



ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

## Elemzés

### a 2013. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről

T/1143/1

Budapest, 2014. augusztus

Jóváhagyom:



*Domokos László*  
Domokos László

**Készítette: Prof. Dr. Báger Gusztáv**

**Projektvezető: Dormán István**

**Felügyeleti vezető: Dr. Pulay Gyula**

## Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	4
1. A tanulmány célja és módszere .....	11
2. A költségvetési folyamatok makrogazdasági környezete.....	11
2.1. A külső feltételek javulása .....	12
2.2. A növekedés szerkezetének kiegyensúlyozottabbá válása .....	14
2.3. A kormányzati intézkedések hatása.....	25
3. A költségvetési folyamatok elemzése .....	30
3.1. A központi alrendszer pénzforgalmi szemléletű hiányának alakulását befolyásoló tényezők .....	30
3.1.1. A centralizációs és újraelosztási arányok alakulása .....	30
3.1.2. A bevételek teljesülése .....	34
3.1.3. A kiadások teljesülése .....	42
3.1.3.1. A kiadások közgazdasági bontásának elemzése .....	42
3.1.3.2. A kiadások funkcionális szerkezeti elemzése .....	44
3.1.4. A központi tartalékok felhasználása.....	48
3.2. A helyi önkormányzatok pénzforgalmi egyenlege.....	49
4. Az EDP-egyenleg alakulása .....	52
5. A GDP-arányos államadósság alakulása .....	53
<b>1. melléklet</b> .....	<b>62</b>
<b>2. melléklet</b> .....	<b>66</b>
<b>3. melléklet</b> .....	<b>67</b>

## Vezetői összefoglaló

### *A költségvetési folyamatok makrogazdasági környezete*

A gazdasági folyamatokat meghatározó *világgazdasági és európai feltételek javulása, az európai válságkezelés hatékonyabbá válása* lehetővé tette, hogy a külső kereslet és a belföldi keresleti tényezők megkezdődött felzárkózásának hatására 2013. II. negyedévtől az Európai Unióban is *elinduljon a gazdasági növekedés*. Az uniós országok között az elmúlt évi magyar GDP-növekedési ütem (1,1 százalék) a kilencedik legmagasabb volt. Növekedésünket elősegítette a külkereskedelmi forgalom bővülése az EU-tagországokkal (az export 4,2 százalék), valamint az Európai Unión kívüli országokkal (az export 7,1 százalék).

Magyarország mozgásterét 2013-ban jelentős mértékben tágította, hogy a sikeres költségvetési stabilizáció eredményeképpen *az Európai Unió Tanácsa 2013. június 21-én megszüntette a túlzott deficit eljárást*, és az is, hogy a határidő lejárta előtt *visszafizettük a 2008-ban felvett IMF-hitelt teljes összegét*. E kedvező körülmények elősegítették, hogy az ország a piacról kedvezőbb feltételekkel (alacsonyabb CDS-felár és állampapír-piaci hozamok mellett) tudta finanszírozni az adósságszolgálatát.

A makrogazdasági környezet változását a *növekedés szerkezetének kiegyensúlyozottabbá válása* is jelzi. A nettó export 2013-ban is pozitívan járult hozzá a GDP növekedéséhez, de szerepe jelentősen csökkent. Fontos változás az is, hogy a nettó exportot az előző években az importnál gyorsabb exportnövekedés eredményezte, ami 2013-ban megváltozott: az import az exporthoz közel álló mértékben növekedett. *A nettó export GDP-hozzájárulásának mérséklődését a belső keresleti tényezők közül a beruházások év eleje óta élénkülő növekedése ellensúlyozta*. E változás megszüntette azt a válságévekre jellemző állapotot, hogy a GDP húzóereje keresleti oldalról szinte kizárólag az export volt nemcsak Magyarországon, hanem az Európai Unióban is.

A belföldi keresleti tényezők közül a *háztartások fogyasztása, illetve a háztartások fogyasztási kiadása* 2013-ban kismértékben kedvezőbben alakult a 2013. évi Konvergencia Program előirányzatánál. A foglalkoztatás bővülése, az alacsony infláció, és a bruttó átlagkeresetek emelkedése, a *devizahitelek terheinek részleges csökkenése* ellenére a háztartások fogyasztási kiadása csak kismértékben, 0,2 százalékkal nőtt annak következményeként, hogy a lakosság jövedelmének jelentős részét hiteltörlesztésre és megtakarításra fordította. *A háztartások bruttó*

*pénzügyi vagyona* 2013. végén 29,9 ezer milliárd forint volt, 5,9 százalékkal több az egy évvel korábbinál.

*A bruttó állóeszköz-felhalmozás* 2013-ban 5,9 százalékkal nőtt, ezen belül a nemzetgazdasági beruházások nagysága az év egészében 7,2 százalékkal haladta meg az egy évvel korábit. *A nemzetgazdasági beruházási ráta* 2006 óta tartó visszaesése megállt: 2013 utolsó negyedévében a ráta meghaladta a 18,5 százalékpontot.

A beruházási aktivitás 2013 negyedik negyedévében már az ágazatok széles körében megjelent. A vállalati beruházások volumenének növekedését elsősorban a feldolgozóipari beruházások bővülése adta. Az uniós források szélesebb körű felhasználása döntően az állami infrastrukturális beruházások volumenét növelte.

Fontos feltétel-változást jelentett, hogy *a rendelkezésre álló uniós forrásokat a korábbinál nagyobb mértékben tudtuk felhasználni* a fejlesztési programok finanszírozása számára. 2013-ban – a 2012. évi teljesülést 495,2 milliárd forinttal meghaladó – *1583,8 milliárd forint származott európai uniós forrásból*. Vele párhuzamosan, a 2013. évi költségvetésben megjelenő *2013. évi EU támogatási igény 77,7 milliárd forinttal volt nagyobb, s ennyivel megnövelte a központi költségvetés tényleges kiadását*.

A gazdasági növekedés beindulása és a közfoglalkoztatási programok hatására 2013-ban a munkaerő-piaci mutatók kedvezőbben alakultak az előző évinél. A 2010-2013 közötti időszakban *a foglalkoztatottak száma* a munkavállalási korú népességben belül 155 ezer fővel, 4,2 százalékkal növekedett. Ezen belül a közfoglalkoztatottak száma 58,2 ezer fővel, 80,3 százalékkal nőtt. Így a vizsgált időszakban a munkaképes korúak foglalkoztatottságának növekedése 37,5 százalékban a közfoglalkoztatás bővüléséből adódott. A 2013. évi foglalkoztatási ráta 61,4 százalék volt, a közfoglalkoztatottak nélkül pedig 59,3 százalék. A közfoglalkoztatás tehát 2013-ban 2,1 százalékponttal növelte a foglalkoztatási rátát.

*A kormányzat 2013-ban is folytatta sokoldalú intézkedéssorozatát* a költségvetési stabilizáció befejezése, az államadósság-ráta csökkentése, a foglalkoztatottság növelése és a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében, melynek kiemelkedő hatásterületei a következők voltak: az uniós források kifizetésének hatása a beruházások alakulására; a rezsicsökkentés hatása a lakosság fogyasztására; a Munkahelyvédelmi Akcióterv hatása a foglalkoztatásra és a pótlólagos egyensúlyjavító intézkedések.

A *rezsicsökkentési program* eredményeként a háztartások lakásfenntartási és háztartási energiára fordított kiadásai 2013-ban – folyó áron – 3,8 százalékkal csökkentek. Ennek következményeként a lakásfenntartási kiadások aránya a háztartások egy főre jutó havi fogyasztási kiadásainak szerkezetében 27,1 százalékról 25,6 százalékra, 1,5 százalékponttal csökkent. A program megvalósítása elősegítette, hogy az *infláció* a tervezettnél lényegesen kedvezőbben alakult, 1,7 százalék volt 2013-ban.

A *Munkahelyvédelmi Akcióterv* szerint a munkáltatót terhelő szociális hozzájárulási adóból és szakképzési hozzájárulásból 2013. január 1-jétől igénybe vehető új kedvezmények pozitív hatást gyakoroltak a munkaerő-piaci folyamatokra.

Az államháztartási folyamatokat érintő, *egyensúlyjavító intézkedések* között a kormány májusban a GDP 0,3 százalékos nagyságát kitevő zárolásokról döntött, majd júniusban a GDP 0,4 százalékaival egyenlő intézkedéscsomagot fogadott el.

A *helyi önkormányzatok* 2013. évi gazdálkodását döntően meghatározta az általuk ellátott feladatok körének és azok finanszírozási módjának a megváltozása. Az adósságkonszolidáció 2012-ben, de főleg 2013-ban – az 5 ezer főnél nagyobb lakosságú települések esetében – jórészt megszabadította az önkormányzatokat a felhalmozódott adósságtehertől.

#### *A költségvetési folyamatok elemzése*

Az államháztartás *központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya* 2013-ban, GDP-arányosan 3,4 százalékot tett ki.<sup>1</sup> Az EU módszertana szerint számított (EDP) egyenleg eltér a pénzforgalmi egyenlegtől, amely a bevételek és kiadások szélesebb körét, a kormányzati szektort veszi figyelembe *eredmény szemléletben*. Az államháztartás<sup>2</sup> EDP egyenlege 2013-ban a GDP 2,2 százaléka volt, így a hiány a *Konvergencia Programban* kitűzött 2,7 százalék alatt maradt.

A központi költségvetés *pénzforgalmi hiánya* 2013-ban 374,1 milliárd forinttal volt nagyobb a 2012. évinél. E magas pénzforgalmi hiány kialakulásában *jelentős szerepet játszott az önkormányzati feladatok és az adósság nagyarányú állami átvállalása*. E folyamat tükröképeként természetes, hogy az önkormányzati alrendszert is felölelő *államháztartási szektor* pénzforgalmi

---

<sup>1</sup> Az államháztartás központi alrendszerének költségvetése a központi költségvetés mellett tartalmazza a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak harmadát képező társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok költségvetését is.

<sup>2</sup> A központi és az önkormányzati alrendszerek.

hiánya pedig jelentősen kedvezőbb, a GDP 2,8 százaléka volt.<sup>3</sup> Így a tervezettnél kedvezőbb 2013. évi önkormányzati költségvetési többletnek köszönhető, hogy a központi költségvetés nagyobb deficitje ellenére az államháztartási szektor hiánya közelebb állt a tervezetthez.

Ezek az egyenlegek olyan 2013. évi bevételi és kiadási főösszegek révén alakultak ki, amelyek a GDP százalékában az előző évinél *nagyobb jövedelemcentralizációt és újraelosztást jelentenek*. 2013-ban *a centralizációs arány 1,0 százalékponttal, az újraelosztási arány pedig 1,2 százalékponttal volt nagyobb a 2012. évinél*. Ebben jelentős szerepe volt annak, hogy a folyósított uniós támogatások 45 százalékkal növekedtek az előző évihez képest. *Az újraelosztás 2013. évi 49,8 százalékos aránya 0,7 százalékponttal volt nagyobb az EU-28 országok átlagánál (49,1 százalék), és megegyezett az euró-zóna értékével*. Így Magyarország – ebben a tekintetben – a középén elhelyezkedő ország-csoportba tartozik.

2013-ban a *központi költségvetés adó- és adójellegű bevételei* 6,1 százalékkal nőttek a 2012. évihez képest. A tényleges növekedés a lakosság befizetésének 2,8 százalékos növekedése mellett a gazdálkodó szervezetek befizetéseinek 0,4 százalékos csökkenéséből és a fogyasztáshoz kapcsolódó adók 9,5 százalékos növekedéséből adódott.<sup>4</sup> Ez a különbség jól jelzi azt a felgyorsult tendenciát, amely szerint *az adózási szerkezet tovább tolódott a fogyasztáshoz kapcsolódó adók irányába: ezek részaránya az adó- és adójellegű bevételekben a 2010. évi 52,0 százalékról 2013-ban 59,1 százalékra nőtt*. E tendencia jelentőségét kiemeli az a makrogazdasági hatás, hogy *a fogyasztási adók kedvezőek a foglalkoztatás szempontjából, elősegítik a foglalkoztatás és a foglalkoztatási hajlandóság további növelését, és ezáltal a gazdasági növekedés élénkítését, fenntartható pályára állítását*. A 2013. évi adóbevétel értékeléséből adódó másik fontos tanulság az, hogy *az adóbevételek költségvetési tervezése jelentős kockázattal járó folyamat, mivel a tényleges bevétel 534,3 milliárd forinttal elmaradt a módosított előirányzattól, ami a 2013. évi GDP 1,8 százalékával volt egyenlő*. Ennek alapján megalapozottnak tekinthetjük az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács többszöri jelzéseit, amelyek az adóbevételi előirányzatok kockázataira hívták fel a figyelmet.

A központi költségvetés adó- és adójellegű, GDP-arányos bevételei a közterhek meghatározó hányadát (2012-ben 23, 2013-ban 23,6 százalékát) tették ki. *A közteher jellegű bevételek teljes*

---

<sup>3</sup> Jóllehet a központi alrendszernek az önkormányzatok nem részei, költségvetésük bemutatása az államháztartás gazdálkodása szempontjából lényeges.

<sup>4</sup> E növekedéssel kapcsolatban megjegyzendő, hogy 81 százaléka új adók (pénzügyi tranzakciós illeték, biztosítási adó) bevezetéséből adódott.

*körének* ismeretéhez még szükséges figyelembe venni a társadalombiztosítási járulékokat, az egyéb bevételeket és az egyéb uniós bevételeket is. Ezek közül a kiemelkedő jelentőségű társadalombiztosítási járulékok – a szociális hozzájárulási adó és a járulékok – GDP-arányos nagysága 2012-ben 13 százalék volt, ami 2013-ban kismértékben, a GDP 0,1 százalékaival növekedett. Így a *közterhek nagysága* – kiegészülve az egyéb bevételekkel – *2012-ben a GDP 36,2, 2013-ban pedig 37 százalékát tették ki.*

A *költségvetési kiadások szerkezeti változásainak* vizsgálatát közgazdasági és funkcionális bontásban végeztük el. A *közgazdasági bontás* és az eredményszemléletű adatok alapján megállapítható, hogy a kiadási tételek közül a munkavállalói jövedelem, a termelő felhasználás, a támogatások, a felhalmozási kiadások és az egyéb folyó kiadások rontották, a kamatkidadások és a társadalmi juttatások pedig javították a kormányzati szektor<sup>5</sup> 2013. évi egyenlegét 2012-höz képest. A kiadások növekedése – más oldalról – viszont azzal a kedvező hatással járt, hogy a *közvetlen állami kereslet GDP arányos nagysága 0,7 százalékponttal nőtt*, és így hozzájárult a belföldi kereslet, a piac bővüléséhez, ezáltal a gazdasági növekedéshez.

A 2012-2013 években az *államháztartási kiadások funkcionális szerkezeti változásának* fő jellemzői – a pénzforgalmi adatok alapján – a következők voltak:

- *2013-ban az állami működés kiadásainak aránya 16,8 százalékra nőtt* a kiadási szerkezetben szemben a 2012. évi 15,1 százalékkal. Ennek oka az általános közszolgáltatási kiadások részarányának nagyarányú (2 százalékpontos) növekedése, amely a törvényhozási és végrehajtó szervekre, valamint a pénzügyi és költségvetési tevékenységekre és szolgáltatásokra fordított kiadások emelkedésének a következménye;
- a *jóléti funkciók* finanszírozásának részaránya a kiadási szerkezetben 2013-ban 56,7 százalékra mérséklődött az előző évhez (58,9 százalék) képest. A jóléti kiadásokon belül *a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások részesedése 2013-ban az előző évi szinthez mérten 2 százalékponttal csökkent*, miközben az *oktatásé 0,1 százalékponttal mérséklődött*, az *egészségügy részaránya pedig 0,1 százalékponttal nőtt az előző évi szinthez képest*;
- a *gazdasági funkciókra* fordított kiadások aránya 2013-ban 2 százalékponttal növekedett az előző évhez mérten. A részarány növekedése különösen nagy (1,3 százalékpont) volt a

---

<sup>5</sup> A központi költségvetés mellett tartalmazza a helyi önkormányzati alrendszert és az államháztartáson kívüli szervezeteket is.



közlekedési és távközlési tevékenységek, és kisebb mértékben az egyéb gazdasági tevékenységek esetében;

- az *adósságkezelésre fordított kiadások részaránya* 2012-2013-ban stabil nagyságú, 8,7; illetve 8,6 százalékpont volt.

*Az egyes funkciók ellátására fordított GDP-arányos pénzforgalmi kiadások 2012-höz mért változása a 2013. évi költségvetési egyenleg alakulásához a következőképpen járult hozzá: a gazdasági funkciók esetében (+1,7 százalékponttal); az állami működésé (+1,4 százalékponttal); a jölléti funkcióké (+1,1 százalékponttal) és az államadósság kezeléséé (+0,3 százalékponttal). E kiadások növekedése 4,5 százalékponttal rontotta a költségvetési egyenleget, amit 0,7 százalékponttal mérsékelte a funkciókba nem sorolható ún. egyéb kiadások GDP-arányos csökkenése. Így a kiadások növekedése 2013-ban 3,8 százalékponttal rontotta a pénzforgalmi egyenleget az előző évhez képest.*

*A központi költségvetési tartalékok a céltartalékból, a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékokból és az Országvédelmi Alapból álltak. Felhasználásuk – szerepüknek megfelelően – összesen 262,0 milliárd forint volt, a rendelkezésre álló keret 43,2 százaléka.*

*A helyi önkormányzatok – már említett – 2013. évi kedvező pénzforgalmi egyenlege mellett kiemelkedő jelentőségű volt az állam és az önkormányzatok között 2013-ban létrejött feladatmegosztási rendszerben az önkormányzati kiadások funkcionális szerkezetének az átalakulása is. Ennek főbb jellemző vonásai – az előző évi szerkezethez képest – a következők voltak:*

- az *állami működési funkciók*, és benne az általános közösségi szolgáltatások részarányának 3,5 százalékpontos, illetve 3,4 százalékpontos emelkedése;
- a *jölléti funkciók finanszírozásának aránya* 65,8 százalékról 56,1 százalékra (9,7 százalékponttal) mérséklődik. Az oktatási kiadások aránya ennél is nagyobb mértékben, 15 százalékponttal csökken;
- a *gazdasági funkciókra fordított kiadások aránya* 16,8 százalékról (7,4 százalékponttal nagyobbra) 24,2 százalékra nő. Ezen belül a közlekedési, távközlési tevékenységek és szolgáltatások részarány-növekedése 3,2 százalékpont, a környezetvédelemé pedig 2,0 százalékpont.

*Az EU Túlzott Hiány Eljárása (angol rövidítéssel: EDP) keretében használt EDP-módszer szerint kiszámított kormányzati szektor hiánya 2013-ban a GDP 2,2 százalékát tette ki, alacsonyabb lett a tervezett és az EU Bizottság által 2013 őszén prognosztizált 2,9 százaléknál. Az egyenleg a*

korrekciós tényezők eredményeként 170 milliárd forinttal kedvezőbben alakult a pénzforgalmi hiányhoz képest.

#### *A GDP-arányos államadósság alakulása*

2013-ban a kormányzati szektor adóssága 23 068,0 milliárd forint GDP-arányosan 79,2 százalék volt szemben a 2012. évi 79,8 százalékkal. Az adósságráta alakulása *megfelelt az Alaptörvény által előírt adósságszabálynak.*

A 2013. évi adósságállomány módosulásában a meghatározó tényezők eltérő mértékben játszottak szerepet. 2013-ban az elsődleges hiánynak (a GDP százalékában -2,1) és a kamatkiadás/bevétel egyenlegének (a GDP százalékában +4,2) szerepe azonos volt a 2012. évvel. Az adósságrátára ható egyéb (speciális) tényezők viszont 2013-ban egészében semleges hatást gyakoroltak az adósságállomány alakulására, miközben 2012-ben e tényezők nagymértékben az adósságállomány növekedése ellen hatottak.

*Az egyéb tényezők között 2013-ban megnőtt az árfolyam szerepe, mivel a forint értékvesztése GDP-arányosan 0,6 százalékponttal növelte az adósságrátát, a tervezett árfolyamhoz képest pedig 0,2 százalékponttal.* Az árfolyam alakulásával összefüggésben fellépő kockázat mérséklése végett *szükséges a devizaadósság magas arányának további csökkentése.* Ennek érdekében a kormány sikeresen szélesítette a belföldi szereplők állampapír-vásárlását a különböző új állampapírok formájában. Az adósságráta alakulása szempontjából fontos feladat *az adósság lejárat szerkezetének a változtatása* is, mivel Magyarországon a forintadósság és a devizaadósság esetében is kedvezőtlen hosszúságú, azaz átlagosan túl rövid a futamidő.

## 1. A tanulmány célja és módszere

A 2013. évi *központi* költségvetés végrehajtásának (zárszámadás) ellenőrzéséről szóló ÁSZ-jelentés arra fókuszál, hogy a központi alrendszer intézményeinek gazdálkodása és szakmai feladatellátása szabályszerű volt-e: a pénzügyi beszámolók, elszámolások és a felhasznált adatok megbízhatósága elfogadható volt-e, valamint a költségvetés végrehajtásáról készített törvényjavaslat összeállítási folyamatának irányítása és ellenőrzése kielégítő volt-e. Így a jelentés a pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzés módszerének alkalmazásával járul hozzá a „jó kormányzás” megerősítéséhez.

Jelen tanulmány célja, hogy – az ÁSZ tanácsadó szerepével összhangban – a zárszámadási törvényjavaslat és az ÁSZ kapcsolódó jelentésének készítésével párhuzamosan a hangsúlyt a 2010-2013. évi költségvetési folyamatok, kiemelten a 2013. évi folyamatok elemzésére helyezve

- áttekintse és értékelje a költségvetési folyamatok alakulását leginkább befolyásoló makrogazdasági környezetet és feltételeket, és
- a közgazdasági elemzés eszközeivel vizsgálja a költségvetési folyamatok további összefüggéseit.

Az ÁSZ ily módon az államháztartás egészének folyamatait értékeli, és a közgazdasági elemzéssel is elő kívánja segíteni a 2015. évi költségvetési törvényjavaslat jobb megalapozását. Eredményként nem a gazdaság- és költségvetés-politika prioritásainak a befolyásolását, hanem a megvalósítási utak és módok kockázatainak a csökkentését szeretnénk elérni.

