

Pulay Gyula

Bővülő államháztartás, csökkenő hiány

A 2014. évi költségvetési folyamatok főbb jellemzői

Improving Public Finances, Declining Deficit

Main Features of 2014 Fiscal Trends



Összefoglalás

Az Állami Számvevőszék a zárszámadási törvényjavaslat ellenőrzésével párhuzamosan elemzést is készít a megelőző év költségvetési folyamatainak főbb jellemzőiről. Az ezen elemzés alapján készült cikk bemutatja, miként változott az államháztartás terjedelme, a költségvetési bevételek és kiadások szerkezete, és mindezek eredményeként hogyan alakult a költségvetés egyenlege és az államadósság. A legfontosabb tendenciák kiemelése mellett a cikk a költségvetési és a gazdasági folyamatok összefüggéseire is felhívja a figyelmet.

Summary

The State Audit Office of Hungary audits the final accounts of the state budget. Parallel with this it prepares analysis on the fiscal processes of the given year. The article based on this analysis presents how the scope of the government sector and the structure of the revenues and expenditure have changed recently, and as a result of these how did the deficit of the budget and the debt of the governmental sector have taken shape. Besides highlighting the main tendencies the article draws attention to the connection between the fiscal and economic processes.

DR. PULAY GYULA PHD, igazgató, Állami Számvevőszék
(felugyeletivezeto_pulay@asz.hu).

BEVEZETÉS

Ha a költségvetés szóba kerül, akkor leggyakrabban a költségvetés hiánya a téma. Még a gazdasági kérdésekkel kevésbé foglalkozók is összerendeznek, ha azt hallják, hogy a költségvetés hiánya meghaladja a tervezett mértéket, hiszen akkor megszorító intézkedések jönnek, magasabb adókat kell fizetni, vagy csökkennek az államtól kapható támogatások. A jobban tájékozottak azt is tudják, hogy az igazi bajok akkor jönnek, ha a költségvetés hiánya meghaladja a bruttó hazai termék (Gross Domestic Product = GDP) három százalékát, mert ezzel átlépjük azt a mértéket, amit még az Európai Unió szabályai elfogadhatónak tartanak. Biztos sokan szívesen tekintenének a hiányt jellemző számok mögé, és szeretnék megtudni, hogy milyen bevételek és milyen kiadások egyenlegeként alakult ki a költségvetés hiánya. A költségvetés bevételei és kiadásai azonban sok millió tételből állnak össze, így a költségvetési ügyekben kevésbé járatos emberek számára nehezen áttekinthetők. Nekik próbál segítséget adni immár harmadik éve az Állami Számvevőszék, amikor a költségvetés végrehajtásáról szóló kormányzati beszámoló, azaz a zárszámadási törvényjavaslat ellenőrzésével párhuzamosan elemzést is készít a megelőző év költségvetési folyamatainak főbb jellemzőiről. Az elemzés elsődleges címzettjei az országgyűlési képviselők, akiknek dönteniük kell a zárszámadás elfogadásáról. Az elemzés azonban hasznos információkat szolgáltat mindenki számára, akit érdekelnek az állam pénzügyei. Ezért az ÁSZ-elemzését a honlapján¹ nyilvánosságra hozta. A jelen cikk ezen elemzés átdolgozásával készült. Az átdolgozás a szükséges rövidítések mellett azt a célt szolgálta, hogy a költségvetési folyamatok bemutatása azok számára is könnyen érthető legyen, akik nem hivatásszerűen foglalkoznak költségvetési kérdésekkel.

MEKKORA A MAGYAR ÁLLAMHÁZTARTÁS?

A költségvetési folyamatok bemutatását célszerű annak a kérdésnek a megválaszolásával kezdenünk, hogy mekkora a magyar állam háztartása. Ezt a leginkább szemléletesen az mutatja, hogy az állam egy évben a Magyarországon megtermelt jövedelem (ideértve az állóeszközök értékcsökkenését is) hány százalékát vonja el, majd osztja újra a nemzetgazdaság szereplői, illetve a társadalom egyes csoportjai között. Ennek kifejezésére két mutatót alkalmaznak:

- az ún. centralizációs hányadot, amelyet az állam egyévi összes bevételeinek és a bruttó nemzeti terméknek (GDP) a hányadosaként számíthatunk ki, és
- az ún. újraelosztási hányadot, amely egy év összes állami kiadásának és a GDP-nek a hányadosa.

E mutatók kiszámítása előtt el kell döntenünk, hogy mit tekintünk államnak, és mi-ként vesszük számba az állam bevételeit és kiadásait. Célszerű az államháztartás fogalmából kiindulnunk. Az államháztartáshoz azok a szervezetek tartoznak, amelyek nem piaci árukat, szolgáltatásokat állítanak elő, illetve ilyen tevékenységet irányítanak, felügyelnek. Az államháztartáson belül két alrendszeret különböztetünk meg: a központi és az önkormányzati alrendszer. Az előbbibe tartozik az állam mint jogi személy, a

központi költségvetési szervek, egyes köztestületek (például a Magyar Tudományos Akadémia) és az általuk alapított költségvetési szervek. Az önkormányzati alrendszerbe helyi önkormányzatok, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok, valamint ezek társulásai és az általuk irányított költségvetési szervek tartoznak.

Az államháztartás egyes alrendszerében a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. Vannak azonban olyan meghatározóan állami feladatot ellátó, az állam által alapított szervezetek, például gazdasági társaságok, amelyek nem költségvetés alapján működnek. Őket szokás kvázi költségvetési szerveknek is nevezni, mivel bevételeik meghatározó része közvetlenül a költségvetésből (vagy más állami forrásból) származik. Ha őket is az állam körébe soroljuk, akkor – kicsit félrevezető elnevezéssel – kormányzati szektorról beszélünk. Az elmúlt másfél évtizedben az Európai Unió több tagországának több kormánya² is próbálkozott azzal, hogy az államháztartás hiányát, adósságának növekedését – ideig-óráig – ezeknél a kvázi költségvetési szerveknél rejtse el, és így tegyen eleget az államháztartási hiány és az államadósság mértékére vonatkozó, az Unió által meghatározott követelményeknek. Trükközéseik miatt csak évekkel később került napvilágra, hogy az adott állam tényleges adóssága messze meghaladja a korábban közölt mértéket. Ezért az EU Bizottság statisztikai főigazgatósága (Eurostat) az egyes tagállamok gazdálkodására vonatkozó adatokat nem az államháztartásra, hanem a kormányzati szektorra nézve gyűjti és publikálja, és ezen adatok alapján elemzi és értékeli egy adott tagállam költségvetési politikáját. Következésképpen célszerű, ha a magyar adatokat is a kormányzati szektor egészére nézve adjuk meg és elemezzük. A kormányzati szektor az államháztartás két alrendszere mellett – harmadik alrendszerként – magában foglalja a kvázi költségvetési szerveket, vagy a hivatalos terminológia szerint, az ún. egyéb kormányzati szervezeteket.

