

A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról (az I. félév 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 Tanács ennek alapján tekintette át Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény (a továbbiakban: 2021. évi költségvetési törvény, Kv. tv.) végrehajtásának és az államadósságnak az I. félévi helyzetét, a költségvetés folyamatait és a törvény várható teljesítését.

Az erről szóló Véleményében – eddigi gyakorlatát és munkamódszerét követve – épített a 2021. évi költségvetési törvény előkészítésével összefüggő előzményekre, továbbá a költségvetési törvény évközi módosításának hatására.

- A KT a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről kialakított 3/2020.05.21. számú Véleményében 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.” Továbbá „a 2021. évi költségvetés alapjául szolgáló prognózis arra épít, hogy átmeneti visszaesés után a magyar gazdaság 2021-ben növekedni fog.” Megítélése szerint „a magyar gazdaság erős fundamentumai és a már bejelentett gazdaságpolitikai intézkedések biztosíthatják, hogy Magyarország gazdasági felzárkózása folytatódjon.” A Tanács Véleményében felhívta a figyelmet, hogy „a 2021. évi költségvetésre kiható kockázatok döntő részben 2020-ban jelentkeznek.” Véleményében hangsúlyozta azt is, hogy „2021-ben is szükség van a gazdaság további élénkítését, a munkahelyek megőrzését és új munkahelyek létrehozását eredményező programokra. Ehhez a Gazdaságvédelmi Alap (benne a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból létrejövő Gazdaságvédelmi Foglalkoztatási Alap) nyújt fedezetet. Az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alap a járvány elleni védekezéshez, illetve az egészségügyi ellátórendszer működtetéséhez szükséges forrásokat (az Egészségbiztosítási Alap beolvasztásával) biztosítja. A tervezet jelentős összegeket irányoz elő a családvédelmi és otthonteremtési intézkedésekre, valamint a nyugdíjasok jövedelmi helyzetének javítására.” A KT Véleményének indokolásában jelezte, hogy „a 2020 márciusára világméretűvé váló új típusú járvány érdemben rajzolja át a nemzetközi gazdasági és pénzügyi folyamatokat” és „a 2021. évi államadósság várható alakulására is erőteljesen hat a járványhelyzet.” Ezért Véleményében tudomásul vette, hogy a GDP-arányos bruttó államadósság 2011-2019

közötti csökkenése 2020-ban várhatóan átmenetileg megfordul: a költségvetési törvényjavaslat tervezete szerint az államadósság-mutató értéke nő. A Tanács megfogalmazta azt is, hogy „az államadósság-mutató csökkenő trendje – a 2020-as átmeneti növekedést követően – visszatér és e mutató 2021 végére [...] mérséklődik.”

- A Tanács az 5/2020.07.01. számú Határozatában – megadva előzetes hozzájárulását a 2021. évi központi költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához – megállapította, hogy a 2021. december 31-i tervezett államadósság-mutatónak a [...] tervezett mértékét megalapozottnak tartja, mert az összhangban van a törvényjavaslat alapját képező makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal. A KT a határozatának indokolásában kifejtette, hogy „megítélése szerint a hiánycél teljesítését veszélyeztető kockázatok (koronavírus-járvány újbóli fellángolása következtében esetlegesen fellépő kedvezőtlenebb gazdasági helyzet, ezzel kapcsolatosan számottevően több válságkezelési kiadás bekövetkezése stb.) érinthetik az államadósság várható alakulását is.” Ezért a Tanács a biztonságos államháztartási folyamatok fenntartása érdekében fontosnak tartotta az előrelátó és felelős költségvetési gyakorlat következetes érvényesítését.
- A KT a 2021. évi központi költségvetésről szóló 2020. évi XC. törvény módosítására irányuló törvényjavaslat tervezetére vonatkozó 4/2021.04.15. számú Véleményét a járvány okozta rendkívüli körülményekre és a veszélyhelyzetre tekintettel alakította ki – megállapítva, hogy „a költségvetési törvény módosítását az elfogadása óta megváltozott gazdasági körülmények, az időközben meghozott egészségvédelmi és gazdaságot támogató intézkedések, valamint az EU 2021-2027 közötti költségvetés kereteinek változásai tették szükségessé.” Megállapította, hogy „a törvény módosítása az ESA-módszeren szerint számolt hiánycélt a GDP 2,9 százalékáról 7,5 százalékra emeli az április 1-jén megjelent EDP-jelentéssel összhangban.” Ehhez kapcsolódva megfogalmazta, hogy „a hiánycél emelésével egyetért, mivel a koronavírus-járvány harmadik hulláma szükségessé teszi a korábban tervezettnél nagyobb mértékű költségvetési támogatást az egészségügy és a gazdaság számára.” Pozitívan értékelt, hogy a „költségvetés tervezett hiánya mérsékeltebb a 2020-ban elértnél, azaz a gazdasági növekedés helyreállítását követően célba veszi az egyensúly megteremtését.” Ugyanakkor a Tanács jelezte, hogy „indokoltnak tartja, hogy a költségvetési törvényjavaslatban a költségvetési hiány ténylegesen várható mértéke (3990 milliárd forint) kerüljön rögzítésre.” Ezen túl a Tanács megállapította azt is, hogy „a törvényjavaslat tervezet szerint a magyar gazdaság várható növekedésével összhangban, az Alaptörvényben előírtaknak megfelelően az államadósság GDP-arányos mértéke 2021-ben újra mérséklődhet a 2020. év végi 80,4 százalékról 79,9 százalékra.” A KT Véleményében figyelmeztetett arra is, hogy a gazdasági és költségvetési folyamatokat – a tavalyihoz hasonlóan – 2021-ben is a szokásosnál nagyobb mértékű kockázatok övezik a koronavírus-járvány következtében. Ebből adódóan a „Tanács tudomásul veszi, hogy a törvényjavaslat nagyobb mozgásteret teremt a kormányzat egészségvédelmi és gazdaság-újraindítási intézkedései számára, ugyanakkor szükségesnek tartja, hogy ha a makrogazdasági feltételek alakulása megengedi, akkor a tervezettnél markánsabb hiánycsökkentés valósuljon meg kedvezőbb feltételeket teremtve a költségvetési egyensúly 2022. évi lényeges javulásához és az államadósság-mutató fenntartható mérsékléséhez.” Véleménye indokolásában a KT tudomásul vette, hogy „a tervezet a 2020. évi XC. törvényben feltételezetttnél mérsékeltebb, 4,3 százalékos gazdasági növekedésre számít” 2021-ben.

A Tanács – kialakított gyakorlatának megfelelően – a féléves értékelésénél az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank 2021. I. félév költségvetési folyamatairól szóló írásos elemzéseit vette alapul. Ezek mellett áttekintette a KSH és a Pénzügyminisztérium információit a gazdaság I. félévi s az államháztartás központi alrendszerének június végi helyzetéről, valamint a KT Titkársága által felkért hazai kutató-elemző intézetek, egyes nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, OECD, Világbank), továbbá más mértékadó piaci elemzők gazdasági értékeléseit, prognózisait. A KT figyelembe vette a Magyarország 2021-2025-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat is.

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

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács a 2021. szeptember 21-én tartott ülésén a Stabilitási törvény 23.§ (1) bekezdésének c) pontja alapján áttekintette Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló – 2021. évi XLIV. törvénnyel módosított – 2020. évi XC. törvény első félévi végrehajtásának fő folyamatait és azok hátterét. Ezekről az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A 2021. év I. félévében is jelen lévő koronavírus-járvány hatásai az előző évhez képest kevésbé érintették a magyar gazdaságot és a költségvetést. Hazánk a gazdaság erős ellenállóképességének és a kormányzati, valamint jegybanki intézkedéseknek köszönhetően sikeresen védekezett a járvány gazdasági hatásaival szemben. A gazdaság-újraindítási programoknak is köszönhetően gazdaságunk teljesítménye az I. félévben 7,2 százalékkal, azon belül a II. negyedévben jelentősen, 17,7 százalékkal javult a megelőző év hasonló időszakához képest, így a GDP már meghaladja a járvány előtti szintet. A legfrissebb kormányzati és elemzői várakozások az előző évhez képest 6-8 százalékos közötti növekedést valószínűsítenek az év egészére.
- 2) A Tanács az államháztartás hiányának alakulásával kapcsolatban megállapítja:
 - a) Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvény módosítása rögzítette, hogy az uniós módszertan szerint hiány várható értéke 2021. évre a GDP 7,5%-a lesz. Ez az államháztartás központi alrendszerében – a törvényjavaslat indokolása szerint – 3990 milliárd forint pénzforgalmi hiánynak felel meg. A Tanács ennek ismeretében alakította ki véleményét, miszerint a módosított költségvetési törvény teljesíti az államadósság-szabályt. Ezért a 2021. I. félévi hiány alakulását is a közel 4000 milliárd forint hiánycél figyelembevételével értékelte. Az államháztartás központi alrendszerének I. félévi pénzforgalmi hiánya 1.705 milliárd forintot tett ki, amely a 3990 milliárd forint éves pénzforgalmi hiány 42,6 százaléka. Az adó- és járulékbevételek összességükben az időarányostól kedvezőbben teljesültek. Ezek alapján a Kormány részére megfelelő mozgáster áll rendelkezésre, hogy – az államadósság-szabály betartása mellett – meg hozza a járvány kezeléséhez, illetve a gazdaság újraindításához szükséges, annak rugalmas ellenállóképességét (rezilienciáját) növelő intézkedéseket.
 - b) Az államháztartás eredményszemléletű egyenlege 2021 első félévében összesen 1062 milliárd forintos hiányt mutatott (a féléves GDP 4,3 százaléka) 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. A megtérítés jövő évre való elhúzódása az államadósságot és a pénzforgalmi hiányt érinti.

- 3) A pénzforgalmi és az ESA szerinti hiány 2021. évi alakulásában kockázatot jelent, ha az Európai Bizottság értékelése alapján az Európai Unió Tanácsa nem hagyja jóvá a magyar helyreállítási tervet az idei évben. 2021-ben az EU-s Helyreállítási Alapból (RRF) elérhető előleg 326 milliárd forint lenne. Amennyiben nem folyik be az előleg a költségvetésbe, akkor az ennek terhére a költségvetésből kifizetendő támogatási előlegek növelni fogják a pénzforgalmi hiányt és ezáltal az államadósságot (viszont az uniós előleg későbbi beérkezése a következő évek egyenlegét javítja). Amíg a magyar helyreállítási tervet nem fogadják el, addig az e terv programjaira kifizetett hazai költségvetési összegek az ESA szerinti hiányt is növelhetik.
- 4) A Tanács az államadósság-mutató alakulásával kapcsolatban a következőket állapítja meg:
 - a) A bruttó államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított mértéke a 2020. végi 80,4 százalékról hat hónap alatt 77,6 százalékra csökkent, elsősorban a nominális GDP növekedéséből adódóan. A félév végi szinthez képest ugyanakkor emeli az adósságot, hogy az Államadósság Kezelő Központ 2021. szeptemberében módosította 2021. évi finanszírozási tervét, és ezzel összhangban 4,5 milliárd euró értékben devizakötvény kibocsátást hajtott végre az Európai Uniótól várható RRF előleg kifizetésének esetleges csúszása miatt szükséges áthidaló forrásbevonás, egyes 2021-es kormányzati kiadások, valamint a 2022-es költségvetési hiány részbeni előfinanszírozása céljából. Az államadósság-mutató mérséklését megnehezíti az uniós visszatérítések beérkezésének csúszása, de kedvezően hat a gazdaság helyreállításából eredően a nominális GDP gyors növekedése.
 - b) Az államadósságon belül meghatározó, csaknem 96 százalékot képviselő központi költségvetési adósságban – a 2020. évi átmeneti emelkedést követően – a devizaadósság részaránya a 2020. év végi 20 százalékról 2021. június 30-ára 17,7 százalékra csökkent. A szeptemberi devizakibocsátás megnöveli az államadósság devizaarányát a félév végi értékhez képest, de kedvező, hogy nem változik az adósságkezelő azon stratégiai célja, mely szerint a devizaadósság részarányát továbbra is a teljes adósság 10-20 százaléka közötti referenciatartományon belül tartsa.
- 5) Összegezve, a gyors ütemű gazdasági helyreállásnak is köszönhetően az első félévben a költségvetés GDP-arányos hiánya és az államadósság-mutató kedvezően alakult. Az Európai Uniótól várt, költségvetési előirányzatokban szereplő bevételek csúszása azonban – átmenetileg – növeli a pénzforgalmi deficitet és az államadósságot, amely negatív hatások kivédésére a költségvetésnek fel kell készülnie a második félévben. Az első félévi költségvetési adatok, valamint a várható reálgazdasági folyamatok alapján a Tanács mind a tervezett 7,5 százalékos eredményszemléletű hiányt, mind a 2021. év végére meghatározott 79,9 százalékos államadósság-mutatót elérhetőnek tartja.

III.

Indokolás

1. A makrogazdasági feltételek alakulása

A koronavírus-járvány megjelenése súlyos csapást mért 2020-ban a gazdaság teljesítményére. Negatív következményeit jól jelzi, hogy mindössze néhány ország (például Kína, Írország) gazdasága tudott bővülni az elmúlt évben. Az országok (a kormányok és a jegybankok) hathatós (rendkívüli) intézkedéseket tettek a gazdaságok helyreállítására, az újraindításra. Ennek is köszönhetően a gazdaságok a növekedés kedvező jegeit jelzik. A legjelentősebb nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank, OECD, Európai Bizottság) a 2021. év tavaszi-nyári előrejelzéseikben tovább javították korábbi prognózisaikat, jelezve, hogy az ismert adatokat értékelve a válságból való kilábalás gyorsabb lesz a vártnál.

Az Európai Bizottság legutóbbi értékelése szerint az euró-övezet idei teljesítménye 4,8 százalékkal „évtizedek óta a leggyorsabb gazdasági növekedés elé néz”. Az IMF és a Világbank megítélése szerint a globális gazdaság 2021-ben 6, illetve 4 százalékkal bővülhet.

A magyar gazdaság növekedésének mértékét legutóbbi (júniusi) értékelésében az IMF 6,2 százalékra emelte (4,3 százalékról), a Világbank júliusban 6,0 százalékra javította (3,8 százalékról). Az OECD májusban 4,6 százalékra növelte (2,6 százalékról), az EBRD 5,5 százalékra (4 százalékról), az Európai Bizottság júliusban 6,3 százalékra módosította (5,5 százalékról) e prognózisát.

A 2021. év II. negyedévében a magyar gazdaság kiugró növekedést produkált, teljesítménye – a szezonális és naptárhatással kiigazított és kiegyensúlyozott adatok szerint – az előző negyedévhez viszonyítva 2,7 százalékkal, míg az előző év azonos időszakához mérten 17,7 százalékkal emelkedett. Utóbbiban közrehatott az alacsony bázis (2020. II. negyedévében erősen visszaesett a gazdaság teljesítménye a korlátozások bevezetése, termelési láncok megakadása, gyárak, szolgáltatások leállása stb. következtében). A gazdaság újraindítását jelzi, hogy a GDP az elmúlt négy negyedévben negyedéves alapon folyamatosan növekedni tudott.

A 2021. I. félév egészében a gazdasági teljesítménye 7,2 százalékkal haladta meg a bázis időszakét. Ha 2019 azonos időszakához viszonyítunk, akkor 2,2 százalékos a GDP-növekedés. Az **ipari termelés** 2021 első felében 18,8 százalékkal bővült az előző év első hat hónapjához képest. A teljesítmény – január hónapot kivéve – a félév minden hónapjában meghaladta az előző év azonos időszakának alacsony értékét. Különösen kiemelkedő volt a növekedés április hónapban (58,9 százalékos), de májusban (38,8 százalékos) és júniusban (22 százalékos) is magas volt. Ehhez legnagyobb mértékben – a járműgyártás mellett – a villamos berendezések (akkumulátorok) gyártása, továbbá a számítógép, elektronikai, optikai termékek, valamint a

gumi, műanyag és számottevő arányban az élelmiszer, ital, dohánytermékek előállítása járult hozzá. Minden régióban nőtt a termelés. Az **építőipar** a félév két hónapja (február, április) kivételével az előző év azonos időszakához viszonyítva növekedést mutatott. A termelés a félév egészében 7,3 százalékkal emelkedett (márciusban 5,3 százalékkal, májusban 18 százalékkal, júniusban 27,8 százalékkal). A szerződésállomány értéke 2021. június végén 21,2 százalékkal volt magasabb az előző június végénél, amely biztos alapot ad a folyamatos munkára, az építőipar növekedési pályára állásához.

A **nemzetgazdasági beruházások** 2021 második negyedévében 10,8 százalékkal bővültek az előző év azonos időszakához viszonyítva. A beruházások volumene elérte a válság előtti legmagasabb, 2019 harmadik negyedévi szintjét. A gép- és berendezés-beruházások nagymértékben, 23,9 százalékkal növekedtek, míg az építési beruházások 3,2 százalékkal bővültek éves bázison. 2021 második negyedévében a költségvetési szervek beruházásai lényegében stagnáltak. A legalább 50 főt foglalkoztató, közepes és nagy vállalkozások körében a fejlesztések volumene 13 százalékkal emelkedett. Szinte mindegyik alágban emelkedett a beruházási aktivitás. A legnagyobb súlyt képviselő feldolgozóipar beruházásai 10,7 százalékkal növekedtek. A kereskedelem és gépjárműjavítás ágazat beruházásai 49,3 százalékkal bővültek, amit főként a kiskereskedelmi üzletek fejlesztései támogattak.

A gazdaság újraindítását és a foglalkoztatást segítő kormányzati programoknak (intézkedéseknek) köszönhetően kedvező a foglalkoztatás. A 2021. júniusi adatok alapján a **foglalkoztatottak** létszáma 4692 ezer fő volt, ami 98 ezerrel több az előző év azonos időszakához képest, és a rendszerváltás óta mért legmagasabb adat. A 15-64 év közöttiek esetében mért foglalkoztatási ráta 74,1 százalékra emelkedett. A munkanélküliek létszáma 193 ezer, a **munkanélküliségi ráta** 4 százalék volt júniusban. Az előző év azonos időszakához képest minden régióban nőtt a foglalkoztatás (a legnagyobb javulás a dél-alföldi régióban, míg a legkisebb mértékű Észak-Magyarországon valósult meg).

A bruttó és nettó **átlagkereset** az év első hat hónapjában egyaránt 8,4 százalékkal nőtt (428.200, illetve 284.800 forint). Ebben közrehatott a minimálbér és a bérminimum emelése, továbbá egyes közszolgálati előmeneteli rendszerekben előre ütemezett béremelés (pl. orvosi béremelés, bírák, ügyészek, bölcsődei dolgozók illetményemelése). A tovább javuló foglalkoztatottság és az emelkedő bérek kedvezően hatottak a költségvetés bevételeire.

A **kiskereskedelmi forgalom** – naptárhatástól megtisztított adatok alapján – júniusban 5,8 százalékkal bővült az előző év azonos időszakához mérten, ezen belül az élelmiszer kiskereskedelemé 7,2 százalékkal, a nem élelmiszer kiskereskedelemé 3,0 százalékkal, az üzemanyag kiskereskedelemé 8,6 százalékkal. Az év első negyedét még a visszaesés jellemezte (tekintettel a koronavírus-járvánnyal összefüggő korlátozásokra), majd áprilistól kezdően – a vírus-járványt megelőző időszakra emlékeztető – erőteljes emelkedési folyamat indult el (áprilisban 10,6 százalékkal, májusban és júniusban 5,8-5,8 százalékkal nőtt a forgalom az előző év azonos időszakához viszonyítva). Ez is pozitívan hatott a költségvetés bevételeire.

A **kereskedelmi szálláshelyek** kihasználtságára és forgalmára alapvetően rányomta bélyegét a koronavírus-járvány és a kapcsolódó korlátozások. A forgalom szűkülése drasztikus volt 2021 első felében is: az egy évvel korábbi időszakhoz képest a kereskedelmi szálláshelyek 48

százalékkal kevesebb vendégéjszakát regisztráltak: a belföldi vendégek 30, a külföldiek 73 százalékkal kevesebb vendégéjszakát vettek igénybe, ennek következtében a szálláshelyek bruttó árbevétele 48 százalékkal esett vissza (összegében 53 milliárd forinttal). A beoltottság szintjének emelkedésével és a korlátozások oldásával mutatkoznak pozitív jelek is. Júniusban – az előző év júniusához viszonyítva – a belföldi vendégek száma 42, a külföldi vendégeké 86, az összes bruttó bevétel 85 százalékkal nőtt.

A **fogyasztói árak** emelkedése az I. félévben 4,2 százalék volt. Az árak emelkedését a nyersanyagárak globális megugrása, az EU szabályaiból fakadó dohány jövedékiadó-emelés, valamint a gazdaság újranyitásától és gyors növekedéséből fakadó átárzások okozták. Az elmúlt egy év alatt jelentős mértékben a szeszesitalok, dohányárak ára (12,2 százalékkal, ezen belül az utóbbiaké 19,7 százalékkal) nőtt, az élelmiszereké 3,2 százalékkal (ezen belül az étolajé 25,5 százalékkal, a tojásé 7,8 százalékkal, a liszté 7,7 százalékkal) emelkedett. A tartós fogyasztási cikkek ára 3,7 százalékkal, a jármű üzemanyagoké 24,2 százalékkal, a lakásjavítás-karbantartásé 10,1 százalékkal lett magasabb az egy évvel előttnél.

2. A központi alrendszer bevételeinek alakulása

A 2021. év I. félévében az államháztartás **központi alrendszerében** együttesen 11.640,9 milliárd forint bevételt realizáltak, amely az éves előirányzat 51,1 százaléka. (Ez 956,5 milliárd forinttal – 9 százalékkal – több az előző év azonos időszakához képest.)

A központi alrendszeren belül a **központi költségvetés** bevétele 7963 milliárd forint volt, az előirányzott összeg 51,6 százaléka.

A **gazdálkodó szervezetek befizetéseinél** a teljesítés összege 948 milliárd forint, amely a módosított éves előirányzat 54,9 százaléka. E bevételi csoport meghatározó eleme a **társasági adó**. Ezen a jogcímen 349 milliárd forint a bevétel (az éves előirányzat 78,1 százaléka), amely az előző év azonos időszakának egyenlegét 160 milliárd forinttal haladta meg. A jelentős mértékű növekedés hátterében főként az áll, hogy a koronavírus-válság gazdasági hatásainak kezelése okán a 2020-ban a társasági adóbevallások benyújtási határidejét májusról szeptemberre halasztották (míg 2021-ben a bevallási idő már ismét május volt). Érintette a bevételeket az adózók által 2019 végén (az adóelőleg-kiegészítés terhére történt) sporttámogatásra felajánlott 40 milliárd forint 2020 januárjában megvalósult kiutalása és e jogcímen történő rendelkezés megszűnése is, továbbá ezen kívül az eredményben szerepe van egy egyedi, nagyobb összegű befizetésnek is. Utóbbi egy eltérő üzleti éves adózó éves elszámolásához köthető. A **pénzügyi szervezetek különadójából** 31 milliárd forint bevétel érkezett a költségvetésbe (a teljesítés 50,2 százalék, amely 20 milliárd forinttal kisebb az előző év azonos időszakának bevételétől). Ennek oka egyfelől, hogy a hitelintézetek járványügyi helyzettel összefüggő különadóját 2020-ban a pénzügyi szervezetek különadója részeként számolták el a költségvetésben, másfelől a hitelintézetek a 2020-ban befizetett járványügyi különadót 2021-től kezdve öt év alatt egyenlő részletekben levonhatják a „normál bankadó”

kötelezettségből. A **kiskereskedelmi adóból** 6 milliárd forint a bevétel (az előirányzat 9,3 százaléka), elmaradva 5 milliárd forinttal az előző év azonos időszakának eredményétől is. Ennek oka, hogy a fizetési kötelezettség esedékessége módosult. Az új szabály értelmében az adófizetőknek 2021-ben július és október végéig kell az adóelőleget megfizetni. A **kisadózók tételes adójából** származó bevétel 92 milliárd forint volt (a teljesítés 38,7 százalék), ugyanakkor 17 milliárd forinttal magasabb az előző év azonos időszakának bevételénél. A teljesítésben szerepe van a 2020-ban már érvénybe lépett kormányzati célzott adó és járulék intézkedések fenntartásának, és a korlátozások ésszerű idejű oldásának, a fogyasztás bővülésének, továbbá pozitívan hat az adóalanyok számának dinamikus növekedése. Az időarányos előirányzattól történt jelentős elmaradás annak következménye, hogy a 3 millió forint feletti egy kifizetőtől származó bevétel után bevezetett 40 százalékos adó érvényesítésére is a II. félévben lesz lehetőség (az adóalap ekkorra fut fel). A **kisvállalati adóból** 51 milliárd forint (az előirányzat 52,4 százaléka) érkezett. Ez 11 milliárddal haladja meg az előző év azonos időszakának eredményét. Ebben szerepe van az adóalanyok száma jelentős bővülésének és annak is, hogy a koronavírus-válság hatásainak enyhítésére bevezetett (célzott) adókedvezmények 2021-ben kevesebb hónapot érintettek, mint 2020-ban. Az időarányos előirányzatot meghaladó a **közműadó** teljesítése (51,7 százalék), az **energiaellátók jövedelemadóé** (77,1 százalék), utóbbi a magasabb energiafelhasználással függ össze, valamint a **rehabilitációs hozzájárulás** befizetése (54 százalék). Az előirányzatnak csaknem megfelelő a **cégautóadó** (50,8 százalék), valamint az **ökoadó** teljesítése (49,2 százalék), attól elmaradó a **bányajáradéké** (42,7 százalék) és a **játékadóé** (42,3 százalék). A bányajáradéknál a bevételek túlnyomó részét adó szénhidrogének kitermelt mennyisége jelentősen csökkent az elmúlt években (minden bizonnyal a koronavírus-járvánnyal összefüggő világszerte zajló folyamatok eredményeként). A játékadónál egy nagy adózó ez év elején önellenőrzést hajtott végre a 2020. év második felére vonatkozó adókedvezményei tekintetében, s 3 milliárd forint adót igényelt vissza. Emellett negatívan hatottak a járványhelyzet miatti kaszinó és kártyaterem bezárások is. Az **egyéb központosított bevételekből** 226 milliárd forint érkezett a költségvetésbe (a teljesítés 48,6 százalék). Ezen bevételi csoportban meghatározó arányt az **elektronikus és az időalapú útdíj** jelenti (118 és 40 milliárd forint), amelyeknél az előző év azonos időszakához viszonyítva együttesen 18 milliárd forint az emelkedés a gazdasági környezet kedvezőbbé válása következtében.

A **fogyasztáshoz kapcsolt adókból** 3256 milliárd forint folyt be a költségvetésbe, a teljesítés az éves előirányzat 48,7 százaléka (összegében 494 milliárd forinttal több az előző év azonos időszakának teljesítésénél). A fogyasztást terhelő adók meghatározó elemei az általános forgalmi adó és a jövedéki adó. Az **általános forgalmi adó** teljesítése közel az előirányzatnak megfelelő (49,5 százalék), összegében 2490 milliárd forint (480 milliárd forinttal magasabb az előző év azonos időszakának adatánál). A bruttó áfa-bevételek átlagosan 17 százalékkal emelkedtek az év első felében az előző év azonos időszakához képest – az alacsony tavalyi bázis és a gazdasági növekedés újraindulása következtében. Mérséklőleg hatott, hogy 2021-től ismét 5 százalékra csökkentették az új lakóingatlanok értékesítésére vonatkozó áfa-kulcsot. A **jövedéki adóból** 561 milliárd forint bevétel érkezett (a teljesítés 44,9 százalék), amely 19 milliárd forinttal több az előző év azonos időszakának adatánál. A jövedéki termékkörön belül az előző évhez viszonyítva az üzemanyagok utáni és az egyéb termékek utáni adóbevételénél

van emelkedés, az előbbinél a magasabb forgalom és a 2021. év első negyedévi magasabb adómérték az oka, az utóbbinál a magasabb forgalom. A dohánytermékeknél a kismértékű bevételecsökkenés (1,3 százalék) háttérében az adómérték (2021. januári és áprilisi) emelése előtti készletfelhalmozásból fakadó forgalomcsökkenés áll. A pénzügyi **tranzakciós illetékből** 111 milliárd forint folyt be, a teljesítés 50,8 százalékos (ebben közrehatott az alacsony bázis mellett a pénzügyi tranzakciók, az átutalások, illetve a készpénz kifizetéshez kötődő tranzakciók számának növekedése). A **regisztrációs adó** teljesítése 9 milliárd forint (az előirányzat 45 százaléka), amely 6,5 százalékkal marad el az előző év azonos időszakának teljesítésétől. A **távközlési adó** teljesítése az első félévben 56,7 százalék (összegében 3 milliárd forinttal nagyobb az előirányzatnál és lényegében ugyanennyivel az előző év azonos időszakának adatánál). A **biztosítási adóból** 54,5 milliárd forint érkezett a költségvetésbe (a teljesítés 51,5 százalék (és összegében 2,2 milliárd forinttal nagyobb az előző év első felének bevételeinél). A **turizmusfejlesztési hozzájárulás** teljesítése 4 százalékos (összegében 0,3 milliárd forint), miután veszélyhelyzeti adózási könnyítések céljából felfüggesztették év végéig annak fizetési kötelezettségét.

A **lakossági befizetések** 1536 milliárd forint összegben érkeztek a költségvetésbe (teljesítés 51,1 százalék). E bevételi csoportban a meghatározó súlyt a **személyi jövedelemadó** képviseli (összegében 1372 milliárd forint, amely 161 milliárd forinttal magasabb az előző év azonos időszakának bevételeinél), a teljesítés 50,5 százalék. A teljesítés alakulására kedvezően hatott a foglalkoztatottak számának növekedése és a magasabb bérkiáramlás (bruttó keresetnövekedés). Az **illetékbefizetések** az éves előirányzat 55,0 százaléka teljesültek (összegében 107 milliárd forint), amely 8 milliárd forinttal magasabb az előző év azonos időszakának adatánál. Ebben két ellentétes hatás érvényesült: meghatározó volt az ingatlanforgalom kedvező változása és az első negyedévben átadott lakások számának emelkedéséből adódó bevétel-növekedés, ugyanakkor ezzel ellentétesen hatottak az év elején hozott könnyítések (pl. a CSOK-kal vásárlók illetékmentessége és az elsőfokú közigazgatási hatósági eljárásokhoz biztosított illetékmentesség). A **gépjárműadóból** származott 55 milliárd forint (az előirányzat 63,3 százaléka), amely 10 milliárd forinttal magasabb az előző év azonos időszakának adatánál. Ennek oka, hogy a félév során megugrottak a gépjárműeladások.

A **költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok** bevételei 1355 milliárd forintra teljesültek, ami az éves előirányzat 90,9 százaléka. A költségvetési szerveknél ebből 1043 milliárd forint, az előirányzat 71,8 százaléka képződött. A szakmai fejezeti kezelésű előirányzatoknál a teljesítés az előirányzat mintegy nyolcszorosa (312 milliárd forint), összegében 49 milliárd forinttal több az előző év azonos időszakának adatához mérten. Mindkét tételben – hasonlóan a korábbi évekhez – a jelentős túlteljesítést alapvetően halmozódás okozza.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos bevételek** (ingatlanokkal, ingóságokkal kapcsolatos bevételek, osztalék, egyéb bevételek) 111 milliárd forintot tettek ki (a teljesítés 78 százalék). Az előirányzat teljesítésében meghatározó hányadot az ipari tevékenységekhez, valamint a légiközlekedéshez kapcsolódó kibocsátási egységek értékesítéséből származó 65 milliárd forint bevétel adja, a további részt az MNV Zrt. rábízott vagyonával kapcsolatos bevételek, osztalékok adják.

Az **adósságszolgálattal kapcsolatos (kamat)** bevétel 47 milliárd forint volt, az előirányzat 49,8 százaléka.

Az „**Uniós programok bevételei**” mérlegsoron az első félévben 248 milliárd forint képződött. Ez az éves előirányzat (2033,5 milliárd forint) 12,2 százaléka. Az alacsony teljesítés egyfelől annak következménye, hogy a Bizottság részére az év elején benyújtott költségnyilatkozatok alapján történő kifizetésekből jelentősebb összegben vontak le korábbi évekhez kapcsolódó korrekciós tételek miatt. Másfelől egyes elszámolásokra, illetve azok megtérítésére a II. félévben kerül sor. Jelentős kockázat övezi a Helyreállítási Alaphoz kapcsolódó 326 milliárd forintos előleg beérkezését, mivel a Bizottság még nem adott pozitív értékelést Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervéről. Az „**Egyéb uniós bevételek**” mérlegsoron a vámbeszedési költség megtérítése címén 9 milliárd forint (az előirányzat 55,5 százaléka) érkezett.

A **Központi Maradvány-elszámolási Alap**ba a kötelezettségvállalással nem terhelt költségvetési pénzmaradványok címen 337 milliárd forint (30 milliárd forinttal több az előző év azonos időszakának adatánál) befizetés történt, amelynek felhasználásáról – az államháztartásról szóló törvény felhatalmazása alapján a pénzügyminiszter előterjesztésére – a Kormány dönt.

Az **elkülönített állami pénzalapok** együttes bevételi előirányzata 57,4 százalékban (360 milliárd forint) teljesült. Ezen pénzalapok bevételeiben a legnagyobb súlyt képező **Gazdaság-újraindítási Foglalkoztatási Alap** (GFA) teljesítése az éves előirányzat (429 milliárd forint) 51,8 százalékát érte el: ezen belül az előfinanszírozott uniós programok kiadásainak megtérülése 56,3 százalék, a szakképzési hozzájárulása 53,8 százalék, a társadalombiztosítási járulék GFA-t megillető hányada 49 százalék volt. A bevételek a **Központi Nukleáris Pénzügyi Alap**nál 144,3, a **Bethlen Gábor Alap**nál 57, a **Nemzeti Kulturális Alap**nál 43,7, a **Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap**nál 58,1 százalékban teljesültek.

A **társadalombiztosítási alapok** bevételi előirányzata (6708 milliárd forint) az első félévben 49,5 százalékban teljesült (ezen belül a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei 49,3 százalékra, az Egészségbiztosítási Alap bevételei 49,7 százalékra). A társadalombiztosítási alapok bevételeinek meghatározó hányada a szociális hozzájárulási adóból és járulékokból érkezik.

A **szociális hozzájárulási adó Nyugdíjbiztosítási Alapot** megillető része (827 milliárd forint), 7,7 százalékkal (69 milliárd forinttal) marad el az előző év azonos időszakában ezen a jogcímen érkezett bevételtől. A csökkenés a koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesésre tekintettel bevezetett mentességekkel és ezen adó kulcsának 2020. július 1-jétől 15,5 százalékra csökkentésével függ össze. A **társadalombiztosítási járulék** Nyugdíjbiztosítási Alapot megillető része és a **nyugdíjjárulék** együttesen 837 milliárd forintban teljesült, amely 10,8 százalékkal (összegében 82 milliárd forinttal) magasabb az előző év azonos időszakában elért bevételnél. A magasabb bevételt a foglalkoztatás erősödése és az átlagkereset növekedése eredményezte. A Nyugdíjbiztosítási Alap az ellátási kiadásainak támogatására 251 milliárd forint (az előirányzat 45,1 százaléka) költségvetési hozzájárulásban részesült.

A **szociális hozzájárulási adó Egészségbiztosítási Alapot** megillető része (327 milliárd forint) 6,9 százalékkal (összegében 24 milliárd forinttal) marad el az előző év azonos időszakában beérkezett bevételektől. Az elmaradás itt is a válság kezelésére bevezetett munkaadói- és SZÉP-kártya mentességekkel és a szociális hozzájárulási adó mértékének az előző év közepétől 15,5 százalékra történő csökkentésével függ össze. A **társadalombiztosítási járulék** Egészségbiztosítási Alapot megillető része és az **egészségbiztosítási járulék** együttesen 570 milliárd forintban teljesült, amely 11,5 százalékkal (összegében 59 milliárd forinttal) magasabb az előző év azonos időszakának bevételétől. Az Egészségbiztosítási Alap költségvetési hozzájárulása 363 milliárd forintot (az előirányzat 48,8 százalékát) tett ki, amely 70 milliárd forinttal magasabb, mint az előző év azonos időszakában átutalt összeg.

A központi alrendszer bevételeinek döntő hányadát képező adók és járulékok 2021 első félévében 12,6 százalékkal (összegében 918 milliárd forinttal) voltak magasabbak, mint 2020 első félévében. Az év első negyedében már mutatkoztak a változás, az élénkülés (forgalom-bővülés) jelei: a második negyedévben májustól jelentősen emelkedtek az adóbevételek, amelyet az alacsony bázison túl az is segített, hogy a koronavírus-járvány elleni védekezés eredményes volt, a Kormány gazdaságot újraindító intézkedéseinek hatására a gazdaság teljesítményének helyreállítása folytatódhatott.

3. A központi alrendszer kiadásainak alakulása

A 2021. év első félévében az **államháztartás központi alrendszerében** 13.345,4 milliárd forint kiadást teljesítettek, felhasználva az előirányzat 53,3 százalékát.

Csaknem az előző évivel azonosan a központi alrendszer kiadásainak 71,2 százaléka a központi költségvetésben, 26,3 százaléka a társadalombiztosítási alapokban, míg 2,5 százaléka az elkülönített állami pénzalapokban valósult meg.

A **központi költségvetésben** a kifizetések 9498 milliárd forintot tettek ki, az előző év azonos időszakának kiadásaihoz képest 6,2 százalékkal, míg az idei időarányos teljesítéshez viszonyítva 3,9 százalékponttal többet. E kiadáscsoporton belül a főbb tételeket az alábbiak jellemezték.

Az **egyedi, normatív és a közmédiának nyújtott, valamint a szociálpolitikai menetdíj támogatásoknál** 332 milliárd forint volt a kiadás – az éves előirányzat 48,7 százaléka. 235 milliárd forintot különböző közösségi közlekedési támogatásokra (legtöbbet személyszállítás költségtérítésére, továbbá vasúti pályahálózat működtetésére, elővárosi közlekedésre) használtak fel. A menetdíj-támogatásnál a kiadás a tervezettnél jóval kisebb volt a közösségi közlekedési vállalatok szolgáltatásainak az egészségügyi veszélyhelyzet következtében kialakult alacsonyabb igénybevétele miatt.

A **lakásépítési támogatásoknál** 123 milliárd forint a teljesítés, amely alig valamivel kisebb az előző évinél, viszont számottevően elmarad az időarányostól. A 2021. január 1-jétől bevezetett otthonfelújítási támogatás és az ehhez februártól kapcsolódó kölcsön, valamint az

adóvisszatérítési támogatás visszavezetése indokolta az előirányzatnak az idei törvénymódosítás során történt nagy összegű megemelését. Ezek és egyes meglévő konstrukciók (főként a családi otthonteremtési kedvezmény) igénybevétele a vártnál lassabban fut fel az építőipari kapacitáskorlátok és a globális nyersanyagár-emelkedés miatt. Utóbbiak kihathatnak a II. félévi felhasználásra is.

Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap előirányzatából – az előző évinél 9 milliárd forinttal több – 340 milliárd forint (50,6 százalékos) kiadást teljesítettek. Az ennek közel kétharmadát kitevő **családi támogatásokra** ugyanúgy az előirányzat valamivel több mint felét (201 milliárd forintot) fizettek ki. 78 milliárd forintot (az előirányzat 49,9 százalékát) fizettek ki **jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatásokra**. A legnagyobb összeget (46 milliárd forintot) a járási szociális feladatok ellátására fordították. Ez csaknem 6 milliárd forinttal magasabb az előző évinél, mert januártól a gyermekek otthongondozási díjának összege a minimálbér 77 százalékaról annak 88 százalékára emelkedett, az ápolási díj összege pedig 5 százalékkal nőtt. A **korhatár alatti ellátásokra** 49 milliárd forintot folyósítottak, többet mind az előző évinél, mind az időarányosnál. Az ellátások januártól a nyugdíjemelés mértékének megfelelően, 3 százalékkal emelkedtek. Ezen ellátásban részesülők is hozzájutottak a 13. havi összeg 25 százalékához. Június 1-jétől – január 1-jei visszamenőleges hatállyal – itt is megkapták a 0,6 százalékos kiegészítő emelést.

A **központi költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok** – 5329 milliárd forint összegű – **kiadásai** tették ki a központi költségvetés felhasználásainak 56 százalékát. Nagyobb részét – csaknem 3304 milliárd forintot - **költségvetési szervek bruttó kiadásaira** használták fel, az előirányzat 65,3 százalékát. A nagymértékű teljesítésre a különböző tartalék előirányzatokból – különösen a Gazdaság-újraindítási Alapból – biztosított többletforrások, az előző évi maradványok igénybevétele, valamint a bevételek kedvező alakulása nyújtottak lehetőséget.

A költségvetési szervek bruttó kiadásaiból jelentős összeg, 1865 milliárd forint volt a foglalkoztatottaknak kifizetett munkabér, amely 6,7 százalékkal volt nagyobb, mint 2020 azonos időszakában. A beruházási és felújítási kiadások az év első hat hónapjában 4 százalékkal emelkedtek, elérve a 240 milliárd forintot. A költségvetési szervek dologi kiadásai az első félév végére megközelítették a 970 milliárd forintot, amely 6,1 százalékos növekedést jelent. A négy éve bevezetett szabály szerint a kötelezettségekkel nem terhelt előirányzat-maradványokat 337 milliárd forint összegben az intézmények befizették a Központi Maradványelszámolási Alapba. (Az előző év azonos időszakához képest mutatkozó növekmény fokozta az együttes kiadások – és az összes bevételek – halmozódását.) Az Alapnak pozitívuma, hogy segíti a költségvetési célok megvalósítását azzal, hogy a befizetett összegeket átirányítják oda, ahol azok felhasználásának megvan a tervezési, kapacitási stb. feltételei.

Az **Egyéb szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásainak** teljesítése 2021 milliárd forint volt, mely itt is jóval nagyobb az időarányosnál (63,3 százalék). Sorrendben a következők célokra történt a legtöbb kifizetés, jórészt a Gazdaság-újraindítási Alapból történt forrás átcsoportosításból: különböző humánszolgáltatások normatív finanszírozására, közúti, a koronavírus-járvány következtében szükségessé vált versenyképesség-növelő támogatásra vasúti fejlesztésekre, közlekedési programokra, , autópálya rendelkezésre állási díjra, turisztikai

fejlesztésekre, Modern Városok Programra, beruházások ösztönzésére, Egészséges Budapest Programra, végül agrártámogatásokra.

Az **Uniós programok kiadásaira** 987 milliárd forint kifizetés történt, amely mindössze 39,2%-os teljesítést jelent. A felmerült kiadások túlnyomó részét a 2014-2020-as programozási időszak kohéziós operatív programjai adták, összesen 825 milliárd forint értékben. Ebből június végéig a legjobban teljesítő operatív programok: a Gazdaságfejlesztés és Innovációs Operatív Program (347 milliárd forint), az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (160 milliárd forint), valamint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program (137 milliárd forint). A 2515 milliárd forintos módosított előirányzathoz 450 milliárd forint kapcsolódik az RRF kiadásokhoz, amelynek a hazai terv elfogadásának csúszása hatással lehet a Nemzeti Helyreállítási Alap teljesítésére.

A **helyi önkormányzatok** részére az I. félévben 475 milliárd forint **támogatást** folyósítottak, az előirányzat 52,3 százalékát, az egy évvel korábrinál 33,6 százalékkal, közel 120 milliárd forinttal többet. Utóbbi döntő része (76 milliárd forint) az általános működési és az ágazati feladatok támogatására jutott a szolidaritási hozzájárulás átalakítása és ágazati béremelések következtében. 17 milliárd forint többlet a 25 ezer főnél nem nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatok iparüzési adóbevételek-kiesés kompenzálásának első részletét, míg 23 milliárd forint a 25 ezer fő feletti települési önkormányzatok – főként fejlesztési célú – egyedi támogatását szolgálta.

A **hozzájárulás az EU költségvetéséhez** jogcímen az előirányzat felét 309 milliárd forintot tett ki a kiadás. Ez 25 százalékkal több mint a bázisidőszaki, mert a befizetési kötelezettségünket megemelték egyrészt a magyar gazdasági korábbi évekbeli magas növekedési üteme miatt, másrészt az Egyesült Királyság Unióból történt kilépésével összefüggésben.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos kiadás** 314 milliárd forint volt, az időarányosnál 11,4 százalékponttal nagyobb. Legtöbbet a Kiemelt Kormányzati Magasépítési Beruházásokra fordítottak, de jelentős volt a Liget Budapest projektre, valamint a Paks II. Atomerőmű Zrt. tőkeemelésére történt felhasználás is.

A **bruttó kamatkiadások** az időarányosnál alig valamivel többet, 519 milliárd forintot tettek ki. Ennek döntő része (84,2 százaléka) – összhangban az adósságszerkezet átalakításával – forraskifizetés volt, míg 15,8 százaléka devizakifizetés.

A **központi tartalékok** törvényi előirányzata 446 milliárd forint 2021-re. A **Járvány Elleni Védekezés Központi Tartalék** 25 milliárd forint előirányzata – belső kiadási előirányzat átcsoportosítások révén – 180 milliárd forintra emelkedett, a felhasználás – a veszélyhelyzettel kapcsolatos kiadásokra – 466 milliárd forint volt, a túllépés félévkor már elérte a 286 milliárd forintot. A **Gazdaság-újraindítási Alap** felhasználása június 30-ig 145 milliárd forintot tett ki, a 108 milliárd forint előirányzathoz képest a túllépés „” 37 milliárd forint. A **rendkívüli kormányzati intézkedések** 118 milliárd forint összegű tartalékából az első félév során - az Áht. alapján országgyűlési jóváhagyás nélkül felhasználható 40 százalékos mértékkel azonosan – 45 milliárd forintot csoportosítottak át. A **Beruházás Előkészítési Alapban** az előirányzat 10 milliárd forint. A belső átcsoportosítással 116 milliárd forintra növelt keretből felhasználás

még alig történt. A **céltartalékok** 185 milliárd forint előirányzatából 158 milliárd forintot használtak fel – ágazati életpálya programokra és más bérintézkedésekre stb.

Az **elkülönített állami pénzalapok** kiadásaira 331 milliárd forintot használtak fel, az időarányost 4,1 százalékponttal, míg az előző év hasonló időszakában felmerült kiadást 12,2 százalékkal meghaladva. Legnagyobb tétel – 253 milliárd forint – a **Gazdaság-újraindítási Foglalkoztatási Alap** kiadása. Ebből Startmunka-programra június végéig 76 milliárd forintot (11 milliárd forinttal többet, mint az előző év azonos időszakában), míg a Munkahely-megtartási program keretében 93 milliárd forintot fizettek ki bértámogatásokra.

A **társadalombiztosítási alapok** kiadásai 3516 milliárd forintot tettek ki, amely összeg az időarányosnál 1,5 százalékponttal, az előző évinél 7 százalékkal nagyobb.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjain belül nagyságrendileg kiemelkedik a **Nyugdíjbiztosítási Alap** 1990 milliárd forint összegű kiadása, amely 3 milliárd forint egyéb kiadás kivételével a **nyugellátásokat** tartalmazza. Az e célú kifizetések 10,3 százalékkal emelkedve tartalmazták a tavalyi év magasabb infláció miatti kiegészítő növelés áthúzódó hatásának, a 2021-re tervezett inflációval összhangban az összesen 3,6 százalékos nyugdíjemelésnek, a 13. havi nyugdíj négy éven keresztül történő visszaépítése első ütemének, valamint az ellátottak létszámában és a kifizetések szerkezetében bekövetkező változásoknak a hatását.

Az **Egészségbiztosítási Alapból** 1526 milliárd forintot használtak fel, az éves előirányzatnak 52,3 százalékat, az előző évinél 2,9 százalékkal nagyobb összeget. A legnagyobb részt képező **gyógyító-megelőző ellátások kiadása** 877 milliárd forintot tett ki a 2020. évi azonos időszaki 856 milliárd forinttal szemben. A növekmény döntően a 2020. novemberi (a 2018. évi bérhez viszonyított) 20 százalékos egészségügyi szakdolgozói béremelés áthúzódó hatásából, a 2021. januártól elkezdett, az állami és önkormányzati fekvő- és járóbeteg ellátásban dolgozó orvosok több lépcsős béremelésének első üteméből, valamint a házi orvosok, fogorvosok és szakdolgozók bértámogatásából adódott. Az egészségügyben dolgozók egyszeri – fejenként bruttó 500 ezer forintos – juttatást kaptak 2020 júniusában, melytől eltekintve a kumulált fél éves növekmény meghaladja a 120 milliárd forintot. A kórházak adóssága – a 2020. végi konszolidáció követően – 2021. június végére 42 milliárd forintra duzzadt. **Gyógyszertámogatásra** az év első hat hónapjában – azonosan a bázisidőszakival – 202 milliárd forintot fordítottak. Az Egészségbiztosítási Alap valamivel több mint egynegyedét – a rokkantsági és rehabilitációs ellátásokkal együtt 396 milliárd forintot – **pénzbeli ellátásokra** használtak fel, valamennyi ellátásnál az előző évinél többet. (rokkantsági rehabilitációs ellátásoknál 5,1 százalékkal, gyermekgondozási díjnál 9,7 százalékkal, táppénznél 12,4 százalékkal, míg a CSED és egyéb ellátások esetén 5,4 százalékkal).

4. A hiánycél teljesíthetősége

Az **államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiányát** a módosított 2021. évi költségvetési törvény 2288 milliárd forintban állapította meg. Az első félévi hiány – ennek

csaknem háromnegyedét, a bázisidőszakinak több mint kilenctizedét elérve – 1705 milliárd forint lett. Ez a központi költségvetés 1535 milliárd forint és a társadalombiztosítási alapok 198 milliárd forint hiányából, illetve az elkülönített állami pénzalapok 28 milliárd forint többletéből állt elő. A költségvetési törvény májusi módosításakor jelzett 7,5 százalékos ESA hiánycéllal összhangban – a járványhelyzet kezeléséből és a gazdaság újraindításából adódóan – ugyanakkor mintegy 4000 milliárd forint várható pénzforgalmi hiány áll. A féléves pénzforgalmi hiány ennek 43 százaléka.

A módosítás szerint az uniós módszertan szerinti hiánycél 7,5 százalékos mértékében számításba veszik a törvény felhatalmazása alapján a Kormány által saját hatáskörben módosítható, valamint a demográfiai és egyéb folyamatok alakulása miatt automatikusan teljesülő előirányzatok változását is. A pénzforgalmi hiány alakulásában kockázatot jelent a megelőlegezett uniós támogatások megtérülésének csúszása és a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközből járó előleg elmaradása. Magyarország 2021-ben abban az esetben kapja meg a 326 milliárd forintos előleget, ha az Európai Bizottság értékelése alapján az Európai Unió Tanácsa elfogadja még az idén a magyar helyreállítási tervet. Egyébként a Nemzeti Helyreállítási Alapból megelőlegezett összeg többletbevételből, belső átcsoportosításból nem fedezett része növelni fogja a pénzforgalmi hiányt és ezáltal az államadósságot – változatlan KESZ-állománnyal számolva.

A **teljes államháztartás** előzetes pénzügyi számlák szerinti 2021. első félévi **eredményszemléletű hiánya** 1062 milliárd forint (a féléves GDP 4,3 százaléka) volt. Az eredményszemléletű hiány jelentősen alacsonyabban alakult, mint a **központi alrendszer** (tehát az államháztartás önkormányzatok nélkül számított) első féléves pénzforgalmi hiánya (1705 milliárd forint). Az eltérés érdemi részét az uniós támogatások megelőlegezése okozta, ugyanis míg az uniós kiadások közel 1000 milliárd forintot tettek ki az első félévben, a bevétel mindössze közel 300 milliárd forint volt június végéig.

A hazai és uniós költségvetési keretrendszerben egyaránt szereplő **maastrichti hiánykritérium** előírja, hogy a kormányzati szektor¹ **eredményszemléletű hiánya** nem lehet magasabb a GDP 3 százalékánál. 2020-ban az államháztartás hiánya a GDP 8,1 százaléka volt, 2021-ben pedig 7,5 százalék lehet, amelyek jóval meghaladják az előírtat. Erre azonban lehetőséget ad, hogy mind az európai uniós, mind a hazai költségvetési keretrendszerben felfüggesztésre került a maastrichti hiánycélra vonatkozó kritérium. 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 az nem veszélyezteti az államháztartás középtávú fenntarthatóságát. Az uniós intézmények a mentesítési záradék hatálya alatt a Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágához tartozó szabályok (például a hiánykritérium) esetén diszkrecionális döntés szerint nem indítanak túlzotthiány-eljárást, hanem tevékenységük országspecifikus gazdaságpolitikai ajánlások megfogalmazására korlátozódik. A magyar jogrendben a 3 százalékos deficitszabálynak való megfelelés alól a bruttó hazai termék reálértékének

¹ Az államháztartás központi és helyi alrendszerén kívül tartalmazza a 479/2009/EK rendelet szerint idesorolt szervezetek adatait is.

csökkenése ad felmentést. A Stabilitási törvény vonatkozó bekezdése azonban idén módosításra került, amely alapján 2021-2023 között a költségvetési hiányt és a középtávú költségvetési célt érintő szabályt nem kell alkalmazni².

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)**. A strukturális egyenleg a kormányzati szektornak a gazdaság ciklikus hatásaitól és az egyszeri tételektől megtisztított egyenlege. A középtávú költségvetési cél 2020-tól 2022-ig a GDP 1 százalékának megfelelő strukturális hiány. Ezzel szemben a 2021-2025. évre szóló Konvergencia Program szerint a jelenlegi becslések alapján a költségvetés strukturális egyenlege 2021-ben a GDP 6,3 százalékának megfelelő mértékű hiányt mutathat és 2025-re is csupán 2 százalékra süllyedhet.

5. Az államadósság-szabályok érvényesülése

Az **államadósság-ráta** 2021 első félévének végén az MNB előzetes pénzügyi számlái alapján a GDP 77,6 százalékára mérséklődött a 2020. év végi 80,4 százalékról. A mérséklődés elsősorban a jelentős nominális GDP-növekedésnek, a mérsékelt nettó kibocsátásnak és a devizaadósság ártértékelődésének köszönhető. A félév végi szinthez képest emeli az adósságot, hogy az Államadósság Kezelő Központ 2021 szeptemberében módosította 2021. évi finanszírozási tervét, amellyel összhangban 4,5 milliárd euró értékben devizakötvényt bocsátott ki az Európai Uniótól várható RRF előleg kifizetésének esetleges csúszása miatt szükséges áthidaló forrásbevonás, egyes 2021-es évi kormányzati kiadások, valamint a 2022-es költségvetési hiány részbeni előfinanszírozása céljából.

A **GDP-arányos államadósság 2020 végére** a koronavírus-járvány miatti egészségügyi védekezési és gazdaságvédelmi pótlólagos kiadások következtében 80,4 százalékra emelkedett. Az Alaptörvény adósságszabálya az adósságmutató évenkénti csökkenését írja elő, amelytől való eltérést az adósságszabály mentesítési záradéka teszi lehetővé a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése, illetve különleges jogrend idején.³ 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.⁴ Mindezek értelmében tehát a koronavírus-járványra való reakcióként az adósságmutató emelkedését a jogszabályok lehetővé tették.

Az Alaptörvény adósságszabályának való megfelelés a 2021. évi költségvetési törvényjavaslat elfogadásának is a feltétele volt, amit a Költségvetési Tanács vizsgált, és

² 196/2021. (IV. 28) Korm. rendelet, 1. §

³ Magyarország Alaptörvénye, 36. cikkének (6) bekezdése, 37. cikkének (3) bekezdése

⁴ Magyarország Alaptörvénye, 48-54. cikk

megállapította, hogy abban megvalósul az adósságmutató csökkenésének követelménye. 2021-re a költségvetési törvény módosítása – összhangban a kiadások emelésével – az év végi adósságcélt 79,9 százalékra emelte. Az alapfolyamatok alapján a 2020. év végi értékhez képest tervezett adósságmutató-csökkenés teljesíthető a nominális GDP tervezettnél gyorsabb növekedése (nevezőhatás) és az adóbevételek kedvező alakulása révén.

Az államadósságra vonatkozó másik hazai költségvetési szabály a **Stabilitási törvény adósságképlete**. Az előírás – a 2020-ban hatályossá vált módosítása alapján, a korábbi számszerű adósságcsökkentési képlet helyett – azt tartalmazza, hogy az államadósság-rátának 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.⁵ 2021-ben az utóbbi már nem érvényes. E szabály az államadósság-mutató várható csökkenése alapján teljesül.

Az **Európai Unió „egyhuszados” adósság szabálya** 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 egyhuszados csökkenés, úgy a szabály teljesítettnek tekinthető. Az Európai Bizottság ajánlása alapján az általános mentesítési záradék aktiválásának folytatólagos fenntartásával az EU-s adósság szabályok szankcióinak felfüggesztése várhatóan 2022 végéig érvényben marad, bár a szabály teljesülését továbbra is vizsgálja a Bizottság.

Az államadósságon belül meghatározó (félévkor 37415 milliárd forint összegű) központi költségvetési adósságban – a 2020. évi átmeneti emelkedést követően – a **devizaadósság részaránya** újra csökkent: a 2020. év végi 20,0 százalékról a 2021. év június végére 17,7 százalékra. A szeptemberi devizakibocsátás megnöveli az államadósság devizaarányát a félév végi értékhez képest, ugyanakkor nem változik az adósságkezelő azon stratégiai célja, hogy a devizaadósság részarányát továbbra is a teljes adósság 10-20 százaléka közötti referenciatartományon belül tartsa.

Budapest, 2021. szeptember 21.


Domokos László

Költségvetési Tanács tagja




Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja


Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke

⁵ Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 7. §-ának (1)-(2) bekezdése