## 2. A költségvetési folyamatok makrogazdasági környezete

A költségvetés bevételeire és kiadásaira, az államháztartási egyensúlyra, valamint az adósság alakulására jelentős hatást gyakorló makrogazdasági folyamatok összefoglaló jellegű áttekintéséhez a legfontosabb indikátorokat az **1. táblázat** tartalmazza. Az adatgyűjtés 2014. augusztus 12-én zárult le.

A költségvetési folyamatok szempontjából az indikátorok többsége érezhetően javuló makrogazdasági környezetről tájékoztat. Ennek legfontosabb alakító tényezői a következők voltak:

- a külső gazdasági feltételek javulása;
- a növekedés szerkezetének kiegyensúlyozottabbá válása;

- a kormányzati intézkedések gazdasági hatásai, és
- a gazdasági szereplők pozitív várakozásai.

1. táblázat

**A főbb makrogazdasági mutatók alakulása**

Megnevezés	2011 tény	2012 tény	2013 terv	2013 tény	2014 terv
			Konvergencia Program 2013-2016		Konvergencia Program 2014-2017
<b>Makrogazdasági mutatók az előző év százalékában</b>					
GDP volumenváltozás	1,6	-1,7	0,7	1,1	2,3
GDP belföldi felhasználás	0,1	-3,5	0,0	0,8	n.a.
Háztartások fogyasztása	0,4	-1,7	-0,3	-0,1	n.a.
ebből: háztartások fogyasztási kiadása	0,4	-1,7	0,1	0,2	1,8
Közösségi fogyasztás	-0,3	0,1	0,3	4,3	1,5
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	-3,6	-3,8	-0,2	5,9	6,2
Export volumenváltozás	6,3	2,0	3,3	5,0	5,8
Import volumenváltozás	5,0	0,1	2,7	4,8	6,2
<i>Életszínvonal mutatók</i>					
Egy keresőre jutó reálbér	2,5	-3,5	2,3	3,4*	n.a.
Foglalkoztatottak száma	0,8	1,7	0,5	1,7	1,2
Infláció (éves átlag)	3,9	5,7	3,1	1,7	0,8
<b>Pénzügyi egyensúly mutatói a GDP százalékában</b>					
Államháztartás egyenlege (pénzforgalmi)	5,7	-1,8	n.a.	-2,8	n.a.
Kormányzati szektor egyenlege (EDP B.9)	4,3	-2,1	-2,7	-2,2	-2,9
Államadósság (EDP)	82,1	79,8	78,1	79,2	79,1

Forrás: KSH, Eurostat, NGM (2013. április és 2014. április).

\* Bruttó átlagkereset a reálbér adat helyett, tájékoztató jelleggel.

**2.1. A külső feltételek javulása**

A 2012. évi bénító európai adósságválság után, amely nagymértékben csökkentette a külpiaci keresletet, és kedvezőtlenül érintette a magyar exportot, 2013. második negyedétől már mutatkoztak a gazdasági élénkülés jelei az Európai Unióban. Az *elindult gazdasági növekedést* segítette a világgazdaság élénkülése is, különösen az Egyesült Államok és a felzárkózó országok gazdasági teljesítménye. Az Európai Unió országainak együttes GDP-je – a 2012. évi 0,4 százalékos csökkenés után – 2013-ban már 0,1 százalékkal bővült, míg az USA 1,9, Japán 1,5 és

Kína 7,7 százalékos növekedési értéket produkált. Legfontosabb külkereskedelmi partnereink közül:

- Németország az elmúlt évben a 2012. évinél (0,7 százalék) kisebb (0,4 százalék) GDP-bővülést ért el oly módon, hogy az év utolsó negyedében az export erőteljes növekedése révén a GDP 0,4 százalékkal nőtt szemben az előző negyedév 0,3 százalékos bővülésével és az előző negyedévek belföldi tényezők által kiváltott növekedésével;
- Ausztria – hasonlóképpen – 2013-ban az előző évi 0,9 százalékosnál kisebb, a második félévi növekedési élénkülésnek köszönhetően 0,4 százalékos, Lengyelország pedig 2 százalék helyett 2013-ban 1,6 százalékos GDP növekedést ért el az export gyors második félévi növekedése és a lakossági fogyasztási IV. negyedévi bővülésének eredményeként;
- Franciaországban és Belgiumban a GDP 0,2 százalékkal nőtt szemben a 2012. évi stagnálással, illetve a 0,1 százalékos csökkenéssel;
- Olaszországban és Hollandiában pedig a GDP zsugorodása érezhetően kisebb: 1,9, illetve 0,8 százalék volt szemben a 2012. évi 2,4, illetve 1,2 százalékkal.

A növekedési kimozdulás elősegítette, hogy 2013-ban a magyar export volumene 4,2 százalékkal, az importé pedig 5,5 százalékkal növekedett az *EU-28 relációban* 2012 január-decemberhez képest. E viszonylatban a külkereskedelmi mérlege 2013-ban – a 2012. évinél 524 millió euróval kisebb – 9 522,9 millió euró volt.

Az *Európai Unión kívüli országokba* irányuló exportunk volumene az Uniónál nagyobb mértékben, 7,1 százalékkal nőtt, miközben az importé 3,9 százalékkal bővült. Így e relációban a 2012. évi 3 392 millió eurós külkereskedelmi mérleghiány 2013-ban 878 millióval kedvezőbb, 2 514,3 millió euró volt. A hiány csökkenését döntően az ázsiai országokkal folytatott külkereskedelmi mérleg hiányának 415 millió eurós csökkenése és az amerikai országokkal folytatott kereskedelmi mérleg aktívumának 449 millió eurós növekedése tett lehetővé.

Magyarország mozgásterét 2013-ban jelentős mértékben tágította, hogy a sikeres költségvetési stabilizáció eredményeképpen az *Európai Unió Tanácsa 2013. június 21-én megszüntette a túlzott deficit eljárást*. Ezzel – az Alaptörvény és a stabilitási törvény követelményeivel összhangban – a gazdaságpolitika egyik fontos célja teljesült, jelezve, hogy Magyarország nem, illetve csak alacsony kockázattal rendelkezik az államháztartás fenntarthatósága szempontjából. A túlzott deficit eljárás megszüntetésének kedvező hatásai közül jelentőségében kiemelkedik az, hogy 2013-ban – miközben a nemzetközi tényezők (2013 nyarán a romló befektetői környezet, a

tőkepiacokon tapasztalható hozamemelkedés, a FED mennyiségi lazításával kapcsolatos magyar CDS-felár emelkedés) – kedvezőtlen irányba változtak Magyarországnak sikerült ellensúlyozni a nemzetközi tényezők hatását, és a 2013. áprilisi 300 bázispont körüli mozgásából kilépve az ország csőd kockázatát számszerűsítő 5 éves CDS-felár tovább mérséklődött. A stabilizálódást jelzi az is, hogy – például az 5 éves államkötvény és a 3 hónapos diszkont kincstárjegy esetében – jelentősen csökkentek az állampapír-piaci hozamok.

Mozgásterünket növelte az is, hogy a határidő lejárta előtt *visszafizettük a 2008-ban felvett IMF-hitel teljes összegét*. E kedvező körülmények elősegítették, hogy az ország a piacról az előző évekhez képest kedvezőbb feltételekkel (alacsonyabb CDS-felár és állampapír-piaci hozamok mellett) tudta finanszírozni az adósságszolgálatát. Ebből a szempontból előnyös pénzügyi körülmény volt az USA központi bankjaként működő FED programja, amelynek keretében az intézmény havonta 80 milliárd dollár összegű eszközvásárlást valósított meg. E a program jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a nemzetközi pénzügyi piacokat magas likviditás jellemezze, ami a felvevő országok – köztük Magyarország – számára megkönnyítette a külföldi pénzforrásokhoz való jutást, viszonylag kedvező feltételekkel. 2013 végén azonban megkezdődött a program kivezetése: az eszközvásárlás nagysága 2014 márciusában már csak 55 milliárd dollár volt. *E változás Magyarország számára azzal a kockázattal jár, hogy fokozatosan kedvezőtlenebb nemzetközi pénzügyi feltételek mellett tud hozzájutni az átmenetileg szükséges külföldi pénzforrásokhoz.*

## **2.2. A növekedés szerkezetének kiegyensúlyozottabbá válása**

Magyarország bruttó hazai terméke – az előző év azonos időszakához mérten – 2013. első negyedévének 0,8 százalékos csökkentése után a második negyedévben 0,5, a harmadikban 1,8, a negyedikben 2,7 százalékkal nőtt, ami éves viszonylatban 1,1 százalékos növekedést jelent. (E növekedési gyorsulás 2014 első negyedévében 3,5 százalékkal folytatódott.) E növekedési teljesítménnyel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az Európai Bizottság 2013. őszi előrejelzésében a 2013. évre még 0,7 százalékos, az IMF 2013. októberi előrejelzésében 0,2 százalékos, a megvalósulthoz legközelebb álló OECD előrejelzésben pedig 1,2 százalékos GDP-növekedés szerepelt. A legfontosabb nemzetközi előrejelző intézmények prognózisainak még az őszi felülvizsgálata szerint is széles intervallumban mozgott a várható magyar GDP növekedés megítélése.

E növekedési fordulat fontos jellemző vonása, hogy a növekedés *szerkezete* az előző évekhez képest a felhasználási (keresleti) tételek szempontjából kiegyensúlyozottabb lett (lásd **2. táblázat**).

**2. táblázat**

**Hozzájárulás a GDP növekedéséhez Magyarországon és az Európai Unióban**

(Változás a GDP százalékában)

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Belföldi végső felhasználás</b>				
Magyarország	-3,7	-0,9	-1,9	1,4
Európai Unió	0,7	0,5	-0,1	-0,3
<b>Készletváltozás</b>				
Magyarország	3,8	0,4	-1,6	-0,7
Európai Unió	0,8	0,3	-0,5	-0,1
<b>Termékek és szolgáltatások külkereskedelmi egyenlege (nettó export)</b>				
Magyarország	0,9	2,1	1,7	0,4
Európai Unió	0,5	0,9	1,1	0,5

Forrás: NGM, European Commission 2014.

A nettó export – az előző évekhez hasonlóan – 2013-ban is pozitívan járult hozzá *Magyarországon* a GDP növekedéséhez, de szerepe jelentősen csökkent. Fontos változás az is, hogy a nettó exportot az előző években az importnál gyorsabb exportnövekedés – 2012-ben az import csak kis mértékben, 0,1 százalékkal nőtt – eredményezte, ami 2013-ban megváltozott: az import az exporthoz közel álló mértékben, 4,8 százalékkal növekedett. A nettó export GDP-hozzájárulásának mérséklődését a belső keresleti tényezők közül a beruházások év eleje óta élénkülő, éves szinten 7,2 százalékos növekedése ellensúlyozta. E változás megszüntette azt a válságévekkel jellemző állapotot, hogy a GDP húzóereje keresleti oldalról szinte kizárólag az export volt nemcsak Magyarországon, hanem az Európai Unióban, azon belül az euró-zónában is. Mint a **2. táblázat**ból látható, az *Európai Unióban – akárcsak Magyarországon – 2013-ban szintén jelentős mértékben csökkent a nettó export hozzájárulása a GDP növekedéshez az előző évekhez képest.* (Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy 2010-2012 években a külkereskedelem lényegesen nagyobb szerepet játszott a gazdasági növekedésben Magyarországon, mint az Európai Unióban.) Figyelemre méltó kiemelni azt a különbséget is, hogy az Európai Unióban 2010-2011-ben a belföldi végső felhasználás még a növekedés jelentős mozgatója volt, ám ez a szerepe 2012-től megszűnt. Ezzel szemben Magyarországon az előző évektől eltérően a belföldi

végző felhasználás – a beruházások növekedésének köszönhetően – 2013-ban már a növekedés fő forrása lett.

*Ez a változás egyben azt is jelzi, hogy a magyar gazdaság elindult a növekedési pályán. Ezt a folyamatot 2014-ben várhatóan már gyorsítja a lakossági fogyasztás növekedése is.*

Ami az egyes keresleti tényezők alakulását illeti, a *külkereskedelmi forgalomban* 2013 első felében folytatódott a hullámzás, majd a stabil növekedés volt a jellemző, ami felgyorsult decemberben. E folyamat eredményeként az export 2013-ban 5 százalékkal, az import pedig 4,8 százalékkal nőtt szemben a 2012. évi export 2,0 százalékos, illetve az import 0,1 százalékos növekedésével. Az export gyorsabb bővülését főként a járműipari exportértékesítések, az importét pedig az exportőr vállalatok termelő felhasználása és a beruházások bővülése okozta.

A *háztartások fogyasztása*, illetve a *háztartások fogyasztási kiadása* 2013-ban kismértékben kedvezőbben alakult a 2013. évi Konvergencia Program előirányzatánál, és megteremtődtek a fogyasztás emelkedésének feltételei, amelyet jelez, hogy a háztartások fogyasztási kiadása az elmúlt évben negyedévről-negyedévre nőtt. A háztartások jövedelmi helyzetének javulását a foglalkoztatás bővülése, az alacsony infláció, és a bruttó átlagkeresetek 3,4 százalékos emelkedése mellett a *devizahitelek terheinek csökkenése* (a végtörlesztés, az árfolyamgát, a hitelek kedvezményes forintra váltási lehetősége és a Nemzeti Eszközkezelő működése) eredményezte. Ennek ellenére a háztartások fogyasztási kiadása csak kismértékben, 0,2 százalékkal nőtt annak következményeként, hogy a lakosság jövedelmének jelentős részét hiteltörlesztésre és megtakarításra fordította.

A Magyar Nemzeti Bank előzetes adatai szerint 2013 végén a *háztartások bruttó pénzügyi vagyona* 29,9 ezer milliárd forint volt, 5,9 százalékkal több az egy évvel korábbinál (**3. táblázat**). A vagynon belül a *lakossági állampapír állomány* 83 százalékkal, a készpénz 11,1 százalékkal nőtt 2013-ban, az elmúlt év IV. negyedévében a *háztartások pénzügyi eszközeik* közül a készpénz, a folyószámla betétek, az állampapírok és a befektetési jegyek állományát növelték számottevően, ugyanakkor tovább folytatódott az egyéb (nem folyószámla) betétek kivonása. A *tartozások* 9,0 ezer milliárd forintot, a 2012 év végénél 6,1 százalékkal kevesebbet tettek ki. A csökkentés mögött döntő mértékben a hitelek törlesztése állt, amit részben ellensúlyozott az ún. egyéb tartozások egyéb követelésekkel összhangban bekövetkezett emelkedése.



## A háztartások pénzügyi vagyona, 2013 végén

Megnevezés	Érték, milliárd forint	Változás 2012 végéhez képest, százalék
Készpénz és betétek	10 105	-4,9
Nem részvény értékpapír	2 752	28,9
Hitelek*	267	1,2
Részvények és részesedések	12 480	12,4
Biztosítástechnikai tartalékok	3 191	3,3
Egyéb követelések	1 151	7,5
<b>Háztartások bruttó pénzügyi vagyona</b>	<b>29 947</b>	<b>5,9</b>
Hitelek	8 329	-6,8
<b>Háztartások tartozása</b>	<b>9 045</b>	<b>-6,1</b>
<b>Háztartások nettó pénzügyi vagyona</b>	<b>20 902</b>	<b>12,1</b>

Forrás: KSH, MNB.

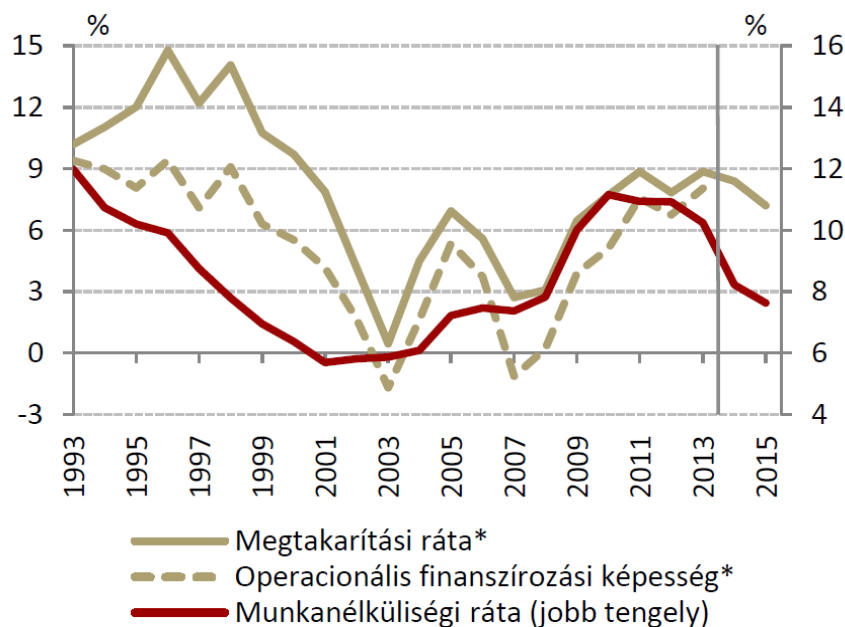
\* Tulajdonosi kölcsönök.

A két tényező különbségeként előálló *nettó pénzügyi vagyon* 20,9 ezer milliárd forint volt, 12 százalékkal több az egy évvel korábbinál. A tartozások oldalán megjelenő *devizahitelek* december végi állományi értéke (4,4 ezer milliárd forint) 11 százalékkal kisebb az egy évvel korábbinál. Ezen belül az *ingatlan devizahitelek* – arányuk 2013-ban a devizahiteleken belül 14 százalék – nagysága 148 milliárd forinttal volt kisebb a 2012. évinél. Az *ingatlan forinthelekek* – arányuk 2013-ban a forintheleken belül 38 százalék – állománya pedig 50 milliárd forinttal kevesebb, mint 2012-ben volt. *E csökkenések szintén hozzájárultak a háztartások jövedelmi helyzetének javulásához.* Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a háztartások összesített hitelállománya 2010-ig nőtt, 2011-ben kismértékben, 2012-2013-ban pedig nagymértékben csökkent.

A háztartások jövedelmi helyzetének javulása, továbbá olyan, a lakosság döntéseit meghatározó tényezők, mint a válság előtti eladósodás, illetve az adósság leépítése, a hitelezési feltételek szigorodása és a foglalkoztatási nehézségek *2013-ban a megtakarítási ráta növekedését eredményezték (1. ábra).*

1. ábra

## A megtakarítási ráta és a munkanélküliség alakulása



Forrás: KSH, MNB.

\* A rendelkezésre álló jövedelem arányában.

E tényezők változásának eredményeként a háztartások nettó finanszírozási képessége 2013-ban 1538 milliárd forint volt, ami a GDP 5,3 százalékának felelt meg. 2013 IV. negyedévében a háztartások nettó finanszírozási képessége (554 milliárd forint) a negyedéves GDP 6,9 százalékát tette ki.

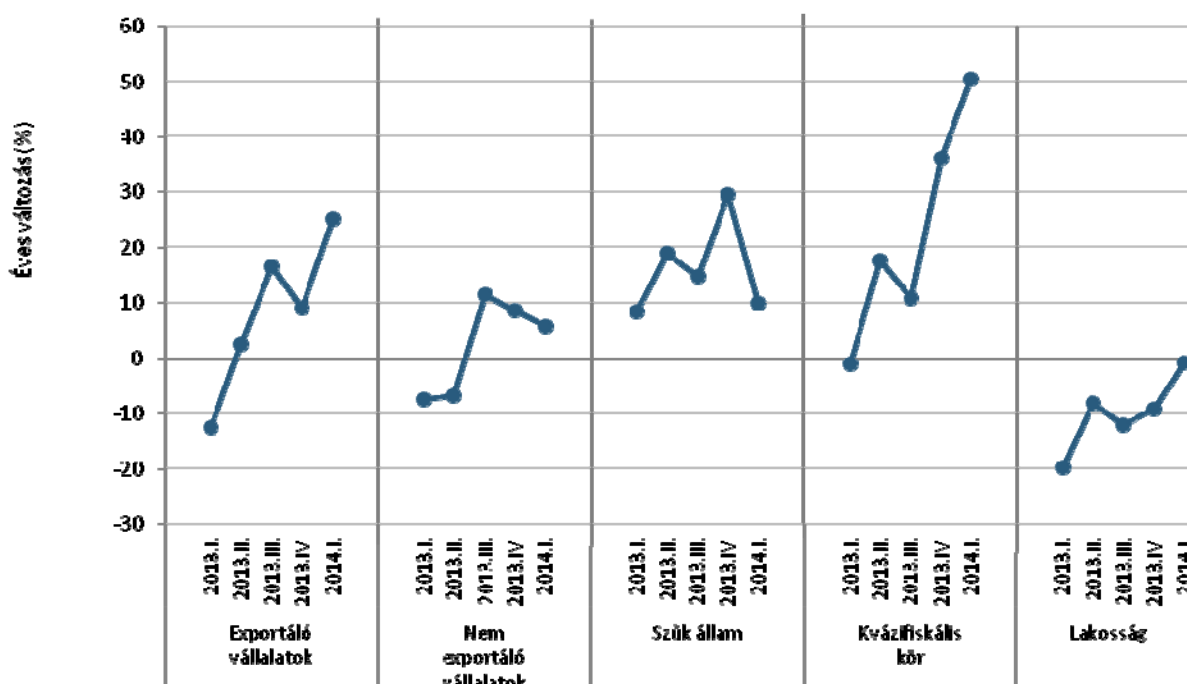
Az elemzett tényezők figyelembe vétele alacsony kockázat mellett alapozhatja meg a 2014. áprilisi Konvergencia Programban szereplő előrejelzést, amely szerint 2014-ben a háztartások fogyasztási kiadása 1,8 százalékkal nőhet a keresetek 5-6 százalékos emelkedésének köszönhetően.

A bruttó állóeszköz-felhalmozás – a 2012. évi 3,8 százalékos csökkenés után – 2013-ban 5,9 százalékkal nőtt, ezen belül a nemzetgazdasági beruházások csökkenő tendenciája megállt, és növekedésbe fordult: 2013 negyedik negyedévében 15, az év egészében 7,2 százalékkal haladta meg az egy évvel korábbit. Ezzel a nemzetgazdasági beruházási ráta 2006 óta tartó, a beruházási tevékenység és hajlandóság visszaesését tükröző tendenciája is megállt: 2013 utolsó negyedévében a ráta meghaladta a 18,5 százalékpontot.

A beruházási aktivitás – a korábbi egyoldalúsággal szemben – 2013 negyedik negyedévében már az ágazatok széles körében megjelent. A vállalati beruházások volumenének növekedését elsősorban a feldolgozóipari beruházások bővülése adta. Az uniós források – az alábbiakban részletesen bemutatott – szélesebb körű felhasználása döntően az állami infrastrukturális beruházások volumenét növelte (2. ábra).

2. ábra

### Szektorális beruházások alakulása 2013-ban és 2014. I. negyedévében



Forrás: KSH, MNB.

E beruházási trendváltásra és az uniós források további intenzív felhasználására építhetett a 2014 áprilisi Konvergencia Program, mikor *viszonylag alacsony kockázat mellett a 2014. évi bruttó állóeszköz-felhalmozás 6,2 százalékos növekedését prognosztizálja.*

A fejlesztési célok megvalósításához fontos feltétel-változást jelentett, hogy *a rendelkezésre álló uniós forrásokat a korábbinál nagyobb mértékben tudtuk felhasználni a fejlesztési programok finanszírozása számára (4. táblázat).*

## 4. táblázat

## A költségvetésben felhasznált EU támogatások nagysága, 2010-2013

Milliárd forint

	EU transzfer* (1)	Központi költségvetési forrás (2)	Index (1)	Index (2)
2010	645,9	188,1	100,0	100,0
2011	1 166,7	251,6	180,1	133,8
2012	1 088,6	278,4	168,5	148,0
2013	1 583,8	356,1	245,4	189,3

Forrás: NGM.

\* Az EU alapokból rendelkezésre álló támogatási forrásokból lehívott és az adott évben felhasznált összeg.

2013-ban a költségvetésben megjelenős uniós transzfer nagysága a 2010-2013 időszakban 145,2 százalékkal, a költségvetési támogatás 89,3 százalékkal, a költségvetésben megjelenő EU források összesen pedig 136,9 százalékkal nőttek. E jelentős növekedés azonban lépcsőzetesen történt: 2011. évi nagy növekedést 2012-ben stagnálás, majd 2013-ban egy újabb jelentős növekedés követte. Kedvező az is, hogy 2013-ban az EU transzfer növekedésének üteménél lényegesen kisebb mértékben nőtt az ún. önrész nagysága.

A költségvetésben megjelenő 2012-2013. évi EU támogatások alakulásáról és szerkezetéről részletesebben az **5. táblázat** tájékoztat. Mint láttuk, a 2012. évi uniós támogatások nagysága alig haladta meg a 2011. évi szintet. A zárszámadási törvényjavaslat indoklása szerint ennek oka az NSRK<sup>6</sup> esetében a kiemelt projektek megvalósulásának időbeni csúszása, a kivitelezések és a közbeszerzési eljárások elhúzódása, valamint a kezdeményezett részéről elmaradó számlabenyújtás volt. Ezzel szemben 2013-ban – a 2012. évi teljesülést 495,2 milliárd forinttal meghaladó – *1583,8 milliárd forint származott európai uniós forrásból*. Vele párhuzamosan, a 2013. évi költségvetésben megjelenő *2013. évi EU támogatási igény is 77,7 milliárd forinttal nagyobb lett, s ennyivel megnövelte a központi költségvetés tényleges kiadását*.

<sup>6</sup> Magyarország 2006. július 11-i 1083/2006/EK Tanácsi Rendelet 27. cikke szerinti, a 2007-2013-as programozási időszakra vonatkozó Nemzeti Stratégiai Referencia Kerete.

5. táblázat

## A költségvetésben megjelenő EU támogatások

Milliárd forint

	2012 tény			2013 terv			2013 tény			Index				
	EU transzfer	Központi költségvetési forrás	Összesen	EU transzfer	Központi költségvetési forrás	Összesen	EU transzfer	Bevétel egyéb**	Központi költségvetési forrás	Összesen	2013. évi EU transzfer tény/terv	Összesen tény/terv	EU transzfer 2013 tény/2012 tény	Összesen 2013 tény/2012 tény
<b>Strukturális támogatások</b>	926,6	178,4	1105,0	1 246,6	143,9	1 390,0	1 426,5	17,9	285,9	1 730,4	114,4	124,4	153,9	156,6
<b>Ebből: NSRK*</b>	888,3	182,2	1070,5	1 216,0	138,4	1 354,4	1 398,9	15,8	244,4	1 659,0	115,0	122,4	157,5	154,9
<b>Vidékfejlesztési és halászati támogatások</b>	140,6	80,1	220,7	157,9	62,2	220,1	151,4	17,5	51,6	220,5	95,8	100,1	107,7	100,0
<b>Egyéb uniós támogatások</b>	9,7	19,6	29,3	20,5	14,8	35,3	5,9	0,4	18,5	24,9	28,7	70,5	-39,2	-15,0
<b>Összesen:</b>	<b>1 088,6</b>	<b>278,4</b>	<b>1 367,0</b>	<b>1 425,0</b>	<b>220,8</b>	<b>1 645,8</b>	<b>1 583,8</b>	<b>35,8</b>	<b>356,1</b>	<b>1 975,8</b>	<b>111,1</b>	<b>120,0</b>	<b>145,4</b>	<b>144,5</b>

\* A központi költségvetési forrás tartalmazza a Nemzeti Foglalkoztatási Alaptól átvett pénzeszközt is.

\*\* Az egyéb bevétel oszlop tartalmazza a követelésből befolyt tételeket.

Forrás: NGM.

Az NSRK kiemelt projektek együttes (uniós és hazai) támogatása 2013-ban 22,4 százalékkal volt nagyobb az előirányzatnál. E projektekkal kapcsolatban a központi költségvetési források igénybevétele pedig – a tervezett 138,4 milliárd forintról 244,4 milliárd forintra – 76,6 százalékkal nőtt. A vidékfejlesztési és halászati támogatások esetében az előirányzott és a megvalósult EU támogatás nagysága 2013-ban közel állt egymáshoz és viszonylag kiegyensúlyozottan alakult a 2012-2013. években.

A fejezeti kezelésű strukturális támogatási előirányzatok e kedvező megvalósulása az év első felében a vártnál jóval alacsonyabban teljesült, mivel néhány operatív program (közlekedés, környezet és energia, társadalmi megújulás) átmeneti felfüggesztése miatt az Európai Bizottsághoz benyújtott költségek elszámolása és így az uniós források átutalása nem történt meg teljes körűen. Az év második felében azonban – az Európai Bizottsággal folytatott egyeztető tárgyalások eredményeként – az arányok helyreálltak, s a felfüggesztett uniós források átutalása október-november hónapokban megtörtént.

Az uniós támogatások felhasználásával kapcsolatban – a kockázatkezelés szempontjából – megállapíthatjuk, hogy *a strukturális, de különösen a kiemelt NSRK projektek esetében olyan nagyfokú a tapasztalt időbeli ingadozás és az előirányzatoktól való eltérés, hogy az nagy kockázatot jelent a költségvetési folyamat és a fejlesztéspolitikai célok megvalósítása és ezáltal az államadósság csökkentése számára.*

Áttérve a GDP-bővülés *termelési oldalról* való vizsgálatára, megállapítható, hogy ahhoz az ágazatok többsége hozzájárult, így a növekedés kiegyensúlyozott volt, a korábbi évekhez képest szélesebb, több alágazatot érintő bázison alapult.

A *mezőgazdaság* kibocsátásának volumene 12 százalékkal nőtt, az árak 7,3 százalékos csökkenése mellett. Az ágazat eredményének növekedése alapvetően a növénytermesztési termékek volumenének 2012. évinél több mint ötödével nagyobb emelkedésével függ össze, melyet az árak 14 százalékos csökkenése kísért. A mezőgazdasági termékek termelőiár-szintjének 2010 óta tartó folyamatos emelkedő trendje a növénytermesztési és kertészeti termékek esetében így megváltozott. Ebben a kedvező időjárás miatti magasabb termésátlagok, a termékek 17 százalékkal megnőtt felvásárlása, a nemzetközi árak csökkenése és a megváltozott piaci viszonyok játszottak szerepet. Az élő állatok és állati termékek árai esetében viszont nem történt trendváltás, az árak 3,4 százalékkal meghaladták az előző évi szintet.

Az *ipari termelés* volumene 2013. évben 1,4 százalékkal nőtt szemben a 2012. évi 1,8 százalékos csökkenéssel. A termelés volumene a második negyedévben fordult növekedésbe és a bővülés üteme negyedévről negyedévre gyorsult. Az ipari kibocsátás több mint kilenctizedét előállító feldolgozóipar ágai közül továbbra is a legnagyobb húzóerő a járműgyártás volt. 2013-ban volumene 19 százalékkal haladta meg az egy évvel korábit. A másik jelentős ágban, a számítógép, elektronika, optikai termék gyártásában pedig 12,3 százalékos visszaesés volt. Az ágazat termelésének 2011 áprilisa óta tartó csökkenésében az elektronikai termékeket gyártó vállalatok globális exportpiac vesztese, a magyarországi gyártókapacitások csökkentése játszott jelentős szerepet.

Az *építőipari termelés* volumene éves szinten 9,6 százalékkal nőtt a 2012. évi alacsony bázishoz képest. Az épületek építése 10,4, az egyéb építményeké 8,6 százalékkal bővült. Az építőipari vállalkozások szerződésállományának volumene december végén 65 százalékkal magasabb volt, mint egy évvel korábban. A lakásépítés viszont tovább csökkent: 2013-ban 7293 új lakást építettek, 31 százalékkal kevesebbet, mint egy évvel korábban.

A gazdasági növekedés beindulása és a közfoglalkoztatási programok hatására 2013-ban a *foglalkoztatottság növelése* és a *munkanélküliség csökkentése* tekintetében kedvezőbben alakultak a munkaerő-piaci mutatók az előző évinél. A 16-64 éves foglalkoztatottak száma 64 ezer fővel (1,7 százalékkal) meghaladta a 2012. évit. A munkaerőpiacon legnagyobb számban jelenlevő 25-54 évesek foglalkoztatási aránya 75,5 százalékra, az 55-64 éveseké pedig 38,5 százalékra javult egy év alatt. A 15-64 éves népesség körében a *munkanélküliek száma 448 ezer fő volt 5,5 százalékkal (26 ezer fővel) kevesebb*, mint a 2012. évi átlag. Kiemelkedő jelentőségű, hogy az előző évhez képest a 15-24 éves fiatalok munkanélküliségi rátája 27,2 százalékkal mérséklődött.

A foglalkoztatás alakulását a 2010-2013 közötti időszakban vizsgálva megállapítható, hogy a foglalkoztatottak száma a munkavállalási korú népességben belül a szóban forgó időszakban 3 719,5 ezer főről 3 874,5 ezer főre, 155 ezer fővel, 4,2 százalékkal növekedett (**3. ábra**).

A GDP termelésében foglalkoztatottak száma<sup>7</sup> a 2010-2013. években 4 077,2 ezer főről 4 108,2 ezerre, 0,8 százalékkal növekedett. Jóllehet kedvező tendencia a munkavállalási korú népesség kategóriájába tartozó foglalkoztatottak számának gyors növekedése, de a *gazdasági növekedés*

---

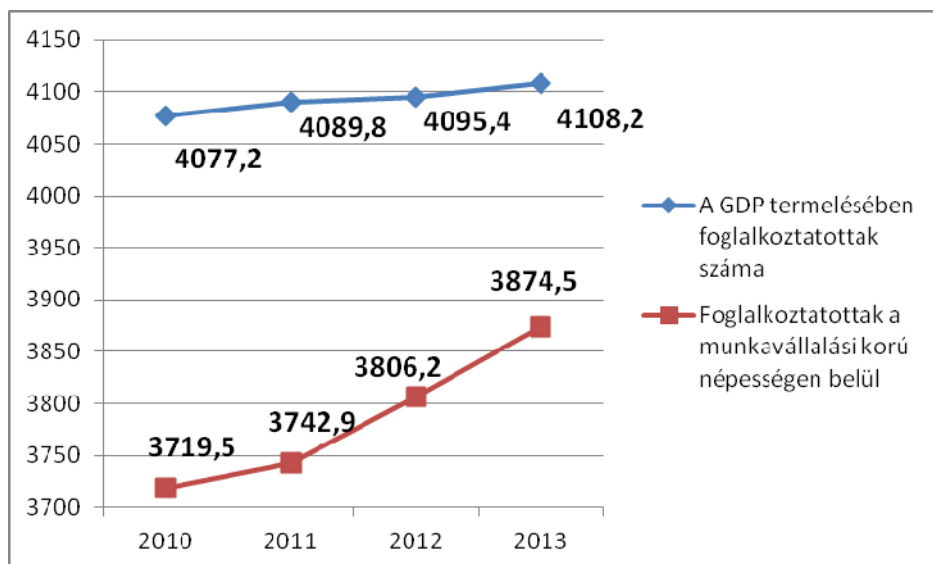
<sup>7</sup> A GDP-t termelő ágazatokban ténylegesen foglalkoztatottak száma. Meghatározása azonos uniós módszert alkalmazó felmérések, intézményi statisztikák és adminisztratív források alapján történik.

megalapozása szempontjából kockázatot jelent, ha növekedésük arányában nem nő a GDP-termelésben foglalkoztatottak száma.

A foglalkoztatottakon belül az alkalmazottként dolgozók száma 2010. és 2013. év között 3317,5 ezerről 3501,0 ezerre nőtt (különbség 183,5 ezer, 5,5 százalékkal). Ebből közfoglalkoztatottnak tekintette magát 2010-ben 72,5 ezer fő, 2013-ban 130,7 ezer fő (a növekedés 58,2 ezer fő, azaz 80,3 százalék). Így a vizsgált időszakban az alkalmazottként dolgozók növekedésének 31,7 százaléka, a munkaképes korú foglalkoztatottak száma esetében pedig 37,5 százaléka a közfoglalkoztatás bővüléséből adódott.<sup>8</sup>

3. ábra

A foglalkoztatottak számának alakulása 2010-2013 között



Forrás: KSH

<sup>8</sup> Az ÁSZ 2013. szeptemberében kiadott 13097 sz. A közfoglalkoztatás és a hozzá kapcsolódó képzési programok hatékonyságának és eredményességének ellenőrzéséről szóló jelentés a 2009-2012. évek időszakról a következő főbb megállapításokat tette:

- az önkormányzatok és a munkaügyi szervezetek közötti együttműködés, hatékonyan, eredményesen szolgálta a közfoglalkoztatással kapcsolatos célok elérését, az alacsony iskolai végzettségű, munkára képes, tartósan munkanélküli személyek fokozottabb mértékű részvételét valamely közfoglalkoztatási formában;
- a 2009-2010. években a közcélú munka tervezése nem volt számításokkal alátámasztott. A közfoglalkoztatás egységes rendszerének kialakítása nemzetgazdasági szinten a 2011. évtől a források tervezhetőségét javította. A programok megvalósításához a forrásokat biztosították;
- a közfoglalkoztatás támogatási rendszerének hatékonysága – a központi költségvetés szempontjából – az egy főre jutó támogatási összeg alakulása alapján a 2010. évben romlott, a 2011. évben javult. A közfoglalkoztatásban megjelenő ciklikusságot a 2011. évtől a téli közfoglalkoztatás bevezetése enyhítette. A közfoglalkoztatás információs, beszámolási és monitoring rendszere a folyamatos nyomon követésre, a teljesítmény mérésére nem volt alkalmas.



Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálathoz<sup>9</sup> újonnan bejelentett álláshelyek száma 2013-ban 718,7 ezer volt, ebből 498,4 ezer közfoglalkoztatás volt, amely a 2012. évi szinthez képest 50%-os növekedést mutat. Az elsődleges munkaerőpiacról érkezett állások száma 158,7 ezer volt, amely a 2012. évihez képest 14,3%-os bővülést jelent.

A 2013. évi foglalkoztatási ráta 61,4 százalék volt, amely a közfoglalkoztatottak nélkül 59,3 százalék.<sup>10</sup> Tehát a közfoglalkoztatás 2,1 százalékponttal növelte a foglalkoztatási rátát 2013-ban.

### **2.3. A kormányzati intézkedések hatása**

A kormányzat 2013-ban is folytatta sokoldalú intézkedéssorozatát a költségvetési stabilizáció befejezése, az államadósság-ráta csökkentése, a foglalkoztatottság növelése és a gazdasági növekedés ösztönzése érdekében. A Kormány a Széll Kálmán Tervben megfogalmazott javaslatokból kiindulva a 2013. évi Konvergencia Program keretében bemutatta az Európai Uniónak a középtávú makrogazdasági, valamint költségvetési és adósságpályát, valamint az azokat megalapozó intézkedéseket. Vele együtt elkészült a Nemzeti Reform Program is, amely az Európa 2020 Stratégia keretében vállalt célok elérését szolgálja.

Az intézkedéssorozat lépései közül rövid áttekintésünk a legfontosabbakra fókuszál:

- az uniós források kifizetésének hatása a beruházások alakulására;
- a rezsicsökkentés hatása a lakosság fogyasztására;
- a Munkahelyvédelmi Akcióterv hatása, és
- a pótlólagos egyensúlyjavító intézkedések.

A 2007-2013. évi programozási időszakban 8209,3 milliárd forintos *uniós keretösszeg* állt rendelkezésre az operatív programok megvalósítására. E forrásnak mintegy 70 százalékát tőke jellegű kiadásokra fordították, s így a vállalatok és az állam beruházásait nagymértékben gyarapította. E tőke-transzfer kétharmadából a kormányzati szektorban dinamikus infrastruktúrafejlesztések valósultak meg, amelyek 2013-ban érzékelhetően felgyorsultak. Az ún. N+2-es szabály lehetővé teszi, hogy a 2007-2013-as időszak forrásait hazánk még 2015 végéig felhasználja. Tekintettel arra, hogy a lezárult programozási időszak keretéből – a kezdeti időszak lassú felfutása után – a kifizetési szint a 2013-2015 időszakban tetőzik és az új hétéves időszak

---

<sup>9</sup> Munkaerő-piaci helyzetkép a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat adatai alapján, 2013. Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Budapest, 2014. július.

<sup>10</sup> A munkaképes korú népesség 6311,0 ezer fő, a foglalkoztatottak száma 3874,5 ezer fő, a közfoglalkoztatottak száma 130,7 ezer fő volt.

programjai is elindulnak, a kifizetések magas szintje a 2014-2015 években is várhatóan fennmarad.

Figyelembe véve azt a nemzeti összehasonlításokból adódó körülményt, hogy Magyarországon relatíve drágább volt a háztartási energia, 2013 januárjában a Kormány elindította a háztartási energiaárak többlépcsős csökkentését, azaz a *rezsicsökkentési programot*.<sup>11</sup>

A rezsicsökkentési program eredményeként a háztartások lakásfenntartási és háztartási energiára fordított kiadásai 2013-ban – folyó áron – 3,8 százalékkal csökkentek. Ennek következményeként *a lakásfenntartási kiadások aránya a háztartások egy főre jutó havi fogyasztási kiadásainak szerkezetében 27,1 százalékról 25,6 százalékra 1,5 százalékponttal csökkent.*

A rezsicsökkentési program megvalósítása nagymértékben elősegítette, hogy az *infláció* a tervezettnél lényegesen kedvezőbben alakult, 1,7 százalék volt 2013-ban. Az infláció mérséklődésének további meghatározó tényezői a globális olaj- és élelmiszerár-csökkenés, valamint az alacsony külföldi inflációs környezet voltak.

A Széll Kálmán Tervben történt kezdeményezés nyomán a Kormány 2012-ben meghirdette a *Munkahelyvédelmi Akciótervet*,<sup>12</sup> amely szerint a munkáltatót terhelő szociális hozzájárulási adóból és szakképzési hozzájárulásból 2013. január 1-jétől igénybe vehető új kedvezmények.

Az Akcióterv bevezetése a nyújtott jelentős adókedvezmények eredményeképpen pozitív hatást gyakorolt a munkaerő-piaci folyamatokra, mint arról a **6. táblázat** tájékoztat.

A táblázatból látható, hogy az igénybevett új kedvezmények összege 2013-ban 116,1 milliárd forint volt, amelyből 51,4 milliárd forint az 55 év feletti foglalkoztatott munkavállalók részére, 31,1 milliárd pedig a szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalók

---

<sup>11</sup> Első szakaszának eredményeként 2013 januárja óta 10 százalékkal kevesebbe kerül a gáz, a villamos energia és a távfűtés; második szakaszában júliustól kisebb a szemétszállítás, a víz- és csatornahasználat, valamint a PB gáz ára, novemberben pedig az energia ára 11,1 százalékkal tovább csökkent. Ennek eredményeként 2013-ban a háztartások fogyasztását jelentős mértékben érintően először, 8,5 százalékkal csökkent a háztartási energia fogyasztói ára az előző évhez képest. Ezen belül a távfűtésért 11,4, a vezetékes gázért 9,8, az elektromos energiáért pedig 9,9 százalékkal kellett kevesebbet fizetni. A rezsicsökkentési programnak jelentős hatása volt a szolgáltatások árszínvonalának alakulására is, ami 2013-ban 3,6 százalékkal nőtt szemben a 2012. évi 4,4 százalékkal. Ezen belül a lakbér, a lakásszolgáltatás díja 0,3 százalékkal mérséklődött.

<sup>12</sup> Az Akcióterv nemcsak az új alkalmazottakra, hanem a jelenleg foglalkoztatottakra is érvényes, így a módosítások a foglalkoztatottak megtartását és új dolgozók felvételét egyaránt segítik. A foglalkoztatás logikájából természetesen az következik, hogy az 55 év felettiéknél a munkahelyek megtartása a fontosabb, míg a többi kategóriában elsősorban új munkahelyek teremtését segítheti az Akcióterv. Az adócsökkentés az említett munkavállalókat alkalmazó foglalkoztatókat érinti közvetlenül, de pozitív hatása – a munkahelyek megőrzésén, munkahelyteremtés ösztönzésén keresztül – természetesen a munkavállalókra, a munkát keresőkre is jelentős hatással lehet. Mivel a vállalatoknál maradt többletforrások kedvezően hatnak a munkaerő-állománybővítésre, a bruttó béremelésre, valamint a vállalati beruházásuk megvalósítására, az Akcióterv elősegíti a fenntartható gazdasági növekedés kibontakozását.

részére állt rendelkezésre. Az igénybe vett kedvezmény havi szinten átlagosan 717 ezer munkavállaló munkahelyének megőrzését, illetve új munkahelyek létesítését szolgálta. Ebből az 55 év feletti foglalkoztatott munkavállalók aránya 47,6 százalékot, a szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatottak aránya 30,1 százalékot, a 180 napnál több munkaviszonnyal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatottak aránya 14,3 százalékot tett ki.

**6. táblázat**

**Munkahelyvédelmi Akcióterv alapján nyújtott adókedvezmények megoszlása 2013-ban**

<b>ESA szemléletben</b>	<b>Igénybevett kedvezmény összege millió forintban</b>	<b>Havi szinten átlagosan hány munkavállaló után vették igénybe</b>	<b>Munkavállalók megoszlása (százalék)</b>
A szakképzettséget nem igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállalók utáni kedvezmény	31 079,1	216 095,2	30,1
A legfeljebb 180 nap munkaviszonnyal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatott munkavállaló után érvényesíthető adókedvezmény	4 590,1	16 980,5	2,4
A 180 napnál több munkaviszonnyal rendelkező, 25 év alatti foglalkoztatott munkavállaló utáni adókedvezmény	15 773,4	102 259,0	14,3
Az 55 év feletti foglalkoztatott munkavállaló utáni adókedvezmény	54 146,8	341 503,6	47,6
A tartósan álláskereső személyek után érvényesíthető adókedvezmény	3493,2	12 720,4	1,8
A GYES, GYED, GYET folyósítását követően, illetve a GYES, GYET folyósítása alatt foglalkoztatott munkavállalók után érvényesíthető adókedvezmény	7 039,0	27 531,8	3,8
<b>Összesen</b>	<b>116 121,6</b>	<b>717 091,0</b>	<b>100,0</b>

Forrás: NAV 2013. évi TB és Szociális hozzájárulási adó összefoglalója.

*Egyensúlyjavító intézkedések*

A 2013. évi államháztartási folyamatokat érintő egyensúlyjavító intézkedések első lépéseként a Kormány – mivel az Európai Bizottság véleménye szerint a hiánycél elérése nem biztosított – májusban a GDP 0,3 százalékos nagyságát kitevő zárolásokról döntött. A zárolások elsősorban a

költségvetési szerveket és a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatokat, valamint az elkülönített állami alapokat érintették.

Tekintettel arra, hogy az év eleji adatok alapján a várható éves adóbevétel jelentősen elmarad az előirányzottól, az egyensúlyjavító intézkedések második lépéseként júniusban a Kormány – az Európai Bizottság 2013. május 29-i ajánlásával összhangban – *a GDP 0,4 százalékát kitevő intézkedéscsomagot fogadott el*. Ezt figyelembe véve az Európai Tanács megszüntette a túlzott deficit eljárást Magyarországgal szemben. A tett intézkedéseket és 2013. évi egyenlegjavító kihatásukat eredményszemléletben a **7. táblázat** szemlélteti.

#### 7. táblázat

#### A 2013. évi egyenlegjavító intézkedések költségvetési kihatása eredményszemléletben

Intézkedések	Mrd forintban*	GDP %-ában**
<b>Zárolások, egyenlegjavítások fejezeteknél összesen</b>	92,9	0,27%
<b>Bevételi oldalt érintő intézkedések összesen</b>	130,0	0,42%
Ebből:		
A készpénzfizetések tranzakciós illetéke 3 ezrelékről 6 ezrelékre történő emelése, megszűnik a 6 ezer forintos felső korlát.	31,0	0,10%
A pénzügyi tranzakciós illeték egyszeri jellegű beszedése a bankoktól.	75,0	0,26%
A vállalkozások számára a távközlési adó mértéke 2 forintról 3 forintra emelkedik, a felső korlát 2500 forintról 5000 forintra történő emelése.	5,0	0,02%
Bányajáradék 12%-ról 16%-ra történő emelése.	8,0	0,02%
6%-os eho a kamatjövedelmekre.	11,0	0,02%

Forrás: NGM.

\* NGM becslés 2013 június.

\*\* Konvergencia Program 2014-17, 2014 április.

2013 szeptemberében további intézkedésekre került sor, de azok már 171 milliárd forinttal növelték a költségvetési hiányt és az adósságot. Az élénkülő belföldi felhasználás és gazdasági növekedés azonban lehetővé tette, hogy a költségvetési egyenleg a vártnál kedvezőbben alakuljon.

A helyi önkormányzatok 2013. évi gazdálkodását döntően meghatározta az általuk ellátott feladatok körének és azok finanszírozási módjának a megváltozása. 2013. január 1-jétől több ágazatban (igazgatás, közigazgatás, szociális és gyermekvédelmi szakellátás) megnőtt az állami szerepvállalás és így csökkent a területi önkormányzatok feladatköre. A feladatok átrendezésének következményeként átalakult az önkormányzati finanszírozási rendszer is. A normatív támogatási rendszert az ún. feladat-alapú finanszírozás váltotta fel. Ennek érdekében, hogy az önkormányzati gazdálkodás eséllyel indulhasson el az új rendszerben, az állami adósság átvétel 2012-ben, de főleg 2013-ban jórészt megszabadította az önkormányzatokat a felhalmozódott nagy adósságtelhetől. Az elmúlt évben sor került az 5 ezer fő feletti települések adósságának az állam általi (differenciált) átvállalására. A 2012-2014 között megvalósult adósságkonszolidáció keretében 1368,9 milliárd forint adósságteher került át az önkormányzatoktól az államháztartás központi alrendszerébe úgy, hogy ebből 178,4 milliárd forint törlesztési célú támogatással került kifizetésre (8. táblázat).

#### 8. táblázat

#### Az önkormányzati adósságkonszolidáció során átvállalt és kifizetett adósság összege évenkénti bontásban

Millió forint

Konszolidáció módja	Esedékesség éve				Összesen
	2011	2012	2013	2014	
Átvállalás (ÁKK)	197 600,7	0	589 276,4	403 589,2	1 190 466,3
Kifizetés (MAK)	0	73 679,8	36 203,5	68 544,1	178 427,3
Összesen:	197 600,7	73 679,8	625 479,9	472 133,3	1 368 893,7

Forrás: NGM

Az adósságkonszolidáció összege 121,4 milliárd forinttal nagyobb volt a helyi önkormányzati alrendszer 2010. december 31-i 1 247,5 milliárd forintot kitevő adósságállományánál. Ami a 2014. február 28-án lezárult önkormányzati adósságkonszolidációt követő adósságállományt illeti, annak nagysága – szakértői becslések szerint – 20 milliárd forintra csökkent le. Erről pontosabb információ a 2014. II. negyedéves önkormányzati adatszolgáltatás (mérlegjelentés) feldolgozása után áll rendelkezésre. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy további szabályozó intézkedésekkel indokolt megelőzni, hogy az önkormányzatok adósságállománya ne emelkedjen az elmúlt évekhez hasonlóan a kívánt színvonal fölé.

\*

A 2013. évi Konvergencia Program és a Nemzeti Reform Program további feladatainak 2013. évi teljesítéséről az **1. melléklet** tájékoztat.

### **3. A költségvetési folyamatok elemzése**

#### **3.1. A központi alrendszer pénzforgalmi szemléletű hiányának alakulását befolyásoló tényezők**

##### **3.1.1. A centralizációs és újraelosztási arányok alakulása**

Az államháztartás *központi alrendszerének* pénzforgalmi hiánya 2013-ban 985,3 milliárd forintot, GDP-arányosan 3,4 százalékot tett ki.<sup>13</sup>

Az EU módszertana szerint számított (EDP) egyenleg eltér a pénzforgalmi egyenlegtől, amely a bevételek és kiadások szélesebb körét, a kormányzati szektort veszi figyelembe eredményszemléletben. Az EU a különböző eljárások (pl. túlzott hiány eljárás) során az EDP egyenleget veszi figyelembe. Az államháztartás<sup>14</sup> *EDP egyenlege a 2013. évben a GDP 2,2 százaléka volt, így a hiány a Konvergencia Programban kitűzött 2,7 százalék alatt maradt.*

*A központi költségvetés elsődleges egyenlege<sup>15</sup> 2013-ban 160,0 milliárd forint volt, ami ugyan a 2012. évinél (445,2 milliárd forint) alacsonyabb, de továbbra is pozitív – a kamatbevételeket/kiadásokat leszámítva a központi költségvetés bevételei meghaladták a kiadásokat –, a kamategyenleg pedig 88,9 milliárd forinttal kedvezőtlenebb lett a 2012. évinél (4. ábra). A 2013. évi kamategyenleg (-1145,3 milliárd forint) a legkedvezőtlenebb volt a 2009-2013. években.*

A speciális helyzetű 2011. évtől és a magányugdíj-pénztári kilépések miatti tőketranszfer hatásától eltekintve a központi költségvetés *pénzforgalmi hiánya* szintén 2013-ban volt a legnagyobb, a 2012. évi hiányt 374,1 milliárd forinttal meghaladta. *E magas pénzforgalmi hiány kialakulásában jelentős szerepet játszott az önkormányzati feladatok és az adósság nagyarányú állami átvállalása az elmúlt évben.* E folyamat tükröképeként természetes, hogy az

---

<sup>13</sup> Az államháztartás központi alrendszerének költségvetése a központi költségvetés mellett tartalmazza a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak harmadát képező társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok költségvetését is.

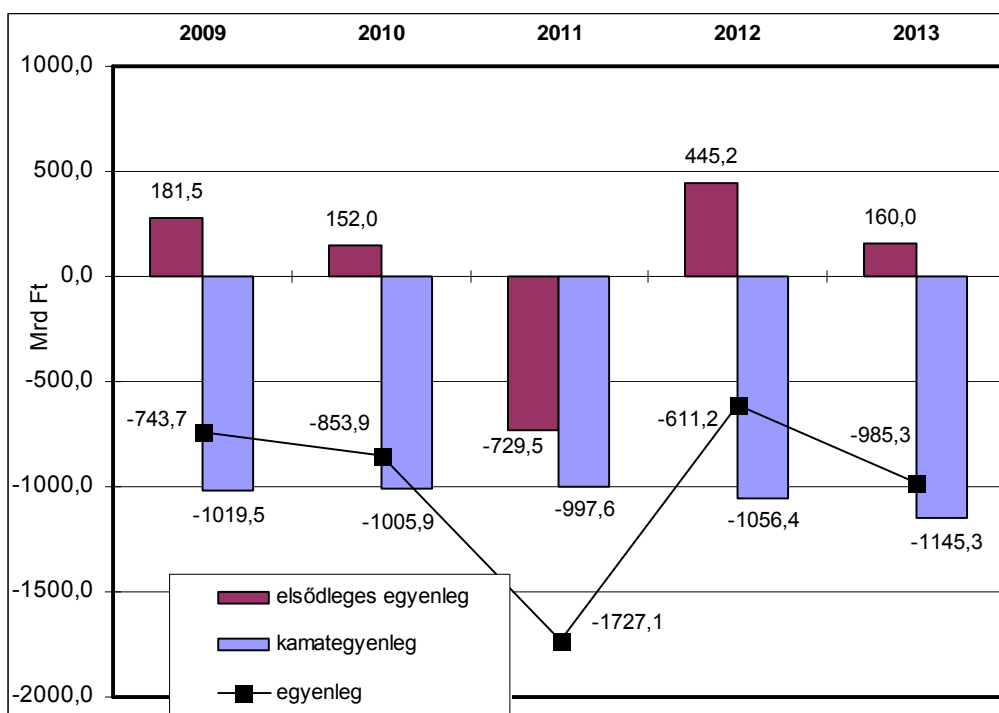
<sup>14</sup> A központi és az önkormányzati alrendszerek.

<sup>15</sup> Az elsődleges egyenleg a kamatbevételek/kiadások nélküli egyenleget jelenti.

önkormányzati alrendszer is felőlelő *államháztartási szektor* pénzforgalmi hiánya pedig jelentősen kedvezőbb, 820,0 milliárd forint, a GDP 2,8 százaléka volt.<sup>16</sup> Így a tervezettnél kedvezőbb 2013. évi önkormányzati költségvetési többletnek köszönhető, hogy a központi költségvetés nagyobb deficitje ellenére az államháztartási szektor hiánya közelebb állt a tervezetthez.

4. ábra

A központi költségvetés pénzforgalmi egyenlegének alakulása



Forrás: NGM, ÁSZ.

Ezek az egyenlegek olyan 2013. évi bevételi és kiadási főösszegek révén alakultak ki, amelyek a GDP százalékában az előző évinél *nagyobb jövedelemcentralizációt és újraelosztást jelentenek (9. táblázat)*<sup>17</sup>. A táblázat az uniós statisztikai szabványok által definiált kormányzati szektorra vonatkozóan, a nemzeti számlarendszer (SNA) definíciói szerint tartalmazza a centralizációs és újraelosztási arányokat. Így lehetőség nyílik a magyar arányok nemzetközi összehasonlítására is,

<sup>16</sup> Jóllehet a központi alrendszernek az önkormányzatok nem részei, költségvetésük bemutatása az államháztartás gazdálkodása szempontjából lényeges.

<sup>17</sup> A táblázat hosszabb időszak adatait is tartalmazza azért, hogy a válság évek arányai a megelőző évek arányaival is összevethetők legyenek.

amelyet azonban torzítja az államadósság-kezelés magas költsége, mert – Magyarország esetében – a kamatkidadások GDP-arányos (4-4,5 százalékos) nagysága a különféle költségvetési kiadási cél helyett az adósságkezelés szolgálja. Ez különösen olyan országok viszonylatában áll fenn, ahol ez a költség jelentősen kisebb. (Ilyen Görögország, Izland, Olaszország és Portugália kivételével minden EU-tagország.)

## 9. táblázat

### A kormányzati szektor centralizációs és újraelosztási arányai (Eredménysszempléletben)

Százalék

Év	Centralizációs arány	Újraelosztási arány
	(Költségvetési bevételek/GDP)	(Költségvetési kiadás/GDP)
2000-2004 átlag	43,2	49,2
2005-2009 átlag	44,6	50,8
2008. évi tény	45,5	49,2
2009. évi tény	46,9	51,4
2010. évi tény	45,6	49,9
2011. évi tény	54,3	50,0
2012. évi tény	46,6	48,6
2013. évi tény	47,6	49,8

Forrás: EU, KSH.

Figyelembe véve, hogy a *kormányzati szektor centralizációs aránya* átlagban 43,2 százalék volt a 2000-2004 közötti időszakban<sup>18</sup>, a *válság hatására az arány mintegy 2-3 százalékponttal emelkedett*, és nagysága a 2011. év kivételével viszonylag stabil. A 2011. évi 8,4 százalékpontos növekedés az előző évhez képest a magánnyugdíj-pénztári kilépések miatti tőketranszfer hatására (a társadalombiztosítási rendszerbe visszalépők vagyonának a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alaphoz – NYRACSA-hoz – való áttétele miatt) következett be, amely a felhalmozási bevételek 2010. évi 2,2 százalékos, GDP arányos nagyságát 11,9 százalékra emelte. E nélkül – a 2010. évi felhalmozási bevételek arányát figyelembe véve – a 2011. évi centralizációs arány csak mintegy 46,3 százalék lenne.

A bemutatott centralizációs és újraelosztási arányok „normál” esetben, amikor a költségvetési hiányok alakulását a harmonikusan csökkenő tendencia jellemzi, mindkét oldalról közelítenek

<sup>18</sup> Forrás: European Economic Forecast, Spring 2014. European Commission.



egymáshoz. Mint látható 2012-ben az arányok nagyságának közeledését (a 2008-2010. évi 3,7-4,5 százalékpont különbségről 2 százalékponttra) a 2011. évi arányok speciális okok miatt történő „átfordulását” figyelembe véve indokolt értékelni. E változással az újraelosztási arány a 2000-2004 közötti időszak 49,2 százalékos arányával és a 2005-2009. évek 50,8 százalékos arányával szemben 2012-ben *a legalacsonyabb, 48,6 százalékos újraelosztási arány alakult ki.* 2013-ban a költségvetési egyenleg úgy formálódott, hogy *a centralizációs arány 1,0 százalékponttal, az újraelosztási arány pedig 1,2 százalékponttal nőtt.* Ebben jelentős szerepe volt annak, hogy az uniós támogatások 45 százalékkal (495 milliárd forinttal) nagyobbak voltak az előző évhez képest.

Az újraelosztás 2013. évi 49,8 százalékos arányával kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy értéke *0,7 százalékponttal nagyobb az EU-28 országok 2013. évi átlagánál (49,1 százalék), és megegyezik az euró-zóna értékével.* Így Magyarország ebben a tekintetben a közbülső országcsoportba tartozik, szemben a magas arányú országokkal, például Szlovéniával (59,4 százalék), Görögországgal (58,5 százalék), Finnországgal (58,1 százalék), Dániával (57,0 százalék), Franciaországgal (57,0 százalék); és az alacsony arányú országokkal, például Bulgáriával (38,7 százalék), Litvániával (34,4 százalék), Lettországgal (36,1 százalék), és Romániával (35,0) százalék. A visegrádi országokban az újraelosztás mértéke a magyarországinál alacsonyabb: Szlovákiában 38,7 százalék, Lengyelországban 41,9 százalék és a Cseh Köztársaságban 42,4 százalék volt.

A költségvetési gazdálkodásra gyakorolt *válsághatásokkal kapcsolatban* – a fontosabb szerepet játszó centralizációs arány mellett – érdemes kiemelni azt is, hogy 2009-2010-ben az újraelosztási arányok az Európai Unióban 4, illetve 3,5 százalékponttal, az euró-zónában pedig 4,1, illetve 3,9 százalékponttal voltak magasabbak, mint 2008-ban. *Magyarország esetében az arányok kisebb mértékben, 2009-ben 2,2, 2010-ben pedig csak 0,7 százalékponttal emelkedtek.* Az euró-zóna országai közül az újraelosztási arány 2009-ben az előző évhez képest 5 százalékponttal vagy annál nagyobb mértékben emelkedett Szlovákiában (6,6 százalékpont), Finnországban (6,6 százalékpont), Hollandiában (5,4 százalékpont), Szlovéniában (5,1 százalékpont) és Portugáliában (5,0 százalékpont). A visegrádi országok közül – az említett Szlovákiával szemben – az újraelosztási aránynövekedés Lengyelországban csak 1,3, Magyarországon 2,2, a Cseh Köztársaságban pedig 3,7 százalékpont volt.

### 3.1.2. A bevételek teljesülése

A költségvetési folyamatban a bevételi és kiadási oldalak – az államműködés szempontjából is fontos – nagyságának alakulása után először a bevételek, azután a kiadások tényezőinek és szerkezetének változásait vizsgáljuk meg az egyenlegre gyakorolt hatások szempontjából. Az elemzés

- első lépéseként – az ÁSZ zárszámadással összhangban – a központi költségvetés adó- és adójellegű bevételeit pénzforgalmi szemléletben;
- második lépéseként a központi költségvetés közteher jellegű bevételeit mutatjuk be röviden; végül
- a kormányzati szektor eredményszemléletű bevételeit tekintjük át.

#### 3.1.2.1. A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételei pénzforgalmi szemléletben

A bevételek vonatkozásában az egyik fontos kérdés az *adószerkezet* változása. A 2013. évi zárszámadás eredménye azt mutatja, hogy 2013-ban a *központi költségvetés* adó- és adójellegű bevételei 6,1 százalékkal (392,5 milliárd forinttal) nőttek. A tényleges növekedés a lakosság befizetésének 2,8 százalékos növekedése mellett a gazdálkodó szervezetek befizetéseinek 0,4 százalékos csökkenéséből és a fogyasztáshoz kapcsolódó adók 9,5 százalékos növekedéséből adódott (**10. táblázat**).

#### 10. táblázat

#### A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételeinek teljesítése törvényi besorolás szerint

Törvényi besorolás	2012. évi teljesítés (Milliárd forint)	2013. évi teljesítés (Milliárd forint)	2013. évi teljesítés/2013. évi előirányzat (Százalék)	2013. évi teljesítés/2012. évi teljesítés (Százalék)
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1157,2	1152,1	79,3	99,6
Lakosság befizetései	1609,4	1654,4	99,8	102,8
Fogyasztáshoz kapcsolódó adók	3702,6	4055,3	94,6	109,5
Összesen:	6469,2	6861,8	92,8	106,1
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	3485,1	3631,6	107,1	104,2

Forrás: NGM, NAV.

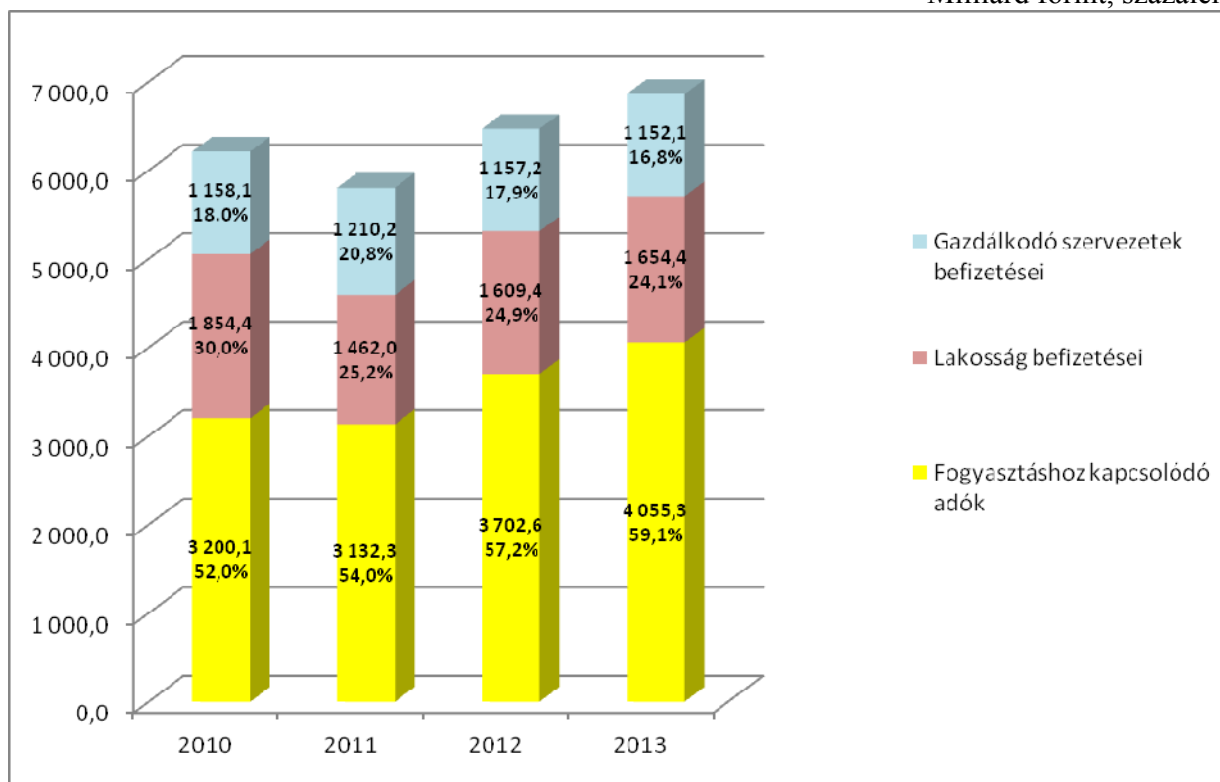
Ez a különbség jól jelzi azt a felgyorsult tendenciát, amely szerint az adózási szerkezet tovább tolódott a fogyasztáshoz kapcsolódó adók irányába: ezek részaránya az adó- és adójellegű bevételekben a 2010. évi 52,0 százalékról 2011-ben 54 százalékra, 2012-ben 57,2 százalékra, 2013-ban pedig 59,1 százalékra nőtt (5. ábra).

