

A Költségvetési Tanács Véleménye**Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság alakulásáról****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: Stabilitási törvény, Stab. tv.) 23. § (1) bekezdésének c) pontja szerint félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság alakulásáról.

A Tanács ennek alapján tekintette át Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény (a továbbiakban 2019. évi költségvetési törvény, Kv. tv.) egész éves végrehajtásának folyamatait és az államadósság alakulását.

A KT értékelésében – korábban kialakított gyakorlatát és munkamódszerét követve – épített

- a 2019. évi költségvetési törvényjavaslatról,
- a 2019. évi költségvetési törvény I. félévi végrehajtásáról, valamint
- a 2020. évi költségvetési törvényjavaslatról

kialakított Véleményeire.

- A Tanács 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, hogy „a kitűzött növekedés elérését a versenyképességet javító további intézkedések támogatják”, de ráirányította 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”. Ehhez kapcsolódóan rögzítette azt is, hogy a „tervezet reálisan számol a kiadásokkal [...], a tartalékok fedezetet nyújtanak a makrogazdasági kockázatok kezelésére”. A KT „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 „költségvetési hiány tervezett csökkenése megfelel a gazdaság ciklikus folyamatainak és a gazdasági növekedés lassítása nélkül képes gyorsítani az

adósságráta¹ mérséklődését és a jövőbeni költségvetési mozgástér növelését”. Majd felhívta a figyelmet arra, hogy „a költségvetés tervezete szerint a strukturális egyenleg 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 egyenleg² eléréséhez a gazdasági növekedést nem veszélyeztető lépéseket tartott szükségesnek. Mindezekon túl a Tanács megállapította, hogy a Stab.tv. szerinti – változatlan árfolyamon számított – 2018-2019. évi államadósság-mutatónak³ a törvényjavaslat tervezetében bemutatott alakulása összhangban van a 2018. és a 2019. évi tervezett és várható makrogazdasági és költségvetési folyamatokkal, valamint „teljesíti az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének (államadósság-szabály) követelményét”⁴. Rögzítette azt is, hogy „az adósságráta csökkenés tervezett mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó előírásának⁵ is”. A KT kedvezőnek ítélte, hogy a központi költségvetés adósságán belül a devizarész aránya tovább csökken, ami az ország gazdasága sérülékenységének mérséklését eredményezi.

- A KT a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat zárószavazásához kialakított 5/2018.07.17. számú Véleményében megállapította, hogy „a 2019. december 31-re tervezett államadósság-mutatónak a Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló T/503/854. számú egységes költségvetési törvényjavaslat 3. § (3) bekezdésében tervezett mértéke megalapozott, a Stab.tv. rendelkezései szerint került megállapításra, összhangban van a törvényjavaslat alapját képező makrogazdasági és költségvetési 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 Tanács e Véleményének indokolásában rámutatott, hogy

¹Az államadósság bruttó hazai termékre vetített mértéke

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

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

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 GDP felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság GDP-hez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. Ezt konkretizálta a 2019 végéig hatályban lévő adósságképlet a Stab. tv. 4. § (2)-(2a) bekezdése szerint. E szerint, amennyiben az adott költségvetési évben előre jelzett infláció és reálgazdasági növekedés üteme egyaránt meghaladja a 3 százalékot, a költségvetés 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. A Stab. tv. 4. § (2)-(2a) bekezdése szerinti adósságképlet 2020. január 1-jétől megváltozott és egyben egyszerűsödött. Az Európai Unió jogával összhangban a központi költségvetésről szóló törvényben meg kell határozni a költségvetési év utolsó napjára tervezett államadósság-mutató értékét, amely csökkenése az arra vonatkozó európai uniós szabályok érvényesítése mellett legalább 0,1 százalékpontot kell, hogy elérjen.

⁵Az 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”).

„a hiánycél és a kitűzött államadósság-mutató teljesülése érdekében feltétel azonban, hogy a Kormány részéről 2019-ben fegyelmezett gazdálkodás valósuljon meg [...]”.

- A Tanács a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 4/2019.06.03. számú Véleményének indokolásában kitért a 2019. évnél az I. negyedévi folyamatok alapján várható teljesülésére. Megállapította, hogy „a 2019. évi költségvetés készítésekor a 3/2018.06.07. számú Véleményében jelzett, a világgazdaság alakulását hosszabb ideje övező kockázati tényezők [...] továbbra is fennállnak [...], fennmaradásuk kihatással lehet a hazai gazdaság teljesítményére is”. A változó, tendenciájában kisebb mértékben romló külgazdasági környezeti jellemzők ellenére” a gazdaság teljesítménye 2019-ben – az addig beérkezett adatok alapján – kiegyensúlyozott és erőteljes”, s ezt – az előző évek gyakorlatát folytatva – támogatja a Kormány gazdaságfejlesztési stratégiája. A KT e Véleményének indokolásában „a Kormány várakozásának megfelelő 2019. évi gazdasági bővülést elérhetőnek” tartotta, mely várakozást „alátámasztják az időarányos teljesítés adatai. Az I. negyedévben a GDP növekedése – az előző év azonos időszakához viszonyítva – a historikusan legmagasabb értéket elérve 5,3 százalék lett”. Kiemelte ugyanakkor, hogy a „kiugró növekedési ütem a kapacitás-korlátok és a külső, visszafogottabbá váló kereslet, valamint a magas bázis miatt várhatóan mérséklődhet”. Mindezek mellett a Tanács kedvezőnek ítélte, hogy 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 Véleményének indokolásában azt is megjegyezte, hogy a „2019. évi 1,8 százalékos európai uniós módszertan szerint számított hiánycél tartható, amely kedvezően hat az államadósság-mutató csökkenésére is”.
- A KT a 2019. évi központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról – az első félévi folyamatok alapján – kialakított 6/2019.09.10. számú Véleményében az első félévi makrogazdasági folyamatok értékelése alapján úgy ítélte meg, hogy a „gazdasági növekedés – az év egészében – a legfrissebb kormányzati és elemzői várakozásoknak megfelelően a tervezett 4,1 százaléknál nagyobb lehet”. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy a nagyobb részét még mindig kedvező külső és belső feltételek mellett felerősödhetnek azok a már ismert, veszélyt hordozó körülmények, amelyek kockázatot jelentenek a hazai gazdasági növekedésre. A KT az államháztartás I. félévi hiányának alakulásával kapcsolatban megállapította, hogy az „eredményszemléletű államháztartási adatok többlet mutatnak”, továbbá a „központi alrendszer pénzforgalmi hiánya 390 milliárd forintot tett ki, ami a tervezett előirányzatnak mindössze 39,1 százaléka”. Az egyenleg az előző év azonos időszakának tényadatánál 1.030,5 milliárd forinttal kedvezőbb lett. A Tanács az egész évre várható költségvetési egyenleggel kapcsolatban megállapította, hogy „teljesíthetőnek tartja a GDP 1,8 százalékát jelentő éves eredményszemléletű hiánycélt”. Hozzátevé ehhez azt is, hogy az „első félévi eredményszemléletű többlettel ellentétben a második félévben számottevően közelíthet az egyenleg a kitűzött hiánycél felé”. A KT a pénzforgalmi hiánycélt alapvetően teljesíthetőnek tartotta, bár egyes

előirányzatoknál kétirányú kockázatot jelzett. (Pl. az uniós programoknál lehet túlteljesülés és elmaradás is. A fogyasztási adóbevételeknél többlet képződhet, míg egyes kiadások meghaladhatják az előirányzatot). A Tanács Véleményében rögzítette azt is, hogy a „bruttó államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított mértéke a 2018 végi 70,8 százalékról hat hónap alatt [...] 68,7 százalékra mérséklődött”⁶, amelyet az alacsony pénzforgalmi hiány és a GDP gyors növekedése tett lehetővé. Végül úgy ítélte meg, hogy „a változatlanul erőteljes gazdasági növekedésnek és fegyelmezett költségvetési politikának köszönhetően a GDP-arányos államadósság mértéke [...] 2019-ben tovább csökkenhet”, és a kedvező gazdasági körülményekre tekintettel támogatta, hogy „a hazai és az uniós követelményeket meghaladó mértékben csökkenjen az államadósság-ráta”.

