

A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság alakulásáról

I.

A Vélemény készítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény, Stab. tv.) 23. § (1) bekezdésének c) pontja szerint félévente véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság alakulásáról.

A KT ennek alapján tekintette át Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: 2020. évi költségvetési törvény, Kv. tv.) egész éves végrehajtásának folyamatait és az államadósság alakulását.

A Tanács értékelésében – 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 tervezetére vonatkozóan kialakított 4/2019.06.03. számú Véleményében értékelte a világgazdaság alakulását, s azon kockázatait, amelyeknek a megvalósulása hátrányosan érintheti a magyar gazdaság növekedési 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.” Ezen túl jelezte azt is, hogy „a strukturális hiány¹ 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 adósságmutatónak (a GDP 68,6 százaléka) és a 2020. évi adósságmutatónak² (a GDP 65,5 százaléka) a törvényjavaslat tervezetében

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

² 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,

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)³ a követelményét. Az adósságráta-csökkenés tervezett mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó előírásnak (az ún. „egyhuszados szabálynak”⁴) is.” Mindezekon túlmenően a KT kitért arra is, hogy „indokoltnak tartja már 2019-ben meghozni azokat a termelékenységet, hatékonyságot erőteljesen javító intézkedéseket, amelyek révén nemcsak 2020-ban, hanem középtávon is fenntartható az Európai Unió átlagát meghaladó gazdasági növekedés.”

- A KT a 2020. évi központi költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához kialakított 5/2019.07.10. számú Véleményében megállapította, hogy az államadósság-mutató 2020. december 31-i tervezett mértéke megalapozott, a Stab. tv. rendelkezései szerint került megállapításra. Ezen Véleményének indokolásában kifejtette, hogy „az államadósság-mutató tervezett csökkenését reálisnak és megalapozottnak, a várható makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal összhangban lévőknek tartja [...], és változatlanul úgy látja, hogy az államadósság-szabály nem várt külső – elsősorban is a gazdasági növekedés tényezőit kedvezőtlenül érintő – körülmények, események bekövetkezése esetén is teljesül.” Azonban a biztonságos és kedvező államháztartási folyamatok fenntartása érdekében továbbra is felelős költségvetési gazdálkodást tartott indokoltnak.
- A Tanács a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét értékelő 3/2020.05.21. számú Véleményében – kitérve a 2020. évi makrogazdasági és államháztartási 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 indokolásában 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”.

-
- 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. §)

³ 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.

⁴ Az Európai Unió adósság-szabályát 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 egyhusszaddal kell csökkennie.

Továbbá jelezte, hogy „Egyes előrejelzések a 2008-as pénzügyi válságot felülmúló drasztikus világgazdasági visszaesést valószínűsítettek”. A Tanács az indokolásában kiemelte, hogy a „Kormány a járvány elleni és a gazdaságvédelemmel kapcsolatos intézkedések finanszírozására három új alapot hozott létre.” [...] „A Járvány Elleni Védekezési Alap biztosít forrást az egészségügyi eszközbeszerzésekre, az egészségügyi dolgozók egyszeri bérkiegészítésére, a válság ideje alatt lejáró családtámogatások meghosszabbítására. A Gazdaságvédelmi Alap forrásait a gazdaságvédelmi akcióterv végrehajtására fordítja a kormányzat, [...]. Ezen felül létrehozták az Európai Unióból Érkező Járvány Elleni Támogatások Alapját is, mely az unióból esetlegesen érkező járvány elleni támogatások fogadását szolgálja.” A Tanács 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 tökeintenzív fejlesztése, innovatív termelésre átállása, 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 mértéke 72,6 százalékra nő”. A KT megfogalmazta továbbá azt is, hogy „az államadósság-mutató csökkenő trendje – a 2020-as átmeneti növekedést követően – visszatér és a mutató [...] mérséklődik”.

- A KT a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról – az I. félév, valamint július, augusztus havi folyamatai alapján – kialakított 6/2020.09.22. számú Véleményében úgy ítélte meg, hogy a „2020. évet meghatározó tényező a koronavírus-járvány, amelynek hatásai erőteljesen érintik a magyar gazdaságot és a költségvetést is. [...] A járvány hatásai teljesen átirták a korábban várt gazdasági pályát. [...] A Tanács egyetértett 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 KT a Véleményében jelezte azt is, hogy a „maastrichti kritériumok túllépését – átmenetileg – mind az európai uniós, mind a hazai költségvetési keretrendszerben életbe lépő mentesítési záradékok lehetővé tették”. A Tanács az államháztartás hiányának alakulásával kapcsolatban tudomásul vette, hogy „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”. Ez érdemben magasabb a 2020. évi költségvetési törvényben szereplő hiánycélnál. „A költségvetés eredményezmléletű egyenlege 2020 első félévében összesen 1246 milliárd forint hiányt mutatott az MNB

által publikált előzetes pénzügyi számla adatok alapján”. A KT továbbá megállapította, hogy a Kormány élve a veszélyhelyzet adta felhatalmazással „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 Tanács úgy ítélte meg, hogy „nagyságrendileg ekkora hiány mozgásteret ad újabb gazdaságvédelmi intézkedések bevezetésére, amelyeket – megfelelő célzottság esetén – a Tanács indokoltnak tart a gazdaság további visszaesésének elkerülése érdekében”. A KT az államadósság alakulásával kapcsolatban Véleményében rögzítette, hogy a „bruttó államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított mértéke a 2019 végi 66,4⁵ százalékról hat hónap alatt – a magas pénzforgalmi hiány miatt szükséges többletkibocsátásból, valamint a GDP csökkenésből adódóan – 71,9⁶ százalékra emelkedett”. A Tanács tudomásul vette, 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”. A KT rögzítette azt is, hogy az „ország kockázattűrő képessége javult az elmúlt években”, továbbá „a megnövekvő államadósság is biztonsággal finanszírozható”. Végül megjegyezte, hogy a „gazdaság növekedési pályára történő visszaállítása továbbra is jelentős, célzott, a versenyképességet erősítő költségvetési intézkedéseket kíván, ügyelve a leszakadó régiók felzárkóztatására is”.

- A 2020. évi központi költségvetési törvény végrehajtásának értékelése előzményeihez tartozik az is, hogy a pénzügyi kormányzat 2020. április 8-án (7865/2020. számú átiratában) tájékoztatta a Költségvetési Tanácsot a Covid-19 járvány okozta gazdasági hatásokkal kapcsolatos költségvetési vonatkozású intézkedéseiről. A KT a megküldött dokumentumban foglaltakról – a rendkívüli körülményekre tekintettel – online munkakapcsolatban, az ÁSZ állásfoglalásának, az MNB szakértői véleményének, valamint további szakértői elemzések figyelembevételével alakította ki értékelését. A 2/2020.04.16. számú Véleményét aznap nyilvánosságra hozta. A KT egyetértett a Kormánnyal abban, hogy „a koronavírusra való reagálás gyors és erőteljes beavatkozást igényel a világ minden pontján, [...] 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”. A kialakult helyzetre tekintettel a Tanács egyetértett továbbá a költségvetés újratervezésének szükségességével a járvány okozta egészségügyi és gazdasági hatások kivédése érdekében.

A Tanács – kialakított gyakorlatának megfelelően – a 2020. évi központi költségvetési törvény végrehajtásának és az államadósság alakulásának értékelésénél az Állami Számvevőszék és a

⁵ Revíziók következtében módosult, az MNB 2021. márciusban megjelent pénzügyi számlája alapján 65,5 százalék.

⁶ Revíziók következtében módosult, az MNB 2021. márciusban megjelent pénzügyi számlája alapján 70,3 százalék.

Magyar Nemzeti Bank által a 2020. évi költségvetés folyamatairól készített írásos elemzéseit, megállapításait vette alapul. Ezek mellett áttekintette a KSH adatait, a KT titkársága által felkért hazai kutató, elemző intézetek, továbbá a nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, OECD, IMF, Világbank), valamint más mértékadó piaci elemzők gazdasági elemzéseit, értékeléseit. Figyelembe vette Magyarország 2020-2024-re, valamint a 2021-2025-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat is.

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

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács a 2021. április 15-én tartott ülésén a Stabilitási törvény 23. § (1) bekezdésének c) pontja alapján áttekintette Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény végrehajtásának fő folyamatait és azok hátterét, valamint az államadósság alakulását. Ennek alapján a Tanács az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A 2020. évben a világméretű koronavírus-járvány letérítette a magyar gazdaságot a kiegyensúlyozott és dinamikus növekedési pályáról, ami erősen érintette az államháztartást is. Ezt megelőzően a hazai gazdaság fundamentumai igen kedvezőek voltak. A járvány első hulláma az év első felében érte el Magyarországot. A gazdaság teljesítménye az I. félévben, azon belül a II. negyedévben jelentősen visszaesett. A Kormány költségvetési és a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikai lépései tompították a járvány gazdasági hatásait. A gazdaság erős fundamentumainak, a Kormány gazdaságvédelmi intézkedéseinek, valamint az MNB piacstabilizáló és gazdasági növekedést támogató programjainak eredményeként a gazdaság teljesítménye – az előrejelzői várakozásoknál kedvezőbben – az előző évhez viszonyítva 5,0 százalékkal csökkent.⁷
- 2) A Tanács megállapítja, hogy 2020-ban az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya 5548,6 milliárd forintot tett ki, amely az előirányzatnak több mint tizenötszöröse, míg az előző évi teljesítésnek csaknem ötszöröse. A központi alrendszer pénzforgalmi hiánya a központi költségvetés -4953,5 milliárd forint, a társadalombiztosítási alapok -641,8 milliárd forint, továbbá az elkülönített állami pénzalapok +46,7 milliárd forint egyenlegéből adódott. A magas GDP-arányos deficit főként a koronavírus-járvány egészségügyi-gazdasági és társadalmi hatásai által elkerülhetetlenné vált kiadásoknak a következménye. A hiány növekedése a 2020. év

⁷ A naptárhatással kiigazított adatok alapján a gazdaság teljesítménye az előző évhez képest 5,1 százalékkal mérséklődött.

negyedik negyedévében kiugró volt. Ezen belül is a decemberi deficit 2250 milliárd forint összeget tett ki. Az év végi kiadások egy része ugyanakkor előrehozatalt jelentett, amely a következő évek finanszírozását tehermentesíti. A pénzforgalmi kiadások részben a kormányzati szektoron belül maradtak, vagy úgy kerültek azon kívülre, hogy az állam vagyonának gyarapodását eredményezték, ezért a kormányzati szektor eredményszemléletű hiánya alacsonyabb a központi alrendszer a pénzforgalmi hiányához képest.

- a) Az államháztartás központi alrendszerének bevételei alakulásában meghatározó volt a koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés. Emellett a Kormány a családok és a vállalkozások kieső bevételeire tekintettel adó- és járulékkedvezményeket vezetett be. A két hatás következtében a tervezett adó- és járulékbévételekből elmaradt 1040 milliárd forint, ezen belül legtöbb a szociális hozzájárulási adóból és járulékból, az általános forgalmi adóból, a társasági adóból és a személyi jövedelemadóból. E kiesést mérsékelte a járvány elleni védekezés finanszírozása érdekében bevezetett új adók hatása: a kereskedelmi láncokat terhelő, valamint a megemelt banki különadóból 100 milliárd forintnyi pótlólagos bevétel képződött. Emellett javították a központi költségvetés bevételi pozícióját a helyi önkormányzatokat megillető gépjárműadó-hányad központosítása, valamint az állami vagyonhasznosításnál és a kamatoknál elért többletbevételek.
 - b) A kiadások nagymértékű növekménye egyértelműen a koronavírus-járvány kezelése miatti egészség- és gazdaságvédelmi többletráfordításoknak tulajdonítható. Ezeket nem finanszírozták teljes mértékben pótlólagos bevételekkel, vagy belső átcsoportosításokkal, így nagymértékű hiányt eredményeztek. A Járvány Elleni Védekezési Alap 1027,4 milliárd forintot elérő kiadásaiból többek között megvalósulhattak az egészségügyi eszközbeszerzések, és finanszírozni lehetett az egészségügyi dolgozók egyszeri juttatását. A Gazdaságvédelmi Alap 4030,5 milliárd forintot kitevő kiadásaiból fizették a mikro-, kis- és középvállalkozások modern üzleti és termelési kihívásokhoz való alkalmazkodását segítő fejlesztéseik támogatását, a munkahelyteremtő és munkahely védelmi bértámogatási programot, a nagyvállalati beruházási támogatások programját, a kiemelt közlekedési projekteket, a Modern Városok Programját, a szálláshelyek fejlesztését, egyes tőkeemeléseket (MVM, MFB, Eximbank), a vagyonkezelő alapítványok forrásjuttatását, a versenyképesség növelő támogatások széles körét, valamint többek között a Nemzeti Hauszmann Program II. ütemét.
- 3) A Tanács megállapítja, hogy a kormányzati szektor 2020. évi eredményszemléletű hiánya az EDP-jelentés alapján a GDP 8,1 százaléka volt, ami magasabb a költségvetési törvényben kitűzött 1,0 százalékos és az augusztusban megemelt 3,8 százalékos hiánycélnál, ugyanakkor kisebb az év vége előtt a pénzügyi kormányzat által bejelentett

- 8,6 százalékos értéknél. A hiánycél megemelését a járvány elleni egészségügyi és gazdasági védekezés tette szükségessé.
- 4) A maastrichti hiánykritérium túllépését a járványra tekintettel – átmenetileg – mind az európai uniós, mind a hazai költségvetési keretrendszerben életbe lépő mentesítési záradékok lehetővé tették. A 2020-as magyar hiányadat régiós és nemzetközi összehasonlításban átlagosnak tekinthető. Az Európai Bizottság 2020. novemberi becslése szerint az Európai Unióban átlagosan 8,4 százalék, míg a visegrádi országokban 8,2 százalék volt a kormányzati szektor hiánya 2020-ban.
 - 5) A Tanács tudomásul veszi, hogy a GDP-arányos bruttó államadósság 2011 óta tartó csökkenése 2020-ban megtört. A maastrichti államadósság-ráta a 2019. év végi 65,5 százalékról 2020. végére 80,4 százalékra nőtt. Ebben szerepet játszott a magas költségvetési hiány mellett a likvid tartalékok (KESZ és devizabetét) növelése, a gazdaság visszaesése és a devizaadósság átértékelődése is. A bruttó hazai termék 2020. évi csökkenése következtében az Alaptörvény mentesítési szabálya lehetővé tette az államadósság-mutató emelkedését.
 - 6) A Tanács látja, hogy 2020-ben a központi költségvetés adósságán belül a devizaarány az év során több alkalommal végrehajtott devizakötvény-kibocsátás következtében 19,9 százalékra emelkedett az egy évvel korábbi 17,3 százalékkal szemben. Ez azonban jelentősen alacsonyabb, mint az előző válság során, 2011. év végén mért mintegy 50 százalékos érték. A háztartások állampapír-állományának összege 2020-ban is emelkedett, részesedése azonban 26,5 százalékról 25,3 százalékra csökkent. Kedvező adósságszerkezeti átalakulást jelez, hogy a hosszabb lejáratú kötvények előtérbe kerülésével a magyar államadósság átlagos hátralévő futamideje több mint 1 évvel, 5,2 évre nőtt 2020-ban. A Tanács szerint a válságos helyzetben felértékelődött a finanszírozás biztonsága.
 - 7) A Tanács megállapítja, hogy az elmúlt évi költségvetési gazdálkodás – összehangolva a monetáris intézkedésekkel – összességében megfelelő háttérrel biztosított a koronavírus-járvány teremtette rendkívüli helyzet kezelésére, az egészség védelmére, a gazdaság helyreállításának támogatására. A gazdaság fenntartható növekedési pályára történő visszaállítása, a járvány negatív hatásainak tompítása, az egészség védelme továbbra is célzott, a versenyképességet is erősítő költségvetési gazdálkodást tesz szükségessé, ügyelve az elmaradott régiók felzárkóztatására is. A gazdasági növekedés visszatérése után szükséges az egyensúly helyreállítása is, tehát a költségvetési hiány és az államadósság-ráta csökkentése.

III. Indokolás

1. Makrogazdasági feltételek alakulása

A Kormány a 2020. évi költségvetést – alapozva a **gazdaság** évek óta tartó **bővülésének** erős fundamentumaira és áttekintve a mértékadó nemzetközi szervezetek (IMF, Európai Bizottság, OECD, Világbank) és más elemző intézetek dokumentumait – a GDP 4,0 százalékos növekedésére építette. A járvány gazdasági hatásai azonban a pozitív várakozást keresztülhúzták, nemcsak Magyarországon, hanem az egész világgazdaságban.

Az IMF legutóbbi értékelése szerint a világgazdaság 2020-ban 3,5 százalékkal csökkent, a fejlett országok gazdasága 4,9 százalékkal, míg a feltörekvő országoké 2,4 százalékkal múlta alul az előző év teljesítményét. A világ országai közül 2020-ban csak a kínai gazdaság növekedett (2,3 százalékkal). A Világbank téli értékelése szerint a világgazdaság visszaesése 4,3 százalék volt. Az Európai Bizottság szintén téli kitekintése szerint az euró-övezet gazdasága 2020-ban 6,8 százalékkal zsugorodott, az Unió egészéé pedig 6,3 százalékkal.

A koronavírus-járvány megjelenése alapvetően változtatta meg a gazdaság feltételeit, és az idő múlásával vált egyértelművé, hogy a vírus beláthatatlan következményekkel járhat, időtartama kiszámíthatatlan, hatása némileg eltérő mértékben, de súlyosan érint minden országot.

Az említett nemzetközi szervezetek a 2020-ra vonatkozó gazdasági előrejelzéseiket – a koronavírus járvány egyes hullámaihoz igazítottan, az egészségügyi és gazdasági hatásokat/következményeket értékelve – többször jelentősen módosították.

A magyar gazdaság visszaesésének mértékét az Európai Bizottság legutóbbi (téli) értékelésében – a nyári időközi becsléséhez (7 százalékhoz) képest javítva – 5,3 százalékra, a késő őszi elemzésükben az OECD 5,7 százalékra, a Világbank 5,9 százalékra, az IMF pedig 6,1 százalékra prognosztizálta.

Gazdaságunk 2020. évi teljesítménye 5,0 százalékkal (naptárhatással kiigazított adatok alapján 5,1 százalékkal) csökkent. (A GDP értéke folyó áron 47 743 milliárd forint lett.) A visszaesés végül kisebb lett a vártnál, valamint az EU átlagánál, s lényegében sikerült megőrizni a felzárkózási pályára való visszatérés esélyét.

A kedvezőtlen gazdasági teljesítményünkben a szolgáltatások (turizmus, vendéglátás, szabadidősport, logisztikai ágazat, szolgáltatásexport stb.) visszaesése a meghatározó, azonban tükröződik abban a tavaszi korlátozások (kényszerű leállás) miatt a feldolgozóipar és az építőipar szűkülő termelése is.

A járvány kedvezőtlen gazdasági hatásainak tompítása, a gazdaság újraindítása, az exportpiacok megőrzése, a munkahelyek védelme és új lehetőségek teremtése érdekében a Kormány Gazdaságvédelmi Akciótervet indított. A Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a munkáltatók és alkalmazottaik meghatározott ideig differenciált munkahelyvédelmi adó- és járulékkedvezményeket, a kisadózó vállalkozások pedig átmeneti adóelengedést kaptak. A munkaerő iránti kereslet átmeneti, markáns visszaesését továbbá csökkentett munkaidős bértámogatással, valamint szintén ágazati alapon, az éttermek, szabadidő szolgáltatások időleges bértámogatásával igyekezett orvosolni a költségvetés. Ezen felül munkahelyteremtő bértámogatásban részesültek a kedvezőtlen gazdasági környezet ellenére is létszámbővítést végrehajtó vállalkozások, a munkaerőpiacot átmenetileg elhagyni kényszerült személyek

későbbi elhelyezkedését pedig képzési támogatás nyújtásával segítette az állam. Emellett a hazai vállalkozások új beruházásösztönzési és exporttámogatási konstrukciókat vehettek igénybe (versenyképesség növelő támogatás, tőkegarancia, hitelprogramok keretében), a nagyvállalatok beruházásaik esetén az erre a célra fordítandó nyereségre tao-mentességben, a kkv-k a kor kihívásaihoz való alkalmazkodást segítő fejlesztési forrásban részesültek. Ezen intézkedések nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy végül gazdaságunk zsugorodása az uniós átlag alatt maradt.

A koronavírus-járvány által okozott negatív reálgazdasági és pénzügyi következményeket a Magyar Nemzeti Bank gyors és hatékony lépései is mérsékeltek. 2020 tavaszától a koronavírus-járvány okozta negatív gazdasági hatásokra az MNB a jegybankmérték jelentős mértékű bővítésével reagált, melynek eredményeként a jegybank összességében 5900 milliárd forintnyi forrást biztosított a gazdasági szereplők számára 2020 végéig. A jegybanki állampapírvásárlások a monetáris transzmisszió hatékonyságának erősítése mellett hozzájárultak az állampapírpiacon stabil likviditási helyzetének fenntartásához. Emellett a Növekedési Hitelprogram Hajrá segítségével az MNB forrásokat nyújtott a kis és közepes vállalkozások folyamatos működésének biztosításához és beruházásaik megvalósításához, míg a Növekedési Kötvényprogram révén a vállalatok hosszú távú, kiszámítható forráshoz juthattak. 2020-ban az állam finanszírozását segítette, hogy az MNB historikusan magas, 250 milliárd forintos osztalékot fizetett be a költségvetés részére.

A GDP 5,0 százalékos visszaeséséhez *termelési oldalon* a szolgáltatások 2,7, az ipar 1,0, az építőipar 0,5, a mezőgazdaság 0,2 százalékponttal járult hozzá. Az ipar hozzáadott értéke 4,9, az építőiparé 9,4, a szolgáltatásoké 4,7, a mezőgazdaságé 6,8 százalékponttal lett kisebb az előző évhez viszonyítva. *Felhasználási oldalon* a végső fogyasztás 1,3, a bruttó felhalmozás 1,5, a külkereskedelmi forgalom egyenlege 2,1 százalékponttal járult hozzá a GDP csökkenéséhez. A végső fogyasztás volumene 2,0 százalékkal lett alacsonyabb, a bruttó felhalmozás 5,5 (ezen belül a bruttó állóeszköz-felhalmozás 7,3 százalékkal csökkent). Az export volumene 6,8, az importé 4,4 százalékkal mérséklődött.

Kedvező, hogy a gazdaság az élénkülés jeleit mutatta az év második felében. A negyedik negyedévben a gazdaság teljesítménye az előző negyedévinél 1,3 százalékkal lett nagyobb, míg az előző év azonos negyedévinél 3,5 százalékkal (a szezonálisan és naptárhatással kiigazított adatok szerint 4,1 százalékkal) lett kisebb. Az *ipari termelés* 2020-ban 6,2 százalékkal csökkent az előző évi (5,6 százalékos) növekedést követően. A termelés volumene a mélypontját április-május hónapban (előbbiben -36,9 százalék, utóbbi hónapban -30,8 százalék) érte el, míg a nyár végétől már hónapról-hónapra nőtt mind az előző év azonos időszakához, mind az előző hónap teljesítményéhez képest. Az év egészét tekintve nagy (11,5 százalékos) volt a visszaesés a járműgyártásban, míg a számítógép, elektronikai, optikai termékek gyártása 0,9, az élelmiszer, ital és dohánytermékek gyártása 1,1 százalékkal nőtt. Az *építőipari termelés* volumene legnagyobb mértékben május-június-július hónapban csökkent az előző évihez viszonyítva (17,4, 16,2, 21 százalékkal), majd ezt követően már növelni tudta termelését az előző hónaphoz képest, de nem érte el az előző évi teljesítményét. Így az év egészében 9,2 százalékkal csökkent a termelés volumene.

Az elmúlt fél évtizedben a **beruházási ráta** meghaladta mind a visegrádi országok, mind az Unió átlagát. Ez a javuló hazai gazdasági környezetnek, az uniós források nagymértékű felhasználásának és az erős tőkevonzó képességnek tudható be. Végül összességében e ráta 2020-ban 27,3 százalék volt, némileg meghaladva a 2019-es 27,1 százalékos értéket. A koronavírus-járvány az I. negyedévben már megtörte a nemzetgazdasági beruházások folyamatos bővülését, a fejlesztések volumene 0,4 százalékkal maradt el az előző év azonos időszakának teljesítményétől. A járvány fékező hatása még inkább a II-III. negyedévben mutatkozott meg, ekkor már a beruházások volumene 8,6, illetve 10,8 százalékkal esett vissza az előző év azonos időszakához képest. Néhány területen (egészségügy, információ, kommunikáció, kereskedelem, közigazgatás) mérsékelt volt a csökkenés, illetve kismértékű bővülés is mutatkozott. Elsősorban a nagyobb létszámú (főleg a külföldi érdekeltségű és az állami tulajdonú) vállalatok mérsékelték beruházásaikat (köztük több kormányzati támogatással is rendelkező nagyberuházás indítását is elhalasztották). Az első három negyedévi jellemző visszaesést a IV. negyedévben javulás követte, mert a fejlesztések az előző negyedévhez mérten 4,8 százalékkal, az előző év azonos időszakához képest 2,5 százalékkal emelkedtek. Az év egészében a nemzetgazdasági beruházások volumene 3,8 százalékkal, ezen belül az építési beruházások 2,8, a gép- és berendezés-beruházások 5,4 százalékkal mérséklődtek. A legjelentősebb beruházó ágak közül a feldolgozóipar teljesítménye 8,1 százalékkal, a szállítás-raktározás 9,5 százalékkal esett vissza az előző évhez viszonyítva. Emelkedett ugyanakkor a beruházási teljesítmény az egészségiparban (15,5 százalékkal), valamint az ingatlanügyleteknél (16,1 százalékkal). Figyelemre méltó, hogy 2020-ban 9 esetben 50-100 milliárd forint és 13 esetben 10-40 milliárd forint nagyságrendű új beruházás bejelentése történt meg, amelyek előre mutatón új munkahelyeket teremtenek (részben kormányzati hozzájárulással) és növelik a gazdasági potenciált.

2020-ban 34 százalékkal emelkedett az **újonnan épített/átadott lakások száma** (28208 új lakást vettek használatba). A legtöbb lakást (6341 új lakás) Budapesten adták át, és minden településkategóriában nőtt a használatba vett lakások száma. A 2020-ban kiadott építési engedélyek száma és az egyszerű bejelentés alapján építendő új lakások száma 22556 volt, amely 36 százalékkal kevesebb az előző évinél. Az elmaradás minden településkategóriában jellemző volt, megyei jogú városokban 39, a többi városban 32, községekben 14 százalékkal). Az időközben meghirdetett, további kedvezményes feltételeket kínáló otthonteremtési/felújítási kedvezmények gyakorolhatnak hatást a lakásmobilitásra.

A **bruttó** és a **nettó átlagkereset** azonos mértékben, 9,7 százalékkal lett magasabb az előző évinél, mivel a fogyasztói árak 3,3 százalékkal nőttek, a reálkeresetek 6,2 százalékkal emelkedtek. A teljes munkaidőben alkalmazásban állók átlagos bruttó keresete – a legalább 5 főt foglalkoztató vállalkozások, költségvetési intézmények, nonprofit szervezetek alapulvételével – 403 ezer 600 forint, a nemzetgazdasági szintű nettó átlagkereset 268 ezer 400 forint volt. Az átlagkeresetek alakulására jelentős hatással volt a nem rendszeres keresetek (prémium, jutalom) alkalmazása, a minimálbér és a garantált bérminimum előre rögzített emelése, az egészségügyben dolgozók folytatódó béremelése és évközi rendkívüli jutalma.

A **foglalkoztatottak** átlagos létszáma az év egészében 4603 ezer fő volt, ami 41 ezerrel kevesebb az előző évi adatnál, de biztató jel, hogy decemberre a 15-74 év közötti foglalkoztatottak átlagos létszáma 4633 ezer fő lett. A 15 és 74 év közöttiek esetében a foglalkoztatási ráta az I. félévi visszaesés után 62,1 százalékra emelkedett (0,5 százalékponttal elmaradva az előző évitől). A munkanélküliek száma az előző évhez viszonyítva 38 ezerrel 198 ezerre, a munkanélküliségi ráta pedig 0,8 százalékponttal 4,1 százalékra emelkedett. A járványhelyzet miatt visszaeső teljesítmény következtében a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnál nyilvántartott álláskeresők száma decemberre 291 ezer főre emelkedett (ami 56 ezer fővel több, mint egy évvel korábban). A munkaerőpiac visszarendeződését támogatták az ennek érdekében hozott, már említett kormányzati intézkedések. Mindezek révén 2020-ban mintegy egymillió munkavállaló részesült munkaerő-piaci vagy képzési támogatásban. Az intézkedések a Pénzügyminisztérium decemberi számításai szerint mintegy 600 ezer álláshelyet védtek meg.⁸

A **kereskedelmi szálláshelyek** helyzetét, lehetőségeit is a koronavírus-járvány megfékezését szolgáló védelmi intézkedések, illetve utazási korlátozások határozták meg. A külföldi vendégforgalom a járvány berobbanása után (a II. negyedévben) szinte leállt, ugyanakkor kedvezően hatott a járvány I. hullámát követő oldás nyomán a belföldi vendégforgalom megugrása, majd a IV. negyedévtől ismét szigorító védelmi intézkedések hatottak az ágazat teljesítményére. Az év egészét tekintve a szállodákban, panziókban, kempingekben, üdülőtáborok, valamint közösségi szálláshelyeken – az előző évihez viszonyítva – drasztikusan, 58 százalékkal kevesebb (13 millió) vendégéjszakát vettek igénybe. Ennek megfelelően a bruttó árbevétel is 59 százalékkal volt kevesebb az előző évi adatnál (334 milliárd forint bevételkiesést okozva az érintett vállalkozásoknak).

A **kiskereskedelmi forgalom** volumene – naptárhatástól megtisztított adatok szerint – 0,3 százalékkal mérséklődött az előző évhez viszonyítva (az év első három hónapjában még lendületesen nőtt, a nyári hónapokban – június-július – már lényegében stagnált a forgalom volumene, s az év többi hét hónapjában különböző mértékben csökkent, a legnagyobb visszaesés áprilisban következett be 10,3 százalékkal). Ezen belül az élelmiszer kiskereskedelem volumene 3,0 százalékkal nőtt, a nem élelmiszer kiskereskedelemé 0,4 százalékkal, az üzemanyag kiskereskedelemé 9,9 százalékkal csökkent. A koronavírus-járvány második hulláma a korlátozások (üzletbezárások, időkorlátok stb.) révén erős akadályt képeztek a korábbi években megszokott növekedési trend folytatásának.

A **fogyasztói árak** átlagosan 3,3 százalékkal emelkedtek. Az elmúlt egy évben jelentős mértékben az élelmiszerek drágultak (7,2 százalékkal), majd a szeszes italok és dohányárak következtek (6,9 százalékkal, e termékcsoport áremelkedése meghatározóan az uniós előírások következtében megvalósult kétszeri adóemelés következménye), végül a szolgáltatások (2,9 százalékkal), a tartós fogyasztási cikkek (1,4 százalékkal) valamint a háztartási energia (0,3 százalékkal) zárja.

⁸ Makrogazdasági és költségvetési előrejelzés 2020-2024, 2020. december

2. Költségvetési folyamatok

2.1. A bevételek alakulása

Az államháztartás **központi alrendszerének** együttes bevételeinél a teljesítés 22865,4 milliárd forint volt, amely az éves előirányzat 106,7 százaléka (az előző évi bevételt összegében 6,1 százalékponttal haladta meg). A bevételeken belül az adó- és járulékbevételek 940 milliárd forinttal elmaradtak a tervezettől, amelyet elsősorban a koronavírus-járvány okozta gazdasági visszaesés adóbevételekre gyakorolt hatása okozott. Szintén a bevételeket csökkentették a Kormány egyes gazdaságvédelmi lépései a vállalkozások és a lakosság adóterheit mérsékelve. Másfelől azonban mérsékelte az adóalapok csökkenését a gazdaságvédelmi és gazdaságélénkítő kiadások növelése. Ezekből 1040 milliárd forint kiesés keletkezett, amelyet kis részben (100 milliárd forint) ellensúlyozott a kereskedelmi láncokra kivetett és a megemelt banki kölönadó.

Az alrendszeren belül a **központi költségvetés** bevételei 16116,2 milliárd forintot tettek ki, ami a központi alrendszer bevételi főösszegének 70,5 százalékát jelenti.

A **gazdálkodó szervezetek befizetéseinek** összege 1610,8 milliárd forint, amely 4,7 százalékkal marad el az éves előirányzattól (de összegében 196,5 milliárd forinttal haladja meg az előző évi bevételt). Ebben a bevételi csoportban – az éves tervhez képest – jelentős az elmaradás a **társasági adónál**, amelynél a teljesítés 406,5 milliárd forint (81,1 százalék) de összegében 103,2 milliárd forinttal magasabb az egy évvel korábbinál. A bevétel évközi alakulására kedvezően hatott a december havi adóelőleg-feltöltési kötelezettség tavalyi eltörlése, amelynek következtében a 2019. év folyamán befizetett társasági adóelőlegek és a tényleges (éves) adókötelezettségek különbségét az adóalanyok 2020-ban fizették be a költségvetésbe.

Az előirányzatot meghaladó a teljesítés a **környezetterhelési díjnál** (114,1 százalék), az **egyéb befizetéseknél** (123,6 százalék). A válságkezelés tavaszi időszakában megemelték a **bankok számára a kölönadó** mértékét és bevezették a **kiskereskedelmi kölönadót** (amelyből 47,6 milliárd forint költségvetési bevétel származott), a **hitelintézeti járadék** esetén a pénzügyi szervezetek kölönadója soron történt meg az elszámolás, így a bevétel együttesen 120,5 milliárd forint (185,4 százalék).

Az előirányzathoz közeli a **cégautóadó** befizetése (98,9 százalék), a **játékadó** teljesítése (98,4 százalék) és a **közműadó** (97,2 százalék). Az éves tervtől lényegesen elmaradt az **energiaellátók jövedelemadójának** befizetése (85,6 százalék), valamint a **bányajáradék** teljesítése (80,9 százalék). A **kiadózók tételes adójából** származó bevétel – bár az e körbe tartozó adózók száma lényegesen bővült – 158,2 milliárd forint volt (a teljesítés 82,1 százalék). A pénzforgalmi eredményben látható jelentős elmaradás a koronavírus-járvány negatív gazdasági következményei, valamint azok mérséklése érdekében bevezetett kormányzati intézkedések hatásából adódik (például a 2020. év március-június közötti adókötelezettség elengedése). A **kisvállalati adó** – alanyainak köre az egyszerűsített vállalkozói adó „kivezetésével” jelentősen bővült – teljesítése 95,2 százalék volt. Az e címen megjelenő bevétel

összegében 12,9 milliárd forinttal magasabb az előző évinél, de 4 milliárd forinttal alacsonyabb az éves tervezettnél), ebben döntően az hatott, hogy a válság által különösen érintett 24 ágazatban működő vállalkozások adójának megállapításánál nem kellett a március-június hónapokra a személyi jellegű kifizetéseket adóalapnak tekinteni.

Az **egyéb központosított bevételekből** 553 milliárd forint érkezett a központi költségvetésbe (a teljesítés 94,4 százalék). Összegében 7,5 milliárd forinttal marad el az előző évi bevételtől. Ezen belül meghatározó bevételt a *rehabilitációs hozzájárulás* hoz (108 milliárd forinttal), illetve az elektronikus és az időalapú útdíj (217,1 és 62,2 milliárd forint bevétellel). Elmaradás az előző évi bevételhez képest a környezetvédelmi termékdíjnál, az időalapú útdíjnál és a hulladéklerakási díjnál van. Az *időalapú útdíjbevétel* jelentős elmaradása a tavaszi gazdasági leállás és a járvány terjedését korlátozó intézkedések (szállítási, útvonal akadályok, korlátozások) következménye.

A **fogyasztáshoz kapcsolt adókból** 6267,5 milliárd forint érkezett a költségvetésbe, a teljesítés az éves előirányzat 94,4 százalék. Az e bevételi csoportba sorolt adók mindegyikének teljesítése – kettő kivételével (távközlési adó és a biztosítási adó) – elmarad az éves előirányzattól. A *távközlési adó* teljesítése 105 százalék (2,7 milliárd forinttal haladja meg az előirányzatot), a *biztosítási adó* teljesítése 100,6 százalék. A *regisztrációs adó* teljesítése 73,4 százalék, amelyet alapvetően a gépjármű értékesítések több hónapon át tartó intenzív visszaesése eredményezett (gyorsulás, visszaépülés csak a III. negyedévtől volt tapasztalható). A *turizmusfejlesztési hozzájárulás* teljesítése 27,6 százalék (összegében 9,9 milliárd forint), miután a Kormány döntése alapján annak megfizetése alól március 1-től az év végéig mentesültek az érintett vállalkozások. A *pénzügyi tranzakciós illeték* befizetése 3,8 százalékkal maradt el az éves tervtől a gazdasági megtorpanás és a hiteltörlesztési moratórium miatti alacsonyabb tranzakciószám miatt. Az előző év bevételétől való elmaradást továbbá az év elején életbelépő adóintézkedés magyarázza: januártól nem terhelte illeték a kincstári műveleteket. Az *általános forgalmi adó* teljesítése 93,9 százalékos mértékű (4669 milliárd forint, összegében 301 milliárd forinttal, 6,1 százalékkal marad el az éves tervtől, azonban 137 milliárd forinttal meghaladja az előző év adatát). A tervtől való jelentős elmaradás a koronavírus-járvány – különösen a II. negyedévben megmutatkozó – gazdaságbénító hatásának, valamint a kis- és közepes vállalkozásokat segítő gazdaságvédelmi intézkedés következménye (utóbbi a megbízható adózók esetén 30 napról 20 napra, a normál adózók esetén 75 napról 30 napra csökkentette az áfa-visszaútalások határidejét, segítendő az érintett vállalkozások likviditási helyzetét. Utóbbi azonban az eredményszemléletű egyenleget nem érinti, csak a pénzforgalmi egyenleget csökkentette 2020-ban. A bevételkiesést mérsékelte a koronavírus-járvány elleni védekezéshez szükséges eszközök (lélegeztető gépek és más orvosi-egészségügyi eszközök) beszerzése utáni áfa-fizetés és a dohánytermékek forgalmának növekedése. **Jövedéki adóból** 1196 milliárd forint érkezett a költségvetésbe (az előirányzat 97,5 százaléka), amely 31 milliárd forinttal marad el az éves előirányzattól, azonban 19 milliárd forinttal meghaladja az előző évi értéket. A bevételekre hatott egyfelől az üzemanyagok értékesítésének – különösen a II. negyedévben történt erőteljes – visszaesése, majd stagnálása a koronavírus-járvány miatti korlátozó intézkedésekkel összefüggésben, amit kis mértékben ellensúlyozott a hordónként 50 dollár

alatti átlagos olajár miatti adóemelkedés az év második felében. Másfelől a bevételekre kedvezően hatott a dohánytermékek jövedéki adójának az EU-s szabályozásnak való megfelelés érdekében végrehajtott emelése és forgalombővülése.

A **lakossági befizetések** 2827 milliárd forint bevételt biztosítottak a költségvetésnek (teljesítés 97,5 százalék). Ebben a bevételi csoportban a legnagyobb hányadot **a személyi jövedelemadó** képviseli (2527,7 milliárd forint), teljesítése 96,9 százalék volt. A 2020. évi teljesítés 103 milliárd forinttal magasabb az előző évi adathoz, azonban az éves tervnél 81 milliárd forinttal kisebb bevételt eredményezett. A koronavírus-járvány rombolva a gazdasági aktivitást (ez különösen erős volt az év II. negyedében), az év jelentős részében csökkenő hatást gyakorolt a személyi jövedelemadó bevételekre. Ez ellen hatott, hogy az I. negyedévben még tartott a gazdasági lendület és növekedtek az előző év teljesítményéhez kötötten a keresetek. Az **illetékbecfizetések** az éves előirányzat 90,3 százalékára teljesültek. Az eredmény 8 milliárd forinttal kisebb az előző évi adathoz is. Ebben meghatározó szerepe volt a járvány hatására az ingatlanforgalom – valószínűleg – átmeneti megtorpanásának. A **gépjárműadó** 85,3 milliárd forint érkezett a költségvetésbe az eredeti előirányzat 51,5 milliárd forint volt, az önkormányzatokat megillető adóbevételi hányad központosítása miatt haladta meg jelentősen az előirányzatot. Az egészségügyi veszélyhelyzetre tekintettel létrehozott Járvány Elleni Védekezés Központi Tartaléka előirányzatába lett átcsoportosítva a gépjárműadónak korábban a helyi önkormányzatokat megillető hányada.

A **költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok** bevételei 2648,5 milliárd forintot, az éves előirányzat 185,2 százalékát tették ki. Ebből a költségvetési szerveknél 2200 milliárd forint, az előirányzat 160,1 százaléka képződött. A szakmai fejezeti kezelésű előirányzatoknál a teljesítés az előirányzat több mint tízszerese (447,2 milliárd forint), összegében 307 milliárd forinttal több az előző évi adathoz. Ez mindkét tétel esetében – egyezően a korábbi évekkal – az központi alrendszeren belüli halmozódásból adódik. Az uniós fejezeti kezelésű előirányzatok bevételeiből a teljesítés 1,2 milliárd forint, amely az éves előirányzat 8,4 százaléka.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos befizetések** (ingatlanokkal, ingóságokkal kapcsolatosak, osztalék, egyéb bevételek) 292,3 milliárd forintot tettek ki (a teljesítés 179,9 százalék). Az előirányzat teljesítésének meghatározó hányadát a frekvencia-hasznosítással kapcsolatos 128,5 milliárd forintot kitevő bevétel fedi le, további részét képezik az MNV Zrt. rábízott vagyonával kapcsolatos bevételek, koncessziós díjakból befolyt összegek és az osztalék bevételek.

Az **adósságszolgálattal kapcsolatos (kamat) bevételek** teljesítése az előirányzatnak több mint hét és félszerese, 245 milliárd forint volt. Az előirányzatot meghaladó bevételnél az előző évekhez hasonlóan meghatározó, hogy az év során a hozamok kedvezően alakultak, és így árfolyamnyereséggel lehetett értékesíteni a kötvényeket. A kamatbevételeket kismértékben növelte a magasán tartott likvideszköz-állomány után realizált kamatbevétel is.

Az **uniós bevételek** jogcímenen 1698,9 milliárd forint képződött 2020-ban. Ezen belül az „Uniós programok bevételei” 1681,1 milliárd forintot tettek, amely az éves terv 113,4 százalékát jelenti. Az „Uniós támogatások utólagos megtérítése” soron 1,9 milliárd forint bevétel érkezett, amelynek alapja maradvány és számlaegyenleg-utalás. A vámbeszedési

költség megtérítése címén 15,9 milliárd forint érkezett a költségvetésbe, ez az éves előirányzat 92,8 százaléka.

A **Központi Maradványalapba** a költségvetési szervek és a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok terhére 339,1 milliárd forint befizetés történt 2020-ban. A befizetés összege 53 milliárd forinttal több az előző évinél.

Az **elkülönített állami pénzalapok** együttes bevételi előirányzata 133,9 százalékra (848,4 milliárd forint) teljesült. Az elkülönített állami pénzalapok között meghatározó – közel 60 százalékot jelentő – **Nemzeti Foglalkoztatási Alap (NFA)** bevételei 461,3 milliárd forintot tettek ki (a teljesítés az éves előirányzat 109 százaléka). Ezen belül az előfinanszírozott uniós programok kiadásainak visszatérülése 169,8 százalék, a szakképzési hozzájárulásé 94,2 százalék, az egészségbiztosítás- és munkaerő-piaci járulék NFA-t megillető hányada 96,2 százalék volt. (2020-ban az NFA a szociális hozzájárulás adóból már nem részesült.) A bevételek a **Központi Nukleáris Pénzügyi Alapnál** 374,2, a **Bethlen Gábor Alapnál** 301,4, a **Nemzeti Kulturális Alapnál** 147,3, a **Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapnál** 100,3 százalékban teljesültek.

A **társadalombiztosítási alapok** bevételi előirányzata 94,1 százalékra (5900,8 milliárd forintra) teljesült (ezen belül a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei 93,1 százalékra, az Egészségbiztosítási Alap bevételei 95,4 százalékra). Az éves előirányzattól való elmaradás alapvetően két körülményre vezethető vissza: egyfelől a koronavírus-járványnak az év háromnegyedét érintő kedvezőtlen makrogazdasági hatásaira (a termelés, fogyasztás, területén), másfelől a gazdasági visszaesést tompító ágazati járulékkedvezmények és járulékmentességek eredményezte bevételi elmaradásra. A társadalombiztosítási alapok bevételeinek meghatározó hányada (a Nyugdíjbiztosítási Alapnál 97,0 az Egészségbiztosítási Alapnál 66,9 százaléka) a szociális hozzájárulás adó és járulékok jogcímen fut be a költségvetésbe. E forrásból a **Nyugdíjbiztosítási Alap** (a továbbiakban: Alap I.) bevétele (3239,9 ezer milliárd forint) 81,3 milliárd forinttal (2,4 százalékkal) maradt el az előző éves bevételtől (a 2020. évi tervtől pedig 269 milliárd forinttal). Az Alap I. részesedése a szociális hozzájárulási adóból 2020-ban – az előző évi 70,22 százalékról – 71,63 százalékra nőtt, viszont – a hatéves bérmegállapodásnak megfelelően – a szociális hozzájárulási adó mértéke 2019 júliusától 17,5 százalékra csökkent mértéke 2020 júliusában további 2 százalékponttal lett kisebb. Ezen túl a koronavírus-járvány okozta válság következményeként az év közel felében csökkentő hatást fejtettek ki a bevételekre a különböző munkaadói és munkavállalói kedvezmények. Kedvező, hogy az adó- és járulékbevételeken belül a biztosítottak által fizetett nyugdíjjárulék 4,6 százalékkal (összegében 68,1 milliárd forinttal) nőtt az előző évihez viszonyítva, ebben meghatározó szerepe az éves bruttó keresetnövekedésnek, de a bevételekre mérséklően hatottak a munkavállalók járulékterhét könnyítő intézkedések. Az **Egészségbiztosítási Alap** (a továbbiakban: Alap II.) szociális hozzájárulási adóból és járulékokból származó bevétele 1713,5 milliárd forint, 0,4 százalékkal, összegében 7,4 milliárd forinttal haladja a bázisév (2019) bevételét. Az éves előirányzattól elmaradás 122 milliárd forint. Az Alap II-t megillető összes bevételből 670,6 milliárd forint a szociális hozzájárulás adó és 1042,9 milliárd forint a biztosítottak által fizetett egészségbiztosítási járulék. Az Alap

részesedése a szociális hozzájárulási adóból 2020-ban 28,37 százalék volt. Mindkét alapnál jelentősen javult a fizetési fegyelmet javítandó a késedelmi pótlék- és bírság alkalmazás gyakorlata (a bevétel teljesítés 113,4, illetve 110,8 százalék).

A makrogazdasági hatásokon túl mindkét alap bevételeinek éves alakulását érintette az is, hogy 2020. július 1-től életbe lépett társadalombiztosítási törvénymódosítás szerint már minden saját jogú nyugdíjast teljes járulékmentesség illet meg munkavégzés esetén, továbbá a munkavállalókat terhelő járulékok összevonása miatt csökkent a vállalkozók minimum járulék alapja, valamint a teljes járulékkötelezettségből érvényesíthető lett a családi kedvezmény.

2.2.A kiadások teljesítése

Az **államháztartás központi alrendszerében** 2020-ban – a bevételekhez hasonlóan, konszolidálás nélkül – 28414 milliárd forint **együttes kiadást** teljesítettek, amely az előző évihez képest 25,3 százalékkal, míg az előirányzatnál 30,4 százalékkal lett nagyobb. A mind az előirányzathoz, mind az előző évi tényhez képest nagymértékű növekmény a koronavírus-járvány kezelése miatti – pótlólagos bevételekkel, belső átcsoportosításokkal nem finanszírozott, így nagymértékű hiányt eredményező – egészség- és gazdaságvédelmi többletráfordítások következménye. Az utóbbi célokat szolgálta egyfelől a Járvány Elleni Védekezési Alap. Ennek 1027,4 milliárd forintot elérő kiadásai az alábbiakban megjelennek a költségvetési szerveknél (például az egészségügyi eszközbeszerzések az egyes minisztériumi fejezeteknél), vagy az egészségügyi dolgozók egyszeri juttatása az Egészségbiztosítási Alapnál. Másfelől a Gazdaságvédelmi Alap kiadásai 4030,5 milliárd forintot tettek ki. Ezek pedig főként a költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok, az állami vagy fenntartás, az egyedi és normatív támogatások, valamint a Nemzeti Foglalkoztatási Alap kiadásaiiban testesültek meg.

A központi alrendszeren belül – 21069,7 milliárd forinttal – a **központi költségvetés kiadásai** 74,1 százalékot tettek ki, 2,5 százalékponttal többet, mint az előző évben. A teljesítés az előirányzatot 41,6 százalékkal, az előző évi teljesítést pedig 31,7 százalékkal haladta meg. Ebben jelentős szerepe volt a járványkezeléshez kapcsolódó kiadás-átcsoportosításoknak, amely a korábbi évekhez képest nagyobb összegű halmazódást jelentett a költségvetési szervek összkiadásán belül (például a Gazdaságvédelmi Alapba átcsoportosított kiadás előirányzatok meghaladták a 942 milliárd forintot).

A legnagyobb tételt ezúttal is a **költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai** jelentették, amelyekre 14451,3 milliárd forintot használtak fel, az előző évinek 129,9 százalékát, az előirányzatnak pedig a 158,2 százalékát. A többletkiadásokat legnagyobb részben a tavalyi évi pandémiás költségek miatt létrehozott említett két alapról finanszírozták.

- Az együttes kiadásokból a **költségvetési intézményeknél** felmerült 7380,9 milliárd forint 56,2 százalékkal haladta meg a tervezettet, míg az előző évit 18,5 százalékkal. Ebből 3537,9 milliárd forintot fordítottak a bérekre és járulékaikra, 199,7 milliárd forinttal többet, mint az előző évben. A kiadásokból megvalósultak az egészségügyi eszközbeszerzések), továbbá harckocsik, gyalogsági harcjármű és helikopter beszerzése, a vagyonekezelő alapítványok által fenntartott oktatási intézmények többlet támogatása

stb. A tervezettől való nagymértékű eltérésben szerepet játszott az (a halmazódás) is, hogy a költségvetési fejezetek 2020-ban – immár harmadik éve – a kötelezettségekkel nem terhelt előirányzat-összegeket befizették a Központi Maradványalapba (amint azt láttuk a bevételeknél), ahonnan a Kormány elosztotta, majd a fejezetek (intézmények) felhasználták.

- Az **egyéb szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásaira** 5045,0 milliárd forintot fordítottak, az előirányzatnál 85,1 százalékkal, az előző évinél 51,5 százalékkal nagyobb összeget. Kiemelkednek a Gazdaságvédelmi Alap keretében finanszírozott beruházásfejlesztések (pl.: Budapest-Belgrád vasútfejlesztési projekt, nagyvállalati beruházások, kiemelt közúti projektek, Modern Városok Programja, szálláshelyek fejlesztése, állami vállalatok tőkeemelése stb.), versenyképesség-növelő támogatások (pl.: a mikro-, kis és középvállalkozások modern üzleti és termelési kihívásokhoz való alkalmazkodását segítő vagy az egészségipari vállalatok fejlesztései). A kiadás egytizede normatív finanszírozást szolgált, így köznevelési célú humánszolgáltatás és működési támogatást, hit- és erkölctanoktatási és tankönyvtámogatást, köznevelési szerződések, szociális célú humánszolgáltatások, nem állami felsőoktatási intézmények támogatását. Jelentős ráfordítás történt autópálya rendelkezésre állási díjra, közúthálózat fenntartásra és működtetésre, a Tihanyi Alapítvány pénzbeli vagyoni juttatására, nemzeti agrártámogatásokra, határon túli gazdaságfejlesztési programokra, egyházi épített örökség védelmére, a Falusi Útalap programjaira.
- Az **uniós programokhoz kapcsolódó kiadásokra** – az elmúlt három év legnagyobb összegű – 2025,4 milliárd forint kifizetés történt, amely az éves előirányzat 120,4 százaléka, míg az előző évi teljesítés 129,3 százaléka. A kiadás túlnyomó részét a 2014-2020-as programozási időszak kohéziós operatív programjaira használták fel. A legnagyobb összegeket a Gazdaságfejlesztés és Innovációs Operatív Program, az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program, a Vidékfejlesztési Operatív Program, valamint a Terület- és Településfejlesztési Operatív Program keretében fizették ki. Ez alapján a tárgyévben kifizetett források több mint 50 százaléka szolgálhatott közvetlen gazdaságfejlesztési célokat. A 2014-2020-as uniós költségvetési ciklushoz kapcsolódó Széchenyi 2020 programok meghirdetett pályázatainak értéke az év végére 10774 milliárd forintra emelkedett, ami a 9713 milliárd forintos keret 111 százaléka, míg a szerződött pályázatok állománya a keret 109 százalékát tette ki. A kifizetések értéke ekkorra 8760 milliárd forint fölött volt, ami a teljes keret 90 százaléka. Az uniós keret tényleges felhasználása 63 százalékos mértékű volt év végén, vagyis a 25 milliárd eurós 2014-2020-as kohéziós keretből Magyarország még mintegy 9,5 milliárd eurót (mintegy 3400 milliárd forintot) hívhat le 2023 végéig. Az előlegkifizetések 867 milliárd forintot tettek ki, 200 milliárd forinttal meghaladva a 2019-es összeget. 2020-ban emelkedett az uniós támogatással megvalósuló programokra a hazai költségvetésből nyújtott előlegek felhasználásának mértéke (1250 milliárd forintra), így a kedvezményezetteknek lévő fel nem használt előlegek összege számottevően, a 2019.év végéhez képest közel 400 milliárd forinttal, 2400 milliárd forintra mérséklődött.

Az **egyedi és normatív támogatásokra, a közszolgálati műsorszolgáltatás támogatására, valamint a szociálpolitikai menetidj támogatásra** együttesen felhasznált 813,2 milliárd forint jelentősen több mind az előirányozottnál (40,9 százalékkal), mind az előző évinél (37,7 százalékkal). E növekmények legnagyobb része a közösségi közlekedés személyszállítási, valamint a vasúti pályahálózat-működtetési költségtérítésénél adódott a pandémia miatt kieső jegy -és díjbevételek pótlása, valamint az ágazathoz tartozó állami vállalatok részére biztosított pótlólagos tőkejuttatások következtében.

A **lakásépítési támogatások összege** 251,5 milliárd forintot tett ki, mely az előző évhez viszonyítva 60,3 milliárd forinttal lett nagyobb, főként 2019. július 1-jétől a családi otthonteremtési kedvezmény új elemekkel történt kiterjesztése következtében. Emelkedést okozott még a szintén 2019. július 1-jétől kezdődően a többgyermekes családok lakáscélú jelzáloghitel-tartozásának csökkentésére nyújtott támogatás igénybevételi lehetőségének kibővítése, valamint összegének jelentős megemlése. Ezenfelül közrejátszott a további konstrukciókat igénybe vevők létszámának bővülése.

A **Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapból** 657,3 milliárd forintot használtak fel, közel mind az előirányzathoz, mind az előző évi teljesítéshez. Az Alap kiadásain belül a legjelentősebb részarányt (61 százalékot, csaknem 400 milliárd forintot) 2020-ban is a *családtámogatások* tették ki. Ebből az előző évinél kissé kevesebb – 308,4 milliárd forint – volt a családi pótlék, mert a belépő korosztály létszámát meghaladta a kilépők száma. Az egyéb fontosabb családtámogatások (gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás és életkezdési támogatás) kiadásai lényegében megegyeztek az előző évivel. A GYES kiadása tartalmazza a járványhelyzetben lejárató és meghosszabbított ellátás hatását is. A *korhatár alatti ellátások* kiadása 92,9 milliárd forint volt, minimálisan növekedve az előző évihez képest. A *jövedelepótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatásokra* 141,5 milliárd forintot fordítottak, 3 százalékkal többet, mint az előző évben. Ezen belül a legnagyobb összeg a járási szociális feladatok ellátását szolgálta, abban érvényesítve az ápolási díj 5 százalékos, valamint a gyermekek otthongondozási díja közel 24 százalékos emelésének hatását.

A **helyi önkormányzatok részére** 821,1 milliárd forint **támogatást** utaltak át, részben növekmények, részben csökkentések eredményeként az előirányzathoz képest 11,1 százalékkal többet. A több mint 152 milliárd forint növekményből 41,5 milliárd forint a Gazdaságvédelmi Alapból származott, főként beruházások előkészítésére. A továbbiakat az előző évben fel nem használt, elsősorban fejlesztési célú támogatások igénybevétele, új fejlesztések támogatása, egyéb működési, ezen belül ágazati életpálya programokat, bérminimumhoz történő felzárkóztatást szolgáló bérfejlesztési, valamint beruházási feladatokra fejezetek közötti átcsoportosítás eredményezte. A 60 milliárd forintot meghaladó csökkentésekből kiemelkedik a járványhelyzet miatti 46,9 milliárd forint átcsoportosítás a Járvány Elleni Védekezési Alapba (összhangban a gépjárműadó önkormányzatokat megillető részének központosításával). E mellett az önkormányzati kulturális feladatok terhére előirányzat átadás történt az EMMI fejezet részére.

A pénzforgalmi **kamatkiadások** összege 1225,4 milliárd forint volt, meghaladva mind az előirányzatot (13,7 százalékkal), mind az előző évit (11,3 százalékkal). A kiadásokat növelte az év során jelentősen megemelt nettó kibocsátás, amelyre a pandémia okozta gazdasági és pénzüpiaci helyzetben a biztonság megteremtéséhez nélkülözhetetlen tartalékok képzése és a válságkezelő intézkedések finanszírozása érdekében volt szükség.

A **hozzájárulás az EU költségvetéséhez** tételen 449,8 milliárd forint kiadás teljesült, ami az éves előirányzat 113,1 százaléka, az előző évinek pedig 123,1 százaléka. Az uniós költségvetés módosítása miatt magasabb befizetést kellett teljesíteni részben természeti katasztrófák (horvátországi földrengés, lengyelországi áradás), részben pedig a COVID-19 járvány miatt. Az uniós költségvetés kiadási és bevételi oldalának végrehajtása folyamán is történt felülvizsgálat, ami a befizetések növelését okozta.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos kiadások összege** az előző évinek a két és félszerese, míg az előirányzatnak a 283 százaléka, 1304,6 milliárd forint volt. Ezt a járvány gazdasági hatásainak tompítása céljából a Gazdaságvédelmi Alapból állami beruházásokra és tőkeemelésekre megvalósult nagyösszegű átcsoportosítások tették lehetővé.

Az **egyéb kiadások** 2020-ban – 174,5 milliárd forinttal – viszonylag nagyösszegűek voltak (előző évben 112,0 milliárd forint, előirányzat 130,1 milliárd forint). Jelentős egyszeri tételt jelentett a párnagáz megszüntetéséhez kapcsolódó kiadás (ezt a költségvetési törvény nem tartalmazta). Emellett említésre méltó a babaváró támogatásra fordított kiadások 2019-hez képesti jelentős emelkedése, amit az okozott, hogy a támogatást 2020-ban már az év egészében lehetett igényelni.

A központi alrendszer kiadásainak 2,8 százalékát az **elkülönített állami pénzalapok** céljaira használták fel. A teljesített 801,7 milliárd forint számottevően több mind az előirányzatnál (25 százalékkal), mind az előző évi teljesítésnél (29,6 százalékkal). Nominálisan a legnagyobb növekmény a *Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapnál*, valamint a nemzetpolitikai célokat szolgáló *Bethlen Gábor Alapnál* volt. Az előző évivel csaknem azonos, az előirányzatnál 5,1 százalékkal nagyobb összegű – 452,7 milliárd forint – kiadás merült fel a *Nemzeti Foglalkoztatási Alapból*. Folytatódott a Startmunka-program kiadásának visszaesése, mert egyre kevesebb a közfoglalkoztatott. A passzív kiadások ugyanakkor másfélszeresére nőttek mind az előző évihez, mind az előirányzathoz képest a járvány által okozott munkanélküliség növekedése, valamint a minimálbér emelés érvényesítése hatására. Az Alap kiadásaiban megjelent a Gazdaságvédelmi Alaphoz kapcsolódóan a munkahelyteremtő és munkahely védelmi bértámogatási program megelőlegezése (amely uniós forrásból térül meg).

A **társadalombiztosítási alapok** együttes kiadása 6542,6 milliárd forintot tett ki, az előirányzat 104,4 százalékát, míg a 2019. évinek a 108,1 százalékát. Az alapok kiadásai a központi alrendszer 31,1 százalékát képviselték.

A **Nyugdíjbiztosítási Alap** kiadásai 2020-ban 3651,9 milliárd forintot tettek ki, ami 4 százalékkal magasabb a 2019. évi értéknél, míg az előirányzatot 1,8 százalékkal haladta meg. Ugyanilyen mértékben nőttek ezen belül a 3645,7 milliárd forint összegű *nyugellátások*, ami 143,4 milliárd forintnyi plusz forrást jelentett az előző évihez képest. A kifizetések tartalmazták

a 2020. január elején végrehajtott 2,8 százalékos nyugdíjmelés, valamint az évközi kiegészítő nyugdíjmelés hatását is. Utóbbira azért került sor, mert a Központi Statisztikai Hivatal által 2020 első nyolc hónapjában mért nyugdíjas infláció meghaladta a 2020. évi költségvetési törvényben meghatározott év eleji nyugdíjmelés mértékét. Ennek alapján 2020 novemberében januárig visszamenőleges hatállyal 1,2 százalékkal emelkedtek a nyugdíjak, s az ellátottak egyösszegben megkapták a kompenzációt.

A TB alapok közül az *Egészségbiztosítási Alap* kiadásainak súlya 2,2 százalékponttal növekedve 44,2 százalék lett 2020 végére. Az alapból 2890,7 milliárd forintot használtak fel, ami az előirányzat 107,8 százalékának, míg az előző évi teljesítés 113,8 százalékának felel meg. A növekmény legnagyobb részét a *gyógyító megelőző ellátásokra* fordították, ami a tárgyévben 1612,2 milliárd forintot tett ki, szemben a 2019. évi 1340,7 milliárd forinttal. A nagyobb kiadást az év során végrehajtott többszöri adósságrendezés (90,8 milliárd forinttal), valamint az egészségügyi és egészségügyben dolgozókat érintő egyszeri rendkívüli juttatás (a Járvány Elleni Védekezési Alapból 101,3 milliárd forinttal), továbbá a szakaszolt béremelések eredményezték. Az előző évinél 8,7 százalékkal magasabb összeg, 748,6 milliárd forint szolgálta a *pénzbeli ellátások finanszírozását*. A pénzbeli ellátások közül a gyermekgondozási díjra fordított kiadás 15,6 százalékkal, a táppénzkifizetések összege pedig 18,0 százalékkal emelkedett, míg a rokkantsági és rehabilitációs ellátásokra fordított kiadások valamelyest csökkentek az előző évhez képest. A GYED kiadások növekedésében fontos szerepet játszott a járványhelyzetben lejáratott jogosultsági idő meghosszabbítása, a táppénzkiadások emelkedését pedig egyrészt a nagyobb minimálbér, másrészt az ellátásban részesülők létszámának növekedése okozta. A *gyógyszer- és a gyógyászati segédeszköz támogatásokra* együttesen 479,2 milliárd forintot fordítottak, ami 2,6 százalékkal haladta meg az előirányzatot és 5,1 százalékkal az előző évi szintet.

3. A hiánycél teljesítése

A Tanács a 2020. I. félévi folyamatok értékelésekor egyetértett azzal, hogy a járványhelyzetben „a költségvetési célok módosítása vált szükségessé, nagyobb mozgásteret adva a Kormánynek a járvány megfékezésére és a gazdasági visszaesés tompítására”.

A 2021. április 1-jén a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett EDP-jelentés⁹ alapján a kormányzati szektor 2020. évi eredményszemléletű (ESA-) hiánya a GDP 8,1 százaléka volt, amely a járványhelyzet kezelése miatt a 2020. évi költségvetési törvényben kitűzött 1,0 százalékos kormányzati hiánycélt 7,1 százalékponttal haladta meg, míg a 2019. évi 2,1 százaléknál 6 százalékponttal volt magasabb. A járvány és az abból eredő gazdasági válság következtében megtört az előző nyolcéves folyamat, amikor ez az egyenleg a maastrichti kritérium, a GDP 3 százaléka alatt teljesült. Az év egészében a GDP arányában -5,7 százalékos

⁹ Az Európai Unió Túlzott Hiány Eljárása (Excessive Deficit Procedure, EDP) keretében a tagországok évente kétszer adatszolgáltatásban (EDP Jelentés, notifikáció) jelentik a kormányzati szektor két kiemelt mutatójának: a kormányzati szektor hiányának és adósságának alakulását.

mértékű elsődleges egyenleg realizálódott, míg a kamatkidadások a GDP 2,4 százalékát tették ki¹⁰.

A maastrichti hiánykritérium túllépését – átmenetileg – mind az európai uniós, mind a hazai költségvetési keretrendszerben életbe lépő mentesítési záradékok lehetővé tették.

A 2020-as magyar hiányadat régiós és nemzetközi összehasonlításban átlagosnak tekinthető. Az Európai Bizottság 2020. novemberi becslése szerint az Európai Unióban átlagosan 8,4 százalék, míg a régiós országokban 8,2 százalék lehetett a hiány 2020-ban.

Az I-VIII. havi folyamatok alapján a KT még azt állapíthatta 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”

Az éves pénzforgalmi hiány az előző évi 1127,9 milliárd forinttal és a tervezett 367,0 milliárd forinttal szemben 5548,6 milliárd forint (a GDP 11,6 százaléka) lett. A kormányzati szektor eredményszemléletű hiánya azért kisebb, mert a pénzforgalmi kiadások egy része a kormányzati szektoron belül maradt, vagy úgy került azon kívülre, hogy az állam vagyonának gyarapodását eredményezte.

A központi alrendszer pénzforgalmi hiánya a központi költségvetés -4953,5 milliárd forint, a társadalombiztosítási alapok -641,8 milliárd forint, továbbá az elkülönített állami pénzalapok +46,7 milliárd forint egyenlegéből adódott.

A helyi önkormányzatok pénzforgalmi hiányának összege 101 milliárd forint, GDP-arányos ESA-egyenege pedig 0,1 százalék lett.

A strukturális hiány 2020-ban is meghaladta a Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti középtávú költségvetési célt (1 százalékot). A Pénzügyminisztérium számítása szerint a strukturális hiány a GDP 6,1 százaléka lett. A középtávú célnél lényegesen nagyobb értékben döntően a magas ESA-hiány hatása jelenik meg.

4. Az államadósság alakulása

A magas költségvetési hiány, valamint a gazdasági visszaesés, a likvid tartalékok (KESZ és devizabetét) növelése és a devizaadósság átértékelődése következtében a GDP-arányos bruttó államadósság a 2019. év végi 65,5 százalékról 2020 végére 80,4 százalékra nőtt. Így a 2011 óta tartó csökkenés a járvány hatására megtört.

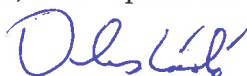
¹⁰ A nyugdíjrendszer 2011-es átalakítását követően az állam által átvett vagyonnal megegyező mértékű kötelezettségállományra a statisztika kamatkidást számol el, amit imputált kamatkidásnak neveznek. Ez az imputált kamatkidás 2020-ban a GDP 0,2 százalékát tette ki, vagyis a tényleges, az államadósság után fizetett kamatkidás ennyivel alacsonyabb volt.

A rendkívüli körülményekre tekintettel az Alaptörvény adósságszabályának mentesítési záradékai¹¹ megengedték az adósságmutató emelkedését, amely alapján az adósságmutató tárgyévi csökkenésétől „különleges jogrend idején, [...] vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni”. A nemzetgazdaság – vagyis a bruttó hazai termék reálértékének – 2020. évi jelentős visszaesése, valamint a tavalyi évben kihirdetett különleges jogrend egyaránt életbe léptette a mentesítési záradékot.

Az államadósságra vonatkozó másik hazai költségvetési szabály a Stabilitási törvény 4.§ (2a) bekezdésében szereplő rendelkezés. Az előírás azt tartalmazza, hogy az államadósságmutatónak az európai uniós szabályok érvényesítése mellett évente legalább 0,1 százalékponttal kell csökkennie. Ugyanakkor a Stabilitási törvény 4.§ (2a) bekezdésének történő megfelelés alól a törvény 7.§ (2) bekezdése felmentést ad abban a 7.§ (1) bekezdése szerinti esetben, ha „az éves bruttó hazai termék reál értéke csökken”.¹²

2020 végére a központi költségvetés adósságán belüli devizaarány az év során több alkalommal végrehajtott devizakötvény-kibocsátás következtében 19,9 százalékra emelkedett az egy évvel korábbi 17,3 százalékos szintről. A devizaarány ugyanakkor továbbra is jelentősen elmarad a 2011. év végi mintegy 50 százalékos értéktől. Összhangban az államadósság-kezelési stratégia egyik fő céljával, a belföldi finanszírozás erősítésével, a belföldi tulajdon aránya nőtt 2020-ban (a forintkötvényeken belül nagyobb lett a hazai befektetők aránya). Valamennyi belföldi szektorba tartozó szereplő állampapír-állománya emelkedett 2020-ban, a hazai szektorok részesedése így 70 százalékot tett ki. A bankrendszer állampapír-állománya főként a forintkötvény-vásárlások hatására mintegy 2100 milliárd forinttal emelkedett, míg a háztartások állampapír-állománya csaknem 1100 milliárd forinttal bővült a lakossági állampapírok vásárlása következtében. Kedvező adósságszerkezeti átalakulást jelez, hogy a hosszabb kötvények előtérbe kerülésével a magyar államadósság átlagos hátralévő futamideje több mint 1 évvel, 5,2 évre nőtt 2020-ban.

Budapest, 2021. április 15.



Domokos László

Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke



Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja

¹¹ Magyarország Alaptörvénye, 36. cikkének (6) bekezdése, 37. cikkének (3) bekezdése

¹² Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 4.§ (2a) bekezdés és a 7. § (1)-(2) bekezdés