Az EU által kidolgozott – és a tagországok adatainak pontos összehasonlítását lehetővé tevő – módszertan meghatározza a bevételek és a kiadások számbavételének a módját is. A magyar pénzügyi beszámolási és az erre épülő statisztikai rendszer a bevételeket és a kiadásokat ún. pénzforgalmi szemléletben adja meg. Ez azt jelenti, hogy mind a bevételeket, mind a kiadásokat arra az időszakra (pl. naptári évre) számolja el, amikor azokat ténylegesen befizették vagy kifizették, vagyis amikor a pénz forgott. A pénzforgalom azonban nem tükrözi pontosan egy időszak gazdasági teljesítményét, hiszen gyakran előfordul, hogy a gazdasági teljesítés egy adott évben már megtörtént, de a kifizetés áthúzódik a következő évre, illetve lehetséges ennek az ellenkezője is. Ezeknek az eltéréseknek a korrigálását célozza az eredményszemléletű számbavétel, amikor a bevételeket és a kiadásokat arra az évre számolják el, amikor az azokat megalapozó gazdasági események megtörténtek, tehát az eredmény megszületett. Az uniós módszertan az eredményszemléletet alkalmazza, szemben a magyar költségvetési beszámolás eredendően pénzforgalmi szemléletével. Ezen alapvető különbségen kívül még számos eltérés van az adott időszakban teljesített, minden bevételt és kiadást figyelembe vevő pénzforgalmi statisztikák és az egyes tételeket azok tartalma szerint minősítő, eredményszemléletű statisztikák között. Az esetek döntő hányadában egy kiadási vagy bevételi tételt pénzforgalmi és eredményszemléletben is ugyanarra az évre kell elszámolni, azonban jelentős azoknak a tételeknek a köre is, amelyeknél ez az

azonosság nem áll fenn. A kétféle számbavétel tehát egy-egy év adatának kiszámításánál némileg eltérő eredményre vezet. Ezért a cikkben bemutatott statisztikák esetében mindig jelezzük, hogy azok pénzforgalmi szemléletben vagy eredmény szemléletben összesített adatokat tartalmaznak-e.

A kormányzati szektor terjedelmét előbb időbeni, aztán nemzetközi összehasonlításban elemezzük. Ez utóbbi érdekében az eredmény szemléletű adatokkal dolgozunk. Az 1. táblázat azt mutatja be, hogy miként alakult a centralizációs és az újraelosztási arány az elmúlt három évben. A táblázatból leolvasható, hogy 2012-höz képest 2013-ban a centralizációs arány 0,9 százalékponttal, az újraelosztási arány pedig 1,1 százalékponttal nőtt. 2014-ben az emelkedés folytatódott, de már sokkal kisebb (0,3 százalékpontos) mértékben.

1. táblázat: A kormányzati szektor centralizációs és újraelosztási arányai
(eredmény szemléletben, százalék)

Év	Centralizációs arány	Újraelosztási arány
	(Kormányzati szektor bevételei/GDP)	(Kormányzati szektor kiadásai/GDP)
2012. évi tény	46,4	48,7
2013. évi tény	47,3	49,8
2014. évi tény	47,6	50,1

Forrás: Eurostat.

A táblázat az uniós statisztikai szabványoknak megfelelően számított adatokat tartalmaz, így lehetőség nyílik a magyar arányok nemzetközi összehasonlítására is. 2014-ben a magyar újraelosztási arány 2 százalékponttal nagyobb volt az EU-28 országok 2014. évi átlagánál (48,1%), Magyarország az újraelosztási arány tekintetében az Unión belül közepesen (a 8. helyen) helyezkedik el. A magyar értéknél magasabb volt az újraelosztási arány például Finnországban (58,7%), Dániában (57,2%), Franciaországban (57,2%), Belgiumban (54,3%), Svédországban (53%). Ugyanakkor a magyarénál lényegesen alacsonyabb az újraelosztási aránya Bulgáriában (39,2%), Írországban (39,0%), Litvániában (34,9%), Lettországban (36,9%) és Romániában (34,9%). Ugyanez mondható el a visegrádi országok újraelosztási arányairól is, amely a magyarországinál jelentősen alacsonyabb volt Szlovákiában (41,8%), Lengyelországban (41,8%) és a Cseh Köztársaságban (42,0%). Meg kell jegyeznünk, hogy a viszonylag magas magyar újraelosztási arány egyik legfontosabb összetevője az államadósság-szolgálat magas költsége, mert Magyarországnak az államadósság utáni kamatkidadásokra a GDP 44,5%-át kell fordítania. Ez a nagyságrend különösen azokkal az országokkal való összehasonlítást torzítja, amelyeknek az adósságszolgálati költségei sokkal kisebb arányt képviselnek saját GDP-jükhöz viszonyítva. Ilyen Görögország, Olaszország és Portugália kivételével az EU minden tagországa.

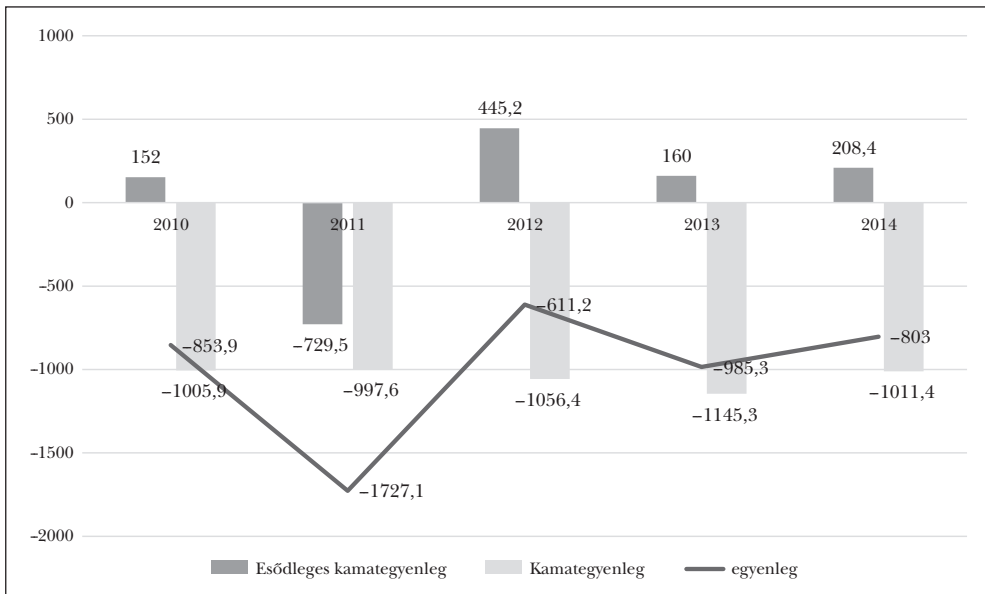
A fejlett uniós országok magas újraelosztási aránya azt mutatja, hogy az állam jelentős újraelosztó szerepe önmagában nem akadály a gazdasági fejlődésnek. A magas újraelosztási arányhoz azonban szükségszerűen nagyobb centralizációs arány is tartozik, ami pedig nagyobb adóterhelést jelent.

A KORMÁNYZATI SZEKTOR HIÁNYA

A bemutatott centralizációs és újraelosztási arányok különbsége lényegében a kormányzati szektor GDP-arányos uniós módszertan szerint számított egyenlegével azonos. Ezért a hiány csökkenése esetén a két szám különbsége is csökken. A hiányt azonban érdemes összetevőire bontani, és bemutatni, hogy az államháztartás két alrendszere milyen mértékben járult hozzá a kormányzati szektor eredményezmléletű hiányának az alakulásához.