A Tanács – kialakított gyakorlatának megfelelően – a 2019. évi központi költségvetési törvény végrehajtásának és az államadósság alakulásának értékelésénél az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank által a 2019. évi költségvetés folyamatáról készített írásos elemzéseit, megállapításait vette alapul. Ezek mellett figyelembe vette a KSH adatait, hazai kutató-elemző intézetek és nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, OECD, Világbank), valamint más mértékadó piaci elemzők elemzéseit és Magyarország 2019-2023-ra vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat. Az értékelő munkát segítették a Pénzügyminisztériumtól kért és kapott kiegészítő adatok is.

A KT értékelésnél nem vehette figyelembe a végleges adatokra épülő, a zárszámadásról szóló törvényjavaslatban foglaltakat, mert azt a Kormány az Államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény szerint később nyújtja be az Országgyűlésnek.

A 2019. évi költségvetési törvényt – évközben – az Országgyűlés nem módosította, a hiány- és államadósságcél nem változott.

A KT a Véleményéről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, valamint a Kormányt, továbbá értékelését az Országgyűlés honlapján közzéteszi.

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács 2020 május 21-én tartott ülésén a Stabilitási törvény 23. § (1) bekezdésének c) pontja alapján, a korábbi években kialakult gyakorlatának megfelelően a következő évi költségvetés tervezetének véleményezéséhez kapcsolódóan áttekintette Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény végrehajtásának fő folyamatait és azok hátterét, valamint az államadósság alakulását. A jelen, a Tanács tagjainak véleményét összefoglaló dokumentum online munkakapcsolatban, elektronikus egyeztetések alapján alakult ki.

⁶ Az azóta megjelent felülvizsgált adatok alapján a bruttó államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított mértéke 2018 végén 70,2 százalék volt.

1) A Tanács megítélése szerint

a) az elmúlt évtizedben követett gazdaságpolitika fenntartotta hazánk makrogazdasági egyensúlyát, valamint számottevően csökkentette külső és belső sérülékenységet. 2019-ben a magyar gazdaság fundamentumai tovább erősödtek. Az államháztartási folyamatokra kedvezően hatott, hogy a magyar gazdaság – a kedvezőtlenebbé váló külső környezet (kereskedelmi feszültségek, geopolitikai szembenállások elmélyülése, a Brexit átmeneti időszakát övező bizonytalanságok) ellenére – 4,9 százalékkal növekedett 2019-ben. A gazdaság bővülése jelentősen meghaladta az Európai Unió, az euró-zóna és a régió növekedését is, így folytatódott az elmúlt években tapasztalt felzárkózás. A 2019-es reálgazdasági növekedés mértéke – többek között a gazdaság további kifehéredésének és a beruházási aktivitás vártnál is dinamikusabb növekedésének köszönhetően – meghaladta a kormányzati várakozást és a költségvetés elfogadásakor fennálló előrejelzői konszenzust is.

b) a fenntartható növekedés alapjai stabilak, az Unió átlagát meghaladó, a felzárkózást biztosító növekedési ütem – a mostani komoly külső sokk leküzdése után – középtávon fennmaradhat, és folytatódhat felzárkózásunk az Európai Unió átlagához. A 2019. évi kedvező teljesítési adatok ellenére a koronavírus-járvány ismeretében elkerülhetetlennek látszik a növekedés lassulása. A járvány hosszú távon nem befolyásolja a magyar gazdaságnak az Európai Unió fejlettségéhez történő felzárkózási ütemét.

2) A Tanács megállapítja, hogy 2019-ben az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya 1.219 milliárd forintot tett ki, ami 16 százalékkal kisebb a 2018. évi értékhez képest, viszont 22,1 százalékkal nagyobb a költségvetési törvényben kitűzötnél.

a) Az államháztartás központi alrendszerének bevételei összességében 9,5 százalékkal haladták meg a törvényi előirányzatot (és 7,6 százalékkal az előző évi bevételt). A bérekhez kapcsolódó adó- és járulékbevételeknél a keresetek dinamikus emelkedése és a foglalkoztatás bővülése következtében, míg a fogyasztást terhelő adóknál a beruházások és a fogyasztás további erősödésének köszönhetően, illetve az előre jelzettnél magasabb infláció következtében az előirányzatok jelentősen túlteljesültek. A gazdálkodó szervezetek befizetéseinél a teljesítés összességében az előirányzathoz közeli, amiben az adójogszabályok évközi módosítása is tükröződik. A fogyasztást terhelő adók bevételi eredményében – az adóalapok jelentős növekedése mellett – szerepe volt az adózási fegyelem/adótudatosság erősítését segítő ellenőrzési technikák és módszerek alkalmazásának, valamint az online számlázás 2018. júliusi bevezetése és más, a gazdaság kifehéredését szolgáló intézkedés 2019-re áthúzódó hatásának is.

b) A kiadások összességében a bevételeknél nagyobb mértékben, 10,1 százalékkal haladták meg az előirányzatot. A bevételek kedvező alakulása lehetővé tette a fontos társadalmi célok támogatásának folytatását, mindenekelőtt az otthonteremtési program megvalósítását, kibővítve a falusi családi otthonteremtési kedvezménnyel. Elindult, és különösen a babaváró támogatással máris sokaknak segítséget jelenthetett, a családvédelmi akcióterv. A nyugdíjak megőrizték vásárlóerejüket, s a gazdaság említett bővülésének eredményeképp a korábbiaknál magasabb összegű nyugdíjprémiumban részesülhettek az időskorúak. Számos területen jelentősen emelkedtek a bérek, a fegyveres testületeknél szolgálatot teljesítők egyszeri juttatásban részesültek. Számottevő ráfordítás volt a Modern Városok Program, valamint a

Modern Falu Program beruházásaira, valamint a közút és vasúthálózat modernizációjára, a vállalkozások versenyképességének javítására. Ezek egy része, valamint a sport, kulturális, egészségügyi, oktatási, egyházi, határon túli feladatok további támogatásának jelentős hányada decemberben valósult meg, megnövelve ezzel a novemberig mérsékelt alakult pénzforgalmi hiányt. Ugyanakkor a finanszírozás előrehozatala a következő évek költségvetéseit tehermentesítette.

3) A Tanács megállapítja, hogy a kormányzati szektor⁷ 2019. évi ESA-hiánya a GDP 2,0 százaléka volt, ami magasabb a költségvetési törvényben kitűzött 1,8 százalékos célnál, de alacsonyabb a 2018. évinél. A hiánycélnál magasabb eredményszemléletű deficit elsősorban a központi költségvetés előirányzatot túllépő – év végére koncentrálnódó – kiadásainak következménye, amelyek meghaladták a gyorsan emelkedő adóbevételeket és az állami vagyonnal kapcsolatos bevételeket. A hiánycél túllépése ellenére teljesült – immár nyolcadik éve – az államháztartás eredményszemléletű hiányára vonatkozó uniós, valamint az annak megfelelő hazai törvényi előírás is. A strukturális hiány ugyanakkor 2019-ben is nagyobb lett a Konvergencia Programban középtávú költségvetési célként a 2017-2019. évekre meghatározott 1,5 százaléknál, így a Stabilitási törvény erre vonatkozó előírása nem teljesült.

4) A rendelkezésre álló adatok szerint a kormányzati szektor teljes adóssága alapján számított államadósság-ráta 2019. év végén a GDP 66,3 százaléka volt, szemben a 2018. év végi 70,2 százalékkal. A Stabilitási törvény szerinti – a törvényben meghatározott tételekkel korrigált – államadósság-mutató a Pénzügyminisztérium számításai szerint a 2018. év végi 69,3 százalékról 2019. év végére 65,0 százalékra csökkent. Mindehhez 2019-ben is elsősorban a dinamikus gazdasági növekedés járult hozzá, emellett a költségvetés-politika szerepe is meghatározó volt. A Tanács megállapítja, hogy az adósságmérték fentiek szerinti csökkenése megfelel mind az Alaptörvényben és a Stabilitási törvényben megfogalmazott szabálynak, mind az EU államadósság mérséklésére vonatkozó kritériumainak.

5) Kedvező, hogy a központi alrendszer adósságán belül tovább csökkent, 17,3 százalék lett a devizaarány, s a hazai befektetők részesedése nőtt. Utóbbin belül a lakosság által megvásárolt állampapírok aránya – az ösztönző kormányzati intézkedések hatására – már meghaladja a 30 százalékos részarányt. Ezek által tovább mérséklődött az ország külső sérülékenysége.

6) Az elmúlt évi gazdasági eredmények megfelelő mozgásteret biztosítottak a költségvetésben a váratlan külső sokkok kezelésére is, így a koronavírus-járvány elleni védekezés is stabil költségvetési háttér, illetve tartalékok mellett kezdődhetett meg. E rendkívüli környezetben az egészség védelme, illetve a járvány hatásainak ellentételezése a prioritás, ugyanakkor a gazdasági kapacitások megőrzésének és a gazdaság újraindításának támogatása mellett a fegyelmezett költségvetési gazdálkodás fenntartása továbbra is javasolt. A gazdaság ily módon úgy kerülhet vissza fenntartható növekedési pályára, hogy a járvány negatív hatásainak érvényesülését követően az államadósság-mutató csökkenése is tovább folytatódik.

⁷ Az államháztartás központi és helyi alrendszerén kívül tartalmazza a 479/2009/EK rendelet szerint ide sorolt szervezetek adatait is.

III.

Indokolás

1. A makrogazdasági feltételek alakulása

A 2019. évi központi költségvetési törvényjavaslatot a Kormány – meghatározóan építve a bővülés belső fundamentumaira és elemezve a világgazdaság előre jelzett lassulásának várható hatásait is – 4,1 százalékos gazdasági növekedésre alapozta. A törvény előkészítésének időszakában a mértékadó nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, OECD, IMF, Világbank) és a piaci elemzők a kormányzati prognózisnál kisebb bővülést valószínűsítettek. Ugyanakkor évközben – az elért évközi gazdasági teljesítményt értékelve – felfelé korrigálták (az Európai Bizottság 4,6, az OECD 4,8, az IMF 4,9, a Világbank pedig 3,5 százalékra) előrejelzéseiket.

Kedvező és a magyar gazdasági növekedés széles bázisára utal, hogy a bruttó hazai termék – a kormányzati várakozásoknál is jelentősen nagyobb – 4,9 százalékkal emelkedett. A gazdasági növekedés így – hasonlóan az előző évihez – jelentősen meghaladja az uniós átlagot is (az euró-övezetben 1,2 százalék, az Unió egészében 1,5 százalék), ami azt jelenti, hogy 2019-ben is folytatódott hazánk gazdasági felzárkózása az Európai Unió és az euró-zóna átlagához.

Az újabb kiemelkedő gazdasági növekedést támogatták a munkavállalást ösztönző kormányzati intézkedések, a bérek gyors ütemű emelkedése, a foglalkoztatás bővülése, a beruházások, a termelékenység javító fejlesztések, kapacitásbővítések, valamint a Kormány versenyképességet javító intézkedései. A növekedés szerkezete 2019-ben kiegyensúlyozott volt.

2019-ban a növekedéshez – termelési oldalról – legnagyobb arányban a szolgáltatások járultak hozzá (2,3 százalékot adva a GDP növekedéséhez), míg az építőipar és az ipar 1-1 százalékkal növelte a GDP-t. A fennmaradó 0,6 százalékpontot a hozzáadott értékkel összhangban mozgó adók és támogatások egyenlege magyarázza.

Az előző évhez képest az ipari termelés 5,4 százalékkal bővült, ezen belül a feldolgozóipar 5,5, az energiaipar 1,1, a kisebb súllyal rendelkező bányászat 20,1 százalékkal növelte termelését. (A feldolgozóipar teljesítményében meghatározó tényező volt, hogy csupán két hónapban nem haladta meg a termelés volumene az előző évit). Az építőipar éves szinten 21,7 százalékkal növelte teljesítményét, ezen belül az épületek építése 20,2 százalékkal, az egyéb építmények építése 23,9 százalékkal növekedett. A megkötött szerződések volumene 10 százalékkal emelkedett, az egyéb építmények építésére kötöttek volumene pedig 21 százalékkal lett nagyobb. A mezőgazdaság teljesítménye 3,1 százalékkal bővült.

A reáljövedelmek növekedésének köszönhetően a kiskereskedelmi forgalom volumenének bővülése továbbra is folyamatos, az év egészében 6 százalékos lett. Ezen belül az élelmiszer- és élelmiszer jellegű vegyes kiskereskedelem értékesítése 3,4, a nem élelmiszer kiskereskedelmé 9,2, az üzemanyag értékesítésé 6 százalékkal lett nagyobb. A kereskedelmi szálláshelyek bruttó árbevétele is jelentősen (8,8 százalékkal) több volt az előző évinél, nőtt a kapacitáskihasználtság, de alig 1 százalékkal emelkedett a regisztrált vendégéjszakák száma.

2019. év egészére jellemző, hogy folytatódott a nemzetgazdasági beruházások erőteljes bővülése, összesen 10.556 milliárd forint értékű beruházás valósult meg. A beruházások volumene az előző évihez mérten jelentősen, 14 százalékkal növekedett. Ezen belül az építési beruházások 16 százalékkal, a gép- és berendezésekhez tartozó beruházások 11 százalékkal bővültek. A számottevő növekmény a továbbra is erős ingatlanfejlesztési konjunktúrának és a fenntarthatóságot szolgáló eszköz korszerűsítési projekteknek tudható be. A legnagyobb súlyú nemzetgazdasági ágak közül átlag feletti a növekedés (16 százalékos) a feldolgozóiparban, valamint a szállítás és raktározás területén (15 százalékos) a folytatódó vasút-, közút-, autópálya és autópálya építéseknek köszönhetően. Kiemelkedő a bővülés a kisebb súlyú jelentő víz- és hulladékgazdálkodás ágban (39 százalék), a szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás területén (32 százalék), a művészet, szabadidő nemzetgazdasági ágban (33 százalék), míg az információ, kommunikáció és az oktatás ágazatban alacsonyabb volt a teljesítmény az előző évinél.

A beruházási ráta 28,6 százalék volt. Kedvező, hogy a dinamikus bővülés középtávon is erősíti a gazdasági kilátásokat, ugyanis a fejlesztések a kapacitások kiépülése után, a termelés beindulásával ismételten lökést adhatnak a konjunkturális folyamatoknak. A háztartások beruházási aktivitása is tovább emelkedett a stabilan alacsony kamatkörnyezet, a jövedelmi helyzet javulása és a különböző kormányzati támogatási programok eredményeként. Mindezek mellett a beruházások bővülésében jelentős szerepet játszott a 2014-2020-as uniós forrásokhoz kapcsolódó, illetve a hazai költségvetési forrásokból megvalósuló állami fejlesztések felfutása.

