



Költségvetési Tanács
Elnök
Budapest 1357
Kossuth Lajos tér 1-3.
Telefon: +361 441 4057
e-mail: kovacs.arpad@parlament.hu

2015 MÁJ. 11

KVT/39-3/2015

ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA

Kövér László úr részére
Elnök

Érkezett: 2015 MÁJ 11.

Országgyűlés

Tárgy: Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetének véleményezése

Tisztelt Elnök Úr!

Banai Péter Benő államtitkár úr NGM/12045/27/2015. számú, 2015. április 30-án kelt levelében foglalt kezdeményezése alapján a Költségvetési Tanács 2015. május 8-án a mellékelten megküldött véleményt alakította ki Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről.

Tájékoztatom, hogy a Tanács döntése értelmében a véleményt a Költségvetési Tanács honlapján nyilvánosságra hozom.

Budapest, 2015. május 08.



Tisztelettel: *és*
megfelelően
Kovács Árpád
Dr. Kovács Árpád

Melléklet

A Költségvetési Tanács

Véleménye

Magyarország 2016. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről

I.

A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stab. törvény) 24. §-a alapján véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről. A Tanács a véleményében a tervezetre észrevételeket tehet, valamint – ha a tervezettel kapcsolatban annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetései vannak – a tervezettel való egyet nem értését jelzi.

A Kormány által – Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezeteként – elfogadott dokumentumot Banai Péter Benő államháztartásért felelős államtitkár úr 2015. április 30-án kelt, az NGM 12045/27/2015. számú levele mellékleteként küldte meg a Tanács elnöke részére.

A Tanács a véleményét (ideértve a kockázatok mérséklésére vonatkozó ajánlásait is) az alábbi KT előzményekre figyelemmel fogalmazza meg:

- a Tanács a 2014. évi központi költségvetésről szóló törvény tervezetéhez kialakított 11/2013.09.23. számú Véleményében felhívta a figyelmet a Stab. törvény 4. § (2) bekezdése 2015-ben hatályba lépő, a 2016. évi költségvetésben már érvényesítendő előírásának (adósságképlet)¹ lehetséges kedvezőtlen – gazdasági növekedés ellen ható – következményeire, amelyek miatt a szabály felülvizsgálata szükséges;

¹Adósságképlet a Stab. törvény alapján:

4.§ (1) A központi költségvetésről szóló törvényben összességében meg kell határozni az államháztartás adósságának a költségvetési év utolsó napjára - az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésének megfelelően - tervezett értékét.

(2) A központi költségvetésről szóló törvényben az (1) bekezdésben foglalt értéket oly módon kell meghatározni, hogy annak alapján az államadósság megelőző évhez (a továbbiakban: viszonyítási év)

- a Tanács a Magyarország 2014. évi központi költségvetése végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról (az első félévi folyamatok jellemzőiről) szóló 4/2014.07.14. számú Véleményében újólá ráirányította a figyelmet az adósságképlet várható hatásának vizsgálatára. Indokolásában rámutatott, hogy az államadósság összegének növekedésére vonatkozó adósságképlet jelentős költségvetési kiigazítást tenne szükségessé;
- a Tanács a 2015. évi központi költségvetésről szóló T/1794/561. számú egységes költségvetési törvényjavaslatról kialakított 7/2014.12.10. számú Véleményében azt állapította meg, hogy a „2015. év végére az államadósság GDP-arányos mértéke várhatóan megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt csökkenő követelménynek”, és a Stab. törvény szerinti államadósság 2015. december 31-re tervezett mértéke összhangban van a 2015-re tervezett folyamatokkal. Véleményének indokolásában felhívta a figyelmet – a kedvező makrogazdasági és államháztartási folyamatok mellett is – a teljesítést veszélyeztető körülményekre (az EU gazdasági teljesítménye mérsékelt növekedésének, a geopolitikai feszültségek nem kizárható begyűrűzésének, az EU Oroszországgal szembeni szankcióinak hatására stb.), ezért feszes költségvetési gazdálkodást javasolt a hiánycél tartása és az államadósság-szabály érvényesítése érdekében;
- a Tanács a 2015. évi központi költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához kialakított 7/2014.12.10. számú Véleménye szerint a bevételek közül az állami vagyonnal kapcsolatos „egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek” előirányzata kockázatos, ezért szükségesnek tartotta, hogy a központi költségvetésből új fejlesztések csak olyan ütemben induljanak, amilyen mértékben e címen a bevételek befolyanak.
- A Tanács jelen véleménye kialakításában az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank írásos értékelése², megállapításai mellett figyelembe vette – a KT titkársága által felkért – hazai elemző intézetek³ (GKI Gazdaságkutató Zrt., Századvég Gazdaságkutató Zrt., MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi

viszonyított növekedési üteme ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció és bruttó hazai termék reálnövekedési üteme felének a különbségét.

² Az elemzéseket a költségvetési törvényjavaslat Országgyűlés részére történő benyújtását követően a KT a honlapján közzéteszi.

³ Az elemzések teljes terjedelmükben a KT honlapján megtalálhatók.

Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet), nemzetközi szervezetek (EU, IMF, OECD) aktualizált gazdasági prognózisait, más mértékadó piaci elemzők értékelését. Ezek mellett a Tanács figyelemmel lehetett a Magyarország 2015-2018-ra vonatkozó Konvergencia Programjában foglaltakra.

A korábbi évek költségvetéseinek véleményezésétől eltérően ugyanakkor nem vehette figyelembe a zárszámadásról szóló törvényjavaslatban foglaltakat, mivel azt a Kormány az államháztartási törvény előírásai szerint – a költségvetési törvényjavaslat benyújtásoz képest – később terjeszti az Országgyűlés elé. Emellett – a költségvetési törvényjavaslat korai előterjesztése miatt – a KT ebben az évben sokkal kevésbé tudott építeni a költségvetés bevételeinek és kiadásainak bázisidőszaki adataira.

Mindezek alapján a Tanács Titkársága a 2016. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetének véleményezéséhez munkadokumentumot készített, amelyet a KT ügyrendjének megfelelően szakértői egyeztetés követett. Ezekon alapul a Tanács elé terjesztett dokumentum tervezete.

A Tanács – a Stab. törvény vonatkozó rendelkezéseire épített véleményezési mechanizmusa, munkarendje mellett – a döntése és az indokolása szerkezetének és tartalmának kialakítása során szempontként követte, hogy azok összevethetők legyenek a korábbi hasonló dokumentumaival. A KT-nak arra van felhatalmazása, hogy a törvényjavaslat tervezetét és annak makrogazdasági háttérét egységében vizsgálja, s nem bocsátkozik annak részleteibe, bevétel- (adó-), valamint elosztás-politikai kérdéseibe.

A Tanács a Véleményében foglaltakról tájékoztatja a Kormányt és az Országgyűlés elnökét. Véleményét az Országgyűlés honlapján is közzéteszi.

II.**A Tanács Véleménye**

A Tanács 2015. május 8-án megtartott ülésén – a Kormány által a 2016. évi központi költségvetési törvényjavaslat tervezetéről rendelkezésre bocsátott dokumentumok és az ügyrendje szerint kialakított tervezet megtárgyalása alapján – az alábbi Véleményt alakította ki.

1. A Tanácsnak a 2016. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetének hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését. A Tanács azonban megállapítja, hogy a tervezet nem felel meg a Stab. törvény 4. § (2) bekezdésében foglalt adósságképlet szerinti előírásnak, ezért összhang megteremtésére e határozat 8. pontjában tesz javaslatot.
2. A Tanács megítélése szerint a 2015. évi költségvetés várható teljesülését a törvényjavaslat tervezete összességében a kormányzati makrogazdasági prognózissal összhangban vette figyelembe a 2016. évi költségvetési előirányzatok bázisaként. A gazdasági növekedés a 2014-ben tapasztalt dinamizmusát követően 2015-ben 3 százalékos körüli lehet, ami segíti a központi költségvetés bevételeinek a teljesülését és az idei 2,4 százalékos hiánycél tartását. A 2016. évi költségvetés 2,5 százalékos gazdasági növekedésre épül, amely a jelenlegi ismeretek alapján konzervatív értékeléssel megalapozottnak tekinthető, figyelembe véve az esetleges teljesítési kockázatokat.
3. A Tanács a költségvetési javaslat alapjaként figyelembe vett gazdasági és államháztartási folyamatokat akkor tartja maradéktalanul fenntarthatónak, ha a befektetői bizalom, a nemzetközi konjunktúra javul, a gazdasági növekedés erős marad, a 2015-re felfutott beruházási ráta 2016-ban nem mérséklődik jelentősen az EU-s források átmeneti csökkenése ellenére, többek között a jegybanki hitelprogrammal támogatott kkv szektor bővülése révén. Ugyanakkor számolni kell az ismert geopolitikai és más külső tényezők esetleges kedvezőtlen hatásával.
4. A Tanács megállapítja, hogy a 2016. évi – európai uniós módszertan szerint számított – 2 százalékos GDP-arányos hiánycél összhangban van a költségvetési törvényjavaslat tervezetével egyidejűleg megjelent, a Magyarország 2015-2018. évi Konvergencia

Programjában (továbbiakban Konvergencia Program) foglaltakkal, valamint a tervezetben bemutatott gazdasági folyamatokkal, az erre alapozott bevételi és kiadási előirányzatokkal. A kitűzött cél 1 százalékponttal alacsonyabb az Áht. 13/A § (2) bekezdés c) pontjában meghatározott 3 százaléknál. Ez azt jelenti, hogy a hiányra vonatkozó követelmény akkor is teljesül, ha a GDP vagy a hiány a tervezettnél kedvezőtlenebbül alakul. A Tanács kedvezőnek értékeli, hogy a folyamatok továbbvitelével – a Konvergencia Program szerint – 2018-ra elérhető a hiány mértékének a GDP 1,6 százalékára történő leszorítása.

5. A tervezetben kockázatok is azonosíthatók, amelyek közül a legjelentősebb, hogy a bevételek közül az „egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek” előirányzata nincs alátámasztva. Ezért a Tanács egyetért a törvényjavaslat tervezetében megjelenő rendelkezéssel, mely szerint a bevételek realizálásakor kezdődjenek el az abból finanszírozandó beruházások. A kiadások növelésének tervezésénél – benne az életpálya modellek kiterjesztésénél – óvatosság érzékelhető.
6. A Tanács megállapítja, hogy a Stab. törvény szerinti – változatlan árfolyamon számított – 2015. évi adósság-mutatónak (GDP 74,3%-a) és a 2016. évi adósság-mutatónak (a GDP 73,3%-a) a törvényjavaslat tervezetében bemutatott alakulása összhangban van a 2015. évi várható és a 2016. évi tervezett gazdasági és költségvetési folyamatokkal, és teljesítik az Áht. 13/A.§ (2) bekezdés a) pontja szerinti követelményt. Az adósságcsökkentésnek az alappálya szerint tervezett mértéke biztosítja, hogy az adósság szabály egyes negatív kockázatok érvényesülésekor is teljesüljön. Pozitívnak tartja a KT, hogy a Konvergencia Program szerint 2016-ban feltételezett árfolyamon számított adósságmutató is 1 százalékponttal csökkenhet, azonosan a változatlan árfolyamon számítottal, továbbá, hogy az államadósság mértéke 2018-ra a GDP 70 százaléka alá süllyedhet.
7. A Tanács a megvalósítási kockázatok ellensúlyozásával összhangban helyesnek tartja, hogy a költségvetés tervezete a kockázatok kezelésére a 2015. évihez képest az Országvédelmi Alapot több mint kétszeresére emeli. Emellett a már eddig is alkalmazott fejezeti általános tartalékon túl 2016-tól a központi fejezeteknek (köztük az elkülönített pénzalapoknak) – az uniós előirányzatok nélküli főösszegük 1 százalékát kitevő, összesen mintegy 35 milliárd forint összegű – stabilitási tartalékot is kell

képezniük, amely a Kormány döntése szerint csak október 1-jét követően használható fel az államháztartási célok teljesítésétől függően.

8. A Tanács megállapítja, hogy a Stab. törvény 2015-ben hatályba lépett és a 2016. évi költségvetési törvényben már érvényesítendő adósságképlet alkalmazásával számottevő költségvetési megszorítás válna szükségessé. Ennek elkerülése érdekében – a költségvetési törvényjavaslat elfogadásával összehangoltan – indokolt az adósságképlet olyan módosítása, amely az államháztartási stabilitás szempontjait a növekedés fenntarthatóságával összhangban szabályozza.
9. A Tanács felhatalmazza az elnökét, hogy a törvényjavaslat tervezetével kapcsolatos Véleményét nyilvánosságra hozza, valamint arra, hogy a Véleményt az Országgyűlésben (és bizottságaiban) ismertesse, figyelemmel annak a benyújtott törvényjavaslattal való kapcsolatára is.

III.

Indokolás

A Tanács a Véleményét az alábbiak értékelésével és a látható eredmények figyelembevételével alakította ki.

A tervezet hitelessége

A Stab. törvény 24. § (2) bekezdése alapján a „*Tanács [...] a tervezetre észrevételt tehet, illetve – ha a tervezettel kapcsolatban, annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetése van – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti*”. A törvényjavaslat tervezete nem tartalmaz olyan kifogásolható rendelkezéseket, tendenciákat, amelyek indokolnák a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban a Tanács általános egyet nem értésének a jelzését. A tervezet azonban nem felel meg a Stab. törvény 4.§ (2) bekezdésében foglalt adósságképlet előírásának. A szükséges összhang megteremtésére irányuló KT javaslatra az indokolás utolsó fejezete tér vissza.

Olcsy

Ezen túlmenően a Tanács a költségvetési törvényjavaslat tervezetének ismeretében ráirányítja a figyelmet a Stab. törvény 2016. január 1-jén életbe lépő 38. §-ának nem teljesítésére is. E törvényhely szerint „*A gazdálkodó szervezetet az elért eredménye alapján terhelő fizetési kötelezettség mértékét az adóalap összegétől függetlenül, az adóalap azonos arányában, egységesen kell megállapítani.*” A KT szükségesnek tartja a két törvény összhangjának megteremtését.

A 2015. év (bázisév) várható teljesülése

A Tanács megítélése szerint a gazdaságban 2013-ban megindult, majd 2014-ben kiugrónak számító 3,6 százalékos – az Unió átlagát jóval meghaladó – növekedés 2015-ben kissé mérséklődve folytatódhat. Nemzetközi szervezetek és hazai elemző intézetek 2015. I. negyedévében folyamatosan javították felfelé a 2015-re vonatkozó növekedési várakozásaikat. A Kormány korábbi 2,5 százalékos prognózisát meghaladóan, 3,1 százalékban valószínűsíti a GDP 2015-ben várható növekedését.

A fenntartható növekedés külső feltételei alapvetően kedvezőek: bár ingadozó, de alacsony olajár, pénzügyi likviditásbőség, javuló konjunktúra és bizalmi indexek, mérsékelten, de bővülő EU (ezen belül is elsősorban a német) gazdasági teljesítmény, várhatóan alacsony infláció, az Európai Központi Bank eszközvásárlási programja stb.

A Tanács a 2014. évi és a 2015. I. negyedévi makrogazdasági folyamatok elemzése alapján megalapozottnak és főbb tendenciáiban fenntarthatónak látja a pozitív várakozásokat a 2015. évi gazdasági növekedésre. Míg 2014. egészét tekintve az export és a beruházás húzta a gazdaságot (a beruházási ráta 21,3 százalék volt), addig az év utolsó negyedévére már a fogyasztás is hajtóerővé vált. A háztartások fogyasztásának bővülését 2015-ben még tovább erősíti a banki elszámolás révén csökkenő adósságteher és egyszeri transzfer (amelynek összege megközelíti az 1000 milliárd forintot), és az árfolyam-kitettség megszűnése a devizahitelek forintosítása által, valamint az év eddig eltelt időszakában tapasztalt bruttó bérnövekedés (a nemzetgazdasági bruttó keresetek 3,7%-kal nőttek, részben a minimálbér és a garantált bérminimum januári emelése következtében).

Kedvezőek a munkaerő-piaci folyamatok. A foglalkoztatás immár tartósan a 4 millió főt meghaladja, a bővülés meghatározóan a versenyszférában tapasztalható. A kormányzati

intézkedések révén az aktivitási ráta 59 százalékra növekedett, a munkanélküliségi ráta pedig 7,8 százalékra süllyedt.

A gazdaság első negyedének jó teljesítménye alapján, feltételezve, hogy az év hátralévő időszakában nem következik be lényegi törés a teljesítményekben, várhatóan az adó- és járulékbévételek összege az idén is nagyobb lehet a tervezettnél. Ezentúl a költségvetés bevételeinek teljesítésében nem elhanyagolható a szerepe a gazdaság fehéritését célzó eszközök – online pénztárgépek adóhivatalba történő bekötése, az elektronikus közúti áruellenőrzési rendszer elindítása, az adó- és járulék ellenőrzések célzottságának, informatikai támogatottságának erősítése stb. – alkalmazásának.

A kormányzat strukturális átalakítási törekvéseinek eredményeként a kiadások – mindenekelőtt a társadalmi és szociális juttatások, figyelembe véve a szélesedő közmunka támogatásokat is – a GDP-től elmaradva bővülnek, a kamatkidadások pedig (az ország kockázati megítélésének javulásával párhuzamosan) csökkennek.

Ezek együttes elemzése alapján tartja a KT a 2015. évi 2,4 százalékos hiánycélt teljesíthetőnek.

A 2016. évi célok, feltételek értékelése

A KT-nak a 2016. évi feltételek megítélését nehezítette, hogy az elemző intézetek, piaci szakértők a fenntarthatóságra, a makrogazdasági- és az államháztartási pályára nézve becslésükben eltérő értékeket adtak.

Várható makrogazdasági mutatók

A Tanács a 2016. évi költségvetési javaslat tervezetének alapját képező makrogazdasági pályát – a 2015-2018-ra vonatkozó Konvergencia Program, valamint a rendelkezésére álló és a hatáskörében készült szakmai elemzések, kivetítések figyelembevételével – vizsgálta. Ennek eredményeként jutott arra a következtetésre, hogy a makrogazdasági célok – ezen belül a 2,5 százalékos, a 2015. évre vártnál szerényebb, konzervatív előrejelzésen alapuló gazdasági növekedés, valamint a háztartások fogyasztásának 3,6 százalékos bővülése – reálisak.

A gazdasági növekedés lassulását elsősorban az uniós fejlesztési támogatások – ezáltal a beruházások növekedésének – időleges, valamint a közösségi fogyasztásnak a visszaesése

okozza. Ezt számottevően ellensúlyozhatják a Növekedési Hitelprogram kiterjesztése révén a bővülő kkv szektor, valamint a hazai forrásból finanszírozandó infrastrukturális fejlesztések.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a kitűzött gazdasági növekedéshez a külső feltételek kedvező alakulása is szükséges: tovább erősödjön az EU gazdasága, ne eszkalálódjanak a geopolitikai konfliktusok (elsősorban is az orosz-ukrán ellentét), ne gyűrűzzön be a görög adósságválság pénzüpiaci hatása. Kedvezően hatna a pénzüpiaci forrásbőség fennmaradása, s az olajár viszonylag alacsony szinten történő stabilizálódása is.

A központi költségvetés bevételei és kiadásai

A Tanács az elvégzett elemzések alapján úgy ítéli meg, hogy a 2016. évi költségvetés főbb adó- és járulékbetételei az adórendszer viszonylagos stabilitást tükrözik és reális alapon tervezettek. Ez utóbbit megalapozza a gazdasági növekedés, nemkülönben a lakosság fogyasztásának várt bővülése. Mindemellett a 2014. évben elkezdett, a 2015. évben kiteljesedő folyamatok (foglalkoztatás, fogyasztás bővülése, a gazdaság fehérítését, az adóellenőrzések hatékonyságának javítását célzó kormányzati intézkedések stb.) 2016-ban is kifejtik kedvező hatásukat. Ezek nyújtanak lehetőséget adóteher mérséklésre (személyi jövedelemadó, áfa, illetékek, pénzintézetek különadója). A bevételek között a KT szükségesnek tartja a figyelemfelhívást az „egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek” előirányzatát övező kockázatokra. Az előirányzat (93 milliárd forint) ugyan jóval (45 százalékkal) kevesebb, mint az idei előirányzat, de a realizálásánál előforduló bizonytalanság miatt továbbra is indokolt a hasznosítás alapos előkészítése, valamint a kapcsolódó beruházások óvatos tervezése és végrehajtása.

Egyes bevételeknél (személyi jövedelemadó előirányzatnál a bruttó bér és kereset tömeg változását meghaladó növekedés, míg a társasági adó előirányzatnál a meghatározó bevallás és deviza elszámolásokkal kapcsolatos adatok bizonytalansága miatt) negatív kockázatokat lát a KT. Az adó- és járulékbetételei előirányzatok azonban a gazdasági teljesítmény és az adóelkerülés visszaszorítására tett lépések hatásossága függvényében teljesülhetnek, illetve a hozzájuk kapcsolódó kockázatot képes fedezni az Országvédelmi Alap.

A KT a kiadások tervezését az államháztartás egyensúlya javításának követelményével összhangban lévők tartja. A szociális célú támogatások bővülése változatlanul alatta marad a gazdasági növekedésnek még akkor is, ha figyelembe vesszük a közmunkára fordított kormányzati kiadások bővülését. A dologi kiadásoknál érzékelhető a takarékos tervezés. A

kamatkiadások – az alacsonyabb hozamok fokozatos begyűrésének következtében – tovább mérséklődhetnek (65 milliárd forinttal), az uniós forrásbevonás visszaesésével párhuzamosan (135 milliárd forinttal) kevesebb társfinanszírozás szükséges. Ugyanakkor az uniós forrásból megkezdett programok hazai forrásokból történő befejezése több mint 300 milliárd forinttal terheli a 2016. évi költségvetést. Óvatosság jellemzi a közszolgálati életpálya modell kiterjesztését, mivel a pedagógusok, valamint a fegyveres és rendvédelmi szervek dolgozói béremelésének folytatásán túl a kedvezményezettek körébe újonnan csak a kormánytisztviselők lépnek be 2016. második felétől.

A KT a fentiekben külső tényezőknél – európai és világgazdasági konjunkturális összefüggésekben, az európai gazdasági és politikai válságterületek tekintetében – azonosított bizonytalanságokat. Ezért helyesnek tartja, hogy a 2016. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetében – az előző évihez képest – jelentősen nagyobb (összesen 70 milliárd forint) az Országvédelmi Alap előirányzata, sőt megfontolandó ennek további emelése. A tartalékok megfelelőségének megítéléséhez szükséges lenne annak bemutatása, hogy a tervezett tartalékok milyen kockázatok kezelésére szolgálnak. Ezentúl szélesíti az egyensúlyi célok teljesítésének biztonságát azáltal, hogy – mintegy 35 milliárd forint összegben – a központi fejezeteknek még úgynevezett stabilitási tartalékot is kell képezniük, amelynek felhasználhatósága csak október 1-je után nyílhat meg az államháztartás helyzetétől, illetve az adott fejezet fegyelmezett gazdálkodásától függően.

