

A Költségvetési Tanács Határozata

A Magyarország 2023. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló kormányrendelet tervezetének véleményezéséről és az államadósság-szabály teljesülésével kapcsolatos állásfoglalásáról

I.

A Határozat előkészítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény, Stab.tv.) 24. §-a alapján véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről, ideértve a központi költségvetés bevételi és kiadási főösszegét megváltoztató, vagy a költségvetési hiány mértékét növelő módosítást is.

A Kormány élve az Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdése és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény 80-81. §-a szerinti különleges jogrendi felhatalmazásával – az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek elhárítása és kezelése érdekében – a veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022 (X. 28.) Korm. rendeletével 2022. november 1-jével kezdődően meghosszabbította a veszélyhelyzetet 210 nappal. A Kormány a Magyarország központi költségvetésétől eltérő rendelkezésekkel összefüggő veszélyhelyzeti eljárási szabályokról szóló 504/2022 (XII. 8.) Korm. rendeletében (továbbiakban: Rendelet) meghatározta veszélyhelyzet ideje alatt a központi költségvetésről szóló törvénytől eltérő rendelkezéseket meghatározó olyan rendelet előkészítésére és elfogadására vonatkozó szabályokat, amely a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegének megváltoztatására vagy a költségvetési hiány mértékének növelésére irányul. A Rendelet 4. §-a értelmében a fenti tartalmú kormányrendelet tervezetét (a továbbiakban: rendlettervezet) a Stabilitási törvény 24. §-ától eltérően a Kormány - részletes számításokkal alátámasztva - véleményalkotás és előzetes hozzájárulás megszerzése céljából megküldi a Tanács részére. A Rendelet alapján a Tanács

- a) a rendelettervezettel, annak hitelességével, végrehajthatóságával kapcsolatos észrevételt tehet;
- b) vizsgálja a rendelettervezet államadósság-szabálynak való megfelelését, amelynek kapcsán a rendelettervezet kihirdetéséhez való előzetes hozzájárulásáról foglal állást.

A Tanács az *a)* pontja szerinti véleményét és *b)* pontja szerinti állásfoglalását a rendelettervezet kézhezvételét követő tíz napon belül írásban közli az államháztartásért felelős miniszterrel. Ha a Tanács a *b)* pont szerinti állásfoglalásában azt állapítja meg, hogy a rendelettervezet az államadósság-szabály megsértését eredményezné, állásfoglalását részletesen indokolja.

Varga Mihály pénzügyminiszter 2022. december 23-án kelt levelével megküldte a Tanács elnökének a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló kormányrendelet tervezetét, kezdeményezve, hogy arról a Tanács alakítsa ki a Rendelet 4. §-a szerinti véleményét és foglaljon állást előzetes hozzájárulásáról.

A veszélyhelyzetre tekintettel a Tanács az 504/2022. (XII. 8.) Korm. rendeletben foglaltak szerint járt el. A véleményét tartalmazó, valamint az előzetes hozzájárulására vonatkozó állásfoglalását tartalmazó Határozata kialakítása során figyelemmel volt az alábbi – a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvénnyel összefüggő – előzményekre is.

- A Tanács a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről kialakított 2/2022.06.03. számú Véleményében megállapította, hogy „a költségvetési törvényjavaslat tervezete az [akkor, 2022. áprilisban és májusban] 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”. Jelezte, hogy „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”. A KT Véleményében támogatta az egyensúly javítására, a GDP-arányos államadósság és hiány csökkentésére irányuló törekvést, továbbá úgy látta, 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”. Egyúttal jelezte, hogy a „kiadás oldali intézkedések végrehajtása – a családok jövedelmének csökkentése nélkül – feltétlenül szükséges a stabilizáció hiteles és megalapozott végrehajtásához”.

A KT fontos törekvésnek értékelte, 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”, ugyanakkor tudomásul vette, hogy „a 3 százalékot meghaladó államháztartási hiányt az EU-s és hazai szabályok 2023-ra is lehetővé teszik”, de szorgalmazta „a 3 százalékos hiány mielőbbi elérését, amennyiben azt a gazdasági körülmények megengedik”. A Tanács Véleményében rámutatott, hogy a „2023. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak és a Stab. tv. 4.§ (2a) bekezdése rendelkezésének”. Rögzítette, hogy „az Alaptörvény előírásával összhangban az államadósság-mutató 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.” Ennek elérését a KT a [költségvetési törvényjavaslat tervezetének alapját képező, 2022 áprilisában és májusában készült] makrogazdasági és költségvetési pálya alapján teljesíthetőnek tartotta. A Tanács Véleményében értékelte, 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.”

