

A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat tervezetéről

I.

A Vélemény előkészítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény, Stab. tv.) 24. §-a alapján véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről, ideértve a központi költségvetés bevételi és kiadási főösszegét megváltoztató, vagy a költségvetési hiány mértékét növelő módosítást is. A Tanács véleményében a tervezetre észrevételt tehet, valamint – ha a tervezettel kapcsolatban, annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetése van – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti.

A 2021. évi központi költségvetésről szóló törvény módosítására vonatkozó, a Kormány 2021. április 7-i ülésén megtárgyalt és jóváhagyott törvényjavaslat-tervezetet (a továbbiakban: tervezet) 2021. április 9-én Varga Mihály pénzügyminiszter PM/5/3/2021. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a Költségvetési Tanács elnöke részére.

A KT a Véleményének kialakítása során figyelemmel volt az alábbi – a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvénnyel összefüggő – előzményekre is.

- A Tanács 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 KT Véleményében arra is felhívta a figyelmet, hogy „a 2021. évi költségvetésre kiható kockázatok döntő részben 2020-ban jelentkeznek.” Véleményében hangsúlyozta továbbá 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 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 továbbá 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-mutató 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) 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 Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról – az I. félév, valamint július-augusztus havi folyamatok alapján – kialakított 6/2020.09.22. számú Véleményében megállapította, hogy a legfrissebb kormányzati és elemzői várakozások az előző évhez képest mintegy 5 százalékos csökkenést valószínűsítnek. Ezért 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 Tanács a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásáról és az államadósság alakulásáról – az egész éves folyamatok alapján – kialakított 3/2021.04.15. számú Véleményében megállapította, hogy „a kormányzati szektor 2020. évi eredményszemléletű hiánya az EDP-jelentés alapján a GDP 8,1 százaléka volt, ami magasabb a költségvetési törvényben kitűzött eredeti 1,0 százalékos és az augusztusban megemelt 3,8 százalékos hiánycélnál”. „A hiánycél megemelését a járvány elleni egészségügyi és gazdasági védekezés tette szükségessé.” Emellett rögzítette azt is, 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.” Rámutatott Véleményében arra is, hogy „a gazdasági növekedés visszatérése után szükséges az egyensúly helyreállítása is, tehát a költségvetési hiány és az államadósság csökkentése.”

A KT a tervezetben foglaltakra vonatkozó Véleménye kialakításánál figyelembe vette a Pénzügyminisztérium által a tervezetbe a KT részére készített számításokat, továbbá a Magyarország 2020-2024-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat. Emellett

áttekintette a nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, OECD, IMF, Világbank) és más mértékadó piaci elemzők gazdasági elemzéseit, értékeléseit 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. április 15-én tartott ülésén a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény módosításának tervezetéről az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A Tanács a költségvetési törvényjavaslat tervezet hitelességének és végrehajthatóságának megítélése során tekintettel van a járvány által okozott rendkívüli körülményekre és a veszélyhelyzetre. Álláspontját ezek alapján alakítja ki.
- 2) A Tanács megállapítja, hogy a törvény módosítása az ESA-módszertan szerint számolt hiánycélt a GDP 2,9 százalékáról 7,5 százalékra emeli az április 1-jén megjelent EDP-jelentéssel összhangban. A költségvetési törvény módosítását az elfogadása óta megváltozott gazdasági körülmények, az időközben meghozott egészségvédelmi és gazdaságot támogató intézkedések, valamint az EU 2021-2027 közötti költségvetési kereteinek változásai tették szükségessé. A Tanács 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. Egyidejűleg üdvözli, hogy a költségvetés tervezett hiánya mérsékeltebb a 2020-ban elértnél, azaz a gazdasági növekedés helyreállítását követően célba veszi az egyensúly megteremtését. 2020 márciusában az Európai Unió aktiválta a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési rendelkezését, amely 2021-ben is lehetővé teszi a maastrichti kritériumot meghaladó hiányt a rendkívüli helyzetre való tekintettel.¹ A Tanács tudomásul veszi, hogy a Kormány 2021-ben a rendkívüli helyzetre tekintettel rendeletben teremti meg a hasonló rugalmasságot a magyar költségvetési szabályokban, egyidejűleg javasolja, hogy a Stabilitási törvényben is történjen meg a módosítás.
- 3) A Tanács megállapítja, hogy a törvényjavaslat tervezetében bemutatott bevételi és kiadási módosítások az államháztartás központi alrendszerének 2021. évi pénzforgalmi hiányát 2.288 milliárd forintra emelik, ami elmarad az EDP-jelentésben bemutatott 7,5 százalékos ESA-hiánnyal konzisztens 3.990 milliárd forintos pénzforgalmi hiánytól. A tervezet 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

¹[A Bizottság közleménye a Tanácsnak a Stabilitási és Növekedési Paktum általános mentesítési záradékának alkalmazásáról \(2020. március 20.\)](#), [Az uniós pénzügyminiszterek nyilatkozata a Stabilitási és Növekedési Paktumról a COVID-19 miatti válsághelyzet fényében \(2020. március 23.\)](#), [Az Európai Bizottság levele Magyarországnak Pénzügyminiszterének \(2020. szeptember 19.\)](#), [A Bizottság közleménye a Tanácsnak: Egy évvel a Covid19-járvány kitörése után: a fiskális politikai válasz \(2021. március 3.\)](#)

automatikusan teljesülő előirányzatok változását is. Ezt az általános indokolásban jelzik, de számszerűen nem mutatják be. A Tanács indokoltnak tartja, hogy a költségvetési törvényjavaslatban a költségvetési hiány ténylegesen várható mértéke (3990 milliárd forint) kerüljön rögzítésre, mivel az államadósság alakulása és az államadósság-szabály teljesülése is csak ennek alapján ítélni lehet meg.

- 4) A Tanács megállapítja, hogy a törvényjavaslat tervezete 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 Tanács szükségesnek tartja ennek részleteit is az Országgyűlésnek bemutatni, összhangban a pénzforgalmi hiány és a Kincstári Egységes Számla (KESZ) alakulásával.
- 5) A Tanács megállapítja, 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.

III. Indokolás

A KT a tervezetben nem tapasztalt olyan kifogásolható rendelkezéseket, amelyek indokolnák a dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.

A **hazai gazdaság** lendülete 2020-ban megtört, de visszaesése kisebb lett (5 százalék) a vártnál. A koronavírus-járvány és következményei kihatnak a 2021. évre vonatkozó makrogazdasági és költségvetési alapokra is. A 2021. évi gazdasági bővülés mértékét a szokásosnál nagyobb - a járvány visszaszorításától, a gazdasági korlátozások leépítésének ütemétől és a korlátozások feloldása utáni reakcióktól függő – bizonytalanságok övezik. A Tanács tudomásul veszi, hogy a tervezet a 2020. évi XC. törvényben feltételezettnél mérsékeltebb, 4,3 százalékos gazdasági növekedésre számít.

A nemzetközi pénzügyi szervezetek 2021-re a világkereskedelem volumenének robusztus emelkedésével számolnak, és 4-6 százalék közötti világgazdasági teljesítmény-javulást prognosztizálnak (a Nemzetközi Valutaalap 6, az OECD 5,6, a Világbank 4 százalék várható bővülést jelez). A növekedésre vonatkozó előrejelzésük Magyarországra vonatkozóan 4 százalék körüli értékekkel számol. (Hazánk gazdasága a Nemzetközi Valutaalap ez év április elején felülvizsgált prognózisa szerint 4,3, a Világbank ez év eleji jelzése szerint 3,8, míg az EU Bizottság ez év februári kitekintése szerint 4 százalékkal bővíthet.) A hazai elemzők egyik része hasonló, másik része nagyobb (akár 5 százalékos) mértékű növekedést prognosztizál. Az

MNB 4-6 százalékos közötti gazdasági növekedést vetít előre 2021-ben a korlátozások feloldásának függvényében.

Az előző év az **egészség- és a gazdaság-védelmének** éve volt. 2021 már az újraindítás éve lehet, bár a koronavírus-járvány továbbra is jelen van, ezért 2021-ben változatlanul elsődleges feladat az emberi életek védelme. Valójában minden gazdasági folyamat – a nemzetközi környezet mellett – attól függ, milyen ütemben nő a lakosság átoltottsága, milyen gyorsan oldják fel a korlátozásokat, és sikerül-e a vírus új, ismert-ismeretlen mutációit kordában tartani. Az egészségügyi veszélyhelyzet elmúltával, az annak ideje alatt a 2021. évi költségvetési törvényt érintően hozott **kormányrendeletek hatályukat veszítik**, így a továbbiakra már a költségvetési törvény jelen módosításával **rendezik** a járvány elleni védekezés fenntartásához és a gazdaság újraindításához szükséges, a **költségvetést determináló döntések, intézkedések feltételeit**.

A költségvetési törvény módosítását az elfogadása óta megváltozott gazdasági körülmények, az időközben meghozott egészségvédelmi és gazdaságot támogató intézkedések, valamint az EU 2021-2027 közötti költségvetési kereteinek változásai tették szükségessé. A véleményezésre megküldött tervezet szerint a központi költségvetés **bevételi** főösszege 790,3 milliárd forinttal, a **kiadási** főösszege 1.586,8 milliárd forinttal, ezekből következően a pénzforgalmi **hiány** 796,5 milliárd forinttal emelkedne. A tervezet a 2021. évi központi költségvetésben a következő **főbb** bevételi és kiadási **mérlegtételeknél** indítványoz változást.

A költségvetési törvény módosítása alapján a **bevételi előirányzatok emelkedése** döntően az **uniós programok** 906 milliárd forinttal **magasabb bevételéből** adódik. Ebből 326 milliárd forint kapcsolódik a helyreállítási támogatásokhoz tartozó 13 százalékos előleghez (EU Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköze - RRF), valamint 38 milliárd forint a 2021-2027-es kohéziós forrásokhoz. A növekmény fennmaradó része elsősorban a válságkezelést és a gazdasági újraindítást célzó REACT-EU bevételekhez, valamint a 2014-2020-as kohéziós forrásokhoz kötődik. Emellett a **személyi jövedelemadó** származó bevételek 34,3 milliárd forinttal meghaladhatják az eredeti előirányzatot, ami a munkaerőpiac válsággal szembeni ellenállóképességét is mutatja. Az **általános forgalmi adóbevételek** előirányzatának 20,5 milliárd forintos növekedését és a **kiskereskedelmi adó** előirányzatának 10,5 milliárd forintos emelését a 2020-as, vártnál magasabb bevétel indokolja.

A **szociális hozzájárulási adó és járulékok** többek között a célzott, átmeneti ágazati kedvezmények, illetve a SZÉP kártya ideiglenes szociális hozzájárulásiadó-kedvezménye miatt 144,5 milliárd forinttal elmaradhatnak az eredeti költségvetési előirányzattól. A **társasági adó** esetében szintén csökken az előirányzat 91,8 milliárd forinttal, melyhez az adóalap költségvetés tervezésekor várthoz képest alacsonyabb 2020. évi szintje mellett az is hozzájárul, hogy 2021-től kezdve egy többlépcsős folyamat eredményeként a fejlesztési tartalék már korlátlanul alkalmazhatóvá válik a teljes nyereségre. Az **illetékeknél** a CSOK-kal vásárolt lakóingatlanok illetékmentessége miatt 24,6 milliárd forinttal, a **turizmusfejlesztési hozzájárulásnál** a tavaly március óta tartó turizmusfejlesztési hozzájárulás-mentesség, illetve idén a várhatóan alacsonyabb forgalom miatt 22,0 milliárd forinttal, a **jövedéki adónál** kőolaj világpiaci árának alakulása miatt csökkenő adómértékek hatására 14,5 milliárd forinttal, valamint a

rehabilitációs hozzájárulásnál a célzott, átmeneti ágazati kedvezmények, és a foglalkoztatottság átmeneti csökkenése miatt 12,6 milliárd forinttal csökkent az előirányzat.

A **kiadások növekedését** okozza, hogy a **lakásépítési támogatások** előirányzata 120 milliárd forinttal emelkedett, amit elsősorban a 2021. január 1-jétől igényelhető otthonfelújítási támogatás várható kiadásai indokolnak. A **költségvetési szervek kiadásai** a törvénymódosítás szerint 26,5 milliárd forinttal nőnek a minimálbér és a garantált bérminimum emelésének ellentételezése miatt. A **szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadása** 143,2 milliárd forinttal emelkedik, amely a korábbi kormánydöntéseknek a többlet kiadásait tartalmazza (pl. utak felújítására, vagyongazdálkodási alapítványok költségeire, felsőoktatási intézmények PPP kiváltására, oltóanyaggyár létesítésére, illegális hulladék elszállítására, hulladék újrafeldolgozására).

A **garancia és hozzájárulás a társadalombiztosítási alapok kiadásaihoz** jogcímen a többletkiadás 133,7 milliárd forint az eredeti előirányzathoz képest. Ez az összeg az alapok bevételeiből elmaradó szociális hozzájárulási adó- és társadalombiztosítási járulékbevétel pótolja, azonban konszolidáltan nem növeli a költségvetési hiányt, ugyanis a társadalombiztosítási alapok bevételeinél egyaránt jelentkezik. A **helyi önkormányzatok támogatásánál** 44 milliárd forint többlet kiadással számolnak (ebből helyi iparüzési adó kiesés kompenzációjára 38,0 milliárd forint a tervezett többlet ráfordítás). Az **uniós programok kiadásai** 914 milliárd forinttal nőnek. Ennek mintegy felét az RRF keretében tervezett 450 milliárd forintos kifizetés jelenti, ezenfelül több mint 400 milliárd forinttal emelkednek a 2021-2027-es ciklushoz kapcsolódó előlegkifizetések is. A **gazdaság-újraindítási (korábbi nevén gazdaságvédelmi) programok központi tartaléka** 40 milliárd forinttal lesz nagyobb, a 25 ezer fő feletti településeken a mikro- és kisvállalkozások esetében a helyi iparüzési adó változásának kompenzálására. A **hozzájárulás az EU költségvetéséhez** 164,9 milliárd forinttal emelkedik, egyrészt a korábbi évek vártnál magasabb gazdasági növekedéséből, másrészt a Brexit miatt keletkező többlet befizetési kötelezettségből eredően.

Az ezek alapján számítható **pénzforgalmi hiányból** nem következik a törvényjavaslat tervezete 4. §-ában szereplő **uniós módszertan szerinti hiánycél** 7,5 százalékos mértéke. A törvénymódosítás az államháztartás központi alrendszerének 2021. évi hiányát 2.288 milliárd forintra emeli, ami elmarad az EDP jelentésben szereplő 7,5 százalékos ESA-hiánnyal konzisztens 3.990 milliárd forintos pénzforgalmi hiánytól. A bevételi és a kiadási módosítási javaslatok ugyanis csak azokat a módosításokat jelenítik meg, amelyeket az Országgyűlés hivatott változtatni, és nem tartalmazzák a Kormány saját hatáskörében végrehajtottakat, valamint a demográfiai és egyéb folyamatok alakulása miatt külön módosítás nélkül is a tervezettől eltérő kiadási és bevételi előirányzatokat. Mindezek jelzését (részletezés nélkül) az általános indokolás tartalmazza. A 2,9 százalékos hiánycél 7,5 százalékra történő megemelésének tételeit a Pénzügyminisztérium a KT-nak bemutatott számításokban részletezte. Indokolt, hogy ezek a Kormány által az Országgyűlésnek benyújtandó törvényjavaslatban is megjelenjenek.

A maastrichti kritériumot meghaladó hiányt a rendkívüli helyzetre való tekintettel az Európai Tanács határozata 2021-ben is lehetővé teszi. A hazai szabályozásban hasonló mozgásteret a

Stabilitási törvény csak a GDP csökkenése esetére ad, ezért indokolt – nemcsak a rendkívüli helyzetben megtehető rendeleti úton történő módosítás, hanem – e törvényben is az uniós szabályokkal történő összhang megteremtése.

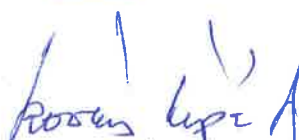
A költségvetési hiány, a finanszírozási folyamatok és a GDP várható alakulása alapján a törvénymódosítás 2. §-a szerint a **GDP-arányos államadósság** a 2020. év végi 80,4 százalékos szintről 79,9 százalékra csökken. 2021-ben az adósságmutató csökkenését támogatja, hogy 2020-ban az állam likvid (KESZ és deviza-) betétei 2.745 milliárd forintra emelkedtek, melynek a részbeni felhasználása lehetővé teszi, hogy a nettó kibocsátás és így az államadósság növekedése alacsonyabb lehessen a pénzforgalmi hiánynál. Az adósságmutató mérséklődése összhangban van az Alaptörvény által előírt adósságcsökkentési szabállyal. Az adósságmutató kialakulásának levezetését ugyancsak nem mutatja be a tervezet. A KT ezt is a Pénzügyminisztériumtól kapott kiegészítő információkból ismerhette meg. Ezek szerint az államadósság a 2020 végi 38.408 milliárd forintról 2021 végére 41.153 milliárd forintra emelkedne, míg a GDP ugyanezen időszakban 47.743 milliárd forintról 51.497 milliárd forintra növekedne. A Tanács – tudomásul véve és megalapozottnak tekintve a kapott számításokat – javasolja, hogy ezen információk is, bemutatva a KESZ, a pénzforgalmi hiány és az adósság alakulásának összhangját, legyenek részei az Országgyűlés elé kerülő törvényjavaslatnak.

Budapest, 2021. április 15.



Domokos László

Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke



Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja