



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

EL-1526-274/2019.

Szemponatok

**a Költségvetési Tanács részére véleménye kialakításához
Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló
törvényjavaslat-tervezetről**

2019. május



Jóváhagyom:

Domokos László
Domokos László
elnök

Az elemző munkát felügyelte:

Holman Magdolna Julianna, felügyeleti vezető

Az elemző munkát vezette:

Dr. Simon József, ellenőrzésvezető

Az elemző munkát végezte:

Bakóné Bene Gabriella, számvevő

Burján Erika Márta, számvevő

dr. Hajnal Imre, számvevő

Horváth Emese Csilla, számvevő

Kányáné Murvai Tünde, számvevő

Kerekes Gábor, számvevő

Kővári Orsolya, számvevő

Máté Szabolcs, számvevő

Meyerné Horváth Judit, számvevő

Miskolczi Patrick, számvevő

Mokánszkiné Mengyi Andrea, számvevő

Oláh Viktor, számvevő

Péntek László, számvevő

Takaró Rita, számvevő

Törzsök Vivien, számvevő

Volócziné Keller Ildikó, számvevő

Melcher István, számvevő gyakornok

dr. Szabó Béla, számvevő gyakornok

Vezetői összefoglaló

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet értékelése során meghatározó szempontot jelent az adósságszabály teljesülésének, valamint a költségvetési politika által a gazdasági növekedés támogatási lehetőségeinek értékelése. Értékelésünk szerint az államadósság-mutató 2020. év utolsó napjára tervezett mértéke és várt csökkenése teljesíti az Alaptörvényben és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényben rögzített szabályokat.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet alapján kedvező folyamatot jelent, hogy az adósságszerkezeten belül tovább növekszik a forintban denominált eszközök részaránya. A lakossági befektetők állampapír piaci szerepvállalásának erősödése hozzájárul Magyarország külső sérülékenységének további mérséklődéséhez a bruttó külső adósság csökkenése révén. Fontos változást jelent, hogy a korábbi évekre jellemző alacsony hozamkörnyezet lassan átalakul és mindez fokozatosan növekvő kamatkiadásokkal jár együtt. Ennek ellenére a várható gazdasági teljesítmény miatt a GDP arányos kamatkiadások további csökkenése valósulhat meg.

Az államadósság finanszírozása esetében nemcsak a finanszírozási összetétel megkezdett átalakítása fontos, hanem a központi költségvetés folyamatos likviditásának a biztosítása is, mert egy jövőben bekövetkező negatív hatás e területen jelentkezik a leggyorsabban és legintenzívebben. Ezért is szükséges a likviditás menedzselésére kiemelt hangsúlyt helyezni. Az ezzel összefüggő likviditási kockázat minimalizálása érdekében javasolt olyan intézkedéseket hozni, amelyek a központi költségvetés likviditását és az államadósság kezelésének biztonságát rövid távon képesek garantálni. Ezen eszközök alkalmazása ugyan valamelyest lassíthatja az államadósság-mutató csökkenését, azonban a csökkenő tendenciát nem veszélyezteti.

Az előző évhez hasonlóan jelentős nagyságrendű implicit tartalék áll majd rendelkezésre. Értékelésünk szerint az államadósság-szabály betartása akkor nem teljesülne, ha az államadósság a tervezett GDP növekedés mellett további 4,0%-ot meghaladó mértékben növekedne, vagy pedig a reál GDP növekedési üteme 1,0-1,2 százalékponttal csökkenne.

A központi költségvetés stabilitása szempontjából pozitív változásnak tekinthető, hogy a 2020. évre tervezett pénzforgalmi és uniós módszertan szerinti tervezett hiány lényegesen alacsonyabb az előző évekhez képest. Ehhez nagymértékben hozzájárul az uniós bevételek várhatóan előző évekhez képest nagyobb mértékű teljesülésének. Mindez a költségvetés számára egy, a korábbinál lényegesen jobb likviditási helyzetet teremthet, lévén az uniós forrásokhoz kapcsolódó kiadások nagyságrendjének mérséklődése következik be a programozási ciklus utolsó évében.

Emellett kedvező változást jelez, hogy a strukturális hiány megközelítheti a középtávú költségvetési hiánycélt. Mindez lehetőséget teremt arra, hogy a költségvetés egyensúlya középtávon is biztosított legyen, a gazdasági növekedés veszélyeztetése nélkül és elkerülve az adóterhek növekedését. Ugyanakkor célszerű mérlegelni a tervezett strukturális hiánycél esetében ennek összhangba hozását a középtávú költségvetési hiánycéllal, amely által biztosítható lenne valamennyi költségvetési szabálynak való megfelelés.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet a korábbi évekhez képest jóval nagyobb nagyságrendű tartalékok kialakításával számol. Pozitív változásnak tekinthető, hogy az Országvédelmi Alap előirányzata 378,0 Mrd Ft-ra növekszik a tervek szerint. Ezzel a „valódi” értelemben vett tartalékkal a felmerülő költségvetési kockázatok és váratlan helyzetek kezelésére a kormány széleskörű mozgástérrel rendelkezhet. Mindez alapvetően befolyásolja és erősíti a költségvetési gazdálkodás rugalmasságát.

A 2020. évre tervezett hiány elérése szempontjából meghatározó tényezőt jelent a gazdasági növekedés által, az idei évi előirányzatnál jellemzően magasabb összegben tervezett adó- és járulékbévételek teljesülése. A közvetlen bevételek esetében a Kormány a makrogazdasági feltételek között szereplő gazdasági fejlődés által indokoltnál magasabb növekedéssel számol. Ugyanakkor kockázatot jelent, hogy a közvetlen adóbevételekhez tartozó adónemek tervezett értékeit megalapozó számítások és a kapcsolódó feltételek bemutatására nem került sor az eddigiekben a tervezés során.

A gazdasági növekedés támogatása mellett fontos szerepet játszik majd a gazdaság kifizérése érdekében tett intézkedések következetes folytatása. E szempontból hangsúlyos feladatot jelent az adók- és járulékok megfizetésével és behajtásával kapcsolatos tevékenység további fejlesztése, valamint ezek költségvetési folyamatokra gyakorolt hatásainak értékelése.

A gazdasági növekedésben fontos szerepet töltenek be az állami beruházások is, amelyeknél szükséges figyelembe venni, hogy ezek alkalmazása átfogó módon főképp a gazdasági növekedés intenzívebb lassulása esetén szükséges. A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetében szereplő Beruházás Előkészítési Alap hozzájárul az állami beruházások által teremtett likviditási kockázatok mérsékléséhez.

A központi költségvetés kiadásai között kiemelt jelentőséggel bír majd a 2020. évben is a költségvetési szervek és a fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásainak tervezett szinten történő teljesülése, főleg a bérkiadások esetében, a külön engedély nélkül túlléphető előirányzatok tervezettnél magasabb teljesülésének elkerülése a megalapozott tervezés által, valamint a költségvetésből finanszírozott állami feladatok kiadásaihoz kapcsolódóan az elérendő célok megfogalmazása.

Tartalom

Bevezetés	6
1. A hiány alakulása.....	7
2. A költségvetési tartalékok alakulása.....	10
3. Az államadósság és államadósság mutató alakulása, az adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások.....	11
A FŐBB KÖLTSÉGVETÉSI TERÜLETEK ELEMZÉSE	16
4. A költségvetés közvetlen bevételei.....	16
5. A költségvetés közvetlen kiadásai.....	20
6. Az uniós támogatások a 2014-2020-ig tartó programozási időszakban.....	22
7. A költségvetési szervek és fejezetek bevételei, illetve kiadásai	25
8. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai.....	26
9. Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások alakulása.....	28
10. A kiemelt kormányzati programok.....	28
11. A helyi önkormányzatok támogatásai.....	30
12. Makrogazdasági folyamatok és potenciális kockázatok.....	30

Bevezetés

Az elemzés alapját a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet jelentette. A Gazdasági stabilitásról szóló törvény (Gst.) 24. §-ában előírtaknak megfelelően a Kormány Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat-tervezetet a Költségvetés Tanács (KT) és az Állami Számvevőszék (ÁSZ) részére 2019. május 25-én küldte meg.

Az elemzés céljai közé tartozik annak értékelése, hogy az államadósság-szabály a 2020. évben várhatóan teljesül-e, a költségvetési, illetve strukturális hiány várható értéke összhangban van-e az uniós és hazai jogszabályi előírásokkal. A további célok közé tartozik annak elemzése, hogy a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet előirányzatainak tervezésénél a makrogazdasági előrejelzéseket figyelembe vették-e.

Az elemzés készítésének időpontjában rendelkezésre állt a 2019. áprilisban elfogadott Konvergencia Program (2019-2023) is, amely a Kormány által a középtávú tervezésre vonatkozó irányszámokat, illetve a makrogazdasági kitekintést tartalmazza.

Az elemzésben a rendelkezésre álló releváns 2018. évi és 2019. évi első negyedéves (ahol rendelkezésre állt az I-IV. havi) költségvetési adatokra támaszkodva mutatjuk be a bázisvívi folyamatokat, valamint ezek alapján véleményt alkotunk a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetről.

A 2018. évre vonatkozóan az előirányzatok teljesülésének meghatározásához a Magyar Államkincstár (Kincstár) előzetes mérlegadatait használtuk fel. Az elemzésben figyelembe vettük a Nemzetközi Valutalap (IMF), a Világbank (WB) és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) nemzetközi makrogazdasági értékeléseit, valamint az Európai Bizottság ország jelentéseit és 2020. évre vonatkozó előrejelzését.

Ezen kívül felhasználásra kerültek a Magyar Államkincstár (Kincstár), a Pénzügyminisztérium (PM), az Államadósság Kezelő Központ Zrt. (ÁKK), a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV), valamint a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) gyorstájékoztatóinak és egyéb kiadványainak adatai.

Az elemzés keretében a 2019. május 31-ig rendelkezésre álló makrogazdasági és költségvetési adatokat használtuk fel.

Az uniós módszertan szerinti államadósság tervezett alakulására vonatkozó részletes számítási dokumentumok, valamint az egyes konkrét intézkedések hatásait alátámasztó megalapozó számítások, dokumentumok jellemzően nem álltak rendelkezésre. Az elemzés készítés fázisában – a megalapozó számítások hiánya miatt – a kockázatok számszerűsítésére korlátozottan volt lehetőség.

1. A hiány alakulása

Hazai módszertan szerinti hiány

A 2020. évi törvényjavaslat-tervezetben az államháztartás pénzforgalmi egyenlegére vonatkozóan a 2020. évre a Kormány 0,9%-os GDP arányos hiánycélt határozott meg. A törvényjavaslat-tervezet a központi alrendszer tervezett pénzforgalmi hiányát 367,0 Mrd Ft-ban (-0,8%) állapította meg, amely a nullszaldósan tervezett működési költségvetés mellett a felhalmozási költségvetés 168,8 Mrd Ft-os és az európai uniós fejlesztési költségvetés 198,2 Mrd Ft-os tervezett hiányából tevődik össze.

A központi alrendszer 2020. évi pénzforgalmi hiányát a tervezett adatok szerint szinte teljes mértékben a központi költségvetés hiánya (360,8 Mrd Ft) alkotja, az elkülönített állami pénzalapok 6,2 Mrd Ft-os deficitje és a TB Alapok nullszaldós egyenlege mellett. Az önkormányzati alrendszer pénzforgalmi hiányát 60,4 Mrd Ft-ban határozza meg a törvényjavaslat-tervezet.

A 2020. évre tervezett pénzforgalmi hiány nagyságrendjét tekintve jelentősen alacsonyabb az idei és az elmúlt években tervezett hiányadatoktól. Ehhez hozzájárul, hogy a központi költségvetés tervezett hiánya mellett a felhalmozási és az európai uniós fejlesztési költségvetés tervezett hiánya is számottevően alacsonyabb, mint az idei évre a költségvetési törvény által meghatározott értékek. A hazai felhalmozási költségvetésből megvalósuló fejlesztések tervezett értéke a 2020. évi törvényjavaslat-tervezetben magasabb, mint az idei felhalmozási költségvetés kiadási főösszege. Az európai uniós fejlesztési költségvetés esetében pedig a tervezett bevételek emelkedtek, valamint a tervezett kiadások csökkentek.

A 2019. évi költségvetési törvény az államháztartás központi alrendszerének 2019. évre tervezett pénzforgalmi hiányát 998,4 Mrd Ft-ban állapította meg, amely a nullszaldósan tervezett működési költségvetés mellett a felhalmozási költségvetés 402,1 Mrd Ft-os és az európai uniós fejlesztési költségvetés 596,3 Mrd Ft-os tervezett hiányából tevődik össze. A tervezett hiányt majdnem teljes egészében a központi költségvetés 985,8 Mrd Ft-os deficitje okozza.

A 2019. év első négy hónapját a központi költségvetés 80,7 Mrd Ft-os deficittel, az elkülönített állami pénzalapok 33,1 Mrd Ft-os, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 8,6 Mrd Ft-os szufficittel zárták, így a központi alrendszer hiánya 39,0 Mrd Ft-ra teljesült, ami a 2019. évre tervezett hiány mindössze 4,0 %-a volt. A 2019. év I-IV. hónapjában, a hiány előző évinél kedvezőbb alakulásában szerepet játszott, hogy a központi költségvetés bevételei az előző év azonos időszakához képest 688,5 M Ft-tal emelkedtek, valamint a központi költségvetés kiadásai az előző év azonos időszakához képest 350,3 Mrd Ft-tal alacsonyabb összegben teljesültek.

Meghatározóan befolyásolta a 2019. év I-IV hónapjaiban a pénzforgalmi hiány kedvező alakulását, hogy az uniós források megelőlegezéséből származó kiadásigény jelentősen kisebb (183,4 Mrd Ft) volt az előző évhez képest, valamint a közvetlen adó- és járulékbévételek teljesítése is nagyobb volt, mint az előző év azonos időszakában.

Az államháztartás központi alrendszerének 2018. évi és 2019. I-IV. havi adatait az **1. számú táblázat** mutatja be.

1. számú táblázat

Az államháztartás központi alrendszerének 2018. évi és 2019. I-IV. havi főbb pénzforgalmi adatai

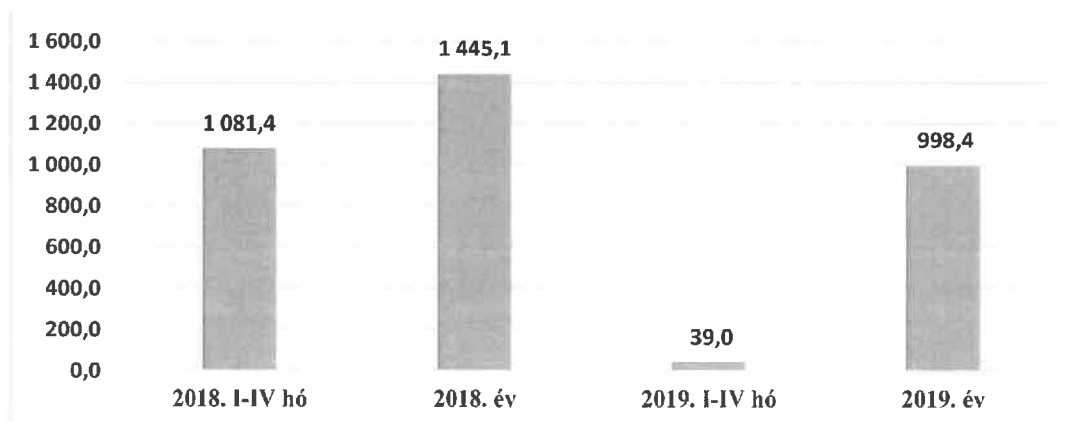
	2018. évi előzetes tény (Mrd Ft)	2018. I-IV. hó tény (Mrd Ft)	2018. I-IV. hó teljesítés %	2019. évi előirányzat (Mrd Ft)	2019. I-IV. hó tény (Mrd Ft)	2019. I-IV. hó teljesítés %	2020. előirányzat (Mrd Ft)
Központi költségvetés egyenlege	-1 368,8	-1 119,6	81,8	-985,8	-80,7	8,2	-360,8
Bevétel	13 594,0	3 936,8	29,0	13 077,8	4 625,4	35,4	14 438,1
Kiadás	14 962,8	5 056,4	33,8	14 063,6	4 706,1	33,5	14 798,9
Elkülönített állami pénzalapok egyenlege	7,6	-7,0		-12,7	33,1		-6,2
Bevétel	575,4	149,5	26,0	609,4	195,3	32,0	606,0
Kiadás	567,8	156,5	27,6	622,1	162,2	26,1	612,2
Társadalombiztosítási alapok egyenlege	-83,9	45,2		0,0	8,6		0,0
Bevétel	5 703,6	1 891,6	33,2	5 893,1	1 940,2	32,9	6 267,5
Kiadás	5 787,5	1 846,4	31,9	5 893,1	1 931,6	32,8	6 267,5
Központi alrendszer egyenlege	-1 445,1	-1 081,4	74,8	-998,4	-39,0	3,9	-367,0
Bevétel	19 873,0	5 977,9	30,1	19 580,4	6 760,9	34,7	21 311,6
Kiadás	21 318,1	7 059,3	33,1	20 578,8	6 799,9	33,2	21 678,6
GDP	42 072,8			45 448,4			48 779,0
% a GDP arányában	-3,4			-2,2			-0,8

Forrás: A központi költségvetés előzetes mérlege 2018., 2019. évi költségvetési törvény és a 2020. évi törvényjavaslat-tervezet alapján ÁSZ szerkesztés

A központi alrendszer adott évi I-IV. havi és éves pénzforgalmi hiányadatait az elmúlt évhez képest az **1. számú ábra** szemlélteti.

1. számú ábra

Az államháztartás központi alrendszerének 2018-2019. évi és az adott évben az I-IV. havi pénzforgalmi hiánya (adatok Mrd Ft-ban)



*: A 2019. évi adat a 2019. évi költségvetési törvény szerinti tervezett érték.

Forrás: Kincstár monitoring adatok alapján ÁSZ szerkesztés

Az ábra alapján látható, hogy a pénzforgalmi hiány kumulált értéke különösen nagy értékű volt a teljesült éves hiányhoz képest a 2018. év I-IV. hónapban, azonban az év további részében már csak korlátozottan növekedett. A 2019. évben jelentősen alacsonyabb volt a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya az I-IV. hónapban az előző évi azonos időszak adataival összehasonlítva.

Az uniós módszertan szerinti hiány alakulása

A 2020. évi törvényjavaslat-tervezetben a kormányzati szektor uniós módszertan szerint számított tervezett hiánya (ESA egyenleg) -485,1 Mrd Ft, amely a 2019. évre tervezett nominális GDP 1,0%-a. A központi költségvetés tervezett ESA egyenlege -1,3%, a TB Alapoké 0,1%, az államháztartáson kívüli, kormányzati szektorba sorolt szervezeteké 0,1%, valamint a helyi önkormányzatoké 0,1%. A törvényjavaslat-tervezetben a kormányzati szektor uniós módszertan szerint számított hiánya összhangban van az uniós előírással, a tervezett hiány mértéke nem haladja meg a GDP értékének 3,0%-át.

A Kormány a törvényjavaslat-tervezetben bemutatta az államháztartás alrendszerei költségvetési egyenlegének összefüggéseit és kapcsolatát a kormányzati szektor hiányával, és a kamatkiadásokat figyelmen kívül hagyó elsődleges egyenlegmutatóval.

Az ESA egyenleg alakulását a 2018. évtől kezdődően a **2. számú táblázat** mutatja be.

2. számú táblázat

Az ESA egyenleg alakulása 2018-2020.

	2018	2019	2020
	előzetes teljesítés	tervezett	tervezett
Nominális GDP (Mrd Ft)	42 454,5	45 449,0	48 779,0
ESA hiány (Mrd Ft)	934,0	818,1	485,1
ESA egyenleg a GDP %-ban	2,2	1,8	1,0

Forrás: 2019. áprilisi EDP jelentés, 2019. és 2020. évi törvényjavaslat-tervezet alapján ÁSZ szerkesztés

A táblázat adatai alapján megállapítható, hogy a költségvetési törvények és a 2020. évi törvényjavaslat-tervezet folyamatosan javuló ESA egyenleget mutat és a 3,0%-os uniós korláthoz képest alacsonyabb szint elérését célozza. A 2020. évre vonatkozóan a tervezett hiány csökkenése jelentős nagyságrendű az előző évek hiányszintjéhez képest.

Strukturális hiány

A Kormány a törvényjavaslat-tervezet indoklásában ismertette a kormányzati szektor Gst. 1. § c) pontja szerinti egyenlegére és a Gst. 1. § e) pontja szerinti strukturális hiányra vonatkozó tervezett mértéket és azok indokait.

A 2020. évre vonatkozóan a költségvetési törvényjavaslat-tervezet 1,1%-os strukturális hiányt határoz meg. A tervezett értéke jelentős közeledést jelent a megelőző évekhez képest.

Ennek értéke mindössze 0,1 százalékponttal tér el a 2019. évi Konvergencia Program által rögzített középtávú költségvetési hiánycéltól. A strukturális hiány esetén a 0,1 százalékponttal alacsonyabb érték elérése a költségvetés mozgásterét figyelembe véve nem igényelne jelentős intézkedéseket. Ugyanakkor a strukturális hiány ez alapján megfelelné a Gst. 3/A § (2) bekezdés a) pontjában szereplő előírásnak.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslatban felvázolt makrogazdasági és költségvetési pálya, a tartalékok nagyságrendje együttesen hozzájárul a középtávú költségvetési cél eléréséhez a 2020. évet követő időszakban. Ennek feltétele azonban a gazdasági növekedés fennmaradása, valamint

a költségvetési kiadások meghatározása során a teljesített költségvetési bevételek nagyságrendjének figyelembe vétele.

2. A költségvetési tartalékok alakulása

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben a központi alrendszer tartalék előirányzatainak fejezeti besorolása nem változott az előző évhez képest. A 2020. évi költségvetésben a tervezet szerint a Pénzügyminisztérium fejezeten belül áll rendelkezésre az Országvédelmi Alap (OVA) és a Rendkívüli kormányzati intézkedések (RKI) előirányzata. Emellett speciális célok megvalósítására áll rendelkezésre a Beruházás Előkészítési Alap és a Céltartalékok előirányzat.

A tartalékok jelentőségét az ÁSZ „A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának eszközei” című elemzése értékelte részletesen. Az ÁSZ elemzése rámutatott arra, hogy a tartalékok értékének növelése javítja a központi költségvetés rugalmasságát. Az elegendő nagyságrendű tartalékok révén lehetséges a jövőben várható költségvetési kockázatok kezelése anélkül, hogy mindez hátrányosan érintené a költségvetési szabályok betarthatóságát, valamint a közfeladatok ellátását.

A 2018-2019 évek közötti időszakban a tartalékok képzése a vonatkozó jogszabályi előírások szerint történt, erre vonatkozóan az ÁSZ véleményadása keretében az elmúlt években nem állapított meg szabálytalanságot.

A központi tartalékok 2018-2020. évekre vonatkozó alakulását a **3. számú táblázat** mutatja be.

3. számú táblázat

A központi tartalékok előirányzata és felhasználása 2018-2020

Adatok Mrd Ft-ban

Megnevezés	2018. évi előirányzat			2019. évi előirányzat		2020. évi előirányzat tervezet
	Eredeti	Módosított	Teljesülés	Eredeti	Teljesítés I. né.	
RKI	110,0	111,3	111,3	165,0	47,2	110,0
OVA	60,0	60,0	60,0	60,0	0	378,0

Forrás: 2018-2019. évi költségvetési törvények, 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet, PM kimutatás, Kincstár adatai alapján ÁSZ szerkesztés

Az **OVA** a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben 318,0 Mrd Ft-tal nagyobb összeggel szerepel, mint az aktuális évi előirányzat. Mindez a korábbi évekhez képest jelentősen nagyobb mozgásteret biztosít a költségvetési kockázatok és a váratlan kiadások kezelése érdekében.

Az előirányzat funkciója a következő évben is az előre nem látható, vagy nem számszerűsíthető költségvetési kockázatok kezelése. Az ÁSZ véleménye szerint a tartalékok nagyságrendjét célszerű a 2020. évi költségvetés bevételeinek és kiadásainak teljesülésével kapcsolatos kockázatok figyelembevételével meghatározni. Az OVA keretében rendelkezésre álló tartalék azonban nagyfokú biztonságot jelent a kockázatok kezelése tekintetében.

Az **RKI** képzésének mértékéről az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 21. § (2) bekezdés rendelkezik, összege nem lehet több a központi költségvetésről szóló törvény kiadási főösszegének 2,0%-a és nem lehet kevesebb, mint ennek 0,5%-a.

A **RKI** céljaira szolgáló tartalék 110,0 Mrd Ft összegű, amely 55,0 Mrd Ft-tal alacsonyabb a 2019. évi költségvetési törvényben szereplő előirányzatnál. A tervezett kiadás a 2020. évi költségvetési

kiadási főösszegnek valamivel több mint 0,5%-a, vagyis megfelel az előbb említett jogszabályi előírásnak.

A **Beruházás Előkészítési Alap** előirányzata a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet szerint 10,0 Mrd Ft. Az előirányzat a 2019. évi költségvetési törvényben szerepelt először. Ennek célja a központi költségvetési forrásokból finanszírozott beruházások megalapozottságának elősegítése az előkészítési folyamatok célzott, elszámoláshoz kötött finanszírozásával. Az előirányzat – tényleges funkciójához igazodva – a 2019. évtől a központi tartalékok között került megtervezésre. A rendelkezésre álló előirányzat felhasználásának eljárási szabályait a Kormány rendeletben állapította meg, amely szerint a Beruházás Előkészítési Alap fedezetet nyújt a megvalósíthatósági tanulmánytól a kivitelezési terv elkészítéséig felmerülő kiadásokra. E tartalék előirányzat lehetővé teszi, hogy azon beruházási projektek rendelkezzenek költségvetési előirányzattal, amelyek megfelelően előkészítettek. Lényegében ezen előirányzat is a költségvetési gazdálkodás rugalmasságát támogató eszköz.

A béművekedésből és az életpályaprogramokból származó kiadási többletigény finanszírozására szolgálnak a **Céltartalékok**, amely alcímen belül a 2020. évben, a korábbi évekhez hasonlóan, négy jogcímcsoporton kerül sor kiadási előirányzat tervezésére. A Közférában foglalkoztatottak bérkompenzációjára 6,0 Mrd Ft, Különféle kifizetésekre 2,0 Mrd Ft, Ágazati életpályák és bérintézkedésekre 152,2 Mrd Ft a rendelkezésre álló tervezett keret. A 2020. évben, mint új terület, a tervezet szerint a Hazai bölcsődefejlesztési programra 5,0 Mrd Ft áll rendelkezésre.

Az ágazati életpályák és bérintézkedések tervezett előirányzata 73,8 Mrd Ft-tal nagyobb összegű az idei évi 78,4 Mrd Ft előirányzathoz viszonyítva. Ezen előirányzat terhére kerül finanszírozásra – új elemként – az egészségügyi szakdolgozók béreinek fejlesztése. Ennek keretében az egészségügyi közalkalmazottak, védőnők, egészségügyben dolgozó nem egészségügyi felsőfokú végzettséggel rendelkezők részesülnek béremelésben, 2019. júliustól 8,0 százalékkal, 2020 januárjában 14,0 százalékkal, majd az év novemberében ismét 20,0 százalékkal emelkedik a bérük.

Mindez az átlagbért és az érintett létszámot figyelembe véve nagyságrendileg 60,0 Mrd Ft kiadást jelent a költségvetési szféra esetében. Az egyházi és vallási tevékenységet végző szervezetek által fenntartott egészségügyi intézményekre is kiterjed e bérintézkedés, ennek kiadásigénye azonban nem becsülhető a vonatkozó létszámadatok, statisztikák hiánya miatt. Amennyiben további bérintézkedésekre kerül sor, akkor mindez többletkiadásokat eredményez a céltartalékok előirányzat esetében.

3. Az államadósság és államadósság mutató alakulása, az adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások

Államadósság mutató alakulása a hazai módszertan szerint

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetében – a Gst. 4. § (1) bekezdése alapján – öszszegszerűen meghatározták az államháztartás adósságának 2020. december 31. napjára tervezett értékét az Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) bekezdésének megfelelően. A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet szerint az államháztartás 2020. december 31-re tervezett bruttó adóssága a Gst. 6. § (1) bekezdésének előírását betartva – 320,9 forint/euró, 282,7 forint/svájci frank és 284,0 forint/amerikai dollár árfolyam mellett – 32 579,6 Mrd Ft lesz. A Gst. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerint a 2019. év végére meghatározott konszolidált államadósság várható összege 31 974,1 Mrd Ft.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben az államadósság-mutató 2020. december 31-re tervezett értéke 65,5%, míg a 2019. év utolsó napjára várható mértéke 68,6%. Az államadósság-mutató tervezett 3,1 százalékpontos csökkenése ez alapján megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében és a Gst. 4. § (2a.) bekezdésében foglalt követelménynek.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet makrogazdasági prognózisa szerint a költségvetési évre előre jelzett reálnövekedési ütem a GDP esetében meghaladja, az infláció esetében nem éri el a 3,0%-ot. Ezek alapján a Gst. 4. § (2a.) bekezdésének előírása alapján az államháztartás adósságának a 2020. év utolsó napjára tervezett értékét oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutató előző évihez viszonyított értéke legalább 0,1 százalékponttal csökkenjen.

