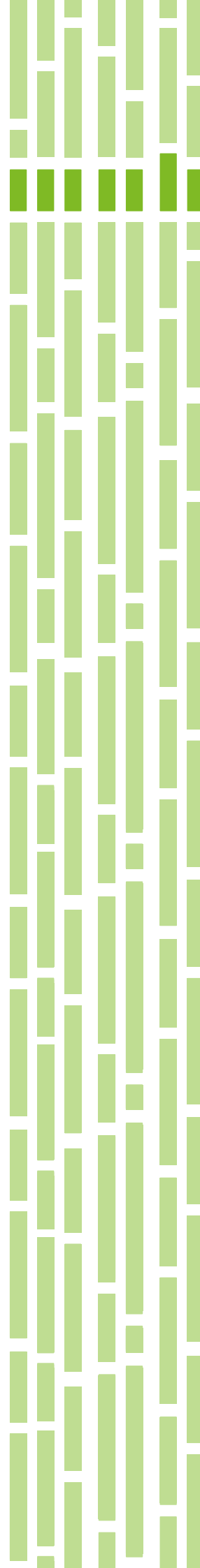


ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL

2011. október



MAGYAR NEMZETI BANK



Elemzés a 2012. évi kötségvetési törvényjavaslatról

ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL
2011. október

A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. 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. Az MNB törvény rendelkezése értelmében az MNB jogosult kifejtetni a költségvetési javaslattal kapcsolatos véleményét a Kormánynak, illetve az Országgyűlés illetékes bizottságának.

A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. 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. A jogszabály indoklása szerint az önálló KT-stáb helyett az MNB-ben egyébként is rendelkezésre álló szakmai tudás és felhalmozott információ közvetetten támogathatja a KT munkáját.

E feladatok legmagasabb szakmai színvonalon történő teljesítésének támogatása érdekében az MNB szakértői stábja 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.

Az elemzés a Pénzügyi elemzések, a Monetáris stratégia és közgazdasági elemzés, valamint a Pénzügyi stabilitás szakterületek közreműködésével készült, Gereben Áron igazgató általános irányítása alatt. A szakértői elemzés MNB általi közvételét Simor András, az MNB elnöke hagyta jóvá.

Az elemzést készítő csapat tagjai voltak: Baksay Gergely, Balás Tamás, Berki Tamás, Csaba Iván, Fehér Csaba, Felcser Dániel, Horváth Ágnes, Hudák Emese, Kiss Regina, Köber Csaba, Lovas Zsolt, Lukács Miklós, Martonosi Ádám, Mihályi Dávid, Oláh Zsolt, P. Kiss Gábor, Pellényi Gábor, Rácz Olivér, Szörfi Béla, Varga Lóránt, Várhegyi Judit, Várnai Tímea, Világi Balázs, Virág Barnabás.

Az elemzés a 2011. október 14-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
1. Bevezető	8
2. Előrejelzési elveink	9
3. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése	11
3.1. Makrogazdasági előrejelzésünk	11
3.2. Összehasonlítás a költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági pályájával	12
4. A törvényjavaslatból következő államháztartási egyenlegek értékelése	14
4.1. A 2011. évi költségvetési egyenlegek alakulása	15
4.2. A központi alrendszer 2012. évi pénzforgalmi egyenlege	16
4.3. A kormányzati szektor ESA-szemléletű egyenlege	17
4.4. A költségvetés strukturális pozíciójának értékelése	17
5. A törvényjavaslat részletes értékelése	20
5.1. Külső tételek	21
5.2. Belső tételek	26
5.3. Kamategyenleg	27
5.4. Tartalékok	27
6. A törvényjavaslathoz kapcsolódó fő kockázatok	28
6.1. Felülről zárt belső tételekhez kapcsolódó kockázatok	28
6.2. Az MNB-veszteségtérítéshez kötődő kockázatok	29
6.3. Kormányzati intézkedésekhez kapcsolódó kockázatok részletes értékelése	30
6.4. Egyéb kockázatok	31
7. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelése	33
7.1. Reáladósság-szabály	33
7.2. Alaptörvényben foglalt adósságszabály	33

Függelék I. Háttértáblázatok	35
Függelék II. Előrejelzésünkben figyelembe vett intézkedések	38
Függelék III. Alkalmazott becslési módszerek	40
Függelék IV. Államháztartási fogalomtár	43

Összefoglaló

A 2012. évi költségvetési törvényjavaslat, és az azt megalapozó szaktörvények október 14-i állása alapján a költségvetés hiánya jövőre várhatóan meghaladja a költségvetési törvényjavaslatban szereplő célt. További intézkedések nélkül 3,1 százalékos GDP-arányos ESA-hiány alakulhat ki, de a költségvetési törvénytervezetben szereplő új szabad tartalékok, az Országvédelmi Alap és a Kamatkockázati tartalék döntő részének törlésével elérhető lehet a kormány által 2012-re kitűzött 2,5 százalékos hiánycél is. Utóbbi esetben azonban szinte alig marad tartalék a költségvetésben az év közben felmerülő kedvezőtlen hatások kezelésére.

A költségvetés központi alrendszerének egyenlege

A központi alrendszer törvényjavaslatban tervbe vett 577 milliárd forintos hiánya az általunk prognosztizált, rendkívüli tételektől (az átvett magán-nyugdíjpénztári vagyonból elszámolt bevételektől, a MOL-részvényvásárlásra fordított kiadásoktól és az európai bírósági döntés miatti egyszeri áfa-visszatérítés negatív hatásától) megtisztított 2011. évi várható hiányhoz képest nagyon jelentős, bő 600 milliárd forintos – GDP-arányosan 2,3 százalékpontos – egyenlegjavulást irányoz elő.

Az eddig megismert intézkedések alapján az egyenlegjavulás a kormány által tervezettnél valamivel több, mint a felét, a GDP 1,4 százalékát érheti el. Számításaink szerint az egyenlegjavulás elsősorban a bevételi oldalon következik be. A külső bevételek, melyek döntő részét az adó- és járulékbévételek adják, GDP-arányosan közel 0,9 százalékkal

növekednek. A külső kiadások, és az alapvetően szintén kiadásokat tartalmazó belső tételek együttes változásához 0,5 százalékpontos GDP-arányos egyenlegjavulás köthető. A belső kiadások között elszámolt új szabad tartalékok törlése megváltoztatná az összképet, ebben az esetben a kiadási oldalhoz kapcsolódó egyenlegjavulás a GDP 1-1,2 százalékát is elérheti.

A fentieknek megfelelően a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya nagyjából 260 milliárd forinttal, a GDP 0,9 százalékkal magasabb lehet a költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzatnál (1. táblázat).

A különbség a következő tételekre vezethető vissza:

1. A központi alrendszer hiányára vonatkozó, törvényjavaslatnál kedvezőtlenebb helyzetértékelésünk döntő része, a GDP közel 0,7 százalékának megfelelő összeg abból ered, hogy a legtöbb kormányzati intézkedés költségvetési hatására önálló előrejelzést adunk, ami alapján sok esetben a tervezettnél alacsonyabb egyenlegjavulást prognosztizálunk. A legnagyobb összegű eltérések az alábbi intézkedéseknél jelentkeznek.

- A játékadó esetében a kormánynál jelentősen pesszimistábban ítélik meg az on-line szerencsejátékok adóztatásának megvalósíthatóságát, így összességében a GDP 0,1 százalékával kisebb bevételre számítunk.
- Az áfabevételre vonatkozó előirányzat feltételezhetően 40 milliárd forint körüli többletbevételt feltételez az

1. táblázat

Előrejelzésünk eltérése a 2012. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő előirányzattól

(GDP arányában)

	Eltérés az előirányzattól	Az intézkedés részletek hiányában nem szerepel az előrejelzésünkben	Eltérő becslés az intézkedés hatására	Egyéb eltérések nettó hatása (makrogazdasági pálya, bázishatás, módszertani különbségek)
1. Elsődleges bevételek	-0,61	-0,04	-0,53	-0,04
2. Elsődleges kiadások	0,19	0,05	0,14	0,00
3. Nettó kamatkiadás	0,08	0,00	0,00	0,08
4. Egyenleg (1-2-3)	-0,88	-0,09	-0,67	-0,12

adóbeszedés hatékonyságának növekedése következtében. Előrejelzési szabályunk értelmében ezzel a tényezővel előre nem számolunk.

- Az 1 százalékpontos munkavállalói egészségbiztosítási járulék-emeléstől a kormányhoz viszonyítva 14 milliárd forinttal, míg a vállalkozók járulékfizetési kötelezettségének emelésétől 17 milliárd forinttal kevesebb bevételt várunk.
 - A kiadások között a gyógyszerkassza nettó kiadásainak csökkentésére vonatkozó kormányzati terv 40 százalékat látjuk intézkedésekkel alátámasztottnak, de a tervezettnél nagyobb hiány miatti gyártói többletbecfizetésekkel számolunk. Előrejelzésünk még így is a GDP 0,1 százalékaival magasabb hiányt mutat az előirányzat-hoz viszonyítva.
2. Összesen a GDP 0,1 százalékaival megfelelő különbséget okoz egyes költségvetési tételek 2011. évi várható alakulásának eltérő megítélése, a makrogazdasági feltevések különbsége, illetve egyéb módszertani eltérések.

Az MNB legfrissebb makrogazdasági előrejelzése figyelembe veszi a költségvetési törvényjavaslatban szereplő kormányzati intézkedéseknek, valamint a devizahitelek végtörlesztésének hatásait. Eszerint a GDP növekedési üteme 0,6 százalék lehet 2012-ben a költségvetési törvénytervezetben szereplő 1,5 százalékkal szemben, miközben az infláció elérheti a 4,9 százalékot. Nagyobb hatást tulajdonítunk a tervezett minimálbér-emelésnek és bérkompenzációnak, amelyek következtében gyorsabb béremelkedést várunk. Az MNB a költségvetésben szereplőnél gyengébb, a jelenlegi szinthez közeli árfolyam-feltevessel készítette prognózist.

Az eltérő növekedési kép ugyanakkor összességében csak kismértékben hat a 2012-es hiányra. Egyrészt a lassabb fogyasztás és beruházásbővülés, valamint az alacsonyabb vállalati profit kedvezőtlenül hat az adóbevételekre, de ezeket a hatásokat jelentős részben ellensúlyozza, hogy a járulékbevételek emelkedhetnek a minimálbéremelés okozta gyorsabb béremelkedés miatt.

3. Magasabb hiány-előrejelzésünkben GDP-arányosan szűk 0,1 százalékat magyaráz két olyan korábban bejelentett kormányzati intézkedés, amelyeket jogszabály, illetve a megalapozott számításokhoz szükséges részletezettség hiánya miatt nem tudtunk figyelembe venni előrejelzésünk készítésekor. Ez a két tétel a környezetvédelmi-termékdíj-köteles termékek körének szélesítésétől várt

többletbevétel, valamint a rokkantsági és rehabilitációs ellátásokhoz kapcsolódó kiadások jelentősebb ütemű csökkentése. E két intézkedés pozitív kockázatot jelent előrejelzésünkre nézve, hiszen későbbi megvalósulásuk esetén javíthatják a költségvetés egyenlegét.

A kormányzati szektor egyenlege és a költségvetés tartalékai

Az ESA-egyenlegre adott előrejelzésünk 3,1 százalékos GDP-arányos hiányt mutat. Ez 0,6 százalékponttal meghaladja a 2,5 százalékos hiánycélt, annak ellenére, hogy az önkormányzati alrendszer hiányára vonatkozó becslésünk a GDP 0,2 százalékaival, míg az eredményszemléletű kamatkorrekció mértékére vonatkozó előrejelzésünk a GDP 0,1 százalékaival kedvezőbb a kormány várakozásánál. A kitűzött hiánycél megfelel az Európai Unió által felállított 3 százalékos küszöbértéknek, miközben a saját előrejelzésünk szerint várható hiány kismértékben meghaladja azt.

A költségvetés strukturális pozícióját mérő középtávú egyenleg számításaink szerint a GDP 2,2-2,5 százaléka körül alakulhat. Ez arra utal, hogy az Európai Unió által Magyarország számára kitűzött középtávú hiánycél (MTO) elérése 2012-ben nem valósul meg, de a 2011-es jelentős romlás után jövőre javul a mutató értéke.

A költségvetési törvényjavaslat az előző évinél többtípusú és nagyobb összegű tartalék-előirányzatot tartalmaz. A korábbi általános tartaléknak megfelelő rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék 100 milliárd forintjának teljes elköltését már az alap-előrejelzésünkben is feltételeztük, hasonlóan a bő 150 milliárd forintos céltartalékokhoz, amely a személyijövedelemadó-rendszer változásához és a minimálbér emeléséhez kapcsolódó bérkompensációkra kerül elkülönítésre. Az alappályához kapcsolódó makrogazdasági és megvalósíthatósági kockázatok kezelésére tehát valójában a törvényjavaslatban szereplő két új, szűken értelmezett szabad tartalék, a 150 milliárd forintos Országvédelmi Alap és az 50 milliárd forintos Kamatkockázati tartalék szolgálhat.

E két utóbbi tartalék összege a GDP 0,7 százalékát teszi ki, vagyis csaknem teljes, a GDP 0,6 százalékát elérő törlésük elegendő lehet ahhoz, hogy az alap-előrejelzésünk szerinti 3,1 százalékos jövő évi ESA-hiány a kormány 2,5 százalékos céljára javuljon, a középtávú egyenleg pedig nagyon közel kerülhet az MTO értékéhez. Ebben az esetben azonban a költségvetésben már csak minimális, a GDP 0,1 százalékát kitevő tartalék marad az év közben felmerülő kedvezőtlen hatások kivédésére.

A költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó fő kockázatok

A törvényjavaslat általunk átvett, a költségvetési szervekre és fejezetekre vonatkozó nettó kiadási előirányzatának teljesítéséhez számításaink szerint az általános tartalék teljes felhasználása mellett még bő 60 milliárd forint nagyságú megtakarítást is el kell érni a már amúgy is feszültségekkel terhelt 2011-es bázishoz képest. Emiatt további tartós kiadáscsökkentő intézkedések nélkül kérdéses, hogy tartható-e a költségvetési szervekre és fejezetekre, illetve tágabban a felülről zárt belső tételekre vonatkozó egyenlegcél.

Alap-előrejelzésünkben azzal számolunk, hogy az MNB 2011-es vesztesége miatt 12 milliárd forint veszteségtérítés fogja terhelni a 2012-es költségvetést. Ez jelentősen alacsonyabb, mint a korábban felételezett 95 milliárd forintos összeg. Ennek oka, hogy számításaink szerint az MNB-nek realizált árfolyamnyeresége keletkezhet a devizahitelek végtörlesztéséhez kapcsolódóan bejelentett jegybanki devizapiaci beavatkozáshoz kapcsolódóan. E nyereség pontos összege a jegybanki műveletek igénybevételeinek mértékétől függ. Az MNB feltételezése szerint a devizahitel-állomány 20 százaléka kerül végtörlesztésre. Alacsonyabb végtörlesztési arány esetén kisebb realizált árfolyameredmény keletkezhet a jegybanknál 2011-ben, ami növelheti az MNB általunk feltételezett 2012-es veszteségfeltöltési szükségletét.

Jelentős kockázat kapcsolódik az önkormányzatok egyenlegének alakulásához. Amennyiben az önkormányzatok alkalmazkodási képessége gyengébb az általunk feltételezett-nél, vagy a finanszírozási forrásaik kevésbé lesznek korlátosak, akkor előrejelzésünknel nagyobb lehet az önkormányzati alrendszer hiánya.

A költségvetési törvényjavaslat jogszabályi megfelelése

A törvényjavaslat sem számszakilag, sem formailag nem felel meg a hatályos költségvetési felelősségről szóló törvénynek. A 2012. évi belső tételek egyenlege mind a törvényjavaslat előirányzatai, mind saját előrejelzésünk szerint magasabb az egy évvel korábban kitűzőtnél. A törvényjavaslat sem a 2013. évi belső tételek egyenlegére, sem a 2014. évi elsődleges egyenlegre vonatkozó célt nem tartalmazza.

A törvényjavaslat teljesíti a 2012-ben hatályba lépő Alaptörvényben foglalt adósságszabályt. Előrejelzésünk szerint a központi államadósság 71 százalékról 70 százalékra csökkenhet 2012-ben, miközben az államháztartás teljes adóssága 78,5 százalékról 77,5 százalékra mérséklődhet.

1. Bevezető

Elemzésünkben elsősorban azt vizsgáljuk, hogy a Magyarország 2012. évi költségvetéséről szóló T/4365. számú törvényjavaslatban meghatározott kiadási és bevételi előirányzatok, illetve ezek eredőjeként a költségvetési egyenlegcél teljesíthető-e. A továbbiakban elsőként összefoglaljuk a törvényjavaslat értékeléséhez használt előrejelzésünk elveit és legfontosabb jellemzőit. Részletes elemzésünk magában foglalja a költségvetési törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelését, a tervezett költségvetés egyenlegszintű és fő tételenkénti részletes vizsgálatát, beleértve a költségvetési alapfolyamatok

középtávú helyzetének elemzését, illetve a költségvetés tervezetéhez kapcsolódó főbb kockázatok bemutatását. Az elemzés utolsó fejezetében a költségvetési törvénytervezet hatályos és közeljövőben hatályba lépő költségvetési szabályoknak történő megfelelését vizsgáljuk. Az elemzés a 2011. október 14-ig terjedő időszak releváns információit dolgozza fel. Az elemzés háttértáblázatai, a figyelembe vett intézkedések listája, az előrejelzésünk készítéséhez használt módszertani feltevéseink összefoglalása, és az elemzésben előforduló államháztartási szakkifejezések rövid magyarázata a függelékekben található.

2. Előrejelzési elveink

A 2012. évi költségvetésről szóló törvényjavaslatot elsősorban a saját államháztartási előrejelzésünkhöz viszonyítva értékeljük. A fiskális előrejelzést szabályalapon végezzük. Az inflációs jelentésekben 2003. augusztus óta követjük ezzel kapcsolatban a legjobb nemzetközi gyakorlatot.¹ Nemzetközi ajánlások szerint az elfogadott (vagy bejelentett) fiskális intézkedések közül csak azokat szabad figyelembe venni, amelyek **kellően részletezettek**.² 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 alakulása felett. A továbbiakban a központi alrendszer és a helyi önkormányzatok pénzforgalmi tételeit, valamint a kormányzati szektor eredményszámlájának adatait vizsgáljuk meg ebből a szempontból.

A kontroll mértéke nagyon eltérő a **központi alrendszer** egyes pénzforgalmi tételeit illetően, ennek egyik lehetséges metszetét a kamategyenlegre, illetve külső és belső tételekre történő felbontás jelenti.

Külső tételnek azok az elsődleges bevételek és kiadások tekinthetők, amelyek teljesülését egyértelműen meghatározzák a magángazdasági és demográfiai folyamatok, valamint egyedi jogosultságot vagy kötelezettséget létrehozó törvény. Idetartoznak például az adóbevételek, vagy a nyugdíjkiadások. Szabályalapú előrejelzésünk ebben a körben csak akkor tekint megfelelően részletezettnek egy intézkedést, ha a jogosultság és kötelezettség tervezett paraméterei rendelkezésre állnak. Ezek hiányában az intézkedések hatása nem „árazható be”. Nem vehetjük figyelembe az adóbeszedés hatékonyságával kapcsolatosan tervezett intézkedések hatását sem, más szóval az adóelkerülés arányát illetően nem készítünk előrejelzést.

A maradék elven adódó **belső tételek** vegyesebb csoportot alkotnak abból a szempontból, hogy a kormányzati

kontroll mennyiben érvényesül. A felülről zárt kiadási előirányzatok esetében elfogadhatjuk, hogy azok nem teljesülnek túl, így a részletezettség elégséges feltétele ezen előirányzatok összegszerű meghatározása. Ezt nem tetelezhetjük fel automatikusan egyes demográfiai folyamatok által is meghatározott támogatások esetén. Bevételi oldalon az EU-tól származó források, az intézményi árbevételek és a reáleszköz-értékesítés térhetnek el az előirányzattól. A költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadását azonban ez csak annyiban érinti, hogy az EU-források költségvetésben felhasznált részéhez társfinanszírozást kell biztosítani.

A külső és belső tételek mellett a **kamategyenlegre** is szabályalapú előrejelzést készítünk. Erre elvben csekély kontrollt gyakorol a kormányzat, a finanszírozási tervben szereplő forint-deviza és lejárat szerinti megbontása mégis érinti a nettó kamatkiadás alakulását. Ezért figyelembe vesszük a hivatalos finanszírozási tervet, illetve amennyiben ez nem áll rendelkezésre, akkor az ismert adósságkezelési stratégia alapelveiből indulunk ki a finanszírozási szerkezet feltételezésénél.

Amíg a központi alrendszer esetében előrejelzésünk tisztán szabályalapú, addig a **helyi önkormányzatok** által meghatározott pénzforgalmi tételek esetében szakértői előrejelzést készítünk. Ennek az oka, hogy az önkormányzatok esetében nem érvényesül a kormányzati kontroll, így előrejelzésünk a központi alrendszertől kapott források, múltbeli tendenciák (helyi választási ciklus) és finanszírozási lehetőségek figyelembe vételével készül.

A kormányzati kontroll nem érvényesül az **eredmény számlájának** folyamatok és a kormányzati szektort statisztikai értelemben bővítő (pl. nonprofit) intézmények esetében sem. E tételek összegét, azaz a pénzforgalmi és az eredmény számlájának egyenleg különbségét az államháztartási deficitet korrigáló ESA-hídnak nevezzük. Az eredmény számlájának

¹ Módszerünk részletesebb leírását lásd 2003. augusztusi inflációs jelentés 76–77. oldalán.

² Az OECD előrejelzési szabálya azokat a bejelentett fiskális intézkedéseket veszi figyelembe, amelyek jól definiált programokban testesülnek meg (http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en_2649_34573_1850792_1_1_1_1,00.html). Az EKB 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).

léletű kamatkorrekció kivételével az ESA-hídra önálló előrejelzést nem készítünk, hanem átvesszük a legutolsó hivatalos (kötségvetési törvényben vagy Eurostat notifikációban szereplő) előrejelzést.

Az idei év folyamán több részletben kerültek bejelentésre olyan gazdaságpolitikai intézkedések (Széll Kálmán-terv, Konvergenciaprogram, valamint a 2012. évi költségvetési törvényjavaslathoz kapcsolódó intézkedések), amelyek a kormány szándéka szerint hatással lesznek a jövő évi költ-

ségvetésre. Szabályalapon végzett előrejelzésünk e bejelentett intézkedések jelentős részét figyelembe veszi, vagyis számszerűsítjük ezek várható költségvetési hatását, míg az intézkedések kisebb csoportjával a kellő részletesség hiánya miatt nem tudunk számolni.

A figyelembe vett és a nem számszerűsített kormányzati intézkedések tételes listáját a II. függelék, az egyes költségvetési tételek esetében alkalmazott becslési módszereinket a III. függelék tartalmazza.

3. A törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése

3.1. MAKROGAZDASÁGI ELŐREJELZÉSÜNK

Makrogazdasági előrejelzésünk a korábban feltételezethez képest a növekedési kilátások romlásával, valamint az infláció emelkedésével számol. Várakozásunk szerint 2012-ben a bruttó hazai termék 0,6 százalékkal bővülhet, míg a fogyasztóiár-index 4,9 százalékkal nőhet.

A gazdasági növekedés számottevő lassulása belföldi és nemzetközi tényezők együttesének eredménye. A magyar gazdaság növekedésének fő motorját jelentő export a világ-gazdaság romló növekedési kilátásai miatt lassulhat. Emellett a belföldi kereslet 2012-ben csökkenhet a hitelezési környezet romlása, valamint a költségvetés negatív keresleti hatása miatt.

Az infláció elsősorban az áfa- és jövedékiadó-emelések miatt gyorsul 2012-ben. A gyenge fogyasztási kereslet deflációs hatású, ugyanakkor a tervezett minimálbér-emelés a bérköltségek oldaláról további inflációs nyomást eredményez.

A nemzetközi gazdasági környezet 2011 folyamán jelentősen romlott. A világgazdaság növekedése mérséklődött 2010-hez képest, és a legfrissebb előrejelzések (pl. IMF World Economic Outlook, 2011. szeptember) szerint 2012-ben további, markáns lassulás várható. Ez a magyar export növekedését is visszafoghatja 2012-ben. Ezt részben ellensúlyozhatják a járműipari nagyberuházások által megteremtett új termelőkapacitások, melyek a várakozások szerint 2012-től állnak üzembe. Az elmúlt hónapokban megfigyelt árfolyamgyengülés átmenetileg javíthatja az exportőrök versenyképességét, ugyanakkor ezt 2012-ben ellensúlyozhatja a minimálbér-emelés miatt növekvő vállalati bérköltség.

A hitelezési folyamatok szintén lassabb növekedést vetítenek előre. A gyengébb hitelezési aktivitáshoz nemzetközi és hazai folyamatok is hozzájárulnak. Az eurozóna periferiájának válsága emeli a Magyarországon működő bankok anyavállalatainak forrásköltségét. Emellett a devizahitelek vég-

törlesztése rontja a bankrendszer tőkehelyzetét, ami a hitelezés visszafogásához vezethet. E folyamatok a vállalati hitelezésben a hitelkínálati korlátok szigorodását eredményezhetik.

A minimálbér emelkedése komoly alkalmazkodási terhet ró a vállalkozásokra. A tervezett kompenzáció mellett is számottevően romlik a vállalatok jövedelmezősége, melyre többféle módon reagálhatnak. Egyrészt visszafoghatják munkakeresletüket, másrészt mérsékelhetik beruházásaikat és működési költségeiket, végül emelhetik értékesítési árakat.

Ennek megfelelően a versenyszférában nem számítunk a foglalkoztatás növekedésére 2012-ben. A minimálbér-emelés éppen azon csoportok foglalkoztatását drágítja meg, amelyek aktivitása emelkedhet a korábbi kormányzati intézkedések révén. Másrészt a vállalatok beruházásainak jelentős csökkenésével számolunk, melyhez a veszteségleírási szabályok szigorítása és a szigorodó hitelezési környezet is hozzájárulnak. A költségeken és beruházásokon keresztüli alkalmazkodás mellett is romolhat a vállalatok jövedelmezősége, ami áremelésre is ösztönözheti a vállalkozásokat.

A nemzetgazdasági beruházások 2012-ben csökkenhetnek. A visszaeső vállalati beruházások mellett a lakosság és az állam beruházási aktivitásában sem számítunk élénkülésre. A lakossági beruházások csökkenését a gyenge jövedelmi helyzet és a hitelezési korlátok indokolják.

A fogyasztási kereslet 2012-ben mérséklődhet. A költségvetési törvény alapján az állami fogyasztás volumene számottevően csökken. A lakossági fogyasztást főként a kedvezőtlen munkapiaci folyamatok és az emelkedő adók korlátozzák. A versenyszféra munkakereslete visszafogott maradhat, így a foglalkoztatás egyedül a Start-munkaprogram révén emelkedhet, elsősorban az állami szférában. A minimálbér-emelés a bruttó átlagkereset jelentős bővülését eredményezi még abban az esetben is, ha a magasabb jövedelmi kategóriákban nem történik nominális béremelés. Ugyanakkor a

személyijövedelemadó-változások fékezik a nettó keresetek növekedését, és az emelkedő infláció számottevően csökkenti a háztartások jövedelmének vásárlóerejét. Továbbá a devizahitelek végtörlesztése is a fogyasztás átmeneti visszaesésével járhat: bár hosszú távon a háztartások nettó pénzügyi vagyona nő, rövid távon csökkenhetnek a fogyasztásra fordítható források. Mindezek következtében a háztartások fogyasztásának volumene 2012-ben visszaeshet.

Összességében a bruttó hazai termék növekedése érdemben lassulhat 2011-hez képest. A növekedés egyedül a nettó exportnak köszönhető, míg a belföldi kereslet hozzájárulása negatív. Ugyanakkor a friss nemzetközi elemzések rámutatnak, hogy a világgazdaság 2012. évi növekedését jelentős lefelé mutató kockázatok övezik.

Az eltérő növekedési kép ugyanakkor összességében csak kismértékben hat a 2012-es hiányra. Egyrészt a lassabb fogyasztás és beruházásbővülés, valamint az alacsonyabb vállalati profit kedvezőtlenül hat az adóbevételekre, de ezeket a hatásokat jelentős részben ellensúlyozza, hogy a járulékbévételek emelkedhetnek a minimálbéremelés okozta gyorsabb béremelkedés miatt.

3.2. ÖSSZEHASONLÍTÁS A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT MAKROGAZDASÁGI PÁLYÁJÁVAL

A költségvetésben bemutatott 2011–2012. évi reálgazdasági pályához képest érdemi lefelé mutató kockázatokat érzékelünk. A gazdasági növekedés üteme alacsonyabb lehet a költségvetés előrejelzésénél. Emellett a növekedés szerke-

zete is kedvezőtlenebb lehet a költségvetési folyamatok szempontjából: a belföldi kereslet növekedési hozzájárulása 2012-ben negatív lehet.

Az előrejelzések eltérése részben a 2011. évi makrogazdasági folyamatok megítélésében jelentkező különbségekre is visszavezethető. A költségvetés makropályája már 2011-ben is erősebb gazdasági növekedési ütemre számít. Megítélésünk szerint a második negyedévi GDP-adat a növekedési, és különösen a beruházási kilátások romlását vetíti előre. Így a 2011. évi GDP-növekedés a költségvetési pályában említett-nél 1,9 százaléknál némileg gyengébb, 1,6 százalék lehet.

A költségvetés 2012. évi növekedési előrejelzésével kapcsolatban erősebb lefelé mutató kockázatokat érzékelünk. A költségvetés 1,5 százalékos növekedéssel számol, míg jegybanki prognózis 0,6 százalékos ütemet mutat. A kockázatok elsősorban a belföldi felhasználás előrejelzését érintik: míg a költségvetés e tétel 0,6 százalékos bővülését várja, addig az MNB előrejelzése 1,2 százalékos csökkenést jelez.

A háztartások fogyasztása a költségvetésben várt 0,2 százalékos bővülés helyett csökkenhet 2012-ben. A gyenge munkapiaci helyzet és az adóintézkedések jelentősen visszavetethetik a háztartások rendelkezésre álló reáljövedelmét. Emellett a devizahitelek végtörlesztése is korlátozhatja rövid távon az elkölthető forrásokat.

A bruttó állóeszköz-felhalmozás tekintetében még erőteljesebb kockázatok érzékelünk. A költségvetési törvény indoklása szerint a növekvő foglalkoztatás a vállalatokat

2. táblázat

A költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági előrejelzésének összehasonlítása az MNB előrejelzésével

(százalékos változás az előző évhez képest)

	Költségvetés			MNB		Eltérés	
	2010	2011	2012	2011	2012	2011	2012
	tény	előrejelzés		előrejelzés		(MNB–Költségvetés)	
1. GDP növekedése, %	1,2	1,9	1,5	1,6	0,6	–0,3	–0,9
2. GDP értéke folyó áron (Mrd forint)	26 748	27 947	29 111	27 720	29 282	–0,8	0,6
3. GDP deflátor, %	2,9	2,6	2,6	2,0	5,0	–0,6	2,4
4. Fogyasztóiár-index változása (éves átlag)	4,9	3,8	4,2	3,9	4,9	0,1	0,7
5. Munkatermelékenység növekedési üteme	1,2	1,2	0,0	0,5	–1,0	–0,7	–1,0
6. Beruházási hányad (a GDP százalékában)	19,3	18,6	19,0	17,0	16,6	–1,6	–2,4
7. Háztartások fogyasztása	–2,2	0,5	0,0	–0,2	–1,0	–0,7	–1,0
7/A. ebből: háztartások fogyasztási kiadása	–2,1	0,7	0,2	0,4	–0,4	–0,3	–0,6
8. Közfoglalkoztatás	–0,6	–2,5	–0,2	0,2	–4,5	2,7	–4,3
9. Bruttó állóeszköz-felhalmozás	–5,6	–2,0	3,2	–4,1	–0,1	–2,1	–3,3
10. Belföldi felhasználás	–1,1	0,4	0,6	–0,5	–1,2	–0,9	–1,8
11. Termékek és szolgáltatások exportja	14,1	8,8	8,4	9,3	7,4	0,5	–1,0
12. Termékek és szolgáltatások importja	12,0	7,7	8,1	7,8	6,5	0,1	–1,6

termelőkapacitásaik bővítésére ösztönzi. Ezzel szemben, megítélésünk szerint, a gyenge növekedési kilátások, a szigorodó hitelfeltételek, valamint a minimálbér-emelés miatt romló vállalati jövedelmezőség a beruházások további elhalasztását, így visszaesését eredményezhetik.

Az export növekedése is alacsonyabb lehet a költségvetés várakozásánál. Bár az elmúlt hónapokban leértékelődő forintárfolyam javíthatja a hazai exportőr vállalatok rövid távú versenyképességét, ám a jelentős minimálbéremelések miatt növekvő bérköltség ezt a versenyképességi hatást ellensúlyozhatja, így a külső kereslet lassulása mellett tovább fékezheti a kivitelt. Ugyanakkor a gyengébb belföldi kereslet alacsonyabb importot vetít előre saját előrejelzésünkben. Így a nettó export növekedési hozzájárulása prognózisunk szerint a költségvetési sarokszámokban felvázolt-nál magasabb is lehet.

A 2012. évi infláció ugyanakkor meghaladhatja a költségvetés által várt 4,2 százalékos ütemet: az MNB várakozása 4,9 százalék. Az indirekt adók emelése jelentős árszintemelő hatással bír 2012 elején. Bár a gyenge kereslet a mérsékeltebb infláció irányába hatna, ugyanakkor a vállalatok részben áraikban is érvényesíthetik a minimálbér-emelés miatt növekvő költségeiket.

A nominális GDP összege kissé magasabb lehet a költségvetés várakozásánál. Míg a GDP volumennövekedését lefelé mutató kockázatok övezik, addig a GDP-deflátor megítélésünk szerint jóval magasabb lehet a költségvetésben szereplő 2,6 százaléknál. Véleményünk szerint a fogyasztói árak közel 5 százalékos emelkedésével párhuzamosan a GDP árindexe is számottevően gyorsul 2012-ben.

4. A törvényjavaslatból következő államháztartási egyenlegek értékelése

Az MNB júliusban megjelent, a jövő évi költségvetés mozgásterét befolyásoló alapfolyamatokról szóló kiadványa részletes prognózist adott a 2011. évi költségvetés várható teljesüléséről. Az alábbiakban először összefoglaljuk a beérkező új információk alapján frissített 2011. évi előrejelzésünket. Ezt követően a központi alrendszer 2012. évi várható pénzforgalmi (GFS) egyenlegére vonatkozó becslésünket ismertetjük a törvényjavaslat előirányzatával összevetve, illetve alrendsze-

rek szerint. A kormányzati szektor Európai Unió módszertana szerint számított (ESA) hiányának várható alakulását külön részben tárgyaljuk tekintettel a mutató kiemelt jelentőségére. A költségvetés átfogó, egyenlegszerű értékelését az államháztartás strukturális pozíciójának vizsgálatával zárjuk az MNB elemzési célú, ún. kiegészítettdeficit-mutatójára támaszkodva. Az itt tárgyalt egyenlegmutatók tartalmáról egy rövid áttekintést ad az 1. keretes írás.

1. keretes írás

GFS, ESA és kiegészített pénzforgalmi egyenlegek

Az államháztartás egyenlegének kiszámítását az államháztartásról szóló törvény szabályozza, pénzforgalmi szemlélete az IMF 1986-os GFS-rendszeréhez áll közel. A sztenderd pénzforgalmi rend érvényesülése esetén e mutatóval jól jellemezhető a költségvetés helyzete.

- Ez azt jelenti például, hogy a folyó kiadások és adó-visszatérítések ütemezése egybeesik a megszokott határidőkkel, vagyis nincsen késedelmes teljesítés.
- Hasonlóképpen az állami vállalatok finanszírozási igényét folyamatosan fedezi a támogatások, vagyis nem képződik kvázifiskális eladósodás.
- Emellett a tőkebevételek és tőkekiadások is csak a reáleszközök-höz kapcsolódnak, más szóval nincs szükség az állami vállalatok elmaradt támogatását utólag fedező tőketranszferre, és nem képződnek reáleszköz értékesítésen túlmenően egyéb tőkebevételek (koncesszió, nyugdíjvisszalépés) sem, továbbá minden állami döntésű beruházás tőkekiadásként jelenik meg a megvalósítás időpontjában (nem történik PPP-formába történő kiszervezés).

A magyar költségvetési gyakorlat a fentiektől érzékelhetően eltér, ezért az MNB elemzési célú, ún. kiegészítettdeficit-mutatója már másfél évtizede elvégzi azokat a korrekciókat, amelyek a magyar költségvetési elszámolásnak a sztenderd pénzforgalmi rendhez való közelítését segítik. Ez magában foglalja a késedelmes teljesítés, az állami vállalatok, a PPP-beruházások és a reáleszköz-értékesítésen túlmenő tőkebevételek korrekcióját. Szemléletét tekintve közel áll ahhoz a sztenderdizált mutatóhoz, amelyet tavaly a Költségvetési Elszámolások Szakértői Testülete javasolt, és amelynek célja a gazdasági értelemben hasonló tartalmú események hasonló módon és időben történő elszámolása. Más szóval azt mutatja, hogy milyen pénzforgalmi bevételek és kiadások jelentkeznének, ha következetesen a sztenderd pénzforgalmi rend érvényesülne.

Az Európai Unióban használt ESA módszertan szintén korrigálja a törvényi elszámolásokat. Az eredményszemlélet alkalmazása révén kiszűri a késedelmes teljesítés hatását, az államháztartás körének kibővítése során azonban több veszteséges állami vállalat kimarad a kormányzati szektorból. Ezen túlmenően a PPP-beruházások és a tőketételek esetében is csak kismértékű korrekciókra kerül sor. A túlzott hiány-eljárás (EDP) során ettől kismértékben eltérő mutatót határoztak meg, ahol a kamatkifizetéseket korrigálják a swap- és FRA-ügyletek hatásával.

4.1. A 2011. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI EGYENLEGEK ALAKULÁSA

Aktualizált prognózisunk szerint 2011-ben a kormányzati szektor ESA-egyenlege a GDP arányában 4,1 százalékos többletet ér el, míg az államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege 5,5 százalékos hiányt mutathat. A hivatalosan kommunikált hiánymutató, az egyes egyszeri – az eredetileg elfogadott költségvetésben nem szereplő – tételekkel korrigált ESA-hiány általunk becsült értéke 2,9 százalék, ami megegyezik a kormányzati hiánycéllal (3. táblázat).

A pénzforgalmi és az ESA-szemléletű egyenlegek értékei közötti jelentős eltérés elsősorban a magán-nyugdíjpénztári portfólió átvételéből származó többletbevételből adódik, amelynek a központi alrendszer költségvetésében pénzforgalmilag nem megjelenő része a GDP 7,9 százalékaival javítja az egyenleget. Emellett a MOL-részvények vásárlásával összefüggő egyszeri kiadás (a GDP 1,8 százaléka) növeli a pénzforgalmi hiányt, de az ESA-elszámolás szempontjából csak finanszírozási kiadás, tehát az egyenleget nem érinti.

Az MNB előrejelzése az államháztartási szintű pénzforgalmi hiányra GDP-arányosan 0,8 százalékponttal magasabb, mint a törvényi előirányzat. A különbséget az Európai Bíróság döntése nyomán keletkezett, 250 milliárd forintra tehető áfa-visszatérítési kötelezettség magyarázza, ami a törvényi előirányzatban még nem szerepel. E rendkívüli tétel nélkül a tervszámánál már kismértékben alacsonyabb pénzforgalmi hiányt tartalmaz az előrejelzésünk. Ehhez hasonlóan az ESA-egyenlegre adott becslésünk 0,1 százalékponttal kedvezőbb, mint az Európai Unió túlzotthiány-eljárásához kapcsolódó szeptember végi EDP-jelentésben közölt kormányzati várakozás, amely már figyelembe vette az áfa-visszatérítés negatív hatását is.

Az ESA-egyenlegre vonatkozó előrejelzésünk 1,3 százalékponttal javult a júliusi elemzésünkben publikált 2,8 százalékos GDP-arányos többletthez viszonyítva. A változás döntően egyszeri tételekkel függ össze. Részletesebb bontásban a következő főbb elmozdulások jelentkeztek a júliusi előrejelzési forduló óta:

- Az egyszeri tételekre visszavezethetően a központi alrendszer hiánya 1,2 százalékponttal csökkent. Az egyenleget 2,1 százalékponttal javítja, hogy a szeptemberi EDP-jelentéssel összhangban az idén már nem számítunk a MÁV és a BKV adósságának átvállalásához, illetve egyes PPP-szerződések kivásárlásához kötődő többletkiadásokra. A bírósági döntés miatti negatív áfa kifizetése viszont 0,9 százalékponttal rontja az egyenleget.
- A bázisba tartósan beépülő módon a központi alrendszer egyenlege 0,2 százalékponttal romlott. Egyrészt a kedvezőtlenebb makrogazdasági folyamatok következtében az adó- és járulékbévételek esetében közel 0,3 százalékponttal alacsonyabb teljesülést várunk. Másrészt a nyugellátásokra és egyes pénzügyi transferekre vonatkozó előrejelzésünk frissítése mintegy 0,1 százalékpontos egyenlegjavulást eredményezett.
- Az önkormányzati alrendszerben több mint 0,1 százalékponttal csökkentettük a hiányprognózisunkat főleg a személyi jellegű kiadások év közben megfigyelhető visszafofása miatt.
- A visszalépett magán-nyugdíjpénztári tagoknak kifizetett reálhozamok GDP-arányosan 0,1 százalékponttal elmaradtak a korábban számítotttnál, így az átvett portfóliónak ennyivel nagyobb hányada javíthatja az egyenleget.
- A GDP-arányos többlet értékében közel 0,1 százalékpontos elmozdulást okozott a nominális GDP szintjének 2,6

3. táblázat

A 2011. évi államháztartási egyenleg összefoglaló adatai: törvényi előirányzat és MNB-prognózis

	2011			
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés
	milliárd forint		a GDP százalékában	
1. Központi alrendszer egyenlege	-1184	-1406	-4,3	-5,1
2. Önkormányzatok egyenlege*	-110	-110	-0,4	-0,4
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS) egyenlege (1+2)	-1294	-1516	-4,7	-5,5
4. Kormányzati szektor ESA-egyenlege	n. a.	1134	n. a.	4,1
5. A kormányzati cél szerint számított ESA-egyenleg**	-815	-817	-2,9	-2,9

* Az önkormányzatok egyenlegére vonatkozó tervszámot a 2011. évi költségvetési törvényjavaslat fejezeti indoklásából vettük át.

** A kormányzati cél szerint számított hiány a tényleges ESA-egyenleg egyes rendkívüli tételekkel korrigált értékét jelenti. A korrigált ESA-egyenlegben figyelmen kívül hagyjuk a bírósági ítélet miatti negatív áfa összegét, valamint a magánnyugdíjpénztáraktól átvett vagyon költségvetésbe nem épített részét. Az egyszeri tételeket tehát ebben az esetben nem a közgazdasági tartalom szerint vettük számításba.

százalékos csökkenése, amely részben az időszak egészét érintő statisztikai korrekció következménye.

A hivatalosan kommunikált 2,9 százalékos hiánycélt, ami egyes egyszeri tételekkel korrigált, tarthatónak ítéljük. Fontos körülmény azonban, hogy ez a hivatalos hiánymutató még továbbra is bevételként számolja el az átvett magánnyugdíjpénztári vagyoni részét, amely az elfogadott költségvetésben szerepel (összesen 529 milliárd forint). A teljes vagyontárvétel nélkül számított 2011. évi ESA-hiány már közel a GDP 4,9 százalékára rúg. Mivel a költségvetés jövőre már nem támaszkodhat erre az egyszeri bevételre, valójában ehhez a bázisértékhez képest szükséges a hiány mértékét a 2012. évi költségvetési törvényjavaslatban meghatározott 2,5 százalékos szintre leszorítani.

4.2. A KÖZPONTI ALRENDSZER 2012. ÉVI PÉNZFORGALMI EGYENLEGE

A 4. táblázatból látható, hogy a központi alrendszer általunk számított 2012. évi hiánya 257 milliárd forinttal, a GDP 0,9 százalékával magasabb, mint a törvényjavaslatban szereplő érték. A törvényjavaslatban tervbe vett 577 milliárd forintos hiány a rendkívüli tételektől megtisztított 2011. évi előirányzathoz képest 638 milliárd forint – GDP arányosan 2,4 százalékpont – egyenlegjavulást képvisel.³ Prognózisunk ugyanakkor a kismértékben kedvezőbb 2011. évi MNB-előrejelzési bázishoz képest csupán valamivel több mint fele akkora, nagyjából 350 milliárd forint javulást tartalmaz.

A 2012. évi MNB-prognózis és a törvényjavaslatban szereplő hiányszám közötti eltérésből 234 milliárd forint az elsődle-

ges egyenlegnél jelentkezik. Ennek nagyjából háromnegyede, a GDP 0,6 százaléka a bevételi tételekhez kötődik. Ennek nagyobb részét az okozza, hogy a törvényjavaslatból eltérően ítéljük meg az adóintézkedések teljesíthetőségét és azok számszerűsíthető hatásait, a makrogazdasági prognózisunk a különbségnek csak kisebb részét magyarázza. A bevételek általunk várt szerkezete is különbözik a tervezettől: számításaink szerint az adók, illetve az adójellegű díjbevételek alakulhatnak jóval visszafogottabban a kormányzati várakozáshoz képest, míg a járulékbévételeknél kismértékben magasabb várható teljesülést becsültünk. Az elsődleges kiadási tételekre visszavezethetően a központi alrendszer általunk prognosztizált hiánya a GDP 0,2 százalékkal haladja meg a tervezettet. Ez elsősorban a már meghozott vagy tervezett intézkedések várható hatásainak eltérő értékeléséből adódik, a makrogazdasági és egyéb hatásoknak tulajdonítható különbségek nagyrészt kioltják egymást. Az egyes előirányzatoknál jelentkező eltéréseket elemzésünk költségvetés főbb tételeit tárgyaló fejezetében részletesen is bemutatjuk.

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

- A központi költségvetés esetében a tervszámánál 215 milliárd forinttal nagyobb hiányt mutattunk ki. A különbséget 90 százalékban a központi adóbevételek teljesülésére vonatkozó pesszimistább várakozásunk magyarázza. A kiadási oldalon az egyenlegrontó hatást főleg a nettó kamatkiadásokra számított magasabb prognózisunk okozza.

4. táblázat

A központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege

(milliárd forint)

	2011		2012		
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi költségvetés egyenlege	-1138	-1455	-507	-722	-215
2. Elkülönített állami pénzalapok egyenlege	41	59	-35	-25	10
3. Társadalombiztosítási alapok egyenlege	-88	-11	-34	-86	-52
4. Központi alrendszer egyenlege összesen (1+2+3)	-1184	-1406	-577	-833	-257
ebből:					
Kamat egyenleg	-1008	-972	-1006	-1029	-23
Elsődleges egyenleg	-177	-435	429	196	-234
Központi alrendszer egyenlege 2011. évi rendkívüli egyedi tételek nélkül	-1214	-1186	-577	-833	-257

³ Itt és a továbbiakban, amikor a rendkívüli tételektől megtisztított 2011. évi egyenleghez viszonyítunk, akkor törvényi előirányzatot a MOL-részvényvásárlásra fordított kiadások és átvett magánnyugdíjpénztári vagyonból elszámolt bevételek nélkül vesszük figyelembe. Az MNB 2011. évi előrejelzésében ezenfelül visszafogottoljuk a bírósági döntés miatti egyszeri áfa-visszatérítés negatív hatását is, ami még nem szerepelhetett a júliusban módosított költségvetésben.

- Az elkülönített állami pénzalapoknál 10 milliárd forinttal kisebb hiányt várunk részben azért, mert az álláskeresői támogatások rendszerének átalakítása következtében a törvényjavaslatban szereplőnél valamivel alacsonyabb szintű kifizetésekkel számolunk.
- A társadalombiztosítási alapok általunk becsült hiánya 52 milliárd forinttal haladja meg a törvényjavaslatban szereplő értéket, ami elsősorban kiadási tételekkel függ össze. Mind a gyógyszerkasszájánál, mind a rokkantsági és egyéb pénzbeli ellátásoknál magasabbnak ítélik a várható kiadásokat.

4.3. A KORMÁNYZATI SEKTOR ESA-SZEMLÉLETŰ EGYENLEGE

Az előrejelzési szabályaink alapján összeállított 2012. évi ESA-hiány a GDP -3,1 százaléka körül alakulhat, ami 0,6 százalékponttal magasabb a kormány által kitűzött 2,5 százalékos hiánycélnál (5. táblázat).

Az államháztartás általunk becsült pénzforgalmi hiánya 2012-ben meghaladja a GDP 3,1 százalékat, ez 0,7 százalékpontos eltérést jelent a kormányzati várakozáshoz képest. Ezen belül a központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege a GDP -2,8 százalékaival megegyező hiányt mutathat.

Az önkormányzatok 2012. évi várható hiányát a GDP 0,3 százaléka becsüljük, mivel a növekvő kiigazítási kényszerhez történő fokozatos alkalmazkodást várunk az alrendszer-nél. Összességében a 2011. évre várt GDP-arányos hiányhoz képest 0,1 százalékpontos egyenlegjavulásra számítunk az önkormányzati szektorban, így prognózisunk 0,2 százalékponttal kedvezőbb a törvényjavaslatban szereplő értéknél.

Előrejelzésünkben felhasználtuk az NGM ESA-hid-számítását, amelyet korrigáltunk saját eredményszemléletű kamatprognózisunkkal. Ez a módosítás az alacsonyabb hiány irányába változtatta az eredményszemléletű korrekciót.

Megjegyezzük, hogy a törvényjavaslat többlettartalékokat – az Országvédelmi Alapot, illetve a Kamatkockázati tartalékokat – is tartalmaz a különböző kockázatok kezelésére, amelyet a költségvetés tervezetével összhangban a kiadások között könyveltünk el. Amennyiben a kormány törölné e rendkívüli tartalékokat, az ESA-hiány a 2,5 százalékos kormányzati célnak megfelelő szintre mérséklődne. Természetesen ez annak függvénye, hogy bekövetkeznek-e az alap-előrejelzésünkön felül beazonosított negatív kockázatok. Ezt a kérdést a későbbiekben még részletesebben tárgyaljuk.

4.4. A KÖLTSÉGVETÉS STRUKTURÁLIS POZÍCIÓJÁNAK ÉRTÉKELÉSE

4.4.1. Kiegészített pénzforgalmi egyenleg

A kiegészített egyenleg egy elemzési célú mutató, amely a hivatalos egyenleget annak érdekében korrigálja, hogy az azonos közgazdasági tartalmú események – formájuktól függetlenül – azonos módon jelenjenek meg, segítve ezzel a költségvetési alapfolyamatok megragadását évek közötti összehasonlításban (1. keretes írás). Ez a korrekció számos tényező eredőjeként áll elő, és évről évre másként befolyásolhatja az egyenleget. A 6. táblázatból kiderül, hogy 2010-ben a korrigált egyenleg kedvezőbb volt, mint a hivatalos deficit, míg 2011-ben és 2012-ben a korrekciók növelik a hiányt.

2010–2011-ben a hivatalos pénzforgalmi egyenleg és kiegészített mutató közötti különbséget jelentős részben a magán-nyugdíjpénztári rendszer átalakításának eltérő szemléletű elszámolása magyarázza. Bár a hivatalos pénzforgalmi egyenleget 2011-ben a GDP arányában 1,9 százalékkal javította a visszalépő pénztártagoktól származó vagyon, de a kiegészített mutatóban ez a tőkebevétel nem jelenik meg, mivel a korábbi évekre már járulékbefizetként figyelembe vette. A pénztártagok visszalépése ugyan-

5. táblázat

A kormányzati szektor ESA-egyenlegének levezetése

(a GDP százalékában)

	2010	2011	2012		
	Előzetes tény	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Eltérés
1. Központi alrendszer egyenlege	-3,3	-5,1	-2,0	-2,8	-0,9
2. Önkormányzatok egyenlege	-0,9	-0,4	-0,5	-0,3	0,2
3. Államháztartás pénzforgalmi (GFS-) egyenlege (1+2)	-4,2	-5,5	-2,5	-3,1	-0,7
4. GFS-ESA különbözet	-0,05	9,6	0,0	0,1	0,1
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-4,3	4,1	-2,5	-3,1	-0,6

6. táblázat**A kiegészített pénzforgalmi egyenleg alakulása***(a GDP százalékában)*

	2010	2011	2012
1. Államháztartás pénzforgalmi egyenlege (Áht. szerint)	-4,2	-5,5	-3,1
2. Korrekciók tényezők	0,6	-1,0	-0,5
3. Kiegészített államháztartási egyenleg (1+2)	-3,6	-6,5	-3,6

is egyenértékűnek tekinthető azzal, mintha mindvégig az állami nyugdíjrendszerbe fizettek volna a 2011-ben visszalépő tagok.⁴ További negatív korrekciót tett szükségessé, hogy a visszalépők reálhozamára kifizetett, a GDP 0,8 százalékának megfelelő összeget kiadásként vettük figyelembe, bár ez nem jelent meg a hivatalos egyenlegben. Ezzel szemben a MOL-részvények vásárlására fordított összeg (a GDP 1,8 százaléka) a kiegészített egyenleg módosztása szerint finanszírozási kiadás, amivel tehát csökkenteni kell a hivatalos kiadások mértékét. Mindezek nettó hatása a GDP -1,0 százaléka körüli korrekciót eredményezett 2011-ben.

2012-ben a korrekciók bruttó és nettó összege egyaránt mérsékeltebb. A hivatalos egyenleghez képest növeli a deficitet, hogy az MNB tárgyévi veszteségét, amelyet a költségvetés a jogszabályok alapján 2013-ban térít meg, már 2012-re elszámoljuk költségvetési kiadásként. Emellett a MÁV és a BKV várható vesztesége is növeli a kiegészített deficitet, mert e két állami vállalatot az államháztartás részének tekintjük, amint az adósságtóvállalások és tőketámogatások idején ez a körülmény a hivatalos deficitben is tükröződik. A korrekciók eredménye azt mutatja, hogy a fenti veszteségek azonnali elszámolásával az államháztartás hiánya a GDP 3,6 százalékát közelítené.

4.4.2. Középtávú egyenleg

A kiegészített egyenleg 2010-ben és 2012-ben hasonló szinten lehet, de ennek értékelésekor azt is figyelembe kell venni, hogy a gazdasági ciklus költségvetési hatása e két év

alatt jelentősen elmozdult. A gazdaság ciklikus ingadozásának fiskális hatását az ún. középtávú egyenlegben szűrjük ki, ami megmutatja, miként alakulna a kiegészített egyenleg, ha a meghatározó adóalapok aktuális trendjüknek megfelelően alakulnának ciklikus ingadozások nélkül.

Költségvetési hatását tekintve ciklikus mélypontját 2010-ben érte el gazdaság. Ekkor a meghatározó adóalapok (a nemzetgazdasági bértömeg és a fogyasztás) alacsony szintje miatt a GDP 2,6 százalékára becsülhető adóbevételek estek ki. Az adóalapok középtávú szintjükhöz való közeledése következtében a negatív hatás 2012-re a GDP 1,4 százalékára csökkenhet. A GDP 1,2 százalékát elérő változás fele részben az adóalapok nominális szintje felzárkózásának, fele részben a középtávon elérhető trendek mérséklődésének köszönhető.

A ciklikusan igazított kiegészített deficit előrejelzésünk alapján 2012-ben a GDP 2,2 százaléka körüli értéket mutat, mert a 3,6 százalékos kiegészített hiányból számításaink szerint 1,4 százalékot a gazdaság kedvezőtlen ciklikus helyzete okoz. A 2010 és 2012 között növekvő ciklikusan igazított hiány ezen idő alatt a GDP 1,2 százalékára tehető romlást mutat, amit fele részben ugyanúgy az adóalapok trendjének csökkenése eredményez, hiszen amint említettük, a ciklikus bevételekiesés ennyiben trendszerű (tehát tartósan érvényesülő) kieséssé változott.

A középtávú deficit másik itt használt mutatója, a visszatekintő középtávú egyenleg további egyedi tételeket szűr ki olyan módon, hogy az előrejelzési horizonton is figyelembe

7. táblázat**A középtávú egyenlegmutatók alakulása***(a GDP százalékában)*

	2010	2011	2012
1. Kiegészített államháztartási egyenleg	-3,6	-6,5	-3,6
2. Ciklikus komponens	-2,6	-1,7	-1,4
3. Ciklikusan igazított kiegészített egyenleg (1-2)	-1,0	-4,8	-2,2
4. Speciális tényezők simítása	0,1	0,6	-0,3
5. Visszatekintő mutató (3+4)	-0,9	-4,2	-2,5

⁴ Közgazdasági hatását tekintve eddig is járuléknak tekintettük.

veszi a múltban megfigyelt egyedi hatások átlagos értékét. Ez azt a feltételezést tükrözi, hogy várható értékben a jövőben is lehet számítani egyedi hatásokra, például bírósági döntések vagy természeti károk hatására. Ennek megfelelően ez a mutató 2012-ben a GDP 2,5 százalékának megfelelő középtávú hiányt jelez.

Az Európai Unió Magyarország számára 1,5 százalékos középtávú hiánycél (MTO) elérését tűzte ki, aminek teljesítését saját módszertana szerint vizsgálja (lásd erről a 2.

keretes írást). Mivel úgy véljük, hogy saját módszertanunk a középtávú pozíciót jobban megragadja, ezért az MTO teljesülését e mutatókkal (7. táblázat 3. és 5. sor) vetjük össze. A 2012-es középtávú egyenleg eszerint a GDP 2,2-2,5 százaléka körül alakulhat, ami azt jelenti, hogy az MTO elérése 2012-ben nem valósul meg. A GDP 0,7 százalékát elérő kockázati tartalékok törlése esetén a középtávú egyenleg nagyon közel kerülhet az MTO értékéhez, azonban ebben az esetben nincsen fedezete a nagyobb hiány irányába mutató kockázatoknak.

2. keretes írás

A középtávú egyenleg lehetséges mutatói

Az adott évi egyenleg háromféle okból nem mutatja megfelelő módon a középtávú egyenleget.

1. A gazdasági ciklus hatására az adóbevételek eltérnek attól a szinttől, amit akkor érnének el, ha az adóalapok középtávú trendjüknek megfelelően alakulnának. A ciklus költségvetésre gyakorolt hatását nem csupán a kibocsátási rés mértéke határozza meg, hanem összetétele is, nevezetesen az, hogy milyen bér/profit rések, illetve fogyasztás/felhalmozás rések mellett alakul ki. Ez azért lényeges, mert a bér és fogyasztás jelenti a meghatározó adóalapokat.
2. A középtávú mutatók azt feltételezik, hogy az adott évben érvényes fiskális intézkedések tartósan fennmaradnak. Kivételt képeznek az átmeneti hatású lépések.

a) Az automatikusan visszaforduló (self-reversing) intézkedések átmeneti jellege egyértelmű, és ezekkel az MNB elemzési célú kiegészítettdeficit-mutatója eleve korrigál is. Erre azért van például szükség, mert például a vasút támogatásának elmaradása a hivatalos egyenleget évekig javítja, majd az adósságátvállalás időpontjában egyenleget rontó hatású.

b) A többi intézkedés esetében sokkal kevésbé egyértelmű, hogy az átmeneti és tartós jelleg hogyan különböztethető meg. Nem célszerű ugyanis néhány egyedi tételt kiragadni, mert minél nagyobb bevételi/kiadási aggregátumokat vizsgálunk, annál inkább érzékelhető, hogy ezeket ellentételezik, igaz ugyan, hogy időnként csak késéssel. Ezen időbeli elhúzó hatás figyelembevételével kialakítható az ún. előretékintő középtávú mutató (lásd HOFFMANN M.–P. KISS G. (2010): A statisztikai deficittől az átmeneti hatásoktól

megtisztított államháztartási egyenlegig. *MNB-szemle*, december).

3. Vannak olyan speciális tételek, amelyek esetében a kormányzat nem kontrollálhatja annak időzítését, hogy melyik évben jelennek meg a pénzforgalmi költségvetésben. Ilyenek például a bírósági döntések vagy természeti katasztrófák hatásai. Utólag megállapítható, hogy ezek átlagosan mekkora hatást gyakoroltak az egyenlegre, ezáltal évenkénti ingadozásuk kiszűrhető. Példa erre az áfa-visszatérítések kapcsán született bírósági döntés, ami 0,9 százalékkal rontja a 2011-es egyenleget, de ezen aktuális értéke helyett visszatekintő mozgóátlaggal vesszük figyelembe. Ez azt jelenti, hogy 2012-ben is megjelenik egy átlagos egyenlegrontó hatás, hiszen bizonyos valószínűséggel a következő években is bekövetkezhet hasonló esemény.

A ciklikusan igazított kiegészített deficit mutatója az 1. és 2.a) pontban szereplő hatást korrigálja. Az úgynevezett *visszatekintő mutató* ezt kiegészíti a speciális tényezők hatásának kisimításával is. Mindkét mutató esetében teljesül, hogy a középtávú egyenlegek összege megegyezik az adott időszak egyenlegeinek összegével, mert a korrekciók hatása középtávon kioltja egymást.

Az Európai Unióban a *strukturális deficitet* az ESA-egyenlegből kiindulva állapítják meg. A ciklikus igazítás itt alkalmazott módszere a kibocsátási rés összetételének hatását nem veszi figyelembe, és annak mértékét illetően is különbözik az MNB becslésétől. Az átmeneti hatások és speciális tényezők definíciója is eltérő, a 2.b) pontban említett egyedi intézkedések mellett a 2.a) pont féloldalasán (adósságátvállalásként) kerül korrekcióra. Hatásuk ezért középtávon nem oltja ki egymást, vagyis a strukturális deficitek összege nem egyezik meg az adott időszak egyenlegeinek összegével.