Kiindulópontunk legyen az államháztartás központi alrendszerének a pénzforgalmi hiánya. Ez 2014-ben 803,0 milliárd forintot tett ki. Az egyenlegen belül megkülönböztetjük az ún. elsődleges egyenleget, amely a kamatbevételek és kamatkidások nélkül számított egyenleget jelenti. Ennek a közgazdasági tartalma az, hogy nem veszi számításba azokat a kiadásokat, amelyeket egy korábban keletkezett adósság miatt kell fizetni. A pozitív elsődleges egyenleg azt mutatja, hogy a költségvetés folyó bevételei meghaladják a folyó kiadásokat, azaz a folyó gazdálkodás szintjén már megtakarítások keletkeznek. Következésképpen pozitív fejlemény, hogy a központi költségvetés elsődleges egyenlege 2014-ben +208,4 milliárd forint volt, közel 50 milliárd forinttal nagyobb a 2013. évi +160,0 milliárd forintos elsődleges egyenleghöz. A 2014. évi kamategyenleg is kedvezőbb lett (133,9 milliárd forinttal) a 2013. évinél, de még így is meghaladta az ezermilliárd forintos hiányt (-1011,4 milliárd forint lett). Az 1. ábra 2010-ig visszamenően mutatja be az elsődleges egyenleg és a kamategyenleg alakulását. Látható, hogy 2012 óta az elsődleges egyenleg pozitívvá vált, de mértéke minden évben messze elmaradt a negatív kamategyenleg mértéke mögött, azaz a kormányzati szektor egyenlege minden évben deficitet mutatott.

1. ábra: A központi költségvetés pénzforgalmi egyenlegének alakulása (Mrd forint)



Forrás: Saját készítés, NGM adatai alapján.

Joggal merül fel a kérdés, hogy a sorozatos kamatsökkentések ellenére a kamat-egyenleg miért nem javul látványosabban. Ez az adósságállomány összetételével, illetve annak változásával függ össze. E kérdéskörrel később foglalkozunk részletesen. Itt csak annyit jegyzünk meg, hogy a forintadósságok kamata általában magasabb, mint a devizában törlesztendő adósságok kamata. Ez utóbbi adósság azonban a forint leértékelődése esetén automatikusan növekszik, míg a forintban törlesztendő adósság esetében ez a kockázat nem áll fenn.

Eltekintve a 2011. évtől, amikor a magánnyugdíjpénztári kilépések miatti tőketranszfer elszámolása speciális helyzetet teremtett, a központi költségvetés pénzforgalmi hiánya 2013-ban volt a legnagyobb (985,3 milliárd forint). E magas pénzforgalmi hiány kialakulásában jelentős szerepet játszott az önkormányzati feladatok és az adósság nagyarányú állami átvállalása 2013-ban. E folyamat tükörképeként az önkormányzati alrendszerben 165,4 milliárd forintos többlet keletkezett, így az államháztartás pénzforgalmi hiánya 2013-ban 819,9 milliárd forintot tett ki, ami a GDP arányában 2,7%-os hiánynak felelt meg. Az önkormányzati alrendszer 2014-ben is többletet ért el, ami 89,5 milliárd forintot tett ki. A két alrendszer egyenlegének összesítésével az államháztartás egészének a deficitje 713,5 milliárd forintot ért el, ami a GDP 2,3%-át jelentette 2014-ben.

Most nézzük meg, hogy az államháztartás pénzforgalmi szemléletben számított egyenlegétől miként juthatunk el az EU statisztikai rendszere (ESA) módszertana szerint számított egyenlegig. Az egyenleg számításának a módját az EU a költségvetés egyenlegét érintő szabályok betartásának ellenőrzésére dolgozta ki, ezért az uniós módszertan szerint számított egyenleget szokás EDP- (a túlzott hiány eljárása angol rövidítése) egyenlegnek is nevezni.

Az államháztartás pénzforgalmi hiányától a kormányzati szektor EDP-egyenlegéig az ún. EDP-hídon keresztül vezet az út. Ennek a „hídnak” az eredményszemléletű és a pénzforgalmi szemléletű megközelítés különbözőségéből, az államháztartás és a kormányzati szektor eltéréseiből, valamint az egyéb számbavételi eltérésekből adódó különbségeket kell áthidalnia. 2014-ben ezek a különbségek – az eltérő irányú hatások kiegyenlítődése következtében – viszonylag csekélyek voltak. Ezt támasztják alá a 2. táblázat adatai.

2. táblázat: A 2014. évi GDP-arányos EDP-egyenleg levezetése („EDP-híd”)

Az egyenlegmutató összetevői	a GDP %-ában
1. Az államháztartás (központi és önkormányzati alrendszer) pénzforgalmi egyenlege	-2,3
2. Eredményszemléletre történő áttérés miatti korrekciók	-0,2
3. Pénzügyi tranzakciók kiiktatása	0,0
4. Egyéb korrekciók	0,0
5. Államháztartáson kívüli szervezetek egyenlege	0,1
6. EDP-híd összesen (2+3+4+5)	-0,2
Kormányzati szektor EDP-egyenlege	-2,6

Forrás: Saját készítés, KSH, NGM adatai alapján.

A táblázat utolsó sorából leolvasható, hogy a kormányzati szektor EDP-módszer szerint számított hiánya 2014-ben a GDP 2,6%-át tette ki, alacsonyabb lett a költségvetési törvényben előírányzott 2,9%-nál. A kormányzati EDP hiánya 2011-ben 5,5%, 2012-ben 2,3%, 2013-ban pedig 2,5% volt. Tehát Magyarországnak már 2012-ben sikerült elérnie az EU-kritériumok által kritikusnak tartott szintet, amit a hiány a következő két évben sem lépett át.

Meg kell jegyeznünk, hogy a 2. táblázatban közölt számok a zárszámadási törvényjavaslat benyújtásának időpontjában (2015. augusztus 31-én) ismert adatokat tükrözik. Az azóta elvégzett pontosítások alapján a magyar kormányzati szektor EDP-egyenlegét a GDP 2,5 százalékában állapították meg a szakértők. A változás ténye rámutat az eredményszemléletű statisztikai számbavétel „gyenge” pontjára, arra, hogy az egyes bevételi és kiadási tételeket minősíteni kell abból a szempontból (is), hogy azokat melyik évre könyveljük el. E szakmai mérlegelések utólag több tized százalékponttal is megváltoztathatják az egyenlegre korábban megállapított értékeket.

Az EDP-egyenleg levezetéséhez kapcsolódóan az EU Bizottság által elfogadott módszertani előírások szerinti korrekciós változások és hatásaik a kormányzati szektor esetében a következők voltak:

– Az eredményszemléletű számbavétel alkalmazása – ami érinti az adó- és adójelleget, a társadalombiztosítási járulékokat, a beruházásokat, az uniós projekteket, a kamatkiadásokat és kamatbevételeket, a munkavállalói jövedelmeket stb. – a GDP 0,2%-ával rontotta a kormányzati szektor EDP-egyenlegét a pénzforgalmi hiányához képest;

– a kölcsönműveletekkel, a részesedések vásárlásával, valamint az önkormányzati privatizációs bevételekkel kapcsolatos pénzügyi tranzakciók hatása semleges volt a kormányzati szektor EDP-egyenlege szempontjából;

– az egyéb korrekciók hatása szintén semleges volt a kormányzati szektor EDP-egyenlege szempontjából a pénzforgalmi egyenleghez képest;

– a kormányzati szektorba sorolt egyéb egyenlege pedig a GDP 0,1%-ával javította a kormányzati szektor EDP-egyenlegét a pénzforgalmi egyenleghez képest.

E tényezők összesen 2014-ben az EDP-hiány nagyságát mintegy 100,0 milliárd forinttal, a GDP 0,3%-ával növelték a pénzforgalmi egyenleg nagyságához mérten.

A BEVÉTELEK TELJESÜLÉSE

A kormányzati szektor 2014. évi teljes bevételeinek alakulását eredményszemléletben a 3. táblázat foglalja össze.

A táblázat alapján megállapítható, hogy az adó- és járulékterher nagysága a vizsgált hároméves periódusban nagyfokú stabilitást mutatott. Ugyanez igaz, ha külön-külön vizsgáljuk az adóbevételeket és a társadalombiztosítási (tb) hozzájárulásokat. (Ez utóbbiak közé soroljuk a munkavállalók által fizetett járulékokat és a munkáltató által fizetett szociális hozzájárulási adót is.) Az adó- és járulékterhelésen belül a GDP-arányos adóterhelés minden évben 25,3 és 25,5% közötti volt, azaz a jövedelmek egynegyedét tették ki az adók. Ha ehhez hozzáadjuk a GDP 13 százalékát meghaladó tb-hozzájárulások

összegét, akkor azt kapjuk, hogy az adó- és járulékteher megközelíti a GDP 40 százalékát. A költségvetés adó- és járulékbévételeinek az állandó aránya hozzájárult a költségvetési gazdálkodás egészének a stabilizálódásához. Adódik a kérdés, hogy ha az adó- és járulékbévételek a GDP arányában nem emelkedtek, akkor mi eredményezte a centralizációs arány 1,2 százalékpontos növekedését 2012 és 2014 között? Biztos, hogy nem a tulajdonosi jövedelmek növekedése, amely arányában csökkent, a GDP 1 százalékáról 2013-ban 0,7 százalékra, 2014-ben pedig 0,6 százalékra. Következésképpen a növekedést az ún. egyéb bevételek arányának emelkedése eredményezte. Az egyéb bevételek elnevezés arra utal, hogy az államnak elsősorban közhatalmi, azaz törvényekben előírt befizetési kötelezettségekből adódó, másodsorban tulajdonosi jövedelmei vannak, mivel az állam jelentős tulajdonnal is rendelkezik. (Az EU 28 tagországának átlagában 2014-ben a GDP 2 százalékát tette ki az állam tulajdonosi bevétele.) Az említett két bevételi típus az állam alapvető bevétele, ehhez képest minden más bevétel egyéb bevételnek minősül. A magyar állam egyéb bevételeinek közel fele a kormányzati szektorba sorolt szervezetek által előállított áruk és szolgáltatások ellenértékéből származik. Természetesen az állam ennél sokkal nagyobb értékű szolgáltatást állít elő, de ezek többségét ingyenesen bocsátja a társadalom rendelkezésére. A kormányzati szektorba tartozó szervezetek ilyen jellegű bevételei 2012 és 2013 során jelentősen, a GDP 0,6 százalékának megfelelő mértékben növekedtek, míg 2014-ben a növekedés már csak kisebb mértékben folytatódott. Az egyéb bevételek másik nagy csoportját a transzferek alkotják, ezek az állam másoktól kapott, nem közhatalmi és nem tulajdonosi jövedelmei. Magyarország esetében ennek nagy részét az Európai Unió által folyósított támogatások teszik ki. A növekedés e transzferek esetében is számottevő, a két év alatt összességében a GDP 1,1 százalékát tette ki, amely kb. 350 milliárd forintot jelent. A felhasznált uniós támogatásoknak a költségvetésben megjelenő³ összege 2012 és 2014 között még nagyobb mértékben nőtt, 2013-ban és 2014-ben is mintegy 500 milliárd forinttal haladta meg az előző évit. Az uniós támogatásoknak azonban csak azt a részét számolják el a kormányzati szektor transzferbevételeként, amelynek a végfelhasználója is a kormányzati szektor.

3. táblázat: A kormányzati szektor költségvetési bevételeinek összetétele a GDP %-ában (eredményszámléletben)

	2012	2013	2014
Adó- és járulékteher	38,6	38,4	38,6
Ebből: összes adóbevétel	25,5	25,3	25,4
tb-hozzájárulások	13,1	13,1	13,2
Tulajdonosi jövedelmek	1,0	0,7	0,6
Egyéb bevételek	6,8	8,2	8,4
Ebből: áruk, szolgáltatások ellenértéke	3,1	3,7	3,8
Folyó transzferek	1,6	1,9	1,8
Tőke-transzferek	2,1	2,6	2,8
Összes bevétel	46,4	47,3	47,6

Forrás: Saját készítés, KSH, NGM adatai alapján.

2014-ben a tőketranszferek aránya – nagyrészt az uniós transzfer növekedésének köszönhetően – a 2013. évi magas értékhez (2,6%) képest még 0,2 százalékponttal nőtt, a folyó transzferek aránya viszont kismértékben csökkent. Így összességében a transzferek 2014-ben csak 0,1 százalékponttal járultak hozzá a bevételek növekedéséhez, szemben a 2013. évi 0,8 százalékponttal. E változások alapján megállapítható, hogy a 2014. évi összes bevétel (centralizációs arány) 0,3 százalékpontos növekedése 2013-hoz képest az adó- és járulékterhelés 0,2 százalékpontos, az egyéb bevételek 0,2 százalékpontos emelkedéséből és a tulajdonosi bevételek 0,1 százalékpontos mérséklődéséből származott.

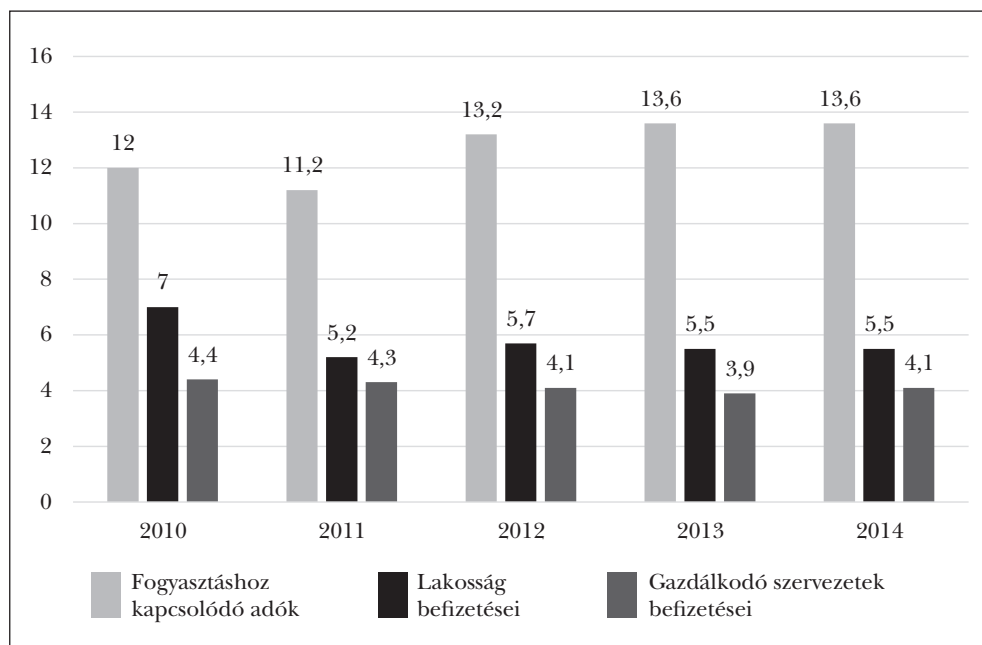
A 3. táblázat is uniós módszertan szerint számított magyar adatokat tartalmaz, ami lehetővé teszi azok nemzetközi összehasonlítását. Uniós viszonylatban a magyar adóterhelés közepesnek számít, tekintve, hogy mintegy 1,5 százalékponttal az Európai Unió átlaga alatt van, és a 11 fejlett EU-tagországban (például Dániában, Franciaországban, Belgiumban, Finnországban, Ausztriában és Németországban) nagyobb az adó- és járulékteher mértéke. A többi visegrádi országhoz képest viszont a magyar adóterhelés jelentősen magasabb. A különbség Szlovákia esetében mintegy 7,5 százalékpont, Lengyelország esetében mintegy 5,5 százalékpont, Csehország esetében pedig 4,5 százalékpont. Ez a körülmény versenyhátrányt jelent a magyar gazdaság számára. A versenyképesség szempontjából nem mindegy, hogy az adók növekedésére a fogyasztáshoz kapcsolódó, a vállalkozások által közvetlenül fizetendő, vagy a lakossági befizetések esetében kerül-e sor. Általános az a vélemény, hogy a versenyképességet a leginkább negatívan a vállalkozások által közvetlenül fizetendő adók befolyásolják. A lakosság befizetési kötelezettségei elsősorban a munkaerő megdrágulásán keresztül hatnak a versenyképességre. Elvileg a fogyasztáshoz kapcsolt adók közvetlenül kevésbé érintik a versenyképességét, mivel a fogyasztókra általában átháríthatók. A magas fogyasztási adók azonban szintén ösztönzik az adóelkerülést, a kiskapuk keresését.

Az adók különböző hatásaira tekintettel célszerű részletesebben is elemezni az adóbevételek alakulását, az adószerkezet változását. Nézzük meg először azt, hogy egy ötéves időtávon belül miként alakultak a fogyasztást, a lakosságot és a vállalkozásokat terhelő adóterhek (2. ábra).

Elsőként a három adótípus⁴ összege a GDP-hez mért arányának, azaz az adóterhelésnek a változását célszerű megvizsgálnunk. Ennek eredménye az, hogy a 2010 és 2014 közötti időszakban a központi költségvetés adó- és adójellegű pénzforgalmi bevételei alapján számított adóterhelés – a rendhagyónak számító 2011. évet kivéve – csak kismértékben változott: 2010-ben 23,4%, 2011-ben 20,7%, 2012-ben 23%, 2013-ban 23% és 2014-ben 23,2% volt.

Az adóterhelés rátája azonban a törvényi besorolás szerinti csoportok vonatkozásában eltérő mértékű volt, mivel az adópolitikai szándékokkal összhangban más-más módon változott. A legnagyobb adóteher-növekedés a fogyasztáshoz kapcsolódó adóknál következett be. Ennek nagysága a GDP 13,6%-ára nőtt 2014-ben a 2010. évi 12%-hoz képest. A lakossági befizetések aránya 2010-hez képest jelentősen mérséklődött, a gazdálkodó szervezetek befizetéseinek GDP-hez mért arányában viszont alig volt elmozdulás. Az adószerkezet 2012 óta ebben a metszetben stabilizálódott.

2. ábra: A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételei a GDP %-ában (törvényi besorolás)



Forrás: Saját készítés, NGM adatai alapján.

A stabilizálódás is hozzájárult ahhoz, hogy 2014. évben az adóbevételek az előirányzott szintnél is magasabbak lettek. A 2014. évi zárszámadás – amely az adatokat pénzforgalmi szemléletben tartalmazza – azt mutatja, hogy 2014-ben a központi költségvetés adó- és adójellegű bevételei 7,8%-kal (532,9 milliárd forinttal) nőttek. A növekedés a gazdálkodó szervezetek befizetésének 13,3%-os, a fogyasztáshoz kapcsolódó adók 6,9%-os és a lakosság befizetéseinek 6%-os emelkedéséből adódott (4. táblázat).

4. táblázat: A központi költségvetés adó- és adójellegű bevételeinek teljesítése törvényi besorolás szerint

Törvényi besorolás	2013. évi teljesítés (Mrd forint)	2014. évi teljesítés (Mrd forint)	2014. évi teljesítés/2014. évi előirányzat (%)	2014. évi teljesítés/2013. évi teljesítés (%)
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1152,1	84	96,6	113,3
Lakosság befizetései	1654,4	1753,7	103,2	106,0
Fogyasztáshoz kapcsolódó adók	4055,3	4335,9	100,4	106,9
Összesen:	6861,8	7398,0	100,4	107,8
Szociális hozzájárulási adók és járulékok	3631,6	3925,5	106,2	108,1

Forrás: Saját készítés, NGM, Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) adatai alapján.

A táblázatból látható, hogy a 2014. évi adóbevételek költségvetési tervezése meglehetősen pontos volt, mivel a tényleges és az előirányzat szerinti bevétel mindössze 0,4%-os eltérést, méghozzá többletet mutat. (2013. évben az adóbevételek – ide nem értve a szociális hozzájárulási adót, amelyből több folyt be a tervezettnél – 7,2%-kal elmaradtak az előirányzott mértéktől.) Az adóbevételek 7,8%-os emelkedésének hátterében a gazdasági növekedés, a növekvő foglalkoztatás, a bővülő fogyasztás és a gazdaság kifehéredése áll. 2013-hoz képest magasabbak voltak a befizetések – többek között – a társasági adó, az általános forgalmi adó, a személyi jövedelemadó és a szociális hozzájárulási adó tekintetében.

A KIADÁSOK SZERKEZETÉNEK VÁLTOZÁSA

A kormányzati szektor kiadási arányait és azok változását először azok közgazdasági tartalma szerint elemezzük eredményszemléletű adatok alapján (5. táblázat). 2014-ben a kormányzati szektor kiadásain belül a legnagyobb tételt az e szektorhoz tartozó szervezetek által előállított közjavak és közszolgáltatások termelési költségei jelentették. A második legjelentősebb tételt a társadalmi juttatások képezték. Harmadik helyre a felhalmozási jellegű kiadások (beruházások, készletek növekedése) kerültek, majd az egyéb folyó kiadások következnek. A társadalmi juttatásoknak mintegy egynegyedét teszik ki a kamatkidadások. Viszonylag szerény arányú (a GDP 1,3%-a) a gazdálkodó szervezetek támogatására felhasznált összeg.

5. táblázat: A kormányzati szektor kiadásai közgazdasági tartalmuk szerint (a GDP %-ában)

Megnevezés	2012	2013	2014	2013–2012	2014–2013
Termelési költségek (értékcsökkenés nélkül) (D.1.+D.2.)	17,3	17,6	18,4	0,3	0,8
Munkavállalói jövedelem (D.1.)	10,0	10,2	10,6	0,2	0,4
Termelői felhasználás (D.2.)	7,3	7,5	7,8	0,2	0,3
Kamat (D.4.)	4,6	4,6	4,1	0,0	-0,5
Támogatások (D.3.)	1,4	1,3	1,3	-0,1	0,0
Társadalmi juttatások (D.6.)	17,5	17,2	16,0	-0,3	-1,2
Felhalmozási kiadások (D.5.)	3,7	4,4	5,2	0,7	1,2
Egyéb folyó kiadások (D.7.)	4,2	4,7	5,0	0,5	0,3
Ebből: Folyó transferek (D.7.)	2,6	3,3	3,5	0,7	0,2
Felhalmozási transferek (D.9.)	1,6	1,6	1,8	0,0	0,2
Összes kiadás (százalék)	48,7	49,8	50,1	1,1	0,3
Közvetlen állami kereslet (D.2.+D.5.+D.9.)	12,6	13,5	14,8	0,9	1,3

Az adatok forrása: NGM, KSH.

