



KÖTSÉGVETÉSI JELENTÉS



2020
JÚLIUS

*„Hasznos orvoslással gondoskodni óhajtván a köz hasznáról ...
és az ország jó állapotáról ...”*

Károly Róbert okleveléből – 1318. február



KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS

A 2021. évi költségvetési törvény elemzése

2020
JÚLIUS

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Hergár Eszter

1054 Budapest, Szabadság tér 9.

www.mnb.hu

ISSN 2732-0006 (nyomtatott)

ISSN 2732-0014 (on-line)

A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvényben meghatározott alapvető feladatai, különösen a monetáris politika meghatározásával és megvalósításával kapcsolatos feladata ellátásának támogatására elemzi a költségvetési hiány és adósság alakulását, figyelemmel kíséri az államháztartás finanszírozását, elemzi a finanszírozásnak a monetáris folyamatokra, a pénzpiacok alakulására, a likviditásra gyakorolt hatását és kutatásokat folytat fiskális politikai kérdésekben.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény értelmében az MNB elnöke a Költségvetési Tanács (KT) tagja, így az MNB-ben rendelkezésre álló szakmai tudás és felhalmozott információ közvetetten támogathatja a KT munkáját. Az MNB a KT stabilitási törvényben meghatározott feladataihoz háttérelmzéseket készít, amelyeket a KT rendelkezésére bocsát.

Az elemzés Baksay Gergely, Közgazdasági elemzésekért és versenyképességért felelős ügyvezető igazgató általános irányítása alatt készült. A jelentés elkészítésében a Költségvetési és versenyképességi elemzések és a Közgazdasági előrejelzés és elemzés igazgatóságainak munkatársai vettek részt. A publikációt Matolcsy György elnök hagyta jóvá.

Az elemzés elkészítésekor a 2020. július 3-ig rendelkezésünkre álló információkat vettük figyelembe.

Tartalom

1. Összefoglaló	7
2. Az államháztartási egyenleg	9
3. Az államadósság várható alakulása	12
4. A költségvetési törvény alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése	14
5. A költségvetési törvény részletes értékelése	16
5.1. Elsődleges bevételek	16
5.2. Elsődleges kiadások	20
5.3. Kamategyenleg	24
6. A költségvetési törvény jogszabályi megfelelése	26
6.1. Az Alaptörvény adósságszabálya	26
6.2. A Stabilitási törvény 3 százalékos hiányszabálya	26
6.3. A Stabilitási törvény adósságképlete alapján engedett adósságnövekmény	26
6.4. Az államháztartás strukturális egyenlegének követelménye	26
6.5. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágának szabályai	27
6.6. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény prevenció ágának szabályai	27
7. Kiemelt témák	28
7.1. A 13. havi nyugdíj visszaépítésének becsült költségvetési hatásai	28
7.2. A költségvetési szabályok mentesítési záradékai	29

1. Összefoglaló

Elemzésünk tárgya az Országgyűlés által július 3-án elfogadott Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló törvény, amelyet az MNB költségvetési előrejelzésének tükrében értékelünk. Az elemzés során a rendelkezésünkre álló információk alapján az MNB saját prognózist készített a 2021. évi költségvetési egyenlegre, és ezt viszonyítjuk a költségvetési törvényben foglalt előirányzatokhoz. A költségvetési törvény eredeti fejezeti előirányzatainak módosításait átvettük a júniusi Inflációs jelentéshez készített és frissített előrejelzésünkön.

A koronavírus járvány és annak gazdasági következményei a 2021. évi költségvetési folyamatokat is jelentős részben befolyásolják. A 2020. évi gazdasági növekedés és az azt követően várt „visszapattanás” mértéke határozza meg, hogy a 2021. évi főbb adóalapok (bértömeg, fogyasztás) hogyan alakulnak, ami az adóbevételeken keresztül a költségvetésre is hatással van. Továbbra is bizonytalan ugyanakkor a járvány időtartama és a járvánnyal összefüggésben kialakuló gazdasági nehézségek lefutása. Jelen elemzésben a Magyar Nemzeti Bank júniusi Inflációs jelentésében szereplő makrogazdasági prognózist vettük figyelembe és az az alapján készült költségvetési előrejelzést viszonyítottuk a törvényben foglalt előirányzatokhoz. Másrészt az egészségügyi veszélyhelyzettel kapcsolatos közvetlen kiadások és a Gazdaságvédelmi Akcióterv intézkedései is befolyásolják a 2021. évi költségvetést.

A költségvetési törvény szerint 2021-ben az ESA-szemléletű költségvetési hiánycél a GDP 2,9 százaléka. A 2021. évi hiánycél jelentősen meghaladja a 2020. évi költségvetési törvény kivetítésében szereplő 0,7 százalékos célt, melyet a törvény szerint a globális járvány negatív hatásai, valamint a gazdaság újraindítása és a növekedési lendület visszaállítása miatt szükséges intézkedések indokolnak. A tervezett hiány ugyanakkor 0,9 százalékpontos csökkenést jelent a Konvergencia Programban 2020-ra várt 3,8 százalékos hiányhoz képest.

Előrejelzésünk szerint a költségvetési törvényben szereplő hiánycél elérhető. Az eltérő makrogazdasági pályákból adódóan előrejelzésünk szerint a költségvetés adó- és járulékbetételei kismértékben magasabbak lehetnek az előirányzatoknál. Az eltérést elsősorban a jövedelmet terhelő adókból várt magasabb bevételek magyarázzák, míg a fogyasztási adókból származó bevételek elmaradhatnak a tervezettől. A magasabb adóbevételeket ugyanakkor ellensúlyozza, hogy a hiánycélra az adóbevételi többlet beruházási célú felhasználásával számolunk jövőre a gazdaságvédelmi intézkedések keretrendszerében.

2021-ben a költségvetés központi tartalékainak összege 210 milliárd forint, azaz a GDP 0,4 százaléka lesz a költségvetési törvény szerint. A Rendkívüli Kormányzati Intézkedések tartalékának összege 118 milliárd forint, a Gazdaságvédelmi programok központi tartaléka 68 milliárd forint, míg a Járvány Elleni Védekezés Központi Tartaléka 25 milliárd forint lehet a költségvetési törvény szerint. A 2020. évi kimagasló, közel 500 milliárd forintos tartalékhoz képest csökken a tartalékok összege, azonban az továbbra is magasnak tekinthető.

A Gazdaságvédelmi Alap (GVA) 2610 milliárd forint összegű kiadást tartalmaz a 2021. évi költségvetési törvényben. Az Alap fedezetet nyújt a gazdaság védelmével és újraindításával kapcsolatos programok folytatására, kiemelt fejlesztésekre, beruházásokra (például út- és vasútépítések, Magyar Falu Program, Modern Városok, Egészséges Budapest, kormányzati magasépítési beruházások), továbbá a foglalkoztatás elősegítésével kapcsolatos intézkedésekre. Az Alap része a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból létrejövő Gazdaságvédelmi Foglalkoztatási Alap (GFA) és a 13. havi nyugdíj, amelynek Nyugdíj-biztosítási Alapba érkező fedezetét a Gazdaságvédelmi Alap biztosítja kiadásként. Az Alap tartalmaz 68 milliárd forint összegben egy szabad tartalékot is, amely felhasználásáról a Kormány dönthet év közben.

A 2021-es költségvetés megújult szerkezetben, egy pénzalapban, az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alapban (EJEVA) tartalmazza a járvány elleni védekezéshez, illetve az egészségügyi ellátórendszer működtetéséhez szükséges forrásokat. A források közös alapba történő összevonásával mintegy 3000 milliárd forintos pénzalap jön létre, amelynek kiadásait és bevételeit elsősorban az egészségbiztosítás ellátásainak fedezetét korábban is biztosító Egészségbiztosítási Alap adja. Az EJEVA bevételét képezi a kiskereskedelmi adó és a gépjárműadó teljes bevétele is.

A költségvetési törvény szerint a GDP-arányos adósságráta érdemi, 3,3 százalékpontos csökkenése várható 2021-ben, míg előrejelzésünk mintegy 2 százalékpontos csökkenéssel számol. Az államháztartás EDP-módszertan szerinti GDP-arányos bruttó adóssága a 2019 végi 66,3 százalékról a költségvetési törvény szerint 2020-ban 72,6 százalékra nő, majd 2021 végére 69,3 százalékra mérséklődik. Előrejelzésünk szerint a GDP-arányos államadósság-ráta csökkenése a tervezettnél alacsonyabb, mintegy 2 százalékpont lehet.

A költségvetési törvény makropályájában a 2021. évi gazdasági növekedésre vonatkozó előrejelzés (4,8 százalék) összhangban van a jegybank júniusi Inflációs jelentéshez készített prognózisával (3,8-5,1 százalék). A költségvetés ugyanakkor a koronavírus-járvány miatt kialakult gazdasági válság következtében a reál GDP 3 százalékos visszaesésével számol 2020-ban, ami jelentősen alacsonyabb az MNB júniusi Inflációs jelentésében várt 0,3-2 százalékos növekedésnél. A költségvetési törvény szerint a gazdasági visszaesés az idei évre korlátozódik, ami után tartósan magas lehet a növekedés dinamikája. A költségvetés 3 százalékos inflációt jelez előre 2021-ben, ami enyhén alacsonyabb az MNB által várt 3,2–3,3 százaléknál.

A költségvetési törvény számol a korábban bejelentett adóintézkedések hatásával. A törvény figyelembe veszi a kis-kereskedelmi adó bevezetését, a bankadóhoz kapcsolódó egyszeri befizetés 2021-től öt éven át egyenlő részletekben történő levonhatóságát, valamint a kisvállalati adó csökkentését. A törvény számol továbbá a szociális hozzájárulási adó 2020. júliusban végrehajtott 2 százalékpontos csökkentésének egész éves hatásával.

Az elfogadott költségvetési törvény megfelel az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabálynak, ugyanis a GDP-arányos adósságráta várható csökkenése számottevően meghaladja az előírt 0,1 százalékpontos mértéket. A költségvetési törvény megfelel az Európai Unió államadósságváltozásra vonatkozó előírásának is. Az eredményszemléletű egyenleg várható alakulása összhangban van az erre vonatkozó uniós és magyar szabályokkal.

A 2021. évi költségvetési törvényben szereplő 2,2 százalékos strukturális hiány magasabb, mint a középtávú költségvetési cél. A középtávú költségvetési célra (MTO) vonatkozó keretrendszer előírja, hogy minden tagállam az Európai Bizottsággal közösen kijelölt strukturális egyenleget elérje, vagy ahhoz megfelelő mértékben közeledjen. A Magyarország számára előírt középtávú költségvetési cél 2021-ben a GDP -1,0 százaléka.

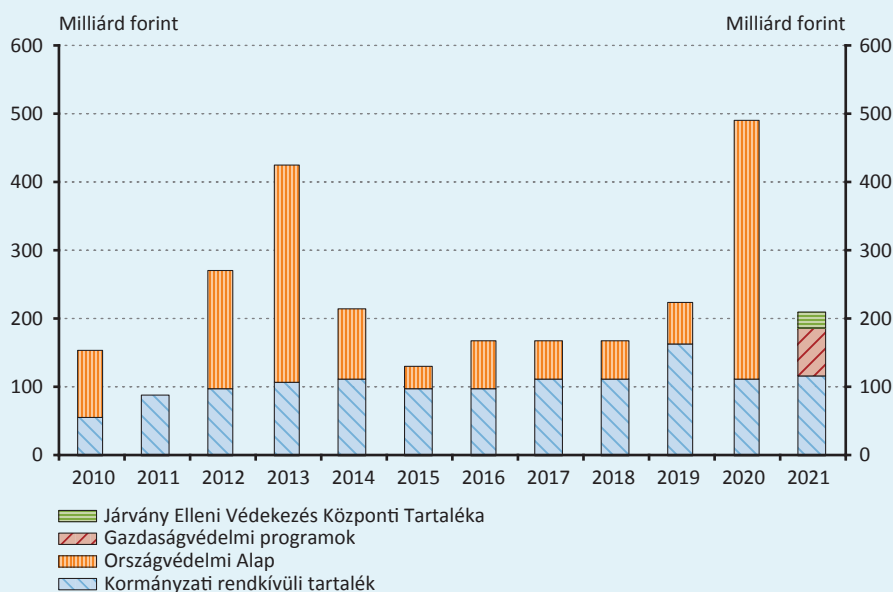
2. Az államháztartási egyenleg

Az elfogadott költségvetési törvény az államháztartás ESA-hiányát a GDP 2,9 százalékában határozza meg 2021-ben, ami 0,9 százalékpontos csökkenést jelent a Konvergencia Programban 2020-ra várt 3,8 százalékpontos hiányhoz képest. Előrejelzésünk szerint a központi költségvetés pénzforgalmi hiánya és a statisztikai korrekciókat tartalmazó ESA-híd 2021-ben alacsonyabb lehet az előirányzatnál. Az önkormányzatok egyenlege pedig nagyon hasonló lehet a költségvetési törvényben foglalthoz (1. táblázat).

1. táblázat			
A kormányzati szektor 2021. évi ESA-egyenlege (a GDP százalékában)			
	2021		
	Törvényi előirányzat	MNB- előrejelzés	Eltérés
1. Központi alrendszer egyenlege	-2,9	-2,5	0,4
2. Önkormányzatok egyenlege	-0,4	-0,5	-0,1
3. Államháztartás pénzforgalmi egyenlege (1+2)	-3,3	-3,0	0,3
4. GFS-ESA különbség	0,4	0,0	-0,4
5. Kormányzati szektor ESA-egyenlege (3+4)	-2,9	-2,9	0,0
Forrás: 2021. évi költségvetési törvény, MNB			

Előrejelzésünk szerint a költségvetési törvényben szereplő 2,9 százalékos eredményszemléletű hiánycél elérhető. Az eltérő makrogazdasági pályákból adódóan előrejelzésünk szerint a költségvetés adó- és járulék bevételei a GDP 0,1 százalékaival lehetnek magasabbak a költségvetési törvényben szereplő előirányzatoknál. Az eltérést elsősorban a jövedelmet terhelő adókból várt magasabb bevételek magyarázzák, míg a fogyasztási adókból származó bevételek elmaradhatnak a tervezettől. A magasabb adóbevételeket ugyanakkor ellensúlyozza, hogy az adóbevételi többlet beruházási célú felhasználásával számolunk jövőre a gazdaságvédelmi intézkedések keretrendszerében.

2021-ben a költségvetés központi tartalékainak összege 210 milliárd forint, azaz a GDP 0,4 százaléka lesz a tervek szerint. A Rendkívüli Kormányzati Intézkedések tartalékának összege 118 milliárd forint, a Gazdaságvédelmi programok központi tartaléka 68 milliárd forint, míg a Járvány Elleni Védekezés Központi Tartaléka 25 milliárd forint lehet a költségvetési törvény szerint. A 2020. évi kimagasló, közel 500 milliárd forintos tartalékhoz képest csökken a tartalékok összege, azonban az továbbra is magasnak tekinthető (1. ábra).

1. ábra**A központi költségvetési tartalékok mértéke 2010 és 2021 között**

Forrás: A 2010-2021. évi költségvetési törvények

Az önkormányzati alrendszer pénzforgalmi hiányát 198 milliárd forintra tervezi a kormányzat a költségvetési törvényben. A jegybanksi prognózis kissé magasabb, 257 milliárd forintos deficittel számol az alrendszerrel. A magasabb hiány több okra vezethető vissza: előrejelzésünkben azzal számolunk, hogy a helyi iparűzési adó jelentősebb átcsoportosításához az eddig magasabb adóztatási képességgel rendelkező önkormányzatok jövőre még nem tudnak teljeskörűen alkalmazkodni, így esetükben növekvő betétállomány felhasználás várható a forráscsökkenés részbeni ellentételezésére. Továbbá feltehetőleg az uniós programokhoz korábban folyósított előlegek felhasználásánál is eltér a várakozásunk a kormányzati prognózistól.

Az eredményszemléletű ESA korrekciókat tartalmazó ún. ESA-híd 213 milliárd forint, pénzforgalmi egyenleget javító korrekciót tartalmaz 2021-re. Az általunk számolt és alkalmazott ESA-híd 21 milliárd forintos pénzforgalmi egyenleget javító korrekcióval számol. Az eltérést elsősorban az uniós elszámolások eredményszemléletű korrekciói okozzák, mivel előrejelzésünkben nem számolunk az uniós támogatások évek közötti áthúzóásával. Ez ugyanakkor a pénzforgalmi bevételek esetében többletbevételt jelent előrejelzésünkben a költségvetéshez képest, így összességében nem okoz eltérést az eredményszemléletű egyenlegben.

1. keretes írás**A 2021. évi költségvetési törvényjavaslat benyújtása és elfogadása közötti módosítások**

A T/10710. számon benyújtott törvényjavaslatban foglaltakhoz képest az Országgyűlés által elfogadott előirányzat-változtatások 91,8 milliárd forinttal növelték a bevételi főösszeget, míg a kiadás oldali előirányzatok átrendezése ugyanekkora összegben emelte meg a kiadások főösszegét, így a módosítások következtében a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya nem változott. Nem változott továbbá az államháztartás uniós módszertan szerint számított hiánya, valamint az államadósság tervezett összege sem.

A módosítási javaslatok egyes kiadásokat összesen mintegy 214 milliárd forinttal növeltek, míg más kiadásokat 122 milliárd forinttal csökkentenek. A legtöbb pótlólagos támogatást a Magyar Faluprogram, a közszolgálati médiaszolgáltatók, az Eötvös Lóránd Kutatási Hálózat, az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alap, a helyi önkormányzatok, az ügyészségek, az egyházak, az egyetemek, főiskolák, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, valamint a gyermek-, ifjúsági és családpolitikai feladatok kapják.

A kiadási előirányzatok forrását nagyobb részben a kiadási és tartalék előirányzat-átcsoportosítások, kisebb részben pedig a pótlólagos bevételi előirányzatok biztosítják. A Rendkívüli Kormányzati Intézkedések Tartalékának összege a benyújtott törvényjavaslathoz képest 2 milliárd forinttal csökkenve 118 milliárd forint, a Gazdaságvédelmi programok központi tartaléka 52 milliárd forinttal alacsonyabb, 68 milliárd forint, míg a Járvány Elleni Védekezés Központi Tartaléka 5 milliárd forinttal kisebb 25 milliárd forint lehet a törvény szerint. A kisadózók tételes adójából várt bevételi előirányzat 40 milliárd forinttal emelkedett, amit az adónem módosítása okoz. Az általános forgalmi adó előirányzata közel 33 milliárd forinttal emelkedett.

3. Az államadósság várható alakulása

Az államháztartás GDP-arányos bruttó adóssága a 2019. végi 66,3 százalékról előrejelzésünk szerint a koronavírus-járvány következtében kedvezőtlenebbé váló gazdasági környezet, valamint a járvány gazdasági hatásainak enyhítése érdekében szükséges intézkedések és magasabb kiadások miatt 2020-ban átmenetileg emelkedik. 2021-ben azonban élénkül a gazdasági növekedés és csökken a várt hiány, aminek a következtében az államadósság-ráta ismét csökkenő pályára áll. 2021-ben előrejelzésünk szerint a GDP-arányos államadósság 1,9 százalékponttal 66,5 százalékra mérséklődik.

2. táblázat

Az államadósság alakulása

	Költségvetési törvény	MNB	Költségvetési törvény	MNB
	milliárd forint		a GDP százalékában*	
1. 2020. évi induló államadósság	34 147	33 576	72,6	68,3
2. Központi költségvetés 2021. évi pénzforgalmi hiánya	1 491	1 293	2,9	2,6
3. Egyéb hatás	-366	281	-0,7	0,6
4. 2021. évi várható államadósság (1+2+3)	35 273	35 150	69,3	66,5
5. GDP-arányos államadósság 2021. évi változása (4-1)			-3,3	-1,9

Megjegyzés: * Az MNB és a költségvetési törvény eltérő nominális GDP-vel számol. A részadatok összegei a kerekítés miatt eltérhetnek az aggregált értékektől.

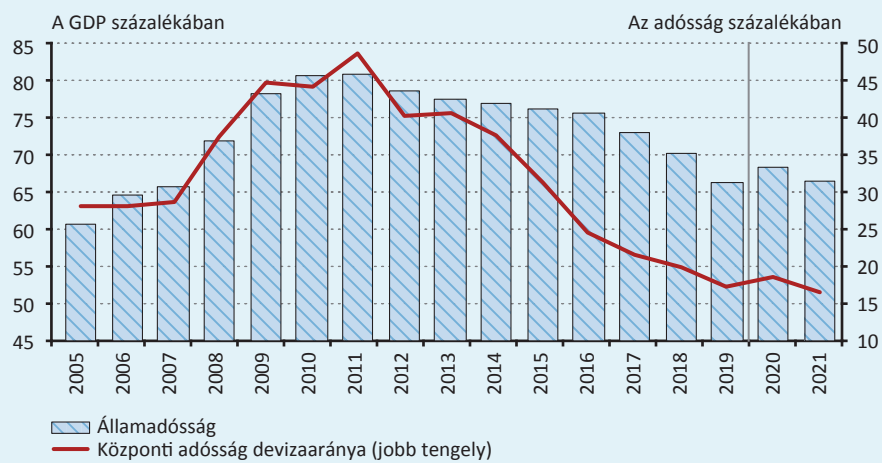
Forrás: 2021. évi költségvetési törvény, MNB előrejelzés

Az MNB nominális adósságra vonatkozó prognózisa alacsonyabb 2020. és 2021. év végére vonatkozóan a költségvetési törvényben szereplőnél. Az alacsonyabb év végi értékeket részben az magyarázza, hogy előrejelzésünk szerint a központi költségvetés pénzforgalmi hiánya mindkét évben alacsonyabb a költségvetési törvényben szereplő értékeknél.

A költségvetési törvény szerint a GDP-arányos adósságráta 3,3 százalékpontos csökkenése várható 2021-ben, míg előrejelzésünk mintegy 2 százalékpontos csökkenéssel számol. Az államháztartás EDP-módszeren szerinti GDP-arányos bruttó adóssága a 2019. végi 66,3 százalékról a törvény szerint 2020-ban 72,6 százalékra nő, majd 2021 végére 69,3 százalékra mérséklődik. 2021-ben azért nagyobb mértékű a költségvetésben előrejelzett adósságcsökkenés, mert a költségvetési törvény a nettó finanszírozási igénynél 2020-ban magasabb, míg 2021-ben alacsonyabb nettó kibocsátással számol. Ez a költségvetési hiány hatásához képest 2021-ben növeli, 2020-ban csökkenti az államadósságot.

A központi költségvetés adósságán belül a devizaarány az elmúlt években jelentősen – a 2011. évi mintegy 50 százalékról 2019 végére 17,3 százalékra – mérséklődött. Előrejelzésünk szerint ez az arány 2020. év végére átmenetileg növekedhet a devizakibocsátások következtében, azonban 2021-ben már 17 százalék alá mérséklődhet. 2021-ben a tavaly bevezetett, kedvező feltételekkel rendelkező lakossági állampapírok biztosíthatják a lakossági állampapír-kereslet magas szinten való alakulását, amely következtében ismét emelkedhet a belföldi finanszírozás aránya.

2. ábra
Az államadósság várható alakulása



Forrás: MNB, ÁKK

4. A költségvetési törvény alapjául szolgáló makrogazdasági feltételezések értékelése

A koronavírus járvány következtében a gazdasági kilátások a korábbiaknál nagyságrendileg bizonytalanabbá váltak. A Magyar Nemzeti Bank a kialakult helyzet miatt átmenetileg szakított azzal a gyakorlattal, hogy egy kitüntetett alappálya köré építi a prognózist, ehelyett előrejelzése során a fontosabb változók esetében egy tartományt ad meg.

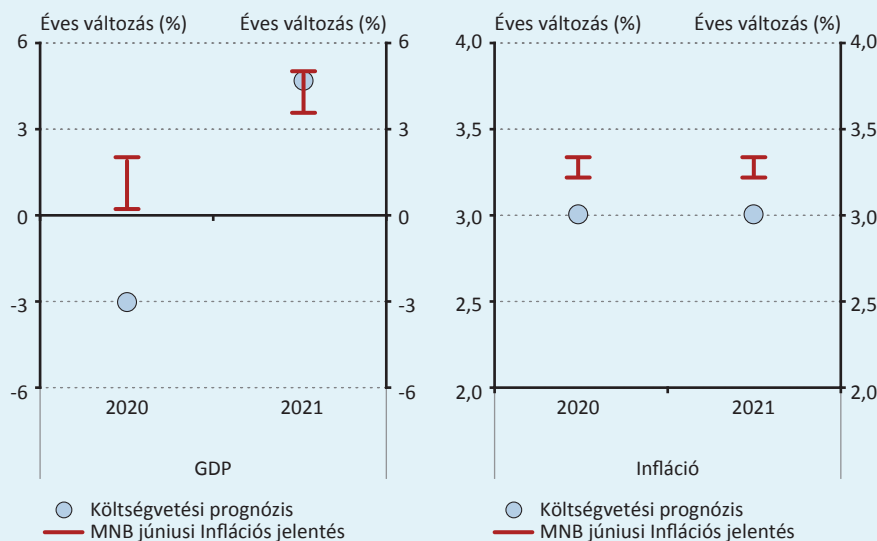
A költségvetési törvény makropályájában a 2021. évi gazdasági növekedésre vonatkozó előrejelzés (4,8 százalék) összhangban van a jegybank júniusi Inflációs jelentéshez készített prognózisával (3,8-5,1 százalék). A költségvetés ugyanakkor a reál GDP 3 százalékos visszaesésével számol 2020-ban, ami jelentősen elmarad az MNB júniusi Inflációs jelentésének prognózisától (3. ábra). A költségvetési törvény szerint a gazdasági visszaesés az idei évre korlátozódik, ami után tartósan magas lehet a növekedés dinamikája. A növekedési kilátásokat körülvevő érdemi bizonytalanságra utal, hogy a piaci elemzők növekedési várakozásai nagy sávban szóródnak mind az idei, mind a jövő évre vonatkozóan.

Az idei évben a háztartások fogyasztásáról, valamint a közösségi fogyasztásról alkotott kép összességében megegyezik a két előrejelzésben. Az eltérés **legnagyobb mértékben a bruttó állóeszköz-felhalmozásban jelenik meg, de különbség mutatkozik a külkereskedelemmel kapcsolatos előrejelzésekben is.** A jegybank a költségvetésnél mérsékeltbb ütemű visszaesésre számít az export és az import kapcsán. **Az MNB előrejelzése szerint az NHP Hajrá!, a bővülő vállalati hitelezés segíti a beruházási aktivitás helyreállítását, valamint az év második felében felfutó állami beruházások is támogatják a gyors gazdasági kilábalást.** A háztartások fogyasztási kiadásának kis mértékű, pozitív növekedésével összhangban a bruttó keresettömeg, valamint a bérek visszafogott dinamikával bővülnek. A hiteltörlesztési moratórium azonban jelentős mennyiségű forrást szabadít fel a háztartási szektorban, ami támogatja a fogyasztást. Az elmúlt években a háztartások megtakarítási rátája és nettó pénzügyi vagyona magas szintre emelkedett, ami szintén fontos támasza a fogyasztásnak az idei évben. **A költségvetési törvényben a fogyasztóiár-index enyhén alacsonyabb, míg a GDP-deflátor enyhén magasabb a jegybanki előrejelzéshez képest.**

A 2021-re vonatkozó GDP-dinamikában csak kisebb mértékű eltérés figyelhető meg: a költségvetési törvény prognózisa a jegybanki előrejelzési sáv tetején alakul, mely egyrészt a külkereskedelemre vonatkozó eltérő várakozásból, másrészt a 2020-as év visszaesésének eltérő mértékéből eredhet (bázishatás). **A költségvetési törvénynek az export dinamikájáról alkotott képe érdemben, míg az import prognózisa kisebb mértékben a jegybanki előrejelzési sáv fölött alakul. A költségvetés makropályája némileg magasabb háztartási fogyasztás-növekedést jelez előre,** amit az alacsonyabb 2020-as bázis is magyarázhat. A költségvetési törvény jövőre azonban **az MNB előrejelzésétől kis mértékben elmaradó bruttó állóeszköz-felhalmozás növekedést jelez előre.** A jegybank előrejelzése szerint az NHP Hajrá!, valamint az NKP által is támogatott vállalati hitelezés bővülése jövőre is fennmarad, ami magasabb vállalati beruházási aktivitást eredményezhet. **A munkaerőpiacról alkotott kép esetében a költségvetési törvény 2021-re vonatkozó keresettömeg előrejelzése kisebb mértékű bővülést prognosztizál, mint a jegybank.** A keresettömegben megjelenő eltérést főként a versenyszféra béreindexe magyarázza: a jegybanki prognózis meghaladja a költségvetés előrejelzését, az idei átmenetileg alacsonyabb béremelkedést jövőre korrekció követi. Eközben a két előrejelzés foglalkoztatásra vonatkozó becslése közel azonos mind a teljes gazdaság, mind a versenyszektor esetében. **A költségvetési törvény 2021-ben a fogyasztóiár-index esetén enyhén alacsonyabb, míg a GDP-deflátor enyhén magasabb értékkel számol a jegybanki előrejelzéshez képest.**

3. ábra

A GDP-re és inflációra vonatkozó előrejelzések összehasonlítása



Forrás: 2021. évi költségvetési törvény, Inflációs jelentés (2020. június)

3. táblázat

A makrogazdasági előrejelzések összehasonlítása (százalékos változás az előző évhez képest)

	2019	2020			2021		
	Tény	Konvergencia Program	MNB	Eltérés	Költségvetés	MNB	Eltérés
GDP	4,9	-3,0	0,3 – 2,0	3,3 – 5,0	4,8	3,8 – 5,1	(-1,0) – 0,3
Háztartások fogyasztási kiadása	5,0	0,9	0,3 – 1,8	(-0,6) – 0,9	3,8	2,8 – 3,8	(-1,0) – 0,0
Közösségi fogyasztás	2,0	1,5	1,3 – 1,8	(-0,2) – 0,3	1,0	1,0 – 1,4	0,0 – 0,4
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	15,3	-8,8	1,7 – 2,9	10,5 – 11,7	5,5	6,2 – 7,2	0,7 – 1,7
Export	6,0	-8,3	(-8,1) – (-5,1)	0,2 – 3,2	10,5	5,8 – 8,4	(-4,7) – (-2,1)
Import	6,9	-6,8	(-5,4) – (-3,0)	1,4 – 3,8	8,9	5,2 – 6,9	(-3,7) – (-2,0)
GDP-deflátor	4,7	3,7	3,5 – 3,6	(-0,2) – (-0,1)	3,2	3,0	(-0,2)
Infláció	3,4	3,0	3,2 – 3,3	0,2 – 0,3	3,0	3,2 – 3,3	0,2 – 0,3
Bruttó keresettőmeg	12,1	3,9	2,0 – 4,4	(-1,9) – 0,5	8,5	10,4 – 12,0	1,9 – 3,5
Bruttó átlagkereset	11,4	5,7	6,5 – 7,5	0,8 – 1,8	6,9	7,9 – 8,6	1,0 – 1,7
ebből versenyszektor	11,6	5,5	5,3 – 6,4	(-0,2) – 0,9	7,0	9,1 – 9,7	2,1 – 2,7
Foglalkoztatottak száma	1,0	-1,8	(-2,5) – (-1,7)	(-0,7) – 0,1	1,6	1,6 – 1,9	0,0 – 0,3
ebből versenyszektor*	1,4 [2,0]	-2,3	(-2,5) – (-1,5) [(-2,8) – (-1,9)]	(-0,5) – 0,4	2,0	2,1 – 2,5 [2,0 – 2,3]	0,0 – 0,3

Megjegyzés: *A költségvetési törvény eltérően definiálja a versenyszektort, ezért szögletes zárójelben közöljük a költségvetési makropályával összehasonlítható létszámprognózist, illetve az eltérést is ebből számoljuk.

Forrás: 2021. évi költségvetési törvény, Inflációs jelentés (2020. június), Magyarország Konvergencia Programja 2020-2024

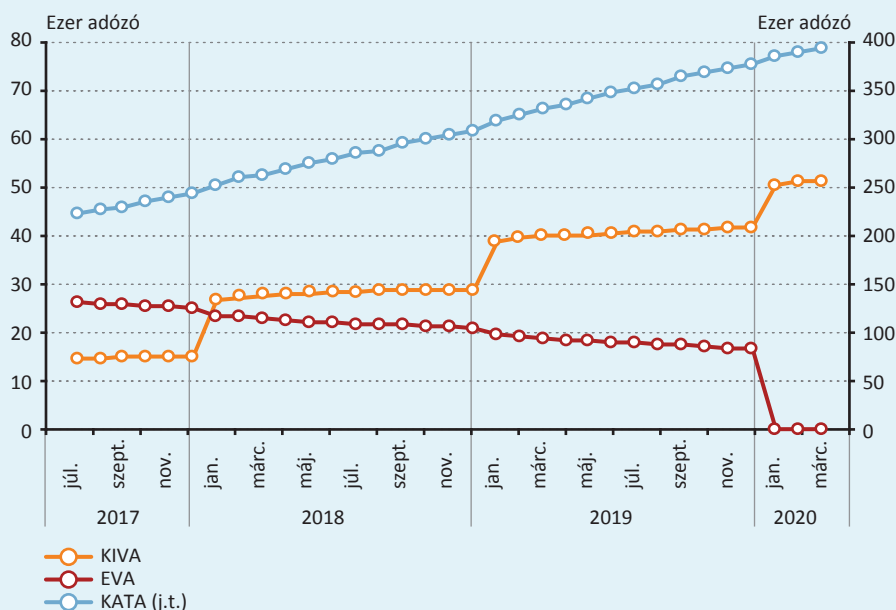
5. A költségvetési törvény részletes értékelése

5.1. ELSŐDLEGES BEVÉTELEK

Előrejelzésünk szerint a **költségvetés központi alrendszerének elsődleges bevételei** 2021-ben összesen 301 milliárd forinttal lehetnek magasabbak a költségvetési törvényben szereplő előirányzatoknál (4. táblázat). Ezen belül az adó- és járulékbevételek 69 milliárd forinttal, azaz a GDP valamivel több mint 0,1 százalékaival magasabbak lehetnek az előirányzatoknál, melynek döntő része a munkát terhelő adóknál jelentkezik, ami elsősorban a makropályák közötti különbségre vezethető vissza. A Magyar Nemzeti Bank júniusi Inflációs jelentésében ugyanis magasabb bér és foglalkoztatási dinamikával számol 2021-ben. Emellett az előrejelzésünk szerint az uniós támogatásokkal kapcsolatos pénzforgalmi bevételek magasabban alakulhatnak a törvényben szereplő előirányzatnál.

A gazdálkodó szervezetek befizetései lényegében megegyezhetnek az előirányzattal, azonban a befizetések szerkezetében jelentős eltérések lehetnek. A társasági adóból származó bevételek 10 milliárd forinttal elmaradhatnak az előirányzattól, amelyet a 2020-as bevételek alakulására vonatkozó eltérő feltevések magyarázhatnak. A bányajáradékból származó bevételek 13 milliárd forinttal alacsonyabbak lehetnek az előirányzatnál. Az MNB prognózisa az adókötelezettséget meghatározó ásványi nyersanyag-kitermelés és geotermikus energiatermelés alacsonyabb növekedésével számolhat az előirányzathoz képest. A kiskereskedelmi adó esetében az MNB prognózisa 6 milliárd forinttal magasabb bevétellel számol az előirányzathoz képest. A különbséget a makrogazdasági feltételek MNB előrejelzése szerinti kedvezőbb alakulása magyarázhatja. A kisadózók tételes adója (KATA) és a kisvállalati adó (KIVA) esetében lényegében megegyezik előrejelzésünk az előirányzatokkal. A kisvállalati adót választók száma tovább emelkedett az elmúlt időszakban, a KATA esetében az adónemet választók száma 400 ezerre, míg a KIVA esetében több mint 50 ezerre növekedett (4. ábra). A költségvetéssel összhangban, a kisadózók tételes adóját érintő szabálmódosítás bizonyos esetekben extra befizetést ír elő. Ha a kisadózók tételes adóját választó vállalkozó és egyik üzleti partnere között az ügyletek értéke egy éven belül meghaladja a 3 millió forintot, akkor az érintett üzleti partnernek a 3 millió forint feletti rész után 40 százalékos adót kell majd fizetnie. Az elektronikus útdíj esetében 16 milliárd forinttal magasabb bevételt vár a MNB, mint a költségvetési törvény, a makrogazdasági környezetre vonatkozó eltérő feltevézésekből adódóan. A bírságbevételek 19 milliárd forinttal haladhatják meg az előirányzatot, itt a 2020-as befizetésekre vonatkozó előrejelzések különbözőségéből adódó bázishatás magyarázza az eltérést. A környezetvédelmi termékdíjak 8 milliárd forinttal maradhatnak el az előirányzattól, szintén bázishatásból adódóan.

4. ábra
A kisvállalati adókat választó adózók száma



Forrás: Pénzügyminisztérium

Általános forgalmi adóból 2021-ben 5015 milliárd forintot vár a költségvetés pénzforgalmi szemléletben, ami 157 milliárd forinttal haladja meg prognózisunkat. A különbséget döntő részben a makrogazdasági várakozások közötti különbség okozza. A költségvetés 3,8 százalékos növekedéssel számol a háztartások fogyasztási kiadásai esetében 2021-ben, míg az MNB júniusi Inflációs jelentése alapján 2,8 – 3,8 százalék között lehet a növekedési ütem. Az általános forgalmi adó előrejelzést érinti, hogy az online kasszárt használó kereskedők 2021. január 1-től kötelesek biztosítani az elektronikus fizetés lehetőségét, mellyel lehetőség nyílik az azonnali fizetés még széleskörűbb használatára. Azon idei gazdaságvédelmi intézkedések hatása, amelyek szerint az érintett szektorok kis- és középvállalkozásainak az áfavi visszatérítés 30 napról 20 napra, illetve 75 napról 30 napra csökken a prognózisunk szerint nem húzódik át a 2021-es évre.

A **jövedéki adókból** származó bevételek 2021-es költségvetési előirányzata 1263 milliárd forint, amely összhangban van az előrejelzésünkkel. A dohánytermékek után fizetett jövedéki adó januárban is emelkedni fog az elvárt EU-s szintnek való megfelelés érdekében. Az üzemanyag jövedéki adójából származó bevételek várhatóan szintén emelkednek, ugyanis a szabályozás értelmében a tartósan 50 dollár alatti hordóár esetén az adó mértéke az olmozatlan benzin után 120 ezer forintról 125 ezer forintra, míg a gázolaj után fizetett jövedéki adó mértéke 110,35 ezer forintról 120,35 ezer forintra emelkedik 2020 második félévétől.

A **pénzügyi tranzakciós illeték** jövő évi előirányzata a költségvetési törvény szerint 219 milliárd forint, ami 16 milliárd forinttal alacsonyabb előrejelzésünkénél, amelyet a 2020. évi bevételek alakulását meghatározó makrogazdasági feltevések közötti különbségek magyaráznak.

Személyi jövedelemadóból a költségvetési törvény 2684 milliárd forint bevételt tartalmaz, ami 2,9 százalékkal magasabb, mint az idei évre vonatkozó törvényi előirányzat. A növekedés dinamikája azonban ennél várhatóan magasabb lesz, tekintve, hogy a koronavírus-járvány következtében a foglalkoztatás visszaesése miatt érdemben mérséklődik a bruttó keresettömeg, így az idei bázis érdemben alacsonyabban alakulhat a 2020. évi előirányzathoz képest. A várható bevétel előrejelzésünk szerint ennél 68 milliárd forinttal magasabb lehet, ami az eltérő bértömeg-növekedési feltételezésből ered. A költségvetési törvény nem tartalmaz a személyi jövedelemadóra vonatkozóan új intézkedést.

A **társadalombiztosítási és elkülönített alapok adó- és járulékbevételeinek** előirányzata 2021-ben összesen 5869 milliárd forint, ami csaknem 120 milliárd forinttal alacsonyabb az előrejelzésünkénél. A különbség nagyrészt az eltérő makrogazdasági-, elsősorban bruttó bér- és keresettömeg-növekedési feltételezésekhez köthető, ugyanakkor például a szakképzési hozzájárulás bevételei esetében a reálgazdasági feltételezések által indokoltnál valamelyest nagyobb a különbség mértéke. A 2020. évi bázis az idei törvényi előirányzatnál előreláthatóan számottevően alacsonyabb lesz, a bevételek jövő évi növekedése azonban konzisztens a 2021. évi költségvetési törvényhez mellékelt makrogazdasági prognózissal. A társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei között elsősorban a népegészségügyi termékadóból származó befizetések alakulhatnak az előirányzatnál magasabban. A költségvetési törvény prognózisunkkal összhangban nem tartalmazza 2021-re a szociális hozzájárulási adó kulcsának újabb 2 százalékpontos csökkentését, illetve egyéb eddig nem ismert, új intézkedést sem nevesít a törvény.

Az **illetékbevételek** jövő évi előirányzata 219 milliárd forint a költségvetési törvény szerint, ami közel megegyezik az előrejelzésünkkel, míg a bázisévi előirányzathoz képest 4,7 százalékkal alacsonyabb. A bevétel mérséklődésében meghatározó a koronavírus bázis évi hatása, melyet az előirányzat és az előrejelzésünk is figyelembe vett.

A **gépjárműadó bevételek** előirányzata 87 milliárd forint, amelyhez képest 1 milliárd forinttal alacsonyabb bevételt várunk. Az eltérést bázishatás okozza, mivel 2020-ban nem számítunk az adóköteles gépjárműállomány bővülésével. 2021-ben a gépjárműadó teljes bevétele az Egészségbiztosítási és Járvány Elleni Védekezési Alap bevételét fogja képezni.

Az **uniós programok bevételeire** vonatkozó előirányzat összesen 1145 milliárd forintot tesz ki, melyből mintegy 1017 milliárd kapcsolódik kohéziós és vidékfejlesztési programokhoz. A 2021. évi törvényi előirányzat közel 360 milliárd forinttal alacsonyabb, mint a 2020. évi előirányzat. Előrejelzésünk szerint a számlás kifizetések és a korábban kifizetett előlegek felhasználásának emelkedését figyelembe véve az uniós programok bevételeinél pozitív irányú kockázat jelentkezik. A költségvetési törvény nem részletezi a számlás kifizetésekre, valamint az előlegek várható felhasználására vonatkozó várakozásait, melyek alapvetően meghatározzák a pénzforgalmi bevételek szintjét. Várakozásunk szerint a számlás kifizetések és az előlegfelhasználás összege, vagyis az effektív felhasználás 2021-ben meghaladhatja az 1600 milliárd forintot. A pénzforgalmi bevételek szintjét érdemben befolyásolja, hogy az Európai Bizottság a 2020. július 1. és 2021. június 30. között leadott számlák esetében a megszokottnál magasabb, 100 százalékos társfinanszírozást biztosít. Ennek következtében a teljesítést igazoló számlák tárgyévi kiküldése és elfogadása esetén az uniós programokhoz kapcsolódó bevételek számításaink szerint meghaladhatják az 1370 milliárd forintot.

4. táblázat

Központi alrendszer bevételei – az előrejelzések összehasonlítása (milliárd forint)

	2021		
	Törvényi előirányzat	MNB- előrejelzés	Eltérés
KÖZPONTI ALRENDSZER ADÓ- ÉS JÁRULÉKBEVÉTELEI	17 396	17 465	69
Gazdálkodó szervezetek befizetései	1 824	1 833	9
Társasági adó	539	529	-10
Pénzügyi szervezetek különadója	61	63	2
Kiskereskedelmi adó	54	60	6
Bányajáradék	44	31	-13
Játékadó	35	32	-2
Energiaellátók jövedelemadója	61	66	5
Kisadózók tételes adója	237	235	-3
Kisvállalati adó	97	98	1
Elektronikus útdíj	225	241	16
Közműadó	53	50	-3
Egyéb adók és befizetések	417	428	10
Fogyasztáshoz kapcsolt adók	6 705	6 580	-126
Általános forgalmi adó	5 015	4 858	-157
Jövedéki adó	1 263	1 260	-3
Regisztrációs adó	20	27	7
Távközlési adó	53	54	1
Pénzügyi tranzakciós illeték	219	235	16
Biztosítási adó	106	110	5
Turizmusfejlesztési hozzájárulás	30	36	6
Lakosság befizetései	2 997	3 064	67
Személyi jövedelemadó	2 684	2 751	68
Illetékbefizetések, egyéb adók	227	226	0
Gépjárműadó	87	86	-1
Elkülönített alapok adó és járulékbevételei	448	469	21
Társadalombiztosítási alapok adó és járulékbevételei	5 421	5 519	98
Szociális hozzájárulási adó és járulékok	5 262	5 354	92
Egyéb járulékok és adók	159	166	6
EU-TÁMOGATÁSOKKAL KAPCSOLATOS BEVÉTELEK	1 145	1 377	232
EGYÉB BEVÉTELEK	467	467	0
Központi ktv. egyéb bevételei	327	327	0
Társadalombiztosítási alapok egyéb bevételei	39	39	0
Elkülönített alapok egyéb bevételei	102	102	0
BEVÉTELI TÉTELEK ÖSSZESEN	19 008	19 309	301

Megjegyzés: Részben konszolidált tételek. Az MNB előrejelzés a sávós makrogazdasági előrejelzés alapján adódó bevételi prognózisok sávközepét mutatja.

5.2. ELSŐDLEGES KIADÁSOK

Előrejelzésünk szerint a **költségvetés központi alrendszerének elsődleges kiadásai** 2021-ben összesen 78 milliárd forinttal lehetnek magasabbak a költségvetési törvényben szereplő előirányzatoknál (5. táblázat). Ezen belül a költségvetési szervek nettó saját kiadásai 199 milliárd forinttal magasabbak lehetnek az előirányzatoknál, amely nagyrészt beruházási kiadásokhoz köthető. Ezt részben ellensúlyozza az EU támogatásokhoz kapcsolódó kiadásokra vonatkozó előirányzatnál 81 milliárd forinttal alacsonyabb várakozásunk.

Az egyedi és normatív támogatások előirányzata 75 milliárd forinttal emelkedik a 2020. évi előirányzathoz képest. A közösségi közlekedési közszolgáltatást végző vállalatok támogatására a 464 milliárd forintos előirányzathoz 434 milliárd forintot fordít a költségvetés, ezen belül a vasúti pályahálózat működtetésére fordított kiadások 19 százalékkal emelkednek, és 10 százalék felett bővülnek a vasúti és autóbusszal végzett személyszállítási közszolgáltatások költségtérítésre fordított állami kiadások.

A szociálpolitikai menetdíj támogatás előirányzata 47 milliárd forinttal emelkedik a 2020. évi előirányzathoz képest. Az előirányzat növekedése annak a következménye, hogy 2021-től a helyközi utazási kedvezmények miatti bevételkiesés teljes összege ezen az előirányzaton kerül megtérítésre a helyközi közlekedési közszolgáltatók számára. Az intézkedés többlet kiadást nem okoz a költségvetés részére, mivel csak a költségvetési előirányzatok közötti kiadás-átcsoportosítás történt.

A lakásépítési támogatások előirányzata 250 milliárd forint, ami 47 milliárd forinttal alacsonyabb a 2020. évi költségvetési előirányzatnál. A jelentős mérséklődést elsősorban a Családok Otthonteremtési Kedvezményéhez kapcsolódó programok kiadásainak vártnál alacsonyabb bázis évi alakulása és a lakástakarékpénztári támogatások kifutása miatti kiadáscsökkenés okozza. Az előző évekhez hasonlóan 2020-ban is 190-200 milliárd forintot érhetnek el a Családok Otthonteremtési Kedvezményéhez kapcsolódó kiadások, míg 2021-ben ennél magasabb, 225 milliárd forint körüli kiadást várunk, mely az előző évekhez hasonlóan megtakarítást jelent az előirányzathoz képest. A költségvetési törvényhez képest mintegy 25 milliárd forintos megtakarítás érdemben elmarad a 2020-ra várt 95 milliárd forint körüli megtakarítástól, mivel a koronavírus miatt elhalasztott idei lakásfejlesztések és beruházások a következő évben teljesülhetnek.

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap előirányzata megegyezik az előző évre tervezett kiadásokkal. Az alap főbb tételei közül a családi pótlék 2021. évi előirányzata megegyezik a prognózisunkkal, várhatóan 305 milliárd forint körül alakul. A családi támogatások egyéb tételeinél, valamint a jövedelempótló és kiegészítő szociális támogatások és a különféle jogcímen adott térítések esetében is megalapozottnak gondoljuk az előirányzatot.

A költségvetési szervek nettó kiadásai az uniós programok bevételei és kiadásai nélkül a költségvetési törvény előirányzatai alapján 6516 milliárd forintot tesznek ki, amely 8,4 százalékos kiadásnövekedést jelent a 2020-as törvényi előirányzatokhoz viszonyítva. A költségvetési törvény előirányzatai alapján megállapítható, hogy a 2020. évi bérintézkedések átvezetésre kerültek a fejezetek személyi juttatások kiadásai sorain. A köznevelési és szociális humánszolgáltatásokra fordított kiadások az átlagosnál magasabb ütemben bővülnek. A költségvetési törvényben szereplőnél magasabb kiadási prognózisunk részben abból fakad, hogy a Konvergencia Program alapján növeltük a kormányzati beruházásokat. Erre az adott lehetőséget, hogy a kedvezőbb 2020. évi bázisnak köszönhetően adóbevételi prognózisunk magasabb az előirányzatoknál.

A helyi önkormányzatok támogatásának előirányzata 126 milliárd forinttal emelkedik a 2020. évi előirányzathoz képest. A növekményből mintegy 122 milliárd forintot jelent a helyi iparűzési adóbevétel egy részének központosításából származó költségvetési bevétel visszajuttatása az alacsonyabb adóztató képességű települések részére.

5. táblázat

Központi alrendszer kiadásai – az előrejelzések összehasonlítása (milliárd forint)

	2021		
	Törvényi előirányzat	MNB- előrejelzés	Eltérés
ELSŐDLEGES KIADÁSI TÉTELEK	19 562	19 631	69
Egyedi, normatív és közmédiának nyújtott támogatások	562	562	0
Szociálpolitikai menettér támogatás	138	138	0
Lakásépítési támogatások	250	225	-24
Családi támogatások, szociális juttatások	579	580	1
Korhatár alatti ellátások	93	92	-1
Központi költségvetési szervek és fejezetek nettó kiadásai	8 117	8 235	118
Nettó saját kiadásai	6 516	6 715	199
EU-támogatásokkal kapcsolatos kiadások	1 601	1 520	-81
Helyi önkormányzatok támogatása	865	865	0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	450	450	0
Központi tartalékok	406	406	0
Egyéb kiadások	787	787	0
Elkülönített alapok kiadásai	586	561	-25
GFA - Passzív kiadások	109	109	0
GFA - Aktív kiadások	165	140	-25
Egyéb kiadások	313	313	0
Társadalombiztosítási alapok kiadásai	6 731	6 731	0
NYA - Nyugellátások	3 907	3 907	0
EA - Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	284	280	-3
EA - Pénzbeli ellátások	491	494	3
EA - Gyógyító-megelőző ellátások	1 567	1 571	4
EA - Gyógyszerkassza nettó kiadásai	333	331	-2
Egyéb kiadások	149	149	0
NETTÓ KAMATKIADÁSOK	937	970	33
KIADÁSI TÉTELEK ÖSSZESEN	20 499	20 602	103

Megjegyzés: Részben konszolidált tételek. Az MNB előrejelzés a sávós makrogazdasági előrejelzés alapján adódó prognózisok sávközepét mutatja.

A hozzájárulás az EU költségvetéséhez jogcímen a költségvetési törvény 450 milliárd forint befizetési kötelezettséggel számol. A befizetési kötelezettség számításához technikai feltevésként a költségvetési törvény 353,8 forint/euró árfolyammal és a kormányzat által várt növekedési pályával számol a GNI alapú befizetés meghatározásánál.

A központi tartalékok előirányzata 406 milliárd forintot tartalmaz, amely mintegy 260 milliárd forinttal alacsonyabb a 2020. évi központi tartalékok összegénél. A 406 milliárd forintnyi központi tartalékból a korábbi évek gyakorlata alapján a Beruházás Előkészítési Alap és a központi céltartalék előirányzatok előreláthatólag teljes összegben felhasználásra kerülnek, így a központi tartalékba helyezett összegből a kormány mozgásterét bővítő ún. szabad tartalékok összege 2021-ben 210 milliárd forintra tehető. A központi céltartalék kiadási előirányzat korábbi években szokásos kiadási szerkezetét nem tartalmazza a költségvetési törvény.

Az állami vagyonnal kapcsolatos kiadások jogcímen a költségvetési törvény 510 milliárd forintot tartalmaz. Összességében az állami vagyonkezelés kiadásai 49 milliárd forinttal emelkednek 2021-ben, amely közel 11 százalékos kiadásnövekedést jelent. A paksi fejlesztésre 116 milliárd forintnyi kiadást tervez a kormányzat.

A **kezességérvényesítésre** betervezett kiadások előirányzata a Gazdaságvédelmi Akcióterv intézkedéseire kapcsolódik, amelynek keretében megemelték a vállalati szektornak nyújtott garanciakeretek összegét, valamint bővítették az állami garantált hitelkonstrukciók számát. Az előirányzat 14 milliárd forinttal magasabb a 2020-as törvényi előirányzatnál.

Az **elkülönített állami pénzalapok** kiadásainál a **Gazdaságvédelmi Foglalkoztatási Alap** álláskeresői támogatásaira vonatkozó előrejelzésünk megegyezik az előirányzattal. A kiadás elérheti a 108 milliárd forintot, ami 25 milliárd forinttal magasabb a 2020. évi előirányzatnál (a tényleges kiadás a munkaerőpiaci folyamatok függvényében 2020-ban várhatóan meghaladja majd az előirányzatot). A Start Munkaprogram kiadásaira a költségvetési törvény 165 milliárd forintnyi kiadást irányoz elő, 30 milliárd forinttal többet, mint a 2020. évre módosított előirányzat (egy átcsoportosítást követően). A jegybanki előrejelzés alacsonyabb, 140 milliárd forintnyi kiadással számol jövőre, mivel az általunk várt gazdasági növekedési pálya magasabb munkaerő-keresletet jelez előre. Az alapok egyéb tételeinél átvesszük a törvényi előirányzatot.

A **gyógyító-megelőző ellátásokra** tervezett kiadások 1567 milliárd forintot tesznek ki 2021-ben, ami lényegében megegyezik a prognózisunkkal és mintegy 140 milliárd forinttal magasabb az előző évi előirányzatnál. A többletforrás célja az egészségügyi szakdolgozók bérfejlesztésének követése, valamint a nagyértékű gyógyszerek és eszközök pótlása és beszerzése. A kormány családtámogatási programjaival összhangban a gyermekvállalást segíti elő a meddőségkezelési ellátást végző intézmények többletfinanszírozása. A költségvetés a 2020. évi 40 milliárd forintot követően 2021-ben 45 milliárd forintot tervez a finanszírozási rendszer megújítására, az ellátások valós költségeinek meghatározására és ezáltal a kórházak kisebb mértékű eladósodására.

A **gyógyszertámogatásokra** fordított **bruttó kiadások** 2021. évi előirányzata 432 milliárd forintot tesz ki, ami mintegy 40 milliárd forinttal magasabb a 2020-as előirányzatnál, és megegyezik a júniusi inflációs jelentéshez készült prognózisunkkal. Az idei évben a koronavírus-helyzet miatt várhatóan az előirányzatnál mintegy 20 milliárd forinttal többet fordíthat a költségvetés gyógyszertámogatásokra, azonban nem számolunk ennek a következő évre való áthúzóódásával.

A 2021. évi költségvetési törvény szerint a **pénzbeli ellátásokra** fordított kiadások a táppénz esetében 161 milliárd forintot, míg a gyermekgondozási díj esetében várhatóan 237 milliárd forintot érnek el. A csecsemőgondozási díj kiadása várhatóan 93 milliárd forintra emelkedik, mivel 2021. július 1-től a bruttó átlagkereset 70 százaléka helyett annak 100 százaléka képezi a CSED alapját. A gyermeket vállaló jövedelme így a CSED folyósítása alatt meghaladhatja a korábbi keresetet, mivel a CSED esetén nincs felső korlát és csak személyi jövedelemadó terheli. A júniusi Inflációs jelentéssel konzisztens prognózisunk összesen mintegy 3 milliárd forinttal magasabb kiadást vár, amit a 2021-es költségvetési törvényhez képest magasabb bruttó bér- és keresettömeg magyaráz.

A 2021. évi költségvetési törvény összesen 107 milliárd forintnyi eredményszámlátű kiadással számol a **babaváró támogatás** esetében (6. táblázat). A törvényben szereplő kiadások csak kismértékben maradnak el előrejelzésünkötől.

6. táblázat

A babaváró támogatáshoz kapcsolódó pénzforgalmi és eredményszámlátű kiadások várható alakulása a költségvetési törvényben és előrejelzésünkben 2021-re vonatkozóan (milliárd forint)

	Költségvetési előirányzat	MNB előrejelzés	Eltérés (előrejelzés-előirányzat)
1. Pénzforgalmi kiadások összesen	68	72	4
ebből kamattámogatás	41	46	5
2. Pénzforgalmi bevételek	0	6	6
3. Eredményszámlátű korrekció (módszertani tétel)	60	66	6
4. Hitelelengedés	-21	-20	1
Babaváró támogatás ESA-hiányhatása (1.-2.+3.+4.)	107	112	5

Forrás: 2021. évi költségvetési törvény, MNB

A babaváró támogatáshoz kapcsolódó **pénzforgalmi kiadások** összesen mintegy 68 milliárd forintot tesznek ki a költségvetési törvényben, ezen belül a babaváró támogatás kamattámogatása 41 milliárd forint lehet 2021-ben. Előrejelzésünk 5 milliárd forinttal magasabb összegű, 46 milliárd forintnyi kamattámogatással számol 2021-re. Az eltérést két tényező okozhatja: egyrészt a felépülő hitelállományra, másrészt a kamattámogatás mértékére vonatkozó eltérő becslések. 2021. évi prognózisunkban 387 milliárd forintnyi babaváró támogatás folyósításával számolunk.

A költségvetési törvény külön nem nevesíti a babaváró támogatáshoz kapcsolódó pénzforgalmi bevételt, azaz a **kezesesség-vállalási díjat**. A kezesességvállalási díjat a támogatott személyek a kölcsön fennálló összege után a központi költségvetés javára a havi törlesztőrészlettel egyszerre kötelesek megfizetni a fennálló tőketartozás 0,5 százalékaival megegyező mértékben. Becslésünk szerint ez az összeg 6 milliárd forint lehet 2021-ben.

A babaváró támogatás teljes költségvetési hatásának számszerűsítésekor a pénzforgalmi kiadásokon kívül figyelembe kell venni, hogy **a második és a harmadik gyermekek születése után járó tőkeelengedés becsült összegét már a hitelnyújtás időpontjában el kell számolni az ESA-hiányban**. Az uniós statisztikai szabályok szerint amennyiben biztosnak tekinthető a jövőbeni hitelelengedés, akkor annak előzetesen becsült összegét már a hitel folyósításkor el kell számolni az eredmény-számleltű hiányban. Bár a babaváró támogatás keretében a gyermek születésekor történik a tényleges hitelelengedés, de a költségvetési ESA-statisztikában ezt már a folyósításkor figyelembe kell venni becslés alapján. A költségvetési törvényben 60 milliárd forintnyi tőkeelengedés szerepel az ESA-korrekciókban módszertani tétel néven. Az általunk kismértékben magasabbra becsült új hitelkihelyezés miatt ennél nagyobb összegű, összesen 66 milliárd forintnyi tartozás-elengedéssel számolunk előrejelzésünkben 2021-re. Emellett a babaváró támogatás esetében a tárgyévben megszülető második vagy harmadik gyermekek után a pénzforgalomban ténylegesen folyósításra kerülő gyermekvállalási támogatás összegével csökkenteni kell az ESA-korrekciók mértékét, ami 20 milliárd forint körül alakulhat 2021-ben (6. táblázat).

A 2021. évi költségvetési törvény alapján a **nyugdíj- és nyugdíjszerű ellátások** kiadásaihoz tartozó előirányzatok összesen 4284 milliárd forintot tesznek ki. Előrejelzésünk lényegében megegyezik a törvényben szereplő összeggel, becslésünk szerint 2021-ben összesen 4279 milliárd forintot fordíthat a költségvetés nyugdíj- és nyugdíjszerű ellátásokra (7. táblázat), ami a GDP 8,1 százalékának felel meg.

A Nyugdíjbiztosítási Alapból folyósított **nyugellátásokra** vonatkozó 2021. évi törvényi előirányzat összesen 3907 milliárd forintot tesz ki. Előrejelzésünk összege megegyezik a törvényi előirányzattal, de eltérő szerkezetű nyugdíjkiadással számol. A különbséget a bázisévi prognózisok közötti eltérések, illetve a makrogazdasági pályák eltérése magyarázza. A költségvetési törvény 3 százalékos inflációval, míg az MNB júniusi Inflációs jelentése 3,2 - 3,3 százalékos fogyasztói-árindexszel számol 2021-re vonatkozóan, ami miatt 2021 novemberére kiegészítő nyugdíjemelést feltételezünk.

A **korhatár feletti öregségi nyugdíjakra** és a **13. havi nyugdíjkifizetésre** vonatkozó 2021. évi előirányzat összesen 3158 milliárd forint, amelyhez képest előrejelzésünk 18 milliárd forinttal magasabb kiadást tartalmaz. Az eltérést a bázisévi előrejelzések eltérése és a magasabb inflációs prognózis magyarázhatja. 2021-ben csak az első félévben várható új öregségi nyugdíj-megállapítás, mivel az 1956-ban született évről 64,5 évnél magasabb nyugdíjkorhatár vonatkozik.

A 2021. évi költségvetési törvény tartalmazza a **13. havi nyugdíj** fokozatos visszavezetésének költségvetési hatásait is. 2021 februárjában egy heti nyugdíjnak megfelelő összegű pluszjuttatást fognak kapni az ellátottak, aminek fedezetére a Nyugdíjbiztosítási Alap 77 milliárd forint összegű előirányzatot tartalmaz. A pluszjuttatást a nyugdíjszerű ellátásban, így a rokkantsági és a korhatár alatti ellátásban részesülők is megkapják, az ehhez kapcsolódó többletkiadást az egyes kiadási tételek tartalmazzák.

A **nők korhatár alatti nyugellátása** 40 év jogosultsági idő után vehető igénybe. Ezen ellátások esetében a törvényi előirányzat és prognózisunk lényegében megegyezik, a 2021. évi kiadások 300 milliárd forint körül alakulhatnak. A nők korhatár alatti nyugellátása tekintetében továbbra is növekvő igénybevétellel számolunk, figyelembe véve, hogy az öregségi nyugdíjkorhatár fokozatos emelkedésével párhuzamosan egyre több nő szerzi meg a nyugdíjba vonuláshoz szükséges 40 év jogosultsági időt.

A 2021. évi költségvetési törvény 53 milliárd forint összegű **nyugdíjprémium** kifizetésével számol 2021-ben a makrogazdasági pályában szereplő 4,8 százalékos reál GDP-növekedés alapján. Az MNB júniusi Inflációs jelentéséhez készített makrogazdasági előrejelzése 3,8 és 5,1 százalék közötti GDP-növekedést prognosztizál 2021-re, így a Nyugdíjbiztosítási Alapból folyósított nyugdíjprémium összege várhatóan a 12 és 65 milliárd forint közötti sávban alakulhat 2021-ben.

7. táblázat

A nyugdíj- és nyugdíjszerű ellátások kiadásaira vonatkozó 2021. évi törvényi előirányzat és prognózisunk összehasonlítása (milliárd forint)

	Költségvetési előirányzat	MNB előrejelzés	Eltérés (előrejelzés-előirányzat)
I. Nyugdíjbiztosítási Alap	3 907	3 907	0
1. Öregségi nyugdíj (13. havi nyugdíjjal)	3 460	3 478	17
2. Hozzá tartozói nyugellátás	393	390	-3
3. Egyszeri segély	1	1	0
4. Nyugdíjprémium céltartalék	53	38	-15
II. Korhatár alatti ellátások	93	92	-1
III. Rokkantsági, rehabilitációs ellátások	284	280	-3
Nyugdíj- és nyugdíjszerű ellátások összesen	4 284	4 279	-4

Forrás: 2021. évi költségvetési törvény, MNB.

A 2021. évi költségvetési törvény 1601 milliárd forintba tervezi az **uniós programok kiadásait**, ami 81 milliárd forinttal marad el a 2020-as előirányzattól. A 2014-2020-as ciklushoz kapcsolódó kohéziós, vidékfejlesztési és egyéb programokkal kapcsolatos kiadások 1341 milliárd forintot tehetnek ki a költségvetési törvény szerint. Figyelembe véve a 2021-2027-es költségvetési ciklushoz tervezett kiadások mintegy 260 milliárd forintos szintjét, valamint a bevételi előirányzatot, 2021-ben is számottevő előlegkifizetést feltételezünk, a költségvetési törvény ugyanakkor nem tartalmazza ennek tervezett mértékét.

Várakozásunk szerint az uniós programok kiadásai 2021-ben 81 milliárd forinttal alakulhatnak alacsonyabban az előirányzatnál. A kiadások között elsősorban a 2021-2027-es ciklusra vonatkozó 260 milliárd forintos célt övezik negatív kockázatok, ugyanis ahhoz, hogy az új ciklushoz kapcsolódóan 2021-ben jelentős mértékű kifizetés történjen, az uniós tagállamoknak meg kell állapodniuk a teljes keretösszegről, az Európai Bizottságnak el kell fogadnia a hazai operatív programokat, a pályázatokat pedig ki kell írni, el kell bírálni és le is kell szerződnie a kedvezményezettekkel. A kockázatokat ellensúlyozza, hogy a 1152/2020. (IV.14.) Kormányhatározat 9420 milliárd forintba, majd ezt követően a 1264/2020. (V. 28.) Kormányhatározat 9715 milliárd forintba emelte a 2014-2020-as programozási időszak indikatív keretösszegének értékét. A 1152/2020. (IV.14.) határozat 3. pontja alapján az Irányító Hatóságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a 2020-ban elbírálásra kerülő pályázatokhoz kapcsolódó kifizetések szükség esetén elszámolhatóak legyenek a 2021-2027-es ciklus forrásainak terhére is.

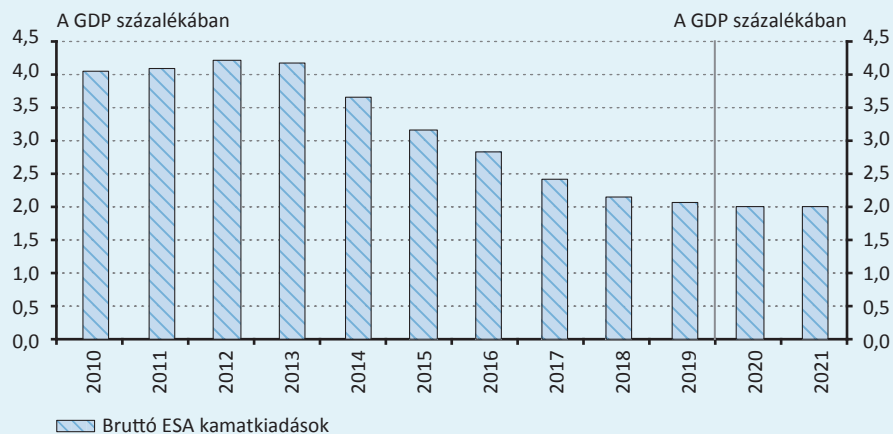
5.3. KAMATEGYENLEG

A nettó eredményszemléletű kamatkiadás a törvényi előirányzatnak megfelelően alakulhat prognózisunk szerint, vagyis GDP-arányosan 2 százalék közelébe mérséklődhet, ami az előző évekhez hasonlóan folytatódó kiadáscsökkenést jelent.

Az előirányzatban szereplő, várakozásunkat 0,1 százalékpontonál kisebb mértékben meghaladó GDP-arányos kiadási szint a költségvetésben feltételezett alacsonyabb 2021-es GDP következménye, miközben nominálisan közel megegyezik a kamatkiadásokra vonatkozó MNB várakozás az előirányzattal. Az előző évekhez viszonyítva a kiadások folytatódó csökkenésére számítunk, ugyanakkor előrejelzésünk szerint lassuló ütemű lehet a mérséklődés. Ezt az okozza, hogy az államadósság érdemi része átázódott, és az adósság egyre kisebb részének csökken már a hozamszintje.

5. ábra

A kamatkiadások alakulása (a GDP százalékában)



Megjegyzés: A nyugdíjrendszer átalakítása miatt jelentkező imputált kamatok nélkül.

6. A költségvetési törvény jogszabályi megfelelése

6.1. AZ ALAPTÖRVÉNY ADÓSSÁGSZABÁLYA

A költségvetési törvény szerint és az MNB prognózisa alapján a GDP-arányos bruttó államadósság 2021-ben csökkenni fog, ami megfelel az Alaptörvényben foglalt adósságszabály előírásának. Az Alaptörvény alapján az államadósság-rátának 0,1 százalékponttal kell csökkennie, ami mindkét előrejelzés szerint biztonsággal teljesül (költségvetési törvény: -3,3 százalékpont; MNB: -1,9 százalékpont). A prognózisok által várt érdemi csökkenés azt is jelenti, hogy a jelenleg vártnál kissé kedvezőtlenebb külső vagy belső gazdasági folyamatok esetén is biztosított az Alaptörvény által előírt adósságcsökkenés.

6.2. A STABILITÁSI TÖRVÉNY 3 SZÁZALÉKOS HIÁNYSZABÁLYA

A 2021-ben várható költségvetési egyenleg megfelel a Stabilitási törvény hiányszabályának. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (2) b) pontja előírja, hogy az államháztartás hiánya nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. A költségvetési törvény alapján 2021-ben a költségvetési hiány GDP-arányosan 2,9 százalék lesz, ami az MNB előrejelzése szerint elérhető, tehát az egyenleg teljesíti a Stabilitási törvényben foglalt hiánycélt.

6.3. A STABILITÁSI TÖRVÉNY ADÓSSÁGKÉPLETE ALAPJÁN ENGEDETT ADÓSSÁGNÖVEKMÉNY

A költségvetési törvény megfelel a Stabilitási törvény adósságképletének, amely szerint az államadósság-mutató év végi értékét oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutató éves csökkenése, az államadósság csökkentésére vonatkozó európai uniós szabályok érvényesítése mellett legalább 0,1 százalékpontot érjen el. Az európai uniós adósságszabály kimondja, hogy a tagállamok államadósság-rátája nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát, vagy amennyiben mégis meghaladja, úgy az adósságráta kielégítő mértékű csökkentésére van szükség. Az adósság megfelelő mérséklődését az ún. „egyhuzados-szabály” számszerűsíti, e szerint három év átlagában az adósságráta 60 százalék feletti részének hozzávetőleg egyhuzadával szükséges évente csökkenteni az adósságrátát. Az Európai Bizottság saját előrejelzése, valamint a Konvergencia Program előrejelzése alapján háromféle módszertannal (előretekintő, visszatekintő, ciklikusan igazított) kiszámolva az államadósság-ráta változásának mértékét megállapítható, hogy 2021-ben az államadósság-ráta csökkenése két – előretekintő és ciklikusan igazított – módszertan alapján is teljesül, így a szabály teljesítettnek tekinthető.

6.4. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS STRUKTURÁLIS EGYENLEGÉNEK KÖVETELMÉNYE

A költségvetési törvényben szereplő 2,2 százalékos strukturális hiány nem éri el a középtávú költségvetési célt. A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (2) a) pontja előírja, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy összhangban legyen a középtávú költségvetési cél elérésével. A hazai középtávú költségvetési cél 2021-ben a GDP -1,0 százalékának megfelelő strukturális egyenleget jelent. A strukturális egyenleg azt a ciklikusan igazított államháztartási egyenleget jelenti, amelyből kiszűrésre kerültek az egyedi és átmeneti költségvetési tételek. A 2021. évi költségvetési törvény a -2,9 százalékos GDP-arányos eredményszemléletű egyenleghez -2,2 százalékos strukturális egyenleget rendel, így a középtávú költségvetési célt nem éri el.

6.5. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYEZMÉNY KORREKCIÓS ÁGÁNAK SZABÁLYAI

A költségvetési törvény megfelel az európai uniós költségvetési keretrendszer korrekciós ágához tartozó előírásoknak. A korrekciós ághoz a magyar jogrendben is megtalálható 3 százalékos hiánycél, valamint az európai uniós adósságszabály előírásai tartoznak.

A **maastrichti 3 százalékos hiányra** vonatkozó kritérium előírja, hogy a tagállamok eredményszemléletű költségvetési hiánya nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát. A szabálynak a költségvetési törvényben kitűzött 2,9 százalékos hiánycél és az MNB által várt hiány megfelel.

Az **EU adósságszabálya** kimondja, hogy a tagállamok bruttó, konszolidált, névértéken számított államadósság-rátája nem haladhatja meg a GDP 60 százalékát, vagy amennyiben mégis meghaladja, úgy az adósságráta kielégítő mértékű csökkentésre van szükség. Az adósság megfelelő mérséklődését az „egyhuszados” adósságszabály számszerűsíti, e szerint három év átlagában az adósságráta 60 százalék feletti részének hozzávetőleg egyhuszadával szükséges évente csökkenteni az adósságrátát. A költségvetési törvény alapján a GDP-arányos államadósság 2021-ben 3,3 százalékponttal csökken (az MNB 1,9 százalékpontos csökkenésre számít, míg az Európai Bizottság legfrissebb, 2020. tavaszi előrejelzése szerint 1,5 százalékponttal mérséklődik az adósságráta). Valamennyi előrejelzés alapján megfelel az államadósság-ráta alakulása az egyhuszados szabály előrettekintő és ciklikusan igazított módszertanának.

6.6. A STABILITÁSI ÉS NÖVEKEDÉSI EGYEZMÉNY PREVENCIÓS ÁGÁNAK SZABÁLYAI

A költségvetési törvényben szereplő strukturális hiánycél nem teljesíti az uniós szabályok megelőző ágához tartozó előírásokat. A strukturális egyenleg nincs összhangban a középtávú költségvetési céllal, és az Európai Bizottság előrejelzése szerint nem is közeledik ahhoz kielégítő mértékben.

A **középtávú költségvetési célra** (MTO) vonatkozó keretrendszer előírja, hogy a tagállam az Európai Bizottsággal közösen kijelölt strukturális egyenleget elérje, vagy ahhoz a kijelölt korrekciós pályán megfelelő mértékben közeledjen. A jövő évi MTO-t Magyarország számára a GDP -1,0 százalékában állapították meg. A költségvetési törvény alapján a 2021-es strukturális egyenleg GDP-arányosan -2,2 százalék lesz, tehát magasabb a középtávú célnál és 2020-hoz képest távolodik is attól. Az Európai Bizottság legfrissebb, 2020. tavaszi előrejelzésében a jövő évre 3,1 százalékos hazai strukturális hiányt prognosztizált, ami szintén magasabb, mint az idei évre várt 2,6 százalékos strukturális deficit. A költségvetési törvény azt tűzi ki célul, hogy a strukturális egyenleg 2021-től a gazdaság magas ütemű növekedési pályájához visszatérve érdemben közeledjen az MTO-hoz.

Az MTO szabályainak be nem tartása esetén lép életbe az európai uniós **kiadási szabály**, ami a középtávú költségvetési célhoz történő közeledést hivatott biztosítani. Az előírás szerint az államháztartás nettó elsődleges kiadásai az előző évhez képest legfeljebb a potenciális GDP hosszú távú növekedési ütemével emelkedhetnek, hacsak a növekvő kiadásokat nem ellensúlyozzák egyéb, diszkrecionális bevételi intézkedések. Tekintve, hogy a strukturális egyenleg várható értéke, valamint az előző évhez képest történő elmozdulás sem felel meg a középtávú költségvetési célra vonatkozó előírásoknak, a kiadási szabály alakulásától függ a preventív ág szabályainak betartása. Mivel a magyar költségvetési gazdálkodással szemben folytatott jelentős eltérési eljárás (SDP) keretében az európai uniós intézmények még nem határoztak a 2021-es évet érintő ajánlásokról, így kérdéses, hogy a jövő évi hazai költségvetési kiadásoknak milyen korrekciós pálya által előírt dinamikának kell a jövőben megfelelniük. Fontos azonban kiemelni, hogy amennyiben a járványhelyzet következtében életbe léptetett általános mentesítési záradék alkalmazása 2021-ben is fennmarad, úgy az ideiglenesen felmentést ad a költségvetési szabályok preventív ágának való megfelelés alól.

7. Kiemelt témák

7.1. A 13. HAVI NYUGDÍJ VISSZAÉPÍTÉSÉNEK BECSÜLT KÖLTSÉGVETÉSI HATÁSAI

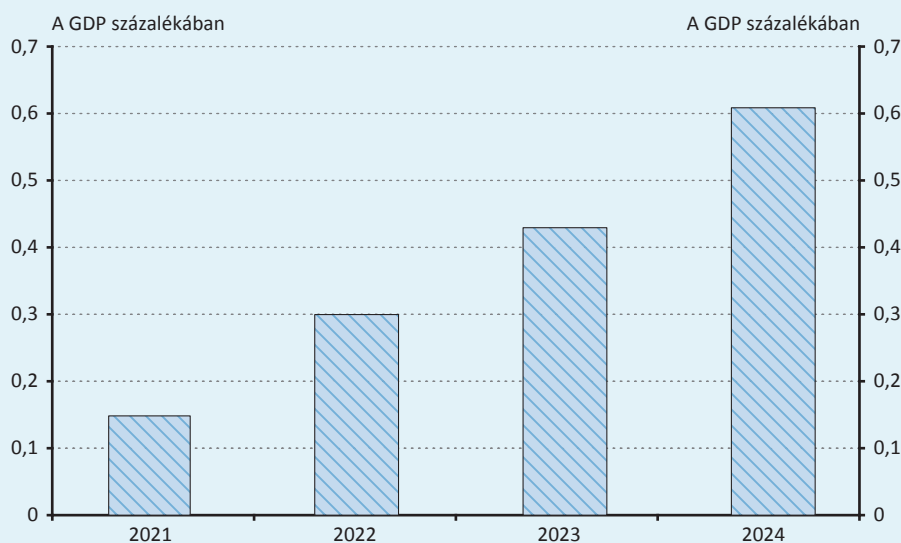
A 2020. április 6-án bejelentett Gazdaságvédelmi Akcióterv egyik eleme a Család- és Nyugdíjasvédelmi Program, ami alapján több lépéssel fokozatosan visszavezetésre kerül a 13. havi nyugdíj 2021 és 2024 között. 2021 februárjában a nyugdíjasok a januári nyugdíjuk összegének 25 százalékát kapják meg, 2022-ben a havi nyugdíj 50 százalékát, 2023-ban a havi nyugdíj 75 százalékát, 2024-től kezdődően pedig minden évben egy teljes havi összegű nyugdíjat kapnak meg az ellátottak pluszjuttatás formájában.

Becslésünk szerint mintegy 2,6 millió fő részesülhet 2021-ben az egy heti nyugdíjkifizetésben. A 13. havi nyugdíjra minden évben azon ellátottak lesznek jogosultak, akik a kifizetést megelőző naptári évben is nyugdíjasok voltak. A 13. havi pluszjuttatást az öregségi nyugdíjasok mellett a nyugdíjszerű ellátásokban és járadékokban részesülők is megkapják majd.

A 2021. évi költségvetési törvény alapján az intézkedés 2021-ben 77 milliárd forint többletkiadást jelent a Nyugdíjbiztosítási Alapban. A 13. havi juttatás fokozatos visszavezetésének költségvetési hatása így 2021-ben a GDP 0,15 százalékát teheti ki, ami 2024-re a GDP 0,6 százalékára emelkedhet (6. ábra).

6. ábra

A 13. havi nyugdíj visszavezetésének becsült költségvetési hatásai (a GDP százalékában)



Forrás: KSH.

A 13. havi pluszjuttatás mértékét a nyugdíj havi összege határozza meg. A teljes ellátotti kör esetében mintegy 134 ezer forint körül alakulhat az átlagnyugdíj 2021-ben, amihez mintegy 34 ezer forint körüli pluszjuttatás tartozik 2021 elején. Az öregségi nyugdíjasok esetében 36.800 forint körül alakulhat 2021-ben az egy heti nyugdíjnak megfelelő juttatás átlagos összege. Az inflációkövető indexálás hatását figyelembe véve az öregségi nyugdíjak átlaga 160 ezer forintra emelkedhet 2024-ig, így ekkora összegű lehet az egy főre jutó átlagos kifizetés 2024 februárjában.

A költségvetési törvény alapján a 13. havi nyugdíj fokozatos visszaépítése mellett a nyugdíjprémium kifizetésére is sor kerülhet 2021-ben. A nyugdíjtörvény alapján akkor részesülnek a jogosultak nyugdíjprémiumban, ha a GDP változatlan áron számított növekedésének tárgyévben várható mértéke meghaladja a 3,5 százalékot. A 2021. évi költségvetési törvény

4,8 százalékos reálnövekedéssel számol, így a nyugdíjprémium összege a költségvetési törvény előirányzata szerint 53 milliárd forint lehet 2021-ben.

7.2. A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOK MENTESÍTÉSI ZÁRADÉKAI

Az elmúlt évtizedekben mind nemzeti, mind nemzetközi szinten felértékelődött a költségvetési keretrendszerek jelentősége. A fiskális keretrendszerek kialakításához tartozó intézkedések és kezdeményezések magukban foglalják a felelős államháztartási gazdálkodás felett őrködő független költségvetési intézményeket, illetve a költségvetési szabályokat. A fiskális szabályok azon előírások összességét jelentik, amelyek valamilyen, többnyire számszerűsíthető korlátot jelentenek a költségvetési politika számára, ezáltal biztosítva a fiskális politika prudens, fenntartható és átlátható működését. A költségvetési szabályok általában valamely, az államháztartási folyamatokat megragadó aggregált mutatóra vonatkoznak, és ezzel kapcsolatban rendszerint számonkérhető előírást is tartalmaznak. A költségvetési szabályok megfelelő működésével kapcsolatban elvárás, hogy több értékelési szempontnak feleljenek meg. Az egyik ilyen lényeges szempont, hogy a szabályok – elsősorban a makrogazdasági helyzetre való tekintettel – kellően rugalmasak legyenek, amit többek között az ún. mentesítési záradékok szavatolhatnak.

A mentesítési záradékok a költségvetési szabályoktól való, jellemzően ideiglenes eltérésre biztosítanak lehetőséget. A költségvetési szabályokhoz gyakran tartoznak ilyen klauzulák, amelyek ideális esetben egy jól definiált számszerű feltételhez, vagy jogi helyzethez kötik a szabályoktól való eltérést. A záradékok szerepe rendkívüli körülmények között értékelődik fel, mint például most, amikor a koronavírus-járvány korábban nem tapasztalt kihívás elé állította a gazdasági szereplőket, köztük a gazdaságpolitikai döntéshozókat.

A hazai jogrendben a legmagasabb szintű jogi felhatalmazással bíró előírás az Alaptörvény adósságsszabálya, amelyre két mentesítési záradék vonatkozik. Az előírás értelmében a hazai államadósság-ráta nem haladhatja meg a bruttó hazai össztermék felét, vagy amíg meghaladja, addig az Országgyűlés csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, ami a GDP-arányos államadósság csökkenését tartalmazza, továbbá a szabály értelmében nem vehető fel olyan kölcsön, ami az adósságráta éves növekedését eredményezné.¹ A mentesítési záradékok alapján a szabályban foglaltaktól kizárólag a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése, illetve különleges jogrend idején lehetséges eltérni.² Tartós és jelentős gazdasági visszaesésként kell értelmezni a bruttó hazai termék reál értékének akár egy éves csökkenését, míg különleges jogrendnek minősül a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, a terrorveszélyhelyzet, a váratlan támadás, illetve a veszélyhelyzet.³

A hazai államháztartási folyamatokra vonatkozó három további fontosabb előírás a Stabilitási törvényben található, amelyek közül kettő automatikusan felfüggesztésre kerül a gazdaság visszaesése esetén. Az idei évtől megváltozott adósságképlet értelmében a költségvetési törvényben foglalt államadósság-rátát oly módon szükséges meghatározni, hogy az a tárgyévben legalább 0,1 százalékponttal mérséklődjön, az adósságcsökkentésre vonatkozó uniós szabályok betartása mellett.⁴ A Stabilitási törvény ezen felül előírja, hogy a kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy annak hiánya egyrészt ne haladja meg a bruttó hazai termék 3 százalékát, másrészt legyen összhangban a középtávú költségvetési cél elérésével.⁵ A törvényben szereplő mentesítési záradék az adósságrátára, valamint a hiánycélra vonatkozik, alkalmazása pedig a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése idején lehetséges. Fontos kiemelni, hogy a gazdaság tartós és jelentős visszaesését a Stabilitási törvény minden olyan esetre alkalmazza, amikor az éves bruttó hazai termék reál értéke csökken, vagyis már a gazdaság egy évnyi visszaesése élesíti a mentesítési záradékot.⁶

Az európai uniós költségvetési előírások mentesítési záradéka olyan rendkívüli esemény bekövetkezése esetén lép életbe, ami jelentős hatással van a tagállamok költségvetési helyzetére (8. táblázat). A mentesítési záradék alkalmazása nem automatikus, hanem az európai uniós intézményrendszer eseti alapon határoz a bevezetéséről. A záradéknak két típusát különböztethetjük meg: a rendkívüli esemény klauzulát (unusual events clause), illetve az általános mentesítési

¹ Magyarország Alaptörvénye, 36. cikk (4)-(5), 37. cikk (2)-(3).

² Magyarország Alaptörvénye, 36. cikk (6), 37. cikk (3)

³ Magyarország Alaptörvénye, 48-54. cikk

⁴ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 4. § (2a)

⁵ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 3/A. § (2) a)-b)

⁶ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról, 7. § (1)-(2)

záradékot (general escape clause). Míg az előbbi klauzulát tagállami szinten is gyakran alkalmazza az EU egyes válsághelyzetekben, illetve főként helyi katasztrófák idején, addig az általános záradék használatára eddig nem volt példa. Az általános mentesítési záradék a válság tanulságaiból kialakult hatos jogszabályi csomag (Six-Pack) útján került az európai uniós fiskális keretrendszerbe.

A koronavírus-járvány terjedésével párhuzamosan kialakult gazdasági válságra reagálva az uniós intézmények életbe léptették az általános mentesítési záradékot. Az Európai Bizottság javaslatára a Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ECOFIN) véleménye alapján teljesülnek a záradék alkalmazására vonatkozó feltételek, ami szerint az euroövezetben vagy az Unió egészében bekövetkező súlyos gazdasági visszaesés fog bekövetkezni. Az Európai Bizottság legfrissebb, 2020. tavaszi előrejelzése szerint az eurozóna gazdasága az idei évben 7,7 százalékkal, míg a teljes EU-s kibocsátás 7,4 százalékkal csökkenhet. Az általános mentesítési záradék nem a szabályok teljes felfüggesztésére irányul, hanem elsősorban a költségvetés egyenlegére vonatkozó referenciaértéktől, valamint a középtávú költségvetési céltől és az ahhoz vezető korrekciós pályáról való átmeneti eltérést engedélyezi, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az államháztartás középtávú fenntarthatóságát.⁷ Így a tagállami kormányok számára biztosított, hogy a koronavírussal összefüggésben felmerülő addicionális költségvetési kiadások, valamint a gazdaságvédelemre fordított források ne álljanak szemben az európai uniós fiskális keretrendszer előírásaival.

8. táblázat		
A hazai költségvetési folyamatokra vonatkozó fontosabb szabályok és azok mentesítési záradékai összefoglalóan		
Magyar szabályok		Mentesítési záradék
Adósságszabály	Amíg az államadósság-ráta meghaladja a GDP 50 százalékát, csak olyan költségvetés fogadható el, ami a ráta csökkenését tartalmazza.	Különleges jogrend, illetve a bruttó hazai termék csökkenése.
Adósságképlet	Az adósságráta évente legalább a GDP 0,1 százalékával csökkenjen.	A bruttó hazai termék csökkenése.
Hiánykritérium	A kormányzati szektor hiánya nem haladhatja meg a GDP 3 százalékát.	A bruttó hazai termék csökkenése.
Középtávú költségvetési cél	A kormányzati szektor egyenlege legyen összhangban a középtávú költségvetési cél elérésével.	-
Európai uniós szabályok		Mentesítési záradék
Korrekciós ág	Maastrichti hiány	A tervezett vagy tényleges költségvetési hiány ne haladja meg a GDP 3 százalékát.
	Maastrichti adósság	Az államadósság ne haladja meg a GDP 60 százalékát, vagy kielégítő ütemben csökkenjen a referenciaértékhez.
Preventív ág	Középtávú költségvetési cél	A költségvetés egyenlege legyen összhangban a középtávú költségvetési cél elérésével.
	Kiadási szabály	A nettó elsődleges költségvetési kiadások alakulása legyen összhangban a középtávú célhoz vezető korrekciós pálya előírásaival.
		Az érintett tagállam által nem befolyásolható szokatlan esemény, amely jelentős hatással van az államháztartás pénzügyi helyzetére, illetve az euroövezet vagy az Unió egészét érintő súlyos gazdasági visszaesés.

⁷ A Tanács 1466/97/EK rendelete, 5. cikk (1), 6. cikk (3), 9. cikk (1), 10. cikk (3); A Tanács 1467/97/EK rendelete, 3. cikk (5), 5. cikk (2)

Károly Róbert

(1308 – 1342)

I. Károly magyar király egyike volt hazánk legjelentősebb uralkodóinak. Nevéhez köthető az Árpád-kor végére kialakuló anarchia felszámolása, a királyi hatalom tiszteletének és valós befolyásának helyreállítása, valamint az ország gazdasági talpra állítása. Nevezhetnénk akár újabb honalapítónak is, hiszen a feudális széttagoltság állapotában levő országból egységes gazdasági nagyhatalommá tette Magyarországot. Francia gyökerekkel rendelkező magyar királyként, a Capeting-ház leszármazottjaként, a nagy európai befolyással bíró Anjou család sarjaként külső támogatással, de komoly harcok árán foglalhatta el a magyar trónt.

Károly új alapokra helyezte a királyi hatalmat és mélyreható reformokat vezetett be. A régi, lázadó főnemesség helyére hozzá hűséges embereket állított és közöttük osztotta fel az elkobzott birtokokat, akik csupán szolgálati birtokként, tisztségük viselése idejére kapták meg azokat. A király erejét növelte egy új hadseregforma kialakítása is, amelyben megjelent a királyi bandérium, a megyei bandérium és a kun könnyűlovasság is.

Alapvetően békés külpolitikát folytatott, dinasztikus kapcsolatokat épített ki a szomszédos államokkal, amelynek eredményeként fia, Lajos örökölte a lengyel trónt. A jelen szomszédsági politikánk alapját adó 1335-ös visegrádi királytalálkozón, amely a lengyel és a cseh király részvételével zajlott, egyebek mellett megállapodtak egy új kereskedelmi útvonalról.

A pénzügyek terén is megerősítette a királyi hatalmat és feltöltötte a kincstárat. Mivel Magyarország ekkoriban Európa első számú arany és ezüst lelőhelye volt, elsőként a nemesfém bányászatot és kereskedelmet vette szoros királyi felügyelet alá. Károly a nemesérc bányászatából származó bányabér egy jelentős hányadát megosztotta a földesurakkal, hogy elősegítse az új bányák feltárását. Megtiltotta, hogy a nemesércet külföldre szállítsák; az aranyat és ezüstöt az uralkodó által megszabott áron be kellett szolgáltatni a frissen létrehozott pénzverő kamaráknak.

A sokféle forgalomban lévő pénz helyett megkezdték az állandó értékű ezüstdénár, majd firenzei mintára az aranyforint verését, amelynek váltópénze az ezüst garas lett. A korábbi uralkodók által kedvelt pénzrontást, – amely a pénzérmék időnkénti alacsonyabb nemesfémtartalmú pénzekre történő beváltását jelentette – beszüntette.

A királyi bevételeket új adó bevezetésével is növelte. Minden olyan telek után kapudót szedtek, amelynek a kapuján egy megrakott szénásszekér be tudott menni. Bevezették a harmincadot is, amely a nyugatra és északra, valamint a huszadot, mely a délre kivitt vagy behozott árukat vámolta meg. E szilárd gazdasági alapokra támaszkodva uralkodásának második felében jelentős – a török dúlás miatt csak nyomaiban fennmaradt – gótikus építkezések folytak, mint például a visegrádi királyi palota, vagy a diósgyőri vár.

E kimagaslóan gazdag életutat végigjáró királyunk közel negyven éves uralma végén egy erős és gazdag államot hagyva fiára távozott az élők sorából. A magyar Anjou-ház politikai törekvései a királyi hatalom régi fényét újra visszaállító Nagy Lajos, Zsigmond és Mátyás személyében testesültek meg, de e törekvések útját, irányát I. Károly királyunk jelölte ki.

KÖLTSÉGVETÉSI JELENTÉS
A 2021. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNY ELEMZÉSE
2020. július

Nyomda: Prospektus Kft.
8200 Veszprém, Tartu u. 6.

mnb.hu

©MAGYAR NEMZETI BANK

1054 BUDAPEST, SZABADSÁG TÉR 9.