

A Költségvetési Tanács véleménye a koronavírus okozta járvány államháztartási hatásairól

I. A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. § (1) bekezdésének e) pontja szerint „véleményt nyilváníthat a központi költségvetés tervezésével, végrehajtásával, a közpénzek egyéb módon történő felhasználásával kapcsolatos bármely kérdéstről”. A Tanács mandátumával összhangban figyelemmel kíséri az államháztartási folyamatok alakulását és azok törvényi előírásoknak történő megfelelését.

A jelen, a Tanács tagjainak véleményét összefoglaló dokumentum online munkakapcsolatban, elektronikus egyeztetések alapján, az ÁSZ 2020. április 6-án kiadott állásfoglalásának, az MNB szakértői véleményének, valamint további szakértői anyagok figyelembevételével készült.

II. A koronavírus járvány elterjedése az egyik legsúlyosabb válság, amely békeidőben valaha érte a világ országait. Sajátossága és más válságoknál súlyosabb természete többek között abból fakad, hogy az emberi egészséget és életet közvetlenül fenyegeti, a megszokott társadalmi viselkedési formák átmeneti felfüggesztését igényli, valamint az egész világot szinte egyszerre sújtja, így nincs a világgazdaságban olyan pont, amely motorként hajthatná a többi.

A koronavírusra való reagálás ezért gyors és erőteljes beavatkozást igényel a világ minden pontján. A Tanács egyetért a Kormánnyal abban, hogy a beavatkozásoknak három nagy területre kell kiterjedniük: az egészségügyi kihívás kezelésére, a gazdaság elkerülhetetlen lassulásával együtt járó negatív hatások ellentételezésére, valamint a veszélyhelyzetet követően a gazdaság újraindítására.

Az elmúlt évtized sikeres gazdaságpolitikájának és a magyar gazdaság erőfeszítéseinek köszönhetően hazánk erős és ellenálló állapotban képes reagálni a járványra és annak gazdasági következményeire. Költségvetési oldalról 2020-ra számottevő rugalmasságot és mozgásteret biztosít a GDP 1 százaléka tervezett, minden korábbinál alacsonyabb hiánycél, valamint azon belül a közel 500 milliárd forintos tartalékok. Szintén növelte a mozgásteret a GDP-arányos államadósság (a továbbiakban: államadósság-mutató) 2011 óta tartó folyamatos csökkenése, amelynek során már a 2008. évi válság előtti szint alá mérséklődött az eladósodottság.

A Tanács egyetért a költségvetés újratervezésének szükségességével a járvány okozta egészségügyi és gazdasági hatások kivédése érdekében, amely a tartalékok felszabadításával és új alapok létrehozásával már részben megtörtént. Ez különböző formában valamennyi érintett országban elkerülhetetlen, mert ilyen mértékű előre nem látható eseménnyel nem számolhat előre a törvényalkotó.

A koronavírus következményei alapvetően két csatornán befolyásolják a költségvetést. Egyrészt a gazdasági növekedés lassulása, valamint a nehéz helyzetbe került vállalkozásoknak nyújtott adófizetési könnyítések mérséklik az adóalapokat, így az adóbevételek elmaradnak a tervezettől. Másrészt az egészségügyi veszélyhelyzet és a gazdasági hatások kezelése a kiadások növekedését is szükségessé teszi. A Tanács egyetért a Kormánnyal abban, hogy veszélyhelyzetben is érvényesülniük kell a közpénzekkel történő gazdálkodásnál az Alaptörvényben meghatározott követelményeknek, így azok szabályos, átlátható, elszámoltatható módon kerüljenek felhasználásra a szükséges kiadásokra, illetve a gazdaság újraindulásának ösztönzésére. A Kormány a válságkezelő intézkedések fedezetét oly módon törekszik megteremteni, hogy az ne növelje a hiányt. Az intézkedéseket elsősorban átcsoportosításból, a tartalékok felhasználásából és a kiskereskedelmi szektorban működő nagyvállalatok adójából, valamint a hitelintézetek adójának emeléséből finanszírozzák. Ebből következően a költségvetési hiányra döntően a gazdasági folyamatok, a bevételek elmaradása hat.

A 2020. évi költségvetési folyamatokat jelentős részben befolyásolja a járvány időtartama, így a különböző szervezetek által készített makrogazdasági prognózisok is érdemi eltérést mutatnak. Bizonytalan a járvánnyal összefüggésben kialakuló gazdasági válság lefutása, ami nagy mértékben megnehezíti a várható makrogazdasági pálya pontos előrejelzését.

A Tanács egyetértéssel fogadta, hogy a Kormány a költségvetés hiányát a GDP 3 százaléka alatt kívánja tartani, azonban a körülmények romlása esetén kész ennek felülvizsgálatára. A Tanács figyelmének középpontjában – az Alaptörvénybe foglalt feladatánál fogva – az államadósság alakulása áll. Az államadósság-mutató 2011 óta tartó mérséklése eredményeként 2019 végére a GDP 66,3 százalékára csökkent. 2020-ban azonban a járvány elhúzódása, a gazdaság tartós lassulása és a hiány aktuálisan előre láthatónál nagyobb emelkedése az államadósság-mutató átmeneti növekedését okozhatja. Ugyanakkor figyelemmel kell lenni arra is, hogy az egész világot sújtó válság miatt nehezebbé válik az államadósság finanszírozása. Erre külső források igénybevétele növelné Magyarország sérülékenységét, ezért a Tanács támogatja a hazai megtakarításokra történő támaszkodást.

A Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy a hazai költségvetési keretrendszerben szereplő költségvetési szabályok különleges jogrend, valamint a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése idején felfüggesztésre kerülnek, így a veszélyhelyzet során mind az államadósság-mutató csökkenésére vonatkozó előírástól, mind a 3 százalékos költségvetési hiányra vonatkozó elvárástól el lehet térni. Az európai uniós költségvetési keretrendszer ugyancsak megadja a lehetőséget a Stabilitási és Növekedési Egyezményben lefektetett, az államháztartás eredményszemléletű és strukturális egyenlegére vonatkozó költségvetési szabályoktól történő eltérésre, ami az általános mentesítési záradék eddig példátlan aktiválása révén hivatalosan is megtörtént az Európai Unió Tanácsának döntése alapján. A Költségvetési Tanács mindezek mellett kiemelt figyelemmel követi a hazai államháztartási és makrogazdasági folyamatok alakulását. Állásfoglalásáról és véleményéről a jövőben is tájékoztatja a Kormányt és a nyilvánosságot.

A Tanács a járvány okozta gazdasági lassulást átmenetinek tartja. A gazdaság a veszélyhelyzet megfelelő kezelése esetén visszatérhet a középtávú növekedési pályájára. A Tanács értékeli azt a kormányzati szándékot, miszerint az államháztartás hiányát és az államadósság-mutatót a járvány

és az arra adott ideiglenesre tervezett költségvetési lépések jelentősen ne befolyásolják, s ezért a gazdasági visszaesés hatásait – a foglalkoztatással, a szociális és nyugdíj juttatásokkal, valamint más intézkedésekkel – enyhítő lépéseket ütemeztetten, a jelentkező emberi terhekre, élethelyzetekre figyelemmel vezetik be.

III. A 2020. évi költségvetési törvény 2019. évi elfogadásakor 4 százalékos gazdasági növekedést tételezett fel. Az ettől való várható eltérés, valamint az egészségügyi és gazdaságvédelmi kiadások szükségessé teszik a tartalékok által biztosított rugalmasságon felül is a költségvetés újratervezését. A Tanács nyugtázza, hogy a kedvezőtlen időszakban is a költségvetés addicionális, a törvényben még figyelembe nem vett forrásokhoz jutott. A Magyar Nemzeti Bank a 2019. évi eredményéből 250 milliárd forintot fizetett be a központi költségvetésbe. Az 5G frekvencia koncesszióból pedig 128 milliárd forint folyik be. A bevételek közül a Magyar Nemzeti Bank befizetéséből 48 milliárd forint javítja az eredményszemléletű államháztartási egyenleget, a többi finanszírozási forrásnak tekinthető az idei évben.

A válság kialakulása következtében a Kormány március második felében első körben egyes meghatározott nemzetgazdasági ágazatok közé tartozó munkáltatók és munkavállalók adó- és járulékterheinek csökkentéséről döntött, ami az idei évben önmagában mintegy 100 milliárd forinttal mérsékelheti a költségvetési bevételeket.

A Tanács kézhez kapta a Pénzügyminisztérium tájékoztatását arról, hogy a Kormány a 69/2020. (III. 26.) kormányrendelettel lehetővé tette a központi költségvetés tartalékainak a költségvetési törvényben és az államháztartásról szóló törvényben lefektetett feltételektől eltérő felhasználását, valamint további gazdaságvédelmi és járványügyi védekezést szolgáló intézkedések bevezetése mellett a 92/2020. (IV. 6.) kormányrendeletben a 2020. évi költségvetési törvenytől való eltéréssel három új alapot hozott létre. A Pénzügyminisztériumtól PM/7865/2020. számon kapott tájékoztatást a Tanács a jelen véleményéhez csatolja.

Az első, a Járvány Elleni Védekezési Alap 634 milliárd forint értékben, melynek fontosabb forrásai a korábbi Országvédelmi Alapban felhasználható szabad tartalékok, a pártok támogatásainak részleges, valamint a helyi önkormányzatok gépjárműadó-bevételének teljes átcsoportosítása, emellett a kiskereskedelmi és pénzügyi szektor adóterhének emelése. Az Alap kiadásait az egészségügyi béremelés, az egészségügyi dolgozók 2020. évi egyszeri bérkiegészítése, valamint az egészségügyi célú, eldöntött, illetve megvalósult eszközbeszerzések, beruházások képezik. Az Alap létrehozása önmagában nem hiánynövelő hatású, mivel forrását előirányzat átcsoportosítások és egyes adóintézkedések teremtik meg, azonban a kerete felülről nyitott, így az év folyamán a kiadások meghaladhatják a bevételeket.

A második, a Gazdaságvédelmi Alap 1346 milliárd forint értékben új fejezetként jön létre a költségvetésben, amelynek két fő tétele az egyes tárcáknál előírt megtakarításból keletkező források, illetve a Nemzeti Foglalkoztatási Alap bevételei, amely ezáltal a Gazdaságvédelmi Alap részévé válik. Az Alap kiadásai a Kormány gazdaságvédelmi és gazdaságélénkítő intézkedéscsomagjának megvalósítására fordíthatók.

A harmadik újonnan létrehozott alap az Európai Unióból Érkező, Járvány Elleni Támogatások rendszerezését foglalja magában, amely az uniós programokkal összefüggő támogatások eddig

meghatározott mértékéhez képest jelentkező többletforrások és azok felhasználásának megjelenítésére szolgál. Az alap főösszege jelenleg 0 milliárd forint.

Összességében az alapok létrehozása nem befolyásolja a költségvetési egyenleget mindaddig, amíg a felhasználásuk meg nem haladja a jelenleg hozzárendelt forrásokat. A Tanács ezt a továbbiakban is szoros figyelemmel kíséri, nemkülönben a bevételkiesések hatását.

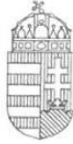
Budapest, 2020. április 16.

Domokos László
Költségvetési Tanács tagja

Matolcsy György
Költségvetési Tanács tagja

Kovács Árpád
Költségvetési Tanács elnöke

Melléklet: a Pénzügyminisztérium PM/7865/2020. sz. tájékoztatása



PÉNZÜGYMINISZTERIUM

ÁLLAMHÁZTARTÁSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

Dr. Kovács Árpád úr részére
elnök

Költségvetési Tanács

Budapest

Kossuth tér 1-3.
1357

Iktatószám: PM/7865/2020.
Ügyintéző: Szabó László
Telefonszám: 79-51006
Tárgy: a járvány várható
költségvetési hatása

Tisztelt Elnök Úr!

Kérem engedje meg, hogy a koronavírus járvánnyal kapcsolatos, Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtását közvetlenül befolyásoló kormányzati lépésekről az alábbiakban tájékoztassam.

A tavalyi év azonos időszakában a gazdasági fundamentumok stabil, kiegyensúlyozott és fenntartható növekedési trendet valószínűsítettek idénre. A 2020. évi költségvetési törvényjavaslat ebből adódóan dinamikus, 4%-os GDP-bővüléssel, mérsékelt, 2,8%-os inflációval, 1%-os GDP-arányos hiánycéllal, valamint a GDP 1%-át elérő költségvetési tartalékkal számolt.

A koronavírus világjárvány mostani kibontakozása azonban jelentős gazdasági visszaesést okoz mind hazai mind nemzetközi téren, ami magával vonja az idei évi hiány- és adósságszámok tervezettől eltérő alakulását.

A járvány miatti veszélyhelyzet fennállására tekintettel a 2020. évi költségvetéstől való eltérés Korm. rendelettel megvalósítható, mivel a Kormány veszélyhelyzet idején egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

A világjárvány hatására megváltozott makrogazdasági és fiskális feltételek tehát gazdaságilag szükségessé, a veszélyhelyzet pedig jogilag lehetővé teszi a 2020. évi költségvetéstől való eltérést.

A 2020. évi költségvetéstől való eltéréssel fedezet teremthető a világjárvány következtében megnövekedett egészségügyi, rendvédelmi többletfeladatok és intézkedések végrehajtására, valamint a gazdaság és a munkahelyek védelmét szolgáló intézkedések bevezetésére és azok fenntartására.

A fentiek alapján fogadta el a Kormány a 69/2020. (III. 26.) Korm. rendeletet, mely lehetővé tette a központi költségvetés tartalékainak a 2020. évi költségvetési törvényben és az államháztartásról szóló törvényben rögzített feltételektől eltérő felhasználását. Így a tartalékok időbeli és a várható hiányra vonatkozó korlátok nélkül használhatóak fel. Ezen intézkedés is hozzájárult ahhoz, hogy a járványügyi védekezéshez szükséges források soron kívül rendelkezésre álljanak. Az Operatív Törzs április 3-ig meghozott döntései alapján a központi költségvetés jellemzően az Országvédelmi Alap (OVA) terhére 380,5 Mrd Ft-ot biztosít – mely források meghatározó részben a szállítók felé már ki is lettek fizetve.

A Kormány a 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelettel pedig – szintén a 2020. évi költségvetéstől való eltéréssel – három új alapot hozott létre. Az első két alap a járványügyi védekezésnek és a gazdaság újraindításának hazai forrásait és kiadásait tartalmazza, a harmadik alapon szükséges az Unió költségvetéséből érkező valós (nem likviditási) járványügyi támogatások bemutatása.

Az alapok az alábbiak:

Járvány Elleni Védekezési Alap

A járványügyi védekezésre fordított kiadások forrása – a fent említett szerint – eddig jellemzően a 378 Mrd forintos összegű Országvédelmi Alap (OVA) volt.

Az egységes kezelés érdekében az OVA mint előirányzat marad a védekezés legjelentősebb forrása, de önálló költségvetési fejezetté válik, neve megváltozik Járvány Elleni Védekezési Alapra (JEVA). Ezen alap költségvetési kereteit bővítik a pártok támogatásainak részbeli átcsoportosítása, a kiskereskedelmi adó, a gépjárműadó központi költségvetésbe irányított része, a pénzügyi szektor hozzájárulása és egyéb átcsoportosítások. Az átcsoportosítások után a JEVA 633,5 Mrd Ft forrással rendelkezik.

A járványügyi helyzet biztonságos kezelése érdekében célszerűnek tartjuk veszélyhelyzeti rendelkezéssel a JEVA keretének felülről nyitását. Ezzel oldható meg, hogy gyakorlatilag bármekkora összegben költhessen a Kormány a védekezésre a veszélyhelyzet alatt.

Gazdaságvédelmi Alap

A 2020. évi költségvetési törvény címrendjének módosításával létrejött egy új fejezet Gazdaságvédelmi Alap (GVA) néven.

A GVA előirányzatára kerülnek átcsoportosításra 922 milliárd forint értékben a tárcáknál előírt megtakarításból keletkező források. Ez a mintegy 922 Mrd forint biztosít forrást azokra a gazdaságélénkítő kiadásokra, amelyekről a Kormány dönt. Az eddigi Nemzeti Foglalkoztatási Alap a Gazdaságvédelmi Alap részévé válik, annak pénzügyi mozgásterét növeli. Az így létrejövő Gazdaságvédelmi Alap együttes kiadási lehetősége 1345,7 Mrd Ft. Az Alapon belül ugyanakkor a Nemzeti Foglalkoztatási Alap korábbi szabályai továbbra is érvényesek – így a korábbi évek maradványainak terhére, illetve új szabályként a munkahelymegtartó támogatások céljára további kiadások teljesíthetőek.

Azon átcsoportosítások, amelyek a JEVA és a GVA forrásúak szolgálnának, főszabályként – a Kormány irányítása alá tartozó fejezeteket érintően – az államháztartásért felelős miniszter döntésével történnek meg.

Európai Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatások Alap

Jelen tudásunk szerint még nem látható, hogy Magyarország többlet (vagyis az eddigiekhez képest pluszban jelentkező) uniós támogatásokban részesülne a járvány és a gazdasági válság kezelése kapcsán. Mindazonáltal létrehozásra kerül egy olyan fejezet is, amelybe a potenciálisan megkapott uniós források és felhasználásuk megjeleníthető.

Egyéb (nem járványügyi) halaszthatatlan kormányzati döntés végrehajtására a továbbiakban is a Rendkívüli Kormányzati Intézkedések (RKI) előirányzat, vagy a Központi Maradvány Alap (KMA) áll rendelkezésre.

Jelen elképzelések szerint a 2020. évi költségvetés összesített kiadása – a hazai költségvetési források átcsoportosítások miatt – jelentősen nem nőne a védekezés és gazdaság újraindítása miatti kormányzati döntések következtében.

A 2020. évi központi költségvetési törvény elfogadásakor feltételezethez képest eltérő árfolyamok miatt ugyanakkor az európai uniós támogatások változatlan euró-összege mellett több mint 1000 Mrd Ft-tal nagyobb a felhasználható, forintban kifejezett támogatási összeg. Célunk, hogy ezen források minél nagyobb arányban a gazdaság védelmét szolgálják – vagyis e területen többletkiadások várhatóak.

A fenti új költségvetési rendszerrel a Kormány célja az, hogy a járványügyi védekezés mellett a járvány okozta negatív reálgazdasági hatásokat tompítsa. A korábban tervezetthez képest alacsonyabb növekedés, rosszabb munkaerő-piaci helyzet és a vállalkozásokat segítő adóintézkedések az eredetileg tervezetthez képest jelentős (feltételezésektől függően minimum 600 Mrd Ft, de ennél akár érdemben nagyobb) adóbevételi elmaradást eredményez. Emiatt az eredetileg tervezett 1%-nál magasabb hiány várható. Noha a különleges helyzetre való tekintettel az idei évben az uniós tagállamok eltérhetnek az államháztartási hiányra vonatkozó szabályoktól, a Kormány célja az, hogy a hiány szintjét 3% alatt tartsa. Az adósság csökkentése ugyanakkor ebben az évben várhatóan nem lehetséges (de a különleges jogrendre figyelemmel, nem is szükséges), kismértékű növekedést jelzünk előre.

Prognózisainkat természetesen a legfrissebb információk alapján folyamatosan aktualizáljuk.

Kérem tájékoztatásom szíves tudomásulvételét.

Budapest, 2020. április 8.

Tisztelettel:

