

A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2021. 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 Tanács ennek alapján tekintette át Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény (a továbbiakban 2021. évi költségvetési törvény, Kv. tv.) egész éves végrehajtásának folyamatait és az államadósság alakulását.

A KT erről szóló Véleményében – eddigi gyakorlatát és munkamódszerét követve – épített a 2021. évi költségvetési törvény előzményeire, továbbá évközi módosításának hatására.

- 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”. A Tanács Véleményében tudomásul vette, hogy a GDP-arányos bruttó államadósság 2011-2019 közötti csökkenése 2020-ban átmenetileg megfordult, ugyanakkor megfogalmazta azt is, hogy „az államadósságmutató 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-mutató¹ [...] mértékét megalapozottnak tartja”, mert az összhangban van a törvényjavaslat alapját képező makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal. A KT a határozatának indokolásában kifejtette, hogy „megítélése szerint a hiánycél teljesítését veszélyeztető kockázatok (koronavírus-járvány újbóli fellángolása következtében esetlegesen fellépő kedvezőtlenebb gazdasági helyzet, ezzel kapcsolatosan számottevően több válságkezelési kiadás bekövetkezése stb.) érinthetik az államadósság várható alakulását is.” Ezért a Tanács a biztonságos államháztartási folyamatok fenntartása érdekében fontosnak tartotta az előrelátó és felelős költségvetési gyakorlat következetes érvényesítését.
- A KT a 2021. évi központi költségvetésről szóló 2020. évi XC. törvény módosítására irányuló törvényjavaslat tervezetére vonatkozó 4/2021.04.15. számú Véleményét a járvány okozta rendkívüli körülményekre és a veszélyhelyzetre tekintettel alakította ki. Megállapította, 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 költségvetési kereteinek változásai tették szükségessé”. Megállapította továbbá, hogy „a törvény módosítása az ESA-módszertan szerint számolt hiánycélt a GDP 2,9 százalékaról 7,5 százalékra emeli az április 1-jén megjelent EDP-jelentéssel összhangban”. A hiánycél emelésével egyetértett, „mivel a koronavírus-járvány harmadik hulláma szükségessé teszi a korábban tervezettnél nagyobb mértékű költségvetési támogatást az egészségügy és a gazdaság számára.” Egyidejűleg üdvözölte, hogy „a költségvetés tervezett hiánya mérsékeltebb a 2020-ban elértnél, azaz a gazdasági növekedés helyreállítását követően célba veszi az egyensúly megteremtését.” A Tanács indokoltnak tartotta, 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.” Ezen túl 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 e 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 tudomásul vette, hogy „a törvényjavaslat nagyobb mozgásteret teremt a kormányzat egészségvédelmi és gazdaság-újraindítási intézkedései számára”. Ugyanakkor felhívta a figyelmet, „ha a makrogazdasági feltételek alakulása megengedi, akkor a tervezettnél

¹ Az Alaptörvény 36. cikk (4)-(5) bekezdésében, valamint a 37. cikk (2)-(3) bekezdésében foglaltak végrehajtása során figyelembe veendő [...] olyan százalékban kifejezett egytizedesig kerekített hányados, amely

- számlálójában az államadósságnak
- 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. §).

- markánsabb hiánycsökkentés valósuljon meg kedvezőbb feltételeket teremtve a költségvetési egyensúly 2022. évi lényeges javulásához és az államadósság-mutató fenntartható mérsékléséhez”.
- A KT a 2021. évi költségvetés módosításáról szóló törvényjavaslat zárószavazásának előkészítése során – figyelemmel a hiánnyal és az állami beruházási túlfűtöttséggel, valamint inflációs veszéllyel kapcsolatos lényeges véleménykülönbségre - nem tett hozzájáruló nyilatkozatot a rendelkezésére álló időkereten belül. A törvénymódosítást az Országgyűlés elfogadta. Végül az év végén a Kormány saját hatáskörben olyan intézkedéseket hozott a hiány csökkentése és egyes beruházások halasztása érdekében, amelyek lényegében megegyeztek a Tanács által a költségvetési törvényjavaslat tervezetére adott Véleményében ajánlottakkal.
 - A KT a Magyarország 2022. évi központi költségvetése törvényjavaslatának tervezetére kialakított 5/2021.04.27. számú Véleményének indokolásában – kitérve a 2021. évi makrogazdasági és költségvetési folyamatok várható alakulására – jelezte, hogy „a koronavírus-járvány és következményei súlyosak, kihatnak a 2021-2022 évekre vonatkozó makrogazdasági és költségvetési alapokra is” [...], de „2021 már a gazdaság újraindításának éve, amelyet segítenek a Kormány és az MNB gazdaságpolitikai intézkedései”. Ehhez hozzátette azt is, hogy megítélése szerint „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”.
 - A Tanács a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának helyzetét és az államadósság várható alakulását – az első félévi folyamatok alapján – értékelő 7/2021.09.21. számú Véleményében megállapította, hogy „A 2021. év I. félévében is jelen lévő koronavírus-járvány hatásai az előző évhez képest kevésbé érintették a magyar gazdaságot és a költségvetést.” Továbbá kiemelte, hogy a „gazdaság-újraindítási programoknak is köszönhetően gazdaságunk teljesítménye az I. félévben 7,2 százalékkal, azon belül a II. negyedévben jelentősen, 17,7 százalékkal javult a megelőző év azonos időszakához képest, így a GDP már meghaladja a járvány előtti szintet”. A KT rögzítette továbbá Véleményében azt is, hogy „az államháztartás központi alrendszerének I. félévi pénzforgalmi hiánya 1705 milliárd forintot tett ki, amely a 3990 milliárd forint éves pénzforgalmi hiány 42,6 százaléka”, és kedvezően értékelt, hogy az „adó- és járulékbévételek összességükben az időarányosnál kedvezőbben teljesültek”. Megítélése alapján a „Kormány részére megfelelő mozgástér áll rendelkezésre, hogy – az államadósság-szabály betartása mellett – meg hozza a járvány kezeléséhez, illetve a gazdaság újraindításához szükséges, annak rugalmas ellenállóképességét (rezilienciáját) növelő intézkedéseket.” A Tanács rámutatott arra is, hogy az „államháztartás eredményszemléletű egyenlege 2021 első félévében összesen 1062 milliárd forintos hiányt mutatott (a féléves GDP 4,3 százaléka)”. Megjegyezte, hogy a „pénzforgalmi és az ESA szerinti hiány 2021. évi alakulásában kockázatot jelent, ha az Európai Bizottság értékelése alapján az Európai Unió Tanácsa nem hagyja jóvá a magyar helyreállítási tervet az idei évben”. A KT az államadósság-mutató alakulásával kapcsolatban kifejtette, hogy a „bruttó államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított mértéke a 2020.

végi 80,4 százalékról hat hónap alatt 77,6 százalékra csökkent, elsősorban a nominális GDP növekedéséből adódóan”. Ugyanakkor – értékelése szerint – a „félév végi szinthez képest emeli az adósságot, hogy az Államadósság Kezelő Központ 2021 szeptemberében módosította 2021. évi finanszírozási tervét, és ezzel összhangban 4,5 milliárd euró értékben devizakötvény-kibocsátást hajtott végre [...]”. Mindezek mellett megállapította azt is, hogy az „államadósság-mutató mérséklését megnehezíti az uniós visszatérítések beérkezésének csúszása, de kedvezően hat a gazdaság helyreállításából eredően a nominális GDP gyors növekedése”. A KT az első félévi költségvetési adatok, valamint az akkor várható reálgazdasági folyamatok alapján „mind a tervezett 7,5 százalékos eredményszemléletű hiányt, mind a 2021. év végére meghatározott 79,9 százalékos államadósság-mutatót elérhetőnek” tartotta.

A Tanács – kialakított gyakorlatának megfelelően – a 2021. évi központi költségvetési törvény végrehajtásának és az államadósság alakulásának értékelésénél az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank által a 2021. évi költségvetés folyamatairól készített írásos elemzéseit, megállapításait alapul vette. Áttekintette a KSH és a Pénzügyminisztérium információit a gazdaság és az államháztartás központi rendszerének helyzetéről, valamint a KT Titkársága által felkért hazai kutató-elemző intézetek, egyes nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, OECD, Világbank), továbbá más mértékadó piaci elemzők gazdasági értékeléseit. Figyelembe vette Magyarország 2021-2025-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat is.

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

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács a 2022. április 21-én tartott ülésén a Stabilitási törvény 23. § (1) bekezdésének c) pontja alapján áttekintette Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló – a 2021. évi XLIV. törvénnyel módosított – 2020. évi XC. törvény végrehajtásának fő folyamatait és azok hátterét. Ezekről az alábbi Véleményt alakította ki.

- 1) A 2020 márciusában fellépő koronavírus-járvány az előző évihez képest 2021-ben kevésbé érintette a magyar gazdaságot és az államháztartást. Hazánk a gazdaság erős ellenállóképességének és a kormányzati, valamint a jegybanki intézkedéseknek köszönhetően sikeresen védekezett a járvány gazdasági hatásaival szemben. Ennek következtében – a 2020. évi 4,7 százalékos visszaesssel szemben – gazdaságunk teljesítménye 7,1 százalékkal javult a megelőző évihez képest.
- 2) A Tanács az államháztartás hiányának alakulásával kapcsolatban megállapítja:
 - a) Az államháztartás (kormányzati szektor) 2021. évi eredményszemléletű (ESA-) hiánya a GDP 6,8 százaléka lett a 2022. tavaszi EDP-jelentés adatai alapján, tehát kisebb a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvény

módosításában rögzített 7,5 százalékos hiánycélnál. Az alacsonyabb hiány elsősorban az előre jelzettnél lényegesen kedvezőbb gazdasági növekedésnek és az év végi kiadáscsökkentő lépéseknek köszönhető. A maastrichti hiánykritérium túllépését a járványra tekintettel – átmenetileg – az európai uniós költségvetési keretrendszerben életbe lépő mentesítési záradék lehetővé tette. Ezzel összhangban a Stabilitási törvény vonatkozó bekezdése is módosításra került 2021-ben, amely alapján 2021-2023. költségvetési években a költségvetési hiány maximumát és a középtávú költségvetési célt meghatározó szabályt nem kell alkalmazni.

- b) A költségvetési törvény módosítása azt rögzítette, hogy a kormányzati szektor 7,5 százalékos GDP arányos hiányának az államháztartás központi alrendszerében 3990 milliárd forint pénzforgalmi hiány felel meg. Ehhez képest a tényleges pénzforgalmi hiány 27,8 százalékkal, 1111,5 milliárd forinttal több, 5101,5 milliárd forint lett. Ez az előző évinél 170,2 milliárd forinttal kisebb. A központi alrendszer pénzforgalmi egyenlege a központi költségvetés -4662,3 milliárd forint, a társadalombiztosítási alapok -419,4 milliárd forint, továbbá az elkülönített állami pénzalapok -19,8 milliárd forint egyenlegéből adódott. A hiány növekedése – az év végi kiadáscsökkentő intézkedések mellett is – a negyedik negyedévben volt kiugró. A pénzforgalmi kiadások részben a kormányzati szektoron belül maradtak, vagy úgy kerültek azon kívülre, hogy az állam pénzügyi vagyonának gyarapodását eredményezték, ezért a kormányzati szektor eredményszemléletű hiánya alacsonyabb (3736 milliárd forint), mint a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya.
- c) A pénzforgalmi egyenleg alakulását kedvezően befolyásolta, hogy az előző évihez képest a bevételek erőteljesebben növekedtek, mint a kiadások. Az államháztartás központi alrendszerének bevételei alakulásában meghatározó súlyt képviselő adóknál és járulékoknál a gazdasági háttér fejlődésének hatására 1740 milliárd forint (10,8 százalékos) volt a bevételi növekmény az előző évihez képest. A Kormány a családok és a vállalkozások kieső jövedelmének pótlása érdekében adókedvezményeket alkalmazott 2021-ben is. A járvány elleni védekezés finanszírozása érdekében ugyanakkor megmaradt a 2020-ban bevezetett adók közül a kiskereskedelmi láncokat terhelő különadó.
- d) A költségvetés 2021-ben is biztosította a gazdaság újraindítása és a járvány elleni védekezés kiadásainak forrását. A 13. havi nyugdíj egyheti összegének visszaépítése mellett az inflációval arányos kiegészítő nyugdíjemelésekre, valamint a gazdaság kedvező teljesítményéből adódóan nyugdíjprémium kifizetésére került sor. Ebben az évben kezdődött az orvosok több évig tartó, átfogó bérfejlesztési programja, valamint a háziorvosi és fogorvosi praxisok bértámogatásának többlépcsős emelése. Jelentős támogatást kaptak a versenyképesség-javító vállalati és turisztikai fejlesztések, a kiemelt közlekedési projektek, a Modern Városok Programja, valamint a Magyar Falu Program.
- e) A költségvetési előirányzatokban tervezett, az operatív programok finanszírozását szolgáló uniós bevételek jelentős részének csúszása miatt a hazai költségvetés finanszírozási terhei növekedtek, ami hozzájárult a pénzforgalmi hiány és az

államadósság összegének emelkedéséhez. Magyarország 2021-ben nem részesült a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF) keretében részére előirányzott 326 milliárd forint előlegből, mert az Európai Bizottság pozitív értékelésének hiányában az Európai Unió Tanácsa nem hagyta jóvá a magyar helyreállítási tervet. Így az e tervben meghatározott, és 2021-ben megindított programok finanszírozása is a központi költségvetést terhelte.

- 3) A Tanács megállapítja, hogy a mérséklődő pénzforgalmi hiány és az erőteljes gazdasági növekedés együttes hatására a GDP-arányos bruttó államadósság a 2020. év végi 79,6 százalékról 2021 végére 76,8 százalékra mérséklődött az EDP jelentés adatai szerint. Így a 2020-as átmeneti emelkedést követően folytatódhat az államadósság-ráta 2011-2019 között megfigyelt trendszerű csökkenése. Ez megfelel mind az Alaptörvény államadósság-szabályának, mind a Stabilitási törvény előírásának.
- 4) A Tanács megállapítja, hogy 2021-ben a központi költségvetés adósságán belül a devizaarány 20,6 százalékra emelkedett a 2020. évi 19,9 százalékról. A háztartások állampapír-állománya és teljes állományon belüli részesedése egyaránt emelkedett. Kedvező adósságszerkezeti átalakulást jelez, hogy a hosszabb lejáratú kötvények előtérbe kerülésével a magyar államadósság átlagos hátralévő futamideje – az előző év végi 5,4 évről – 6,1 évre nőtt 2021-ben.
- 5) A Tanács véleménye szerint a 2021. évi költségvetési gazdálkodás – összehangolva a monetáris intézkedésekkel – összességében megfelelő háttérrel biztosított a koronavírus-járvány teremtette rendkívüli helyzet kezelésére, a gazdaság növekedési pályára történő visszaállítására.
- 6) A KT a 2021. évi stabilitási eredményeket különösen annak fényében tartja meghatározónak, hogy 2022 februárjában kezdődő Ukrajna elleni orosz agresszió és az erre válaszul hozott szankciók gazdasági következményei átriják a 2022. évi magyar gazdasági pályát is. A Tanács kiemeli, hogy a 2021. évi helyreállítás eredménye azért is értékes, mert szilárd alapot jelent az új kihívások kezeléséhez. Azt is látni kell ugyanakkor, hogy – bár a háború pontosabb hatásait az értékelés készítésének időpontjában még nem ismerjük – a 2022. évi költségvetésben figyelembe vett makrogazdasági pálya egyes meghatározó elemei – a GDP és az infláció – az előre jelezetthez képest eltérően fog alakulni. Ugyanakkor a gazdasági növekedés folytatódik. Következésképpen az Országgyűlésnek és a Kormánynak az államadósságszabály betartása mellett rendelkezésre álló mozgástér keretei között szükséges a költségvetési bevételeket és kiadásokat az új helyzethez igazítani, prioritást adva a pénzügyi, a környezeti és a társadalmi fenntarthatóságot egyaránt szolgáló intézkedéseknek.

III.

Indokolás

1. Makrogazdasági feltételek alakulása

A Kormány a 2021. évi költségvetést – a gazdaság koronavírus-járvány előtti időszak bővülése erős fundamentumaira alapozva és a 2020. évi gazdasági visszaesést átmenetinek tekintve – 4,8 százalékos **GDP növekedésre** építette. Miután a 2021. évi gazdasági bővülést a szokásosnál nagyobb bizonytalanságok övezték, ezért a 2021. évi költségvetési törvény módosításával 4,3 százalékra mérsékelte növekedési célkitűzését.