A háztartások beruházási (lakásépítési és lakásvásárlási) aktivitása továbbra is lendületes volt. 2019-ben 20 százalékkal emelkedett az újonnan épített/átadott lakások száma (21.127 új lakást vettek használatba). A legtöbb lakást (5.838 új lakás) Budapesten adták át, ami 51 százalékkal haladta meg a 2018. év adatát. A kereslet változatlanul erős, de a piac trendforduló felé közeledett. A kiadott építési engedélyek száma és az egyszerű bejelentés alapján építendő új lakások száma 35.123 volt, amely 4,3 százalékkal kevesebb az előző évinél. Az új lakások 55 százalékát a fővárosban és az agglomerációban tervezik felépíteni (1,4 százalékponttal több az előző évinél). A községekben 4,7 százalékkal emelkedett, míg a megyei jogú városokban és egyéb városokban csökkent az építendő lakások száma.

A növekedést – felhasználási oldalról – a folytatódó magas béremelkedés és a nagyobb foglalkoztatotti létszám következtében a belföldi fogyasztás emelte. A foglalkoztatottak átlagos létszáma – az egész évet tekintve – 4.512 ezer fő volt, ami 43 ezerrel több az előző évi adatnál. Az elsődleges munkaerő-piacon 68 ezerrel dolgoztak többen, 32 ezerrel csökkent a közfoglalkoztatottak száma és 11 ezerrel a külföldi munkahelyen munkát vállalók száma. A 15 és 64 év közöttiek esetében a foglalkoztatási ráta 0,9 százalékponttal – 70,1 százalékra – emelkedett. Folytatódott a munkanélküliek számának csökkenése, létszámuk az előző évhez viszonyítva 12 ezerrel csökkent (160 ezerre), a munkanélküliségi ráta 0,3 százalékponttal a historikusan alacsony 3,4 százalékra mérséklődött.

A bérek növekedését a javuló foglalkoztatási mutatók mellett a feszes munkaerőpiac is támogatta. 2019-ben a bruttó és a nettó átlagkereset azonos mértékben, 11,4 százalékkal lett magasabb az előző évinél. Mivel a fogyasztói árak 3,4 százalékkal nőttek, a reálkeresetek 7,7 százalékkal emelkedtek. A teljes munkaidőben alkalmazásban állók átlagos bruttó keresete – a legalább 5 főt foglalkoztató vállalkozások, költségvetési intézmények, nonprofit szervezetek

alapulvételével – 367 ezer 800 forint, a nemzetgazdasági szintű nettó átlagkereset 244 ezer 600 forint volt. Az átlagkeresetek alakulását jelentősen meghatározta a nem rendszeres keresetek (jutalom, prémium) növekedése, emellett a nagyobb átlagkeresethez hozzájárult a minimálbér és a garantált bérminimum 8 százalékos növelése, továbbá a vállalkozási szférában a szűkös munkaerő-kínálat által kikényszerített béremelés, valamint a költségvetési szféra egyes területeit (egészségügyben dolgozókat, önkormányzati foglalkoztatottakat, kormánytisztviselőket) érintő béremelések, többletteljesítményt elismerő jutalmak (rendvédelmi ágazat év végi egyszeri juttatása).

A fogyasztói árak átlagos 3,4 százalékos emelkedésén belül a legnagyobb mértékű (8,1 százalékos) a szeszes italoknál és a dohányárúknál volt megfigyelhető (utóbbi jelentős részben adóemelésből adódóan), míg az élelmiszereknél 5,4 százalékos volt. Ezek mellett kisebb mértékben drágultak a háztartási energia és a ruházkodási cikkek és a szolgáltatások is.

A kedvezően alakuló makrogazdasági feltételek a 2019. évi költségvetési törvény végrehajtásához megfelelő keretet teremtettek.

2. A bevételek alakulása

Az államháztartás **központi alrendszerének** együttes bevételeinél a teljesítés 21.440 milliárd forint volt, amely az éves előirányzat 109,5 százaléka (az előző évi bevételt összegében 1.517,6 milliárd forinttal, 7,6 százalékponttal haladta meg). A bevételek alakulásában meghatározók voltak a továbbra is kedvezően ható makrogazdasági pálya és a növekedést támogató kormányzati intézkedések.

Az alrendszeren belül a **központi költségvetés** bevételei 14.965 milliárd forintot tettek ki, ami a központi alrendszer bevételi főösszegének 69,8 százalékát jelenti.

- A **gazdálkodó szervezetek befizetéseinek** összege 1.415 milliárd forintot tett ki, ami - alapvetően a törvény elfogadása utáni adószabály-változások hatására - 2 százalékkal maradt el az éves előirányzattól. Ebben a bevételi csoportban az elmaradást döntően a társasági adó – összegében 96 milliárd forinttal – törvényi előirányzat alatti teljesítése (75,9 százalék) okozta. Emellett az éves előirányzat alatt teljesült még az energiaellátók jövedelemadója (teljesítés 44,9 százalék) és a reklámadó (teljesítés 41,9 százalék). A társasági adónál az éves előirányzattól való elmaradás oka a decemberi társasági adóelőleg-feltöltési (kiegészítési) kötelezettség eltörlése, az energiaellátók jövedelemadójánál egyfelől az előleg kiegészítési kötelezettség eltörlése, másfelől a kiutalások előző évinél magasabb szintje. Az reklámadó esetében az adó mértékét – az Európai Unió Bíróságának döntését követően – az Országgyűlés a 2019. július 1-től 0 százalékra változtatta (az adónem alkalmazását felfüggesztette). Az éves előirányzathoz közeli a közműadó (99,1 százalék), az egyszerűsített vállalkozási adó (95,5 százalék) és a játékadó (90,7 százalék) teljesítése. Az egyszerűsített vállalkozási adó éves előirányzatánál érvényesült, hogy ez az adónem 2019. évre már nem volt választható (2020-tól meg is szűnt). Az éves előirányzatot meghaladóan teljesült a bevétel a cégautóadónál

(103,9 százalék), a környezetterhelési díjnál (114,4 százalék), a bányajáradéknál (107,2 százalék), ami utóbbi esetében az energiahordozók árainak emelkedésével függ össze. A pénzügyi szervezetek különadójánál a teljesítés 107,2 százalék, előirányzatot meghaladó a kisadózók tételes adójánál (116,8 százalék) és a kisvállalati adónál (141,6 százalék) is. A kisvállalati adónál és a kisadózó vállalkozások tételes adójánál a számottevő túlteljesülés oka az adóalanyok számának a feltételezettnél nagyobb arányú bővülése (közel 50 ezer kisvállalati adóalany és 377 ezer kisadózó vállalkozás volt 2019 decemberben) – az egyszerűsített vállalkozói adóalanyi kör elhagyásával.

- Az **egyéb központosított bevételeknél** a teljesítés 109,3 százalék. E jogcímcsoportnál az összes bevételen (562 milliárd forint) belül a legnagyobb súlyt az elektronikus útdíj (215,7 milliárd forint), az időalapú útdíjbevétel (71,2 milliárd forint) és a rehabilitációs hozzájárulás jogcím (102 milliárd forint) képviseli. Az útdíjbevételek esetében az előirányzatot meghaladó teljesítés a dinamikus forgalombővülés és a költségvetés elfogadását követően hatályba lépett általános útdíjtétel emelés következménye. Az előző évihez képest a környezetvédelmi termékdíj- és a bírságbevételek emelkedése is 4 százalékot meghaladó volt. Az előbbi esetében a növekedés a háztartások fogyasztásával és a gazdaság bővülésével hozható összefüggésbe. A meghatározó bírságbevételek az objektív felelősségből származó közigazgatási bírságból, szabálysértési és egyéb bírságokból, a bíróságok és a Gazdasági Versenyhivatal bírságaiból származtak.
- A **fogyasztáshoz kapcsolt adókból** 6.140 milliárd forint érkezett a költségvetésbe, ami az éves előirányzat 105,5 százaléka. Az e bevételi csoportba tartozók mindegyikének teljesítése – egy kivételével – meghaladja az éves előirányzatot: a távközlési adó teljesítése 102,6 százalék, a pénzügyi tranzakciós illetéké 106,7 százalék, a biztosítási adó 122,3 százalék, a turizmusfejlesztési hozzájárulás 173,6 százalék. A regisztrációs adó teljesítése 91,2 százalék. A biztosítási adó előirányzatának magas teljesítése a baleseti adó beolvadásával függ össze. A fogyasztást terhelő adók között a meghatározó arányt az **általános forgalmi adóból** származó bevétel képezi, melynek teljesítése 105,6 százalék (4.532 milliárd forint, összegében 404,7 milliárd forinttal magasabb az előző évi teljesítésnél). Kedvezően hatott, hogy a gazdaság fehérítését segítő adóintézkedések hatására 10,9 százalékkal emelkedett a bruttó áfabevétel, mivel az online számlázási rendszer 2018. júliusi bevezetése 2019 első felében is kifejtette hatását. **Jövedéki adóból** 1176,3 milliárd forint bevétel folyt be a költségvetésbe (teljesítés 103,1 százalék), amely 64,5 milliárd forinttal magasabb az előző év azonos időszakának adatánál. A növekmény a nagyobb szeszesital- és üzemanyag-forgalomból, valamint jogszabályváltozásból (a dohánytermékek adómértékének – 2019. januári és júliusi – soros emeléséből) származik. (A bevételek növekedéséhez hozzájárult az is, hogy 2019-től a korábban a gazdálkodó szervezetek befizetései közé sorolt energiaadó bevétel a jövedéki adók között jelenik meg.)

- A **lakossági befizetések** 2.698 milliárd forint bevételt eredményeztek a központi költségvetésnek (teljesítés 103,5 százalék). A befizetésekből a legnagyobb arányt a **személyi jövedelemadó** képviseli (2.424,6 milliárd forint), teljesítése 102,7 százalék volt. A bevételek alakulásában meghatározó szerepe volt a foglalkoztatás folyamatos bővülésének és a 2019-ben is folytatódó magas bruttó kereset kiáramlásnak, amely ellensúlyozta a cafeteria rendszer átalakítása és a kétgyermekesek adókedvezményének növekedése, valamint a 2019 júniusától kibocsátott lakossági állampapírok kamatadó-mentességének hatását. A személyi jövedelemadó esetében az előző évihez képest 23,7 milliárd forinttal nőtt a kiutalások összege is. Ennek oka a magánszemélyekhez kapcsolódó tételek (pl. a családi kedvezmény) növekedése. **Az illetékbebefizetések** az éves előirányzat 112 százalékára teljesültek, amelyben az ingatlanforgalom további erősödése, valamint a lakásárak – elsősorban a nagyobb városokban – emelkedése figyelhető meg. A **gépjármű adó** teljesítése 105,4 százalék, amelyre kedvezően hatott a gépjármű forgalom/értékesítés folyamatos bővülése.
- A **költségvetési szervek és fejezeti kezelésű** előirányzatok bevételei 1.913 milliárd forintot, az éves előirányzat 155,8 százalékát tették ki. Ebből a költségvetési szerveknél 928 milliárd forint, az előirányzat 142,2 százaléka képződött. A szakmai fejezeti kezelésű előirányzatoknál a teljesítés az előirányzat közel négyszerese – az előző év azonos időszakának teljesítéséhez hasonlóan. Ez – egyezően a korábbi évekkel – az államháztartáson belüli halmozódásból adódik.
- Az **állami vagyonnal kapcsolatos bevételek** (ingatlanokkal, ingóságokkal kapcsolatosak, osztalék, egyéb bevételek) 212,3 milliárd forintot tettek ki (teljesítés 166,3 százalék). Az előirányzatot meghaladó teljesítés meghatározó hányada a frekvencia használati jogosultság és CO2-kvóták értékesítéséből származott (ugyanis frekvencia használati jog értékesítéséből nem volt tervezett bevétel).
- Az **adósságszolgálattal kapcsolatos (kamat) bevétel** az előirányzatnak (37,5 milliárd) közel hétszerese, 258 milliárd forint lett. A tervezettnél jelentősen magasabb kamatbevételt a korábbi évekhez hasonlóan a kibocsátásokon realizált prémium eredményezi. Az alacsony hozamkörnyezetben kibocsátott állampapírok ugyanis jellemzően névérték feletti piaci áron kerülnek értékesítésre, és a névérték feletti kibocsátáskori prémium a költségvetés kamatbevételeit növeli.
- Az **Uniós programok bevételei** mérlegsoron 1.251,4 milliárd forint bevétel került elszámolásra a költségvetésben, ezzel a teljesítés 92,8 százalékot tett ki. Az uniós támogatások utólagos megtérítése 211 milliárd forint volt, amely az éves előirányzat 176,2 százaléka. A vámbeszedési költség megtérítésére 16 milliárd forint (107,6 százalék) folyt be a költségvetésbe. Több év óta 2019. volt az első év, amikor az uniós bevételek előirányzathoz képest elmaradása összességében nem növelte a költségvetés pénzforgalmi hiányát.

- A **Központi Maradvány-elszámolási Alapba** kell átutalni a kötelezettségvállalással nem terhelt költségvetési maradványokat. E címen 286,6 milliárd forint befizetése történt meg, ami 86,8 milliárd forinttal több az előző évihez képest.

Az **elkülönített állami pénzalapok** együttes bevételi előirányzata 108 százalékra (658,4 milliárd forint) teljesült. Az elkülönített állami pénzalapok között meghatározó – közel 75 százalékos – súlyt képviselő **Nemzeti Foglalkoztatási Alap (NFA)** bevételei az éves előirányzat 102,9 százalékára teljesültek. Ezen belül az előfinanszírozott uniós programok kiadásainak visszatérülése 102,2, a szakképzési hozzájárulás 109,7, az egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék NFA-t megillető hányada 101,8 százalékos volt. Az előirányzathoz közeli a szociális hozzájárulási adó NFA-t megillető hányadának teljesülése (az előirányzat 94,9 százalék).

A **társadalombiztosítási alapok** bevételi előirányzata 98,7 százalékra (5.816 milliárd forint) teljesült (ezen belül a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei 98 százalékra, az Egészségbiztosítási Alap bevételei 99,6 százalékra). A társadalombiztosítási alapok bevételeinek meghatározó hányada (a Nyugdíjbiztosítási Alapnál 98,0 százaléka, az Egészségbiztosítási Alap esetében 70,1 százaléka) a szociális hozzájárulási adóból és a járulékokból keletkezik. A társadalombiztosítási alapok járulékokból származó bevétele 17 milliárd forinttal meghaladta az előirányzatot, a szociális hozzájárulási adóból származó bevétel – részben a kulcseszközök csökkentés hatására - azonban mintegy 113,4 milliárd forinttal elmaradt attól, így a szociális hozzájárulási adó- és járulékbévételek az előirányzat 98, illetve 98,3 százalékára teljesültek.

- E két forrásból a **Nyugdíjbiztosítási Alap** bevétele 58 milliárd forinttal haladja meg a megelőző év eredményét. 2019 második félévétől tovább mérséklődött – a hatéves bérmegállapodásnak megfelelően – a szociális hozzájárulási adó mértéke (19,5 százalékról 17,5 százalékra), és csökkent ebből az Alap részesedése – 79,5 százalék helyett 70,22 százalék lett (de az erős bruttó bériáramlás ezt ellensúlyozta).
- Az **Egészségbiztosítási Alap** szociális hozzájárulási adóból és járulékokból származó bevétele 321 milliárd forinttal nagyobb az előző évi teljesítésnél. Ennek oka részben a keresetnövekedés adó-és járulék bevételi hatása, másrészt, hogy az Egészségbiztosítási Alap szociális hozzájárulási adóból történő részesedése ebben az évben 20,5 százalékról 27,31 százalékra emelkedett. (2,47 százalék pedig a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot illette meg). Az egészségügyi hozzájárulás szociális hozzájárulási adóba való olvasztásával a korábbi egészségügyi hozzájárulás bevételek 2019-ben már szintén ezen soron jelentek meg.

3. A kiadások teljesítése

A **központi alrendszerben** 2019-ben a – bevételekhez hasonlóan, konszolidálás nélkül – 22.659,1 milliárd forint **együttes kiadást** teljesítettek, amely az előző évihez képest 6 százalékkal, míg az előirányzatnál 10,1 százalékkal nagyobb.

A központi alrendszeren belül – 15.988,9 milliárd forinttal – a **központi költségvetés kiadásai** 70,6 százalékot tettek ki, valamelyest többet, mint az előző évben. A teljesítés az előirányzatnál lényegesen (13,7 százalékkal) nagyobb lett, s az előző évi teljesítést is 6,4 százalékkal meghaladta.

- A legnagyobb tételt 2019-ben is a **költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai** jelentették, amelyekre 11.114,9 milliárd forintot használtak fel, az előző évinek 106,7 százalékát, az előirányzatnak pedig a 120,6 százalékát.
 - Ezen belül a *költségvetési intézmények* – 6.220,2 milliárd forintot kitevő – *kiadásai* haladták meg legnagyobb mértékben mind a tervezettet (37,9 százalékkal), mind az előző évit (8,6 százalékkal). Ebben közrejátszott, hogy a Rendkívüli kormányzati intézkedések, az Országvédelmi Alap, valamint a Céltartalékok előirányzatból évközben számos átcsoportosítás volt, melyek kifizetései ezen a mérlegsoron teljesültek. Mindezekon felül – a hatályos költségvetési törvény felhatalmazása alapján – egyes kiadási előirányzatok előirányzat-módosítás nélküli túlteljesülései is megvalósultak. Meghatározó hányadot (közel 54 százalékot) ezúttal is a bérek és a járulékok tették ki, amelyek a 2018-as kiadásnál 6,9 százalékkal lettek nagyobbak. A 26 százalékos képviselő dologi kiadások teljesítése, a bázis évinek 111,5 százaléka. A felhalmozási és egyéb működési célú kiadások a bázisévhez hasonlóan 20 százalékos részarányt képviseltek az intézményi összkiszámlákban, de azon belül növekedett a beruházási kiadások súlya. Így folytatódott a költségvetés vásárolt fogyasztási kiadásainak két éve elindult nagymértékű bővülése. A tervezettől való nagymértékű eltérésben szerepet játszott az is, hogy a költségvetési fejezeteknek 2019-ben már második évben a kötelezettségekkel nem terhelt előirányzat-maradványokat be kellett fizetniük a Központi Maradványelszámolási Alapba, majd azt a kormányzat – egyedi kormányhatározatokban megfogalmazott kiadási célokra – használta fel. A 2019-es növekmények közül kiemelhető még a Gripen repülőgépek bérleti díja, mely 2019-ben 24,8 milliárd forintot tett ki, (2018-ban ilyen jellegű kiadás nem volt). A Nemzeti Sportközpontokra 32,6 milliárd forinttal többet költött a költségvetés, melynek túlnyomó része a Puskás projekthez kapcsolódott. 24,0 milliárd forintot fizettek a nyugellátásokban és egyes más ellátásokban részesülő személyek részére rezsiutalványhoz kapcsolódóan. Az e tételnél és más előirányzatoknál év végén – kormányhatározatok révén teljesülő rendkívüli kiadásokra a későbbiekben (a pénzforgalmi hiány túllépésének elemzésénél) térünk ki.

- 3.337,9 milliárd forintot, az előirányzatnál 21,3 százalékkal többet használtak fel az *egyéb szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásaira*. Az előző évt is 19,2 százalékkal meghaladó kiadást döntően a Magyar Falu Program, a kiemelt közúti beruházási projektek, valamint a vasúthálózat fejlesztése célok megvalósítása okozta. Legtöbbet változatlanul az oktatási és a szociális humánszolgáltatások normatív támogatására fordították, de jelentős összeg jutott közút-fenntartásra, a Modern Városok Programra, az autópálya rendelkezésre állási díjra, a nemzeti agrárcélokra, valamint a turisztikára. A paksi beruházásra 61 milliárd forinttal fordított többet a költségvetés, mint 2018-ban, de még így is több mint 30 milliárd forint megtakarítás realizálódott a kiadási előirányzathoz képest.
- Az *uniós programokhoz kapcsolódó kiadások* 1.556 milliárd forintra, az éves előirányzatnak mindössze 79,6 százalékára, a 2018. évi tényadatnak pedig 82,3 százalékára teljesültek. A kiadások többsége a 2014-2020-as programozási időszak kohéziós operatív programjaihoz kapcsolódott, ami 2019. december végéig 1121,0 milliárd forintot jelentett. A legmagasabb kifizetés az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Programhoz (307,3 milliárd forint), a Gazdaságfejlesztés és Innovációs Operatív Programhoz (248,1 milliárd forint), valamint a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Programhoz (213,2 milliárd forint) kapcsolódott.

A gazdasági növekedésre és az ESA-egyeneslegre nem a központi költségvetés adott évi kifizetései, hanem a projektek végrehajtása során ténylegesen felhasznált források hatnak. A reálgazdasági megvalósulást jelző effektív felhasználás emelkedéséhez 2019-ben jelentősen hozzájárult az elmúlt években kifizetett előlegek felhasználása.

Magyarország számára nagy jelentőséggel bírnak az európai uniós támogatások. A beérkező források nemcsak a gazdasági növekedésre, hanem a központi költségvetés likviditási helyzetére is hatást gyakorolnak. A teljesített kiadások és az Európai Bizottságtól érkező bevételek érdemben befolyásolják a központi költségvetés pénzforgalmi hiányát. Az uniós támogatások állam általi megelőlegezése és az Európai Bizottsággal történő utólagos elszámolása a központi költségvetés számára 2016 és 2018 között jelentős finanszírozási kihívást jelentett. A kedvezményezettek számára folyósított állami előlegek ugyanis növelték a központi költségvetés pénzforgalmi hiányát és a finanszírozási igényt, ami nehezítette az államadósság csökkenését. Mivel azonban 2018-at követően az önkormányzatoknak és a besorolt állami vállalatoknak folyósított előlegek már elsősorban a KESZ-en vezetett alszámlákra kerülnek átutalásra, így ezek nem terhelik a finanszírozást és nem lassítják többé az államadósság csökkentését. A következő években a korábban kifizetett előlegek felhasználásának felfutása és az Unióval történő elszámolása, valamint az előlegkifizetések mérséklődése érdemben javíthatja a pénzforgalmi egyenleget. E többletbevétel a 2021-2027-es programozási

ciklus kezdeti időszakában hozzájárulhat az költségvetés előlegkifizetéseinek finanszírozásához.

- Az **egyedi és normatív támogatásokra** felhasznált 421,2 milliárd forint mind az előző évinél (9,9 százalékkal), mind az előirányozottnál (12,3 százalékkal) több. A növekmény alapvetően a vasúti és az autóbuszos személyszállítási, valamint a vasúti pályahálózat működtetési költségterítésénél jelentkezett. A kifizetés kétharmada a múlt évben is a közszolgálati szerződések alapján a közösségi közlekedés személyszállításához kapcsolódott, de jelentős volt a vasúti pályahálózatok működtetésének támogatása, valamint az Eximbank Zrt.-nek nyújtott kamatkiegyelítés is.
- A **lakásépítési támogatások összege** 191,2 milliárd forintot tett ki, alig maradva el az előző évitől, ugyanakkor a tervezettnél csak a 78,9 százalékát teljesítve. A lakásépítési támogatásokat befolyásolta, hogy számos hitelintézet az előírt határidőben nem nyújtott be pénzügyileg rendezhető elszámolást, ezért a kifizetések egy része – a jogszabályoknak megfelelően – 2020-ra áthúzódik. A családi otthonteremtési kedvezmény, az adó-visszatérítési támogatás és a jelzáloghitel annak ellenére elmaradt a tervezettől, hogy 2019. július 1-jétől a maximális kamattámogatott hitel igényelhető használt lakásokhoz is, valamint bevezették a falusi CSOK intézkedéseit. A falusi CSOK keretében használt lakások vásárlásához és bővítéséhez is kérhető a gyermekek után járó kiemelt támogatás, emellett a támogatási értékeinek 50 százaléka saját tulajdon felújítására is igényelhető.
- A **Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapból** 652,6 milliárd forintot használtak fel, valamelyest többet mind az előirányozottnál, mind az előző évi teljesítéshez képest. Az Alap kiadásain belül a legjelentősebb részarányt (61 százalékot) a *családtámogatások* tették ki. Ebből 309 milliárd forint volt a családi pótlék, ami kevesebb az előző évinél, mert a belépő korosztály létszámát meghaladta a kilépők száma. Az egyéb fontosabb családtámogatások (gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás és életkezdési támogatás) kiadásai lényegében megegyeznek az előző évvel. A *korhatár alatti ellátások* kiadása évről-évre csökken a megállapítási szabályok 2012 óta hatályos szigorítása miatt, illetve mert az állományban lévő ellátottak fokozatosan betöltik az öregségi nyugdíjkorhatárt, így átkerülnek az öregségi nyugdíjban részesülő állományába. A *jövedelem pótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatások* ezúttal emelkedtek az előző évhez képest, amit elsősorban a járási szociális feladatok ellátásába tartozó ápolási díj összegének 15 százalékos emelkedése okozott.
- A pénzforgalmi **kamatkiadások** összege 1.100,5 milliárd forint volt, meghaladva mind az előirányzatot (11,2 százalékkal), mind az előző évet (5 százalékkal). A többletkiadás mögött a magas kamatbevételeket is okozó folyamatok állnak, mert amíg az alacsony hozamkörnyezetben a kibocsátáskori prémiumot az állam kapja, addig a visszavételkor a prémiumot az állam fizeti. A piaci érték és a névérték különözete tehát a kamatkiadásokat növeli visszavásárláskor. Fontos azonban, hogy ez a folyamat a nettó kamatkiadásokat összességében kedvezően érinti.
- Az **állami vagyonnal kapcsolatos kiadások összege** az előző évnek 170 százaléka, az előirányzatnak pedig 152,2 százaléka, 517,0 milliárd forint volt. A legnagyobb részarányt

ezúttal is az állami tulajdonú társaságok forrásjuttatásai tették ki, de jelentős volt az állami ingatlanok fenntartására, beruházásaira történt ráfordítás is.

- A **helyi önkormányzatok részére** 778,4 milliárd forint **támogatást** utaltak át. Ez 6,8 százalékkal nagyobb az előző évihez, míg 4,2 százalékkal az előirányzathoz képest. Az előző évhez viszonyított tervezési többlet mintegy 60 százaléka egyes kiemelt fejlesztési célok, közel 30 százaléka gyermekjóléti feladatok, míg 10 százaléka működési feladatok megvalósítását szolgálta. Év közben főként fejlesztési célra kaptak pótlólagos juttatást az önkormányzatok.
- A **hozzájárulás az EU költségvetéséhez** tételen 365,3 milliárd forint kiadás teljesült, ami az éves előirányzat 103,8 százaléka. Az eltérést főként a terv és tény árfolyam közötti különbség okozta.

A központi alrendszer kiadásainak 2,7 százalékat az **elkülönített állami pénzalapok** céljaira használták fel. A teljesített 618,8 milliárd forint az előirányzattól alig maradt el, az előző évi teljesítést ugyanakkor 9,3 százalékkal meghaladta. A legjelentősebb (451,8 milliárd forint) a *Nemzeti Foglalkoztatási Alap* kiadása volt, amelynél 16,1 százalékos volt a növekedés az előző évihez viszonyítva, de közel 7 százalékos az elmaradás a tervezettől. Folytatódott a Startmunka-program kiadásának visszaesése, mert egyre kevesebb a közfoglalkoztatott. Jelentős (88,2 százalékos) viszont egy év alatt az egyéb kiadások megugrása. 2019-ben ugyanis ebben új kiadási tételként megjelent az állami fenntartású szakképző iskolák működési költségeihez való 70,0 milliárd forint összegű hozzájárulás.

A **társadalombiztosítási alapok** együttes kiadása 6.051,5 milliárd forintot tett ki, az előirányzat 102,7 százalékat, míg a 2018. évinek a 104,6 százalékat. Ez a központi alrendszer 26,7 százalékat képviselte.

- A kiadások nagyobb hányadát tette ki a **Nyugdíjbiztosítási Alap** (58 százalékos részesedéssel, 3.510,7 milliárd forint tényleges kiadással). A nyugellátások összege (3.503,3 milliárd forint) – az év eleji emelésen túl a novemberi kiegészítő nyugdíjmeléssel és nyugdíjprémium összegével – 4,7 százalékkal haladta meg a 2018. évi kiadási szintet és 1,7 százalékkal volt magasabb a 2019. évi előirányzathoz képest. A novemberi kiegészítő nyugdíjmelésre azért került sor, mert az első nyolc hónapban megfigyelt infláció (3,4 százalék) meghaladta a költségvetési törvényben tervezett és így a januárban megvalósított nyugdíjmelés mértékét (2,7 százalék). Mivel a két érték közötti eltérés nem érte el az 1 százalékpontot, a nyugdíjasok novemberben egy összegben kapták meg a 2019-re vonatkozó kiegészítő emelés összegét. 2019-ben is sor került nyugdíjprémium kifizetésére a 3,5 százalékot meghaladó reálgazdasági növekedés miatt, az egy ellátottnak kifizethető prémium összege 22 ezer forint volt, amit a nyugdíjasok mellett a nyugdíjszerű ellátásban részesülők is megkaptak. A korbetöltött öregségi nyugdíjakra 114,0 milliárd forinttal, a nőknek 40 év jogosultsági idő alapján járó nyugdíjakra 25,2 milliárd forinttal fordítottak többet az előző évihez képest.

- Az **Egészségbiztosítási Alapból** 2.540,8 milliárd forintot használtak fel, az előirányzat 104,0 százalékát, míg az előző évi teljesítés 104,4 százalékát. A legtöbbet, 1.340,7 milliárd forintot (a tervezettnél 5,3 százalékkal, az előző évinél pedig 2,6 százalékkal többet) a *gyógyító-megelőző ellátásra* fizették ki. Az összkiadásból finanszírozták a 2019. július 1-jére előrehozott, átlagosan 8 százalékos bérfejlesztést 78 ezer szakdolgozó, továbbá 4 ezer védőnő részére. Az Egészségbiztosítási Alapból 688,9 milliárd forint *pénzbeli ellátások finanszírozását szolgálta*. Ebből rokkantsági rehabilitációs ellátásokra a megelőző évinél kissé kevesebbet, míg gyermekgondozási díjra és táppénzre jóval többet – 12,2 százalékkal, illetve 13,7 százalékkal – fordítottak. A táppénzkiadások emelkedését egyrészt a minimálbér emelkedése, másrészt az ellátotti létszám növekedése okozta. A *gyógyszer- és a gyógyászati segédeszköz támogatásokra* együttesen 456 milliárd forintot fordítottak, ami 6,9 százalékkal haladja meg az előző évit és 5,6 százalékkal az előirányzatot.

4. A hiánycél teljesítése

Az államháztartás eredményszemléletű hiánya immár a nyolcadik évben a maastrichti kritérium, a GDP 3 százaléka alatt teljesült. A 2020. április 22-én a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett EDP-jelentés⁸ alapján a kormányzati szektor 2019. évi ESA-hiánya a GDP 2,0 százaléka volt, ami magasabb a 2019. évi költségvetési törvényben kitűzött 1,8 százalékos kormányzati hiánycélnál, de csökkenést jelent a 2018. évi 2,2 százalékhöz képest. A hiány az előző két évhez hasonlóan alapvetően az utolsó negyedévben alakult ki. Az év egészében a GDP arányában 0,2 százalékos mértékű elsődleges egyenleg többlet realizálódott, míg a kamatkidadások a GDP 2,3 százalékát tették ki⁹.

Az államháztartás központi alrendszerének 2019. évi pénzforgalmi hiányát a költségvetési törvény 998,4 milliárd forintban állapította meg. A Tanács az I. félévi folyamatok értékelésekor azt állapíthatta meg, hogy e hiány mértéke az időarányosnál kedvezőbb, 390 milliárd forint. A II. félévben – főként a központi költségvetésben (jobbára az év végi rendkívüli támogatások révén), de a társadalombiztosítási alapoknál is – a tervezettet meghaladó kiadásokat nem tudták ellensúlyozni a többletbevételek, ezáltal a pénzforgalmi hiány 1219,0 milliárd forint – a tervezettnél 122,1 százaléka – lett. Ez a központi költségvetés -1023,8 milliárd forint, a társadalombiztosítási alapok -234,8 milliárd forint, továbbá az elkülönített állami pénzalapok +39,6 milliárd forint egyenlegéből adódott.

Természetesen a központi költségvetés pénzforgalmi hiánya az egész éves bevételi és kiadási folyamatok eredménye, mégis ki kell emelni, hogy abban meghatározók voltak a decemberi kormányhatározatok alapján történt kifizetések. (November végén e hiány összege 766 milliárd

⁸ Az Európai Unió Túlzott Hiány Eljárása (Excessive Deficit Procedure, EDP) keretében a tagországok évente kétszer adatszolgáltatásban (EDP Jelentés, notifikáció) jelentik a kormányzati szektor két kiemelt mutatójának: a kormányzati szektor hiányának és adósságának alakulását

⁹ A nyugdíjrendszer 2011-es átalakítását követően az állam által átvett vagyonnal megegyező mértékű kötelezettségállományra a statisztika kamatkidást számol el, amit imputált kamatkidásnak neveznek. Ez az imputált kamatkidás 2019-ben a GDP 0,2 százalékát tette ki, vagyis a tényleges, az államadósság után fizetett kamatkidás ennivel alacsonyabb volt.

forint volt.) A december második felében megemelkedett kiadások sok célt szolgáltak: a fegyveres testületek dolgozóinak többletjuttatása (49 milliárd forint), a közösségi közszolgáltatást végző személyszállítás (Volán, MÁV), a közszolgálati műsorszolgáltatás, kórházak, egyetemek, főiskolák fejlesztési, működési feladatai, határon túli feladatok (Bethlen Gábor Alapítvány), egyházi működési, fejlesztési célok, közúthálózat felújítása, Corvinus Alapítvány (új innovációs központ), TEK, rendőrség fejlesztései, kulturális események és beruházások, sportberuházások,-programok (olimpiára, világbajnokságra felkészülés), VOLÁN buszpark cseréje, Állami Egészségügyi központ, Opera, Eiffel Műhely, Magyar Falu Program, Modern Városok Program egyes feladatai stb.

A Tanács megjegyzi ugyanakkor, hogy a központi kormányzat, az elkülönített alapok és a társadalombiztosítási alapok együttes pénzforgalmi hiánya az előző évihez képest több mint 230 milliárd forinttal lett alacsonyabb.

A helyi önkormányzatok pénzforgalmi hiánya 66 milliárd forint, GDP arányos ESA-egyenlege pedig 0,0 százalék lett. A helyi önkormányzatok pénzforgalmi hiánya alacsonyabb lett a költségvetési törvényben tervezett 198,6 milliárd forintnál, míg a GDP arányos ESA-egyenleg megegyezett a költségvetési törvényben szereplővel.

A strukturális hiány 2019-ben is meghaladta a Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerint középtávú költségvetési célt (1,5 százalékot). A 2020. évi Konvergencia Program szerint a strukturális hiány érdemben meghaladta a GDP 2 százalékát. A középtávú célt meghaladó értékében egyrészt a tervezettnél magasabb ESA-hiány, másrészt a kedvező gazdasági konjunktúra hatása áll (az utóbbiból eredő többletbevétel ugyanis nem veendő figyelembe a strukturális egyenleg számításánál).

5. Az államadósság szabályok érvényesülése

A GDP-arányos bruttó államadósság 2011 óta tartó csökkenése 2019-ben is folytatódott. Az EU módszertana szerint számolt államadósság-ráta a 2018. év végi 70,2 százalékról 2019 végére 66,3 százalékra mérséklődött. Az adósságmértékre a költségvetési törvényben – a Stabilitási törvény előírása szerint – meghatározott államadósság-mutató még erőteljesebben, 69,3 százalékról 65,0 százalékra csökkent. Utóbbiban ugyanis (több kisebb jelentőségű tétel mellett) adósságcsökkenésként figyelembe lehet venni az európai uniós források utólagos visszatérítéséből hazánknek járó, de még be nem érkezett támogatást is. Az egy év alatt bekövetkezett javulást elsősorban a gyors gazdasági növekedés, másodsorban a költségvetési politika eredményezte. Mindezek megfelelnek mind az Alaptörvény és a Stabilitási törvény, mind az EU államadósságra vonatkozó szabályainak.

2019-ben tovább folytatódott a központi költségvetés adósságának kedvező szerkezeti átalakítása. Év végén a központi adósságon belül a devizaarány 17,3 százalék volt (szemben a 2011. évben mért mintegy 50 százalékkal). A belföldi finanszírozást 2019-ben is támogatta a háztartások állampapír-állományának kiugró növekedése, mely 2.268,4 milliárd forinttal emelkedve 8.047,1 milliárd forintra nőtt. A háztartásoknak kínált állampapír-portfólió megújítása, a lakossági állampapír-befektetések kamatjövödelmének adómentessége, valamint

a 2019 júniusában bevezetett Magyar Állampapír Plusz (MÁP+) egyaránt támogatta az adósságszerkezet kedvező alakulását. A hosszabb futamidejű lakossági állampapírok iránti kiemelkedő keresletnek köszönhetően az államadósság hátralévő futamideje is emelkedett. Az államadósság belső, forintforrásból történő finanszírozása hozzájárul az ország külső sérülékenységének mérsékléséhez.

2020. május 21.



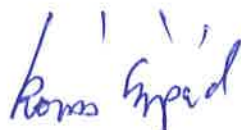
Domokos László

Költségvetési Tanács tagja



Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke