásuk szélesítését, amely tovább javítja az adóbeszedés eredményességét.

A gazdálkodó szervezetek befizetéseinek előirányzata 5,9 százalékkal múlja felül a 2018. évi előirányzatot, ezen belül a társasági adó előirányzata 8,6 százalékkal, a kisvállalkozók tételes adója 20 százalékkal, a kisvállalati adó előirányzata 72 százalékkal. A társasági adónál érvényesül a 2017. január 1-jétől bevezetett adókulcscsökkentés és más beruházás- és növekedésösztönző intézkedések, a KATA és a KIVA esetében szintén kulcscsökkentést és egyszerűsítést hozó lépések kedvező hatása. Ezek eredményeként átalakul az adóalanyi kör: az előnyösebb adózási környezet vonzó a kis- és közepes vállalkozások számára, így a KIVA hatálya alá tartozó adózó létszám pár év alatt megnégyszereződött, melyek hatását a tervezésnél érvényesítették. Az energiaadó előirányzata a vállalkozások költségvetési befizetései közül a jövedéki adóba került át (amelynek előirányzata e változtatás nélkül nominálisan csökkenést mutatott volna).

A tervezet újabb adópolitikai intézkedést nem tartalmaz, a már korábban bejelentett módon a terhek tovább csökkenésével számol (pld. a két gyerek utáni családi adókedvezmény növelése). A reálkereset alakulásának függvényében 2019 folyamán – várhatóan – további 2 százalékponttal mérséklődik a szociális hozzájárulási adó mértéke a 2016 végi bérmegállapodásnak megfelelően. Amennyiben a reálkeresetek emelkedése a vártnál mérsékeltebb lesz, akkor az adócsökkentés kitolódhat. Ez összességében hiánycsökkentő és a bevételeket övező kockázatokat mérséklő hatású.

A központi alrendszer kiadásai

A központi alrendszer összes – nem konszolidált – kiadási előirányzata 20.472,6 milliárd forint, az előző évi előirányzat 101,8 százaléka.

A hazai működési és fejlesztési költségvetésből előirányzott összegek jó néhány kiemelt cél megvalósítását teszik lehetővé, egyben szolgálják az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát.

A családbarát Magyarország építése érdekében a költségvetés továbbra is ösztönzi a gyermekvállalást, támogatja a gyermeket nevelő családokat. Mindezen célokat nemcsak kiadási előirányzatok szolgálják, hanem számos (családi) adókedvezmény is. A családok életminőségének javítását segíti az otthonteremtési program folytatása.

A költségvetés – az adópolitikai intézkedések mellett – az elsődleges munkaerőpiaci elhelyezkedést ösztönző támogatásokkal a a foglalkoztatás további javulását szolgálja, valamint azt, hogy az emberek elsődlegesen munkajövedelemből éljenek.

Az ország biztonságának védelme érdekében és a NATO-val szemben vállalt kötelezettségekkel összhangban jövőre jelentős forrás jut a határok védelmére s a Magyar Honvédség működési feltételeinek javítására.

A tervezet külön is garantálja az időskorúak biztonságát a nyugdíjak értékállóságának megőrzésével, valamint azzal, hogy részesednek az elért gazdasági növekedésből származó költségvetési bevételekből. A tervezet figyelembe veszi a nyugdíjrendszer hosszú távú finanszírozhatósága érdekében tett lépések fokozatosan jelentkező költségvetési hatását. A javaslat számol a 3,5 százalék feletti gazdasági növekedésből fakadó nyugdíjprémiummal. Amennyiben az infláció alakulása meghaladja a tervezettet, akkor emellett kiegészítő nyugdíjemelés is esedékessé válik.

A tervezet szerint a 2019-es költségvetés változatlanul érvényesíti, hogy a fejlesztési források 60 százalékát a versenyképesség erősítésére fordítják. Az eddigi kifizetések alapján a KT megítélése szerint ez akkor érhető el, ha a jövőben 60 százalék feletti lesz a közvetlen gazdaságfejlesztést szolgáló projektekre kifizetett összegek aránya. Az uniós támogatások felhasználásában 2019-ben a hangsúly az előlegfizetésekről áthelyeződik azok felhasználására. A „felülről nyitott", vagyis túlléphető előirányzatok garantálják a finanszírozást, miként az is,

hogy a szükséges (forint)fedezet költségvetési forrásként áll rendelkezésre. A 2014-2020-as időszak operatív programjainak megvalósítása elsősorban a fenntartható gazdasági növekedést szolgálja ugyanúgy, mint a hazai forrásból finanszírozott projektek. Az előirányzatok alapján a tervezet meglehetősen magas önrész-aránnyal számol, amely lehetőséget teremt külső, nem költségvetési források szélesebb körű bevonására.

A saját források és az uniós programok révén lehetőség nyílik többek között a gazdaság – benne a foglalkoztatottság – további erősítését közvetlenül támogató Irinyi Terv, a Beszállítói-fejlesztési Program, az Ipar 4.0 Program, valamint a turisztikai és a digitális infrastruktúra-fejlesztési programok továbbvitelére. Ugyancsak hazai pénzekből jónéhány jóléti – benne egészségügyi (itt immár áthelyezett a súlypont a vidékről a fővárosra), oktatási, egyházi (hitéleti és közszolgálati), valamint ifjúsági és sportcélú – fejlesztés megvalósítására kerülhet sor.

A működési és a fejlesztési kiadási célok elérését – és a Stab. tv. államadósság-szabályának[3] betartását – segíti a bevételek biztonságos beszedése mellett az is, hogy a központi költségvetés az előre nem várt kockázatok kivédésére ismételten többféle, szabályozottan felhasználható tartalékot tartalmaz. A fejezeteknél elkülönítendő stabilitási tartalék mellett az – előző két évi előirányzattal azonos összegben – az Országvédelmi Alapban 60 milliárd forint, a Rendkívüli kormányzati intézkedések tartalékában 110 milliárd forint áll rendelkezésre. , amelyet célszerű a törvényjavaslatban szereplő bevételekkel és kiadásokkal kapcsolatban felmerülő kockázatoknak megfelelően tervezni.

Az állami kamatkiadások a 2012-es 4,3 százalékos GDP-arányos szintről tovább csökkenhetnek, 2019-ben megközelítve ezzel a GDP 2,1 százalékát. A mérséklődés oka az elmúlt években megvalósult jelentős hozamcsökkenés, amelynek köszönhetően az államadósságon belül fokozatosan növekszik az alacsony hozamú eszközök részaránya. A 2018 májusában kibontakozó nemzetközi pénzügyi turbulencia némileg növelte az aktuális piaci hozamokat. Amennyiben ez a hozamkörnyezet tartós marad, akkor a tervezett előirányzat túlteljesülhet, de ez a kockázat a KT becslése szerint nem haladja meg a GDP 0,1 százalékát.

Államháztartási hiány

Az európai uniós módszertan (ESA2010) szerint számított államháztartási hiánycél (a kormányzati szektor hiánya) – a 2018. évitől 0,6 százalékponttal kisebb – 2019-re 1,8 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 költségvetési hiány csökkenése megfelel a gazdaság ciklikus folyamatainak és a gazdasági növekedés lassítása nélkül képes gyorsítani az adósságráta mérséklődését és a jövőbeni költségvetési mozgástér növelését. A tapasztalatok szerint konjunktúra esetén mérsékeltebb a

[3] Erre az államadósság részben kitérünk részletesen

hiánycsökkentő fiskális politika hatása (azaz alacsonyabb a fiskális multiplikátor[4] értéke). A hiány egységnyi csökkentése kevésbé fogja vissza a gazdaságot, mert a magánszektor könnyebben jut hitelhez, tőkepiaci finanszírozáshoz vagy korábbi megtakarításaiból ellensúlyozza a csökkenő költségvetési keresletet.

A hiányt övező legnagyobb kockázat a makrogazdasági pályával és az adóbevételi előirányzatok teljesíthetőségével kapcsolatos. Ezt azonban mérsékli, hogy a bérek lassabb emelkedése a korábbi megállapodás szerint a szociális hozzájárulási adó kulcsának csökkentését is későbbre halasztaná, amelynek hatása ellensúlyozhatja az adóalap kisebb bővülését. Az EU-s támogatások felhasználását évről-évre kétoldalú bizonytalanság övezi. 2019-re nézve a KT pozitív kockázatot lát, mert a törvénytervezet viszonylag alacsony uniós bevétellel számol.

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

A strukturális hiány[5] a kormányzati számítások szerint 2019-ben 1,7 százalék lesz, amely – bár közelíti, de még – meghaladja a 2016-2020 Konvergencia Programban rögzített értéket és a középtávú költségvetési célt (1,5 százalék). A strukturális hiány számítását övező bizonytalanságok mellett is megállapítható annak csökkenése a 2018-ra várható értékéhez képes és így konvergenciája a középtávú célhoz.

Az államháztartás pénzforgalmi hiánya a tervezet szerint 1.197 milliárd forint, a GDP 2,7 százaléka. Ez a központi alrendszer 2,3 százalékos (998 milliárd forint), míg a helyi önkormányzati alrendszer 0,5 százalékos hiányából adódik (eltérés a tervezet szerint a kerekítésből adódik). 2019-ben tehát a pénzforgalmi hiány még mindig jóval (0,9 százalékponttal) nagyobb, mint az uniós módszertan szerint számított. A különbség jelentős hányada annak következménye, hogy az uniós programoknál továbbra is nagyobb az előleg fizetés, mint az EU-ból beérkezett támogatás. A trend a későbbi években fordulhat meg, s akkor a pénzforgalmi hiány kisebb lehet az uniós módszertan szerint számítottnál, s ezáltal felgyorsulhat a GDP-arányos államadósság csökkentésének üteme.

---

[4] A fiskális multiplikátor a fiskális politika és a gazdasági növekedés kapcsolatát méri. Az általános definíció szerint a multiplikátor azt mutatja meg, hogy egységnyi változás a kormányzati kiadásokban vagy bevételekben milyen hatással bír a gazdaság növekedési ütemére.

[5] A kormányzati szektornak a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege (Áht. 2. § (1) bekezdés y) pont). Nem közvetlenül mérhető és megfigyelhető változó, így pontos értékét erős módszertani viták övezik. Magyarország esetében a vita a gazdaság ciklikus hatása megbecsülésének eltéréséből adódik (az egyszeri tételek esetünkben már kifutottak). A költségvetési törvény tervezetében a saját kormányzati számítás eredményeként szerepel 2019-re az 1,7 százalékos mértékű strukturális hiány. Az Európai Bizottság azonban számottevően magasabb értéket becsült (3,3 százalék a május eleji prognózisban) arra alapozva, hogy megítélésük szerint a magyar gazdaság számottevően a potenciális szintje felett teljesít. A korábbi évekre is – az általuk számítotthoz képest – nagyobb értéket alapul véve indítják meg a Jelentős Eltérés Eljárást (SDP). Ennek – az EDP-eljárástól eltérően – szankciója nincs. Következménye, hogy mindaddig az eltérés korrekciójára szólítják fel a Bizottság álláspontja szerint nem teljesítő országot, ameddig nem éri el az általuk ajánlott középtávú költségvetési célt vagy az ahhoz vezető előírt pályát (MTO).

A 2019. évi tervezett hiánycél elérését támogatja, hogy a tervezet szerint a társadalombiztosítási pénzügyi alapjainak költségvetése egyensúlyban került megtervezésre. A TB alapok tervezése során figyelembe vették a makrogazdasági paraméterek hatásait.

Államadósság

A tervezet megfelel az Alaptörvényben előírt adósságszabálynak[6] 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 a 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 mértéke 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 (4,1 százalékos mértéke) nagyobb lesz 3 százaléknál, viszont az infláció (2,7 százalékos mértéke) nem haladja meg azt, így az adósságképlet 0,1 százalékpontos csökkentési szabálya lép életbe, ami teljesül.

A tervezetben ugyanis – a 2018. év végére feltételezetthez képest változatlan (2019 végére várt) devizaárfolyamokkal számolva – az államadósság-mutató 72,9 százalékról 2019. év végére 70,3 százalékra csökken. A tervezett 2,6 százalékpontos csökkenés azt jelenti, hogy az államadósság-szabály akkor is teljesül, ha a gazdasági növekedés esetleg elmarad a tervezettől. Így biztonságosan betarthatók a hazai mellett az uniós előírások is („egyhuszados-szabály")[7]. Az adósság csökkenését támogatja, hogy a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya csökken a 2018. évi előirányzathoz képest, elsősorban az EU támogatások megelőlegezésének fokozatos kifutása miatt.

---

[6] 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.

[7] Az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményének korrekciós ága szerinti, úgynevezett egyhuszados-szabály lényege, hogy három év átlagában az adósságrátának a 60 százalék feletti része egyhuszadával kell csökkennie.

Az adósságkövetelmények teljesítését segíti az Országvédelmi Alap felhasználására vonatkozó szabály.

A KT – mindezeken túl – azt is kedvezőnek tartja, hogy a központi költségvetés adósságán belül a devizaarány csaknem 2 százalékponttal tovább csökken 17,6 százalékra. Az arány 2011-től kezdődő folyamatos javulásának köszönhetően, az adósság árfolyamokra való érzékenysége kevesebb, mint felére csökkent, ami jelentősen hozzájárult az ország külső sérülékenységének mérséklődéséhez.

Budapest, 2018. június 7.

Domokos László

Költségvetési Tanács tagja

Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja

Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke