

A Költségvetési Tanács Véleménye

Magyarország 2024. 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 – ha a tervezettel kapcsolatban annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetései vannak – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti.

A Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló – a Kormány által megtárgyalt és jóváhagyott – törvényjavaslat-tervezet (a továbbiakban: tervezet) 2023. május 19-én Varga Mihály pénzügyminiszter a PM/8/9/2023. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a Költségvetési Tanács elnöke részére.

A KT a tervezet értékelését az alábbi –a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvénnyel összefüggő – előzményekre is figyelemmel alakította ki.

- A Tanács a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló törvény végrehajtásának helyzetét és az államadósság alakulását – az egész évi folyamatok alapján – értékelő **2/2023.03.30. számú Véleményében** megállapította, hogy az államháztartás központi alrendszerének tényleges pénzforgalmi hiánya 2022-ben a 3152,7 forintos eredeti előirányzathoz képest 50,8 százalékkal (összegében 1600,7 milliárd forinttal) több, 4753,4 milliárd forint lett. A Tanács Véleményében „kedvezőnek értékelte, hogy a magas pénzforgalmi hiány ellenére a kormányzati szektor eredményszemléletű hiánya a GDP százalékában a 2021. évi 7,1 százalékról 6,1 százalékra csökkent az előzetes adatok szerint.” Ugyanakkor a Tanács ezek mellett továbbra is hangsúlyozta annak fontosságát, hogy az egyenleg mielőbb a 3 százalékos maastrichti kritérium alá mérséklődjön. A Tanács azt is értékelte, hogy „az államadósság-

mutató a 2021. év végi 76,8 százalékról 2022 végére – a vártnál jobban – 73,6 százalékra¹ mérséklődött (az előzetes adatok szerint). Így a 2020-as átmeneti emelkedést követően folytatódott az államadósság-mutató 2021-ben újraindult csökkenése” s ez „megfelel mind az Alaptörvény államadósság-szabályának, mind a Stabilitási törvény előírásának”. Ugyanakkor a Tanács rámutat arra, hogy „a javulás csak csekély mértékben tulajdonítható a költségvetési hiány csökkenésének, mivel az döntő mértékben a nominális GDP gyors növekedésének a következménye, amelyben a magas infláció hatása is megjelenik.”

- 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”. A KT Véleményében 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

¹ Az érték a nominális államadósság és a KSH által közölt nominális GDP hányadosa.

törvényjavaslat tervezetének alapját képező, 2022 áprilisában és májusában készült] makrogazdasági és költségvetési pálya alapján teljesíthetőnek tartotta.”

- A KT a 2023. évi központi költségvetésről szóló T/152/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelőségét 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 elkészítéskor 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 KT továbbra is szorgalmazta „a 3 százalékos hiány mielőbbi elérését, amennyiben azt a gazdasági körülmények megengedik”.
- A KT a 2023. évi központi költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához történő hozzájárulása megadásának parlamenti hozzászólása 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 alátámasztották, 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 KT a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény módosítását indítványozó törvényjavaslat tervezetére kialakított **1/2023.01.12. számú**

Véleményében hangsúlyozta, hogy az „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.” Megállapította azt is, hogy „a törvényjavaslat tervezete 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 reáljövödelmeket mérséklő hatása következtében.” A Tanács Véleményében ráirányította a figyelmet arra is, hogy „a költségvetési tartalékok felhasználásánál konzervatív politikát szükséges folytatni”, s továbbra is szorgalmazta „a 3 százalékos hiány elérését, amennyiben a gazdasági körülmények megengedik, ugyanis a deficit csökkenése a gazdaság más területein is segíti az egyensúlyok helyreállítását.” Mindezek mellett rögzítette azt is, hogy a „nominális GDP magas [...] növekedési ütemének köszönhetően az államadósság-mutató csökkenése folytatódik 2023-ban is. Annak értéke a tervezet szerint a 2022. év végére várt 73,5 százalékról 2023 végére 69,7 százalékra mérséklődik.”

A KT a 2023. évi központi költségvetésről szóló 2022. évi XXV. törvény módosítására irányuló T/2667. számú törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelésségét vizsgálta és **3/2023.03.30. számú Határozatával** megadta előzetes hozzájárulását a zárószavazáshoz azzal, hogy az „államadósság-mutató az egységes javaslat szerint a 2022. év végi 73,5 százalékról 2023 végére 69,7 százalékra mérséklődik. A Tanács véleménye szerint az adósság-mutató kitűzött csökkenése összhangban van a törvényjavaslat feltételül használt makrogazdasági pályával, és a kijelölt költségvetési folyamatokkal.” Ennek alapján a Tanács úgy ítélte meg, hogy „a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény – módosítások figyelembevételével történő – végrehajtása során a 2023. év végére várható GDP-arányos államadósság mértéke megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt követelménynek.”

A KT fontosnak tartotta e Határozatának indokolásában ráirányítani a figyelmet arra, hogy „a módosított költségvetést is kockázatok övezik. Ennélfogva annak végrehajtása során szükség van a költségvetési szervek részéről reális, fenntartható, ugyanakkor a közfeladatok ellátását nem veszélyeztető takarékosági intézkedések meghozatalára. Ellenkező esetben ugyanis a közszolgáltatások zavartalan teljesítése jelentős többletkiadásokat tesz szükségessé, ami kockázatot hordoz az államadósság-cél elérése

szempontjából.” Ezen túl jelezte azt is, hogy az „energiaárak emelkedésének részleges kompenzálása ellenére a közfeladatok ellátását finanszírozó előirányzatok reálértéke több területen számottevően csökkent, így az ebből adódó feszültségek kezelése a költségvetés végrehajtása során további figyelmet érdemel.” A Tanács ezúttal is hangsúlyozta a költségvetési deficit csökkentésének fontosságát, „hiszen ez előmozdítja az egyensúlyok helyreállítását a gazdaság más területein is (pl. hozzájárul a külső finanszírozási képesség javításához).”

A Tanács a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére vonatkozó Véleménye kialakítása során – eddigi gyakorlatát folytatva – alapul vette az Állami Számvevőszéknek és a Magyar Nemzeti Banknak a költségvetés folyamatairól készített írásos elemzéseit, megállapításait. Ezen túl áttekintette a nemzetközi szervezetek (Európai Bizottság, IMF, Világbank, OECD), a KT Titkársága által felkért hazai kutató-elemző intézetek, valamint más mértékadó piaci elemzők gazdasági előrejelzéseit. A KT – mindezek mellett – figyelembe vette a Magyarország 2023-2027-re vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakat. Továbbá véleménye kialakításában épített a 2023. évi központi költségvetésről szóló 2022. évi XXV. törvény végrehajtásának ismert folyamataira, fő jellemzőire, azok hátterére, mint bázisra.

A KT - ezeken túl - a jövő évi költségvetés tervezetére vonatkozó véleménye megalapozásához, a bevételi és a kiadási előirányzatok megítéléséhez a Pénzügyminisztériumtól kiegészítő információkat, számítási anyagokat kért és kapott. Ezek is segítették a tervezetre vonatkozó KT álláspont kialakítását.

A KT felhatalmazása keretében a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és makrogazdasági hátterét – eddigi gyakorlatát folytatva – egységében vizsgálta, azaz a tervezet részleteit, bevételeit, kiadásait az egyensúlyi szempontok, az államadósság-szabály teljesülése szempontjából elemezte.

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

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

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács 2023. május 23-án a Stab.tv. 24. §-a alapján megtárgyalta a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetét és ennek alapján – egyhangú döntéssel – az alábbi véleményt alakította ki.

1) A Tanácsnak a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetének hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a tervezettel kapcsolatban az egyet nem értés jelzését. Ugyanakkor a Tanács kötelességének érzi, hogy felhívja a Kormány figyelmét több, a tervezett célok elérését érintő kockázatra.

2) A Tanács megállapítja, hogy a költségvetési törvényjavaslat tervezete 2024-re nézve az ismert hazai és nemzetközi előrejelzések átlagánál magasabb, 4,0 százalékos gazdasági növekedéssel számol, amelyhez a háztartások fogyasztásának bővülése, a bruttó állóeszköz-felhalmozás újbóli dinamikus emelkedése és az exportnak az importot meghaladó növekedési üteme egyaránt hozzájárul. A Tanács megítélése szerint a külső és belső feltételek kedvező alakulása esetén a kormányzati prognózis szerinti gazdasági növekedés megvalósulhat, de azt számos kockázat övezi. Egyrészt Oroszország Ukrajna elleni agressziója és az arra adott válaszok (szankciók) 2024-ben is negatívan érintik a magyar gazdaságot, Európa energiabiztonsági problémái – bár enyhültek, de – nem szűntek meg, valamint az Európai Uniótól hazánknak járó források folyósításával kapcsolatos tárgyalások elhúzódhatnak. Másrészt a kormányzati prognózis megvalósulásához arra lenne szükség, hogy a magánszektor beruházásai képesek legyenek kompenzálni az állami beruházási kiadások (reálértékben jelentős) visszaesését, és az így létrejövő versenyképes exportkapacitások révén a magyar export dinamikája lényegesen meghaladja az exportpiacok bővülésének ütemét.

3) A Tanács már korábban szükségesnek tartotta, hogy a magyar gazdaság és a költségvetés egyensúlyának megteremtése érdekében a kormányzati szektor hiánya a GDP 3 százaléka alá csökkenjen. A költségvetési törvényjavaslat tervezete ennek megfelel: 2024-ben a kormányzati szektor eredményszemléletű (ESA) hiánya – 2023-hoz képest 1,0 százalékponttal – 2,9 százalékra, a maastrichti kritérium alá csökken, míg az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya – 1,5 százalékponttal – 2,9 százalékra mérséklődik. Ugyanakkor e célok megvalósulását is

kockázatok övezik. Az egyik, hogy a várt gazdasági növekedés nem valósul meg, ami mérsékelné a költségvetés bevételeit. A bevételek 2024 évi teljesülése tekintetében kockázatot hordoz egyes – elsősorban a fogyasztáshoz kapcsolódó – bevételek 2023. évi várható alulteljesülése, amely ezen előirányzatok bázisát rontja. A Tanács komoly kockázatot lát abban, hogy a költségvetési szervek dologi előirányzatai – az energiakompensáció figyelembevételével is – jelentősen elmaradnak a 2022-ben megvalósult és 2023-ban, valamint 2024-re várható áremelkedések mértékétől. Több, nem a Kormány irányítása alá tartozó intézmény költségvetési fejezetének az egyéb működési előirányzata a 2023. évi előirányzathoz képest 10 százalékot elérő mértékben csökken, ami reálértékben igen jelentős visszaesést okoz ezen intézményeknél. Célzott takarékosági és feladat racionalizáló intézkedések nélkül – fennáll annak a veszélye, hogy a költségvetési szervek működőképességének megőrzése a 2024. év folyamán nagymértékű, nem tervezett kiadásokat tesz majd szükségessé. Mindezek a Tanács megítélése szerint működési, szolgáltatás minőségi kockázatokkal is járnak, amelyek mérséklésére a költségvetést érintően is fel kell készülni. A 2,9 százalékos hiánycél eleve azt jelenti, hogy a kiadások csekély mértékű többlete, illetve a bevételek némi elmaradása a GDP 3 százaléka fölé emelné a hiányt. A pénzforgalmi hiány növekedéséhez vezetne az is, ha az uniós forrásokból 2024-ben tervezett 2479,8 milliárd forint bevétel nem teljes összegben kerülne folyósításra, miközben az uniós programok 3605,5 milliárd forint összegű kiadási előirányzata nagyrészt felhasználásra kerülne.

4) A Tanács megállapítja, hogy a GDP-arányos strukturális hiány tervezett mértéke az ESA hiánynál kisebb, 2,6 százalék. Egyben szorgalmazza, hogy a 2023-2027-re érvényes Konvergencia Programnak megfelelően az időszak végére a strukturális hiánycél elérhetővé váljon.

5) A Tanács üdvözli, hogy az Alaptörvény előírásával összhangban az államadósság-mutató csökkenő trendje folytatódik, és annak mértéke a költségvetési törvényjavaslat tervezete szerint a 2023. év végi 69,7 százalékról 2024 végére 66,7 százalékra mérséklődik. A Tanács a tervezett 3 százalékpontos csökkenésre tekintettel az államadósság-mutató mérséklését – az ismertett makrogazdasági és költségvetési kockázatok ellenére – teljesíthetőnek tartja. A Tanács ennek alapján megállapítja, hogy a 2024. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak és a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdése rendelkezésének.

6) A Tanács megállapítja, hogy a törvényjavaslat tervezete nem tartalmazza a Magyar Nemzeti Bank várhatóan szükséges veszteségtérítését, így nincs összhangban a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 166.§ (3) bekezdésével, amely arról rendelkezik, hogy „amennyiben a tárgyév végére vonatkozóan a saját tőke összege a jegyzett tőke alá csökken, a különbözetet a központi költségvetés 5 éven belül, évente egyenlő részletben (...) közvetlenül az eredménytartalék javára megtéríti.” A jegybank eredményét a koronavírus-válság kezelése során végrehajtott gazdaságösztönzés, majd az infláció leszorítása érdekében szükségessé váló kamatemelések összességében nagymértékben negatívan érintették, amelynek következtében 2023 végére a saját tőke várhatóan a jegyzett tőke alá csökken. A Tanács szükségesnek tartja, hogy a törvényjavaslat vegye figyelembe ezt a várható törvényi kötelezettséget is úgy, hogy a kitűzött hiánycél és az adósságszabály továbbra is teljesüljön.

7) A Tanács a tervezet vizsgálata során azonosította, hogy több bevételi és kiadási előirányzat teljesülése további intézkedéseket tesz szükségessé. A Pénzügyminisztériumtól kapott tájékoztatás, illetve a KT részére – kérésére – átadott dokumentumok szerint ezen intézkedések kidolgozása folyamatban van. Célszerű, ha a törvényjavaslat benyújtásakor az Országgyűlés tájékoztatást kapna az előirányzatokat megalapozó kormányzati intézkedésekről. A Tanács fontosnak tartja, hogy az intézkedések mértéke és szerkezete olyan legyen, amely lehetővé teszi az infláció minél gyorsabb letörését és hosszú távon is segíti az egyensúlyok helyreállítását.

8) A Tanács, elismerve a tavaszi-nyári költségvetés készítésének előnyeit (felkészülési lehetőségek, a stabilitással, társadalmi programokkal kapcsolatos pozitív hatások), szükségesnek tartja felhívni a figyelmet a költségvetési tervezés makrogazdasági feltételeinek jelenlegi előreláthatósági korlátjaira, amelyek következtében a 2024. évi – a magyar gazdaságot körülvevő – külső folyamatok előre jelezhetőségét nagy bizonytalanságok terhelik. Az ezzel járó kockázatok újratervezést tehetnek szükségessé, ami korlátozza, hogy a költségvetés betöltse gazdasági iránytű szerepét.

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.

III.

Indokolás

1) A tervezet hitelessége, végrehajthatósága

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 nem él ezzel a lehetőséggel, de szükségesnek ítéli felhívni a figyelmet több, a tervezett célok elérését érintő kockázatra.

2) A 2023. évi makrogazdasági és költségvetési folyamatok

A mértékadó nemzetközi pénzügyi szervezetek szerint a világgazdaság bizonytalan szakaszban van, rövid távon visszafogott növekedésre van kilátás. Az orosz-ukrán háború idén is befolyásolja a globális gazdasági aktivitást. A Nemzetközi Valutaalap (IMF) és a Világbank aktuális rövid távú elemzésében 2023. évre a korábbi 2,9 százalékról 2,8 százalékra mérséklődő globális bővülést prognosztizál. Az OECD legfrissebb kitekintése szerint a világgazdaság tovább lassul, előrejelzésük 2,6 százalékos növekedésével számol erre az évre. Ezen növekedési mértékekhez képest kiugró India és elsősorban Kína várható teljesítménye, ugyanis a koronavírus-járványt érintő korlátozások teljes feloldását követően gazdaságuk lendületet vesz, dinamikusabb növekedési pályára áll. Az IMF és a Világbank egységes értékelése szerint 2023-ban várhatóan rendre 5,9, illetve 5,2 százalékkal bővülhet ezen országok GDP volumene. A fejlődő országok várható teljesítménye az IMF értékelése szerint 3,9 százalékkal növekedhet ebben az évben. Magyarország várható gazdasági teljesítményére kedvezőtlen viszont, hogy az IMF fentebb hivatkozott prognózisa a német gazdaság idei várható teljesítményét 0,2 százalékponttal -0,1 százalékra mérsékelte. Az OECD értékelése szerint az előző évi eredményhez képest mindössze 0,3 százalékos növekedés következhet be 2023-ban a német gazdaság teljesítményben.

Az Európai Bizottság 2023. évi tavaszi (májusi) előrejelzésében a magyar gazdaságra húzóerőt jelentő, az Unió, illetve az euró-zóna teljesítményének az előző becslésénél valamivel nagyobb, 1,0, illetve 1,1 százalékos bővülését várja, miután az uniós gazdaság számára a 2023-as év a várakozásoknál kedvezőbben indult. A gyorsabb növekedés feltétele, hogy az európai gazdaság fokozatosan alkalmazkodjon az energiaárakhoz, amelynek

következtében a nehézségek ellenére a gazdasági közösség elkerülheti a recessziót. Az IMF és az OECD elemzése is egyaránt 0,8 százalékra teszi az euró-zóna idei évi növekedését.

A mértékadó nemzetközi pénzügyi szervezetek értékelése szerint a magyar gazdaság 2023. évi teljesítményének növekedése szerény mértékű lehet. Az IMF (2023. áprilisban) ez évre 0,5 százalékos, míg az OECD a tavaly novemberi előrejelzésében 1,5 százalékos bővülést vár. Az Európai Bizottság ez év tavaszi elemzése szerint az éves bővülésünk 0,5 százalék lehet. Visszafogott a hazai piaci elemzők várakozása, mivel -0,5 és 0,6 százalék közötti gazdasági növekedésre számítanak. Helyzetünket nagyban befolyásolja az orosz agresszió következményeinek alakulása, a világgazdaság lassulása, az infláció hatása, a kereslet visszaesése, az energiaárak alakulása, a gazdaság nagyfokú orosz gázkitettsége és mindezek következtében a jelentős piaci bizonytalanság.

A Kormány a 2023. évi költségvetést 4,1 százalékos gazdasági növekedésre alapozta. A 2022. évi makrogazdasági és költségvetési folyamatok a törvény elfogadásakor feltételezethez képest nagymértékben megváltoztatták a végrehajtás feltételrendszerét, amely elkerülhetetlenné tette az elfogadott 2023. évi költségvetési törvény módosítását – új makrogazdasági pályára építve. Oroszország ukrajnai háborúja, az arra válaszul hozott szankciók, felerősítették az inflációs folyamatokat, a kitört energiakrízis és a gazdasági stabilizációt szolgáló intézkedések, nemkülönben a külpiaci folyamatok lassították a gazdaság növekedést.

A Kormány - értékelve ezen alapfolyamatokat - kezdeményezte a 2023. évi költségvetési törvény módosítását, amelynek betervezésében 2023-ra 1,5 százalékos növekedéssel számolt. Várakozását arra alapozta, hogy az előző évihez képest a háztartások fogyasztási volumene csupán 0,9 százalékkal nőhet, míg a bruttó állóeszköz-felhalmozás 1,0 százalékkal visszaesik, a foglalkoztatottak száma pedig 0,2 százalékkal (ezen belül a közszférában 1,0 százalékkal) kisebb lehet az előző évinél. Igen szerény mértékű külkereskedelmi forgalom emelkedéssel számoltak: az export 2,8 százalékkal, az import 1,4 százalékkal bővíthet. Az újratervezett makrogazdasági pálya 2023-ra 15 százalékos fogyasztóiár-emelkedést vetített ki, amely lényegében egyezik a megelőző évi tényleges mértékkel (14,5 százalékkal), ugyanakkor a piaci előrejelzések szerint 2023-ban 18-19 százalékos infláció sem elképzelhetetlen.

A gazdaság bővülése – az eddig rendelkezésre álló információk alapján – mérsékelt, éves átlagban enyhén pozitív lesz, amelyet a II. félévben bekövetkező gyorsulással érhetünk el. A

2023. évi teljesítményünkre mindenképp rányomja bélyegét az orosz-ukrán háború elhúzódása, a fennálló- geopolitikai feszültségek fokozódása, a háborús szankciók, az uniós források korlátozott, feltételekhez kötött elérhetősége hazánk számára. Mindezek kedvezőtlen környezetet teremtenek gazdaságunk számára. Ennek ellenére az év II. felében a fogyasztói kereslet és a magánberuházások egyaránt élénkülhetnek a lassuló infláció és a bázishatások következtében.

A gazdasági növekedés gyorsulására vonatkozó várakozást több tényező is támogatja. Az elmúlt években bejelentett jelentős mértékű beruházások segítették és továbbra is segítik a növekedést. A megelőző fél évtizedben a magyar gazdaság volt a beruházási ráta éllovasa az Unióban). Azonban az elmúlt években a beruházási ráta emelkedése a kapacitás korlátok miatt az árak emelkedéséből fakadt, míg a változatlan áras beruházási ráta 2019 óta mérséklődik. Bár a beruházások volumene (jórészt az állami beruházások mérséklése révén) 2023-ban 4,8 százalékkal visszafogottabb lesz az előző évhez viszonyítva, de az elmúlt évek rendre magas beruházási rátájának betudhatóan az ipar ma is és a továbbiakban is folyamatosan új kapacitásokkal bővült és bővül. Amennyiben a tavalyi aszályos év nem ismétlődik meg, akkor a mezőgazdaság is számottevően hozzájárulhat az éves teljesítményhez. Fontos szerepet játszanak a növekedést támogató tényezők között a jelentős exportpotenciálú szolgáltatások (logisztika, szállítás, szálláshely-szolgáltatás) fejlesztései és a külföldi működő tőke által idehozott nagyberuházások. Továbbá a már alkalmazott eszközök mellett a Kormány a Baross Gábor Újraiparosítási Hitelprogram keretében államilag támogatott alacsony kamatozású beruházási, forgóeszköz és zöld beruházási hitelekkel segíti a hazai kkv-k és nagyvállalatok válságból történő kilábalását, exportbővítését. A Baross Gábor Tőkeprogram célja pedig a beruházási aktivitás növelése, az energiahatékonyság javítása.

A 2023. év I. negyedévének adatai szerint az államháztartás központi alrendszerének bevételei 8398,0 milliárd forintra teljesültek, ami az előirányzat 23,1százaléka, összegében 691,6 milliárd forinttal kevesebb az időarányosnál. A központi alrendszer kiadása 10.487,7 milliárd forint volt, amely az előirányzat 26,4 százalékos teljesítését jelenti, meghaladva az időarányos éves előirányzatot 548,0 milliárd forinttal. A gazdálkodó szervezetek befizetései az I. negyedévben 679,0 milliárd forintra az éves előirányzat 17,2 százalékban – az időarányos éves előirányzatnál 305,7 milliárd forinttal alacsonyabb összegben - teljesültek. Ezen a belül a társasági adó címén 172,1 milliárd forint érkezett a költségvetésbe, amely az időarányos éves előirányzatnál 79,1 milliárd forinttal kevesebb (az előirányzat 17,1százaléka). A bányajáradék bevétele 73,8 milliárd forint volt, amely az előirányzat 22,1 százalék, 9,7 milliárd forinttal

kevesebb az időarányos éves előirányzatnál (ennek háttérében a járadék megemelt kulcsa, a kitermelési mennyiség előírása, a Brent kőolajár, a holland tőzsdei (TTF) gázár és a devizaárfolyam változása áll). Az energia ágazat befizetései az I. negyedévben 107,7 milliárd forintban teljesültek, az éves előirányzat 15,0 százalékban (71,3 milliárd forinttal alatta maradva az időarányos éves előirányzatnak), ami az ezen jogcímen előírt adónemek változásával és az extraprofit adók alakulásával függ össze. A fogyasztáshoz kapcsolt adóbevételek az éves előirányzat 20,1 százalékában, 2051,5 milliárd forintban teljesültek az I. negyedév végére. Ennek döntő részét, 78,1 százalékát az 1602,8 milliárd forint áfa bevétel tette ki, amelynek 20,1 százalékos teljesítése 393,7 milliárd Ft-tal maradt el az időarányostól. Ebben az időszakban az áfa-bevételek teljesülésére hatással van, hogy az előző évi utolsó negyedévi bevalláshoz kapcsolódó áfa-kiutalások az I. negyedévre esnek, másfelől az év első negyedévében a bevallások a visszafogottabb gazdasági aktivitás tükörképei. A jövedéki adóból 301,9 milliárd forint érkezett, amely teljesítése az időarányos előirányzat alatt maradt 4,4 százalékkal. A személyi jövedelemadóból érkező bevétel 940,7 milliárd forint volt, amiből az előirányzat 23,2 százaléka, az időarányosnál 74,5 milliárd forintnál kevesebb folyt be 2023. március végéig. Ennek oka az éves bértömeg emelkedése és az alacsony bázis, az akkori (februári) családi adóvisszatérítés következtében. Az uniós programok bevételei címén 536,5 milliárd forint bevétel érkezett, amely az éves előirányzat 23,9 százalékát fedte le.

A központi alrendszer pénzforgalmi hiánya 2023 első negyedévében 2089,7 milliárd forint volt, amely az éves előirányzat 61,5 százaléka. A központi költségvetés hiánya 2019,0 milliárd forintot, a társadalombiztosítási alapoké 89,5 milliárd forintot tett ki, míg az elkülönített állami pénzalapoknál 18,9 milliárd forint többlet mutatkozott.

Az MNB által közölt előzetes pénzügyi számla adatok alapján 2023 első negyedévében a költségvetés eredményszámlájának hiánya a pénzforgalmi hiányhoz hasonló, 2020 milliárd forint volt, ami a becsült negyedéves GDP mintegy 12 százalékát tette ki.

Összességében elmondható, hogy több adónem teljesülésének jelentős elmaradása kockázatot jelent az éves teljesülés tekintetében. Ez pedig lefelé módosítja a 2024. évi előirányzatok bázisát, így a 2024. évi előirányzatok teljesülése szempontjából is kockázatot hordoznak.

3) A 2024. évi költségvetési célok, feltételek

3.1. A tervezés alapját képező makrogazdasági mutatók

A tervezet a GDP 4,0 százalékos bővülésére alapozza a 2024. évi központi költségvetést. A növekedés forrásai: a felhasználási oldalról a háztartások fogyasztási volumenének 2,8 százalékos, és a bruttó állóeszköz-felhalmozás 3,7 százalékos bővülése, valamint az exporttöbblet. A fogyasztás tervezett élénkülését – az előző évekénél jóval alacsonyabb – 6,0 százalékos fogyasztói áremelkedés segítheti.

Az évek óta feszes munkaerőpiac mellett 0,4 százalékkal bővíthet a foglalkoztatottak száma, ami a versenyszférában valósulhat meg, a közszférában a törvényjavaslat tervezete nem jelez változást. A munkanélküliek száma csökken. A foglalkoztatotti létszám mérsékelt bővülése jelzi, hogy a gazdaság munkaerő-tartaléka kimerülőben, s így alapvetően a munka-termelékenység 3,6 százalékos javulására épít a tervezet

Az erőteljes – 2022-es és 2023-as – bérnövekedés után 2024-ben a versenyszektorban 10,7, a költségvetési szférában pedig 8,9 százalékos bruttó és nettó átlagkereset emelkedéssel számol a tervezet.

A külpiaci folyamatok kedvezőtlen jelei (ismert geopolitikai feszültségek élesedése, folytatódó orosz-ukrán háború, energia- és nyersanyag válság, uniós szankciós politika hatásai stb.) ellenére az export és import bővülése 5,9, illetve 4,3 százalék lehet, ami meghaladja a mutatók 2023. évi növekedését, köszönhetően az export-fejlesztési célú beruházások megvalósulásának.

A KT véleménye szerint a prognózis megvalósulásának az egyik kritikus tényezője a bruttó állóeszköz-felhalmozás tervezett 3,7 százalékos bővülése, mivel az állam beruházási kiadásai reálértékben 2024-ben is csökkennek, a lakásépítkezések gyors felfutása sem várható. Így a magánszektor beruházásainak növekedése révén kellene a tervezett növekedést elérni. A másik kritikus tényező az, hogy az export növekedésének dinamikája képes-e 1,6 százalékponttal meghaladni az import 4,3 százalékos növekedését, ami összhangban van a belföldi felhasználás tervezett bővülésével. Az exportkapacitások ismertté vált fejlesztései kínálati oldalról megalapozzák az export 5 százalékot meghaladó növekedési ütemét, az exportpiacok várható bővülése azonban ettől jelentősen elmarad a nemzetközi prognózisok szerint.

A nemzetközi szervezetek és hazai műhelyek 2024-re vonatkozó prognózisai is a bruttó állóeszköz-felhalmozás és az export dinamikája tekintetében jeleznek előre a kormányzati prognózishoz képest lényegesen kisebb értéket.

3.2. A központi alrendszer bevételei

A központi alrendszer **összes** – nem konszolidált – **bevételi előirányzata** 38.912,3 milliárd forint, amely a 2022. évi előzetes teljesítésnél 30,6 százalékkal, a 2023. évi – januárban – módosított előirányzatnál (következőkben: várható teljesítésnél) 7,0 százalékkal (összegében 2536,4 milliárd forinttal) nagyobb.

A bevételi források legnagyobb hányadát az adók és a járulékok teszik ki.

A **gazdálkodó szervezetek** befizetésének előirányzata 3772,9 milliárd forint, 4,2 százalékkal (összegében 166 milliárd forinttal) kevesebb az előző évi módosított előirányzatnál. Ezen bevételi csoporton belül meghatározó súlyú a **társasági adó**, melynek az előirányzata (1153,3 milliárd forint), a 2023. évi várható teljesítéshez viszonyítva 14,8 százalékkal (összegében 14843 milliárd forinttal) van magasabban tervezve. A társasági adó 2023 I-IV. hónapjának teljesítése alapján (az éves előirányzat 23,4 százaléka) a 2023. évre kockázat állapítható meg. Az előirányzat tervezését befolyásoló jelentősebb tényezők (a nominális GDP, a bruttó állóeszköz-felhalmozás növekedése, export növekedése) nem indokolják az ilyen nagyságrendű növekedést, és a 2023. évi várható elmaradás is növeli ennek kockázatát. (A globális minimumadó bevételi hatásáról a költségvetési törvényjavaslat tervezet nem ad tájékoztatást.)

A **kisvállalati adó** előirányzata (227,6 milliárd forint) a 2023. évi várható teljesítéshez mérten (24,0 százalékkal), összegében 44 milliárd forinttal nőhet – a kisadózók tételes adójának átalakítását követő átjelentkezések (az adóalanyok számának bővülése) révén. Ugyanakkor ezzel összefüggésben a **kisadózók tételes adójának** előirányzata (77,8 milliárd forint) 4,2 százalékkal kisebb, (összegében 3,4 milliárd forinttal) az előző évi előirányzatnál. A visszaesés az adónem 2022. szeptemberi átalakításával (létszámszűkülés) függ össze.

Az **energia ágazatok befizetéseinek** előirányzata 513,6 milliárd forint, amely 28,3 százalékkal (összegében 202,5 milliárd forinttal kevesebb) az előző évinél. A **bányajáradék** előirányzata 192 milliárd forint, amely 42,5 százalékkal (összegében 142 milliárd forinttal) kevesebb az előző évi előirányzatoknál.

Az **útdíjak** előirányzata 549 milliárd forint, amely 33,7 százalékkal (összegében 138,4 milliárd forinttal) lehet magasabb az előző évi várhatónál.

A **pénzügyi szervezetek befizetéseinek** előirányzata 253,4 milliárd forint, amely 29,2 százalékkal (összegében 104,6 milliárd forinttal) kevesebb az előző évi várhatónál. A bevételi előirányzatából a pótdadó bevétel 50 százalékkal csökken 2024-re (132 milliárd Ft) a bázishoz képest. Ez azt jelenti, hogy a pótdadó kivezetése csak részben történik meg, azonban ennek jogszabályi háttere még nem biztosított. A pótdadó nélküli különadó bevétel 29,1 százalékkal nő a bázishoz viszonyítva, amelynek teljesíthetősége kockázatos.

A **kiskereskedelmi adó** előirányzata 249,7 milliárd forint, amely 21,7 százalékkal (összegében 44,5 milliárd forinttal) magasabb az előző évi várhatónál. A **gyógyszergyártói adó** előirányzata 32 milliárd forint, amely összegében 90,5 milliárd forinttal kevesebb az előző évi előirányzatnál.

A **cégautóadó** előirányzata (80,8 milliárd forint), 2,5 százalékkal, a **játékadó** előirányzata (52,7 milliárd forint) 12,4 százalékkal nagyobb az előző évi várható teljesítésnél. A **közműadó** előirányzata (41,4 milliárd forint) 12 milliárd forinttal csökken 2023-hoz képest, míg az **ökoadó** előirányzata (5,3 milliárd forint) nem változik az előző évihez képest.

Az **egyéb központosított bevételek** (bírság bevételek, környezetvédelmi termékdíj stb.) előirányzata 145,5 milliárd forint, 6,4 százalékkal (összegében 9,9 milliárd forinttal) lehet alacsonyabb az előző évi előirányzathoz mérten.

A **rehabilitációs hozzájárulás** előirányzata 173,8 milliárd forint, 10,1 százalékkal (összegében 15,9 milliárd forinttal) nagyobb az előző évi várható teljesítésénél.

A **fogyasztáshoz kapcsolt adókból** származó bevételek biztosítják a központi alrendszer forrásainak 28,4 százalékát. E bevételi csoport előirányzata 11.041,3 milliárd forint, 8,4 százalékkal haladja meg az előző évi várható teljesítést. Erre érdemi hatással van a gazdaság újra jelentős növekedési pályára állása, a stabil foglalkoztatás, az átlagkeresetek, a háztartások fogyasztásának bővülése és az infláció alakulása.

Az **általános forgalmi adó** előirányzata 8574 milliárd, amely 7,4 százalékkal (összegében 588,0 milliárd forinttal) haladja meg a 2023. évi módosított előirányzatot. Az adóból származó bevétel 2023. első négy hónapjában az éves előirányzat mindössze 29,7 százalékában teljesült. Amennyiben a 2023. évi bázis jóval alacsonyabban teljesül, az a 2024. évi bevételeket is negatívan érinti.

A **jövedéki adó** előirányzata 1677,7 milliárd forint, ami összegében 212,8 milliárd forinttal (14,5 százalékkal) több az előző évi bevételeknél, ami számottevően magasabb a vásárolt fogyasztás előrejelzett növekedésénél (9,3 százalék). Emellett a 2023. évi teljesítésben is látható kockázat a fogyasztás visszaesése miatt (az első 4 hónapban a teljesítés az időarányos, 33 százalék alatt maradt, 29 százalékon teljesült.)

A **regisztrációs adó** előirányzata 17,7 milliárd forint, 5,9 százalékkal (összegében 1 milliárd forinttal) több az előző évi várható teljesítésnél.

A **pénzügyi tranzakciós illeték** előirányzata (348,3 milliárd forint), amely 4,8 százalékkal (összegében 15,9 milliárd forinttal) múlja felül az előző évi várható teljesítést. A **biztosítási adó** előirányzata 234,2 milliárd forint, 6,7 százalékkal (összegében 14,8 milliárd forinttal) több az előző évi vártnál.

A **turizmusfejlesztési hozzájárulás** előirányzata 54,5 milliárd forint, 48,9 százalékkal (összegében 17,9 milliárd forinttal) több az előző évre várt teljesítésnél. A **légitársaságok hozzájárulásának** előirányzata 39,3 milliárd forint, amely 11,6 százalékkal nagyobb az előző évi várhatónál. A **távközlési adó** 2024. évi előirányzata 95,6 milliárd forint, amely 0,8 milliárd forinttal elmarad az előző évi várhatótól.

A **lakossági befizetéseinek** együttes összege 4857,2 milliárd forint, 9,5 százalékkal (422,5 milliárd forinttal) magasabb a 2023. évi várható teljesítésnél. Ebben a bevételi csoportban a **személyi jövedelemadó** a meghatározó súlyú bevétel, melynek előirányzata (4475,8 milliárd forint), 10,2 százalékkal, összegében 415,3 milliárd forinttal több a várható teljesítéshez mérten. Ebben szerepe van a kedvező foglalkoztatási adatoknak (alacsony munkanélküliségnek, a foglalkoztatást segítő kormányzati intézkedéseknek stb.) és a magas bérkiáramlásnak (az átlagkeresetek 10,3 százalékos növekedésének). Az **illetékbevételek** előirányzata 280,1 milliárd forint, amely mindössze 2,3 százalékkal (összegében 6,4 milliárd forinttal) több az előző évi várhatónál. A korábbi években megszokott ingatlanforgalomnak vége, a magas kínálati árak következtében fokozatosan csökken a kereslet, ez mutatkozik meg a 2023-24. évi adatokban. A **gépjárműadó** címén az éves előirányzat 101,2 milliárd forint, amely az előző évi várható teljesítést alig – 0,8 milliárd forinttal – haladja meg.

A központi alrendszer **szociális hozzájárulási adóból és a járulékokból** származó bevételének előirányzata 7968,9 milliárd forint, amely 10,1 százalékkal (összegében 731,8 milliárd forinttal) magasabb, mint az előző évi várható teljesítés. Ebből a Nyugdíjbiztosítási

Alapot illető rész 5424,3 milliárd forint, az Egészségbiztosítási Alapot megillető rész 2152,5 milliárd forint, a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot illető rész 392,1 milliárd forint.

Az önkormányzati támogatások részbeni bevételeként tervezett **önkormányzati szolidaritási hozzájárulás** (IX. fejezet) összege 29,7 százalékkal magasabb a 2023. év várható értéknél és majdnem a duplája (195,9 százaléka) a 2022. évi tényadatnak. A hozzájárulás alapjára elsődlegesen a helyi iparüzési adófizetők nettó árbevételének alakulása van hatással. A tervezett bevétel teljesülését a 2023-ban megváltozott szabályozás alapozza meg.

3.3. A központi alrendszer kiadásai

A tervezet szerint az államháztartás központi alrendszerének **összes** – nem konszolidált – **kiadási előirányzata** 41 427,1 milliárd forint, a 2022. évi előzetes teljesítésnél 19,8 százalékkal, míg a 2023. évi - januárban módosított - előirányzatnál 4,2 százalékkal nagyobb.

A **költségvetés szerkezetét** áttekinthető tagolás jellemzi, így a törvényjavaslat melléklete megfelelő részletezettséggel, átlátható módon tartalmazza az állami kiadásokat és bevételeket.

Az összes **kiadásból** a központi alrendszeren belül a **három nagy csoportot** tekintve 2024-ban folyó (működési) célokra, - az előző évi eredeti előirányzathoz képest 3,3 százalékponttal többet - 84,0 százalékot, hazai forrásból felhalmozási feladatokra – 1,7 százalékponttal visszalépve – 7,3 százalékot, az európai uniós finanszírozású működési és fejlesztési kiadásokra – 1,6 százalékkal szűkítve - 8,7 százalékot terveznek felhasználni. Ugyanezen csoportok részesedése a 2022. évi költségvetési előirányzatokban még 78,7, 10,6 és 10,7 százalékot képviselt. Így egyértelműen mutatkozik a tervezésnél a folyó (működési) kiadások térnyerése, döntően a nyugdíjszerű ellátások, az adósságszolgálat (kamat) növekedése, valamint a különböző béremelések miatt. Hasonlóan az elmúlt évekhez, az állam működése tekintetében jövőre is nullszaldós a költségvetés, tehát a közszolgáltatások kiadásait továbbra is a működési bevételek finanszírozzák. Deficit kizárólag a hazai felhalmozási és az uniós költségvetések esetében keletkezhet.

A 2024. évi költségvetés kiadási **prioritásai** között a rezsicsökkentés megőrzése, a honvédelem megerősítése, a családok támogatása, az idős emberek védelme és a közszolgáltatás egyes területein dolgozók fokozottabb megbecsülése áll.

A rezsziárszint védelméhez hozzájárul, hogy a tervezetben 2024-ben is külön fejezetben jelenik meg a **Rezsivédelmi Alap**. Előirányzata 1361,2 milliárd forint, ami mintegy 1218,8

milliárd forinttal kevesebb, mint a 2023. évi módosított előirányzat. A jelentős eltérést az energiaárak 2022-es tetőzése utáni mérséklődése indokolja. A lakossági rezsicsökkentés fenntartásán túl, az Alapból a központi költségvetési szervek, az önkormányzatok, továbbá az egyházi és civil intézményfenntartók, valamint az állami tulajdonú társaságok is részesülhetnek.

A kisebb volumenű központi költségvetési segítési lehetőséget – és a később tárgyalt bérfejlesztéseket is – figyelembe véve a **költségvetési intézmények** működésének 2023. évi szinten történő fenntarthatóságát, szolgáltató képességének megőrzését erős **kockázatok** övezik. A költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásainak 2024. évre tervezett összege 9 718,3 milliárd forint 2,3 százalékkal alacsonyabb, mint a 2023. évi törvényi előirányzat. Ugyan a személyi jellegű kiadások növekedésének forrását a céltartalék tartalmazza, azonban kockázatot jelent, hogy az előirányzat a 6 százalékos fogyasztói áremelkedés miatti magasabb kiadásokra, valamint a korábbi visszafogást követően a kormányzati célok között megfogalmazott felhalmozási kiadások emelésére már nem nyújt fedezetet.

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** szerepel a 2024. évi költségvetésben is külön fejezetként. A 2024. évben (is) teljesülhet - a szövetségi és nemzetközi szerződésekből eredő katonai kötelezettségek teljesítése érdekében –, hogy a honvédelemre fordítható összes kiadás kitegye a GDP 2 százalékát.

A költségvetés alapján folytatódhat a **családok támogatása és életminőségük javítása**. A költségvetési törvényjavaslat tervezete biztosítja – az adókedvezmények mellett - a gyermeknevelés sokelemű támogatási rendszerének további finanszírozását, a jövedelemhez kötött támogatásoknak a kormányzati prognózissal foglaltak összhangban álló emelését.

A 2024. évben is prioritás a **nyugdíjasok védelme** azáltal, hogy a tervezet biztosítja a nyugdíjak értékállóságát s a nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatóságát, továbbá a nők kiemelten megbecsült szerepének elismerését. 2024-ben is - ha a gazdasági növekedés várható mértéke a 3,5 százalékot meghaladja és az államháztartás egyenlegcélja teljesül - a nyugdíjasokat novemberben nyugdíjprémium is megilleti. Emellett a nyugdíjakkal azonos módon emelendő ellátásban részesülők – a Kormány külön döntése alapján – a

nyugdíjprémiummal megegyező módon számított egyszeri juttatást kaphatnak. Ezek forrását – összhangban a 4,0 százalékosra tervezett gazdasági növekedéssel – céltartalék tartalmazza. Ugyancsak megvan a forrása a 40 év jogosultsági idővel rendelkezők nők részére – a családban betöltött szerepük elismerése érdekében – a korhatár előtti öregségi nyugdíj igénybeviteléhez.

A legfőbb prioritások mellett 2024-ban is kiemelt a **köszolgáltatásban dolgozók anyagi megbecsülése**. A korábban elindult életpályaprogramokhoz, eldöntött bérintézkedésekhez ugyanúgy biztosított a forrás, mint az újabbakra. A 2024. évi költségvetés tartalmazza az egészségügyi szakdolgozókat megillető 2023-ban elkezdett bérfejlesztési program két ütemének, valamint az alap-, a szakellátásban, a járványügyben dolgozó orvosokat és szakdolgozókat a korábbi bérfejlesztési program alapján megillető béremelések fedezetét. A korábbi illetményemelés ún. „bázisba építése” megtörtént a pedagógusok, a szakképzésben dolgozók, valamint a rendvédelmi és a honvédelmi hivatásos foglalkoztatottak esetében. A céltartalék biztosít lehetőséget újabb bérintézkedésekre, mint a pedagógus és a szakképzési dolgozók további illetményemelése, a kormányhivatalok bérfejlesztése.

Az elemzés kockázatosnak ítéli meg a **helyi önkormányzatok támogatásainak** több előirányzatát is (IX. fejezet). A helyi önkormányzatok működési célú kiegészítő támogatásainak kiadásai már 2022-ben csak átcsoportosítással voltak biztosíthatók, azonban összegét változatlanul tervezték 2023-ban és 2024-ben is. A **működés általános támogatása, és a gyermekétkeztetés kiadásai** is csak csekély mértékben haladják meg a 2023-ra előirányzott összeget, így valószínűsíthető, hogy ezek nem lesznek elégségesek a feladat finanszírozásához. A gyermekétkeztetés 2024. évi előirányzata csupán 4,2 százalékkal haladja meg a 2023. évi törvényi előirányzatot. A kiadásokat a 2022. évben a 2021. év szintjén tervezték, azonban az előirányzatot az év során meg kellett emelni 16,1 százalékkal. A 2023. évi előirányzatot - az átcsoportosítást figyelembevéve - az előző évnél 16,4 százalékkal magasabban tervezték, azaz szinte azonos szinten, aminek elégségessége – a tervezett 2023. évi átlagos inflációt tekintve - nem biztosított, különösen azoknál az önkormányzatoknál, amelyeknek az iparüzési adó-bevételei csekélyek. (2023. első negyedében a teljesítés magasabb az időarányosnál).

Az E. Alap kiadásain belül a **Háziorvosi, háziiorvosi ügyeleti ellátás** 2024. évre tervezett kiadási előirányzata 258,8 milliárd Ft, amely 0,4 százalékkal (1,1 milliárd Ft-tal) haladja meg a 2023. évi módosított előirányzatot. Az alacsony növekményt szervezeti változás indokolhatja, mivel 2023. év folyamán az önkormányzati hatáskörben lévő ügyeleti ellátás

átkerül a mentőszolgálatokhoz, azonban erre az indoklásban információ nem áll rendelkezésre.

Az E. Alap **Gyógyító-megelőző ellátás alcímen** egyik legnagyobb kiadási előirányzata az összevont szakellátás előirányzata, amelynek keretében a járó- és fekvőbetegszakellátás finanszírozása történik. 2024-re 903,6 milliárd Ft előirányzatot terveztek ezen a jogcímen, amely 24,5 milliárd Ft-tal (2,6 százalékkal) kevesebb, mint a bázis előirányzat. Az E. Alap Gyógyító-megelőző ellátás alcímének részét képezi a **Nagyértékű gyógyszerfinanszírozás – felülről nem nyitott –** előirányzata. Az előirányzat 2024-re tervezett összege (129,7 milliárd Ft) megegyezett a 2023. évi módosított törvényi előirányzattal. A kiadási előirányzat 2021-2022-ben 119,7 milliárd Ft volt, amelyet a 2021. évi teljesítés 26,1 százalékkal, a 2022. évi 48,1 százalékkal haladt meg. A 2023. április havi teljesítés elérte az előirányzat 35,3 százalékát. Ez alapján a 2024. évi előirányzat elégségsége nem biztosított, mivel azt a 2021-től (2023-ban időarányosan) mindig túllépték.

Uniós forrásokból 2024-ban 2479,8 milliárd forintra számít a tervezet – a maga kockázataival. Az **Európai uniós fejlesztési költségvetés kiadási** előirányzata ezzel szemben 3605,8 milliárd forint. A különbség a tagállami társfinanszírozás (önrész), valamint a költségvetés által kifizetett előlegek összege. Az összes kiadás legnagyobb hányada – közel 51 százaléka – már a 2021-2027-es operatív programjaihoz kapcsolódik. Még mindig magas – 18,5 százalékos – a megelőző hétéves ciklushoz kapcsolódó kiadások aránya. A Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz kiadása 21,3 százalékot képvisel a tervezetben. A fennmaradó hányad egyéb célokat szolgál.

Az **Unió költségvetéséhez való hozzájárulás** 2024-ben 692,4 milliárd forintot tehet ki, ami 30,2 milliárd forinttal, 4,6 százalékkal több, mint az előző évben.

A költségvetés tervezete nem tartalmazza a **Magyar Nemzeti Bank** várhatóan szükségessé váló **veszteségtérítését**. A jegybanki tevékenység – a válságkezelés során végrehajtott gazdaságösztönzés, majd az infláció leszorítása érdekében szükséges intézkedéssorozat – költségei a jegybanki eredményben tükröződnek. A jegybank által nyújtott több, mint 11 000 milliárd forintnyi stabil és olcsó forrás kulcsszerepet játszott a gazdaság járvány utáni talpra állításában és az MNB 500 milliárd forintos osztalékfizetésével közvetlenül is jelentősen segítette az állami finanszírozást. Ezt követően az MNB az infláció elleni küzdelem során kamatemelési ciklusba kezdett, és e két tényező együttesen növelte az MNB kamatkiadásait. A magasabb kamatkiadásokból eredő költségek következtében az MNB saját tőkéje negatívba

fordul 2023 végére, így a költségvetésnek a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 166.§ (3) alapján 2024-től térítési kötelezettsége keletkezik, aminek várható alakulásáról a Magyar Nemzeti Bank rendszeres adatszolgáltatást teljesít a Pénzügyminisztérium részére.

3.4. Az államháztartás hiánya

A tervezet, összhangban a pénzügyi stabilitás erősítésére és a költségvetési fegyelem fenntartására irányuló kormányzati törekvéssel – a 2023-ban várt 3,9 százalékkal szemben – 2024-re 2,9 százalékos GDP-arányos eredményszemléletű (ESA) hiánnyal számol, ami a központi alrendszer 2,8 százalékos hiányából, az önkormányzati alrendszer 0,2 százalékos hiányából, valamint a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek 0,1 százalékos többletéből adódik össze.

Az államháztartás központi alrendszerének 2024-re tervezett pénzforgalmi hiánya is erőteljesen mérséklődik: a 2023-ra vártnál 885,4 milliárd forinttal kevesebb, 2514,8 milliárd forint lesz (a GDP-arányában ez 2,9 százalék, a csökkenés 1,5 százalékpont). Ezen túlmenően a helyi önkormányzati alrendszerben 0,2 százalékos pénzforgalmi deficittel számolnak.

Az eredményszemléletű kamatkidadások – az állampapírhozamok emelkedésével, és a magas inflációval összefüggésben – azok átárazódását követően nőnek, 2024-re elérhetik a GDP 3,8 százalékát, ami azonban alacsonyabb, mint a 2023 áprilisában közzétett Magyarország Konvergencia Programjában szereplő 4,1 százalékos érték. Az évek közötti kiadásnövekedés nagy része az inflációs környezet miatt az inflációkövető lakossági Prémium Magyar Állampapírnál (PMÁP) keletkezhet, amelyek esetében az állomány elmúlt egy évben megvalósult megduplázódása is a növekedés irányába hat. A tervezet alapján a kamatkidadások nélkül számított elsődleges egyenleg így a GDP 0,8 százalékát elérő többletet mutat.

A Tanács ezúttal is helyesli azt a tervezetben szereplő elgondolást, miszerint az államháztartásért felelős miniszter április 30-ig és október 31-ig előrejelzést készít a bruttó hazai össztermék 2024. évi várható éves reálnövekedéséről. Amennyiben ennek mértéke nagyobb, mint 4,0 százalék, akkor előrejelzést készít a tervezettnél magasabb reálnövekedés miatt keletkező eredményszemléletű éves adó- és adójellegű bevételi többletről, s ezzel egyidejűleg e többlettel azonos összegben – levonva abból a fizetendő nyugdíjprémium tervezetten felüli összegét – csökkenti az ESA hiány 2024. évre vonatkozó célértékét.

A GDP-arányos strukturális hiány mértéke a 2022-es 4,9 és a 2023-ra várt 3,6 százalékhoz képest tovább javul: a tervezet szerint 2,6 százalék lesz. Ez az ESA hiánynál alacsonyabb és közelíti a középtávú költségvetési cél (MTO) strukturális egyenlegre meghatározott 1,0 százalékot.

A hiánycél teljesítése **összességében kockázatosnak ítéltető**. Ennek fő oka, hogy a makropályát sok kockázat övezi. A 2024. évben a kormány prognózisa a GDP növekedést, a közösségi és háztartási fogyasztást, a bruttó állóeszköz felhalmozást és az exportot is optimistábban ítélte meg, mint a mérvadó makrogazdasági elemzők. Hozzájárulnak ehhez a hazánknak járó uniós források folyósításával kapcsolatos bizonytalanságok. Mindezekkel szemben kicsi az a költségvetési mozgástér, amely a kitűzött hiányt a hazai és uniós fiskális szabályok által előírt deficittől elválasztja. Mindössze 51,2 milliárd Ft-tal léphető túl a kormányzati szektor hiánya úgy, hogy a hiányra vonatkozó szabály teljesüljön, változatlan GDP növekedést feltételezve.

3.5. Az államadósság

Az államadósság-mutató a 2020. évi átmeneti emelkedést követően 2021-től ismét csökkenő pályára állt: 2021-ben 76,6 százalékra, majd 2022 végére 73,3 százalékra mérséklődött. Az MNB előzetes pénzügyi számla adata alapján 2023 első negyedév végén az adósságráta változatlanul a GDP 73,3 százaléka maradt. A törvénytervezet szerint a mutató mértéke 2023 végére 69,7 százalékra, 2024 végére pedig 66,7 százalékra mérséklődik. 2024-ben az államadósság-ráta csökkenéséhez az államháztartási hiány mérséklődése mellett az erőteljes gazdasági növekedés is hozzájárul.

Az adósságmutató tervezett 3 százalékpontos csökkenése számottevő mozgásteret ad arra az esetre, hogy az adósságmutatót akkor is csökkenjen, ha a nominális GDP növekedése mérsékeltebb vagy a pénzforgalmi hiány magasabb lesz a tervezettnél. Ez kellő tartalékot biztosít ahhoz, hogy minimalizálja az államadósság szabály nem teljesülésének kockázatát.

A 2023-2027-re érvényes Konvergencia Program kitekintése alapján már 2026-ra 60 százalék alá csökkenhet a GDP-arányos államadósság.

A 2024. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak² 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. Ezáltal az adósságcsökkenés mértéke megfelel a jelenleg még hatályban lévő európai uniós úgynevezett egyhuzados adósságszabálynak is.³

A központi költségvetés adósságán belüli devizaarány 2024 végére közel 27 százalékra emelkedik. Így a devizaadósság aránya az Államadósság Kezelő Központ részére meghatározott 30 százalékos korlát alatt marad.

Budapest, 2023. május 23.



Windisch László

a Költségvetési Tanács tagja



Matolcsy György

a Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

a Költségvetési Tanács elnöke

² 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.

³ Az európai uniós költségvetési keretrendszer és gazdasági kormányzás reformja jelenleg zajlik, az Európai Bizottság áprilisban tette közzé jogalkotási javaslatát. A Bizottság szándéka, hogy az új szabályrendszer már a 2024-es költségvetési évtől bevezetésre kerüljön. Az új fiskális keretrendszerben, amelynek fókuszusa a középtávú adósság-fenntarthatóság, megszűnne – egyéb előírások, eljárások mellett – az egyhuzados adósságszabály is.