

Brüsszel, 2018.11.21.
SWD(2018) 504 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
amely a következő dokumentumot kíséri

Ajánlás

A Tanács határozata a 2018. június 22-i tanácsi ajánlás nyomán Magyarországtól várt eredményes intézkedések elmulasztásának megállapításáról

Ajánlás

A Tanács ajánlása Magyarország középtávú költségvetési célhoz vezető korrekciós pályától való jelentős, megfigyelhető eltérésének korrekciójáról

{COM(2018) 805 final} - {COM(2018) 806 final}

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM *amely a következő dokumentumot kíséri*

Ajánlás

A Tanács határozata a 2018. június 22-i tanácsi ajánlás nyomán Magyarországtól várt eredményes intézkedések elmulasztásának megállapításáról

Ajánlás

A Tanács ajánlása Magyarország középtávú költségvetési célhoz vezető korrekciós pályától való jelentős, megfigyelhető eltérésének korrekciójáról

1. BEVEZETÉS

Magyarország 2013 óta a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenciók ágához tartozik, amely előírja, hogy megfelelő előrelépést kell tenni a középtávú költségvetési cél (MTO) felé. Magyarország emellett az adósságszabály hatálya alá tartozik, mivel az államadósság még mindig a GDP 60 %-a felett van.

2018. június 22-én a Tanács az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 121. cikkének (4) bekezdése szerint megállapította, hogy Magyarországon 2017-ben a középtávú céltól való jelentős megfigyelhető eltérés következett be¹. Tekintettel a megállapított jelentős eltérésre, a Tanács ajánlást címzett Magyarországhoz, hogy hajtsa végre az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások² nominális növekedése 2018-ban ne haladja meg a 2,8 %-ot, ami a GDP 1,0 %-át kitevő éves strukturális kiigazításnak felel meg. Magyarország továbbá azt az ajánlást kapta, hogy az összes rendkívüli bevételt a hiány csökkentésére használja fel, és a költségvetési konszolidációs intézkedések révén növekedésbarát módon biztosítsa az államháztartás strukturális egyenlegének tartós javulását. A Tanács 2018. október 15-ét tűzte ki határidőként arra, hogy Magyarország jelentésben számoljon be a Tanácsnak az ezen ajánlásra válaszul hozott intézkedésekről. A magyar hatóságok a megállapított határidőig benyújtották a tanácsi ajánlásra válaszul készített jelentésüket (a továbbiakban: a jelentés). A Bizottság 2018. szeptember 18–19-én az 1466/97/EK rendelet –11. cikkének (2) bekezdése szerinti helyszíni ellenőrzés céljából fokozott felügyeleti látogatást tett Magyarországon. A fokozott költségvetési felügyeleti látogatás megállapításait a látogatást követően nyilvánosságra hozták.

E dokumentum 2. szakasza a 2018. és 2019. évi makrogazdasági fejleményeket és kilátásokat ismerteti. A 3. szakasz bemutatja a 2018-ra és 2019-re vonatkozó aktualizált költségvetési előrejelzéseket. A 4. szakasz értékeli a 2018. június 22-i tanácsi ajánlásnak való megfelelést, az 5. szakasz pedig javaslatot tesz a 2019-ben követendő korrekciós pályára vonatkozóan. A 6. szakasz a következtetéseket tartalmazza.

¹ A Tanács 2018. június 22-i ajánlása Magyarország középtávú költségvetési célhoz vezető korrekciós pályától való jelentős, megfigyelhető eltérésének korrekciójáról (HL C 223., 2018.6.27., 1. o.).

² A nettó elsődleges államháztartási kiadás a teljes államháztartási kiadás, a következők kivételével: kamatkidadások, az uniós programokra fordított azon kiadások, amelyeket teljes mértékben ellentételeznek az uniós alapokból származó bevételek, valamint az álláskeresői járadékokra fordított kiadások nem diszkrecionális változásai. A hazai finanszírozású bruttó állóeszköz-felhalmozás négyéves időszakra van szétterítve, a diszkrecionális bevételi intézkedéseket, illetve a törvényben előírt bevételnövekedést figyelembe veszik, a bevételi és a kiadási oldalon végrehajtott egyszeri intézkedéseket pedig nettósítják.

2. MAKROGAZDASÁGI FEJLEMÉNYEK ÉS ELŐREJELZÉSEK (2018-2019)

A magyar gazdaság növekedésének üteme 2018 első felében 4,7 %-ra gyorsult. A széles alapokon nyugvó GDP-növekedést valamennyi jelentős belföldi keresleti összetevő és az export is ösztönözte. A magánfogyasztást fellendítette az erős reálbér-növekedés, amely a szűk munkaerőpiac és az adminisztratív bérintézkedések – többek között a 8 %-os minimálbér-emelés és a közsférában végrehajtott béremelések – eredménye. Az élénk kereslet és a kedvező finanszírozási feltételek előmozdították a magánberuházásokat, miközben a kormány állóeszköz-felhalmozása dinamikusan nőtt, részben az uniós alapok szélesebb felhasználása miatt.

1. táblázat: Makrogazdasági fejlemények és előrejelzés

	2017	2018		2019	
	Tény	KP	BIZ	KP	BIZ
Reál GDP (%-os változás)	4,1	4,3	4,3	4,1	3,4
Magánfogyasztás (%-os változás)	4,8	5,2	5,2	4,8	3,3
Bruttó állóeszköz-felhalmozás (%-os vált.)	18,2	12,8	12,5	7,5	9,4
Áru- és szolgáltatásexport (%-os változás)	4,7	7,2	7,1	6,9	6,0
Áru- és szolgáltatásimport (%-os változás)	7,7	9,2	9,0	7,4	7,1
<i>Hozzájárulás a reál GDP növekedéséhez:</i>					
– végső belföldi kereslet	6,2	5,5	5,7	4,2	4,0
– készletek változása	–0,2	0,0	–0,3	0,0	0,0
– nettó export	–1,9	–1,1	–1,1	0,0	–0,6
Kibocsátási ¹ rés	1,7	1,7	2,8	1,5	2,9
Foglalkoztatás (%-os változás)	2,0	1,5	0,9	1,5	0,5
Munkanélküliségi ráta (%)	4,2	3,4	3,6	2,7	3,3
Munkatermelékenység (%-os változás)	2,1	2,8	3,4	2,6	3,0
HICP-infláció (%)	2,4	2,5	3,0	2,7	3,3
GDP-deflátor (%-os változás)	3,8	2,7	3,7	3,1	3,3
Munkavállalói jövedelem (per fő, (%-os változás)	6,2	9,1	8,1	7,9	6,6
Nettó hitelnyújtás/hitelfelvétel a külfölddel szemben (a GDP %-a)	4,3	5,9	3,2	5,9	2,4
Megjegyzés					
¹ A potenciális GDP %-ában; a potenciális GDP-növekedést a Bizottság szolgálatai a programforgatókönyv alapján, a közösen megállapított módszertannak megfelelően újraszámították					
Forrás					
2018. őszi bizottsági előrejelzés (BIZ); 2018. évi konvergenciaprogram (KP).					

A Bizottság 2018. őszi előrejelzése szerint a GDP növekedése 2018-ban összességében várhatóan 4,3 % lesz (lásd az 1. táblázatot). Ez a belföldi gazdasági ciklus csúcsát jelzi, mivel a tervek szerint a növekedés 2019-ben 3,4 %-ra, 2020-ban pedig 2,6 %-ra lassul. A várható lassulás az adminisztratív béremelések tompuló hatásával, a beruházási dinamika mérséklődésével és a fő exportpiacok várható gyengülésével magyarázható.

Az erős keresletnövekedés és a kapacitási korlátok következtében a költségek és az árak emelkedni kezdtek. A munkanélküliség aránya minden eddiginél alacsonyabb, és ez hozzájárul a munkaerőköltségek jelentős megugrásához, amit csak részben ellensúlyoz a munkáltatókat terhelő szociális hozzájárulások csökkentése. Mutatók széles köre utal növekvő inflációs nyomásra: az előrejelzések szerint a GDP-deflátor 2018-ban 3,7 %-kal nő, az építési

költségek 2018 augusztusában az előző év augusztusához képest 9,8 %-kal emelkedtek, miközben az aggregált lakásárindex 2018 első negyedében 12,1 %-ra nőtt az előző év azonos időszakával összehasonlítva. A HICP-infláció a tervek szerint 2019-ben 3,3 %-ra nő a feldolgozatlan élelmiszerek árának és az energiaárak alakulása nyomán, és e növekedés lendülete 2020-ban a költségsokkok tompulása után sem engedi 3 % alá az inflációt.

A Bizottság a GDP növekedésére vonatkozó 2018-as előrejelzését tavasz óta felfelé, 4,0 %-ról 4,3 %-ra módosította. Emellett a 2018. őszi bizottsági előrejelzés a tavaszihoz képest 2018-ra magasabb GDP-deflátort vetít előre, magasabb nominális pályára állítva a gazdaságot. A magyar Pénzügyminisztérium a 2018. évi konvergenciaprogram óta nem aktualizálta nyilvánosan makrogazdasági előrejelzéseit. Mindazonáltal a hatóságok kismértékben felfelé módosították a reál GDP 2018. évi növekedésére vonatkozó előrejelzésüket, nagyobb GDP-deflátor meghatározásával pedig jóval magasabbra helyezték a nominális pályát, ahogy azt a túlzotthiány-eljárásban teljesítendő 2018. őszi adatszolgáltatás is tükrözte. Ez jelentős nevezőhatással jár a 2018. évi aktualizált költségvetési előrejelzésben szereplő GDP-arányos államháztartási bevételek és kiadások szempontjából. Noha a 2018. évi növekedés tekintetében a Bizottság várakozásai hasonlóak a hatóságokéhoz, a 2019-re vonatkozó előrejelzése a 2018. évi konvergenciaprogramban bemutatott makrogazdasági forgatókönyvvel összevetve óvatosabb marad. A Bizottság előrejelzésében azzal számol, hogy a kapacitáskorlátok nagyobb hatást gyakorolnak az árakra, ez pedig visszafogja a reál GDP növekedését.

A 2018. őszi bizottsági előrejelzés és a gazdaság ciklikus pozíciójának kiszámításához használt közös módszertan alapján az előrejelzés szerint a pozitív kibocsátási rés 2018-ban tovább szélesedik, majd 2019-ben nagyjából stabilizálódik. 2020-ban a GDP-növekedés nem éri el potenciálját, aminek következtében a kibocsátási rés szűkül.