A magyar gazdaság teljesítményére vonatkozó külföldi előrejelzések az év I. negyedében 4 százalék körüli értékekkel számoltak (IMF 4,3, a Világbank 3,8, Európai Bizottság 4,0 százalék), a hazai elemzők többsége ennél enyhén nagyobb mértékű (4,0-5,0 százalék közötti) növekedést prognosztizált. Ugyanezen intézetek a világgazdasági teljesítmény javulását 4-6 százalékosnak ítélték.

A koronavírus-járvány 2021-ben is több hullámban jelen volt, és a növekedésre is kedvezőtlenül hatott: fékezte a gazdasági tevékenységet, a kritikus ellátási láncok működését.

A Kormány a koronavírus-járvány egészségvédelemmel és a gazdaság talpra állításával, újraindításával összefüggő feladatait kiemelten kezelte 2021-ben is. Ennek is köszönhetően a II. negyedévben a magyar gazdaság kiugró növekedést produkált, ennek mértéke az előző negyedévhez viszonyítva 2,2 százalékos, míg az előző év azonos időszakához mérten 17,8 százalékos volt.

A legjelentősebb nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank, OECD, Európai Bizottság) a 2021. tavaszi-nyári előrejelzéseikben javították a magyar gazdaságra vonatkozó prognózisukat, jelezve, hogy az ismert adatok alapján a válságból történő kilábalás gyorsabb lesz a vártnál. A júniusi értékelésében az IMF 6,2 százalékra emelte (4,3 százalékról), a Világbank júniusban 6,0 százalékra (3,8 százalékról), az OECD 4,6 százalékra (2,6 százalékról), az Európai Bizottság júliusban 6,3 százalékra (4,0 százalékról) javította. Az év második felében, az év végéhez közeledve az említett nemzetközi pénzügyi szervezetek újra felfelé korrigálták hazánk gazdasági növekedésére vonatkozó várakozásaikat.

A bruttó hazai termék növekedése a kormányzati várakozásoknál (6,4 százalék) is nagyobb lett, jelentősen meghaladta az uniós átlagot is (az unió egészében és az euróövezetben egyaránt 5,3 százalék volt). A gazdaság egész éves teljesítménye – a V-alakú visszapattanást követően – 7,1 százalék volt. A kiemelkedő növekedést támogatták egyrészt a gazdaság újraindítását segítő kormányzati, jegybanki és más intézkedések, a termelékenységet, az exportteljesítményt tovább javító fejlesztések (kapacitás-bővítések), másrészt a bérek növekedése, a foglalkoztatottság bővülése. Szerepet játszottak a Kormány versenyképességet (digitalizációt, innovációt stb.) ösztönző intézkedései is.

A GDP 7,1 százalékos volumennövekedéséhez *termelési oldalról* - legnagyobb mértékben a szolgáltatások járultak hozzá (3,5 százalékponttal), míg az ipar 1,9 százalékponttal, az építőipar (kis súlya ellenére) 0,8 százalékponttal részesedett. A kedvezőtlen időjárási körülményeknek

köszönhetően a mezőgazdaság kibocsátása 0,1 százalékponttal mérséklőleg hatott. A fennmaradó 1,0 százalékpontot a hozzáadott értékkel összhangban mozgó adók és támogatások egyenlege hozta. *Felhasználási oldalról* többek között a végső fogyasztás 3,0, a bruttó felhalmozás 2,6, a külkereskedelmi forgalom egyenlege 1,4 százalékponttal járult hozzá a GDP növekedéséhez.

Az **ipari termelés** 2021-ben 9,6 százalékkal nőtt (az előző évi 6,0 százalékos csökkenés után). Ezen belül – a három nemzetgazdasági ág közül – a feldolgozóipar termelése 9,1, az energiaiparé 11,5, a bányászaté 16,6 százalékkal bővült. A feldolgozóiparban – jórészt az alacsony bázisnak köszönhetően – a legnagyobb növekedés az előző év II. negyedévében volt (39,3 százalék). Az egyes alágak közül mindössze kettőben csökkent a teljesítmény (a járműgyártás kibocsátása 1,9 százalékkal mérséklődött az előző évhez képest), a számítógép, elektronikai, optikai termékek gyártása 5,9 százalékkal, az élelmiszer, ital és dohánytermékek gyártásáé 8,9 százalékkal, a villamos berendezések gyártása 40 százalékkal bővült. Az ipari export 8,9 százalékkal volt nagyobb az egy évvel korábbinál, a teljes ipari értékesítés 63, a feldolgozóipari értékesítés 72 százaléka származott külpiazi eladásból. Az ipar belföldi értékesítése 11,4 százalékkal nőtt. Minden régióban nőtt a termelés, a legnagyobb mértékben Pest régióban (19,5 százalék).

Az **építőipari termelés** 13,3 százalékkal nőtt az előző évhez viszonyítva, ezen belül az épületek építése 17,1, az egyéb építményeké 9,1 százalékkal. Az év elejét (január-április) kivéve minden hónapban kétszámjegyű bővülés volt tapasztalható, a legmarkánsabban június-július (28,4 és 22,7 százalékos) és december (29 százalékos) teljesítménye múlta felül az előző év azonos időszakáét.

Az előző évi, a koronavírus-járvány miatti alacsony bázishoz képest 4,2 százalékkal nőtt a **beruházások** volumene. Ezen belül az építési 3,7 százalékkal, míg a gép és berendezés beruházások 5,3 százalékkal emelkedtek. A nagy nemzetgazdasági ágak többségében bővülés volt: a feldolgozóiparban 9,5 százalékkal, a szállítás, raktározásban 13,7 százalékkal, a kereskedelemben, valamint a gépjárműjavításban is 18 százalékkal bővült a beruházások volumene, és kiugró volt az adminisztratív és szolgáltatást támogató tevékenységeknél is (27,7 százalékos). Legnagyobb mértékben a beruházás-bővülést a közigazgatás és az ingatlanügyletek teljesítmény csökkenése fogta vissza (21 százalékkal, illetve 6,1 százalékkal).

A koronavírus-járvány hatásai (gazdasági visszaesés, leállások, egyéb korlátozások stb.) kedvezőtlenül érintették a lakásmobilitást, megfordult a fél évtized óta folytatódó trend. 2021-ben 29 százalékkal csökkent az **újonnan épített/átadott lakások száma** (19.898 új lakást vettek használatba). A legtöbb lakást (7038) Budapesten adták át. Minden településkategóriában csökkent a használatba vett lakások száma. Kedvező viszont, hogy a 2021-ben kiadott építési engedélyek száma és az egyszerű bejelentés alapján építendő otthonok száma 29.941 volt, amely 33 százalékkal több az előző évinél. A növekedés – Budapest kivételével – minden település-kategóriában jellemző volt, a megyei jogú városokban 35, a többi városban 58, a községekben 55 százalékkal több lakás kapott engedélyt, míg Budapesten 14 százalékkal kevesebb lakás építéséhez járultak hozzá. A már alkalmazott, a lakásépítést ösztönző kormányzati intézkedések továbbra is támogatják a lakásállomány korszerűsítését és bővítését.

A **bruttó és nettó átlagkereset** (438.800 forint, illetve 291.800 forint) azonos mértékben, 8,7 százalékkal lett magasabb az előző évinél, s mivel a fogyasztói árak 5,1 százalékkal nőttek, a reálkeresetek 3,4 százalékkal emelkedtek. Az átlagkeresetek alakulására jelentős hatással voltak egyfelől az egyes közszolgálati előmeneteli rendszerekben előre ütemezett béremelések – köztük az orvosi béremelés, a bírók, ügyészek, bölcsődei dolgozók illetményemelése, valamint a nem rendszeres keresetek (prémium, jutalom stb.) alkalmazása. A nagyobb keresetek mellett a foglalkoztatottság további javulása is erősítette a költségvetés bevételi biztonságát.

A **foglalkoztatottak** átlagos létszáma – az év egészét tekintve – 4.635 ezer fő volt, ami 31 ezerrel több az előző évinél, betudhatóan a gazdaság újraindításának és a foglalkoztatást segítő kormányzati intézkedéseknek. Kedvező, hogy a hazai elsődleges munkaerőpiacon dolgozók száma – az előző évhez képest – 58 ezer fővel emelkedett, míg a magukat közfoglalkoztatottnak vallók száma 6 ezerrel, a külföldi telephelyen munkát vállalóké 21 ezer fővel csökkent. A 15-64 év közöttiek foglalkoztatási rátája 73,1 százalék volt, amely 1,2 százalékponttal magasabb lett az előző évinél. A munkanélküliek átlagos létszáma 2021-ben 196 ezer fő volt, a munkanélküliségi ráta 4,1 százalék. (A ráta a januári 5,0 százalékról fokozatosan csökkent decemberre 3,7 százalékra.) Kedvező a jövőre nézve, hogy az előző év utolsó három hónapjában a munkanélküliek száma 180 ezer fő volt. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálatnál nyilvántartott álláskeresők száma 2021. decemberre – az egy évvel korábbihoz képest – 17,9 százalékkal 239 ezer főre csökkent.

A **kiskereskedelmi forgalom** volumene – naptárhatástól megtisztított adatok alapján – 3,5 százalékkal emelkedett az előző évihez viszonyítva. Ezen belül az élelmiszer- és élelmiszer jellegű vegyes kiskereskedelemben 2,2 százalékkal, a nem élelmiszer-kiskereskedelemben és az üzemanyag kiskereskedelemben 4,9-4,9 százalékkal emelkedett az értékesítés. (Összességében a kiskereskedelmi forgalom 46 százaléka az élelmiszer- és élelmiszer jellegű vegyes kiskereskedelemben, 41 százaléka a nem élelmiszer-kiskereskedelemben, 13 százaléka az üzemanyag-töltő állomások üzemanyag értékesítésében realizálódott.) Az első negyedévi kiskereskedelmi forgalom alakulását még jelentősen érintették a koronavírus járvány miatt bevezetett korlátozások, de a második negyedévtől erőteljes növekedés mutatkozott: az előző év azonos időszakához viszonyítva az áprilisi 9,9 és májusi-júniusi 5,8-5,8 százalékos dinamika után július-augusztusban mérséklődés (3,0-4,1 százalékos) következett, majd szeptember-december közötti időszakot ismét átlagosan öt százalék feletti bővülés jellemezte. A kiskereskedelmi forgalom emelkedő pályára visszatérése is kedvező hatást gyakorolt a központi költségvetés bevételeire.

A **kereskedelmi szálláshelyek** teljesítményét drasztikusan érintették a koronavírus-járvány miatti védelmi és más kapcsolódó korlátozások, a forgalom szűkülése még az év első felében is nagy volt. Az átoltottság szintjének emelkedésével, a korlátozások oldásával – az év egészében – már egyértelműen mutatkoztak a teljesítmény javulásának jelei. A kereskedelmi szálláshelyek (szállodák, panziók, üdülőtáborok-telepek, közösségi szálláshelyek) 15 millió vendégéjszakát regisztráltak, ami 11 százalékkal több az előző évi teljesítésnél. Ezen belül a belföldi vendégek 5,9 százalékkal (10,5 millió), a külföldi vendégek 25 százalékkal több (4,7 millió) vendégéjszakát vettek igénybe kereskedelmi szálláshelyeken. A kereskedelmi szálláshelyek bruttó bevétele 24 százalékkal nőtt az előző évi teljesítéshez képest, összességében az ágazat bevétele 290 milliárd forintot tett ki.

A **fogyasztói árak** átlagosan 5,1 százalékkal nőttek. Ezen belül legnagyobb mértékben – 10,9 százalékkal – a szeszes italok, dohányárak drágultak, míg a tartós fogyasztási cikkek 4,5 százalékkal, az élelmiszerek 4,1 százalékkal, a szolgáltatások 2,9 százalékkal, a ruházatközpontú cikkek 0,2 százalékkal, az egyéb cikkek 9,6 százalékkal. Az árak emelkedését a nyersanyagárak (benne az olaj) globális emelkedése, az Európai Unió szabályaiból fakadó dohány jövedékiadó-emelés, valamint a gazdaság újraindításával összefüggő kereslet fokozódása okozta.

2. Költségvetési folyamatok

2.1. A bevételek alakulása

Az államháztartás **központi alrendszerének** együttes bevételeinél a teljesítés 24.994,4 milliárd forint, amely az éves előirányzat 109,8 százaléka (az előző évi bevételt összegében 8,6 százalékkal haladta meg).² A bevételeken belül az év egészében az adó- és járulékbevételek 1740 milliárd forinttal, 10,8 százalékkal bővültek az egy évvel korábbiakhoz képest, ami egyfelől a koronavírus-járvány miatti gazdasági lassulás következtében kialakult alacsonyabb bázishoz, másfelől a gazdaság újraindításához köthető.

Az alrendszeren belül a **központi költségvetés** bevételei 17.350,6 milliárd forintot tettek ki, ami a központi alrendszer bevételi főösszegének 69,4 százalékát fedi le.

A **gazdálkodó szervezetek befizetéseinek** összege 1856,0 milliárd forint, amely 7,5 százalékkal haladja meg az éves előirányzatot (1726,7 milliárd forint) és összegében 245 milliárd forinttal az előző évi bevételt is. E bevételi csoport meghatározó eleme a **társasági adó**. Ezen a jogcímen 558 milliárd forint (az éves előirányzatnál 24,9 százalékkal, összegében az előző évi teljesítésnél 151,5 milliárd forinttal több) bevétel érkezett. A nagyságrendi változást okozta egyfelől, hogy az elszámolásokhoz köthető pénzforgalom magasabb volt, mint az előző évben, továbbá az előlegek összege is magasabb szinten teljesült, másfelől egy egyedi, nagyobb összegű befizetés is javította a bevételi eredményt. Utóbbi egy eltérő üzleti éves adózó éves elszámolásához köthető. A **pénzügyi szervezetek különadójából** 61,5 milliárd forint bevétel érkezett a költségvetésbe (a teljesítése 100,2 százalék). A bevétel azonban elmarad az előző év egyenlegétől, amelynek két oka van: egyfelől az előző évi bevétel még tartalmazta a hitelintézetek koronavírus-járvánnyal összefüggő különadójának összegét, másfelől a hitelintézetek által 2020-ban befizetett járványügyi különadó 2021-től kezdődően öt év alatt (egyenlő részletekben) levonható a „normál bankadó” kötelezettségéből. A **kiskereskedelmi adóból** 78,6 milliárd forint bevétel (az előirányzat 121,3 százaléka) teljesült a költségvetésben, ami 31 milliárd forinttal haladja meg az előző évi teljesítést. Ezt az okozta, hogy a kiskereskedelmi adót 2020-ban csak májustól vezették be (így arányosan kevesebb kötelezettség keletkezett, továbbá az elszámoláskor mutatkozó adófizetési kötelezettségek és ennek okán a magasabb adóelőlegfizetés a 2021. évi bevételt növelték).

A **kisadózók tételes adójából** származó bevétel 195,8 milliárd forint (a teljesítés 82,5 százalék), ugyanakkor ez 37,6 milliárd forinttal magasabb az előző évi bevételénél. Az előirányzattól való elmaradás két ellentétes hatás következménye: az előző évben már életbe lépett kormányzati célzott adó- és járulékintézkedések további fenntartása csökkentette, másfelől a korlátozások ésszerű időben történő feloldása, a fogyasztás nagyobb bővülése, az

² Előirányzat alatt a törvényi módosított előirányzatot értjük.

adóalanyok számának vártat meghaladó növekedése növelte az előirányzathoz képest a bevételeket. A **kisvállalati adó**ból származó bevétel 111,2 milliárd forint (az előirányzat 114,2 százaléka), ami 27,9 milliárd forinttal magasabb az előző évi bevételnél. Ebben meghatározó szerepe van az adóalanyok számának jelentős emelkedése mellett annak, hogy az előző évben a járvány hatásainak enyhítésére bevezetett adókedvezmények 2021-ben már kevesebb hónapot érintettek, mint az előző évben. Az előirányzatnak csaknem megfelelő az **ökoadó** teljesítése (99,5 százalék), míg az előirányzatot jelentősen meghaladó a **bányajáradék** befizetése (136,8 százalék), melynek oka a szénhidrogének kitermelésének megugrása a koronavírus-járvány második hullámának „lecsengését” és a gazdaság újraindítását követően, továbbá az **energiaellátók jövedelemadó**jának teljesítése (127,5 százalék), amelynek háttérében szintén a magasabb energiafelhasználás áll, valamint a **rehabilitációs hozzájárulás** befizetése (109,4 százalék). Előirányzat feletti a **cégautóadó** teljesítése (105 százalék), valamint a **közműadó** bevétele (101,4 százalék) is. A **játékadó** teljesítése (82,5 százalék), összegében 6 milliárd forinttal marad el az éves előirányzattól. Ennek oka, hogy negatívan hatottak a járványra tekintettel történt kaszinó- és kártyaterembezáráások a forgalomra, továbbá egy nagy adózó év elején az előző évre vonatkozóan önellenőrzésével 3 milliárd forint adót igényelt vissza.

Az **egyéb központosított bevételek**ből 489 milliárd forint érkezett a központi költségvetésbe (a teljesítés 105,1 százalék), ami összegében 44,8 milliárd forinttal haladja meg az előző évi bevételt. Ezen bevételi csoportban meghatározó arányt az **elektronikus** és az **időalapú útdíj** képvisel (az előbbi 247,6, az utóbbi 70,3 milliárd forint), amelyeknél az előző évihez viszonyítva együttesen 38,7 milliárd forint a növekedés a gazdasági környezet kedvező változásai hatására. A **környezetvédelmi termékdíj**akból és a **hulladéklerakási járulékból** származó bevételek is emelkedtek az előző évhez viszonyítva (előbbi 8,7, az utóbbi 0,4 milliárd forinttal).

A **fogyasztáshoz kapcsolt adók**ból 7054,0 milliárd forint érkezett a költségvetésbe, a teljesítés az éves előirányzat 105,5 százaléka (összegében 365 milliárd forinttal több az éves előirányzatnál és 786 milliárd forinttal haladja meg az előző évi bevételt). Az e bevételi csoportba sorolt adók meghatározó eleme az általános forgalmi adó és a jövedéki adó. Az **általános forgalmi adó** teljesítése 107,2 százalék, összegében 5397,2 milliárd forint (362 milliárd forinttal magasabb az éves előirányzatnál és 728 milliárd forinttal több az előző évi teljesítésnél). A bruttó áfabevételek előző évhez viszonyított növekedési üteme 16 százalék volt (ez az elmúlt tíz év legmagasabb értéke). A belföldi, az import és dohánytermékek utáni áfabevétel egyaránt növekedett, a belföldi befizetések növekedése elsősorban a kereskedelemhez és a feldolgozóiparhoz köthető. Az import utáni áfabefizetésekhez hozzájárult a koronavírus-járványhoz kapcsolódó segédeszközök (lélegeztető-gépek) állami beszerzése utáni adókötelezettség is.

A **jövedéki adó**ból származó bevételek lényegében az előirányzattal összhangban (99,6 százalékban, összegében 1243,4 milliárd forintban) érkeztek a költségvetésbe. A teljesítés 47,3 milliárd forinttal magasabb az előző évi bevételnél. Az üzemanyagok utáni jövedéki adóbevételek növekedésére kedvezően hatott a nagyobb üzemanyagforgalom és a magasabb adómérték, a dohánytermékek utáni jövedéki adóbevételek növekedését elsősorban a több lépcsőben (2021. január és április) megvalósult adómértékelés okozta, az egyéb jövedéki

termékek utáni adóbevétel-növekedés háttérében a forgalombővülés, míg az energiaadó-bevételek emelkedése háttérében a magasabb energiafelhasználás áll.

A **pénzügyi tranzakciós illetékből** 233,1 milliárd forint volt a bevétel, a teljesítés 106,5 százalék. A kedvező bevételi eredményben meghatározó szerep jutott a korszerű fizetési módok további terjedésének, a pénzügyi tranzakciók, az utalások, illetve a készpénz kifizetéshez kötődő tranzakciók száma ugrásszerű növekedésének, a gazdaság fokozatos beindulásának, helyreállításának. A **távközlési adó** teljesítése 110,8 százalék (összegében 58,7 milliárd forint), 2 milliárd forinttal meghaladja az előző évi befizetést is. A **regisztrációs adóból** 17,0 milliárd forint bevétel keletkezett (a teljesítés 84,9 százalék). elmarad az előző évi befizetéstől is. A **biztosítási adóból** érkezett befizetés az előirányzathoz közeli (98,4 százalék), összegében 104,3 milliárd forint. A **turizmusfejlesztési hozzájárulás** teljesítése mindössze 4,9 százalék (összegében 0,37 milliárd) azzal összefüggésben, hogy a veszélyhelyzeti adókonnyítések során év végéig a hozzájárulás fizetése felfüggesztésre került.

A **lakossági befizetések** 3210,9 milliárd forint összegben érkeztek a költségvetésbe (a teljesítés 106,8 százalék). Ebben a bevételi szegmensben a meghatározó súlyt a **személyi jövedelemadó** jelenti (összegében 2888,6 milliárd forint, amely 170,8 milliárd forinttal haladja meg a törvényi előirányzatot), a teljesítés 106,3 százalék. A teljesítés alakulására kedvezően hatott egyfelől a foglalkoztatotti létszám emelkedése, másfelől az, hogy a bérkiáramlás növekedési üteme az év során folyamatosan megtartotta pozitív tendenciáját. Az **illetékbecfizetések** az éves előirányzat 115,4 százalékára teljesültek (összegében 224,0 milliárd forint), amely 30 milliárd forinttal magasabb az előirányzatnál. A bevétel növekedése mögött alapvetően – a 2020. évi átmeneti megtorpanás után – részben az ingatlanértékesítések számának növekedése, részben az ingatlanok forgalmi értékének (illetékalap) emelkedése áll. A **gépjárműadó**ból 95 milliárd forint (az előirányzat 109,2 százaléka) származott, az előirányzatot 8 milliárd forinttal meghaladó teljesítés oka a gépjármű-értékesítések számának megugrása az előző évhez képest.

A **Költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok** bevételei 2642,8 milliárd forintra teljesültek, ami az éves előirányzat 177,4 százaléka. Ebből a költségvetési szerveknél 2157,8 milliárd forint, az előirányzat 148,7 százaléka képződött. A szakmai fejezeti kezelésű előirányzatoknál a teljesítés az előirányzatnak több mint tizenkétszerese (485 milliárd forint), összegében 147 milliárd forinttal több az előző évi adatnál. Mindkét tételben – hasonlóan a korábbi évekhez – a jelentős túlteljesítést alapvetően a központi alrendszeren belüli halmozódás okozza.

Az **Állami vagyonnal kapcsolatos befizetések** (ingatlanokkal, ingóságokkal kapcsolatos bevételek, osztalék, egyéb bevételek) 210,1 milliárd forintot tettek ki (a teljesítés 147,2 százalék). Az előirányzat teljesítésében meghatározó hányadot a „kibocsátási egységek” értékesítéséből származó 102,9 milliárd forint jelentett, ami 23 milliárd forinttal haladja meg az előző évben kvótaértékesítésből származó bevétel összegét. Az állami vagyonnal kapcsolatos bevétel további részét az MNV Zrt. rábízott vagyonával kapcsolatos bevételek, osztalékok adták.

Az **Adósságszolgálattal kapcsolatos (kamat)bevételek** teljesítése 130,2 milliárd forint volt, amely az éves előirányzat 139,3 százaléka.

Az „**Uniós programok bevételei**” mérleg soron 2021 végéig 1544,5 milliárd forint (az előirányzat 76 százaléka) képződött. Az „**Egyéb uniós bevételek**”-ből az előirányzat közel másfélszerese (23,4 milliárd forint) származott, döntően a „Vámbeszedési költség megtérítése” címén.

A **Központi Maradvány-elszámolási Alap**ba a költségvetési szervek előirányzatai és a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok terhére (kötelezettségvállalással nem terhelt költségvetési pénzmaradványok címén) 362,8 milliárd forint befizetés történt meg 2021-ben. (A befizetés összege 23,7 milliárd forinttal több az előző évinél.)

Az **Elkülönített állami pénzalapok** együttes bevételi előirányzata 110,3 százalékra (690,9 milliárd forint) teljesült. Ezen pénzalapok bevételeiben a meghatározó súlyt – 62 százalékot jelentő – a **Gazdaságvédelmi Foglalkoztatási Alap (GFA)** bevételei 429,4 milliárd forintot tettek ki, a teljesítés az éves előirányzat 100,1 százaléka. Ezen belül az előfinanszírozott uniós programok kiadásainak visszatérülése 76,1 százalék, a szakképzési hozzájárulása 108 százalék, a társadalombiztosítási járulék GFA-t megillető hányadának teljesülése 100,5 százalék volt. A bevételek a **Központi Nukleáris Alap**nál 189,3 százalékban, a **Bethlen Gábor Alap**nál 179,7 százalékban, a **Nemzeti Kulturális Alap**nál 102,2 százalékban, a **Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alap**nál 109,2 százalékban teljesültek.

A **Társadalombiztosítás Pénzügyi Alapjainak** együttes éves bevételi előirányzata (6707,8 milliárd forint) 103,7 százalékra (összegében 6952,9 milliárd forintban) teljesült, ezen belül a Nyugdíjbiztosítási Alap bevételei 105,0 százalékra, míg az Egészségbiztosítási Alap bevételei 101,8 százalékra. A társadalombiztosítási alapok bevételeinek meghatározó része a szociális hozzájárulási adóból és járulékokból származik.

A **szociális hozzájárulási adó** Nyugdíjbiztosítási Alapot megillető része (1692,1 milliárd forint), amely 1,8 százalékkal – összegében 30 milliárd forinttal – haladta meg az éves előirányzatot. A **társadalombiztosítási járulék** Nyugdíjbiztosítási Alapot megillető része és a **nyugdíjjárulék** együttesen 1715,2 milliárd forintban teljesült, amely 3,2 százalékkal (összegében 53 milliárd forinttal) magasabb az éves előirányzatnál. A fenti jogcímenek teljesített, az előirányzatot meghaladó magasabb bevételek alapvetően két pilléren nyugodtak: egyfelől a gazdaság újraindítását segítő kormányzati intézkedésekkel támogatva az év második negyedétől a foglalkoztatás erősödött, másfelől az átlagkereset tovább nőtt. Az **egyéb járulékok és hozzájárulások** előirányzata 91 százalékban teljesült (összegében 20,9 milliárd forint). A Nyugdíjbiztosítási Alap az ellátási kiadásainak támogatására 670,9 milliárd forint költségvetési hozzájárulásban részesült (ez 20,8 százalékkal több az előirányzatnál).

A **szociális hozzájárulási adó** Egészségbiztosítási Alapot megillető része (670,1 milliárd forint) 1,8 százalékkal (összegében 12 milliárd forinttal) több az előirányzatnál. A **társadalombiztosítási járulék** Egészségbiztosítási Alapot megillető része és az **egészségbiztosítási járulék** együttesen 1169,1 milliárd forintban teljesült, amely 3,1 százalékkal (összegében 35 milliárd forinttal) haladja meg az előirányzatot. A jelzett bevételek növekedését itt is a gazdaság helyreállása és a foglalkoztatás élékülése, valamint az átlagkereset dinamikája okozta. Az Alap **egyéb bevételek** között a népegészségügyi termékadó teljesítése 110,4 százalék (összegében 65,0 milliárd forint), az egyéb járulékok és hozzájárulások címén az előirányzat 99 százalékában (összegében 76,6 milliárd forint) érkeztek bevételek. Az

Egészségbiztosítási Alap költségvetési hozzájárulása 743,8 milliárd forintot (az előirányzat 100 százaléka) tett ki, amely 157,3 milliárd forinttal magasabb, mint az előző évben átutalt összeg.

2.2. A kiadások teljesítése

Az **államháztartás központi alrendszerében** 2021-ben – a bevételekhez hasonlóan, konszolidálás nélkül – 30.095,9 milliárd forint **együttes kiadást** teljesítettek, amely az előző évihez képest 6,3 százalékkal, míg az előirányzatnál 20,2 százalékkal lett nagyobb.³

A központi alrendszeren belül – 22.012,9 milliárd forinttal – a **központi költségvetés kiadásai** 73,2 százalékot tettek ki, jóval – 7 százalékponttal - többet, mint az előző évben. A teljesítés az előirányzatot 25,1 százalékkal, az előző évit pedig 5,0 százalékkal haladta meg.

A **Költségvetési szervek kiadásaira** 7267,8 milliárd forintot használtak fel, az előző évinek 99,8 százalékat, az előirányzatnak pedig a 143,5 százalékat. Ennek 51 százalékat, 3706,0 milliárd forintot fordítottak bérekre és járulékaikra, 4,8 százalékkal többet, mint az előző évben. Dologi kiadásokra több mint 1800 milliárd forint, míg beruházásokra 651 milliárd forint jutott. A modellváltó egyetemek kiadásai a második félévtől kikerültek e körből, ez különösen a felhalmozási kiadásoknál okozott csökkenést. A kiadásokból kiemelkednek a honvédelmi (gyalogosági harcjármű, helikopter), az egészségügyi (koronavírus-járványhoz kapcsolódó és egyéb eszköz-) beszerzések, a Gripen repülőgépek bérleti díjfizetése, valamint a költségvetési intézmények épületeinek felújítása. A tervezettől való nagymértékű eltérésben főként az játszott szerepet, hogy a költségvetési fejezeteknek 2021-ben immár negyedik évben a kötelezettségekkel nem terhelt előirányzat-maradványokat be kellett fizetniük a Központi Maradványelszámolási Alapba, majd azt – egyedi kormányhatározatokban megfogalmazott kiadási célokra – használták fel.

A **Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásaira** 4370,1 milliárd forintot fordítottak, amely az előirányzatnál 37,0 százalékkal nagyobb. Ugyanakkor az előző évinél 13,3 százalékkal kisebb teljesítés elsősorban a Kormány decemberi 350 milliárd forintos, beruházási kiadásokat visszafogó intézkedésének a következménye. Legtöbb kiadást köznevelési célú humánszolgáltatásra és működési támogatásra, hit- és erköstanoktatásra, tankönyvtámogatásra, szociális célú humánszolgáltatásokra, nem állami felsőoktatási intézmények támogatását szolgáló normatív finanszírozásra használtak fel. Jelentős összeget költöttek közúti és vasúti fejlesztésekre, közlekedési ágazati programokra, autópálya rendelkezésre állási díjra, a Magyar Falu Programra, a felsőoktatás speciális feladataira, a koronavírus-járvány következtében szükségessé váló versenyképesség-növelő támogatásokra, nemzeti agrártámogatásokra, turisztikai fejlesztésekre, egyházi működési és fejlesztési támogatásokra, művészeti feladatokra, valamint nagyvállalati és egyéb beruházásokra.

Uniós programokhoz kapcsolódó kiadásokra – az elmúlt négy év legnagyobb összegű – 2235 milliárd forint kifizetés történt, amely így is az előirányzatnak csupán a 88,9 százaléka. A 2014-2020 közötti programozási időszak kohéziós operatív programjaira több mint 1900 milliárd forint került kifizetésre, felerészt számlás kifizetésekre, felerészt pedig előre. Az elmúlt évihez hasonlóan a legtöbb kiadás a Gazdaságfejlesztés és Innovációs Operatív Program (GINOP), az Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program (IKOP), valamint a Terület- és

³ Előirányzat alatt itt is a törvényi módosított előirányzatot értjük. Ahol ettől eltérő a viszonyítási alap, jelezzük.

Településfejlesztési Operatív Program (TOP) keretéből történt. Az új, 2021-2027. évi programozási időszak kohéziós programjaihoz kapcsolódva mintegy 300 milliárd forint került kifizetésre a GINOP Plusz keretében.

A különböző **normatív és egyedi támogatásokra, benne a közszolgálati műsorszolgáltatás és a szociálpolitikai menetdíj támogatására** felhasznált 826,1 milliárd forint jelentősen több lett az előirányozottnál (18,1 százalékkal), az előző évit azonban alig (1,6 százalékkal) haladta meg. A legnagyobb részt (46 százalékot) a közösségi közlekedési személyszállításra, valamint (18 százalékot) a vasúti pályahálózat működtetési költségtérítésére fordították. Meghatározó volt a Kormány decemberi döntése, amely alapján a megemelkedő energiaköltségek és a magasabb üzemanyagárak miatt számottevő többlettámogatást kaptak a közösségi közszolgáltatást nyújtó vállalatok.

A **lakásépítési támogatások összege** az előző évi 251,5 milliárd forinttal szemben 376,5 milliárd forintot tett ki, amely a jelentősen megnövelt előirányzatnál is 1,9 százalékkal több lett. Mindez döntően a 2021. január 1-jétől bevezetett otthonfelújítási támogatásnak és az ehhez kapcsolódóan februártól felvehető hitelnek köszönhető. Hozzájárult a magas kiadásokhoz a családi otthonteremtési kedvezmény és az adó-visszatérítési támogatás mellett a többgyermekes családok lakáscélú jelzáloghitel-tartozásához nyújtott támogatás szélesítése, valamint a falusi támogatásoknál az érintett preferált kistéleptülek körének a bővítése és az igénybe vevők létszámának emelkedése is.

A **Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alapból** az előirányzattal csaknem azonosan, 673,1 milliárd forintot használtak fel, amely az előző évi teljesítéshez képest pedig 2,2 százalékkal nagyobb. Az Alap kiadásain belül a legjelentősebb részarányt (59 százalékot, csaknem 400 milliárd forintot) 2021-ben is a *családtámogatások* tették ki. Ebből az előző évit – az igényjogosultak számának alakulásával összhangban – kevéssel meghaladva, 310 milliárd forint volt a családi pótlék. A *korhatár alatti ellátások* kiadása 99 milliárd forint volt, minimálisan növekedve az előző évihez képest. Ebben megjelent egyfelől a jogosultak számának csökkenése (mert az ellátottak fokozatosan betöltik az öregségi nyugdíjkorhatárt, így átsorolásra kerülnek a korbetöltött öregségi nyugdíjasok közé), amit ellensúlyoz a nyugdíjszerű ellátások többszöri emelésének és a 13. havi ellátás fokozatos, első lépésként egyheti összegben való visszavezetésének hatása. A *jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatásokra* 151,9 milliárd forintot fordítottak, 6,9 százalékkal többet, mint az előző évben. Ezen belül közel kétharmad a járási szociális feladatok ellátását szolgálta, amely az ápolási díj 5 százalékos emelésének, valamint a gyermekek otthongondozási díjának emelkedése miatt nőtt. Ez utóbbi egyrészt a minimálbér emelése, másrészt a díj mértékének emelése (a 2020-ban érvényes 77 százalék helyett 2021-ben a minimálbér 88 százaléka) miatt növekedett. Mindemellett az igénybe vevők száma is emelkedett. Az egyéb jövedelemkiegészítő támogatásokban (fogyatékosági támogatás, vakok személyi járadéka stb.) is megjelentek a nyugdíjszerű ellátások növekményei.

A **helyi önkormányzatok támogatása** 1013,8 milliárd forint volt, az előző évihez viszonyítva 23,5 százalékkal, míg az előirányzathoz képest 11,5 százalékkal több. A megemelt összegből a mikro-, kis- és középvállalkozások 1 százalékos helyi iparüzési adómérték-kedvezménye miatti önkormányzati bevételkiesés kompenzálására a 25 ezer főnél nem nagyobb népességű

településekre 35 milliárd forint, míg ugyanezen címen a 25 ezer főnél nagyobb lakosságszámú településekre 23 milliárd forint jutott. Jelentős, 75 milliárd forint támogatást utaltak át az önkormányzatok részére a Gazdaság-Újraindítási Alapból különböző fejlesztési célokra, benne a gazdaság újraindítását célzó önkormányzati beruházásokra. 9,0 milliárd forint pótlólagos forrás az ágazati bérek emelését szolgálta.

A pénzforgalmi **kamatkiadások** összege 1404,5 milliárd forintot tett ki, erősen meghaladva mind az előző évi teljesítést (14,4 százalékkal) és különösen az előirányzatot (36,3 százalékkal). A kiadások emelkedését döntően az államadósság állományának 2020-as emelkedése és a hozamok év közben bekövetkezett növekedése okozta. (Míg az államkötvények után fizetett kamatköltség 2020-ban 896 milliárd forint volt, addig 2021-ben 1150 milliárd forintot tett ki.)

Az EU költségvetéséhez hozzájárulásként a 2020. évi 449,8 milliárd forinttal szemben 610,5 milliárd forintot fizetett be a magyar költségvetés.

Az **állami vagyonnal kapcsolatos kiadások** az előző évihez (1311,7 milliárd forinthez) hasonlóan nagyszámúak voltak (1457,9 milliárd forint). Ennek nagyobb része a társaságokkal, kisebb része az ingatlanokkal és ingóságokkal kapcsolatban merült fel. Jelentős összeget (300 milliárd forintot) juttatott a Kormány decemberben e célokra a Gazdaság-újraindítási program keretében, nagyrészt az állami energiaszolgáltatók részére az energiabeszerzés áremelkedésének kompenzációjára.

Az **elkülönített állami pénzalapok** kiadásai 710,7 milliárd forintot tettek ki, ami számottevően (16 százalékkal) több lett az előirányzatnál, míg az előző évi teljesítésnél érzékelhetően (11,3 százalékkal) kevesebb. Az utóbbit legnagyobb mértékben a *Bethlen Gábor Alap* kiadásainak felére csökkenése okozta. Az előző évvel csaknem azonos, ugyanakkor az előirányzatnál 9,3 százalékkal nagyobb összegű – 450,2 milliárd forint – kiadást teljesítettek a *Gazdaság-újraindítási Foglalkoztatási Alapból*. Ebből legnagyobb, 149,1 milliárd forintos kiadást a Startmunka-programra fordítottak, és jelentős volt a Munkahely-megtartási programra fordított rész (101,0 milliárd forint) is. Számottevő forrást (151,9 milliárd forintot) használhattak fel a *Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból*.

A **társadalombiztosítási alapok** együttes kiadása 7372,3 milliárd forintot tett ki, az előirányzat 107,9 százalékát, míg a 2020. évié a 112,7 százalékát.

A két alap kiadása közül a nagyobb 2021-ben is a **Nyugdíjbiztosítási Alapé** volt. A 4124,1 milliárd forint felhasználás az előző évit 13 százalékkal, míg az előirányzatot 5,3 százalékkal haladta meg. Ezen belül a 4117,7 milliárd forintot tett ki a *nyugellátások* összege, ami szintén 13 százalékkal, nominálisan 472,8 milliárd forinttal nőtt az előző évi sinthez képest. A kiadások növekedését hozta a 2020. év végén végrehajtott 1,2 százalékos kiegészítő nyugdíjmelés 2021-re áthúzódó hatása, az év elején végrehajtott 3,0 százalékos nyugdíjmelés, a 13. havi nyugellátások arányos egyheti összegének február havi kifizetése, a költségvetés tervezésének időszakában prognosztizálnál magasabb infláció miatti két ütemben (júniusban és novemberben) végrehajtott, összesen 1,8 százalékos mértékű kiegészítő nyugdíjmelés, továbbá a novemberben folyósított, jogosultanként maximális összegű, 80 ezer forintos nyugdíjprémium. A kiadást ugyanakkor csökkentette, hogy 2021 decemberében a

korbetöltött és hozzátartozói nyugellátásra jogosultak létszáma – elsősorban a korhatár-emelés következtében – csaknem 32 700 fővel kevesebb volt, mint az előző év végén.

A TB alapok közül az **Egészségbiztosítási Alap** kiadásaira a tárgyévet megelőző évhez képest 23,7 százalékkal több forrást, összesen 3248,2 milliárd forintot használtak fel 2021-ben, ami 11,3 százalékkal haladja meg a tárgyévre előirányzott összeget. A növekmény nagyrésze a *gyógyító- megelőző ellátásokra* fordított kiadások sorain jelenik meg, melyek összesen 1880,0 milliárd forintot tettek ki (a 2019-es 1340,7 milliárd forintos, valamint a 2020-as 1612,2 milliárd forintos szintekkel szemben). Az előző évhez viszonyított magasabb kiadás az egészségügyi szakdolgozók 2020. novemberére előrehozott bérfejlesztésének áthúzódó hatásából, a 2021. januárjától pedig az állami és önkormányzati fekvő- és járóbeteg ellátásban dolgozó orvosok béremeléséből, a háziorvosi és fogorvosi praxisok megemelt bértámogatásából, továbbá a nagyértékű gyógyszerek finanszírozására fordított kiadások emeléséből adódott. Az előbbieken felül további 23,3 milliárd forintot fordítottak az egészségügyi dolgozók szolgálati elismerésére. A korábbi évekhez hasonlóan 2021. decemberében is az egészségügyi intézmények likviditási helyzetének javításáról döntött a kormány, melynek keretében 41 milliárd forint adósságot vállalt át. Az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott *pénzbeli ellátások* kiadásai 835,0 milliárd forintot tettek ki, ami 11,6 százalékkal magasabb az előző évi összeghez képest. A növekmény csaknem hasonló mértékű a rokkantsági és rehabilitációs ellátások (10,5 százalék), a gyermekgondozási díj (8,9 százalék), valamint a táppénz (9,2 százalék) esetén. Jelentős mértékben, 28,0 százalékkal nőtt a csecsemőgondozási díjra fordított kiadás összege, ami annak köszönhető, hogy az ellátás összege a korábbi 70 százalékról a bruttó fizetés 100 százalékára emelkedett 2021. július 1-jétől. A *gyógyszer- és a gyógyászati segédeszköz támogatásokra* együttesen 488,9 milliárd forint jutott, ami közel 10 milliárd forinttal haladja meg a 2020-as szintet.

3. A hiánycél teljesítése

A 2022. április elején a Központi Statisztikai Hivatal által közétett EDP-jelentés⁴ alapján a kormányzati szektor 2021. évi eredményszemléletű (ESA-) hiánya a GDP 6,8 százaléka volt. Megállapítható, hogy a deficit az előző évi 7,8 százalékos ESA-hiányhoz képest 2021-ben a GDP 1 százalékaival mérséklődött. Ugyanakkor a hiány jelentősen magasabb a 2019. évi GDP-arányos 2,1 százaléknál és az azt megelőző hét évben jellemző értéknél, amikor az egyenleg a 3 százalékos maastrichti kritérium alatt alakult. A korábbi évekhez hasonlóan a legmagasabb negyedéves hiány az utolsó negyedévben realizálódott, amikor a GDP 11,1 százalékát tette ki az államháztartás nettó finanszírozási igénye.

Az év egészében a GDP arányában -4,5 százalékos mértékű elsődleges egyenleg⁵ realizálódott, míg a kamatkidadások a GDP 2,3 százalékát tették ki⁶.

⁴ 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.

⁵ Az államháztartás bevételeinek és kiadásainak különbsége, amely nem tartalmazza a kamatfizetéseket.

⁶ 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 2021-ben a GDP 0,2 százalékát tette ki, vagyis a tényleges, az államadósság után fizetett kamatkidás ennyivel alacsonyabb volt.

A maastrichti hiánykritérium túllépését mind az európai uniós, mind a hazai költségvetési keretrendszerben életbe lépő mentesítési záradékok lehetővé tették 2021-re is. Ezzel összhangban a Stabilitási törvény vonatkozó bekezdése is módosításra került 2021-ben, amely alapján 2021-2023 között a költségvetési hiány maximumát és a középtávú költségvetési célt meghatározó szabályt nem kell alkalmazni.

Az államháztartás központi alrendszerének éves pénzforgalmi hiánya az előző évi 5311,3 milliárd forinttal szemben 5101,5 milliárd forint (a GDP 9,3 százaléka) lett. Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvény módosítása rögzítette, hogy az uniós módszertan szerinti hiány várható értéke 2021-re a GDP 7,5 százaléka. A törvénymódosítás alapján ez az eredményszemléletű hiánycél az államháztartás központi alrendszerének 3990 milliárd forintos pénzforgalmi hiányával konzisztens, aminél a tényleges pénzforgalmi deficit 1131,3 milliárd forinttal, 28,4 százalékkal lett magasabb.

A kormányzati szektor⁷ eredményszemléletű hiánya elmaradt a pénzforgalmi hiánytól, mert a pénzforgalmi kiadások egy része a kormányzati szektoron belül maradt, vagy úgy került azon kívülre, hogy az állam vagyonának gyarapodását eredményezte, továbbá az Európai Unió kapcsolatokhoz tartozó statisztikai korrekciók is nagy összeggel (589 milliárd forinttal) javították a pénzforgalmi egyenleget.

A hiányban a bevételek kedvező alakulása mellett megjelennek a koronavírus-járvány okozta megnövelt egészségügyi és gazdaságvédelmi kiadások, valamint a költségvetés különböző bérezési, nyugdíj és beruházási prioritásai. Az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa nem hagyta jóvá a magyar helyreállítási tervet, emiatt 2021-ben Magyarország nem részesült a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF) keretében elérhető 326 milliárd forint előlegből.

A KSH áprilisban kiadott EDP jelentése szerint a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya a központi költségvetés és az elkülönített állami pénzalapok együttesen -4701,9 milliárd forint, valamint a társadalombiztosítási alapok -419,4 milliárd forint egyenlegéből adódott.

A helyi önkormányzatok pénzforgalmi többletének összege 61,7 milliárd forint, GDP-arányos ESA-egyenlege pedig 0,2 százalék lett.

A strukturális hiány⁸ 2021-ben is meghaladta a Stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti középtávú költségvetési célt (1 százalékot).

4. Az államadósság alakulása

A 2021-ben 6,8 százalékot kitevő költségvetési hiány mellett, az erőteljes gazdasági növekedés és a likvid tartalékok (KESZ és devizabetét) mérséklődése következtében a GDP-arányos bruttó államadósság a 2020. év végi 79,6 százalékról 2021 végére 76,8 százalékra mérséklődött. Így a 2020. évi átmeneti emelkedést követően az államadósság-ráta ismét csökkenő pályára állt a 2011-2019 közötti időszakhoz hasonlóan.

⁷ Az államháztartás központi és helyi alrendszerén kívül tartalmazza a 479/2009/EK rendelet ide sorolt szervezetek adatait is.

⁸ A kormányzati szektor gazdasági ciklus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege (Stab. tv. 1.§ e) pont). 2021. évi pontos értéke május hónapban lesz ismert.

Az államadósság-mutató csökkenése megfelel az Alaptörvény adósságszabályának⁹, és lényegesen nagyobb mértékű a Stabilitási törvényben előírt csökkentési kötelezettségénél.

A központi költségvetés adósságán belüli devizaarány a devizakötvény-kibocsátások következtében 20,6 százalékra emelkedett 2021 végére az egy évvel korábbi 19,9 százalékos szintről. A központi adósság devizaaránya az Államadósság Kezelő Központ által meghatározott toleranciasávbán helyezkedik el. Összhangban az államadósság-kezelési stratégia egyik fő céljával, a belföldi tulajdon aránya emelkedett 2021-ben. Kedvező adósságszerkezeti átalakulást jelez, hogy a hosszabb lejáratú kötvények előtérbe kerülésével a magyar államadósság átlagos hátralévő futamideje – a 2020. év végi 5,4 évről – 6,1 évre nőtt 2021-ben.

5. 2021. évi költségvetés végrehajtása révén kialakult kedvező alap a 2022-es költségvetési mozgásterhez

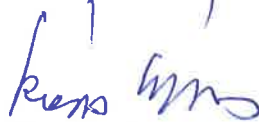
A 2021. évi makrogazdasági és költségvetési folyamatok kedvező alapot teremtettek a 2022. évi államháztartási célok teljesítéséhez. Az orosz-ukrán háború azonban átírja mind a makrogazdasági, mind a költségvetési kilátásokat. A háború és annak gazdasági következményei a költségvetést számos csatornán keresztül érintik. Ugyanakkor az előrejelzések szerint a gazdasági növekedés meghaladja a 2,5 százalékot. Következésképpen az államadósságmutató csökkentésének a kötelezettsége fennmarad. Így az Országgyűlésnek, illetve a Kormánynak az államadósságszabály betartása mellett fennmaradó mozgáster kihasználásával van lehetősége a költségvetési bevételeket és kiadásokat úgy átrendezni, hogy azok a megváltozott helyzetben egyaránt szolgálják a gazdasági (pénzügyi), a társadalmi és a környezeti fenntarthatóság erősítését. A KT megítélése szerint kiemelkedő fontosságúak a biztonságot növelő, az energiahatékonyságot és a klímavédelmet előmozdító, a kínálatot bővítő, valamint a lakossági megtakarításokat ösztönző intézkedések

Budapest, 2022. április 21.




Domokos László

Költségvetési Tanács tagja

Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke



Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja

⁹ 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.