



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

ELEMZÉS

a Költségvetési Tanács részére
a Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat
zárószavazás előtti változatáról

2024. december

www.asz.hu

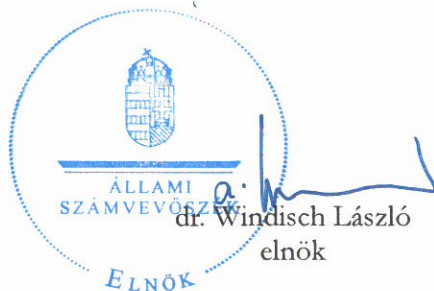


ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

Elemzés

a Költségvetési Tanács részére a
Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat
zárószavazás előtti változatáról

2024. december



Az elemzésekészítést irányította:

DR. KÁDÁR KRISZTA elemzésvezető

Az elemzésekészítést felügyelte:

DR. PULAY GYULA vezető közgazdász

Készítették:

ERDÉLYI ATTILA elemzési szakértő

DR. REINELT SIMON ÁKOS elemzési referens

VAJDA TAMÁS GÉZA makrogazdasági elemző munkatárs

Kiadja az Állami Számvevőszék

EL-4007-315/2024.

TARTALOM

BEVEZETÉS	2
ÖSSZEGŐ ÉRTÉKELÉS	2
RÉSZLETES ÉRTÉKELÉS	4
1. A KÖLTSÉGVETÉST MEGALAPOZÓ TÖRVÉNYJAVASLATOK	4
1.1. A költségvetést megalapozó törvényjavaslatban javasolt módosítások	4
1.2. Az adójogszabályok módosításának a terveknek megfelelő elfogadása	4
2. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT ÉS A MAKROGAZDASÁGI PROGNÓZIS ÖSSZHANGJA.....	5
3. AZ ÁSZ VÉLEMÉNYBEN SZEREPLŐ KÖLTSÉGVETÉSI KOCKÁZATOK VÁLTOZÁSA .	6
4. AZ ÖSSZEGŐ MÓDOSÍTÓ JAVASLAT FŐBB ELEMEI	7
5. A HIÁNY TERVEZETT ALAKULÁSA ÉS A TARTALÉKOK MÓDOSULÁSA	8
5.1. A kormányzati szektor és az államháztartás tervezett hiányának változása.....	8
5.2. A költségvetés tartalékainak változása	9
6. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-SZABÁLY TELJESÍTHETŐSÉGE.....	10
MELLÉKLETEK	12
1. SZ. MELLÉKLET: számszerűsített KOCKÁZATok összege és a TARTALÉKOK alakulása	12
2. SZ. MELLÉKLET: A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT LEGALÁBB 10,0 MRD FT ÖSSZEGGEL MÓDOSULÓ ELŐIRÁNYZATAI	13
3. SZ. MELLÉKLET: ÁSZ VÉLEMÉNY ELKÉSZÍTÉSÉHEZ FELHASZNÁLT NYILVÁNOSAN ELÉRHETŐ ADATOK.....	15
RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK.....	16
JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE	17

BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) elnökének a Költségvetési Tanács (KT) tagjaként ellátott feladataihoz kapcsolódóan – az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (13) bekezdése értelmében – az ÁSZ elemzéseket és tanulmányokat készít, és ezek rendelkezésre bocsátásával segíti a KT-t feladatainak ellátásában.

Az elemzésben az ÁSZ a 2025. évi Kvtv. javaslat országgyűlési vitájának lezárása után a KT határozathozatalát támogatva Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) 25. § (1) bekezdése alapján állást foglal arról, hogy a költségvetési törvényjavaslat zárószavazásra előkészített változata teljesíti-e a GDP arányos államadósság csökkenésének Magyarország Alaptörvényében (Alaptörvény) rögzített követelményét, és a költségvetési törvényjavaslatról alkotott ÁSZ Véleményben foglalt kockázatok csökkentek-e, a szükséges jogszabálymódosítások megtörténtek-e. Az elemzés emellett értékeli, hogy merültek-e fel a módosítások miatt további kockázatok a 2024. november 11-én benyújtott költségvetési törvényjavaslathoz képest a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában.

ÖSSZEGZŐ ÉRTÉKELÉS

Az ÁSZ 2024. november 22-én nyújtotta be véleményét (ÁSZ Vélemény) az Országgyűlés részére a 2025. évi Kvtv. javaslatról. Az ÁSZ Vélemény a Pénzügyi szervezetek befizetései előirányzat esetében 10,9 Mrd Ft és az Energia ágazat befizetései előirányzat esetében 47,7 Mrd Ft teljesíthetőségi kockázatot állapított meg, míg a Tizenharmadik havi nyugdíj visszaépítésének támogatása előirányzat esetében 10,0 Mrd Ft és az M5, M6 autópálya rendelkezésre állási díjak esetében 2,1 Mrd Ft összegű elégségességi kockázatot, a Digitális Megújulás OP Plusz előirányzat esetében 1,0 Mrd Ft összegű alulteljesülési (pozitív) kockázatot (így összességében 11,1 Mrd Ft összegű elégségességi kockázatot) valószínűsített. Az ÁSZ Vélemény emellett több költségvetési bevétel tekintetében megállapította, hogy azok a kapcsolódó jogszabály-tervezetek elfogadásával válnak teljesíthetővé.

A Költségvetési Bizottság összegző módosító javaslata alapján a **2025. évi Kvtv. javaslat kiadási és bevételi főösszege 10,3 Mrd Ft-tal csökken, a pénzforgalmi egyenlege nem változik.** A központi alrendszer 2025. évi költségvetésének kiadási főösszege 42 862,2 Mrd Ft-ról 42 851,8 Mrd Ft-ra, a bevételi főösszege 38 739,2 Mrd Ft-ról 38 728,8 Mrd Ft-ra csökkent. Az államháztartás központi alrendszerének **pénzforgalmi hiánya** a 2024. november 11-én benyújtott költségvetési törvényjavaslattal **egyező értékben**, 4 123,0 Mrd Ft-ban került megállapításra a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában.

Az ÁSZ Véleményben jelzett kockázatok a 2025. évi Kvtv. javaslat módosítását követően változatlanul fennállnak, ami alól kivételt képez a Pénzügyi szervezetek befizetései előirányzat 10,9 Mrd Ft összegű teljesíthetőségi kockázata, mivel a kihirdetett extraprofit adókról szóló kormányrendelet magasabb bevételt eredményez annál, mint amit a 2025. évi Kvtv. javaslat szerinti tervezet eredményezett volna. Ebből következően a törvényjavaslat bevételeinek teljesülési kockázata 58,6 Mrd Ft-ról 47,7 Mrd Ft-ra csökken, míg a kiadási előirányzatok elégségességi kockázata továbbra is 11,1 Mrd Ft.

Az ÁSZ Véleményben jelzett szükséges **jogszabály-módosításokat** végrehajtották, amivel a jelzett előirányzatok teljesíthetővé váltak, kivéve a Bányajáradékot, amely esetében az új szabályozás a tervezettnél alacsonyabb bevételt eredményez majd. Ezért egy módosító indítvány a bevételi előirányzat 23,0 Mrd forintos csökkentését javasolja.

A 2025. évi Kvtv. javaslat tárgyalása folyamata során elfogadott módosító javaslatok nem befolyásolják a 2025. év végére tervezett államadósság-mutató értékét, mivel a pénzforgalmi hiánycél nem változott. A 2025. évi Kvtv. javaslat zárószavazás előtti változata szerint a 2024. év végére a Gst. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti államadósság várható összege 63 855,0 Mrd Ft, a Gst. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerinti GDP várható értéke 87 954,5 Mrd Ft lesz. A Gst. 2. §-a szerint számított államadósság-mutató 2025. december 31-ére tervezett értéke 72,6%, míg a 2024. év utolsó napjára várható mértéke 73,2%. **Az államadósság-mutató tervezett 0,6 százalékpontos csökkenése megfelel** az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében és a Gst. (2a) bekezdésében foglalt jelenleg hatályos, illetve a törvényjavaslat elfogadásáig várhatóan hatályba lépő **követelményeknek**.

RÉSZLETES ÉRTÉKELÉS

1. A KÖLTSÉGVETÉST MEGALAPOZÓ TÖRVÉNYJAVASLATOK

1.1. A költségvetést megalapozó törvényjavaslatban javasolt módosítások

Az ÁSZ és a KT is jelezte véleményében, hogy a 2025. évi Kvtv. javaslatban a **Rendkívüli Kormányzati Intézkedések (RKI)** tartalékra előirányzott összeg (100,0 Mrd Ft) a tervezett költségvetési kiadási főösszeg 0,23%-a, ami alatta marad az Áht-ban előírt minimum 0,5%-nak. Ezért a Kormány kezdeményezte a Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló törvényjavaslatban az RKI előirányzat alsó és felső határára vonatkozó előírások hatályon kívül helyezését. A törvényjavaslat elfogadása esetén a jogi probléma megszűnik, viszont az RKI alacsony összegben történő tervezése továbbra is kockázatot jelent az év közben meghozott kormányzati döntésekből következő feladatok finanszírozása és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó költségvetési bevételek pótlása szempontjából.

Az ÁSZ és a KT véleménye is rögzítette, hogy a 2025. évi Kvtv. javaslat nem teljesíti a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) azon előírását, amely szerint **a kormányzati szektor egyenlege** nem haladhatja meg a GDP 3,0%-át. A törvényi megfelelés érdekében a Kormány a Gst. ezen előírásának megváltoztatását is kezdeményezte a Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló törvényjavaslatban. A javasolt új szabályozás a következő: *„A központi költségvetésről szóló törvényben a kormányzati szektor egyenlegéről az Alaptörvénnyel és az Európai Unió jogával összhangban kell döntenie.”* Ez utóbbi tekintetében a törvényjavaslat indokolása az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1263 rendeletére hivatkozik, amelynek értelmében azok a tagállamok, amelyeknél a kormányzati szektor hiánya meghaladta a GDP 3,0 százalékát, egy négyéves hiánycsökkentési programot kötelesek végrehajtani, azaz velük szemben nem a 3,0 százalékot meg nem haladó hiány elérése, hanem a hiány megfelelő ütemű csökkentése a követelmény. Magyarország is ezen tagállamok közé tartozik, és a 2025. évi Kvtv. javaslat 3,7 százalékos hiánycélja lényeges javulás a 2024-re várható 4,5 százalékos hiányhoz képest.

Szintén az uniós szabályozásra való hivatkozással módosul **az államadósság-mutatóra** vonatkozó szabály, a javaslat szerint ennek értékét *„oly módon kell meghatározni – amennyiben az Alaptörvénnyel és az Európai Unió jogával összhangban annak csökkentése szükséges – hogy a viszonyítási évhez viszonyítottan csökkenjen.”* A jelenlegi helyzetben ez azt jelenti, hogy az uniós jog ír elő szigorúbb követelményt, aminek értelmében az államadósság-mutatót 0,5 százalékponttal kell Magyarországnak csökkentenie. A költségvetési törvényjavaslat 0,6 százalékpontos csökkenést tartalmaz, így megfelel az új követelménynek.

1.2. Az adó jogszabályok módosításának a terveknek megfelelő elfogadása

A 2025. évi Kvtv. javaslat zárószavazás előtti változatának benyújtása előtt a szükséges **adó jogszabály-módosítások megtörténtek**, valamint kihirdetésre került az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI.4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 356/2024. (XI.21.) Korm. rendelet, ami alapján az ÁSZ Véleményben a Pénzügyi szervezetek befizetései előirányzat kapcsán megállapított 10,9 Mrd Ft összegű teljesíthetőségi kockázat megszűnik. Ennek oka, hogy bár csökkentették a hitelintézeti különadó adókulcsát, az adóalapot jelentős mértékben megemelték, ami összességében az adóbevételek magasabb teljesülésével jár. Az adó jogszabály-változások érintik a biztosítási pótdadóval, a feldolgozóipari gyártók

energiaellátók jövedelemadójaival és az URAL/BRENT különbözeti adóval kapcsolatos fizetési kötelezettséget, ezeket a jogszabály kiterjeszti a 2025-ös adóévre is. A Bányajáradékkal kapcsolatos szabályozás tervezetthez képesti változása mérsékelte a várható bevételt.

2. A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT ÉS A MAKROGAZDASÁGI PROGNÓZIS ÖSSZHANGJA

A Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezéséhez alkalmazott makropálya a törvényjavaslat-tervezetthez képest nem módosult, a 2025. évi Kvtv. javaslat továbbra is a **GDP 3,4 százalékos bővülésével számol**. A tervezett GDP a nemzetközi előrejelzések, valamint a KT részére elemzést készítő hazai intézmények 2,5-3,8 százalékos előrejelzési sávjának a felső részébe esik. A 2025. évi Kvtv. javaslat parlamenti benyújtását követően a mértékadó szervezetek közül az Európai Bizottság frissítette prognózisát, amely Magyarország 2025. évi GDP bővülésére vonatkozó várakozásait a 2024. évi tavaszi előrejelzésében prognosztizált 3,5 százalékról 1,8 százalékra rontotta. Amennyiben a tervezett gazdasági növekedés nem valósul meg, az kockázatot jelenthet az államadósság-mutató értékében tervezett csökkenés mértékére és a kormányzati szektor GDP-arányos mértékére.

A költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában a Pénzügyminisztérium (PM) tervezéshez alkalmazott **devizaárfolyamai nem módosultak**, annak ellenére, hogy a 2024. október 31. – 2024. december 12. időszakban az MNB adatai alapján a forint árfolyama a tervezés során alkalmazottnál lényegesen kedvezőtlenebb volt az euróval, a dollárral és a svájci frankkal szemben. (A 2024. október 31. – 2024. december 12. időszakban a HUF/EUR árfolyam 406,0-414,6, a HUF/USD árfolyam 374,3-395,3, a CHF/HUF árfolyam 432,1-444,9 közötti tartományban változott.)

Az ÁSZ 2025. évi Kvtv. javaslatról alkotott véleményében a devizaárfolyammal kapcsolatban feltárt kockázat, illetve a devizaárfolyammal kapcsolatban tett megállapítások mindezek alapján továbbra is fennállnak, melyek az alábbiak:

A XVI. Építési és Közlekedési Minisztérium (ÉKM) fejezetben belül az M5, M6 autópálya rendelkezésre állási díjak előirányzat esetében **2,1 Mrd Ft-os elégségességi kockázat** azonosítható.

A XLI. Adósságszolgálattal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezetben megtervezett államadósság finanszírozásával összefüggő **kamatkiadások** az ÁSZ számításai szerint a forint euróval szembeni 1 egységnyi (forint) gyengülése esetén a 2025. év végére tervezett **devizában fennálló adósság kamatkiadásait 1,3 Mrd Ft-tal növeli**.

A XLII. A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezetben az **Árfolyam-kiegyenlítési Alap** felülről nyitott előirányzat 1 M Ft működési kiadással lett megtervezve. Az államháztartásért felelős miniszter az Árfolyam-kiegyenlítési alap előirányzat terhére átcsoportosítással biztosítja a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési fejezeteknél jelentkező devizában teljesített, egyedi, 1 000 M Ft-ot meghaladó összegű kiadásoknál a tervezési árfolyamhoz (397,5 forint/euró, 360,5 forint/dollár, 422,9 forint/svájci frank, 35,0 forint/svéd korona) viszonyított árfolyamveszteség fedezetét. (Az esetlegesen kedvezőbb árfolyam miatt keletkező megtakarítások az Árfolyam-kiegyenlítési Alap bevételeit növelik.) A tervezettnél gyengébb forint árfolyam hatására **az Árfolyam-kiegyenlítési Alap kiadásai megnőhetnek**, az egyedi kiadások számától és összegétől függően a tervezett 1 M Ft előirányzatot a tényleges kiadás lényegesen meghaladhatja.

3. AZ ÁSZ VÉLEMÉNYBEN SZEREPLŐ KÖLTSÉGVETÉSI KOCKÁZATOK VÁLTOZÁSA

Az ÁSZ 2024. november 22-én nyújtotta be véleményét az Országgyűlés részére a 2025. évi Kvtv. javaslatról. Az ÁSZ Vélemény szerint kockázatos előirányzatokat és azok becslült kockázati összegét az 1. táblázat mutatja be.

1. táblázat

Az ÁSZ Véleményben szereplő kockázatos előirányzatok, azok becslült kockázata Mrd Ft-ban

Előirányzat megnevezése	Becslült kockázat összege (Mrd Ft)	Becslült kockázat összegének változása (Mrd Ft)	Becslült kockázat végleges összege (Mrd Ft)
XLII/1/4. Pénzügyi szervezetek befizetései	10,9	-10,9	0,0
XLII/1/11 Energia ágazat befizetései	47,7	0,0	47,7
XLII/35/1/6. Tizenharmadik havi nyugdíj visszaépítésének támogatása	10,0	0,0	10,0
XVI/11/3/2 M5, M6 autópálya rendelkezésre állási díj	2,1	0,0	2,1
XIX./3/9/7. Digitális Megújulás OP Plusz (DIMOP Plusz)	-1,0	0,0	-1,0
Kockázatok összesen	69,7	-10,9	58,8

Forrás: 2025. évi Kvtv. javaslat, ÁSZ Vélemény 2024 alapján, ÁSZ szerkesztés

Az ÁSZ Vélemény alapján a **Pénzügyi szervezetek befizetései** előirányzat 2025. évi tervezett 253,1 Mrd Ft összegéből – az ÁSZ számítása szerinti a 2025. évtől újra megnyíló hitelintézetek 2020-ban fizetett különadójával kapcsolatos adóvisszatartási lehetőség bevételt csökkentő hatás figyelembevételének hiánya miatt – 10,9 Mrd Ft teljesíthetőségi kockázatot hordozott, **a kockázat az adójogszabály módosításával megszűnt.**

Az **Energia ágazat befizetései** előirányzat 2025. évi tervezett 296,7 Mrd Ft összegéből 47,7 Mrd Ft teljesíthetősége kockázatos az ÁSZ számításai szerint, mivel az adóbevétel részét képező Brent-Urals különbözetből eredő adóbevétel a 2025. évi átlagos 7,435 USD értékkel kalkulálva a PM által számított 75,0 Mrd Ft helyett csupán 33,3 Mrd Ft-os adóbevételt jelenthet a központi költségvetés számára.

A **Tizenharmadik havi nyugdíj visszaépítésének támogatása** előirányzat 2025. évi tervezett 487,1 Mrd Ft összegéből 10,0 Mrd Ft elégségességi kockázatot hordoz az ÁSZ számítása szerint, mivel az ÁSZ – szemben a Pénzügyminisztériummal – a jogosultak létszámának némi emelkedését valószínűsíti, aminek következtében a tervezett összeg elmarad a tényleges igényektől.

Továbbá az ÁSZ Vélemény alapján az **M5, M6 autópálya rendelkezésre állási díjak** 175,0 Mrd Ft esetében 2,1 Mrd Ft összegű túllépés valószínűsíthető, mivel az előirányzat tervezése során a 2025. évi Kvtv. javaslathoz elkészített makrogazdasági prognózisban feltételezettnél erősebb HUF/EUR árfolyammal számoltak.

A **Digitális Megújulás OP Plusz** 115,3 Mrd Ft esetében a tervezés során egy forrásátadás összegének a meghatározásakor egy nem releváns elemet („előlegelszámolás”) is figyelembe vettek, aminek következtében a kiadási előirányzat 1,0 Mrd Ft-os alulteljesülése várható, ami csökkenti a költségvetési hiány teljesülésére vonatkozó kockázatokat.

Mindezek alapján az ÁSZ által feltárt kockázatok a Pénzügyi szervezetek befizetései előirányzat 10,9 Mrd Ft összegű teljesíthetőségi kockázata kivételével a költségvetési törvényjavaslat módosítását követően változatlanul fennállnak.

4. AZ ÖSSZEGZŐ MÓDOSÍTÓ JAVASLAT FŐBB ELEMEI

A Törvényalkotási Bizottság Összegző módosító javaslata a 2025. évi Kvtv. javaslat **kiadási és bevételi főösszegét 10,3 Mrd Ft-tal csökkenti, pénzforgalmi egyenlegét nem érinti.** A központi alrendszer 2025. évi költségvetésének kiadási főösszege 42 862,2 Mrd Ft-ról 42 851,8 Mrd Ft-ra, a bevételi főösszege 38 739,2 Mrd Ft-ról 38 728,8 Mrd Ft-ra csökken. A központi alrendszer pénzforgalmi hiánya a 2024. november 11-én beterjesztett 2025. évi Kvtv. javaslattal egyezően továbbra is 4 123,0 Mrd Ft. Az alábbi módosítási javaslatokat emeljük ki:

- A Kormány, valamint a **Bíróság és Ügyészség képviselői közötti illetményalappal kapcsolatosan megszületett megállapodás** alapján a VI. Bíróságok és VIII. Ügyészség fejezet személyi juttatások és egyéb működési kiadások kiemelt előirányzatai csökkentésre kerültek, mivel a Bíróság és az Ügyészség benyújtott költségvetése a megszületett bérmegállapodásnál magasabb illetményalap emeléssel számított többletet tartalmazott.
- A **minimálbér és garantált bérminimum emeléssel kapcsolatos megállapodás** alapján indokoltá vált a nem állami humán és önkormányzati fenntartók számára biztosított támogatások fajlagos összegeinek emelése és a szükséges összeg céltartalékról történő nullszaldós átrendezése a fejezetek között. Emiatt a IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezeten belül tervezett négy támogatási előirányzat, valamint a XIV. Belügyminisztérium fejezeten belül tervezett három támogatási előirányzat emelésére, továbbá a XV. Pénzügyminisztérium fejezeten belül a Járási szociális feladatok ellátása és a Céltartalékok előirányzat csökkentésére került sor. Ezen felül a minimálbér emeléshez kapcsolódóan a módosítási javaslat szerint új előirányzatként került megtervezésre a XXIII. Nemzetgazdasági Minisztérium fejezeten belül a Minimálbér emeléshez kapcsolódó szociális hozzájárulási adó támogatás 10,0 Mrd Ft összegű kiadási előirányzat.
- A **béren kívüli juttatásként adható lakhatási támogatás, valamint az "Aktív magyarok" SZÉP kártyához tartozó alszámla bevezetéséről a költségvetés benyújtását követően született döntés** miatt a bevételi előirányzatok közül indokoltá vált a TB járulék Ny. Alapot és E. Alapot, illetve a Nemzeti Foglalkoztatási Alapot megillető részének csökkentése, illetve ezzel összefüggésben a Kiadások támogatására tervezett pénzeszköz-átvétel előirányzatok nullszaldós rendezése a XLII. A Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai, valamint a LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap és LXXII. Egészségbiztosítási Alap fejezetek között.
- A XIV. Belügyminisztérium fejezeten belül **„Batthyány-Strattmann László Alapítvány a Gyógyításért céljaira”** elnevezéssel új előirányzat került megtervezésre 45,0 Mrd Ft összegben, amely az eredetileg LXXII. Egészségbiztosítási Alap fejezeten belül megtervezett Méltányossági gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz támogatás előirányzatról került átcsoportosításra.
- A **beruházások, fejlesztések tervezésével összefüggésben** kiemelendő, hogy a módosító javaslat alapján a Magyar Falu Program felhalmozási kiadásai 7,0 Mrd Ft-tal növekednek a települések egységes digitális jelenlétet biztosító programok megvalósítása és a Civil Alap támogatása érdekében. Növekednek továbbá az

Egészségügyi ellátási és fejlesztési feladatok előirányzat felhalmozási kiadásai (+2,1 Mrd Ft-tal) szakrendelő felújítások finanszírozása érdekében, valamint 2,7 Mrd Ft-tal növekszik a Nemzetközi szerződéseken alapuló vasúti fejlesztések előirányzat összege a Budapest-Belgrád vasútfejlesztés finanszírozási igénye miatt. Kiemelendő továbbá a XLV. Állami Beruházások fejezetén belül **új előirányzatként tervezett Befejezés előtt álló építési beruházások** 20,0 Mrd összege, amely olyan kormányzati döntéssel rendelkező építési beruházások befejezésének forrásigényét biztosítja, amelyek megvalósítása az elvárt funkcióknak megfelelő működéséhez elengedhetetlen vagy a költséghatékony üzemeltetés, műszaki követelményeknek való megfelelés érdekében nélkülözhetetlen.

- A XLII. A Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezetet érintő módosítási javaslatok közül kiemelendő, hogy az adójogszabály változás elfogadása miatt csökken a **Bányajáradék bevételi előirányzata** 23,0 Mrd Ft-tal, a **Vagyonértékesítések bevétele előirányzat** növekszik 60,0 Mrd Ft-tal, amit a közvetlen és közvetett állami ingatlanportfólió további racionalizálása érdekében szükséges további kormányzati intézkedések várt bevételnövelésére alapoznak. Továbbá az **Egyéb vegyes kiadások** kiadási előirányzat csökken 14,1 Mrd Ft-tal az állami működési kiadások csökkentése és a Magyar Államkincstár által lebonyolított pénzforgalommal kapcsolatos kiadások módosítása miatt.

A bekövetkezett változások miatt a Véleményben megállapított kockázatokhoz képest az ÁSZ további kockázatokat nem állapított meg. Ugyanakkor a **Vagyonértékesítések bevétele előirányzat** korábbi 100,0 Mrd forintos előirányzatát is „számításokkal nem megalapozottnak” minősítette az ÁSZ, mivel a bevételek konkrét intézkedésekkel még nem voltak alátámasztva. A 60,0 Mrd Ft-tal magasabbra tervezett előirányzat várhatóan csak akkor lesz teljesíthető, ha az ingatlanportfólió racionalizálásának intézkedései időben megszületnek, valamint a felkínált ingatlanokra megfelelő kereslet mutatkozik.

A kockázatokat az 1. sz. melléklet, a Törvényalkotási Bizottság által elfogadott Összegző módosító javaslat alapján legalább 10,0 Mrd Ft összeggel módosuló előirányzatokat a 2. sz. melléklet mutatja be.

5. A HIÁNY TERVEZETT ALAKULÁSA ÉS A TARTALÉKOK MÓDOSULÁSA

5.1. A kormányzati szektor és az államháztartás tervezett hiányának változása

A Törvényalkotási Bizottság Összegző módosító javaslata alapján az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya a 2024. november 11-én benyújtott költségvetési törvényjavaslattal egyező értékben, 4 123,0 Mrd Ft-ban került megállapításra a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában. A 2025. évi Kvtv. javaslatban a 2025. évre az Országgyűlés az államháztartás egészének pénzforgalmi egyenlegére továbbra is 4,7%-os GDP arányos hiányt tervez.

A zárószavazás előtti 2025. évi Kvtv. javaslat szerint a központi alrendszer tervezett pénzforgalmi hiánya a hazai működési költségvetés nullszaldós egyenlegéből, a hazai felhalmozási költségvetés 2 625,1 Mrd Ft-os és az európai uniós fejlesztési költségvetés 1 497,9 Mrd Ft-os hiányából adódik össze.

A Törvényalkotási Bizottság Összegző módosító javaslatának hatását a hazai működési, a hazai felhalmozási, az európai uniós fejlesztési költségvetésre, valamint a központi alrendszer pénzforgalmi egyenlegére a 2. táblázat mutatja be.

A módosító javaslatok hatása a központi költségvetésre Mrd Ft-ban és %-ban

Megnevezés	2024. november 11-én benyújtott 2025. év Kvtv. javaslat (Mrd Ft)	Módosítási javaslat szerinti összeg (Mrd Ft)	Változás összege (Mrd Ft)
Hazai működési kiadási főösszeg	36 055,8	36 034,7	-21,1
Hazai működési bevételi főösszeg	36 055,8	36 034,7	-21,1
Hazai működési költségvetés egyenlege	0,0	0,0	0,0
Hazai felhalmozási kiadási főösszeg	3 087,7	3 098,5	+10,8
Hazai felhalmozási bevételi főösszeg	462,6	473,4	+10,8
Hazai felhalmozási költségvetés hiánya	2 625,1	2 625,1	0,0
Európai uniós fejlesztési kiadási főösszeg	3 718,6	3 718,6	0,0
Európai uniós fejlesztési bevételi főösszeg	2 220,7	2 220,7	0,0
Európai uniós fejlesztési költségvetés hiánya	1 497,9	1 497,9	0,0
Központi alrendszer hiánya	4 123,0	4 123,0	0,0

Forrás: Törvényalkotási Bizottság módosító javaslata, 2025. évi Kvtv. javaslat, alapján ÁSZ szerkesztés

5.2. A költségvetés tartalékainak változása

Az Országgyűlés részére 2024. november 11-én beterjesztett 2025. évi Kvtv. javaslat szerint a **Központi tartalékok** (Rendkívüli kormányzati intézkedések, Céltartalékok, Közfeladatot ellátó intézmények rezsikompenzációja, Az állami vagyon növelését szolgáló tartalékok), valamint a Beruházási Alap előirányzatok együttes összege 1 181,1 Mrd Ft. A felsorolt tartalékok közül a Rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzat 100,0 Mrd Ft összege szolgálhatja az ÁSZ Véleményben megállapított kockázatok kezelését, ugyanakkor a makrogazdasági kockázatok kezelésére nem feltétlenül lesz összege elegendő.

A Törvényalkotási Bizottság Összegző módosító javaslata alapján a **Céltartalékok** előirányzat 676,6 Mrd Ft-ról 562,2 Mrd Ft-ra, 114,4 Mrd Ft összeggel csökken. Ez részben azzal függ össze, hogy a minimálbér és garantált bérminimum emelésének fedezetével megnövelik a nem állami humán szolgáltatók és önkormányzati fenntartók támogatását, ezt az összeget eredetileg a céltartalékban tervezték meg. Emellett a magyar-szerb határszakaszon a határátlépés gyorsításának a forrásait, valamint a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok számára meghatározott reklámhatósági és műemlékvédelmi feladatok ellátásához szükséges létszám bővítéshez szükséges forrásokat biztosítja részben a céltartalék csökkentése. A módosítást követően a 2025. évi Kvtv. javaslat szerinti **Központi tartalékok** (Rendkívüli kormányzati intézkedések, Céltartalékok, Közfeladatot ellátó intézmények rezsikompenzációja, Az állami vagyon növelését szolgáló tartalékok) összege 1 030,8 Mrd Ft-ról 916,4 Mrd Ft-ra csökken, a Beruházási Alap előirányzat összege (150,3 Mrd Ft) nem változik.

6. AZ ÁLLAMADÓSSÁG-SZABÁLY TELJESÍTHETŐSÉGE

A 2025. évi Kvtv. javaslat tárgyalása folyamata során elfogadott módosító javaslatok nem befolyásolják a 2025. év végére tervezett államadósság-mutató értékét, mivel a pénzforgalmi hiánycél nem változott. A költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági prognózisa szerint a 2025. évre tervezett GDP értéke folyóáron 87 954,5 Mrd Ft. A költségvetési törvényt megalapozó törvényjavaslat alapján – a Gst. (2a) bekezdés előírása szerint – *a költségvetési törvényben az államadósság-mutató értékét oly módon kell meghatározni, hogy – amennyiben az Alaptörvénnyel és az Európai Unió jogával összhangban annak csökkentése szükséges – a viszonyítási évhez viszonyítottan csökkenjen.*

A 2025. évi Kvtv. javaslat zárószavazás előtti változata szerint 2024. év végére a Gst. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti államadósság várható összege 59 836,3 Mrd Ft, a Gst. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerinti GDP várható értéke 81 791,4 Mrd Ft lesz. A Gst. 2. §-a szerint számított államadósság-mutató 2025. december 31-ére tervezett értéke 72,6%, míg a 2024. év utolsó napjára várható mértéke 73,2%. Az államadósság-mutató tervezett 0,6 százalékpontos csökkenése teljesíti az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében és a Gst. (2a) bekezdésében foglalt új követelményt is.

Az Alaptörvény és a Gst. szerinti államadósság-szabály (az államadósság-mutató viszonyítási évhez viszonyított csökkenése) akkor nem teljesülne, ha az államadósság – a tervezett GDP növekedés mellett – további 439,7 Mrd Ft-ot meghaladó mértékben növekedne.

Az implicit tartalék a még megengedett mértékű államadósság növekedés. Az implicit tartalék a többlethiánynak azon összege, amely mellett az államadósságszabály még teljesül. A 2025. évre számított 439,7 Mrd Ft összegű implicit tartalék jelentősen elmarad az elmúlt években számított implicit tartalék nagyságától (2024. évre 2 442,0 Mrd Ft, míg 2023. évre 1 511,9 Mrd Ft volt), ami azt jelenti, hogy **2025-ben az elmúlt évekhez képest lényegesen kevesebb az államadósság-szabály nem teljesülésének kockázatát mérséklő tartalék. Továbbá az uniós szabályozás szerinti követelmény tekintetében (minimum 0,5 százalékponttal csökkenjen az államadósság-mutató értéke az előző évhez képest) minimális (50,3 Mrd Ft) az implicit tartalék összege.**

Az államadósság-mutató implicit tartalékának számítását (vagyis azon összeg meghatározását, ami mellett az államadósság-mutató értéke egy tized százalékponttal csökken) a 3. táblázat mutatja be.

Az államadósság-mutató implicit tartaléka

Megnevezés	2024. év	2025. év				
	Várható érték	Tervezett érték	Államadósság maximális értéke	Minimális nominális GDP érték	Minimális nominális GDP növekedés	Államadósság implicit tartalékának összege
Nominális GDP (Mrd Ft)	81 791,4	87 954,5	64 294,7	87 352,9	6,8%	439,7
Államadósság (Mrd Ft)	59 836,3	63 855,0				

Forrás: 2025. évi Kvtv. javaslatához készített adósság levezetése tábla alapján, ÁSZ szerkesztés

MELLÉKLETEK

1. SZ. MELLÉKLET: SZÁMSZERŰSÍTETT KOCKÁZATOK ÖSSZEGE ÉS A TARTALÉKOK ALAKULÁSA

Kockázatos előirányzatok		Tartalékok alakulása	
Előirányzatok megnevezése	Azonosított kockázat összege (Mrd Ft)	Tartalék megnevezése	2024. évi előirányzat (Mrd Ft)
Bevételi előirányzat		Központi tartalékok	916,4
XLII/1/11 Energia ágazat befizetései	47,7	XV/26/2/3. Céltartalékok	562,2
Bevételi előirányzatok kockázata összesen	47,7	XV/26/2/5. Közfeladatot ellátó intézmények rezsikompenzációja	253,2
Kiadási előirányzat		XV/26/2/7. Rendkívüli kormányzati intézkedések	100,0
XLII/35/1/6. Tizenharmadik havi nyugdíj visszaépítésének támogatása	10,0	XV/26/8. Az állami vagyon növelését szolgáló tartalék	1,0
XVI/11/3/2 M5, M6 autópálya rendelkezésre állási díj	2,1	Egyéb tartalék	150,3
XIX./3/9/7. Digitális Megújulás OP Plusz (DIMOP Plusz)	-1,0	XLV/20. Beruházási Alap	150,3
Kiadási előirányzatok kockázata összesen	11,1		
Kockázatok összesen	58,8	Tartalékok összesen	1 066,7

Forrás: 2025. évi Kvtv. javaslat alapján ÁSZ számítás és szerkesztés

2. SZ. MELLÉKLET: A KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT LEGALÁBB 10,0 MRD FT ÖSSZEGGEL MÓDOSULÓ ELŐIRÁNYZATAI

(Mrd Ft)

Bevételi előirányzatok			
Megnevezés	2025.évi Kvtv. javaslat	TAB módosító javaslata	Egységes törvényjavaslat szerinti összeg
XLII. A Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet			
1/7 Bányajáradék	129,0	-23,0	106,0
2/1 Általános forgalmi adó (működési bev.)	8 231,6	-10,5	8 221,1
2/1 Általános forgalmi adó (felhalmozási bev.)	45,6	+10,5	56,1
4/3 Vagyonértékesítések bevétele	100,0	+60,0	160,0
LXXI. Nyugdíjbiztosítási Alap fejezet			
1/2 Társadalombiztosítási járulék Ny. Alapot megillető része és nyugdíjjárulék	2 985,2	-32,4	2 952,8
1/6/7 Kiadások támogatására tervezett pénzeszközátvétel	45,0	+32,4	77,4
LXXII. Egészségbiztosítási Alap fejezet			
1/2 Társadalombiztosítási járulék E. Alapot megillető része és egészségbiztosítási járulék	2 034,7	-22,7	2 012,0
1/6/10 Kiadások támogatására tervezett pénzeszközátvétel, egészségügyi feladatok ellátásával kapcsolatos költségvetési hozzájárulás	1 219,2	-22,3	1 196,9

(Mrd Ft)

Kiadási előirányzatok			
Megnevezés	2025.évi Kvtv. javaslat	TAB módosító javaslata	Egységes törvényjavaslat szerinti összeg
I. Országgyűlés fejezet			
1/1/1/1 Országgyűlés hivatali szervei, Személyi juttatások	39,8	+14,3	54,1
VI. Bíróságok fejezet			
1/1/1 Bíróságok, Személyi juttatások	160,9	-39,5	121,4
1/1/9 Bíróságok, Egyéb működési kiadások	56,0	-11,3	44,7
IX. Helyi önkormányzatok támogatásai fejezet			
1/3 A települési önkormányzatok egyes szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása	293,3	+14,0	307,3
XIV. Belügyminisztérium fejezet			
20/32/1 Szociális célú nem állami humánszolgáltatások támogatása	349,9	+29,6	379,5
20/33/7 Batthyány-Strattmann László Alapítvány a Gyógyításért céljaira	-	+45,0	45,0
XV. Pénzügyminisztérium fejezet			
26/2/3 Céltartalékok	676,6	-114,4	562,2

Kiadási előirányzatok			
Megnevezés	2025.évi Kvtv. javaslat	TAB módosító javaslata	Egységes törvényjavaslat szerinti összeg
XVII. Energiaügyi Minisztérium fejezet			
21/14 Villamosenergia-termelés mint rendszerbiztonsági szolgáltatás ellentételezése	52,5	-14,5	38,0
XX. Kulturális és Innovációs Minisztérium fejezet			
20/18 Történelmi filmek megvalósításának támogatása	-	+10,0	10,0
XXIII. Nemzetgazdasági Minisztérium fejezet			
10/1/1/8 Minimálbér emeléshez kapcsolódó szociális hozzájárulási adó támogatás	-	+10,0	10,0
XLII. A Költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet			
32/1/11 Egyéb vegyes kiadások	175,1	-14,1	161,0
35/1/5 Kiadások támogatására pénzeszköz-átadás	45,0	+32,4	77,4
35/2/9 Kiadások támogatására pénzeszköz-átadás	1 213,8	-22,3	1 191,5
XLV. Állami Beruházások fejezet			
1/19 Befejezés előtt álló építési beruházások (felhalmozási kiadás)	-	+20,0	20,0
LXXII. Egészségbiztosítási Alap fejezet			
2/12 Méltányossági gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz támogatás	45,0	-45,0	-

Forrás: Törvényalkotási Bizottság módosító javaslata, 2025. évi Kvtv. javaslat, Egységes költségvetési törvényjavaslat alapján ÁSZ szerkesztés

3. SZ. MELLÉKLET: ÁSZ VÉLEMÉNY ELKÉSZÍTÉSÉHEZ FELHASZNÁLT NYILVÁNOSAN ELÉRHETŐ ADATOK

Felhasznált nyilvános adatok, dokumentumok megnevezése	Elérhetősége
Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló T/9894. számú törvényjavaslat és indoklás melléklete	https://www.parlament.hu/irom42/09894/09894.pdf https://www.parlament.hu/irom42/09894/09894-0392.pdf
Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló T/9894. számú törvényjavaslat Törvényalkotási Bizottság összeg módosító javaslata (T/9894/392)	https://www.parlament.hu/irom42/09894/09894-0392.pdf
Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről szóló T/9894. számú törvényjavaslat Törvényalkotási Bizottság Összegző jelentése (T/9894/393)	https://www.parlament.hu/irom42/09894/09894-0393.pdf
Egységes költségvetési törvényjavaslat (T/9894/395)	https://www.parlament.hu/irom42/09894/09894-0395.pdf
Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10012. számú törvényjavaslat	https://www.parlament.hu/irom42/10012/10012.pdf
Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10012. számú törvényjavaslat Törvényalkotási Bizottság összegző módosító javaslata (T/10012/7)	https://www.parlament.hu/irom42/10012/10012-0007.pdf
Magyarország 2025. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10012. számú törvényjavaslat Törvényalkotási Bizottság Összegző jelentése (T/10012/13)	https://www.parlament.hu/irom42/10012/10012-0013.pdf
Egyes adótörvények módosításáról szóló T/9724. számú törvényjavaslat	https://www.parlament.hu/irom42/09724/09724.pdf
Magyar Nemzeti Bank, Árfolyam adatbázis	https://www.mnb.hu/arfolyamok
Európai Bizottság gazdasági előrejelzése (2024. november)	https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-economies/hungary/economic-forecast-hungary_en

RÖVIDÍTÉSJEGYZÉK

Rövidítés	Pontos megnevezés
2025. évi Kvtv. javaslat	Törvényjavaslat Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
ÁSZ	Állami Számvevőszék
ÁSZ tv.	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
GDP	Bruttó Hazai Termék (Gross Domestic Product)
Gst.	2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
Kormány	Magyarország Kormánya
KT	Költségvetési Tanács
MNB	Magyar Nemzeti Bank
PM	Pénzügyminisztérium
TAB	Költségvetési Bizottság a Törvényalkotási Bizottság szerepkörében eljárva

JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

Rövidítés	Pontos megnevezés
Törvények	
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
ÁSZ törvény	2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről
Egyes adótörvények módosításáról	2024. évi LV. törvény egyes adótörvények módosításáról
Gst.	2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
Kormányrendelet	
Extraprofit adókról szóló kormányrendelet	356/2024. (XI.21.) Korm. rendelet az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI.4.) Korm. rendelet módosításáról
Európai uniós rendelet	
EU 2024/1263 rendelete	Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1263 rendelete (2024. április 29.) a gazdaságpolitikák hatékony összehangolásáról és a többoldalú költségvetési felügyeletről, valamint az 1466/97/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

1052 Budapest, Apáczai Csere János u. 10. | 1364 Budapest 4., Pf. 54
www.asz.hu | szamvevoszek@asz.hu
telefon: +36 1 484 9100