3. A KÖLTSÉGVETÉS ALAKULÁSA ÉS KILÁTÁSOK 2018–2019-BEN

A Bizottság 2018. szeptember 18–19-én az 1466/97/EK rendelet –11. cikkének (2) bekezdése szerinti helyszíni ellenőrzés céljából fokozott felügyeleti látogatást tett Magyarországon. A látogatásról készült bizottsági jelentés megállapítja, hogy a magyar hatóságok idén nem terveznek intézkedéseket tenni a 2018. június 22-i tanácsi ajánlásra válaszul. Ugyanakkor kifejezték elkötelezettségüket aziránt, hogy 2019-től javítják a költségvetési pozíciót. A 2019. évi költségvetés, amelyet a magyar Országgyűlés már 2018 júliusában elfogadott, azt tűzte ki célul, hogy a 2018. évi konvergenciaprogramban körvonalazott terveknek megfelelően a következő évben a GDP 0,6 %-ának megfelelő mértékben csökkenti az államháztartási hiányt. A tanácsi ajánlás azonban 2019-re nem terjed ki.

2018-ra vonatkozó, aktualizált költségvetési előrejelzés és bejelentett intézkedések

A megtett intézkedésekről szóló jelentésükben³ a magyar hatóságok fenntartják a 2018. évi államháztartási hiányra vonatkozóan a 2018-as konvergenciaprogramban kitűzött, a GDP 2,4 %-ának megfelelő célt. A jelentés rámutat arra, hogy a változatlan 2018. évi hiánycélhoz a költségvetés bevételi és kiadási oldalának jelentős változása társul. A 2018. évi konvergenciaprogramhoz képest a hatóságok lényegesen magasabb adóbevételekkel, továbbá azzal számolnak, hogy az uniós alapok eredetileg tervezettnél alacsonyabb szintű felhasználása következtében csökkennek az uniós finanszírozású projektek társfinanszírozási költségei. Azonban a hiány említett (összességében a GDP mintegy 1 %-át kitevő) tételekből

³ https://ec.europa.eu/info/files/hungary-report-council-recommendations-under-significant-deviation-procedure_hu

eredő javulását az előrejelzés szerint teljes mértékben ellensúlyozzák a – főként a hazai forrásokból finanszírozott beruházásokhoz és a közszférabeli bérekhez kapcsolódó – többletkiadások.

A hatóságok ismertetik a megtett vagy tervezett diszkrecionális intézkedéseket, de nem adják meg azok becsült hatását. Emellett a hatóságok csak pozitív költségvetési vonatokkal járó intézkedéseket sorolnak fel. A 2. táblázat a jelentésben felsorolt azon intézkedéseket tartalmazza, amelyeket a 2018. június 22-i tanácsi ajánlást követően fogadtak el vagy jelentettek be, és így azokról a 2018. évi konvergenciaprogram még nem tett említést. A 2. táblázatban feltüntetett becsült költségvetési hatások a hatóságokkal folytatott későbbi megbeszéléseken alapulnak. E becslések alapján megállapítható, hogy a jelentésben említett új diszkrecionális intézkedések (vagyis egyes fogyasztási adók növelése és a közigazgatás személyi állományának 2018 végén kezdődő észszerűsítése) 2018-ban nem befolyásolják számottevően a költségvetés végrehajtását, hanem a 2019-re tervezett hiánycsökkentéshez járulnak hozzá. A jelentés utal az adóbeszedés hatékonyságának javítását célzó, folyamatban levő intézkedésekre is, elsősorban az online számlaadat-szolgáltatási kötelezettség fokozatos bevezetésére 2018-ban. A 2. táblázat nem tartalmazza ezt az intézkedést, mivel azt a 2018. évi konvergenciaprogram közzétételekor már elfogadták. A Bizottság 2018. őszi előrejelzése figyelembe veszi ennek becsült költségvetési hatását (lásd a 3. táblázatot).

2. táblázat: A jelentésben felsorolt diszkrecionális költségvetési intézkedések (költségvetési hatás a GDP %-ában)

	2018	2019
Bevételek		
Jövedéki adók: a dohányra kivetett adók emelése három lépésben (2018. szeptember, 2019. január és július)	0,01 %	0,04 %
Az egészségtelen élelmiszerekre kivetett különadó („csipszadó”): az adókulcs növelése és az adóalap szélesítése		0,03 %
Társasági adó: a kamatok levonhatóságára vonatkozó felső korlát bevezetése (az adókikerülés elleni uniós irányelv átültetésének részeként)		0,02 %
Kiadások		
A központi közigazgatás létszámának észszerűsítése ¹	0,02 %	–0,1 %
Megjegyzés:		
¹ Előzetes becslés: A 2018. évi pozitív érték a tervezett végkielégítéseket tükrözi.		
² A táblázatban feltüntetett költségvetési hatás a hatóságok becslése. A pozitív adat azt jelzi, hogy az intézkedés hatására növekednek a bevételek/kiadások.		

3. táblázat: A Bizottság 2018-ra vonatkozó előrejelzésében szereplő diszkrecionális bevételi intézkedések (költségvetési hatás a GDP %-ában)

Intézkedés	2018	2019
A munkáltatót terhelő szociális hozzájárulási adó (szochó) mértékének csökkentése (az adó mértéke 2018-ban 22 %-ról 19,5 %-ra, 2019. július 1-től 17,5 %-ra csökken)	-0,7 %	-0,3 %
A jövedelemadókból és a szociális hozzájárulási adókból származó bevételek növekedése a minimálbér emelése miatt – közvetlen, statikus hatás (általános minimálbér: 2018-ban 8 %-os emelés; szakmunkások garantált bérminimuma: 2018-ban 12 %-os emelés)	0,2 %	
A héamértékek szelektív csökkentése (2018: a hal és a sertésmáj esetében 27 %-ról 5 %-ra; az éttermi vendéglátás és az internetszolgáltatás esetében 18 %-ról 5 %-ra; 2019: a tartós tej esetében 27 %-ról 5 %-ra)	-0,2 %	-0,1 %
Az adóbeszedés hatékonyságát javító intézkedések (az online pénztárgépek használatának kiterjesztése és az online számlaadat-szolgáltatási kötelezettség fokozatos bevezetése)	0,1 %	
A tb-kedvezmények átalakítása (az életkorhoz kapcsolódó korábbi kedvezmények fokozatos megszüntetése, ugyanakkor az időskorúak mentesítése valamennyi társadalombiztosítási járulék alól)		-0,1 %
Reziduális (valamennyi egyéb kisebb intézkedés összesen)	-0,1 %	0,1 %
ÖSSZESEN	-0,7 %	-0,4 %
<small>Megjegyzés: A táblázatban szereplő költségvetési hatás megfelel a Bizottság 2018. őszi előrejelzésében szereplő adatnak. A pozitív adat azt jelzi, hogy az intézkedés hatására növekednek a bevételek. A táblázat csak azokat az intézkedéseket tünteti fel külön, amelyek költségvetési hatása a vizsgált időszakban eléri legalább a GDP 0,1 %-át.</small>		

A fent ismertetett költségvetési fejleményeket és intézkedéseket figyelembe vevő 2018. őszi bizottsági előrejelzés alapján az államháztartási hiány a tervek szerint 2018-ban a GDP 2,4 %-a lesz, ami megfelel a hatóságok jelenlegi céljának (lásd a 4. táblázatot). Az aktualizált 2017. évi költségvetési eredménnyel összevetve az államháztartási hiány várhatóan a GDP 0,2 %-ának megfelelő mértékben nő, míg az egyszeri intézkedések hatásától megtisztított államháztartási hiány előreláthatólag hasonló nagyságrendben javul⁴. Mivel az előrejelzés szerint a pozitív kibocsátási rés tovább szélesedik, a Bizottság azzal számol, hogy a strukturális egyenleg a GDP 0,4 %-ának megfelelő mértékben, a 2017. évi -3,4 %-ról 2018-ban -3,8 %-ra romlik.

Ami a 2018. évi hiány-előrejelzést alakító fő tényezőket illeti, az előző évi költségvetést támogató egyszeri bevételek (vagyis a földárverésekből származó jövedelem), valamint az ideiglenes adóbevételek (vagyis a rendkívüli társaságiadó-bevételek) kiesése nagymértékben hozzájárul az államháztartási hiány növekedéséhez. Emellett bevételecsökkentő hatással jártak bizonyos adóintézkedések is, többek között a munkáltatókat terhelő szociális hozzájárulási adó 2,5 százalékpontos csökkentése, amely azonban az előrejelzés szerint az adóbázisok gyors bővülése miatt csak korlátozottan hat az adóbevételek GDP-hez viszonyított arányára. Noha tavasz óta jelentősen javultak a bevételi kilátások, a hatóságok aktualizált költségvetési terveiben ismertetett információk alapján ennek megfelelő nagyságrendű többletkiadással lehet számolni. Mindazonáltal az elsődleges kiadások növekedése – az uniós alapokból

⁴ A túlzotthiány-eljárásban teljesítendő 2018. őszi adatszolgáltatás során módosultak a 2017. évi költségvetési eredményadatok, aminek következtében a tavaszi adatokhoz képest a 2017. évi államháztartási hiány is magasabb (a GDP körülbelül 0,3 %-ával).

finanszírozott megnövekedett kiadásokat figyelmen kívül hagyva – az előrejelzés szerint 2017-hez képest lelassul és jóval elmarad a tervezett jelentős GDP-növekedéstől⁵. A kiadások növekedésének előre jelzett mérséklődése a kamatkiadások folyamatos csökkenésével együtt visszafogja a fent említett hiánynövelő tételek hatását.

2019-re vonatkozó aktualizált költségvetési előrejelzés

A 2018. őszi bizottsági előrejelzés szerint az államháztartási hiány 2019-ben várhatóan a GDP 1,9 %-ára csökken, ami épp csak meghaladja az 1,8 %-os költségvetési célt, és 2018-hoz képest mintegy 0,5 százalékpontos csökkenést jelent. A 2017 óta jellemző fiskális expanzió költségvetésre gyakorolt hatását a tervek szerint 2019-ben részben ellensúlyozza majd a strukturális egyenleg GDP-arányosan mintegy 0,5 %-os javulása a GDP –3,3 %-ára (lásd a 4. táblázatot).

A 2018. őszi bizottsági előrejelzés a szociális hozzájárulások további 2 százalékpontos – a hatóságok által 2019 júliusára tervezett – csökkentésével számol. A 2019. évi adócsomag fennmaradó elemei a becslések szerint összességében nagyjából bevételesemlegesek lesznek (lásd a 3. táblázatot). A költségvetésbe foglalt előirányzatokat figyelembe véve az elsődleges összkiadások GDP-arányos növekedése – az uniós alapokból származó kiadások kizárásával – inkább mérsékelt lesz, és ez jelenti az előre vetített hiánycsökkentés fő mozgatórugóját⁶. A kiadások előre jelzett visszafogása különböző mértékben érinti a fő kiadási tételeket. Miközben a közszférabeli bérek a tervek szerint az inflációtól jóval elmaradó mértékben fognak emelkedni, és reálértelemben a szociális kifizetések is csökkenni fognak, az állami beruházásokra fordított kiadások az előrejelzés szerint még GDP-arányosan is bővülni fognak.

4. táblázat: A költségvetési kiigazítás összetétele

⁵ 2017-ben az elsődleges kiadások – az egyszeri kiadások és az uniós alapok hatását figyelmen kívül hagyva – a GDP növekedési rátáját meghaladó mértékben növekedtek, nominális értelemben 9,5 %-kal, reálértelemben pedig 5,5 %-kal, a GDP-deflátorhoz viszonyítva. Az előrejelzés szerint 2018-ban az elsődleges kiadások – a fent említett tényezőket nem számítva – csak 5,7 %-kal növekednek a 8,1 %-os nominális GDP-növekedéshez képest, ami 2,0 %-os reálnövekedésnek felel meg. Ez a kiadások GDP-hez viszonyított arányának 1 százalékpontos csökkenését eredményezi.

⁶ 2019-ben az elsődleges összkiadások – az uniós alapokból származó kiadások kizárásával – az előrejelzés szerint 4,4 %-kal fognak emelkedni a 6,9 %-os előre jelzett nominális GDP-növekedéshez képest, ami 1,0 %-os reálnövekedésnek felel meg.

(a GDP %-a)	2017	2018			2019		
	Tény	KP	októberi aktualizálás	BIZ	KP	júliusi költségvetés	BIZ
Bevétel	44,7	45,5	45,1	44,9	45,1	45,5	44,7
<i>ebből:</i>							
– termelési és importadók	18,0	18,1	18,4	18,3	17,9	18,1	18,2
– folyó jövedelem-, vagyon- stb. adók	7,4	6,9	6,9	6,9	7,0	7,1	6,9
– szociális hozzájárulás	12,8	12,7	12,5	12,4	12,6	12,7	12,2
– egyéb (reziduális)	6,5	7,8	7,3	7,3	7,6	7,6	7,4
Kiadás	46,9	47,9	47,5	47,3	46,9	47,3	46,6
<i>ebből:</i>							
– elsődleges kiadások	44,1	45,3	44,9	44,7	44,5	44,9	44,2
<i>ebből:</i>							
munkavállalói jövedelem	10,9	10,5	10,8	10,8	9,9	9,9	10,1
folyó termelőfelhasználás	7,9	7,3	7,6	7,6	7,1	8,0	7,8
szociális kifizetések	13,9	13,8	13,4	13,4	13,1	13,0	12,9
támogatások	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
bruttó állóeszköz-felhalmozás	4,5	6,0	6,0	5,8	7,0	6,6	6,3
egyéb (reziduális)	5,5	6,3	5,7	5,7	6,0	6,0	5,7
– kamatkifizetések	2,8	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4
Államháztartási egyenleg (a GDP %-ában)	-2,2	-2,4	-2,4	-2,4	-1,8	-1,8	-1,9
Elsődleges egyenleg	0,6	0,2	0,1	0,1	0,6	0,6	0,5
Egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Államházt. egyenleg az egyszeri int. nélkül	-2,6	-2,4	-2,4	-2,4	-1,8	-1,8	-1,9
Kibocsátási rés	1,7	1,7	n.a.	2,8	1,5	n.a.	2,9
Ciklikusan kiigazított egyenleg ¹	-3,1	-3,2	n.a.	-3,8	-2,6	n.a.	-3,3
Strukturális egyenleg²	-3,4	-3,2	n.a.	-3,8	-2,6	n.a.	-3,3
Elsődleges strukturális egyenleg²	-0,7	-0,6	n.a.	-1,3	-0,2	n.a.	-0,9
Megjegyzések							
¹ A konvergenciaprogram szerinti (a potenciális GDP %-ában kifejezett) kibocsátási rést és a ciklikusan kiigazított egyenleget a Bizottság a program forgatókönyve alapján, a közösen elfogadott módszertant alkalmazva újraszámította.							
² Strukturális (elsődleges) egyenleg = ciklikusan kiigazított (elsődleges) egyenleg az egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések nélkül.							
³ Az októberi aktualizálás adatai és a 2019. évi költségvetés statisztikai felülvizsgálatokat is tükröznek, így nem hasonlíthatók össze teljes mértékben a 2018. évi konvergenciaprogrammal. A 2019. évi költségvetés elfogadására a 2018. évi költségvetési előrejelzéseknek a hatóságok általi 2018. októberi aktualizálása előtt került sor.							
Forrás:							
2018. évi konvergenciaprogram (KP), 2018. őszi EDP-adatszolgáltatás, magyar Pénzügyminisztérium (októberi aktualizálás), a 2018. július 20-án elfogadott 2019. évi költségvetés (magyar Pénzügyminisztérium (júliusi költségvetés), valamint a 2018. őszi bizottsági előrejelzés (BIZ))							

Az államadósság alakulása

A GDP-arányos államadósság 2017-ben 73,3 % volt, a 2011-es csúcstról összességében mintegy 7 százalékponttal csökkent. A Bizottság 2018. őszi előrejelzése 2018 tekintetében az adósságsökkentés ütemének jelentős lassulását várja annak ellenére, hogy az előre jelzett nominális GDP-növekedés meghaladja a 8 %-ot: az adósságráta a tervek szerint csak 72,9 %-ra csökken (lásd az 5. táblázatot). A csökkenés megtorpanása az SFA-tételek számottevő hátrányos hatásából ered, ami elsősorban az uniós finanszírozású projektekhez kapcsolódó megnövekedett előfinanszírozási szükséglet, valamint az árfolyamgyengülés következménye. 2019-ben az adósságráta csökkenése várhatóan lendületet kap, és az év végére a javuló költségvetési pozíciónak és a tartósan magas nominális GDP-növekedésnek köszönhetően 70,3 %-ra esik.

Magyarország 2017-ben megfelelt az adósságszabálynak, mivel a GDP-arányos államadósság az adósságsökkentési referenciaérték alatt maradt. A Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján 2018 és 2019 vonatkozásában is hasonló következtetés vonható le.

5. táblázat: Az adósságállomány alakulása

(a GDP %-a)	2017		2018		2019	
	(KP)	Tény	(KP)	BIZ	(KP)	BIZ
Bruttó adósságráta	73,6	73,3	73,2	72,9	69,6	70,3
A ráta változása	-2,4	-2,6	-0,4	-0,3	-3,6	-2,6
<i>Hozzájárulás²:</i>						
1. Elsődleges egyenleg	-0,8	-0,6	-0,2	-0,1	-0,6	-0,5
2. „Hólabdahatás”	-2,6	-2,9	-2,2	-3,0	-2,7	-2,3
<i>ebből:</i>						
kamatkiadás	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4	2,4
növekedési hatás	-2,8	-2,9	-3,0	-2,9	-2,8	-2,3
inflációs hatás	-2,6	-2,7	-1,8	-2,5	-2,1	-2,3
3. SFA-tételek	1,1	0,9	2,1	2,8	-0,3	0,2
Megjegyzések						
¹ Az időszak végén.						
² A hólabdahatás a kamatkiadásoknak a felhalmozódott adósságra gyakorolt hatását, valamint a reál GDP növekedésének és az inflációnak (a nevezőn keresztül) az adósságrátára gyakorolt hatását mutatja. Az SFA-tételek a pénzforgalmi és az eredményszámléletű elszámolás különbségét, a pénzügyi eszközök felhalmozását, az értékelést és az egyéb reziduális hatásokat tartalmazzák.						
Forrás:						
2018. évi konvergenciaprogram (KP), valamint a 2018. őszi bizottsági előrejelzés (BIZ), a Bizottság számításai						

4. A 2018. ÉVI TANÁCSI AJÁNLÁSNAK VALÓ MEGFELELÉS

2018. június 22-én a Tanács azt ajánlotta Magyarországnak, hogy hajtsa végre az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedése 2018-ban ne haladja meg a 2,8 %-ot, ami a GDP 1,0 %-át kitevő éves strukturális kiigazításnak felel meg.

A Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján 2018-ban az államháztartási kiadások diszkrecionális bevételi intézkedések és egyszeri tételek nélkül számított növekedése várhatóan 7,0 %, ami jóval meghaladja a növekedésre vonatkozóan ajánlott referenciaértéket (a GDP 1,6 %-ának megfelelő mértékű eltérés, lásd a 6. táblázatot). A tervek szerint a strukturális egyenleg az ajánlásban szereplő, GDP-arányosan 1,0 %-os strukturális javuláshoz képest ellenkező irányba mozdul, és a GDP 0,4 %-ának megfelelő mértékben romlik (a GDP 1,4 %-ának megfelelő eltérés).

Az átfogó értékelés megállapítja, hogy a kiadási referenciaértéket három tényező befolyásolja kedvezőtlenül: először, a referenciaként alkalmazott, a 2017. tavaszi bizottsági előrejelzés szerinti középtávú potenciális GDP-növekedésre vonatkozó adat még a válság után rendkívül alacsony szintre becsült potenciális növekedésen alapul. Az adatok módosításának és ezt követően a növekedési potenciál becsült élénkülésének eredményeként az azonos referencia-időszakra (2012–2021) jelenleg számított átlagos potenciális növekedési ráta jelentősen magasabb (2,3 % az 1,8 %-kal szemben). Másodszor, úgy tűnik, a kiadási referenciaérték alapját jelentő (a 2017. tavaszi bizottsági előrejelzés szerinti) GDP-deflátor nem veszi megfelelően számításba az államháztartási kiadásokra nehezedő költségnyomást. Harmadszor, a kiadási referenciaérték valószínűsíthetően alulbecsli a költségvetési kiigazítást, mivel nem veszi figyelembe bizonyos intézkedések közvetett bevételi hatását. Ez konkrétan az adóbevételek azon strukturális növekedését érinti, amelyet a jelentős minimálbér-emeléseknek a törvényben előírt minimálbér fölötti jövedelmekre gyakorolt továbbgyűrűző hatása, valamint a munkáltatókat terhelő szociális hozzájárulási adó csökkentésének a magasabb bérekre gyakorolt hatása eredményezett. E tényezők figyelembevételével úgy tűnik, hogy a

kiadási referenciaérték megfelelően tükrözi a költségvetési kiigazítást, és változatlanul jelentős eltérésre utal. A strukturális egyenleg értékelése hasonló eredményre vezet. A strukturális egyenleg által jelzett eltérés mértékére negatívan hatott a bevételkiesés⁷, ezt azonban részben ellensúlyozza, hogy a potenciális GDP-növekedésre vonatkozó (aktuális) becslés némileg meghaladja a kiadási referenciaérték számításához használt középtávú átlagot.

Ezért az átfogó értékelés megerősíti az ajánlott kiigazítástól való eltérést.

**6. táblázat: Magyarország a Stabilitási és Növekedési Paktum prevenció ágában –
A 2018. június 22-i tanácsi ajánlásnak való megfelelés**

(a GDP %-a)	2017	2018
Kiinduló helyzet¹		
Középtávú költségvetési cél (MTO)	-1,5	-1,5
Strukturális egyenleg ²	-3,4	-3,8
Strukturális egyenleg befagyasztása esetén	-3,2	-3,6
Az MTO-hoz viszonyított helyzet³	Eltérés	Eltérés
Strukturális egyenleg pillére		
Szükséges kiigazítás ⁴	0,3	1,0
Korrigált szükséges kiigazítás ⁵	0,0	1,0
A strukturális egyenleg változása ⁶	-1,4	-0,4
Egy év alatti eltérés a szükséges kiigazítástól ⁷	-1,4	-1,4
Két év alatti átlagos eltérés a szükséges kiigazítástól ⁷	-0,7	-1,4
Kiadási referenciaérték pillére		
Alkalmazandó referenciaráta ⁸	1,5	2,8
Egy év alatti eltérés egyszeri intézkedésekkel kiigazítva ⁹	-2,4	-1,6
Két év alatti eltérés egyszeri intézkedésekkel kiigazítva ⁹	-1,9	-2,0
Következtetés		
Következtetés egy év alapján	Jelentős eltérés	Jelentős eltérés
Következtetés két év alapján	Jelentős eltérés	Jelentős eltérés
Megjegyzések		
¹ Azt, hogy a t. évben szükség van-e a középtávú költségvetési célhoz (MTO) vezető kiigazításra, a t-1. év végén érvényes GDP százalékos arányában mért strukturális egyenlegnek a t-1. évi tavaszi előrejelzés és a legfrissebb előrejelzés közül a kedvezőbbnek a szintje határozza meg. Az MTO 0,25 százalékpontos mozgáster alkalmazása mellett még elérnek tekinthető.		
² Strukturális egyenleg = ciklikusan kiigazított egyenleg az egyszeri intézkedések nélkül.		
³ A releváns t-1. év strukturális egyenlege alapján.		
⁴ Az MTO-hoz viszonyított helyzet, a konjunkturális helyzet és az adósságszint alapján (lásd az Európai Bizottság Stabilitási és Növekedési Paktumról szóló vademecumának 38. oldalát).		
⁵ A speciális rendelkezésekkel, az MTO elérésének lehetséges mozgásterével és a túteljesítők esetében engedélyezett eltéréssel korrigált szükséges kiigazítás.		
⁶ A strukturális egyenleg változása a t-1. évhez viszonyítva. Utólagos értékelés (2017 vonatkozásában) a Bizottság 2018. évi tavaszi előrejelzése alapján.		
⁷ A strukturális egyenleg változásának és a korrigált szükséges kiigazításnak a különbsége.		
⁸ A potenciális GDP növekedésének középtávú referenciarátája. A (standard) referenciaráta a t+1. évtől alkalmazandó, ha az ország a t. évben elérte az MTO-t. Korrigált ráta alkalmazandó mindaddig, amíg az országnak az MTO-hoz vezető kiigazításra van szüksége, ideértve a t. évet is.		
⁹ A diszkrecionális bevételi intézkedésektől, törvényben előírt bevételnövekedéstől és egyszeri intézkedésektől mentes közkiadások növekedési rátájának eltérése az alkalmazandó referenciarátától a strukturális egyenlegre gyakorolt hatás szempontjából. A kiadási referenciaértékhez használt kiadási aggregátumot a közös módszertannak megfelelően kell kiszámítani. A negatív adat azt jelenti, hogy a kiadások növekedése meghaladja az alkalmazandó referenciarátát.		
<i>Forrás: 2018 őszi bizottsági előrejelzés (COM); A Bizottság számításai.</i>		

⁷ A bevételkiesés a fent ismertetett rendkívüli társaságiadó-bevétel fokozatos megszűnését tükrözi.

