

## A Költségvetési Tanács Véleménye

### Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról (az I. félév – valamint július, augusztus havi – folyamatai alapján)

#### I.

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

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: KT, Tanács) 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 várható alakulásáról.

A KT ennek alapján tekintette át Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: 2020. évi költségvetési törvény, Kv. tv.) végrehajtásának és az államadósságának az I. félévi helyzetét, július, augusztus havi egyes adatait, a költségvetés folyamatait és a törvény várható teljesítését.

Az erről szóló Véleményében – eddigi gyakorlatát és munkamódszerét követve – épített a 2020. évi költségvetési törvény előkészítésével, továbbá a 2021. évi központi költségvetésről szóló 2020. évi XC. törvénnyel összefüggő előzményekre.

- A Tanács a 2020. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetere 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 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<sup>1</sup> 2020-ban nem éri el a kitűzött 1,0 százalékos célértéket, azonban közel áll hozzá, ezért célszerű mérlegelni ennek összhangba hozását a kitűzött céllal.” A KT a Véleményében megfogalmazta azt is, hogy „a Stab. tv. szerinti – változatlan árfolyamon számított – 2019. évi

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

adósságmutatónak (a GDP 68,6 százaléka) és a 2020. évi adósságmutatónak<sup>2</sup> (a GDP 65,5 százaléka) a törvényjavaslat tervezetében bemutatott alakulása összhangban van a 2019. és a 2020. évi tervezett és várható makrogazdasági és költségvetési folyamatokkal, teljesíti az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének (az államadósság-szabálynak<sup>3</sup>) a követelményét. Az adósságráta-csökkenés tervezett mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó előírásának (az ún. „egyhuszados szabálynak”<sup>4</sup>) is.” Mindezekon túlmenően a KT kitért arra, hogy „indokoltnak tartja már 2019-ben meghozni azokat a termelékenység, hatékonyságot erőteljesen javító intézkedéseket, amelyek révén nemcsak 2020-ban, hanem középtávon is fenntartható, az Európai Unió átlagát meghaladó a 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-mutató tervezett mértéke megalapozott, a Stab. tv. rendelkezései szerint került megállapításra. Véleményének indoklásában kifejtette, hogy „az államadósság-mutató tervezett csökkenését 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 KT a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 3/2020.05.21. számú Véleményében – kitérve a 2020. évi makrogazdasági és költségvetési folyamatok várható teljesülésére – megállapította, hogy a „2021. évi költségvetési tervezés szempontjából meghatározó körülmény a koronavírus-járvány elterjedése, melynek következményei alapjaiban megváltoztatták a globális és a magyar gazdaság 2020. évi kilátásait”. Emellett Véleményének indoklásában azt is megjegyezte, hogy a „2020 márciusára világméretűvé váló új típusú járvány érdemben rajzolja át a nemzetközi gazdasági és pénzügyi folyamatokat”, és „a magyar gazdasági növekedésre vonatkozó előrejelzéseket is nagymértékben átírta”. Továbbá megjegyezte, hogy „Egyes előrejelzések a 2008-as pénzügyi válságot

<sup>2</sup> Az Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) bekezdésében, valamint a 37. cikk (2)-(3) bekezdésében foglaltak végrehajtása során figyelembe veendő [...] olyan százalékban kifejezett egytizedesig kerekített hányadosa, 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 (kv. tv.) szerinti értéke szerepel (Stab. tv. 2. §).

<sup>3</sup> Az Alaptörvény 36. cikke szerint 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. A Stab. tv. 4. §-a szerint a központi költségvetésről szóló törvényben meg kell határozni a költségvetési év utolsó napjára tervezett államadósság-mutató értékét. A 2020. január 1-től hatályos, a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvény előkészítésénél és elfogadásánál is alkalmazott módosítás értelmében ezen értéket oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutatónak a viszonyítási évhez viszonyított csökkenése, az államadósság csökkentésére vonatkozó európai uniós szabályok érvényesítése mellett legalább 0,1 százalékpontot érjen el.

<sup>4</sup> Az Európai Unió adósságszabályát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) és a Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete definiálja. 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.

felülmúló, drasztikus világgazdasági visszaesést valószínűsítettek.” Ehhez kapcsolódóan rögzítette azt is, hogy: „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 pályára és folytatódjon annak tőkeintenzív fejlesztése, innovatív termelésre átállása, valamint tovább erősödjön a versenyképessége. Mindezekre figyelemmel a KT a 2020. évi folyamatokra vonatkozó kormányzati várakozásokat reálisnak tartja, [...] ugyanakkor érzékel kockázatokat is.” A Tanács Véleményében megállapította azt is, hogy „a 2020. évi államadósság-mutató 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”. Fontosnak tartotta ugyanakkor jelezni, hogy „az államadósság-mutató csökkenő trendje – a 2020-as átmeneti növekedést követően – visszatér és e mutató 2021 végére 69,3 százalékra mérséklődik”.

- A 2020. I. félév értékelése 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 tudomásul vette a koronavírus-járvány leküzdéséhez szükséges, a költségvetés újratervezését és az új alapok létrehozását érintően tervezett kormányzati intézkedéseket.

A Tanács – kialakított gyakorlatának megfelelően – a féléves értékelésénél az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank 2020. I. félév – esetenként a július-augusztus havi – költségvetési folyamatairól, szóló írásos elemzéseit vette alapul. Ezek mellett áttekintette – a KT titkársága által felkért – hazai kutató-elemző intézetek, nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, OECD, Világbank), valamint más mértékadó piaci elemzők gazdasági elemzéseit, értékeléseit. Figyelembe vette Magyarország 2020-2024-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat is.

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

## II.

### Tanács Véleménye

A Tanács a 2020. szeptember 22-én tartott ülésén a Stabilitási törvény 23. § (1) bekezdésének c) pontja alapján áttekintette Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény első félévi végrehajtásának fő folyamatait és azok hátterét, kitekintve a július és augusztus havi adatokra. Ezekről, az éves tendenciákról, különösen az államháztartás hiánya és az államadósság várható mértékéről az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A 2020. évet meghatározó tényező a koronavírus-járvány, amelynek hatásai erőteljesen érintik a magyar gazdaságot és a költségvetést is. A járvány első hulláma az év első felében érte el Magyarországot, és hazánk sikeresen védekezett a vírussal szemben. A járvány hatásai teljesen átírták a korábban várt gazdasági pályát. A gazdaság teljesítménye az I. félévben, azon belül különösen a II. negyedévben jelentősen visszaesett. A legfrissebb kormányzati és elemzői várakozások az előző évhez képest mintegy 5 százalékos csökkenést valószínűsítene. A Tanács egyetért azzal, hogy ebben a helyzetben a költségvetési célok módosítása vált szükségessé, nagyobb mozgásteret adva a Kormánynak a járvány megfékezésére és a gazdasági visszaesés tompítására. A maastrichti hiánykritérium túllépését – átmenetileg – mind az európai uniós, mind a hazai költségvetési keretrendszerben életbe lépő mentesítési záradékok lehetővé tették.
- 2) A Tanács az államháztartás hiányának alakulásával kapcsolatban tudomásul veszi, hogy
  - a) elsősorban a veszélyhelyzet és a járvány gazdasági hatásai kezeléséhez szükséges kiadások növekedése, másrészt az adóbevételek áprilistól – a gazdaság visszaesése és a foglalkoztatottság mérséklődése, valamint a célzott adókönyvitések következtében – jelentkező csökkenése következtében az államháztartás központi alrendszere I. félévi pénzforgalmi hiánya 1837 milliárd forintot tett ki, ami érdemben magasabb a 2020. évi költségvetési törvényben szereplő 367 milliárd forintos hiánycélnál. Augusztus végére a pénzforgalmi hiány 2261 milliárd forintra nőtt.
  - b) a költségvetés eredményszemléletű egyenlege 2020 első félévében összesen 1246 milliárd forintos hiányt mutatott az MNB által publikált előzetes pénzügyi számla adatok alapján. A pénzforgalmi és az eredményszemléletű hiány közötti eltérést elsősorban az európai uniós támogatások megelőlegezése okozta. A Tanács fontosnak tartja, hogy a megelőlegezett támogatásoknak az Európai Bizottság általi megtérítésére még ebben az évben minél nagyobb arányban sor kerüljön.
- 3) Élve a veszélyhelyzet adta felhatalmazásával, a Kormány tavasszal a költségvetési törvényt módosította, többek között létrehozta a Járvány Elleni Védekezés Központi Tartalékot, valamint a Gazdaságvédelmi Alapot, és a hiánycélt 3,8 százalékra emelte. A pénzügyi kormányzat augusztusban az éves hiány előrejelzését számottevően megnövelte, a GDP 7-9 százalékára. A várt hiány régiós és

nemzetközi összehasonlításban átlagosnak tekinthető. A Tanács úgy ítéli meg, hogy az augusztus végén módosított államadósság finanszírozási tervben 3600 milliárd forinttal számba vett éves pénzforgalmi hiányra elsősorban a hazai megtakarítások fedezetet nyújtanak. Egy nagyságrendileg ekkora hiány mozgásteret ad újabb gazdaságvédelmi intézkedések bevezetésére, amelyeket – megfelelő célzottság esetén – a Tanács indokoltnak tart a gazdaság további visszaesésének elkerülése érdekében. Emellett szükségesnek tartja olyan intézkedések előnyben részesítését, amelyek javítják a 2021. évi költségvetés gazdasági feltételrendszerét.

- 4) A Tanács az államadósság alakulásával kapcsolatban a következőket állapítja meg:
  - a) A bruttó államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított mértéke a 2019 végi 66,4 százalékról hat hónap alatt – a magas pénzforgalmi hiány miatt szükséges többletkibocsátásból, valamint a GDP csökkenéséből adódóan – 71,9 százalékra emelkedett.
  - b) Az államadósságon belül meghatározó, csaknem 96 százalékot képviselő központi költségvetési adósságban – szemben az elmúlt években tapasztalt tendenciával – a devizaadósság részaránya a 2019. év végi 17,3 százalékról 19 százalékra nőtt a félév végére. Júliusban a központi államadósság devizaaránya 18,2 százalékra mérséklődött, így a féléves adathoz képest már ismét csökkenést mutatott. A Tanács fontosnak tartja, hogy a devizaadósság arányának növekedése csak átmeneti legyen, és a 2021. évi költségvetésben foglaltakkal összhangban ismét csökkenjen éves szinten is.
  - c) A Tanács tudomásul veszi, hogy a nagyobb pénzforgalmi hiány finanszírozásához szükséges többlet állampapír kibocsátásból, valamint a nominális GDP esetleges csökkenéséből adódóan az államadósság-mutató az év végére 77 százalék körüli szintre nőhet. Ezzel megtörik GDP-arányos államadósságnak az elmúlt kilenc évi, az Európai Unióban egyedülálló csökkenési trendje. Az átmeneti emelkedésre az Alaptörvényben és a Stabilitási törvényben meghatározott adósságszabályok lehetőséget adnak tekintettel a bruttó hazai termék reálértékének csökkenésére.
- 5) Összegezve, a Tanács úgy értékeli, hogy a 2008/2009-es válsághoz képest ma a magyar gazdaság fundamentumai erősebbek. Az ország kockázattűrő képessége javult az elmúlt években. A Covid-19 válságot megelőző, hosszú ideig érvényesülő kedvező hiánypozíciónak köszönhetően az államháztartás számára nagyobb mozgástér áll rendelkezésre, mint korábban. A megnövekvő államadósság is biztonságosan finanszírozható. Meglátása szerint a gazdaság helyreállításának üteme a járvány második hullámának erősségétől függ. A KT véleménye szerint a gazdaság növekedési pályára történő visszaállítása továbbra is jelentős, célzott, a versenyképességet erősítő költségvetési intézkedéseket kíván, ügyelve a leszakadt régiók felzárkóztatására is. Ezek során figyelemmel kell lenni arra, hogy a gazdasági növekedés beindulása esetén az államadósság-szabály megköveteli az államadósság-mutató mérséklését.

### III. Indokolás

#### 1. A makrogazdasági feltételek alakulása

A mértékadó nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank, OECD, Európai Bizottság) és más elemző intézetek már 2020-at megelőzően – értékelve a növekedésre ható, akkor ismert globális gazdasági kockázatokat – a világgazdaság lassulását jelezték. A koronavírus-járvány megjelenése alapjaiban változtatta meg a gazdaság bővülésének feltételeit és irányait, kényszerítve a kormányokat rendkívüli intézkedésekre és a szükséges források előteremtésére. Az általános veszélyhelyzet oldásával vált világossá, hogy a vírus a vártnál nagyobb csapást mért a gazdasági aktivitásra, továbbá elhúzódó hatása is lehet, a munkaerő-piac súlyos károkat kénytelen elszenvedni, a vállalkozásoknál fizetőképességi gondokhoz vezet, az okozott gazdasági recesszió mértéke és a helyreállítás erőssége is országonként igen eltérő.

E nemzetközi pénzügyi szervezetek a 2020. év tavaszi-nyári előrejelzéseikben tovább rontották korábbi prognózisaikat, s egyöntetű a véleményük abban, hogy a legnagyobb mértékű visszaesés a fejlett országok gazdaságát éri, ugyanakkor a 2020-as általános recessziót 2021-ben mindenhol számottevő növekedés követi.

Az Európai Bizottság prognózisa szerint az euróövezet gazdasága 2020-ban 8,7 százalékkal, az Unió egészének teljesítménye 8,3 százalékkal esik vissza. Az IMF és a Világbank értékelése szerint a világgazdasági teljesítmény ebben az évben 3,0, illetve 5,2 százalékkal, a fejlett országok gazdasága pedig 6,1, illetve 7,0 százalékkal csökken. Az Európai Központi Bank is lefelé módosította ez évi előrejelzését, szerinte az euróövezet teljesítménye 8,7 százalékkal zsugorodhat.

A magyar gazdaság csökkenésének mértékét legutóbbi (nyári) értékelésében az IMF 8, a Világbank 5, az OECD 8, az Európai Bizottság 7 százalékra prognosztizálta.

A Kormány a 2020. évi költségvetést a GDP 4,0 százalékos növekedésére építette, azonban a koronavírus-járvány a hazai gazdaságra vonatkozó előrejelzéseket is átírta. Az I. félév két ellentétes előjelű negyedéves gazdasági teljesítményt mutatott. Az I. negyedévben még valamelyest tartott a korábbi három évben erős fundamentumokra épített növekedés lendülete, de már hatott a világgazdaság lassulása is. Így – az előző év azonos időszakához viszonyítva – a gazdaság 2,2 százalékkal (naptárhatással kiigazítva 2,0 százalékkal) bővült. Ugyanakkor a II. negyedévben már erősen érvényesült a járvány következménye, s naptárhatással kiigazítva 13,5 százalékkal zsugorodott a gazdaság. Az Eurostat legfrissebb elemzése erre a három hónapra drasztikus változást mutat az Unió és az egyes országok teljesítményében is: az Unió egészében 14,1 százalék, az euróövezetben 15, a mediterrán országokban (Franciaország, Olaszország, Spanyolország) 19 és 22 százalék közötti, Csehországban 10,7, Szlovákiában 12,3, Lengyelországban 7,9, Németországban 11,7 százalékos volt a csökkenés.

A félév második felében tehát a magyar gazdaság követte az unió és főként a német gazdaság visszaesését, amely az erős gazdasági összekapcsolódás természetes következménye. A legtöbb nemzetgazdasági ág termelése kisebb lett – különösen az iparé

és a szolgáltatásoké – a beszállítói láncok akadozása, a kereslet szűkülése és nem utolsósorban a nemzetközi és hazai korlátozó intézkedések következtében. Az I. félévben a GDP csökkenése 6,1 százalékos mértékű lett.

Az ipari termelés volumene március hónapban 5,5 százalékkal csökkent, majd április-május hónapban érte el a mélypontját (-37 és -31 százalék), majd júniusban kisebb, 7,8 százalékos volt a zsugorodás mértéke az előző év azonos időszakához viszonyítva. Legnagyobb mértékben a járműgyártásban esett vissza a teljesítmény, míg ez jóval kisebb volt a számítógép, az elektronikai és az optikai termékek területén (az utóbbi ágazatoknál júniusban már +4,5, az élelmiszer, ital, dohánytermékek termelése +1,7 százalékos változás volt tapasztalható az egy évvel korábbihoz képest). A félév egészében az ipari termelés visszaesése 12,8 százalékos. Az építőipari termelés a márciusi -2 százalék után májusban -18,5, júniusban -15,7 százalékot produkált. A félév egészében 7 százalék körüli a termelés visszaesése (mind az épületek, mind az egyéb építmények esetében).

A nemzetgazdasági beruházások volumene már az I. negyedévben – a koronavírus-járvány nemzetközi gazdasági hatásai miatt – 1,3 százalékkal csökkent az előző évi adathoz viszonyítva. Ez több, kormányzati támogatással is rendelkező nagyberuházás indítását (részleges halasztását), volumenének csökkenését jelenti, de a teljesítmény visszaesésében szerepe van az uniós források mérséklődő felhasználásának is. Ugyanakkor számos területen (pl. mezőgazdaság, feldolgozóipar, kereskedelem, egészségügy, információ, kommunikáció) ekkor még nőttek a tárgyi eszköz felhalmozások. A II. negyedévben jelentősebben szűkültek a nemzetgazdasági beruházások: a fejlesztések volumene 9,9 százalékkal maradt el az előző év azonos időszakának teljesítményétől. A csökkenő tendencia a legtöbb nemzetgazdasági ágban érvényesült: az építési beruházások volumene 9,2 százalékkal, a gép- és berendezés beruházások teljesítménye 11,5 százalékkal zsugorodott. A nemzetgazdasági beruházásokban nagy súlyt képviselő feldolgozóipar fejlesztései 10,4 százalékkal estek vissza, ugyanakkor a hosszabb ideje folyamatban lévő nagy értékű projektek révén jelentősen nőtt a volumen a villamosberendezés, valamint a gyógyszergyártásban és az élelmiszeriparban. A kisebb súlyú területeken, mint a humán egészségügy és szociális ellátásban 31,8 százalékkal, az energiaiparban 13,5 százalékkal, az információ, kommunikáció területén 6,5 százalékkal bővült a beruházás.

A lakásépítési aktivitásra az első félévben még nem hatott a vonatkozó áfakulcs év elejétől érvényes emelkedése, de a rendelésállomány jelentősen visszaesett ennek hatására. Az I. félévben újonnan épített lakások száma 8697 volt, ami 34,4 százalékkal több az előző év azonos időszakának értékétől. A kiadott építési engedélyek és az egyszerű bejelentés alapján építendő lakások száma 12.475, ez viszont 31,6 százalékkal kevesebb az előző év azonos időszakának adatánál.

Súlyosan érintette a foglalkoztatást a vírus megjelenése. A 2020. április-június (háromhavi mozgóátlag) adatok szerint a foglalkoztatottak átlagos létszáma 4408 ezer fő, 103 ezerrel kisebb az előző év azonos időszakáénál. A 15-64 év közöttiek esetében mért foglalkoztatási ráta 68,7 százalékra csökkent. Az elsődleges munkaerő-piacon 55 ezerrel, a közfoglalkoztatottak 28 ezerrel, a külföldön dolgozók 19 ezerrel voltak kevesebben az

egy évvel korábbihoz képest. A jelzett három hónapban a munkanélküliek átlagos létszáma az egy évvel korábbihoz képest 59 ezerrel, 214 ezer főre nőtt, így a munkanélküliségi ráta az előző évi 3,3 százalékról 4,6 százalékra emelkedett. A május-július közötti adatok már kedvező irányt mutatnak: szezonálisan igazítva 69,1 százalékra nőtt a foglalkoztatási ráta. Július hóban a foglalkoztatottak átlagos létszáma már 4460 ezer fő volt.

A nettó és bruttó átlagkereset a járványhelyzet ellenére az év első hat hónapjában a egyaránt 9,9 százalékkal nőtt (395.000, illetve 262.600 forintra). Ebben szerepe volt a minimálbér és a bérminimum előre rögzített emelésének, és a további kormányzati intézkedéseknek, például benne az egészségügyi dolgozók egyszeri rendkívüli juttatásának.

A kiskereskedelmi forgalom volumene – naptárhatástól megtisztított adatok szerint – az I. félévben 1,3 százalékkal bővült az előző év azonos időszakához viszonyítva. Ezen belül az élelmiszer kiskereskedelmé 4,6, a nem élelmiszer kiskereskedelmé 2,1 százalékkal nőtt, az üzemanyag kiskereskedelmé 11,2 százalékkal csökkent. Az összességében kedvező teljesítést a II. negyedévi visszaesés sem tudta lerontani. Várhatóan az év hátralevő részében folytatódhat a közel egy évtizedes pozitív trend.

A kereskedelmi szálláshelyek helyzetét alapvetően érintették/meghatározták a koronavírus-járvány miatti utazási korlátozások: ennek következtében drasztikusan visszaesett a forgalom, a belföldi vendégek az első félévben 54,5 százalékkal kevesebb vendégéjszakát vettek igénybe és a szálláshelyek bruttó árbevétele is 58,7 százalékkal volt kevesebb az előző évi adathoz képest.

Az I. félévben az infláció 3,4 százalék volt. Az elmúlt egy évben jelentősebb mértékben az idényjellegű élelmiszerek (18,1 százalékkal), a sertéshús (17,0 százalékkal), a szeszesitalok, dohányárúk (6,7 százalékkal), ezen belül az utóbbiak (11,1 százalékkal) ára emelkedett.

## 2. A bevételek alakulása

Az államháztartás **központi alrendszerének** együttes **bevételei** között a 2020. év I. félévi teljesítés alapján a befolyt összeg 10.684 milliárd forint, az éves előirányzat 49,9 százaléka. Ha kiszűrjük az alrendszeren belüli – főként a költségvetési szervek közötti – átutalások (halmozódások) hatását, a teljesítés mintegy 46 százalékos.

A központi alrendszeren belül **a központi költségvetésben** 7405 milliárd forint bevételt, a tervezett összeg 51 százalékát realizálták. A halmozódások nélkül a teljesítés itt 45 százalék körüli.

A **gazdálkodó szervezetek befizetéseinél** az év első hat hónapjában a teljesítés összege 749 milliárd forint, amely az éves előirányzat 44 százaléka. Az éves tervhez képest jelentős az elmaradás a **társasági adónál**, a teljesítés 38 százalék, amelyben alapvetően a koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés hatása érezhető, azonban az előző év azonos időszakához viszonyítva 58 milliárd forinttal magasabb a realizált bevétel (188,4



milliárd forint). A bevétel alakulását egyrészt érintette a december havi adóelőleg-kiegészítés eltörlése, melynek következtében a 2019 folyamán befizetett adóelőlegek és a tényleges adókötelezettségek különbsége teljes egészében 2020 folyamán érkezik a költségvetésbe, másrészt az, hogy a 140/2020. (IV.21.) Korm. rendelet alapján pedig az adóalanyok nagy része társasági adómegállapítási, -bevallási és -fizetési kötelezettségének ez év szeptember 30-ig tehet eleget. Az időarányos előirányzatot meghaladó a környezetterhelési díj teljesítése (55,9 százalék), annak megfelelő a cégautóadó befizetése (50 százalék), ahhoz közeli az energiaellátók jövedelemadójának a teljesítése (48,5 százalék), a játékadó (45,6 százalék), a közműadó (44,6 százalék), valamint a kisvállalati adó (45,7 százalék). Az energiaellátók jövedelemadója alakulását kedvezően érintette az év végi előleg-kiegészítési kötelezettség eltörlése. A **kisadózók tételes adójából** származó bevétel 75,2 milliárd forint volt (teljesítés 39 százalék), az elmaradás a válság kezelésére hozott kormányzati intézkedések hatásából adódik (151 ezer adóalanyra 26 milliárd forint összegben engedték el áprilistól június végéig terjedő időszak vonatkozásában az adót). A kisvállalati adóból származó bevétel alakulására hatott, hogy 24, a válság által különösen érintett ágazatban az adó megállapításánál nem kellett a személyi jellegű kifizetéseket március-június hónapok vonatkozásában adóalapnak tekinteni. A **hitelintézetek különadóját** a pénzügyi szervezetek különadója részeként számolják el a költségvetésben. Ezen a soron az I. félévben a teljesítés 78,7 százalék, összegében 51,1 milliárd forint. **Kiskereskedelmi adó** címén 10,8 milliárd forint illette meg a költségvetést. Az egyéb központosított bevételekből 258,7 milliárd forint érkezett a költségvetésbe (a teljesítés 44,1 százalék). Ezen jogcímcsoportban az összes bevételen belül meghatározó arányt az elektronikus és az időalapú útdíj jelenti (100,5 és 39,6 milliárd forint). Az előző év azonos időszakához viszonyított, a bevételben kismértékű (3, valamint 2 milliárd forintos) elmaradás a gazdasági növekedés megtorpanásának, a járvány miatt szükséges korlátozó intézkedéseknek a következménye.

A **fogyasztáshoz kapcsolt adókból** 2762,5 milliárd forint érkezett a költségvetésbe, a teljesítés az éves előirányzat mindössze 41,6 százaléka (összegében 165,4 milliárd forinttal, 5,6 százalékkal elmarad az előző év azonos időszaka teljesítésétől is). Átlagot meghaladó a pénzügyi tranzakciós illeték (49,5 százalék), távközlési adó (51,3 százalék) és a biztosítási adó (53,3 százalék) teljesítése. Az összegében – e bevételi csoportban – jelentős arányt képviselő **tranzakciós illeték** 8,3 százalékkal marad el az előző év azonos időszakának adatától, ebben meghatározó szerepe van az év elején bevezetett adókönyvítő intézkedéseknek: egyfelől januártól nem terheli illeték a kincstári műveleteket és a 20 ezer forint alatti postai csekkes befizetéseket, másfelől hatott a bevételre a gazdasági lassulás és a hiteltörlesztési moratórium miatti alacsonyabb tranzakció-szám. A regisztrációs adó 36,2 százalékos teljesítését a gépjármű értékesítésnek a tárgyi időszakban történő erőteljes visszaesése okozta. A turizmusfejlesztési hozzájárulás I. félévi teljesítése (25,4 százalék), mert ezt március 1-jétől év végéig nem kellett fizetni. A fogyasztást terhelő adóbevételek két meghatározó pillére: az általános forgalmi adó és a jövedéki adó. Az **általános forgalmi adó** teljesítése alacsony, 40,4 százalékos mértékű. (2010,2 milliárd forint, összegében 160,3 milliárd

forinttal, 7,4 százalékkal elmarad az előző év azonos időszakának adatánál). Az I. negyedévben a bevételek még növekedtek az előző év azonos időszakához mérten, de a II. negyedévben már meghatározóan kedvezőtlenül hatott a koronavírus-járvány okozta nagymértékű forgalom visszaesés. Továbbá az áfa-visszaigénylés határidejének rövidítése (30-ról 20 napra, illetve 75-ről 30 napra) a megbízható és a normál adózó kis- és közepes vállalkozások likviditását segítve szintén hatott e bevétel alakulására.

A **jövedéki adóból** 541,7 milliárd forint bevétel érkezett a költségvetésbe (a teljesítés 44,2 százalék), amely 2 milliárd forinttal kevesebb az előző év azonos időszakának adatánál. A jövedéki termékkörön belül az előző évhez viszonyítva a dohánytermékekből származó adóbevételnél van emelkedés, amely a folytatódó adómérték-emelés (EU jövedékiadó-minimumra vonatkozó előírás érvényesítése) következménye. Az üzemanyagok értékesítése utáni adóbevétel különösen a II. negyedévben csökkent erősen, amely a koronavírus-járvány miatti korlátozó intézkedésekkel, az értékesítés (forgalom) általános visszaesésével függ össze.

A dohánytermékek jövedéki adója július 1-jétől ismét emelkedett az EU-s szabálynak való megfelelés érdekében, továbbá az üzemanyagok jövedéki adója is, mivel a Brent hordónkénti árfolyama tartósan a küszöb (50 dollár) alatti volt a legutóbbi negyedévben. Ezek, valamint a forgalom emelkedése mérsékelheti a koronavírus-járvány okozta jövedéki adóbevételi kiesést.

A **lakossági befizetések** 1358,3 milliárd forint bevételt biztosítottak a költségvetésnek (teljesítés 46,9 százalék). Ebben a bevételi csoportban a legnagyobb arányt a **személyi jövedelemadó** jelenti (1210,5 milliárd forint, amely 55 milliárd forinttal magasabb az előző év azonos időszakának bevételénél), a teljesítés 46,4 százalék. A koronavírus-járvány nyomán visszaeső gazdasági aktivitás meghatározó a bevételek alakulására, az I. negyedévben még tartott az előző években megalapozott lendület, növekedtek a bevételek az előző év azonos időszakához viszonyítva (köszönhetően a 8,8 százalékos bruttó keresetnövekedésnek) addig a második negyedévben már a visszafogottabb gazdasági teljesítmény mérsékelte a bevételeket. A személyi jövedelemadó 2020. évi alakulását befolyásolja a négy gyermekes anyák adómentessége.

Az **illetékbecfizetések** az éves előirányzat 42,8 százalékára teljesültek (98,3 milliárd forint), az elmaradásban meghatározó az ingatlanforgalom (a lakásvásárlási kedv) – várhatóan átmeneti – megtorpanása, a lakásárak csökkenése a koronavírus-járvány hatásaként. A **gépjárműadó**ból 45 milliárd forint bevétel érkezett a költségvetésbe. Az eredeti törvény előirányzat 51 milliárd forint volt. Az egészségügyi veszélyhelyzetre tekintettel létrehozott Járvány Elleni Védekezés Központi Tartaléka előirányzatába át lett csoportosítva a gépjárműadó bevétel helyi önkormányzatokat megillető hányada, a módosított bevételi előirányzat így 86 milliárd forint lett. Ehhez képest a teljesítés 52,3 százalékos.

A **költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok** bevételei 1346,4 milliárd forintot, az éves előirányzat 94,7 százalékát tették ki. A költségvetési szerveknél ebből 1081,7 milliárd forint, az előirányzat 78,7 százaléka képződött. A szakmai fejezeti

kezelésű előirányzatoknál a teljesítés az előirányzat több mint hatszorosa (263,3 milliárd forint), összegében 153 milliárd forinttal több az előző év azonos időszakához viszonyítva. Mindkét tételben – hasonlóan a korábbi évekhez – a jelentős túlteljesítést jórészt halmozódás okozza. Az uniós fejezeti kezelésű előirányzatok bevételéből a teljesítés 1,3 milliárd forint, amely az éves előirányzat 8,9 százalékának felel meg.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos bevételek** (ingatlanokkal, ingóságokkal kapcsolatosak, osztalék, egyéb bevételek) 206,2 milliárd forintot tettek ki (a teljesítés 126,9 százalék). Az előirányzat (túl) teljesítés meghatározó hányadát (kétharmadát) a frekvencia-hasznosítással kapcsolatos 128,5 milliárd forintot kitevő bevétel adja, további egyharmadot az MNV Zrt. rábízott vagyonával kapcsolatos bevételek, koncessziós díjakból befolyó összegek és az osztalékok jelentik.

Az **adósságszolgálattal kapcsolatos (kamat) bevételek** teljesítése az előirányzatnak több mint két és félszerese, 82,3 milliárd forint lett. Az előirányzatot meghaladó bevétel az aukciókon és csereaukciókon elért árfolyamnyereségből származott.

Az **uniós bevételek** jogcímeken 495 milliárd forint képződött. 2020 első félévében a költségvetésben. Ezen belül az uniós programok bevételei 486,3 milliárd forintot tettek ki, ami az éves előirányzat 32,8 százalékát jelenti. Az uniós támogatások utólagos megtérítése soron 1,9 milliárd forint érkezett. A vámbeszedési költség megtérítésére 7,5 milliárd forint érkezett a költségvetésbe.

A **Központi Maradvány-elszámolási Alapba** érkeznek a kötelezettségvállalással nem terhelt költségvetési pénzmaradványok. Ezen a címen 307,2 milliárd forint (45,3 milliárd forinttal több az előző év azonos időszakánál) befizetése történt meg, amelynek felhasználásáról – az államháztartásról szóló törvény felhatalmazása szerint a pénzügyminiszter előterjesztésére – a Kormány dönt. E tétel is hozzájárul a bevételek és a kiadások halmozódásához.

Az **elkülönített állami pénzalapok** együttes bevételi előirányzata 48,4 százalékban (306,4 milliárd forint) teljesült. E pénzalapok között meghatározó súlyt **képviselő Nemzeti Foglalkoztatási Alap (NFA)** bevételei az éves előirányzat (423,1 milliárd forint) 50,7 százalékát érték el, ezen belül az előfinanszírozott uniós programok kiadásainak megtérülése 44,2 százalék, a szakképzési hozzájárulása 45,1 százalék, az egészségbiztosítási- és munkaerő-piaci járulék NFA-t megillető hányada 47,8 százalék volt. 2020-ban az NFA a szociális hozzájárulási adóból már nem részesült. A bevételek a **Központi Nukleáris Pénzügyi Alapnál** 55,0, a **Bethlen Gábor Alapnál** 49,8, a **Nemzeti Kulturális Alapnál** 91,9 százalékban, a **Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapnál** 34,5 százalékban teljesültek.

A **társadalombiztosítási alapok** bevételi előirányzata (6269,5 milliárd forint) az I. félévben 47,4 százalékra teljesült (ezen belül a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei 47,1 százalékra, az Egészségbiztosítási Alap bevételei 47,9 százalékra). Az előirányzattól eltérést elsősorban a járvány következtében felmerülő kedvezőtlen makrogazdasági hatások okozták, emellett a válságra adott válaszként bevezetett ágazati

járulékkedvezmények és mentességek is hozzájárultak a bevételi elmaradáshoz. A társadalombiztosítási alapok bevételeinek meghatározó hányada (a Nyugdíjbiztosítási Alapnál és az Egészségbiztosítási Alapnál is 47-47 százalék) a szociális hozzájárulási adóból és járulékokból érkezik a költségvetésbe. E forrásból a **Nyugdíjbiztosítási Alap (Alap)** bevétele 23,1 milliárd forinttal kisebb a múlt év azonos időszakának eredményénél. Az Alap részesedése a szociális hozzájárulás adóból 2020-ban 71,63 százalékra nőtt, de a hatéves bérmegállapodás teljesítéseként tavaly júliustól az adókulcs mértéke 17,5 százalékra csökkent (majd július 1-jétől további két százalékponttal mérséklődött), emiatt az előző év azonos időszakához viszonyítva 55,9 milliárd forinttal lett kevesebb az Alap e bevétele. Mérséklően hatottak a veszélyhelyzetre tekintettel bevezetett munkaadói és munkavállalói kedvezmények is, ugyanakkor az adó- és járulékbévételeken belül a biztosítottak által fizetett nyugdíjjárulék 4,5 százalékkal nőtt az előző év azonos időszakához viszonyítva. Ennek alapját az éves bruttókereset-növekedés biztosította. Az **Egészségbiztosítási Alap** szociális hozzájárulási adóból és járulékokból származó bevétele 1 százalékkal (összegében 9 milliárd forinttal) nagyobb az előző év első félévének teljesítésénél. Az Egészségbiztosítási Alap szociális hozzájárulási adóból való részesedése 2020-tól 28,37 százalékra emelkedett. Mindkét alapnál a késedelmi pótlék és bírság érvényesítési gyakorlat javítja a járulékfizetési fegyelmet (a teljesítés 69,4 és 67,8 százalék).

A szociális hozzájárulási adó kulcsa 2020. július 1-től 15,5 százalékra mérséklődött, továbbá ettől az időponttól már nemcsak a munkaviszonyban foglalkoztatott, hanem az összes saját jogú nyugdíjast megilleti a teljes járulékmentesség, továbbá a munkavállalókat terhelő járulékok összevonása következtében csökken a vállalkozók minimum járulék alapja, valamint a teljes járulékból igénybe vehető a családi kedvezmény.

**Összességében** a központi alrendszer forrásainak döntő részét képező adó- és járulékbévételek 2020 I. félévében 1,1 százalékkal voltak alacsonyabbak, mint 2019 első hat hónapjában. Az idei első negyedévben még a korábbi évekhez hasonlóan dinamikus, mintegy 7,1 százalékkal emelkedtek az előző év azonos időszakához viszonyítva, ugyanakkor a második negyedévben már jelentősen zsugorodtak. A számottevő bevétel-csökkenés részben a koronavírus-járvány következtében visszaeső gazdasági aktivitás miatt mérséklődő adóalapok, részben pedig az adóterhek célzott, átmeneti kormányzati intézkedésekben megjelenő könnyítésének következménye. Áprilisban a pénzforgalmi adó- és járulékbévételek megközelítőleg stagnáltak tavalyhoz képest, májusban már azonban hozzávetőleg 22 százalékkal csökkentek. Ezután a befizetések érdemi korrekciót mutatva emelkedtek, ugyanakkor az elmúlt hónapok pénzforgalmi adatai alapján korábbi dinamikánál alacsonyabb értéken stabilizálódtak.

A költségvetés központi alrendszerének adó- és járulékbévételei júliusban és augusztusban (1,3, illetve 2,1 százalékkal) már bővültek az előző év azonos hónapjaihoz képest, de ezzel együtt is kumuláltan 0,4 százalékkal alacsonyabbak lettek, mint a tavalyi első nyolc hónapban. Leginkább jelentős visszaesés a fogyasztási adókat, illetve a munkát terhelő adókat és járulékokat érintette.

### 3. A kiadások alakulása

A 2020. év első félévében az **államháztartás központi alrendszerében** 12.521 milliárd forint kiadást teljesítettek, felhasználva az előirányzat 57,5 százalékát.

A központi alrendszer kiadásainak 71,4 százaléka a **központi költségvetésben** valósult meg, ahol a kifizetések 8.939,4 milliárd forintot tettek ki.

Az **egyedi, normatív és a közmédiának nyújtott, valamint a menetdíj támogatásoknál** 338 milliárd forint volt a felhasználás – az éves előirányzat 58,5 százaléka. A legnagyobb összeget – közel 200 milliárd forintot - a közösségi közlekedés személyszállítási költségtérítésére fordították.

A **lakásépítési támogatásoknál** 126 milliárd forint a teljesítés, amely számottevően, 45,7 százalékkal nagyobb az előző év azonos időszakának kiadásánál, elsősorban a 2019. július 1-jétől egyes meglévő konstrukciók – így a családi otthonteremtési kedvezmény (CSOK) – új elemekkel történő kiterjesztése, valamint a többgyermekes családok lakáscélú jelzáloghitel-tartozásának csökkentésére nyújtott támogatás igénybevételi lehetőségének kibővítése, összegének jelentős megemelése révén. Ugyanakkor a teljesítés az időarányostól elmaradt (42,4 százalék), a koronavírus miatt valamelyest visszaesett érdeklődés, valamint a CSOK-hoz kapcsolható építőipari kapacitások korlátozott elérése miatt. Utóbbiak kihathatnak a II. félévi felhasználásra is.

**Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap** kiadásai előirányzatából – az előző évivel csaknem azonos összegű – 331 milliárd forint (50,1 százalékos) felhasználás történt. Az ennek közel kétharmadát kitevő *családi támogatásoknál* (201 milliárd forint) ugyanúgy az előirányzat mintegy felét fizették ki. Ezen belül a legnagyobb tételnél, a családi pótléknál a kifizetés – hasonlóan az előző évekhez – kismértékben kevesebb mind az időarányosnál, mind az előző év azonos időszakában teljesítetté, ugyanis a támogatási rendszerbe belépők száma még mindig kevesebb, mint ahányan onnan kilépnek. A 72,0 milliárd forintot – 1,8 milliárd forinttal többet, mint egy évvel korábban – fizettek ki *jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatásokra*. A legnagyobb összeget (40,6 milliárd forintot) a járási szociális feladatok ellátására fordították, az itt tapasztalt növekményt az ápolási díj 5%-os, valamint a gyermekek otthongondozási díja közel 24%-os emelése okozta. A *korhatár alatti ellátásokra* idén az első hat hónapban 46,0 milliárd forintot folyósítottak. Az évről-évre bekövetkező csökkenést az okozza, hogy a szolgálati járandóságban részesülők közül azok, akik elérik a nyugdíjkorhatárt, átkerülnek az öregségi nyugdíjasok körébe.

A **központi költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok** – 6417 milliárd forint összegű – **kiadásai** tették ki a központi költségvetés felhasználásainak csaknem 72 százalékát – 2 százalékponttal többet, mint az elmúlt évben. Nagyobb részét – csaknem 3600 milliárd forintot - költségvetési szervek bruttó kiadásaira használták fel, az előirányzat 76 százalékát. A három éve bevezetett szabály szerint a kötelezettségekkel nem terhelt előirányzat-maradványokat 307 milliárd forint összegben az intézmények befizették a Központi Maradványszámolási Alapba. (Az előző év azonos időszakához képest mutatózó 45 milliárd forint növekmény fokozta az együttes kiadások – és az

összes bevételek – halmozódását.) A költségvetési szervek bruttó kiadásai közül a foglalkoztatottnak kifizetett munkabérek – megközelítve az 1500 milliárd forintot – 8,6 százalékkal voltak magasabbak, mint 2019 azonos időszakában. Ez részben már tartalmazza az egészségügyi dolgozók részére az egyszeri, 500 ezer forint/fő rendkívüli juttatás kifizetésének hatását. A beruházási és felújítási kiadások – a végrehajtott kiadás-átcsoportosítások következtében – visszaestek az év első hat hónapjában, az ilyen célú kifizetések 28 százalékkal csökkentek a bázisidőszakhoz viszonyítva. A költségvetési szervek ún. dologi kiadásai pedig visszafogottan, 5 százalékkal emelkedtek.

Az **Egyéb szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásainak** teljesítése 1739 milliárd forint volt, mely itt is jóval nagyobb az időarányosnál (13,8 százalékponttal) ugyanúgy, mint az előző évinél (25,8 százalékkal). Az idén kiemelhetők a Budapest-Belgrád vasútvonal magyarországi szakaszának felújítására, a Falusi Útalap programjaira, a turisztikai fejlesztésekre, a koronavírus-járvány következtében szükségessé vált versenyképesség-növelő támogatásra, valamint a nagycsaládosok személygépkocsi-szerzési támogatására történt kifizetések. Nagyobb összegek jutottak a köznevelési és a szociális célú humánszolgáltatás, a nem állami felsőoktatási intézmények, a hit- és erkölcsoktatás, a tankönyvtámogatás, a köznevelési szerződések normatív finanszírozására, a Modern Városok Program keretében megvalósuló fejlesztésekre, az autópálya rendelkezésre állási díjra, a közúthálózat fenntartására és működtetésére, a „Beruházás ösztönzési célelőirányzat” kiadásaira, a nemzeti agrártámogatásokra, a vasúthálózat fejlesztésére, valamint a tömeges bevándorlás kezelésére. Az együttes kiadásokat itt is „halmozza” a szabad maradványok befizetése a Központi Maradványelszámolási Alapba.

Az **Uniós programok kiadásai** 1085 milliárd forintot tettek ki, amely több mint 50 százalékkal meghaladja a 2019. első félévi értéket. A felmerült kiadások túlnyomó része a 2014-2020-as programozási időszak kohéziós operatív programjainál merült fel, különösen a Gazdaságfejlesztés és Innovációs Operatív Programnál. Számottevő volt még a kifizetés az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Programnál és az Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Programnál. A kiadásokon belül az elmúlt évihez hasonlóan jelentős mértékű előlegkifizetés történt. Tekintettel arra, hogy az előlegfelhasználás első féléves mértéke meghaladta az előlegkifizetést, a kedvezményezetteknek lévő fel nem használt előlegállomány értéke enyhén mérséklődött június végére. A programozási időszak egészében a Széchenyi 2020 meghirdetett pályázatait az első hat hónapban mintegy 240 milliárd forinttal emelkedtek, így meghaladták az 10.270 milliárd forintot (a 9715 milliárd forintos keretösszeg 106 százalékát). Az elnyert és a szerződött pályázatok közel 160 és 110 milliárd forinttal bővültek, a keret 103 és 101 százalékára.

A **helyi önkormányzatok** részére az I. félévben 356 milliárd forint **támogatást** folyósítottak, az előirányzat 48,1 százalékát. Az előirányzathoz az egészségügyi veszélyhelyzet miatt létrehozott Járvány Elleni Védekezés Központi Tartaléka fejezetbe 47 milliárd forintot csoportosítottak át. A támogatásokból legtöbb (137 milliárd forint) szociális, gyermekjóléti és gyermekétkeztetési feladatokhoz kapcsolódott, és jelentős összeg jutott köznevelési feladatokra (98 milliárd forint), valamint általános működési

feladatokra (90 milliárd forint). Az önkormányzatok 47 milliárd forint pótlólagos támogatáshoz jutottak az ágazati (életpálya, garantált bérminimum) bérintézkedések kihatására.

A **Hozzájárulás az EU költségvetéséhez** jogcímen 247 milliárd forint (62,2 százalékos) volt a felhasználás, a tervezett ütemezés alapján és a tervezéskor feltételezettnél gyengébb forint-euró árfolyam hatására.

Az **Állami vagyonnal kapcsolatos kiadás** 188 milliárd forint volt, az előző évinél 39 százalékkal több, az időarányosnál viszont csaknem 9,3 százalékponttal kevesebb. Az egészségügyi veszélyhelyzet miatti átcsoportosítások érintették ezen előirányzatot is. Ebben a félévben is meghatározók voltak – a gazdasági folyamatokhoz kapcsolódóan – a társaságokban történt tőkeemelések.

Bruttó **kamatkiadásokra** az időarányosnál 2,4 százalékponttal kisebb összeget, 513 milliárd forintot fordítottak.

A **központi tartalékok** törvényi előirányzata historikusan magas összeget tartalmazott 2020-ra. A 663 milliárd forintnyi tartalékból az **Országvédelmi Alap** 378 milliárd forintos összegű tartalékkeretét a kormány az újonnan létrehozott Járvány Elleni Védekezés Központi Tartaléka fejezetbe csoportosította át, és engedélyezte a tartalékok felhasználását a veszélyhelyzettel kapcsolatos védekezés által indokolt ütemben. A korábbi szabályozástól eltérve az Országvédelmi Alap teljes előirányzatának elköltése megvalósult március-április hónapokban. A központi fejezetektől és a helyi önkormányzatoktól történt átcsoportosításokkal kiegészített **Járvány Elleni Védekezés Központi Tartalékból** június végéig 642,2 milliárd forintot költöttek, döntően a járvány elleni védekezést szolgáló eszközbeszerzésekre. Emellett jelentős összegeket fordítottak az egészségügyi dolgozók élet- és egészségvédelmére, valamint az egészségügyi és egészségügyben dolgozók egyszeri rendkívüli juttatása kifizetésére. A **Rendkívüli kormányzati intézkedések** 110 milliárd forint összegű tartalékból az első félév során - az Áht. alapján országgyűlési jóváhagyás nélkül felhasználható 40 százalékos mértékkel azonosan – 43, 2 milliárd forintot csoportosítottak át. Sorrendben legtöbbet a Nemzeti Összetartozás Éve céljaira, a Magyar Falu Programra, sportfeladatokra, egyházi fejlesztésekre, működésre, a koronavírus-járvány elleni védekezésre, a külföldi magyarság intézményei fejlesztésére, fenntartására fordították. A Beruházás Előkészítési Alapban az előirányzat 10 milliárd forint. Ebből különböző célú – oktatási, egészségügyi, egyházi, külügyi, sport és vízügyi - infrastruktúra fejlesztésére született döntés 7,5 milliárd forint összegben. A **Céltartalékok** terhére 181,4 milliárd forintot használtak fel – ágazati életpálya programokra és más bérintézkedésekre, bölcsődefejlesztési programra stb., ezzel túllépve a 165,2 milliárd forint – egyébként felülről nyitott – előirányzatot. Az előzőek szerint a központi fejezetek által történt befizetésekkel képzett **Központi Maradványelszámolási Alapból** 232,8 milliárd forinttal támogattak olyan célokat, mint haderőfejlesztés, terrorelhárítás, zalaegerszegi járműipari teszt-pálya projekt, települések felzárkóztatása, Operaház Eiffel Műhely megvalósítása, hulladékelszállítás biztosítása, többgyermekes családok gépkocsibeszerzése, időjárás okozta károk enyhítése és így tovább. Az Alap pozitívuma, hogy immár a harmadik évben segíti a költségvetési célok

megvalósítását azzal, hogy a forrásokat átirányítják oda, ahol azok felhasználásának megvannak a tervezési, kapacitási stb. feltételei.

A központi alrendszer 2,4 százalékát, 295 milliárd forintot az **Elkülönített állami pénzalapok** kiadásaira használták fel, az időarányostól 4 százalékponttal elmaradva, s az előző év hasonló időszakában felmerült kiadást 19,1 meghaladva. Változatlanul legnagyobb tétel – 206 milliárd forinttal – a Nemzeti Foglalkoztatási Alap, amely a 2020. évi központi költségvetésről szóló törvény módosítása alapján a **Gazdaságvédelmi Alap** fejezetbe került át. Ennek **Foglalkoztatási Alap célú kiadásain** belül a tavalyihoz képest csaknem megduplázódtak – közel 70 milliárd forintot tettek ki – az úgynevezett passzív ellátások, ugyanis a koronavírus-járvány következtében megszűnő munkahelyek következtében az álláskeresési járadék előirányzatának több mint 80 százalékát fizették ki. A Start munkaprogram kiadásai az első félévben 65 milliárd forintra teljesültek, amely az éves törvényi előirányzat 46 százalékát jelenti. E kiadások az első negyedévben a bázisidőszakhoz képest még erőteljesen mérséklődtek, a második negyedévben a kifizetések már felgyorsultak, mivel megjelentek az új közfoglalkoztatási programok.

Más fejezetektől történt átcsoportosítás révén a Gazdaságvédelmi Alapban 942,6 milliárd forint előirányzat képződött **Gazdaságvédelmi programokra**, amelyből június 30-ig 872,9 milliárd forintra született kormány-döntés alapvetően a járványhelyzetből fakadó negatív gazdasági hatások mikro-, kis- és középvállalkozásoknál, nemkülönben a nagyvállalatoknál, külön is az agrárgazdaságoknál történő csökkentésére, versenyképességnövelő támogatásokra. Nagyobb összeg jutott továbbá ipari innovációs infrastruktúra fejlesztésre, Budapest-Belgrád vasútfejlesztési projektre, autópálya- és más útfelújításokra, határon túli gazdasági programokra, szálláshelyek, sportlétesítmények, valamint honvédelmi munkaerőpiaci helyzet fejlesztésére, fogvatartottak átmeneti elhelyezésének megoldására, bel- és külföldi turisztikai kampányokra, modellváltó egyetemek alapítványai részére.

A költségvetésben létrehozott Európai Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatások Alapjába továbbra sem érkezett uniós támogatás.

A Járvány Elleni Védekezés Központi Tartaléka, valamint a Gazdaságvédelmi Alap előirányzatai felülről nyitottak, így a II. félévben sem lesz pénzügyi akadály az ilyen célú kiadásoknak. Az augusztus végéig megjelent kormányhatározatokban a Járvány Elleni Védekezés Központi Tartalékból 685,7 milliárd forint, míg a Gazdaságvédelmi Alapnál már 1463,4 milliárd forint kiadásra született döntés.

A **társadalombiztosítási alapok** kiadásai 3287 milliárd forintot tettek ki, a központi alrendszer összes kiadásainak 26,2 százalékát. Az első félévi felhasználás a Nyugdíjbiztosítási Alapnál csak kismértékben, az Egészségbiztosítási Alapnál lényegesen nagyobb az időarányosnál.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjain belül nagyságrendileg kiemelkedik a **Nyugdíjbiztosítási Alap** 1804 milliárd forint összegű kiadása, amely 3 milliárd forint egyéb kiadás kivételével a **nyugellátásokat** tartalmazza. Az e célú kifizetések közel 100 milliárd forinttal, 5,8 százalékkal emelkedve tartalmazták a tavalyi év magasabb inflációs



hatása miatti 0,7%-os kiegészítő nyugdíjmelés és a tárgyévben végrehajtott 2,8%-os nyugdíjmelés, valamint az ellátottak létszáma növekedésének és összetételük változásának (a nettó átlagkereset emelkedéséből adódóan nagyobb nyugdíjra jogosultakra történő cserélődés) hatását.

Az **Egészségbiztosítási Alapból** 1483 milliárd forintot használtak fel, az éves előirányzatnak több mint 55 százalékát, az előző évinél 268 milliárd forinttal, 22 százalékkal nagyobb összeget. A növekmény jórészt a legnagyobb előirányzatot képező **gyógyító-megelőző ellátásoknál** merült fel, ahol az összesen kifizetett összeg 856 milliárd forint volt, 36,3 százalékkal nagyobb a bázisidőszakénál. A kiadásemelkedést döntően a 2019. júliusi 8 százalékos és a 2020. januári – a 2018. évi béhez viszonyított – 14 százalékos béremelés, továbbá a nagyértékű gyógyszerek finanszírozása eredményezte. A kórházak adósságát – a korábbi évektől eltérően – nem az előző év végén, hanem az idei év elején mérsékelték. E pótlólagos támogatással két részletben, februárban és márciusban összesen mintegy 46 milliárd forinttal csökkentették az egészségügyi intézmények tartozásállományát (amely 2020. május végén 33 milliárd forintot tett ki). **Gyógyszertámogatásra** az év első hat hónapjában 203 milliárd forintot költött az egészségbiztosítás, ami 14,8 milliárd forinttal, azaz 7,9 százalékkal magasabb a 2019. évi első félévi összegnél. Az Egészségbiztosítási Alap egynegyedét – 366 milliárd forintot – **pénzbeli ellátásokra** használták fel (rokkantsági rehabilitációs ellátásokra a megelőző félévesnél kevesebbet, míg gyermekgondozási díjra és táppénzre jóval – 14,3 százalékkal, illetve 19,8 százalékkal – többet.

#### 4. A hiánycél teljesíthetősége

Az **államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiányát** a 2020. évi költségvetési törvény 367 milliárd forintban állapította meg. Az első félévi hiány ezt jelentősen meghaladva, 1837 milliárd forint lett. Ez a központi költségvetés 1534,3 milliárd forint és a társadalombiztosítási alapok 313,9 milliárd forint hiányából, illetve az elkülönített állami pénzalapok 11,2 milliárd forint többletéből állt elő.

Az együttes pénzforgalmi hiány számottevő növekedését az okozta, hogy idén hat hónap alatt az alrendszer kiadásai – döntően az előzőekben ismertett járványügyi kiadások és gazdaságvédelmi intézkedések eredményeként – 19,3 százalékkal, míg a bevételek csupán 5,7 százalékkal bővültek. Ebben szerepet játszott az is, hogy június végéig összesen 490 milliárd forint fejlesztési célú uniós bevétel érkezett a költségvetésbe, az Unió által társfinanszírozott programok hazai költségvetési kiadásai ugyanakkor meghaladták az 1081 milliárd forintot.

Július-augusztus hónapban folytatódott az I. féléves tendencia: az előző év azonos időszakához képest az együttes kiadások bővülése ezen időszakban is erőteljesebb (18,3 százalék) volt, mint a bevételeké (5,9 százalék). Ebből eredően a pénzforgalmi hiány (júliusban 328 milliárd forinttal, míg augusztusban 96 milliárd forinttal emelkedve) augusztus végére 2261 milliárd forint lett. Az alacsonyabb augusztusi pénzforgalmi hiányhoz hozzájárult, hogy a központi alrendszer adó- és járulékbévételei júliusban 18, míg augusztusban 25 milliárd forinttal magasabban alakultak, mint a tavalyi év azonos időszakában. A fogyasztást terhelő adók és a személyi jövedelemadó esetében már

növekedés volt tapasztalható az előző év azonos időszakához viszonyítva, amely jelentős változás a májusi mélyponthoz képest, azonban a dinamika elmarad az első negyedévben tapasztalttól. Emellett az uniós támogatásokkal kapcsolatos bevételi sorokon augusztusban 284 milliárd forintot számoltak el a július és augusztus folyamán kiküldött számlák teljesítéseként. A július és augusztus hónapban is jelentősen emelkedő kiadásokon belül augusztusban már mérséklődött a növekedés mértéke. Júliusban 293 milliárd forinttal, míg augusztusban 219 milliárd forinttal voltak magasabbak a kiadások, mint az előző év azonos időszakában, elsősorban a központi költségvetési szervek kiadásaihoz kötődően. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az Államadósság Kezelő Központ finanszírozási tervében év végéig 3600 milliárd forint kibocsátással számol.

A **költségvetés eredményszámlájának egyenlege** 2020 első félévében 1246 milliárd forintos hiányt mutatott az MNB által publikált előzetes pénzügyi számla államháztartási adatok alapján, ami az első félévi GDP 5,9 százaléka. A pénzforgalmi és az eredményszámlájának hiánya közötti eltérést elsősorban az európai uniós támogatások megelőlegezése okozta.

A hazai és uniós költségvetési keretrendszerben egyaránt szereplő **maastrichti hiánykritérium** előírja, hogy a kormányzati szektor<sup>5</sup> **eredményszámlájának hiánya** nem lehet magasabb a GDP 3 százalékánál. A hazai költségvetés 2019. évi hiánya a GDP 2,0 százaléka lett, ami összhangban van a vonatkozó kritériummal. 2020-ban az államháztartás hiánya a Kormány előrejelzése szerint a GDP 7-9 százaléka lehet, ami magasabb az előírásnál. A maastrichti hiánycélra mind az európai uniós, mind a hazai költségvetési keretrendszerben vonatkozik mentesítési záradék. Az EU-ban életbe léptetett általános mentesítési záradék a költségvetés egyenlegére vonatkozó referenciaértéktől, valamint a középtávú költségvetési céltól és az ahhoz vezető korrekciós pályáról való átmeneti eltérést engedélyezi, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az államháztartás középtávú fenntarthatóságát. Az uniós intézmények a mentesítési záradék hatálya alatt a Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágához tartozó szabályok, így a hiánykritérium esetén diszkrecionális döntés szerint nem indítanak túlzotthiány-eljárást, ezzel szemben tevékenységük országspecifikus gazdaságpolitikai ajánlások megfogalmazására korlátozódik. A magyar jogrendben a 3 százalékos deficitszabálynak való megfelelés alól a bruttó hazai termék reálértékének csökkenése ad felmentést.<sup>6</sup>

A hazai és uniós szabályrendszer értelmében a kormányzati szektor GDP arányos egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy az összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével. A célhoz vezető pálya mérésére szolgál a **strukturális egyenleg (strukturális hiány)**. Magyarország számára 2019-ben a középtávú költségvetési cél -1,5 százalék volt, ez 2020-tól -1,0 százalékra változik. A hazai strukturális egyenleg az Európai Bizottság becslése szerint 2019-ben -3,8 százalék volt, ami jelentősen meghaladja a -1,5 százalékos előírást. 2020-ra vonatkozóan az általános mentesítési

<sup>5</sup> Az államháztartás központi és helyi alrendszerén kívül tartalmazza a 479/2009/EK rendelet szerint idesorolt szervezetek adatait is.

<sup>6</sup> Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. §-ának (1)-(2) bekezdése

záradék európai uniós életbe léptetése után, annak hatálya alatt a Bizottság nem szankcionálja és nem is vizsgálja a Stabilitási és Növekedési Egyezmény preventív ágához tartozó szabályoknak való megfelelést. Így a középtávú költségvetési cél, illetve az annak elmulasztása esetén a korrekciós pályát kijelölő kiadási szabály alól ideiglenes felmentést kapnak a tagállamok, így a jelentős eltérési eljárás (SDP) alatt álló Magyarország is.

## 5. Az államadósság-szabályok érvényesülése

Az **államadósság-ráta** 2020. második negyedévének végén 71,9 százalék volt. Az adósságráta így 5,5 százalékponttal nőtt a 2019. év végi 66,4 százalékos értékéhez képest, melyhez a magas hiány miatt szükséges többletkibocsátás mellett a GDP második negyedévi visszaesése is hozzájárult. A KT az Államadósság Kezelő Központ augusztusi finanszírozási tervében szereplő pénzforgalmi hiány finanszírozására tervezett idei várható nettó kibocsátásra és a gazdaság teljesítményének alakulására tekintettel úgy ítéli meg, hogy a GDP-arányos államadósság mértéke az év végére akár 77 százalék körüli szintre is nőhet.

Az **Alaptörvény adósságszabálya** az elmúlt kilenc évben teljesült. Az adósságszabálynak való megfelelés a 2020. évi költségvetési törvényjavaslat elfogadásának is feltétele volt, amit a Költségvetési Tanács vizsgált, és megállapította, hogy abban is megvalósul e követelmény. A mentesítési záradékok alapján a szabályban foglaltaktól a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése, illetve különleges jogrend idején lehetséges eltérni.<sup>7</sup> Tartós és jelentős gazdasági visszaesésként kell értelmezni a bruttó hazai termék reálértékének akár egy éves csökkenését, míg különleges jogrendnek minősül a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás, illetve a veszélyhelyzet.<sup>8</sup> Tekintettel arra, hogy a bruttó hazai termék reálértéke várhatóan csökkenést mutat idén, így az Alaptörvény felmentést ad az adósságszabály teljesítése alól.

Az államadósságra vonatkozó másik hazai költségvetési szabály a **Stabilitási törvény adósságképlete**. Az előírás – az idei évben hatályossá vált módosítás alapján a korábbi számszerű adósságcsökkentési képlet helyett – azt tartalmazza, hogy az államadósságrátának az európai uniós szabályok érvényesítése mellett évente legalább 0,1 százalékponttal kell csökkennie. A Stabilitási törvénynek történő megfelelés alól a törvény felmentést ad a bruttó hazai termék reálértékének csökkenése esetére.<sup>9</sup>

Az **Európai Unió „egyhuzados” adósságszabálya** előreláthatóan akkor teljesül, ha az adósságráta az átmeneti emelkedést követően, 2021-ben és 2022-ben megfelelő mértékben csökken. Az Európai Bizottság ugyanis a saját előrejelzése alapján háromféle módszertannal (előretekintő, visszatekintő, ciklikusan igazított) számolja ki az adósságráta változásának mértékét. Amennyiben legalább az egyik alapján megvalósul a szükséges egyhuzados csökkenés, úgy a szabály teljesítettnek tekinthető.

<sup>7</sup> Magyarország Alaptörvénye, 36. cikkének (6) bekezdése, 37. cikkének (3) bekezdése

<sup>8</sup> Magyarország Alaptörvénye, 48-54. cikk

<sup>9</sup> Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. §-ának (1)-(2) bekezdése

Az államadósságon belül meghatározó, csaknem 96 százalékot képviselő (félévkor 31.853 milliárd forint összegű) központi költségvetési adósságban – szemben az elmúlt években tapasztalt tendenciával – a devizaadósság részaránya a 2019. év végi 17,3 százalékról 19 százalékra nőtt a félév végére. Kedvező ugyanakkor, hogy a 2021. évi költségvetési törvény szerint ez az emelkedés csak átmeneti és a következő években ismét csökkenhet a devizaadósság aránya, ami az adósság külső folyamatokra való érzékenységét is mérsékli. Júliusban a központi államadósság devizaaránya 18,2 százalékra mérséklődött, így a féléves adathoz képest már ismét csökkenést mutatott.

Budapest, 2020. szeptember 22.



Domokos László

Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke



Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja