

A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről

I.

A Vélemény előkészítésének 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.) 24. §-a alapján – összhangban az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal – véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről. A Tanács véleményében a tervezetre észrevételeket tehet, valamint – a tervezettel kapcsolatban annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetései vannak – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti.

A Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló – a Kormány által megtárgyalt és jóváhagyott – törvényjavaslat-tervezet (a továbbiakban: tervezet) 2022. május 26-án Varga Mihály pénzügyminiszter a PM/9/1/2022. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a Költségvetési Tanács elnöke részére.

A KT a tervezet értékelését az alábbi – a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvénnyel összefüggő – előzményekre is figyelemmel alakította ki.

A Tanács a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről kialakított 5/2021.04.27. számú Véleményében megállapította, 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 KT Véleményének indokolásában jelezte, hogy „megítélése szerint a várt gazdasági bővülés megvalósulhat, amennyiben a járvány a várakozásokkal összhangban lecseng és a világgazdaságban nem lépnek fel váratlan súrlódások.” Továbbá a Tanács támogatta, hogy a 2021. évi 7,5 százalékhöz képest csökkenjen az államháztartás GDP-arányában kifejezett hiánya, azonban az 5,9 százalékos értéket magasnak ítélte. „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.” A KT megítélése szerint „az Alaptörvény előírásaival összhangban az államadósság-mutató 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 Tanács megállapította azt is, hogy „A 2022. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak”, és eleget tesz a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdése rendelkezésének”. Ennek ellenére – a hiánycélnál jelzettel összhangban – az adósságmutató 2022. évi 0,6 százalékpontos mérséklését nem tartotta elégségesnek, jelezve, hogy a „2021-ben már megkezdődő gazdasági helyreállítás az adósságmutató ennél nagyobb mértékű csökkenést is lehetővé teszi, amely egyúttal szükséges is, hogy annak mérséklése a kockázatok esetleges bekövetkezése esetén is biztosítva legyen.” Felhívta továbbá a figyelmet arra, 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.”

A 2022-re eredetileg tervezett 5,9%-os GDP-arányos hiánycélt a Kormány 2021 végén 4,9%-ra csökkentette, melyet az orosz-ukrán háború miatti, költségvetést negatívan érintő folyamatok ellenére is tartani kíván. A csökkentés főként egyes állami beruházások halasztásával valósul meg.

- ☐ A KT a 6/2021.06.10. számú Határozatában – megadva előzetes hozzájárulását a 2022. évi központi költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához – megállapította, hogy a „2022. december 31-re tervezett államadósság-mutatónak a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló egységes költségvetési törvényjavaslat 3. § (1) bekezdésében tervezett mértékét megalapozottnak tartja, az a Stabilitási törvény rendelkezései szerint került megállapításra, összhangban van a törvényjavaslat alapját képező makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal. Miután a 2022. év végére számított államadósság-mutató értéke 0,6 százalékponttal kisebb a 2021. év végére várt mutató értékénél, így az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének követelménye is teljesül.” A Tanács e határozatának indokolásában ugyanakkor úgy látta, hogy „az első negyedévi, várakozások feletti GDP-növekedés, és ebből fakadóan a növekedési kilátások kedvező elmozdulása következtében a nominális GDP szintje mind 2021-ben,

mind 2022-ben jelentősen meghaladja a költségvetés tervezésénél alapul vett, ami az adóalapok és a költségvetési bevételek emelkedését eredményezi. Ez javítja a törvényjavaslat szerinti hiánycél és az államadósság-mutató teljesíthetőségét, azaz mérsékli a nem teljesítés kockázatát, és egyúttal megerősíti a Tanács által 2022-re megfontolásra ajánlott alacsonyabb hiány és államadósság-mutató célkitűzésének indokoltságát.”

- A Tanács a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának helyzetét és az államadósság alakulását – az egész évi folyamatok alapján – értékelő 1/2022.04.21. számú Véleményében megállapította, hogy „a 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.” A KT ráirányította a figyelmet arra, hogy a „2021. évi stabilitási eredményeket különösen annak fényében tartja meghatározónak, hogy a 2022. februárjában kezdődő Ukrajna elleni orosz agresszió és erre válaszul hozott szankciók gazdasági következményei átírják a 2022. évi magyar gazdasági pályát is.” Továbbá kiemelte, hogy „a 2021. évi helyreállítás eredménye azért is értékes, mert szilárd alapot jelent az új kihívások kezeléséhez.” Ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, 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 jelzethez képest eltérően fog alakulni.”

A Tanács a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére vonatkozó Véleménye kialakítása során – gyakorlatának megfelelően – alapul vette az Állami Számvevőszéknek és a Magyar Nemzeti Banknak a költségvetés folyamatairól készített írásos elemzéseit, megállapításait. Ezen túl áttekintette a KT Titkársága által felkért hazai kutató-elemző intézetek, nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, OECD, IMF, Világbank), valamint más mértékadó piaci elemzők gazdasági előrejelzéseit. A KT – mindezek mellett – figyelembe vette a Magyarország 2022-2026-ra vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat. Továbbá véleménye kialakításában támaszkodott a 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény végrehajtásának ismert folyamataira, fő jellemzőire, azok hátterére, mint bázisra.

A KT felhatalmazása keretében a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és makrogazdasági háttérét – eddigi gyakorlatát folytatva – egységében vizsgálta: a tervezet részleteit, bevételeit, kiadásait az egyensúlyi szempontok, az államadósság-szabály teljesülése szempontjából elemezte. Ennek során tekintettel volt arra, hogy az Európai Bizottság – a példátlan energiaár-emelkedés és az ellátási láncok folyamatos zavarai, a gazdasági kilátásokat érintő fokozott bizonytalanság és a lefelé mutató kockázatok miatt – javasolta az Európai Tanácsnak 2023-ban is fenntartani az általános mentesítési záradékot az uniós szintű költségvetési szabályokat érintően.

A Tanács – mint az eddigiek során – az Alaptörvény és a Stabilitási törvény szerinti felhatalmazásból adódóan elosztás- és ellátáspolitikai kérdésekben nem foglalt állást.

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

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács 2022. június 3-án a Stab. tv. 24. §-a alapján megtárgyalta a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és ennek alapján – egyhangú döntéssel – az alábbi véleményt alakította ki.

- 1) A Tanácsnak a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetének hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a tervezettel kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.
- 2) A Tanács megállapítja, hogy a költségvetési törvényjavaslat tervezete az ismert hazai és nemzetközi előrejelzések sávjába illeszkedő – 4,1 százalékos – gazdasági növekedéssel számol a rekord magas foglalkoztatás további emelkedése, a keresetek gyors ütemű növekedése, a háztartások fogyasztása, az állóeszköz-felhalmozás érdemi bővülése, valamint a termelékenység javítása révén. A Tanács megítélése szerint a várt gazdasági növekedés megvalósulhat, amennyiben a járvány nem tér vissza, a háborús konfliktus hatásai a tervezés készítésekor megismert sávban maradnak, valamint a külkereskedelmi mérleg további romlása elkerülhető lesz. Az említett tényezők lefelé mutató kockázatot jelenthetnek a növekedésben.

- 3) A Tanács támogatja az egyensúly javítására, a GDP-arányos államadósság és hiány csökkentésére irányuló törekvést. Pozitívan értékeli azt az elgondolást, hogy a bevételi oldalon a teherviselő képességhez igyekeznek igazítani az adókat, s a lakossági, illetve a munkát terhelő adókat nem emelik. A Tanács úgy látja, hogy az egyensúly megteremtésében jelentős súlyt képviselnek a bevétel oldali intézkedések – különösen az extraprofit-adók révén -, miközben a kiadás oldali lépések tartósabban és hatékonyabban járulhatnak hozzá az egyensúlyok javulásához. A kiadás oldali intézkedések végrehajtása – a családok jövedelmének csökkentése nélkül - feltétlenül szükséges a stabilizáció hiteles és megalapozott végrehajtásához. A külső és belső makrogazdasági egyensúlyi pozíciók javítása csakis a kiadási oldali lépések minél gyorsabb részletezése és megvalósítása mellett következhet be.
- 4) A Tanács helyes lépésnek tekinti, hogy 2023-ban a kormányzati szektor eredményszemléletű (ESA) hiánya a maastrichti kritérium közelébe, 3,5 százalékra, míg az államháztartás pénzforgalmi hiánya 3,3 százalékra mérséklődik. A költségvetési hiánycél elérhető, amennyiben a tervezett makrogazdasági pálya megvalósul, illetve a tervezett adóváltozások és a kiadások csökkenése részletesen kidolgozásra, majd végrehajtásra kerül. A Tanács tudomásul veszi, hogy a 3 százalékot meghaladó államháztartási hiányt az EU-s és a hazai szabályok 2023-ra is lehetővé teszik. A Tanács szorgalmazza a 3 százalékos hiány mielőbbi elérését, amennyiben azt a gazdasági körülmények megengedik.
- 5) A Tanács a Kormány figyelmébe ajánlja azt a lehetőséget, hogy a 2021-2027. évi kohéziós és vidékfejlesztés programok fejlesztései előfinanszírozásának szakaszolásával, szigorúbb előkészítettségi feltételekhez kötésével, rangsorolásával, illetve megelőlegezés helyett a hitelfelvétel ösztönzésével az előfinanszírozás éven túli összegét csökkentse, ezzel mérsékelve az európai uniós fejlesztési költségvetés tervezett hiányát. Az így felszabaduló összeget célszerű lenne a tartalékok növelésére fordítani, a költségvetési célok elérését fenyegető számos kockázat kezelése érdekében
- 6) A Tanács megállapítja, hogy a GDP-arányos strukturális hiány tervezett mértéke az ESA hiánynál magasabb, 4,5 százalék. A korábbi évekhez hasonlóan ez magasabb, mint a középtávú költségvetési cél (MTO) strukturális egyenlegre meghatározott 1,0 százaléka. A Tanács figyelembe veszi, hogy a középtávú költségvetési célt meghaladó strukturális hiányt az EU-s és a hazai szabályok 2023-ra is lehetővé teszik. A strukturális egyenleg

részletes levezetését ugyanakkor nem tartalmazza a tervezet. A Tanács kéri ennek szerepeltetését a törvényjavaslat benyújtásakor.

7) A Tanács szerint a tervezetben a bevételi és kiadási előirányzatok összhangban vannak a 2022. évre várható, valamint a 2023-ra tervezett makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal, különösen az említett egyensúlyi követelményekkel.

- a) A bevételi előirányzatok teljesüléséhez a tervezés alapját képező makrogazdasági pálya megvalósulása szükséges. A 2022. május 26-án bejelentett adóbevétel növelő intézkedések hatásai már megjelennek a tervezett bevételekben, de ezek részletes alátámasztása a tervezetben nem szerepel. Ezt a Tanács megítélése szerint a törvényjavaslat benyújtásakor – összhangban az adótörvények tervezett módosításával – pótolni szükséges.
- b) A költségvetés két fő prioritás érvényesítése érdekében önálló alapokat hoz létre: a Rezsivédelmi Alapot és a Honvédelmi Alapot. A tervezet szerint a két alap forrását – az eddigi honvédelmi költségvetési támogatáson túl – azon ágazatok cégeinek befizetései teremtik meg, amelyeknél a piaci folyamatok hatására jelentős, terven felüli extra profit keletkezett.
- c) A kiadások azt tükrözik, hogy 2023-ban is a költségvetés fókuszában a rezsicsökkentés megőrzése, a családok támogatása és az idős emberek védelme áll. Ezekén túl jelentős szerepet kap a hon- és rendvédelem és a menekültek megsegítése. A költségvetési hiány csökkentésében a kiadások mérséklése jelentős súlyt kap, azonban ennek kifejtése sem szerepel a törvényjavaslat tervezetében. A Tanács kéri a javaslat benyújtásakor ennek ismertetését.
- d) A tervezetben megjelenő fejezetrend még nem felel meg az új kormányzati felállásnak. A törvényjavaslat benyújtásáig ezt is pótolni szükséges.
- e) Uniós forrásokból 2023-ban 2057 milliárd forintra számít a tervezet. Az Európai uniós fejlesztési költségvetés kiadási előirányzata ezzel szemben 3408 milliárd forint, a különbözetnek főként a költségvetésből történő megelőlegezésével. A 2021-2027-es uniós költségvetési ciklus 40 milliárd eurót meghaladó forráskeretéhez való hozzáféréshez a Kormány és az Európai Bizottság közötti megállapodás szükséges.

- 8) A Tanács megállapítja, hogy az Alaptörvény előírásával összhangban az államadósság-mutató¹ csökkenő trendje tartós marad és annak mértéke a költségvetési törvényjavaslat tervezete szerint a 2022. év végi 76,1 százalékról 2023 végére 73,8 százalékra mérséklődik. A Tanács ennek elérését a makrogazdasági és költségvetési pálya alapján teljesíthetőnek tartja.
- a) A 2023. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak és a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdése rendelkezésének.
 - b) A Tanács üdvözli, hogy az államadósság-kezelés 2023-ban is meg kívánja őrizni az elmúlt években elért kedvező szerkezetet, a devizaadósság részarányának – kismértékű emelkedése mellett – alacsony szinten tartását, a hazai befektetői kör bővítését, így a lakosság részvételének növelését az államadósság finanszírozásában, valamint az államadósság futamidejének növelését.
 - c) A nominális államadósság a törvénytervezetben a hiányt jelentősen (1600 milliárd forinttal) meghaladó mértékben emelkedik, amellyel kapcsolatban a törvénytervezet nem tartalmaz indoklást. A Tanács kéri ennek pótlását is a törvényjavaslat benyújtásakor.
- 9) 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.

¹ Államadósság-mutató: 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, amelynek a

- 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. §).

III.

Indoklás

1. A tervezet hitelessége

A Stab. tv. 24. § (2) bekezdése szerint a Tanács a költségvetési törvényjavaslat tervezetére észrevételt tehet, illetve – ha a tervezettel kapcsolatban, annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetése van – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti. A KT úgy ítéli meg, hogy nincs akadálya a tervezettel való egyetértés megadásának, ugyanakkor igényli a Véleményben jelzett pontosítások megtételét.

2. A 2022. évi makrogazdasági, költségvetési folyamatok

A koronavírus sokkot követő év – 2021 – az intenzív és sokrétű támogató gazdaságpolitikának köszönhetően – az addig ismert geopolitikai, regionális és gazdaságstratégiai feszültségek (amerikai-kínai, közel-keleti) fennmaradása/erősödése ellenére is – a világgazdaság „visszapattanás-szerű” növekedését hozta. A globális gazdaság 6,1, az eurózóna 5,3, a kínai gazdaság 8,1, az amerikai gazdaság (USA) 5,7 százalékkal bővült az előző évi teljesítményhez mérten. Ebben meghatározó szerepe volt a gazdaság helyreállítását/újraindítását támogató kormányzati gazdasági- és célzott fiskális intézkedéseknek, továbbá annak, hogy a koronavírus-járvány gazdaságra gyakorolt visszafogó hatása jelentősen mérséklődött – köszönhetően a vakcinák hatékonyságának, a magas átoltottság kialakulásának és az ésszerű korlátozásoknak.

A globális termelési, beszállítói láncok akadozása mellett megjelentek az orosz-ukrán háború következményei, az infláció megugrása, a nyers- és alapanyag behozatal nehézségei, az energiaimport drágulása, a szállítási korlátozások stb., amelyek egész termelési ágakat hoztak nehéz helyzetbe. A háború és a nyomában életbe léptetett szankciók drasztikus hatást gyakorolnak a globális pénz- és árupiacokra.

A mértékadó nemzetközi pénzügyi szervezetek a 2022. évre készített előrejelzéseikben a 2021. évi teljesítménynél – egybehangzóan – kisebb növekedést, a globális gazdaság lassulását vetítik előre. A világgazdaság egészére a Nemzetközi Valutaalap 2022-re szóló (2022. áprilisi) előrejelzésében 3,6 százalékos bővüléssel számol, a Világbank ez év januárjában közreadott elemzésében 4,1 százalékos GDP-növekedést prognosztizál. Az Európai Bizottság (2022. tavaszi) elemzése alapján az európai uniós gazdaság egésze és az eurózóna 2022-ben 2,7 százalékos növekedést érhet el – megállapítva, hogy a háború próbára teszi az Unió gazdasági ellenálló képességét, így a korábbi várakozásokhoz képest az uniós gazdaság növekedési

kilátásai egyértelműen lefelé mutatnak. Kína gazdasági teljesítménye is visszafogottabb lesz idén az IMF és a Világbank szerint (előbbi 4,4, az utóbbi 5,1 százalékos növekedést vetít ki 2022-re). A hazai gazdaság eredményessége szempontjából nem elhanyagolható, hogy az IMF legutóbbi kitekintésében a német gazdaság 2022. évi várható bővülését az előző 3,8 százalékos becsléséről 2,1 százalékra fogta vissza.

A koronavírus-járványhelyzet lecsengése és az újraindítás továbbra is kihívások elé állítja a gazdaságot. Ezen túl figyelembe kell venni, hogy az orosz-ukrán háború nyomán már bevezetett (és tervezett) szankciók (különösen a gáz és a kőolaj embargó), az erősödő bevándorlás, a menekült hullám milyen következményekkel járnak, milyen terhet raknak a költségvetésre, mert ezek mind kihatnak a hazai gazdaság 2022-2023. évi teljesítményére.

A mértékadó nemzetközi pénzügyi szervezetek a magyar gazdaság 2022. évi bővülését 4 százalék körül várják prognózisaikban: az IMF 3,7, a Világbank 4,3, az Európai Bizottság 3,6 százalékot jelez előre.

A Kormány a 2023. évi költségvetés tervezése során a 2022-es 4,7 százalékos növekedési várakozását arra alapozta, hogy az előző évihez képest a háztartások fogyasztási volumene 5,9 százalékkal, a bruttó állóeszköz-felhalmozás 2,7 százalékkal nő. A foglalkoztatottak száma az előző évivel azonos mértékben 0,7 százalékkal, ezen belül a versenyszférában 1,4 százalékkal nő. Ugyanakkor a közszférában 3,3 százalékos létszámcsökkenés várható. A bruttó átlagkereset 16,7 százalékkal nőhet (a versenyszférában 15,3, a költségvetési szférában pedig 21,1 százalékkal). Mérsékelt lehet a külkereskedelmi forgalom bővülése, így az export 3,8 százalékkal, míg az import 3,4 százalékkal erősödhet.

A törvénytervezet 8,9 százalékos fogyasztói áremelkedéssel számol 2022-ben, ami jelentősen meghaladja a 2021. évi 5,1 százalékos mértéket.

A kormányzati várakozást számos tényező támogatja. A beruházási ráta magas: 2021-ben 27,1 százalék volt, az Európai Unióban a második legmagasabb érték. Továbbra is dinamikus a beruházások növekedése. Töretlen a külföldi tőkebeáramlás (2021-ben mintegy 2 ezer milliárd forint FDI érkezett), több ezer új munkahelyet teremtve.

A gazdasági növekedés erős munkaerő-keresletet generál. 2022 I. negyedévében a munkanélküliek száma 34 ezerrel csökkent az előző év azonos időszakához képest, a munkanélküliségi ráta 3,7 százalékra mérséklődött. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat nyilvántartása szerint az álláskeresők száma 251 ezer fő (ez 16,8 százalékkal kevesebb az előző

évi adatnál). A foglalkoztatottak helyzetét támogathatja a közel 20 százalékkal megemelt minimálbér, a 25 év alattiak személyi jövedelemadó mentessége.

A kiskereskedelmi forgalom volumene ez év első negyedében 10,3 százalékkal emelkedett, ezen belül az élelmiszer- és élelmiszer jellegű vegyes kiskereskedelemben 1,1 százalékkal, a nem élelmiszer-kiskereskedelemben 16,9 százalékkal, az üzemanyag kiskereskedelemben 27,4 százalékkal. A kereskedelmi szálláshelyeknél is forgalombővülés volt az I. negyedévben (a korlátozások oldásával stb.).

A KSH (első) becslése szerint a gazdaság teljesítménye az év I. negyedévében 8,2 százalékkal – szezonálisan és naptárhatással kiigazított és kiegyensúlyozott adatok alapján 8,0 százalékkal – lett nagyobb az előző év azonos időszakához képest. Minden nemzetgazdasági ág hozzájárult a növekedéshez, legjobban az ipar és a piaci szolgáltatások. A bővülés az előző negyedévit 2,1 százalékkal haladta meg. A háztartások fogyasztásának gyorsulása a nagy bérdinamikának, a nagyvolumenű transzfereknek és a bázishatásnak tudható be.

A 2022. év első négy havi adatai szerint az államháztartás központi alrendszerének bevételei 9824,6 milliárd forintra teljesültek (ez 24,8 százalékkal több az előző év azonos időszakának bevételénél). Az alrendszer kiadása 12460 milliárd forint volt, amely 39,7 százalékkal haladta meg az előző év első négy hónapjának kiadásait. Az adóbevételek közül az áfa 2244,5 milliárd forint (475 milliárd forinttal – 26,8 százalékkal – több az előző évi teljesítésnél), a jövedéki adó teljesítése (377,8 milliárd forint) is meghaladta az előző évit 0,3 százalékkal. A személyi jövedelemadóból származó bevétel 440,6 milliárd forint volt. A bázis időszaki teljesítéshez képest több mint 200 milliárd forinttal (21 százalékkal) több a befolyt összeg (1161,1 milliárd forint), köszönhetően a bérek emelésének. Ugyanakkor döntően a gyermeket nevelő családok egyszeri adóvisszatérítése miatt a kiutalt összeg – a bázis 66 milliárd forintjával szemben – 720,5 milliárd forint volt. Ezek együttes hatására e bevétel 452,6 milliárd forinttal kevesebb az előző évinél. Az uniós programok bevételei 286,2 milliárd forintot értek el, ami a törvényi előirányzat (2363,3 milliárd forint) 12,3 százalékát teszi ki, de 86,4 százalékkal meghaladja a tavalyi 153,5 milliárd forintot.

A központi alrendszer pénzforgalmi hiánya 2022 első négy hónapjában együttesen 2635,6 milliárd forint, amely az éves előirányzat 83,6 százaléka. Ezen belül a központi költségvetés 2669,7 milliárd forint, a társadalombiztosítási alapok 18,7 milliárd forint hiányt, az elkülönített állami pénzalapok 57,7 milliárd forint többletet értek el. Ezen időszak alatt a legtöbb kiadást a nyugdíjakra (1679,6 milliárd forintot), a gyógyító-megelőző ellátásokra (709,1 milliárd

forintot) fizettek ki. Jelentős tétel volt a családok személyi jövedelemadóinak kiutalása (620,9 milliárd forint).

Erős az államháztartás gazdálkodását érintő külső körülmények negatív hatása. Az év első négy hónapjában a bevételek az előirányzatot jóval meghaladóan teljesültek, de a bizonytalanság „teszteli” a gazdaság és az államháztartás ellenállóképességét.

3. 2023. évi költségvetési célok, feltételek

3.1. A tervezés alapját képező makrogazdasági mutatók

A tervezet 4,1 százalékos GDP bővülésre alapozza a jövő évi költségvetést. Ezt segíti – felhasználási oldalról – a háztartások fogyasztási volumenének 4,3 százalékos, a bruttó állóeszköz felhalmozás 4,2 százalékos növekedése. Utóbbi 2021-ben 5,9 százalékos volt, a 2022-es előrejelzés 2,7 százalékos. A versenyszféra beruházásai, valamint a hazai és uniós forrásból megvalósuló fejlesztések (közút- és más infrastrukturális beruházások) megvalósulása akár 27 százalék fölé is emelheti a GDP-arányos beruházási rátát, ami jelentős mértékben hozzájárulhat a hazai gazdaság bővüléséhez.

A továbbra is historikusan feszes munkaerőpiaci környezet ellenére még további 0,3 százalékkal nőhet a foglalkoztatottak száma, amihez a pandémia visszaszorulását követő kormányzati és uniós támogató intézkedések is hozzájárulhatnak. Ezen belül a versenyszférában 0,4 százalékos bővülés várható, míg a közszférában a tervezet nem számol változással. A munkaerő tartalékok kimerülése miatt is fontos, hogy a munkatermelékenység 3,8 százalékkal tovább javulhat.

A 2022-es erőteljes bérnövekedés után 2023-ban 10,2 százalékkal tovább emelkedhet a bruttó átlagkereset (a versenyszektorban 11,6, a költségvetési szférában 5,5 százalékkal), ami a feszes munkaerőpiac, és az állami foglalkoztatottak egyes csoportjait érintő bérfelvezetések következménye.

A külkereskedelemben a világgazdaságban zajló változások, a termelési folyamatot akadályozó, veszélyeztető elemek, az energia-válság és a szankciós politika hatása következtében az export és az import bővülése mindössze 5,9, illetve 5,5 százalék lehet.

A fogyasztói áremelkedés üteme a kormányzati és jegybanki lépéseknek, valamint a bázishatásoknak köszönhetően várhatóan lassul, és éves átlaga 2023-ban 5,2 százalék lesz, szemben a 2022-re becsült 8,9 százalékkal.

A Tanács véleménye szerint a tervezetben bemutatott gazdasági bővülés megvalósulhat, ha az orosz-ukrán háború lezárul, a termelési-ellátási láncok helyreállása időben megindul, az energiaárakat sikerül megfékezni, ezen és más, a gazdaság működését érintő negatív folyamatok hatásai mérséklődnek.

3.2 A központi alrendszer bevételei

A központi alrendszer összes – nem konszolidált - **bevételi előirányzata** 30.913 milliárd forint, amely a 2021. évi előzetes teljesítésnél 23,7 százalékkal, a 2022. évi előirányzatnál 21,7 százalékkal, a 2022. évi várt teljesítésnél² 10,8 százalékkal nagyobb.

A **gazdálkodó szervezetek befizetéseinek** előirányzata 2990,9 milliárd forint, 38,9 százalékkal, összegében 838,1 milliárd forinttal haladja meg a 2022. évi – az új adóintézkedések előtt számított - várható teljesítést. Ebben a bevételi csoportban – hagyományosan – kiemelkedő nagyságrendet a **társasági adóból** származó bevétel képvisel, melynek előirányzata (792 milliárd forint) a 2022. évi várható teljesítéshez mérten 10,3 százalékkal (összegében 85 milliárd forinttal) nőhet. A **kisvállalati adó** 2023. évi előirányzata (165,9 milliárd forint) a várható teljesítéshez viszonyítva (17,6 százalékkal) 25 milliárd forinttal nő, a **kisadózók tételes adójának** bevételi előirányzata (226,8 milliárd forint) az előző évi várhatóhoz képest mindössze 5 százalékkal emelkedik.

A következőkben tárgyalt több adónemnél a Kormány ideiglenes bevételnövelő intézkedéseket jelentett be 2022-re és 2023-ra vonatkozóan, amelyeknek hatásait az alábbiakban bázisévként tárgyalt 2022. évi várható teljesülés még nem tartalmazza. A **bányajáradék** előirányzata (240 milliárd forint) az intézkedéscsomag hatására a 2022. évi várható teljesítéshez viszonyítva több mint háromszorosára emelkedik. Az **energiaellátók jövedelemadójának** előirányzata (242,3 milliárd forint) több, mint négyszer magasabb a 2022. évi várhatónál, a **pénzügyi szervezetek különadója** címén 337,9 milliárd forint befizetés érkezhets az államkincstárba, amely közel ötszöröse a 2022. évi várható teljesítésnek. A **kiskereskedelmi adó** előirányzata (172,7 milliárd

² A 2022. évi várható érték alatt a 2022. áprilisban publikált EDP jelentéshez készült (notifikációs) előrejelzést értjük. Az EDP jelentés óta ugyanakkor számos, a 2022. évi bevételeket is érintő adóintézkedésről született döntés, így ezen intézkedések hatásait az akkori előrejelzések még nem tartalmazták.

forint) 84,5 százalékkal magasabb a 2022. évi várható teljesítésnél a felső két adókulcs emelkedésének köszönhetően. A 2019-es törvénymódosításnak megfelelően a *reklámadó* kulcsa 0 százalékról 7,5 százalékra emelkedik az adóalap 100 millió forint feletti részére vonatkozóan 2023. január 1-jétől. Az intézkedésből a költségvetés 15 milliárd forintra számíthat.

A *játékadó* címén 38,8 milliárd forint befizetést (17,7 százalékkal többet az előző évi várhatónál) teljesíthetnek az adóalanyok. A *közműadó* előirányzata (53,4 milliárd forint) nem változik az előző évi várhatóhoz képest. Ezen túl az *egyéb központosított bevételek* (elektronikus és időalapú útdíj, rehabilitációs hozzájárulás stb.) előirányzata (682,3 milliárd forint) 1,5 százalékkal magasabb a várható teljesítésnél.

A **fogyasztáshoz kapcsolt adók** előirányzata 9210,2 milliárd forint, 17,3 százalékkal lépi túl az előző évi várható teljesítést. A 2023. évi költségvetési konszolidációs lépések több fogyasztáshoz kapcsolt adónemet érintenek, azonban a 2022-es várható adatok ezt még nem tartalmazzák, így jelentős bevételnövekedést látunk az érintett adónemeknél. A fogyasztáshoz kapcsolt adók súlyát az jelzi, hogy az e forrásból származó pénzek fedik le a központi alrendszer bevételeinek közel 30 százalékát. Az *általános forgalmi adó* előirányzata (7061,4 milliárd forint), 15,2 százalékkal (összesítve 929 milliárd forinttal) haladja meg a 2022. évi várható teljesítést. Az előirányzat realitását a foglalkoztatás, a kereslet, a fogyasztás további bővülése adja.

A *jövedéki adó* előirányzata (1458,9 milliárd forint), 208 milliárd forinttal (16,6 százalékkal) lehet több az előző évi várhatónál. A jelentős mértékű növekedés háttérben uniós adóharmonizációs kötelezettség (adóemelés) áll. A *regisztrációs adó* előirányzata (18,7 milliárd forint), 9,4 százalékkal több a várható teljesítésnél. A *tranzakciós illeték* előirányzata (323,5 milliárd forint), 33,4 százalékkal lépi túl az előző évi várható teljesítést. A *távközlési adó* 2023. évi előirányzata (96,4 milliárd forint), 71,8 százalékkal több az előző évi várható teljesítésnél. A *biztosítási adó* előirányzata (179,7 milliárd forint) 54,9 százalékkal több az előző évi várhatónál. A *turizmusfejlesztési hozzájárulás* előirányzata (41,6 milliárd forint) 19,5 százalékkal haladja meg az előző évi várható teljesítést. A *légitársaságok adója* új kötelezettség (a két új alap létrehozásával függ össze), ebből 30 milliárd forint bevétel érkezik 2023-ban a költségvetésbe.

A **lakosság befizetéseinek** előirányzata 4168,2 milliárd forint, 42,5 százalékkal (összegében 1243,3 milliárd forinttal) múlja felül az előző évi várható teljesítést. Ebben a bevételi körben a

személyi jövedelemadó a legnagyobb súlyú bevétel, melynek előirányzata (3733,7 milliárd forint) 44,1 százalékkal, összegében 1143 milliárd forinttal több a várható teljesítéshez képest. Ebben meghatározó szerepe van a foglalkoztatás folyamatos bővülésének, a magas keresetkiáramlásnak, valamint annak, hogy az idei pénzforgalmi bázist jelentősen mérsékelte a családi adóvisszatérítés. A személyi jövedelemadóból származó befizetések ugyanakkor az adóvisszatérítés hatásával korrigálva is mintegy 14 százalékkal emelkednek az idei várható teljesítéshez képest, ami jelentősen meghaladja a törvénytervezet makrogazdasági mutatóiban prognosztizált dinamikát.

Az **illetékbevételek** előirányzata 261,3 milliárd forint, amely 8,9 százalékkal (összegében 21 milliárd forinttal) több az előző évi várhatónál. A növekedés háttérében az ingatlanforgalom (főként a nagyértékűeké) további bővülése, s ezzel együtt az illetékalapok megugrása áll. A **gépjárműadó** címen az éves előirányzat 173,2 milliárd forint, amely az előző évi várható teljesítést 84,8 százalékkal haladja meg. A nagymértékű változást az okozza, hogy összevonásra kerül emelkedik a cégautóadó, és összevonásra kerül a cégautóadó és gépjárműadó.

A központi alrendszer jelentős bevétele a **szociális hozzájárulási adóból és a járulékokból** származik. A Nyugdíjbiztosítási, az Egészségbiztosítási és a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot ezekből együttesen 2023-ban 6636 milliárd forint illeti meg. Ez összegében (644 milliárd forinttal), 10,7 százalékkal több, mint a 2022. évi várható teljesítés.

A Nemzeti Földalpnál 300 milliárd forint összegben számol a tervezet ingatlanértékesítésből származó bevétellel, amelynek a részletei nem ismertek.

3.3 A központi alrendszer kiadásai

A tervezet szerint az államháztartás központi alrendszerének **összes – nem konszolidált – kiadási előirányzata** 33.265,2 milliárd forint, a 2022. évi előirányzatnál 16,5 százalékkal, míg a 2022. évi várható teljesítésnél 7,1 százalékkal nagyobb.

A **költségvetés szerkezetét** áttekinthető tagolás jellemzi, így a törvényjavaslat melléklete megfelelő részletezettséggel, átlátható módon tartalmazza az állami kiadásokat és bevételeket. A KT által látott tervezet azonban még nem követi a Kormány új felállítását (például a fejezetek között még szerepel az Emberi Erőforrások Minisztériuma, az új tárcák pedig még hiányoznak). Ezt a hiányosságot a költségvetés parlamenti benyújtásáig pótolni kell.

Az összes **kiadásból** a központi alrendszeren belül a **három nagy csoportot** tekintve 2023-ban folyó (működési) célokra, 80,7 százalékot, hazai forrásból felhalmozási feladatokra 9,0 százalékot, az európai uniós finanszírozású működési és fejlesztési kiadásokra 10,2 százalékot terveznek felhasználni. Ugyanezen csoportok részesedése a 2022. évi költségvetésben 78,1, 10,5 és 11,4 százalék volt, így látszik a beruházási kiadások visszaesése. Az elmúlt öt évben átlagosan hazánkban a kormányzati szektor beruházási kiadásainak GDP arányos mértéke 5,7 százalék volt, ezzel az elsők között volt az Európai Unióban.

A 2023. évi költségvetés kiadási **prioritásai** között is a rezsi-csökkentés megőrzése, a családok támogatása és az idős emberek védelme áll. Jelentős szerepet kap a határvédelem és a menekültek megsegítése is. Az elmúlt évekhez képest már nem kiemelt sem a járvány elleni védekezés, sem a gazdaság újraindítása, ugyanakkor a költségvetés – ha csökkenő mértékben is – biztosítja ezekre a területekre is a szükséges forrásokat.

A jelenlegi világgpiaci (és hazai) áremelkedési tendenciák mellett a rezsiárszint védelméhez hozzájárul, hogy a tervezetben külön fejezetben jelenik meg az új, úgynevezett **Rezsivédelmi Alap**.

Emellett új – a régióban kialakult háborús konfliktus keltette biztonságpolitikai kihívások megfelelő kezelését, hatékony honvédség fenntartását, a haditechnikai eszközök modernizálását, a személyi állomány felszerelését, elhelyezési körülményeinek javítását, létszámának növelését célzó haderő-fejlesztési program folytatását lehetővé tevő **Honvédelmi Alap** létrehozása is szerepel a költségvetésben, új fejezetként. A 2023. évben már teljesülhet – a szövetségi és nemzetközi szerződésekből eredő katonai kötelezettségek teljesítése érdekében –, hogy a honvédelemre fordítható kiadások elérjék a GDP 2 százalékát.

A piaci folyamatok hatására jelentős, terven felüli extra profit egy részének befizetetésével teremthető meg a két új alap forrása – az eddigi honvédelmi költségvetési támogatáson túl.

A költségvetés alapján folytatódhat a **családok támogatása és életminőségük javítása**. Továbbra is kiemelt szerep jut az otthonteremtési programnak, melynek keretében változatlanul jelentős állami támogatás segíti a gyermekes, illetve gyermeket vállaló családokat a saját otthon megteremtésében. A családok költségvetési támogatását szolgálja a munka és a gyermeknevelés megbecsülésére épülő családi adórendszer fenntartása is, mely Európa egyik legalacsonyabb, egykulcsos személyi jövedelemadó-ját (15%) alkalmazza, a gyermeknevelést pedig családi adó-, illetve járulékkedvezményel segíti.

Mindemellett az életük során legalább négy gyermeket nevelő nők mentesülnek a személyi jövedelemadó megfizetése alól, a fiatalok munkaerőpiaci részvételét, önálló életkezdését és családalapítását pedig a 25 év alattiak átlagbér szintjéig biztosított szja-mentessége ösztönzi. Az utóbbiak ugyan nem kiadások, de a bevételek elmaradása miatt a költségvetésnek ugyanolyan terhet jelentenek.

A 2023-as költségvetés is fókuszban tartja a **nyugdíjasok védelmét**. Megvalósíthatók azok a célok, amelyek a nyugdíjak értékállóságát kívánják biztosítani, nemkülönben a nők kiemelt megbecsülését. A 2022-ben teljes havi összegében visszaállításra került 13. havi nyugdíj, továbbá az ellátások januári 5 százalékos, és a júliustól hatályos 3,9 százalékos évközi emelésével összesen 8,9 százalékos kompenzációban részesülnek a nyugdíjasok.

A költségvetés 2023-ban további 5,2 százalékos nyugdíjemeléssel számol, amely a rendszeres havi ellátáson felül a 13. havi nyugdíjra is érvényes. Emellett 2023-ban is fennmarad a nyugdíjprémium intézménye, hogy a nyugdíjból élők is részesülhessenek a gazdasági növekedés eredményeiből. A nők családban betöltött szerepének elismerése érdekében változatlanul biztosított a 2022-től 65 évre emelkedő nyugdíjkorhatár betöltését megelőző nyugellátás igénybevételének lehetősége, amennyiben az ellátást igénylő személy legalább negyven év jogosultsági idővel rendelkezik.

A 2023. évi költségvetésből lehetővé válik, hogy - hazánk biztonsága érdekében, a honvédelem mellett – a **rendvédelem** is több forráshoz jusson. A tömeges bevándorlással és a terrorellenes intézkedésekkel összefüggő előirányzatok továbbra is túlléphetők, így is biztosítva a szükséges források rendelkezésre állását. A költségvetés a kor kihívásaihoz igazodó kiberbiztonsági, informatikai fejlesztéseket is kiemelten kezeli.

A legfőbb prioritások mellett 2023-ban lehetővé válik a **közszolgálatban dolgozók erkölcsi és anyagi megbecsülésének**, az elindult életpályaprogramoknak, a már meghozott bérintézkedés végrehajtásának a folytatása a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál, a kulturális, a szociális ágazatban, az igazságszolgáltatásban, a rend- és honvédelemben. Jelentős forrás szolgálja a 2021-től elindult, több évig tartó átfogó orvosi bérfejlesztési program végrehajtását ugyanúgy, mint az egészségügyi szakdolgozókat megillető, szintén korábban elindított béremeléseket. A céltartalékok lehetőséget biztosítanak további bérintézkedésekre. Ennek ellenére a közszféra béremelkedésének a versenyszféránál lényegesen alacsonyabb üteme (amelyben bázishatások is tükröződnek) feszültségek forrása lehet. Ezért célszerű a bértömeggazdálkodás bevezetésével

nagyobb szabadságot adni a költségvetési szervek vezetőinek a dolgozók jobb megbecsülésére, a kulcsszemélyzet megtartására, a közfeladatellátás színvonalának veszélyeztetése nélkül.

Az előző évi előirányzatnál (3258 milliárd forint) 258 milliárd forinttal kisebb összegű **hazai finanszírozású fejlesztések** közül két területen történhet nagyobb előrelépés: egyrészt az ellátórendszer további erősítése érdekében az állami, valamint az egyházi fenntartású egészségügyi intézményeknél, másrészt a felsőoktatásban. Az utóbbiban a modellváltás keretével összhangban - a működési támogatás megemlése mellett - kiemelt támogatásban részesülhetnek az intézmények egyes infrastrukturális, innovációs és ökoszisztéma beruházásaikhoz. Ezekon túl a tervezet szerint megvalósulhatnak azok a jelentős beruházások, amelyek a gazdasági növekedés előmozdítását szolgálják. Ennek érdekében működik tovább a 2021-ben létrehozott Beruházási Alap. Abból elsősorban a már megvalósítási szakaszba lépett fejlesztéseket tervezik támogatni. A KT indokoltnak tartja e törekvést a lehető legszélesebb körben megvalósítani.

Uniós forrásokból 2023-ban 2057,1 milliárd forintra számít a tervezet. Az **Európai uniós fejlesztési költségvetés kiadási** előirányzata ezzel szemben 3407,9 milliárd forint. A különbséget a tagállami társfinanszírozás (önrész), valamint a költségvetés által kifizetett előlegek összege. Még mindig jelentős, több mint 1000 milliárd forintot tehetnek ki a 2014-2020-as ciklushoz kapcsolódó kohéziós, vidékfejlesztési és egyéb programokkal kapcsolatos kiadások.

A 2021-2027-es programokhoz kapcsolódó kiadások elérhetik az 1600 milliárd forintot, melyen felül közel 600 milliárd forint lehet a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF) keretében folyósítandó kifizetés. A 2021-2027-es uniós költségvetési ciklus 40 milliárd eurót meghaladó forráskeretéhez való hozzáféréshez a Kormány és az Európai Bizottság közötti megállapodás szükséges. A 2021-2027 közötti kohéziós és vidékfejlesztési operatív programok uniós támogatásának megelőlegezésére a tervezet több mint 2000 Mrd forintos előirányzatot tartalmaz. Az uniós keretek teljes kihasználása nem teszi szükségessé az ilyen mértékű megelőlegezést, így annak szakaszolásával, szigorúbb előkészítettségi feltételekhez kötésével, esetleg rangsorolásával az éven túli megelőlegezés lényegesen mérsékelhető lehetne, anélkül, hogy az a gazdasági növekedést veszélyeztetné. Amennyiben a fejlesztés gyors megvalósítása indokolt, és a kedvezményezett gazdasági társaság vagy magánszemély, abban az esetben garanciával, kamattámogatással ösztönözni lehetne, hogy a kedvezményezettek hitelt vegyenek fel a mielőbbi megvalósítás érdekében. Az így felszabaduló előirányzatokkal legalább egyharmadrészben mérsékelni lehetne az európai uniós fejlesztési költségvetés hiányát, és

ebből tartalékot képezni a költségvetési célok teljesítését veszélyeztető számos kockázat kezelésére.

Az **Unió költségvetéséhez való hozzájárulás** 2023-ban 597,3 milliárd forintot tehet ki, ami 32,4 milliárd forinttal, 5,7 százalékkal több, mint az előző évben.

3.4. Az államháztartás hiánya

Az államháztartás egyenlegét az előző években erőteljesen befolyásoló koronavírus-járvány s az abból fakadó válság helyébe lépett a háborús konfliktus, az energiahordozókért, nyersanyagokért folytatott verseny, a részben ebből eredő infláció. A KT üdvözlí, hogy a tervezet, összhangban a pénzügyi stabilitás erősítésére és a költségvetési fegyelem fenntartására irányuló kormányzati törekvéssel – a 2021-es 6,8 százalékkal, a 2022-ben várható 4,9 százalékkal szemben – 2023-ra 3,5 százalékos GDP-arányos eredményszemléletű (ESA) hiánnyal számol. Ez szinte teljes egészében az államháztartás központi alrendszerében jelentkezne, a helyi önkormányzati alrendszer egyenlege nulla.

A kamatkidadások – az állampapírhozamok emelkedésével, az infláció felgyorsulásával összefüggésben – erőteljesen nőnek, 2023-ra elérhetik a GDP 3 százalékát. Az enélkül számított elsődleges hiány így a GDP 0,5 százaléka.

A költségvetési hiánycél a KT megítélése szerint elérhető, amennyiben a tervezett makrogazdasági pálya megvalósul, a tervezett adóváltozások és a kiadások csökkenése részletesen kidolgozásra, majd végrehajtásra kerül, és a gazdasági növekedésből származó többletbevételeket a költségvetés nem költi el. A valamelyest 3 százalékot meghaladó államháztartási hiányt az EU-s szabályok 2023-ra is lehetővé teszik. A hazai szabályozásban hasonló mozgásteret a Stabilitási törvény csak a GDP csökkenése esetére adott, ezért az uniós szabályokkal történő összhang megteremtése érdekében e törvény módosult.

A GDP-arányos strukturális hiány tervezett mértéke az ESA hiánynál magasabb, 4,5 százalék. A korábbi évekhez hasonlóan ez magasabb, mint a középtávú költségvetési cél (MTO) strukturális egyenlegre meghatározott 1,0 százaléka. A strukturális egyenleg részletes levezetését ugyanakkor nem tartalmazza a tervezet. A KT kéri ennek szerepeltetését a törvényjavaslat benyújtásakor. A középtávú költségvetési célra vonatkozó előírások teljesítését az Európai Unió Tanácsa a COVID-19 járvány miatt felfüggesztette, amely mentesítés 2023-ra is fennmarad.

Az államháztartás központi alrendszerének 2023-ra tervezett pénzforgalmi hiánya is erőteljesen mérséklődik: az előző évi előirányzatnál 800 milliárd forinttal lesz kevesebb - 2352,1 milliárd forint (a GDP-arányában ez 3,4 százalék, a csökkenés itt 1,8 százalékpontos). A három részre bontott központi alrendszerben a működési rész egyenlege – immár hatodik évben – nulla, és pénzforgalmi deficit csak a felhalmozási és az uniós költségvetésben keletkezhet.

3.5. Az államadósság

2021-től a 2020. évi átmeneti emelkedést követően az államadósság-mutató ismét csökkenő pályára állt és 2022 végére a törvénytervezet alapján 76,1 százalékra, majd 2023 végére 73,8 százalékra mérséklődik. Ehhez az államháztartási hiány mérséklődése mellett az erőteljes gazdasági növekedés is hozzájárul. Az államadósság-mutató tervezett 2,3 százalékpontos csökkenése egyúttal (implicit) tartalékot is képez az államadósság-szabály teljesülése szempontjából, mivel ez azt jelenti, hogy a GDP tervezett mértékű növekedése esetén még 1500 milliárd forinttal magasabb adósságállomány mellett is teljesülne a Stab. tv. ezen előírása, illetve az megvalósulna a tervezett államadósság mellett még 2,4 százalékos gazdasági növekedés esetén is.

A nominális államadósság a törvénytervezetben ugyanakkor a hiányt jelentősen (1600 milliárd forinttal) meghaladó mértékben emelkedik, amellyel kapcsolatban a törvénytervezet nem tartalmaz indoklást. Ennek is indokolt a pótlása a törvényjavaslat benyújtásakor.

A 2022-2026-ra érvényes Konvergencia Program kitekintése alapján az időszak végére 63 százalék közelébe mérséklődhet a GDP-arányos államadósság-mutató.

A 2023. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak³ 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 államadósság-mutató előírt csökkenése a makrogazdasági és költségvetési pálya alapján elérhető.

³ 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.

Az Európai Bizottság ajánlása alapján az általános mentesítési záradék aktiválásának folytatólagos fenntartásával az EU-s adósságszabályok⁴ szankcióinak felfüggesztése várhatóan 2023-ban is érvényben marad, bár a szabály teljesülését továbbra is vizsgálja a Bizottság.

A központi költségvetés adósságán belüli devizaarány 2023 végére 23,4 százalékra emelkedik. A devizaadósság aránya ezzel együtt is alacsony marad és az Államadósság Kezelő Központ részére meghatározott toleranciasávon belül marad.


Az államadósság-kezelés 2023-ban is meg kívánja őrizni az elmúlt években elért kedvező finanszírozási helyzetet, a belföldi szereplők és ezen belül a lakosság részvételének stabilitását az államadósság finanszírozásában. Továbbá kedvező, hogy folytatódhat a 2020. évben kitűzött – az államadósság átlagos hátralévő futamidejének növelésére irányuló – cél megvalósítása.

Budapest, 2022. június 3.


Domokos László

Költségvetési Tanács tagja




Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja


Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke

⁴ 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 egyhuzszaddal kell csökkennie, azon elmúlt három évben bekövetkezett változások alapján, amelyekre adatok állnak rendelkezésre („visszatekintő szabály”). Az adósságkritérium szerinti követelmény abban az esetben is teljesültnek 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 („előrettekintő szabály”). Az adósságárány kiigazításának referenciaértéke alkalmazása során figyelembe kell venni a ciklusnak az adósságcsökkentés ütemére gyakorolt hatását („ciklikusan igazított szabály”).