

A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről

I.

A Vélemény készítésének előzményei, jogszabályi alapja, megalapozása és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény, Stab. tv.) 24. §-a alapján – összhangban az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal – véleményt nyilvánít a központi költségvetéséről szóló törvény tervezetéről. A Tanács véleményében a tervezetre észrevételeket tehet, valamint – ha a tervezettel kapcsolatban annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetései vannak – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti.

A Kormány a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezeteként elfogadott dokumentumot (a továbbiakban: tervezet) Varga Mihály pénzügyminiszter a PM/7/3/2021. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a Költségvetési Tanács elnöke részére.

A Tanács a tervezet értékelését az alábbi – a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvénnyel összefüggő – előzményekre is figyelemmel alakította ki.

- 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, amelynek következményei alapjaiban megváltoztatták a globális és a magyar gazdaság 2021. 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.” 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 gazdasági és pénzügyi folyamatokat” és „a 2021. évi államadósság várható alakulására is erőteljesen hat a járványhelyzet.” Ezért Véleményében tudomásul vette, hogy a GDP-arányos bruttó államadósság 2011-2019 közötti csökkenése 2020-ban várhatóan átmenetileg megfordul: a költségvetési törvényjavaslat tervezete szerint az államadósság-mutató értéke nő. A Tanács Véleményében megfogalmazta továbbá azt is, hogy „az államadósság-mutató csökkenő trendje – a 2020-as átmeneti növekedést követően – visszatér és e mutató 2021 végére mérséklődik.”

- A KT 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 határozatának indokolásában kifejtette, hogy „megítélése szerint a hiánycél teljesítését veszélyeztető kockázatok (koronavírus-járvány újbóli fellángolása következtében esetlegesen fellépő kedvezőtlenebb gazdasági helyzet, ezzel kapcsolatosan számottevően több válságkezelési kiadás bekövetkezése stb.) érinthetik az államadósság alakulását is.” Ezért a biztonságos államháztartási folyamatok fenntartása érdekében fontosnak tartotta az előrelátó és felelős költségvetési gyakorlat következetes érvényesítését.
- A Tanács a 2021. évi központi költségvetésről szóló 2020. évi XC. törvény módosítására irányuló törvényjavaslat tervezetére vonatkozó 4/2021.04.15. számú Véleményét a járvány okozta rendkívüli körülményekre és a veszélyhelyzetre tekintettel alakította ki – megállapítva, hogy a „költségvetési törvény módosítását az elfogadása óta megváltozott gazdasági körülmények, az időközben meghozott egészségvédelmi és gazdaságot támogató intézkedések, valamint az EU 2021-2027 közötti költségvetés kereteinek változásai tették szükségessé.” Megállapította, hogy „a törvény módosítása az ESA-módszeren szerint számolt hiánycél a GDP 2,9 százalékáról 7,5 százalékra emeli az április 1-jén megjelent EDP-jelentéssel összhangban”. Ehhez kapcsolódva megfogalmazta, hogy a „hiánycél emelésével egyetért, mivel a koronavírus-járvány harmadik hulláma szükségessé teszi a

korábban tervezettnél nagyobb mértékű költségvetési támogatást az egészségügy és a gazdaság számára.” Pozitívan értékelte, hogy a „költségvetés tervezett hiánya mérsékeltebb a 2020-ban elértnél, azaz a gazdasági növekedés helyreállítását követően célba veszi az egyensúly megteremtését.” Ugyanakkor a Tanács jelezte, hogy „indokoltnak tartja, hogy a költségvetési törvényjavaslatban a költségvetési hiány ténylegesen várható mértéke (3990 milliárd forint) kerüljön rögzítésre.” Ezen túl a Tanács megállapította azt is, hogy „a törvényjavaslat 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 KT Véleményében figyelmeztetett arra is, hogy a gazdasági és költségvetési folyamatokat – a tavalyihoz hasonlóan – 2021-ben is a szokásosnál nagyobb mértékű kockázatok övezik a koronavírus-járvány következtében. Ebből adódóan a „Tanács tudomásul veszi, hogy a törvényjavaslat nagyobb mozgásteret teremt a kormányzat egészségvédelmi és gazdaság-újraindítási intézkedései számára, ugyanakkor szükségesnek tartja, hogy ha a makrogazdasági feltételek alakulása megengedi, akkor a tervezettnél markánsabb hiánycsökkentés valósuljon meg kedvezőbb feltételeket teremtve a költségvetési egyensúly 2022. évi lényeges javulásához és az államadósság-mutató fenntartható mérsékléséhez.” Az indokolásban a Tanács tudomásul vette, hogy „a tervezet a 2020. évi XC. törvényben feltételezettnél mérsékeltebb, 4,3 százalékos gazdasági növekedésre számít” 2021-ben.

A Tanács a 2022. évi központi költségvetési törvényjavaslat-tervezetere vonatkozó Véleménye kialakítása során elsősorban az Állami Számvevőszéknek és a Magyar Nemzeti Banknak a költségvetés folyamatairól szóló írásos elemzéseit, megállapításait vette alapul. Áttekintette a KT Titkársága által felkért hazai kutató-elemző intézetek, egyes nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, OECD, Világbank), valamint más mértékadó piaci elemzők gazdasági előrejelzéseit is. Ezek mellett a Tanács figyelembe vette a Magyarország 2020-2024-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat. Továbbá véleménye kialakításában támaszkodott a 2021. évi központi költségvetésről szóló 2020. évi XC. törvény végrehajtásának ismert folyamataira, jellemzőire, azok hátterére, mint bázisra.

A Tanács felhatalmazása keretében a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és makrogazdasági hátterét – folytatva eddigi gyakorlatát – egységben vizsgálta, a tervezet részleteit, bevételeit, kiadásait az egyensúlyi szempontok, az államadósság-szabály teljesülése szempontjából elemezte. Ennek során figyelembe vette az Európai Bizottság

javaslatát, amely a rendkívüli helyzetre tekintettel 2022-ben is fenntartaná az általános mentesítő záradékot az uniós szintű költségvetési szabályokkal kapcsolatban.

A KT – mint az eddigiek során – az Alaptörvény és a Stabilitási törvény szerinti felhatalmazásából adódóan elosztás- és ellátás politikai kérdésekben nem foglalt állást.

A Tanács Véleményéről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét és a Kormányt, továbbá azt az Országgyűlés honlapján közzéteszi.

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács 2021. április 27-én a Stab. tv. 24. §-a alapján megtárgyalta a 2022. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetét és ennek alapján – egyhangú döntéssel¹ – az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A Tanács a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezet hitelességének és megvalósíthatóságának megítélése során tekintettel van a járvány által okozott rendkívüli körülmények és veszélyhelyzet adta kockázatokra, amelyek megszűnése jelenleg rendkívül bizonytalan. Álláspontját ezekre figyelemmel alakította ki.
- 2) A Tanács megállapítja, hogy a költségvetési törvényjavaslat tervezete magas, az ismert hazai és nemzetközi előrejelzések sávjának felső határához közeli – 5,2 százalékos – gazdasági növekedéssel számol a keresetek és a foglalkoztatás, a háztartások fogyasztása, valamint az állóeszköz-felhalmozás érdemi bővülése révén. A Tanács megítélése szerint a várt gazdasági bővülés megvalósulhat, amennyiben a járvány a várakozásokkal összhangban lecseng és a világgazdaságban nem lépnek fel váratlan súrlódások.
- 3) A tervezet értelmében 2022-ben mind eredményszemléletben (ESA), mind pénzforgalmi szempontból 5,9 százalékra mérséklődik a költségvetés hiánya. A Tanács egyetért azzal, hogy a 2021. évi 7,5 százalékos tervhez képest 2022-re csökkenjen a GDP-arányában kifejezett hiány, a deficit mérséklésének ütemét azonban a Tanács nem tartja elégségesnek.
 - a) A Tanács a 2021. évi központi költségvetésről szóló 2020. évi XC. törvény módosítására irányuló törvényjavaslat tervezetére vonatkozó 4/2021.04.15. számú

¹ Az ülésen személyesen Kovács Árpád KT elnök és Matolcsy György KT tag vett részt. Domokos László KT tag pedig online kapcsolódott be. Domokos László a KT Véleményével való egyetértését a KT elnökének címzett nyilatkozatával erősíti meg.

Véleményével összhangban javasolja, hogy – amennyiben növekedési vagy járványügyi kockázatok nem realizálódnak, akkor – az államháztartás hiánya 2022-ben a tervezetben szereplőnél legyen közelebb a 3 százalékos GDP-arányos referencia értékhez. A Tanács véleménye szerint ugyanis a várhatóan gyors gazdasági helyreállítás a 2022. évi hiány markánsabb csökkenésének is megfelelő alapot ad, ami az egyensúly visszaállításának és a fenntartható felzárkózásnak a biztosítéka.

- b) A Tanács tudomásul veszi, hogy a 3 százalékot meghaladó államháztartási hiányt az EU-s szabályok előreláthatóan lehetővé teszik, ugyanis az általános mentesítési rendelkezés alkalmazása várhatóan 2022-ben is érvényben marad². A hazai szabályozásban az Európai Unió által alkalmazott általános mentesítő záradékhoz hasonló mozgásteret a Stabilitási törvény csak a GDP csökkenése esetére ad. Ezért a 2021. évi központi költségvetésről szóló 2020. évi XC. törvény módosítására irányuló törvényjavaslat indokolása szerint a Kormány az uniós szabályokkal történő összhang megteremtése érdekében – a veszélyhelyzeti kormányrendeletben történt módosításon túl – a 2022. évi költségvetést megalapozó törvényjavaslatban a Stabilitási törvény szükséges módosítását is beterjeszti az Országgyűlésnek.
- 4) A Tanács szerint a tervezetben a bevételi és kiadási előirányzatok összhangban vannak a 2021. évre várható, valamint a 2022-re tervezett makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal.
- a) A bevételi előirányzatok teljesüléséhez a tervezés alapját képező makrogazdasági pálya megvalósulása szükséges.
- b) A kiadások azt tükrözik, hogy 2022-ben a gazdaság újraindítása a költségvetés első számú prioritása. Az ezt a célt megvalósítani hivatott új, Gazdaság-újraindítási Akcióterv – az adókönyítések mellett – aktivizálja egyfelől a hazai költségvetési forrásokat, az azokat tömörítő Gazdaság-újraindítási Alapot – benne a Gazdaság-újraindítási Foglalkoztatási Alapot –, másfelől a rendelkezésre álló uniós támogatásokat. Az újraindítás intézkedései több területen strukturális változást irányoznak elő olyan fejlesztésekkel, amelyek hosszú távon támogathatják a gazdaság bővülését. Ugyanakkor a háztartások fogyasztásának gyors bővülése és a magánszféra beruházási aktivitásának dinamikus növekedése esetén az ösztönző

² A Bizottság közleménye a Tanácsnak: Egy évvel a Covid19-járvány kitörése után: a fiskális politikai válasz (2021. március 3.)

intézkedések a gazdaság túlfűtöttségét eredményezhetik, növelve az inflációs nyomást és veszélyeztetve a külgazdasági egyensúlyt. Ezért célszerűnek látszik egyes kiadási előirányzatok felhasználását feltételhez kötni, és csak akkor költeni el, ha a gazdaság dinamizálásához azokra tényleg szükség van. Ily módon kedvező gazdasági feltételek esetén a tervbe vett kiadások egy részét meg lehetne takarítani vagy el lehetne halasztani, nagyobb lépést téve a költségvetési egyensúly helyreállítása irányába, csökkentve az államadósságot, vagy fedezetet teremtve az előre nem látott kiadásokra a hiány növelése nélkül.

- c) A költségvetésben változatlanul fókuszáltan szerepel a járvány elleni védekezés, amelyhez a szükséges forrásokat – az egészségügyi ellátórendszer működtetésével együtt – az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alap biztosítja.
 - d) A kiadásokban kiemelten jelennek meg a családvédelmi és otthonteremtési, -felújítási, valamint a nyugdíjasok jövedelmi helyzetének javítását szolgáló célok is.
 - e) A Tanács kockázatosnak tartja, hogy a költségvetési gazdálkodás biztonságát szolgáló tartalékok mértéke mindössze a GDP 0,4 százaléka, ami elmarad a 2021-re tervezett alacsony szinttől (a GDP 0,5 százalékától) is.
- 5) A Tanács megállapítja, hogy az Alaptörvény előírásával összhangban az államadósságmutató csökkenő trendje – a 2020-as átmeneti növekedést követően – tartós marad és annak mértéke a költségvetési törvényjavaslat tervezete szerint a 2021. évi 79,9 százalékról 2022 végére 79,3 százalékra mérséklődik.
- a) A Tanács az adósság-mutató 2022. évi 0,6 százalékpontos csökkenését azonban – a költségvetési hiánynál jelzettel összhangban – a lehetőségekhez képest itt sem tartja elégségesnek. A 2021-ben már megkezdődő gazdasági helyreállítás az adósságmutató ennél nagyobb mértékű csökkenését is lehetővé teszi, amely egyúttal szükséges is, hogy annak mérséklése a kockázatok esetleges bekövetkezése esetén is biztosítva legyen.
 - b) A 2022. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak. Megfelel továbbá a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdése rendelkezésének, amely azt írja elő, hogy az államadósság-mutató éves csökkenése, az államadósság mértékére vonatkozó európai uniós szabályok érvényesítése mellett legalább 0,1 százalékpontot érjen el.

- c) A Tanács ugyanakkor üdvözli, hogy az államadósság-kezelés 2022-ben is meg kívánja őrizni az elmúlt években elért kedvező szerkezetet, a devizaadósság részarányának alacsony szinten tartását, a lakosság részvételének növelését az államadósság finanszírozásában, valamint az államadósság futamidejének növelését.
- 6) A KT felhatalmazza az elnökét, hogy a tervezettel kapcsolatos Véleményét nyilvánosságra hozza, valamint arra, hogy azt az Országgyűlés plenáris ülésén ismertesse, figyelemmel annak a benyújtott törvényjavaslattal való kapcsolódására.

III.

Indokolás

A KT elemzésében figyelembe vette, hogy a Pénzügyminisztérium ígéretet tett arra, hogy a tervezetből hiányzó, de szakértői szinten rendelkezésre bocsátott információkat, benne a 2021. évi várható teljesítési számokat, bemutatja az Országgyűlésnek a törvényjavaslat általános indokolásához csatolva.

1. A 2021. évi makrogazdasági, költségvetési folyamatok

A 2020 márciusára világméretűvé váló koronavírus-járvány érdemben rajzolta át a nemzetközi gazdasági és pénzügyi folyamatokat. A világgazdaság 2020. évi jelentős zsugorodását hasonlóan ítélik meg a jelentős nemzetközi szervezetek (az IMF ez év áprilisi értékelése szerint a világgazdaság teljesítménye 3,3 százalékkal, a Világbank számításai szerint 4,3 százalékkal lett kisebb az előző évinél). Az euróövezet gazdasági visszaesésének mértékét az IMF 6,6 százalékra, Németországot 4,9 százalékra teszi. 2020-ban a világ legnagyobb gazdaságai közül egyetlen ország teljesítménye volt pozitív: Kína növekedése 2,3 százalékot tett ki.

A mértékadó nemzetközi pénzügyi szervezetek 2021-2022-re készített előrejelzéseikben – a nagy visszaesés után – a globális gazdaság „visszapattanás-szerű” bővülését prognosztizálják. A Nemzetközi Valutaalap 2021-re vonatkozó, ez év áprilisi előrejelzésében a világgazdaság 6,0 százalékos növekedését jelzi előre, míg a Világbank (ez év januári előrejelzésében) 4,0 százalékos, az OECD (ez év márciusi előrejelzésében) 5,6 százalékos növekedéssel számol. Az Európai Bizottság téli (ez év februári) értékelése szerint az európai gazdaság a 2021. évben 3,7 százalékos növekedést érhet el. Az euróövezet gazdaságától az OECD 3,9, a Világbank 3,6, az IMF 4,4 százalékos teljesítmény-javulást vár.

Kína gazdaságától mindhárom nemzetközi pénzügyi szervezet magas növekedést vár (IMF 8,4, Világbank 7,9, OECD 7,8 százalék). Biztató, hogy a hazai gazdaság lehetőségei szempontjából meghatározó német gazdaság várható bővülése a három nemzetközi pénzügyi szervezetnél 3-3,6 százalék közötti lehet.

A koronavírus-járvány és következményei súlyosak, kihatnak a 2021-2022. évre vonatkozó makrogazdasági és költségvetési alapokra is. Ma még beláthatatlan, mikorra lesz teljes visszatérés a korábbi, megszokott gazdasági és életritmushoz. A kilábalást a válságból továbbra is övezik bizonytalanságok, de a tömeges oltások megteremtik a nyitás alapjait, miközben a helyreállást támogatják a gazdaságösztönző költségvetési és monetáris intézkedések. Az alapvető bizonytalanságot az okozza, hogy mikor lesz végleges a nyitás vagy kell-e új korlátozásokkal számolni.

Ezen túl nem lehet figyelmen kívül hagyni azon gazdasági, geopolitikai és regionális feszültségek (amerikai-orosz, amerikai-kínai, közel-keleti) felerősödését, amelyek hatással lehetnek a világgazdaság éledező újraindulására, tovább erősödésére. Ezek alakulása kihatással lehet a hazai gazdaság 2021-es teljesítményére.

A Kormány – a 2020-as „átmeneti visszaesést” követően – a 2021. évi költségvetést 4,8 százalékos gazdasági növekedésre építette, amelynek elérhetőségét a koronavírus-járvány elhúzódása, gazdasági hatása és sokoldalú következményei behatárolják. A mértékadó nemzetközi pénzügyi szervezetek – a meghatározó gazdasági folyamatokat és tendenciákat értékelve – a magyar gazdaság 4 százalék körüli bővülését jelzik prognózisaikban. (Az IMF 4,3, a Világbank 3,8, az Európai Bizottság 4,0 százalékkal számol.)

A Kormánynak a 2021. évi központi költségvetési törvény módosítására vonatkozó javaslata – értékelve a koronavírus járvány következményeit a hazai gazdaságban és a költségvetésben – az éves növekedési várakozását 4,3 százalékra csökkentette. Hazai makrogazdasági elemző intézményeknek a 2021. évi gazdasági teljesítmény bővülésére vonatkozó friss előrejelzései viszonylag szűk határok (4,0 és 6,0 százalék) között helyezkednek el.

A Kormány 2021. évi módosított növekedési várakozásait arra építi, hogy a háztartások fogyasztási volumene az előző évihez képest (-2,8 százalék volt) 3,5 százalékkal, a bruttó állóeszköz-felhalmozás (az előző évi -7,3 százalékkal szemben) 4,2 százalékkal nő. A munkatermelékenység 4,2 százalékkal nő (az előző évi 4,1 százalékos csökkenéshez képest). A foglalkoztatottak száma 2021-ben lényegében változatlan marad, a versenyszférában a várakozások szerint enyhén emelkedhet (0,1 százalékkal). A bruttó átlagkereset 7,0 százalékkal

nőhet (a versenyszektorban 6,9, a költségvetési szférában 6,8 százalékkal). Jelentős növekedés várható a külkereskedelmi forgalom alakulásában is (az export az előző évi -6,8 százalékhoz képest 6,4 százalékkal, az import -4,4 százalékkal szemben 5,2 százalékkal bővíthet). A fogyasztói áremelkedés mértéke 3,6 százalék lehet (2020-ban 3,3 százalék).

A koronavírus-járvány továbbra is jelen van, de 2021 már a gazdaság újraindításának éve, amelyet segítenek a Kormány és az MNB gazdaságpolitikai intézkedései. Amennyiben a járvány elleni általános védettség kialakul s nem töri meg újabb (negyedik) hullám a folyamatot, a kormányzati növekedési várakozás teljesülhet.

Magyarország tökevonzó képessége változatlanul erős, a feltételek kedvezőek, amelyek a termelőkapacitások megújítását, bővülését segítik. A versenyszféra beruházás-bővítése továbbra is lendületes, több nagy külföldi finanszírozású ipari projekt (Mercedes, BMW, JYSK, Rheinmetal stb.) folytatódik, számos kapacitás-fejlesztés fokozatos felfutása várható. A kkv-k beruházási aktivitását a Kormány gazdaságfejlesztést támogató intézkedései, az uniós források felhasználása, az MNB ösztönző programjai támogatják. Mindezek mellett jelentős arányt tesznek ki a hazai és uniós forrással megvalósuló oktatási, egészségügyi és szociális, valamint a fontos közúti és vasúti infrastruktúra fejlesztések is. Folytatódik a vidéki nagyvárosok modernizációját, versenyképességét, kulturális vonzerejét növelő Modern Városok Program és a területi egyenlőtlenségek csökkentését, a kistelepüléseken élő emberek életminőségének javítását szolgáló Magyar Falu Program is.

További lendületet adhat az Otthonteremtési Program a háztartások lakásvásárlásának/lakásépítésének. Ennek révén bővül az igénybe vehető kedvezmények köre: 2021. január 1-jétől az új építésű otthonok értékesítésének áfa-tartalma 27 százalékról 5 százalékra csökken, másrészt azok a családok, akik igénybe veszik a CSOK-ot, visszaigényelhetik az 5 százalékos áfát is új otthonuk vásárlása vagy építtetése esetén. Továbbá a legalább egy gyermeket nevelő családok otthona felújítási költségeinek felét – legfeljebb 3 millió forintig – átvállalja az állam, valamint teljes illetékmentesség illeti azokat, akik CSOK-kal vásárolnak új, vagy használt ingatlant.

A költségvetés 2021. I. negyedévi adatai szerint az államháztartás pénzforgalmi hiánya 1144,1 milliárd forint, amely az elmúlt évek azonos időszakaihoz mérten számottevően magasabb (az éves előirányzat 76,7 százaléka), GDP arányosan azonban nem számít kimagaslónak. Ezen belül a központi költségvetés 943 milliárd, a társadalombiztosítási alapok 182,7 milliárd, az elkülönített állami pénzalapok 18,4 milliárd forint hiánnyal zártak.

A bevételek alakulását mérsékeltek egyrészt a járvány gazdasági hatásai, másrészt a munkaadói kedvezmények, a szociális hozzájárulási adó mértékének 15,5 százalékra csökkentése 2020. július 1-jétől. A magas bérkiáramlás csökkentette a bevétel kiesésének mértékét.

Az I. negyedévben 150,6 milliárd forint uniós bevétel érkezett a költségvetésbe, ugyanakkor a kiadás 615,6 milliárd forintot tett ki. A járvány elleni védekezési célra a Járványi Elleni Védekezés Központi Tartaléka előirányzatának terhére az első negyedév végéig 339,3 milliárd forint kiadást engedélyezett a Kormány.

2. 2022. évi költségvetési célok, feltételek

2.1. A tervezés alapját képező makrogazdasági mutatók

A 2022. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetének fókuszában a gazdaság újraindítása, a jövő szempontjából kiemelt ágazatainak fejlesztése, a munkahelyek, a családok és a nyugdíjasok védelme, az otthonteremtés támogatásának erősítése, az emberek életminőségének javítása áll. A cél gyorsan alkalmazkodó és fenntartható gazdasági struktúra létrehozása, amely hosszabb távon támogatja a gazdaság fejlődését.

A tervezet a 2020. évi visszaesés, majd a 2021-es gazdasági újraindítás után dinamikus, 5,2 százalékos GDP bővülésre alapoz. A gazdaság bővülését segíti a háztartások fogyasztási volumenének 4,8 százalékos és a bruttó állóeszköz felhalmozás 7,2 százalékos emelkedése. A már megkezdett és folytatódó, uniós és hazai forrásokból történő fejlesztések nyomán (az elmúlt években, így 2020-ban, 2021-ben is kiemelkedően magas) beruházási ráta 2022-ben 28,5 százalékra emelkedhet.

A foglalkoztatást segítő, kormányzati és uniós forrásokra is támaszkodó intézkedések eredményeként 1,1 százalékkal nő a foglalkoztatottak száma (ez a versenyszférában 1,3 százalékos bővülést hoz, míg a közszféra létszáma változatlan marad).

A tervezet 2022-re felvázolt makrogazdasági pályája szerint folytatódhat a dinamikus bérnövekedés, a bruttó és nettó átlagkereset egyaránt 7,7 százalékkal emelkedhet. A javaslat alapján a munkatermelékenység javulása 2021 után is lendületben marad és ennek mértéke 2022-ben 4,1 százalékos lesz.

Mértékadó pénzügyi szervezetek a világkereskedelem erős bővülésére számítanak prognózisaikban, amely lendületet adhat a magyar kivitelnek. A meglévő kísérő jelenségek (koronavírus-járvány hatása és a kapcsolódó bizonytalanságok stb.) mellett is a külpiaci

folyamatok pozitív jelei igazolhatják, hogy a korábbi időszakban indított export-fejlesztési célú beruházások beérnek, így a tervezet az export 10,5 százalékos, míg az import 10,0 százalékos növekedését veszi alapul.

A Tanács megítélése szerint a tervezetben bemutatott gazdasági bővülés megvalósulhat, amennyiben a járvány lecseng és a világgazdaságban nem lépnek fel váratlan súrlódások.

A járvány miatti gazdasági visszaesés időszakában a kormányzati kiadások növelése egyértelműen fokozta a gazdaság rezilienciáját, azaz rugalmas alkalmazkodását. 2022-ben a költségvetési politika rezilienciája a makrogazdasági feltételek alakulásához való rugalmas alkalmazkodást igényli, ami egyaránt jelentheti a költségvetési kiadások növelését vagy visszafogását. Azzal is számolni kell, hogy a háztartások és a vállalkozások viselkedésében a fordulat év közben következik be, és a költségvetési politikának még az akár negyedévente is változó helyzethez is célszerű lenne alkalmazkodnia.

A reziliens költségvetési politikára lehetőséget ad az is, hogy 2022-ben az Európai Unió még várhatóan nem követeli meg azt, hogy a kormányzati szektor hiánya a GDP három százaléka alatt legyen. Ezáltal megszűnik az éven belüli prociklikus költségvetési politika kényszere, azaz a GDP kedvezőtlen alakulása esetén nem kell a kiadásokat csökkenteni, hanem növelni lehet azokat, míg a magángazdaság gyors felfutása esetén a költségvetési kiadások visszafogásával – következésképpen az egyenleg javításával – lehet a túlfűtöttséget elkerülni. A költségvetési tartalékokat és azok felhasználási szabályait célszerű ehhez a helyzethez igazítani, azaz a tartalékokat nem a hiány; hanem a GDP kedvezőtlen alakulása esetén mozgósítani. Megfontolandó olyan előirányzatoknak a nevesítése, amelyeket (vagy amelyek egy részét) csak akkor használja fel a költségvetés végrehajtója, ha a magángazdaság a vártnál kevésbé képes a gazdaság újraindítására. A magyar kormányzatnak a költségvetési egyensúly helyreállítása iránti elkötelezettségét jól demonstrálná, ha a várható GDP összege három százalékának megfelelő összegű kiadási előirányzatot „feltételhez kötötten felhasználható” előirányzatként jelölne meg a költségvetés. Így ugyanis ezen kiadások nélkül számolva a kormányzati szektor GDP arányos hiánya nem érné el a három százalékot. Már a GDP egy-másfél százalékának megfelelő kiadási előirányzat feltételhez kötése is jól mutatná a magyar költségvetési politika elkötelezettségét az államháztartási egyensúly javítása mellett, valamint kifejezné, hogy a széleskörű beoltottsággal a magyar kormányzat megteremtette az egyensúlyt megőrző gazdasági növekedés egyik alapvető feltételét.

2.2. A központi alrendszer bevételei

A központi alrendszer **összes** – nem konszolidált – **bevételi előirányzata** 25.253,5 milliárd forint, amely a 2021. évi előirányzatnál 14,9 százalékkal, a 2021. évi várható teljesítésnél 4,8 százalékkal nagyobb. Ennél az adó és járulékbevételek nagyobb mértékben emelkednek, míg az egyéb bevételek alacsonyabb mértékben.

A **gazdálkodó szervezetek befizetésének** előirányzata (1949,5 milliárd forint), 13,3 százalékkal (összegében 229,4 milliárd forinttal) haladja meg az előző évi várható teljesítést. Ezen bevételi fejezetben továbbra is jelentős nagyságrendet a **társasági adó** képvisel, melynek előirányzata (588,7 milliárd forint) a 2021. évi várható teljesítéshez képest 31,8 százalékkal (összegében 142 milliárd forinttal) nőhet. Ez a számítás a gazdaság és a vállalkozások eredményének gyors helyreállítását feltételezi. A közelmúlt kormányzati (adó- és járulékesökkentő, adminisztrációs terheket mérséklő) intézkedései nagyban segítették az adóalanyok jelentős hányadát képező kisadózók tevékenységének gyakorlását. Ennek hatására az adózói kör jelentősen bővült. A **kisvállalati adó** 2022. évi előirányzata (21,6 százalékkal) 121,2 milliárd forintra nő, a **kisadózók tételes adójának** előirányzata (236,8 milliárd forint) az előző évi várhatóhoz mérten 6,3 százalékkal emelkedik. A tervzet azzal számol, hogy az eredményes vállalkozás- és munkahelyvédelmi intézkedéseknek köszönhetően a járvány aktuális hullámának lecsengése után fellendül a fogyasztás és bővülnek az adóalapok.

Ebben a bevételi körben a fentiekén túl még a következő fizetési kötelezettségek biztosítják a kiadásokhoz szükséges forrásokat. A cégautóadó előirányzata (39,3 milliárd forint) 2,9 százalékkal, az energiaellátók jövedelemadójának előirányzata (62,3 milliárd forint) 9,7 százalékkal nagyobb az előző évi várható teljesítésnél. A bányajáradék előirányzata (38 milliárd forint) 9,4 százalékkal, míg a játékadó előirányzata (33,9 milliárd forint) 7,6 százalékkal magasabb az előző évi várhatónál. Az egyéb központosított bevételek (elektronikus és időalapú útdíj, rehabilitációs hozzájárulás stb.) előirányzata (617,7 milliárd forint) 5,7 százalékkal több a várható teljesítésnél.

A **fogyasztáshoz kapcsolódó adók** előirányzata 7199,7 milliárd forint 7,4 százalékkal múlja felül az előző évi várható teljesítést. Ez a bevételi csoport fedi le a központi alrendszer bevételeinek 28,5 százalékát. Az **általános forgalmi adó** előirányzata (5444 milliárd forint), 8,1 százalékkal (összegében 409 milliárd forinttal) haladja meg a 2021. évi várható teljesítést. Az előirányzat a számításhoz alapul vett kedvező (gazdasági bővülés, átlagkereset növekedés) makrogazdasági adatokra épít. A **jövedéki adó** előirányzata (1296,2 milliárd forint) 48 milliárd forinttal (3,8

százalékkal) több lehet az előző évi várhatónál. A **pénzügyi tranzakciós illeték** előirányzata 232,5 milliárd forint, amely 4,7 százalékkal haladja meg az előző évi várhatót. Ezen bevétel teljesítését támogatja a különböző elektronikus átutalási formák elterjedése nyomán lendületesen emelkedő, magas tranzakció szám. A **regisztrációs adó** (előirányzata 24,8 milliárd forint) 24 százalékkal haladja meg a várható teljesítést. Ebben meghatározó szerepe van a forgalomba helyezett gépjárművek száma emelkedésének. A **biztosítási adó** 2022. évi előirányzata (115,4 milliárd forint) 9 százalékkal magasabb az előző évi várható teljesítésnél.

A **lakosság befizetéseinek** együttes előirányzata (3155,7 milliárd forint) 5,1 százalékkal (153,9 milliárd forinttal) magasabb a 2021. évi várható teljesítésnél. Ebben a bevételi csoportban a **személyi jövedelemadó** a meghatározó, amelynek előirányzata (2866,5 milliárd forint), 5,5 százalékkal (összegében 148,7 milliárd forinttal) több a várható teljesítéshez mérten. Ebben meghatározó szerepe van az év során a foglalkoztatási adatok javulásának, a magas bérkiáramlásnak (az átlagkereset 7,7 százalékos növekedésének), továbbá 2022-től a 25 év alattiak keresetére biztosított személyi jövedelemadó alóli részleges mentességnek. Az **illetékbevételek** előirányzata 198,7 milliárd forint, amely figyelembe veszi a lakásépítést/értékesítést segítő kedvező szabályokat (azok a családok, akik új vagy használt lakóingatlan vásárlásához CSOK-ot vesznek igénybe, mentesülnek a 4 százalékos illeték megfizetése alól) így az előirányzat mindössze 4,6 milliárd forinttal haladja meg a várható teljesítést.

Az **uniós programok bevételeire** vonatkozó előirányzat összesen 2.228 milliárd forintot tesz ki, melyből több mint 1500 milliárd kapcsolódik a 2014-2020-as programokhoz. A 2021-2027-es forráskeretből mintegy 505 milliárd forint bevétel érkezhethet a javaslat alapján. 2021-től a rendes, hétéves kohéziós költségvetés (MFF) mellett az uniós tagállamok számára elérhetőek lesznek a válság utáni helyreállítást célzó, közös uniós adósságkibocsátásból finanszírozott helyreállítási források, a NextGenEU legnagyobb programjának számító Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF) keretében. Magyarország számára az RRF programokból maximálisan elérhető összeg mintegy 5900 milliárd forint, amelyből 213 milliárd forint bevételt tervez a költségvetés 2022-ben. Az elsősorban az országspecifikus ajánlásokhoz kapcsolódó strukturális reformok és beruházások finanszírozására fordítható RRF források lehívásához az Európai Bizottságnak el kell fogadnia Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervét.

A **TB Alapok szociális hozzájárulási adóból és járulékokból** származó bevételi előirányzata 5486,7 milliárd forint, amely 7,2 százalékkal nagyobb a 2021-es várhatónál, a gazdaság újraindulásával, a foglalkoztatás bővülésével és a keresetek növekedésével összhangban.

2.3. A központi alrendszer kiadásai

Az államháztartás központi alrendszerének **összes** – nem konszolidált – **kiadási előirányzata** 28.406,2 milliárd forint, a 2021. évi előirányzatnál 21,1 százalékkal, míg a 2021. évi várható teljesítésnél mindössze 1,2 százalékkal nagyobb.

Az összes kiadásból a központi alrendszeren belül a **három nagy csoportot** tekintve 2022-ben folyó (működési) célokra 78,7 százaléket, hazai forrásból felhalmozási feladatokra 10,6 százaléket, az európai uniós finanszírozású fejlesztésekre 10,7 százaléket terveznek felhasználni.

A tervezet szerint a 2022. évi költségvetés **prioritásai** között változatlanul meghatározó a **járvány elleni védekezés**. Erre és az egészségügyi ellátórendszer összehangolt működtetésére (immár második évben) az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alap szolgál, amelyben a 2021. évi várható teljesítést 10,5 százalékkal meghaladó összeg, mintegy 3600 milliárd forint áll rendelkezésre.

A költségvetés fókuszában vannak a **gazdaság újraindításával összefüggő célok**. A tervezet szerint a Gazdaság-újraindítási Akcióterv keretében – az adócsökkentések mellett – hazai forrásból, a Gazdaság-újraindítási Alapból (benne új néven a Gazdaság-újraindítási Foglalkoztatási Alapból) mintegy 3720 milliárd forintot, míg európai uniós forrásból több mint 3050 milliárd forintot fordítanak e célokra. A különböző hitelprogramok mellett a **hazai költségvetési források** lehetővé teszik a vállalkozások támogatását beruházási, ezen belül infrastruktúra-fejlesztési programokat. Az Egészségipari Támogatási Program segíti ezen vállalkozások fejlődését. A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap pályázatai a munkahelyteremtést, a meglévő munkahelyek megőrzését, és különösen a kis- és középvállalkozások (kkv) kutatási, fejlesztési és innovációs kapacitásának erősítését szolgálják. Jelentős forrásokhoz juthatnak a magyar vállalatok az automatizálás, zöld átmenet, a digitalizáció és az intelligens megoldások használatának növelésére. A Digitális Agrárstratégia hozzájárul az agrárium hatékonyságához, jövedelmezőségéhez. A gazdaság-újraindítás keretein belül forrást lehet igénybe venni oktatási, egészségügyi, közlekedési, kulturális-, szabadidő és sport, turizmusfejlesztési, egyházi, illetve környezetvédelmi célokra, valamint a zöldenergia és a körforgásos gazdaság felépítésére. Az újraindítást szolgálja a Magyar Falu Program és a Modern Városok Programja is.

Az **uniós forrásokból** a tervezet szerint a 2014-2020-as ciklushoz kapcsolódó kohéziós, vidékfejlesztési és egyéb programokkal kapcsolatos kiadások mintegy 1350 milliárd forintot tehetnek ki. A 2021-2027-es programokhoz kapcsolódó kiadások meghaladhatják az 1700

milliárd forintot is, melyből 500 milliárd forintot tesz ki a helyreállítási eszköz (RRF) keretében folyósítandó kifizetés.

A 2022-es költségvetésben változatlanul prioritást élvez a **családok és nyugdíjasok védelme, az otthonteremtés és (2021-ben indult) -felújítás támogatása**. A családbarát Magyarország építésének központi eleme a Családvédelmi Akcióterv, amely – a hitelprogramok mellett – részben adó-, illetve járulékkedvezményel, részben támogatásokkal segíti e célok megvalósítását. Így a tervezet által garantált az árvaellátás összegének megduplázására, a gyermekek otthongondozási díjának, az ápolási díjnak, valamint a csecsemőgondozási díj 2021. júliusától életbe lépő megemelésére fordítandó kiadások forrása. Bővíthet a családi otthonteremtési kedvezményt igénybe vevők köre, a korszerűsítést szolgálja az otthonfelújítási támogatás. Folytatódhat az idős, nyugdíjas emberek megbecsülése. 2022-ben megvalósul a 2009-ben megszüntetett 13. havi nyugdíj visszaépítésének második üteme. Fennmarad a nyugdíjprémium intézménye, hogy az idősek is részesüljenek a gazdasági növekedés eredményeiből, valamint a nőknek az öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőző nyugdíjba vonulásának lehetősége 40 éves jogosultsági idő után.

Az egészségügyi ellátórendszer megerősítése érdekében 2022-ben is folytatódik az orvosok több éves átfogó bérfejlesztési programja, továbbá 2022. január 1-jétől emelkedik az egészségügyi szakdolgozók alapilletménye.

A 2022. évi költségvetésben kiemelt a *felsőoktatás korszerűsítése*, valamint a *honvédelem* és a *rendvédelem* megerősítése is.

A 400 milliárd forint összegű, beruházások előkészítését segítő *Beruházási Alap* tartalék jelzi, hogy továbbra is prioritás a nemzetgazdasági beruházások magas GDP-arányos szinten tartása.

A **költségvetési gazdálkodás biztonságát szolgáló tartalékok** tervezett összege 233 milliárd forint (a GDP 0,4 százaléka): a Rendkívüli kormányzati intézkedésekre 145 milliárd forint, a Járvány Elleni Védekezés Központi Tartalékára 20 milliárd forint, a Gazdaság-újraindítási Akcióterv Központi Tartalékára 68 milliárd forint. A biztonsági tartalékok mértéke alatta marad a 2021. évinek (GDP 0,5 százaléka) és különösen a 2020. évinek (GDP 1,0 százaléka).

2.4. Az államháztartás hiánya

Az államháztartás 2022. évi egyenlegét is erőteljesen befolyásolja a 2020 óta fennálló koronavírus-járvány s az abból fakadó válság. A járvány és a válság miatt szükséges többletkiadások és elmaradó bevételek átmenetileg letérítették a magyar költségvetést az egyre

csökkenő hiány felé tartó kiegyensúlyozott pályáról. Az eredményszemléletű ESA hiány a 2020. évben az eredetileg tervezett 1,0 százalék helyett 8,1 százalék lett, míg a 2021-re előirányzott 2,9 százalékkal szemben a kormányzat 2021. tavaszán 7,5 százalékot vár. A tervezet 2022-re csökkenő, 5,9 százalékos mértékű ESA hiánnyal számol. Ebben a központi alrendszer -5,8, a helyi önkormányzati alrendszer +0,1, míg az ide sorolt külső szervezeti kör -0,2 százalékos egyenleggel szerepel. A tervezet alapján az ESA hiányból a GDP 2,4 százalékát kitevő kamatkidátást figyelmen kívül hagyva az elsődleges egyenleg -3,5 százalék lehet, ami önmagában meghaladja a maastrichti kritériumot.

A 3 százalékot meghaladó költségvetési hiányt az EU-s szabályok előreláthatóan lehetővé teszik, ugyanis az általános mentesítési rendelkezés alkalmazása a Bizottság ajánlása alapján várhatóan 2022-ben is érvényben marad³. A hazai szabályozásban hasonló mozgásteret a Stabilitási törvény csak a GDP csökkenése esetére adott, ezért az uniós szabályokkal történő összhang megteremtése érdekében e törvény módosítását 2021. áprilisában kezdeményezte a Kormány.

A GDP-arányos strukturális hiány tervezett mértéke – mivel a tervezet szerint egyszeri bevételek ezúttal nem befolyásolják – az ESA hiányhoz közel álló, 5,5 százalék. Ez jóval magasabb, mint a középtávú költségvetési cél (MTO) strukturális egyenlegre meghatározott 1,0 százaléka. Utóbbi teljesítését az Európai Unió Tanácsa a COVID-19 járvány miatt felfüggesztette, amely a Bizottság ajánlása alapján várhatóan 2022-ben is fennmarad.

Az államháztartás 2022-re tervezett pénzforgalmi hiánya – azonosan az ESA hiánnyal – 5,9 százalék. A helyi önkormányzati alrendszer 0,3 százalékos hiányát figyelembe véve a központi alrendszer hiánya 5,6 százalék. A Tanács ezúttal is üdvözli, hogy a három részre bontott központi alrendszerben a működési rész egyenlege – immár ötödik évben – nulla, és pénzforgalmi deficit csak a felhalmozási és az uniós költségvetésben keletkezhet.

Mindezekkel együtt a KT célszerűnek tartaná a bemutatottnál kisebb hiány tervezését a költségvetési egyensúly gyorsabb helyreállítása érdekében. A Tanács ezt kiemelte a 2021. évi költségvetés módosításához készített – ezen anyag I. részében bemutatott – Véleményében is, amelyben a Tanács felhívta a Kormányt a markánsabb hiánycsökkentésre már 2021-ben, hogy kedvezőbb feltételeket teremtsen a költségvetési egyensúly 2022. évi lényeges javulásához és az államadósság-mutató fenntartható mérsékléséhez.

³ A Bizottság közleménye a Tanácsnak: Egy évvel a Covid19-járvány kitörése után: a fiskális politikai válasz (2021. március 3.)

A Költségvetési Tanács az államháztartás hiánya mértékével kapcsolatos állásfoglalást véleményének alapkérdéseként kezelte. A gazdasági növekedés helyreállása után meg kell találni az optimális egyensúlyt a gazdasági növekedés és a költségvetési egyensúly visszaállítása között. A Tanács megítélése szerint a gazdaság várható gyors helyreállása az egyensúly tervezettnél markánsabb javítását teszi lehetővé és szükségessé.

A törvényjavaslat tervezete szerint 2022-ben a GDP volumene már több mint 4 százalékkal meghaladja a járvány előtti szintet, miközben 2021-2022-ben a GDP nominálisan 8-9 százalékkal emelkedik. A már elindított és jövőben tervezett állami beruházásoknak, a lakásépítési programoknak és a jegybank által támogatott kedvező finanszírozási környezetnek köszönhetően a beruházási ráta az eddig mért szintjénél is magasabbra, 28,5 százalékra emelkedik 2022-ben. Ezen felül 2022-re a gazdaság hasonlóan közel kerülhet a teljes foglalkoztatáshoz, mint a járvány előtt volt, de annál érdemben magasabb reálbér-szinten. Ennek következtében a háztartások fogyasztása 2021-2022-ben is dinamikusán emelkedik, miközben a megtakarítási ráta várhatóan csökken. Összességében tehát a belső kereslet gyors emelkedése várható, ami az adóalapok dinamikus bővülésén keresztül kedvezően hat a költségvetés bevételeire.

A belső kereslet gyors bővülése nemcsak segíti, de indokolja is a költségvetési egyensúly javítását. Amennyiben a fogyasztási és beruházási kereslet növekedése mellett a költségvetési kiadások is az egyensúlyi szint felett maradnak, akkor a gazdaság egyes területein kapacitásproblémák alakulhatnak ki abból fakadóan, hogy a kínálat nem tud lépést tartani a kereslettel. A mérsékeltebb hiány tehát kedvezőbb hatást gyakorol mind a belső egyensúlyra, mind a külső egyensúly további javulására, különösen a lakossági megtakarítások várható mérséklődése mellett. Ezen felül a kisebb hiány segítené az államadósság-mutató gyorsabb mérséklődését, és nagyobb arányban való belföldi finanszírozását is. Összességében tehát a költségvetési hiány markánsabb csökkentése a gazdaság más területein is segítené a járvány után az egyensúly helyreállítását és a nemzetgazdaság fenntartható felzárkózási pályájának megerősítését.

Kiemelendő, hogy a kamatkidadások alacsony szinten maradása is segíti a költségvetési konszolidációt. Az adósság átmeneti emelkedése ellenére is sikerült megőrizni a kamatkidadások alacsony szintjét, amelyek 2022-ben a tervezet szerint a GDP 2,4 százalékát teszik ki, azaz mintegy 2 százalékponttal alacsonyabbak maradnak, mint egy évtizeddel korábban.

A fentiek alapján javasolja a Tanács, hogy – amennyiben növekedési vagy járványügyi kockázatok nem realizálódnak, akkor – az államháztartás hiánya 2022-ben a tervezetben szereplőnél közelebb legyen a 3 százalékos GDP-arányos referencia értékhez.

2.5. Az államadósság

A GDP-arányos bruttó államadósság a 2011-2019 között tartó csökkenést követően 2020-ban átmenetileg 80,4 százalékra emelkedett, amelyet az uniós és a magyar költségvetési szabályok a rendkívüli helyzetre tekintettel megengedtek. 2021-től azonban visszatér a korábbi tendencia és a maastrichti államadósság-mutató a törvénytervezet alapján 79,9 százalékra, majd 2022 végére 79,3 százalékra mérséklődik.

A 2022. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak⁴ és a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdésének. Utóbbi szerint az államadósság-mutató év végi értékét oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutató éves csökkenése, az államadósság csökkentésre vonatkozó európai uniós szabályok érvényesítése mellett legalább 0,1 százalékpontot érjen el. Az Európai Bizottság ajánlása alapján az általános mentesítési záradék aktiválásának folytatásával az EU-s adósságszabályok⁵ szankcióinak felfüggesztése várhatóan 2022-ben is érvényben marad, bár a szabály teljesülését továbbra is vizsgálja a Bizottság.

A GDP gyors emelkedése és a költségvetési hiány nagyobb mértékű mérséklése az adósságmutató gyorsabb csökkenését eredményezné, amelyet a Költségvetési Tanács üdvözlne, illetve az adósságszabály biztonságos teljesülése érdekében szükségesnek is tart. Ez biztosítaná, hogy a

⁴ Az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdése – a szabályalapú költségvetés legfontosabb elemeként – tartalmazza az államadósság-szabályt. Eszerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a GDP felét. 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.

⁵ Az Európai Unió adósságszabályát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) és a Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete definiálja. Az Európai Unió adósságszabálya 2016-tól vonatkozik először Magyarországra. A szabály értelmében az államadósság bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya nem haladhatja meg a 60 százalékot. Amennyiben az államadósság meghaladja a 60 százalékot akkor az Európai Unió adósságszabálya azt írja elő, hogy a referenciaértéktől való eltérésnek az előző három évben viszonyítási alapként évente átlagosan egyhuzaddal kell csökkennie, azon elmúlt három évben bekövetkezett változások alapján, amelyekre adatok állnak rendelkezésre („visszatekintő szabály”). Az adósságkritérium szerinti követelmény abban az esetben is teljesülnék minősül, ha a Bizottság költségvetési előrejelzései azt mutatják, hogy az eltérés az előírt mértékben csökkenni fog abban a hároméves időszakban, amely felöleli a legutolsó olyan évet követő két évet, amelyre vonatkozóan rendelkezésre állnak adatok („előretekintő szabály”). Az adósságarány kiigazításának referenciaértéke alkalmazása során figyelembe kell venni a ciklusnak az adósságcsökkentés ütemére gyakorolt hatását („ciklikusan igazított szabály”).

várttól eltérő gazdasági vagy költségvetési helyzet esetén is teljesüljön az Alaptörvény adósságszabálya.

A központi költségvetés adósságán belül a devizaarány jelentős mérséklődése is megtorpant a járvány idején és 2020. év végére 19,9 százalékra emelkedett a devizaarány. A tervezet szerint 2021-ben a devizaadósság részaránya 18,1 százalékra mérséklődik, majd 2022-ben 18,2 százalékra emelkedik, tehát lényegében nem változik. A devizaadósság aránya historikus összehasonlításban így alacsony marad az összes adósságon belül. Az államadósság-kezelés 2022-ben is meg kívánja őrizni az elmúlt években elért stabil finanszírozási helyzetet, a devizaadósság részarányának alacsony szinten tartását, a belföldi szereplők és ezen belül a lakosság, arányának növelését az államadósság finanszírozásában. Továbbá 2020-tól új célként került kitűzésre az államadósság futamidejének növelése, amely az elmúlt évben a hosszabb nagybani piaci és lakossági papírok előtérbe kerülésével már emelkedett.

Budapest, 2021. április 27.

Domokos László sk.

Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke

Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja