

## A Költségvetési Tanács Véleménye

### Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről

#### I.

#### A Vélemény készítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stab. tv.) 24. §-a alapján – összhangban az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal – véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről. A Tanács véleményében a tervezetre észrevételeket tehet, valamint – ha a tervezettel kapcsolatban annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetései vannak – a tervezettel való egyet nem értését jelzi.

A Kormány a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéként elfogadott dokumentumot (a továbbiakban: tervezet) Varga Mihály pénzügyminiszter a PM/5/10/2019. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a KT elnöke részére.

A Tanács a tervezet értékelését az alábbi – a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló L. törvénnyel összefüggő – előzményekre is figyelemmel alakította ki.

- A KT a 2019. évi központi költségvetés tervezetére vonatkozó 3/2018.06.07. számú Véleményében megállapította, hogy a „költségvetési törvény tervezete magas, az előrejelzői konszenzust meghaladó, 4,1 százalékos gazdasági növekedéssel számol 2019-re, [...] továbbá megítélése szerint ez a várakozás akkor teljesülhet, ha megvalósul a keresetek és a foglalkoztatás feltételezett jelentős növekedése, valamint a háztartások fogyasztásának ebből fakadó bővülése”. Hozzátette még, hogy „a kitűzött növekedés elérését a versenyképességet javító további intézkedések támogathatják”, de felhívta a figyelmet arra, hogy a „gazdasági növekedést övező kockázatokat erősítik a nemzetközi gazdasági környezet bizonytalanságai”. Megállapította továbbá, hogy „a tervezetben a bevételi és a kiadási előirányzatok összhangban vannak [...] a 2019-re tervezett makrogazdasági folyamatokkal. A bevételi előirányzatok teljesüléséhez a várt makrogazdasági pálya megvalósulása szükséges”. Ehhez kapcsolódón rögzítette azt is, hogy a „tervezet reálisan számol a kiadásokkal [...], a tartalékok fedezetet nyújtanak a makrogazdasági kockázatok kezelésére”. A Tanács „a tervezettel megalapozott 2019. évi, uniós módszertan (ESA 2010) szerint számított 1,8 százalékos GDP-arányos hiánycélt” a tartalékok figyelembevételével elérhetőnek tartotta s utalt arra is, hogy az „megfelel a maastrichti kritériumnak és a Stab. tv. 3/A. § (2) bekezdése b) pontjában foglalt azonos – 3 százalékos – követelménynek”. Emellett Véleményének indokolásában rámutatott,



hogy a „kölségvetési hiány tervezett csökkenése megfelel a gazdaság ciklikus folyamatainak és a gazdasági növekedés lassítása nélkül képes gyorsítani az adósságráta<sup>1</sup> mérséklődését és a jövőbeni kölségvetési mozgástér növelését”. Majd felhívta a figyelmet arra, hogy „a kölségvetés tervezete szerint a strukturális egyenleg<sup>2</sup> 2017-hez és 2018-hoz hasonlóan eltér a középtávú célértéktől (2019-ben ugyan ismét közelíti, de annál 0,2 százalékponttal még mindig nagyobb)”, ezért a vállalt strukturális egyenleg eléréséhez a gazdasági növekedést nem veszélyeztető lépéseket tartott szükségesnek. Mindezekon túl e Véleményében a KT megállapította azt is, hogy a Stab. tv. szerinti – változatlan árfolyamon számított – 2018-2019. évi államadósság-mutatónak<sup>3</sup> a törvényjavaslat tervezetében bemutatott alakulása összhangban van a 2018. és a 2019. évi tervezett és várható makrogazdasági és kölségvetési folyamatokkal, valamint „teljesíti az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének (államadósság-szabály) követelményét”<sup>4</sup>. Rögzítette egyben azt is, hogy „az adósságráta csökkenés tervezett mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó előírásának<sup>5</sup> is”. A Tanács kedvezőnek ítélte, hogy a központi kölségvetés adósságán belül a devizarész aránya tovább csökken, ami az ország sérülékenységének mérséklését eredményezi.

- A Tanács a Magyarország 2019. évi központi kölségvetéséről szóló törvényjavaslat zárószavazásához kialakított 5/2018.07.17. számú Véleményében megállapította, hogy „a 2019. december 31-i tervezett államadósság-mutatónak a Magyarország 2019. évi központi kölségvetéséről szóló T/503/854. számú egységes kölségvetési törvényjavaslat 3. § (3) bekezdésében tervezett mértéke megalapozott, a Stab. tv. rendelkezései szerint került megállapításra, összhangban van a törvényjavaslat alapját képező makrogazdasági és kölségvetési folyamatokkal. Mivel a 2019. év végére számított államadósság-mutató értéke 2,6 százalékponttal alacsonyabb a 2018. év végére várt mutató értékénél, így az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének követelménye is teljesül”. A KT e Véleményének indokolásában rámutatott, hogy „a hiánycél és a kitűzött államadósság-mutató teljesülése

<sup>1</sup>Az államadósság bruttó hazai termékre vetített mértéke

<sup>2</sup>A kormányzati szektornak a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege (Áht. 2. § (1) bekezdés y) pont).

<sup>3</sup>A Stabilitási törvény szerinti államadósság-mutató a kölségvetési törvényben rögzített árfolyamokkal számított, bruttó hazai termék (GDP) százalékában mért államadósságot jelenti.

<sup>4</sup>Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdése – a szabályalapú kölségvetés legfontosabb elemeként – tartalmazza az államadósság-szabályt. Eszerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi kölségvetéséről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság a GDP felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi kölségvetéséről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ezt konkretizálja a Stab. tv. 4. § (2)-(2a) szerinti adósságképlet. E szerint, amennyiben az adott kölségvetési évben előre jelzett infláció és reálgazdasági növekedés üteme egyaránt meghaladja a 3 százalékot, a kölségvetés egyenlegét úgy kell megtervezni, hogy az államadósság összegének éves növekedési üteme a tervezett infláció és a növekedés felének a különbségénél ne legyen nagyobb. Ha a két mutató közül legalább az egyik nem haladja meg a 3 százalékot, akkor 0,1 százalékpontos adósságráta csökkenést kell elérni.

<sup>5</sup>Az Európai Unió adósságszabályát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) és a Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete definiálja. Az Európai Unió adósságszabálya 2016-tól vonatkozik először Magyarországra. A szabály értelmében az államadósság bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya nem haladhatja meg a 60 százalékot. Amennyiben az államadósság meghaladja ezt a referenciaértéket, akkor az eltérésnek az előző három év viszonyítási alapjához képest évente átlagosan egyhuzaddal kell csökkennie („egyhuzados szabály”).

érdekében feltétel azonban, hogy a Kormány részéről 2019-ben is fegyelmezett gazdálkodás valósuljon meg [...]”.

A Tanács a 2020. évi központi költségvetési törvényjavaslat tervezetére vonatkozó Véleménye készítése során elsősorban az Állami Számvevőszéknek és a Magyar Nemzeti Banknak a költségvetés folyamatairól szóló írásos elemzéseit, megállapításait vette alapul. Ezek mellett áttekintette – a KT titkársága által felkért – hazai kutató-elemző intézetek, a nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, OECD, IMF, Világbank), valamint más mértékadó piaci elemzők gazdasági prognózisait is. Továbbá a Tanács figyelembe vette a Magyarország 2018-2022-re és 2019-2023-ra vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat és támaszkodott – az előzetes adatok áttekintésével – Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény végrehajtásának fő folyamataira, jellemzőire, azok hátterére, mint bázisra. Erről – a Stab. tv. 23. § (1) bekezdésének c) pontja alapján – megfogalmazott Véleményét külön dokumentumba foglalta.

A KT – felhatalmazása keretében – a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és makrogazdasági hátterét – folytatva eddig követett gyakorlatát – egységében vizsgálta, a tervezet részleteit, bevételeit, kiadásait az egyensúlyi szempontok, az államadósság-szabály teljesülése szempontjából elemezte.

A Tanács Véleményéről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, valamint a Kormányt, továbbá azt az Országgyűlés honlapján közzéteszi.

## II.

### A Tanács Véleménye

A Tanács 2019. június 3-án a Stab. tv. 24. §-a alapján megtárgyalta a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és ennek alapján – egyhangú döntéssel – az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A Tanácsnak a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetének hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a tervezettel kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.
- 2) A Tanács megítélése szerint a törvényjavaslat tervezete zárt makrogazdasági prognózison nyugszik. A tervezet – a más ismert hazai és nemzetközi előrejelzések sávját (2,8-3,5 százalékot) meghaladó – 4,0 százalékos gazdasági növekedéssel számol 2020-ra, ami akkor teljesülhet, ha megvalósul a keresetek és a háztartások fogyasztásának tervezett bővülése. A kitűzött növekedés elérését a versenyképességet javító további intézkedések támogatják.



- 3) A tervezetben a bevételi és a kiadási előirányzatok alapvetően összhangban vannak a 2018. évi előzetes tény- és a 2019. évi várható adatokkal, valamint a 2020-ra tervezett makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal. A bevételi előirányzatok teljesüléséhez a tervezés alapját képező makrogazdasági pálya megvalósulásán túl szükség van a Kormány részéről további gazdaságfehérítő intézkedések megtételére. Amennyiben a bevételek az év folyamán nem érik el az előirányzatot, arra fedezetet nyújtanak a korábbi éveknél magasabb, a GDP 1 százalékában megképzett tartalékok (az Országvédelmi Alap és a Rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzata). Ezek magas szintje egyúttal megfelelő biztosítékot teremt a költségvetési egyensúlyra veszélyt jelentő külső körülményekre, kockázatokra és a nem várt kiadásokra.
- 4) A Tanács pozitívan értékeli azokat a bevételek növelésére és – a gazdasági növekedést nem szűkítő területeken – a kiadások visszafogására irányuló lépéseket, amelyek eredményeként a hiánypálya erőteljesen csökkenhet. A Tanács – figyelemmel a régióbeli országok hiánycéljára – egyetért a Magyarország 2019-2023. évre vonatkozó Konvergencia Programjában erre az évre előirányzottnál is kisebb deficit tervezésével. A költségvetési hiány tervezett csökkentése alapvetően a kiadási oldalon történik, amelyet bevételi oldalon az adóalapok gyors növekedése támogat.
- 5) Figyelembe véve a biztonsági tartalékokat is, a Tanács megalapozottnak és elérhetőnek tartja a 2020. évi, uniós módszertan (ESA 2010) szerint számított 1,0 százalékos GDP-arányos hiánycélt. Ez egyben megfelel a maastrichti kritériumnak és a Stab. tv. 3/A. § (2) bekezdése b) pontjában foglalt azonos – 3 százalékos – követelménynek. A KT megállapítja, hogy a strukturális hiány 2020-ban nem éri el a kitűzött 1,0 százalékos célértéket, azonban közel áll hozzá, ezért célszerű mérlegelni ennek összhangba hozását a kitűzött céllal. Ezáltal biztosítható lenne valamennyi költségvetési hiánycélnak való megfelelés.
- 6) A KT megállapítja, hogy a Stab. tv. szerinti – változatlan árfolyamon számított – 2019. évi adósságmutatónak (GDP 68,6 százaléka) és a 2020. évi adósságmutatónak (GDP 65,5 százaléka) a törvényjavaslat tervezetében bemutatott alakulása összhangban van a 2019. és 2020. évi tervezett és várható makrogazdasági és költségvetési folyamatokkal, teljesíti az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének (az államadósság-szabálynak) a követelményét. Az adósságráta csökkenés tervezett mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó előírásának (az ún. „egyhuszados szabálynak”) is.
- 7) A Tanács indokoltnak tartja már 2019-ben meghozni azokat a termelékenységet, hatékonyságot erőteljesen javító intézkedéseket, amelyek révén nemcsak 2020-ban, hanem középtávon is fenntartható, az Európai Unió átlagát meghaladó gazdasági növekedés.
- 8) A Tanács a törvényjavaslat tervezetének véleményezési ideje alatt bejelentett újabb adó- és járulék intézkedéseket, valamint többletkiadásokat helyes irányúnak tartja. Azt a részüket azonban, amelyeket a tervezet nem tartalmazott, az előirányzatok teljesíthetősége szempontjából kockázatnak ítéli. Szükségesnek tartja, hogy az Országgyűlésnek benyújtandó törvényjavaslat valamennyi intézkedés hatását bemutassa.

- 9) A KT felhatalmazza az elnökét, hogy a tervezettel kapcsolatos Véleményét nyilvánosságra hozza, valamint arra, hogy azt az Országgyűlés plenáris ülésén ismertesse, figyelemmel annak a benyújtott törvényjavaslattal való kapcsolódására.

### III. Indokolás

#### 1. A tervezet hitelessége

A Stabilitási törvény 24. § (2) bekezdése szerint a KT a költségvetési törvényjavaslat tervezetére észrevételt tehet, illetve – ha a tervezettel kapcsolatban, annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetése van – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti. A Tanács úgy ítéli meg, hogy nincs akadálya a tervezettel való egyetértés megadásának. Megjegyzi azonban, hogy a dokumentumban foglalt rendelkezések, bemutatott kormányzati célok és intézkedések alapján meghatározott előirányzatok a Vélemény kialakításakor még nem voltak teljes egészében dokumentumokkal alátámasztottak, amit pótolni szükséges.

#### 2. A 2019. év várható makrogazdasági és költségvetési folyamatok

A 2018. évi teljesítményt meghatározó és a 2019. évi várható folyamatokat, tendenciákat értékelve a nemzetközi szervezetek – Nemzetközi Valutaalap (IMF), Világbank, OECD – a megelőző számításaikhoz képest a világgazdaság növekedésének lassulását jelzik 2019-2020-ra készített (módosított) rövid távú prognózisaikban. Az IMF és a Világbank legutóbbi, 2019-re szóló előrejelzésében a globális gazdaság 0,2, illetve 0,1 százalékpontos, a magyar gazdaságra húzóerőt jelentő euro-övezet teljesítményének 0,2, illetve 0,3 százalékpontos, valamint ezen belül a német gazdasági teljesítmény 0,2, illetve 0,1 százalékpontos ütemcsökkenését várja az előző prognózishoz képest. Az Európai Bizottság május elején a 2019-re szóló korábbi várakozását csökkentette az euro-övezet bővülése esetében 1,2 és az Európai Unió egészénél pedig 1,4 százalékra, továbbá a német gazdaság várható ez évi növekedését 0,5 százalékra mérsékelte.

A KT szerint a 2019. évi költségvetés készítésekor a 3/2018.06.07. számú Véleményében jelzett, a világgazdaság alakulását hosszabb ideje övező kockázati tényezők (kereskedelmi konfliktusok eszkalálódásának veszélye, geopolitikai és regionális feszültségek felerősödése, végleges Brexit-megállapodás elmaradása, bevándorlás hatása stb.) továbbra is fennállnak. Az USA által indított kereskedelmi háború elhúzódása, a protekcionista kereskedelem-politika az Európai Uniót is célba veheti. Ezért további fennmaradásuk kihatással lehet a hazai gazdaság 2019-es teljesítményére is.



A változó, tendenciájában kisebb mértékben romló külgazdasági környezeti jellemzők ellenére a hazai gazdaság évek óta kiegyensúlyozottan, fenntartható módon és dinamikusan bővül, a külső adósság csökken, gyorsul a felzárkózás üteme az uniós átlaghoz, az infláció a jegybanki célnak megfelelően alakul.

A Kormány a 2019. év költségvetését – az előző évek trendjéhez igazodóan – a GDP 4,1 százalékos növekedésére alapozta. A nemzetközi szervezetek és a hazai intézményi és piaci elemzők legújabb számításaiban továbbra is magas – de a kiugró 2018. évi teljesítménnyel valamivel kisebb – 3,5-4,0 százalékos fenntartható hazai gazdasági bővülésre számítanak. Az Európai Bizottság – tovább emelve téli prognózisát – 3,7, az OECD 3,9 százalékkal nagyobb GDP-t vár, míg az IMF és a Világbank legutóbb 0,3-0,3 százalékponttal emelte 3,6, illetve 3,5 százalékra a magyar gazdaság 2019. évi fejlődésének ütemét.

A gazdaság teljesítménye 2019-ben – az eddig beérkezett adatok alapján – kiegyensúlyozott és erőteljes. Ezt – az előző évek gyakorlatát folytatva – támogatja a Kormány gazdaságfejlesztési stratégiája.

A bővülést alapvetően a belföldi felhasználás húzza, amit egyrészt a háztartások fogyasztása eredményezi a keresetek növekedése által támogatva, másrészt a hazai és az uniós források nagyarányú felhasználásán alapuló beruházási konjunktúra.

A versenyszféra beruházás bővülése folytatódik, ugyanis számos nagy külföldi finanszírozású ipari projekt (Continental, Rehau, Hankook stb.) és a kapcsolódó beszállítói hálózatot, valamint más iparágakat (elektronikai ipar), kereskedelmet érintő kapacitásfejlesztés fokozatos felfutása várható. A KKV-k beruházási aktivitását az alacsony kamatkörnyezet és a gazdaságfejlesztést indukáló hazai és uniós források is támogatják. Továbbra is jelentős volument képviselnek a hazai és uniós forrásfelhasználással megvalósuló oktatási, egészségügyi és szociális, valamint a dinamikus közúti és vasúti infrastruktúra fejlesztések. Folytatódnak a Modern Városok Program munkálatai, 2019-ben indul a Magyar Falu Program is.

A kormányzati támogatásoknak és a kedvező pénzügyi feltételeknek (stabilan alacsony kamatkörnyezetnek) köszönhetően továbbra is erős marad a háztartások lakásépítési- és vásárlási aktivitása. Az emelkedő reáljövedelmek mellett a családi otthonteremtési kedvezmény is további lendületet ad a fejlesztéseknek. 2019. I. negyedévében 3.661 új lakás épült, amely 7,9 százalékkal több az előző év azonos időszakához mérten. A kiadott építési engedélyek és az egyszerű bejelentés alapján építendő lakások száma 9.639 volt, 2,1 százalékkal kevesebb 2018 I. negyedévéhez képest. Az átadott lakások dinamikáját a lakásépítési kapacitások szűkössége lassítja, míg a kedvezményes (csökkentett kulcsú) Áfa szabály meghosszabbítása a lakásépítési boom „lecsengését” elnyújtja. Változatlanul magas a meghirdetett lakásépítési- és vásárlási támogatások és lehetőségek iránti érdeklődés.

A 2014 és 2020 közötti uniós fejlesztési források a gazdaságfejlesztés meghatározó pillérei. A Széchenyi 2020 programokat tartalmazó, nemzeti társfinanszírozással együtt 9200 milliárd

forintos kohéziós kerethez kapcsolódó megítelt támogatások összege már elérte a teljes keret 100 százalékát. A kedvezményezettek számára történő kifizetések (ideértve az előleget is) aránya a keret mintegy kétharmadát teszi ki. Az uniós megtérítés ugyanakkor elsősorban az előlegfelhasználás lassú haladásának következtében a teljes keret mindössze egyharmadánál tart. Az érintett projektek teljes megvalósulása a következő években is megmutatkozik a növekedésben. Figyelembe véve az „n+3-as szabályt”<sup>6</sup>, a 2020-ban záruló periódus uniós támogatásai még egészen 2023-ig erősíthetik a gazdaságot és a központi költségvetésből megelőlegezett kifizetések utólagos megtérülése pénzforgalmi hiányt mérséklő bevételt jelent a központi költségvetés részére.

A hatéves bérmegállapodásnak és a munkaerőhiánynak köszönhetően a keresetek tovább nőnek. 2019 első két hónapjában mért növekedés elmarad a 2018. évi emelkedés mértékétől, de a bruttó bér e két hónap átlagában (344.700 forint) 11,3 százalékkal lett több az előző év azonos időszakának átlagkereseténél. A nettó bér (229.200 forint) azonos mértékben emelkedett. A magasabb elkölthető jövedelem megmutatkozott a kiskereskedelmi forgalomban, amelynek 2019. évi I. negyedévi volumene 6,5 százalékkal nőtt. Ezen belül az élelmiszer kiskereskedelmé 3,1; a nem élelmiszer kiskereskedelmé 10,6; az üzemanyag kiskereskedelem volumene 11,8 százalékkal lett nagyobb az előző év azonos időszakához képest.

A foglalkoztatás és az aktivitás – a munkavállalást ösztönző kormányzati intézkedéseknek is köszönhetően – tovább emelkedett. 2019 I. negyedévében a foglalkoztatottak átlagos létszáma 4.497 ezer fő volt, 62 ezerrel több, mint az előző év azonos időszakában. Az elsődleges munkaerőpiacon 1,4 százalékkal (87 ezer fővel) többen dolgoztak, míg a közfoglalkoztatottak száma (121 ezer fő) 37 ezerrel volt kevesebb. Folytatódott a munkanélküliek számának csökkenése, ami az előző év I. negyedévéhez képest 12 ezerrel, 166 ezerre mérséklődött. A munkanélküliségi ráta 0,3 százalékponttal kisebb, 3,6 százalék lett. A 15-64 év közöttiek foglalkoztatási rátája 69,9 százalékra emelkedett (ez 15 százalékponttal haladja meg a 2010. évi mértéket).

A munkaügyi statisztikák az I. negyedévben az előző év azonos időszakához mérten 2 százalékkal kevesebb álláskeresőt, 279 ezer főt tartanak nyilván. Mindeközben a betöltetlen álláshelyek összes álláshelyhez mért aránya csak minimálisan csökken. A munkaerőhiány és az elsődleges munkapiacra alkalmazást nem találók együttesen nagy száma a piaci igényekkel összhangban nem lévő munkaerő-kínálat strukturális gondját jelezheti. Ezért további intézkedések indokoltak a piac által igényelt szakképzettség megszerzésének segítésére.

A Tanács a fenti jellemzők alapulvételével a Kormány várakozásának megfelelő 2019. évi gazdasági bővülést elérhetőnek tartja. Ezt a várakozást alátámasztják az időarányos teljesítés adatai.

<sup>6</sup> Az európai uniós tervezési ciklus (2014-2020) lejáratát követően – a korábbi két évvel szemben – három évig hívhatók le a támogatások.



Az I. negyedévben a GDP-növekedése – előző év azonos időszakához viszonyítva – a historikusan legmagasabb értéket elérve 5,3 százalék lett. Ennek hajtóereje változatlanul a lakossági fogyasztás és a beruházások teljesítménye. Az ipari és különösen az építőipari termelés az év első három hónapjában dinamikusan, volumenében 6,2 százalékkal, illetve 48,2 százalékkal bővült. Az utóbbi iránti igény fokozódása óhatatlanul az építőipari árak megugrásában jelentkezhet (az I. negyedévben 10,3 százalékkal voltak nagyobbak az előző év hasonló időszakához képest). A kiugró növekedési ütem a kapacitás-korlátok és a külső, visszafogottabbá váló kereslet, valamint a magas bázis miatt várhatóan mérséklődik.

A költségvetés I. negyedévi adatai szerint a megelőző két év trendjét megtörve az államháztartás – önkormányzatok nélküli – pénzforgalmi hiánya mindössze 141,9 milliárd forint, az elmúlt évek azonos időszakaihoz mérten számottevően alacsonyabb lett. Ezen belül a központi költségvetés 139,6 milliárd forint, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai 3,7 milliárd forint hiánnyal zártak, az elkülönült állami pénzalapok 1,4 milliárd forint többletet értek el.

Az I. negyedéves kumulált pénzforgalmi hiány az éves előirányzat 14,2 százalékát jelenti. E kedvező eredményben meghatározó szerepe van egyrészt az adócsökkentések mellett megvalósuló költségvetési többletbevételeknek, másrészt a kiadások mérséklődésének. Az I. negyedévben 640,8 milliárd forinttal (14,8 százalékkal) több bevétel érkezett, mint a megelőző év azonos időszakában. Kiemelhetők az általános forgalmi adóból, a személyi jövedelemadóból és a jövedéki adóból, valamint a biztosítottak által fizetett nyugdíj-, egészségbiztosítási és munkaerőpiaci járulékokból származó bevételek. Lényegesen magasabb összegben teljesültek az uniós programok bevételei, az uniós támogatások utólagos megtérülése, valamint az állami vagyonnal kapcsolatos befizetések is. A kiadás 89,2 milliárd forinttal (1,7 százalékkal) volt kevesebb az előző év azonos időszakánál. Ez döntő részben az uniós kiadások mérséklődésével függ össze. Magasabban teljesültek viszont a költségvetési szervek, valamint a nyugellátások kiadásai. Az uniós fejlesztési projektek kapcsán összességében 283,7 milliárd forint bevétel érkezett a költségvetésbe, míg a kiadások 344,3 milliárd forintot tettek ki.

A teljes államháztartás eredményszemléletű egyenlege 182 milliárd forint többletet mutatott – az MNB pénzügyi számlái szerint – az első negyedévben, amely a becsült negyedéves GDP körülbelül 1,8 százaléka. 2016-2017-ben volt megfigyelhető hasonló (illetve magasabb) többlet az év elején. 2018-ban alacsony hiány képződött.

A költségvetési egyensúly fenntartását várhatóan továbbra is biztosítja a Kormány foglalkoztatási és adópolitikája s az erre épülő, az uniós átlagot meghaladó gazdasági növekedés. A KT szerint így a 2019. évi 1,8 százalékos európai uniós módszertan szerint számított hiánycél tartható, amely kedvezően hat az államadósság-mutató csökkenésére is.



### 3. A 2020. évi célok, feltételek

#### 3.1. Várható makrogazdasági mutatók

A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete – a Kormány prioritásai sorában a demográfiai intézkedések mellett a versenyképesség erősítését előtérbe helyezve – az államadósság és az uniós módszertan (ESA 2010) szerinti költségvetési hiány csökkentésére irányul.

A tervezet ismét dinamikus, 4,0 százalékos GDP bővülésre épít. Ezt alátámasztják a növekedés forrásai: a háztartások fogyasztása volumenének 4,8 százalékos, a bruttó állóeszköz felhalmozás – az előző évhez képest jóval alacsonyabb – 3,8 százalékos emelkedése (amely az eddigi magas bruttó állóeszköz felhalmozás, a megkezdett és folytatódó, hazai és uniós forrásokból történő fejlesztések következtében 2019-hez hasonlóan jóval 25 százalék felett képes tartani a beruházási rátát). A fogyasztás további élénküléséhez – a tervezet szerint – 2,8 százalékos infláció is társul.

Az erőteljes munkaerő-kereslet és foglalkoztatást elősegítő kormányzati intézkedések eredményeként 1,3 százalékkal tovább nő a foglalkoztatottak száma (a versenyszférában 1,6 százalékkal, a közszféra létszáma változatlan marad). A munkanélküliek száma csökken. A költségvetés makrogazdasági pályája szerint folytatódik a dinamikus bérnövekedés, a bruttó és a nettó átlagkereset tovább emelkedik, egyformán 8,3 százalékkal (a versenyszférában 8,9 százalékkal). Ez összhangban van a feszes munkaerőpiac igényeivel, a minimálbér és garantált bérminimum 2020-re várható emelésével, továbbá egyes törvényi alapú determinációkkal.

A munkatermelékenység növekedését 2,7 százalékra becsüli a tervezet. A külpiazi folyamatok kedvezőtlen jelei ellenére a külkereskedelem bővízhet, köszönhetően az export-fejlesztési célú beruházások „termőre fordulásának”. Záródik az olló (1,2 százalékponttal) az export és az import között, ugyanis az előbbi 5,2 százalékkal, az utóbbi 5,4 százalékkal bővíz az előző évhez képest.

A Tanács – kialakított gyakorlatának megfelelően – vizsgálta a 2020. évi központi költségvetési törvényjavaslat tervezetének alapját képező makrogazdasági pálya elemeit. Véleménye kialakításához figyelembe vette Magyarország 2019-2023-ra vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat, az Európai Bizottság, az OECD és az IMF által készített értékelést, valamint a KT titkársága hatáskörében gondozott kutatói, szakértői elemzéseket. Az előrejelzések 2,8 és 3,5 százalék közötti GDP növekedést valószínűsíteneek 2020-ra.

A KT megítélése szerint – az Európai Unió növekedését mintegy 2 százalékponttal meghaladó – GDP emelkedés akkor teljesülhet, ha megvalósul a keresetek és a foglalkoztatás tervezett növekedése és a háztartások fogyasztásának, valamint a beruházások tervezet szerinti bővülése.

Ma a magyar gazdaság fundamentumai<sup>7</sup> stabilak. Láthatók annak jelei (eszkalálódó kereskedelmi konfliktusok, Brexit, bevándorlás kérdésének globális megoldatlansága stb.), hogy az eddigiekhez képest alacsonyabb ütemű bővülési periódus következhet be a világgazdaságban. Magas a kockázata annak, hogy ez a külkereskedelmi kapcsolatokban jelentősen szűkítheti a magyar gazdaság mozgásterét, lehetőségeit. Ennek kivédése, a negatív következmények csökkentése érdekében további versenyképességet (termelékenységet, hatékonyságot) javító intézkedésekre van szükség.

A költségvetés-politika szempontjai elsősorban az államháztartás központi alrendszerén keresztül valósulnak meg, ezért a Tanács is ezen alrendszer bevételeinek és kiadásainak tervezetbe foglalt előirányzatai alakulását elemzi.

### 3.2. A központi alrendszer bevételei

A központi alrendszer összes – nem konszolidált<sup>8</sup> – bevételi előirányzata 21.311,6 milliárd forint, amely az előző évi előirányzatnál 8,8 százalékkal, a 2018. évi előzetes ténynél 7,2 százalékkal, a 2019. évi várható teljesítésnél 5,2 százalékkal nagyobb.

Az adóbevételeket a Tanács megítélése szerint három alapfolyamat határozza meg. Egyrészt a 2010 után végrehajtott adóreform, ami a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás ösztönzése érdekében áthelyezte az adórendszer súlypontját a fogyasztást terhelő adók (áfa, jövedéki adó stb.) irányába. Másrészt a több éve tartó gazdasági konjunktúra és azon belül különösen a lakossági jövedelmek és fogyasztás emelkedése számottevően több bevételt eredményez. Végül a gazdaság fehéredését, azaz a ténylegesen beszedett adók arányát jelentősen emelték az adókulcsok csökkentése mellett az ilyen irányú, célzott intézkedések (pénztárgépek, étel-, ital automaták online bekötése az adóhivatalba, EKÁER alkalmazása a közúti áruszállítás ellenőrzésére, majd az online számlázás bevezetése) és az adminisztrációs tehercsökkentések. Mindezekre alapozva a költségvetés tervezete 2020-ra is az adóbevételek dinamikus növekedését tartalmazza.

A gazdálkodó szervezetek befizetéseinek előirányzata 17,3 százalékkal (250 milliárd forinttal) haladja meg az előző évi előirányzatot (a várható teljesítést 8,0 százalékkal, összegében 125 milliárd forinttal). Ebben a bevételi csoportban meghatározó súlyt képvisel a társasági adó, amelynek előirányzata a 2019. évi előirányzathoz képest 19,1 százalékkal (76 milliárd forinttal), a várható teljesítéshez mérten 39 milliárd forinttal nőhet. Ez a vállalati profitabilitás jelentős javulása esetén teljesülhet. A költségvetési törvényjavaslat tervezetének KT részére történt megküldése után bejelentett adóintézkedések (a társasági adó decemberi „feltöltési kötelezettség” szabályának változása, a kisvállalati adó kulcsának csökkentése stb.) hatását a törvényjavaslaton indokolt átvezetni.

<sup>7</sup> A KT Véleménye megformálásánál a következők értékelésére épített: a gazdaság növekedése, ipari, építőipari teljesítmény, belkereskedelmi forgalom, export-import, foglalkoztatás, bérek, fogyasztás, beruházás, infláció, az államháztartás hiánya, az államadósság

<sup>8</sup> Az államháztartáson belüli pénzmozgások kiszűrése nélkül számított



A Kormány gazdaság- és adópolitikája a legális működés feltételeinek kialakításával (adminisztráció egyszerűsítése, adómérték csökkentés, cégalapítási akadályok elhárítása, támogató hatósági működés feltételeinek megteremtése, tájékoztatás stb.) hozott létre olyan körülményeket, melyeknek köszönhetően jelentősen nőtt a kisvállalati adó és a kisadózók tételes adója szerint adózók száma. Erre is tekintettel a kisvállalati adó jövő évi előirányzata 75,9 százalékkal (88 milliárd forintra) a kisadózók tételes adójának előirányzata 38,2 százalékkal (188 milliárd forintra) nőhet. Ez más adónemekre (személyi jövedelemadó, szociális hozzájárulási adó, társasági adó) csökkentő hatással lehet. A reklámadóból tervezett bevétel az előző 15,1 milliárd forinttal szemben 0,5 milliárd forint, amely az adókulcs nullára csökkentéséből fakad.


A fogyasztáshoz kapcsolt adók – együttesen – 12,3 százalékkal haladják meg az előző évi előirányzatot (a 2019. évi várhatót 7,1 százalékkal). Az általános forgalmi adó előirányzata 13,7 százalékkal (589 milliárd forinttal) haladja meg az előző évi előirányzatot (a várhatót 8,2 százalékkal, 368 milliárd forinttal). Az eddigi eredményekre is építve, a bevételi előirányzatok teljesíthetősége érdekében a KT a gazdaság további fehéritését szolgáló intézkedéseket tart szükségesnek.

A jövedéki adó előirányzata 7,5 százalékkal (86 milliárd forinttal) nagyobb a megelőző évi előirányzathoz képest (a várhatóhoz képest 5,1 százalékkal). Az adómérték emelése a nem legális keresletet növelheti. Ezért e területen az előirányzat teljesítéséhez szükség lesz az ellenőrzés szigorítására, a folyamatok követésére. A pénzügyi tranzakciós illeték (226 milliárd forint) súlya lényegében változatlan (központi alrendszer bevételeinek az 1,1 százaléka) marad.

A lakosság befizetéseinek előirányzata 10,8 százalékkal (283 milliárd forinttal) magasabb a 2019. évi előirányzatnál. E bevételi csoporton belül a személyi jövedelemadó előirányzata a meghatározó, amely az előző évihez képest 10,2 százalékkal (240 milliárd forinttal), a várható teljesítéshez viszonyítva 9,6 százalékkal (228 milliárd forinttal) több. Más adónemekhez hasonlóan itt is a makrogazdasági pálya, azon belül pedig a várt béremelkedés teljesülése szükséges a tervezett bevételek eléréséhez. Az illetékbevételek az előző évi előirányzatot 19,3 százalékkal meghaladóak lehetnek az ingó- és ingatlan forgalom alakulásával összhangban.

Az elmúlt évek során – adózói csoportonként célzottan – megtett adópolitikai intézkedések a terhek csökkentése mellett erősítették az adórendszer kiszámíthatóságát és az önkéntes normakövetés gyakorlatát. A tervezet tartalmazza a négy gyermeket nevelő nők személyi jövedelemadó alóli mentesítésének, a lakossági állampapírokból eredő kamatjövedelem már idén életbe lépő szja mentességének, valamint a „hatéves bérmegeállapodás” azon rendelkezésének hatását, amely szerint 2020 folyamán további két százalékkal csökken a szociális hozzájárulási adó mértéke. E bevételből a társadalombiztosítás két alapja így is 4,3 százalékkal, 220 milliárd forinttal növekvő, összesen 5344,1 milliárd forint bevételhez jut.

Összességében az adó-és járulékbévételek összhangban vannak a makrogazdasági paraméterekkel, azonban utóbbiak tervezett alakulása meghaladja más szervezetek és elemzők előrejelzését, így az előirányzatok elérhetőségét kockázatok övezik. A kiemelt adónemek



esetében az előirányzatok tervezésének szempontjai, a figyelembe vett tényezők nem kerültek bemutatásra. A megemelt tartalék előirányzatok azonban e kockázatokat fedezik, így a tervezettnél némileg alacsonyabb bevételekkel is elérhető a célul kitűzött 1 százalékos GDP arányos uniós módszertan szerinti hiány.

### 3.3. A központi alrendszer kiadásai

A központi alrendszer összes – nem konszolidált – kiadási előirányzata 21.678,6 milliárd forint, a 2019. évi előirányzatnál 5,3 százalékkal, míg a 2018. évi előzetes ténynél csak 1,7 százalékkal, a 2019. évi várható teljesítésnél mindössze 1,1 százalékkal nagyobb.

A megelőző két év tényleges és várt teljesítéséhez viszonyított, évről évre szerényebb mértékű emelkedés összhangban van Magyarország 2019-2023-as Konvergencia Programjának célkitűzésével, amely szerint a kormányzati szektor<sup>9</sup> súlya folyamatosan szűkül, s kiadásai (az újraelosztás mértéke) – a 2016 előtti évek esetenként 50 százalékot is meghaladó mértékével szemben – 2020-ban a GDP-nek már csak 44,8 százalékát teszik ki, 1,7, illetve 1,6 százalékponttal kevesebbet a 2018. évi teljesítéshez és a 2019. évi előirányzathoz képest is. A költségvetési hiány tervezett csökkentése tehát alapvetően a kiadási oldalon történik.

A központi alrendszer továbbra is három nagy csoportra bontott kiadásából 2020-ban folyó (működési) célokra csaknem 83 százalékot, a hazai finanszírozású felhalmozási feladatokra 9,3 százalékot, míg az európai uniós finanszírozású fejlesztésekre 7,8 százalékot fordítanak.

A kormányzati beruházások 2018-2019-ben a historikus átlaghoz képest magas szintre, a GDP 6 százalékára nőttek. A következő években a GDP-arányos kiadások mérséklése visszatérést jelent a hosszú távú átlaghoz, ami segítheti a kapacitáskorlátok oldását az építőiparban. A hazai felhalmozási költségvetés 2, 015,3 milliárd forintos előirányzatából a költségvetés a következő prioritásokat jelöli meg: a vidék modernizációját és versenyképességét erősítő, egyidejűleg a vidéken élő emberek életszínvonalának javulását megalapozó Modern Városok Program végrehajtása, az autópályák országhatárig való elvezetése, a régióközpontok gyorsforgalmi úthálózatba történő bekapcsolása, továbbá a Magyar Falu Program keretében az 5000 fő alatti lakosság számú kistelepülések megközelíthetőségének javítása, az ezen településeket érintő közutak és közlekedési célú létesítmények felújítása. Az uniós mellett hazai költségvetési forrásból is folytathatók a vasúti infrastrukturális beruházások. A beruházások ütemezését befolyásolja az építőipari gépi és főként munkaerő-kapacitás végeessége és az árak emelkedése. A mezőgazdaság versenyképességének és termelékenységének javítása eszközöként szélesedhet az öntözéses gazdálkodás.

A működési költségvetésre előirányzott 17.969 milliárd forintból a következő fő célok valósulhatnak meg.

<sup>9</sup> Az államháztartás központi és helyi alrendszerén kívül tartalmazza a Tanács 479/2009/EK rendelete (2009. május 25.) szerint ide sorolt gazdálkodó szervezetek adatait is.



