

A Költségvetési Tanács Véleménye**Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat
tervezetéről****I.****A Vélemény készítésének előzményei, jogszabályi alapja, megalapozása és nyilvánossága**

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény, 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 jelezheti.

A Kormány a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéként elfogadott dokumentumot (a továbbiakban: tervezet) *Varga Mihály pénzügyminiszter* a PM/5/9/2020. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a Költségvetési Tanács elnöke részére.

A Tanács a tervezet értékelését az alábbi – a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvénnyel összefüggő – előzményekre is figyelemmel alakította ki.

- A KT Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére vonatkozóan kialakított 4/2019.06.03. számú Véleményében értékelte a világgazdaság alakulását, s azon kockázatait, amelyeknek a fennmaradása hátrányosan érintheti a magyar gazdasági növekedés kilátásait. Megállapította, hogy 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.” Ugyanakkor a bevételi előirányzatok teljesüléséhez – a makrogazdasági pálya megvalósulásán túl – szükségesnek tartotta a Kormány részéről további gazdaságfehérítő intézkedések megtételét is. A KT megállapította továbbá azt is, hogy a

„korábbi évekénél magasabb, a GDP 1 százalékában megképzett tartalékok [...] szintje egyúttal megfelelő biztosítékot teremt a költségvetési egyensúlyra veszélyt jelentő külső körülményekre, kockázatokra és a nem várt kiadásokra”. Mindezzel együtt pozitívan értékelték azokat „a bevételek növelésére és – a gazdasági növekedést nem szűkítő területeken – a kiadások visszafogására irányuló lépéseket, amelyek eredményeként a hiánypálya erőteljesen csökkenhet”. A Tanács Véleményében rögzítette, hogy – figyelembe véve a biztonsági tartalékokat is – „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.” Ugyanakkor jelezte, 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 Tanács a Véleményében megfogalmazta azt is, hogy „a Stab. tv. szerint a – változatlan árfolyamon számított – 2019. évi adósságmutatónak (a GDP 68,6 százaléka) és a 2020. évi adósságmutatónak (65,5 százalék) 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 (államadósság-szabály) követelményét. Az adósságráta-csökkenés tervezett mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó előírásának (az ún. „egyhuszados szabálynak”) is.” Mindezekon túlmenően a Tanács kitért arra, hogy „indokoltnak tartja már 2019-ben meghozni azokat a termelékenységet, hatékonyságot javító intézkedéseket, amelyek révén nemcsak 2020-ban, hanem középtávon is fenntartható, az Európai Unió átlagát meghaladó gazdasági növekedés”.

- A Tanács a 2020. évi központi költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához kialakított 5/2019.07.10. számú Véleményében megállapította, hogy „a 2020. december 31-i tervezett államadósság-mutatónak a 2020. évi központi költségvetéséről szóló T/6322/846. számú egységes költségvetési törvényjavaslat 3.§ (3) bekezdésében tervezett mértéke megalapozott, a Stab. tv rendelkezései szerint került megállapításra”. Véleményének indokolásában kifejtette, hogy „az államadósság-mutató tervezett csökkentését reálisnak és megalapozottnak, a várható makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal összhangban lévőnek tartja”. A biztonságos és kedvező államháztartási folyamatok fenntartása érdekében továbbra is felelős költségvetési gazdálkodást tartott indokoltnak.

- A 2021. évi központi költségvetési törvényjavaslat tervezetéhez kapcsolódó véleményezés előzményeihez tartozik az is, hogy a pénzügyi kormányzat a Covid-19 járvány okozta gazdasági hatásokkal kapcsolatos költségvetési vonatkozású intézkedéseiről 2020. április 8-án tájékoztatta a Költségvetési Tanácsot (a PM 7865/2020. számú átiratában), s a Tanács a megküldött dokumentumban foglaltakról – a rendkívüli körülményekre tekintettel – online munkakapcsolatban alakította ki a 2/2020.04.16. számú Véleményét, amelyet aznap nyilvánosságra is hozott.

A KT a 2021. évi költségvetés tervezetére vonatkozó Véleménye kialakítása 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, egyes nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, OECD, Világbank), valamint más mértékadó piaci elemzők gazdasági prognózisait. A Tanács figyelembe vette a Magyarország 2019-2023-ra és 2020-2024-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat és támaszkodott – az előzetes adatok alapulvételével – a 2019. évi központi költségvetésről szóló 2018. évi L. törvény végrehajtásának fő folyamataira, jellemzőire, azok hátterére, mint bázisra. Utóbbiról – a Stab. tv. 23. § (1) bekezdésének c) pontja alapján – megfogalmazott Véleményét külön dokumentumba foglaltan hozza egyidejűleg nyilvánosságra.

A Tanács – felhatalmazása keretében – a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és makrogazdasági hátterét – folytatva eddigi gyakorlatát – egységében vizsgálta, a tervezet részleteit, bevételeit, kiadásait az egyensúlyi szempontok, az államadósság-szabály teljesülése szemszögéből elemezte. Ennek során figyelembe vette az Európai Unió Tanácsának döntését, amely a rendkívüli helyzetre tekintettel életbe léptette a mentesítő záradékot az uniós szintű költségvetési szabályokkal kapcsolatban.

A KT az Alaptörvény és a Stabilitási törvény szerinti felhatalmazásából adódóan elosztás- és ellátás-politikai kérdésekben ezúttal sem foglalt állást.

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

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács 2020. május 21-én a Stab. tv. 24. §-a alapján megtárgyalta a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és ennek alapján – egyhangú döntéssel – az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A Tanácsnak a Magyarország 2021. 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 2021. évi költségvetési tervezés szempontjából meghatározó körülmény a koronavírus-járvány elterjedése, melynek következményei alapjaiban megváltoztatták a globális és a magyar gazdaság 2020. kilátásait. A 2020. évi gazdasági folyamatok megítélését illetően az ismert nemzetközi és hazai előrejelzések jelentősen eltérőek, de abban egységesek, hogy 2021-ben ismételten növekedés következik be. A 2021. évi költségvetés alapjául szolgáló prognózis arra épít, hogy átmeneti visszaesés után a magyar gazdaság 2021-ben növekedni fog (4,8 százalékkal), és a 2021. évi gazdasági teljesítmény meghaladja a 2019. évi szintet. A Tanács megítélése szerint a magyar gazdaság erős fundamentumai és a már bejelentett gazdaságpolitikai intézkedések biztosíthatják, hogy Magyarország gazdasági felzárkózása folytatódjon. A Tanács nem mérlegelte azt a lehetőséget, hogy rövid időn belül a járvány újabb súlyos hulláma következik be, mivel az egy teljesen új szerkezetű költségvetést tenne szükségessé.
- 3) A Tanács szerint a tervezetben a bevételi előirányzatok megfelelnek az azt megalapozó makrogazdasági prognózisban foglaltaknak. Ugyanakkor a gazdasági prognózis bizonytalanságai miatt kockázatokat is hordoznak. A Tanács szükségesnek tartja a gazdasági prognózis mutatóitól közvetlenül nem függő bevételek (jövedéki adó, illetékbevételek, adókedvezmények miatt kieső bevételek) tervezett előirányzatainak további számításokkal történő megalapozását. A kiadások tükrözik, hogy 2021-ben is szükség van gazdaság további élénkítését, a munkahelyek megőrzését és új munkahelyek létrehozását eredményező programokra. Ehhez a Gazdaságvédelmi Alap (benne a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból létrejövő Gazdaságvédelmi Foglalkoztatási Alap) nyújt fedezetet. Az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezés Alap a járvány elleni védekezéshez, illetve az egészségügyi ellátórendszer működtetéséhez szükséges forrásokat (az Egészségbiztosítási Alap beolvasztásával) biztosítja. A

tervezet jelentős összegeket irányoz elő a családvédelmi és otthonteremtési intézkedésekre, valamint a nyugdíjasok jövedelmi helyzetének javítására.

- 4) A Tanács egyetért azzal a célkitűzéssel, hogy a 2021. évi ESA szerinti hiány feleljen meg a Stab. tv. 3/A. § (2) bekezdése b) pontjában foglalt – 3 százalékos – követelménynek és az uniós, azonos mértékű referenciaértéket se haladja meg, de a gazdaság fellendítéséhez szükséges költségvetési kiadások és adózási könnyítések biztosítása érdekében közelítse meg ezt az értéket.

A Tanács a 2021-re tervezett 2,9 százalékos GDP-arányos hiánycélt akkor tartja teljesíthetőnek, ha azokon a területeken, ahol az előirányzatok a 2020. évi eredeti előirányzathoz képest csökkennek, megfelelő takarékosági intézkedéseket hoznak. Emellett elengedhetetlennek tartja a felülről nyitott kiadási előirányzatok biztonságos megtervezését.

- 5) A kitűzött hiánycél elérhetőségét illetően a Tanács kockázatokat is azonosított. A kockázatokat a szabad – a GDP 0,5 százalékát kitevő – tartalékok csak részben képesek fedezni. Ugyanakkor egy nagyobb tartalék a gazdasági növekedéstől vonna el erőforrásokat. A Tanács arra hívja fel a figyelmet, hogy a 2021. évi költségvetésre kiható kockázatok döntő részben 2020-ban jelentkeznek. Ezért megfontolásra ajánlja, hogy a költségvetésben egy jelentősebb, kedvező esetben 2021. március 31. után feloldható tartalékot képezzenek. Ennek célszerű eszköze lehet az egyes fejezetek szintjén megjelölni azokat az előirányzatokat, amelyek elköltésére – a Kormány vagy az Országgyűlés döntése alapján – csak akkor lehet kötelezettséget vállalni, ha a 2020. évi gazdasági és költségvetési folyamatok a kormányzati prognózisnak megfelelően, vagy annál kedvezőbben alakulnak. Így el lehetne kerülni mind a túlzott tartalékképzést, mind pedig azt, hogy kedvezőtlen esetben a költségvetési egyensúly megteremtéséhez előirányzatok zárolására vagy bevételek évközi növelésére kényszerüljön a döntéshozó.
- 6) A Tanács megállapítja, hogy a strukturális hiány¹ 2021-ben sem éri el az 1,0 százalékos célt. Úgy látja ugyanakkor, hogy 2021-től a gazdaság magas ütemű növekedési pályájához visszatérve, a fenntarthatóságot erősítő gazdaságélénkítő programok folytatásával belátható távlatban teljesíthető lesz a strukturális hiány kritérium is.

¹ A kormányzati szektor gazdasági ciklus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege (Stab. tv. 1. § e) pont)

- 7) A Tanács megállapítja, hogy a 2020. évi államadósság-mutató² várható mértékére is erőteljesen hat a makrogazdasági pálya elmozdulása. Ezért tudomásul veszi, hogy a GDP-arányos bruttó államadósság 2011-2019 közötti csökkenése 2020-ban várhatóan átmenetileg megfordul: a költségvetési törvényjavaslat tervezete szerint az államadósság-mutató értéke 72,6 százalékra nő. A Tanács fontosnak tartja, hogy az államadósság-mutató csökkenő trendje – a 2020-as átmeneti növekedést követően – visszatér és e mutató 2021 végére 69,3 százalékra mérséklődik. A 3,3 százalékpontos tervezett csökkenés megfelelő mozgásteret jelent az Alaptörvényben foglalt államadósság-szabály és a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdésben foglalt előírás teljesüléséhez arra az esetre is, ha az államadósság vagy a GDP a tervezettnél némileg kedvezőtlenebbül alakul.
- 8) 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.

2. A 2020. évi várható makrogazdasági folyamatok

² Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésében, valamint 37. cikk (2) és (3) bekezdésében foglaltak végrehajtása során figyelembe veendő ...olyan, százalékban kifejezett, egy tizedesig kerekített hányados, amely

- számlálójában az államadósságnak,
- nevezőjében a Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló tanácsi rendeletben meghatározottak szerint számított bruttó hazai terméknek e törvény szerinti értéke szerepel. (Stab. tv. 2. §)

A globális gazdaságban (benne az európai gazdaságban) zajló, meghatározó folyamatokat, tendenciákat értékelve a mértékadó nemzetközi pénzügyi szervezetek 2020-2021-re készített előrejelzéseikben már 2019-ben is a világgazdaság növekedésének lassulását prognosztizálták. A Nemzetközi Valutaalap (IMF) 2020-ra vonatkozó téli előrejelzésében – globálisan – még 3,5 százalékos, a Világbank 2,5 százalékos, az OECD 2,4 százalékos növekedést tartott elérhetőnek. Az Európai Bizottság ez év februári (téli) értékelése szerint az európai gazdaság teljesítményét visszafogott növekedés (és infláció) jellemzi. Ezért 2020-ra vonatkozó várakozását az euró-övezet esetében 1,2, az Unió egészénél 1,4 százalékra mérsékelte.

A koronavírus-járvány és következményei alapjaiban megváltoztatták a globális növekedés feltételeit és irányát. A 2020 márciusára világméretűvé váló új típusú járvány érdemben rajzolja át a nemzetközi gazdasági és pénzügyi folyamatokat. Egyes előrejelzések a 2008-as pénzügyi válságot felülmúló, drasztikus világgazdasági visszaesést valószínűsítettek. Az IMF ez évi áprilisi előrejelzése már a világgazdaság 3 százalékos zsugorodását prognosztizálta. Az USA gazdasága esetében 5,9 százalékos, az EU egésze és az euro-zóna tekintetében 7,1, illetve 7,5 százalékos, a német gazdaságban 7,0 visszaesést vetített ki 2020-ra.

A Kormány a 2020. évi költségvetést a GDP 4,0 százalékos növekedésére építette. A nemzetközi szervezetek 2019. őszi értékelésükben 2020-ra vonatkozó kitekintéseikben – az előző évek kiugró – 4,9 százalékos – növekedése után lassuló, 2,4-3,5 százalék közötti fenntartható hazai gazdasági bővülésre számítottak. Az Európai Bizottság ez év februárjában 3,2, az IMF ez év januárjában 3,3 százalékos növekedést várt a magyar gazdaságtól, míg az utóbbi áprilisban már 3,1 százalékos csökkenést.

A koronavírus-járvány azonban a magyar gazdasági növekedésre vonatkozó előrejelzéseket is nagymértékben átírta. A rendelkezésre álló, modellszámításokon alapuló 2020. gazdasági teljesítményre az előrejelzések +3,0 és -7,0 százalék között szóródnak. Ezért a KT a 2020-as makrogazdasági pályához kapcsolódó véleménye kialakítása során kevésbé tudott a makrogazdasági elemzői konszenzusra támaszkodni. A kormányzati várakozás (a költségvetés alappálya számai között) az idei évre 3 százalékos GDP csökkenést feltételez. E konzervatív előrejelzés – más intézmények és szakértők medián várakozására tekintettel – elfogadható tervezési alapként.

A 2020. év I. negyedében 2,2 százalékkal nőtt a magyar gazdaság. Ennek kisebb hányadát az ipar, döntő részét a piaci szolgáltatások adták. A rendelkezésre álló adatok szerint az év első két hónapjában magas volt a növekedés, de a koronavírus-járvány gazdasági hatása (a

nemzetközi és hazai korlátozó intézkedések, a beszállítói láncok akadozása és a kereslet csökkenése) márciustól számottevő lassulást eredményezett. Ez meghatározó volt a nemzetgazdaság valamennyi ágazatában, de különösen a személyes jelenlétet igénylő szolgáltatásokban, így főként a vendéglátóiparban és a turizmusban.

A koronavírus-járvány kedvezőtlen következményei a negyedév utolsó hónapjában érvényesültek markánsan a foglalkoztatásra. Az átlagos havi létszáma 4.442 ezer fő lett, 56 ezerrel kevesebb a februárinál. A munkanélküliség változásáról elérhető statisztikák még csupán részlegesen tükrözik a koronavírus-járvány hatását, de a KT átmenetileg emelkedő munkanélküliségre számít, amelyet a gazdaság újraindítása és a kormányzati programok gyorsan csökkenthetnek.

A fogyasztói árak az I. negyedév egészében 4,3 százalékkal nőttek (januárban 4,7, februárban 4,4, márciusban 3,9 százalékkal). Az inflációt erősítette, hogy a jövedéki adó emelése hatására a 11,3 százalékkal drágábbak lettek a dohánytermékek. Áprilisra az infláció 2,4 százalékra lassult, amit elsősorban az olajáresés okozott.

A magyar gazdaság erős fundamentumai és a gazdaságpolitika támogató intézkedései lehetőséget biztosítanak ahhoz, hogy a koronavírus-járvány előidézte válságot egy gyors kilábalás kövesse, e tekintetben azonban a járvány hossza mellett meghatározó lesz Magyarország kereskedelmi partnerei teljesítményének alakulása.

3. A 2020. évi várható költségvetési folyamatok

A koronavírus-járvány következményei alapvetően két csatornán befolyásolják a költségvetést. Egyrészt a gazdasági növekedés lassulása mérsékli az adóalapokat, és egyes adók célzott csökkentését is szükségessé teszi. Másrészt az egészségügyi veszélyhelyzet és a gazdasági hatások kezelése a kiadások növekedését okozza. Ezek következtében a Kormány a 2020. évi költségvetéshiánycélját a GDP 1,0 százalékaról 3,8 százalékára emelte.

A veszélyhelyzet 2020. március 11-én történt kihirdetésével egyidejűleg a Kormány – a válság mélységének és időtartamának csökkentése érdekében – gazdaságvédelmi akcióterv bevezetését jelentette be. A részben költségvetési teherrel járó, célzott intézkedéseknek meghatározó szerepe van a termelőkapacitások tartós leépülésének megakadályozásában, a hosszú távú kilátások romlásának kivédésében. Az Európai Unió Tanácsa felismerve az állami beavatkozás szükségességét, életbe léptette a mentesítő záradékot az uniós szintű költségvetési szabályokra.

A Kormány a járvány elleni és a gazdaságvédelemmel kapcsolatos intézkedések finanszírozására három új alapot hozott létre. A Járvány Elleni Védekezési, valamint a Gazdaságvédelmi Alap főösszege 663, illetve 1.345 milliárd forint, amelynek forrását költségvetési átcsoportosítással, az Országvédelmi Alap szabad tartalékának felhasználásával, a pártok támogatásainak részleges, a helyi önkormányzatok gépjárműadó-bevételének teljes központosításával, valamint a kiskereskedelmi és pénzügyi szektor adóterhének emelésével teremtették meg. A Járvány Elleni Védekezési Alap biztosít forrást az egészségügyi eszközbeszerzésekre, az egészségügyi dolgozók egyszeri bérkiegészítésére, a válság ideje alatt lejáró családtámogatások meghosszabbítására. A Gazdaságvédelmi Alap forrásait a gazdaságvédelmi akcióterv végrehajtására fordítja a kormányzat, aminek része a válság által erősebben érintett ágazatok (turizmus, vendéglátás, személyszállítás stb.) járulék- és adóterhének határozott idejű elengedése, csökkentése, általában a rövidített munkaidős foglalkoztatás támogatása, a mérnöki-fejlesztési munkakörben foglalkoztatottak bérkiegészítése, a kkv beruházások támogatása. A Konvergencia Program alapján a járvány elleni védekezés kiadásai, valamint a gazdaságnak nyújtott támogatások és adócsökkentések formájában otthagyt források összege meghaladja majd a bevételtermelő intézkedések összegét, így azok együttesen hiánynövelő hatásúak. A vállalkozások és háztartások likviditásán ezen felül a hitelmoratórium és kedvezményes (részben kormányzati garanciát élvező) hitelek képezik. A magyar intézkedések igazodnak a nemzetközi trendekhez (munkahelyek megtartása, vállalkozások kedvezményes hitelhez jutása, adókönyvitések, garanciák, egyéb könnyítések). Ezen felül létrehozták az Európai Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatások Alapját is, mely az unióból esetlegesen érkező járvány elleni támogatások fogadását szolgálja.

A gazdaságvédelmi csomag másik részét az MNB által meghirdetett intézkedések képezik. A mikro-, kis- és középvállalkozások számára elérhető Növekedési Hitelprogram Hajrá (NHP Hajrá) 1.500 milliárd forintnyi olcsó és stabil forrást biztosít a kkv szektor hitelezésére úgy, hogy az eddigieknél szélesebb körben használható, így elősegíti a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak enyhítését, a kkv-k megerősödését és további növekedését egyaránt. Az MNB továbbá a Növekedési kötvényprogram egyes paramétereit is módosította, ami tovább segítheti a vállalati kötvénypiac likviditásának növelését. Mindemelllett az MNB történelmi nagyságú, 250 milliárd forintos osztalékot fizetett a költségvetésbe 2020 április folyamán, ami többletforrást biztosít az államháztartásnak és 48 milliárd forint értékben a költségvetés eredményszemléletű egyenlegét is növeli.

A nemzetközi összehasonlítást lehetővé tevő előrejelzések szerint Magyarországon a koronavírus-járvány gazdasági hatása az átlagosnál mérsékeltebb, de így is jelentős lesz. Ezt tükrözi az első negyedévi GDP adat, ami a korábbiakhoz képest lassulást mutat, de az Európai Unión belül a kedvezőbb eredmények közé tartozik. Annak érdekében, hogy Magyarország felzárkózása tartósan fennmaradjon, a járvány terjedésének lassítása/megállítása és a gazdaság újraindítása mellett szükség van arra is, hogy a III. negyedévben a hazai gazdaság visszatérjen a növekedési pályájára és folytatódjon annak tőkeintenzív fejlesztése, innovatív termelésre áttérése, tovább erősödjön versenyképessége.

Mindezekre figyelemmel a KT a 2020. évi folyamatokra vonatkozó kormányzati várakozásokat reálisnak tartja, megfelelő alapnak a 2021. évi tervezéshez. Ugyanakkor érzékel kockázatokat is. Amennyiben a III. negyedévben gyorsabban indul újra a gazdaság, mint a kormányzati várakozás, akkor annak a 2020. évi költségvetési hatás is kedvezőbb lehet a vártnál.

A központi alrendszer első négyhavi adatai szerint az államháztartás – önkormányzatok nélküli – pénzforgalmi hiánya 727,4 milliárd forint volt, ami számottevően magasabb a megelőző évekenél. A pénzforgalmi hiány növekedését alapvetően a magasabb uniós kiadások (842 milliárd forint) és az alacsonyabb uniós bevételek (313,2 milliárd forint) okozták, emellett megjelent benne a koronavírus-járvány elleni védekezés kiadásainak egy része (az egészségügyi eszközök beszerzésére mintegy 400 milliárd forintot fordítottak). A fogyasztást terhelő adók és a bérekhez kapcsolódó adó- és járulékok az első három hónapban számottevően emelkedtek, de áprilisban már jelentősen lassult a dinamika, illetve a szociális hozzájárulási adó és járulékok összege csökkent is az egy évvel korábbihoz képest, amelyhez hozzájárult a kisebb adómérték is. A költségvetési folyamatok szempontjából kedvező, hogy az általános forgalmi adó és a személyi jövedelemadó bevételek is emelkedtek áprilisban. A május és június havi bevételekben várhatóan erősebbek lesznek a koronavírus-járvány hatásai, mert azok majd az április és május havi gazdasági folyamatokon alapulnak.

A költségvetési egyenlegre vonatkozó előzetes eredményszemléletű adatok 89 milliárd forintos többletet mutatnak 2020 I. negyedévében. A pénzforgalmi egyenleggel szembeni jelentős különbség az uniós támogatások eltérő elszámolásából fakad. Az eredményszemléletű egyenlegben ugyanis a statisztikai értelemben vett kormányzati körön belül maradó előlegfizetések nem tekintendők kiadásnak (hanem csak később, a tényleges felhasználás időpontjában, ugyanakkor a tényleges felhasználáshoz kapcsolódó, de pénzforgalmilag még nem teljesült uniós bevételek is figyelembevételre kerülnek).

4. 2021. évi költségvetési célok, feltételek

4.1. A tervezés alapját képező makrogazdasági mutatók

A tervezet – a 2020. évi átmeneti visszaesés után – 4,8 százalékos GDP növekedésre építi a jövő évi költségvetés előirányzatait. Ezt arra alapozza, hogy a koronavírus-járvány utáni várhatóan gyors emelkedésnek köszönhetően a háztartások fogyasztási volumene 3,1 százalékkal, a bruttó állóeszköz felhasználás – a 2020. évi jelentős mérséklődés után – 5,5 százalékkal nő. A 2020. évi csökkenés után folytatódhat a foglalkoztatottak létszámának bővülése 1,6 százalékkal (a versenyszférában a növekedés üteme várhatóan 2 százalékos, míg a közszférában nem számolnak változással). A bruttó átlagkereset 6,9 százalékkal tovább emelkedhet (a versenyszférában 7 százalékkal, a közszférában 6,3 százalékkal, utóbbiban a különböző életpálya-modellek végig vitele révén). A koronavírus-járvány okozta külkereskedelmi akadályok számottevő részének megszűnése következtében az export – a 2020. évi visszaesést követően – 10,5, az import 8,9 százalékkal bővíthet. A fogyasztói áremelkedés mértéke 3,0 százalék.

A Tanács vizsgálta a 2021. évi központi költségvetési tervezet alapját képező makrogazdasági pálya összetevőit. Ennek során áttekintette Magyarország 2020-2024-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat, valamint figyelembe vette a Magyar Nemzeti Bank, az Európai Bizottság, az IMF által készített értékeléseket és a Tanács titkársága hatáskörében megrendelt kutatói, szakértői elemzéseket. A különböző dokumentumok (attól is függően, hogy 2020-ra milyen GDP változással számoltak) 2,9 és 7,8 százalék közötti növekedést valószínűsítene 2021-re. A Tanács úgy látja, hogy nemcsak a koronavírus-járvány gazdasági hatása, hanem a „visszapattanás” nagysága is igen nehezen becsülhető meg. Nehezen kiszámítható ugyanis egy újabb járvány-hullám megjelenése, valamint a világ gazdaság aktuális (olaj, katonai és regionális, kereskedelmi stb.) feszültségeinek oldódása, még inkább, hogy a válság által súlyosan érintett országok gazdaságai mikor állnak talpra.

A KT megítélése szerint a kormányzat által várt 4,8 százalékos GDP növekedés akkor teljesülhet, ha a fogyasztás bővülése a tervezetnek megfelelően alakul, a nagyberuházások folytatódnak, és a külkereskedelmet nem zavarják adminisztratív és kínálat oldali akadályok.

A 2021. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetének fókuszában - az eddig elért eredmények és a fiskális biztonság megőrzése mellett - a gazdaság élénkítése, a járvány hatásának kitett

ágazatok támogatása, a munkahelyek megőrzése, újak teremtése, valamint a családok- és nyugdíjasok helyzetének védelme áll.

A költségvetési politika szempontjai elsősorban az államháztartás központi alrendszerén keresztül valósulnak meg, ezért a Tanács is ezen alrendszer bevételei és kiadásai tervezetben megjelenített előirányzatainak alakulását elemezte.

4.2. A központi alrendszer bevételei

A központi alrendszer összes – nem konszolidált – bevételi előirányzata 21.875,4 milliárd forint, amely a 2019. évi előzetes teljesítést 2,0 százalékkal, a 2020. évi előirányzatot 2,1 százalékkal és a 2020. évi várható teljesítést 2,6 százalékkal haladja meg.

Az elmúlt közel tíz évben végrehajtott adóreform – a munkát és a tőkét terhelő adók mérséklése, adminisztrációs könnyítések mellett korszerű eljárások és technikák bevezetésével – biztosította a gazdaság fehéredését és a költségvetési gazdálkodáshoz szükséges növekvő bevételeket. Ehhez jó alapot biztosított a több éves gazdasági konjunktúra (a jövedelmek és a fogyasztás folyamatos emelkedése).

A *gazdálkodó szervezetek befizetéseinek* előirányzata 1.783,7 milliárd forint, 5,6 százalékkal, 93,8 milliárd forinttal haladja meg a 2020. évi előirányzatot (a várható teljesítést 7,8 százalékkal, összegében 129,1 milliárd forinttal). A legnagyobb súlyt képviselő, 538,5 milliárd forintot kitevő társasági adó 7,5 százalékkal, 37,4 milliárd forinttal nagyobb az előző évi előirányzatnál (a várható teljesítésnél 20 százalékkal, összegében 90 milliárd forinttal), melynek oka a koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés miatti bázis-hatás érvényesülése és a járvány okozta válság gazdasági következményeinek várhatóan hosszabb távon is eredményes kezelése. A pénzügyi szervezetek különadójának előirányzata (61,4 milliárd forint) a válság következményeinek elhárítása érdekében kivetett egyszeri 2020. évi hozzájárulást követően visszaáll a 2019. évi szintre. A 2020. évi egyszeri többletbefizetés 5 évig egyenlő részletekben levonható. A kisvállalati adó előirányzata 10 milliárd forinttal haladja meg az előző évi előirányzatot (a várható teljesítést 7,0 milliárd forinttal). Itt ugyan csökken az adókulcs, de a folytatódó létszámemelkedés hatása érvényesül. A kisadózók tételes adója – a 2020. évi adóelengedés után - a várható teljesítéshez képest 40,6 milliárd forinttal nő. A központosított egyéb bevételek előirányzata 39 milliárd forinttal (7,1 százalékkal) haladja meg a várható teljesítést, így elérve az eredeti előirányzatot (2020-ban a várható teljesítés 545,8 milliárd forint).

A *fogyasztást terhelő adók* együttes előirányzata 6.672,6 milliárd forint, 35,7 milliárd forinttal, 0,5 százalékkal múlja felül az előző évi előirányzatot (7,8 százalékkal a várható teljesítést, összegében 484,9 milliárd forinttal). E bevételi csoporton belül a legnagyobb hányadot kitevő általános forgalmi adó (áfa) előirányzata 4.982,2 milliárd forint, mindössze 12,2 milliárd forinttal haladja meg az előző évi előirányzatot (a 2020. évi várhatót 8,0 százalékkal, összegében 370 milliárd forinttal). Ennek oka, hogy a termelés és a fogyasztás I. félévi visszaesése megmutatkozik a 2020. évi várható teljesítésben, de a gazdaság várt újraindulása erősíti a fogyasztást, s a forgalomnövekedés érzékelhető lesz a bevételekben. A bevételi várakozások megalapozása megkívánja az áfa-rés alacsony szinten tartását, ehhez pedig továbbra is szükséges a legális keretek erősítése és a fehérítést célzó intézkedések és gyakorlat folytatása.

A jövedéki adó 1.263,1 milliárd forint összegű előirányzata 3,0 százalékkal, 37 milliárd forinttal több az előző évi előirányzathoz képest, a várhatóhoz mérten pedig 66 milliárd forinttal (5,5 százalékkal). A dohánytermékek adómérték emelésének folytatódása és az üzemanyag felhasználásnak a megszokott szintre visszakerülése révén 2021-re reális az előirányzat. A pénzügyi tranzakciós illeték előirányzata (218,8 milliárd forint) 7,5 milliárd forinttal marad el az előző évi előirányzattól, de 16 milliárd forinttal meghaladja a várható bevételt. Az e körbe tartozó többi bevételfajtánál (regisztrációs adó stb.) összhang van az előirányzat és a várható teljesítés tekintetében.

A *lakosság befizetéseinek* előirányzata 2.997,1 milliárd forint, 3,4 százalékkal (összegében 98,4 milliárd forinttal) magasabb az előző évi előirányzatnál (a várhatónál 222 milliárd forinttal, 8 százalékkal). A személyi jövedelemadó (szja) 2.683,5 milliárd forintos előirányzata 2,8 százalékkal (75 milliárd forinttal) haladja meg az előző évi előirányzatot és 7,8 százalékkal (összegében 195 milliárd forinttal) a várható bevételt. A nagymértékű bevétel emelkedés oka a gazdaság újraindulásával párhuzamosan bővülő foglalkoztatás és az emelkedő bérek. Az illetékbevétel előirányzata 11 milliárd forinttal marad el az előző évitől, de 25 milliárd forinttal magasabb a 2020. évi várhatónál arra alapozva, hogy újra nő az ingatlanvásárlások és gépjármű eladások száma.

A központi alrendszer jelentős bevétele a szociális hozzájárulási adó és járulékok (szochó). A két társadalombiztosítási alapot együttesen ebből 2021-ben 5.262,1 milliárd forint illeti meg. Ez 82 milliárd forinttal kevesebb, mint a 2020. évi előirányzat, de 301,4 milliárd forinttal több, mint 2020. évi várható teljesítés. Az utóbbit annak ellenére tervezik, hogy az adó mértéke 2020.

július 1-jétől tovább – 17,5 százalékról 15,5 százalékra – csökken. Kockázatot hordoz, hogy a termelés és a foglalkoztatás, mikor áll vissza a válság előtti szintre.

A tervezet a már korábban elfogadott intézkedésekkel számol. Összességében az adó- és járulékbévételek összhangban vannak a tervezett makrogazdasági paraméterekkel. Ha azok nem, vagy részben teljesülnek, akkor ennek hatásai megjelennek a bevételekben, legnagyobb mértékben az általános forgalmi adóban, a szociális hozzájárulási adóban és járulékokban, valamint a személyi jövedelemadóban.

4.3. A központi alrendszer kiadásai

Az államháztartás központi alrendszerének összes – nem konszolidált – kiadási előirányzata 23.366.6 milliárd forint, a 2019. évi előzetes teljesítésnél 3,1 százalékkal, a 2020. évi előirányzatnál 7,2 százalékkal, míg a 2020. évi várható teljesítésnél mindössze 0,7 százalékkal nagyobb. A visszafogott növekedés mögött az húzódik meg, hogy 2020-ban számos olyan egyszeri, egészségügyi tárgyú kiadásra került sor, amely 2021-ben várhatóan nem ismétlődik meg.

A költségvetési kiadások középtávú pályája ezen felül összhangban van a korábban megfogalmazott kormányzati szándékkal, mely szerint az államháztartás (pontosabban a kormányzati szektor³) súlyát (az újraelosztás mértékét) a gazdaság terheinek mérséklése érdekében célszerű folyamatosan mérsékelni. Ez tükröződik Magyarország 2020-2024. évi Konvergencia Programjában, ahol – a 2016 előtti években tapasztalt, esetenként 50 százalékot is meghaladó mértékkel szemben – 2021-ben a konszolidált (az alrendszerek közötti halmozódást kiszűrő) kiadások a GDP-nek csak 45,9 százalékát teszik ki, közel 2 százalékponttal kevesebbet a 2020. évi várható teljesítéshez képest. A Program szerint az újraelosztás mértéke 2024-re 40 százalékra süllyedhet.

A központi alrendszer továbbra is három nagy csoportra bontott kiadásaiból 2021-ben folyó (működési) célokra az előző évi előirányzathoz képest többet (83 százalékkal szemben csaknem 84,4 százalékot), míg hazai forrásból felhalmozási feladatokra kevesebbet (9,3 százalék helyett 8,8 százalékot), az európai uniós finanszírozású fejlesztésekre ugyancsak kisebb arányt (7,8 százalék helyett 6,8 százalékot) fordítanak.

³ 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 19.718,8 milliárd forintot kitevő *működési (folyó) költségvetés* kiadásainak nagy hányadából, 35,0 százalékból gazdálkodnak a társadalombiztosítási alapok. A *Nyugdíjbiztosítási Alap* 3.915,3 milliárd forint összegű, az előző évi előirányzatnál 9,1 százalékkal (közel 330 milliárd forinttal) nagyobb előirányzata lehetővé teszi 2021-ben is az időskori biztonság fenntartását, a nyugdíjasok életszínvonalának megőrzését, a nők kedvezményes nyugellátásának megtartását. A tervezet tartalmazza – a Gazdaságvédelmi Alapból finanszírozva – a 13. havi nyugdíj fokozatos visszavezetésének költségvetési hatását is, amely 77 milliárd forint 2021-ben. Az *Egészségbiztosítási Alap* 2.905 milliárd forint összegű előirányzata 8,3 százalékkal, több mint 220 milliárd forinttal haladja meg az előző évi előirányzatot. Ebben az előző évi előirányzathoz képest gyógyító-megelőző ellátásokra mintegy 138 milliárd forinttal nagyobb forrás áll rendelkezésre, amelyből folytatódhat az egészségügyi szakdolgozók és védőnők bérfeljesztési programja, valamint megvalósulhatnak beruházások és felújítások. További többletforrások szolgálják az egészségügyi ellátórendszer hatékonyságának növelését és a finanszírozási rendszer fenntarthatóságának javítását.

A folyó kiadások egynegyede, 4.678,7 milliárd forint, (az előző évi előirányzatnál 5,8 százalékkal, közel 300 milliárd forinttal több) a *központi költségvetési szervek* működését szolgálja. Ez fedezetet nyújt a korábban elkezdett, illetve néhány új területen az életpályaprogramok végrehajtására. A jelentős hányadot kitevő *költségvetési támogatások* garantálják jövőre is a családvédelmi akcióterv céljainak megvalósulását, így a gyermekvállalás ösztönzését, a gyermeket nevelő családok, különösen a nagycsaládosok segítségét, a családok életminőségének javítását, a saját otthon megteremtését, a bölcsődei hálózat fejlesztését, a nagyszülői gyermekgondozási díj nyújtását.

A 2.046,9 milliárd forint előirányzatú *hazai forrású felhalmozási költségvetés* legtöbb forrást, 224, illetve 204 milliárd forintot a lakásépítési támogatásokra, illetve a közúti fejlesztésekre biztosítja. Lehetőséget nyújt a Modern Városok Programjának, a Liget Budapest projektnek, a Paks II. beruházásnak, a Magyar Falu, az Egészséges Budapest Programnak, valamint az új budapesti multifunkcionális sport- és rendezvénycsarnoknak a megvalósítására. Jelentős összeg jut a vasúthálózat fejlesztésére, a kerékpárutakra és más turisztikai fejlesztésekre, energia- és klímapolitikai modernizációs rendszerekre, mezőgazdasági öntözési fejlesztésekre, a nagycsaládosok személygépkocsi-vásárlási támogatására, a hon- és rendvédelmi beruházásokra. A már megkezdett fejlesztések folytatódhatnak a hatodik éve működő Nemzeti Köznevelési Infrastruktúra Fejlesztési Program keretében.

Az *európai uniós fejlesztési költségvetés* 1.600,9 milliárd forintos kiadási előirányzata 472 milliárd forinttal meghaladja az uniótól várt bevételeket. A magyar költségvetés még 2021-ben is jelentős összeget előlegez meg e célokra, így 250 milliárd forintot már a 2021 utáni kohéziós operatív programokra, legtöbbit a gazdaság-, valamint a közlekedésfejlesztésre. A 2014-2020 közötti programozási időszak Széchenyi 2020 programjából 1.200 milliárd forint szolgálja a gazdaság- és versenyképesség-, a közlekedés-, a környezetvédelem és energiahatékonyság, a terület-, valamint az emberi erőforrás fejlesztést.

A gazdaság védelmét és újraindítását szolgálja a költségvetésben a 2020-ban életre hívott, különálló költségvetési fejezetként működő 2.550 milliárd forint összegű *Gazdaságvédelmi Alap*. Ennek fontos része a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból létrejövő *Gazdaságvédelmi Foglalkoztatási Alap*. A fejezetektől átkerülő – de felettük a rendelkezési jognak a szakmailag felelős tárcánál maradó – előirányzatok mellett ezen alap tartalmaz 120 milliárd forint összegben szabadon felhasználható tartalékot is. Mindemellett a felszabadítható, illetve még le nem kötött 2014-2020-as időszaki uniós forrás 2021-ben is elsődlegesen a gazdaságvédelmi akcióterv céljai érdekében kerül felhasználásra. A pandémiás időszak gazdasági hatásainak enyhítésére vonatkozó célokat – az előzőekkel összhangban – a 2021-ben elinduló 2021-2027-es új pénzügyi periódus programjai keretében rendelkezésre álló támogatások is segítik.

A járvány elleni védekezés, valamint az egészségügyi ellátórendszer működtetés összehangolt kezelését szolgálja a 2021-es költségvetésben megjelenő új pénzalap: az *Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alap*. A 3.000 milliárd forintos keret gerincét az Egészségbiztosítási Alap adja. A járványalap bevételeit képezi a kiskereskedelmi adó és a gépjárműadó teljes bevétele. Az alapban 30 milliárd forint összegű, túlléphető központi tartalék biztosítja, hogy a járvány elleni védekezésnek 2021-ben se legyen pénzügyi természetű akadály.

A fiskális biztonság megerősítését és fenntartását, a külső kockázatok kivédését 2021-ben a GDP valamivel több mint 0,5 százalékát, 270 milliárd forintot kitevő szabad *tartalékok* szolgálják (a 2020. évi költségvetésben ezek a GDP 1 százalékát képviselték). Előzőeknek megfelelően a Gazdaságvédelmi Alapban 120 milliárd forintot, az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alapban 30 milliárd forintot, míg a Rendkívüli kormányzati intézkedések tételen 120 milliárd forintot terveznek.

4.4. Az államháztartás hiánya

Az államháztartás 2021. évi egyenlegének tervezéséhez rendkívül kedvezőtlen előzmény a koronavírus-járvány miatt 2020-ban bekövetkezett válság. Ennek, valamint a válságkezelő és gazdasághelyreállító intézkedések költségvetési hatása következtében ugyanis a 2020. évre számolt 1,0 százalékos hiány helyett a kormányzat 3,8 százalékos mértékű uniós módszertan szerinti (GDP-arányos) hiányt vár. A koronavírus-járvány terjedésével párhuzamosan kialakult gazdasági válságra reagálva a Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ECOFIN) véleménye alapján teljesülnek az uniós költségvetési szabályok alóli átmeneti mentességet biztosító záradék alkalmazására vonatkozó feltételek, így azokat az Európai Unió tagállamainak átmenetileg nem kell teljesíteniük. A Kormány 2021-re már ismét a maastrichti referenciaérték alatti, 2,9 százalékos GDP-arányos hiánycélt tervez. A KT ezt megvalósíthatónak tartja, amennyiben teljesülnek a költségvetés alapjául vett makrogazdasági folyamatok.

A kitűzött hiánycél elérhetőségét illetően a Tanács a 2020-ra, valamint 2021-re valószínűsített makrogazdasági feltételeknél kétirányú kockázatokat azonosított. A koronavírus-járvány elhúzódása, esetleges újra fellángolása következtében rosszabb gazdasági helyzet, ebből eredően kevesebb bevétel képződhet, és számottevően több válságkezelési kiadás is keletkezhet. Másfelől azonban a gazdaság gyors helyreállása esetén a tervezettnél magasabbak is lehetnek a bevételek már 2020 második félévétől kezdődően. E kockázatok kezelésére megfelelő mértékű és rugalmasan felhasználható tartalékok szükségesek. A Tanács mérlegelte a lehetőségeket. A tartalékok összegének emelése a kiadások további visszafogását eredményezheti, amely a kereslet csökkenését, ezáltal a gazdaság teljesítménye javulásának korlátozását indukálhatja. Mindent egybevetve a rugalmasság növelése érdekében a Tanács indokoltnak tartja a tartalékolás koncepciójának újragondolását.

A Tanács ezúttal is előremutatónak tartja, hogy a három részre bontott központi alrendszerben a működési rész egyenlege – immár negyedik évben – nulla, és pénzforgalmi deficit csak a felhalmozási és az uniós költségvetésben keletkezhet.

A GDP-arányos strukturális hiány tervezett mértéke 2,2 százalékos, tehát meghaladja a középtávú költségvetési cél (MTO) strukturális egyenlegre meghatározott 1 százalékos értékét. Az eltérést a KT szerint indokolja a gazdaság újraindítása érdekében szükséges erőforrások előteremtésének igénye. Másfelől üdvözli, hogy e hiány – 2021-től a gazdaság magas ütemű növekedési pályájához visszatérve – érdemben közeledik az MTO-hoz. Úgy ítéli meg, hogy a fenntarthatóságot erősítő programok folytatásával középtávon teljesülhet a célkitűzés.

Az előzőekkel párhuzamosan az államháztartás 2021-re tervezett pénzforgalmi hiánya is magas, 1.689,3 milliárd forint (a GDP 3,3 százaléka), szemben a 2020-ra előirányzott 412,5 milliárd forinttal (a GDP 0,8 százaléka). A 2021-es érték döntően a központi alrendszer – főként a válság miatt kieső bevételekből adódó – 2,9 százalékos (1.491,2 milliárd forint összegű) negatív egyenlegének a következménye.

4.5. Az államadósság

A 2021. évi államadósság várható alakulására is erőteljesen hat a járványhelyzet. A GDP-arányos bruttó államadósság a 2011-2019 között tartó csökkenése után az egyszeri hatások következtében 2020-ban átmenetileg emelkedik, amelyet a magyar költségvetési szabályok a rendkívüli helyzetre való tekintettel megengednek. 2021-ben azonban a korábbi tendencia folytatódik és a Stabilitási törvény 2. §-a szerinti, a költségvetési törvényben alkalmazott államadósság-mutató 72,6 százalékról 69,3 százalékra csökken, ezt követően pedig nagyarányú mérséklődés mellett 2024-re az EU szabályrendszerében előírt 60 százalékos küszöbszint alá kerül.

A 2021. évi költségvetés tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak⁴ és a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdésének, amely szerint az államadósság-mutató év végi értékét oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutató éves csökkenése – az erre vonatkozó európai uniós szabályok⁵ érvényesítése mellett – legalább 0,1 százalékpontot érjen el. Megállapítható, hogy 2021-ben az államadósság-ráta csökkenésére vonatkozó uniós szabály két – előrettekintő és ciklikusan igazított – módszertan alapján is várhatóan teljesül⁶.

⁴ Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdése – a szabályalapú költségvetés legfontosabb elemeként – tartalmazza az államadósság-szabályt. Eszerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

⁵ 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”).

⁶ Amennyiben az államadósság meghaladja a 60 százalékot akkor az Európai Unió adósságszabálya azt írja elő, hogy a referenciaértéktől való eltérésnek az előző három évben viszonyítási alapként évente átlagosan egyhuzaddal kell csökkennie, azon elmúlt három évben bekövetkezett változások alapján, amelyekre adatok állnak rendelkezésre („visszatekintő szabály”). Az adósságkritérium szerinti követelmény abban az esetben is teljesültnek minősül, ha a Bizottság költségvetési előrejelzései azt mutatják, hogy az eltérés az előírt mértékben csökkenni fog abban a hároméves időszakban, amely felöleli a legutolsó olyan évet követő két évet, amelyre vonatkozóan rendelkezésre állnak adatok („előrettekintő szabály”). Az adósságarány kiigazításának

A hiánycél teljesíthetőségénél megfogalmazott kockázatok érintik az államadósság várható alakulását is. Mindazonáltal 2021-re nézve az államadósság-mutató várható csökkenése kellő mértékű tartalékot foglal magában ahhoz, hogy némileg kedvezőtlenebb gazdasági körülmények között is a cél teljesüljön.

A központi költségvetés adósságán belül a devizaarány az elmúlt években jelentősen – a 2011. évi mintegy 50 százalékról 2019 végére 17,3 százalékra – mérséklődött. A tervezet szerint ez az arány 2020. év végére átmenetileg 19,4 százalékra növekedhet a devizakibocsátások következtében. A 2021. évben azonban ismét 17,6 százalékra csökken. A kedvező feltételekkel rendelkező lakossági állampapírok biztosíthatják a magas keresletet, amely következtében folytatódik a belföldi finanszírozás arányának emelkedése.

2020. május 21.


Domokos László

Költségvetési Tanács tagja




Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja


Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke

referenciaértéke alkalmazása során figyelembe kell venni a ciklusnak az adósságcsökkentés ütemére gyakorolt hatását („ciklikusan igazított szabály”).