A kiadási tételek 2012 és 2014 közötti változását abból a szempontból vizsgáljuk, hogy azok milyen mértékben járultak hozzá a költségvetés egyenlegének alakulásához. Ez oly módon történik, hogy az 5. táblázat egyes éveket megjelenítő osz-

lopainak GDP-arányos kiadási értékeit kivonjuk egymásból (2014-ből a 2013. évi adatokat, a 2013. évből pedig a 2012. évi adatokat), és így megkapjuk eredményül az egyes kiadási tételek hozzájárulásának nagyságát az egyenleg változásához. Ezt mutatja a táblázat utolsó két oszlopa. Ha az oszlopban feltüntetett érték pozitív, akkor az a kiadási tétel a GDP arányában növekedett, azaz rontotta a kormányzati szektor egyenlegét.

Az 5. táblázat utolsó oszlopából látható, hogy 2014-ben a GDP-arányos kiadások emelkedése összességében 0,3 százalékponttal növelte a kormányzati szektor hiányát. A kiadási tételek közül a munkavállalói jövedelem növekedése (+0,4 százalékponttal), a termelői felhasználás növekedése (+0,3 százalékponttal), a felhalmozási kiadások emelkedése (+0,8 százalékponttal), az egyéb folyó kiadások alakulása (0,3 százalékponttal) rontották a kormányzati szektor egyenlegét. Az egyéb folyó kiadásokon belül a folyó és felhalmozási transferek alakulása egyaránt 0,2 százalékponttal rontották az egyenleget.

Az egyenleget javító kiadások között voltak a társadalmi juttatások (-1,2 százalékpont) és a kamatok (-0,5 százalékpont).

A kiadások növekedése viszont azzal a kedvező hatással járt, hogy a közvetlen állami kereslet GDP-arányos nagysága 1,3 százalékponttal nőtt, és így 415,0 milliárd forinttal hozzájárult a belföldi kereslet, a piac bővüléséhez.

Az 5. táblázat további érdekessége, hogy a 2013-ban és a 2014-ben bekövetkezett szerkezeti változások szinte teljes mértékben egy irányba mutatnak. 2013-ban és 2014-ben mérséklődtek a társadalmi juttatások a GDP arányában. Mindkét évben jelentősen nőttek a termelési költségek, a felhalmozási kiadások és az egyéb folyó kiadások, jelezve az állam növekvő gazdasági szerepvállalását. Ezt mutatja az is, hogy a közvetlen állami kereslet mindkét évben számottevően bővült.

A kiadások elemzésének második lépéseként arra a kérdésre keressük a választ, hogy az egyes funkciócsoportok kiadásainak GDP-arányos változása milyen irányban és mértékben hatott az egyenlegre. A kiadások közgazdasági bontásánál alkalmazott módszer segítségével, de az eredményszemléletű (ESA/EDP) adatok hiányában, pénzforgalmi szemléletben azt mutatjuk meg, hogy az egyes funkciók ellátására fordított GDP-arányos kiadások miként járultak hozzá a költségvetési egyenleg alakulásához. Az ehhez szükséges adatokat a 6. táblázat tartalmazza.

A táblázatból látható, hogy szemben az eredményszemléletű kiadásokkal, a pénzforgalmi kiadások alakulása 2013-ban és 2014-ben eltérő irányú volt: 2013-ban a kiadások a GDP arányában jelentősen nőttek, 2014-ben viszont az adatok mérséklődést mutattak. 2013-hoz képest 2014-ben két kiemelt funkció GDP-arányos pénzforgalmi kiadása nőtt, három pedig csökkent:

- A legnagyobb mértékben az állami működésé nőtt (+0,5 százalékponttal);
- a gazdasági funkcióké is nőtt (+0,2 százalékponttal);
- a legnagyobb mértékben a jóléti funkcióké csökkent (-2,1 százalékponttal), azokon belül nagymértékben a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatásoké (-2,2 százalékponttal);
- az államadósság-kezelésé is csökkent (-0,1 százalékponttal).

6. táblázat: Az államháztartás konszolidált kiadási szerkezete funkcionális bontásban
(pénzforgalmi szemléletben, a GDP százalékában)

	2012	2013	2014	2013– 2012	2014– 2013
Állami működés	7,5	9,0	9,5	1,5	0,5
Ebből: Általános közszolgáltatás	4,7	6,2	6,9	2,5	0,7
Jóléti funkciók	29,2	30,8	28,7	1,6	-2,1
Ebből: Oktatás	5,1	5,4	5,4	0,3	0,0
Egészségügy	4,3	4,6	4,4	0,3	-0,2
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	16,8	17,6	15,4	1,2	-2,2
Gazdasági funkciók	7,7	9,4	9,6	1,7	0,2
Államadósság-kezelés	4,3	4,6	4,5	0,3	-0,1
Funkcióba nem sorolható tételek	0,9	0,2	0,1	-0,7	-0,1
Összes kiadás	49,6	53,9	52,3	4,3	-1,6

Forrás: NGM.

Az állami működés és a gazdasági funkciók kiadásainak növekedése 2014-ben összesen 0,7 százalékponttal rontotta a költségvetési egyenleget, amit a jóléti funkciókra szánt kiadások GDP-arányos csökkenése 2,1 százalékponttal és az államadósság-kezelés kiadásainak csökkentése 0,1 százalékponttal mérsékelte. Így a kiadások 2014-ben 1,6 százalékponttal javították az egyenleget az előző évhez képest.

A 6. táblázattal kapcsolatban megjegyezzük, hogy az összes GDP-arányos kiadás nagysága azért tér el az 5. táblázatban szereplő újraelosztási arányoktól, mert az utóbbi táblázat eredményszemléletű adatokat tartalmaz, szemben a 6. táblázatban szereplő pénzforgalmi adatokkal. Az eltérés 2012-ben 0,9 százalékpont, 2013-ban 4,1 százalékpont, 2014-ben pedig 2,2 százalékpont volt. A 2013. évi nagy eltérés azzal függ össze, hogy ebben az évben az államháztartás pénzforgalmi kiadásai sokkal gyorsabban (11,1%-kal) nőttek, mint az eredményszemléletű kiadások (6,2%). Ebben jelentős szerepet játszottak a költségvetésből finanszírozott állami vállalatvásárlások, amelyek csak a pénzforgalmi adatokban szerepeltek. (Az eredményszemléletű adatok alapján történő kiadási szerkezet részletes funkcionális vizsgálatára legkorábban 2016 elején nyílik lehetőség.)

Az állami feladatellátás szerkezeti elemzése kapcsán arra is rá kell mutatnunk, hogy a kormányzati politikában 2011-től olyan változások történtek, amelyek a költségvetési kiadások szerkezetét jelentős mértékben befolyásolták. Ezek közül az alábbiakat emeljük ki:

- A „szociális segély helyett munka” elvének fokozatos alkalmazása révén a szociális kiadások részaránya csökkent, mivel a közfoglalkoztatás támogatását (2014-ben 225 milliárd forintot) nem a jóléti funkciók között kell elszámolni;

- a munkahelyek megőrzését elsősorban nem támogatásokkal, hanem a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében nyújtott adó- és járulékkedvezményekkel (ezek össz-

szége 2014-ben 139,4 milliárd forint volt) ösztönzik, amelyek nem jelennek meg kiadásként a gazdasági funkciók között;

– a családokat nem a családi pótlék emelésével, hanem a gyermekek utáni adókedvezmény, illetve járulékkedvezmény kiterjesztésével segíti a kormányzat. A családi adókedvezmények összege 2014-ben 200 milliárd forint volt, a nyugdíjbiztosítási és az egészségbiztosítási járulékból levont kedvezmény pedig összesen 35,6 milliárd forint, ezek a kedvezmények azonban nem jelennek meg a jóléti funkció kiadásai között;

– számottevő adókedvezmények segítették a sport és a kultúra finanszírozását, amelyek szintén nem látszanak ezen állami funkciók kiadásai között.

Az elmúlt években az adókedvezmények egyre nagyobb szerepet játszottak a különböző szakpolitikai célok megvalósításában, hiszen két év alatt közel 200 milliárd forinttal nőtt a felhasznált adókedvezmények értéke, összegük 2014-ben már meghaladta a GDP 2,3 százalékát. 2013-ban a Munkahelyvédelmi Akcióterv keretében nyújtott kedvezmények, 2014-ben a családi adókedvezmény kiterjesztése, illetve a családi járulékkedvezmény bevezetése eredményezte az adókedvezmények összegének jelentős megnövekedését, de jelentősen emelkedett a sportcélú támogatás utáni és a K+F-tevékenységhez kapcsolódó adókedvezmény összege is. Mindezek figyelembevételével lehet csak társadalompolitikai szempontból értékelni a társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatásokra fordított kiadások részarányának évek óta tartó és 2014-ben is folytatódó jelentős mérséklődését, valamint a kiadási szerkezet egyéb markáns változásait.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSÉNEK FŐ JELLEMZŐ VONÁSAI

A helyi önkormányzatok 2014-ben hitelforrások nélkül 2685,1 milliárd forinttal, a hitelforrásokkal együtt pedig mintegy 3141,3 milliárd forinttal gazdálkodhattak, ami 10,7%-kal volt nagyobb a 2013. évi teljesítésnél. Az önkormányzatok kiadásainak nagysága 2595,6 milliárd forint volt, ami 11,1%-kal meghaladta a 2013. évi kiadások összegét.

Az önkormányzatok 2014. évi finanszírozása a 2013. évtől bevezetett – a megváltozott önkormányzati feladatellátáshoz igazodó – feladatalapú támogatási rendszerben történt. Az új rendszerek esetén tapasztaltakhoz hasonlóan az önkormányzatok átalakult finanszírozási struktúrája is jelentős „finomhangolásra” került.

A helyi adóbevételek költségvetési előirányzata a 2014. évre 653,0 milliárd forint volt, amelynek teljesülése 15,4 milliárd forinttal (2,4%-kal) meghaladta a törvényi előirányzatot (7. táblázat). Ez a bevétel pedig 23,8 milliárd forinttal (3,7%-kal) volt nagyobb, mint a 2013. évi. A helyi adóbevételek növekedésének üteme tehát elmaradt mind a bevételek, mind a kiadások dinamikájától. A helyi adóból származó bevételek az önkormányzati kiadások nem egészen egynegyedét finanszírozták 2014-ben.

7. táblázat: Helyi adókból származó bevételek alakulása (Mrd forint)

Megjegyzés	2013. évi tény	2014. évi előirányzat	2014. évi tény
Helyi adók	644,6	653,0	668,4
Építményadó	102,7	98,5	105,0
Telekadó	19,4	18,0	17,9
Kommunális adó	13,2	13,0	13,0
Iparüzési adó	500,9	516,0	523,1
Idegenforgalmi adó	8,4	7,5	9,1

Forrás: NGM adatai alapján.

A helyi önkormányzatok közfeladat-ellátásának 2014. évi funkcionális szerkezetét a 8. táblázat mutatja be. Az önkormányzatok körében a legdinamikusabban az (állami) működési funkciókra fordított kiadások emelkedtek 2014-ben: erre 45,4%-kal többet fordítottak, mint 2013-ban, s így a kiadások részaránya 22,5%-ra emelkedett, szemben az előző évi 17,3%-os részaránnyal. Az önkormányzatok működési kiadásain belül az általános közszolgáltatások kiadásai a meghatározóak, az összes ilyen kiadás 97,6%-át tették ki. E kiadás gyors növekedését azonban nem a személyi juttatásokra és járuléka-ira fordított kiadások növekedése okozta, hanem az önkormányzatok dologi kiadásainak 32,3%-os és beruházási kiadásainak 42,9%-os növekedése 2013-hoz képest.

8. táblázat: Az önkormányzatok funkcionális kiadásainak alakulása

Megnevezés	Évi teljesítés		Megoszlás	
	2013	2014	2013	2014
	(Mrd forintban)		(%-ban)	
A.) Állami működési funkciók	401,1	576,4	17,3	22,5
B.) Jóléti funkciók	1299,5	1251,1	56,1	48,7
Oktatás	316,0	249,5	13,6	9,7
Egészségügy	60,6	69,2	2,6	2,7
Szociális és jóléti szolgáltatások	419,2	395,8	18,1	15,4
Lakásügyek, települési és kommunális szolgáltatás	338,8	342,2	14,6	13,3
Szabadidős, kulturális és vallási tevékenység és szolgáltatás	165,1	194,4	7,1	7,6
C.) Gazdasági és egyéb funkciók	560,9	698,9	24,2	27,3
D.) Államadósság-kezelés	–	–	0,0	0,0
E.) Funkciókba nem sorolható tételek	56,8	37,9	2,4	1,5
Összesen:	2318,4	2564,4	100,0	100,0

Forrás: NGM adatai alapján.

A szociális és jóléti funkciók esetében is voltak átrendeződések az állam és az önkormányzatok feladatai között. A csökkenés azonban elsősorban abból adódott, hogy az egyes jövedelempótló támogatások kiegészítése jogcímen biztosított 93,2 milliárd forint összegű eredeti előirányzat felhasználása 64,8 milliárd forintra teljesült. Ez annak volt a következménye, hogy bővült a közfoglalkoztatás, és emiatt a segélyezettek létszáma év közben elmaradt a prognosztizálttól.

Az egészségügyben a feladatátrendezés már korábban megtörtént. Így az egészségügyi kiadások aránya 2013 és 2014 során stabil maradt.

Hasonlóan a központi költségvetési alrendszerhez, az önkormányzati alrendszerben is dinamikusan nőttek a gazdasági és egyéb funkciók ellátását szolgáló kiadások. Részarányuk az összes önkormányzati kiadásokon belül az előző évi 24,2%-ról 27,5%-ra nőtt.

Figyelemre méltó, hogy az adósságkezelés költségei 2013-ban és 2014-ben sem jelentek meg az önkormányzati kiadások között, mivel az önkormányzatok adósságát az állam (a központi költségvetési alrendszer) átvállalta. Ezzel elérkeztünk az államadósság alakulásának kérdésköréhez.

AZ ÁLLAMADÓSSÁG ALAKULÁSA

A központi költségvetés bruttó forint- és devizaadóssága 2014-ben 1882,5 milliárd forinttal nőtt. Ugyanakkor, elsősorban a GDP dinamikus növekedésének köszönhetően, a GDP-arányos államadósság 2014. év végére 76,9%-ra csökkent, szemben a tervezett 79,1%-kal és a 2013. év végi 79,2%-kal.