Az államadósság-mutató számlálójának a Gst. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti számított, várható értéke 31 974,1 Mrd Ft, a nevezőjének a Gst. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerinti várható összege 48 779,5 Mrd Ft.

A 2020. évi államadósság-mutató a 2020. év utolsó napján várható államadósság és várható bruttó hazai termék alapján került számbavételre. Az így számított államadósság mutató 2020. december 31-ére tervezett mértéke megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdése előírásának, mert a 2019. év végére tervezett 68,6%-hoz képest alacsonyabb értéket mutat.

Az államadósság-mutató alakulását az éves költségvetési törvények, illetve a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet adatai alapján a **4. számú táblázat** részletezi.

4. számú táblázat

Az államadósság-mutató alakulása 2018-2020.

	2018. évi előzetes	2019. évi várható	2020. évi terv
Konszolidált államadósság (Mrd Ft)	29 282,0	31 187,6	31 974,1
Államadósság-mutató mértéke (%)	69,6	68,6	65,5

Forrás: 2018-2019. évi költségvetési törvények, 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet, PM monitoring adatok alapján ÁSZ szerkesztés

Az államadósság kezelésének, finanszírozásának feltételrendszerét képező államadósság-kezelési stratégia célja, az előző évekhez hasonlóan, a 2020. évben is a GDP arányos államadósság csökkentése, megfelelően a hazai és uniós államadósságra vonatkozó szabályozásnak. Emellett további kiemelt célt jelent, a költségvetési törvényjavaslat-tervezet szerint, a devizaadósság részarányának további csökkentése, a lakossági állampapír állomány futamidejének növelése, valamint középtávon lakossági állomány megduplázódása a 2018. évi szinthez képest.

A tervezett államadósság-mutató alapján a 2020. évben a GDP arányos államadósság csökkenése mellett az államadósság idei évhez kisebb mértékű növekedésével számol a Kormány.

A hazai módszertan szerinti államadósság alakulása

A 2019. évi államadósság-mutatót meghatározó elemek közül a központi költségvetésre vonatkozó 1-4. havi adatok álltak rendelkezésre az elemzés készítésének időpontjában.

Az ÁKK és a PM által közzétett adatok szerint a központi költségvetés adóssága 2019. április 30-ig 181,6 Mrd Ft-tal növekedett az előző év december 31-i állományhoz képest. A központi költségvetés adósságának növekedéséhez hozzájárult a forintadósság 594,7 Mrd Ft összegű növekedése, amelyet többségében ellensúlyozott a devizaadósság 417,1 Mrd Ft összegű csökkenése. Továbbá az egyéb kötelezettségek (ún. mark-to-market betétek) együttes értéke 4,0 Mrd Ft-tal növekedett.

Megállapítható, hogy a 2019. I. negyedévében tovább folytatódott a forint típusú adósság részarányának emelkedése. Ezen adatok is visszaigazolják az elmúlt években tapasztalható folyamatot, amely szerint az adósságállományon belül egyre inkább csökken a devizaeszközök részaránya. E folyamat kedvezőnek ítélnélhető a devizakockázat csökkenése szempontjából.

Ezen belül pedig az állampapír finanszírozás bővült jelentős ütemben. Az állampapírok állományának összetételén belül a nem lakossági szereplőknek értékesített állampapírok forgalma volt kiemelkedő. Továbbá folytatódott a diszkont kincstárjegyek arányának csökkenése. Emellett változást jelentett az is, hogy a lakossági állampapírok állománya 46,1 Mrd Ft-tal csökkent.

A központi költségvetés 2019. év végére tervezett adósságának értéke 30 181,8 Mrd Ft. Az idei év első négy hónapjában megvalósult adósságnövekedés a 2019. évre tervezett növekmény 12,2%-át jelenti. Az adósság lefutása szempontjából mindez kedvező értéknek minősül, lévén az

előző év azonos időszakában a központi költségvetés adóssága a tervezett növekmény 51,8%-át tette ki.

A központi költségvetés adósságának idei és a 2020. évre tervezett alakulását az **5. számú táblázat** foglalja össze.

5. számú táblázat

A központi költségvetés bruttó adósságának alakulása

Adósság-állomány	2018.12.31. Mrd Ft	Megoszlása %*	2019.04.30. Mrd Ft	Megoszlása %	Változás az előző időszak adataihoz képest		2020. évi terv Mrd Ft	Megoszlása %*
					Mrd Ft	%		
Forintadósság összesen	22 796,0	79,5	23 390,6	81,0	594,6	2,6	26 494,1	85,6
Hitel	1 167,7	4,1	1 173,6	4,1	5,9	0,5	1 430,7	4,6
Állampapír, ebből	21 628,3	75,4	22 177,8	76,8	549,5	2,7	25 063,4	81,0
- Kötvény	1 2836,1	44,7	13 675,4	47,4	839,3	6,5	**	**
- Diszkont kincstárjegy	1 235,3	4,3	1 030,8	3,6	-204,5	-16,7	889,9	2,9
- Lakossági állampapír	7 517,7	26,2	7 471,6	25,9	-46,1	-0,6	**	**
Nem piaci értékesítésű eszközök	39,2	0,14	39,2	0,1	0	0	39,2	0,1
Devizaadósság	5 724,8	20,0	5 307,7	18,4	- 417,1	-7,3	4 248,1	13,7
Egyéb kötelezettségek	167,4	0,6	171,4	0,6	4,0	2,4	196,8	0,6
Mindösszesen	28 688,2	100,0	28 869,7	100,0	181,5	0,6	30 939,0	100,0

*: Kerekítési különbözet miatt tér el a 100%-tól.

**.: A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben ilyen típusú bontásban nem álltak rendelkezésre ezen adatok.

Forrás: ÁKK és PM 2019. májusi monitoring adatai és a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet alapján ÁSZ szerkesztés

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben szereplő célkitűzések jól láthatóak – az államadósság alakulása szempontjából legnagyobb értékű összetevő – a központi költségvetés adósságának tervezett adataiban is. A központi költségvetés 2020. évi adósságának tervezett összetétele szerint tovább csökken a devizaadósság részaránya.

Az állampapírok tervezett összetétele szintén hozzájárulhat a finanszírozási, illetve ezen belül is a megújítási kockázat csökkentéséhez. Ennek indoka, hogy a kötvény típusú finanszírozás hosszabb lejáratúval, ezáltal finanszírozási időszakkal rendelkezik. E cél szolgálja a lakossági állampapír állomány átlagos futamidejének növelése.

A forinteszközök részarányának növekedése mellett további cél a 2020. évben az államadósság finanszírozásában a hazai háztartások szerepének növelése. Mindezt nagymértékben a gazdasági növekedés teszi lehetővé, amelynek révén a háztartások növekvő nagyságrendű megtakarításokkal rendelkeznek. A növekvő értékű megtakarítások felhasználási területei között pedig az állampapírokba történő befektetés egyre inkább előtérbe kerülhet. Mindezt támogatja a 2019. június 1-jétől a lakossági állampapírok esetében a kamatadó mentesség bevezetése is.

A lakossági befektetők állampapír piaci szerepvállalásának növekedése hozzájárul Magyarország külső sérülékenységének további mérséklődéséhez, a bruttó külső adósság csökkenése által. Az ÁSZ „A bruttó külső adósság és az államadósság finanszírozásának kapcsolata” című elemzése e

területen rámutatott arra, hogy a lakosság állampapírok iránti keresletének növekedése által lehetővé vált a pótlólagosan felmerült finanszírozási igény fedezése, másrészt pedig a lejárá adósság egy részét is belső forrásokból lehet finanszírozni.

A lakossági befektetők szerepének növelése nemcsak a megújítási, hanem a likviditási kockázat kezelése szempontjából is alapvető kérdés. Ennek indoka, hogy a gazdasági sérülékenységből eredő esetlegesen bekövetkező kockázat negatívan befolyásolná a többi piaci befektető (külföldi befektetők és pénzügyi intézmények) állampapírok iránti keresletét. E szereplők a piaci feltételek változására a befektetéseik más országokba való átvitelével reagálnak, vagy nagyobb kamatfelár mellett hajlandók megújítani az állampapír befektetéseiket.

Ezek alapján szükség van a likviditási kockázatok kezelésére. A központi költségvetés számára alapvető fontosságú, hogy az államadósság kezelés elegendő nagyságú bázissal rendelkezzen a gazdasági sérülékenységből adódó kockázatok kivédése érdekében. Ennek egyik belső eszköze a kincstári egységes számla esetében az átlagos havi finanszírozási igény többszörös biztosítása. Mindez további kiadásokkal jár, azonban a kockázatok kivédése és a gazdálkodás fenntarthatóságának biztosítása mindezt ellensúlyozza. Ennek eredményeképp az államadósság GDP arányos csökkenése lassabb ütemben mehet végbe, azonban mindez nem befolyásolja a költségvetési szabályok betartását. A likviditás ilyen szempontú kezelése és az államadósság csökkentés célkitűzése összhangban is megvalósítható.

Implicit tartalékok meghatározása

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet előrehozott megalkotása magában hordozza annak kockázatát, hogy a makrogazdasági prognózisok az év végére aktualitásukat veszítik. Az esetleges makrogazdasági változásokat ellensúlyozza az implicit tartalék, amely azt mutatja meg, hogy mekkora mozgásteret tartalmaz az államadósság-mutató összetevőire vonatkozóan a prognózis az államadósság-szabály teljesülése mellett.

Az implicit tartalék elemeit és számított értékét a hazai módszertan szerint értelmezett államadósság esetén a **6. számú táblázat** mutatja.

6. számú táblázat

Az államadósság-szabály teljesülésének határai (Mrd Ft)

	2019. év	2020. év				
	Várható	Tervezett	Maximális államadósság	Minimális nominális GDP	Minimális nominális GDP növekedés	Maximális államadósság-tervezett államadósság
Nominális GDP (Mrd Ft)	45 449,0	48 779,0	33 413,6	46 677,5	2,7%	1 439,5
Konzolidált államadósság (Mrd Ft)	31 187,6	31 974,1				

Forrás: 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet adatai alapján ÁSZ számítás

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet a 2020. év végére 65,5%-os, a 2019. év végére 68,6%-os adósságmutatót prognosztizál. Az adósságmutató a nominális GDP 4,0%-os, az államadósság nominális értékének 2,6%-os növekedésével számol.

A 6. számú táblázat azt mutatja, hogy az államadósság-mutató 0,1%-os csökkenése esetén az implicit tartalék milyen mértékű makrogazdasági (a GDP növekedési ütemében kifejeződő), illetve költségvetési (az államadósság mértékében tükröződő) kockázat kezelésére képes. A számítás az implicit tartalék technikai becslését mutatja. Az egyes komponensek között szoros kapcsolat mutatható ki, nem tekinthetők egymástól független elemeknek.

A számítás és a táblázat alapján az államadósság-szabály akkor nem teljesülne, ha az államadósság – a tervezett GDP növekedés mellett – további 1 439,5 Mrd Ft-ot meghaladó mértékben növekedne, vagy a nominális GDP növekedési üteme – a tervezett államadósság mellett – nem érné el a 2,7%-ot. Utóbbi az elmúlt évek inflációs célkitűzését, mint GDP deflátor figyelembe véve 3,0-3,3%-os reálnövekedési ütemnek felel meg. A nominális GDP tartaléka a számítások alapján 1 228,5 Mrd Ft. A reál GDP értékének figyelembe vétele azért indokolt, mert ez mutatja a GDP változásának tisztán mennyiségi következményét.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az államadósság-mutató a 2020. évben is jelentős implicit tartalékkal rendelkezik.

Államadósság alakulása az uniós módszertan szerint

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet az uniós módszertan szerinti adósság-ráta levezetését és tervezett értékének meghatározását nem tartalmazza.

A 2019. áprilisban közzétett EDP jelentés szerint Magyarországon a kormányzati szektor adóssága 2018 végén 29 806,6 Mrd Ft volt, amely a GDP 70,8%-át tette ki. Megfigyelhető a 2018. évben, hogy az értékpapír adósság szerkezetén belül a hosszú lejáratú források részaránya növekedett, amely pozitív folyamatnak tekinthető az adósság finanszírozási kockázatának alakulása szempontjából.

Államadósság értékének tervezésére vonatkozó szabályok érvényesülése

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet szerint az államadósság-mutató számításakor a Gst. előírásainak megfelelően nem vették figyelembe az államadósság azon növekedését, amely az európai uniós források utólagos visszatérítésének időigényéből, az Európai Unió költségvetésének esetleges likviditáshiányából, vagy bármely egyéb olyan okból keletkezik, amely miatt a felmerült kiadásra jutó európai uniós támogatás nem kerül elszámolásra a központi költségvetésben.

A 2020. évi Tervezési tájékoztató részletesen bemutatja a kormányzati szektor elszámolásaival kapcsolatos követelményeket. Az előző évekhez hasonlóan tovább növekedett azon szervezetek száma, amelyek költségvetési kapcsolataik, illetve az állami feladatellátásban való részvételük alapján az ESA2010 szerinti kormányzati szektor részét képezik. A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben több mint 430 ilyen típusú szervezet került meghatározásra.

Az elemzés készítésének időpontjáig a központi alrendszer adósságának alakulásáról szóló monitoring jelentések álltak rendelkezésre. A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben szereplő adósság adatok értékeléséhez az államadósság összetevőinek és az államadósság-mutató alakulásáról a PM által készített kimutatások és az ÁKK Zrt. által összeállított 2020. évi finanszírozási terv nem álltak rendelkezésre.

Az adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben az **adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások** fejezet előirányzott kiadási összege 1 100,9 Mrd Ft, amely a 2019. évi előirányzathoz képest 81,3 Mrd Ft-tal nagyobb értéket jelent.

A költségvetés adósságával kapcsolatos **bruttó pénzforgalmi kamatkidadások** előirányzata a 2020. évben 1 067,7 Mrd Ft, amely a 2020. évre várt GDP 2,2%-át jelenti. A 2019. évre tervezett előirányzat a 2019. évi előirányzathoz képest 78,4 Mrd Ft-os növekedést mutat.

Az **adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek** 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben előirányzott bevételi főösszege 32,4 Mrd Ft, amely 5,1 Mrd Ft-tal marad el az idei évi bevételi előirányzattól.

Az **Adósság és követeléskezelés egyéb kiadásainak** 2020. évi előirányzata 33,2 Mrd Ft, amely a 2019. évi előirányzatnál 2,9 Mrd Ft-tal nagyobb. A növekedés fő indoka, hogy a jutalékok és egyéb költségeken belül került tervezésre a Magyar Államkincstár függő ügynök elszámolások jogcímcsoport az állampapírok értékesítési hálózatával kapcsolatban.

Az adósság finanszírozásával kapcsolatos kiadások szempontjából meghatározó tényezőt jelent a 2020. év vonatkozásában az adósságállomány folyamatos növekedése, a lakossági állampapírok állományának tervezett növekedése és a hozamszint emelkedése. E tényezők egyértelműen a kamatkiadások növekedésének irányába hatnak. Ugyanakkor a gazdasági növekedésből fakadó magasabb GDP növekedés eredményeként a GDP arányos bruttó és nettó kamatkiadások értéke lassú csökkenést mutat.

Az állampapír piaci hozamok általános emelkedését mutatja, hogy 2019. áprilisban az aukciós hozamok, így a fizetendő kamat mértéke, az előző hónaphoz képest számottevően növekedett. A tendenciát alátámasztja az is, hogy a hozamok emelkedése az előző év azonos időszakához képest is megfigyelhető. Ugyanakkor a hozamok növekedése nem egységesen ment végbe, mert a rövid és a hosszú lejáratú hozamok ellentétes irányba változtak az elmúlt időszakban. Ezen összefüggést mutatja be a **7. számú táblázat**.

7. számú táblázat

Az állampapírok aukciós hozamainak alakulása

Állampapír megnevezése	2018. április	2019. április
3 hónapos diszkontkincstárjegy	0,05%	0,00%
3 éves futamidejű államkötvény	0,74%	1,39%
5 éves futamidejű államkötvény	1,29%	2,14%
10 éves futamidejű államkötvény	2,54%	3,23%

Forrás: ÁKK monitoring jelentések alapján ÁSZ szerkesztés

A hosszú lejáratú hozamok alakulása a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben szereplő adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások értékelése szempontjából alapvető fontosságú. A hozamok középtávú emelkedése esetén a bruttó kamatkiadások növekedése várható az idei évhez képest. Ennek nagyságrendje függ az alapkamat és az infláció alakulásától, az állampapír állomány növekedésének tényleges mértékétől, illetve a lakosság által vásárolt állampapírok futamidejének alakulásától. Az állampapír és a forint típusú hitel állomány tervezett növekedését, valamint a hozamkörnyezet alakulását figyelembe véve a tervezett előirányzat kockázatot hordoz.

Az adósságszolgálattal kapcsolatos 2018. évi kiadások 97,0%-át az előzetes adatok alapján a kamatkiadások tették ki. Az adósságszolgálattal kapcsolatos pénzforgalmi kamatkiadások 2018. évre előirányzott összege 978,3 Mrd Ft volt, amely a 2018. év végére 1 048,4 Mrd Ft-ban teljesült. A pénzforgalmi kamatbevételek 2018. évre előirányzott összege a 2018. év folyamán 73,5 Mrd Ft volt, amely az év végére, az előirányzatnál nagyobb összegben, 120,5 Mrd Ft-ban teljesült.

A 2019. év I-IV. hónap közötti időszakban az adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek 74,9 Mrd Ft-ban teljesültek, amely az idei előirányzat 199,7%-a. Az adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások ugyanezen időszakban 210,4 Mrd Ft-ban teljesült, amely a 2019. évi előirányzat 20,6%-a. Ez alapján az idei év első négy hónapjában az időarányos szinthez közel alakult az adósságszolgálattal kapcsolatos kiadások teljesítése.

A FŐBB KÖLTSÉGVETÉSI TERÜLETEK ELEMZÉSE

4. A költségvetés közvetlen bevételei

Az elmúlt években a közvetlen adóbevételek esetében számos intézkedés történt. Ennek alapvető célja a munkaalapú gazdaság erősítése volt, amelynek központi elemét a foglalkoztatottság és a munkajövedelmek növekedése jelentette. Ehhez a közszféra számos területének átalakítása is

hozzájárult. Ezen intézkedések egyrészt az állami feladatellátás hatékonyságának növelését célozták, másrészt a munkaerő-piaci kínálat növekedését kívánták megvalósítani.

Az adópolitikai célkitűzések között az elmúlt években kitüntetett helyen szerepelt az élőmunka terheinek csökkentése, a forgalmi adók szerepének, valamint az adóbeszedés hatékonyságának növelése. Lényegében e célkitűzések a gazdasági folyamatok kifehéritése irányába hatottak. Mindez egyértelműen látható a költségvetési bevételek alakulásában, amely több területen is meghaladta az elmúlt években a gazdasági növekedés mértékét.

E célok eléréséhez szükséges legfontosabb szerkezeti átalakítások megvalósultak. A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezete kiemelt célként értékeli az adminisztrációs terhek csökkentését az adóeljáráásban, az adózók és az adóhatóság kapcsolatának javítását, valamint a szabálykövető adózói magatartás további ösztönzését. A törvényjavaslat-tervezet azonban nem ismerteti az e célok érdekében alkalmazni tervezett lépéseket. A gazdasági fellendülés és a növekvő költségvetési bevételek mellett is szükséges ezen intézkedések folytatása az állam működésének további fejlesztése, valamint a munkát terhelő adóteher további csökkentése érdekében.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezete, az előző évekhez képest, korlátozottabb körben számol adócsökkentési intézkedésekkel. Ezek közül a törvényjavaslat-tervezetben a négy gyermekkel rendelkező nők SZJA mentessége, valamint a lakossági állampapírok kamatadó kedvezménye szerepel. Mindez nagyságrendileg a törvényjavaslat-tervezet becslése szerint 25,5 Mrd Ft adókedvezményt jelent majd a 2020. évben. A tervezett adóintézkedésekkel kapcsolatos törvénycsomag tervezet nem állt rendelkezésre az elemzés készítésének időpontjában.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet a közvetlen bevételek esetén együttesen 11 119,8 Mrd Ft adóbevételt tartalmaz, ami 1 246,5 Mrd Ft-tal magasabb az idei évre vonatkozó előirányzatnál. A gazdálkodó szervezetek és lakossági befizetések, valamint a fogyasztáshoz kapcsolt adók alakulását a 2018-2020. években a **2. számú ábra** mutatja be.

Az adószervezet alakulása 2018-2020.

Adatok Mrd Ft-ban



Forrás: Kincstár monitoring adatok és a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet alapján ÁSZ szerkesztés

Az adószervezet időbeli alakulását elemezve megállapítható, hogy várhatóan a következő évben is tovább folytatódik az elmúlt évben tapasztalt növekedési tendencia a közvetlen adóbevételek esetében. Ennek alapját a tervezett gazdasági növekedés, a bruttó bérnövekedés, valamint a háztartások fogyasztási kiadásainak növekedése jelenti.

A különböző adónemekhez kapcsolódó tervezési módszertan és a tervezés során figyelembe vett szempontok nem álltak rendelkezésre. Ezért az egyes adónemek 2020. évi tervezésének értékelésével kapcsolatban az elemzés a makrogazdasági feltételek tervezett értékéből indult ki. Továbbá figyelembe vettük a 2018. évi, valamint a 2019. I-IV. havi teljesítési adatokat, mint bázist, illetve a 2019. I. negyedévi gazdasági növekedés mértékét. A tervezés során az adónemek tervezett alakulását befolyásoló egyéb tényezők (adókulcsok, adókedvezmények változása, egyéb adózással kapcsolatos fehéritő intézkedések) részletes hatásairól nem állt rendelkezésre információ.

A 2019. május 30-án a Kormány által bejelentett Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében több intézkedés is érinti a 2020. évi költségvetési törvénytervezetet. Ezek közé tartozik

- a szociális hozzájárulási adó 2 százalékpontos csökkentése 2019. július 1-jétől,
- a szálláshely-szolgáltatás áfa kulcsának mérséklése,
- a 100,0 M Ft feletti árbevétellel rendelkező vállalkozások esetén a kötelező adófeltöltés eltörlése,
- a kisvállalati adókulcs 1 százalékponttal való csökkentése,
- valamint a Kormány által meghatározott településeken a lakóingatlanok vásárlása esetén az áfa visszaigénylés lehetőségének bevezetése.

Emellett több adófehéritő intézkedés is szerepel a tervek között, amelyek pontos tartalma az elemzés készítésének időpontjában nem volt ismert. Minden ilyen típusú intézkedés kedvező, mert hozzájárul az adórendszer átláthatóságának és az adófizetési morál javításához.

A főbb adóbevételek 2020. évi tervezett értéke

A kiemelt adónemek 2020. évre tervezett bevételi előirányzatait a **8. számú táblázat** mutatja be.

8. számú táblázat

A kiemelt adónemek tervezett előirányzatai a 2020. évben

Megnevezés	2020. évi tervezett előirányzat (Mrd Ft)	2019. évi előirányzat	Változás a 2019. évi előirányzathoz képest (Mrd Ft)	Változás a 2019. évi előirányzathoz képest (%)
Társasági adó	475,9	399,5	76,4	19,1
Kisadózók tételes adója	187,6	135,7	51,9	38,2
Kisvállalati adó	87,6	49,8	37,8	75,9
Általános forgalmi adó	4 879,1	4 290,4	588,7	13,7
Jövedéki adó	1 226,4	1 140,9	85,5	7,5
Személyi jövedelemadó	2 600,7	2 361,0	239,7	10,2

Forrás: Kincstári monitoring adatok és a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet alapján ÁSZ szerkesztés

A **társasági adó** a 2018. évben 380,4 Mrd Ft-ban teljesült, amely 2,9%-kal nagyobb értéket jelent, mint az eredeti előirányzat. A 2019. évben az eredeti előirányzat 399,5 Mrd Ft volt. Ebből az I-IV. hónapban 16,1% teljesült, amely az előző év azonos időszakához képest 4,7 százalékpontos emelkedést jelent.

A 2020. évi előirányzat 19,1%-kal magasabb az idei évi előirányzathoz képest. Figyelembe véve, hogy a 2018. évi gazdasági növekedés gyorsabb ütemű volt, mint a Kormány által várt növekedés, ennek pozitív hatásai a 2020. évben jelentkeznek majd a társasági adó előirányzatnál. Emellett a korábbi években tett adó- és beruházás politikai intézkedések kedvező hatásaként jelentkeznek ezen adónem esetében is a gazdasági tevékenység fehéredése. E két tényező együttes hatása azonban nem indokolja a tervezett bevétel ilyen mértékű növekedését. A tervezett társasági adóbevétel teljesítéséhez további adópolitikai (fehérítő) eszközökre van szükség.

A **kisadózók tételes adója** és a **kisvállalati adó** esetében szintén jelentős tervezett bevétel növekedést mutat a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet.

A 2018. évben mindkét adónem az előirányzathoz képest magasabb összegben teljesült, a kisadózók tételes adója 10,5%, a kisvállalati adó 53,5%-kal haladta meg az eredeti előirányzatot. A bevételek teljesülése a 2019. I-IV. hónapban is hasonló tendenciát követ, a kisadózók tételes adója esetében 10,1 Mrd Ft-tal, a kisvállalati adó esetében 1,3 Mrd Ft-tal több bevétel teljesült az előző év azonos időszakához képest.

A 2020. évi tervezett előirányzat a kisadózók tételes adója esetében 187,6 Mrd Ft, amely 38,2%-kal, az idei évi várható teljesítéshez képest pedig 15,0-20,0%-kal nagyobb értéket jelent. A kisvállalati adó esetében a tervezett növekedés 75,9% az idei évhez, és nagyságrendileg 50,0% az idei évi várható teljesítéshez képest. A teljesült bevételek növekedésének fő indoka mindkét adónem esetében az adózói létszám növekedése, azonban a 2020. évre várt növekedés – változatlan adózói összetétel mellett – a kisvállalati és a kisvállalkozói adó esetében nagyságrendileg 20,0-25%-kal nagyobb adózói létszám mellett teljesíthető. Mindezt a gazdasági folyamatok fehéredése és az adónembe átlépők számának növekedése csak részben indokolja.

Az **általános forgalmi adóbevételek** a 2018. évben 3 928,7 Mrd Ft-ban teljesültek, amely az eredeti előirányzathoz képest 2,3%-os bevételi többletet jelent. A teljesítés alakulásában meghatározó szerepet játszott a gazdasági növekedés és a gazdasági folyamatok fehéredése. Egyaránt növekedett a belföldi, az import és a dohánytermékek utáni ÁFA bevétel.

A 2019. év I-IV. havi adatok szerint az általános forgalmi adóbevétel az éves előirányzat 33,9%-a volt, amely 5,7 százalékponttal (349,2 Mrd Ft-tal) magasabb az előző év azonos időszakához képest. Ez alapján az idei évben az általános forgalmi adó előirányzaton nagyságrendileg az eredeti előirányzathoz képest 5,0%-kal több bevétel keletkezhet, mint az eredeti előirányzat.

A 2020. évi előirányzat az idei évi eredeti előirányzatnál 13,7%-kal, az idei évi várható teljesítésnél pedig 8,1%-kal nagyobb értékű. A gazdasági mutatók esetében az import várt csökkenése, illetve az uniós forrásokból megvalósuló beruházások miatti bruttó állóeszköz-felhalmozás értékének mérséklődése szintén az előirányzat kockázatos jellegét támasztja alá.

A 2018. évben a **jövedéki adóból** 1 111,9 Mrd Ft bevétel származott, amely 1,1%-kal haladta meg az előirányzatot. A 2019. I-IV. hónapjában ezen előirányzat esetében is az előző év azonos időszakához képest nagyobb volt a teljesítés (36,5 Mrd Ft-tal).

A 2020. évi előirányzat az idei évi eredeti előirányzatnál 7,5%-kal, az idei évi várható teljesítésnél pedig 4,8%-kal nagyobb értékű. Figyelembe véve az idei I. negyedévi magas növekedési bázist, valamint hogy a gazdasági növekedés 2020. évre várt értéke megegyezik a 2019. évvel, a 4,8%-os várt növekedés 1-1,5 százalékponttal nagyobb a gazdasági folyamatok által indokoltnál.

A **személyi jövedelemadóból** származó bevételek 3,9%-kal magasabb értéken teljesültek az eredeti előirányzathoz képest. Az SZJA befizetések az előző évhez képest 13,4%-kal növekedtek, amelynek elsődleges oka a makrogazdasági tendenciák között bemutatott gazdasági reálfolyamatok kedvező alakulása, amelynek következtében növekedett a foglalkoztatottság, ezáltal növelve nemzetgazdasági szinten a képződött bértömeget.

A 2019. év I-IV. havi adatok azt mutatják, hogy a személyi jövedelemadó bevétel adott időszakon belül az előző év hasonló időszakához képest 55,5 Mrd Ft-tal teljesült nagyobb értékben. Mindez nagyságrendileg időarányosan megfelel az előirányzat idei évre tervezett növekedési ütemének.

A 2020. évi előirányzat a személyi jövedelemadó esetében 2 600,7 Mrd Ft, amely 10,2%-os növekedésnek felel meg. Figyelembe véve a bruttó keresettömeg várt emelkedését és ennek fő összetevőit (a bruttó átlagkereset növekedést és a foglalkoztatottság javulását) a 2020. évi előirányzat összhangban van a gazdasági folyamatokkal.

5. A költségvetés közvetlen kiadásai

A költségvetés közvetlen kiadásainak tervezett értéke a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet szerint 1 573,7 Mrd Ft. Ezen előirányzott összeg 298,0 Mrd Ft-tal nagyobb, mint az idei előirányzat. A kiadások tervezett növekedésében szerepet játszik a Kormány kiemelt céljának, a családtámogatások bővítésének a megvalósítása.

A közvetlen kiadások címeit érintő változás, hogy a babaváró támogatással kapcsolatos 3 előirányzat (banki költségtérítés, tartozások elengedése és kamattámogatása) a módosítás nélkül túlléphető előirányzatok között szerepel a törvényjavaslat-tervezetben.

A közvetlen kiadások között a tervezet szerint emelkedik a Lakásépítési támogatásokra (51,8 Mrd Ft-tal), a Garancia és hozzájárulás a társadalombiztosítási alapok kiadásaihoz (158,8 Mrd Ft-tal) több költségvetési forrás áll rendelkezésre a tervezet szerint.

A fejezetben szereplő tervezett kiadások az előbb említett célok mellett a társadalombiztosítási alapok pénzeszköz átadását, valamint egyéb egészségügyi célú pénzeszköz átadást tartalmazza a törvényjavaslat-tervezet.

A költségvetés közvetlen kiadásai között több szempontból is kiemelt jelentőségű a Lakástámogatások cím **Egyéb lakástámogatások** alcímén felhasználható előirányzat.

A lakástámogatásokra fordított költségvetési források egyrészt a családok lakáshoz jutását és lakáskörülményeinek javítását célozzák, mint a demográfiai helyzet kezelésének egyik eszköze. Másrészt a lakástámogatásokon keresztül a Kormány aktívan befolyásolja a gazdasági növekedés több összetevőjét, ezen belül is kiemelten az építőipart. Az új lakások iránti kereslet növekedése az építőipari teljesítmény növekedését serkenti, amely jól látható az építőipar elmúlt közel másfél éves teljesítményében. Emellett a lakásépítési támogatások közvetetten a lakáspiaci folyamatokat is befolyásolják, a kereslet növekedése jellemzően a lakáspiaci árszínvonal emelkedését okozza.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet szerint 294,2 Mrd Ft áll majd rendelkezésre a lakástámogatások jogcímen. A jogcím tervezett előirányzatának növekedése jelentős nagyságrendű, azonban szükséges figyelembe venni, hogy a korábbiakhoz képest tovább bővül a lakástámogatási konstrukciók és támogatási lehetőségek köre.

Ennek keretében még több család számára lesz elérhető a kedvezményes CSOK hitel, mert 2019. július 1-től nemcsak új ingatlan vásárlására vagy építésére, hanem használt lakás vásárlására is igénybe vehetik majd a családok a kamattámogatott hitelt legalább 2 gyermek esetén. Két gyermek vállalása esetén 10,0 M Ft, három gyermek vállalása esetén pedig 15,0 M Ft a maximálisan felvehető kamattámogatott lakáscélú jelzáloghitel összege. Mindez kiegészül azzal a feltétellel, hogy a második gyermek születésekor 1,0 M Ft-ot, a harmadiknál 4,0 M Ft-ot, minden további gyereknél 1,0-1,0 M Ft-ot vállal át az állam a szülők jelzálog-hiteléből.

Az állam által nyújtott, vissza nem térítendő támogatás összege három tényezőtől függ, amelyek közé tartozik a gyermekek száma (1, 2 vagy 3 gyermek megszületését vállalják a szülők), a lakás típusa (új vagy használt lakás) és az ingatlan alapterülete.

Új elemként bevezetésre kerül 2019. július 1-től a fiatal házások gyermekvállalási támogatása. Minden 40 év alatti nő az első házasságához 10 millió forint összegű kedvezményes szabad felhasználású kölcsönt igényelhet. Minden gyermek születését követően felfüggesztik a törlesztést három évre, két gyermek születése után megtéríti az állam a fennmaradó tartozás 30,0%-át, három gyermek után pedig megszűnik a fennálló tartozás. E célokra együttesen 19,5 Mrd Ft költségvetési forrás áll rendelkezésre a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet szerint.

Az ÁSZ „Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2018. II. félévi költségvetési folyamatokról” című elemzésében megállapította, hogy az előző költségvetési évet tekintve, a 2018. évben folyamatosan megfigyelhető volt a befogadott CSOK kölcsönkérelmek számának és a halmozott szerződéskötések értékének növekedése. A kérelmek számának időbeli lefutása a CSOK és az adó-visszatérítési támogatás esetében egyenletes volt az egyes hónapokban, ugyanakkor az otthonteremtési kamattámogatás iránti érdeklődés 2018. októbertől kisebb mértékben visszaesett. Decemberben az előző hónapokhoz képest átlagosan 1000 darabos növekedéshez képest 350 benyújtott kérelemre csökkent.

A lakástámogatások jogcímei között meghatározó nagyságrendű lakástakarék-pénztári megtakarítások támogatása jogcím esetén a 2018. évi teljesítése havi szinten átlagosan 5,9 Mrd Ft körül alakult. A havi teljesítésekben november hónapig jelentős különbség nem volt megfigyelhető. A 2018. évben született döntés a támogatási rendszer átalakításáról, amelynek keretében a 2018. októbert követően megkötött lakás takarékpénztári szerződésekre már nem jár az állami kamattámogatás. E változás hatása 2018. december hónapban érezte először a hatását, amikor az előző hónaphoz képest nagyságrendileg 1,5 Mrd Ft-tal csökkent az igénybe vett kamattámogatás összege. Várhatóan e támogatási lehetőség kivezetése a következő évben is érezteti majd a hatását az egyéb lakástámogatások jogcím esetén.

2019. I-IV. hónapban az egyéb lakástámogatások jogcímcsoport teljesítése 54,8 Mrd Ft volt, amely a 2019. évi előirányzat 22,6%-a. Ez alapján a támogatások iránti kereslet a jelenlegi feltételek mellett nem haladja meg az előirányzat időarányos értékét.

Az új kedvezmények bevezetése kapcsán bizonytalansági tényezőt jelent, hogy nem határozható meg pontosan mekkora arányban vállalják a kedvezményben részesülők a három gyermek vállalását. A lakástámogatási kiadások növekedését korlátozza, hogy a kedvezményes

hitellehetőségek is beletartoznak a hitelezési korlátba, vagyis az igénylőknek meg kell felelniük az alapvető hitelfelvételi kritériumoknak. Továbbá az intézkedések hatásának felfutása időt igényel. A 2020. évi költségvetés szempontjából elsősorban a már legalább két gyermekkel rendelkező igénylők támogatását célzó kiadások jelentkezhetnek. A 2020. évi lakástámogatások teljesítésének értékelése nagyban függ a 2019. évi igénybevételi tapasztalatoktól. A lakástámogatások azonban várhatóan további ösztönzést jelentenek a lakáspiaci forgalom és az építőipar számára.

6. Az uniós támogatások a 2014-2020-ig tartó programozási időszakban

Az ÁSZ „Elemzés a Költségvetési Tanács részére a 2018. II. félévi költségvetési folyamatokról” című elemzésében részletesen bemutatta az uniós források központi költségvetésre gyakorolt hatásait.

A 2014-2020-as fejlesztési ciklusban több mint 8 ezer Mrd Ft támogatás érkezik Magyarországra, ez a kapcsolódó hazai társfinanszírozással együtt mintegy 12 ezer Mrd Ft fejlesztési forrást jelent. Az uniós források felhasználása során a gazdaságfejlesztés jelent prioritást, ezáltal az EU-s transzferekből megvalósuló beruházások hosszabb távon is támogatni tudják a magyar gazdaság növekedését.

Az elmúlt években az uniós forrásokból származó bevételek és az Európai Unió (társ)finanszírozásával megvalósuló programok kiadásai teljesítésének tervezettől való eltérése a költségvetés szempontjából finanszírozási kockázatot hordozott magában. Az uniós programok kiadásainak adott évi teljesítése érdekében a központi költségvetésnek saját forrásokat volt szükséges mozgósítania, amely évente jellemzően meghaladta a költségvetési törvényben tervezett összeget. E kockázatot csak kis mértékben csökkentették az uniós források utólagos megtérüléséből származó bevételek, azonban a bevételek rendszeres előirányzattól elmaradó teljesítését e bevételi típus nem volt képes kompenzálni.

A 2020. évben az uniós támogatások alakulása egyedi jellemzőkkel rendelkezik majd. Ennek egyik indoka, hogy a programozási ciklus utolsó éve következik, amelynek során a még fel nem használt uniós források támogatók részére való átadása történik meg. A másik sajátossága a programozási ciklus utolsó időszakának, hogy a kiutalt támogatások, előlegek felhasználását követően – a korábbi években kiutalt összegekből eredően is – e támogatások számlái benyújthatóak lesznek az Európai Bizottság részére. Mindez azt eredményezi, hogy a korábbi évektől eltérően az uniós programokhoz kapcsolódó kiadásokhoz arányaiban nagyobb uniós bevétel lesz felhasználható.

Az ÁSZ „A költségvetés szerkezeti változása különös tekintettel az uniós források ciklikusságára” című elemzésében rámutatott az uniós források által okozott volatilitásra és az ebből adódó kockázatokra. Az uniós elszámolási technikája jelentősen befolyásolja a felhasznált uniós források költségvetés részére történő megtérítésének időpontját és nagyságrendjét. Mindez szintén az uniós forrásokra jellemző volatilitás egyik aspektusa, lévén több esetben is előfordul, hogy a teljes körűen megvalósított pályázati támogatások megtérítésére az Európai Bizottság adminisztrációs ügyintézése miatt nem a megvalósítás évében kerül sor.

Az uniós forrásokhoz kapcsolódóan meghatározó tényezőt jelentett továbbá az is, hogy a Kormány az uniós források gyorsabb lehívása érdekében az elemzett időszakon belül a tervezettől nagyobb mértékben előlegezett meg uniós forrásokat. Mindez növelte az egyes években a központi költségvetés által biztosítandó támogatás nagyságát.

Az uniós forrásokhoz kapcsolódó költségvetési bevételek és kiadások megelőlegezésének hullámváltozása felvetette azt a problémát is, hogy az uniós források teljesítése - nagyságrendjénél fogva - meghatározó a költségvetés végrehajtása, valamint a pénzforgalmi hiány és közvetetten az államadósság alakulása szempontjából. Nemzetgazdasági szinten ugyanakkor felmerül az a probléma is, hogy az uniós források felhasználásának adott éven belüli tervtől való eltérése megnehezíti a gazdaságpolitikai célok elérését, uniós források által való támogatását. Mindez különösen hangsúlyos az aktuális programozási ciklusban, amikor a felhasználás döntő többségében a gazdaságfejlesztést kívánja szolgálni. Az uniós forrásból még nem megvalósult,

de folyamatban, vagy előkészítés alatt lévő fejlesztések a korábbi évekhez kapcsolódóan elmaradásként értékelhető, azonban a később megvalósuló beruházások hozzájárulhatnak a 2020. évi, illetve az ezt követő időszak gazdasági növekedéséhez.

Az uniós támogatások volatilitásának központi költségvetésre gyakorolt hatását a 2018. év vonatkozásában a következő **9. számú táblázat** mutatja be.

9. számú táblázat

Az uniós bevételek és kiadások alakulása a 2018. évben

Megnevezés	EU programok kiadásai	EU források		Központi költségvetés által biztosítandó támogatás
		Bevételek	Utólagos megtérülés*	
Előirányzat (Mrd Ft)	2 417,6	1 911,2	75,8	430,6
Teljesítés (Mrd Ft)	1 886,3	1 053,8	276,6	555,9
Teljesítés/előirányzat (%)	78,0	55,1	364,9	129,1
Teljesítés - Előirányzat (Mrd Ft)	-531,3	-857,4	200,8	125,3

*: Tartalmazza a vámbeszedési költség megtérítését is.

Forrás: Kincstár monitoring adatok alapján ÁSZ szerkesztés

A táblázat adatai szerint a 2018. év során a központi költségvetés által az uniós támogatások teljesítése érdekében kifizetett összeg 125,3 Mrd Ft-tal növekedett a tervezett értékhez képest. Mindez jelentősen rontotta a pénzforgalmi egyenleget. A hiányra gyakorolt hatás szempontjából fontos tényezőt jelentett a tervezett kiadások és bevételek előirányzattól elmaradó teljesítése, valamint az utólagos megtérülés előirányzathoz képest magasabb teljesítése.

Az uniós bevételek és kiadások 2019. évi adatait a **10. számú táblázat** mutatja be.

10. számú táblázat

Az uniós bevételek és kiadások alakulása a 2019. évben

Megnevezés	Kiadás	Bevétel	Utólagos megtérülés*	Központi költségvetés által biztosítandó támogatás
Előirányzat (Mrd Ft)	1 955,7	1 359,3	120,0	476,4
2019. előirányzat / 2018. előirányzat (%)	80,9	71,0	189,9	-
2019. I-IV. havi teljesítés (Mrd Ft)	489,3	225,7	79,5	-
2019. I-IV. havi teljesítési arány	25,0%	16,6%	66,2%	-

*: Tartalmazza a vámbeszedési költség megtérítését is.

Forrás: 2019. évi költségvetési törvény és Kincstár monitoring adatok alapján ÁSZ szerkesztés

Az uniós források tervezett adatai a 2019. évi költségvetésben azt mutatják, hogy a Kormány a 2019. évben is jelentős nagyságrendű kiadást tervez az uniós programok keretében, amely

azonban már kisebb értékű a 2018. évhez képest. A 2019. évre tervezett kiadásokon belül továbbra is a kohéziós operatív programok aránya a legjelentősebb (76,7%-kal). Emellett a vidékfejlesztési és halászati programok keretében 234,3 Mrd Ft a felhasználni tervezett forrás. Az uniós bevételek között a 2018. évhez képest az egyéb uniós bevételeket kivéve valamennyi uniós bevételi forma tervezett összege csökkent.

A 2019. év I-IV. havi adatok alapján megállapítható, hogy az első negyedévben az uniós bevételek az előző év hasonló időszakához képest nagyobb arányban teljesültek, míg az uniós kiadások teljesítési aránya nagyságrendileg időarányos volt. Ez is alátámasztja azt, hogy a korábbi években a megelőlegezésből adódó finanszírozási kockázat folyamatosan egyre kisebb mértékű és a központi költségvetés számára az Európai Bizottság által megtérített összegek a likviditást javítják.

A 2020. évre tervezett uniós bevételek és kiadások nagyságrendjét a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat alapján a **11. számú táblázat** mutatja be.

11. számú táblázat

Az uniós bevételek és kiadások alakulása a 2020. évben

Megnevezés	Kiadás	Bevétel	Utólagos megtérülés*	Központi költségvetés által biztosítandó támogatás
Előirányzat összesen (Mrd Ft)	1 694,3	1 496,0	17,1	181,2
<i>Ebből:</i>				
2014-2020 kohéziós politikai operatív programok	1 339,3	1 271,8	-	-
Vidékfejlesztési és halászati programok 2014-2020	163,6	135,7	-	-
Egyéb uniós programok	191,4	74,5	-	-

*: Tartalmazza a vámbeszedési költség megtérítését is.

Forrás: A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet alapján ÁSZ szerkesztés

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet alapján a Kormány jelentős nagyságrendű kiadást tervez az uniós fejlesztések érdekében, amely azonban már kisebb értékű az idei évhez képest. A tervezett kiadásokon belül továbbra is az 1 109,8 Mrd Ft összegű kohéziós operatív programok aránya a legjelentősebb (79,0%-kal). Emellett a Vidékfejlesztési és halászati programok keretében 163,6 Mrd Ft a felhasználni tervezett forrás. Az uniós bevételek esetében a 2019. évhez képest az egyéb uniós bevételeket kivéve valamennyi uniós bevételi forma tervezett összege csökken.

A 2020. évi költségvetés tervezete, az előző évekhez képest jóval alacsonyabb összegű költségvetési támogatási igényt tartalmaz. A támogatás címen tervezett 181,2 Mrd Ft az uniós programok megvalósításához szükséges. Ennek értékét jelentősen befolyásolja a korábbi évek uniós költségvetési folyamatok alakulása (a kiadások és bevételek teljesülése), az utólagos megtérülések összegének realizálása, valamint az uniós programok 2020. évi megvalósításának jellemzői (az uniós projektek előrehaladása). A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben szereplő előirányzatok teljesítése esetén a korábbi évekhez képest kisebb mértékű lehet a pénzforgalmi hiány növekedésére irányuló kockázati tényező.

Hozzájárulás az EU költségvetéséhez

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet 397,7 Mrd Ft-ot tervez e címen felhasználni. Az EU költségvetéséhez való hozzájárulás tagországokként az uniós költségvetés főösszegéhez igazodik. Az Európai Bizottság az elemzés készítésének időpontjáig még nem tette közzé a 2020.

évi uniós költségvetési tervezetet, ezek alapján nem áll rendelkezésre minden tagállamra lebontva a tervezett nemzeti hozzájárulás összege. A hozzájárulás pontos összegét az Európai Központi Bank által jegyzett, 2019. december 31-i árfolyamon számolja majd ki az Európai Bizottság.

7. A költségvetési szervek és fejezetek bevételei, illetve kiadásai

Az elemzés készítésekor a Kincstár által készített monitoring táblák álltak rendelkezésre a költségvetési szervek bevételeiről és kiadásairól, valamint a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei és kiadásai vonatkozásában álltak rendelkezésünkre a 2018. évi előzetes tényadatok. Az elemzés készítésének időpontjában a 2019. év I-IV. havi részletes teljesítési adatok nem álltak rendelkezésre.

A 2019. évre vonatkozó költségvetési törvényjavaslat-tervezet – az előző évekhez hasonlóan - a költségvetési fejezeteknél az egyes előirányzatokhoz rendelve szerepelnek a működéshez és a felhalmozáshoz kapcsolódó bevételi, valamint kiadási előirányzatok. A költségvetési fejezetek bevételeinek és kiadásainak elemzése erre figyelemmel a működési költségek összehasonlítása által lehetséges.

A költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok bevételeinek alakulását a **12. számú táblázat** mutatja be.

12. számú táblázat

Költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei

Adatok Mrd Ft-ban

Megnevezés	2018. évi törvényi előirányzat	2018. évi teljesítés	2019. évi előirányzat	2019. I-IV. havi teljesítés	2019. évi teljesítés (%)	2020. évi terv
Költségvetési szervek bevételei	1 318,6	2 180,0	1 345,4	611,1	45,4	1 394,5
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok saját bevételei	28,4	209,3	26,7	62,0	232,2	42,5
Fejezeti kezelésű előirányzatok EU támogatása	3,0	0,7	11,4	0,7	6,1	14,1
Költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei összesen	1 350,0	2 390,0	1 383,5	673,8	48,7	1 451,1

Forrás: 2018. évi költségvetési törvény, 2019. évi költségvetési törvény, 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet, MÁK monitoring adatok

A 2019. évben a költségvetési fejezetek bevételének meghatározó többsége, 97,2%-a a költségvetési szervek bevételeiként került megtervezésre. Az idei évben is érvényes azon elszámolási szabály, amely szerint az uniós támogatásokkal kapcsolatos bevételek nem a költségvetési szerveknél, hanem egységesen a költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezetben az adott uniós program szerinti bevételi előirányzatán kerülnek elszámolásra.

2019. első negyedében összességében a tervezett bevételek nagyságrendileg 48,7%-a teljesült. A költségvetési szervek bevételeinek magas teljesítési arányát jellemzően az év elején kifizetésre került központi támogatások, valamint az előző évi maradványok felhasználása eredményezte. A maradványok felhasználási adataira vonatkozóan részletes adatok azonban nem álltak rendelkezésre. A fejezeti kezelésű előirányzatok EU támogatásai esetében a kapcsolódó uniós programok elszámolásai alacsony arányban teljesültek.

A költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásainak alakulását a **13. számú táblázat** mutatja be.

13. számú táblázat

Költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai

Adatok Mrd Ft-ban

Megnevezés	2018. évi törvényi előirányzat	2018. évi teljesítés	2019. évi előirányzat	2019. I-IV. havi teljesítés	2019. évi teljesítés (%)	2020. évi terv
Költségvetési szervek kiadásai	4 334,2	5 694,0	4 509,9	1 894,5	42,0	4 656,8
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai	2 334,8	2 807,2	1 955,7	894,9	45,8	1 694,3
Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok uniós kiadásai	2 417,6	1 886,3	2 752,7	489,3	17,8	2 781,3
Költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai	9 086,6	10 387,5	9 218,3	3 278,7	35,6	9 132,4

Forrás: 2018. évi költségvetési törvény módosítása, 2019. évi költségvetési törvény, 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet, MÁK monitoring adatok

A 2018. évi teljesített kiadások a költségvetési fejezetek és fejezeti kezelésű előirányzatok körében 10 387,5 Mrd Ft volt, amely nagyságrendileg megegyezett a 2017. évi teljesítéssel. A fejezetek és a költségvetési szervek kiadásainak és bevételeinek teljesítésénél szükséges figyelembe venni, hogy a bevételek és a kiadások jogszabályi felhatalmazás alapján kormányzati és saját hatáskörű előirányzat-módosítások által is változhatnak, valamint a korábbi évből származó maradványok felhasználása is befolyásolja a kiadások teljesítési adatait. Ezek tartalmáról azonban a 2018. évi költségvetésről szóló zárszámadási törvényig nem áll rendelkezésre információ.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet a költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai jogcímenek együttesen 85,9 Mrd Ft-tal kisebb összeget irányoz elő az idei évhez képest. A költségvetési szervek kiadásainak növekedési üteme az előző évhez képest kisebb mértékű. Ennek fő indoka, hogy a Kormány a költségvetési szférában a 2019. évinél alacsonyabb bérnövekedési ütemmel számol. Azonban az előirányzat együttes értékének növekedése indokolt, mert a különböző bérmegállapodások, életpálya-intézkedések és az általános inflációs hatások következtében az intézményi kiadások folyamatos emelkedése prognosztizálható.

8. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai

Az Ny. Alap előirányzatai

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezete alapján az Ny. Alap költségvetése egyensúlyban került megtervezésre, 3 585,9 Mrd Ft kiadási és bevételi főösszeggel. Az Ny. Alap költségvetésének tervezett főösszege 3,9%-kal magasabb az idei évre vonatkozó előirányzatoktól.

A bevételek legnagyobb részarányát képviselő szociális hozzájárulási adó és járulékok tervezett összege 3,6%-kal, míg az Ny. Alapból folyósított nyugellátások tervezett összege 3,9%-kal magasabb az előző évi tervadattól. A szociális hozzájárulási adó 2020. évben megfizetett összegének 71,63%-a illeti meg a tervezet szerint az Ny. Alapot.

Az Ny. Alap költségvetési bevételeinek növekedését az idei évi előirányzathoz képest a kiadások, elsősorban a nyugellátások növekedése determinálja. A bevételek növekedésében meghatározó jelentőségű a szociális hozzájárulási adó és az egyéb járulékok és hozzájárulások értékének emelkedése. E növekedéssel párhuzamosan a költségvetési támogatások, térítések értéke 15,2 Mrd Ft-tal emelkedik a tervezet szerint.

Az egyes bevételi és kiadási előirányzatok tervezése során figyelembe vett feltételek az elemzés összeállításának időpontjában nem voltak ismertek.

A **szociális hozzájárulási adó** 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezetben szereplő előirányzata 1 907,9 Mrd Ft, amely a 2018. évi eredeti előirányzatnál 1,1%-kal kisebb összegben került megtervezésre. A foglalkoztatottsági mutatók és a bruttó átlagkeresetek alakulását figyelembe véve az előirányzat teljesítése nem hordoz kockázatot.

A **biztosított nyugdíjjárulék** alcímen a 2020. évi törvényjavaslat-tervezet 1 600,8 Mrd Ft bevételt tartalmaz, amely 9,8%-kal magasabb az idei évi előirányzatnál. A foglalkoztatottsági mutatók és a bruttó átlagkeresetek alakulása alapján az előirányzat teljesítése nem hordoz kockázatot.

Az Ny. Alap kiadásai között meghatározó részarányt képviselő **öregségi nyugdíj** esetén a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet 3 173,7 Mrd Ft kiadási előirányzatot tartalmaz, amely 4,7%-kal magasabb a 2019. évi előirányzatnál.

A 2020. évi törvényjavaslat-tervezetben a **Nyugdíjprémium céltartalék** jogcímcsoport 18,4 Mrd Ft összegű előirányzatot tartalmaz, amely 25,3%-kal kevesebb az idei évi előirányzatnál. A 2020. évre tervezett GDP növekedés alapján a céltartalék megállapítása indokoltnak minősíthető, mert a feltételezett gazdasági növekedés megvalósulása esetén a nyugdíjprémium kifizetése aktuális lesz.

Az E. Alap előirányzatai

A 2020. évi költségvetés tervezetében az E. Alap bevételi, illetve kiadási előirányzatainak összege 2 681,6 Mrd Ft, amely 9,8%-kal (239,5 Mrd Ft-tal) haladja meg a 2019. évi bevételi, illetve kiadási előirányzatot.

Az E. Alap bevételeinek döntő részét – az előző évekhez hasonlóan várhatóan a 2020. évben is – a biztosított egészségbiztosítási járulék és a szociális hozzájárulási adó, valamint a járulék címen átvett pénzeszközök teszik majd ki.

A **biztosított egészségbiztosítási járulék** alcím 1 079,7 Mrd Ft bevételt tartalmaz a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet szerint, amely 9,6%-kal magasabb a 2019. évi előirányzatnál. A foglalkoztatottsági mutatók és a bruttó átlagkeresetek alakulása alapján az előirányzat teljesítése nem hordoz kockázatot.

A 2020. évben az E. Alap tervezett részesedése 22,34% a **szociális hozzájárulási adóból**. A 2020. évre tervezett E. Alapot megillető 755,7 Mrd Ft összegű szociális hozzájárulási adóból származó bevétel mindössze 5,2 Mrd Ft-tal több az idei évre vonatkozó előirányzatnál. A foglalkoztatottsági mutatók és a bruttó átlagkeresetek alakulását figyelembe véve az előirányzat teljesítése nem hordoz kockázatot.

A bevételek között szerepel továbbá a **Járulék címen átvett pénzeszköz**, amely jogcímen 463,4 Mrd Ft bevétel áll rendelkezésre a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezete szerint.

Az E. Alap kiadásai között az **egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak** tervezett előirányzata 728,4 Mrd Ft, amely 7,0%-kal (47,9 Mrd Ft-tal) nagyobb összeget jelent az idei évhez képest. A pénzbeli ellátások esetében a táppénz előirányzata 17,4%-kal (18,5 Mrd Ft), a GYED és örökbecsű díj pedig 13,5%-kal (25,7 Mrd Ft) növekedne a 2019. évhez képest, miközben a rokkantsági, rehabilitációs ellátások előirányzata 1,7%-kal (4,9 Mrd Ft-tal) csökken a tervezet szerint.

A **természetbeli ellátások** előirányzataira együttesen 1 930,4 Mrd Ft áll rendelkezésre a tervezet szerint, amelyekre így átlagosan 10,9%-kal (190,1 Mrd Ft) jut több forrás az idei évhez képest.

Az összevont szakellátásra 21,3 Mrd Ft-tal (+2,3%), a gyógyszer támogatásra 24,9 Mrd Ft-tal, a gyógyszer támogatásokra 30,7 Mrd Ft-tal (+8,5%) több forrás áll rendelkezésre a tervezet szerint. A legnagyobb növekmény azonban a célelőirányzat soron jelenik meg, amely 122,6 Mrd Ft-ra nőtt a 2019. évi 42,9 Mrd Ft-hoz képest. Emellett a tervezet szerint megjelennek új előirányzati sorok a természetbeli ellátások kiadásai keretében (Alapellátás fejlesztése 10,0 Mrd Ft, Finanszírozási rendszer átalakítása (40,0 Mrd Ft).

Az E. Alap 2020. évi költségvetési előirányzatainak tervezése során figyelembe vett egyéb szempontok az elemzés készítése során nem voltak ismertek. Ezek alapján nem ítélték meg, hogy számoltak-e valamilyen adó- és járulécsökkentő, vagy növelő hatással.

9. Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások alakulása

Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezetek esetében a 2020. évi tervezett előirányzatoknál szerkezeti változás került bevezetésre, amely figyelembe veszi az állami vagyonnal kapcsolatos feladatkörök megosztását az MNV Zrt. és a nemzeti vagyonpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter között.

Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezet 2020. évi tervezett bevételi főösszege 68,2 Mrd Ft, illetve a tervezett kiadások összértéke 203,8 Mrd Ft.

A tervezett bevételeken belül az MNV Zrt.-hez kapcsolódóan az Ingatlanokkal és ingóságokkal kapcsolatos bevételek 17,4 Mrd Ft, a társaságokkal kapcsolatos bevételek 13,9 Mrd Ft, valamint az egyéb bevételek együttesen 7,5 Mrd Ft-ot jelentenek. A nemzeti vagyonpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter tulajdonosi joggyakorlásával kapcsolatos bevételek tervezett értéke 29,0 Mrd Ft. A kiadások között az MNV Zrt.-hez kapcsolódó tervezett kiadások között szerepel az ingatlanokkal és ingóságokkal kapcsolatos kiadások előirányzat 66,1 Mrd Ft, a társaságokkal kapcsolatos kiadások 25,2 Mrd Ft és az egyéb kiadások 21,0 Mrd Ft. A nemzeti vagyonpolitikáért felelős tárca nélküli miniszter tulajdonosi joggyakorlásával kapcsolatos kiadások tervezett értéke 87,5 Mrd Ft.

10. A kiemelt kormányzati programok

A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat-tervezet jelentős nagyságrendű beruházási és fejlesztési programok megvalósítását tűzi ki célként. Az elmúlt éveknek megfelelően a tervezett beruházások a címrendi tagolás mellett a megvalósításuk forrása (hazai, vagy uniós) szerint kategorizált formában is megjelennek a 2020. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat-tervezetben.

A hazai felhalmozási költségvetés 2020. évi tervezett bevételi főösszege 1 846,5 Mrd Ft, a kiadási főösszeg 2 015,3 Mrd Ft. Pozitív változást jelent az idei évhez képest, hogy a hazai fejlesztési költségvetés keretében - a nagyságrendileg változatlan nagyságú kiadások mellett - magasabb összegű bevétel áll rendelkezésre a tervezet szerint. Mindez jelentősen támogatja a hazai felhalmozási költségvetés fenntartható megvalósítását.

A hazai és az uniós fejlesztési költségvetés alapján megállapítható, hogy a beruházásokra rendelkezésre álló források nagyságrendje a 2020. évben összességében eléri a GDP 7,6%-át. Ezen belül a 2020. évben a beruházások finanszírozásánál az uniós forrásokhoz képest várhatóan magasabb lesz a hazai felhalmozási kiadások értéke.

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet adatai alapján megállapítható, hogy a funkció szerinti csoportosítás szerint kiemelkedő nagyságrendet képviselnek a gazdasági és a jóléti funkciókhoz kapcsolódó beruházások. A gazdasági területen elsősorban az infrastruktúra fejlesztést és a gazdasági növekedést támogató beruházási programok kerülnek előtérbe. A beruházások összetételének megítélését azonban nehezíti, hogy a költségvetési törvényjavaslat-tervezet nem mutatja be a legnagyobb nagyságrendet képviselő 623,2 Mrd Ft összegű egyéb felhalmozási kiadások a költségvetési szerveknél sor részletes tartalmát.

A beruházások között szerepel a Beruházási tartalék előirányzat, amely a Kiemelt kormányzati magasépítési beruházások fejezetéhez tartozik. A szabályozás új elemét jelenti az állami magasépítési beruházások megvalósítása kapcsán a Beruházási Ügynökség létrehozása. A szervezet feladatai közé tartozik a kormányzati magasépítési beruházás előkészítésében való közreműködés, az építetők feladatok és a műszaki ellenőri tevékenység ellátása. Először a 2020. évi költségvetésben jelenik meg a Beruházási Ügynökség, mint költségvetési szerv, amely valamennyi általa megvalósítandó magasépítési beruházások előirányzatait összevonva, egy előirányzat keretében tartalmazza. A magasépítési beruházások esetében – hasonlóan a korábban alkalmazott Beruházási Alaphoz – lehetővé válik, hogy a beruházások előrehaladási ütemének megfelelően kerüljön sor a költségvetési források felhasználására a beruházási tartalék felhasználásával, az egyes kapcsolódó előirányzatok közötti átcsoportosítás által. Lényegében a magasépítési beruházások ilyen módon történő kezelése a költségvetés végrehajtásának rugalmasságát támogatja, összhangban az „A költségvetési előirányzatok rugalmasabb tervezésének és végrehajtásának eszközei” című elemzésében szereplő ÁSZ értékeléssel.

A kormányzati programok jellemzője, hogy megvalósításuk általában több évet igényel. Az egyes évek költségvetési törvényjavaslatában minden esetben, így a 2020. évre vonatkozó törvényjavaslatban is, csak az adott évre vonatkozó kiadások jelennek meg.

A hazai forrásból megvalósítandó programok között a 2020. évben kiemelt jelentőségű – az előző években már megkezdett – Paks II. projekt (77,0 Mrd Ft), a Modern Városok Program (MVP) (95,0 Mrd Ft) és a Kiemelt közúti beruházások (200,2 Mrd Ft). Továbbá folytatódik a 2019. évben indult Magyar Falu Program, amelynek tervezett előirányzata 70,0 Mrd Ft.

A paksi atomerőmű bővítésének programjára a 2015-2018. évek között a költségvetési törvények együttesen 367,7 Mrd Ft előirányzatot biztosítottak, amelynek mindössze 24,4%-a (89,6 Mrd Ft) került felhasználásra. Ennek fő okai a fejlesztések átütemezése, valamint a kivitelezés előkészítésének elhúzódása voltak.

Az MVP a tervek szerint a 2022. évig valósul meg. Az MVP a 2017. év végén 265 projektet tartalmazott, amelyek közül 60-ról született kormánydöntés. A projektek megvalósítására meghatározott keretösszeg (a fejlesztések forrásigénye 2017. év végén) együttesen 3 554,2 Mrd Ft, ebből 2 381,0 Mrd Ft a hazai forrás. A 2018. év végéig – a közútfejlesztések nélkül – együttesen 340,6 Mrd Ft felhasználására került sor. Ez alapján és a 2020. évi költségvetési előirányzat tervezett értéke alapján a teljes program megvalósításával járó kiadások felmerülése a 2020. évet követő években várható.

A Kiemelt közúti projektek előirányzat felhasználásával a központi költségvetés a közlekedés fejlődését, a munkaerő mobilitását, továbbá a vállalkozások logisztikai tevékenységének minél magasabb színvonalon történő megvalósítását kívánja támogatni. A 2020. évi tervezett előirányzat a 2020. évre ütemezett projektek felmerülő költségeire biztosít forrást.

A Magyar Falu Program (MFP), kapcsolódva az MVP fejlesztéseivel a 2018-2022 közötti kormányzati ciklus egyik stratégiai eleme. A Kormány az MFP elindításával célul tűzte ki a kistérségek népességmegtartó és népességnövelő erejének, valamint a fiatalok helyben maradásának elősegítését, és az elvándorlás visszaszorítását, a vidéki települési társadalom kohéziójának megerősödését. A további célok között szerepel az egészségügyi ellátórendszer fejlesztése, az egészségügyi alapellátási rendszer eredményességének és hatékonyságának javítása, az intézmények szolgáltatásainak és infrastrukturális feltételeinek korszerűsítése és a hozzáférés területi egyenlőtlenségeinek mérséklését.

Az MFP megvalósításának első lépéseként a Kormány az 1471/2018. (IX.27.) Korm. határozattal elrendelte a Miniszterelnökség fejezetén belül a Falusi Útalap jogcím létrehozását. Következő lépésként az MFP keretében a 2019. költségvetési évben megvalósuló alprogramokat tették közzé az 1669/2018. (XII.10.) Korm. határozatban, amely a lakhatással, közszolgáltatásokkal kapcsolatos, közösségi terek és helyi identitás programelemekre tervezett költségvetési támogatás összegeit is tartalmazta. Az alprogramok közül az idei évben 5 nyílt meg az elemzés készítésének időpontjáig. A további pályázatok megnyitása az év során folyamatosan várható.

Az MFP keretében idén júliustól indul a falusi családi otthonteremtési támogatás. A támogatás elsősorban a hátrányos helyzetű településeken lévő ingatlanok fejlesztését célozza. Az igénybevétel feltételei közé tartozik, hogy az adott településnek a preferált települések közé kell tartoznia, valamint az összeg csak ingatlan vásárlásra nem használható fel, kizárólag felújítással kombinálva. A támogatás nagysága megegyezik a családi otthonteremtési támogatás összegével.

11. A helyi önkormányzatok támogatásai

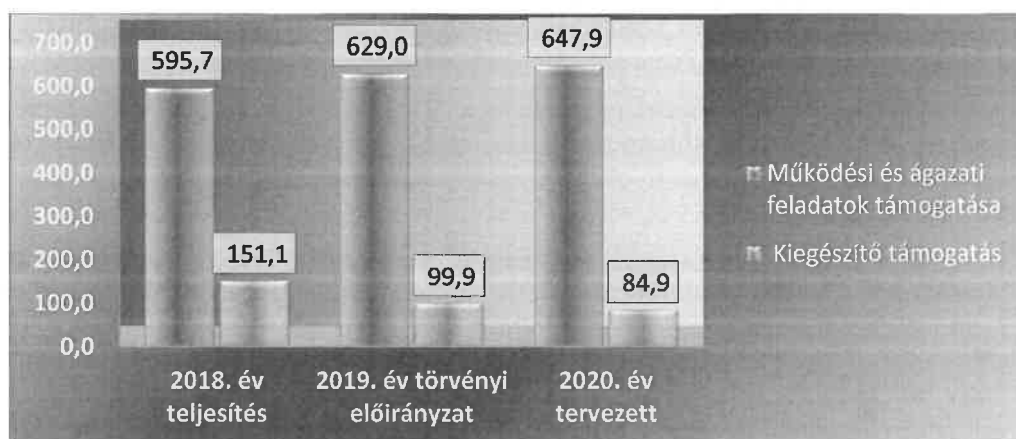
A helyi önkormányzatok támogatásai fejezet 2020. évi előirányzata 732,8 Mrd Ft, amely 3,9 Mrd Ft-tal haladja meg a 2019. évi törvényi előirányzatot.

A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatainak támogatására a 2019. évi előirányzat 647,9 Mrd Ft, amely az idei évi eredeti előirányzatot együttesen 3,0%-kal haladja meg.

A 2018. évi teljesítési adatokat és a 2019. évi eredeti, valamint a 2020. évi tervezett előirányzatok alcímenkénti részleteit a **3. számú ábra** mutatja.

3. számú ábra

A helyi önkormányzatok támogatásainak alakulása 2018-2020.



Forrás: Kincstár monitoring adatok és a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet adatai alapján ÁSZ szerkesztés

12. Makrogazdasági folyamatok és potenciális kockázatok

A Kormány a 2020. évre vonatkozóan a 2019. évi 4,0%-os GDP növekedési ütem fennmaradását prognosztizálja. E bővülési ütem valamelyest meghaladja a szakértői várakozásokat, amelyek 2,6 és 3,3% között mozognak a 2020. évre vonatkozóan. Megfigyelhető, hogy – az előző évekhez hasonlóan – a Kormány előrejelzése felfelé tér el a szakértői várakozásoktól.

A 2017-től 2020-ig terjedő időszak GDP növekedésre vonatkozó előrejelzéseket és tényadatokat a **14. számú táblázat** mutatja be.

A GDP növekedés éves előrejelzései 2017–2020.

Szervezet megnevezése	2017	2018	2019	2020
KSH tényleges adat	4,0	4,9	-	-
PM*	4,1	4,3	4,1	4,0
OECD**	2,5	4,4	3,9	3,3
Világbank**	2,6	3,8	3,2	2,8
Európai Bizottság**	3,5	4,0	3,4	2,6
IMF**	2,9	4,0	3,6	2,7

* 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet alapján

** 2017-2018. évi adatok az éves publikációk alapján, 2019-2020. évi adatok a 2019 I. negyedévben készült előrejelzés alapján

Forrás: KSH, PM, OECD, Világbank, Európai Bizottság és IMF publikációk 2015-2019

Nemzetközi szinten a szakértői előrejelzések az előző év végi várt értékhez képest alacsonyabb növekedési ütemet valószínűsítnek a magyar gazdaság számára a 2020. évre vonatkozóan, amelyet jellemzően a világgazdaságban megjelenő kockázatokkal, az import feltételezett növekedésével, valamint az infláció mérsékelt ütemű emelkedésével indokolnak.

Külső kockázati tényezők

A nemzetközi környezet változását mutatja, hogy a világkereskedelem forgalmának növekedési üteme az IMF adatai alapján a 2018. évre 3,8%-ra csökkent az előző évi 5,4%-hoz viszonyítva. Ebben szerepet játszottak a kereskedelmi ellentétek – elsősorban az Egyesült Államok és Kína, valamint az Európai Unió közötti importvám háború, az olajárak emelkedése, valamint a kínai gazdaság növekedési ütemének lassulása.

A hazai gazdasági növekedés szempontjából fontos az Európai Unión belül zajló folyamatok alakulása. Az euro-övezet növekedési kilátásait illetően a 2018. évtől kezdődően tovább erősödtek a lefelé mutató kockázatok. Mindez az Egyesült Államok által alkalmazott kereskedelmi korlátozások, a következő költségvetési ciklus tervezési folyamatának elhúzódása, az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból (Brexit), valamint a mediterrán országok gazdasági és költségvetési sérülékenysége által indokolható.

Az Európai Unió vonatkozásában meghatározó tényező, hogy még nem született megállapodás a következő programozási ciklus költségvetési kereteiről. E folyamat lezárása 2019 őszén várható. Mindezt nehezíti, hogy a tagállamok megosztottak a nemzeti hozzájárulás mértékének kérdésében. Az Európai Bizottság tervei alapján Magyarország – a 2018. évi árakon számolva – kb. 5,7 milliárd euróval kisebb összegű felzárkóztatási forráshoz jutna a 2021. évet követően, mint a jelenlegi időszakban.

Az Európai Unió vonatkozásában a Brexit több szempontból is fontos kockázati tényező. Mivel az Egyesült Királyság az Európai Unió költségvetésének egyik legnagyobb befizetője, a kilépés hatására az Európai Uniónak a kiadásait mintegy 5,8%-kal kellene csökkentenie, vagy a tagországok hozzájárulását ilyen mértékben növelni a jelenlegi költségvetési keret fenntartható legyen. Magyarország számára mindkét forgatókönyv egyaránt hátrányos következményekkel járna, mert mindkét esetben a nettó támogatások értéke csökkenne.

A Brexit megvalósulásának időpontjával és tartalmával kapcsolatos bizonytalanságok szintén kockázati tényezőt jelentenek. A Brexit várhatóan a külkereskedelemre is hatást gyakorol majd a kilépés időpontjától kezdődően. Az Egyesült Királyság viszonylatában Magyarország nettó exportőr. A KSH adatai alapján hazánk 2018. évi összes exportjának 3,6%-a és az összes importjának 1,9%-a az Egyesült Királyság viszonylatában valósult meg. További szempontot jelent, hogy reagálnak majd a Magyarországon működő az Egyesült Királyságba exportáló vállalkozások a piaci feltételek változására.

A kilépés további lehetséges hatásai között szerepel az árfolyam változása, amely várhatóan a font árfolyamának romlását jelenti a főbb valutákkal (EUR, USD) szemben. Az árfolyamváltozás Magyarország esetében az importra kedvezően hat, azonban az export jövedelmezőségét csökkenti. Összességében ez a külkereskedelmi mérlegen keresztül a fizetési mérlegre negatív hatást gyakorolhat.

A világgazdasági elemzések arra hívják fel a figyelmet, hogy a pénzügyi piacokon egyre magasabb a valószínűsége a magasabb növekedési ütem mérséklődésének. A piaci kiigazító folyamatok elindulása – az előbbieken bemutatott tényezők miatt – a világgazdaság, és ezen belül a hazai gazdaság növekedését is hátrányosan érintené. E tényező szerepel a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet meghatározó gazdasági feltételei között is.

A belső gazdasági tényezők alakulása

A magyar gazdaság az elmúlt években folyamatosan növekvő pályára állt. A 2016. évi, előző évekhez és regionális összehasonlításban is alacsony, 2,3%-os értékhez képest a 2017. évben 4,1%-ot ért el a GDP növekedésének üteme, amely a 2018. évben tovább emelkedett és 4,9%-os növekedéssel rendelkezett a magyar gazdaság. A pozitív változás 2019. I. negyedévében tovább erősödött, a KSH adatai szerint a GDP 5,3%-kal bővült.

A Kormányzat előrejelzése szerint a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés a 2020. évben is folytatódik. A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet megalapozó makrogazdasági prognózis főbb elemeit a **15. számú táblázat** mutatja be.

15. számú táblázat

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet makrogazdasági paraméterei

Gazdasági mutatószám megnevezése	2020. évre előrejelzett érték (%)
GDP növekedése	4,0
Háztartások fogyasztása	4,8
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	3,8
Export	5,2
Import	5,4
Bruttó átlagkereset növekedése	8,3
Nettó átlagkereset növekedése	8,3
Foglalkoztatottak számának növekedése	1,3
Fogyasztói árszínvonal változása	2,8
Jegybanki alapkamat (Reuters)	1,1

Forrás: 2020. évi költségvetési törvényjavaslat-tervezet alapján ÁSZ szerkesztés

A Kormány által várt gazdasági növekedés alapja, az előző évekhez hasonlóan, a háztartások fogyasztási kiadásának növekedése, valamint a külkereskedelem esetében az export növekedése. A háztartások fogyasztásának bővülése továbbra is a foglalkoztatottsági helyzet pozitív változásából és a bruttó bér- és keresettömeg növekedéséből származik a várakozások szerint. A Kormány számára további fontos eszköz a gazdasági növekedés fenntartása érdekében az uniós források felhasználása. Mindez hozzájárul a vállalatok versenyképességének és termelékenységének növekedéséhez.

A korábbi években folyamatosan megfigyelhető volt, hogy a Kormány makrogazdasági prognózisa kedvezőbb feltételekre épített az egyéb, gazdasági növekedés előrejelzésével

foglalkozó szervezetek becsléseihez képest. A tényadatok összehasonlítása alapján látható, hogy a tényadatok jellemzően a Kormány által várt makrogazdasági mutatókat igazolták vissza. Mindezt jól mutatja, hogy az egyes években fokozatosan javították év közben a gazdasági növekedésre és ennek összetevőire vonatkozó értékeléseiket a gazdasági elemző szervezetek, közelítve a Kormány makro paramétereihöz.

A makrogazdasági prognózis elemei több szempontból különböznek az idei évhez képest. A gazdasági mutatószámok többségénél lassuló tendenciával számol. Mindez érvényes a bruttó állóeszköz felhalmozásra, a bruttó bér- és keresettőmeg növekedésére és a munkatermelékenység növekedési ütemére. Kedvező változást valószínűsít azonban a foglalkoztatottak számának bővülési ütemét, az import növekedési ütemének lassulását, valamint a háztartások fogyasztásának növekedését tekintve.

A Kormány makrogazdasági prognózisa a bérjövőelem elmúlt években elindult gyors ütemű növekedésének lassulásával számol. Mindez megfigyelhető abban, hogy a 2020. évben a 2019. évhez képest a bruttó átlagkereset tervezett átlagos növekedési üteme 1,1 százalékponttal kisebb. Továbbá a foglalkoztatottsági helyzet javulásához és a bérek emelkedéséhez a kormányzati prognózis szerint a versenyszféra járul majd hozzá. A költségvetési szférában a nettó reálbér növekedési üteme a tervezet szerint 6,2%-ra mérséklődik.

A Kormány makrogazdasági előrejelzése nem számol a nemzetközi pénzügyi piacokon jelentős fordulat bekövetkezésével. Az inflációs ráta 2,8%-os értéke mellett az idei évhez képest megközelítőleg változatlan forint/euró és forint/dollár árfolyamot valószínűsít. A kamatvárakozások esetében továbbra is stabil környezetet feltételez, azonban a jegybanki alapkamat 0,2 százalékpontos emelkedését valószínűsíti.

Emellett a kőolaj árának folyamatos csökkenésével számol. A Brent olajár szintjét átlagosan 1,9%-kal alacsonyabb értékben valószínűsíti az idei értékhez képest.

A főbb gazdasági mutatók alakulása

A következő évi gazdasági növekedés szempontjából alapvető fontosságú az előző évi és a 2019. I. negyedévi gazdasági folyamatok áttekintése. Összességében az elmúlt közel másfél éves időszakban a gazdasági mutatószámok együttesen pozitív irányban változtak. Jelentős ütemben bővültek a beruházások, a háztartások fogyasztási kiadásai és tovább folytatódott a bérek dinamikus emelkedése.

A 2018. évben a gazdasági növekedés tovább erősödött az előző évhez képest. A 2018. évre vonatkozó adatok alapján a GDP bővülés üteme 4,9%-os volt. A növekedésben egyértelműen fontos szerepet játszott a beruházási ráta emelkedése, a háztartások fogyasztási kiadásainak bővülése, valamint a szolgáltatások hozzáadott értékének növekedése.

A 2019. I. negyedévben a gazdasági fejlődés tovább gyorsult. A KSH által közzétett első becslés alapján a GDP növekedésének üteme 5,3%-ot ért el. Ehhez leginkább az ipar, az építőipar és a piaci alapú szolgáltatások járultak hozzá.

A GDP növekedéséhez a termelési oldalon a szolgáltatások bővülése járult hozzá a legjelentősebb mértékben, amelynek a hozzájárulása 2,4 százalékpontot tett ki. Emellett az ipar 0,7, az építőipar, illetve a termékdók és támogatások egyenlege 0,8-0,8, valamint a mezőgazdaság 0,2 százalékponttal támogatta a gazdaság növekedését.

Az ágazatok közül az építőipar érte el a legnagyobb ütemű növekedést, a kibocsátás volumene 23,0%-kal bővült. A növekedést a lakásépítések számának növekedése, valamint a – hazai és uniós forrásokból – megvalósuló infrastrukturális fejlesztések eredményezték. A 2018. évben épített lakások száma 22,9%-kal növekedett az előző évhez képest.

Az építőipar fejlődése folytatódott a 2019. év I. negyedévében is. Az építőipari termelés értéke 63,9%-kal volt magasabb az előző év azonos időszakához képest. Az épített lakások száma 7,9%-kal volt több, mint az előző év azonos időszakában. A lakóépületekre kiadott új építési engedélyek száma 4,0%-kal haladta meg az előző évit. 2019. I. negyedévében azonban 2,2%-kal csökkent a

kiadott új építési engedélyek száma. Az építőipar idei évi növekedési kilátásai pozitívak, mert a 2019. I. negyedévi szerződésállományának értéke töretlen növekedést mutat.

A felhasználási oldalon a legjelentősebb hatást a bruttó felhalmozás növekedése fejtette ki. Ennek értékét az állami és a vállalati beruházások, valamint a beruházási volument támogató európai uniós források egyaránt kedvezően befolyásolták.

A külkereskedelmi egyenleg aktívuma továbbra is fennmaradt az előző évben, amelynek nagyságrendje a 2018. évben a GDP 4,2%-át tette ki. A külkereskedelmi többlet összetételét tekintve meghatározó a szolgáltatások mérlegének aktívuma, amelynek mértéke a GDP 6,0%-a volt a 2018. évben. A szolgáltatásokon belül az üzleti szolgáltatások, az idegenforgalom és a szállítási szolgáltatások többletének növekedése volt jelentős mértékű.

A 2018. évben tovább folytatódott a külkereskedelmi többlet folyamatos csökkenése, amelynek fő indoka, hogy a növekvő beruházási aktivitás az import növekedésével járt együtt. Mindez 2019. I. negyedévében is megfigyelhető, mert az export értéke 8,2%-kal, ezzel szemben az import értéke 9,9%-kal haladta meg a 2018. I. negyedévi értéket.

A bruttó felhalmozás a 2018. évben 11 386,3 Mrd Ft volt folyóáron, ami 2 679,2 Mrd Ft-tal magasabb, mint az előző évi felhalmozás értéke. A beruházások több mint felét (51,4%-át) adó legalább 50 főt foglalkoztató vállalkozások beruházásai 8,8%-kal növekedtek, míg a költségvetési szervek által végrehajtott beruházások volumene 30,9%-kal növekedett a 2018. évben az előző évhez viszonyítva.

A beruházások a 2018. évben valamennyi nemzetgazdasági ágazatban bővültek. A beruházások több mint negyedét realizáló feldolgozóiparban 6,3%-kal, a szállítás és raktározás területén 33,5%-kal, míg az ingatlanügyletek (pl. irodaházak, logisztikai csarnokok) területén 17,3%-kal bővült a beruházások volumene.

A háztartások fogyasztása az előző évhez hasonlóan folyamatosan bővült a 2018. évben. A háztartások fogyasztási kiadásai legnagyobb hányadát, 44,0%-ot szolgáltatásvásárlásra fordították, amelynek révén a szolgáltatások fogyasztása 5,6%-kal emelkedett az előző évhez viszonyítva. A vásárlási volumen a nem tartós termékek termékcsoportban 4,0%-kal volt több mint az előző évben. A legnagyobb mértékben, a rendelkezésre álló jövedelem növekedésének is köszönhetően, a tartós termékek vásárlására fordított kiadások növekedtek (12,4%-kal). A közösségi fogyasztás folyó áron számítva 1,6%-kal növekedett.

A foglalkoztatottsági mutatók szintén pozitívan változtak a 2018. évben. A 15-74 éves korú népesség aktivitási aránya 0,5 százalékponttal emelkedett (62,6%-ra). A foglalkoztatási ráta esetében a pozitív változás 0,6 százalékpont volt és értéke 60,4%-ra emelkedett. Ezzel párhuzamosan a munkanélküliségi ráta 0,2 százalékponttal csökkent és folytatva az elmúlt években megfigyelhető csökkenő tendenciát 3,6%-ra mérséklődött. E folyamatok 2019. I. negyedévében tovább folytatódtak, az aktivitási arány és a foglalkoztatási ráta is 0,2-0,2 százalékponttal emelkedett. A foglalkoztatottsági mutatók esetében az elmúlt időszak adatai alapján látható, hogy a pozitív elmozdulás folyamatosan lassul. Mindezt jól mutatja, hogy a munkaerő-piacon egyre több területen lép fel munkaerőhiány, amelynek átfogó kezelése hosszabb időt igényel.

A 2018. évben folyamatosan emelkedett a bruttó átlagkereset. A bruttó átlagkereset a 2018. évben 329 900 Ft, a nettó átlagkereset 219 400 Ft volt, az előző évhez viszonyítva mindkettő 11,3%-kal növekedett. A növekedés a munkaerő-kereslet élénkülésének, a minimálbér és a garantált bérminimum 8,0%-os emelésének, a költségvetési szféra egyes területeit és bizonyos állami közszolgáltató cégek munkavállalóit érintő keresetrendezéseknek és az egyes ágazatokban kialakuló munkaerőhiány miatti verseny erősödésének volt a következménye. A bérek növekedési üteme nagyságrendileg a 2019. év első két hónapjában is az előző évi növekedést mutatta.

A foglalkoztatás bővülése, a keresetek növekedése a háztartások jövedelmi viszonyára kedvező hatást gyakorolt. A háztartások növekvő jövedelme lehetőséget teremtett a fogyasztás bővülése mellett a megtakarítások növekedésére is. A 2018. évi növekmény értéke az MNB adatai alapján az előző évhez képest 4 084,6 Mrd Ft volt, ezáltal a háztartások nettó pénzügyi vagyona az év

végén 44 790,9 Mrd Ft-ra emelkedett. 2019. I. negyedévben a nettó pénzügyi vagyon 1 108,7 Mrd Ft-tal emelkedett, amely nagyságrendileg megfelel az előző évi növekedés időarányos értékének.

A jövedelmi helyzet javulásával párhuzamosan a 2018. év folyamán a háztartások kötelezettségei is növekedtek. Ezen belül a lakossági hitelállomány a 2018. év során együttesen 424,0 Mrd Ft-tal emelkedett. A lakáshitelek állománya mellett a fogyasztási célú személyi kölcsönök kihelyezett állománya is növekedett. Mindez azt mutatja, hogy a háztartások fogyasztásuk egy részét hitelből finanszírozzák, és a jövedelmi helyzetük javulása révén a korábbiakhoz képest nagyobb a hitelfelvételi hajlandóságuk. Kedvező változást jelentett, hogy a hosszú lejáratú hitelek esetében előtérbe kerültek az 5 éven túl rögzített kamatperiódussal rendelkező hitelek, amely a kamatkockázat kivédésének fontos eszköze.

A vállalati hitelállomány a 2018. évben összességében 892,0 Mrd Ft-tal emelkedett. Ezen belül a kis- és középvállalati szektor hitelállománya az előzetes MNB adatok alapján közel 12,0%-kal növekedett éves összehasonlításban, ezen belül a mikrovállalatok esetében volt megfigyelhető a legnagyobb mértékű – éves szinten közel 21,0 százalékos – emelkedés. A tranzakciós bővüléshez a kkv-szektor hitelfelvétele mellett számos nagyvállalat egyedi és nagy volumenű ügylete is hozzájárult. Az új szerződéskötések 2018. évi értéke az előző évihez hasonló nagyságrendű volt, értéke nagyságrendileg 3400 Mrd Ft-ot tett ki.

Az infláció a 2018. évben 2,8% volt. Időbeli lefutását tekintve 2018. októberig növekvő tendenciát mutatott és ezt követően nem változott az év hátralévő részében. A 2019. év első négy hónapjában tovább emelkedett az árszínvonal, amelynek értéke 3,4%-os volt. Ezen belül a szeszes italok, dohányárak 7,6%-kal, az élelmiszerek 5,0%-kal bővültek. Emellett inflációs hatást váltott ki az üzemanyagok árának emelkedése. A 2019. I. negyedévi adatok alapján az infláció meghaladhatja az idei évre várt 2,7%-os értéket.

