



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK

A 2012. évi zárszámadás makrogazdasági összefüggései  
és kitekintés a 2013. évre

2013. szeptember

Jóváhagyom:

  
Domokos László

elnök

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

**Felügyeleti vezető: dr. Pulay Gyula**

## Tartalom

1. A tanulmány célja és módszere .....	4
2. A költségvetési folyamatok makrogazdasági környezete .....	4
2.1. Az Európai adósságválság hatása .....	6
2.2. Az egyedi kedvezőtlen fejlemények hatása .....	6
2.3. A Kormányzati intézkedések szerepe .....	7
2.4. A belső kereslet, a foglalkoztatottság és az államadósság alakulása .....	8
3. A költségvetési folyamatok elemzése .....	10
3.1. A központi alrendszer pénzforgalmi szemléletű hiányának alakulását befolyásoló tényezők .....	10
3.1.1. A centralizációs és újraelosztási arányok alakulása .....	10
3.1.2. A bevételek teljesülése .....	13
3.1.3. A kiadások teljesülése .....	16
3.1.4. A központi tartalékok felhasználása .....	21
3.2. A helyi önkormányzatok pénzforgalmi egyenlege .....	22
4. Az EDP-egyenleg alakulása .....	23
5. A GDP-arányos adósság alakulása .....	25
6. Az államháztartás és a háztartások 2012. évi finanszírozási helyzete a pénzügyi számla-statisztika tükrében .....	26
6.1. Államháztartás .....	27
6.2. Háztartások .....	30
6.3. Az államháztartás adóssága .....	35
7. A 2013. év államháztartási folyamatainak várható alakulása .....	38
7.1. A folyamatokat befolyásoló makrogazdasági tendenciák .....	38
7.2. A költségvetési folyamatok mozgásteret .....	42
Melléklet .....	45

## **1. A tanulmány célja és módszere**

A 2012. évi *központi* költségvetés végrehajtásának ellenőrzéséről szóló ÁSZ-jelentés (zárszámadás) arra fókuszált, hogy a központi alrendszer intézményeinek gazdálkodása és szakmai feladatellátása szabályszerű volt-e: a pénzügyi beszámolók, elszámolások és a felhasznált adatok megbízhatósága elfogadható volt-e, valamint a költségvetés végrehajtásáról készített törvényjavaslat összeállítási folyamatának irányítása és ellenőrzése kielégítő volt-e. Így a jelentés a pénzügyi-szabályszerűségi ellenőrzés módszerének alkalmazásával járult hozzá a „jó kormányzás” megerősítéséhez.

Jelen tanulmány célja, hogy – az ÁSZ tanácsadó szerepével összhangban – a zárszámadási *törvényjavaslatból és az ÁSZ kapcsolódó jelentéséből* kiindulva, *a hangsúlyt a költségvetési folyamatok elemzésére helyezve*

- áttekintse és értékelje a költségvetési folyamatok alakulását leginkább befolyásoló makrogazdasági környezetet és feltételeket;
- a közgazdasági elemzés eszközeivel vizsgálja a költségvetési folyamatok további összefüggéseit, és
- jelezze a 2013. évi makrogazdasági és költségvetési folyamatok irányait és főbb kockázatait.

Az ÁSZ ily módon *az államháztartás egészének folyamatait értékeli*, a közgazdasági elemzéssel is elő kívánja segíteni a 2014. évi költségvetési törvényjavaslat jobb megalapozását. Eredményként nem a gazdaság- és költségvetési politika prioritásainak a befolyásolását, hanem a megvalósítási utak és módok kockázatainak a csökkentését szeretnék elérni.

## **2. A költségvetési folyamatok makrogazdasági környezete**

A költségvetés bevételeire és kiadásaira, az államháztartási egyensúlyra, valamint az adósság alakulására jelentős hatást gyakorló makrogazdasági folyamatok összefoglaló jellegű áttekintéséhez a legfontosabb indikátorokat az **1. táblázat** tartalmazza. Az adatgyűjtés 2013. augusztus 30-án zárult le.

A költségvetési folyamatok szempontjából az indikátorok többsége kedvezőtlen makrogazdasági környezetről tájékoztat. Közülük jelentőségében kiemelkedik 2012-ben az a körülmény, hogy a 2011 őszen kiújuló pénzügyi válság következtében – az Európai Unió egészéhez hasonlóan – a

magyar gazdaság recessziója felerősödött az év folyamán, a naptárhatással szűrt GDP mutató az utolsó negyedévben már 2,7 százalékkal csökkent az előző év azonos időszakához képest.

1. táblázat

**A főbb makrogazdasági mutatók alakulása**

Megnevezés	2011 tény	2012 terv	2012 tény	2013 terv
		Széll Kálmán Terv 2.0		Konvergencia Program 2013-2016
<b>Makrogazdasági mutatók az előző év százalékában</b>				
GDP volumenváltozás	1,6	0,1	-1,7	0,7
GDP belföldi felhasználás	0,1	-1,8	-3,7	n.a.
Háztartások fogyasztása	0,4	-1,0	-2,0	n.a.
ebből: háztartások fogyasztási kiadása	0,4	-1,4	-1,4	0,1
Közösségi fogyasztás	-0,3	-1,0	0,0	0,3
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	-3,6	-2,3	-3,8	-0,2
Export volumenváltozás	6,3	4,7	2,0	3,3
Import volumenváltozás	5,0	2,8	0,1	2,7
<i>Életszínvonal mutatók</i>				
Egy keresőre jutó reálbér	2,5	n.a.	-3,5	n.a.
Foglalkoztatottak száma	0,8	1,2	1,7	0,5
Infláció (éves átlag)	3,9	4,2	5,7	3,1
<b>Pénzügyi egyensúly mutatói a GDP százalékában</b>				
Államháztartás egyenlege (pénzforgalmi)	5,7	-1,7	-1,8	n.a.
Kormányzati szektor egyenlege (EDP B.9)	4,3	-2,5	-1,9	-2,7
Államadósság (EDP)	81,4	78,4	79,2	78,1

Forrás: KSH, Eurostat, NGM (2012. április és 2013. április).

A gazdasági visszaesést kiváltó okok között a következők játszottak meghatározó szerepet:

- az elhúzódó európai adósságválság;
- az egyedi hatások érvényesülése a feldolgozóiparban és a mezőgazdaságban, valamint
- a szükségessé váló kiigazító lépések.

## 2.1. Az Európai adósságválság hatása

Az európai adósságválság reálgazdasági hatásai nagymértékben éreztették fékező szerepüket az európai gazdaságban, különösen a dél-európai országokban, de még a legerősebb gazdaságban, Németországban is. Az együttes uniós GDP-teljesítmény 2012-ben 0,3 százalékkal lett kisebb az előző évinél. E zsugorodás mérsékelte a külső keresletet: exportunk a 2011. évi 6,3 százalék után csak 2,0 százalékkal bővült, importunk volumene pedig gyakorlatilag stagnált. Így a nettó export ugyan hozzájárult a növekedéshez, de a többi végső felhasználási tétel (a háztartások fogyasztási kiadása, a bruttó állóeszköz-felhalmozás, a közösségi fogyasztás, a készletfelhalmozás és a természetbeni társadalmi juttatás) negatív növekedési hatását nem tudta ellensúlyozni. Jelentős kihatású volt a forint euróval szembeni árfolyamának 2012. év eleji és évközi többszöri kedvezőtlen alakulása, illetve a CDS-felárak magas szintje is. A felárak év végi csökkenése a nemzetközi pénz- és pénzpiaci szereplők növekvő bizalmát tükrözte.

## 2.2. Az egyedi kedvezőtlen fejlemények hatása

Az eurózóna recessziója mellett az *egyedi kedvezőtlen fejleményeknek* szintén jelentős szerepük volt a növekedési potenciál gyengítésében, a negatív tendenciák felerősítésében. Ezek közül a legnagyobb hatásúak a következők voltak:

- A KSH előzetes adatai szerint a *mezőgazdaság* bruttó hozzáadott értéke előző évi áron 24, folyóáron 7 százalékkal volt kisebb a 2011. évinél. A mezőgazdaság kibocsátásának volumene 9 százalékkal, a növényi termékeké pedig 16 százalékkal esett vissza az előző évhez képest. A növénytermesztésben a rendkívüli aszály következtében a gabonafélék csoportjának kibocsátási teljesítménye 25 százalékkal, a kukoricáé pedig több mint 40 százalékkal mérséklődött.
- Az előzetes adatok szerint 2012-ben az *ipari termelés* volumene – a 2011. évi 5,6 százalékos emelkedés után – 1,7 százalékkal csökkent. A külpiaci értékesítés nagysága 0,7 százalékkal, a belföldi értékesítésé pedig – a négy éve tartó csökkenés után – 2012-ben 3,9 százalékkal maradt el az előző évitől. Az ipari termelés 90 százalékát meghaladó feldolgozóipar termelési volumene 1,6 százalékkal volt kisebb a 2011. évinél. A feldolgozóipari termelés közel felét előállító exportorientált gépipari alágak közül a járműgyártás termelése az előző évinél kisebb ütemben, 8,5 százalékkal nőtt, a korábban nagy súlyt képviselő számítógép, elektronikai, optikai termékek gyártása pedig 18 százalékkal csökkent. A számítógép, elektronikai, optikai alágazat teljesítményének

visszaesésében jelentős szerepet játszott az elektronikai termékeket gyártó vállalatok (Nokia, Flextronics, Elcoteq) globális piacvesztése, illetve ezzel kapcsolatban e cégek magyarországi gyártókapacitásainak csökkentése, az Elcoteq esetében pedig a vállalkozás felszámolása. Az exportértékesítés volumene a nagy exporthányadú gépipari alágazatok közül csak – az új autógyártó kapacitások eredményeként – a járműgyártásban nőtt (11 százalékkal), a többi alágazatban (számítógép, elektronikai, optikai termékek; villamos berendezések; gépek, gépi berendezések gyártása) az exportértékesítés pedig 0,5-17 százalékkal csökkent.

Az ipar helyzetének alakulásával kapcsolatban megjegyzendő, hogy az EU-27 ország-csoport együttes ipari termelése a 2011. évi 3,2 százalékos növekedés után 2012-ben 2,1 százalékkal csökkent. A magyar gazdaság számára fontos külkereskedelmi partnert jelentő Németország ipari termelése 2012-ben szintén mérséklődött (0,8 százalékkal) a 2011. évi 7,6 százalékos volumennövekedés után.

### **2.3. A Kormányzati intézkedések szerepe**

A 2012-ben folyamatosan romló makrogazdasági kilátások negatív hatásainak ellensúlyozására a Széll Kálmán Terv 2.0-ben<sup>1</sup> és a Konvergencia Programban<sup>2</sup> vállalt költségvetési egyenleg elérése végett a *Kormány a Tervben és a Programban meghatározta a szükséges konszolidációs intézkedéseket*. Ezek számára megfelelő kiinduló alapot teremtett a 2011. évi Nemzeti Reform Programnak és a 2011-2015 közötti időszakra vonatkozó aktualizált Konvergencia Programnak az Európai Unió Tanácsa által 2011. július 11-én történő elfogadása, amelyek célja az államháztartási hiány csökkentése, új költségvetési irányítási keretek kialakítása, az adóváltozások alacsony keresetűeket érintően kedvezőtlen hatásainak ellensúlyozása volt, az aktív munkaerő-piaci politikák alkalmazása, valamint az üzleti környezet javítása volt. E célok elérése érdekében tett gazdaságpolitikai lépések hosszabb távú makrogazdasági hatásai – többek között –

- a munkaerő-piaci ösztönzők erősödésében;
- az Új Munka Törvénykönyve révén a rugalmasabb munkapiac hatására a fennálló torzulások megszüntetésében;
- az adminisztrációs terhek csökkentésében, és

---

<sup>1</sup> Magyarország Kormánya: A Következő Lépés Széll Kálmán Terv 2.0., Budapest, 2012. április.

<sup>2</sup> Magyarország Kormánya: Magyarország Konvergencia Programja 2012-2015, Budapest, 2012. április.

- az adórendszer reformjában (a munkát terhelő adók csökkenésében, a fogyasztást terhelő adók emelésében és az új adónemek (például pénzügyi tranzakciós illeték, távközlési adó) alkalmazásában)

nyilvánultak meg.

A 2012 áprilisában elkészült *Széll Kálmán Terv 2.0* – amelynek része volt Magyarország 2012-2015-re vonatkozó Konvergencia Programja – a kormányzati stratégiai célok megvalósítása (az államadósság csökkentése, a költségvetési hiány mérséklése) érdekében teendő lépéseket 26 programpontra határozta meg. Ezek témakörei a foglalkoztatási és munkaerőpiac, a nyugdíjrendszer, a közösségi közlekedés, a felsőoktatás, az egészségügy, az állami és önkormányzati finanszírozás, valamint az államadósság csökkentő alapba való befizetések voltak. A Széll Kálmán Terv 2.0 Adósság- és Akciótervében szereplő, 2012 év végéig határidős 14 programpontra teljesítését az Állami Számvevőszék a 2012. évi zárszámadási ellenőrzés keretében megvizsgálta, és megállapította, hogy azokat – a közösségi közlekedés átszervezését érintő két programpontra kivételével – végrehajtották. Ezek eredményeként jelentős strukturális változások történtek a nyugdíjrendszer, a felsőoktatási rendszer és az önkormányzati alrendszer átalakítása terén.

A Konvergencia Program az államháztartás egyenleg-hiányának 2012. évi nagyságát 2,5 százalékban határozta meg, amelyet a Kormány 2012 októberében 2,7 százalékra módosított.

Az év folyamán elfogadott újabb korrekciós intézkedések együttesen a GDP mintegy 0,7 százalékát tették ki. Első lépésként a 2012. évi áprilisi Konvergencia Programban szereplő intézkedéseknek (például a telekommunikációs szolgáltatásokra kivetett adónak és a minisztériumok előirányzatai csökkentésének) a költségvetési egyenleg javító hatása a GDP 0,3 százaléka volt; második lépésként pedig a túlzothiany-eljárás helyzetéről tájékoztató 2012. októberi jelentéshez kapcsolódóan a Kormány a GDP 0,4 százalékát kitevő kiadáscsökkentéseket és megtakarítási intézkedéseket hozott. Mindezek, valamint az önkormányzati alrendszer vártnál kedvezőbb egyenlege hozzájárult ahhoz, hogy *2012-ben a költségvetés 2,7 százalékos hiányánál sokkal kedvezőbb, 1,9 százalékos GDP-arányos EDP-hiányt<sup>3</sup> sikerült elérni.*

#### **2.4. A belső kereslet, a foglalkoztatottság és az államadósság alakulása**

A bekövetkezett gazdasági visszaesés, a hitelezési feltételek szigorodása és a vártnál magasabb infláció (5,7 százalék) következtében 2012-ben a *háztartások fogyasztása* a tervezett 1 százalék

<sup>3</sup> Lásd részletesebben a 4. pontban.



helyett 2 százalékkal csökkent; ebben a megtakarítások növekedése (törlesztések) is szerepet játszott. A háztartások fogyasztási kiadása viszont a Széll Kálmán Tervben előirányzottal egyezően 1,4 százalékkal mérséklődött. A főbb makrogazdasági mutatók vonatkozásában a tervezett és a ténylegesen elért indikátor-értékek tekintetében a legnagyobb távolság az 1 keresőre jutó reálbér esetében látszik: a 2011. évi +2,5 százalékkal szemben -3,5 százalék.

A belső konjunktúra alacsony szintje és a mérsékelt külső kereslet hatására a *nemzetgazdasági bruttó beruházások* (bruttó állóeszköz-felhalmozás) csökkenésének tendenciája 2012-ben folytatódott, nagysága 3,8 százalékkal maradt el az előző évitől. Kiemelendő viszont, hogy a feldolgozóipari beruházások folyamatosan bővültek és éves szinten 4,9 százalékkal nőttek. Ebben nagy szerepet játszott az autóipari beruházások megvalósulása. Kedvező eredmény az is, hogy a gépberuházások aránya nőtt az anyagi-műszaki összetételben. Az építőipari beruházások vonatkozásában viszont folytatódott e szektor teljesítményének csökkenése: termelése 5,6 százalékkal maradt el a 2011. évitől. Mindezzel összefügg, hogy a kelet-közép-európai régióban Magyarországon a legalacsonyabb a GDP-arányos beruházási ráta (17,2 százalék), de közel áll az EU-27 ország csoport átlagához (18 százalék). E téren való lemaradás döntő mértékben a lakossági beruházások más országokhoz képest történő nagyobb visszaesésének a következménye, ami szorosan összefügg a lakosság túlzott mértékű eladósodottságával.

A kormányzati szektor egyenlege (EDP) mellett a *foglalkoztatottak számának növekedése* (1,7 százalék) a második fontos gazdaságpolitikai prioritást hordozó makrogazdasági indikátor, amely az előző évhez képest – a recesszió ellenére – figyelemre méltó javulást jelez. 2012-ben 3 millió 843 ezer fő volt, 64 ezerrel több a foglalkoztatottak száma, mint 2011-ben, úgy hogy a foglalkoztatási arány 1,4 százalékponttal 57,2 százalékra nőtt. A foglalkoztatási helyzet javulásában a közfoglalkoztatás kiterjesztése játszott nagy szerepet. A közfoglalkoztatás korábbi rendszerét 2011. január 1-jétől a Nemzeti Közfoglalkoztatási Program váltotta fel, amelynek keretében országos közfoglalkoztatási programok, valamint rövidebb és hosszabb időtartalmú közfoglalkoztatási formák valósulnak meg. Ennek eredményeként a közfoglalkoztatásban részt vevők száma a 2009. évi 139,9 ezerről 2011-ben 287,7 ezerre, több mint kétszeresére nőtt.<sup>4</sup> Ez a növekedés 2009-2011 között a foglalkoztatási arányt 0,8-1,1 százalékkal, a munkanélküliségi rátát pedig 1,4-2 százalékkal javította.<sup>5</sup> 2012-ben a közfoglalkoztatottak létszáma – a KSH szerint

---

<sup>4</sup> Forrás: BM, NGM, Kincstár, Foglalkoztatási Hivatal.

<sup>5</sup> A KSH adatai alapján, kizárólag a közfoglalkoztatás hatását értékelve.

– mintegy 33 ezerrel volt több az egy évvel korábinál. Megjegyzendő azonban, hogy 2012-ben a munkanélküliek száma 7 ezer fővel meghaladta az előző évit, miközben a munkanélküliség rátája változatlanul 11 százalék volt.

A harmadik kedvezően alakult, kiemelkedően fontos makrogazdasági indikátor az *államadósság* (EDP) 79,2 százalékos GDP-arányos nagysága volt szemben a 2011. évi 81,4 százalékkal, amely 0,9 százalékponttal maradt el a Konvergencia Programban tervezett mérték (78,4 százalék) 2012 októberében 78,3 százalékra módosított értékétől. Az államadósság csökkenésében a forint év végi felértékelődése játszott meghatározó szerepet.

E kulcsindikátorok kedvező alakulása mellett még további olyan, az elmúlt év II. felében tapasztalható előremutató körülmények, mint például

- a feldolgozóipari ágazatok exportrendelésének állománya 2012. december végén 48 százalékkal volt nagyobb, mint 2011 azonos időszakában annak ellenére, hogy az új rendelésállomány 8 százalékkal kisebb volt;
- a BRICS<sup>6</sup> országok részesedése a magyar export szerkezetében nőtt;
- az exportra termelő feldolgozóipari beruházások 2012-ben minden negyedévben nőttek;
- a mezőgazdaságban az állattenyésztés kibocsátása 2012-ben 1 százalékkal emelkedett;
- az infláció mértéke 2012. IV. negyedévében lelassult;
- elindult a szuverén CDS-felárak csökkenése

alapján megállapítható, hogy 2012 második félévében a makrogazdasági folyamatok lehetővé tették a 2013. évi költségvetés megvalósításához szükséges kiindulási feltételek megteremtését.

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

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

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

Az államháztartás *központi alrendszerének* pénzforgalmi hiánya 2012-ben 598,6 milliárd forintot, GDP-arányosan 2,1 százalékot tett ki.<sup>7</sup> Az önkormányzati alrendszert is felölelő *kormányzati*

---

<sup>6</sup> Brazília, Oroszország, India, Kína, Dél-Afrika.

<sup>7</sup> Az államháztartás központi alrendszerének költségvetése a központi költségvetés mellett tartalmazza a központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak harmadát képező társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok költségvetését is.

szektor pénzforgalmi hiánya pedig 508,3 milliárd forint, a GDP 1,8 százaléka volt, ami a Széll Kálmán Tervben előirányzathoz közel áll.<sup>8</sup>

Ezek az egyenlegek olyan 2012. évi bevételi és kiadási főösszegek révén alakultak ki, amelyek a GDP százalékában az előző évinél kisebb jövedelemcentralizációt és újraelosztást jelentenek (**2. táblázat**). A táblázat az uniós statisztikai szabványok által definiált kormányzati szektorra vonatkozóan, a nemzeti számlarendszer (SNA) definíciói szerint tartalmazza a centralizációs és újraelosztási arányokat.

## 2. táblázat

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

Százalék

Év	Centralizációs arány (Költségvetési bevétel/GDP)	Újraelosztási arány (Költségvetési kiadás/GDP)
2008. évi tény	45,5	49,2
2009. évi tény	46,9	51,4
2010. évi tény	45,4	49,8
2011. évi tény	53,8	49,6
2012. évi tény	46,5	48,5

Forrás: EU.

Figyelembe véve, hogy a kormányzati szektor centralizációs aránya átlagban 43,1 százalék volt a 2003-2007 közötti időszakban, a válság hatására az arány mintegy 2-3 százalékponttal emelkedett, és nagysága a 2011. év kivételével viszonylag stabil. A 2011. évi 8,4 százalékpontos növekedés az előző évhez képest a magánnyugdíj-pénztári kilépések miatti tőketranszfer hatására (a társadalombiztosítási rendszerbe visszalépők vagyonának a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alaphoz – NYRACSA-hoz – való áttétele miatt) következett be, amely a felhalmozási bevételek 2010. évi 2,2 százalékos, GDP arányos nagyságát 11,9 százalékra emelte. E nélkül – a 2010. évi felhalmozási bevételek arányát figyelembe véve – a 2011. évi centralizációs arány csak mintegy 46,3 százalék lenne.

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

<sup>8</sup> Jóllehet a központi alrendszernek az önkormányzatok nem részei, költségvetésük bemutatása a teljes államháztartási gazdálkodás szempontjából lényeges, ugyanakkor azon belüli aránya csekély.

egymáshoz. Mint látható 2012-ben az arányok nagyságának közeledését (a 2008-2010. évi 3,7-4,5 százalékpont különbségről 2 százalékponttra) csak az újraelosztási arány mérséklődése eredményezte. E változással a követett költségvetési politikának sikerült elérnie, hogy az újraelosztási arány a 2003-2007 közötti időszak 50,3 százalékos arányával és a 2008-2011. évek 49,3-51,5 közötti százalékaival szemben *a legalacsonyabb 48,5 százalékos újraelosztási arány alakuljon ki*. Az arányokra vonatkozó 2012. évi eredményt értékelve megállapítható, hogy a költségvetési egyenleg jelentős javulását úgy sikerült elérni, hogy *nem nőtt a centralizációs arány, s ezáltal a magánszféra számára az ún. költségvetési kiszorító hatás, valamint hosszú idő után először sikerült megtörni azoknak a lobbiknak az ellenállását, amelyek a költségvetési kiadások magas színvonalát mind ez ideig „megvédték”*. Ez a változás akkor is figyelemre méltó, ha tudjuk, hogy a költségvetési kiadások nagysága nem tükrözi teljes körűen a kormányzati hatékonyságot vagy produktivitást.

Az újraelosztás 2012. évi 48,5 százalékos arányával kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy nagysága *1 százalékponttal kisebb az EU-27 országok átlagánál (49,4 százalék), és 1,5 százalékponttal az euró zóna értékénél*. Így Magyarország ebben a tekintetben a közbülső országcsoportba tartozik, szemben a magas arányú országokkal, például Dániával (59,6 százalék), Finnországgal (55,6 százalék), Franciaországgal (56,6 százalék), és az alacsony arányú országokkal, például Bulgáriával (35,7 százalék), Litvániával (36,1 százalék), Lettországgal és Romániával (36,4 százalék). A visegrádi országokban az újraelosztás mértéke a magyarországinál alacsonyabb: Szlovákiában 37,4 százalék, Lengyelországban 42,3 százalék és a Cseh Köztársaságban 44,5 százalék volt.

A költségvetési gazdálkodásra gyakorolt válsághatásokkal kapcsolatban érdemes kiemelni azt is, hogy az Európai Unió és az euró zóna átlagában 2009-2010-ben az újraelosztási arányok emelkedése (3-4 százalékpont) jelentősen meghaladta Magyarország arányának említett növekedését. Az euró zóna országai közül az újraelosztási arány 2009-ben az előző évhez képest 5 százalékponttal vagy annál nagyobb mértékben emelkedett Szlovákiában, Finnországban, Hollandiában, Portugáliában és Szlovéniában. A visegrádi országok közül – az említett Szlovákiával szemben – az újraelosztási aránynövekedés Lengyelországban csak 1,5, Magyarországon 2,2, a Cseh Köztársaságban pedig 3,5 százalékpont volt.

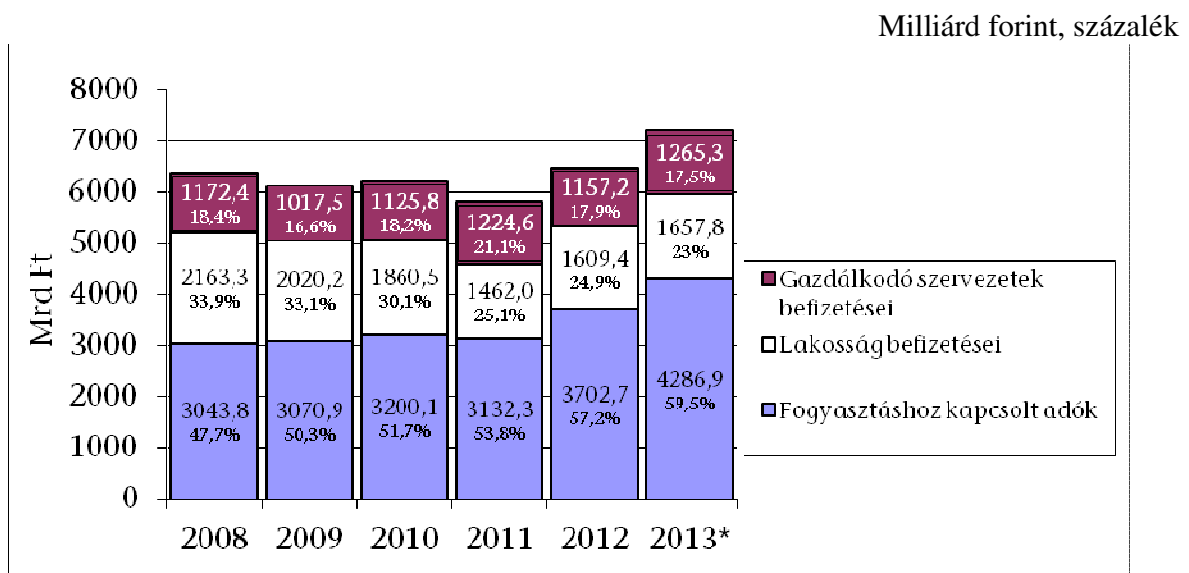
### 3.1.2. A bevételek teljesülése

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

A bevételek vonatkozásában az egyik kérdés az adószerkezet változása. A 2012. évi zárszámadás eredménye azt mutatja, hogy 2012-ben a költségvetés adó- és adójellegű bevételei 11,5 százalékkal nőttek az előző évhez képest, de 5,2 százalékkal elmaradtak a 2012. évi módosított előirányzattól.<sup>9</sup> A tényleges növekedés a lakosság befizetésének kismértékű növekedése mellett döntő mértékben a fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételekből származik (18 százalék), miközben a gazdálkodó szervezetek befizetései 5,4 százalékkal csökkentek. Ez a különbség jól jelzi azt a felgyorsult tendenciát (**1. ábra**), amely szerint az adózás szerkezet eltolódik a fogyasztáshoz kapcsolódó adók felé: ezek részaránya az adó- és adójellegű bevételekben a 2008. évi 47,7 százalékról 2012-ben 59,5 százalékra nőtt.

1. ábra

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



Forrás: NGM, ÁSZ.

\* Költségvetési előirányzat

<sup>9</sup> Állami Számvevőszék: Jelentés Magyarország 2012. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. 2013. augusztus. Budapest.

E tendencia a 2013. évi költségvetési terv szerint is folytatódik. Ennek jelentőségét kiemeli az a makrogazdasági hatása, hogy a fogyasztási adók irányába való elmozdulás kedvező a foglalkoztatás szempontjából, elősegítik a foglalkoztatás és a foglalkoztatási hajlandóság további növelését, és ezáltal a gazdasági növekedés élénkítését, fenntartható pályára állítását.

A törvényi besorolás szempontjából való adó szerkezeti változás után az adóbevételek szerkezetét a *klasszikus adótárgyak szerinti csoportosításban* tekintjük át. E vonatkozásában szintén kedvező tendencia, hogy a bevételekben a vizsgált időszakban egyre nagyobb szerepet játszanak az indirekt adók (2012-ben arányuk már 57,2 százalék volt a 2008. évi 47,7 százalékkal szemben), és arányuk a 2013. évi költségvetési előirányzat szerint két százalékponttal tovább nő. Az indirekt adók arányának növekedése összhangban van azzal a fentebb ismertetett tendenciával, miszerint a fogyasztást terhelő adók növekednek, ezzel ösztönözve a megtakarítást, jövedelem- és tőkefelhalmozást, és az adóterhelést a tényleges fogyasztás irányába tolja el. Ezt támasztja alá, hogy 2010-ig összesen három indirekt adó létezett a magyar adórendszerben, míg 2011-től további négy új adónem is ide tartozik.

A bevételekkel kapcsolatban a szerkezeti változások bemutatása után az *adóterhelést*, a GDP arányos adó- és adójellegű bevételek alakulását vizsgáljuk meg. Ennek eredménye meglepően az, hogy az elmúlt két év aktív adópolitikai tevékenysége ellenére 2011-ben a központi költségvetésben 20,7 százalék, 2012-ben pedig 22,9 százalék volt, alacsonyabb, mint 2008-ban (24 százalék), 2009-ben (23,9 százalék) és 2010-ben (23,2 százalék).

Az adóterhelés különböző szempontú (törvényi besorolás, klasszikus) csoportjai nagyságának alakulásáról a **2. és 3. ábrák** részletesen tájékoztatnak.

Az adóbevételek jellemzésének végén a főbb adónemekre vonatkozóan a 2012. évi magyar *adómértékeket*<sup>10</sup> az EU átlagával összevetve megállapíthatjuk a következőket:

- a 20,3 százalékos magyar szja adókulccsal<sup>11</sup> szemben a legmagasabb adókulcsok átlaga az EU 27 esetében 38,1, az euró zónáé pedig 43,1 százalék;

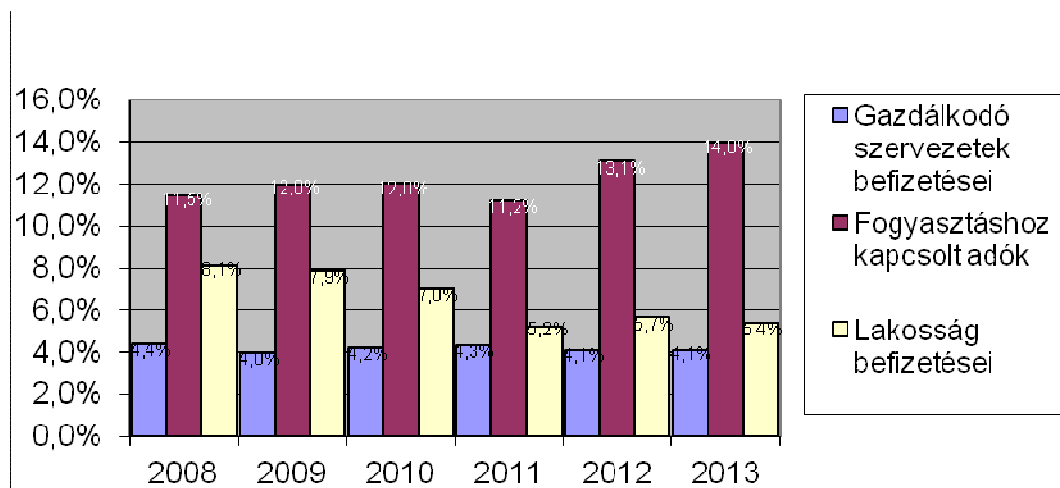
---

<sup>10</sup> Forrás: Taxation trends in the European Union. Eurostat, April 2013. A nemzetközi összehasonlítás céljára az itt szereplő adómértékek, az szja esetében a legmagasabb jövedelemkategóriára jellemző adókulcs; a társasági adókulcs tartalmazza a felmerülő többletterheket és a helyi adókat is; az áfa kulcs pedig a legszélesebb körben alkalmazott adókulcs.

<sup>11</sup> Megjegyezve, hogy a részben még érvényes szuperbruttósítás miatt 2012-ben az átlagos adóterhelés 20 százalék körüli volt.

2. ábra

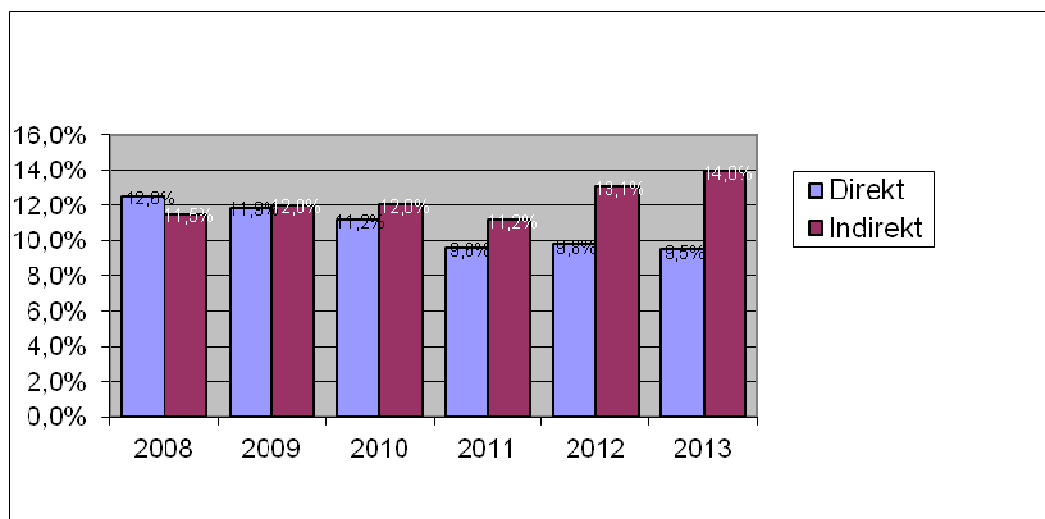
**A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételek a GDP százalékában  
(Törvényi besorolás)**



Forrás: NGM, ÁSZ.

3. ábra

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



Forrás: NGM, ÁSZ.

- a társasági adó átlagos kulcsa Magyarországon 20,6 százalék<sup>12</sup> volt, az EU egészének átlaga 23, az euró zónáé pedig 25,4 százalék;
- az áfa kulcsa viszont Magyarországon magasabb (27 százalék) szemben az EU 27 átlagával (21 százalék) és az euró-zóna átlagával (20 százalék);
- a viseigrádi országokhoz mérten az szja kulcs Magyarországon magasabb (20,3 százalék), mint a Cseh Köztársaságban (15 százalék) és Szlovákiában (19 százalék), de alacsonyabb, mint Lengyelországban (32 százalék); a társasági adó kulcsok igen közeli (Magyarországon 20,6 százalék szemben a másik három ország 19 százalékaival); az áfa kulcs viszont Magyarországon magasabb (27 százalék), mint a többi viseigrádi ország esetében: Cseh Köztársaságban 20, Lengyelországban 23 és Szlovákiában 20 százalék.

Az *adóterhelés átfogó mutatója* (az adó- és adójellegű bevételek, valamint a társadalombiztosítási járulékok összegének aránya a GDP-hez) szerint történő összehasonlítás azt eredményezi, hogy az EU 27 átlagos 2010. évi (38,3 százalék) és 2011. évi (38,8 százalék) mutató értéke 2010-ben 0,4 százalékponttal nagyobb a magyar mutatónál (37,9 százalék), 2011-ben pedig 1,8 százalékponttal (37,0 százalék).

Végül megjegyezzük, hogy a bevételek döntő hányadát kitevő adó- és adójellegű bevételek, valamint a társadalombiztosítási járulékok mellett az egyéb bevételekből és az uniós elszámolásokból (vámszedési költség megtérítése) származó központi költségvetés bevételek 2011-ben a GDP 1,7 százalékát, 2012-ben pedig 1,2 százalékát tették ki.

### 3.1.3. A kiadások teljesülése

A következőkben először a GDP-arányos költségvetési kiadásokat *közgazdasági bontásban* hasonlítjuk össze a KSH eredményszemléletű (ESA) adatai alapján. Ezt oly módon tesszük, hogy a **3. táblázat** egyes éveket megjelenítő oszlopainak GDP-arányos kiadási értékeit kivonjuk egymásból (például 2012-ből a 2011. évi adatokat) és így megkapjuk eredményül az egyes kiadási tételek hozzájárulásának nagyságát az egyenleg változásához.

A táblázat arról tájékoztat, hogy a költségvetési politika és az egyenlegjavító intézkedések milyen mértékben érintették a közszolgáltatási kiadásokat (a termelő felhasználást és a munkavállalói jövedelmet), a folyó kiadásokat (a támogatásokat, a kamatot, a társadalmi juttatásokat és az egyéb folyó kiadásokat), valamint a tőkekiadásokat (a felhalmozási transzfereket és a felhalmozási

<sup>12</sup> Megjegyezve, hogy a társasági adókulcs 2012-ben (és 2013-ban is) 500 millió forint adóalapig 10 százalék, az e feletti részre 19 százalék, így 2012-ben az átlagos adóterhelés feltehetően 19 százalék alatti volt.



kiadásokat). Amennyiben például a 2012. évi munkavállalói jövedelemből (9,9 százalék) kivonjuk a 2011. évi munkavállalói jövedelem arányt (10,2 százalék), akkor a +0,3 százalékpontos különbség azt jelzi, hogy 2012-ben a kisebb bérkiadások +0,3 százalékponttal járultak hozzá a költségvetési egyenleg javulásához.

### 3. táblázat

#### A kormányzati szektor kiadásai közgazdasági bontásban (a GDP százalékában)

Megnevezés	2008	2009	2010	2011	2012
Termelő felhasználás (p2)	7,2	7,8	7,8	7,4	7,6
Munkavállalói jövedelem (d1)	11,6	11,5	11,0	10,2	9,9
Kamat (d4)	4,1	4,6	4,2	4,2	4,3
Támogatások (d3)	1,1	1,0	1,1	1,2	1,3
Társadalmi juttatások (d6)	18,6	19,4	18,5	18,1	17,6
Egyéb folyó kiadások (d7)	2,4	2,6	2,5	2,6	3,1
Felhalmozási transferek (d9)	1,5	1,3	1,3	2,8	1,8
Felhalmozási kiadások (p5)	2,7	3,1	3,4	3,0	2,9
<b>Összes kiadás (százalék)</b>	<b>49,2</b>	<b>51,4</b>	<b>49,8</b>	<b>49,6</b>	<b>48,5</b>
Közvetlen állami kereslet (p2+d9+p5)	11,4	12,2	12,5	13,2	12,3
Állami kereslet az összes kiadás százalékában	23,2	23,7	25,1	26,6	25,3

Forrás: NGM

A táblázatból látható, hogy 2012-ben az egyes kiadási tételek GDP-arányos csökkenése (munkavállalói jövedelem +0,3, társadalmi juttatások +0,5, felhalmozási transferek +1,0, felhalmozási kiadások +0,1) együttesen +1,9 százalékponttal járult hozzá az egyenleg javulásához. Az egyenleget csökkentő kiadási változások (termelői felhasználás -0,2, kamat -0,1, támogatások -0,1, egyéb folyó kiadások -0,5) viszont együttesen -0,9 százalékponttal mérsékeltek az egyenleg nagyságát. Így egyenlegében +1 százalékpont javító hatás tulajdonítható a kiadási

tételekkel kapcsolatos egyenlegalakulásnak. Az állami kereslet csökkenése az egyenleg javításához pedig 0,9 százalékkal járult hozzá.

A 2008 és 2009 évekre a kiadások közgazdasági bontásban való hasonló összevetése ettől lényegesen eltérő eredményre vezetett. Eszerint 2009-ben a költségvetési politika és a kiadásokat érintő intézkedések egyenlegcsökkentő hatása csak +0,4 százalékpont, az egyenlegnövelő hatás pedig -2,5 százalék volt; így egyenlegében -2,1 százalékpont egyenleget rontó hatás érvényesült. Az állami kereslet növekedése 0,8 százalékponttal járult hozzá az egyenleg romlásához. Megjegyzendő, hogy az állami kereslet növekedése a GDP mérséklődéséhez is hozzájárult.

A két időszak költségvetés-politikai szempontú összehasonlítása alapján megállapítható, hogy 2009-ben a költségvetési kiadási gyakorlat közgazdasági szemléletben jelentős mértékben expanzív jellegű volt (, ami a vizsgált időszak legnagyobb, 51,4 százalékos újraelosztási arányában is tükröződik), s így hiánynövelő is volt. Ezzel szemben 2012-ben – a költségvetési stabilizáció érdekében – jelentős kiadáscsökkenés valósult meg, ami figyelemre méltó egyenlegjavulást eredményezett. Külön kiemelendő, hogy az első időszak magasabb GDP-arányos közszolgáltatási kiadásainak növekedése 2009-ben -0,5 százalékponttal rontotta az egyenleget szemben e kiadások 2012. évi kisméretű (+0,1 százalékponttal) javító hatásával.

A kiadások elemzésének második lépéseként arra a kérdésre válaszolunk, hogy miként változott a kiadások funkcionális szerkezete és az egyes funkciócsoportok GDP-arányos változása milyen irányban és mértékben hatott az egyenlegre. Az elemzéshez szükséges adat együttes (**Melléklet**) főszámairól a **4. és 5. táblázatok** tájékoztatnak.

A 2010-2012 közötti időszakban a *kiadások funkcionális szerkezeti változásának* fő jellemzői a következők voltak:

- *Az állami működési kiadások aránya* – a 2011. évi kiugróan magas arány (19,1 százalék) után – 2012-ben mérséklődött a 2010. évi szintre. Ezen belül hasonló csökkenési tendencia jellemezte az általános közszolgáltatások arányának változását is. A 2011. évi, egyedi esetnek tekinthető kiugróan magas állami működési részarány-növekedés döntő oka az általános közösségi szolgáltatási kiadások arányának 4,1 százalékpontos emelkedése volt. Ezt egyrészt a pénzügyi és költségvetési tevékenységekre és szolgáltatásokra fordított kiadások arányának 2,4 százalékpontos növekedése, másrészt a törvényhozó és végrehajtó szervek kiadási arányának 0,9 százalékpontos növekedése eredményezte. Az előbbi esetben a kiadások növekedésének fő okai a MOL-részvények

vásárlása és a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. ingatlanvásárlásai, másik esetben a kormányhivatalok felállításának költségei voltak.

#### 4. táblázat

#### Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban

(Pénzforgalmi szemlélet, százalékos megoszlás)

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

Forrás: NGM.

- A *jóléti funkciók* finanszírozásának részaránya 2011-ben 3,9 százalékponttal volt kisebb az előző évinél; 2012-ben ez az arány a 2011. évi 57,6-ról 58,9 százalékra (1,3 százalékponttal) emelkedett. A jóléti kiadásokon belül a társadalombiztosítási és jóléti biztosítások részesedése 2012-ben az előző évi szinten maradt, továbbá a kulturális és a vallási tevékenységekre fordított kiadások szintén, viszont az oktatás részesedése 0,6, az egészségügy kismértékben 0,3 százalékponttal csökkent, miközben a lakásügyek részaránya 0,3 százalékponttal nőtt a kiadási szerkezetben.
- A *gazdasági funkciókra* fordított kiadások aránya 1,7 százalékponttal nőtt 2012-ben az előző évhez képest.

A **4. táblázat** alapján az is megállapítható, hogy a 2012. évi költségvetési terv és annak módosítása több funkció esetében kisebb aránnyal számolt, de a 2012. évi tényleges kiadás aránya meghaladta azokat. Így például az állami működési funkcióknál, azon belül a

rendvédelem és közbiztonságnál; a jóléti funkcióknál, ez utóbbi esetében a módosított előirányzatnál 2,0 százalékponttal volt nagyobb a 2012. évi tényleges arányszám. A gazdasági funkciók esetében viszont a terv és a módosított előirányzat 1,5 százalékponttal volt nagyobb, mint a 2012. évi kiadások tényleges aránya.

A következőkben – a kiadások közgazdasági bontásánál alkalmazott módszer segítségével – azt mutatjuk meg, hogy az egyes funkciók miként járultak hozzá az egyenleg alakulásához. Az ehhez szükséges adatokat az **5. táblázat** tartalmazza.

## 5. táblázat

### Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban

(Pénzforgalmi szemlélet, a GDP százalékában)

	2010	2011	2012 terv	2012 módosított	2012
Állami működés	7,6	10,0	7,1	7,1	7,5
Ebből: Általános közszolgáltatás	4,9	7,2	4,6	4,6	4,7
Jóléti funkciók	30,7	30,0	28,1	28,2	29,1
Ebből: Oktatás	5,8	5,7	5,2	5,2	5,1
Egészségügy	4,5	4,6	4,0	4,0	4,3
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	17,3	16,8	16,1	16,2	16,8
Gazdasági funkciók	7,1	6,8	8,1	8,1	7,3
Államadósság-kezelés	4,2	4,0	4,0	4,0	4,3
Funkcióba nem sorolható tételek	0,3	1,7	2,1	2,1	0,9
Összesen	49,9	52,5	49,4	49,5	49,1

Forrás: NGM.

Az **5. táblázat**ból látható, hogy 2011-hez képest 2012-ben a kiemelt funkciók közül legnagyobb mértékben az állami működésre fordított kiadások (+2,5 százalékponttal), majd a jóléti funkciókra fordított kiadások (0,9 százalékponttal) és az egyéb kiadások (0,8 százalékponttal) járultak hozzá az egyenleg javulásához. A jóléti funkciókon belül az oktatásra fordított GDP-arányos kiadások 0,6, az egészségügyi kiadások pedig 0,3 százalékponttal segítették az egyenleg kedvező alakulását. E pozitív hatásokat a gazdasági funkciókra és az adósságkezelésre költött kiadások csökkentették 0,8 százalékpontnyi értékkel.

\*

E pontban elvégzett elemzésünk az adó- és adójellegű bevételek főbb jellemző vonásainak bemutatásával, valamint a kiadások különböző típusainak a költségvetési egyenleg alakulásában játszott szerepének az áttekintésével hasznos kiindulópontként szolgálhat a költségvetési tervezés számára. Az elemzés eredményeinek felhasználásával *sokoldalúbban azonosíthatók például a helyettesíthetőségi lehetőségek, az alternatív megoldások, amelyek hatékonyabb költségvetési tervezést és szabályozást alapozhatnak meg.* Továbbá, hozzájárulhatnak a költségvetéssel kapcsolatos *kockázatelemzések körének kiszélesítéséhez és azok minőségének javításához.* Ez utóbbi feladat megoldását különösen szükségessé teszi az a zárszámadási tapasztalat,<sup>13</sup> hogy egyenetlen és nem kielégítő a kockázatelemzés a költségvetési folyamatban.

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

A 2012. évi költségvetési zárszámadás szerint a céltartalékokból, a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból, az Országvédelmi Alapból (170 milliárd forint) és a kamatkockázati tartalékból álló központi költségvetési tartalék rendelkezésre álló összegének 55,4 százaléka, 201,1 milliárd forint került felhasználásra, s így az év végi fel nem használt tartalék nagysága 259,6 milliárd forint volt, oly módon, hogy a céltartalékok esetében 8,4 milliárd forint túllépés történt. A rendkívüli intézkedésekre szolgáló tartalék megemelt előirányzata teljes mértékben felhasználásra került, míg a kamatkockázati tartalékból és az Országvédelmi Alapból nem történt felhasználás. (A kamatkockázati tartalékkal kapcsolatban megjegyzendő, hogy ugyanakkor a kamatkiadások ennyivel magasabbak voltak.)

Az a körülmény, hogy *a fel nem használt tartalék a GDP 0,6 százalékával járult hozzá 2012-ben a pénzforgalmi egyenleg javulásához,* kedvező tény a költségvetés stabilizációja szempontjából. Szélesebb, *makrogazdasági értelemben azonban kedvezőtlennek is tekinthető,* hiszen ez a túlzott mértékű tartalékképzés olyan pénzkivonást jelent a közszolgáltatások folyamatából, amely más fontos prioritások (például a foglalkoztatás bővítése, beruházások finanszírozása) megvalósítását szolgálhatta volna.

A *tartalékok felhasználásának módjával* kapcsolatban sem lehetünk elégedettek, mivel a céltartalékok esetében 8,4 milliárd forintos túllépés történt, a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék felhasználása során, az éves szinten átcsoportosított előirányzat

---

<sup>13</sup> Állami Számvevőszék: Jelentés Magyarország 2012. évi központi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről. 2013. augusztus. Budapest.

jelentős részében az igénylés nem felelt meg a törvényi előírásoknak: a költségvetési fejezetek nagyobb igényére nem az volt a jellemző, hogy elháríthatatlan ok miatt volt szükséges az elmaradó bevételt pótolni, hanem leggyakrabban a nem kielégítően megalapozott tervezés esete állt fenn. A tartalékok felhasználásával továbbá nagyfokú adminisztrációs igény jelentkezett a központi adminisztráció szintjén, jóllehet a döntések jelentős részét alacsonyabb szinten kellett volna előkészíteni és meghozni.

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

Az önkormányzatok 2012. évi bevételi többlete 90,3 milliárd forint volt, amely a GDP 0,3 százaléka. Ez 53,2 milliárd forinttal maradt el a 2011. évi többlettől és 240,3 milliárddal (a GDP 0,8 százalékaival) kedvezőbb a 2012. évi törvénnyel módosított előirányzatnál. *A jelentősen jobb önkormányzati egyenleget – a 2013. évi konvergencia program és az MNB elemzéseire is építve – a következő intézkedések és hatások eredményezték:*

- az állam egyszeri, 73,7 milliárd forint vissza nem térítendő támogatást nyújtott az önkormányzatok fennálló adósságának teljes visszafizetéséhez;
- az önkormányzatok által fenntartott kórházak átvételével az állam jelentős terhet vett le az önkormányzati alrendszerrel;
- a stabilitási törvény értelmében az önkormányzatok – néhány kivételtől eltekintve – csak kormányzati engedéllyel vehettek fel hitelt, és
- az önkormányzati alrendszer mérlegének a folyó kiadások és támogatások tételei 189,8 milliárd forinttal, a tőkejellegű kiadások és támogatások pedig 73,9 milliárd forinttal maradtak el a 2012. évi törvénnyel módosított előirányzatoktól. Az előbbi csoportban a legnagyobb megtakarítás a közszolgálati kiadásoknál (172,7 milliárd forint) és a termékek és szolgáltatások vásárlásánál (112,8 milliárd forint), a második csoportban pedig a tőkejellegű kiadásoknál (107,0 milliárd forint) és a tárgyi eszköz, föld és immateriális javak felhalmozásánál (33,7 milliárd forint) volt. Ami a nagyobb kiadásokat illeti, a folyó kiadásokon és támogatásokon belül a kamatkiadásoknál (10,3 milliárd forint) megtakarítás jelentkezett, a tőkejellegű kiadások és támogatások esetében pedig a felhalmozási célú pénzeszköz-átadásoknál (30,2 milliárd forint), valamint a kölcsönök nyújtásánál (28,0 milliárd forint) volt.

A felsorolt intézkedéseket és hatásokat figyelembe véve, a kiemelkedő egyenleg-teljesítményt nyújtó önkormányzati rendszerrel kapcsolatban végül szükségesnek tartjuk megjegyezni: csak

*nagy kockázattal állítható, hogy ilyen mértékű kormányzati hiányt csökkentő tevékenysége a jövőben is fennmarad.* Ennek indoklásaképpen a felsorolt intézkedések közül csak azt említjük meg, hogy az állam által átvett kórházak ki nem fizetett számlái 2012-ben átkerültek a központi alrendszerbe.

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

#### **4. Az EDP-egyenleg alakulása**

Az EU Túlzott Hiány Eljárása (angol rövidítéssel: EDP) keretében használt EDP-módszer szerint kiszámított kormányzati szektor hiánya 2012-ben a GDP 1,9 százalékát tette ki, alacsonyabb lett a tervezett és az EU Bizottság által is javasolt 2,5 százaléknál, valamint a 2012 októberében 2,7 százalékra módosított kormányzati előirányzatnál. A korábbi években a kormányzati szektor hiányának nagysága – a 2011. év kivételével (+4,3 százalék többlet) – a 2012. évinek mintegy kétszerese volt: 2008-ban -3,7, 2009-ben -4,6 és 2010-ben -4,4 százalék.

E kedvező EDP-egyenleg – a pénzforgalmi egyenlegből kiindulva, az un. „EDP-hídon” keresztül – a **6. táblázatban** bemutatott költségvetési folyamatok eredménye.

A módosított kormányzati előirányzatnál (-2,7 százalék) 0,8 százalékponttal kisebb kormányzati hiány kialakulásához *a helyi önkormányzati szektor döntő mértékben, a GDP 0,7 százalékával járult hozzá (6. táblázat).* A kedvező eredményben 0,2 százalékos részarányt képviseltek az *egyéb korrekciók* tételei is, amelyek az EU Bizottság által akkor elfogadott javaslat alapján váltak lehetővé. Összhangban az EDP-módszertannak azzal a jellemzőjével, hogy *nagyobb szervezeti kört* foglal magában, az államháztartáson kívüli közjavakat előállító szervezetek a GDP 0,2 százalékával járultak hozzá az egyenleg javulásához. Az alkalmazott (ESA) módszertan szerint a kormányzati szektorba tartoznak mindazok az egyéb, nem piaci termeléssel foglalkozó szervezeti egységek, amelyek kibocsátása egyéni vagy közösségi fogyasztásként kerül felhasználásra, és amelyek finanszírozása alapvetően a más szektorokhoz tartozó egységek kötelező befizetéseiből történik. A kormányzati szektor tartalmazza mindazokat a szervezeti egységeket is, amelyek fő tevékenysége a nemzeti jövedelem és vagyon újraelosztása.

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

Egyenlegmutató összetevői	2012. év
1. Központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege	-2,1 százalék
2. Önkormányzati alrendszer pénzforgalmi egyenlege	0,4 százalék
I. Államháztartás pénzforgalmi egyenlege (1.+2.)	-1,7 százalék*
a) Eredményszemléletre történő áttérés miatti korrekció	-0,5 százalék
b) Pénzügyi tranzakciók kiiktatása	-0,1 százalék
c) Egyéb korrekciók	0,2 százalék
d) Államháztartáson kívüli szervezetek egyenlege	0,2 százalék
<b>Kormányzati szektor EDP egyenlege [(I.+a)+b)+c)+d)]</b>	<b>-1,9 százalék</b>
Központi kormányzati alszektor EDP egyenlege	-2,6 százalék
Helyi kormányzati alszektor EDP egyenlege	0,7 százalék

\* Az államháztartás pénzforgalmi egyenlege a kerekítések miatt tér el a -1,8 százaléktól.

- A kormányzati egységek olyan tevékenységek igazgatását és finanszírozását végzik, melyek célja főként a közösség javát szolgáló nem piaci termékek előállítása és ilyen jellegű szolgáltatások nyújtása. (Kivételt képeznek azok a közcélú termelők, amelyek vállalatokként alakultak meg, vagy amelyek – speciális törvényi szabályozás alapján – önálló jogi egységként működnek, illetve azok a kvázi-vállalatok, amelyek a nem pénzügyi vagy a pénzügyi vállalatok szektorába sorolandók);
- önálló jogi egységekként működő, egyéb nem piaci termelést végző nonprofit intézmények, amelyeket a kormányzat irányít, és alapvetően a kormányzat finanszíroz;
- önálló nyugdíjpénztárak, ha a törvény vagy más szabályozás erejénél fogva kötelezőek, és ha a kormányzat felelős az intézmény vezetéséért, az elszámolások, valamint a hozzájárulások és juttatások jóváhagyásáért.

Az a körülmény viszont, hogy a módszertan pénzforgalmi szemlélet helyett *eredményszemléletű számbavételt* alkalmaz, ami érinti az adó- és adójellegű bevételeket, a fogyasztói árkiegészítést, a béreket és járulékaikat, a kamatkiadásait és -bevételeiket, valamint az EU visszatérítést, a GDP 0,5 százalékaival rontotta az államháztartás pénzforgalmi egyenlegét. Végül, mint látható a kölcsönműveleteket, a részesedések vásárlását, a Szerencsejáték Felügyelet osztalékait, valamint



az önkormányzati privatizációs bevételekkel kapcsolatos pénzügyi tranzakciók kiiktatása kismértékben, a GDP 0,1 százalékaival mérsékelte a pénzforgalmi egyenleget.

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

Az államadósság GDP-arányos nagysága (adósságráta) 2010-ig (81,8 százalék) nőtt, 2011-től pedig csökkent: 2011-ben 81,4, 2012-ben 79,2 százalék volt. Az államadósság összege 2012-ben 22.381 milliárd forintot tett ki, 310 milliárd forinttal, 2,2 százalékkal kevesebbet, mint 2011-ben. E változást a Kormány számos konszolidációs intézkedéssel alapozta meg.

A bruttó adósságráta alakulása megfelelt az Alaptörvény által előírt adósságszabálynak, jóllehet a GDP reálértékének csökkenése miatt az adósságráta mérséklésének kötelezettsége az Alaptörvény szerint nem került felfüggesztésre. Az adósságrátát meghatározó tényezők – a GDP-arányos elsődleges egyenleg, az árfolyam, a hozamváltozás (kamatkiadás) és a gazdasági növekedés – közül az adósság mérséklődésének meghatározó tényezője a forint árfolyamának erősödése, illetve a devizaadósság átértékelődése volt. Az a körülmény, hogy 2012 végén 291 HUF/EUR-ra erősödött árfolyam az egy évvel korábbi 311 HUF/EUR árfolyamhoz képest, több mint 2 százalékponttal járult hozzá az adósságráta csökkenéséhez. Ami a központi alrendszer vártnál nagyobb elsődleges többletet és az euró-zónánál magasabb inflációt illeti, a két tényező szintén elősegítette az adósságráta csökkenését, ám ezt a kedvező fejleményt gyakorlatilag kioltotta/ellensúlyozta a GDP volumen visszaesése és a nagyobb kamatkiadások által előidézett hatás.

Az adósságrátát meghatározó tényezők 2012. évi alakulásának eredményeképpen a 2012. évi konvergencia programhoz képest a tervezettnél magasabb értékek felé mozdult el az adósságpálya (, illetve éves mérséklésének a feladata). Így a 2013., 2014. és 2015. évek során a 2013. évi konvergencia program szerint az adósságráta trendjének kisebb, évi egy százalékos csökkenése várható. A dokumentum szerint a korrekció – többek között – olyan tényezőváltozások várható következménye lehet, mint:

- a 2012. évinél alacsonyabb elsődleges egyenlegek;
- a 2012. évinél alacsonyabb nominális GDP növekedés;

- a technikai kivetítés során használt, várhatóan kedvezőbb HUF/EUR árfolyam<sup>14</sup> a 2012. évi konvergencia programban szereplőnél (299,4 forint) mintegy 2 százalékkal erősebb (293,1 forint) lesz, illetve
- a helyi önkormányzatok adósságának igen lassú csökkenése (a 2010 év végi magas, 1247 milliárd forint adósság 2012. év végére mindössze 186 milliárd forintra mérséklődött).

Ezzel kapcsolatban megjegyzendő az is, hogy a 2012. évi 5000 fő alatti települések adósságátvállalásának folytatásaként, a 2013-ban sorra kerülő 5000 főnél nagyobb települések adósságkonszolidációnak sem lesz hatása a kormányzati szektor adósságára.

A felsorolt tényezőváltozások arra is felhívják a figyelmet, hogy *az államadósság nagyobb arányú mérséklésének a lehetősége az érvényben lévő államadósság-szabály alapján jelentősen csökken, ezért – a Költségvetési Tanács javaslatával egyet értve – indokolt a szabály jogalkotói felülvizsgálata.*

## **6. Az államháztartás és a háztartások 2012. évi finanszírozási helyzete a pénzügyi számla-statisztika tükrében**

A Magyar Nemzeti Bank által összeállított nemzeti számla-statisztika felhasználásával hét fő instrumentumra (monetáris arany és SDR, készpénz és betétek, nem részvény típusú értékpapírok, hitelek, tulajdonosi részesedések, biztosítás technikai tartalékok, egyéb követelések/kötelezettségek) bontva vizsgálható, hogy a három szektor finanszírozási képessége és kötelezettsége hogyan alakul (a fogyasztás és a beruházás levonása után). A pénzügyi számlák konszolidált adatai alapján tehát megállapítható, hogy melyek azok a szektorok, amelyek esetében kisebb a fogyasztás és a beruházás összege a jövedelemnél: ezek a megtakarító vagy *finanszírozási képességgel rendelkező* szektorok; és melyek a jövedelmüknél többet felhasználók, a *finanszírozási igényre számot tartók*.

A pénzügyi számlák a pénzügyi eszközök és kötelezettségek *tranzakcióin* keresztül mutatják be az államháztartás és alrendszerének egyenlegét, tehát nem az államháztartási bevételek és kiadások különbözősége alapján. Szemben a háztartások nettó finanszírozási képességével az államháztartás esetében a nettó finanszírozási igény a pénzügyi számlák oldaláról adottságként jelenik meg, így annak elemzésére nyílik mód, hogy egyrészt milyen pénzügyi eszközök

<sup>14</sup> 2012. évi konvergencia programban az adósság pálya előrejelzéséhez használt technikai EUR/HUF árfolyam (299,4 forint), mintegy 2 %-kal gyengébb a 2013. évi előrejelzés során használt árfolyamnál (293,1 forint).

értékesítésén, másrészt milyen kötelezettségek vállalásának segítségével valósul meg a hiány finanszírozása.

### 6.1. Államháztartás

Az államháztartás nemzeti számla típusú finanszírozási helyzetére – a 2011. I. negyedévi egyedi esettől eltekintve, amikor a nettó finanszírozási képesség (pénzügyi megtakarítás) kiemelkedő mértékben javult a magánnyugdíj-pénztári kilépések miatti tőketranszfer hatására – hosszú távon a finanszírozási igény jellemző. Ennek GDP-arányos nagysága a 2008. IV. negyedévi -9,3 százalék és a 2009. I. negyedévi -5,9 százalékos hiány, valamint a 2011. IV. negyedévi -5,3 százalékos igény után *2012. I., II. III. és IV. negyedéveiben már jelentősen kisebb: -4,2 százalék, -1,9 százalék, -2,1 százalék és -1,5 százalék volt (4. ábra)*. A válság kezdete óta az éves nettó finanszírozási pozíciók a GDP-arányában a következőképpen alakultak: 2008-ban -3,6, 2009-ben -4,5, 2010-ben -4,5 százalék igény, 2011-ben +4,2 százalék képesség és 2012-ben -2,1 százalék igény. Mint látható, e pozíciók gyakorlatilag megegyeznek az EDP-egyenlegekkel.

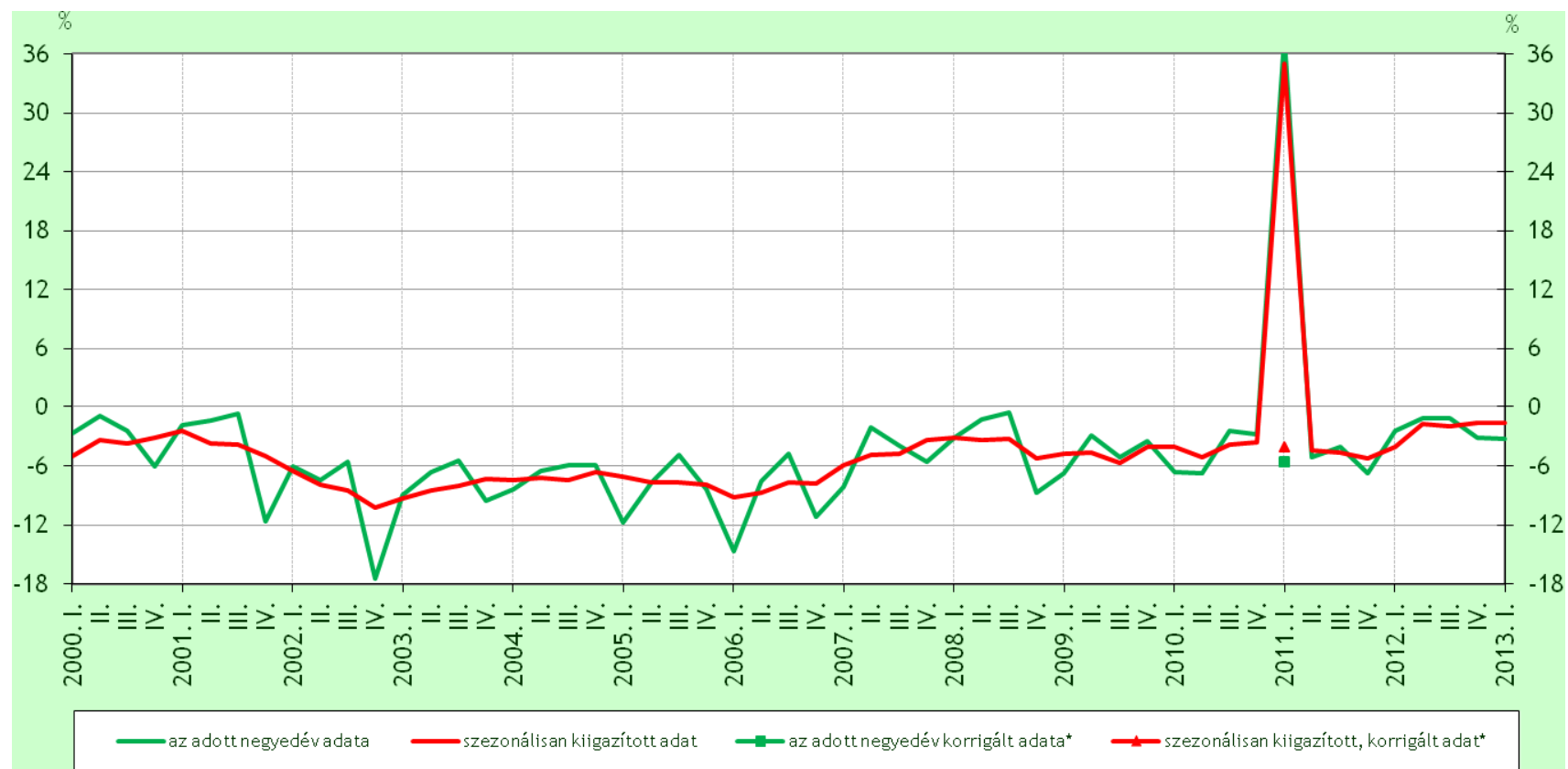
Az államháztartás alrendszerei közül a központi kormányzat esetében a válság kezdete óta, de az elmúlt két évtizedben is folyamatosan jelentkezett a nettó finanszírozási igény. A helyi önkormányzatok finanszírozási pozíciójára hosszabb távon a képesség és igény váltakozása jellemző, de fontos változás 2011. III. negyedétől a finanszírozási képesség folyamatos jelenléte, aminek nagysága 2011. IV. negyedévben 92,8 milliárd forint, 2012. IV. negyedévben pedig 70,2 milliárd forint volt. A társadalombiztosítási alapok nettó finanszírozási képességét, illetve igényét hosszabb távon szintén a nagyfokú változatosság jellemzi; ám biztató változás, hogy 2011. IV. negyedétől számítva négy negyedévben fizetési képesség állt fenn és csak egyben (2012. IV. negyedévben) mutatkozott finanszírozási igény.

Az államháztartás egészére vonatkozóan a *pénzügyi eszközök* 2012. évi -317,9 milliárd forint nagyságú tranzakciói alrendszerenként arról tájékoztatnak, hogy

- a központi kormányzat eszközei (-356,0 milliárd forint) közül a készpénz és betétek, különösen a folyószámla betétek és a nem részvény értékpapírok esetében növekedés, míg a többi eszköz, különösen az egyéb betétek, a pénzügyi derivatívák, a hosszú lejáratú hitelek, a tőzsdei részvények, valamint a befektetési jegyek esetében jelentős csökkenés volt;

4. ábra

## Az államháztartás nettó finanszírozási képessége/igénye a GDP százalékában



\*2011 első negyedévében különálló pontként ábráztuk azt a negyedéves adatot, illetve szezonálisan kiigazított értéket, amelyek a magánnyugdíj-pénztári kilépések miatti tőkeáttörés hatását figyelmen kívül hagyva mutatják az államháztartás finanszírozási képességét.

Forrás: MNB.

- a helyi önkormányzatok eszközei (33,7 milliárd forint) az egyéb betétek, a rövidlejáratú értékpapírok és a hosszúlejáratú értékpapírok (derivatívák nélkül), továbbá a tőzsdei részvénytársaságok kivételével minden eszköz esetében növekedtek.

Az államháztartás 2012. évi *kötelezettségeivel* kapcsolatos tranzakciók (+239,2 milliárd forint) alrendszerenkénti jellemző vonásai pedig a következők voltak:

- a központi kormányzat kötelezettségeit (+338,0 milliárd forint) közül a hiteltartozás, különösen a hosszú lejáratú jelentősen (-906,5 milliárd forinttal), valamint az egyéb tartozások is csökkentették, ugyanakkor a kötelezettségek mértékét a rövid és hosszú lejáratú nem részvény értékpapírok (derivatívák nélkül) +1361,3 milliárd forinttal megnövelték;
- a helyi önkormányzatok tranzakciói (-158,5 milliárd forint) minden pénzügyi instrumentum esetében csökkentették az alrendszer pénzügyi kötelezettségeit. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a kötelezettség kisebb mértékben (-129,6 milliárd forint) az elmúlt évben is csökkent, de a 2008-2010 években növekedett;
- a társadalombiztosítási alapok tranzakcióinak nagysága eszköz oldalon +22 milliárd forint, kötelezettség oldalon – a rövid lejáratú hitelfelvétel következtében – +27,4 milliárd forint volt, ami nettó finanszírozási igényt eredményezett (-5,3 milliárd forint).

E főbb tranzakciók meghatározó mértékben azt eredményezték, hogy a konszolidált államháztartás *egészében* a pénzügyi eszközök tranzakcióinak értéke -317,9 milliárd forint, a kötelezettségeké +239,2 milliárd forint, s így a *nettó finanszírozási igénye -557,1 milliárd forint volt 2012-ben*, ami a központi kormányzat finanszírozási igényéből (-743,9 milliárd forint), a társadalombiztosítási alapok finanszírozási igényéből (-5,3 milliárd forint) és a helyi önkormányzatok nettó finanszírozási képességéből (+192,2 milliárd forint) tevődött össze. Tehát 2012-ben a tranzakciók miatti állományváltozás ennyivel (-557,1 milliárd forint) járult hozzá az államháztartás 2011 december végi *nettó pénzügyi vagyona* állományának 2400,1 milliárd forinttal való csökkenéséhez (**7. táblázat**). Megjegyzendő, hogy a nettó finanszírozási igény értékénél nagyobb vagyonsökkenés a vagyon devizaárfolyamok változása miatti átértékelődésnek a következménye a központi kormányzati alszektorban. Az államháztartás ily módon kialakult 2012. év végi -17.127,6 milliárd forint nettó pénzügyi vagyonának alszektorok közötti megoszlása a következő volt: központi kormányzat (-17.530,3 milliárd forint), helyi önkormányzatok (196,6 milliárd forint), társadalombiztosítási alapok (206,1 milliárd forint).

A **7. táblázat** – az említett 2012. évi pénzügyi vagyon állományának nagysága mellett – arról is tájékoztat, hogy igen nagyarányú változás történt az államháztartás pénzügyi eszközeinek összértéke és a kötelezettségek nagyságának egymáshoz való arányában. Ugyanis, míg az 1990-es évek első felében az eszközök értéke meghaladta a kötelezettségeket, az arányuk már 2000-ben 46,8, 2012-ben pedig 32,1 százalékra csökkent.

**7. táblázat**

**Az államháztartás konszolidált pénzügyi eszközei és kötelezettségei**

Milliárd forint

Év	Nettó pénzügyi vagyon	Pénzügyi eszközök	Pénzügyi kötelezettségek	Eszközök a kötelezettségek százalékában
1990	-1886,1	3403,4	1517,3	224,3
2000	-4353,9	3824,2	8178,0	46,8
2008	-13732,6	6751,4	20484,0	33,0
2009	-15316,0	6919,5	22235,5	31,1
2010	-16386,5	6934,9	23321,4	29,7
2011	-14727,5	9329,0	24056,4	38,8
2012	-17127,6	8111,1	25238,6	32,1

Forrás: MNB, Pénzügyi számlák.

**6.2. Háztartások**

A háztartási szektor<sup>15</sup> nettó finanszírozási helyzetére (pénzügyi megtakarítási pozíciójára) a pozitív képesség jellemző, s így hozzájárul az államháztartás és a nem-pénzügyi vállalatok finanszírozásához. E képesség hosszabb távú trendjére az 1990-es évtizedben – elsősorban a 1993-1998 közötti időszakban – a stabil, 9-10 százalék közötti GDP-arányos értékek voltak a jellemzőek, majd 2001 végig a szezonálisan kiigazított értékek az 5-8 százalékos sávba estek, 2002-2007 közötti időszakban pedig a mutató értéke tovább csökkent, 2007-ben a GDP 1,6 százaléka volt.

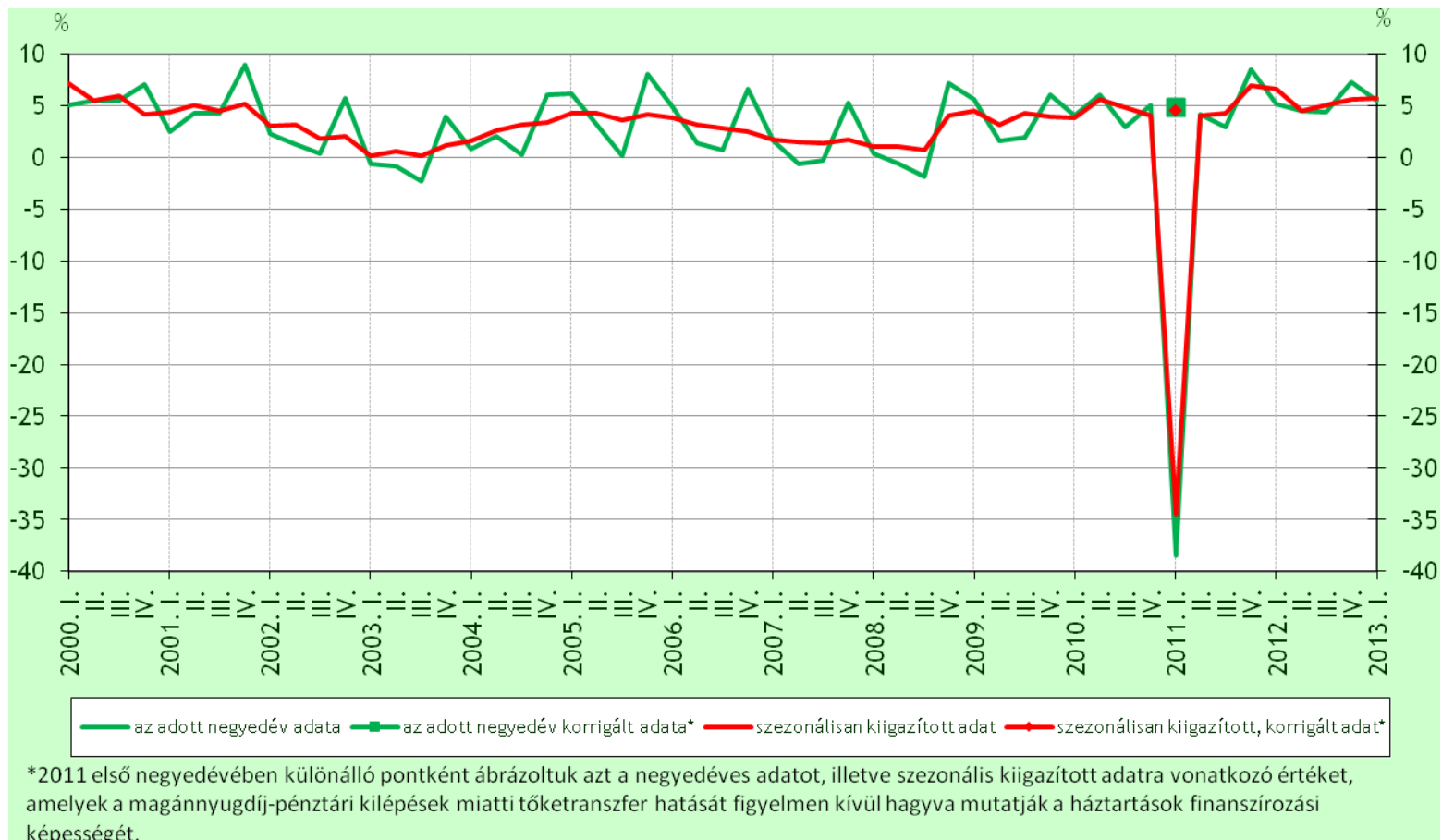
<sup>15</sup> A háztartások és a háztartásokat segítő non-profit intézmények.

Ezt követően a válság első évében, 2008-ban a mutató értéke 1,4 százalékra tovább mérséklődött, majd emelkedni kezdett. Kivételt a 2011. év képez, amikor az első negyedévben – a magánnyugdíj-pénztári kilépések miatti tőke-transzfer hatására – a nettó finanszírozási képesség - 34,2 százalékos GDP-arányos finanszírozási igényé változott, miközben e negyedévben a tőke-transzfer hatását figyelmen kívül hagyó finanszírozási képesség mértéke 5 százalék volt (**5. ábra**). Ezt követően a háztartások finanszírozási képességének mértéke 2011 második negyedévében már 4,2, a harmadik negyedévben 2,9, a negyedik negyedévben pedig 8,5 százalék volt. A 2012. I-IV. negyedéves mértékek azonban még ezeknél is magasabbak: 5,2; 4,5; 4,4 és 7,1 százalékok voltak.

A nettó finanszírozási képesség változása a háztartások pénzügyi eszközei tranzakcióinak és a háztartások pénzügyi kötelezettségei tranzakcióinak a különbsége. Mint a **8. táblázat**ból látható, 2012-ben mindkét tranzakció összege kedvező irányba változott: az eszközöké nőtt, a kötelezettségeké pedig csökkent. A *háztartások nettó finanszírozási képessége 2012. évi nagyságának (+1517,6 milliárd forint) mintegy 40 százalékát (+601,7 milliárd forint) a pénzügyi eszközök bővülése, 60 százalékát (-915,9 milliárd forint) pedig a kötelezettségek csökkenése eredményezte. Az előbbinek meghatározó tényezője a részvény értékpapírok vásárlása, a kötelezettségek visszaesésének pedig a devizahitelek kedvezményes végtörlesztése volt.*

A devizahitelek felvételével és törlesztésével kapcsolatban szükséges kiemelni, hogy szerepük jelentős a lakossági megtakarítások, illetve a háztartások fogyasztási kiadások alakulásában is. E kialakult, a gazdasági növekedés szempontjából kedvezőtlen helyzet makrogazdasági szempontból történő értékeléséhez hozzátartozik annak hangsúlyozása is, hogy *a devizahitelek felvétele utáni első időszakban az érintett devizahitelesek egy jelentős hányada a megtakarítás és/vagy a háztartások fogyasztása oldaláról „haszonélvezője” volt az alacsony kamatú hitel felvétellel járó előnyöknek: többet tudott megtakarítani, illetve fogyasztani, mint a forinthitelt felvett adós, s így ezzel hozzájárult az akkori belső kereslet növekedéséhez.*

## A háztartások nettó finanszírozási képessége a GDP százalékában



Forrás: MNB.



E többlet nagysága az MNB elemzése<sup>16</sup> szerint – 2007 közepén 7 millió forint felvett hitelösszeg, 20 éves futamidő feltételezése mellett, svájci frank alapú jelzáloghitel esetén 7 százalék (felár 4 százalék), forinthitel esetén 13,5 százalék THM (5,5 százalék kamatfelár) – havonta mintegy 25 ezer forint (évente mintegy 300 ezer forint) volt a 2007-2008 években, amely a jelzáloghitel adósok nagy száma miatt jelentős összeget tett ki. 2010 közepétől azonban – a svájci frank nagyarányú felértékelődése és a kamatok emelése következtében – a jelzáloghitel-adós havi törlesztésének alakulása viszont mintegy 20 ezer forintra meghaladta a forinthitel törlesztő részletét, ami a devizahitel adósok nagy száma miatt a belső kereslet csökkenéséhez vezetett. Indokolt tehát, hogy *ennek hatásait is sokoldalúan figyelembe vevő módon történjenek további lépések a súlyos pénzügyi és gazdaságpolitikai helyzet megoldása érdekében.*

## 8. táblázat

### A háztartások nettó finanszírozási képessége

Százalék, milliárd forint

Évek	GDP %-ában	Nettó finanszírozási képesség	Pénzügyi eszközök tranzakciói	Kötelezettségek tranzakciói
2008	1,4	393,3	1724,8	1331,5
2009	3,8	+982,6	898,5	-84,1
2010	4,6	+1212,9	814,7	-392,2
2011	-4,4	-1189,4	-2144,3	-954,8
2012	5,4	+1517,6	601,7	-915,9

Forrás: MNB, Pénzügyi számlák.

A pénzügyi eszközökben történt tranzakciók alakulását a háztartások pénzügyi eszközei összetételének vizsgálata alapján kíséreljük meg nyomon követni. 2011-ben – az államháztartásnak fizetett tőkeátvitellel is számolva – 2144,3 milliárd forinttal csökkent a pénzügyi eszközök nagysága.

2012-ben a háztartások pénzügyi eszközei közül a tranzakciók (601,7 milliárd forint) eredményeként számottevően nőttek a központi kormányzat által kibocsátott nem részvény

<sup>16</sup> Dr. Balog Ádám – Nagy Márton: Forint és devizahitelek: ki járt jobban? MNB, Budapest. 2013. augusztus.

értékpapírok (367,8 milliárd forint), a befektetési jegyek (107,6 milliárd forint), valamint a forint készpénz és a betétek (220,1 milliárd forint). Ugyanakkor csökkentek a biztosítási- és nyugdíjpénztári tartalékok (-74,7 milliárd forint) és a folyószámla betétek (-75,3 milliárd forint).

A kötelezettségek tranzakcióinak (-915,9 milliárd forint) szerkezetében nagy változást jelent a hosszú lejáratú hitelek újabb nagyarányú (-917,6 milliárd forint) csökkenése és az egyéb tartozások növekedése. A háztartások által felvett deviza ingatlan hitelek GDP-arányos alakulására jellemző, hogy a 2010. IV. negyedévi legmagasabb (11,6 százalék) nagyságuk a 2011. IV. negyedévi 10,6 százalék után 2012. IV. negyedévben 7,6 százalékra mérséklődött.

A pénzügyi eszközök 601,7 milliárd forint összegű tranzakciójából adódó állományváltozás eredményeképpen 2012 évben a háztartások *bruttó pénzügyi vagyona* 28300 milliárd forint volt, 3,9 százalékkal több, mint egy évvel korábban. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a bruttó pénzügyi vagyon 2011-ben 5,8 százalékkal csökkent, 2010-ben pedig 6 százalékkal nőtt.

A 2012 végi pénzügyi eszközökön belül a *részvények* és részesedéseké volt a legnagyobb arány (39 százalék). Az ide tartozó megtakarítási formák közül az üzletrészek értéke az átértékelődések következtében 5 százalékkal emelkedett, a befektetési jegyek állományának értéke pedig 6,5 százalékkal haladta meg az egy évvel korábbit.

A bruttó pénzügyi vagyomból való részesedés alapján a *készpénz és betétek* csoportja következett hasonló (38 százalék) aránnyal. E csoporton belül a betétek állománya 8300 milliárd, a készpénzzé 2400 milliárd forint volt. A devizakészpénz-állomány 2012 végén 188 milliárd forint volt, ami az előző évhez képest 46 százalékos növekedést jelent. A külföldi bankokban elhelyezett betétek ennél nagyobb állománya (477 milliárd forint) pedig 18 százalékkal nőtt.

A biztosítástechnikai tartalékok 2012 végi állománya 3100, a nem részvény értékpapíroké pedig 2100 milliárd forintot tett ki.

A háztartások *kötelezettségeinek értéke* 9700 milliárd forint volt 2012 végén, 1400 milliárd forinttal, 13 százalékkal kevesebb, mint 2011 végén. A 2012 év végi kötelezettségek 51 százalékát a devizahitelek, 42 százalékát pedig a forint hitelek tették ki. E változás a devizahitelek részarányát 9 százalékponttal csökkentette, a forinthitelekét pedig hasonló mértékben növelte. Az arányok ilyen változásában meghatározó tényező volt a végtörlesztési lehetőség, amely lehetővé tette, hogy az érintett háztartások meghatározott része a piacinál kedvezőbb árfolyamon törleszthette vissza a felvett devizahitelét. Figyelemre méltó eredmény,

hogy a tartozásként megjelenő *devizahitelek 2012 végi állományi értéke (4900 milliárd forint) 26 százalékkal volt kisebb az egy évvel korábbi értéknél.*

A bruttó pénzügyi vagyon és a kötelezettségek különbségéből adódó *nettó nemzeti vagyon* 18700 milliárd forint volt 2012 végén, 15 százalékkal több, mint 2011-ben. E növekmény mintegy háromötöde a nettó finanszírozási képességhez, mintegy egyharmada pedig a nettó átértékelődéseknek az eredménye.

### **6.3. Az államháztartás adóssága**

Az államháztartási egyenleg mellett a pénzügyi számlákból nyomon követhetjük az *államháztartás bruttó konszolidált (maastrichti) adósságának* alakulását is. Ez – röviden – úgy oldható meg, hogy egyrészt az államháztartás kötelezettségeinek körét azokra a pénzügyi instrumentumokra szűkítjük le, amelyek a maastrichti államadósságot képezik. E három instrumentum a következő:

1. készpénz és betétek;
2. nem részvény értékpapírok derivatívák nélkül;
3. hitelek.

Másrészt az EDP-jelentés céljaira újraszámítjuk az államháztartási egyenleget, amelyből kihagyjuk az MNB működési eredményét, mivel a pénzügyi számlák azt beleszámítják az államháztartási hiányba.

Az államháztartás maastrichti adósságának és nettó tartozásának alakulását – negyedévenkénti bontásban – a GDP százalékában és bruttó nagyságát az utóbbi években a **9. táblázat** szemlélteti. Mint látható, az államháztartás és a központi kormányzati adósság nagysága a 2008-2011 közötti időszakban fokozatosan, kis mértékben emelkedett, 2012-ben azonban mintegy 1 százalékponttal csökkent. 2012 IV. negyedévében a központi kormányzati adósság az államháztartás adósságának 94,2 százalékát, az önkormányzati adósság pedig 4,7 százalékát tette ki, ez utóbbinak nagysága 2012-ben jelentősen, 11,7 százalékkal csökkent. E kedvező 2012. évi változások mellett kiemelt figyelmet érdemel a rövid és hosszú lejáratú értékpapírok arányának megnövekedése, valamint a hosszú lejáratú hitelek, különösen a devizában felvett hitelek nagyságának csökkenése is az adósságállomány szerkezetében.

Második lépésként az államháztartás adósságának finanszírozását hitelezők szerint vizsgáljuk meg, tekintettel arra is, hogy a finanszírozásából a nem-szokványos gazdaságpolitikai

intézkedésekkel közvetlenül, illetve közvetetten érintett két legnagyobb finanszírozó szektor, a pénzügyi vállalatok és a külföld, mint hitelező eltérő módon veszi ki a részét (10. táblázat).

### 9. táblázat

#### Az államháztartás maastrichti (konszolidált) adóssága

Milliárd forint

Évek	Államháztartás		Központi kormányzat	Helyi önkormányzatok	TB alapok
	Forint	Deviza			
2008. IV. negyedév	19 370,4	7 594,1	18 559,8	1 036,1	77,3
2009. IV. negyedév	20 448,2	9 326,8	19 492,8	1 075,5	141,4
2010. IV. negyedév	21 775,2	10 268,8	20 565,4	1 247,0	106,1
2011. IV. negyedév	22 690,7	12 001,0	21 540,8	1 200,9	97,6
2012. IV. negyedév	22 385,6	9 811,2	21 366,3	1 060,5	125,1

Forrás: MNB, Pénzügyi számlák.

### 10. táblázat

#### A pénzügyi vállalatok és a külföld részaránya az államadósság finanszírozásában

Százalék

Negyedév	Pénzügyi vállalatok	Külföld	Háztartások	Együtt	
	(1)	(2)	(3)	(1)+(2)	(1)+(2)+(3)
2008. IV. negyedév	41,5	51,7	5,1	93,2	98,3
2009. IV. negyedév	39,5	55,5	3,7	95,0	98,7
2010. IV. negyedév	38,7	56,8	3,4	95,5	98,9
2011. IV. negyedév	30,6	65,2	3,5	95,8	99,3
2012. I. negyedév	31,9	63,4	3,9	95,3	99,2
2012. II. negyedév	32,3	62,6	4,3	94,9	99,2
2012. III. negyedév	31,9	62,4	4,9	94,4	99,2
2012. IV. negyedév	31,5	61,9	5,6	93,4	99,0

Forrás: MNB, Pénzügyi számlák.

Mint látható, a két szektor együttes magas finanszírozási részaránya mintegy 2 százalékponttal csökkent az elmúlt három évben. Tekintve, hogy a pénzügyi vállalatoké 9 százalékponttal csökkent, a növekedés a külföld növekvő részvételével kapcsolatos: a 2008. IV. negyedévi 51,7 százalékos részarány 2012. II. negyedévben 62,6 százalékra emelkedett. Ebben meghatározó szerepet játszott a kedvező hozamszint, melynek csökkenő tendenciája a 2012. évi részarányok mérséklődésében már érezteti hatását. 2012-ben a külföldi finanszírozás nagysága 940,2 milliárd forinttal csökkent a 2011 végihez képest, miközben az adósságállomány 305,1 milliárd forinttal volt kisebb.

Mint látható, a *pénzügyi vállalatoknak (elsősorban a kereskedelmi bankoknak)* az államháztartás adósságának finanszírozásával kapcsolatos magatartásában markáns fordulat történt 2011-ben: *finanszírozási részarányuk a 2010. IV. negyedévi 38,7 százalékról 2011. IV. negyedévére 30,6 százalékra csökkent.* E „kivonulással” keletkezett űrt töltötték be a külföldi befektetők, és később fokozatosan a háztartások.

Az államadósság harmadik hitelezői szektora, a háztartások a válság kezdetén 5 százalékos részarányt képviseltek az adósság finanszírozásában, majd 2011. IV. negyedévében 3,5 százalékot, 2012. III. negyedévében ismét 5 százalék körülit, a IV. negyedévben pedig már 5,6 százalékot. 2012-ben az államadósság emelkedését tehát az I. és a II. negyedévben a pénzügyi vállalatok – tekintve, hogy hitelezési részarányuk nőtt – mellett a háztartások finanszírozták, a II. félévben pedig szinte teljes mértékben.

Az elmúlt év egészében a háztartások 464 milliárd forint kiadási többlettel finanszírozták az államadósságot, miközben a háztartások a 2011. évi korrigált nettó finanszírozási képességhez (1654 milliárd forint) viszonyítva 2012-ben nem nőtt a háztartások nettó finanszírozási képessége (1517,6 milliárd forint). Ennek alapján megállapítható, hogy *a magánfogyasztás növelésére – a pénzügyi számlák alapján – ezért nem állt rendelkezésre többlet-vásárlóerő az elmúlt évben.*

Harmadik lépésként az alkalmazott nem-szokványos gazdaságpolitikai intézkedések hatásainak összefüggésében vizsgáljuk meg az államháztartás adósságának *finanszírozási fajták* szerinti összetételének alakulását (**11. táblázat**).

Az adósság finanszírozásában a kétharmados arányt is meghaladó értékpapír-finanszírozás részvétele érezhetően (5 százalékponttal) nőtt 2012-ben, ami oly módon valósult meg, hogy megnőtt a kedvezőbb kondíciójú hosszú lejáratú értékpapírok szerepe a finanszírozásban. Másik

kedvező változás, hogy a deviza értékpapírok arányának 2011. évi növekedésével szemben 2012-ben negyedévről negyedévre az arányuk már mintegy 1 százalékponttal csökkent.

## 11. táblázat

### Az államháztartás adósságának finanszírozási fajták szerinti összetételének változása

Százalék

Negyedév	Értékpapír	Hitel	Együtt
2009. IV. negyedév	80,9	18,2	99,1
• ebből: deviza	24,1	15,1	39,2
2009. IV. negyedév	73,2	26,0	99,2
• ebből: deviza	21,6	21,9	43,5
2011. IV. negyedév	72,5	28,4	100,9*
• ebből: deviza	28,9	23,9	52,8
2012. II. negyedév	75,2	26,1	101,3*
• ebből: deviza	27,5	21,4	48,9
2012. III. negyedév	76,9	23,8	100,7*
• ebből: deviza	26,2	19,2	45,4
2012. IV. negyedév	77,4	22,5	99,9
• ebből: deviza	25,4	18,4	43,8

\* Lehetséges, tekintve, hogy a derivatívák részaránya -1,1 százalék, -1,4 százalék, illetve -0,8 százalék.

A hitellel való adósság-finanszírozásban – ahol igen nagyarányú a hosszú lejáratú deviza hitelek szerepe – hasonló, még nagyobb arányú változás figyelhető meg az elmúlt két évben, különösen 2012-ben. Mindez jelzi a *hatékonyabb adósságmenedzsment érdekében tett erőfeszítések eredményeit.*

## 7. A 2013. év államháztartási folyamatainak várható alakulása

### 7.1. A folyamatokat befolyásoló makrogazdasági tendenciák

A 2012. év és a 2013. év számára a Széll Kálmán Terv 2.0 határozta meg a *gazdaságpolitikai prioritásokat*: az államadósság(pálya) GDP-hez viszonyított emelkedő arányának visszafordítását, a gazdasági növekedési potenciál erősítését, ezen belül a munkaerő-piaci aktivitás alacsony mértékének érdemi növelését, a költségvetési konszolidáció erősítését. Jóllehet a Terv e prioritásokat a gyakorlati cselekvés számára irányt mutató, a makrogazdasági feltételek

változását nem folyamatosan kifejező indikátorokkal jelzi, az említett prioritások az elmúlt évi recesszió ellenére érvényesültek, és követésük általános értelemben ebben az évben is helyes gazdaságpolitikai iránynak tekinthető. A gazdaságpolitikai prioritások közül *az elmúlt év konszolidációs eredményei alapján, amit kiemelten a túlzott deficit eljárásból való kikerülés jelez* indokolt, hogy nagyobb *hangsúly kerüljön a gazdasági növekedési potenciál (hosszú távú) erősítésére.*

2012-ben a gazdasági növekedés húzó ereje az export (nettó export) bővülése volt 1,7 százalékpontnyi nagyságban, tekintve, hogy a belföldi felhasználás hozzájárulása -3,5 százalékpontnyi volt, amiből -2,2-t a bruttó felhalmozás csökkenése és -1,2 százalékpontot pedig a végső fogyasztás csökkenése tett ki. A nettó export szerepe változatlanul meghatározó lesz 2013-ban is: a 2013. évi konvergencia program szerint 0,7 százalékponttal járul hozzá a növekedéshez oly módon, hogy ehhez a készletváltozás 0,2 százalékpontot tesz hozzá, miközben a többi belföldi végső felhasználás -0,2 százalékponttal mérsékli a GDP bővülését.

Fontos kérdés tehát az, hogy a *nettó export* eléréséhez – 2012. I. félévében a kivitel és a behozatal euróban számított értéke mindkét esetben 0,9 százalékkal nőtt, a kereskedelmi többlet júniusban 583 millió euró volt – prognosztizált export bővülés (3,3 százalék) és import növekedés (2,7 százalék) megvalósulása lehetséges-e olyan körülmények között, amikor az Európai Unióban stabilizálódik a válságkezelés intézményrendszere, de a reálgazdasági szférában ennek hatása még nem érződik. Erre utal, hogy az Európai Unió tagországainak együttes bruttó hazai terméke 2013. II. negyedévében 0,2 százalékkal csökkent az előző év azonos negyedévéhez viszonyítva.

A magyar export számára fontos Németországban viszont már 2013. II. negyedévében 0,9 százalékkal emelkedett a GDP volumenindexe. Mégis – figyelembe véve az első negyedéves makrogazdasági adatok vártnak megfelelő, kedvezőbb alakulását Európában (ami már a német ZEW gazdasági hangulat mutató augusztusi értékében is megfigyelhető<sup>17</sup>) és a BRICS-országok felvevő piacainak lehetőségeit, valamint mérlegelve más elemzők, például az OTP Elemző Központ (4,1 százalék), a GKI (3,0 százalék), az EU (3,2 százalék), az OECD (2,4 százalék) export előrejelzéseit is – véleményünk szerint a Kormány külkereskedelmi előirányzata kis kockázatot tartalmaz. Ez a kockázat az exportbővülés mellett elsősorban az import gyors, a 2,7

---

<sup>17</sup> 2013 márciusa óta a legmagasabb értéket, 42 pontot vett fel. A mannheimi Európai Gazdaságkutató Központ (ZEW) hat hónapra előre tekintő németországi konjunktúra- és üzleti hangulatmutatója, mintegy háromszáz intézményi befektető és közgazdász véleményét tükrözi, a tekintetben, hogy a megkérdezettek milyennek ítélik meg a német gazdaság aktuális helyzetét és a következő hat hónap kilátásait. A nulla fölötti értékek az összesített válaszok optimizmusát tükrözik. 2013-as átlagos érték 39,71 pont, míg a historikus átlag 23,7 pont.

százalékot meghaladó esetleges növekedésével kapcsolatos. Erre hívja fel a figyelmet az a körülmény, hogy az export 3 százalékkal, az import 4,9 százalékkal növekedett 2013. II. negyedévében.

Az export, illetve a nettó export növekedési szerepének relatív csökkenése mellett a *belföldi felhasználás* növekedést mérséklő hatása a 2012. évi -3,5 százalékponttal szemben 2013-ban a Konvergencia Program szerint csak kismértékben (-0,2 százalékpont) érvényesül. Ezzel kapcsolatban joggal merül fel az a kérdés, hogy a makrogazdasági folyamatok alakulása nem okoz-e ennél nagyobb mérséklő hatást vagy esetleg nem járul-e hozzá nagyobb mértékben a növekedéshez. Ez utóbbi kedvező lehetőségre utal az a körülmény, hogy *2013. II. negyedévében a belföldi felhasználás összesen 1,6 százalékponttal járult hozzá a GDP növekedéséhez, miközben a nettó exporté -1,2 százalékpont volt.*

A keresleti tényezők közül a *háztartások tényleges fogyasztása* – a Konvergencia Program szerint – stagnál, illetve emelkedik (0,1 százalék), így gyakorlatilag kismértékű a növekedésre gyakorolt hatása. A tényleges fogyasztás tényezői közül 2013. II. negyedévében a legnagyobb súlyú háztartások fogyasztási kiadása viszont 0,7 százalékkal nőtt – elsősorban a közlekedés, a vendéglátás, a szálláshely-szolgáltatás és az élelmiszerek esetében – az egy évvel korábbi szinthez képest. E kedvező változás mellett azért is kicsi a valószínűsége a nagyobb növekedést mérséklő hatás érvényesülésének, mert ebben az évben nem várható a hosszú lejáratú ingatlan hitelek 2012. évinél nagyobb törlesztése, és az infláció alacsonyabb mértékének is fogyasztást ösztönző hatása lehet. Amennyiben a lakáshitel probléma megoldásának elindult új szakasza viszont azt eredményezné, hogy az ingatlan hitelekkel rendelkezők törlesztési terhe az elmúlt évihez képest nagymértékben, például a felére csökkenne, akkor – a pénzügyi számlák elemzéséből adódóan – akár 300 milliárd forintnyi lakossági jövedelemtöbblet is növelhetné a lakosság megtakarítását, illetve a fogyasztási kiadást. Következésképpen, a háztartások fogyasztása nemcsak néhány tizeddel, hanem akár 1 százalékponttal is hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez. Egy ilyen irányú változás jelei olvashatóak ki a 2013. I. és II. negyedévi pénzügyi számlák adataiból, mivel a háztartások kötelezettségeinek mérséklődése mögött a hitel törlesztés és az egyéb tartozások csökkenése áll.

A Konvergencia Program szerint a *bruttó állóeszköz-felhalmozás* 0,2 százalékos csökkenése a 2012. évhez képest 3,6 százalékpontos, nagyarányú javulást jelent. Így gyakorlatilag megszűnik e fontos végső felhasználási tényező növekedést visszafogó hatása, illetve csak kismértékben



gyakorolna ilyen hatást a GDP növekedésére. Ezzel kapcsolatban valóban a változás jelét mutatja, hogy a bruttó állóeszköz felhalmozás hosszú mérséklődés után 2013. II. negyedévében 4,9 százalékkal nőtt úgy nőtt, hogy az építési beruházások, valamint a gép- és berendezés beruházások egyaránt emelkedtek. E változást több fontos beruházási aktivitásra ható intézkedés alapozza meg, illetve néhány körülmény nehezíti:

- az MNB által meghirdetett Növekedési Hitel Program (első szakasz: 750 milliárd forint, második szakasz: 2.000 milliárd forint);
- az Eximbank exportfejlesztési programja (120 milliárd forint);
- az uniós források nagyobb arányú felhasználása;
- az építőipari vállalkozások 2013. június végi szerződésállománya 11,7 százalékkal nagyobb az egy évvel korábbinál;
- egyfelől a kis- és középvállalatok olcsó hitelhez jutása, másfelől a nehezen követhető pénzügyi folyamatok által befolyásolt kamatszínvonal, valamint
- a banki szektor kis finanszírozási kockázatvállalási hajlandósága.

Mégis, az ilyen nagyarányú, gyors ütemváltást megvalósulását – az utóbbi tényezők miatt – kis kockázatú folyamatnak indokolt minősíteni.

Ami az *inflációt* illeti, a pénzromlás éves üteme a tervezettnél (3,1 százalék) és a piac által vártnál (2,1 százalék) alacsonyabb, 1,8 százalék volt júliusban, melynek kiváltó okai között a háztartási energiaárak és a közszolgáltatási árak csökkenése játszott meghatározó szerepet. Így a fogyasztói árak növekedése igen közel állt az EU 27 tagországában mért átlagosan 1,7 százalékos áremelkedéssel. Az alacsony infláció a fogyasztásra (a kiskereskedelmi forgalom volumenére) gyakorolt kedvező hatása mellett az adóbevételek csökkenésével is járhat.

Az alacsony fogyasztói árnövekedés kedvező hatást gyakorol a *keresetek reálértékének* alakulására. Az éves infláció mértékét ugyancsak 1,8 százalékra becsülve, a keresetek reálértéke várhatóan a 2-2,5 százalékos sávban lesz.

2012. I. félévében a *foglalkoztatottak száma* 55 ezer fővel nőtt, amely a 15-64 évesek foglalkoztatási rátáját 1,1 százalékponttal emelte. Ezt, valamint a beruházások élénkülését alapul véve reális esélye van annak, hogy a foglalkoztatottak számának a 2013-ra tervezett 0,5 százalékos bővülése megvalósuljon.

A belső kereslet elemeivel kapcsolatban említett kockázatok – véleményünk szerint – jóllehet nem veszélyeztetik a költségvetési tervjavaslat makrogazdasági megalapozottságát, mégis arra

hívják fel a figyelmet, hogy a költségvetés további végrehajtása során folyamatosan, rugalmas gazdaságirányítási intézkedésekkel szükséges biztosítani a kívánatos egyensúlyok kialakítását.

A külső és belső keresleti oldal tényezőinek alakulása, a Kormány és a Konvergencia Program intézkedései, valamint a költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági alappályáját övező pozitív kockázatok lehetővé teszik, hogy a magyar gazdaságban 2013-ban *megkezdődjön a gazdasági növekedés, a GDP növekedési üteme a 0,5-0,8 százalékos sávba essen.*

## **7.2. A költségvetési folyamatok mozgástere**

A 2013. évi *költségvetés egyenlegcélja* (880 milliárd forint hiány) elérésének mérlegelésekor célszerű abból kiindulni, hogy a központi alrendszer hiánya a I. félév végén 722 milliárd forint volt, a 2013-ra tervezett hiány 81,9 százaléka. Kialakulását a központi költségvetés 914,2 milliárd forint hiánya idézte elő, tekintve, hogy a TB Alapok és az elkülönített állami pénzalapok szufficitje nem tudta ellensúlyozni a központi költségvetés hiányát. A központi költségvetés I. félévi időarányos értékénél nagyobb hiányának oka a bevételek 527,8 milliárd forintos (44,8 százalék) időarányos elmaradása volt, amit a kiadások 50,6 milliárd összegű megtakarítása 477,3 milliárd forintra mérsékelte.

Ezt, valamint a makrogazdasági pálya alakulásának bizonytalanságait és kockázatait figyelembe véve indokolt volt a Kormány májusi egyensúlyjavító intézkedéseinek meghozatala és a bevétel növelése érdekében egyes közteherviselési törvények augusztus 1-jétől hatályos módosítása (a tranzakciós illeték, a távközlési adó és a bányajáradék tételeinek megemelése, az egészségügyi hozzájárulás kamatjövedelmekre való kiterjesztése), valamint új befizetések (tranzakciós illetékhez kapcsolódó egyszeri banki kötelezettség) előírása. Ezek együtt a GDP 0,6-0,7 százalékaival javíthatják a költségvetési egyenleget, s így reális esély nyílik arra, hogy a GDP 2013. évi 2,7 százalékos ESA-hiánycélja teljesíthető legyen.

Az egyenlegcél elérésének biztonságosabb megalapozásához természetesen szükség van az előirányzattól elmaradó adó- és adójellegű bevételek növelésére is, a velük kapcsolatos bevételi kockázatok mérséklésére. A 2013. I. félévi, a központi alrendszert érintő bevétel-elmaradások elemzéséből kiindulva az *ÁSZ szakértői* a főbb hiánynövelő (-) és hiánycsökkentő (+) tényezők

vizsgálatával sokoldalúan *becslést készítettek a központi alrendszer 2013. évi pénzforgalmi hiányára.*<sup>18</sup> Ennek főbb következtetései a következők voltak:

- a központi alrendszer várható bevételi elmaradásának (a 2013. évi előirányzattól várható eltérés és a további lehetséges kockázat hatásának) nagysága -629 milliárd forint. Ebből az áfa elmaradás várhatóan -300 milliárd, a kisvállalati adóé (KIVA) -120 milliárd, a pénzügyi tranzakciós illetéké -60 milliárd, a kisadózók tételes adójáé (KATA) -45 milliárd, a bányajáradéké -20 milliárd;
- a központi alrendszer várható többlet bevételeinek összege +26 milliárd forint, melyből az egyszerűsített vállalkozási adó +10 milliárd, az egyéb bevételek szintén +10 milliárd forint;
- a központi alrendszer várható kiadási megtakarításainak összege +124 milliárd. Ebből a lakásépítési támogatásé +64 milliárd, a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapé pedig +60 milliárd forint;
- a központi alrendszer egyes kiemelt bevételi és kiadási tételei (adósságszolgálat, állami vagyonnal kapcsolatos, uniós fejezeti támogatások, TB Alapok, elkülönített állami alapok, stb.) egyenlegének várható nagysága +35 milliárd forint;
- az elrendelt zárolások összege +92,9 milliárd forint.

Így a hiány összegére ható változások együttesen -351,1 milliárd forintot tesznek ki, tehát a makrogazdasági kockázatok és az államháztartási folyamatok következtében – a felmérő becslés szerint – ennyivel nőhet a költségvetés pénzforgalmi hiánya. Ez a hiánynövekedés az Országvédelmi Alapból (400 milliárd forint) ellensúlyozható, amennyiben év végéig nem történik belőle felhasználás, illetve a felhasználása nem teljes körű.

Az egyenlegcél teljesüléséhez továbbá arra is szükség van, hogy az egyenleg számításakor szintén figyelembe veendő önkormányzati alrendszer egyenlege az előirányzatnak megfelelően alakuljon.

A költségvetési egyenlegcél mellett a másik kiemelkedően fontos követelmény az *adósságszabály érvényesülése*, ami 2013-ban akkor is kockázatos, ha az előirányzott egyenlegcél megvalósul. A 2012. végi 79,2 százalékos arány után 2013. I. negyedévének a végén az államháztartás adóssága a GDP 82,4 százaléka volt. Az emelkedést olyan tényezők idézték elő,

---

<sup>18</sup> Állami Számvevőszék: Elemzés az államháztartás 2013. I-VI. havi költségvetési folyamatairól. Budapest, 2013. június.

mint a forint árfolyamának átmeneti gyengülése, a nagyarányú forrásbevonás (devizakötvény és forintpiaci kibocsátások) és a tervezettnél alacsonyabb nominális GDP. A nagyobb forrásbevonásra a kedvező piaci folyamatok (csökkenő hozamok, élénk kereslet) és az államháztartás I. félévi nagyobb hiánya miatt került sor.

Mindazonáltal, lehetőség nyílik arra, hogy a szabad tartalékok fel nem használása, változatlan devizaárfolyammal számolva és a szükségessé meg nem haladó további külső forrásbevonás esetén a GDP-arányos bruttó államadósság a 2012. évi 79,2 százalékról mintegy 78,5 százalékra csökkenhet 2013-ban. Ezzel teljesül az Alaptörvény adósságszabálya. Ennél nagyobb arányú adósságcsökkentésre a nominális GDP gyorsabb növekedésére, a pénzforgalmi hiány előirányzatnál kedvezőbb alakulására lenne szükség.

Budapest, 2013. szeptember 24.

**Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban**  
(Pénzforgalmi szemléletben)

Megnevezés	2010 tény		2011 tény		2012 terv. előir.		2012 mód. előir.		2012 tény	
	GDP %	Megoszlás	GDP %	Megoszlás	GDP %	Megoszlás	GDP %	Megoszlás	GDP %	Megoszlás
<b>A) Állami működési funkciók</b>	<b>7,6</b>	<b>15,3</b>	<b>10,0</b>	<b>19,1</b>	<b>7,1</b>	<b>14,4</b>	<b>7,1</b>	<b>14,3</b>	<b>7,5</b>	<b>15,1</b>
F01 Általános közösségi szolgáltatások	4,9	9,8	7,2	13,9	4,6	9,4	4,6	9,3	4,7	9,6
F02 Védelem	0,9	1,8	0,8	1,6	0,7	1,5	0,7	1,5	0,8	1,6
F03 Rendvédelem, közbiztonság	1,8	3,7	1,9	3,7	1,7	3,5	1,7	3,5	1,9	3,9
<b>B) Jóléti funkciók</b>	<b>30,7</b>	<b>61,5</b>	<b>30,0</b>	<b>57,6</b>	<b>28,1</b>	<b>56,9</b>	<b>28,2</b>	<b>56,9</b>	<b>29,1</b>	<b>58,9</b>
F04 Oktatás	5,8	11,6	5,7	10,8	5,2	10,5	5,2	10,5	5,1	10,3
a+b. Közoktatás	3,1	6,3	2,9	5,5	2,7	5,5	2,7	5,5	2,7	5,1
c. Felsőfokú oktatás	1,8	3,6	1,8	3,5	1,5	3,1	1,5	3,1	1,7	3,5
F05 Egészségügy	4,5	9,1	4,6	8,8	4,0	8,1	4,0	8,1	4,3	8,6
F06 Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	17,3	34,6	16,8	32,3	16,1	32,7	16,2	32,8	16,8	33,9
a. Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági jut.	1,6	3,1	1,4	2,6	1,6	3,2	1,6	3,2	1,6	3,3
b. Nyugellátások	10,0	19,8	10,1	19,5	8,8	17,8	8,8	17,8	9,4	18,9
c. Egyéb társadalombiztosítási ellátások	0,3	0,6	0,2	0,5	0,2	0,4	0,2	0,4	0,2	0,4
d. Munkanélküli ellátások	1,1	2,2	0,9	1,7	0,7	1,5	0,7	1,5	0,8	1,6
e. Családi pótlékok és gyermekeknek járó juttatások	2,1	4,1	1,9	3,7	1,9	3,8	1,9	3,8	1,9	3,7
f. Egyéb szociális támogatások	1,2	2,3	1,0	2,0	2,0	4,0	2,0	4,0	1,9	3,8
g. Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	1,3	2,6	1,2	2,3	1,0	2,1	1,1	2,2	1,1	2,1
F07 Lakásügyek	1,7	3,3	1,5	2,9	1,3	2,7	1,3	2,7	1,6	3,2
F08 Szórakoztató, kulturális és vallási tevékenységek	1,4	2,9	1,5	2,8	1,4	2,8	1,4	2,8	1,4	2,8
<b>C) Gazdasági funkciók</b>	<b>7,1</b>	<b>14,3</b>	<b>6,8</b>	<b>13,1</b>	<b>8,1</b>	<b>16,4</b>	<b>8,1</b>	<b>16,3</b>	<b>7,3</b>	<b>14,8</b>
F09 Tüzelő, üzemanyag, energia	0,0	0,1	0,0	n.a.	0,0	n.a.	0,0	n.a.	0,0	n.a.
F10 Mező-, erdő-, hal-, vadgazdálkodás	1,1	2,2	0,8	1,5	1,1	2,3	1,1	2,3	0,9	1,7
F11 Bányászat és ipar	0,5	1	0,4	0,7	0,4	0,7	0,4	0,7	0,3	0,7
F12 Közlekedési és távközlési tevékenységek	2,9	5,8	3,1	5,9	3,5	7,2	3,5	7,2	3	6,0
F13 Egyéb gazdasági tevékenységek	1,8	3,6	1,7	3,3	2,2	4,5	2,2	4,4	2,2	4,4
F14 Környezetvédelem	0,7	1,5	0,8	1,6	0,8	1,6	0,8	1,6	1,0	2,0
<b>D) Államadósság-kezelés</b>	<b>4,2</b>	<b>8,5</b>	<b>4,0</b>	<b>7,7</b>	<b>4,0</b>	<b>8,2</b>	<b>4,0</b>	<b>8,2</b>	<b>4,3</b>	<b>8,7</b>
<b>E) Funkcióba nem sorolható tételek</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,7</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>	<b>4,1</b>	<b>2,1</b>	<b>4,3</b>	<b>0,9</b>	<b>2,5</b>
<b>Összesen</b>	<b>49,9</b>	<b>100</b>	<b>52,5</b>	<b>100</b>	<b>49,4</b>	<b>100</b>	<b>49,5</b>	<b>100</b>	<b>49,1</b>	<b>100</b>

Forrás: NGM.