5. A 2019-RE JAVASOLT KORREKCIÓS PÁLYA

2018. július 13-án a Tanács az európai szemeszter keretében ajánlásokat címzett Magyarországhoz. Az államháztartás tekintetében a Tanács azt ajánlotta Magyarországnak, hogy 2019-ben biztosítsa, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedési rátája ne haladja meg a 3,9 %-ot, ami a GDP 0,75 %-át kitevő éves strukturális kiigazításnak felel meg⁸. A 2019-re vonatkozó tanácsi ajánlás az 1466/97/EK rendeletben meghatározott minimumkövetelménynek, valamint a közösen elfogadott, az aktuális gazdasági helyzetet és az esetleges fenntarthatósági aggályokat is figyelembe vevő kiigazítási követelménymátrixnak⁹ megfelelően készült, a 2018. tavaszi bizottsági előrejelzés alapján.

A Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján Magyarország strukturális hiánya 2017-ben a GDP 1,7 %-ának megfelelő mértékben nőtt, és a várakozások szerint 2018-ban a GDP 0,4 %-át kitevő mértékben tovább romlik 3,8 %-ra. Ennek következtében 2018-ban a becsült strukturális hiány a GDP 2,3 %-ának megfelelő mértékben tér el a középtávú költségvetési céltől. A Tanács Magyarországnak címzett 2018. július 13-i ajánlásában 2019-re meghatározott kiigazítási célt kiegészítve további és tartós intézkedések szükségesek ahhoz, hogy megszűnjön a kumulatív eltérés és Magyarország a korábbi ingadozások után visszatérjen a megfelelő korrekciós pályára. Az előírt költségvetési korrekciótól való jelentős, megfigyelhető eltérés nagyságrendjére tekintettel a GDP 0,25 %-át kitevő mértékű további erőfeszítés tűnik megfelelőnek. Ez felgyorsítaná a középtávú költségvetési cél elérését segítő kiigazítást.

A Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján a GDP 1,0 %-ának megfelelő strukturális kiigazításként meghatározott említett cél a nettó elsődleges államháztartási kiadások 2019. évi 3,3 %-os nominális növekedését feltételezi, a Bizottság által jelenleg előre jelzett 5,3 %-os növekedéshez képest.

A 2019-re vonatkozó 1,0 %-os GDP-arányos strukturális javulás azt jelenti, hogy a Bizottság 2018. őszi előrejelzésében foglalt jelenlegi 2019-es alapforgatókönyvhöz képest strukturális értelemben összesen a GDP 0,5 %-ának megfelelő mértékű kiigazításra van szükség, figyelembe véve a strukturális egyenleg 2019-re előre jelzett javulását.

6. KÖVETKEZTETÉS

2018. június 22-én a Tanács azt ajánlotta Magyarországnak, hogy hajtsa végre az annak biztosításához szükséges intézkedéseket, hogy a nettó elsődleges államháztartási kiadások nominális növekedése 2018-ban ne haladja meg a 2,8 %-ot, ami a GDP 1,0 %-át kitevő éves strukturális kiigazításnak felel meg.

Az ajánlásra válaszul tett intézkedésekről szóló jelentésükben a magyar hatóságok fenntartják a 2018. évi államháztartási hiányra vonatkozóan eredetileg kitűzött, a GDP 2,4 %-ának megfelelő mértékű célt. 2018 tavaszához képest a hatóságok lényegesen magasabb adóbevételekkel és megtakarításokkal számolnak az uniós finanszírozású projektek társfinanszírozási költségeinek csökkenése miatt. Mindazonáltal e tételek hiánycsökkentő hatását a tervek szerint teljes mértékben ellensúlyozzák a többletkiadások. A bejelentett új

⁸ HL C 320., 2018.9.10., 72. o.

⁹ „Közös álláspont a Stabilitási és Növekedési Paktum által biztosított rugalmasságról” – e dokumentumot az Ecofin Tanács 2016. február 12-én fogadta el, elérhető itt: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf>

diszkrecionális intézkedések 2018-ban nem gyakorolnak jelentős nettó fiskális hatást a költségvetési eredményre, így nem felelnek meg a Tanács által javasolt strukturális kiigazításnak.

A Bizottság 2018. őszi előrejelzésében meghatározott 2018. évi államháztartási hiány összhangban van a hatóságok által kitűzött jelenlegi céllal. Ez 2017-hez képest mind a nominális, mind a strukturális egyenleg romlását jelenti. A Bizottság 2018. őszi előrejelzése alapján 2018 tekintetében mind a kiadási referenciaérték, mind a strukturális egyenleg a 2018. június 22-i tanácsi ajánlásban javasolt költségvetési kiigazítástól való eltérésre utal. Az átfogó értékelés megerősíti ezt a következtetést.

A 2018. június 22-i tanácsi ajánlásra adott nem kielégítő válasz és a középtávú költségvetési cél eléréséhez szükséges korrekciós pályától való jelentős kumulatív eltérés ismeretében indokolt, hogy Magyarország a szükséges intézkedésekre vonatkozó módosított ajánlást kapjon. Az ajánlás módosításával, amely szerint Magyarország strukturális egyenlegének 2018-hoz képest 2019-ben a GDP 1,0 %-át kitevő mértékben kell javulnia, felgyorsulna a középtávú költségvetési cél elérését célzó magyarországi korrekció.