A *személyi juttatások* az államháztartási körben 7,1 százalékkal, tehát az inflációt számottevően meghaladóan emelkednek, ami tartalmazza az életpálya programok folytatását. A tervezet garantálja a feltételeket a közszféra dolgozói részére a 2012-ben elindított, az ágazati sajátosságokat figyelembe vevő béremelések továbbviteléhez. Az államháztartásban foglalkoztatottak létszáma a nem változik.

A költségvetés prioritásként nevezi meg a 2019-ben bevezetésre kerülő és 2020-ban további új intézkedésekkel bővülő *Családvédelmi Akciótervet*. A program tartalmazza a fiatalok életkezdésének és otthonteremtésének támogatását, a nagycsaládosok erőfeszítéseinek elismerését, segíteni kívánja a családi élet és a munkavállalás közti egyensúly megteremtését, valamint a magyar falvak megerősítését. Pozitív, hogy a népesedési fordulat elérése támogatja a gazdaság hosszú távú fenntartható növekedését, s végső soron az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát. A babaváró támogatás keretében 2020-ban kihelyezni tervezett 420 milliárd forintos új hitelállomány reális, bár mind az igénybevevők számát, mind az átlagos hitel összegét természetesen bizonytalanságok övezik. A KT nagyobb kiadást azonosított a „babaváró” támogatás kamattámogatásánál, amely a törvényjavaslatban tervezett hitelkihelyezés megvalósulása esetén meghaladhatja a törvényi előírányt. Folytatódhat a kisgyermek napközbeni ellátását biztosító intézmények (bölcsődék, mini bölcsődék, családi és munkahelyi bölcsődék) fejlesztési programja. A bölcsődei férőhelyek további bővítése segítheti az anyák gyermekvállalást követő munkaerőpiaci visszatérését, valamint a családi és a munkahelyi feladatok összehangolását is.

A tervezet a törvényi előírásoknak megfelelően tartalmazza a *nyugdíjak* inflációval történő emelését, azaz a nyugdíjak reálértékének megőrzését. A törvényjavaslat 4 százalékos gazdasági növekedéssel számol, tehát nyugdíjprémium kifizetése is szerepel az előírányzatban (amely 3,5 százalék feletti gazdasági növekedés esetén lép életbe).

A *hónvédelemre* fordítandó kiadások 28,4, a rendvédelmi kiadások 5,5 százalékkal emelkednek. Ezáltal a honvédelmi kiadások összege tovább közeledhet a NATO felé vállalt szinthez. Prioritás marad a mindennapos biztonságérzet fenntartása, a terrorveszély fenyegetésének elhárítása és megelőzése.

A tervezetben többletforrás áll rendelkezésre a *gazdaságvédelmi és versenyképességi intézkedésekre*. A KT megítélése szerint ezek feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy – a nemzetközi pénzügyi folyamatok és reálgazdasági kockázatok mellett – fenntartható legyen hazánkban a folyamatos, az Európai Unió átlagát érdemben meghaladó gazdasági növekedés. A 2020. évi intézkedések főképpen a szakképzés, foglalkoztatás és az adóadminisztráció területein éreztethetik hatásukat. Mindezekon túl azonban a KT szerint további versenyképességi intézkedések szükségesek a fenntartható felzárkózás biztosításához.

A fiskális biztonság megerősítését és fenntartását, a külső kockázatok kivédését s a rendkívüli kiadások finanszírozását jól szolgálhatja, hogy a költségvetésben az előző évekenél is nagyobb, a GDP 1 százalékát kitevő *tartalékokat* képeznek az „Országvédelmi Alap” és a „Rendkívüli

kormányzati intézkedések” előirányzatain. Az Országvédelmi Alap összege 378 milliárd forint, míg a Kormányzati rendkívüli tartalékok összege 110 milliárd forint lesz 2020-ban. Az együttes összegük így 488 milliárd forintra nő, ami mintegy 260 milliárd forinttal magasabb, mint ezen tartalékok 2019. évi 225 milliárd forintos összege.

Az *európai uniós fejlesztési költségvetés* előirányzata 1.694,3 milliárd forint, 13,4 százalékkal kevesebb az előző évi előirányzatnál, mivel 2019 végéig az uniós források túlnyomó része – többnyire előlegként – már a végső kedvezményezettekhez kerül. Az elmúlt években a központi költségvetés pénzforgalmi hiányát növelte az önkormányzatoknak és vállalatoknak kifizetett megelőlegezés összege. Amennyiben az előlegek megtérítése teljesül az uniós költségvetéséből, akkor az a pénzforgalmi egyenleget javítja (tekintve, hogy az ezekhez kapcsolódó kiadások már teljesültek).

A tervezet szerint 2020-ban is számottevő uniós támogatások szolgálhatják a vállalkozások általános, illetve energetikai, infokommunikációs fejlesztéseit, a kutatás-fejlesztést és innovációt, a kiemelt turisztikai fejlesztéseket és a foglalkoztatás növelését. Az infrastrukturális – közúti, vasúti, városi közlekedési, közmű és az árvízvédelmi – célok kiemelkedő mértékű támogatások révén valósulhatnak meg. Folytatódhatnak a klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodást segítő, a települési vízellátást, szennyvízkezelést, a hulladékgazdálkodást előre vivő fejlesztések, illetve a megújuló energiaforrások felhasználásának növelését szolgáló projektek. Az egészségügyi és szociális ágazat fejlesztéseire, valamint a társadalmi befogadásra fordítható uniós források jelentős mértékben elősegíthetik a leszakadó rétegek felzárkózását.

### 3.4. Államháztartási hiány

A 2020. évi tervezéshez kedvező előzményt jelentett, hogy a költségvetési és pénzügyi egyensúly elérésére irányuló törekvések következtében az államháztartás (a kormányzati szektor) európai uniós módszertan (ESA2010) szerint számított hiánya 2012 óta stabilan a GDP 3 százaléka alatt teljesült, és 2018-ban is – a tervezett 2,4 százalékos szinthez képest kedvezőbb – az előző évivel azonosan a GDP 2,2 százaléka volt. A 2019. évi hiánycél a GDP 1,8 százaléka, amelyet a KT az első negyedévi folyamatok és az előrejelzések alapján elérhetőnek tart.

Miközben az államháztartásunk egyenlege minden korábbinál alacsonyabb hiányt mutat, nem hagyható figyelmen kívül, hogy az EU számos tagországában, és különösen a kelet-közép-európai régióban, még kisebb hiány alakult ki az elmúlt években.

Mindezek alapján a KT fontos eredménynek tartja, hogy a 2020. évi uniós módszertan szerinti GDP-arányosan 1,0 százalékos költségvetési hiánycél kisebb a Konvergencia Programban korábban megfogalmazott 1,5 százalékos célnál. A 2020. évi hiány így a 2018. évi ténynél 1,2 százalékponttal, míg a 2019-re tervezettnél 0,8 százalékponttal lehet kisebb és számottevően alatta marad a 3 százalékos maastrichti követelménynek, valamint a Stab. tv. 3/A. § (2) bekezdésének b) pontjában foglalt azonos mértéknek. Az alacsonyabb mérték támogatja az adósságráta további csökkenését.



A kitűzött hiánycél elérhetőségét illetően a Tanács a bevételi előirányzatok teljesíthetőségénél azonosított kockázatokat, amelyek részben abból fakadnak, hogy az előirányzatok tervezését megalapozó számítások nem kerültek átadásra a Tanács véleményének kiadásáig. Ezeket a kockázatokat azonban képesek fedezni a megemelt tartalékok, amelyek előző évinél magasabb összege esetleges kockázatokra is fedezetet nyújt.

A csökkenő hiány a Tanács megítélése szerint összhangban van azzal, hogy a gazdasági konjunktúra idején indokolt az államháztartás kiadásainak fékezése, mivel a gazdaságot költségvetési eszközökkel nem szükséges „fűteni”. A nullaszaldós költségvetési pálya felé való erőteljes közeledés szintén összhangban van a Tanács korábbi véleményeiben megjelent felfogásával. Emellett az is kedvező, hogy az elsődleges egyenleg 2020-ban immár 9. évben lesz pozitív, és csak a kamatkidások miatt válik negatívvá a teljes egyenleg.

A Tanács előremutatónak tekinti annak a gyakorlatnak a folytatását is, mely szerint a három részre bontott központi alrendszerben a működési rész egyenlege – már harmadik évben – nulla, és pénzforgalmi deficit csak a felhalmozási és az uniós költségvetésben keletkezhet.

A strukturális hiány tervezett mértéke 1,1 százalék, azaz magasabb a 2020-2022-es időszakra az Európai Bizottság által meghatározott 1,0 százalékos középtávú költségvetési célnál (MTO). A Tanács ennek megítélésénél három tényezőre hívja fel a figyelmet. A középtávú költségvetési cél 2019-ig a GDP 1,5 százaléka volt, és csak a 2019. évi Konvergencia Programban csökkent 1,0 százalékra 2020-tól kezdődően. Másrészt a strukturális hiány az ESA-egyenleg csökkenésével együtt számottevően mérséklődött. Harmadrészt e mutató közvetlenül nem megfigyelhető változó, becslését nagyfokú bizonytalanság övezi, ami elsősorban abból fakad, hogy a gazdasági ciklusból eredő többletbevételek összege nehezen becsülhető. Összességében a strukturális egyenlegre vonatkozó célkitűzés várhatóan nem teljesül 2020-ban, annak ellenére, hogy az jelentősen csökken, és a középtávon kitűzött strukturális deficit elérése irányába mutatnak a költségvetési folyamatok. A strukturális hiány esetén a 0,1 százalékponttal alacsonyabb érték elérése a költségvetés mozgásterét figyelembe véve nem igényelne jelentős intézkedéseket. Ennek révén már 2020-ban biztosítható lenne valamennyi költségvetési szabálynak való megfelelés.

Az államháztartás pénzforgalmi hiánya a tervezet szerint 427,5 milliárd forint (a GDP 0,9 százaléka), szemben a 2019-re előirányzott 1.197 milliárd forinttal (a GDP 2,7 százalékaival). A 2020-as tervezett érték a központi alrendszer 0,8 százalékos (367,1 milliárd forint összegű), valamint a helyi önkormányzati alrendszer 0,1 százalékos (60,4 milliárd forint összegű) hiányából adódik. Amíg a 2019-re előirányzott pénzforgalmi hiány még jóval (0,9 százalékponttal) nagyobb, mint az uniós módszertan szerint számított, addig 2020-ra megfordul a 2017 óta tartó tendencia, s már a pénzforgalmi hiány válhat a kisebbé. Ez főként annak következménye, hogy az uniós programoknál az előleg fizetés már alatta marad az EU-ból beérkező támogatásnak. Az erőteljesen csökkenő pénzforgalmi hiány gyorsítja az államadósság-ráta Alaptörvényben előírt követelményének – a GDP 50 százalékának – közelítését.

### 3.5. Államadósság

A tervezet szerint – az abban rögzített devizaárfolyamokkal számolva – az államadósságmutató a 2019. év végére becsült 68,6 százalékról 2020. végére 65,5 százalékra csökken. Az adósságmutató felgyorsuló csökkenését támogatja a gazdasági konjunktúra fennmaradása, valamint hogy a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya – az előző pontban foglaltak alapján – 2020-ban számottevően kisebb lesz a 2019. évi előirányzathoz képest.

A tervezet megfelel az Alaptörvényben előírt adósságszabálynak és a Stab. tv. 4. § (2)-(2a) bekezdése szerinti adósságképletnek (lásd 4-es lábjegyzet). A tervezet szerint a 2020-as reálnövekedés (4,0 százalékos mértéke) nagyobb 3 százaléknál, viszont az infláció (2,8 százalékos mértéke) nem haladja meg azt, így az adósságképlet 0,1 százalékpontos csökkentési szabálya lép életbe, ami messzemenően érvényesül. Az államadósság csökkentésére kedvezően hat a költségvetés kamatkiadásaira is.

Az Európai Unió módszertana szerint számított államadósságráta az utóbbi években dinamikusan, a Stabilitási törvény szerint számított adósságmutatóhoz hasonló mértékben csökken. A GDP-arányos adósságráta 2018. év végére 2,6 százalékponttal 70,8 százalékra mérséklődött, majd 2019 első negyedében tovább, 70,1 százalékra csökkent. Előretekintve folytatódik az adósságráta dinamikus mérséklődése, így biztonságosan teljesülnek az uniós előírások („egyhuszados-szabály”, lásd 5. lábjegyzet) is.

A KT – mindezekén túl – azt is kedvezőnek tartja, hogy a központi költségvetés adósságán belül a devizaarány a 2019. évben várható 17,2 százalékról 2020-ban tovább – 14,4 százalékra – mérséklődik. Az arány 2011-től kezdődő folyamatos javulásának köszönhetően az adósság külső folyamatokra való érzékenysége számottevően csökkent, ami jelentősen hozzájárul az ország külső sérülékenységének további mérséklődéséhez.

2019. június 3.

  
Domokos László

Költségvetési Tanács tagja



  
Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke

  
Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja