



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Szemponatok

a Költségvetési Tanács részére véleménye
kialakításához Magyarország 2015. évi
központi költségvetéséről szóló
törvényjavaslat zárószavazásához

2014. december

Jóváhagyom:



Domokos László

elnök

Az elemző munkát vezették:

Dr. Pulay Gyula
felügyeleti vezető

Dormán István Zoltán
ellenőrzésvezető

Az elemző munkát végezte:

Balázs Melinda
számvevő főtanácsos

Federics Adrienn
számvevő tanácsos

Fodor Edit
számvevő

Huszár Anna
számvevő tanácsos

Steinbacher Anett
számvevő

Várhegyi Anett
számvevő

Vörös Katalin
számvevő főtanácsos

Tartalom

ÖSSZEGZÉS.....	4
1. A bázisévi és a 2015. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági kockázata.....	9
2. Bevételi, kiadási kockázatok	11
3. Adósság és adósságszabály érvényesülése a 2015. évi költségvetésben	24

ELŐSZÓ

Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) 25. §-a értelmében a „*központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során a Tanács az Országgyűlés elnökének a házszabályi rendelkezésekben meghatározottak szerinti tájékoztatása alapján vizsgálja a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésének (a továbbiakban: államadósság-szabály) való megfelelését*”. Elemzésünk célja, hogy a 2014. év első 11 havi költségvetési és makrogazdasági folyamatokat, az Országgyűléshez benyújtott Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tárgyalása lezárultával elfogadásra javasolt módosításokat, valamint a költségvetési törvényjavaslat benyújtása óta elfogadott jogszabály-módosításokat, és megtett intézkedések hatásait értékeljük, elsősorban abból a szempontból, hogy azok miként befolyásolják az államadósság-szabály érvényesülését. Célunk a Költségvetési Tanács (KT) – 2015. évről szóló törvényjavaslat zárószavazása előtti – munkájának támogatása. Az elemzés a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM), a Magyar Államkincstár (Kincstár), a Központi Statisztikai Hivatal (KSH), az Államadósság Kezelő Központ Zrt. (ÁKK Zrt.) adatszolgáltatásán alapul. A költségvetési törvényjavaslatához benyújtott módosító javaslatok költségvetési hatásait az NGM megalapozó számításai alapján értékeltük.

Az Országgyűlés Költségvetési bizottsága az általa támogatott módosító javaslatok figyelembevételével kialakította a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat elfogadásra javasolt változatát (a továbbiakban: Törvényjavaslat), és azt december 5-én nyilvánosságra hozta. Elemzésünk – a módosító javaslatok benyújtásától kezdve a december 5-ig közzétett módosítások feldolgozásával – azt értékeli, hogy a Törvényjavaslat elfogadása esetén az adósság-szabály teljesülésének milyen kockázatai vannak.

A jövő évi költségvetéshez benyújtott és elfogadott módosító javaslatok 410 soron változtattak az előirányzatok összegén (252 kiadási soron növelte és 115 kiadási soron csökkentette, valamint 24 bevételi soron növelte és 19 bevételi soron csökkentette az előirányzatokat), amelyek az előirányzatok több mint 10%-át érintve összességében mind a kiadást, mind a bevételt közel 68 Mrd Ft értékben csökkentették.

ÖSSZEGRÉS

A Törvényjavaslat a 2015. évi adósságmutató tekintetében az október 30-án benyújtott törvényjavaslatához képest nem tartalmaz változást: 25 055,4 Mrd Ft államadóssággal és 33 227,6 Mrd Ft GDP-vel számol, amely 75,4%-os államadóssági-mutatót eredményez. A 2014. december 31-ére várt mutató értéke is változatlan: 76,3%. A Törvényjavaslat új makrogazdasági prognózist nem tartalmaz. Ezért elemzésünkben azt értékeltük, hogy a törvényjavaslat benyújtása óta ismertté vált gazdasági folyamatok és előrejelzések miként befolyásolták az eredeti kormányzati prognózissal kapcsolatos bizonytalanságokat, kockázatokat.

A 2014. évi kedvező makrogazdasági folyamatok következtében a gazdasági növekedés mértéke a tervezett 2%-ot várhatóan jelentősen meghaladja, és eléri a 3,2%-ot. A növekedés ágazati szinten kiegyensúlyozott volt, főbb tényezői a beruházások és a fogyasztás

volumennövekedése volt, amelyet az uniós kifizetések gyorsulása, a Növekedési Hitelprogram folytatása, valamint a kormányzat jövedelemadózársra, rezsicsökkentésre, a devizahitelesekre, és a pedagógusok bérére vonatkozó intézkedései támogattak. A nettó export GDP-hez való hozzájárulása csökkent a korábbi évekhez képest. A gazdasági növekedéssel párhuzamosan az infláció csökkent, illetve az év egészét tekintve várhatóan 0% közelében lesz, elsősorban a rezsicsökkentés következtében.

A 2015. évi költségvetés tervezése során figyelembe vették a 2014. évi gazdasági folyamatok alakulását. A Törvényjavaslat az október 30-án benyújtottal megegyezően 2015. évre – a 2014. évi várható 3,2%-os adathoz némileg alacsonyabb – 2,5%-os GDP növekedéssel számol, amelyet az ideihez hasonlóan a beruházások és a fogyasztás bővülése támogat legnagyobb mértékben, a nettó export dinamikája változatlanul csökken. A beruházási pálya alakulására legnagyobb mértékben ható uniós kifizetések 2015. évben már lényegesen nem emelkednek, azonban az MNB által finanszírozott Növekedési Hitelprogram új forrást nyújt a gazdaság részére. Mindezen hatások eredőjeként a beruházások 2014. évi magas szintjéhez képest várt további volumennövekedés (4,3%) kockázatot jelenthet. A fogyasztás növekedését 2015. évben támogatják a devizahitelesek megsegítését szolgáló már elfogadott, illetve tervezett intézkedések.

A 2014. évben elért adatokhoz képest, amelyek a 2015. év bázisát képezik, a tervévben a várható növekedés üteme nem éri el az ideit, amellyel a kormányzati prognózis összhangban van. A tervévben várt növekedésre elsősorban a beruházások tervezett növekedésének megvalósulása, valamint a nettó exporton keresztül a külgazdasági folyamatok alakulása jelenthet kockázatot.

A 2015. évi **adóbevételek** megalapozottság szerinti aránya az ÁSZ 2015. évi központi költségvetésről szóló Véleményében foglaltakhoz képest a bázis oldali kockázatok mérséklődéséből és az időközben elfogadott adótörvény-módosításokból adódóan javult.

Az ÁSZ Véleményben kockázatként jelzett ún. internetadó bevezetésével kapcsolatos indítványt visszavonták, a megtett úttal arányos útdíj díjnövekedését megalapozó jogszabálytervezet elfogadásáról a kormány döntött (a tervezett 40 Mrd Ft bevétel növekedés helyett 20 Mrd Ft-tal számolnak), de az erre vonatkozó törvényjavaslatot az Országgyűlésnek még nem nyújtották be. A 2015. évi általános forgalmi adó (ÁFA) vonatkozásában továbbra is fennáll 40-45 Mrd Ft-os elmaradás kockázata a bázisoldali kockázat várható csökkenése ellenére is. A feketegazdaság, illetve az adócsalások elleni küzdelem érdekében tervezett Elektronikus Közúti Árumozgásokat Ellenőrző rendszer (EKÁER) 2015. év januári bevezetéséhez rendelkezésre álló határidő rendkívül szoros, csak abban az esetben tartható, ha valamennyi feltétel adott és a szükséges eszközbeszerzések határidőben megtörténnek. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a vonatkozó közbeszerzések még folyamatban vannak, a kapcsolódó, az elektronikus fuvarlevél részletszabályait meghatározó végrehajtási rendelet-tervezet társadalmi egyeztetés alatt áll. A Törvényjavaslathoz benyújtott kettő képviselői módosító indítvány az ÁFA bevételi előirányzatot 0,7 Mrd Ft-tal megemelte. Az összeg a Szépművészeti Múzeum, illetve a hozzá tartozó Magyar Nemzeti Galéria 2015. évben megrendezendő kiállításaihoz felmerülő költségek fedezetére nyújt többletforrást, ugyanakkor nincs mögötte ÁFA bevételt növelő intézkedés.

A Véleményben a központi költségvetést meghatározó **közvetlen kiadási előirányzatokat** 100%-ban megalapozottnak minősítettük. A fejezetet érintően a 2015. évi benyújtott költségvetési törvényjavaslathoz képest jelentősen 15,9 Mrd Ft-tal csökkent a lakástámogatások előirányzata, a rokkantsági, rehabilitációs ellátások fedezetére átadott pénz-

eszköz jogcím kiadási kerete 7,1 Mrd Ft-tal nőtt, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapon belül egy új jogcímet alakítottak ki a járási szociális feladatok ellátására (61,9 Mrd Ft). A járási szociális feladatok ellátásának finanszírozási forrását egyrészt 49,0 Mrd Ft összegben a IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezetből csoportosították át, a 12,9 Mrd Ft összegű különbözet a globális fedezet elve alapján került betervezésre több előirányzatot érintően. Az említett számszaki módosítások nem változtattak a „megalapozott” minősítésen.

A **Helyi önkormányzatok támogatásai** fejezet esetében a Véleményben a 2015. évre tervezett 690,5 Mrd Ft kiadási összeg teljes keretét megalapozottnak minősítettük. A benyújtott 2015. évi törvényjavaslathoz képest történő számszaki változás eredményeképpen a fejezet kiadási kerete 649,3 Mrd Ft összegre (41,2 Mrd Ft-tal) csökkent. A csökkenést főként a 49,0 Mrd Ft összegű önkormányzati szociális segélyezés feladatellátásának a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alaphoz tartozó jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatások alcím járási szociális feladatok ellátása jogcímre történő átcsoportosítása okozza. A bekövetkezett változások ellenére a fejezet kiadási előirányzatai megalapozottak, mivel a feladat-átcsoportosítás számításokkal alátámasztott.

A Törvényjavaslat 2014. október 30-ai benyújtásához képest újabb kockázatokat nem azonosítottunk a **költségvetési szervek és a fejezeti kezelésű előirányzatok** körében, a korábban felvetett bizonytalansági tényezők (a felülről nyitott kiadási előirányzatok kockázata; a kis összegű, de nem, vagy részben megalapozott előirányzatok jelenléte; egyes fejezetek többletforrás igényei, melyek finanszírozására a tartalékok nyújthatnak fedezetet) továbbra is fennállnak.

Az újonnan bekerült előirányzatok esetében az alátámasztottság megítéléséhez nem állnak rendelkezésre információk, így tovább nőtt azon előirányzatok köre, ahol a tervezett összegek alátámasztottságát helyszíni ellenőrzéssel nem tudtuk kontrollálni. (Kormányablak program megvalósítása 7,9 Mrd Ft, Nemzeti Kastélyprogram 0,7 Mrd Ft stb.)

Az ÁSZ Véleményben jeleztük az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételekkel kapcsolatos 2015. évre tervezett 169,0 Mrd Ft előirányzat összegének megalapozatlanságát és kockázatoságát, ami részben a több fejezetet is érintő Beruházási Alap kiadási tételeinek forrását szolgálná. A Törvényjavaslatban a Beruházási Alap kiadási összege 186,6 Mrd Ft-ról (14,9 Mrd Ft-tal) megemelkedett 201,5 Mrd Ft-ra, amelynek az említett forrás oldala (169,0 Mrd Ft), valamint a különbözet (32,5 Mrd Ft) a törvényjavaslat alapján nem azonosítható. A Törvényjavaslatban szereplő beruházások (részleges/teljes) megvalósításának kockázatát jelentené a bevételek (esetleges) elmaradása.

A benyújtott költségvetési törvényjavaslat véleményezése során 25 új előirányzat minősítését végeztük el az EMMI fejezetnél, melyek kockázati szempontú megítélése a Törvényjavaslat alapján némileg enyhült, mivel ezek az előirányzatok kisebb összegben szerepelnek, vagy meg sem jelennek a Törvényjavaslatban.

A Törvényjavaslatban a 2015. évi központi költségvetés tervezett kiadási főösszegének 57,6%-a (9946,3 Mrd Ft) felülről nyitott kiadási előirányzat (1,0 Mrd Ft-tal magasabb a 2014. évhez képest), amely a tervezett hiánycél betartása szempontjából növelheti a kockázatot. A kockázat mértékét jelenleg nem lehet megítélni, az az előirányzatok teljesítésétől függ.

A Törvényjavaslatban a fejezeti tartalékok összege 14,8 Mrd Ft, ami felhasználható egyes fejezeti kiadási előirányzatok évközi növelésére.

A költségvetési szerveknél és a fejezeti kezelésű előirányzatokon megtervezett kiadások az előző törvényjavaslathoz képest összességében 11,8 Mrd Ft-tal nőttek a központi alrendszer mérlege szerint, amely a kiadások alig 0,2%-át kitevő, nem jelentős változtatások, így a kiadásokra vonatkozó minősítésünk nem változik, azok továbbra is takarékos, fegyelmezett költségvetési gazdálkodással teljesíthetők lesznek.

A Törvényjavaslat a XIX. fejezetben megjelenő **uniós forrásokat** és azok felhasználását csekély mértékben változtatta meg. A módosítás következtében kockázat nem jelentkezik, ugyanakkor az októberben jelzett kockázatok (az előre nem számszerűsíthető Bizottsági kifizetések felfüggesztése, a 11,9 Mrd Ft-os Norvég Alapból származó támogatások bizonytalansága, operatív programok Bizottság általi elfogadása¹) a támogatások felhasználását rögzítő hazai jogszabály megjelenése ellenére sem csökkentek.

Az ÁSZ Véleménye szerint az **Állami vagyonnal kapcsolatos kiadási előirányzatok** 76,7%-a megalapozott, 23,3%-a részben megalapozott. A benyújtott törvényjavaslathoz képest jelentős változás az MVM Zrt. tőkeemelése jogcímcsoporton történő 32,0 Mrd Ft összegű csökkenés. Az ÁSZ becslése szerint a 2014. évre tervezett kiadási előirányzatot (NFA nélkül számítva 160,3 Mrd Ft) az évközi módosítások ellenére (198,9 Mrd Ft) is meghaladja a 2014. évi várható teljesítés 156,8 Mrd Ft-tal. A 2015. évre tervezett 162,1 Mrd Ft összegű Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások teljesíthetősége kockázatos, mert a 2014. évi tapasztalatok alapján a 2015. évben is jelentős mértékű alultervezettség valószínűsíthető.

Az ÁSZ Véleményében az **Állami vagyonnal kapcsolatos bevételek** 2015. évre tervezett előirányzatainak 21,6%-át megalapozottnak, 78,4%-át nem megalapozottnak minősítette. Az egyéb bevételek tekintetében az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételekkel kapcsolatos 2015. évre tervezett 169,0 Mrd Ft előirányzat teljesíthetősége változatlanul kockázatos, mivel az összeg forrását nem határozták meg, illetve teljesíthetőségét számítások és hatástanulmányok nem támasztják alá. Az előirányzat összege részben biztosítja a Beruházási Alap 2015. évre tervezett kiadásait. A Beruházási Alap kiadási előirányzatai esetében új kötelezettséget vállalni az államháztartásért felelős miniszter előzetes egyetértésével, véleményével lehet. Az egyetértés vagy vélemény kialakításánál a miniszternek figyelemmel kell lennie az állami vagyon értékesítéséből származó bevétel éven belüli időbeli teljesülésére, ugyanakkor a kötelezettségvállalások költségvetési fedezetét maga a kiadási előirányzat rendelkezésre állása teszi lehetővé.

A **társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak** várható egyenlege 2014. év végén 198,0 Mrd Ft-ban prognosztizálható, amely a Nyugdíjbiztosítási Alap 160,0 Mrd Ft és az Egészségbiztosítási Alap 38,0 Mrd Ft I-XI. havi egyenlegéből tevődik össze. A 2015. évre a társadalombiztosítási alapok tervezett kiadási és bevételi előirányzata egyaránt 4935,4 Mrd Ft, amely a 2014. évi módosított kiadási előirányzatot (4866,8 Mrd Ft) 1,4%-kal haladja meg. A társadalombiztosítási alapoknál keletkező többlet a járulékbételek, hozzájárulások, ezen belül a szociális hozzájárulási adó időarányost meghaladó teljesítésének következménye, ennek alakulását egyrészt a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás bővülése, másrészt az új adónemek (KATA, KIVA) tervezetthez képest elmaradó igénybevétele együttes hatása befolyásolta. A két alap 2015. évi bevételét befolyásoló tényező, hogy a szociális hozzájárulási adó a Ny. Alap és az E. Alap közötti felosztásának arányát a 2014. évi 96,3 – 3,7%-ról 85,46 – 14,54%-ra változtatták. Az E. Alap bevételi forrása kiegészült egy új előirányzattal, a 11,5 Mrd Ft összegű dohányipari vállalkozások rendkívüli egészségügyi

¹ Novemberben már nyolc operatív program benyújtására kérte fel a Kormány a minisztereket.

hozzájárulásával, amelynek alapja a 2014. évben elért nettó árbevétel lesz. A társadalombiztosítási alapok 2015. évre tervezett előirányzatai a bázis év teljesítési adatait figyelembe véve teljesíthetők.

A 2015. évi költségvetési törvényjavaslatban a központi alrendszer 877,4 Mrd Ft hiánnyal számol, amelyből az elkülönített állami pénzalapok hiánya 50,9 Mrd Ft, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak egyenlege nulla forint. A központi alrendszer tervezett hiánya a 2014. évi várhatónál alacsonyabb értékben lett meghatározva, mivel a 2014. évi várhatóhoz képest az államháztartás központi alrendszerének bevételét 329,2 Mrd Ft-tal (pl. ÁFA, SZJA, különadó bevételeket) magasabb, kiadását pedig 55,1 Mrd Ft-tal (pl. az államháztartás alrendszereinek támogatását, a kamatkidadásokat) alacsonyabb összegben tervezték meg. Ennek következtében a 2014. évi várható (1151,5 Mrd Ft) hiánytól 274,1 Mrd Ft-tal alacsonyabb a 2015. évre tervezett hiány összege.

A XLI. Adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezet egyenlege javult azzal, hogy az ÁKK Zrt. 2015-ben nem köteles tranzakciós illetéket fizetni, ami 56,0 Mrd Ft kiadás csökkenést jelent. Az ÁKK Zrt. tranzakciós illeték fizetési kötelezettségének megszűnésével együtt jár a költségvetés pénzügyi tranzakciós illeték bevételeinek ugyanekkora összeggel való csökkenése.

A **kormányzati szektor Gst. szerinti** korrigált államadóssága – a költségvetési törvényjavaslat tervezetéhez készített számítások alapján – 2014. év végére várhatóan eléri a 24 109,4 Mrd Ft-ot. Az államadósság 2015. év végére tervezett értéke a költségvetési törvényjavaslat alapján 2014. év végére prognosztizáltat 3,9%-kal meghaladóan 25 055,4 Mrd Ft lesz. Az államháztartás központi alrendszerének 2015. évre tervezett adóssága az ÁKK Zrt. által kezelt (24 427,4 Mrd Ft), az állam nevében keletkeztetett egyéb (280,2 Mrd Ft), valamint a központi alrendszerekhez tartozó egyéb szervezetek (a központi költségvetési szervek, az ELKA és a TB-alapok 5 Mrd Ft) adósságából tevődik össze. A központi alrendszerhez tartozó szervezeteknél lévő államkötvény/kincstárjegy (5 Mrd Ft) összegének figyelembevételével a központi alrendszer Gst. szerint korrigált adóssága 24 707,7 Mrd Ft. Az államháztartás önkormányzati alrendszerének tervezett adóssága, egyben Gst. szerint korrigált adóssága 2015. év végén 200,0 Mrd Ft. A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezeteké pedig 192,7 Mrd Ft. A 2015. évre tervezett Gst. szerint korrigált államadósság együttes összege 25 100,4 Mrd Ft, amelyet az államháztartás alrendszereinek egymással szemben fennálló kötelezettségei kiszűrése² 25 055,4 Mrd Ft-ra csökkent. Az előző évhez mérten a 2015. évi tervezett államadósságon belül az államháztartás központi alrendszerének ÁKK Zrt. által kezelt forintadóssága (1075,9 Mrd Ft-tal) nő a legnagyobb mértékben, az önkormányzati alrendszer tervezett adósságnövekedése 160,0 Mrd Ft. A forintadósság növekedése többek között azzal indokolható, hogy a 2015. évi finanszírozási terv nemzetközi devizakötvény-kibocsátást nem tartalmaz. Az önkormányzati alrendszerénél tervezett adósságnövekedést legnagyobb részt két önkormányzat EIB hitel felvételi szándéka, illetve 2015-re tervezett (35,0 Mrd Ft) lehívása, a 3-as metró járműfelújításával összefüggésben tervezett (30,0 Mrd Ft) hitellehívás, valamint a 2015. évre tervezett tartalékkeret (50,0 Mrd Ft) létrehozása okozza.

A Törvényjavaslat összhangban van az Alaptörvényben foglalt államadósság-szabállyal, az államadósság GDP-hez viszonyított arányát (államadósság-mutató) a 2015. évben 75,4%-ban tervezték meg, ami csökkenést jelent a 2014. évre prognosztizált 76,3%-hoz képest. Az

² Az önkormányzatoknál lévő államkötvény/kincstárjegy 45,0 Mrd Ft.

államadósság-mutatók számítása során mind a hiányt és az ebből származó adósságot, mind a GDP adatokat a 479/2009/EK rendelet 2014. szeptember 1-től hatályos előírásának megfelelően az ESA2010 elszámolási rendszer alapján határozták meg.

Az államadósság-mutató számlálóját (az év utolsó napján várható, illetve tervezett államadósságot) és nevezőjét (az évben várható, illetve tervezett GDP-t) mind a viszonyítási évben, mind a költségvetési évre a Gst. előírásának megfelelően számították ki. Az államadósság-szabály a Törvényjavaslatban szereplő feltételeket tekintve (változatlan árfolyammal számolva) 2015-ben teljesülhet, azonban többek között feltételezi a befektetői érdeklődés erősödését (amely hozzájárulna az államadósság finanszírozási mozgásterének bővüléséhez), a 2007-2013 évek közötti uniós költségvetési ciklushoz kapcsolódó elszámolásokat követő források Törvényjavaslat szerinti beérkezését, a tervezett bevételek teljesítését, valamint takarékos költségvetési gazdálkodást.