5. A törvényjavaslat részletes értékelése

A költségvetési részletes számszaki értékelését ebben a fejezetben az államháztartási törvény által definiált tételcsoportok szerinti bontásban végezzük el. A költségvetés előirányzatai eszerint három kategóriába sorolhatók: 1. a külső tételek, 2. a belső tételek, illetve 3. a kamatbevételek és kiadások csoportjába.⁵ Mivel a 2012. évi költségvetés több különböző és összegében jelentősen megemelt tartalmat tartalmaz, a költségvetés tartalékairól – amelyek tartalmuk szerint belső tételnek minősülnek – egy áttekintést adunk a fejezet végén.

A fenti három tételcsoport mentén a következő eredményre jutottunk a törvényjavaslat számaihoz viszonyítva (lásd a 8. táblázatot).

- A makrogazdasági és demográfiai folyamatok által közvetlenebbül meghatározott előirányzatokra, a külső tételek egyenlegére számított 2012. évi MNB-előrejelzés 227 milliárd forinttal kedvezőtlenebb a törvényjavaslatból levezethető értéknél. Az eltérés 80 százaléka az adóbevételeknél jelentkezik.
- A belső tételek esetében csak a jelentősebb, felülről nyitott előirányzatokra készítettünk önálló becslést (a vizsgált tételek a kiadási és bevételi sorokon közel 700 milliárd forintot fednek le). Ez alapján a belső tételek egyenlegére vonatkozó előrejelzésünk ellentétes irányú hatások eredményeként csupán 7 milliárd forinttal kedvezőtlenebb a törvényi előirányzathoz képest.

8. táblázat

A költségvetési egyenleg tételcsoportok szerinti bontásban

(milliárd forint)

	2011		2012		Eltérés
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	
1. Külső tételek egyenlege	5381	5111	6249	6022	-227
2. Belső tételek egyenlege	-5557	-5546	-5820	-5827	-7
3. Kamategyenleg	-1008	-972	-1006	-1029	-23
4. A központi alrendszer egyenlege (1+2+3)	-1184	-1406	-577	-833	-257

9. táblázat

A központi alrendszer pénzforgalmi egyenlegének változása a 2011. évi korrigált bázishoz képest tételcsoportok szerint

(a GDP százalékában)

	2011 MNB-előrejelzés	2012 MNB-előrejelzés	Változás
1. Külső bevételek összesen	34,1	35,0	0,9
2. Külső kiadások összesen	14,7	14,4	-0,3
3. Külső tételek egyenlege (1-2)	19,3	20,6	1,2
4. Belső tételek egyenlege	-20,1	-19,9	0,2
5. Kamategyenleg	-3,5	-3,5	-0,0
6. A központi alrendszer egyenlege (3+4+5)	-4,3	-2,8	1,4

⁵ A külső tételek esetében a 2011. évi költségvetési törvény 10. mellékletét vettük alapul, mivel a beterjesztett költségvetési törvényjavaslat ezt a mellékletet nem tartalmazza. A közgazdasági tartalom figyelembevételével a 10. melléklet listáját kiegészítettük egyes további tételekkel az MKKT által kidolgozott módszertant követve. Ezek az addicionális tételek a következők: a) az MNB veszteségtérítése, amelyre a korábbi években nem tartalmazott előirányzatot a költségvetés, de mértéke a makrogazdasági folyamatok és szaktörvény által meghatározott; b) a játékadó Nemzeti Kulturális Alapot megillető hányada, tekintettel arra, hogy a játékadó többi részét a költségvetési törvény eddig is a külső tételek közé sorolta; c) az új adónemek, a népegészségügyi termékadó és a baleseti adó.

- A pénzforgalmi kamategyenlegre adott előrejelzésünk a törvényjavaslathoz viszonyítva 23 milliárd forinttal nagyobb költségvetési hiányt eredményez.

Tételes előrejelzésünket a törvényjavaslattal való közvetlenebb összevethetőség érdekében az I. Függelék F1. és F2. táblázatában a központi alrendszer hivatalos mérlegét követő prezentációs formában is bemutatjuk.

A 9. táblázat a GDP-arányos egyenleg változását mutatja be az MNB előrejelzése alapján tételcsoportok szerint olyan módon, hogy a 2011. évi értékeket korrigáltuk a bázisba be nem épülő rendkívüli tételekkel.⁶ Eszerint a központi alrendszer egyenlege a GDP arányában 1,4 százalékkal javulhat 2012-ben a bázishoz viszonyítva. Megállapítható, hogy az egyenlegjavulás mintegy kétharmad részben a bevételi oldalon következik be. A külső bevételek (melynek döntő részét az adó- és járulékbévételek adják) GDP-arányosan közel 0,9 százalékkal növekednek. A külső kiadások és a belső tételek (amelyek alapvetően kiadási tételeket képviselnek) GDP-arányos változásának ugyanakkor együttesen csupán 0,5 százalékpont egyenlegjavulás tulajdonítható. (Itt érdemes megjegyezni, hogy a rendkívüli kockázati tartalékokat is a belső kiadások között számoljuk el, amelyek esetleges törlése az összképet érdemben módosíthatja.)

5.1. KÜLSŐ TÉTELEK

Az előrejelzési szabályaink szerint figyelembe vehető intézkedések elszámolása után előrejelzésünk szerint a külső tételek egyenlege 227 milliárd forinttal maradhat el a 2012-es költségvetési törvényjavaslatban szereplő számított értékhez képest, ami a kormányzati bevételi előirányzatnál 179 milliárd forinttal alacsonyabbra becsült bevételekből és az előirányzatnál 48 milliárd forinttal magasabb kiadásokból tevődik össze.

5.1.1. A külső bevételek alakulása

Az adó- és járulékbévételek az előirányzatnál várható lényegesen alacsonyabb teljesülése nagyobb részben az intézkedések eltérő elszámolására, kisebb részben a makrogazdasági folyamatokra tett prognózisok különbségeire vezethető vissza. Az intézkedések eltérő elszámolása leginkább abból származik, hogy a bejelentett bevételnövelő lépések becslésénél az előirányzatban szereplőnél kisebb egyenlegjavító hatást jeleztünk előre. Továbbá az intézkedések egy kis részét alapvető paraméterek ismeretének hiányában nem, vagy csak részben építettük be a prognózi-

sunkba. A makrogazdasági feltételezések esetében különösen a végtörlesztéssel kapcsolatos hatások és a minimálbér-emelés hatásmechanizmusának megítélése lehet eltérő.

Gazdálkodó szervezetek befizetései

Prognózisunk alapján a gazdálkodó szervezetek befizetéseiből származó bevételek 126 milliárd forinttal maradhatnak el az előirányzattól. Három kisebb adónál – a játékadónál, a cégautóadónál és a környezetvédelmi termékdíjaknál – a bevételnövelő intézkedések hatását a kormánytól eltérő mértékűre becsüljük, a társasági adónál pedig vélhetően a makrogazdasági várakozások eltérése okozza a prognózisok jelentős eltérését.

A társasági adóból az előirányzatnál 67 milliárd forinttal kevesebb bevételt várunk 2012-ben. Az elmaradás döntő részét feltehetően a makrogazdasági pályák közötti különbség és a bázishatás okozza. Az előbbi esetében két fontos tényező emelhető ki: egyrészt a végtörlesztéshez kapcsolódó közvetlen hatásként a pénzügyi közvetítő szektornál 13 milliárd forint adóbevétel-kiesésére számítunk, másrészt a jelentős mértékű bérsokk számottevően csökkenti a vállalati profitokat. Múltbeli tapasztalataink alapján a veszteségleírás korlátozásának hatása a kormányzat által várt hatásnál 9 milliárd forinttal kisebb lehet.

A cégautóadónál a 40 százalékos adóemelés nem támasztja alá a törvénytervezetben szereplő várható többletbevételt. Az MNB a kormány által várt 20 milliárd forint többletbevétel helyett mintegy 8 milliárd forinttal számol, mivel feltételezzük, hogy a jelentős adóemelésre a cégautó-tulajdonosok rugalmasan reagálnak.

A bányajáradék esetében az MNB által becsült 6 milliárd forint többletbevétel leginkább a kormány – korábbi években is megfigyelhető – konzervatív tervezésének tulajdonítható, feltételezve, hogy az olajár-pályákra vonatkozó várakozások között nincs érdemi különbség.

A játékadóból származó bevétel az előirányzattól 30 milliárd forinttal maradhat el. Ezt gyakorlatilag teljes egészében az magyarázza, hogy az on-line szerencsejáték megadóztatásából csupán 1 milliárd forint bevételre számítunk 2012-ben, szemben a kormány által várt 30 milliárd forinttal. Nemzetközi tapasztalatok alapján úgy gondoljuk, hogy igen nagyfokú az adóelkerülés az ilyen típusú adóknál, amit nehéz korlátozni. A nyerőgépek átlagosan ötszörösére emelkedő tételes játékadójának következtében a legalisan működő nyerőgépek számának 80 százalékos csökkenésével

⁶ A rendkívüli tételek közül a MOL és MNYP a belső tételek közé tartozik (korrekcióját lásd a 12. táblázatban) az áfa-visszatérítés hatása a külső tételeknél jelentkezik.

10. táblázat

Külső tételekre vonatkozó előrejelzésünk jelentősebb eltérései a törvénytervezet előirányzataitól

(milliárd forint)

	Eltérés az előirányzattól	Az intézkedés részletek hiányában nem szerepel az előrejelzésünkben	Eltérő becslés az intézkedés hatására	Egyéb eltérések nettó hatása (makrogazdasági pálya, bázishatás, módszertani különbségek)	Megjegyzés
Bevételek	-179	-11	-154	-14	
Társasági adó	-67		-9	-58	a veszteségelírás korlátozásának hatása nagyobb a kormánytól, a többi különbség a bázishatásnak és az eltérő makrogazdasági pályának (a végtörlesztés vagy a bérsoikk profitcsökkentő hatása stb.) tulajdonítható
Játékadó	-30		-29	-1	az on-line szerencsejátékokból származó adóbevétel eltérő becslése
Cégautóadó	-13		-12	-1	a kormány nagyobbra becsüli az adóemelés hatását
Környezetvédelmi termékdíj	-22	-11	-11		kellő részletezettség hiányában nem számolunk a jelentős tervezett adóemelésekkel
Általános forgalmi adó	-49		-40	-9	nem számítunk az áfabeszedés hatékonyságának javulására
Személyi jövedelemadó	-12		-21	9	eltérően ítéljük meg az adótábla változásának hatását
Munkáltatói és biztosítottai járulékok	6		-32	38	a kormány magasabbra becsüli a járulékemelés és járulékalap-szélesítés hatását, de ezt ellentételezi a bérpályák közötti különbség
Baleseti adó	3		3		az új adónál a bevételt magasabbra becsüljük
Népegészségügyi termékadó	-4		-4		az adóalap-bővítés és az adóemelés hatását alacsonyabbnak becsüljük
Egyéb	8			8	
Kiadások	48	0	8	39	
Nemzeti Szociális Alap – korhatár alatti ellátások	9			9	a törvényjavaslatnál magasabb inflációs pályára és vélhetően eltérő érintett létszámra számítunk
MNB-elszámolásokkal kapcsolatos kiadások	12			12	a törvényjavaslatban nincs előirányzat az MNB veszteségének megtérítésére
Befizetés az EU-ba	22			22	gyengébb forintárfolyam-feltételezés
Pénzbeni egészségügyi ellátások	5		13	-8	a minimálbér emelése automatikusan növeli az ellátások maximumát
Munkanélküli-ellátások	-5		-5		az álláskeresői támogatások átalakításának hatását magasabbra becsüljük
Egyéb	5			5	
Külső tételek egyenlege	-227	-11	-163	-54	

kalkulálunk, tehát többletbevétellel nem számolunk. Az újonnan bevezetett százalékos adóból eredő bevételt körülbelül 2 milliárd forintra becsüljük.

A különadók körében (pénzügyi szervezetek különadója, egyes ágazatokat terhelő különadó) nem számolunk érdemi bevételnövekedéssel 2012-ben 2011-hez képest. Az idei évi adóelőleg-fizetési adatok alapján a 2010-es bázishoz képest az érintett vállalkozások összességében (időarányosan) teljesítették fizetési kötelezettségüket, és nem számolunk a fizetési hajlandóság csökkenésével 2012-ben sem.

Az egyéb központosított bevételek részét képező környezetvédelmi termékdíjak jelentősen emelkedhetnek a jövőre hatályos új jogszabály alapján, ami azonban sok bizonytalanságot tartalmaz, mert a jogszabályi környezet még mindig hiányos (pl. rendeletben szabályozza a kormány a termékdíj-fizetési kötelezettség, a termékdíj átvállalásának, visszaigénylésének részletes szabályait). A kormány által várt 60 milliárd forint bevétel már vélhetően tartalmazza a kilátásba helyezett adóemeléseket is, de kellő részletek hiányában ezt még nem építettük be előrejelzésünkbe.

Fogyasztáshoz kapcsolt adók

Az MNB előrejelzése és a költségvetési előirányzat közötti eltérés 49 milliárd forint, ami döntően az általános forgalmi adónál jelentkezik a 2011-es bázishatás és az adóbeszedés hatékonyságára vonatkozó eltérő becslések következtében.

- A jövedéki adóknál bejelentett intézkedések számszerű hatása közel van a törvényjavaslatban található levezetéshez. Ezenfelül a kormány vélhetően az adóelkerülés emelkedésével is számol, amit mi nem veszünk figyelembe, ezért bevételi prognózisunk kissé magasabb az előirányzatnál.
- Az általános forgalmi adó esetében a 2 százalékpontos kulcsemelés becsült hatása megegyezik a kormány számításával (150 milliárd forint bruttó statikus hatás). Előrejelzési szabályainkból adódóan nem számolunk viszont az adóbeszedési hatékonyság javulásából származó 40 milliárd forintnyi bevételi többlettel, így ezt a tényezőt a pozitív kockázatok között jelenítjük meg. További 9 milliárd forintnyi eltérés vélhetően a mezőgazdasági termékeknél bevezetendő áfafizetési szabályok módosításából ered (még nincs meghatározva az intézkedés terjedelme).

Lakossági befizetések

Az MNB prognózisa és a költségvetési előirányzat között minimális, 15 milliárd forint eltérés van.

- A személyi jövedelemadózást érintő intézkedések közül havi 202 ezer forint jövedelemig a szuperbruttó rendszerrel való letérést, az adójóváírás teljes kivezetését, valamint a társasági adó hatálya alól az szja hatálya alá történő átcsoportosításokat vettük figyelembe. Ez utóbbi esetében 6 milliárd forintnyi többletbevétellel számoltunk alappályánkban, szimmetrikus kockázatok mellett. A tervezett minimálbér-emelés hatásait is figyelembe vevő nemzetgazdasági keresettömeg-változás alapján az adótábla változásának hatása ugyanakkor 82 milliárd forintnyi bevételnövekedéssel járhat. A 2012. évi várható bevételi prognózisunk így az előirányzattól 12 milliárd forinttal elmarad.
- A személyi jövedelemadó-rendszerhez tartozó kedvezményes juttatások esetében változatlan szerkezetet feltételezünk 2012-re, mivel a juttatások átalakításának konkrétumai még nem kidolgozottak.
- Az illetékeket érintő, törvényjavaslatban jelzett intézkedést beépítettük alappályánkba, mivel a gépjármű vagyonszerzési illetékének újraszabályozásához nem tartozik jelentős megvalósítási kockázat, továbbá a várt bevételi többlet előrejelzési hibahatáron belüli.

A társadalombiztosítási és az elkülönített alapok bevételei

A társadalombiztosítási és az elkülönített alapoknál a külső bevételekre számított előrejelzésünk összesen 11 milliárd forinttal magasabb a törvényi előirányzatnál. Ennek fő oka, hogy a járulékbévételekre vonatkozó prognózisunk a nemzetgazdasági bértömeg gyorsabb növekedését feltételező becslésünk következtében meghaladja a kormányét. Az intézkedések bevételnövelő hatását ezzel szemben a kormányénál alacsonyabbra becsüljük.

- A társadalombiztosítási alapokba befolyó járulékok és egyéb hozzájárulások esetében az előirányzatnál 6 milliárd forinttal magasabb bevételt várunk. A keresettömeg-index prognózisunk szerint meghaladja a költségvetés várakozását, ami önmagában 38 milliárd forinttal magasabb bevételt eredményezne. Ezzel ellentétes hatású az, hogy az egészségügyi járulék 1 százalékpontos emelésétől 14 milliárd forinttal, a járulékalap szélesítésétől pedig 18 milliárd forinttal kevesebb bevételt várunk, mint a kormány.
- A baleseti adó bevezetéséből 30 milliárd forint bevétellel számolunk, ami az előirányzatnál 3 milliárd forinttal magasabb. Megítélésünk szerint a kormány konzervatívan becsülte a várható bevételt.

- A népegészségügyi termékdíjból 27 milliárd forint bevételre számítunk, ami 3 milliárd forinttal elmarad az előirányzattól. Az eltérést az adóalap-bővítő és az adóemelő intézkedések eltérő számbavétele okozza, aminek oka vélhetően az adóemelés áremelést kiváltó hatására bekövetkező fogyasztói és gyártói viselkedési hatások eltérő megítélésében keresendő.
- Az elkülönített állami pénzalapok autonóm bevételei (munkaerőpiaci járulék, szakképzési hozzájárulás, innovációs járulék és a játékadó Nemzeti Kulturális Alapot megillető része) bő 5 milliárd forinttal lehetnek magasabbak az előirányzatnál. Ezen belül elsősorban a munkaerőpiaci járulékoknál számolunk bevételi többlettel ugyancsak a keresettömeg-index alakulására vonatkozó feltételezésünk következtében.

5.1.2. A külső kiadások alakulása

A külső kiadási tételekre vonatkozó MNB-prognózis és törvényi előirányzat közötti különbség részben a makrogazdasági paraméterek eltéréseinek, részben az intézkedések kormánytól eltérő becslésének, feltételezéseknek tulajdonítható.

- Legfrissebb prognózisunk szerint az MNB 2011. évi várható vesztesége miatt a központi költségvetésnek 12 milliárd veszteségtérítési kötelezettsége keletkezik 2012-ben. A jelenleg 45 milliárd forintra becsült 2011-es várható veszteséget ugyanis az MNB eredménytartalékában levő 33 milliárd forint részben ellentételezi.⁷
- Az EU-s befizetéseknel az előirányzat és a prognózisunk közti különbséget az eltérő árfolyam-feltételezések okozzák. A kormányánál gyengébb forintárfolyam-feltevés miatt prognózisunk 22 milliárd forinttal haladhatja meg az előirányzatot.
- A minimálbér jelentős emelése a pénzbeli egészségbiztosítási ellátások (tgyás, gyed, táppénz) automatikus növekedését váltja ki, amely becslésünk szerint összességében *ceteris paribus* 13 milliárd forintos kiadásnövekedést okoz. Vélhetően részben ez indokolja, hogy prognózisunk az előirányzatnál 5 milliárd forinttal magasabb, miközben az alapfolyamatokat illetően optimistábbak vagyunk.
- Az álláskeresői támogatásokra adott prognózisunk közel 5 milliárd forinttal alacsonyabb a tervszámánál még úgy is,

hogy ebben az esetben is figyelembe vettük a minimálbér-emelés közvetlen hatását az ellátások átlagos összegére. Az eltérés feltételezhetően abból fakad, hogy a munkanélküli-támogatások átalakítása következtében nagyobb megtakarítással számolunk, mint a kormány. A makrogazdasági pályánkat adottnak tekintve, számításaink szerint az intézkedés 2012-ben nagyjából bruttó 75 milliárd (adó és járuléktartalom nélkül 44 milliárd) forinttal mérsékli a kiadásokat.

Nyugdíjkiadások

A nyugdíjkiadásokat 2012-ben három fejezet között, megváltozott tartalommal és megnevezéssel mutatja be a költségvetés törvényjavaslat. A Nyugdíjbiztosítási Alap fejezet „nyugellátások” alcíme a korhatár fölötti saját jogú nyugdíjakat, a hozzátartozói nyugdíjakat, az egyösszegű méltányossági kifizetéseket, illetve az új kategóriaként megjelenő szolgálatfüggő nyugellátásokat tartalmazza. Az Egészségbiztosítási Alap „rokkantsági ellátások” jogcíme a korhatár alatti rokkantsági és baleseti nyugdíjakat, valamint a rehabilitációs járadékot tartalmazza. Azok a kifizetések, amelyeket eddig korhatár alatti öregségi nyugdíjként ismertünk, 2012-ben a Nemzeti Szociális Alap „korhatár alatti ellátások” alcímén jelennek meg. Az átcsoportosítás és átnevezés tartalmáról részleges eligazítást ad a korhatár alatti ellátásokról (T/4663. számú) törvényjavaslat, amelynek az előzetesen becsült hatását is beépítettük az előrejelzésünkbe.

A különböző típusú nyugellátásokra vonatkozó prognózisunk együttesen 14 milliárd forinttal magasabb a költségvetésben szereplő nyugdíjkiadások összegénél, amely az egyes jogcímek mentén az alábbiak szerint alakul:

- A Nyugdíjbiztosítási Alap nyugdíjkiadásainak egészét tekintve becslésünk az előirányzatnál csak csekély mértékben, 2 milliárd forinttal magasabb kiadást mutat, de ez ellentétes irányú hatások eredőjeként áll elő. A kormány által feltételezettnél magasabb nyugdíjas inflációra, így az ellátások magasabb nominális indexálására számítunk, az ebből fakadó kiadásnövekményt azonban nagyrészt ellensúlyozza az egyes ellátási formákban részesülő állományok alakulására vonatkozó eltérő becslésünk.
- Az Egészségbiztosítási Alaphoz került rokkantsági ellátások esetében előrejelzésünk kismértékben, 3 milliárd

⁷ Éves szinten a folyamatosan termelődő kamatvesztesség mértékét a devizahitelek végtörlesztése jelentősen csökkentheti, tekintve, hogy az ehhez kapcsolt jegybanki devizanyújtó ügyleteken a jegybanknak árfolyamnyeresége keletkezik a devizatartalék bekerülési árfolyamához képest. Egy másik, a jegybanki veszteséget csökkentő tényező az, hogy a bankok devizaigénye csökkenti az MNB-kötvény-állományt is, ami pedig – *ceteris paribus* – alacsonyabb kamatkiadás (és egyben veszteség) irányába mutat.

11. táblázat

A külső tételek alakulása

(milliárd forint)

	2011		2012		Eltérés
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	
Bevételek	9 540	9 199	10 422	10 243	-179
Gazdálkodó szervezetek befizetései összesen	1 160	1 132	1 306	1 180	-126
Társasági adó	288	279	356	289	-67
Társas vállalkozások különadója	0	-17	0	0	0
Hitelintézeti járadék	11	9	8	8	0
Pénzügyi szervezetek különadója	187	186	187	186	-1
Egyes ágazatokat terhelő különadó	161	158	155	160	5
Egyszerűsített vállalkozási adó	180	172	179	173	-6
Ökoadó (energia, környezetterhelés)	27	24,3	26	24,4	-2
Bányajáradék	88	106	93	99	6
Játékadó	51	47	82	53	-30
Energiaellátók jövedelemadója	20	17	14	14	0
Cégautóadó	28	25	46	33	-13
Környezetvédelmi termékdíj	21	26	60	38	-22
Rehabilitációs hozzájárulás	65	67	65	68	3
Egyéb központosított bevételek (külső bírságok)	1	1	1	1	0
Egyéb befizetések	32	32	33	33	0
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	3 402	3 043	3 635	3 586	-49
Általános forgalmi adó	2 489	2 142	2 698	2 648	-49
Jövedéki adó	881	866	898	900	2
Regisztrációs adó	32	35	39	37	-2
Lakosság befizetései	1 446	1 463	1 654	1 639	-15
Személyi jövedelemadó	1 363	1 385	1 551	1 539	-12
Illetékbecfizetések	82	75	103	99	-3
Egyéb lakossági adók	1	4	0	0	0
Unió elszámolásai	9	9	9	9	0
Vám és cukorágazati hozzájárulás visszatérítése	9	9	9	9	0
Alapok külső bevételei	3 522	3 552	3 819	3 829	11
MPA – Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék	188	187	197	201	4
MPA – Szakképzési hozzájárulás	49	48	51	51	-0
MPA – Bérgarancia támogatás törlesztése	1	1	1	1	0
KTIA – Innovációs járulék	23	24	23	25	2
NKA – 5-ös lottó bevétele	9	10	10	10	0
NYA – Munkáltatói és biztosított járulékok	2 553	2573	2 644	2 661	17
NYA – Egyéb járulékok és hozzájárulások (külső tételek)	28	22	20	20	0
EA – Munkáltatói és biztosított járulékok	597	590	721	705	-15
EA – Egyéb járulékok és hozzájárulások (külső tételek)	39	40	39	42	3
EA – Egészségügyi hozzájárulás	36	54	56	57	0
EA – Baleseti adó	0	0	27	30	3
EA – Népegészségügyi termékadó	0	4	30	27	-4
Kiadások	4 159	4 088	4 173	4 221	48
Nemzeti Szociális Alap	474	474	785	793	8
Családi támogatások, szociális juttatások (külső tételek)	474	474	472	471	-1
Korhatár alatti ellátások	n. a.	n. a.	313	321	9
MNB-elszámolásokkal kapcsolatos kiadás	0	0	0	12	12
Befizetés az EU-ba	258	258	264	286	22
Alapok külső kiadásai	3 427	3 355	3 124	3 130	6
MPA – Álláskeresési támogatások és bérgarancia	142	125	73	68	-5
NYA – Nyugellátások	3 054	3 029	2 555	2 557	2
EA – Pénzbeli ellátások	231	202	211	216	5
EA – Rokkantsági ellátások (külső tételek)	n. a.	n. a.	284	288	3
A teljes tételcsoport egyenlege	5 381	5 111	6 249	6 022	-227

forinttal haladja meg az előirányzatot, amit nagyrészt az indexálásra vonatkozó eltérő feltételezések, részint pedig a kormányénál kedvezőtlenebb létszámfeltételezések magyaráznak. (A rokkantsági ellátásokkal azonos jogcímcsoportba tartozó egészségkárosodási járadékokat, amelyek esetében jelentősebb eltérést mutattunk ki, a belső tételek között tárgyaljuk.)

- A Nemzeti Szociális Alapból fizetett korhatár alatti ellátások előirányzata közel 9 milliárd forinttal marad el az MNB előrejelzésétől, ami szintén indexálási és létszámhatásokkal függ össze. Ebben az esetben figyelembe vettük, hogy a kormány javaslata értelmében 2012-től az 57 év alattiak szolgálati nyugdíját a személyi jövedelemadó mértékével csökkentett összegben folyósítanák. Az ebből fakadó megtakarítást nagyjából 11 milliárd forintra becsüljük.

5.2. BELSŐ TÉTELEK

A belső tételek többségénél átvesszük a költségvetési törvényben megjelölt előirányzatot. Négy autonóm dinamikájú, felülről nyitott tétel esetében adunk önálló előrejelzést:

a fogyasztóiár-kiegészítésekre, az egészségkárosodási járadékokra, a gyógyszerkassza egyenlegére, valamint az EU-s támogatásokra és az ahhoz biztosítandó költségvetési forrásokra. Ezek eredőjeként a belső tételek egyenlegére adott prognózisunk csupán csekély mértékben, 7 milliárd forinttal kedvezőtlenebb a törvényi előirányzathoz képest (12. táblázat).

A fogyasztóiár-kiegészítésre vonatkozó előrejelzésünkben figyelembe vettük a fogyasztóiár-kiegészítésről szóló 2003. évi törvény módosítására vonatkozó (T/4656. számú) törvényjavaslatot. A helyközi közlekedés támogatási kategóriáinál javasolt, átlagosan 25 százalékos árkiegészítés-csökkentés becslésünk szerint közel 16 milliárd forint megtakarítást eredményezhet, így előrejelzésünk gyakorlatilag megegyezik az előirányzattal.

A 2012-től az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott egészségkárosodási járadékok esetében előrejelzésünk szerint a megváltozott munkaképességűek járadékának kiadásai jelentősebb mértékben, mintegy 13 milliárd forinttal meg fogják haladni a költségvetés tervezetében szereplő

12. táblázat

Belső tételekre vonatkozó MNB-prognózis és törvényi előirányzat

	2011		2012		Eltérés
	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	Törvényi előirányzat	MNB-előrejelzés	
Belső bevételek					
Központi költségvetés egyéb belső bevételei	111	123	163	165	2
Elkülönített Alapok saját bevételei	60	69	54	54	0
Tb saját bevételei	55	58	63	63	0
Belső kiadások					
Fogyasztóiár-kiegészítés	109	109	93	93	0
Családi támogatások, szociális juttatások (belső)	154	150	79	79	0
Lakástámogatások	126	126	120	120	0
Költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	2255	2333	2216	2177	-39
Gazdálkodó szervezetek támogatása	274	274	302	302	0
Helyi önkormányzatok támogatása	1173	1197	1141	1141	0
Állami vagyonnal kapcsolatos kiadás	96	115	110	110	0
Egyéb belső kiadás	88	91	91	91	0
Elkülönített Alapok kiadásai	232	242	298	298	0
Gyógyszerkassza nettó kiadásai	300	314	217	250	33
Egészségbiztosítási Alap egészségkárosodási járadékok	0	0	58	71	13
Egészségbiztosítási Alap egyéb belső kiadásai (természetbeni ellátások)	862	858	904	904	0
Nyugdíjbiztosítási Alap belső kiadásai	19	19	18	18	0
Céltartalék és általános tartalék	124	0	254	254	0
Országvédelmi Alap és Kamatkockázati tartalék	0	0	200	200	0
Egyedi tételektől tisztított belső egyenleg	-5587	-5576	-5820	-5827	-7
Korrekciók (MNYP, MOL) rendkívüli tételekkel	30	30	0	0	0
Áht. szerinti belső egyenleg	-5557	-5546	-5820	-5827	-7

előirányzatot. Miközben saját becslésünk a korábban bejelentett intézkedések elmaradása miatt csak az eddig megfigyelt létszámcsökkenés folytatódásával számol, a hivatalos előirányzat feltételezhetően a Széll Kálmán-terv szerinti, igen jelentős állománycsökkentésre épül.

A gyógyszerkasszájánál a kormány 97 milliárd forint megtakarítást kíván elérni a 2011-es várható teljesüléshez képest. Ennek mintegy 40 százaléka számításaink szerint intézkedésekkel megalapozott: a megemelt gyártói és forgalmazói befizetések, az új támogatási szabályok, valamint az augusztusi gyógyszerlicit hatásainak eredőjeként 2012-ben 38 milliárd forint egyenlegjavulás várható az idei évhez képest (a megtakarítások éves hatása 55 milliárd forint, de ennek egy része már 2011-et is érintette). A fenti intézkedések átvezetése után a törvényi előirányzathoz képest 59 milliárd forinttal nagyobb hiány adódik. A hatályos törvények értelmében a kassa hiányát ilyenkor részben a gyártók és forgalmazók állják, és sávós előlegfizetés keretében további 26 milliárd forint befizetésére kötelezhetők 2012-ben. Összességében tehát a kormány által várt megtakarítások harmadával, 33 milliárd forinttal kedvezőtlenebb gyógyszerkassza-egyenleget várunk.

Az európai uniós programok költségvetésből fedezett társfinanszírozása esetében 39 milliárd forinttal alacsonyabb kiadással számolunk a tervezett összeghez képest. A költségvetési szervek és fejezetek törvényi előirányzatát alapesetben átvesszük, de ezt az uniós fejlesztési támogatások felhasználására vonatkozó saját prognózisunkkal korrigáljuk. Arra számítunk, hogy az európai uniós forrásbevonás a korábbi évek trendje szerint alakul. Ez alapján 2012-ben 1139 milliárd forint EU-támogatásból származó fejezeti bevétel várható, ami a kormányzat által tervezettnél 389 milliárd forinttal alacsonyabb. A támogatáshoz kapcsolódó átlagos önrész figyelembevételével így előrejelzésünk szerint 39 milliárd forintos megtakarítás képződhet a fejezeti kiadásoknál.

5.3. KAMATEGYENLEG

A költségvetési törvényben előirányzott kamatkiadások forintadósságra vonatkozó része plauzibilis, azonban a deviza-kamatkiadások a jelenleginél erősebb forintárfolyam feltételezésére épülnek. A devizaárfolyamra vonatkozó eltérő feltételezésből következően a kormánynál 23 milliárd forinttal magasabb nettó kamatkiadásra számítunk, amit a Kamatkockázati tartalék felhasználása fedezhet.

Az általános indoklás tartalmazza a kormány eredmény-szemléletű, EDP-szerinti nettó kamatkiadás előrejelzését (1049 milliárd forint), ami lényegében megegyezik az MNB prognózisával (1045 milliárd forint).

5.4. TARTALÉKOK

A költségvetési törvény tervezete négy különböző központi tartalék-előirányzatot tartalmaz, ezek a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék (100 milliárd forint), a céltartalékok (154 milliárd forint), az Országvédelmi Alap (150 milliárd forint) és a Kamatkockázati tartalék (50 milliárd forint). A közvetlenül a kormány döntési kompetenciájába tartozó tartalék-előirányzatok teljes összege tehát 454 milliárd forint, ebből azonban megítélésünk szerint valójában csak a szűken értelmezett szabad tartalékok (Országvédelmi Alap és Kamatkockázati tartalék) 200 milliárd forintos összege jelent forrást az alappályához kapcsolódó makrogazdasági és megvalósíthatósági kockázatok kezelésére. E két tartalék tehát a GDP 0,7 százalékpontjával járulhat hozzá a hiánycél elvételének korrigálásához.

Tágabban értelmezve, a rendelkezésre álló szabad tartalékokhoz sorolható a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék, de ez a forrás valójában a költségvetés szokásos általános tartalékaként funkcionál, és az évközi rendkívüli események kezelésére biztosít mozgásteret a kormánynak. Az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy az ilyen típusú tartalék-előirányzatok év közben felhasználásra kerülnek, így ezzel a tartalékkal nem lehet úgy számolni, mint ami kezelheti a makrogazdasági és a megvalósítási kockázatokat. Ez különösen igaz 2012 esetében, mivel a költségvetési szervek és fejezetek jövő évi nettó kiadási előirányzata e tartalék felhasználása nélkül nem tűnik teljesíthetőnek (erről részletesen lásd a 6.1. fejezetet).

A céltartalékok alapvetően a személyi jövedelemadó-rendszer és ezzel összefüggésben a minimálbér változásához kötődő kompenzációra elkülönített forrásokat tartalmazzák. A tervezett változások végrehajtásával egyidejűleg tehát a céltartalékok is felhasználásra kerülnek, azaz a céltartalékok már a kiinduló állapotban sem tekinthetők szabad tartaléknak.

Összességében elmondhatjuk, hogy az Országvédelmi Alap és a Kamatkockázati tartalék mértéke elegendő lehet ahhoz, hogy döntő részük törlése esetén az alap-előrejelzésünk szerint 3,1 százalékos GDP-arányos jövő évi ESA-hiány a kormányzati hiánycél körüli értékre javuljon (a GDP -2,5 százaléka). Ebben az esetben azonban szinte alig marad tartalék a költségvetésben az év közben felmerülő negatív makrogazdasági és egyéb kedvezőtlen hatások kivédésére. A költségvetés teljesítésével kapcsolatos fő kockázatokkal a 6. fejezetben foglalkozunk részletesen.

6. A törvényjavaslathoz kapcsolódó fő kockázatok

A törvénytervezet általunk átvett, a **költségvetési szervekre és fejezetekre** vonatkozó nettó kiadási előirányzatának teljesítéséhez számításaink szerint az általános tartalék teljes felhasználása mellett is 62 milliárd forintos megtakarítást kell elérni a már amúgy is feszültségekkel terhelt 2011-es bázishoz képest. Emiatt további tartós kiadáscsökkentő intézkedések nélkül kérdéses, hogy tartható-e a költségvetési szervekre és fejezetekre, illetve tágabban a felülről zárt belső tételekre vonatkozó egyenlegcél.

Az MNB 2011-es veszteségéhez kapcsolódó, a 2012-es költségvetést terhelő veszteségtérítés mértéke alap-előrejelzésünkben a korábban becsülnél számottevően alacsonyabb értékkel, 12 milliárd forinttal szerepel. Ez azon a feltételezésen alapul, hogy a devizahitelek végtörlesztésének aránya eléri a 20 százalékot, így a jegybanknál jelentős realizált árfolyamnyereség keletkezik a devizahitelek végtörlesztéséhez kapcsolódóan bevezetett devizapiaci beavatkozásból. A költségvetési egyenleg szempontjából aszimmetrikus, a magasabb hiány irányába mutató kockázatot jelent, hogy a feltételezettnél kisebb arányú végtörlesztés becslésünkönél kisebb realizált árfolyameredményre vezethet, ami növelheti a jegybank 2012-es költségvetési hiányt érintő veszteségfeltöltési szükségletét.

A kormányzati **intézkedésekkel** összefüggő kockázatok egyenlegjavító és egyenlegrontó hatásúak is lehetnek. Pozitív kockázattal bírnak azok az intézkedések, amelyeket előrejelzési elveink alapján nem vettünk figyelembe, ám későbbi megvalósulásuk nem zárható ki.

Az egyéb kockázatok közül kiemelkedik az **önkormányzatok** egyenlegének alakulásához kapcsolódó negatív kockázat. Amennyiben az önkormányzatok alkalmazkodási képessége gyengébb az általunk feltételezettnél, vagy a finanszírozási források kevésbé lesznek korlátosak, akkor előrejelzésünkönél nagyobb lehet az önkormányzati alrendszer hiánya.

6.1. FELÜLRŐL ZÁRT BELSŐ TÉTELEKHEZ KAPCSOLÓDÓ KOCKÁZATOK

A 2012. évi költségvetésről szóló törvényjavaslat csökkentette a felülről zárt belső tételek kiadási előirányzatát,

különösen a költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai esetében. A felülről zárt belső tételek felett a kormányzat erős pénzügyi kontrollal rendelkezik a folyamatokat illetően, ezért alapesetben átvesszük a törvényjavaslatban szereplő előirányzatokat. Az előirányzatok végrehajthatóságát azonban kockázatok övezhetik. A kockázatok aggregált szintű értékeléséhez támpontot nyújthat a 2012. évi előirányzatok összevetése a 2011-re vonatkozó MNB-prognózissal, amely a bázisidőszaki pénzforgalmi folyamatokat is figyelembe veszi (13. táblázat).

2012-ben nominálisan 84 milliárd forinttal kevesebb forrás áll rendelkezésre a felülről zárt belső tételek kiadásaira a 2011. évi várható teljesüléshez képest. A feszültséget várhatóan csökkenti, hogy az általános tartalék törvényben szereplő teljes összege (100 milliárd forint) rendeltetésének megfelelően kerülhet felhasználásra. Másfelől a céltartalék megnövekedett összege nem csökkenti a belső tételeken a feszültséget, hiszen annak felhasználása célhoz kötött (minimálbér emelésének és adójóváírás kivezetésének kompenzációja). Nem számolunk továbbá az Országvédelmi Alap és a Kamatkockázati tartalék összegével, amelyek makrogazdasági és egyéb külső kockázatok kezelésére szolgálnak. Ezáltal mindössze 16 milliárd forint nominális növekményről beszélhetünk a felülről zárt belső tételeken az általános tartalék felhasználása után.

A költségvetési törvényjavaslatból következő, a 2011-re vonatkozó MNB-prognózishoz viszonyított elmozdulások iránya és mértéke jelentős eltéréseket mutat (13. táblázat), amelyek egy része feladatátadások és feladattörölések következménye, másik része viszont a rendelkezésre álló források változásával jár. A legnagyobb csökkenés a költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásainál következett be (-162 milliárd forint). Másfelől azonban nőtt a közmunkára és a gyógyító-megelőző ellátásokra fordítható kiadás: az Elkülönített és Társadalombiztosítási Alapok felülről zárt kiadásai 95 milliárd forinttal magasabbak 2011-hez képest. Az ezekkel a feladatokkal összefüggő növekmény azonban nem csökkenti a feszültségeket más, csökkenő előirányzatokon.

A költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai esetében a 2012. évi előirányzat tartása azért is kétséges, mert

13. táblázat

Felülről zárt belső tételek és az általános tartalékok

(milliárd forint)

	2011 MNB- előrejelzés	2012 Törvényi előirányzat	Eltérés
1. Elkülönített alapok felülről zárt kiadásai*	201	253	52
2. Tb-alapok felülről zárt nettó kiadásai	900	942	43
3. Központi költségvetés felülről zárt belső kiadásai**	3685	3507	-178
ebből szervek és fejezetek nettó kiadásai***	2119	1956	-162
4. Felülről zárt belső tételek kiadásai (1+2+3)	4785	4701	-84
5. Általános tartalék****	0	100	100
6. Felülről zárt belső tételek általános tartalékkal (4+5)	4785	4801	16
ebből szervek és fejezetek nettó kiadásai általános tartalékkal	2119	2056	-62

* Korrigálva uniós bevétellel és önrésszel.

** Uniós önrész, valamint a felosztott céltartalék nélkül, 2012-ben korrigálva a központosított bírságbevéttel is.

*** Uniós önrész, valamint a szervekre és fejezetekre felosztott céltartalék nélkül, 2012-ben korrigálva a központosított bírságbevéttel is.

**** Rendkívüli kormányzati intézkedések.

feszültségekkel terhelt az a bázis is, amelyhez képest a kormányzat 162 milliárd forintot kíván megtakarítani (tartalékok nélkül). Amennyiben az általános tartalék teljes egészében a szervek és fejezetek kiadásainál kerül felhasználásra, akkor is 62 milliárd forint nagyságú nominális csökkenés következik be a bázisévhez képest.

Ennek elérését nehezíti, hogy az idei évben számos olyan intézkedést hajtott végre a kormány, amely további intézkedések nélkül csak átmenetileg csökkenti a kiadások szintjét, és aminek hatása 2012-ben részben visszafordulhat: ilyen a stabilitási tartalék törlése, a beszerzési stop elrendelése, valamint a szállítói tartozások felduzzasztása.

A feszültségekkel terhelt bázis kockázatonövelő hatásait kismértékben mérséklék a megismert átalakítások és feladat-átstrukturizációk. A megszűnő feladatok (2011. évi EUnélség és népszámlálás) 30 milliárd forint megtakarítást hozhatnak. Az alrendszerek közötti átcsoportosítások a központra nézve egyenlegesen: míg az önkormányzatoktól átvett tűzoltósági feladatok többletköltséggel járnak, közel ugyanakkora csökkenést jelent, hogy a gázártámogatás és a határon túli magyar kisebbségek támogatásához kapcsolódó kifizetések átkerülnek más alrendszerekbe. Nem számol a kormány megtakarítással 2012-ben a fejezeteknél a felsőoktatás területén, és mivel nem kerül sor a PPP-szerződések visszavásárlására, az ezek után fizetendő rendelkezésre állási díjak sem csökkennek. Többletkiadásokkal járhat viszont a szervek és fejezetek számára az áfa 2 százalékpontos emelése (ez körülbelül 20 milliárd forint többletkiadást jelenthet). A fentiek eredőjeként 2011-hez képest összességében 10 milliárd forint megtakarítás adódhat 2012-ben.

A költségvetési törvénytervezet általános indoklása számos irányt jelölt meg a megvalósítandó kiadáscsökkentés forrásaként, de ezek többsége nem számszerűsíthető, mindössze annyit jelöl meg, hogy hatékonyságjavulás, átszervezés és létszám-racionalizálás révén kíván megtakarítást elérni. Az eddig nyilvánosságra került információk alapján explicit megtakarítást tehát csupán a már a Konvergenciaprogramban bejelentett változatlan illetménytábla és a stabilitási tartalék törlésének bázisba épülése jelent, de ezek mindössze a kiadások nominális szinten tartását segítik.

Összességében a felülről zárt belső tételek esetében kiemelt kockázatot jelent, hogy a költségvetési szerveknél és fejezeteknél az általános tartalék teljes felhasználása mellett még 62 milliárd forint nagyságú megtakarítást is el kellene érni 2011-hez képest. A kockázatokat növeli a pénzügyi feszültségekkel terhelt bázis és a kiadáscsökkentést megalapozó intézkedések hiánya. **Amennyiben nem kerül sor az előirányzatok tartását biztosító effektív intézkedésekre, kérdéses marad, hogy tartható-e a költségvetési szervekre és fejezetekre, illetve tágabban a felülről zárt belső tételekre vonatkozó egyenlegcél.**

6.2. AZ MNB-VEZTESÉGTÉRÍTÉSHEZ KÖTŐDŐ KOCKÁZATOK

Előrejelzésünk szerint a jegybank 2011. évi várható veszteségének nagy részét fedezi a korábban felhalmozott eredménytartalék, így prognózisunk szerint a költségvetésnek 2012-ben csak 12 milliárd forint veszteségtérítési kötelezettsége keletkezik. Az MNB eredményét alapvetően a monetáris politikai (árstabilitási és pénzügyi stabilitási) célok elérése érdekében felhasznált eszközök alakulása

határozza meg. A kéthetes MNB-kötvény állami devizaforrás-bevonással párhuzamosan kialakuló magas állománya és az irányadó kamat devizakamatokat meghaladó szintje jelentős jegybanki veszteséget eredményez, az első fél évben az MNB vesztesége 68 milliárd forint volt.

Éves szinten ugyanakkor – a folyamatosan termelődő kamatvesztés ellenére – ennél jóval kisebb veszteség várható 2011-ben, ami döntően a devizahitelek rögzített kedvezményes árfolyamon lehetővé tett végtörlesztéséhez kapcsolódóan bevezetett jegybanki eszközhoz, illetve a forint árfolyamának alakulásához köthető. Amennyiben ugyanis a jegybank devizát ad el a bankoknak, és a forint árfolyama meghaladja a devizatartalék átlagos bekerülési árfolyamát, a jegybanknak nyeresége keletkezik. A bankok devizaigénye emellett csökkenti az MNB-kötvény állományát is, ami pedig *ceteris paribus* alacsonyabb kamatkiadás irányába mutat. Mivel a jegybank a korábbi évek nyereséges működésének köszönhetően 33 milliárd forint eredménytartalékot halmozott fel, a hatályos jegybanktörvény értelmében a 2011-re várható 45 milliárd forint körüli veszteségnek csak kisebb részét, 12 milliárd forintot kell 2012-ben a költségvetésnek megtérítenie.

Fontosnak tartjuk ugyanakkor a kockázatokra is felhívni a figyelmet. Amennyiben a végtörlesztések aránya elmarad a feltételezett 20 százaléktól, illetve ebből időarányosan kisebb rész valósul meg 2011-ben (vagy a forint árfolyama tartósan erősebbé válik), akkor a jegybank konverzióból származó nyeresége előrejelzésünkénél kisebb lehet. Ennek az lenne a következménye, hogy **az MNB 2011-es vesztesége, és ehhez kapcsolódóan a 2012-es költségvetés hiányát növelő veszteségtérítés meghaladhatja az általunk jelzett szintet.**

Amennyiben a feltételezettnél nagyobb mennyiségben lesz igény az MNB által nyújtott devizaforrásra, az viszont alapelőrejelzésünkhöz képest már csak kismértékben javíthatja a központi kormányzat egyenlegét, tekintettel a jegybank és a költségvetés közötti elszámolások aszimmetriájára.

6.3. KORMÁNYZATI INTÉZKEDÉSEKHEZ KAPCSOLÓDÓ KOCKÁZATOK RÉSZLETES ÉRTÉKELÉSE

A fejezet végén közölt táblázat (14. táblázat) olyan intézkedéseket mutat be, amelyeket a kormány a Széll Kálmán-terv, a Konvergenciaprogram és a költségvetés előkészítése során

tett bejelentések alapján a 2012. évi költségvetésben érvényesíteni kíván. Amennyiben egy bejelentett intézkedéshez megítélésünk szerint költségvetési kockázat nem kapcsolódik, akkor a táblázatban ez nem jelenik meg. Egy korábban bejelentett intézkedés kockázatait tehát nem mutatjuk be, amennyiben (a) az intézkedést a kormány – a költségvetés tervezete és egyéb információk alapján – nem kívánja végrehajtani, vagy (b) az intézkedéstől várt hatásokat illetően véleményünk megegyezik a kormánnyal, és nem látunk érdemi esélyt a becsült hatás alul- vagy felülteljesülésére. Az alábbiakban néhány kiemelt kockázatot ismertetünk röviden.

Nyugellátások

A rokkantnyugdíjasok állományának felülvizsgálata késlekedik, a komplex – foglalkoztathatóságot is figyelembe vevő – felülvizsgálati rendszernek sem a jogszabályi, sem az intézményi háttere nem készült el, illetve alakult át, ezért 2012-re érdemi megtakarítást nem tartunk valószínűnek. A nyugdíjak rendszeres emelésének árindexhez kötése szintén nem valósult meg, azonban ennek jelenleg nincs hatása, mivel 3 százaléknál alacsonyabb gazdasági növekedés esetén a hatályos törvény is árindexálást ír elő. A nyugellátások esetében tehát pozitív, de összegét tekintve mérsékelt kockázatot érzékelünk.

Játékadó

A pénznyerő automatákat terhelő tételes játékadó ötszörös mértékűre történő emelésének hatása igen bizonytalan és időben elhúzódó viselkedési hatást válthat ki (a pénznyerő automaták száma a feltételezettnél nagyobb mértékben csökkenhet), aminek következtében a várható játékadó-bevétel az előrejelzésünkhöz képest lefelé és felfelé is eltérhet, akár jelentősebb mértékben. Az on-line szerencsejátékok megadóztatásához a prognózisunkhoz viszonyítva pozitív kockázat kapcsolódik.

Környezetvédelmi termékdíj⁸

A költségvetési előirányzatban szereplő összeg vélhetően már tartalmazza a részleteiben még nem ismert kormányzati intézkedések (adóalap-bővítés és adóemelés) bevétel-növelő hatását, a kellő részletezettség hiánya miatt azonban alapelőrejelzésünkben nem számolunk ezzel a hatással. A tervezett intézkedések tényleges megvalósulása esetén a költségvetés bevételei magasabbak lehetnek előrejelzésünkénél.

⁸ A hatályos környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvényben a mellékletben szereplő képletek (megfizetendő externális költség, kezelési költség) alkalmazásakor a bevétel elmaradhat a tervezettől, tekintve, hogy a képletek és feltételeik vélhetően nem a törvényalkotó szándékait tükrözik.

Népegészségügyi termékadó

A népegészségügyi termékadó előrejelzésünk szerinti teljesülését lefelé mutató kockázatok övezik. Számos termékcsoport esetében (pl. energiaital, sós snackek) igen jelentős az áremelési kényszer, amit az áfakulcs emelése is erősít. Mindez ösztönzi az adóelkerülést a gyártók részéről (például a törvényben nevesített összetevők határérték alá csökkentésével), és a fogyasztók is csökkenthetik keresletüket.

Gyógyszerkassza

A gyógyszerkassza hiánya előrejelzésünkben meghaladja a költségvetési előirányzatot. A pótlólagos hiányt megosztva viseli az államháztartás, valamint a gyártók és forgalmazók. A gyártókra és forgalmazókra 2012-ben jutó 26 milliárd forintos befizetési kötelezettség mértéke rendkívül magas és jelentős továbbgyűrűző hatásai lehetnek. Ezért egy ilyen mértékű befizetési kötelezettség fenntarthatósága kérdéses lehet.

Útdíj

Az útpénztár támogatásának díjbevétellel tervezett kiváltása csak jelentős díjemeléssel érhető el, az erre vonatkozó tervek, az esetleges díjemelés paraméterei azonban nem ismertek, így magas a megvalósítási kockázat.

6.4. EGYÉB KOCKÁZATOK

Önkormányzatok

Amennyiben az önkormányzatok alkalmazkodási képessége gyengébb az általunk feltételezettnél, vagy a finanszírozási források kevésbé lesznek korlátosak, akkor előrejelzésünk-nél nagyobb lehet az önkormányzati alrendszer hiánya.

A kormány az MNB prognózisánál a GDP 0,2 százalékaival magasabb önkormányzati hiányt vár 2012-ben.

EU-támogatásokból finanszírozott projektek önrésze

Ha az Európai Uniótól származó bevételek dinamikája feltételezésünkkel ellentétben jelentősen felgyorsul 2012-ben, akkor ehhez kapcsolódóan a saját források növekvő összege ronthatja a költségvetés egyenlegét alap-előrejelzésünkhöz képest. A prognózisunknál magasabb forrásbevonás ugyanakkor az adóbevételeket is növeli, az államháztartás egyenlegére gyakorolt nettó hatás így az eltérő forrásbevonás szerkezetétől függ.

Döntés a Malév támogatásáról és a telekommunikációs szektorra kivetett különadóról

Amennyiben az Európai Bizottság tiltott állami támogatásnak minősíti a Malévnek juttatott eddigi forrásokat, abban az esetben a Malévnek vissza kell fizetnie a korábban kapott állami támogatást. Ha erre nem lesz képes, ami jelenleg reális feltételezés, akkor a Malév akár csődeljárás alá is kerülhet, amely addicionális költségvetési kiadással járhat a fő tulajdonos magyar állam számára.

Az Európai Bizottság kötelezettségsegési eljárást indított Magyarország ellen a telekommunikációs ágazat különadója kapcsán, és felszólította a kormányt az adó eltörlésére. A rendelkezésünkre álló információk szerint az adónem eltörlését a kormány nem tervezi, aminek következtében az ügy az Európai Bíróság elé kerülhet. Elmarasztaló döntés esetén az adó és kamatai visszafizetése 2013-ban (a bírósági döntés várható időpontjában) akár a GDP 0,6-0,7 százalékát kitevő pótlólagos kiadást is jelenthet.

14. táblázat

Eltérő hatással becsült intézkedésekhez kapcsolódó kockázatok

(milliárd forint)

Intézkedés megnevezése	Állapot*	Közvetlenül érintett költségvetési tétel	Intézkedéstől várt egyenlegjavulás 2012-ben			
			Kormány által várt hatás	MNB által figyelembe vett hatás	Hatás min.	Hatás max.
Járulék-alap-szélesítés (minimálbér másfélszerese)	+-	Tb-járulékbevételek	29	11	5	17
Egészségügyi járulék 1 százalékpontos emelése	+-	Tb-járulékbevételek	83	69	60	80
Rokkantnyugdíjas és megváltozott munkaképességű állomány felülvizsgálata	--	EA rokkantsági ellátások	14	0	0	17
Áfaveszedés hatékonyságának növelése	--	Általános forgalmi adó	40	0	0	40
Szja-adótábla strukturális változásai	+-	Személyi jövedelemadó	109	88	75	100
Veszteségleírás korlátozása	+-	Társasági adó	31	22	15	40
Cégautóadó mértékének 40%-os emelése	+-	Cégautóadó	20	8	4	11
On-line szerencsejátékok megadóztatása	++	Játékadó	30	1	0	n. a.
Új termékdíjköteles termékcsoportok és adóemelések	--	Környezetvédelmi termékdíj	11	0	0	n. a.
A termékdíjrendszer átalakítása (hatályos szabályozás 2012-re)	++	Környezetvédelmi termékdíj	49	38	30	50
Népegészségügyi termékadó adóalap-bővítése	+-	Népegészségügyi termékadó	10	6	2	10
Baleseti adó	+-	Baleseti adó	27	30	27	33
Álláskeresési járadék és segélyek rendszerének szűkítése	++	Álláskeresési támogatások	70	75	70	80
Minimálbér-emelés hatása a pénzügyi egészségbiztosítási ellátásokra	--	Tgyás, gyed, táppénz	0	-13	0	-15
Gyógyszerkassza	+-	Gyógyszerkiadások	97	64	36	82

* (++) lezárt szabályozás, végrehajtás elkezdődött; (+-) folyamatban lévő szabályozás; (--) csak bejelentés.

7. A törvényjavaslat jogszabályi megfelelése

7.1. REÁLADÓSSÁG-SZABÁLY

A takarékos állami gazdálkodásról és költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvényben foglalt költségvetési szabályrendszer alapvető célja az államadósság (az államháztartási törvény értelmében a központi kormányzat adóssága) reálértékének szinten tartása. Gazdasági növekedés mellett ez a GDP arányában mért költségvetési adósság fokozatos csökkenését jelentené. A törvény a cél elérése érdekében egy hároméves tervezési ciklust tartalmazó szabályrendszert alkotott meg, ami középtávon kívánja biztosítani az adósság reálértékének rögzítését, de rövid távon megengedi az ettől való eltérést a gazdaság előre nem látható ingadozásával összhangban.

A költségvetési szabályrendszer szerint a költségvetési törvényben az úgynevezett belső tételek egyenlegének meg kell egyeznie a középtávú tervezés keretében egy évvel korábban elfogadott mértékkel. A belső tételek azokat a kiadásokat és bevételeket foglalják magukban, amelyeket a kormány közvetlenül képes befolyásolni, vagyis nem elsősorban gazdasági és demográfiai folyamatoktól függenek. A költségvetési törvénynek ezenfelül rögzítenie kell a belső tételek 2013-ban elérendő egyenlegét, ami biztosítja az arra az évre 2010-ben kitűzött elsődleges egyenleg elérését. Végül 2014-re vonatkozóan elsődleges egyenleget kell kitűzni, amely révén várhatóan nem növekszik az államadósság 2014-es reálértéke.

A törvényjavaslat sem számszakilag, sem formailag nem felel meg a költségvetési felelősségről szóló törvénynek, mert egyrészt a 2012. évi belső tételek egyenlege magasabb az egy évvel korábban kitűzöttnél, másrészt nem tartalmazza a 2013. évi belső tételek egyenlegére és a 2014.

évi elsődleges egyenlegre vonatkozó célt. A 2011. évi költségvetési törvény szerint a belső tételek egyenlegének 2012-ben –5356 milliárd forintnak kell lennie. A törvényjavaslatban a belső tételek egyenlege –5820 milliárd forint, tehát a kitűzött célnél 464 milliárd forinttal kedvezőtlenebb. A belső tételekre vonatkozó előrejelzésünk gyakorlatilag megegyezik az előirányzatokkal, mindössze 7 milliárd forinttal kedvezőtlenebb annál. Figyelembe kell venni, hogy a belső tételek egyenlegében kerül elszámolásra a tartalékok között megjelenő Országvédelmi Alap és a Kamatkockázati tartalék, így amennyiben ezeket nem használja fel a költségvetés, akkor 200 milliárd forinttal javulna a belső egyenleg, lényegesen közelebb kerülve a kitűzött célhoz.

7.2. ALAPTÖRVÉNYBEN FOGLALT ADÓSSÁGSZABÁLY

A 2012. januárban életbe lépő Alaptörvény szerint a költségvetési törvénynek biztosítania kell, hogy a központi államadósság (az államháztartás központi alrendszerének adóssága) csökkenjen a GDP-hez képest, egészen addig, amíg el nem éri az 50 százalékos szintet. Az Alaptörvény 2012. januári életbelépése miatt nem lenne kötelező a mostani javaslatra nézve, de előrejelzésünk szerint a központi államadósság a GDP 1,0 százalékaival csökkenhet 2012-ben. A törvényjavaslat ennél nagyobb mértékű, 1,9 százalékos adósságcsökkenést tartalmaz, alapvetően a hiány finanszírozására vonatkozó feltételezések eltéréseiből fakadóan.

A törvényjavaslatban szereplő nagymértékű adósságcsökkenés részben annak a következménye, hogy a javaslatban a nominális adósság a pénzforgalmi hiánynál kisebb mértékben emelkedik, arra utalva, hogy az adósságkezelő felhasznál

15. táblázat

A 2010-ben kitűzött belső tételek egyenlegének teljesülése a törvényjavaslatban

(milliárd forint)

	2012
1. 2011-ben kitűzött cél	–5356
2. Aktuális törvényjavaslat tartalma	–5820
3. Eltérés (2–1)	–464
4. MNB prognózisa	–5827

16. táblázat
Az államadósság alakulása
(a GDP százalékában)

	2010	2011	2012
Központi államadósság			
Törvényjavaslat	74,1	68,3	66,4
MNB	74,1	71,0	70,0
Államháztartás adóssága			
MNB	81,3	78,5	77,5

nálna a finanszírozási tartalékok (devizabetét és magánnyugdíjpénztáraktól átvett vagyon) egy részét. Véleményünk szerint érdemes lenne figyelembe venni, hogy 2013–2014-ben jelentős lejáratok fogják terhelni a költségvetést, így a tartalékoknak középtávon lehetne szerepe az adósság kezelésében. A GDP-arányos központi államadósság előrejelzésünk szerint a finanszírozási tartalékok felhasználása nélkül is csökkenne 2012-ben.

Az adósság GDP-arányos szintjére vonatkozó előrejelzések közötti eltérés döntően a forint árfolyamára tett feltételezések különbségéből ered. A törvényjavaslat a forint árfolyamának szeptemberi gyengülése előtti szintet használja előrejelzésében, ami a devizaadósságok forintban mért

értékét számottevően csökkentené a jelenlegi árfolyam mellett számított összegükhöz képest. Ebből következően 2011 végére a GDP mintegy 3 százalékaival alacsonyabb a törvényjavaslat adósságprognózisa az általunk becsülnél, amely különbséget 2012-ben tovább növeli, hogy mi nem számolunk a finanszírozási tartalék felhasználásával és az ebből eredő adósságcsökkentő hatással.

A teljes államháztartás EDP szerinti adóssága 2011 végén a GDP 78,5 százaléka lehet, ami jelentősen meghaladja a kormányzati előrejelzést. A különbség főként a kormányzati becslésnél alacsonyabb GDP-re és magasabb euroárfolyamra vezethető vissza. 2012-ben az adósságráta a GDP 1 százalékaival csökkenhet.

Függelék I.

Háttértáblázatok

F1. táblázat

MNB-prognózis és törvényi előirányzat – bevételek

(milliárd forint)

BEVÉTELEK	2011		2012		
	előirányzat	MNB	előirányzat	MNB	eltérés
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS					
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI					
Társasági adó	288	279	356	289	-67
Társas vállalkozások különadója	0	-17	0	0	0
Hitelintézeti járadék	11	9	8	8	0
Pénzügyi szervezetek különadója	187	186	187	186	
Egyes ágazatokat terhelő különadó	161	158	155	160	5
Egyszerűsített vállalkozási adó	180	172	179	173	-6
Ökoadók (energiaadó, környezetterhelési díj)	27	24	26	24	-2
Bányajáradék	88	106	93	99	6
Játékadó	51	47	82	53	-30
Egyéb befizetések	32	32	33	33	0
Egyéb központosított bevételek	110	120	179	157	-22
Energiaellátók jövedelemadója	20	17	14	14	0
Cégautóadó	28	25	46	33	-13
ÖSSZESEN	1 183	1 158	1 359	1 231	-128
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK					
Általános forgalmi adó	2 489	2 142	2 698	2 648	-49
Jövedéki adó	881	866	898	900	2
Regisztrációs adó	32	35	39	37	-2
ÖSSZESEN	3 402	3 043	3 635	3 586	-49
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI					
Személyi jövedelemadó	1 363	1 385	1 551	1 539	-12
Illetékbefizetések	82	75	103	100	-3
Egyéb lakossági adók	1	4	0	0	0
ÖSSZESEN	1 446	1 464	1 654	1 639	-15
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK					
Költségvetési szervek bevételei	567	817	678	678	0
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei	81	311	15	15	0
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok EU-támogatása	1 147	900	1 528	1 139	-389
ÖSSZESEN	1 795	2 028	2 221	1 832	-389
BEFIZETÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREIBŐL					
ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYONNAL KAPCSOLATOS BEFIZETÉS	44	49	50	50	0
EGYÉB BEVÉTELEK	24	24	20	20	0
UNIÓS ELSZÁMOLÁSOK	29	29	49	53	4
NYUGDÍJREFORM ÉS ADÓSSÁGCSÖKKENTŐ ALAPBÓL SZÁRMAZÓ BEVÉTEL	96	96	0	0	0
ADÓSSÁGSZOLGÁLTATLAL KAPCSOLATOS BEVÉTEL	60	96	59	77	17
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELE ÖSSZESEN	8 111	8 028	9 096	8 537	-560

F1. táblázat**MNB-prognózis és törvényi előirányzat – bevételek (folyt.)**

(milliárd forint)

BEVÉTELEK	2011		2012		
	előirányzat	MNB	előirányzat	MNB	eltérés
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK					
MPA – Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék	188	187	197	201	4
MPA – Szakképzési hozzájárulás	49	48	51	51	0
KTIA – Innovációs járulék	23	24	23	25	2
NKA – 5-ös lottó bevétele	9	10	10	10	0
Egyéb alapok bevételei	148	157	55	55	0
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK BEVÉTELE ÖSSZESEN	416	426	337	342	5
TB-ALAPOK					
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	3 074	3 091	2 797	2 815	18
Járulékok és hozzájárulások	2 593	2 610	2 681	2 699	18
Központi költségvetési támogatások, térítések	0	0	68	68	0
Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapból származó bevétel	433	433	0	0	0
Egyéb bevételek	47	47	47	47	0
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	1 371	1 404	1 721	1 759	38
Járulékok és hozzájárulások (eho is)	673	685	817	805	-12
Központi költségvetési támogatások, térítések és átvétel Nyugdíjbiztosítási Alaptól	642	642	775	775	0
Népegészségügyi termékadó	0	4	30	27	-4
Baleseti adó	0	0	27	30	3
Egyéb bevételek	55	73	72	122	50
TB-ALAPOK BEVÉTELE ÖSSZESEN	4 444	4 494	4 518	4 574	56
BEVÉTELEK ÖSSZESEN	12 971	12 949	13 951	13 452	-499

F2. táblázat

MNB-prognózis és törvényi előirányzat – kiadások

(milliárd forint)

KIADÁSOK	2011		2012		
	előirányzat	MNB	előirányzat	MNB	eltérés
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS					
EGYEDI ÉS NORMATÍV TÁMOGATÁSOK	215	215	238	238	0
KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLGÁLTATÁS TÁMOGATÁSA	59	59	65	65	0
FOGYASZTÓIÁR-KIEGÉSZÍTÉS	109	109	93	93	0
LAKÁSÉPÍTÉSI TÁMOGATÁSOK	126	126	120	120	0
NEMZETI SZOCIÁLPOLITIKAI ALAP					
Családi támogatások, szociális juttatások	628	624	551	550	-1
Korhatár alatti ellátások	n. a.	n. a.	313	321	9
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK KIADÁSAI					
Költségvetési szervek kiadásai	1 849	2 133	2 025	2 025	0
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai	2 233	2 264	2 444	2 016	-428
MNB-ELSZÁMOLÁSOKKAL KAPCSOLATOS KIADÁS	0	0	0	12	12
TARTALÉKOK	124	0	454	454	0
AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREINEK TÁMOGATÁSA	1 898	1 925	1 772	1 772	0
TÁRSADALMI ÖNSZERVEZŐDÉSEK TÁMOGATÁSA	4	4	4	4	0
ÁLLAMI VAGYONNAL KAPCSOLATOS KIADÁS	594	613	110	110	0
KORMÁNYZATI RENDKÍVÜLI KIADÁSOK ÉS EGYÉB KIADÁSOK	36	36	32	32	0
ÁLLAM ÁLTAL VÁLLALT KEZESSÉG ÉRVÉNYESÍTÉSE	35	35	41	41	0
ADÓSSÁGÁTVÁLLALÁS ÉS TARTOZÁSELENGEDÉS	0	0	0	0	0
BEFIZETÉS AZ EU-BA	258	258	264	286	22
ADÓSSÁGSZOLGÁLAT, KAMATTÉRÍTÉS	1 079	1 081	1 079	1 119	41
A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS ÖSSZES KIADÁSA	9 249	9 483	9 603	9 259	-345
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK					
MPA – Passzív ellátások	135	120	69	64	-5
MPA – Aktív és egyéb kiadások	176	175	239	239	0
Egyéb alapok kiadásai	62	72	64	64	0
AZ ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK KIADÁSA ÖSSZESEN	374	367	371	367	-5
TB-ALAPOK					
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	3 074	3 048	2 797	2 799	2
Nyugellátások	3 054	3 029	2 555	2 557	2
Egyéb kiadások	19	19	242	242	0
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP					
Táppénz	86	68	73	73	0
Gyed, tgyás	146	136	140	145	5
Gyógyszer	344	375	276	359	83
Gyógyító, megelőző	770	774	825	825	0
Rokkantsági és rehabilitációs ellátások	0	0	342	359	17
Egyéb ellátások és kiadások	112	105	99	99	0
TB-ALAPOK KIADÁSA ÖSSZESEN	4 532	4 505	4 553	4 659	107
KIADÁSOK ÖSSZESEN	14 155	14 354	14 527	14 285	-243

Függelék II.

Előrejelzésünkben figyelembe vett intézkedések

F3. táblázat				
Előrejelzésünkben figyelembe vett intézkedések				
	Előrejelzésünkbe beépítve			Előrejelzésünkbe nincs beépítve, nincs elfogadott jogszabály
	Saját becslés elfogadott vagy beterjesztett jogszabály alapján	Átvesszük a költségvetési előirányzatot (erős a kormány kontrollja)	Saját becslés bejelentés alapján, de jogszabály nélkül	
Széll Kálmán-terv				
Foglalkoztatás és munkaerőpiac				
Az álláskeresői járadék folyósítási idejének rövidítése és a segély megszüntetése	x			
A bérpótló juttatás rendszerének átalakítása		x		
Az aktív munkaerő-piaci eszközök finanszírozásának részleges kiváltása EU-forrásokkal		x		
A táppénzjuttatás feltételeinek módosítása	x			
A különböző jogcímenek igénybe vehető szociális és családtámogatások együttes összegének maximalizálása		x		
A családtámogatások nominális befagyasztása	x			
Nyugdíjrendszer reformja				
Inflációhoz kötött indexálás	x			
Korkedvezményes nyugdíjak felülvizsgálata	x			
Fegyveres szervek speciális kedvezményeinek csökkentése	x			
Rokkantsnyugdíjas jogosultságok felülvizsgálata				x
Közösségi közlekedés				
MÁV-Volán integrációja és MÁV költséghatékonyságának javítása		x		
Kedvezmények felülvizsgálata	x			
Felsőoktatás				
Hallgatólétszám-csökkentés és kapacitásleépítés		x		
Gyógyszerkassza				
Befizetési kötelezettségek emelkedése (adóemelés, orvoslátogatói díj)	x			
Kombinációk fixesítése	x			
Új gyógyszerlicitszabályok: október 1-jével életbe lépő támogatásváltozások	x			
Sávos befizetés megváltozott szabályai	x			
Állami és önkormányzati finanszírozás				
Önkormányzati feladatok méretgazdaságos átszervezése, hitelfelvétel korlátozása és kontrollálása	x			
Adóhatóság erősítése, adóeljárások egyszerűsítése				x
Központi és háttérintézmények racionalizálása		x		

F3. táblázat

Előrejelzésünkben figyelembe vett intézkedések (folyt.)

	Előrejelzésünkbe beépítve			Előrejelzésünkbe nincs beépítve, nincs elfogadott jogszabály
	Saját becslés elfogadott vagy beterjesztett jogszabály alapján	Átvesszük a költségvetési előirányzatot (erős a kormány kontrollja)	Saját becslés bejelentés alapján, de jogszabály nélkül	
Államadósságcsökkentő Alap				
Elektronikus útdíj	2013-ra vonatkozik			
2012-es teljes összegű bankadó	x			
Társasági adó kulcsa nem változik 2013-ban	2013-ra vonatkozik			
Konvergenciaprogram intézkedései				
Stabilitási tartalék törlése		x		
Közzsférában az illetmények nominális befagyasztása		x		
Központi fejezeteknél a dologi kiadások szinten tartása		x		
A költségvetési törvényhez kapcsolódó bejelentések				
Szuperbruttó megszüntetése	x			
Adójóváírás megszüntetése	x			
Reprezentáció szja alá sorolása	x			
Közzsféra dolgozóinak kompenzálása		x		
Társasági adó: veszteségelírás szigorítása	x			
Áfaemelés	x			
Jövedéki adó emelése	x			
Útdíjemelés		x		
Szociális ellátások csökkentése		x		
Közösségi közlekedés támogatásának csökkentése		x		
Cégautóadó emelése	x			
Pénznyerő automaták adójának emelése	x			
On-line szerencsejátékadó	x			
Munkavállalói járulék 1 százalékpontos emelése	x			
Minimálbér 1,5-szerese utáni egészségügyi járulék	x			
Baleseti adó	x			
Környezetvédelmi termékdíjak emelése, adóalap-bővítés				x
Népegészségügyi termékadó adóalapjának bővítése	x			
Gépjármű vagyonszerzési illeték emelése	x			
Minimálbér emelése			x	

Függelék III.

Alkalmazott becslési módszerek

F4. táblázat	
Alkalmazott becslési módszerek – bevételek	
BEVÉTELEK	Módszertani feltevések
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS	
GAZDÁLKODÓ SZERVEZETEK BEFIZETÉSEI	
Társasági adó	becslés a tisztított pénzügyi szektor nélküli adóalaptömeg és effektív adókulcs alapján, korrigálva a kormányzati intézkedések és a gazdasági ciklus hatásaival, pénzügyi szektor társaságiadó-fizetésének előrejelzése szakértői becsléssel a stresszteszt-pályával konzisztensen
Társas vállalkozások különadója	tényadatelemzés és becslés
Hitelintézeti járadék	tényadatelemzés és becslés (10%-kal csökken a járadékfizetés 2012-től)
Pénzügyi szervezetek különadója	tényadatelemzés 2011-re, nominális rögzítés 2012-re
Egyes ágazatokat terhelő különadó	az érintett ágazatok becslött súlyozott nettó árbevétel-növekedése és a korrigált 2010-es bázis szorzata
Egyszerűsített vállalkozási adó	a bevétel a GDP reál növekedési ütemével nő
Ökoadók (energia, környezetterhelési díj)	a bevétel a reál-GDP és a nominális GDP bővülési ütemeinek átlagával nő + tényadat-elemzés
Bányajáradék	korrigált 2010-es bázis, olajár- és árfolyampálya-feltevés, historikus szénhidrogén-kitermelési trend
Játékadó	rendelkezésre álló jövedelem változása a sorsolások játékoknál, figyelembe véve az áremelések múltbeli gyakorlatát, rugalmas alkalmazkodást feltételezünk a jelentős nyerőgépek, terhelő tételes adó emelésénél; on-line szerencsejáték: minimális bevétel
Egyéb befizetések	átvesszük az előirányzatot
Egyéb központosított bevételek	
rehabilitációs hozzájárulás	becslés ARIMA modellel 2011-re, historikus trend 2012-re
környezetvédelmi termékdíj	a díjemelések mértékével növelt 2011-es rész-előirányzatok, a mentesség megszűnéséből származó becslött többletbevétel
egyéb	átvesszük a költségvetési előirányzatot a belső tételeknél, korrigálva a játékadónál feltételezett nyerőgépszám-változásának „Szerencsejátékok szervezésével kapcsolatos díj- és bírságbevételek” tételre gyakorolt hatásával
Energiaellátók jövedelemadója	szakértői becslés 2011-re, 2012: átvesszük az előirányzatot
Cégautóadó	a bevétel a reál-GDP bővülési ütemével nő, 2011: tényadatelemzés
FOGYASZTÁSHOZ KAPCSOLT ADÓK	
Általános forgalmi adó	a 2010. évi bázis szorozva a háztartások fogyasztási kiadásainak indexével, korrigálva a kormányzati szektor fogyasztási kiadásainak és beruházási kiadásainak indexével; szakértői becslés az egyes kormányzati intézkedések miatti korrekciókról (pl. az egyszerűsített vámeljárási hatása)
Jövedéki adó	az üzemanyagoknál szakértői becslés a volumenre és a kereskedelmi gázolaj visszatérítésére; a dohányynál az adóemelés számított hatása és változatlan volumenfeltevés; a szeszes italok adójánál a bázis indexálva a reálnövekedéssel
Regisztrációs adó	a bázisán a nominális GDP változásával indexálva, korrigálva szakértői becsléssel
LAKOSSÁG BEFIZETÉSEI	
Személyi jövedelemadó	a számított adó a keresettömeg-változás indexével növelve – a kulcsváltozás hatásával korrigálva; az adójóváírás a törvényi paraméterek alapján szakértői becsléssel; az elkülönülten adózó jövedelmeknél a nominális GDP változásával korrigálva az adóalap; a kifizetői adóknál tételes becslés minden egyes adóalapra; adókedvezményeknél törvényjavaslatban levezetett kedvezményösszegek, illetve azok részleges szakértői korrekciói

F4. táblázat**Alkalmazott becslési módszerek – bevételek (folyt.)**

Illetékbecfizetések	törvényi előirányzat, az éven belüli teljesülés alapján szakértői korrekció
Egyéb lakossági adók	törvényi előirányzat
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSÜ ELŐIRÁNYZATOK	
Költségvetési szervek bevételei	törvényi előirányzat és szakértői korrekció
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei	törvényi előirányzat és szakértői korrekció
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok EU-támogatása	törvényi előirányzat és szakértői korrekció
BEFIZETÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREIBŐL	
ÁLLAMI, KINCSTÁRI VAGYONNAL KAPCSOLATOS BEFIZETÉS	törvényi előirányzat
EGYÉB BEVÉTELEK	törvényi előirányzat
UNIÓS ELSZÁMOLÁSOK	törvényi előirányzat
NYUGDÍJREFORM ÉS ADÓSSÁGCSÖKKENTŐ ALAP BEVÉTELE	törvényi előirányzat
ADÓSSÁGSZOLGÁLATTAL KAPCSOLATOSBEVÉTELEK	becslés (hozamok, árfolyam és várható kibocsátások alapján)
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK	
MPA – Egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék	2011-es bázis MNB bértömegindexszel megemelve, egyedi intézkedésekkel és effektivitásváltozással korrigálva
MPA – Szakképzési hozzájárulás	2011-es bázis MNB bértömegindexszel megemelve
KTIA – Innovációs járulék	2011-es korrigált bázis növelve a nominális GDP növekedési ütemével
NKA – 5-ös lottó bevétele	a játékadó becslésével konzisztens
ELKA egyéb bevétel: bér garancia-támogatás törlesztése	a bér garancia kifizetések historikus arányában
ELKA egyéb bevétel: egyéb	törvényi előirányzat
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	
Járulékok és hozzájárulások	2011-es bázis MNB bértömegindexszel megemelve, egyedi intézkedésekkel és effektivitásváltozással korrigálva
Központi költségvetési támogatások, térítések	költségvetési törvény előirányzata (belső tétel)
Egyéb bevételek	költségvetési törvény előirányzata (belső tétel)
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	
Járulékok és hozzájárulások	2011-es bázis MNB bértömeg index-szel megemelve, egyedi intézkedésekkel és az effektivitás változásával korrigálva
Eho	2011-es bázis nominális GDP változásával megemelve
Központi költségvetési támogatások, térítések	költségvetési törvény előirányzata (belső tétel)
Népegészségügyi termékadó	érintett termékkörök HKF-ből és kiskereskedelmi forgalomból becsült forgalmának és volumeneinek kivettítése (CPI-vel és fogyasztási kiadással), az adóemelés következtében becsült fogyasztás-visszaesés
Baleseti adó	becsült bruttó kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás díjbevétele alapján
Egyéb bevételek	gyógyszergyártói befizetések esetében a gyógyszerkiadásokkal és a várható jogszabályváltozásokkal konzisztens előrejelzés, az egyéb bevételek esetében átvesszük a törvényi előirányzatot

F5. táblázat**Alkalmazott becslési módszerek – kiadások**

KIADÁSOK	Módszertani feltevések
KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉS	
EGYEDI ÉS NORMATÍV TÁMOGATÁSOK	törvényi előirányzat
KÖZSZOLGÁLATI MŰSORSZOLGÁLTATÁS TÁMOGATÁSA	törvényi előirányzat
FOGYASZTÓIÁR-KIEGÉSZÍTÉS	törvényi előirányzat és tényadatelemzés
LAKÁSEPÍTÉSI TÁMOGATÁSOK	törvényi előirányzat
NEMZETI SZOCIÁLIS ALAP	
Családi támogatások, szociális juttatások	referencia népesség és igénybevételi hányadok trendje, valamint a fajlagos ellátások várható alakulása (tipikusan: nominális szinten tartás) alapján becslve
Korhatár alatti ellátások	ellátottak koreloszlása és átlagos ellátásai alapján becslve, az átlagos ellátásokat – intézkedés hiányában – nyugdíjindexszel emelve
KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK ÉS FEJEZETI KEZELÉSŰ ELŐIRÁNYZATOK KIADÁSAI	
Költségvetési szervek kiadásai	törvényi előirányzat és szakértői korrekció
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai	törvényi előirányzat és szakértői korrekció
TARTALÉKOK	törvényi előirányzat
AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALRENDSZEREINEK TÁMOGATÁSA	törvényi előirányzat és szakértői korrekció
TÁRSADALMI ÖNSZERVEZŐDÉSEK TÁMOGATÁSA	törvényi előirányzat
MNB-ELSZÁMOLÁSOKKAL KAPCSOLATOS KIADÁS	MNB-előrejelzés
ÁLLAMI VAGYONNAL KAPCSOLATOS KIADÁS	törvényi előirányzat
KORMÁNYZATI RENDKÍVÜLI KIADÁSOK ÉS EGYÉB KIADÁSOK	törvényi előirányzat
ÁLLAM ÁLTAL VÁLLALT KEZESSÉG ÉRVÉNYESÍTÉSE	törvényi előirányzat
ADÓSSÁGÁTVÁLLALÁS ÉS TARTOZÁSELENGEDÉS	törvényi előirányzat
BEFIZETÉS AZ EU-BA	törvényi előirányzat és tényadatelemzés
ADÓSSÁGSZOLGÁLAT, KAMATTÉRÍTÉS	becslés (hozamok, árfolyam és várható kibocsátások alapján)
ELKÜLÖNÍTETT ALAPOK	
MPA – Passzív ellátások	az álláskeresői támogatások esetében: a 2011-es várható bázis növelve a munkanélküliség és a bruttó átlagkeresetek változásával, korrigálva az ellátások átalakításának, illetve a minimálbér-emelés becsült hatásával; a Nyugdíjbiztosítási Alapnak történő átadás esetében: törvényi előirányzat
MPA – Aktív és egyéb kiadások: bér garancia kifizetések	2011-es bázis növelve a munkanélküliség és a bruttó átlagkeresetek változásával
MPA – Aktív és egyéb kiadások: egyéb	törvényi előirányzat
Egyéb alapok kiadásai	törvényi előirányzat
TB-ALAPOK	
NYUGDÍJBIZTOSÍTÁSI ALAP	
Nyugellátások	2011-es bázis MNB makrogazdasági feltevésekre épülő nyugdíjindexszel megemelve, tényadatok és történeti lefutások alapján korrigálva
Egyéb kiadások	Költségvetési törvény előirányzata (belső tétel)
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	
Táppénz	2011-es bázis MNB bértömegindexszel megemelve, intézkedések hatásával korrigálva
Gyed, tgyás	2011-es bázis MNB bértömegindexszel megemelve, demográfiai folyamatok és intézkedések hatásával korrigálva
Gyógyszer	szezonálisan igazított havi támogatás-kiáramlás alapján kivetítve, elfogadott intézkedések hatásával módosítva
Rokkantsági és rehabilitációs ellátások	2011-es bázis MNB makrogazdasági feltevésekre épülő nyugdíjindexszel megemelve, tényadatok és történeti lefutások alapján korrigálva
Gyógyító, megelőző ellátások	költségvetési törvény előirányzata (belső tétel)
Egyéb ellátások és kiadások	költségvetési törvény előirányzata (belső tétel)

Függelék IV.

Államháztartási fogalomtár

Adóbeszedési hatékonyság	A tényleges adóbevétel és az adójogszabályok alapján elvárható bevétel hányadosa.
Adóelkerülés	A közgazdasági tartalomnak megfelelő adókötelezettség kikerülése. Példa erre a munkajövedelem tőkejövedelemként történő kimutatása, aminek illegális formája a színlelt szerződés, legális formája pedig a vállalkozó által önkéntesen bevallott alacsony munkajövedelem. Az illegális formát adócsalásnak (tax evasion), az adórendszer nyújtotta lehetőségeket (kiskapukat) kihasználó formát „adótervezésnek” (tax avoidance) nevezzük.
Adójóváírás	A személyi jövedelemadót csökkentő tétel, ami Magyarországon a bérjövedelem után bizonyos jogosultsági határig havi szinten vehető igénybe.
Alaptörvényben foglalt adósságszabály	A 2012. január 1-jén életbe lépő Alaptörvény szerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.
Áht.	Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, az államháztartás működésének és ellenőrzésének szabályait tartalmazó egyszerű többséggel elfogadott törvény. Az adott évi költségvetési törvények ennek megfelelően felülírhatják rendelkezéseit.
Államadósság	Az államháztartási törvény szerint az államháztartás központi alrendszerének konszolidált adóssága.
Államháztartás	Az Áht. hatályos rendelkezése szerint az államháztartás a központi és az önkormányzati alrendszerekből áll. Az államháztartás a költségvetési folyamatok szűkebb körét fedi le, mint az Európai Unió módszertana szerint definiált kormányzati szektor (lásd kormányzati szektor). Így például nem része az államháztartásnak, de a kormányzati szektorba tartozik a magán-nyugdíj-pénztáraktól átvett vagyonportfóliót kezelő Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap.
Államháztartás adóssága	Az Áht. szerint az államadósság és az önkormányzati adósság együttes értéke, amelynek számításakor az alrendszerek egymással szembeni adósságát konszolidálni kell.
Állami költségvetés	Az Áht. hatályos rendelkezése szerint az államháztartás központi alrendszerének (lásd központi alrendszer) konszolidált költségvetése.
Általános tartalék (Rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék)	Az Áht. hatályos rendelkezése szerint olyan, a központi költségvetésben képzett tartalék, amelyet az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető kiadásokra, strukturális átalakításokra és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó bevételek pótlására kell képezni. A hatályos rendelkezés szerint a tartalék előirányzata nem lehet több, mint a központi költségvetés kiadási főösszegének 2 százaléka és nem lehet kevesebb, mint annak 0,5 százaléka.

A tartalék terhére az első félévben annak legfeljebb 40 százalékos mértékéig vállalható kötelezettség.

Belső tételek

Azok a költségvetési kiadási és bevételi tételek, amelyekről a költségvetési törvény formájában az Országgyűlésnek módjában áll dönten (ezért ezeket „diszkracionális” tételnek is szokták nevezni). Belső kiadás például a közzsféra bére, belső bevétel például a költségvetési szervek díjbevétele.

Céltartalék

A költségvetésben meghatározott előirányzat, amely évközi központi (kormányzati) intézkedés fedezetéül szolgál az adott alrendszerben, és amelynek célját és rendeltetését egyidejűleg meghatározták, azonban az előirányzat fejezet, cím, alcím szerinti felhasználásának megoszlása a költségvetési törvényben még nem ismert. 2011-ben és 2012-ben alapvetően az adójóváírás kivezetésének kompenzációjára használják fel.

Ciklikus komponens

A gazdasági ciklus államháztartási egyenlegre gyakorolt hatása, ami nagyjából az adóbevételek ingadozásán, kisebbrészt a munkanélküli-ellátások és reálváltozókhoz indexált kiadások (például a nyugdíj) változásán keresztül jelentkezik.

Ciklikusan igazított kiegészített (SNA-) egyenleg

Az MNB által számított elemzési mutató, ami azt jelzi, hogy a gazdasági ciklus hatásának kifutása után milyen egyenleg várható további intézkedések nélkül, azt feltételezve, hogy az egyenleget nem torzíttja a „kreatív könyvelés” – hosszú távon önmagától visszaforduló – hatása.

EDP-egyenleg

A túlzottdeficit-eljárás (EDP) keretében használt államháztartásiegyenleg-mutató. Az EDP-egyenleg módszertanilag majdnem megegyezik az ESA-egyenleggel, csak a kamatkiadások elszámolása különbözik (lásd EDP szerinti kamatkiadás), de ez a GDP 0,1 százalékánál kisebb eltérést szokott okozni a két mutatóban.

EDP szerinti kamatkiadás

Az EDP és az ESA szerinti kamatkiadás módszertanilag csak abban tér el egymástól, hogy az EDP-módszertan a swap- és FRA-ügyletekkel módosított kamatfizetéseket veszi figyelembe, míg az ESA az eredeti kibocsátásokhoz tartozó kamatfizetéseket. Az eltérés előjele évente változhat, és mértéke az utóbbi években nem érte el a GDP 0,1 százalékát. Előrejelzésünk során azt feltételezzük, hogy az eltérés várható értéke nulla.

Elkülönített állami pénzalap

Az Áht. hatályos rendelkezése szerint az állam egyes feladatait részben államháztartáson kívüli forrásokból finanszírozó olyan alap, amely működésének jellege az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást tesz szükségessé. A 2012. évi költségvetési törvényjavaslat az elkülönített állami pénzalapok közé sorolja a Központi Nukleáris Pénzügyi Alapot, a Munkaerőpiaci Alapot, a Nemzeti Kulturális Alapot, a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapot, a Bethlen Gábor Alapot és a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapot.

Elsődleges egyenleg

Ebben a kiadványban használt értelmezése szerint a kamatkiadások és kamatbevételek nélkül számolt egyenleg. Az MNB definíciója szerint az MNB-befizetések és -veszteségtérítések sem szerepelnek az elsődleges egyenlegben, de a törvényjavaslattal való összehasonlíthatóság érdekében ezúttal ezeket is az elsődleges egyenleg részének tekintettük.

ESA-egyenleg

A Nemzeti Számlák Európai Rendszere (ESA) által definiált mutató. Az Áht. szerint definiált mutatóhoz képest több ponton eltér (lásd ESA-GFS módszertani híd). A legfontosabb eltérések: 1) pénzforgalmi szemlélet helyett eredményszemléletet alkalmaz, 2) az Áht. által meghatározott intézményi kört kibővíti non-profit szervezetekkel és állami vállalatokkal.

ESA–GFS módszertani híd	Az ESA-deficit és az Áht. szerint definiált mutató különbsége. A különbség oka többek között a pénzforgalom és eredményszámlaeltérése és a két mutató által lefedett intézményi kör eltérése. Az előrejelzésben az MNB átveszi az NGM által közölt hivatalos ESA–GFS-eltérést, amelynek forrása lehet az Eurostat notifikáció vagy a költségvetési törvény indoklása. Mivel kamat-előrejelzésünk eltér a kormányétól, ezért konzisztens módon a felhalmozott kamatokkal történő eredményszámlaeltérő korrekciók is eltér, és ezzel módosítjuk az NGM által publikált módszertani hidat.
Eurostat notifikáció	A túlzott hiánnyal kapcsolatos eljárásról (EDP) szóló jogszabály alapján a nemzeti statisztikai hivatalok által az Eurostat részére elküldött egyenleg- és adósságadatok, amit az Eurostat ellenőriz és közzétesz.
Felülről nyitott belső tétel	Olyan belső kiadási tétel, amelyre vonatkozó tervszámot a költségvetési törvény tartalmaz, de amelynek teljesülése külön szabályozás nélkül, illetve a kormány jóváhagyásával is meghaladhatja a törvényi előírányt (például gyógyszerfinanszírozások).
Felülről zárt belső tétel	Olyan belső tétel a kiadási előirányzatok között, ahol a túlteljesülés csak külön szabályozással haladhatja meg az előirányzatot. A túlteljesüléshez átcsoportosításra, tartalék-, illetve maradványfelhasználásra, vagy a költségvetési törvény módosítására van szükség.
Félszuperbruttó, szuperbruttó	A személyijövedelemadó-rendszernek azt a formáját nevezik Magyarországon félszuperbruttónak, amelyben a személyi jövedelemadó a munkáltatói járulékokkal növelt „szuperbruttó” bér után adózik, de a járulékok alapja az egyszerű bruttó jövedelem. A következtetés szuperbruttó rendszerben valamennyi járulékos is a teljes munkaerőköltség (tehát a szuperbruttó jövedelem) szerint adózna. Ezzel szemben Magyarországon 2010–2011-ben és részben 2012-ben is csak a személyi jövedelemadónak van megnövelve az adóalapja, a járulékoknak nem, és a „féloldalás” adóalap következtében kapta a rendszer a „félszuperbruttó” elnevezést.
GFS-egyenleg	A Nemzetközi Valutafund (IMF) 1986-ban kiadott módszertana alapján készülő pénzforgalmi egyenleg. Bizonyos eltérésektől (például a privatizációs bevételek kezelését illetően) eltekintve közel áll hozzá az Áht. hatályos rendelkezései által meghatározott egyenleg. Az egyszerűség kedvéért ezért az államháztartási törvény szerinti egyenleget GFS-egyenlegnek nevezzük.
Járulékeffektivitás	Azt mutatja meg, hogy a ténylegesen befolyó járulékbételek miként viszonyulnak a nemzetgazdasági bértömeg és a törvényben rögzített százalékos kulcsok alapján számított elméleti bevételekhez.
Kamatkockázati tartalék	A költségvetés kiadásai között a kamatkifizetések előirányzottnál magasabb tényleges teljesülésének kockázatára elkülönített tartalék. A kamatkifizetések tényleges értéke jelentős mértékben függ előre nem látható gazdasági folyamatoktól, elsősorban a forint árfolyama és az állampapír-piaci hozamok alakulásától. A tartalék révén a tervezettnél magasabb kamatkifizetések sem okoznak növekedést a költségvetési hiányban a tartalék nagyságának mértékéig.
Keresettömeg-index	A nemzetgazdasági bruttó bértömeg, vagyis a személyi jövedelemadót, az egészségbiztosítási és nyugdíjjárulékat, valamint a munkavállalói járulékat is tartalmazó alapbér és egyéb jogcímenek fizetett kereseti elemek (bérpótlék, kiegészítő fizetés, prémium, jutalom, 13. és további havi fizetés) összegének éves változása.

Kiegészített (SNA-) egyenleg

Az MNB elemzési célú mutatója másfél évtizede végzi el azokat a korrekciókat, amelyek a magyar költségvetési elszámolásnak a sztenderd pénzforgalmi rendhez való közelítését segítik. Ez magában foglalja a kifizetések, adó-visszatérítések késedelmes teljesítésének, egyes állami vállalatok támogatással nem fedezett finanszírozási igényének, PPP-beruházásoknak és a reáleszköz értékesítésen túlmenő tőkebevételeknek a korrekcióját. Célja a gazdasági értelemben hasonló tartalmú események minden évben hasonló módon és időben történő elszámolása, más szóval a kreatív könyvelés hatásának kiszűrése.

Kormányzati szektor

Az ESA-módszertan szabályai szerint meghatározott intézményi kör. A vállalati szektorból történő átsorolás feltétele 1) az állami irányítás, és hogy 2) a vállalat termelési költségeinek csak kevesebb mint a felét fedezze értékesítési bevétel (beleértve azokat az állami támogatásokat, amelyekben minden hasonló termelő részesül.) E kritérium alapján a vállalati szektorban marad a BKV és a MÁV legnagyobb veszteséget termelő része.

Költségvetési szervek és fejezetek

A központi alrendszer mérlegében ez a tétel magában foglalja a központi költségvetési szervek (költségvetési intézmények, minisztériumok, hatóságok) bevételeit/kiadásait, valamint a fejezeti kezelésű előirányzatok (a közvetlen miniszteriális felügyelet alatt álló programfinanszírozás) bevételeit/kiadásait.

Költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai

A központi alrendszer államháztartási törvény szerinti mérlegében a költségvetési szervekkel és fejezeti kezelésű előirányzatokkal összefüggő kiadási és bevételi sorok számtani különbsége (ennek megfelelően például a központi költségvetési szervektől származó központi költségvetésbe történő befizetéseket a a bevételek között vesszük figyelembe). Az így számított kiadások gyakorlatilag konszolidált kiadásoknak tekinthetők. A bevételek és kiadások elkülönült vizsgálata helyett a nettó kiadások elemzése azért indokolt, mert így közvetlenül megragadható az intézményi és fejezeti körben a tárgyévi saját bevételekkel nem fedezett forrásigény, illetve a feladatok ellátásához szükséges költségvetési támogatás nagysága. A nettó kiadások akkor is jól tükrözik a költségvetési folyamatokat, ha a szervek között jelentős forrásátcsoportosítás történik. A közigazgatás átszervezése, a feladatok intézmények és fejezetek közötti átadása-átvétele ugyanis a bevételeket és kiadásokat egyaránt megemeli (halmozódás), de eközben a költségvetési egyenleg változatlan marad.

Középtávú hiánycél (MTO)

Az Európai Unió Stabilitási és Növekedési Egyezményében meghatározott, országonként eltérő költségvetési hiánycél. Az MTO a középtávon elérendő, ciklikusan igazított és egyedi tételiktől tisztított hiányt határozza meg. Ez minden esetben szigorúbb a maastrichti kritériumnál annak érdekében, hogy kedvezőtlen gazdasági környezetben se növekedjen a hiány a GDP 3 százaléka fölé, illetve, hogy biztosítsa a költségvetés hosszú távú fenntarthatóságát. Magyarország esetében az MTO a GDP 1,5 százaléka.

Központi alrendszer

Az Áht. hatályos rendelkezése szerint az államháztartás központi alrendszere magában foglalja a magyar államot mint közjogi kötelezettségek és jogosítványok alanyát, a központi költségvetési szerveket, és törvény eltérő rendelkezése hiányában azon költségvetési szerveket, amelyeknek alapítója a kormány vagy a központi alrendszerbe tartozó jogi személy. A központi alrendszeren belül a pénzforgalmi elszámolásokban három főbb alrendszert különböztethetünk meg: a központi költségvetést, az elkülönített állami pénzalapokat, valamint a társadalombiztosítás pénzügyi alapjait.

Külső tétel

Azok az elsődleges bevételek és kiadások, amelyek teljesülését egyértelműen meghatározzák a magángazdasági és demográfiai folyamatok, valamint egyedi jogosultságot vagy kötelezettséget létrehozó törvény. Idetartoznak például az adóbevételek vagy a nyugellátások.

Maradvány (előirányzat- maradvány)	A szervek és fejezetek esetében, amennyiben az év végén fel nem használt előirányzat marad, akkor azt maradványként számolják el, és azt bizonyos keretek között a következő évre átvihetik. A költségvetési törvényben meghatározott előirányzatok a maradvány szinten tartásával érhetőek el.
Maradványtartási kötelezettség	A költségvetési pénzforgalmi kontroll egyik eszköze. Annak elrendelése, hogy egy intézmény vagy fejezet az előző évi előirányzat-maradványával növelt előirányzatának egy részét takarítsa meg az év végén. A gyakorlatban ez tipikusan azt jelenti, hogy az előirányzat-maradvány állomány az egyik évről a másikra ne csökkenjen (ne növekedjen a maradványfelhasználás mértéke).
Nyugdíjas fogyasztóiár- index	A nyugdíjas fogyasztói kosárban szereplő termékek és szolgáltatások árszínvonalának éves változása.
Nyugdíjindexálás	A nyugellátások és a nyugdíjszerű ellátások törvény szerinti évenkénti emelése. A hatályos szabályok szerint amennyiben a GDP-növekedés 3 százalék alatt marad, a nyugdíjas fogyasztóiár-index mértékében nőnek a nyugdíjak. Amennyiben 3 és 4 százalék között van a GDP-növekedés, a nyugdíjemelésben 80–20 százalék az infláció és a nettó átlagkereset-növekedés aránya, 4 és 5 százalék között pedig ez az arány 60–40 százalék. Ha a GDP-növekedés eléri az 5 százalékot, akkor 50–50 százalék a nettó átlagkereset-infláció arány.
Országvédelmi Alap	A 2012. évi költségvetésben makrogazdasági és egyéb külső kockázatok kezelésére, illetve ellentételezésére képzett tartalék.
Önkormányzati adósság	A helyi és a kisebbségi önkormányzatokat együttesen terhelő adósság, amelynek számításakor az egyes önkormányzatok egymással szembeni adósságát konszolidálni kell.
Önkormányzati alrendszer	Az Áht. hatályos rendelkezése szerint az államháztartás önkormányzati alrendszere az alábbi jogi személyeket foglalja magában: a helyi önkormányzatokat, a kisebbségi önkormányzatokat, az önkormányzati költségvetési szerveket, mindazokat a jogi személyeket, amelyeket törvény az önkormányzati alrendszerbe sorol, valamint azon költségvetési szerveket, amelyek alapítója az önkormányzati alrendszerbe tartozik.
PPP-beruházás	Az állami és magánszektor együttműködésével létrejövő beruházás. Legelterjedtebb formája szerint az állóeszköz létrehozásán túlmenően annak üzemeltetésére is vonatkozik a PPP-szerződés. Magyarország esetében sajátos volt, hogy a múltban esetenként a magánpartner is állami tulajdonú vállalat volt, így az Eurostat ezeket a beruházásokat kormányzati beruházásnak minősítette.
Reáladósság-szabály	A takarékos állami gazdálkodásról és költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvényben foglalt költségvetési szabályrendszer alapvető célja az államadósság (az államháztartási törvény értelmében a központi kormányzati adóssága) reálértékének szinten tartása. A törvény a cél elérése érdekében egy hároméves tervezési ciklust tartalmazó szabályrendszerrel alkotott meg, ami középtávon kívánja biztosítani az adósság reálértékének rögzítését, de rövid távon megengedi az ettől való eltérést a gazdaság előre nem látható ingadozásával összhangban.
Rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék	Lásd Általános tartalék.

**Szállítói
tartozásállomány**

Az állami intézmények pénzügyi kötelezettsége (általában a vállalkozások felé).

Szuperbruttó

Lásd Félszuperbruttó, szuperbruttó.

**Társadalombiztosítási
alapok**

Magában foglalja a Nyugdíjbiztosítási és az Egészségbiztosítási Alapokat. A társadalombiztosítási alapok kötelező kockázatközösségen alapuló biztosítási rendszerként funkcionálnak, melynek bevételeit nagyjából a járulékok, kisebb részben költségvetési támogatások és egyéb bevételek fedezik.

**Veszteséghatárolás,
veszteségleírás**

A társasági adózás hatálya alá tartozó gazdasági társaságoknak lehetőségük van – bizonyos feltételek teljesülése esetén – tárgyévben keletkező (negatív adóalap) és már felhalmozott veszteségüket egy későbbi nyereséges év nyereségtömegével szembeállítani, vagyis a jövőbeni nyereségét csökkenteni a felhalmozott elhatárolt veszteségtömeg erejéig, de legfeljebb a nyereség mértékével.

ELEMZÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL

2011. október

Nyomda: D-Plus

H-1037 Budapest, Csillaghegyi út 19-21.

