



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

**Elemzés a 2018. évi  
gazdasági és költségvetési folyamatok alakulásáról  
az előzetes adatok alapján**

**Jóváhagyom:**



  
**Domokos László**

**2019. július**

**Az elemző munkát felügyelte:**

Holman Magdolna Julianna, felügyeleti vezető

**Az elemző munkát vezette:**

Dr. Simon József, projektvezető

**Az elemző munkát végezte:**

Badak Renáta, számvevő

Mokánszkiné Mengyi Andrea, számvevő

Nagy László, számvevő

Nagy Marianna, számvevő

Orbán Ferenc, számvevő

Melcher István, számvevő gyakornok

## Bevezetés

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) 23. § (2) bekezdése alapján az Állami Számvevőszék (ÁSZ) az ÁSZ elnökének a Költségvetési Tanács (KT) tagjaként ellátandó feladatait a KT által tárgyalt kérdésekhez kapcsolódó elemzéseknek a KT rendelkezésére bocsátásával segíti. Az ÁSZ a KT részére végzett támogató tevékenységet az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (továbbiakban ÁSZ tv.) 5. § (13) bekezdésében foglaltak értelmében elemzések és tanulmányok készítésével végzi.

A KT a Gst. 23. § (1) bekezdés c) pontja előírása szerint félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról. Az ÁSZ a 2018. II. félévi költségvetési folyamatok értékelésével elősegíti a KT megalapozott véleményének kialakítását a 2018. évi folyamatokról.

Az ÁSZ az elemzés készítése során figyelembe vette, hogy a 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről (költségvetési törvény) nem módosult az elmúlt évben. A 2018. évre vonatkozóan az előirányzatok teljesítésének meghatározásához a Magyar Államkincstár (Kincstár) előzetes mérlegadatait használtuk fel, amely tartalmazta a nem törvényi hatáskörben végrehajtott előirányzat módosításokat is (módosított előirányzatok). A 2018. évre vonatkozó végleges költségvetési adatok a zárszámadási törvény keretében állnak majd rendelkezésre.

Az ÁSZ 2019. júniusban jelentette meg az „Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2018. II. félévi költségvetési folyamatokról” című elemzését. Jelen összeállítás ezen elemzés alapján készült, a 2019. júniusig rendelkezésre álló adatokra épülve.

### A 2018. évi gazdasági folyamatok alakulása

A **gazdasági növekedés** a 2018. évben 4,9%-os volt, amely további gyorsulást mutat az előző évhez képest. Jelentős ütemben bővültek a beruházások, a háztartások fogyasztási kiadásai és tovább folytatódott a bérek dinamikus emelkedése.

A GDP növekedéséhez nagymértékben hozzájárult a szolgáltatások hozzáadott értékének 4,4%-os bővülése. Az ipari termelés volumene szintén emelkedett, főként a jármű- és a feldolgozóiparnak köszönhetően. A magas beruházási hajlandóság, valamint az állami beruházások révén az építőipar 23,0%-os bővülést ért el az előző évhez képest.

A gazdasági növekedést támogatta a **bruttó állóeszköz-felhalmozás** előző évhez képest nagyobb ütemű, 17,0%-os bővülése. A 2018. év esetében jellemzően a hazai vállalati és kormányzati beruházások voltak meghatározóak a gazdasági növekedés szempontjából az uniós forrásokból megvalósuló beruházásokkal szemben.

A **külkereskedelmi egyenleg** aktívumot mutatott a 2018. évben is, ezen belül az export 4,2%-kal, az import 6,3%-kal növekedett. Az importnak az export bővülési ütemét meghaladó növekedésének fő indoka, hogy a beruházási aktivitás növekedése együtt járt a külföldi termékek és eszközök behozatalának növekedésével.

A gazdasági növekedés szempontjából kedvező volt a **foglalkoztatottsági mutatók** javulása és a fogyasztás növekedése tekintetében a bérek további emelkedése. 2017. december 31-hez képest 2018. december 31-re az aktivitási ráta 0,5 százalékponttal, a foglalkoztatási ráta 0,6 százalékponttal, a munkanélküliségi ráta 0,2 százalékponttal javult.

Az alkalmazásban állók havi **bruttó átlagkeresete** a 2018. évben az előző évhez viszonyítva 11,3%-kal növekedett. Mindez jelentős nagyságú bértömeget generált, amely kedvezően hatott a háztartások fogyasztására, valamint megtakarítási képességére. Ezzel párhuzamosan az infláció 3,0% alatti teljesülése révén a reálbérek növekedése is folytatódott.

## A költségvetési folyamatok alakulása

A gazdasági növekedés kedvezően hatott a **költségvetési folyamatokra**. A bevételi oldalon a GDP bővülése hozzájárult a költségvetés adó-, járulék- és egyéb bevételeinek növekedéséhez, jellemzően a tervezettet meghaladó teljesítéséhez. A központi költségvetés összes bevétele a 2018. évben a tervezettet 8,3%-kal haladta meg. Ezen belül a leginkább meghatározó közvetlen adó- és illetékbevételek 2018. évi teljesítése 359,5 Mrd Ft-tal haladta meg a 2018. évi előirányzatot.

A **gazdálkodó szervezetek költségvetési befizetései** összességében 5,6%-kal haladták meg a költségvetési törvényben meghatározott előirányzatot. A kiemelt adónemek esetében, az egyszerűsített vállalkozói adót kivéve, az előirányzat a tervezett szint felett teljesült. Az együttes bevétel e közvetlen bevételi típus esetén 1 429,8 Mrd Ft volt.

A **fogyasztáshoz kapcsolódó adók** 2018. évi előirányzata 5 265,7 Mrd Ft volt, amelynek 72,9%-át tette ki az általános forgalmi adó. A fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételek 2018. évben az éves előirányzathoz képest 102,8%-ban, 5 411,7 Mrd Ft-ban teljesültek. Az előirányzat feletti teljesítést jelentős mértékben az általános forgalmi adó bevételek pozitív alakulása, 90,1 Mrd Ft-tal az előirányzatot meghaladó teljesítése határozta meg.

A **lakosság költségvetési befizetései** cím bevételei a 2018. évben az előirányzatnál 3,7%-kal magasabb összegben teljesültek. Együttesen e jogcímenek 2 425,3 Mrd Ft költségvetési bevétel realizálódott. A személyi jövedelemadóból származó bevételek 3,9%-kal magasabb értéken teljesültek az előirányzathoz képest, a kapcsolódó befizetések az előző évhez képest 13,4%-kal növekedtek.

A **központi alrendszer bevételeinek** növekedéséhez nagymértékben hozzájárultak a **gazdaság fehérítését célzó intézkedések** is. Ezek közé tartozott az online számlázási rendszer bevezetése, az adóhatóság által készített adóbevallások körének kiterjesztése, a vállalkozások egyszerűsített adózási lehetőségeinek további bővítése, valamint a járulékcsökkentő intézkedések (főként a szociális hozzájárulási adó) folytatása. A 2018. évi költségvetés végrehajtási adatai alapján a költségvetési bevételek növelésére adó- és járulékcsökkentő intézkedések mellett is volt lehetőség, amelyet a gazdasági növekedés is támogatott.

A **Társadalombiztosítási Alapok** legfőbb bevételi forrása a 2018. évben is az összes bevételi előirányzat több mint 80,0%-át kitevő **szociális hozzájárulási adó és járulékok**, amelyek teljesítése 100,0%-os volt a törvényi előirányzathoz viszonyítva. Ezen bevételek növekedése az előző évhez viszonyítva 391,1 Mrd Ft-ot jelentett.

A **Nyugdíjbiztosítási Alap teljesített bevételei** a 2018. évben 12,1 Mrd Ft-tal maradtak el a módosított előirányzattól. Ezen belül a **szociális hozzájárulási adó** előirányzata 100,0%-on teljesült. Az **egyéb járulékok és hozzájárulások** módosított előirányzatot 12,0%-kal meghaladó teljesítését az egyszerűsített foglalkoztatás utáni közterhek bevételeinek előirányzatot meghaladó teljesítése okozta. Ez a bevételi többlet azonban nem volt képes ellensúlyozni a pénzeszköz-átvétel (költségvetési támogatás) és az egyéb bevételek előirányzattól való elmaradását.

Az **Egészségbiztosítási Alap** 2018. évi (2 349,9 Mrd Ft összegű) bevételein belül a **szociális hozzájárulási adó és járulékok** 3,7 Mrd Ft-tal, az **egyéb járulékok és hozzájárulások** 0,5 Mrd Ft-tal, az **egyéb bevételek** 35,9 Mrd Ft-tal haladták meg a módosított előirányzatot. A bevételek teljesítése a módosított előirányzatot összesen 1,3%-kal haladta meg.

A 2018. évi előzetes bevételi teljesítési adatokat a 2017. évi adatokhoz viszonyítva a növekedés 10,6% volt. A növekedést a szociális hozzájárulási adó 6,7%-os, az egyéb járulékok és hozzá-

járulások 9,5%-os, a költségvetési támogatások 27,3%-os és az egyéb bevételek 12,5%-os teljesítésnövekedése okozta, miközben az egészségügyi hozzájárulásból származó bevétel összege 1,3%-kal csökkent a jogszabályi változások következtében az előző évhez viszonyítva.

A **központi alrendszer kiadásai** szintén meghaladták az előirányzatot, azonban ennek mértéke (7,9%) elmaradt a bevételek növekedésétől, hozzájárulva a költségvetés tervezett hiányának tarthatóságához. A fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai 2 807,2 Mrd Ft-ban teljesültek.

A költségvetési szervek kiadásainak törvényi előirányzathoz képesti növekedésének alapját a kormányzati hatáskörben végrehajtott előirányzat módosítások teremtették meg. A költségvetési szervek kiadásainak növekedése szempontjából meghatározó tényezőt jelentett a költségvetési szektor béreinek (12,1%-os) emelkedése.

Az **egyéb lakástámogatások** alcímen működési és felhalmozási célra 236,3 Mrd Ft állt rendelkezésre, melyből 201,1 Mrd Ft volt felhalmozási célú. Az előirányzathoz képest a 2018. évben a teljesítés 193,2 Mrd Ft-ot tett ki. A nagyobb összegű maradvány keletkezésében szerepet játszott, hogy a vártnál lassabban bővült a családi otthonteremtési kedvezmény keretében megkötött szerződések száma, valamint a lakástakarék-pénztári megtakarítások állami támogatási szabályainak módosítása. Ugyanakkor a lakástámogatások továbbra is élénk hatást gyakoroltak az építőipar, ezáltal pedig a gazdaság teljesítményére.

A támogatások között az **egyedi és normatív támogatások** 102,4%-on teljesültek, amely 8,8 Mrd Ft-tal haladta meg az előirányzatot. A **szociálpolitikai menetidj támogatások** a 2018. évben 92,7%-on (90,4 Mrd Ft-on) teljesültek, amely 7,1 Mrd Ft-tal alacsonyabb az előirányzatnál.

Az **állam által vállalt kezesség és garancia érvényesítése** cím 2018. évi előirányzata 22,1 Mrd Ft, amelynek 56,6%-a került év végére felhasználásra. Mindez 9,6 Mrd Ft kiadás megtakarítást jelentett.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezet kiadásai** 185,4 Mrd Ft-ban teljesültek, amely 9,1 Mrd Ft-tal haladta meg a költségvetési törvényben szereplő előirányzatot.

A költségvetési fejezetek a teljesített kiadások megvalósítása során figyelembe vették a bevételek alakulását és gazdálkodásuk hozzájárult a tervezett költségvetési hiánycél betartásához.

A Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásai között a **nyugellátások** 99,8%-os részarányt képviseltek. A nyugellátás címén kifizetett összegek tartalmazták az év elején végrehajtott emeléseket, azaz a nyugdíjakba beépült a 2017. novemberi 0,8%-os kiegészítő, illetve a 2018. évi 3,0%-os nyugdíjemelés összege. A korhatár feletti öregségi nyugdíjára 149,2 Mrd Ft-tal (5,8%), a nők korhatár alatti nyugellátására 9,7 Mrd Ft-tal (4,3%) fordított többet az Ny. Alap a 2018. évben, mint az előző évben.

A 2017. évhez hasonlóan a 2018. évben is sor került **nyugdíjprémium** kifizetésére (35,9 Mrd Ft értékben) a Nyugellátásról szóló tv. 101. § (5) bekezdése alapján, mivel a GDP várható növekedése meghaladta a 3,5%-ot.

Az **Egészségbiztosítási Alap teljesített kiadásai** 5,0%-kal haladták meg a törvényi előirányzatot, ugyanakkor a nem törvényi hatáskörben végrehajtott módosítások alapján meghatározott módosított előirányzattól 0,7%-kal elmaradtak. Az Egészségbiztosítási Alap 83,9 Mrd Ft-os hiánnyal zárta a 2018. évet a tervezett nullszaldós egyenleg helyett.

A 2018. évben az Egészségbiztosítási Alap kiadásainak több mint felét (53,7%-át) kitevő **gyógyító-megelőző ellátásokra** fordított források összege 110,1 Mrd Ft-tal volt több az előző év-

hez képest. A növekedésében az egészségügyi ágazatban 2017. novemberben végrehajtott szakdolgozókat és orvosokat érintő béremelések, valamint a szakdolgozók tekintetében a 2018. novemberi béremelés januárra történő előrehozása játszott jelentős szerepet. A gyógyító-megelőző ellátások kiadásaira hatást gyakorolt továbbá a háziorvosi és fogászati ellátások finanszírozásának növekedése. A háziorvosi szolgálatok rezsitámogatásának havi összege 2018. márciusban 130 ezer Ft-tal emelkedett, amely a fogászati alapellátásnál is bevezetésre került.

A **gyógyszertámogatások** 2018. évi teljesítése során a jogcímen belül tervezett céltartalék (72,4 Mrd Ft) felhasználásra került, ezen túlmenően további 20,4 Mrd Ft kifizetésére került sor. A gyógyszertámogatásokra fordított források 5,5%-kal (18,6 Mrd Ft-tal) növekedtek a 2018. évben az előző évhez viszonyítva.

A tervezetthez képest jelentős megtakarítás (22,4 Mrd Ft) keletkezett a **rokkantsági, rehabilitációs ellátások kiadásai** esetében. A jogcímen teljesített ellátás a 2017. évhez viszonyítva 12,2 Mrd Ft-tal volt alacsonyabb. A rokkantsági és rehabilitációs ellátások csökkenését az ellátottak számának csökkenése okozta. A rokkantsági és rehabilitációs ellátásra a 2018. évben 37 030 új határozat született, amely 1 361 darabbal kevesebb, mint a 2017. évben. Továbbá az öregségi nyugdíjkorhatár elérésével a rokkantsági és rehabilitációs ellátásra jogosultak öregségi nyugdíjra válnak jogosulttá és az ellátást már nem ezen a jogcímen keresztül kapják a Nyugdíjbiztosítási Alaptól.

A **helyi önkormányzatok támogatásai** fejezet keretében a 2018. évi előirányzat 705,4 Mrd Ft volt. A 2018. év folyamán a fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosítások, valamint kormányhatáskörben létrehozott, új jogcímek miatt a helyi önkormányzatok támogatásai előirányzata 807,8 Mrd Ft-ra, 14,5%-kal növekedett. A helyi önkormányzatok támogatásai fejezet keretében együttesen 746,8 Mrd Ft kiadás teljesült, amely 61,0 Mrd Ft-tal maradt el a módosított előirányzattól.

A **pénzforgalmi hiány** alakulása szempontjából kedvező tényezőt jelentett, hogy a kormányzat az év közben rendelkezésre álló többletbevételek alapján tette lehetővé a kiadások növekedését. Ezáltal jellemzően a kiadások növekedésének fedezete rendelkezésre állt.

Az **uniós támogatások** megelőlegezése a 2018. évben is kihívást jelentett a központi költségvetés számára. Az uniós bevételek előirányzathoz képest alacsonyabb teljesítése miatt a központi költségvetés finanszírozási terhe 125,3 Mrd Ft-tal növekedett a tervezetthez képest. Ennek mértékét három tényező befolyásolta, amelyek közé tartozott az utólagos megtérülés, valamint az uniós támogatásokkal kapcsolatos bevételek és kiadások alakulása. Az uniós bevételek alakulása szempontjából kedvező volt, hogy az utólagos megtérülés teljesítése több mint háromszorosa (276,6 Mrd Ft) volt a törvényi előirányzatnak.

Az előző évhez képest azonban változást jelent, hogy az uniós forrásokhoz kapcsolódó kiadások az előirányzathoz képest 531,3 Mrd Ft-tal alacsonyabb (1 886,3 Mrd Ft) értéken teljesültek. Mindez pozitívan járult hozzá a pénzforgalmi hiány alakulásához. A finanszírozási kockázatot jellemzően a 2018. évben az uniós támogatásokhoz kapcsolódó bevételek jelentették, mert az Európai Bizottság által megtérített támogatások értéke 857,4 Mrd Ft-tal maradt el a tervezettől. Ezen belül a 2014-2020 programozási ciklus kohéziós politikai operatív programjaihoz tartozó bevételek alig több mint 50%-on teljesültek. Az uniós támogatások esetében fontos szempontot jelent, hogy a 2018. évben még nem megtérített uniós támogatások a jövőben jelentenek bevételi forrást a központi költségvetés számára.

A 2018. év során a **központi tartalékok** közül az Országvédelmi Alap (60,0 Mrd Ft) és a Rendkívüli kormányzati intézkedések (110,0 Mrd Ft) teljes mértékben felhasználásra kerültek. A Céltartalékok a törvényi előírányt meghaladóan, 108,0 Mrd Ft értékben teljesültek.

A teljesült költségvetési bevételek és kiadások által az államháztartás központi alrendszerének **pénzforgalmi hiánya** a 2018. év végén az előzetes adatok alapján 1 445,1 Mrd Ft-ot tett ki, amely a központi költségvetés 1 368,8 Mrd Ft-os és a Társadalombiztosítási Alapok 83,9 Mrd Ft-os negatív egyenlegéből, valamint az Elkülönített Állami Pénzalapok 7,6 Mrd Ft-os pozitív egyenlegéből adódott. A 2018. évi költségvetési törvényben tervezett 3,3%-os pénzforgalmi hiány a GDP százalékában 0,1%-kal magasabban teljesült.

Kedvező folyamatot jelentett 2018. II. félévben, hogy a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya, a kormányzati intézkedéseknek is köszönhetően, az első félév végi 1 420,5 Mrd Ft-hoz képest mindössze 24,6 Mrd Ft-tal emelkedett.

A **kormányzati szektor uniós módszertan szerint számított hiánya** az előzetes adatok alapján a GDP 2,2%-a volt a 2018. évben. Ezáltal teljesítette a hazai követelményt, valamint megfelelt a maastrichti szerződésben rögzített konvergenciakritériumnak is.

A **kormányzati szektor hazai módszertan szerinti adóssága** az előzetes adatok alapján a 2018. évben a GDP 69,6% volt. A 2017. évi értékhez képest tovább folytatódott az államadósság-mutató csökkenése. Ezáltal teljesült az Alaptörvényben és a Gst.-ben foglalt adósság-szabály.

A kormányzati szektor adósságát leginkább meghatározó elem a központi költségvetés adóssága, amely a 2018. év végén tényleges árfolyamon számolva 28 688,2 Mrd Ft-ot tett ki. Mindez 1 942,0 Mrd Ft (7,3%-os) növekedést jelent az előző évhez képest. Pozitív folyamatot mutat, hogy a 2018. év II. félévében az előző félévhez képest lassabban növekedett a központi költségvetés adóssága.

A forintadósság részarányának növekedése által az államadósság szerkezete a sérülékenység szempontjából kedvezőbbé vált, a devizaadósság részaránya 20,0%-ra csökkent 2018. év végére. A központi költségvetés devizakitettsége a devizaadósság arányának csökkenése által mérséklődött. Továbbra is folytatódott az a tendencia, amely szerint az államadósság finanszírozásában a hazai háztartások szerepe egyre jelentősebb, a lakossági állampapírok állománya 712,8 Mrd Ft-tal emelkedett a 2018. év során. A finanszírozás szempontjából is kiemelten fontos a háztartások, mint befektetők szerepe, akik egyre nagyobb hányadban jelennek meg az állampapírpiacon finanszírozóként. Mindehhez szintén hozzájárult a gazdasági növekedés, amelynek révén a háztartások növekvő nagyságrendű megtakarításokkal rendelkeznek.

A 2018. évi **adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások** 97,0%-át a kamatkiadások tették ki. Az adósságszolgálattal kapcsolatos pénzforgalmi kamatkiadások 2018. évre előirányzott összege 978,3 Mrd Ft, a módosított előirányzat összege 963,3 Mrd Ft volt, amely a 2018. év végére 1 048,4 Mrd Ft-ban, a módosított előirányzat 108,8%-ában teljesült. A pénzforgalmi kamatbevételek 2018. évre előirányzott összege a 2018. év folyamán nem változott, összege 73,5 Mrd Ft volt, amely a 2018. év végére 120,5 Mrd Ft összegben teljesült.

A **kormányzati szektor uniós módszertan szerint számított adóssága** a 2018. év végén az előzetes adatok alapján 29 806,6 Mrd Ft volt, amely a GDP 70,8%-át tette ki. Az államadósság-ráta tovább csökkent, közelítve az uniós szabály által előírt 60,0%-os értékhez.

## **Következtetés**

Összességében a 2018. évi gazdasági és költségvetési folyamatok elemzése nem azonosított olyan kockázatot, amely hatással lenne a 2020. évi költségvetési törvényjavaslatra.