Az államadósság-szabály számításaink szerint – az államadósság-mutatóra ható egyéb tényezők változatlansága mellett – akkor is teljesülhet, ha a Törvényjavaslatban meghatározott GDP összege a tervezettnél megfelelően alakul és az államadósság közel 260,0 Mrd Ft-tal magasabb lesz.

A központi tartalékokat a módosítások több ponton érintették. A módosító indítványok egy része fejezetek közötti nullszaldós átcsoportosításokat tartalmazott.

Az implicit tartalék ellenére kockázatok jelent, hogy az Országvédelmi Alap (OVA) tervezett összegét a Törvényjavaslat az eredeti előírányathoz mérten a felére csökkentette.

A 2015. évi OVA előirányzatot a KT javaslatára a benyújtott költségvetési törvényjavaslatban a tervezett 40,0 Mrd Ft-ról 60,0 Mrd Ft-ra emelték, majd a Költségvetési bizottság összegző módosítója alapján az előirányzatot felére, 30,0 Mrd Ft-ra csökkentették. Továbbra sem áll rendelkezésre adat azzal kapcsolatban, hogy az előirányzat kialakítása során milyen jellegű és mértékű kockázatokkal számolt a Kormány. A 30,0 Mrd Ft-os OVA előirányzat az előzetes számításaink szerint nem elegendő a 2015. évre általunk feltárt kockázatok kezelésére, azaz a megjelölt 2,4%-os hiánycél és az államadósság-mutató 0,9 százalékpontos csökkenésének biztonságos teljesítéséhez, az államadósság-mutató csökkenését, azaz az államadósság-szabály teljesülését azonban nem veszélyezteti, tekintettel a korábban bemutatott implicit tartalékokra.

1. A bázisévi és a 2015. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági kockázata

A tervezett 2,4%-os GDP arányos hiánycél összhangban van-e a törvényjavaslat tervezetben bemutatott gazdasági folyamatokkal?

A Törvényjavaslatban rögzített makrogazdasági mutatók megegyeznek a 2014 októberében benyújtott törvényjavaslatban bemutatott makrogazdasági mutatókkal. A Törvényjavaslatban bemutatott gazdasági folyamatokat jellemzően a bázisévi és a 2015. évi makrogazdasági kockázatokra figyelemmel állították össze. Véleményünk szerint a 2015. évi költségvetési tervezésnél bázisévi kockázatok a makrogazdasági folyamatok oldaláról nem valószínűsíthetők. Ugyanakkor a 2014. évi, vártnál magasabb növekedés magasabb bázist jelent a 2015. évi folyamatok során, ami a növekedés tervezett 2,5%-os ütemére, ezen belül is elsősorban a beruházások 4,3%-os volumennövekedésére hatással lehet (pl. az uniós kifizetések mennyiben támogatják a beruházási növekedést).

A **2014. évi** költségvetési tervezés alapját képező makropálya 2%-os GDP növekedés feltételezésével készült, ezzel szemben a 2014. év első félévi adatai alapján a GDP átlagosan 3,8%-kal bővült, éves szinten pedig várhatóan 3,2% lesz. A magyar gazdaság az elmúlt év második felétől beindult növekedése csökkenő intenzitással, de folytatódott.

A GDP 2014. I. félévi növekedése szinte minden ágazatban jelentkezett, ami a kedvező belső gazdasági környezetnek (uniós források lehívása, bővülő belpiaci felvevőképesség), az alacsony bázisnak és a kormányzati intézkedések gazdaságélénkítő hatásának, valamint a Növekedési Hitelprogramnak egyaránt betudható.

A 2014. évi gazdasági folyamatok következtében a Törvényjavaslat összeállításához figyelembe vett bázisadatokban az év során jelentős változások voltak. A 2014. évi várható adatok és a 2015. évre tervezett GDP növekedési és inflációs adatok változását a költségvetési tervezés egyes fázisaiban a következő táblázat szemlélteti:

1. számú táblázat

Makrogazdasági feltételezések a költségvetési tervezés egyes fázisaiban

	2014.			2015.		
	KP* (2014. ápr.)	TT** (2014. jún.)	Tv.jav. (2014. okt.)	KP* (2014. ápr.)	TT** (2014. jún.)	Tv.jav. (2014. okt.)
GDP növekedése	2,3	3,0	3,2	2,5	2,8	2,5
- Háztartások fogyasztása	1,8	1,7	1,6	2,0	2,1	2,1
- Közösségi fogyasztás	3,1	3,2	2,0	-1,5	-1,0	0,0
- Bruttó állóeszköz felhasználás	6,2	10,9	10,3	4,1	3,9	4,3
- Export	5,8	6,8	7,0	6,8	7,1	6,9
- Import	6,2	7,7	7,6	6,5	6,9	7,1
Bruttó bér- és keresettömeg	4,8	8,6	7,5	4,7	4,7	4,8
Infláció	0,8	0,3	0,0	2,9	2,5	1,8

Forrás: ÁSZ adatgyűjtés

*Konvergencia Program; **Tervezési Tájékoztató

A 2014. évi GDP-növekedést az NGM összességében 0,9 százalékponttal felfelé korigálta elsősorban a bruttó állóeszköz-felhalmozás, valamint az export-import tekintetében várt adatokra alapozva. A várható infláció mértékét jelentősen, 0,8% százalékponttal csökkentette. A makropálya módosításait a KSH 2014 július-szeptemberi adatmérései alátámasztják, amelyek szerint mind a bruttó állóeszköz-felhalmozás, mind az export és az import az első félévben az eredetileg tervezettnél gyorsabban bővültek, illetve ezzel párhuzamosan az infláció csökkenése következett be.

A kormányzat **2015. évre** a 2014. évihez képest alacsonyabb, 2,5%-os GDP növekedést prognosztizált a felhasználás oldali összetevők módosítása mellett. A Törvényjavaslat alapját képező 2015. évi makropálya 2014. évhez hasonlóan a nettó export dinamikájának csökkenését vetíti előre, a bázisértékhez képest kisebb, de még mindig jelentős beruházási dinamika (4,3%) és változatlan közösségi fogyasztás, valamint növekvő lakossági fogyasztás mellett. A kormányzati prognózis összhangban van a 2014. I. félévi folyamatokkal. Mindezzel együtt a nettó export növekedési ütemét a tervezetthez képest jobban csökkentheti a külgazdasági folyamatok kedvezőtlen alakulása, a bevezetett szankciók következtében az

Oroszországba irányuló (élelmiszeripari) termékforgalom csökkenése, illetve a főbb uniós exportpartnerek GDP növekedésének prognosztizálthoz képesti elmaradása.

A Törvényjavaslat alapját képező makropálya szerint a gazdasági bővülés fontos elemét képező bruttó állóeszköz-felhalmozás bázisévihez képest kisebb növekedési ütemét alátámasztja egyrészt a bázisadat magas értéke, másrészt az uniós forrásból finanszírozott beruházások fokozatos kifutása, valamint az új programozási időszak indulásával együtt járó mérsékeltebb kifizetés. A beruházási kockázatokat csökkenti az MNB Növekedési Hitelprogramja, amely 2015-ben folytatódik azt követően, hogy a Monetáris Tanács 2014. szeptember 2-án a program második szakasza keretösszegét 500 Mrd Ft-ról 1000 Mrd Ft-ra megemelte.

Az infláció 2015. évben 1,8%-kal nőhet az idei változatlan árakkal szemben, mivel a bázisból a rezsicsökkentés hatása „kifut”, illetve a 2014. évi jó mezőgazdasági termelésből adódó alacsony élelmiszerárak is jövőre emelkedésnek indulhatnak. Az infláció 2014. évi megszűnését követően a 2015. évben újra növekvő árak a fogyasztás bővülésére visszafogó hatást jelenthetnek.

A 2015. évben a központi alrendszer kiadási főösszegének 6,0%-át, a GDP 3,1%-át elérő, az államadóssághoz kapcsolódó nettó kamatkidadások mértéke az NGM által kialakított árfolyam (310,1 Ft/euró) alapján került megállapításra. A kamategyenleget, ezen keresztül a hiányt az árfolyam tervezetthez képesti gyengülése érzékenyen érintheti az államadósság több mint harmadát kitevő devizaadósságra fizetett kamatokon keresztül. (Az árfolyamok gyengülése az államadósság-mutató tervezett csökkenését nem veszélyezteti az adósságadatok változatlan árfolyamon történő összehasonlítása következtében.) Mindezen túl a kamatkidadások alakulására folyamatosan hatással van a befektetői érdeklődés, ezzel párhuzamosan a CDS felárak alakulása. A CDS felárak elmúlt egy évi csökkenésének folytatódása mellett a nettó kamatkidadások egyenlege a tervezett szinten alakulhat.

A Törvényjavaslatban – az új, 2014 szeptemberében bevezetett módszertan alapján a korábbiakhoz képest magasabb GDP adattal – tervezett 2015. évi ESA hiány 2,4%-on alakulhat.

2. Bevételi, kiadási kockázatok

A benyújtott 2015. évi költségvetési törvényjavaslatban jelzett bevételeket hogyan írják felül az eddig elfogadott jogszabály-módosítások?

A költségvetés közvetlen bevételei

A benyújtott költségvetési törvényjavaslatnál jelzett bázis oldali kockázatok, a kedvező makrogazdasági paraméterek, az általános forgalmi adó (ÁFA) gyorsabb ütemű növekedésének köszönhetően mérséklődtek (60-70 Mrd Ft-ról mintegy 0-5 Mrd Ft-ra csökkent).

A kockázatok mérséklését és a hiánycél elérését támogató Országvédelmi Alap 100 Mrd Ft-os előirányzatának egy részét 2014. év végén felhasználták, a kockázatok kezelésére 52,3 Mrd Ft maradt fent, ugyanakkor a kedvező bázisévi folyamatoknak köszönhetően ez a hiánycél teljesülést nem veszélyezteti.

A központi alrendszer bázisévi pénzforgalmi hiányára vonatkozó becslés a bevételi oldalon

Ssz.	A 2014. évi hiány alakulására ható főbb hiánynövelő (-) és hiánycsökkentő (+) tényezők megnevezése	Eltérés a 2014. évi előirányzattól (ÁSZ becslés) Mrd Ft-ban
1.	2014. évi módosított hiány előirányzat:	-1151,5
2.	Központi alrendszer várható főbb bevételi elmaradásai:	-143,0
	Ebből:	
	Hitelintézeti járadék	-3,0
2.1	Energiaellátók jövedelemadója	-26,0
2.2	Kisadózók tételes adója (KATA)	-36,0
2.3	Kisvállalati adó (KIVA)	-32,0
2.4	Általános forgalmi adó	-5,0
2.5	Jövedéki adó	-25,0
2.6	Megtett úttal arányos díj	-6,0
2.7	Egyéb uniós bevétel	-10,0
3.	Központi alrendszer várható főbb többletbevételei:	106,0
	Ebből:	
3.1	Társasági adó	10,0
3.2	Egyszerűsített vállalkozói adó	30,0
3.3	Pénzügyi szervezetek különadója	4,0
3.4	Személyi jövedelemadó	50,0
3.5	Távközlési adó	3
3.6	Lakossági illeték	9,0
4	Központi alrendszer egyes kiemelt bevételei és kiadásai egyenlegének várható eltérései:	327,0
	Ebből:	
4.1	Adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások egyenlege	132,0
4.2	Nyugdíjbiztosítási Alap bevételeinek és kiadásainak egyenlege	170,0
4.3	Egészségbiztosítási Alap bevételeinek és kiadásainak egyenlege	25,0
5.	Hiány összegére ható bevételi változások összesen (2+3+4):	290,0

Forrás: ÁSZ számítás, 2014. december

A benyújtott jövő évi tervezett adómódosításokat a 2015. évi központi költségvetési törvényjavaslatról szóló ÁSZ Véleményben figyelembe vettük. Az Országgyűlés által ezt követően elfogadott 2015. évi adótörvények és az azokkal összefüggő más törvényeket módosító jogszabályok jelentős szerkezeti átalakításokat nem tartalmaznak, a költségvetési

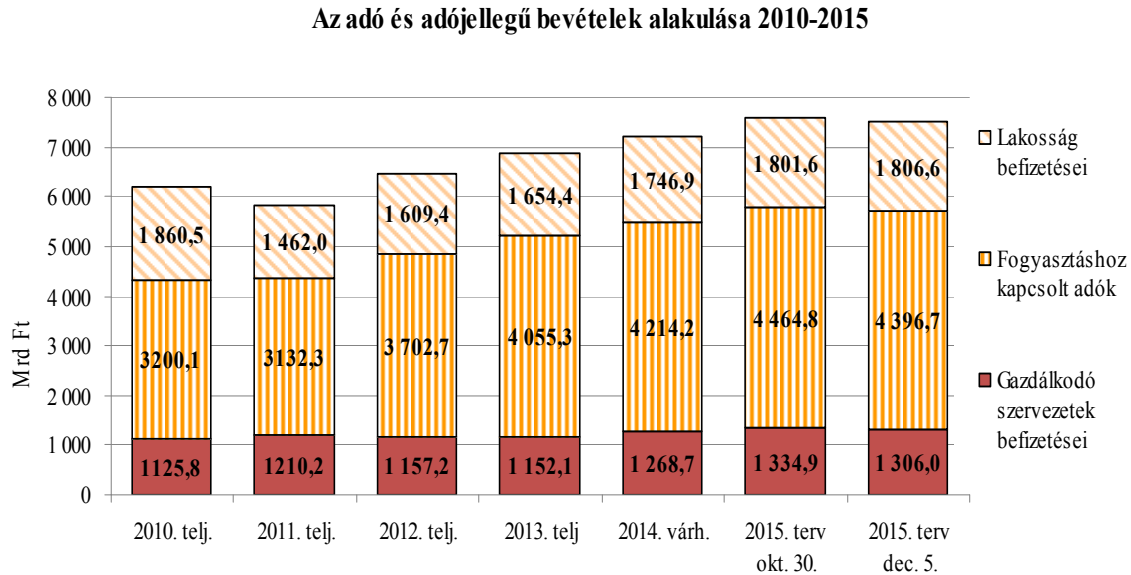
törvényjavaslat 2014. október 30-i benyújtása óta a lényegesebb adóbevételi változások a következők:

3. számú táblázat

A törvényjavaslat benyújtása óta meghozott döntések	Az intézkedések, illetve a számítások felülvizsgálatának hatása
Általános forgalmi adó előirányzatának megemlése (képviselői módosító indítvány, mögötte bevételnövelő intézkedés nincs).	0,685 Mrd Ft
A távközlési adó kiterjesztésével (internetadó) kapcsolatos módosító indítvány visszavonásra került és megszűnik a társasági adó távközlési adóból történő levonásának lehetősége.	-12,8 Mrd Ft
A pénzügyi tranzakciós illeték bevétel összege 56,0 Mrd Ft-tal csökken, ugyanakkor e változás csökkenti az állam adósságszolgálati járulékos kiadásait is.	A pénzügyi tranzakciós illetékbevételek 56,0 Mrd Ft-tal csökkennek, ugyanakkor költségvetési egyenlegre gyakorolt hatása nincs.
A személyi jövedelemadóban a kedvezőbb bérkiáramlás miatt magasabb bázis várható.	+5,0 Mrd Ft
A devizahitelek forintosítása eredményeként az árfolyamgát rendszere 2015 áprilisától megszűnik.	A hitelintézeti járadék összege 9,6 Mrd Ft-tal csökken. Ezzel párhuzamosan – az elszámolás módja miatt – a lakástámogatásra fordított kiadások összege a benyújtott költségvetési törvényjavaslathoz képest 19,3 Mrd Ft-tal csökkennek.
A reklámadó mértéke az évi 20 Mrd Ft feletti reklámbevétel után már nem 40%, hanem 50%.	+0,6 Mrd Ft
A Törvényjavaslatban megjelenő megtett úttal, arányos útdíjjal kapcsolatos 40,0 Mrd Ft-os díjnövekmény bevétel helyett a Kormány által már tárgyalt előterjesztés csak 20,0 Mrd Ft-tal számol (az intézkedést alátámasztó részletek az elemzés elkészítéséig még nem ismertek).	-20,0 Mrd Ft
Dohányipari vállalkozások 2015. évi egészségügyi hozzájárulásának bevezetése.	+11,5 Mrd Ft
Átalakult az élelmiszerlánc-felügyeleti díj szabályozása, a megemelt élelmiszerlánc-felügyeleti díjből 6,4 Mrd Ft bevétel származik.	Az államháztartás szintjén egyenleg-semleges hatású, mert a Nemzeti Élelmiszerlánc-Biztonsági Hivatal saját bevételét képezi és a működésére fordítható, ezzel párhuzamosan a támogatása megszűnik.
Az adótörvénnyel és a költségvetési törvényjavaslattal összefüggő módosítók adó bevételeket érintő költségvetési kihatása	Kb. -80,6 Mrd Ft

A fent jelzett intézkedések adóbevételekre gyakorolt hatását a következő ábra szemlélteti:

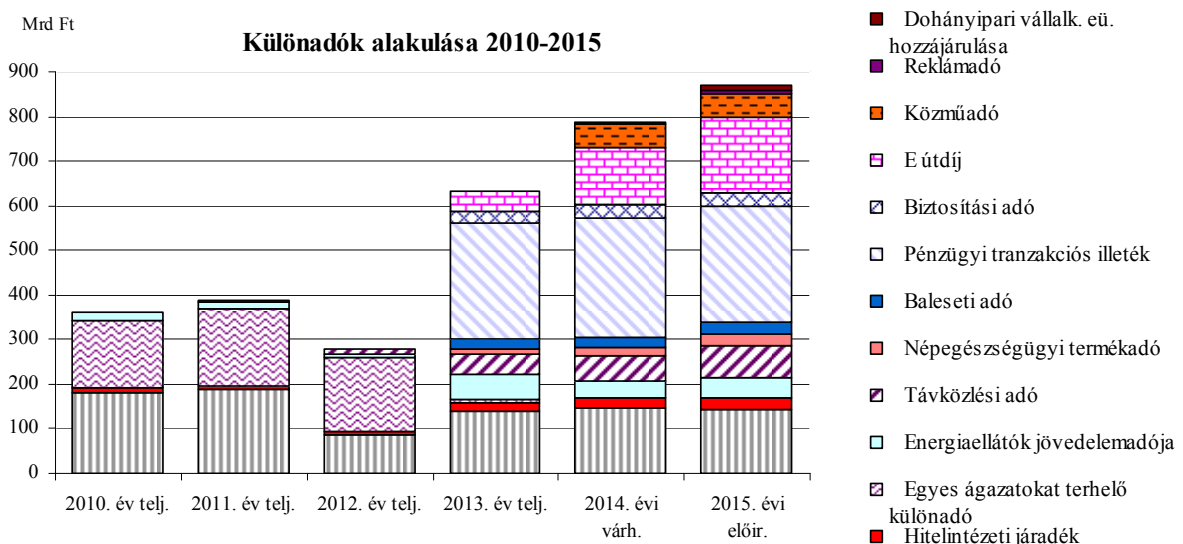
1. számú ábra



Forrás: Zárszámadás kötetek 2010-2013, NGM, ÁSZ szerkesztés

A módosítások új elemmel, a dohányipari különadóval növelték az ágazati adók súlyát:

2. számú ábra



Forrás: Zárszámadás kötetek 2010-2013, NGM, ÁSZ szerkesztés

Összességében az ÁSZ 2015. évi központi költségvetésről szóló Véleményében foglaltakhoz képest a megalapozottság aránya a bázis oldali kockázatok mérséklődéséből és a fentiekben ismertetett döntésekből adódóan javult. Azonban a 2015. évi ÁFA előirányzat teljesíthetősége

esetében jelzett kockázatokat a bázisoldali kockázat várható csökkenése mellett továbbra is fenntartjuk. Továbbra is jelezzük, hogy a feketegazdaság, illetve az adócsalások elleni küzdelem miatt tervezett EKÁER 2015. év januári bevezetéséhez rendelkezésre álló határidő rendkívül szoros, csak abban az esetben tartható, ha valamennyi feltétel adott és a szükséges eszközbeszerzések határidőben megtörténnek. Ezzel kapcsolatban megjegyezzük, hogy a vonatkozó közbeszerzések még folyamatban vannak, a kapcsolódó, az elektronikus fuvarlevél részletszabályait meghatározó végrehajtási rendelet-tervezet társadalmi egyeztetés alatt áll. A próbaüzem hiányára és a fentiekre tekintettel ezen intézkedés kapcsán várt, egész éves 60,0 Mrd Ft többlet egy részével számolunk csak. Az online pénztárgép bekötésének tényleges hatása a 2014. évi tény makrogazdasági paraméterek, valamint a teljesült bevételek függvényében lesz számszerűsíthető, a kötelezettek körének további kiszélesítése még nem ismert, az ebből várt 25,0 Mrd Ft-os többlet egy része kockázatot hordoz. Bizonytalanságot jelent a kisvállalkozásokat segítő adók kapcsán feltételezett létszámövlésből fakadó ÁFA bevételi többlet is. Mindezek alapján az ÁFA-nál összességében 45,0 Mrd Ft-os elmaradás valószínűsíthető, ami a teljes ÁFA bevételhez viszonyítva alacsony kockázatot jelent.

A költségvetés közvetlen kiadásai

Az ÁSZ Véleményben foglaltak alapján a központi költségvetés meghatározó közvetlen kiadási előirányzatai³ megalapozottak.

4. számú táblázat

A központi alrendszer bázisévi pénzforgalmi hiányára vonatkozó becslés a kiadási oldalon

Ssz.	A 2014. évi hiány alakulására ható főbb hiánynövelő (-) és hiánycsökkentő (+) tényezők megnevezése	ÁSZ előrejelzésének eltérése a 2014. évi előirányzattól Mrd Ft-ban	
1.	Központi alrendszer várható kiadási megtakarításai (+) és többlet kiadásai (-):	-140,0	-139,0
	Ebből:		
1.1	Lakásépítési támogatás	30,0	38,0
1.2	Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások	-195,0	-205,0
1.3	Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap	25,0	28,0

Forrás: ÁSZ számítás, 2014. december

A 2014. évi I-XI. hónapban felhasznált 115,7 Mrd Ft összegű **lakásépítési támogatás** a teljes évi költségvetési előirányzatnak (159,2 Mrd Ft) mindössze 72,7%-át teszi ki, amely alapján az éves kiadási előirányzat időarányos részéhez képest 30,2 Mrd Ft megtakarítás keletkezett. Az

³ A vállalkozások folyó támogatásai, a lakástámogatások, a szociálpolitikai menettíj támogatás, az egyéb költségvetési kiadásokból a felszámolásokkal kapcsolatos kiadások, az egyéb vegyes kiadások, az átmeneti hulladék-kezeléssel kapcsolatos kiadások, az állam által vállalt kezesség és viszontgarancia érvényesítése előirányzatok. A kormányzati rendkívüli kiadások közül az 1947-es párizsi békeszerződésből eredő kárpótlás, a garancia és hozzájárulás a társadalombiztosítási ellátásokhoz címen belül a járulékok címen átadott pénzeszköz, a rokkantsági, rehabilitációs ellátások részbeni fedezetére átadott pénzeszköz és a kiadások támogatására pénzeszköz-átadás, az Alapok támogatása cím tekintetében a munkahelyvédelmi akciótervvel összefüggő hozzájárulás NFA-nak, valamint a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap támogatása kiadásainak előirányzatai az ÁSZ Vélemény alapján megalapozottak, számításokkal alátámasztottak.

ÁSZ becslése szerint december hónapban tovább nőhet a megtakarítás összege 38,0 Mrd Ft-ra.

A lakásépítési támogatásra vonatkozóan, a benyújtott 2015. évi költségvetési törvényjavaslathoz képest – a módosító indítványok hatására – jelentősen, 15,9 Mrd Ft-tal csökkent a lakástámogatások előirányzatának kerete, amely egyrészt a devizahitelek forintosításának árfolyamgát konstrukciót érintő részének csökkenéséből, illetve a lakástámogatások egyéb jogcímeinek várható többletteljesítéséből adódik. A csökkenés következtében a 2015. évre rendelkezésre álló előirányzat 128,9 Mrd Ft. Az ÁSZ Véleményben a kiadási előirányzat megalapozott, amely minősítést a változás nem befolyásolta.

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap kiadásai 714,5 Mrd Ft-os eredeti előirányzatából 2014. I-XI. hónapban 630,1 Mrd Ft felhasználás történt, amely az éves előirányzat 88,2%-át képezte. A kiadások esetében összesen 24,9 Mrd Ft megtakarítás keletkezett az időarányos előirányzathoz viszonyítva, amelyet döntően a Családi támogatások 20,8 Mrd Ft alulteljesülése okozta. Az ÁSZ becslése szerint 2014. évben a Családi támogatások esetében 22,0 Mrd Ft, a korhatár alatti ellátások tekintetében 0,5 Mrd Ft megtakarítás várható. A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap egészét tekintve az előirányzatból 25,0-28,0 Mrd Ft várhatóan nem kerül felhasználásra 2014. december 31-ig.

Az ÁSZ Vélemény a családi támogatások 2015. évi 422,4 Mrd Ft összegű, valamint a korhatár alatti ellátások 134,4 Mrd Ft összegű előirányzatát számításokkal alátámasztottnak, megalapozottnak minősítette. A Törvényjavaslatban szereplő keretösszeg a két jogcím tekintetében nem változott. A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alaphoz tartozó Jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatások alcím esetében azonban új jogcím került kialakításra (járási szociális feladatok ellátása), amely feladatra a IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezetből 49,0 Mrd Ft került átcsoportosításra. A feladat ellátására összesen 61,9 Mrd Ft áll rendelkezésre, a 12,9 Mrd Ft összegű különbözet a globális fedezet elve alapján került betervezésre több előirányzatot érintően.

A XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet **Garancia és hozzájárulás a társadalombiztosítási ellátásokhoz** címhez tartozó rokkantsági, rehabilitációs ellátások fedezetére átadott pénzeszköz jogcím tekintetében a benyújtott törvényjavaslathoz képest változást jelent, hogy a jogcím kiadási kerete 7,1 Mrd Ft-tal nőtt. Ennek oka, hogy a 2010. évi CXXII tv. (adótörvény) módosítása következtében a Nemzeti Foglalkoztatási Alap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai közötti megtérítésre vonatkozó szabályok megváltoztak, így szükségessé vált a kapcsolódó előirányzatokkal összefüggő korrekciók átvezetése.

A Helyi önkormányzatok támogatásai 2014. I-XI. havi teljesítési adatai alapján a 2014. évre tervezett 715,9 Mrd Ft összegből 622,3 Mrd Ft (86,9%) teljesült, amely az időarányostól 33,9 Mrd Ft-tal, 4,8 százalékponttal marad el, amelyet a központosított előirányzatok és a kiegészítő támogatások alacsony igénybevétele okozott. Az ÁSZ Véleményben a 2015. évre tervezett kiadási összeg 690,5 Mrd Ft teljes keretét megalapozottnak minősítettük. A benyújtott törvényjavaslathoz képest történő számszaki változás eredményeképpen a fejezet kiadási kerete 649,3 Mrd Ft összegre csökkent. A csökkenést főként a fejezet 3. alcímében⁴ – a Költségvetést megalapozó tv. csomag T/2141 alapján elfogadott – 49,0 Mrd Ft összegű önkormányzati szociális segélyezés feladatellátásának a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai

⁴ A települési önkormányzatok egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása

Alaphoz tartozó jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatások alcím járási szociális feladatok ellátása jogcímre történő átcsoportosítása okozta. A fejezet 2015. évi kiadási keretét növeli az adóssághozjáról nem részesült önkormányzatok 2015. évre jutó támogatásából a más – elsősorban uniós – forrásból nem finanszírozható támogatás pénzügyi alapjai rendelkezésre állásának 6,0 Mrd Ft összegű biztosítása. Fejezeten belüli átcsoportosításra az Önkormányzatok egyedi döntés alapján történő segélyezési feladatai esetében került sor (T/2141. számú módosító javaslat alapján). Ennek keretében 5,0 Mrd Ft összegben történt átcsoportosítás a települési önkormányzatok egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása alcímről a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai alcímre. A IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezetben bekövetkezett változások ellenére a fejezet kiadási előirányzatai megalapozottak.

5. számú táblázat

IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezet előirányzat változásáról szóló kimutatás

(Mrd Ft-ban)

IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezet jogcímei	ELŐIRÁNYZAT-VÁLTOZÁSOK					ÚJ ELŐIRÁNYZAT
	eredeti, benyújtott törvényjavaslat szerint	III.1. és III.2 jogcímei esetében önkormányzati szociális segélyezés feladatellátás átkerült a járásokhoz (Költségvetést megalapozó tv csomag T/2141 alapján)	Fejezeti tartalék növelése: Önkormányzatok segélyezési feladatai, egyedi döntés alapján (T/2141 alapján)	Konzolidációban nem részesültek támogatásának lehetősége, megalapozva a fejezeti tartalékban	Egyéb jogcímei	
Helyi önkormányzatok működésének általános támogatása	152,2	0,0	0,0	0,0	-1,2	151,0
A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása	165,9	0,0	0,0	0,0	-0,4	165,5
A települési önkormányzatok egyes szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatainak támogatása	244,1	-49,0	-5,0	0,0	2,0	192,1
A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása	30,5	0,0	0,0	0,0	0,3	30,8
A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatásai	97,7		5,0	6,0	1,2	109,9
IX. fejezet összesen	690,4	-49,0	0,0	6,0	1,9	649,3

Költségvetési fejezetek bevételei és kiadásai

A 2014. évi novemberi teljesítési adatok ismeretében megállapítható, hogy a költségvetési szervek kiadásai 10,8%-kal haladták meg az egész évre elfogadott eredeti előirányzatot, a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai az éves eredeti előirányzat 88,2%-án állnak.

A bázisalapú tervezés kockázataként jelentkezik, hogy a költségvetési szervek és a fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai **együtt** november végén 5%-kal, 225 Mrd forinttal, **nagyobbak**, mint az egész évre tervezett összeg. Ennek fedezetét a tervezettnél magasabb bevételek teremtik meg. A költségvetési szervek bevételei a november végi adatok szerint 129,1%-os teljesülést jeleznek, a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok bevételei pedig 283,6%-on állnak. A bevételek alakulásában a költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok körében mindig nagy szerepet kap az előző évi maradvány-felhasználás, ami mögött tényleges bevétel nincs. A központi alrendszer mérlegadatai szerint a maradvány-felhasználás a 2014. évi eredeti bevételi előirányzat negyedét teszi ki.⁵

A 2015. évre tervezett intézményi saját bevételek közel azonos szinten kerültek tervezésre a 2014. évvel, a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatokon mintegy 10 Mrd Ft-tal kisebb bevételre számítanak, amely terv a várható adatok ismeretében továbbra sem **hordoz kockázatot**.

A költségvetési törvényjavaslat fejezetekben megjelenő ún. meghatározó előirányzatainak alátámasztottság és teljesíthetőség szempontjából történő elemzése során megállapítottuk, hogy az **ellenőrzött fejezeti körben rendkívül sok és jelentős szervezeti és szerkezeti változás következett be** a 2014. éves kiindulási állapothoz képest (új és megszűnő előirányzatok, költségvetési szervek, fejezetek közötti átrendeződés, feladatbővülés, feladatszűkülés), ami több esetben is csak technikai jellegű módosítás volt.

Pl.: a Paksi atomerőmű beruházás 28,2 Mrd Ft kiadása fejezeten belül új címre, a Tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos bevételek és kiadások közé került átcsoportosításra, a Bíróságok fejezeti tartaléka 460,7 M Ft-tal csökkent és fejezeten belül a dologi kiadásokat növelte meg.

A változások egy jelentős része az év végéhez közeledve realizálódott, így tovább nőtt azon előirányzatok köre, ahol a tervezett összegek **alátámasztottságát helyszíni ellenőrzéssel nem tudtuk kontrollálni**. Ezekről várhatóan a zárszámadás során nyerhetünk pontosabb képet (pl. Kormányablak program megvalósítása 7,9 Mrd Ft).

Az 1663/2014. (XI. 20.) Korm. határozat a Nemzeti Kastélyprogramról rendelkezik, melynek keretében a Program részét képező kulturális-turisztikai fejlesztések előkészítéséhez a 2015. évben szükséges 679,0 M Ft többletforrásnak a Forster Gyula Nemzeti Örökségvédelmi és Vagyongazdálkodási Központ költségvetésébe történő betervezéséről kellett gondoskodni. A Program több év költségvetését is érinti, amelynek csak egy része a 2015. évben idecsoportosított összeg.

Az 1689/2014. (XI. 26.) Korm. határozat döntött a Kőrösi Csoma Sándor Program és a Mikes Kelemen Program 2015. évi megvalósításáról, melynek 2015. évre szükséges 1,5 Mrd Ft-os

⁵Ez a költségvetési szervezeteknek és fejezeti kezelésű előirányzatokkal való gazdálkodásnak azon sajátosságából is adódik, hogy jelentős el nem költött összegek kerülnek át „előirányzat-maradványként” a következő év költségvetésébe, növelve ezzel az adott év bevételeit és kiadásait. Ez a görgetett maradvány kockázatot jelent a költségvetés tervezése szempontjából. A 2015. évi költségvetést érintően a rendelkezésre álló adatok alapján a kockázat pontosan nem számszerűsíthető, de várhatóan megközelíti a 2014. évi várható adatot.

forrását a ME fejezet költségvetése tartalmazza, azonban részletes indokolás nem áll rendelkezésünkre.

Az ÁSZ Véleményben jeleztük az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételekkel kapcsolatos 2015. évre tervezett 169,0 Mrd Ft előirányzat összegének megalapozatlanságát és kockázatosságát, ami részben a több fejezetet is érintő Beruházási Alap kiadási tételeinek forrását szolgálná. A Törvényjavaslatban a Beruházási Alap kiadási összege 186,6 Mrd Ft-ról (14,9 Mrd Ft-tal) megemelkedett 201,5 Mrd Ft-ra, amelynek az említett forrás oldala (a 169,0 Mrd Ft), valamint a különbözet (mintegy 32,5 Mrd Ft) a Törvényjavaslat alapján nem azonosítható. A Törvényjavaslatban szereplő beruházások (részleges/teljes) megvalósításának kockázatát jelentené a bevételek (esetleges) elmaradása.

A Beruházási Alap új beruházásai között szerepel két iskola (az izsáki iskola beruházásra 4,5 Mrd Ft, a dunakeszi iskola beruházásra 4,7 Mrd Ft került nevesítésre), amelyekről részletes indokolás nem áll rendelkezésre.

Az előző költségvetési törvényjavaslat véleményezése során **25 új előirányzat minősítését végeztük el** az EMMI fejezetnél, **melyek kockázati szempontú megítélése** a Törvényjavaslat alapján némileg **enyhült, mert azoknál a részben megalapozott és/vagy kockázatos minősítésű előirányzatok összege csökkent** a Törvényjavaslatban.

Az ÁSZ Véleményben nem tekintettük megalapozottnak és alátámasztottnak az EMMI fejezetben 0 Ft összeggel megtervezett, a fejezet tájékoztatása szerint uniós forrás felhasználásával megvalósítandó két projekt (viszonylag kis összegű) előirányzatát, amelyek közül az egyik kikerült a Törvényjavaslatból, a másik (20/55/16 cím) esetében megtörtént a beruházáshoz a forrás-hozzárendelés.

Nem megalapozott minősítést kapott az ÁSZ Vélemény készítésekor az EMMI 20/4/12 Erzsébet program támogatása 5,0 Mrd Ft előirányzata, mivel az ellenőrzés részére az előirányzat megalapozottságának, illetve a feladat elvégezhetőségének megítéléséhez dokumentum nem került átadásra. A mostani törvényjavaslatban az összeg 4,5 Mrd Ft-tal, az előzőhöz mérten csökkentett összegben szerepel.

A kiemelt esetektől eltekintve a kiadási és bevételi előirányzatok továbbra is biztosítják a feladatok ellátását, az előírt alapkövetelmények végrehajtását. A költségvetési szerveknél és a fejezeti kezelésű előirányzatokon megtervezett kiadások előző törvényjavaslathoz képest 11,8 Mrd Ft-tal nőttek összességében, amely a kiadásaik alig 0,2%-át kitevő, nem jelentős módosulás, így a kiadásokra vonatkozó minősítésünk nem változik, azok továbbra is takarékos, fegyelmezett költségvetési gazdálkodással és a hiánycél érdekében megtenni kényszerülő intézkedésekkel (maradványtartás, zárolás) lesznek teljesíthetők.

Vannak bizonyos feszültségpontok, bizonytalansági tényezők a 2014. évi kiadások teljesítésében, amit 14,8 Mrd Ft tartalék enyhíthet, mivel az – kötött feltételekkel ugyan – felhasználható egyes fejezeti források növelésére.

Az OGY mintegy 0,5 Mrd Ft összeg helyett 9,5 M Ft-os, a Bíróságok 1,5 Mrd Ft összeg helyett 1,1 Mrd Ft-os, az Ügyészség változatlanul 0,7 Mrd Ft-os tartalékot képzett, ami az előző évinél alacsonyabb összeg. Jelentős – az összes fejezeti tartalék fele – az ME fejezet tartaléka 4,9 Mrd Ft összegben, de a KKM és az EMMI tartaléka is lényegesen magasabb a többi fejezethez képest, 1,0 Mrd Ft, illetve 1,2 Mrd Ft összegben. A XLIII. Az Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások fejezetben 4,0 Mrd Ft tartalékkal számoltak. Nem képzett tartalékot a BM, a NAV, az NFM, az UF, a KSH és az MTA fejezet.

Az uniós előirányzatok alakulása 2015. évben

A szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok uniós kiadásaiból a kedvezményezettek részére teljesített kifizetések mértéke 2014. november végéig összesen 1846,5 Mrd Ft volt, amely az

időarányoshoz képest közel egyhavi lemaradást mutat (85,9%). Az uniós támogatással megvalósuló kifizetésekből 1616,4 Mrd Ft-ot a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) programjai tettek ki, amelyekhez az EU forrásoknak csak 67,5%-a érkezett be az évközi intézményi átszervezésekből és szabálytalanságokból adódó támogatás-felfüggesztések miatt. A forrásvesztés elkerülése, illetve a projektek megvalósításának biztosítása érdekében a hazai költségvetésnek az eredetileg tervezetthez képest (327,9 Mrd Ft) szinte közel duplájával kellett „felülről nyitnia” az NSRK előirányzatokat (641,6 Mrd Ft) a november 28-i Kincstári adatok alapján.

A Törvényjavaslat a XIX. fejezetben megjelenő uniós forrásokat (1724,8 Mrd Ft-ot) és azok felhasználását (2563,1 Mrd Ft-ot) csak csekély mértékben változtatta meg (a központi alrendszer főösszegét nullszaldósan érintette). Az Európai Területi Együttműködés 2014-2020 transznacionális és interregionális programjai – az ETE Határmenti Programok kivételével – átsorolásra kerültek a XV. fejezetbe közel 0,9 Mrd Ft értékben. A módosítás következtében kockázat nem jelentkezik, ugyanakkor az októberben jelzett kockázatok (az előre nem számszerűsíthető Bizottsági kifizetések felfüggesztése, a 11,9 Mrd Ft-os Norvég Alapból származó támogatás bizonytalansága, az operatív programok Bizottság általi elfogadása) a – több európai uniós alapból származó támogatások felhasználását rögzítő – hazai jogszabály közzététele ellenére sem csökkentek.

A XLII. fejezetben megjelenő 54,3 Mrd Ft nagyságú Egyéb uniós bevételek és a 295,6 Mrd Ft összegű Hozzájárulás az EU költségvetéséhez előirányzatokat módosító javaslatok nem érintették.

A központi költségvetés felülről nyitott előirányzatai

Az ÁSZ Véleményben már jeleztük, hogy a 2015. évi központi költségvetés tervezett kiadási főösszegének 57,6%-a (9946,3 Mrd Ft) felülről nyitott kiadási előirányzat, amely a tervezett hiánycél betartása szempontjából kockázatot jelent. A Törvényjavaslatba újabb felülről nyitható előirányzatok kerültek be 1,0 Mrd Ft összegben (Szociális hozzájárulási adókedvezmény megtérítése, TÁMOP 1.2 Foglalkoztatást ösztönző normatív támogatások). Az ÁSZ Vélemény azt tartalmazta, hogy a felülről nyitott előirányzatokra az elmúlt években nem volt jellemző a túllépés. A kockázat meglétét mutatja ugyanakkor az, hogy ebben az évben felülről nyitott előirányzat túllépésének engedélyezésére már két esetben is sor került.

A 1694/2014. (XI. 26.) Korm. határozat döntött a XVII. Nemzeti Fejlesztési Minisztérium fejezet Autópálya rendelkezésre állási díj fejezeti kezelésű előirányzat túllépésének jóváhagyásáról, engedélyezte az Autópálya rendelkezésre állási díj jogcímcsoport legfeljebb 2,8 Mrd Ft összeggel történő túllépését; az 1717/2014. (XII. 5.) Korm. határozat az EMMI fejezetben belül rendelkezett a Közoktatási célú humánszolgáltatás és kiegészítő támogatás jogcímcsoport előirányzat 6,4 Mrd Ft-tal történő túllépésének jóváhagyásáról.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai

A 2015. évre a társadalombiztosítási alapok tervezett előirányzata 4935,4 Mrd Ft, amely a 2014. évi módosított előirányzatot (4866,8 Mrd Ft) 1,4%-kal haladja meg.

A társadalombiztosítási alapok 2015. évre vonatkozó bevételeit befolyásoló tényező, hogy a szociális hozzájárulási adó az Ny. Alap és az E. Alap közötti felosztásának aránya a 2014. évi 96,3 – 3,7%-ról a törvényjavaslatban eredetileg szereplő 86,92 – 13,08%-ról a módosító javaslatok hatására 85,46 – 14,54%-ra változik.

Az **Ny. Alap bevételeinek** 99,1%-át a 2015. évben is a szociális hozzájárulási adó és biztosított nyugdíjjárulékok képezik. Ezek mértéke a 2015. évre vonatkozóan nem változik (27%, illetve 10%, utóbbi esetben a járulékfizetésnek felső korlátja nincs). A szociális hozzájárulási adó megosztás változásának következtében 3,4 Mrd Ft-tal alacsonyabb összeg kerül ezen a címen az Ny. Alapba.

A **nyugellátás** előirányzatának tervezésénél a 2014. évre várható nyugellátások összegéből kiindulva (2924,3 Mrd Ft) 1,8%-os fogyasztói árnövekedést kalkuláltak a nyugdíjemelés meghatározásánál (52,0 Mrd Ft). További tényező a nyugdíjkorúak létszámának változása, amely a 2014. évi 2188 ezer főről 2015. évre 2197 ezer főre változik (11,5 Mrd Ft), illetve a cserélődés hatása (29,3 Mrd Ft). A létszámalakulást mind a bázisévben (2014), mind a tárgyévben (2015) jelentősen befolyásolja a megkezdődött korhatár-emelési folyamat. Az e két év szempontjából figyelembe veendő változás az 1952-ben születettek korhatárának 62,5 évre, valamint az 1953-as születésűek korhatárának 63 évre emelése. Az előbbi hatása, hogy az 1952-es évjárat 2014 helyett 2014. II. félév – 2015. I. félév során éri el a korhatárt. Az utóbbi következménye pedig, hogy 2015. II. féléve olyan időszak, amely alatt senki nem érheti el a nyugdíj-korhatárt. A negyven év jogosultsági időt teljesítő nők éves átlagos létszáma 115 ezerről 135 ezer főre, vagyis 17,1%-kal nő.

Az **E. Alap** bevételi/kiadási előirányzata a módosítások következtében 1,7 Mrd Ft-tal csökkent. Az alapnál a szociális hozzájárulási adó és a biztosított egészségbiztosítási járulék együttes összege 51,7%-ot jelent. A szociális hozzájárulási adó bevételi előirányzata 2015. évben 347,6 Mrd Ft-ra emelkedik.

Az egészségbiztosítási ellátások fedezetéül szolgáló bevételek közül az egészségügyi hozzájárulás tervezett előirányzata 36,0 Mrd Ft-tal csökkent az adótörvényekhez benyújtott módosítások következtében (a béren kívüli juttatás (Cafeteria) szabályai 200 ezer Ft-ig nem változtak).

A népegészségügyi termékadó előirányzatát érintő változás, hogy az európai jogharmonizáció jegyében az alkoholtermékek esetében a magasabb adómérték megszüntetésre kerül, helyette ezen körbe tartozó termékek után – a gyümölcsből és a gyógynövények felhasználásával előállított alkoholtermékek kivételével – népegészségügyi termékadót kell fizetni, mégpedig alkoholtartalomtól függő differenciált adómértékkel. Így ez az előirányzat a 2014. évi várható 19,6 Mrd Ft-ról 2015 évben 26,4 Mrd Ft-ra nő.

Az **E. Alap bevételi** forrásaként új előirányzatként jelenik meg a 2014. november 13-án benyújtott törvényjavaslatban a dohányipari vállalkozások 2015. évi rendkívüli egészségügyi hozzájárulása, amely alapján 11,5 Mrd Ft várható a tevékenységgel foglalkozó vállalkozásoktól a 2014. évben elért nettó árbevétel alapján.

Az **E. Alap kiadásai** között a terhességi gyermekágyi segély helyett/mellett megjelent a csecsemőgondozási díj változatlan, azaz 42,4 Mrd Ft-os összeggel.

A gyermekgondozási díj tervezése során a bruttó átlagkereset emelkedésének KSH által jelzett adatait, a GYED-extra intézkedéscsomag TAJ szintű adatállományok felhasználásával vizsgált hatását, valamint a gyermekvállalási kedv igénybevételre gyakorolt hatását vették figyelembe. A gyermekgondozási díj tárgyévi eredeti előirányzata 106,3 Mrd Ft volt, a 2015. évi tervezett előirányzat 109,5 Mrd Ft. A gyógyító-megelőző ellátásokon belül a törvénytervezetben új tételként jelent meg a háziorvosi ellátórendszer megújításának első ütemére szánt 10 Mrd Ft kiadás. A gyógyító-megelőző ellátások kiadásainak tárgyévi eredeti

előirányzata 931,9 Mrd Ft volt, a 2015. évi tervezett előirányzat 948,6 Mrd Ft. A gyógyszer-támogatás kiadásainak tárgyévi eredeti előirányzata 294,1 Mrd Ft volt, a 2015. évi tervezett előirányzat 298,1 Mrd Ft.

A társadalombiztosítási alapok 2015. évre tervezett bevételi előirányzatai a 2012. évtől figyelembe vett teljesítési adatok alapján teljesíthetőek, és a dohányipari vállalkozások 2015. évi egészségügyi hozzájárulása kivételével alacsony kockázatot hordoznak. A kiadások alátámasztottak és elegendőek a közfeladat ellátásához, az előirányzatok megalapozottak.

Állami vagyonnal összefüggő bevételek és kiadások alakulása

Az **Állami vagyonnal kapcsolatos bevételek** 209,9 Mrd Ft-os eredeti előirányzatából 2014. I-XI. hónapban 212,3 Mrd Ft teljesült, amely az éves előirányzat 101,1%-a. A frekvenciahasználati jogosultságok tárgyában kiírt pályázat sikeres lezárása eredményeképpen teljesültek a befizetések.

A 2014. év végére várhatóan a főbb bevételi előirányzatok közül az osztalék bevétel 7,0 Mrd Ft-tal túlteljesítésre kerül, amely a MOL Nyrt. 2014. évi egyszeri eszközértékesítéseiből elért egyedi többletbevételekből adódik.

Az ÁSZ Vélemény az Állami vagyonnal kapcsolatos bevételek 2015. évre tervezett előirányzatainak 21,6%-át megalapozottnak, 78,4%-át nem megalapozottnak minősítette. Nem megalapozott az egyéb bevételek tekintetében az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételekkel kapcsolatos 2015. évre tervezett 169,0 Mrd Ft előirányzat összege, mert a bevétel forrását képező tételeket dokumentáló módszertan, számítás, hatástanulmány nem támasztja alá, ezért változatlanul kockázatos. Az előirányzat összege biztosítja részben a Beruházási Alap 2015. évre tervezett kiadásait. A Beruházási Alap kiadási előirányzatai esetében új kötelezettséget vállalni az államháztartásért felelős miniszter előzetes egyetértésével, véleményével lehet. Az egyetértés vagy vélemény kialakításánál a miniszternek figyelemmel kell lennie az állami vagyon értékesítéséből származó bevétel éven belüli időbeli teljesülésére, ugyanakkor a kötelezettségvállalások költségvetési fedezetét maga a kiadási előirányzat rendelkezésre állása teszi lehetővé.

Az **Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások** 180,9 Mrd Ft-os eredeti előirányzatából 2014. I-XI hónapjaiban 176,1 Mrd Ft felhasználás történt, amely az éves előirányzat 97,3%-át képezte. A kiadások volumene a korábbi szerényebb teljesítés után túlteljesítést mutat.

Az ÁSZ Véleményben foglaltak alapján a vonatkozó kiadási előirányzatok tervezett összege 76,7%-a megalapozott, 23,3%-a részben megalapozott. A benyújtott törvényjavaslathoz képest jelentős változást okozott az MVM Zrt. tőkeemelése jogcímcsoporton történő 32,0 Mrd Ft-os csökkentés. A módosítás oka, hogy a Zrt. 2015. évre becsült tőkeigénye a rendelkezésre álló 2014-es várható adatok (a 2014. évi többletforrások), a kockázatok és tervezett beruházások finanszírozási szükségletének pontosabb előrejelzése alapján jelentősen csökkenthető.

A 2014. évi várható teljesítés – az NFA kiadási összege nélkül – 355,7 Mrd Ft. A jelentős túlteljesülést az állami tulajdonosi részesedések növekedését eredményező kiadások 169,2 Mrd Ft összegű, az MNV Zrt. Tulajdonosi joggyakorlásával kapcsolatos kifizetések 75,2 Mrd Ft összegű, valamint az MVM Zrt. tőkeemelésére fordított 77,0 Mrd Ft összegű túlteljesülése okozza. Az ÁSZ becslése szerint a 2014. évi kiadási előirányzat (NFA nélkül számítva 160,3 Mrd Ft) az évközi módosítások ellenére sincs összhangban a 2014. évi várható

teljesítéssel, mivel a módosított előirányzatot (198,9 Mrd Ft) a várható teljesítés 156,8 Mrd Ft-tal meghaladja. A 2015. évre tervezett 162,1 Mrd Ft összegű Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások teljesíthetősége kockázatos, mert a 2014. évi tapasztalatok alapján a 2015. évben is jelentős mértékű alultervezettség valószínűsíthető.

A központi alrendszer hiánya, az adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások

Tartható-e a központi alrendszer tervezett pénzforgalmi hiánya?

Az OGY 2014. december 2-án fogadta el a 2014. évi Kvtv. módosítását⁶, amely az eredeti törvényben meghatározott 984,6 Mrd Ft-hoz képest 166,9 Mrd Ft-tal növeli a pénzforgalmi hiányt, és ezen keresztül az államadósság-állományát. Ezen felül az OVA előirányzatának mérséklése révén 47,7 Mrd Ft többletkiadást ellentételeznek, ezért ez az összeg nem növeli tovább az államháztartás hiányát. A tervezett állami részesedés-vásárlások a hiányt növelik ugyan, azonban nem rontják az uniós módszertan szerint számított költségvetési egyenleget. Egyes tervezett kiadások (például az EKÁER-hez szükséges fejlesztések, az Eximbank tőke-emelése) kedvezőtlen hatással vannak a hiánycél teljesítésére, amit az OVA előirányzatának csökkentésével mérsékelnek.

A Törvényjavaslat az államháztartás központi alrendszerének hiányát 877,4 Mrd Ft-ban állapítja meg, ezen belül az ELKA egyenlege -50,9 Mrd Ft, a két TB Alap egyenlege 0 Mrd Ft. A központi alrendszer 2015. évi hiányát a 2014. évi tervezett hiány összegénél 10,9%-kal, a 2014. évi módosítottnál (1151,5 Mrd Ft) 23,8%-kal alacsonyabb értékben határozták meg.

Az OGY Költségvetési bizottsága által elfogadott összegző módosító javaslatok alapján a költségvetési törvényjavaslatban meghatározotthoz képest az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi egyenlegét 0,2 Mrd Ft-tal csökkentette. Nem módosította továbbá az uniós módszertan szerint számított hiányt, így a GDP százalékában kifejezett hiány változatlanul 2,4%.

Az adósságkezeléshez kapcsolódó **kamatbevételekből** 2014. évben várhatóan több mint 321,0 Mrd Ft folyik be a központi költségvetésbe, közel háromszorosa a 102,4 Mrd Ft-os éves előirányzatnak. A **kamatkiadások**⁷ 2014. évben várhatóan meghaladják az eredeti 1335,0 Mrd Ft-ot, az előirányzat több mint 7%-ot meghaladóan teljesül. A kamatbevételek növekedését az állam kedvező tőkepiaci műveletei eredményezték, amelynek során a korábbi magas hozamú államkötvényeket alacsonyabb hozamúra cserélték.

A központi költségvetés 2015. évi előirányzata az adósságszolgálattal kapcsolatban 82,6 Mrd Ft kamatbevétel és 1112,3 Mrd Ft kamatkiadás. A 2015. évi kamatbevétel előző évi várhatótól való elmaradását a KESZ kisebb átlagos állománya és a KESZ-re prognosztizálható kisebb kamatláb okozza. Jelentős hatással van továbbá a kamatbevételek előző évhez mért csökkenésére a hiányt finanszírozó államkötvények felhalmozott kamata. A

⁶ A T/804/9 számú egységes javaslat elfogadása.

⁷A kamatkiadások alakulása a fennálló adósságállomány összetételétől, kamatozásától, a kamatfizetés ütemezésétől is függ, a kamatkiadásokat a korábbi – akár több évvel korábban a portfólióba került – adósságelemek kamatfizetési jellemzői határozzák meg, az eltérés a tervezetthez képest eltérően alakuló kamatszintekből (pl. piaci kibocsátású állampapírok hozamának tervezetthez képest eltérő alakulása, a kockázati felárak mozgása) és az árfolyam-változásból adódik.

vártnál nagyobb hozamcsökkenés 2014-ben nagy összegű pénzforgalmi kamatbevételt eredményezett. A kamatkiadás előirányzatának előző évhez mért mérséklődését a kamatszint csökkenése, valamint a devizában fennálló adósság állományának csökkenése eredményezi. A kamatok csökkenéséhez hozzájárulnak a CDS (ország kockázati) felárak csökkenése is.

A **nettó kamategyenleg** 2014. év végén várható értéke pénzforgalmi szemléletben 1014,0 Mrd Ft körül lesz. A 2015. évi költségvetésben a Kormány közel 16,0 Mrd Ft-tal nagyobb összeget, 1029,6 Mrd Ft-ot irányzott elő. Az előirányzat növekedést egy 2014-ben elszámolt – 2015-ben nem várható – egyszeri kamatbevétel elmaradása okozza. Az államadósság nominális növekedéséből eredő kamatkiadás növekedést, valamint a bázis évi egyszeri kamatbevétel kiesés jelentős részét a piaci hozamcsökkenés várhatóan ellensúlyozza.

A 2014. évi EDP szerinti eredményszemléletű bruttó kamatkiadás várható összege 1106,9 Mrd Ft, a nettó kamatkiadásé 1077,5 Mrd Ft. A 2015. évi előirányzat szerinti bruttó kamatkiadás 1049,7 Mrd Ft, a nettó pedig 1034,7 Mrd Ft. Az eredmény szemléletű nettó kamatkiadás a vonatkozó évi GDP 3,1%-át teszi ki.

Központi tartalékok

A **központi tartalékokat** a módosítások több ponton érintették. A módosító indítványok egy része fejezetek közötti nullszaldós átcsoportosításokat tartalmazott. A pedagógusok minősítésével összefüggő feladatokat és kiadásokat a köznevelési törvény jelenleg tárgyalt módosításával 2015. évtől az Oktatási Hivatalhoz csoportosították át, ezért a kiadási előirányzat a Miniszterelnökség fejezet Céltartalékok címből az EMMI fejezetbe került át.

A 2015. évi OVA előirányzatot a KT javaslatára a Kormány a tervezett 40,0 Mrd Ft-ról 60,0 Mrd Ft-ra emelte, majd a Költségvetési bizottság összegző módosítója alapján az előirányzat felére, 30,0 Mrd Ft-ra csökkent. Továbbra sem áll rendelkezésre adat azzal kapcsolatban, hogy az előirányzat kialakítása során milyen jellegű és mértékű kockázatokkal számolt a Kormány, így az ÁSZ Véleményben leírtakat továbbra is fenntartjuk, az OVA-t részben megalapozottnak minősítjük.

3. Adósság és adósságszabály érvényesülése a 2015. évi költségvetésben

Érvényesül-e az adósságszabály?

A Törvényjavaslathoz készített számítások alapján 2014. év végére a **kormányzati szektor Gst. szerinti adóssága** várhatóan eléri a 24 109,4 Mrd Ft-ot. Az adósság 2015. év végére tervezett értéke a Törvényjavaslat alapján 25 055,4 Mrd Ft, amely a 2014. év végére prognosztizáltat 3,9%-kal haladja meg. Az államadósság megoszlását (a 2015. évi költségvetési törvényben alkalmazott tervárfolyamon számolva) a 6. számú táblázat mutatja be.

Az államadósság megoszlásának 2014. várható és 2015. évi terv adatai (Mrd Ft-ban)*

Megnevezés	2014. évi várható	2015. évi terv
A központi alrendszer Gst. szerint korrigált adóssága	23 907,1	24 707,7
Az önkormányzati alrendszer Gst. szerint korrigált adóssága	40,2	200,0
A kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek Gst. szerint korrigált adóssága	198,1	192,7
Nem konszolidált Gst. szerint korrigált adósság	24 145,4	25 100,4
Konszolidálandó tételek összesen**	36,0	45,0
Konszolidált Gst. szerint korrigált adósság	24 109,4	25 055,4

*A 2014. évre vonatkozó adatok a 2015. évi Törvényjavaslattal egy időben aktualizált adatokat tartalmazza.

**Az államháztartás alrendszereinek egymással szembeni kötelezettségeinek (államkötvény és/vagy kincstárjegy állomány) kiszűrése

Az OGY-nek benyújtandó Törvényjavaslat összhangban van az Alaptörvényben foglalt államadósság-szabállyal. A központi alrendszer tervezett hiánya mellett az árfolyamhatás kiszűrésével számolt államadósság GDP-hez viszonyított aránya (államadósság-mutató) 2015-ben 75,4%-ban tervezték meg, ami csökkenést jelent a 2014-re prognosztizált 76,3%-hoz képest. A Törvényjavaslatban bemutatott államadósság-mutatók számítása során mind a hiányt és az ebből származó adósságot, mind a GDP adatokat a 479/2009/EK rendelet 2014. szeptember 1-jétől hatályos előírásának megfelelően az ESA2010 elszámolási rendszer alapján határozták meg.

Az ESA2010 bevezetése több területen gyakorol hatást, nem csak a Gst. szerinti adósság-mutató számítására, hanem az Uniónak megküldött EDP-jelentésekben szereplő maastrichti adósság és hiány alakulására is. Egyrésztől változtak az egyes szektorokba való besorolás szabályai – melynek következtében változik a kormányzati szektor egyéb szervezeteinek köre – és a swapok elszámolása. Változtak továbbá a magán-nyugdíjpénztári vagyon elszámolására vonatkozó előírások⁸, amelyek eredményeként a 2011-ben egyszeri bevételként elszámolt összeggel korrigálni kell az évi egyenleget, és azt csöpögtetve kell elszámolni egyenlegjavító tételként a következő években. A hiány és adósság mértékén túl az új elszámolási rendszer módosította a GDP elszámolási módját is (pl. K+F és katonai beszerzések felhalmozásként való elszámolása), amely növelte a folyóáras GDP értékét⁹.

Az államadósság-szabály 2015. évben a Törvényjavaslatban szereplő feltételeket tekintve (változatlan árfolyammal számolva) teljesülhet, azonban az feltételezi a befektetői érdeklődés

⁸ A magán-nyugdíjpénztári elszámolások változása az EDP-eljárás tekintetében nem jelent változást, mivel azt a EU Bizottság a szabályváltozás előtt is, mint egyszeri bevételt nem vette figyelembe, azonban a maastrichti egyenleget 2015-ben 6,3 Mrd Ft-tal javítja.

⁹ Az ESA2010 az EU Bizottság 220/2014/EU rendelete alapján meghatározott, 2014. szeptembertől bevezetett Nemzeti és Regionális Számlák Európai rendszere. A korábban hatályos ESA 95-höz képest az új számlarendszer lényeges változtatásokat eszközölt a GDP számítási módszertanában, amelynek következtében visszamenőlegesen átszámították az előző évek GDP adatait. Az ESA2010 módszertan alapján az Eurostat becslése alapján a 2010. évi magyar GDP 1,6%-kal magasabb a korábban hatályos módszertanhoz képest.

erősödését, ezzel párhuzamosan a CDS (ország kockázati) felár további csökkenését, a 2007-2013 évek közötti uniós költségvetési ciklushoz kapcsolódó elszámolásokat követő források Törvényjavaslat szerinti megfizetését, a Beruházási Alap bevételeinek realizálását, illetve szigorú költségvetési gazdálkodást a kiadási oldalon annak érdekében, hogy a 2015. évre előirányzott GDP, valamint az államadósság összege teljesíthető legyen. A 2014. évben kialakult magasabb ország kockázati felár, a gyenge forintárfolyam, az eredeti költségvetési tervekben nem szereplő vállalati részesedésvásárlások – a jó makrogazdasági teljesítmény ellenére – az államadósság GDP-hez mért csökkenésére kockázatot jelenthetnek.

Érzékenységi elemzést végeztünk az államadósság-szabály teljesülésének értékeléséhez, amely során a Törvényjavaslatban meghatározott adatokból, mutatókból indultunk ki. A Törvényjavaslat 2014. év végére 76,3%-os, 2015. év végére 75,4%-os adósságmutatót rögzít. Ezek a számok összhangban vannak a benyújtott törvényjavaslatban foglalt makrogazdasági pályával, és a pénzforgalmi hiány Törvényjavaslat szerinti mértékével. A mutató kiszámítása során a kormányzat a nominális GDP 5,1%-os, az államadósság 3,9%-os növekedésével számol. A mutató 0,9 százalékpontos javulása egyúttal egy implicit tartalékot is jelent a makrogazdasági és a költségvetési kockázatok kezelésére, mivel az Alaptörvény az adósságmutató javulását írja elő, de konkrét mértéket nem határoz meg. Ezért érzékenységi elemzést végeztünk annak megállapítására, hogy az államadósság mutató 0,1% csökkenése esetén, a 0,8%-os implicit tartalék milyen mértékű makrogazdasági (a GDP növekedési ütemében kifejeződő), illetve költségvetési (az államadósság mértékében tükröződő) kockázat kezelésére képes.

Elemzésünk elvégzésékor a közgazdasági elemzésben használatos „minden más változatlan” feltételezést alkalmaztuk, azaz azt számszerűsítettük, hogy az államadósság-szabály sérelme nélkül mennyivel nőhet az államadósság, illetve mennyivel lehet kisebb a GDP a tervezetben szereplő értékeknél, ha minden más a tervezetben szereplő, kapcsolódó adatot változatlanak tekintünk. Számításainkat a 7. számú táblázatban foglaltuk össze:

7. számú táblázat

Az államadósság-szabály teljesülésének határai (adatok Mrd Ft-ban)

	2014. év	2015. év	2015. év		
	Várható	Tervezett	Maximális államadósság	Minimális GDP	Minimális reál GDP növekedés (2,6%-os GDP deflátor mellett)
Nominális GDP	31 601,3	33 227,6	33 227,6	32 881,1	1,0%
Államadósság	24 109,4	25 055,4	25 319,4	25 055,4	25 055,4

Forrás: a benyújtott törvényjavaslat adatai alapján ÁSZ számítás. (A 2014. évre vonatkozó adatok a 2015. évi törvényjavaslattal egy időben aktualizált adatokat tartalmazza.)

A táblázatból kiolvasható, hogy az államadósság-szabály akkor nem teljesülne, ha az államadósság további, közel 260,0 Mrd Ft-ot meghaladó mértékben nőne, vagy pedig a reál GDP növekedési üteme nem érné el az 1,0%-ot.

Hasonlóképpen alsó becslés adható a GDP-deflátor értékére is. Minden mást változatlanak tekintve az államadósság-szabály teljesülése akkor kerülne veszélybe, ha a GDP-deflátor emelkedése nem érné el az 1,4%-ot.

Természetesen ezek a számok csak a felső- és alsóhatárok technikai becslésének tekinthetőek, hiszen a valóságban az adósságmutató számlálója és nevezője között szerves, nem független a kapcsolat. Például az árak kisebb mértékű emelkedése a nominális GDP-t is mérsékli, és bevétel-kiesést okoz a fogyasztáshoz kapcsolt adóknál. Ebből adódóan a tényleges implicit tartalék valószínűleg kisebb annál, mint amit – a leegyszerűsített feltételezésekre alapozott – számítások mutatnak.

A GDP arányos hiány 2,4%-os mértéke szintén tartalmaz egy implicit tartalékot a 3%-os korláthoz képest. Ez a hiány tekintetében kerekén 200 Mrd Ft. Itt is el kell mondanunk, hogy ez egy technikai jellegű becslés, aminél – a belső összefüggések miatt – a kockázatok kezelésére ténylegesen rendelkezésre álló összeg feltételezhetően kisebb.

Számításaink szerint az államadósság-szabály abban az esetben is teljesülhet, (az államadósság-mutatóra ható egyéb tényezők változatlansága mellett) ha a Törvényjavaslatban meghatározott GDP összege a tervezettnél megfelelően alakul és az államadósság közel 260,0 Mrd Ft-tal magasabb lesz. Az implicit tartalék ellenére, ahogy azt már az előző részben jeleztük kockázatot jelent az OVA Törvényjavaslatban tervezett 60,0 Mrd Ft-ról 30,0 Mrd Ft-ra történő csökkentése.

A reál GDP növekedése az államadósság-szabály teljesülését kedvezően befolyásolja, ugyanakkor az alacsony infláció¹⁰ miatti nominális GDP alakulása mérsékelheti a javulást. Emellett a bruttó államadósság mértékét befolyásolja, hogy az állam likviditási célból, valamint az államadósság-kezelési kockázatok csökkentése érdekében milyen forrásbővítést hajt végre, illetve kényszerül végrehajtani, a biztonságosabb, illetve az olcsóbb finanszírozás, vagy az európai uniós elszámolások átmeneti forrásigényének kielégítése érdekében.

¹⁰ A folyóáras GDP mértékét közvetlenül nem a fogyasztói árak emelkedését tükröző infláció alakulása határozza meg, hanem a teljes termelésre számított árindex, az ún. GDP-deflátor.