Államháztartási hiány

Az uniós módszertan (ESA 2010) szerint számított államháztartási hiányt 2016-ra – a 2015. évi tervezettnél 0,4 százalékponttal kisebbre – 2 százalékban tervezik, ami jelentősen alatta marad a 3 százalékos maastrichti kritériumnak, s mértékében összhangban van az államháztartási egyenleggel szemben támasztott hazai és uniós szabályokból fakadó követelményekkel. Az alacsony hiány segíti az államadósság-ráta Alaptörvényben előírt csökkentési követelményének megvalósítását is.

A KT a hiánycélt teljesíthetőnek ítéli, összhangban a bevételek és a kiadások – előzőekben tárgyalt – összességében reális tervezésével.

Államadósság

A 2016. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetében – a Stab. törvény szerint, vagyis a 2015. év végére feltételezethez képest változatlan (2016. év végére várt) deviza árfolyamokkal számolva – az államadósság-mutató 74,3 százalékról 2016. év végére 73,3 százalékra csökken.

Ezáltal megvalósul az Alaptörvény 36. cikk (5)⁴ bekezdésének az előírása. A Konvergencia Program szerint feltételezett árfolyamokat és a maastrichti adósságmutatót alapul véve is egy százalékpontos mérséklődés várható (74,9 százalékról 73,9 százalékra).

A KT határozott kormányzati elkötelezettséget lát a Konvergencia Programban a tekintetben, hogy az államadósság (GDP arányában kifejezett) mutatója 2018-ra 70 százalék alá süllyedjen.

A Stabilitási törvény adósságképlete⁵

A Stab. törvény [46. § (4) bekezdése] alapján az adósságképlet 2015. január 1-jén lépett hatályba. Azt először a 2016. évi költségvetési törvényjavaslat megalkotásánál kell figyelembe venni. Az adósságképlet az Alaptörvény és az EU vonatkozó ún. „1/20”-os előírásának⁶ kiindulásától eltérően nem az államadósság arányának csökkentését írja elő, hanem az államadósság növekedésének nominális mértékét szabályozza.

Az adósságképlet szerint [2016. évben a tervezett infláció (1,6 százalék) és a gazdasági növekedési ütem (2,5 százalék) felének a különbségével] számolva az államadósság mindössze 0,35 százalékkal emelkedhetne. Ezzel szemben a tervezett nominális növekedés mértéke 3,3 százalék. A különbség összegben több mint 700 milliárd forint, vagyis ennyivel kellene

⁴ Alaptörvény 36. cikk

(5) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.

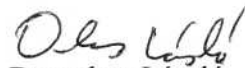
⁵ Az NGM a költségvetési törvényjavaslat tervezetét a KT-nak véleményezésre megküldő levelében kinyilvánította a szándékot az adósság-képlet módosításának szükségességére, és egyben jelezte, hogy a Kormány azt kezdeményezni fogja. Miután e kezdeményezés konkrét tartalmáról és benyújtásának időpontjáról a KT-nak nincs ismerete, ezért a jelenleg érvényes előírásokkal való összevetést végezhette el.

⁶ Az Európai Unió hatos csomagjának ún. „adósságfék” szabálya szerint, amennyiben a piaci árfolyamon számolt GDP-arányos államadósság meghaladja a hatvan százalékot, a tagállamnak a referenciaértéktől vett eltérés 1/20-ával kell csökkentenie az adóssággrátát három év átlagában. Magyarország esetében átmeneti időszak van érvényben, mivel 2011-ben még EDP-eljárás alatt állt. Az eljárás lezárásának évét követő három évben (azaz 2016-ig) a Bizottság azt vizsgálja, hogy az adott tagállam tesz-e hatékony előrelépést a szabály teljesítéséért.

visszafogni a kiadásokat, illetőleg növelni a bevételeket. Ez pedig az államháztartásra s ezen keresztül a gazdasági növekedésre nehezen kiszámítható következményekkel járna.


Mindezek alapján javasolta a KT korábban is az adósságképlet alapos felülvizsgálatát, most pedig – az esetleges alkalmazás kontraproduktivitását hangsúlyozva – tartja szükségesnek annak törlését, vagy módosítását.

Budapest, 2015. május 8.


Domokos László

Költségvetési Tanács tagja




Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke