

A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény módosítására irányuló törvényjavaslat tervezetéről

I.

A Vélemény előkészítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága

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

A Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvény módosítására vonatkozó, a Kormány 2023. január 11-i ülésén megtárgyalt és jóváhagyott törvényjavaslat-tervezetet (a továbbiakban: tervezet) 2023. január 11-én Varga Mihály pénzügyminiszter PM7/4/2023. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a Költségvetési Tanács elnöke részére.

A KT a Véleményének 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 „össességében 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 Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának évközi helyzetéről és várható alakulásáról kialakított 4/2022.09.27. számú Véleményében megállapította, hogy „a magyar államháztartás helyzetét a 2020 és 2022 közötti években erőteljesen befolyásolják a világgazdaság folyamatok”, továbbá a „járvány után is tartósan fennmaradt a globális értékláncok töredezettsége, jelentősen emelkedtek

előbb a nyersanyag - majd 2021 nyarától az energiaárak. E folyamatok világszerte lassították a gazdasági növekedést és emelték az inflációt.” Hozzáteve ehhez, hogy „2022. február 24-ét követően az orosz-ukrán háború kiszélesítette és elmélyítette a fennálló problémákat, több évtizede nem látott kihívások elé állította a világ gazdaságát”. A Tanács rögzítette, hogy a „magyar gazdaság a koronavírus járványt követően gyors ütemben állt helyre.” Ehhez kapcsolódóan a KT Véleményében kitért arra, hogy a „rövid távú kilátások kevésbé kedvezőek. Az év második felében a világgazdaság lassulása, az EU-s szankciók, a magas infláció, a kiugró energiaárak és a rendkívüli aszály következtében mérsékeltbb növekedési ütem várható”.

A Tanács értékelésében kifejtette azt is, hogy „az év végi pénzforgalmi hiány – az eddig lezajlott és várható folyamatok alapján – jelentősen magasabb lesz a tervezettnél”. Ehhez jelentősen hozzájárultak „az első negyedévben a lakosság egyes csoportjai jövedelmét növelő intézkedések (személyi jövedelemadó visszatérítése a családoknak, a teljes 13. havi nyugdíj kifizetése, a rendvédelmi dolgozóknak juttatott fegyverpénz), amelyek egy része az adóbevételeken keresztül növelte a költségvetés bevételeit”. A KT hangsúlyozta, hogy az „államadósság-mutató első félévi – a 2021. végi 76,8 százalékról 77,5 százalékra történő – emelkedését elsősorban a magas pénzforgalmi hiány, továbbá a likviditás növelése és a devizaadósság átértékelődése okozta”. A Tanács megállapította, hogy a rendkívüli világgazdasági folyamatok „hatásainak kezelésére a Kormány 2022 folyamán több intézkedést hozott”. Mindezeket túl értékelte, hogy „a költségvetési stabilizáció érdekében 2022 májusától átfogó konszolidációs lépésekre került sor, amelyek hangsúlyos része az extraprofitra kivetett adó alkalmazása [...], illetve a költségvetési kiadások, elsősorban a beruházások érdemi visszafogása”.

A Tanács rögzítette Véleményében azt is, hogy az ESA módszertan szerinti hiánycélt a Kormány „2022 szeptemberében 6,1 százalékra emelte a kormányzati szektorba sorolt Magyar Szénhidrogén Készletező Szövetség – állami kezességvállalás mellett – szindikált hitelből finanszírozott földgázkészlet felhalmozása következtében.” Megállapította, hogy a „nyersanyag- és különösen az energiaárak kiugró emelkedéséből fakadó többletkiadások nagyrészt 2022 második felében jelentkeznek.”

- A KT a 2022. december 27-i ülésén – a veszélyhelyzeti eljárási szabályokról szóló 504/2022 (XII.8.) Korm. rendeletben meghatározott feladatának eleget téve – a

Magyarország 2023. évi központi költségvetésétől eltérő rendelkezésekkel összefüggő szabályairól szóló Korm. rendelet-tervezetben foglalt – a 2023. évi költségvetési törvényre irányuló – módosításokat véleményezte, az államadósság-szabálynak való megfelelést vizsgálta és a 7/2022.12.27. számú Határozatában megadta előzetes hozzájárulását a Korm. rendelet-tervezet kihirdetéséhez.

A Tanács a tervezetben foglaltakra vonatkozó Véleményének kialakításánál figyelembe vette a fentiekben foglalt előzményeket, felhasználta a Pénzügyminisztérium által a tervezet megalapozásához készített, a KT részére eljuttatott számításokat. Ezek mellett áttekintette a 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 2022. évi XXV. törvény módosítására irányuló tervezetet és annak makrogazdasági háttérét – 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 Véleményét megküldi az államháztartásért felelős miniszter útján a Kormánynak, valamint tájékoztatásul az Országgyűlés elnökének, továbbá azt az Országgyűlés honlapján közzéteszi.

II. A Tanács Véleménye

A Tanács a 2023. január 12-én tartott ülésén a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény módosításának tervezetéről – egyhangú döntéssel – az alábbi Véleményt alakította ki:

- 1) A Tanács továbbra is érvényesnek tartja a 2023. évi központi költségvetési törvénytől eltérő szabályokat megállapító kormányrendelet tervezetéről szóló 7/2022.12.27. számú Határozatában megfogalmazott álláspontját, mivel a törvényjavaslat tervezete lényegében megismétli a kormányrendelet tartalmát, valamint annak keltétől nem merült fel olyan lényeges körülmény, amely indokoltá tenné a hivatkozott számú határozat érdemi megváltoztatását.

- 2) A Tanácsnak a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvény módosítására irányuló törvényjavaslat tervezetének hitelességére nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a tervezettel 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 tervezetben foglalt költségvetési célok teljesíthetősége szempontjából kockázatot jelentenek.
- 3) A Tanács megállapítja, hogy a tervezet 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 előrejelzéseire képest mértéktartóan tervezett gazdasági növekedés is 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.
- 4) A Tanács nyugtázza, hogy a tervezet 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 kamatkiadások finanszírozására.
- 5) 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 3,9 százalékos deficit a hatályos törvényhez képest a 2023. évi hiánycél növekedését jelenti, ezért a Tanács üdvözli azt a tervezetben szereplő rendelkezést, hogy amennyiben 2023-ban a GDP reálértéke 1,5 százalék felett nő, akkor az így keletkező, a nyugdíjprémium tervezetten felüli összegével csökkentett többletbevételt a hiány mérséklésére 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.

- 6) A Tanács szerint a tervezet bevételi és kiadási előirányzatainak teljesíthetősége kockázatot hordoz. Az adóbevételek emelkedése a bér- és keresettömeg, valamint a nominális fogyasztás jelentős mértékű növekedésén alapul, és egyes sorokon meg is haladja az adóalapok várt növekedését. Kiadási oldalon az energiaköltségek finanszírozására tartalmaz többlet-előirányzatot a tervezet, 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.
- 7) 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 tervezet szerint a 2022. év végére várt 73,5 százalékról 2023 végére 69,7 százalékra mérséklődik. A 3,8 százalékpontos tervezett csökkentés azt jelenti, hogy az államadósság-szabály akkor is teljesül, ha a makrogazdasági feltételek a kormányzati prognózisban foglaltaknál lényegesen kedvezőtlenebbül alakulnak.

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

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. §).

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 ideai 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 szeptember-november hónapban 4 713,2 ezer volt, ami 26,1 ezer fővel több, mint az előző év azonos időszakában. A munkanélküliek (15-74 év közöttiek) átlagos létszáma 2022. szeptember-novemberben 183,8 ezer volt, az előző év azonos időszakához képest a munkanélküliségi ráta 0,1 százalékponttal 3,8 százalékra nőtt. A **bruttó és a** (kedvezmények nélkül számított) **nettó átlagkereset** az év I-X. hónapjában egyaránt 17,6 százalékkal emelkedett, míg a **reálkereset** 4,3 százalékkal nőtt a fogyasztói árak előző évhez mért, 12,7 százalékos növekedése mellett.

A **kiskereskedelmi forgalom** volumene 6,4 százalékkal emelkedett az év első tizenegy 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.

A Magyar Államkincstár előzetes adatai szerint 2022-ben (továbbiakban: 2022. évi előzetes teljesítés) az **államháztartás központi alrendszerében a bevételek** az előirányzatban szereplő értéknél lényegesen magasabban teljesültek. Az együttes bevétel 29 786,1 milliárd forint lett, ami az éves előirányzat 117,2 százaléka. A **központi alrendszer kiadásai** a bevételeknél erőteljesebben növekedtek. A teljesített 34 539,4 milliárd forint az éves előirányzat 121,0 százaléka.

Különösen az **adó- és járulékbévételek** teljesítése kedvező. Ezekben belül ki kell emelni az *általános forgalmi adó* teljesülését, ami 25,0 százalékkal haladta meg az éves előirányzatot. A *személyi jövedelemadóból* az éves előirányzat 97,2 százaléka folyt be. Ez elmarad a 2022. évi időarányos teljesítéstől, mivel a bevételt csökkentette a 2022. februári nagy összegű szja-visszatérítés. A *szociális hozzájárulási adókból és járulékokból származó bevétel* az éves

előirányzat 105,4 százaléka. Az adóbevételek jelentős növekményéhez hozzájárultak az extraprofit adókról szóló rendelet² alapján történő adómérték emeléséből és új adónemek bevezetéséből származó többletbevételek.

A **központi költségvetés** kiadásai az éves előirányzat 126,1 százalékában teljesültek. Ehhez hozzájárult, hogy a *Költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai* év végéig elérték az előirányzat 140,1 százalékát. A kiadások még nagyobb növekedését visszafogta, hogy az év második felében a 2022. évre elrendelésre került a központi költségvetés fejezeti kiadásainak 581,0 milliárd forinttal történő csökkentése. Az *Uniós programok kiadásai* 3 005,2 milliárd forint összegben, az éves előirányzat 100,1 százalékában, míg az *Uniós programok bevételei és az uniós programok egyéb bevételei* mindösszesen 1 393,3 milliárd forint összegben, az éves előirányzat 59,0 százalékában teljesültek. Következésképpen a 2021. évhez hasonlóan a 2022. évben is változatlanul nagy szerep jutott az uniós programok központi költségvetésből történő megelőlegezésének. A *kamatkiadások* összege 2 100,6 milliárd forint volt, amely az előirányzat 153,4 százaléka. A kamatkiadásokat növelte a központi költségvetés tervezettnél nagyobb összegű adósságának finanszírozási szükséglete, valamint az állampapírhozamok 2021. évhez képest bekövetkezett jelentős emelkedése.

Az **Elkülönített állami pénzalapok** bevételei az előirányzat 114,1 százalékát, míg kiadásai az éves előirányzat 93,2 százalékát tették ki.

A **Társadalombiztosítás pénzügyi alapjain** belül a bevételek az előirányzat 106,7 százalékában, míg a kiadások az előirányzat 109,9 százalékában teljesültek. Ezen belül a *Nyugdíjbiztosítási Alap* kiadásai az előirányzatnál 15,1 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 előirányzat 103,9 százalékát használták fel.

A **központi alrendszer pénzforgalmi hiánya** 2022. december végén 4 753,4 milliárd forint lett, ami az éves előirányzat 150,8 százaléka. A tervezett hiány nagymértékű túllépését alapvetően két tényező, az energiaárak emelkedésének költségvetési hatása (a háztartások és egyéb szervezetek energiaköltségeinek nagymértékű költségvetési átvállalása, illetve a közvetlen állami energiakiadások emelkedése), valamint az év első felében kifizetett – részben egyszeri – kormányzati transzferek okozták.

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

A **kormányzati szektor** GDP-arányos **eredményszemléletű (ESA) hiánya** a 2021-es 7,1 százalékkal szemben 2022-ben várhatóan kisebb, 6,1 százalék lesz.

Az államadósság-szabály 2022-ben teljesült. A GDP-arányos államadósság – az adósságmutató – 2022-ben várhatóan 3,3 százalékponttal csökken a 2021. végi 76,8 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 az IMF szerint 1,8 százalékkal, az OECD előrejelzése szerint 1,5 százalékkal, a Világbank szerint 1,7 százalékkal bővíthet. 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 törvény módosítását 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

eszkálálódásának 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 növekedése irányába hat, és hozzájárul az államadósság-mutató és a GDP-arányos költségvetési hiánymutatók csökkenéséhez, mivel azok nevezőjében a nominális GDP szerepel. Az adóbevételek szempontjából meghatározó, hogy a tervezetet megalapozó kormányzati prognózis a nominális fogyasztás 18,4 százalékos, míg a bruttó bértömeg 15,8 százalékos növekedését jelzi előre, míg a kormányzati szektorban csak 11,9 százalékos béremelkedéssel számol.

A tervezet szerint az **államháztartás központi alrendszerében a tervezett bevételek** 36 358,4 milliárd forintot tesznek ki, ami a 2022. évi előzetes teljesítést 22,1 százalékkal haladja meg. A központi alrendszer **kiadásainak összege** 39 758,6 milliárd forint, az előző évi előzetes teljesítésnél 15,1 százalékkal több. A **központi költségvetésben a gazdálkodó szervezetek** bevételi előirányzata 3 938,9 milliárd forint, ami 36,1 százalékkal nagyobb a 2022.évi előzetes teljesítésnél. E bevételi csoporton belül a legnagyobb súlyt a külön vagy *extra adók* képviselik, a 2022. évi teljesítés kétszeresével. Jelentős a *társasági adóból* származó bevétel (1 004,9 milliárd forint), amely 34,6 százalékkal nagyobb a 2022. évi előzetes teljesítésnél. A költségvetési törvény módosítása számol azzal, hogy 2022 év végén bevezetésre került a *gyógyszergyártói adó*. Erre tekintettel a javaslat 122,5 milliárd forint összeget irányoz elő, amely a Rezsivédelmi Alap bevételeit fogja gyarapítani. A **fogyasztást terhelő adók** előirányzata 10 187,6 milliárd forint, a 2022. évi előzetes teljesítést 16,9 százalékkal meghaladva. Ezen belül az *általános forgalmi adó* előirányzata (7 986 milliárd forint) 16,4 százalékkal több a 2022. évi előzetes teljesítésnél. A **lakossági befizetések** előirányzata (4 434,7 milliárd forint) 41,1 százalékkal nagyobb a 2022. évi előzetes teljesítésnél. Itt a *személyi jövedelemadó* képez meghatározó súlyt, e bevétel előirányzata 4 060,5 milliárd forint, amely 45,7 százalékkal nagyobb a 2022. évi előzetes teljesítésnél. A bázis szempontjából azonban ezt a számot növelni kell a gyermekes családok számára a 2022. év folyamán visszatérített szja összegével. Ezt figyelembe véve a növekedés 17,8 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 is, amellyel a 25 év alattiak részleges személyijövedelemadó-mentességét kiterjesztik azon nők számára, akik 30 éves korukig gyermeket vállalnak.

A **társadalombiztosítási alapok** szociális hozzájárulási adó és járulékok előirányzata (6 876,0 milliárd forint) 17,8 százalékkal nagyobb a 2022. évi előzetes teljesítésnél, 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 29 577,6 milliárd forint a 2022. évi előzetes teljesítés 116,2 százaléka. Jelentős, 12,9 százalékos növekmény a Társadalombiztosítási Alapoknál van, ezen belül a Nyugdíjbiztosítási Alapnál 15,7, míg az Egészségbiztosítási Alapnál 7,9 százalékos. Ugyanakkor a Költségvetési szervek kiadásai 24,6, a Szakmai fejezeti kezelésű előirányzatoknál 9,9, míg a Helyi önkormányzatok támogatásánál 10,4 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 872,8 milliárd forintra emelkedett, amit a magasabb 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 változik az eredeti költségvetési törvény előirányzatához képest, ugyanakkor az Alap forrás szerkezete átalakul. 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 előirányzatához 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 – a Nemzetbiztonsági Operatív Törzs javaslata alapján vagy az Ukrajnában kialakult fegyveres konfliktussal összefüggésben felmerülő kifizetésekkel – bővült.

Az **Uniótól származó bevételek** 2 285,6 milliárd forintot, míg a **kiadások** 3 793,5 milliárd forintot tesznek ki 59,8, illetve 26,8 százalékkal haladva meg a 2022-es előzetes 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 kamatkiadások** 311,3 milliárd forinttal emelkedtek a módosításban az eredeti költségvetési törvény előirányzatához képest. A magasabb nettó kiadást a bruttó kamatkiadások 429,6 milliárd forintos (2 498,7 milliárd forintra történő) emelkedése okozza, amit részben ellensúlyoz a kamatbevételek 118,3 milliárd forintos (424,5 milliárd forintra történő) növekedése. A kamatkiadások emelkedését a költségvetési törvény elfogadása óta megvalósult hozamemelkedés és a magasabb nominális államadósság magyarázza.

A tervezet a **kormányzati szektorra** – az eredetinel magasabb – 3,9 százalékos GDP-arányos **eredmény szemléletű (ESA) hiánnyal** számol. Az **államháztartás pénzforgalmi hiánya** 4,5 százalékra módosul. A Tanács ezúttal is helyesnek tartja azt a tervezetben szereplő intézkedést, mely szerint az államháztartásért felelős miniszter akkor készít előterjesztést a tervezetnél magasabb reálnövekedés miatt keletkező eredmény szemléletű éves adó- és adójellegű bevételi többletről, és ezzel egyidejűleg e többlettel azonos összegben - levonva abból a fizetendő nyugdíjprémium tervezetten felüli összegét – csökkenti a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Gst.) 1. § c) pontja szerinti kormányzati

szektor egyenleg 2023. évre vonatkozó kormányzati célértékét, ha az általa április 30-ig és október 31-ig készített előrejelzés alapján előrejelzett reálnövekedés nagyobb mint 1,5 százalék.

Az **államadósság-mutató** csökkentése folytatódik 2023-ban is. Annak értéke a tervezet szerint a 2022. év végére várt 73,5 százalékról 2023 végére 69,7 százalékra mérséklődik. A csökkenést jelentősen támogatja, hogy a nominális GDP a tervezet szerint 16,6 százalékkal növekszik 2023-ban. Ez azt jelenti, hogy az államadósság-szabály a kormányzati makrogazdasági prognózisban előirányozottnál 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.

Budapest, 2023. január 12.



Windisch László

a Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

a Költségvetési Tanács elnöke



Matolcsy György

a Költségvetési Tanács tagja