- A KT a 2023. évi központi költségvetésről szóló T/152/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelését vizsgálta, és a 3/2022.07.14. számú Határozatával megadta hozzájárulását a zárószavazáshoz azzal, hogy „a 2023. december 31-re tervezett államadósság-mutatónak a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló T/152/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslat 3. § (1) bekezdésében tervezett mértékét tudomásul veszi. Az a Stabilitási törvény rendelkezései szerint lett megállapítva, összhangban a törvényjavaslat elkészítésekor fennálló, annak alapját képező makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal. Miután a 2023. év végére számított államadósság-mutató értéke a törvényjavaslatban 2,3 százalékponttal kisebb a

2022. év végére várt mutató értékénél, így az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének követelménye is teljesül”.

A KT – a Határozatában – indokoltnak tartotta felhívni a figyelmet a 2023. évi költségvetés tervezésének megkezdése óta „megerősödött makrogazdasági kockázatokra, amelyek közül különösen érinti a költségvetés végrehajtását a vártnál nagyobb infláció, a világgazdaság növekedésének lassulása, az orosz-ukrán háború következményei (energiaválság stb.), valamint az Unióval történő megállapodás elhúzódása”. Véleménye szerint ezek „összességében növelik a tervezettnél magasabb hiány és államadósság kialakulásának kockázatát”. A Tanács Határozatának indokolásában jelezte, hogy meglátása szerint az államháztartási egyensúlyt érintő kockázatokat mérséklük az időközben bejelentett kormányzati intézkedések a rezsicsökkentés fenntartásának mennyiségi korláthoz kötéséről. A KT továbbra is szorgalmazta „a 3 százalékos hiány mielőbbi elérését, amennyiben azt a gazdasági körülmények megengedik”.

- A KT 2023. évi központi költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához történő hozzájárulása megadásának parlamenti tolmácsolása során a Tanács elnöke azt is hangsúlyozta, hogy a „negatív kockázatok a 2022. év második félévében és a 2023. év során tovább erősödhetnek, ezért [...] indokolt ezek kezelésére alternatív forgatókönyvekkel felkészülni.”

Az azóta bekövetkezett változások alátámasztják, hogy indokoltnak bizonyultak a Tanácsnak a 2023. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetéhez a június 3-i Véleményében, majd a zárószavazáshoz történő hozzájárulásáról szóló július 14-i Határozatában és annak parlamenti ismertetése során megfogalmazott figyelemfelhívásai.

A Tanács a rendelettervezetben foglaltakra vonatkozó Határozatának kialakításánál figyelembe vette a fentiekben foglalt előzményeket, felhasználta a Pénzügyminisztérium által a rendelettervezetbe a KT részére eljuttatott számításokat. Ezek mellett áttekintette nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, OECD, IMF, Világbank) és más mértékadó piaci elemzők gazdasági elemzéseit. Az MNB és az ÁSZ elemzései figyelembevételével értékelte, hogy a 2022. évi makrogazdasági és költségvetési folyamatok milyen bázist teremtenek a 2023. évre tervezett változtatásokhoz.

A Tanács felhatalmazása keretében a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvénytől eltérő rendelkezéseket megállapító tervezetet és annak makrogazdasági hátterét –

folytatva eddigi gyakorlatát – egységében vizsgálta, a tervezet részleteit, bevételeit, kiadásait azok megalapozottsága, valamint az egyensúlyi szempontok és az államadósság-szabály teljesülése szempontjából elemezte.

A KT a Határozatát megküldi az államháztartásért felelő miniszter útján a Kormánynak, valamint tájékoztatásul az Országgyűlés elnökének, továbbá értékelését az Országgyűlés honlapján közzéteszi.

II. A Tanács Határozata

A Tanács – a Magyarország központi költségvetésétől eltérő rendelkezésekkel összefüggő veszélyhelyzeti eljárási szabályokról szóló 504/2022. (XII. 8.) Korm. rendeletben meghatározott feladatának eleget téve – a 2022. december 27-én tartott ülésén a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló rendelettervezetről az alábbi Határozatot hozta:

- 1) A Tanácsnak a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól szóló rendelettervezet hitelességére nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a rendelettervezettel kapcsolatban az egyet nem értés jelzését. Ugyanakkor hangsúlyozza, hogy Oroszország Ukrajna elleni háborúja, az erre válaszul bevezetett szankciók, az energiaárak robbanásszerű emelkedése, valamint a külső gazdasági környezet ezzel összefüggő bizonytalansága a rendelettervezetben foglalt költségvetési célok teljesíthetősége szempontjából kockázatot jelentenek.
- 2) A Tanács megállapítja, hogy a rendelettervezet 2023-ra – az eredetileg alapul vett 4,1 százalékkal szemben – 1,5 százalékos gazdasági növekedéssel számol a háború és az energiakrízis elhúzódó hatásai, a globális növekedés lassulása és az infláció reáljövedelmeket mérséklő hatása következtében. A növekedés meghatározó arányban az export importot meghaladó emelkedésének lenne a következménye, tehát jelentős mértékben függ a külpiaci folyamatoktól. A Tanács megítélése szerint a nemzetközi szervezetek előrejelzéseihez képest mértéktartóan tervezett gazdasági növekedés akkor valósulhat meg, ha a háborús konfliktus hatásai nem súlyosbodnak és az egyéb kockázatok sem erősödnek. A Tanács véleménye szerint az utóbbiakra tekintettel a költségvetési tartalékok felhasználásánál konzervatív politikát szükséges folytatni.
- 3) A Tanács nyugtázza, hogy a rendelettervezet továbbra is biztosítja az eredeti költségvetésben megfogalmazott főbb társadalompolitikai célok – így a rezsicsökkentés

átlagfogyasztásig történő megőrzése, a családok támogatása, az idős emberek védelme, továbbá a honvédelmi képesség erősítése - megvalósítását, valamint megteremti a lehetőséget a nyugdíjaknak az eredetileg prognosztizáltnál magasabb inflációval azonos mértékű emelésére, a közfeladatot ellátó intézmények megugró energiaköltségei részleges kompenzálására, az államadóssághoz kapcsolódó magasabb kamatkidadások finanszírozására.

- 4) A Tanács tudomásul veszi, hogy 2023-ban a GDP-arányában a kormányzati szektor eredményszemléletű (ESA) hiánya 3,9 százalékra, míg az államháztartás pénzforgalmi hiánya 4,5 százalékra módosul a Kormány KT-nak adott tájékoztatása szerint. A 3,9 százalékos deficit a hatályos törvényhez képest a 2023. évi hiánycél növekedését jelenti, ezért a Tanács fontosnak tartja azt a rendelkezést, hogy amennyiben 2023-ban a GDP 1,5 százalék felett nő, akkor a többletbevételt a hiány csökkentésére kell fordítani. A Tanács továbbra is szorgalmazza a 3 százalékos hiány elérését, amennyiben azt a gazdasági körülmények megengedik, ugyanis a deficit csökkenése a gazdaság más területein is segíti az egyensúlyok helyreállítását.
- 5) A Tanács szerint a rendelettervezet bevételi és kiadási előirányzatainak teljesíthetősége kockázatot hordoz. Az adóbevételek emelkedése a bér- és keresettömeg, valamint a nominális fogyasztás jelentős mértékű növekedésén alapulnak, és egyes sorokon meg is haladják az adóalapok várt növekedését. Kiadási oldalon az energiaköltségek finanszírozására tartalmaz többlet kiadási előirányzatot a rendelettervezet, de a dologi kiadások nem emelkednek olyan mértékben, mint ahogy azt a működési költségek emelkedése várhatóan szükségessé teszi. Ez még rendkívüli takarékosági intézkedések mellett is érdemi teljesíthetőségi kockázatokat hordoz.
- 6) A Tanács megállapítja, hogy elsősorban a nominális GDP magas, közel 16,6 százalékos növekedési ütemének köszönhetően az államadósság-mutató¹ csökkentése folytatódik 2023-ban is. Annak értéke a rendelettervezet szerint a 2022. év végére várt 74,0 százalékról 2023 végére 70,2 százalékra mérséklődik. A 3,8 százalékpontos tervezett csökkentés azt jelenti, hogy az államadósságszabály akkor is teljesül, ha a makrogazdasági feltételek a

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 (a GDP-nek) az összege szerepel (Stab. tv. 2. §).

kormányzati prognózisban foglaltaknál lényegesen kedvezőtlenebbül alakulnak. Ennek alapján a Tanács megadja az 504/2022 (XII. (8.)) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés b) pontja szerinti előzetes hozzájárulását a rendelettervezet kihirdetéséhez.

III. Indokolás

A tervezés bázisát érintő 2022. évi folyamatok

A **2022. évi makrogazdasági és költségvetési folyamatok** a 2023. évi költségvetés elfogadásakor feltételezettől sok tekintetben eltérően alakultak, ami megváltoztatta a 2023. évi költségvetés végrehajtásának feltételrendszerét. Az Oroszország Ukrajna ellen indított háborúja, az arra válaszul hozott szankciók felerősítették az inflációs folyamatokat. Az energiakrízis és a gazdasági stabilizációt szolgáló intézkedések lassították a gazdasági növekedést világszerte, a növekedés azonban fennmaradt.

A **globális gazdasági bővülés** mértékét a legutóbbi (októberi) elemzésében az IMF 3,2 százalékra (3,6 százalékról), a Világbank 2,3 százalékra (2,4 százalékról) csökkentette. Ezzel szemben az Európai Bizottság ez év novemberi kitekintése – emelve a nyári 2,7 és 2,6 százalékos előrejelzését – az Európai Unió egészében 3,3 és az eurozónában 3,2 százalékos bővüléssel számol. A világgazdaság teljesítményében meghatározó súlyú országoknál jelentős lassulás következik be: az OECD és a Világbank elemzése szerint Kína várható teljesítménye 3,3, illetve 3,2 százalék lehet, az USA gazdasági teljesítményének mértéke pedig 1,8, illetve 1,6 százalékkal lehet nagyobb az előző évinél. Az IMF értékelése szerint Németország GDP-növekedése 1,5 százalék körül várható.

A mértékadó nemzetközi szervezetek a **magyar gazdaság 2022. évi növekedését** 4-6 százalék közötti tartományban várják aktuális elemzéseikben. A legutóbbi prognózisok szerint: az OECD novemberi értékelésében 6,0 százalékra (4,0 százalékról), az IMF 5,7 százalékra (3,7 százalékról), a Világbank 4,7 százalékra (4,6 százalékról), az Európai Bizottság novemberben 5,5 százalékra (5,2 százalékról), az EBRD őszi kitekintésében 5,0 százalékra (3,5 százalékról) emelte a magyar gazdaság várható növekedésének mértékét. A magyar kilátásokat befolyásolja az orosz-ukrán háború gazdasági következményeinek súlyosbodása, a világgazdaság általános lassulása, az infláció, a mérséklődő kereslet, az energiaárak drasztikus emelkedése és hazánk nagy orosz gázkitettsége. Jelentős a bizonytalanság, mivel egy elhúzódó vagy súlyosbodó háború nagy fizikai és környezeti károkat, valamint a kereskedelem és a befektetések

széttöredezését okozhatja. Ezek mellett külön veszélyt jelent a nagy gazdaságok (Németország, USA) teljesítményének jelentős lassulása.

A statisztikai adatok szerint a magyar gazdaság növekedése 2022. III. negyedévében lassult, de a I-III. negyedévi növekedés még dinamikusnak tekinthető. A **bruttó hazai termék 2022. I-III. negyedévében** – a nyers és a szezonálisan kiigazított és kiegyensúlyozott adatok alapján – 6,1 százalékkal haladta meg az előző év azonos időszakának teljesítményét. Ehhez termelési oldalról legnagyobb mértékben a szolgáltatások járultak hozzá (5,0 százalékponttal), az ipar 1,2 százalékponttal, az építőipar mindössze 0,2 százalékponttal, a termékadók 0,8 százalékponttal, míg a mezőgazdaság – az idei rendkívüli aszály következtében – kibocsátása 1,1 százalékponttal mérsékelte a GDP változását. Az I – III. negyedévi adathoz képest a 2022. IV. negyedévi előzetes adatok a gazdaság minden területén különböző mértékű lassuló növekedési tendenciát jeleznek, összességében azonban a 2022. évi GDP növekedés így is közelíthet az 5 százalék körüli értékhez.

A **beruházások** volumene 2022. I-III. negyedévben az előző év azonos időszakához viszonyítva 7,9 százalékkal nőtt. A volumennövekedéshez a háztartások és a vállalkozások beruházásai járultak hozzá, a költségvetés beruházásainak értéke csökkent az előző év azonos időszakához képest.

A **foglalkoztatottak** (15-74 év közöttiek) átlagos létszáma 2022 augusztus-október hónapban 4 714,3 ezer volt, ami 36,9 ezer fővel több, mint az előző év azonos időszakában. A munkanélküliek (15-74 év közöttiek) átlagos létszáma 2022. augusztus-októberben 174,3 ezer volt, az előző év azonos időszakához képest a munkanélküliségi ráta 0,2 százalékponttal 3,6 százalékra mérséklődött. A **bruttó és a (kedvezmények nélkül számított) nettó átlagkereset** az év I-IX. hónapjában egyaránt 17,5 százalékkal emelkedett, míg a **reálkereset** 5,1 százalékkal nőtt a fogyasztói árak előző évhez mért, 11,8 százalékos növekedése mellett.

A **kiskereskedelmi forgalom** volumene 7,0 százalékkal emelkedett az év első tíz hónapja folyamán 2021. év azonos időszakához képest. A **kereskedelmi szálláshelyek** január-október között 22,8 millió vendégéjszakát regisztráltak, 50,0 százalékkal többet, mint a bázis időszakban. Ezen belül a belföldi vendégek 20,0 százalékkal a külföldi vendégek 131,6 százalékkal több vendégéjszakát vettek igénybe a kereskedelmi szálláshelyeken.

A **fogyasztói árak** átlagosan 13,6 százalékkal nőttek **január-november** hónap között az előző év azonos időszakához képest. Ezen belül legnagyobb mértékben az élelmiszerek 24,3 százalékkal, a háztartási energia 18,6 százalékkal drágultak.

A 2022. I-III. negyedéveiben elsősorban az exportnál lényegesen erőteljesebben növekvő import következtében romló áruegyenleg, valamint a cserearányok romlása miatt a **folyó fizetési mérleg hiánya** dinamikusan nőtt és a III. negyedévben elérte a 1 813,5 milliárd forintot.

Az **államháztartás központi alrendszerében a bevételek** az év I-XI. hónapjában az előirányzatban szereplő érték időarányos részénél lényegesen magasabban teljesültek. Az együttes bevétel 26 836,3 milliárd forint lett, ami az éves előirányzat 105,7 százaléka. A **központi alrendszer kiadásai** az év I-XI. hónapjában – hasonlóan a bevételekhez – jóval meghaladták az időarányos mértéket. A teljesített 30 302,7 milliárd forint az éves előirányzat 106,2 százaléka.

Különösen az **adó- és járulékbévételek** teljesítése kedvező. Együttesen 2022. novemberéig 22.458,0 milliárd forint képződött, az előirányzat 103,2 százaléka. Ezen belül ki kell emelni az *általános forgalmi adó* teljesülését, ami 11,7 százalékkal haladta meg az éves előirányzatot. A *személyi jövedelemadóból* novemberig az éves előirányzat 86,0 százaléka folyt be. Ez elmarad mind a 2022. évi időarányos teljesítéstől, mivel a bevételt csökkentette a februári nagy összegű szja-visszatérítés. A *szociális hozzájárulási adókból és járulékokból származó bevétel* az éves előirányzat 95,9 százaléka. Az adóbevételek jelentős növekményéhez hozzájárultak az extraprofit adókról szóló rendelet² alapján történő adómérték emelésből és új adónemek bevezetéséből származó többletbevételek.

A **központi költségvetés kiadásai** az év I-XI. hónapjában az éves előirányzat 109,1 százalékában teljesültek. Ehhez hozzájárult, hogy a *Költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai* november végéig az éves előirányzat 120,9 százalékában teljesültek. A kiadások növekedését visszafogta, hogy az év második felében a 2022. évre elrendelésre került a központi költségvetés fejezeti kiadásainak 581,0 milliárd forinttal történő csökkentése, és a kormányzat a központi költségvetés kifizetéseit egyes előirányzatok kivételével a pénzügyminiszter előzetes engedélyéhez kötötte. 2022. november végéig az *Uniós programok kiadásai* 2 747,4 milliárd forint összegben, az éves előirányzat 91,5 százalékában, míg az *Uniós programok bevételei és az egyéb uniós bevételek* mindösszesen 1 213,9 milliárd forint összegben, az éves előirányzat 50,9 százalékában teljesültek. Következésképpen a 2021. évhez hasonlóan a 2022. évben is változatlanul nagy szerep jutott az uniós programok központi költségvetésből történő megelőlegezésének. A *kamatkiadások* 2022. november végéig 1 895,1 milliárd forint összegben, az éves előirányzat 138,4 százalékában teljesültek. A

² 197/2022. (VI.4.) Korm. rendelet az extraprofit adókról

kamatkiadásokat növelte a központi költségvetés adósságának tervezettnél nagyobb összegű finanszírozási szükséglete, valamint az állampapírhozamok 2021. évhez képest bekövetkezett jelentős emelkedése.

Az **Elkülönített állami pénzalapok** bevételei 2022. november végéig az éves előirányzat 106,0 százalékában, míg kiadásai az éves előirányzat 78,7 százalékában teljesültek.

A **Társadalombiztosítás pénzügyi alapjain** belül az év I-XI. hónapjában a bevételek az éves előirányzat 97,3 százalékában, míg a kiadások az éves előirányzat 100,5 százalékában teljesültek. Ezen belül 2022. november végéig a *Nyugdíjbiztosítási Alap* kiadásai az éves előirányzatnál 6,2 százalékkal lettek nagyobbak. A többletkiadást a 13. havi nyugdíjnak a tervezettnél gyorsabb mértékű visszaépítése és a magasabb infláció miatt szükségessé váló pótlólagos nyugdíjemelések okozták. Az *Egészségbiztosítási Alapból* az éves előirányzat 93,9 százalékát használták fel.

A **központi alrendszer pénzforgalmi hiánya** 2022. november végén 3 466,4 milliárd forint lett, ami az éves előirányzat 110,0 százaléka. A nagymértékű hiányt alapvetően két tényező, az energiaárak emelkedésének költségvetési hatása (a háztartások energiaköltségeinek nagymértékű költségvetési átvállalása, illetve a közvetlen állami energiakiadások emelkedése), valamint az év első felében kifizetett – részben egyszeri – kormányzati transzferek okozták. E tényezők következtében a 2022. szeptember 30. napjára elkészített kormányzati EDP-jelentés az év végére a központi alrendszer 4 350 milliárd forintos éves pénzforgalmi hiányát jelezte előre. Így az év végére az előirányzatnál nagyobb pénzforgalmi hiány várható, amely azonban GDP-arányosan csökkenést mutat majd az előző évhez képest, a hiány mérséklődése és a nominális GDP erőteljes növekedése révén.

A **kormányzati szektor GDP-arányos eredményszemléletű (ESA) hiánya** a 2021-es 7,1 százalékkal szemben 2022-ben várhatóan kisebb, 6,1 százalék lesz. A 2022-es hiánycélt a Kormány szeptemberben 4,9 százalékról 6,1 százalékra emelte, mert a Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetség (melyet az Eurostat döntése alapján a kormányzati szektor részének kell tekinteni) egy 2022. júliusi jogszabály³ alapján különleges gázkészletet halmoz fel, amelyre állami garancia mellett több mint 800 milliárd forint összegű hitelt vesz fel.

Az **adósság szabály** 2022-ben várhatóan teljesül. A GDP-arányos államadósság – az adósságmutató – 2022-ben várhatóan 2,8 százalékponttal csökken a 2021. végi 76,8

³ 260/2022. (VII. 21.) Korm. rendelet a különleges földgázkészlet létrehozásáról

százalékról. Az adósságmutató csökkenését a nominális GDP-nek a bruttó államadósság nominális emelkedésénél gyorsabb ütemű növekedése teszi lehetővé.

A 2023. év makrogazdasági és államháztartási (központi költségvetési) folyamatai

A Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvény a hazai gazdaság 4,1 százalékos **GDP bővülésére** épült. A költségvetés elfogadása után azonban 2022-ben a várakozásoknál kedvezőtlenebb pálya valósult meg, és romlottak a 2023. évi kilátások is. Ez a költségvetést megalapozó kormányzati prognózis felülvizsgálatát tette szükségessé.

A mértékadó nemzetközi szervezetek ez év októberi novemberi előrejelzései 2023-ra a világgazdaság növekedésének lassulásával számolnak. Az OECD és az IMF novemberi elemzésében 2023-ban 2,2, illetve 2,7 százalékos világgazdasági bővülésre számít. Az Európai Bizottság az Unió egészében és az eurózónában is mindössze 0,3-százalékos növekedést vetít ki. A magyar gazdaság teljesítménye IMF szerint 1,8 százalékkal, az OECD előrejelzése szerint 1,5 százalékkal, a Világbank szerint 1,7 százalékkal bővíülhet. Ettől lényegesen elmarad az Európai Bizottság mindössze 0,1 százalékos prognózisa.

A magyar gazdasági növekedés 2023. évi alakulásában meghatározó a belső kereslet lassulása: a reáljövedelmek mérséklődése visszafogja a lakossági fogyasztást, a bizonytalan gazdasági kilátások csökkentik a vállalati beruházásokat, miközben az állami szektor is átütemezi a beruházásait. A pozitív GDP növekedés elsősorban abból fakadhat, hogy 2023-ban várhatóan a nemzetgazdasági export gyorsabban emelkedik, mint az import, amit egyfelől a korábbi évek exportfejlesztő beruházásai, másfelől a belső felhasználás visszafogása miatt szűkülő import alapoz meg.

Mindezek figyelembevételével **a rendelettervezetet megalapozó kormányzati prognózis** szerinti 1,5 százalékos növekedés óvatos, az előrejelzői várakozások többségéhez hasonló mértékű, és a külső környezet további romlásának be nem következése esetén teljesíthető pályának értékelhető. Ugyanakkor a gazdasági kilátásokat a szokásosnál is erősebb bizonytalanság övezi. Kiemelendő az orosz agresszió és más geopolitikai konfliktusok eszkalálódásának veszélye, az ellátási láncok fennmaradt töredezettsége, az energia- és nyersanyagárak tartósan magas szintje.

A magas infláció jövő év elején is fennmarad, de az év során fokozatos csökkenése valószínűsíthető, amely az év közepétől válik markánsabbá. Így az infláció éves átlagban a

módosítás alapjául szolgáló makrogazdasági pályának megfelelően alakulhat (15 százalék), amennyiben nem lépnek fel újabb negatív hatások.

Az árak nagymértékű növekedése következtében – a gazdasági növekedés lassulása ellenére – a nominális GDP 2022 után ismét jelentősen emelkedik, ami egyes költségvetési bevételek növekedési irányában hat, és hozzájárul az államadósságmutató és a GDP arányos költségvetési hiánymutatók csökkenéséhez, mivel azok nevezőjében a nominális GDP szerepel. Az adóbevételek szempontjából meghatározó, hogy a rendelettervezetet megalapozó kormányzati prognózis a nominális fogyasztás 18,4 százalékos, míg a bruttó bértömeg 15,5 százalékos növekedést jelez előre, míg a kormányzati szektorban csak 11,9 százalékos béremelkedéssel számol.

A rendelettervezet szerint az **államháztartás központi alrendszerében a tervezett bevételek 36 355,6** milliárd forintot tesznek ki, ami a 2022. évi várható teljesítést 21,4 százalékkal haladja meg. A központi alrendszer **kiadásainak összege** 39 755,8 milliárd forint, az előző évi várhatónál 14,9 százalékkal több. A **központi költségvetésben a gazdálkodó szervezetek** bevételi előirányzata 3938,9 milliárd forint, ami 35,5 százalékkal nagyobb az előző évi várható teljesítésnél. E bevételi csoporton belül a legnagyobb súlyt a külön vagy *extra adók* képviselik, a 2022. évi várható teljesítés közel kétszeresével (196,8 százalék). Jelentős a *társasági adóból* származó bevétel (1004,9 milliárd forint), amely 34,3 százalékkal nagyobb a 2022. évi várható teljesítésnél. A költségvetési törvény módosítása 123 milliárd forint összegben bevezeti a vállalatok által fizetendő adónemek között a *gyógyszergyártói adót*, amelynek befizetései a Rezsivédelmi Alap bevételeit fogják gyarapítani. A **fogyasztást terhelő adók** előirányzata 10.187,6 milliárd forint, a várható teljesítést 16,6 százalékkal meghaladva. Ezen belül az *általános forgalmi adó* előirányzata (7986 milliárd forint) 16,2 százalékkal több a 2022. évi várhatónál. A **lakossági befizetések** előirányzata (4434,7 milliárd forint) 41,0 százalékkal nagyobb a 2022. évi várható teljesítésnél. Itt a *személyi jövedelemadó* képez meghatározó súlyt, a bevételi előirányzat 4060,5 milliárd forint, amely 45,7 százalékkal nagyobb az előző évi várhatónál. A bázis szempontjából azonban ezt a számot növelni kell a gyermekes családok számára 2022. év folyamán visszatérített szja összegével. Ezt figyelembe véve a növekedés 17,1 százalék, ami azonban így is magasabb, mint a bér-és keresettömeg 15,5 százalékos prognosztizált növekedése. Ez részben azzal magyarázható, hogy a korábban a KATA szerint adózók közül sokan az SZJA szerinti adózást választották. A tervezet számol azzal az intézkedéssel, hogy a 25 év alattiak részleges személyijövedelemadó-mentességét 30 évre kiterjeszti azon nők számára, akik 30 éves korukig gyermeket vállalnak.

A **társadalombiztosítási alapok** szociális hozzájárulási adó és járulékok előirányzata (6876,0, milliárd forint) 17,8 százalékkal nagyobb a 2022. évi várhatónál, ami szintén magasabb a befizetések alapjául szolgáló bér- és keresettömeg prognosztizált 15,5 százalékos növekedésénél. Ezt részben indokolhatják a KATA hatálya alól kikerülők többletbefizetései.

A központi alrendszeren belül a **Központi költségvetés kiadásaira** előirányzott 29 574,8 milliárd forint a 2022. évi várható teljesítés 115,8 százaléka. Jelentős, 12,3 százalékos növekmény a Társadalombiztosítási Alapok támogatásánál van, ezen belül a Nyugdíjbiztosítási Alapnál 15,7, míg az Egészségbiztosítási Alapnál 7,9 százalékos. Ugyanakkor a Költségvetési szervek kiadásai 27,6, a Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatoknál 33,7, míg a Helyi önkormányzatok támogatásánál 10,5 százalékos csökkenést terveznek a bázis időszakhoz képest.

Az energiaárak emelkedésének jelentős kompenzációján kívül a költségvetés a 2022. és 2023. évi magas infláció miatti többletkiadásokra nem biztosít többlettámogatást, ami jelentős teljesíthetőségi kockázatot hordoz egyes fejezeteket érintően.

A **Rezsivédelmi Alap** 2023. évi kiadási előirányzatainak összege a korábbi 670 milliárd forintról 2.610 milliárd forintra emelkedett. A lakossági fogyasztást érintő kedvezményes tarifák átlagos fogyasztási szintig történő fenntartására előirányzott összeg a korábbi 600 milliárd forintról 1.458,2 milliárd forintra nőtt. Az állami intézmények, állami vállalatok, önkormányzatok kompenzációja 855 milliárd forintra emelkedett, amit az emelkedő energiaárak hatásainak felülvizsgálata mellett a jogosult intézményi kör bővülése is indokol. A versenyszektor számára létrehozott támogatási programok kifizetései is az Alap előirányzatai közt szerepelnek összesen 279 milliárd forint összegben. A kiadások fedezetét a 2022. júniusában bevezetett „extraprofit” különadók és a bányajáradék összesen 1.411,7 milliárd forint várható bevételeinek az Alapba történő becsatornázásával és további 1.198,3 milliárd forint központi támogatással teremtik meg.

A **Honvédelmi Alap** kiadási főösszege a módosítás során nem változott az eredeti költségvetési törvény előirányzatához képest, ugyanakkor az Alap forrásszerkezete megváltozott. Az Alap bevételei közül kikerült a pénzügyi tranzakciós illetékbevételek, helyette a pénzügyi szervezetek befizetéseiből származó 358 milliárd forint és a biztosítási adóból várt 219,4 milliárd forint mellett 264,6 milliárd forint összegű közvetlen központi költségvetési támogatás biztosítja a tervezett 842 milliárd forint összegű kiadás forrását.

A **központi tartalékok** főösszege 418,2 milliárd forinttal 977,2 milliárd forintra emelkedett az eredeti költségvetési törvény előirányzathoz képest. A szabad tartalékoknak tekinthető előirányzatok összege 462,7 milliárd forint. A kormányzati rendkívüli intézkedések tartalékkeret a korábbi 170 milliárd forintról 255 milliárd forintra emelkedett, követve a központi költségvetés kiadási főösszegének növekedését. A kormányzati bérintézkedésekre forrást biztosító céltartalék előirányzatok 335,2 milliárd forinttal 514,5 milliárd forintra növekedett az eredetileg elfogadott költségvetési törvény előirányzatához képest. Ugyanakkor a felhasználás egy új céllal bővült.

Az **Uniótól származó bevételek** 2285,69 milliárd forintot, míg a **kiadások** 3793,5 milliárd forintot tesznek ki 44,2, illetve 28,3 százalékkal haladva meg a 2022-es várható teljesítést. A költségvetés reálisan számol a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz, illetve a 2021-2027. évi operatív programok finanszírozására beérkező uniós bevételekkel. Ennek ellenére változatlanul jelentős e programok központi költségvetésből történő megelőlegezése.

A **nettó pénzforgalmi kamatkidadások** 310 milliárd forinttal emelkedtek a módosításban az eredeti költségvetési törvény előirányzatához képest. A magasabb nettó kiadást a bruttó kamatkidadások 430 milliárd forintos, valamint a kamatbevételek 120 milliárd forintos emelkedése okozza. A kamatkidadások emelkedését a költségvetési törvény készítése óta megvalósult hozamemelkedés magyarázza.

A rendelettervezet a **kormányzati szektorra** – az eredetnél magasabb – 3,9 százalékos GDP-arányos **eredményszemléletű (ESA) hiánnyal** számol. Az **államháztartás pénzforgalmi hiánya** 4,5 százalékra módosul. A Tanács ezúttal is helyes intézkedésnek tartja, hogy amennyiben 2023-ban a GDP 1,5 százalék felett nő, akkor a többletbevételt hiány-csökkentésre kell fordítani.

Az **államadósságmutató** csökkentése folytatódik 2023-ban is. Annak értéke a rendelettervezet szerint a 2022. év végére várt 74,0 százalékról 2023 végére 70,2 százalékra mérséklődik. A csökkenést jelentősen támogatja, hogy a nominális GDP a tervezet szerint 16,6 százalékkal növekszik 2023-ban. Ez azt jelenti, hogy az államadósságszabály a kormányzati makrogazdasági prognózisban előirányzottnál alacsonyabb gazdasági növekedés, illetve a tervezett pénzforgalmi hiánynál magasabb deficit esetén is teljesül, ami azonban megnövelné az állami finanszírozási igényt és többlet adósságkibocsátást tenne szükségessé. A központi

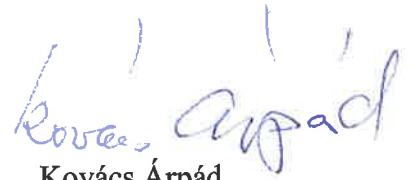
költségvetés adósságán belül a devizaarány 28 százalék közelébe emelkedik, ami az adósságkezelő által megemelt célsáv felső értékéhez közelít.

2022. december 27.



Windisch László

a Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

a Költségvetési Tanács elnöke