E tendencia jelentőségét kiemeli az a makrogazdasági hatás, hogy a fogyasztási adók kedvezőek a foglalkoztatás szempontjából, elősegítik a foglalkoztatás és a foglalkoztatási hajlandóság további növelését, és ezáltal a gazdasági növekedés élénkítését, fenntartható pályára állítását.<sup>19</sup>

5. ábra

**A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételeinek nagysága és szerkezete  
(Törvényi besorolás)**

Milliárd forint, százalék



Forrás: NGM, NAV.

A 2013. évi adóbevétel értékeléséből adódó másik fontos tanulság az, hogy az adóbevételek költségvetési tervezése jelentős kockázattal járó folyamat, mivel a tényleges bevétel 535,0

<sup>19</sup> Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy egyes szakértői vélemények szerint a foglalkoztatásra az lenne valóban kedvező hatással, ha a fogyasztási adók és a jövedelem adók, járulékok egyaránt, párhuzamosan csökkennének.

milliárd forinttal elmarad a módosított előirányzattól, ami a 2013. évi GDP 1,8 százaléka. Ennek alapján megalapozottnak tekinthetjük az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács többszöri jelzéseit, amelyek az adóbevételi előirányzatok kockázataira hívták fel a figyelmet.

A *gazdálkodó szervezetek befizetéseinek* a várttól való elmaradása (299,2 milliárd forint) a következő főbb adónemek alulteljesítéséből tevődik össze:

- a kisvállalati adó (120,1 milliárd forint volt az elmaradás), amely új adónemként 2013. január 1-jétől került bevezetésre, és az elmaradáshoz nagymértékben hozzájárult a vele kapcsolatos ismeretlen kockázat;
- a kisadózók tételes adója (45,9 milliárd forint volt az elmaradás), amely a kisvállalati adóhoz hasonlóan új adónemként 2013. január 1-jétől került bevezetésre, és ezek tekintetében első alkalommal februárban teljesítettek adóbefizetést;
- az energiaellátók jövedelemadója (25,9 milliárd forint), aminek elmaradása feltételezhetően a rezsicsökkentés, valamint a bányajáradék levonhatóságának hatásával kapcsolatos;
- a hitelintézeti járadék (19,9 milliárd forint), amely az árfolyamgát lehetőségét igénybevevők alacsony számára, és
- a játékadó (16,1 milliárd forint), ami az online szerencsejáték bevezetésének elhúzódásából, így a várt bevételek elmaradásából adódott.

Az NGM a *kisvállalkozásokat érintő új adónemek* tekintetében kifejtette, hogy (a kisadózók tételes adója, a továbbiakban: KATA, és a kisvállalati adó, a továbbiakban: KIVA) költségvetési hatásainak tervezésekor – a konzervatív tervezés elvét szem előtt tartva – azzal a feltételezéssel éltek, hogy 2013. január 1-től az új adónemek által kedvezően érintett vállalkozások jelentős része ezen adónemeket választja. A 2013. évi költségvetés a KATA bevezetése kapcsán éves átlagban 150 ezer adóalannyal kalkulált, azonban végül csak 66 ezer körül alakult az adóalanyok éves átlagos állománya.

Az átlépők száma mindkét adónem esetében elmaradt a várakozásoktól, azonban a KATA-KIVA költségvetési sorokon az így keletkezett bevételkiesés más adónemek (a társasági adó, az egyszerűsített vállalkozási adó) esetében a tervezetthez képest bevétel-többletet eredményezett.

A KIVA elsősorban a foglalkoztatottakkal is rendelkező és a gyorsabban fejlődő, beruházásokat eszközöző kisvállalatok számára jelent kedvező megoldást. Ebbe a célcsoportba értelemszerűen

lényegesen kevesebb (ugyanakkor nemzetgazdasági szempontból jelentősebb súlyú) vállalkozás tartozik, mint a KATA esetében. A KIVA-t választók mintegy 7,5 ezer fős létszáma azonban számottevően elmaradt a költségvetési tervtől. Arányaiban a legjelentősebb elmaradás a kisebb vállalkozások átlépése esetén volt. Az adózók általános óvatossága mellett az áttérést lassíthatta az is, hogy az adóalap pénzforgalmi szemléletben került meghatározásra. A pénzforgalmi adóalap – számos előnye mellett – áttérést nehezítő tulajdonsága, hogy szakít a megszokott számviteli megközelítéssel, így részleteinek elsajátítása kezdetben többlet erőfeszítést igényel a vállalkozások könyvelői részéről. Emellett a könyvelőknek nehézségei adódhatnak a társasági és a kisvállalati adózás esetén egy adott évben várható adókötelezettség összehasonlításával, mely szintén hátráltathatta az adónem választását. Mivel a KIVA összességében kedvezőbb feltételeket biztosít az átlépők számára, a KIVA bevezetése kapcsán a költségvetés bevételi oldalán pénzforgalomban 76,7 milliárd forint összbevétel-kieséssel számoltak (mely a KIVA bevétel és az általa kiváltott egyéb adóbevételek kiesésének egyenlege). A kevesebb átlépő miatt a tervezettnél pénzforgalomban 71,6 milliárd forinttal kevesebb, mintegy 5,1 milliárd forint teljes adóbevétel kiesés keletkezett 2012. évi központi költségvetés alapján számolva.

A gazdálkodó szervezetek befizetései között a jelentős nagyságú társasági adó, valamint az egyszerűsített vállalkozói adó bevétele meghaladta a vártat. Tekintve, hogy a jogalkotói célkitűzés arra irányult, hogy a társasági adóalanyok és az egyszerűsített vállalkozói adóalanyok átjelentkezzenek az új adónemek (kisvállalati adó, kisadózók tételes adója) hatálya alá, így a társasági adóból és az egyszerűsített vállalkozói adóból származó bevételek csökkenését prognosztizáltak, míg az új adónemekből származó bevételek jelentős növekedését várták. Azonban ez az adótervezési koncepció a fentiekben is bemutatott tényszámok alapján nem érvényesült.

A *fogasztáshoz kapcsolódó adók* összegének 2013-ban a várttól való elmaradása (231,6 milliárd) a következő adónemek alulteljesítéséből tevődik össze:

- az általános forgalmi adó (143,6 milliárd forint), ami az online pénztárgép bevezetésének elcsúszásából adódhat, valamint a tervezettnél alacsonyabb infláció és/vagy az adóbeszedési hatékonyság-javulásra tervezett bevételek sem teljesültek;
- a jövedéki adó (49,8 milliárd forint), ami elsősorban a dohánygyártmányok után fizetett jövedelemadó mérséklődéséből származhat, megjegyezve, hogy az üzemanyagok és az egyéb termékek forgalma is a vártnál kedvezőtlenebbül alakult, és

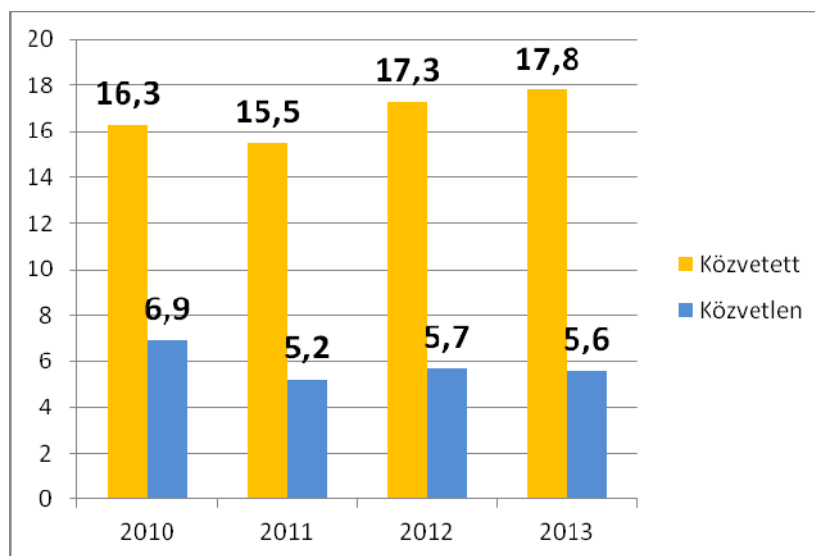
- a pénzügyi tranzakciós illeték (41,5 milliárd forint) elmaradása a pénzforgalmi szolgáltatók befizetéseihez, valamint a Magyar Államkincstár befizetéseihez köthető.

Indokolt és célszerű, hogy a fenti adónemekkel kapcsolatban tapasztalt *előrejelzési kockázatok mérséklésére az eddiginél nagyobb figyelem irányuljon. Különösen fontos, hogy az új adóintézkedések hatását sokkal óvatosabban becsüljék meg.*

A törvényi besorolás szempontjából való adószerkezeti változás után az adóbevételek szerkezetét a *klasszikus adótárgyak szerinti csoportosításban* tekintjük át. E vonatkozásában szintén kedvező tendencia, hogy a bevételekben a vizsgált időszakban egyre nagyobb szerepet játszanak az közvetett adók, hiszen a GDP-hez viszonyított arányuk 2013-ban már 17,8, míg 2010-ben 16,3, 2012-ben pedig 17,3 százalék volt (**7. ábra**). A közvetett adók arányának növekedése összhangban van azzal a fentebb ismertetett tendenciával, miszerint a fogyasztást terhelő adók növekednek, ezzel ösztönözve a megtakarítást, jövedelem- és tőkefelhalmozást, és az adóterhelést a tényleges fogyasztás irányába tolja el.

**7. ábra**

**A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételek a GDP százalékában  
(Adótárgyak szerint)**



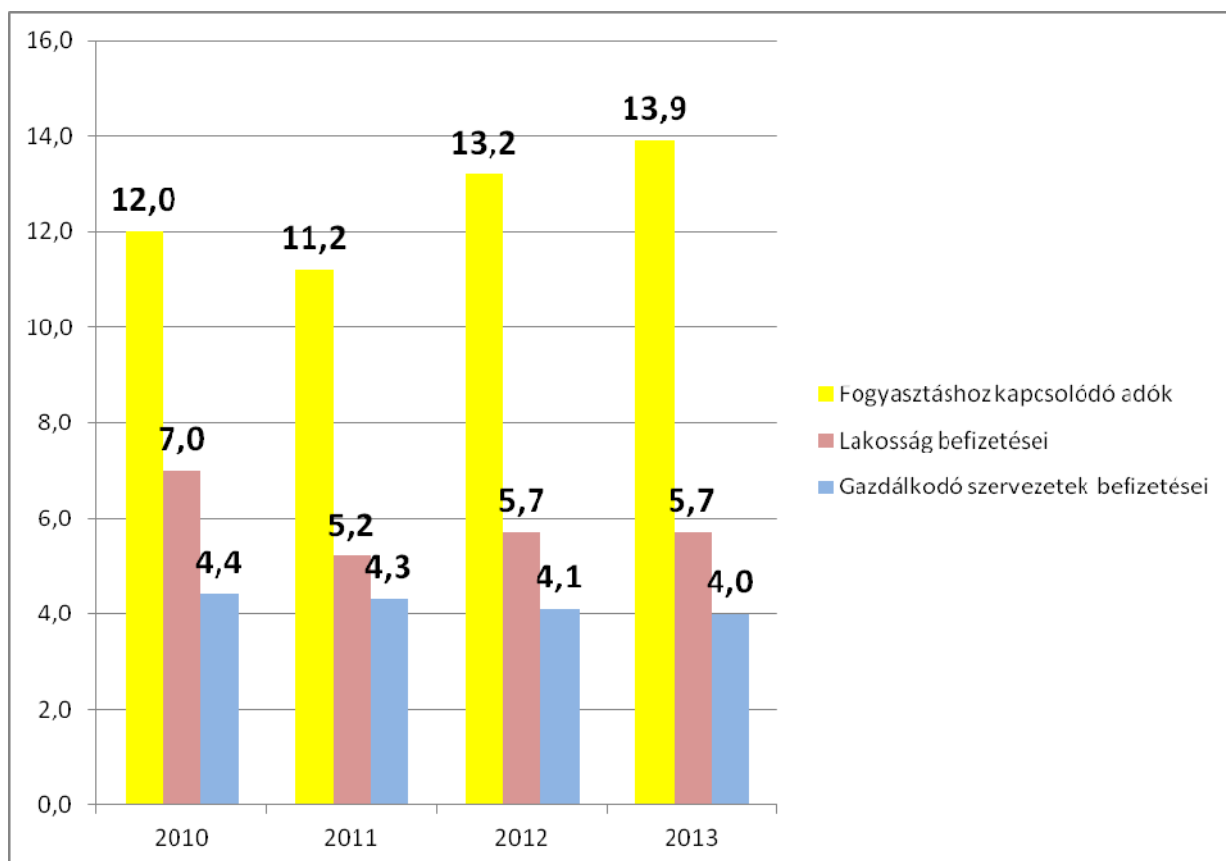
Forrás: NGM, ÁSZ.

A klasszikus (közvetlen-közvetett) besorolás után az *adóterhelést* – azaz az adók GDP-hez viszonyított arányát – az **5. ábra** szerinti törvényi besorolás szerint mutatjuk be.

Az adóterhelés eredménye (8. ábra) meglepően az, hogy a 2010-2013 közötti időszakban a központi költségvetés pénzforgalmi adatok szerinti adó- és adójellegű bevételek alapján számított adóterhelésének mértéke – az ismert okból speciális 2011. év kivételével – csak kis mértékben változott, amint azt a GDP százalékában mért következők adatok is mutatják: 2010-ben 23,4 százalék, 2011-ben 20,7 százalék, 2012-ben 23,0 százalék és 2013-ban 23,6 százalék.

8. ábra

**A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételek a GDP százalékában  
(Törvényi besorolás)**



Forrás: NGM.

Az adóterhelés rátája a törvényi besorolás szerinti csoportok vonatkozásában azonban eltérő mértékű volt, az adópolitikai szándékok szerint más-más módon változott. A legnagyobb adóteher a fogyasztáshoz kapcsolódó adókban jelenik meg, amelynek nagysága 13,9 százalékra

nőtt 2013-ban a 2010. évi 12,0 százalékhoz képest. Ebből a csoportból származó adóbevételi arányt 2011 óta a gazdálkodó szervezetek és a lakosság befizetései együttes aránya sem éri el. A fogyasztáshoz kapcsolódó adókat követi arányát tekintve a lakossági befizetések aránya, majd a gazdálkodó szervezetek befizetéseinek aránya.

### 3.1.2.2. A központi költségvetés közteher jellegű bevételei

A központi költségvetés adó- és adójellegű, GDP-arányos bevételei a közterhek meghatározó hányadát teszik ki (**11. táblázat**). A közteher jellegű bevételek teljes körének ismeretéhez még szükséges figyelembe kell venni a társadalombiztosítási járulékokat, az egyéb bevételeket és az egyéb uniós bevételeket is. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű a társadalombiztosítási járulékok, amelyek a szociális hozzájárulási adót és járulékokat tartalmazzák, és GDP-arányos nagyságuk 2012-ben 13 százalék volt, ami 2013-ban kismértékben, a GDP 0,1 százalékaival növekedett. Így az adó- és adójellegű bevételek, valamint a társadalombiztosítási járulékok aránya mindkét évben nagyon közel állt egymáshoz, hasonlóképpen a kis értéket képviselő egyéb bevételek is.

## 11. táblázat

### A központi költségvetés közteher jellegű bevételei a GDP százalékában

Százalék

	2012. évi teljesítés		2013. évi teljesítés	
	GDP-arányában	Százalékos megoszlásban	GDP-arányában	Százalékos megoszlásban
Adó- és adójellegű bevételek	23,0	63,5	23,6	63,8
Társadalombiztosítási járulékok	13,0	35,9	13,1	35,4
Egyéb bevételek	0,1	0,3	0,2	0,5
Egyéb uniós bevételek*	0,1	0,3	0,1	0,3
<b>Közterhek összesen</b>	<b>36,2</b>	<b>100,0</b>	<b>37,0</b>	<b>100,0</b>

Forrás: NGM.

\* Uniós támogatások utólagos megtérülése, vám- és cukorágazati hozzájárulás beszedési költség megtérítése.

### 3.1.2.3. A kormányzati szektor eredményszemléletű bevételei



A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételeinek elemzése után röviden a kormányzati szektor<sup>20</sup> 2013. évi teljes bevételeinek alakulását tekintjük át (**12. táblázat**). Ezt az EU ESA' 95 módszer szerinti eredményszemléletű adatok alapján végezzük el, eltérően a központi költségvetés elemzéséhez eddig felhasznált pénzforgalmi szemléletű adatoktól.

## 12. táblázat

### A kormányzati szektor költségvetési bevételeinek összetétele a GDP százalékában

	2010	2011	2012	2013
Adó- és járulékteher	37,9	37,1	39,0	39,1
Ebből: Összes adóbevétel	25,7	23,8	25,7	25,7
TB hozzájárulások	12,2	13,3	13,3	13,4
Tulajdonosi jövedelmek	1,1	1,1	1,1	0,7
Egyéb bevételek	6,6	16,0	6,5	7,8
Ebből: áruk, szolgáltatások ellenértéke	2,9	2,7	2,9	3,2
Folyó transzferek	1,5	1,3	1,3	1,8
Tőketranszferek	2,2	12,0	2,3	2,8
Összes bevétel	45,6	54,3	46,6	47,6

Forrás: KSH, NGM.

A táblázat alapján megállapítható, hogy az adó- és járulékteher<sup>21</sup> nagysága 2013-ban 39,1 százalék volt, kismértékben nőtt 2012-höz képest. E két évben viszont 2010-hez viszonyítva 1,2 százalékponttal emelkedett a TB hozzájárulások növekedésének köszönhetően.

Az adó- és járulékteherelésen belül a GDP-arányos adóterhelés – a speciális jellegű 2011. évtől eltekintve, – amikor a magánnyugdíj-rendszer átalakítása 2011-ben stabilizálta a költségvetést és 1,9 százalékponttal csökkent a GDP-arányos adóterhelés – minden évben egyforma, 25,7 százalék volt. Az adóbevétel mintegy felét kitevő TB hozzájárulások GDP-arányos nagysága 2011-ben és 2012-ben azonos, 2013-ban kis mértékben emelkedett.

A tulajdonosi jövedelmek 1,1 százalékos nagysága 2013-ban viszont 0,4 százalékponttal csökkent. Az egyéb bevételek körében 2013-ban a tőketranszferek aránya – nagyrészt az uniós transzfer növekedésének köszönhetően – 0,5 százalékponttal; a folyó transzferek aránya szintén

<sup>20</sup> A központi költségvetés mellett tartalmazza a helyi önkormányzati alrendszert és az államháztartáson kívüli szervezeteket is.

<sup>21</sup> Az összes adó- és adójellegű bevétel, valamint a TB hozzájárulások összege a GDP százalékában.

0,5 százalékponttal; az áruk, szolgáltatások ellenértéke pedig 0,3 százalékponttal nőtt, ami 2013-ban az egyéb bevételek 1,3 százalékpontos GDP-arányos növekedését eredményezte.

E változások alapján megállapítható, hogy *a 2013. évi összes bevétel (centralizációs arány) 1 százalékpontos növekedése 2012-höz képest nem az adóterhelés emelkedéséből, hanem az egyéb folyó bevételek és a TB hozzájárulások kismértékű növekedéséből, valamint a tulajdonosi bevételek mérséklődéséből származott.*

Fontos következtetés az is, hogy nemzetközi viszonylatban *a magyar adóterhelés közepesnek számít, tekintve, hogy mintegy 1,5 százalékponttal az Európai Unió átlaga alatt van, és 11 fejlett EU-tagországban (például Dániában, Belgiumban, Ausztriában és Németországban) nagyobb az adó- és járulékterhelés mértéke. A többi visegrádi országhoz képest viszont a magyar adóterhelés jelentősen magasabb. A különbség Szlovákia esetében mintegy 10 százalékpont, Lengyelország esetében mintegy 7 százalékpont, Csehország esetében pedig 4 százalékpont. Ez a körülmény magyarán versenyhátrányt jelent a magyar gazdaság számára.*

### **3.1.3. A kiadások teljesülése**

#### ***3.1.3.1. A kiadások közgazdasági bontásának elemzése***

A következőkben először a GDP-arányos költségvetési kiadásokat *közgazdasági bontásban* hasonlítjuk össze az eredményszemléletű (ESA) adatok alapján. Ez oly módon történik, hogy a **13. táblázat** egyes éveket megjelenítő oszlopainak GDP-arányos kiadási értékeit kivonjuk egymásból (például 2013-ból a 2012. évi adatokat) és így megkapjuk eredményül az egyes kiadási tételek hozzájárulásának nagyságát az egyenleg változásához.

A táblázat arról tájékoztat, hogy a költségvetési politika és az egyenlegjavító intézkedések milyen mértékben érintették a közszolgáltatás termelési költségeit (a termelő felhasználást és a munkavállalói jövedelmet), a folyó kiadásokat (a támogatásokat, a kamatot, a társadalmi juttatásokat és az egyéb folyó kiadásokat), valamint a tőkekiadásokat (a felhalmozási transzfereket és a felhalmozási kiadásokat). Amennyiben például a 2013. évi munkavállalói jövedelemből (10,3 százalék) kivonjuk a 2012. évi munkavállalói jövedelem arányt (10,1 százalék), akkor a +0,2 százalékpontos különbség azt jelzi, hogy 2013-ban a nagyobb bérkiadások +0,2 százalékponttal növelték a költségvetési egyenleget.

A táblázatból látható, hogy 2013-ban a GDP-arányos *kiadások emelkedése 1,2 százalékponttal rontotta a költségvetési egyenleget* szemben a kiadások alakulásának 2012. évi hasonló nagyságú

(1,4 százalékpontos) csökkentő hatásával. A kiadási tételek közül a munkavállalói jövedelem (+0,2 százalékponttal)<sup>22</sup>, a termelő felhasználás (+0,4 százalékponttal), a támogatások (+0,1 százalékponttal), a felhalmozási kiadások (+0,4 százalékponttal), az egyéb folyó kiadások pedig (szintén 0,4 százalékponttal) rontották a kormányzati szektor egyenlegét. Az egyéb folyó kiadásokkal kapcsolatban megjegyzendő, hogy azon belül az ún. folyó transferek alakulása jelentősen (+0,6 százalékponttal) rontották, miközben a felhalmozási transferek kismértékben (-0,1 százalékponttal) javították az egyenleget. Az egyenleget javító kiadások között találjuk még a társadalmi juttatásokat (-0,3 százalékpont) és a kamatokat (-0,1 százalékpont).

### 13. táblázat

#### A kormányzati szektor kiadásai közgazdasági bontásban

(a GDP százalékában)

Megnevezés	2010	2011	2012	2013
Termelési költségek (értékcsökkenés nélkül) (D.1.+D.2.)	18,9	17,8	17,6	18,2
Munkavállalói jövedelem (D.1.)	11,0	10,3	10,1	10,3
Termelő felhasználás (D.2.)	7,9	7,5	7,5	7,9
Kamat (D.4.)	4,1	4,1	4,3	4,2
Támogatások (D.3.)	1,1	1,3	1,4	1,5
Társadalmi juttatások (D.6.)	18,6	18,2	17,8	17,5
Felhalmozási kiadások (D.5.)	3,4	3,1	3,5	3,9
Egyéb folyó kiadások (D.7.)	3,8	5,5	4,1	4,5
Ebből Folyó transferek (D.7.)	2,4	2,6	2,6	3,2
Felhalmozási transferek (D.9.)	1,3	2,8	1,5	1,4
<b>Összes kiadás (százalék)</b>	<b>49,9</b>	<b>50,0</b>	<b>48,6</b>	<b>49,8</b>
Közvetlen állami kereslet (D.2.+D.5.+D.9.)	12,6	13,4	12,5	13,2
Állami kereslet az összes kiadás százalékában	25,2	26,8	25,7	26,5

Forrás: NGM, KSH.

<sup>22</sup> A munkavállalói jövedelem növekedésében a közmunkabérek játszottak meghatározó szerepet, megjegyezve, hogy a munkanélküli ellátások társadalmi juttatásként jelennek meg, s így e két kiadási tétel alakulása jelentős mértékben összefügg egymással.

A kiadások növekedése – más oldalról – viszont azzal a kedvező hatással járt, hogy a *közvetlen állami kereslet GDP arányos nagysága 0,7 százalékponttal nőtt*, és így hozzájárult a belföldi kereslet, a piac bővüléséhez.

### 3.1.3.2. A kiadások funkcionális szerkezeti elemzése

A kiadások elemzésének második lépéseként arra a kérdésre keressük a választ, hogy miként változott a kiadások funkcionális szerkezete és az egyes funkciócsoportok GDP-arányos változása milyen irányban és mértékben hatott az egyenlegre. Az elemzéshez szükséges adat együttes (2. melléklet) főszámairól a 14. és 15. táblázatok tájékoztatnak.

14. táblázat

#### Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban

(Pénzforgalmi szemléletben, százalékos megoszlás)

	2010	2011	2012	2013
Állami működés	15,3	19,1	15,1	16,8
Ebből: Általános közszolgáltatás	9,8	13,9	9,6	11,6
Jóléti funkciók	61,5	57,6	58,9	56,7
Ebből: Oktatás	11,6	10,8	10,3	10,2
Egészségügy	9,1	8,8	8,6	8,7
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	34,6	32,3	33,9	31,9
Gazdasági funkciók	14,3	13,1	15,5	17,5
Államadósság-kezelés	8,5	7,7	8,7	8,6
Funkcióba nem sorolható tételek	0,5	2,5	1,8	0,4
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: NGM.

A 2010-2013 közötti időszakban a *kiadások funkcionális szerkezeti változásának* fő jellemzői a következők voltak:

- *Az állami működési kiadások aránya* – a 2011. évi kiugróan magas arány (19,1 százalék) után – 2012-ben a 2010. évi szintre mérséklődött. Ezen belül hasonló csökkenési tendencia jellemezte az általános közszolgáltatások arányának változását is. A 2011. évi, egyedi esetnek tekinthető kiugróan magas állami működési részarány-növekedés döntő oka az általános közösségi szolgáltatási kiadások arányának 4,1 százalékpontos

emelkedése volt. Ezt egyrészt a pénzügyi és költségvetési tevékenységekre és szolgáltatásokra fordított kiadások arányának 2,4 százalékpontos növekedése, másrészt a törvényhozó és végrehajtó szervek kiadási arányának 0,9 százalékpontos növekedése eredményezte. Az előbbi esetben a kiadások növekedésének fő okai a MOL-részvények vásárlása és a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. ingatlanvásárlásai, másik esetben a kormányhivatalok felállításának költségei és a több szerződés megkötését eredményező uniós operatív programok (ÁOP, EKOP) bővülésével járó kiadások voltak. *2013-ban az állami működés kiadásainak aránya 16,8 százalékra nőtt* szemben a 2012. évi 15,1 százalékkal. Ennek oka az általános közszolgáltatási kiadások részarányának nagyarányú (2 százalékpontos) növekedése, amely a törvényhozási és végrehajtó szervekre, valamint a pénzügyi és költségvetési tevékenységekre és szolgáltatásokra fordított kiadások emelkedésének a következménye. Az utóbbi kiadások nagysága például 2013-ban 786,7 milliárd forint volt szemben a 2012. évi 323,6 milliárd forinttal, illetve az eredeti költségvetésben szereplő 292,6 milliárd és a 658,2 milliárd forintra módosított előirányzattal.

- *A jóléti funkciók finanszírozásának részaránya 2011-ben 3,9 százalékponttal volt kisebb az előző évinél; 2012-ben ez az arány a 2011. évi 57,6-ról 58,9 százalékra (1,3 százalékponttal) emelkedett, majd 2013-ban 56,7 százalékra mérséklődött. A jóléti kiadásokon belül a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások részesedése 2013-ban az előző évi szinthez képest 2 százalékponttal csökkent, miközben az oktatásé 0,1 százalékponttal mérséklődött, az egészségügy részaránya pedig 0,1 százalékponttal nőtt, az előző évi szinthez képest kis mértékben javult.* A társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatásokon belül a szociális és jóléti intézményi szolgáltatások részaránya (0,3 százalékponttal) nőtt, az egyéb társadalombiztosítási szolgáltatásoké szinten maradt, a többi alágazaté viszont csökkent. Az utóbbiak közül:
  - a Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatások (0,4 százalékpontos részarány-csökkenés) és a Családi pótlékok és gyermekeknek járó juttatások (0,4 százalékpontos részarány-csökkenés) területeivel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a családi támogatások, szociális juttatások 2013-ban 23 milliárd forinttal maradtak el az előirányzattól, melynek nagyobb része a családi pótléknél, kisebb része pedig a gyermeknevelési segéltnél jelentkezett;

- a Nyugellátások (0,6 százalékpontos részarány-csökkenés) területével kapcsolatban kiemelendő, hogy a korhatár alatti kiadásokra 2013-ban a költségvetésben szereplő összegnél 60 milliárd forinttal kisebb összegre volt szükség, ami az ellátások 2012-től érvényes szigorításával járó létszám-csökkenés következménye, mivel az intézkedés hatására az új nyugdíj-megállapítások száma jelentősen mérséklődött, és a korhatárt elérő személyek fokozatosan átkerülnek az öregségi nyugdíjasok kategóriájába.

Jóllehet a fenti és más szociális ellátó rendszerbeli változások indokoltak voltak, hosszabb távon a rendszer működését javító hatásokkal járnak, mégis velük kapcsolatban kihívást jelent az életkörülmények javítása a társadalom jelentős csoportjai esetében, még akkor is, ha a közmunkára (Start-munka programra) 2013-ban fordított 171,1 milliárd forintot (a költségvetési kiadások 0,9 százalékát) szélesebb értelmezésben idetartozónak tekinthetjük. E feladat megoldásához vezető legcélszerűbb gazdaságpolitikai út a gazdasági növekedés feltételeinek növekedése.

- A *gazdasági funkciókra* fordított kiadások aránya 2013-ban 2 százalékponttal nőtt az előző évhez képest. A részarány növekedése különösen nagy (+1,3 százalékpont) volt – a fentebb már említett beruházási élénkülés következtében – a közlekedési és távközlési tevékenységek, és kisebb mértékben az egyéb gazdasági tevékenységek (+ 0,5 százalékpont), valamint a környezetvédelem (+ 0,3 százalékpont) esetében.
- Az *adósságkezelésre fordított kiadások részaránya* – a 2011. évi nagyobb (0,8 százalékpontnyi) csökkenésétől eltekintve – mind a három vizsgált évben stabil nagyságú, 8,5-8,7 százalékpont volt.

A következőkben – a kiadások közgazdasági bontásánál alkalmazott módszer segítségével, de az eredményszemléletű adatok hiányában pénzforgalmi szemléletben – azt mutatjuk meg, hogy az *egyes funkciók ellátására fordított GDP-arányos kiadások miként járultak hozzá a költségvetési egyenleg alakulásához*. Az ehhez szükséges adatokat a **15. táblázat** tartalmazza.

A táblázatból látható, hogy 2012-höz képest 2013-ban *minden kiemelt funkció* GDP-arányos pénzforgalmi kiadása nőtt:

- legnagyobb mértékben a gazdasági funkciók esetében (+1,7 százalékponttal);
- az állami működésé (+1,4 százalékponttal);
- a jölléti funkcióké (+1,1 százalékponttal), és

- az államadósság kezelésé (+0,3 százalékponttal).

E kiadások növekedése 4,5 százalékponttal rontotta a költségvetési egyenleget, amit 0,7 százalékponttal mérsékeltek a funkciókba nem sorolható ún. egyéb kiadások GDP-arányos csökkenése. *Így a kiadások 2013-ban 3,8 százalékponttal rontották az egyenleget az előző évhez képest.*

#### 15. táblázat

##### Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban

(Pénzforgalmi szemléletben, a GDP százalékában)

	2010	2011	2012	2013
Állami működés	7,6	10,0	7,5	8,9
Ebből: Általános közszolgáltatás	4,9	7,2	4,7	6,2
Jóléti funkciók	30,7	30,0	29,2	30,3
Ebből: Oktatás	5,8	5,7	5,1	5,4
Egészségügy	4,5	4,6	4,3	4,6
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	17,3	16,8	16,8	17,0
Gazdasági funkciók	7,1	6,8	7,7	9,4
Államadósság-kezelés	4,2	4,0	4,3	4,6
Funkcióba nem sorolható tételek	0,3	1,7	0,9	0,2
Összes kiadás	49,9	52,5	49,6	53,4

Forrás: NGM.

A **15. táblázattal** kapcsolatban megjegyezzük, hogy az összes GDP-arányos kiadás nagysága azért tér el a **13.** és a **9. táblázatokban** szereplő újraelosztási arányoktól, mert az utóbbi két táblázat eredményszemléletű adatokat tartalmaz szemben a **15. táblázatban** szereplő pénzforgalmi adatokkal. Mint látható, az összes költségvetési kiadásra vonatkozó GDP-arányos pénzforgalmi adatok 2010-ben megegyeztek az eredményszemléletű adattal, 2011-ben viszont a különbségük 2,5 százalékpont, 2012-ben 1,0, 2013-ban pedig 3,6 százalékpont volt. A 2013. évi nagy eltérés azzal függ össze, hogy ebben az évben az államháztartás pénzforgalmi kiadásai gyorsabban (11,1 százalékkal) nőttek, mint az eredményszemléletű (ESA) kiadások (6,2 százalék). Ebben jelentős szerepet játszottak a költségvetésből finanszírozott állami vállalatvásárlások (például az E.ON magyarországi gázüzletágának megvásárlása), amelyek csak a pénzforgalmi adatokban szerepelnek.

Az 1 százalékpontos költségvetési kiadás különbségen belül 2012-ben természetesen az egyes funkciókat szolgáló GDP-arányos kiadások is eltérően alakultak. Például az egészségügyi

kiadások GDP-arányos nagysága a pénzforgalmi szemléletű adatok szerint 4,3 százalék, az eredményszemléletű adatok alapján pedig 5,3 százalék volt. A gazdasági funkciók ellátását szolgáló GDP-arányos kiadások nagysága pénzforgalmi elszámolás esetén 7,7 százalékot, az eredményszemléletű elszámolás alapján pedig 6,2 százalékot tett ki.

E két esettel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a magyar eredményszemléletű GDP-arányos egészségügyi kiadások nagysága 5,3 százalék volt szemben a 7,3 százalékos EU átlaggal. A gazdasági funkciókra vonatkozó hasonló tartalmú összehasonlítás eredménye azt mutatja, hogy 2012-ben Magyarország a GDP 6,2 százalékát fordította e funkciókra, míg az Európai Unió átlaga 4,1 százalék volt.

Az eredményszemléletű adatok alapján történő kiadási szerkezet részletes funkcionális vizsgálatára – az EU ösztönzésére – legkorábban a jövő év elején nyílik lehetőség, s így egyúttal a sokoldalúbb nemzetközi összehasonlító vizsgálatokra is.

#### **3.1.4. A központi tartalékok felhasználása**

A 2013. évi központi költségvetési tartalékok a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból, a céltartalékból és a makrogazdasági kockázatok ellensúlyozását szolgáló Országvédelmi Alapból álltak össze. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék az évközi kormányzati döntésekből adódó feladatok végrehajtásának finanszírozására, valamint a tervezett, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó költségvetési bevételek pótlására használható fel. Az Országvédelmi Alap a költségvetési bevételeket és kiadásokat veszélyeztető makrogazdasági környezeti kockázatok esetére nyújt biztonságot.

A tartalékok céljaira rendelkezésre álló 2013. évi összeg 43,2 százaléka, 262,0 milliárd forint került felhasználásra. A céltartalékok esetében – az átcsoportosításokat és visszatérítést figyelembe véve – a felhasználás nagysága 71,3 százalék volt. Ezzel kapcsolatban megjegyezendő, hogy a fel nem használt tartalék döntő részét (22,5 milliárd forintot) a közsférában foglalkoztatottak bérkompenzációjának fel nem használt összege alkotta.

A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékok (106,9 milliárd forintos) módosított előirányzatából a Kormány az előirányzat 99,9 százalékát a fejezetekhez irányította át, melynek elszámolása az NGM felügyelete mellett megtörtént.



Az Országvédelmi Alapból 21 százalék került felhasználásra. Az Alap költségvetési előirányzatát (400 milliárd forint) 2013. október 1-jén 84,1 milliárd forinttal csökkentették néhány kormányprogram megnövekedett költségének finanszírozása céljából. A Költségvetési Tanács egyetértett ezzel a döntéssel. Többi része – az Alap céljának megfelelően – a makrogazdasági kockázatok ellensúlyozásával járult hozzá a 2013. évi költségvetési egyenlegcél eléréséhez.

### **3.2. A helyi önkormányzatok pénzforgalmi egyenlege**

Az önkormányzatok 2013. évi bevételi többlete 112,8 milliárd forint volt, amely a GDP 0,4 százaléka. Ez 22,5 milliárd forinttal nagyobb a 2012. évi bevételi többletnél és 97,8 milliárddal (a GDP 0,3 százalékaival) kedvezőbb a 2013. évi törvénnyel módosított előirányzatnál. Ezt a *jobb önkormányzati egyenleget a következő intézkedések és hatások eredményezték:*

- az elmúlt néhány évben a helyi önkormányzatok területén megvalósított strukturális intézkedések, amelyek összhangot teremtettek a feladatok és a finanszírozás között;
- a megyei és települési önkormányzatoktól átvett – többnyire veszteségesen gazdálkodó – intézményekkel az állam nagymértékben csökkentette az önkormányzati alrendszer terhét;
- a stabilitási törvény értelmében az önkormányzatok – néhány kivételtől eltekintve – csak kormányzati engedéllyel vehetnek fel hitelt, és 2013 közepétől engedélykötelessé vált az önkormányzati garancia-, illetve kezességvállalás is;
- a 2013-tól a helyi önkormányzatok nem fogadhatnak el olyan éves költségvetést, amely működési hiányt tartalmaz;
- az 5 ezer fő feletti településeknél történt 2013. évi részleges adósság-átvállalás 277 önkormányzat adósságát 610,3 milliárd forint összegben érintette. A még fennmaradt önkormányzati adósság átvállalására 2014 elején került sor, és
- a központi költségvetés a helyi önkormányzatok részére 2013-ban 711,1 milliárd forint állami hozzájárulást és támogatást folyósított, amely 31,3 százalékkal (324,6 milliárd forinttal) volt kisebb az előző évi tényadatnál.

A 2013. évi GDP-arányos 0,4 százalékos egyenlegjavulás a tervezetthez képest az *önkormányzati bevételek növekedésének*, döntő mértékben – az NGM szerint – a tőkeműveletek többlet-bevételeinek (30,2 milliárd forint) és a felhalmozási célra kapott juttatásoknak – elsősorban az uniós forrás-bevonásoknak – (52,3 milliárd forint többlet) köszönhető.

Az önkormányzatok kiadásai 2013-ban a tervezetthez közel állóan alakultak: összegük különbsége mindössze 0,8 százalék volt. Az önkormányzati feladatátrendezés eredményeként azonban a kiadásoknak mind a közgazdasági szerkezete, mind a funkcionális megoszlása (**12. táblázat**) jelentősen eltér a költségvetési előirányzattól és a 2012. évi megoszlástól.

A kiadások közgazdasági szerkezetében 2013-ban a személyi kiadások (10 milliárd forinttal) voltak nagyobbak az előirányozottnál, miközben a dologi kiadások 26,6 milliárd forinttal és a tőkejellegű kiadások 20 milliárd forinttal elmaradtak a várttól, ami az uniós források kizorító hatásával magyarázható.

Az állam és az önkormányzatok között 2013-ban létrejött feladat-megosztási rendszerben a kiadások funkcionális szerkezeti átalakulásáról a **16. táblázat** tájékoztat. Ennek legfőbb jellemzői a 2012. évi kiadási szerkezethez viszonyítva a következők:

- az állami működési funkciók, és benne az általános közösségi szolgáltatások részarányának 3,5 százalékpontos, illetve 3,4 százalékpontos emelkedése. A szerkezeti átalakulás a védelem arányát kismértékben növeli, a rendvédelemét és közbiztonságát nem módosítja (**3. melléklet**);
- az önkormányzati kiadások döntő részét képező jólléti funkciók finanszírozásának aránya 65,8 százalékról 56,1 százalékra (9,7 százalékponttal) mérséklődik. Az oktatási kiadások aránya ennél is nagyobb mértékben, 15 százalékponttal csökkent, tekintettel a nagyobb állami szerepvállalásra a köznevelési intézmények fenntartásában. Az egészségügyi kiadások 0,9 százalékpontos részarányának csökkenése elsősorban azzal kapcsolatos, hogy a városi fekvőbeteg-szakellátó intézmények állami fenntartásba kerültek, s ennek hatása 2013 egészében már érvényesült. A társadalombiztosítási és jólléti szolgáltatási kiadások arányának 1,9 százalékpontos növekedése döntően a munkanélküli ellátások arányának növekedésével kapcsolatos. A jólléti funkciókon belül a lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek szolgáltatásokra fordított kiadások aránya 2,8 százalékponttal, a szórakoztató kulturális, vallási tevékenységek és szolgáltatások aránya pedig 1,4 százalékkal nőtt;
- a gazdasági funkciókra fordított kiadások aránya a 2012. évi 16,8 százalékról 7,4 százalékponttal nagyobbra, 24,2 százalékra nőtt. Ezen belül a közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások részarány-növekedése 3,2 százalékpont, a környezetvédelemé pedig 2,0 százalékpont volt.

A felsorolt intézkedéseket, hatásokat és jelentős szerkezeti változásokat figyelembe véve, a kiemelkedő egyenleg-teljesítményt nyújtó önkormányzati rendszerrel kapcsolatban tapasztalt javuló költségvetési fegyelem alapján *kis kockázat mellett állítható, hogy a megvalósított reform intézkedések eredményeként az önkormányzati gazdálkodás helyzete stabilizálódott, az önkormányzatok kedvező költségvetési egyenlege hosszabb távra is biztonságosan tervezhető.* Természetesen csak akkor, ha a finanszírozási forrásokkal megalapozott fejlesztések valósulnak meg, és az önkormányzatok képesek lesznek arra, hogy a körükben maradó egyes veszteséges tevékenységeket finanszírozhatóvá tegyék.

#### 16. táblázat

#### Az önkormányzati alrendszer konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban

(Pénzforgalmi szemléletben)

Milliárd forint, százalék

	2010		2011		2012		2013	
	Százalékos megoszlás	Kiadás	Százalékos megoszlás	Kiadás	Százalékos megoszlás	Kiadás	Százalékos megoszlás	Kiadás
<b>Állami működés</b>	<b>14,8</b>	<b>503,0</b>	<b>14,5</b>	<b>459,6</b>	<b>13,8</b>	<b>368,6</b>	<b>17,3</b>	<b>401,1</b>
Ebből: Általános közszolgáltatás	13,3	452,6	12,7	403,1	13,4	358,1	16,8	389,1
<b>Jóléti funkciók</b>	<b>67,6</b>	<b>2 295,0</b>	<b>67,8</b>	<b>2 155,7</b>	<b>65,8</b>	<b>1 754,6</b>	<b>56,1</b>	<b>1 299,5</b>
Ebből: Oktatás	27,1	919,6	26,8	851,5	28,6	763,0	13,6	316,0
Egészségügy	11,3	383,8	12,1	386,1	3,5	94,5	2,6	60,6
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	14,9	507,3	14,6	465,2	16,2	430,5	18,1	419,2
<b>Gazdasági funkciók</b>	<b>15,6</b>	<b>528,8</b>	<b>15,4</b>	<b>490,9</b>	<b>16,8</b>	<b>447,3</b>	<b>24,2</b>	<b>560,9</b>
<b>Államadósság-kezelés</b>	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Funkcióba nem sorolható tételek</b>	<b>2,0</b>	<b>69,1</b>	<b>2,3</b>	<b>72,4</b>	<b>3,6</b>	<b>94,4</b>	<b>2,4</b>	<b>56,8</b>
<b>Összesen</b>	<b>100,0</b>	<b>3 395,9</b>	<b>100,0</b>	<b>3 178,6</b>	<b>100,0</b>	<b>2 664,9</b>	<b>100,0</b>	<b>2 318,4</b>

Forrás: NGM.

Az önkormányzati alrendszer esetében nemcsak a pénzforgalmi, hanem az eredményszemléletű EDP-egyenleg is a vártnál kedvezőbben alakult. Ezzel a következő pontban foglalkozunk.

#### 4. Az EDP-egyenleg alakulása

Az EU Túlzott Hiány Eljárása (angol rövidítéssel: EDP) keretében használt EDP-módszer szerint kiszámított kormányzati szektor hiánya 2013-ban a GDP 2,2 százalékát tette ki, alacsonyabb lett a tervezett és az EU Bizottság által 2013 őszen prognosztizált 2,9 százaléknál. 2009-2010. években a kormányzati hiány nagysága – a 2011. év kivételével (+4,3 százalék többlet) – a 2013. évének kétszerese volt (például 2010-ben 4,4 százalék).

E kedvező EDP-egyenleg – a kormányzati szektor pénzforgalmi egyenlegéből kiindulva, az un. „EDP-hídon” keresztül – a **17. táblázatban** bemutatott korrekciós tényezők eredményeként alakult ki.

#### 17. táblázat

##### Az EDP egyenleg levezetése a GDP százalékában („EDP híd”)

Az egyenlegmutató összetevői	2013. év
1. Az államháztartás (központi és önkormányzati alrendszer) pénzforgalmi egyenlege	-2,8
2. Eredményszemléletre történő áttérés miatti korrekciók	-0,2
3. Pénzügyi tranzakciók kiiktatása	+0,5
4. Egyéb korrekciók	-0,2
5. Államháztartáson kívüli szervezetek egyenlege	+0,6
6. EDP-híd összesen (2+3+4+5)	+0,6
<b>Kormányzati szektor EDP egyenlege</b>	<b>-2,2</b>
Központi kormányzati alszektor EDP egyenlege	-4,8*
Helyi kormányzati alszektor EDP egyenlege	2,6*

Forrás: KSH, NGM.

\* Önkormányzati adósságátvállalással; adósságátvállalás nélkül: -2,8, illetve 0,6 százalék.

Ehhez kapcsolódóan az EU Bizottság által elfogadott és követendő módszertani előírások szerinti korrekciós változások hatásai a következők voltak:

- az *eredményszemléletű számbavétel alkalmazása* – ami érinti az adó- és adójellegű bevételeket, a társadalombiztosítási járulékokat, a beruházásokat, az uniós projekteket, a kamatkidadásokat és kamatbevételeket, a munkavállalói jövedelmeket stb. – a GDP 0,2 százalékaival rontotta a kormányzati szektor EDP egyenlegét a pénzforgalmi hiányához képest. 2012-ben e korrekció hatása lényegesen kedvezőtlenebb, a GDP 0,6 százaléka volt;

- a kölcsönműveletekkel, a részesedések vásárlásával, a Szerencsejáték Felügyelet osztalékaival, valamint az önkormányzati privatizációs bevételekkel kapcsolatos *pénzügyi tranzakciók* a GDP 0,5 százalékával csökkentették a kormányzati szektor EDP egyenlegét a pénzforgalmi egyenleghez képest. Miközben 2012-ben a pénzügyi tranzakciók hatása semleges volt az EDP-egyenleg szempontjából, 2013-ban viszont már jelentős mértékben pozitívvá vált olyan tranzakciók eredményeképpen, mint a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Alapjának létrehozása, az E.ON magyarországi üzletágának megvásárlása stb., amelyek csak a pénzforgalmi kiadásokat növelték, az ESA-hiányt viszont nem;
- az *egyéb korrekciók* – benne a kormányzati szektoron kívüli közjavakat előállító szervezetek hatásainak figyelembevétele is, összhangban az EDP-módszertannal – a GDP 0,2 százalékával rontották a kormányzati szektor EDP egyenlegét a pénzforgalmi egyenleghez képest, és
- az *államháztartáson kívüli szervezetek egyenlege* pedig a GDP 0,6 százalékával csökkentette a kormányzati szektor EDP egyenlegét a pénzforgalmi egyenleghez képest.

*E tényezők összesen az EDP hiány nagyságát mintegy 170 milliárd forinttal mérsékeltek 2013-ban a pénzforgalmi egyenleg nagyságához mérten.*

A kormányzati szektor 2013. évi EDP-módszertan szerinti költségvetési hiányával kapcsolatban megjegyzendő, hogy a szektor ún. ESA-módszertan szerinti 2013. évi hiánya – az előzetes adatok szerint, módszertani okok miatt – kismértékben nagyobb, 2,3 százalék volt. Ez abból adódott, hogy az EDP és az ESA módszertana a SWAP-ügyletek elszámolásában eltér egymástól: az EDP jelentés a SWAP-ügyletekből származó kamatfizetéseket tulajdonosi jövedelemként, az ESA pedig pénzügyi tranzakcióként számolja el.

## **5. A GDP-arányos államadósság alakulása**

A 2013. évi Konvergencia Program a kormányzati szektor EU módszertan<sup>23</sup> szerinti adósságának 2013. évi tervezett mértékét a GDP-hez viszonyítva 78,1 százalékban határozta meg, amelyet a 2013. évi októberi EDP jelentés 79,2 százalékra módosított. *2013-ban a kormányzati szektor adóssága a 2014. évi EDP jelentés és 2014. évi Konvergencia Program szerint 23 068,0 milliárd*

---

<sup>23</sup> Az EU módszertana egy szélesebb körű adósság meghatározást alkalmaz, az ún. kormányzati szektor adósságát, amely magában foglalja a központi alrendszer, az önkormányzati alrend-szer, illetve egyes állami tulajdonú gazdasági társaságok adósságát is.

forint volt, amely GDP<sup>24</sup>-arányosan 79,2 százalék. Ez a 2012-es 79,8 százalékos adatnál 0,6 százalékponttal alacsonyabb, a 2013. évi Konvergencia Programban szereplő tervezett értéknél viszont 1,1 százalékponttal magasabb, de megegyezik a 2013. évi októberi EDP jelentés tervezett értékével.

A bruttó adósságráta alakulása annak ellenére *megfelelt az Alaptörvény által előírt adósságszabálynak*, hogy az adósságrátát meghatározó tényezők alakulásának eredményeképpen a 2013. évi Konvergencia Programhoz képest – a csökkenő trend érvényesülése mellett – a *magasabb értékek felé mozdult el az adósságpálya*: a 2013. évi adósságráta a 2013. évi Konvergencia Programban szereplő 78,1 százaléknál 1,1 százalékponttal magasabb, 79,2 százalék lett. A 2014. évi Konvergencia Program jelzi azt is, hogy a következő két évben a korábbi év az új adósságpálya közötti olló még jobban, akár 2 százalékpontra szétnyílhat, ami a következő kockázati tényezők hatásának az eredménye lehet:

- a GDP-arányos *államháztartási (elsősorban az elsődleges) egyenleg alakulása*;
- a *nominális GDP alakulása*, tekintve, hogy az alacsonyabb infláció miatt a korábban prognosztizálnál alacsonyabb növekedés önmagában az adósságpálya jelentős emelkedését eredményezi: ennek nagysága 2013-ban 1 százalékpont volt (2014-ben pedig 1,4 százalékpontos nagysága várható);<sup>25</sup>
- az *egyéb (speciális) tényezők* közül külön figyelmet érdemelnek a következők:
  - a 2013. évi Konvergencia Program mintegy 5 százalékkal kedvezőbb, 293,1 HUF/EUR *árfolyammal* számolt, mint a 2014. évi Konvergencia Program (307,9 HUF/EUR). A vele járó kockázattal kapcsolatban figyelemre méltó az MNB számítása, amely szerint az árfolyam 10 forint/euró mértékű gyengülése 1,1 százalékponttal növeli az adósságrátát a devizaadósság átárazásán keresztül;
  - jóllehet fontos szerepet játszott a *Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap bevételeiből az adósságcsökkentésre felhasznált összeg nagysága* mint javító tétel (2013-ban ez mintegy 200 milliárd forinttal meghaladta a 2013. évi Konvergencia Programban előírányzott összeget), de lecsökkent nagysága miatt az Alap 2014-ben már csak lényegesen kisebb szerepet játszhat;

<sup>24</sup> A 2014. áprilisi EDP jelentésben szereplő GDP 2013. évi előzetes adatával, 29 114 milliárd forinttal számolva.

<sup>25</sup> A nominális GDP alakulásának hatásával kapcsolatban megjegyzendő, hogy 2013-re a KSH a nominális GDP-t utólag lefelé módosította, és így az adósságmutató erre az évre nem 79,0 százalék, hanem 79,2 százalék lett.

- az állami kötelezettségvállalással való kötvénykibocsátást mint speciális tényezőt az ESA módszertana szerint a kormányzati szektor adósságaként kell elszámolni (például 2013-ban és 2014-ben a MÁV kötvénykibocsátását);
- az állam pénzeszköz állományának (a Kincstári Egységes Számla és az MNB-nél elhelyezett devizabetét) változására, az uniós transferek megelőlegezésére, továbbá a költségvetés pénzforgalmi és eredményszemléletű egyenlegének *különbözetére vonatkozó prognózis módosulása a 2012. évi Konvergencia Programban lévő előrejelzéshez képest, ami kedvezőtlenül hatott a 2013. évi adósságra.*

2013-ban az állam az 5.000 főnél nagyobb lakosságszámú önkormányzatok adósságából a GDP 2 százalékának megfelelő összeget átvállalt, ami azonban – mivel az alrendszerek között adósságtrendezés történt – nem volt hatással a kormányzati szektor adósságára.

A felsorolt tényezőváltozásokkal összefüggésben a kormányzati szektor 2013. évi adósságállományának módosulásában az egyes tényezők eltérő mértékben játszottak szerepet (**18. táblázat**).

#### 18. táblázat

##### Az adósságállomány tényezőváltozásainak eredményszemléletű indikátorai GDP százalékában

	2012	2013
Elsődleges hiány	-2,2	-2,1
Kamatkiadás/bevétel egyenlege	4,2	4,2
Az adósságrátára ható egyéb (speciális) tényezők	-3,1	0,1
Ebből: Forint értékvesztése	-	0,6
NyRA*-ból adósságcsökkentés	-	-0,9
Állami kezességvállalás	-	0,2
Implicit kamatláb az adósságállományon (%)**	5,2	5,4

Forrás: NGM.

\* Nyugdíj Reform és Adósságcsökkentő Alap.

\*\* Az adósságállományra folyamatosan elszámolt eredményszemléletű kamat és az adósságállomány hányadosa.

Mint látható, a tényezők közül az egyéb (speciális) tényezők 2013-ban egészében semleges hatást gyakoroltak az adósságállomány alakulására szemben az előző évvel, amikor e tényezők az adósságállomány növekedése ellen hatottak. *Az árfolyam alakulás miatt fellépő kockázat mérséklése végett* mégis indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy – a forint árfolyama és az adósságráta közötti szoros kapcsolat miatt – *szükséges a devizaadósság arányának csökkentése*. Ebből a szempontból kedvező változás történt 2012-ben –, amikor a központi költségvetés bruttó devizaadósságának 2010 decemberi 44,6 százalékos aránya és a 2011 decemberi 50 százalékos aránya után – a devizaadósság aránya 2012 decemberére 40,9 százalékra, majd 2013 decemberére 40,7 százalékra csökkent. 2013-ban kedvező szerkezeti változás volt a külföldi hitelek (IMF, EU) arányának jelentős csökkenése, a külföldön kibocsátott állampapírok (devizakötvények) és a belföldön kibocsátott állampapírok arányának növekedése. Ebben az összefüggésben, az ország sérülékenységének és kockázatának mérséklését szem előtt tartva a Kormány sikeresen szélesítette a belföldi szereplők állampapír vásárlását a különböző új állampapírok (Prémium Euró Magyar Államkötvény, Féléves Kincstárjegy, átalakított Babakötvény, Bónusz Magyar Államkötvény, Kincstári Takarékjegy Plusz) bevezetésével. Ily módon nemcsak a stabilabb adósságfinanszírozás érhető el, hanem az is, hogy a kamatnyereséget hazai szereplők realizálják. E célszerű programok hatása azonban még nem tudott teljes körűen kibontakozni, de a belföldön kibocsátott állampapírok értéke 2013 decemberében már elérte a 432,5 milliárd forintot szemben a 2012 decemberi 89,9 milliárd forinttal (**19. táblázat**); a belföldi hitelek – döntően az önkormányzatoktól átvett devizahitelek – nagysága pedig 2013-ban 335,4 milliárd forinttal növelte a központi költségvetés devizaadósságát. Továbbá, a devizaadósság részarányának 0,2 százalékpontonál nagyobb mértékű csökkenése ellen hatott a külföldön kibocsátott állampapírok 2012. évi összegét (4924,2 milliárd forint) 812,7 milliárd forinttal meghaladó devizakötvény kibocsátás. E kötvénykibocsátás a lejárt, illetve visszafizetett hitelek pótlására szolgált.

A devizaadósság változatlanul magas színvonalának fennmaradásában jelentős szerepet játszott a forint értékvesztése is, hiszen a 2012 év végi (291,3 EUR/HUF) árfolyamához képest a forint 2013. évi értékvesztése GDP-arányosan 0,6 százalékponttal növelte az adósságrátát, a tervezett árfolyamhoz képest pedig 0,2 százalékponttal.

A központi költségvetés teljes (forint- és deviza-) adósságának 2013. évi 1 512,4 milliárd forint növekedéséhez az önkormányzatoktól átvállalt adósság 589,3 milliárd forinttal, a növekedés 39 százalékaival járult hozzá.



## 19. táblázat

## A központi költségvetés bruttó adóssága

Milliárd forint

Adósságelem	2010. december	2011. december	2012. december	2013. december
<b>1. Forintadósság</b>	<b>10 978,2</b>	<b>10 362,2</b>	<b>12 042,4</b>	<b>12 976,4</b>
<b>2. Devizaadósság*</b>	<b>8 842,8</b>	<b>10 170,4</b>	<b>8 326,6</b>	<b>8 904,9</b>
2.1. Hitelek	4 292,8	4 458,1	3 312,5	2 735,6
2.1.1. Külföldi hitelek	4 292,8	4 361,9	3 229,0	2 400,2
2.1.2. Belföldi hitelek	0,0	96,2	83,5	335,4
2.2. Állampapírok	4 550,0	5 712,3	5 014,1	6 169,3
2.2.1. Külföldön kibocsátott állampapírok	4 550,0	5 712,3	4 924,2	5 736,9
2.2.2. Belföldön kibocsátott állampapírok	-	-	89,9	432,5
<b>Összesen</b>	<b>19 821,0</b>	<b>20 532,6</b>	<b>20 369,0</b>	<b>21 881,4</b>
Egyéb kötelezettségek	220,0	422,9	351,1	117,3
<b>Mindösszesen:</b>	<b>20 041,0</b>	<b>20 955,5</b>	<b>20 720,1</b>	<b>21 998,6</b>

Forrás: ÁKK.

\* A devizaadósság a hónap utolsó munkanapján jegyzett MNB középárfolyamon került értékelésre.

Az adósság (adósságráta) alakulása szempontjából – az adósság deviza aránya mellett – fontos szerepet játszik az adósság lejárat szerkezetének a változása is. Ennek jelentőségét kiemeli az a körülmény, hogy Magyarországon a forintadósság esetében csak 3-3,5 év az átlagos futamidő, ami nemzetközi összehasonlításban inkább rövidnek, mint átlagosnak számít. Ezzel járva szükség van arra, hogy az adósságállomány közel egynegyede, évente 5 000-6 000 milliárd forintnyi adósság megújuljon. Ez magas arány, ami nagy finanszírozási és kamatkockázatot jelent az ország számára, egyrészt azért, mert a nemzetközi pénzpiacok kedvezőtlen alakulása idején a külföldi befektetők kivonhatják a forintalapú állampapírjaikat, s így jelentős nehézségeket okozhatnak, másrészt fontos tényező az is, hogy az adósság megújítás költségigényes folyamat.

Ezért az adósságkezelés, az ÁKK Zrt. 2013-ban is törekedett arra, hogy a 3, 5 és 10 éves futamidejű, piaci finanszírozást biztosító államkötvények, valamint a 10 és 15 éves fix kamatozású kötvények nagyobb szerepet játszanak a kötvénykibocsátásokban. E kibocsátások

különösen az év második felében gyorsultak fel. Ezek sem bizonyultak azonban elegendőnek ahhoz, hogy a forintadósság hátralévő futamideje 2013-ban hosszabbodjon, javuljon (**20. táblázat**). Javulás csak a nem piaci értékesítésű állampapírok esetében volt.<sup>26</sup>

*A devizaadósság átlagos hátralévő futamideje szintén kedvezőtlen:*

- egyrészt az adósság hátralévő futamideje a 2008 előtti években 6 év felett volt, ami az utóbbi években jelentősen, 5 év alá csökkent,
- másrészt a 2008-ban felvett nagy összegű EU/IMF hitelek miatt, nemcsak a hitelek átlagos futamideje csökkent, hanem 5 milliárd euró körüli nagyságúra nőtt az éves deviza-visszafizetési kötelezettség is.

## 20. táblázat

### A forintadósság átlagos hátralévő futamideje

Átlagos hátralévő futamidő (év)	2012.12.31	2013.12.31.
Magyar Államkötvények	4,09	4,09
Piaci	4,05	4,00
Nem piaci	4,94	8,77
Forint-értékpapír összesen	3,23	3,11
Forinthitel	8,13	6,83
<b>Forintban denominált adósság összesen</b>	<b>3,46</b>	<b>3,29</b>
Ebből: piaci összesen	3,17	3,03
nem piaci összesen	6,84	7,28

Forrás: NGM

A központi költségvetés 2013. december 31-i, illetve 2014. június 30-i bruttó adósságából kiindulva a forintadósság és a devizaadósság hátralévő futamidejéről a **9. ábra**, a két adósság főbb elemeinek lejárat szerkezetéről pedig a **10. ábra** tájékoztat.

A **9. ábra** szerint a következő négy évben, 2018 végéig a 2014. júniusi állapot szerinti forintadósság alkotó elemei a felére csökkennek, a 2020-as évek közepére pedig megszűnnek, ami a devizaadósság esetében 2041-ben következik be. Ezeket közben – természetesen – a felmerülő igényeknek megfelelően szükséges megújítani.

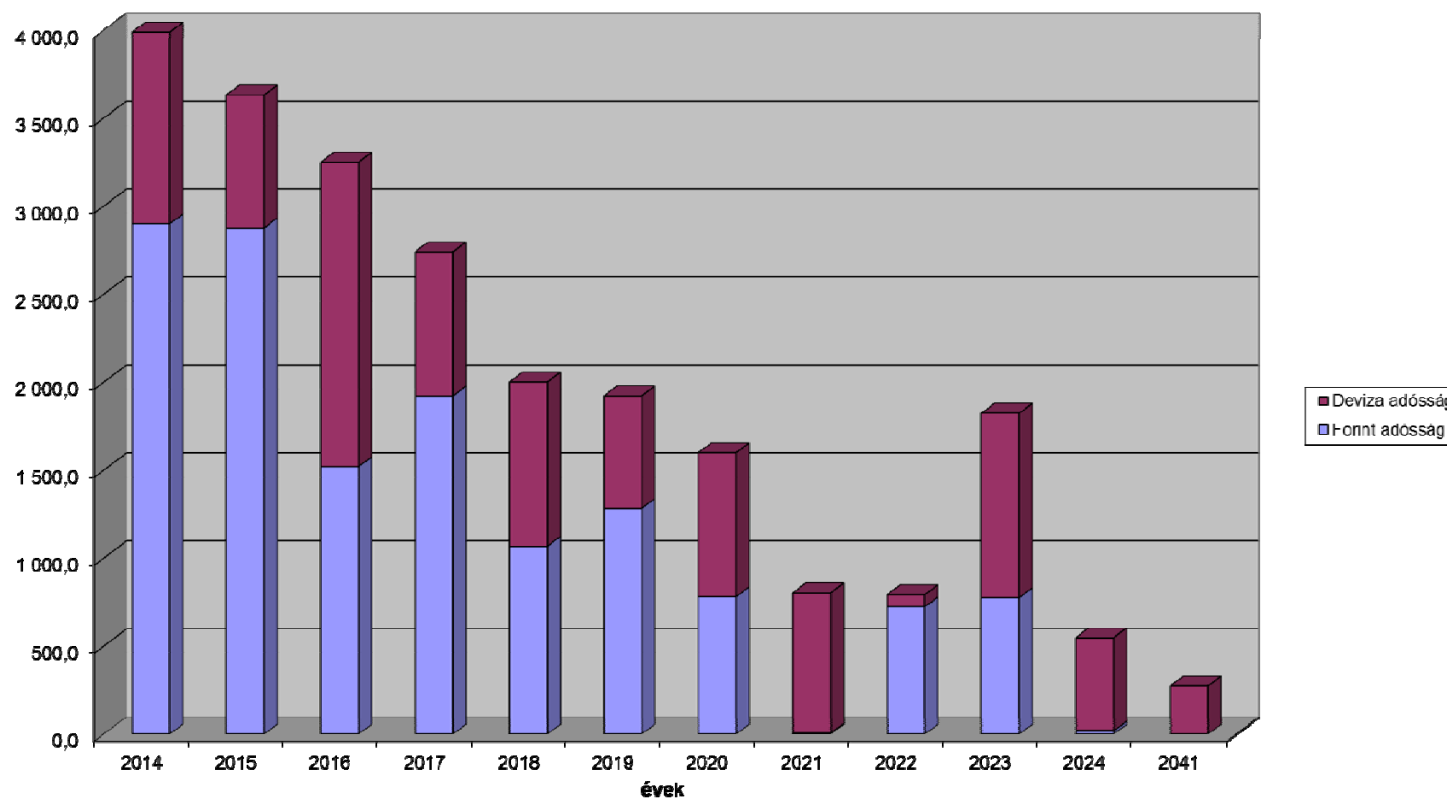
A **10. ábra** alapján megállapítható, hogy a külföldi devizahitelek nagysága a 2013. december 31-i 2 364 milliárd forintról 2018-ban 100 milliárd forintra csökken; e nagyságot csak 2027-ben

<sup>26</sup> 2009 óta alkalmazott kötvényértékesítési forma: amikor a piaci igények meghaladják az aukción elfogadásra került összeget, a további befektetők így tudnak állampapírokhoz jutni.

9. ábra

A központi költségvetési alrendszer adósságának lejárat szerkezete a 2014. június 30-i állapot szerint

Milliárd forint

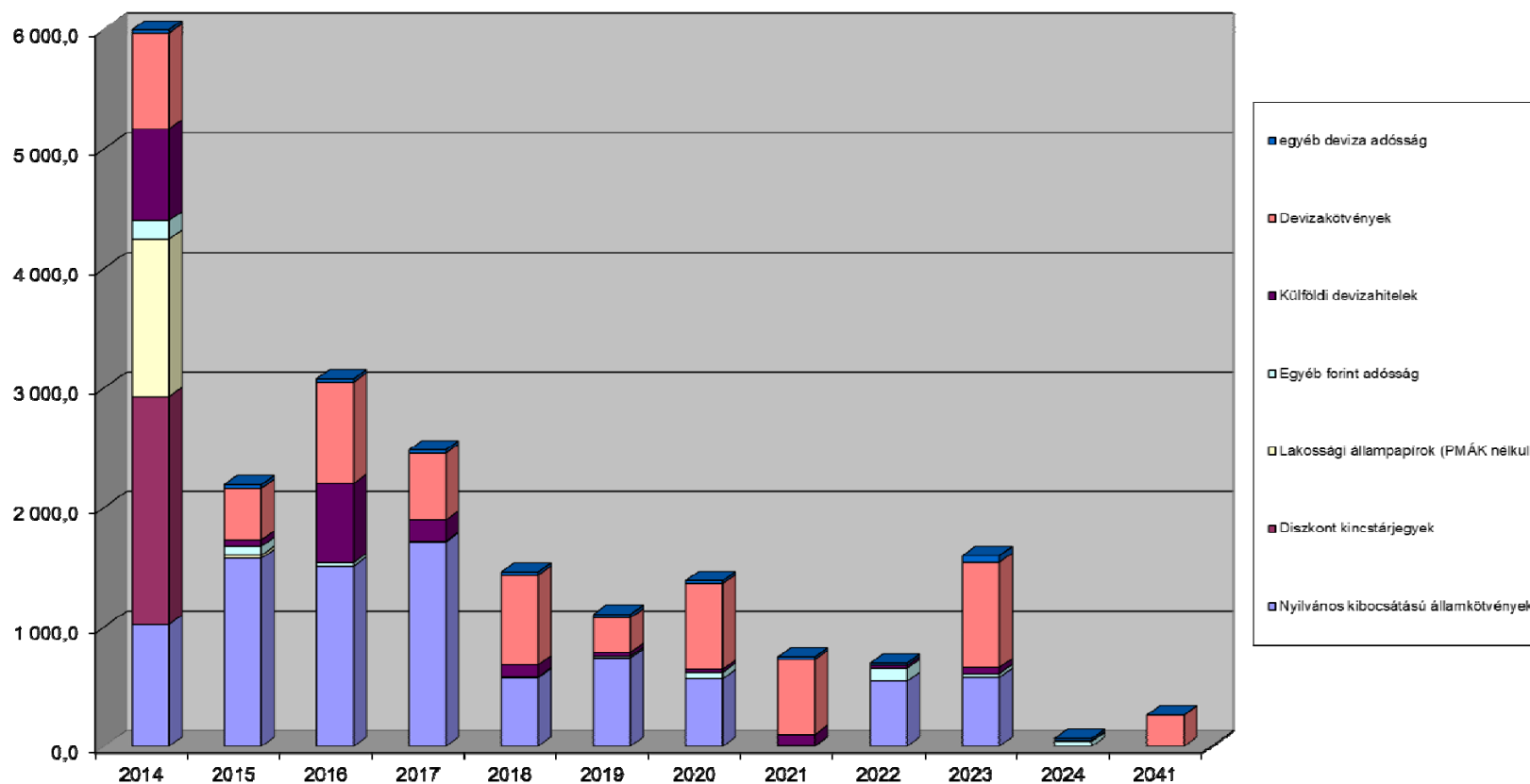


Forrás: ÁKK Zrt.

10. ábra

A központi költségvetési alrendszer adósságának lejárat szerkezete a 2013. december 31-i állapot szerint

Milliárd forint



Forrás: ÁKK Zrt.

haladja meg, a többi évben alatta marad, és 2041-ben megszűnik. A devizakötvények 2013. december 31-i állománya 2023-ban megszűnik.

A lakossági állampapírok 2013. december 31-i 1 347 milliárd forintnyi állománya és a diszkont kincstárjegyek 2013. december 31-i 1 905 milliárd forintnyi állománya 2015-ben ugyancsak megszűnik. A nyilvános kibocsátású államkötvények 2013. december 31-i kiemelkedően nagy, 8 933 milliárd forintnyi állománya pedig 2023-ban szűnik meg.

\*

A tanulmányban elvégzett elemzésünk az adó- és adójellegű bevételek főbb jellemző vonásainak bemutatásával, valamint a kiadások különböző típusainak és elszámolási módjainak a költségvetési egyenleg alakulásában játszott szerepének az áttekintésével – módszertani szempontból is – hasznos kiindulópontként szolgálhat a költségvetési tervezés számára. Az elemzés tapasztalatainak felhasználásával *sokoldalúbban azonosíthatók a kiadási és bevételi oldalon egyaránt az olyan alternatív megoldások, helyettesítési lehetőségek, amelyek hatékonyabb költségvetési tervezést és szabályozást alapozhatnak meg.*

A tanulmány megállapításai a költségvetési fejezetek döntéshozói számára elősegíthetik a költségvetési folyamatban a *kockázatelemzések körének kiszélesítését és azok minőségének javítását.* Ez utóbbi feladat megoldását különösen szükségessé teszi az a zárszámadási tapasztalat,<sup>27</sup> hogy egyenetlen és nem kielégítő a kockázatelemzés a költségvetési folyamatban, például az adó- és adójellegű bevételekkel, a költségvetést érintő uniós támogatások megalapozásával és a költségvetés kidolgozását végző és irányító koordináló szervezetek informatikai működési és biztonsági szabályozási környezetével kapcsolatban.

Továbbá, a tanulmány a költségvetést befolyásoló makrogazdasági folyamatok és környezet összefoglaló áttekintésével és értékelésével, a főbb kockázatok bemutatásával hozzájárulhat olyan feltételek kialakításához is, amelyek szükségesek a fenntartható fejlődést elősegítő költségvetés kidolgozásához.

Budapest,

2014.

augusztus

27.

---

<sup>27</sup> Állami Számvevőszék: Jelentés Magyarország 2013. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. 2014. augusztus. Budapest.

## **A Nemzeti Reform Program és a Konvergencia Program 2013. évi feladatainak teljesítése**

### **Az adósságráta és az államháztartás egyenlegének (ESA szerinti hiány) alakulása**

A 2013. áprilisban megjelent Konvergencia Programban az államháztartás GDP-hez<sup>28</sup> viszonyított EDP egyenlege 2,7 százalék. A 2013. októberi EDP Jelentés nem módosított a kormányzati szektor egyenlegének mértékén. A kormányzati szektor ESA'95 módszertan szerinti 2013. évi hiánya a 2014. áprilisi jelentés szerint – a nemzeti számlák előzetes adatai alapján – 633,6 milliárd forint volt, ami a GDP<sup>29</sup> 2,2 százaléka. A Kormány fegyelmezett államháztartási gazdálkodást folytatott, a tartalékok 63,8 százalékának elköltésére nem került sor. 2013 májusában és júniusában egyenlegjavító intézkedéseket hoztak, a helyi önkormányzatok és a kormányzati szektorba tartozó gazdasági társaságok a vártnál nagyobb többlettel zárták az évet. A 2013. évi Konvergencia Program a kormányzati szektor EU módszertan szerinti adósságának 2013. évi tervezett mértékét a GDP-hez viszonyítva 78,1 százalékban határozta meg, amelyet a 2013. évi októberi EDP jelentés 79,2 százalékra módosított. 2013-ban a kormányzati szektor adóssága a 2014. évi EDP jelentés és 2014. évi Konvergencia Program szerint 23 068,0 milliárd forint volt, amely GDP<sup>30</sup>-arányában 79,2 százalék. Ez a 2012-es 79,8 százalékos adatnál 0,6 százalékponttal alacsonyabb, a 2013. évi Konvergencia Programban szereplő tervezett értéknél viszont 1,1 százalékponttal magasabb, de megegyezik a 2013. évi októberi EDP jelentés tervezett értékével.

### **A Programokban 2013. évre előírt feladatok végrehajtása az NGM és a KIM fejezetnél**

Az NGM legfőbb feladata a Konvergencia Program tekintetében a Stabilitási és Növekedési Egyezmény által előírt két kritérium (a hiány nem lehet több a GDP 3 százalékánál, az államadóság pedig nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát) betartása. Magyarország esetében a Bizottság elismerte a megvalósított strukturális intézkedéseket és a Tanács 2013 júniusában

<sup>28</sup> A 2013. áprilisi EDP jelentésben szereplő GDP 2013. évi tervezett adatával, 29 482 milliárd forinttal számolva.

<sup>29</sup> A 2014. áprilisi EDP jelentésben szereplő GDP 2013. évi előzetes adatával, 29 114 milliárd forinttal számolva.

<sup>30</sup> A 2014. áprilisi EDP jelentésben szereplő GDP 2013. évi előzetes adatával, 29 114 milliárd forinttal számolva.

megszüntette Magyarországgal szemben az uniós csatlakozása óta, 2004-től fennálló Túlzott Hiány Eljárást (EDP).

A Nemzeti Reform Program az Európa 2020 Stratégia keretében vállalt célkitűzések (foglalkoztatás, kutatás-fejlesztés, energia- és klímapolitika, oktatás, társadalmi felzárkózás) elérése érdekében tett és tervezett intézkedéseket tartalmazza. A Bizottság a 2013. évre öt prioritást határozott meg – differenciált és növekedésbarát költségvetési konszolidáció elősegítése; a gazdaságra irányuló normális hitelezési tevékenység visszaállítása; a növekedés és versenyképesség elősegítése; a munkanélküliség és a válság társadalmi következményeinek kezelése és az államigazgatás korszerűsítése –, amelyeket Magyarországnak figyelembe kellett vennie Nemzeti Reform Programja összeállítása során.

A Nemzeti Reform Programban tervezett intézkedések közül *19 intézkedés végrehajtásának felelőse az NGM volt.* Ezek a gazdaságra irányuló normális hitelezési tevékenység visszaállításához, a növekedés és versenyképesség erősítéséhez, a válság társadalmi következményeinek kezeléséhez, a foglalkoztatási ráta 75 százalékra történő növeléséhez, valamint a kutatás-fejlesztésre fordított ráfordítások szintjének a GDP 1,8 százalékára történő emeléséhez kapcsolódtak.

*A gazdaságra irányuló normális hitelezési tevékenység visszaállítása* érdekében a 2013. évben kedvezményes hitelek kerültek kihelyezésre.

*A növekedés és versenyképesség erősítéséhez* kapcsolódóan az adóalap-kiegészítés kivezetésére, az egyéni nyugdíjjárulék fizetés felső határa eltörlésre került. Elkészítették a 2014-2020-as időszakra vonatkozó KKV stratégiát. A képesítési követelmények egyszerűsítése a 2013. július 1-jei határidőre nem fejeződött be, az egyszerűsítés elvei kerültek kidolgozásra. A vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentését szolgáló további intézkedéseket is kidolgoztak 2013-ban.

*A munkanélküliség és a válság társadalmi következményeinek kezelése keretében a foglalkoztatási ráta 75 százalékra történő növelése* érdekében tervezett intézkedések döntően hosszabb távra vonatkoznak. Közülük az alábbiak valósultak meg 2013-ban:

- a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében bevezetett munkáltatói kedvezmények 2013. január 1-jén hatályba léptek. Bevezetésre került a kisadózó vállalkozások tételes adója és a kisvállalati adó, amelyek szintén a foglalkoztatást hivatottak ösztönözni;

- a hátrányos helyzetű álláskeresők foglalkoztathatóságának javítását és munkaerőpiacra való belépését segítő, európai uniós finanszírozással megvalósuló aktív munkaerő-piaci programok 2011-ben kezdődtek és 2013-ban folyamatosak voltak;
- a nők foglalkoztatásának ösztönzését, valamint – a már 2013-ban lezárult „Első munkahely garancia program” kivételével – a fiatalok munkanélküliségének csökkentését célzó intézkedéscsomagok végrehajtása 2013-ban folyamatos volt;
- a KKV-k körében történő munkahelyteremtést 2013-ban pályázatok keretében elérhető támogatásokkal ösztönözték;
- a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat és a munkaügyi ellenőrzés fejlesztését célzó európai uniós projektek 2012 októberében kezdődtek és 2013-ban folytatódtak;
- a szakképzések 2013 szeptemberétől már az új típusú képzési rend szerint folynak az új szakképzési törvény 2011. évi és a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletek elfogadását követően;
- a felnőttképzés megújítása érdekében az új felnőttképzési törvény 2013-ban kidolgozásra került és 2013. augusztus 1-jén lépett hatályba. A végrehajtási rendeletek döntő része is megjelent;
- a 2013. évre ütemezett, vállalkozásfejlesztési szempontból speciális feltételeket igénylő csoportok (nők, fiatalok, roma származásúak, fogyatékkal élők) vállalkozóvá válását ösztönző koncepció elkészítése és társadalmi egyeztetése még nem történt meg;
- a gazdasági és társadalmi együttműködés erősítése (jogsegélyszolgálatok létrehozása, szociális partnerek kapacitásfejlesztése) érdekében tervezett intézkedések végrehajtása pályázatok meghirdetésével a 2013. évben megkezdődött.

*A válság társadalmi következményeinek kezeléséhez kapcsolódott a devizahitelek megsegítése (árfolyamgát). A NET Zrt. 2013-ban mintegy 15 000 ingatlan felajánlást fogadott el.*

*A kutatás-fejlesztésre fordított ráfordítások szintjének a GDP 1,8 százalékára történő növelése érdekében két intézkedést határoztak meg az NGM feladatául. A kutatás-fejlesztési innovációs tevékenységek átfogó ösztönzési rendszerének kidolgozása 2013-ban megkezdődött. A hazai intelligens szakosodási stratégia elfogadását 2013. második félévre ütemezték, ami nem történt meg.*

*A KIM-nél a Konvergencia Program és a Nemzeti Reform Program végrehajtásával kapcsolatban az alábbi feladatokat végezték el 2013-ban:*



- a túlzott hiány eljárás megszüntetése érdekében a tárca teljesítette a számára előírt zárolási kötelezettséget;
- a települési önkormányzatok feladatrendszer átalakításának eredményeként 2013. január 1-jén megkezdték működésüket a járási hivatalok és tovább folytatódott a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetének fejlesztése, ingatlan-gazdálkodásának ésszerűsítése, egységessé és minél inkább ügyfélbaráttá tétele, valamint a kormányhivatalok fizikai feltételeinek rendezése;
- az 1007/2013. (I. 10.) számú Korm. határozat alapján az államigazgatási szervezetrendszerben az erőforrások és a feladatok megoszlásában jelentkező anomáliák megszüntetésével megkezdődött annak átalakítása;
- a közszolgálati életpálya fejlesztése folytatódott, többek között a munkakörelemzések és értékelések kiterjesztésével, a fiatalok pályára vonzásával, a pályakezdők megtartásával; valamint sor került a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet módosítására.

## Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban

(Pénzforgalmi szemléletben)

Megnevezés	2010 tény		2011 tény		2012 tény		2013 tény	
	GDP %	Megoszlás	GDP %	Megoszlás	GDP %	Megoszlás	GDP %	Megoszlás
<b>A) Állami működési funkciók</b>	<b>7,6</b>	<b>15,3</b>	<b>10,0</b>	<b>19,1</b>	<b>7,5</b>	<b>15,1</b>	<b>8,9</b>	<b>16,8</b>
F01 Általános közösségi szolgáltatások	4,9	9,8	7,2	13,9	4,7	9,6	6,2	11,6
F02 Védelem	0,9	1,8	0,8	1,6	0,8	1,6	0,8	1,5
F03 Rendvédelem, közbiztonság	1,8	3,7	1,9	3,7	1,9	3,9	2,0	3,7
<b>B) Jóléti funkciók</b>	<b>30,7</b>	<b>61,5</b>	<b>30,0</b>	<b>57,6</b>	<b>29,2</b>	<b>58,9</b>	<b>30,3</b>	<b>56,7</b>
F04 Oktatás	5,8	11,6	5,7	10,8	5,1	10,3	5,4	10,2
a+b. Közoktatás	3,1	6,3	2,9	5,5	2,7	5,1	1,3	2,4
c. Felsőfokú oktatás	1,8	3,6	1,8	3,5	1,7	3,5	1,7	3,3
F05 Egészségügy	4,5	9,1	4,6	8,8	4,3	8,6	4,6	8,7
F06 Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	17,3	34,6	16,8	32,3	16,8	33,9	17,0	31,9
a. Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági jut.	1,6	3,1	1,4	2,6	1,6	3,3	1,6	2,9
b. Nyugellátások	10,0	19,8	10,1	19,5	9,4	18,9	9,8	18,3
c. Egyéb társadalombiztosítási ellátások	0,3	0,6	0,2	0,5	0,2	0,4	0,2	0,4
d. Munkanélküli ellátások	1,1	2,2	0,9	1,7	0,8	1,6	0,8	1,5
e. Családi pótlékok és gyermekeknek járó juttatások	2,1	4,1	1,9	3,7	1,9	3,7	1,8	3,3
f. Egyéb szociális támogatások	1,2	2,3	1,0	2,0	1,9	3,8	1,6	3,1
g. Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	1,3	2,6	1,2	2,3	1,1	2,1	1,3	2,4
F07 Lakásügyek	1,7	3,3	1,5	2,9	1,6	3,2	1,6	3,0
F08 Szórakoztató, kulturális és vallási tevékenységek	1,4	2,9	1,5	2,8	1,4	2,8	1,5	2,9
<b>C) Gazdasági funkciók</b>	<b>7,1</b>	<b>14,3</b>	<b>6,8</b>	<b>13,1</b>	<b>7,7</b>	<b>15,5</b>	<b>9,4</b>	<b>17,5</b>
F09 Tüzelő, üzemanyag, energia	0,0	0,1	0,0	n.a.	0,0	n.a.	0,0	0,1
F10 Mező-, erdő-, hal-, vadgazdálkodás	1,1	2,2	0,8	1,5	1,2	2,3	1,1	2,1
F11 Bányászat és ipar	0,5	1	0,4	0,7	0,3	0,7	0,4	0,8
F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek	2,9	5,8	3,1	5,9	3,0	6,0	3,9	7,3
F13 Egyéb gazdasági tevékenységek	1,8	3,6	1,7	3,3	2,2	4,5	2,7	5,0
F14 Környezetvédelem	0,7	1,5	0,8	1,6	1,0	2,0	1,3	2,3
<b>D) Államadósság-kezelés</b>	<b>4,2</b>	<b>8,5</b>	<b>4,0</b>	<b>7,7</b>	<b>4,3</b>	<b>8,7</b>	<b>4,6</b>	<b>8,6</b>
<b>E) Funkcióba nem sorolható tételek</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,7</b>	<b>2,5</b>	<b>0,9</b>	<b>1,8</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>
<b>Összesen</b>	<b>49,9</b>	<b>100</b>	<b>52,5</b>	<b>100</b>	<b>49,6</b>	<b>100</b>	<b>53,4</b>	<b>100</b>

Forrás: NGM.

## 3. melléklet

**Az önkormányzati alrendszer konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban**  
(Pénzforgalmi szemléletben)

Milliárd forint, százalék

Megnevezés	2012 tény			2013 tény		
	GDP %	Megoszlás	Kiadás	GDP %	Megoszlás	Kiadás
<b>A) Állami működési funkciók</b>	<b>1,3</b>	<b>13,8</b>	<b>368,6</b>	<b>1,4</b>	<b>17,3</b>	<b>401,1</b>
F01 Általános közösségi szolgáltatások	1,3	13,4	358,1	1,3	16,8	389,2
F02 Védelem	0,0	-	0,1	0,0	0,1	1,6
F03 Rendvédelem, közbiztonság	0,0	0,4	9,7	0,0	0,4	10,3
<b>B) Jóléti funkciók</b>	<b>6,2</b>	<b>65,8</b>	<b>1 754,6</b>	<b>4,5</b>	<b>56,1</b>	<b>1 299,6</b>
F04 Oktatás	2,7	28,6	763,0	1,1	13,6	316,0
a+b. Közoktatás	2,6	28,6	763,0	1,1	13,6	316,0
c. Felsőfokú oktatás	0,0	-	-	0,0	-	-
F05 Egészségügy	0,3	3,5	94,5	0,2	2,6	60,6
F06 Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	1,5	16,2	430,4	1,4	18,1	419,1
a. Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági jut.	0,0	-	-	0,0	-	-
b. Nyugellátások	0,0	0,1	2,0	0,0	-	0,1
c. Egyéb társadalombiztosítási ellátások	0,0	-	-	0,0	-	-
d. Munkanélküli ellátások	0,6	6,0	160,5	0,6	8,1	188,2
e. Családi pótlékok és gyermekeknek járó juttatások	0,0	0,4	11,2	0,0	0,4	9,5
f. Egyéb szociális támogatások	0,2	2,4	64,9	0,2	1,4	44,2
g. Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	0,7	7,2	191,8	0,6	7,6	177,1
F07 Lakásügyek	1,1	11,8	314,2	1,2	14,6	338,8
F08 Szórakoztató, kulturális és vallási tevékenységek	0,5	5,7	152,4	0,6	7,1	165,1
<b>C) Gazdasági funkciók</b>	<b>1,6</b>	<b>16,8</b>	<b>447,3</b>	<b>1,9</b>	<b>24,2</b>	<b>560,9</b>
F09 Tüzelő, üzemanyag, energia	0,0	-	0,3	0,0	-	0,8
F10 Mező-, erdő-, hal-, vadgazdálkodás	0,0	0,1	2,4	0,0	0,1	2,5
F11 Bányászat és ipar	0,3	3,4	91,1	0,4	5,0	116,2
F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek	0,6	6,8	181,9	0,8	10,0	231,0
F13 Egyéb gazdasági tevékenységek	0,2	2,2	57,6	0,2	2,8	65,2
F14 Környezetvédelem	0,4	4,3	113,9	0,5	6,3	145,3
<b>D) Államadósság-kezelés</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>E) Funkcióba nem sorolható tételek</b>	<b>0,3</b>	<b>3,5</b>	<b>94,4</b>	<b>0,2</b>	<b>2,5</b>	<b>56,8</b>
<b>Összesen</b>	<b>9,4</b>	<b>100,0</b>	<b>2 664,9</b>	<b>8,0</b>	<b>100,0</b>	<b>2 318,4</b>

Forrás: NGM.