A központi költségvetés adósságának 2014. évi növekedését négy tényező eredményezte:

– A központi költségvetés hiányát finanszírozó nettó kibocsátás, ami 761,4 milliárd forint volt;

– a február hónapban megvalósult, 401,5 milliárd forint összegű önkormányzati adósság átvállalása és a június hónapban megvalósult, 35,0 milliárd forint összegű MÁV-hiteladósság átvállalása, amely miatt nagyobb részben a központi költségvetés devizaadóssága, kisebb részben a forintadósság megemelkedett, összesen 436,5 milliárd forinttal. Megjegyzendő, hogy államháztartási szinten a 401,5 milliárd forint összegű önkormányzati adósság-átvállalás nem emelte az államadósságot, hiszen csak az államháztartás egyik alrendszerétől a másikhoz került át;

– a forint árfolyamának 2013. év végéhez képest bekövetkezett jelentős gyengülése, aminek hatására a devizaadósság fennálló részének forintban számított nyilvántartási értéke 524,6 milliárd forinttal emelkedett;

– a deviza-keresztárfolyamok jelentős változása, ami az állam partnerkockázatát csökkentő mark-to-market betétállományokat növelte 193,9 milliárd forint összegben.

A megelőző évekhez képest 2014-ben a forint euróval szembeni árfolyama kisebb kilengésekkel, szűkebb sávban ingadozott, azonban 2014-ben az éves átlagárfolyama 4%-kal leértékelődött az előző évhez képest.

A GDP-arányos államadósság (adóssággráta) kedvező változását – szélesebb összefüggésben – a következő főbb tényezők tették lehetővé:

– A felgyorsult gazdasági növekedés, ami a nominális GDP 6,8%-os bővülését eredményezte;

– a pozitív elsődleges egyenleg, amelynek GDP-arányos nagysága +1,5% volt;

– a kamatkiadás és kamatbevétel javuló egyenlege: az egyenleg GDP-arányos nagysága 2014-ben 3,1% volt, szemben a 2013. évi 4%-kal.

Az eddigiekben a GDP-arányos államadósságot az uniós módszertan szerinti számbavétel alapján mutattuk be. Ettől némileg különbözik az államadósság kiszámításának a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvényben meghatározott kiszámítási módja. A különbség legfontosabb eleme az, hogy a stabilitási törvény szerint számított államadósságból ki kell szűrni a forint árfolyama változásának a hatását, azaz a devizában fennálló adósságot nem az év végi tényleges árfolyamon, hanem a költségvetési törvényben meghatározott árfolyamokkal kell meghatározni. Természetesen a bázisévre (2013-ra) és a tárgyévre (2014-re) ugyanazokat az árfolyamokat kell alkalmazni. A törvény felsorol egyéb korrekciós tényezőket is, de ezeknek 2014-ben nem volt tényleges szerepük. Az így számított államadósságot az adott év GDP-jével osztva kapjuk meg az államadósság-mutatót. E mutatónak azért van nagy jelentősége, mert Magyarország Alaptörvénye ennek a mutatónak a folyamatos csökkenését írja elő követelményként mindaddig, amíg a mutató értéke 50 százalék alá nem kerül. 2014-ben az alkotmányos követelmény teljesült, mivel az államadósság-mutató értéke a 2013. évi 76,6%-ról 2014-re 74,1%-ra, azaz 2,5 százalékponttal csökkent.

A KÖZPONTI KÖLTSÉGVETÉSI ALRENDSZER ADÓSSÁGA SZERKEZETÉNEK ÁTALAKULÁSA

Az adósság szerkezetének változását két szempontból célszerű elemeznünk. Az adósság forint-deviza arányát tekintve, a devizában történő eladósodás az államot is sérülékennyé teszi a forint árfolyamának csökkenése esetében. E sérülékenység mérséklését jelenti, hogy – az adósságstratégiával összhangban – 2014 végére sikerült elérni a devizaadósság arányának 37,5%-ra, 3 százalékponttal történő csökkentését a 2013. decemberi 40,5%-ról. E jelentős arányváltozást az eredményezte, hogy 2012-ben elkezdődött a háztartások állampapírpiazi részesedésének növelése, és az MNB elindította önffinanszírozási programját azzal a céllal, hogy az intézményi befektetők likviditástöbbletét az állampapírpiacon felé terelje. A forintpiaci forrásbevonás eredményeként 2014 márciusa után az év végéig már nem volt szükség piaci devizakötvény-kibocsátásra, ami hozzájárult a devizaarány gyorsabb ütemű mérséklődéséhez.

Az adósság biztos finanszírozása szempontjából fontos az adósság lejárat szerkezetének a változása is. A jelenlegi lejárat szerkezet mellett az adósságállomány közel egynegyedét, évente 5-6 ezer milliárd forintnyi adósságot meg kell újítani (vissza kell fizetni, és helyette új állampapírt kell kibocsátani). Ez a magas arány nagy finanszírozási és kamatkockázatot jelent az ország számára. Egyrészt azért, mert a nemzetközi pénzpiacok kedvezőtlen alakulása idején csak magas kamattal lehet találni befektetőt az újonnan kibocsátott állampapírok megvásárlására, másrészt az adósságmegújítás költséges folyamat.

Magyarországon a forintadósság esetében csak 3-3,5 év az átlagos futamidő, ami nemzetközi összehasonlításban rövidnek számít. Kedvező változás, hogy nőtt a forintadósság átlagos hátralévő futamideje (9. táblázat). A forintban denominált, azaz lejárat esetén forintban visszafizetendő adósság összesen hátralévő átlagos futamideje 2014-ben 3,88 évre meghosszabbodott, ami fél évvel hosszabb a 2013. évi 3,29 évnél.

9. táblázat: A forintadósság átlagos hátralévő futamideje

Átlagos hátralévő futamidő (év)	2012. 12. 31.	2013. 12. 31.	2014. 12. 31.
Magyar Államkötvények (MÁK)	4,09	4,09	4,61
Piaci	4,05	4,00	4,54
Nem piaci	4,94	8,77	10,59
Forintértékpapír összesen	3,23	3,11	3,69
Forinthitel	8,13	6,83	8,07
Forintban denominált adósság összesen	3,46	3,29	3,88
Ebből: piaci összesen	3,17	3,03	3,63
nem piaci összesen	6,84	7,28	8,52

Forrás: NGM.

JEGYZETEK

- ¹ www.asz.hu/publikaciok/elemezsek-tanulmanyok
- ² Ezek közül a legismertebb Görögország példája.
- ³ Az uniós támogatások egy része közvetlenül jut el a magyar kedvezményezettekhez, azaz nem folyik át a magyar költségvetésen.
- ⁴ A három adótipus (fogyasztáshoz kapcsolt adók, gazdálkodó szervezetek befizetései, lakossági befizetések) a költségvetési törvény által alkalmazott csoportosítás, ezért azt törvényi besorolás alapján történő csoportosításnak nevezzük.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és államháztartástan II.* Szerk.: Lentner Csaba, NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015.
- Báger Gusztáv – Galbács Péter – Pulay Gyula: *Az állami költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése.* Közgazdasági Szemle, 2012/9., 1014–1036. o.
- Báger Gusztáv – Pulay Gyula: *Elemzés a 2014. évi költségvetési folyamatok makrogazdasági összefüggéseiről.* Állami Számvevőszék, 2015. www.asz.hu/publikaciok/elemezsek-tanulmanyok
- Domokos László: *Államadósság, államháztartási hiány és közpénzügyi kontroll – a magyar modell.* In: Magyar pénzügyi almanach 2012–2013. Főszerk.: Kerekes György, Tas-11 Kft., Budapest, 2013, 31–33. o.