

## **A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS VÉLEMÉNYE**

### **Magyarország 2013. évi központi költségvetései**

### **törvényjavaslatának tervezetéről**

#### **I.**

#### **A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága**

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. § és 24. § szerint véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről. A Tanács véleményében a tervezetre észrevételeket tehet, valamint – ha a tervezettel kapcsolatban annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetései vannak – a tervezettel való egyet nem értését jelzi.

A Magyarország Kormánya által terveztként elfogadott 2013. évi költségvetési dokumentumot Dr. Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter 2012. május 31-én küldte meg a Tanács részére. Mivel a megküldött dokumentum „nem nyilvános terveztként” érkezett, a Tanács erre is tekintettel foglalta össze véleményét.

A Tanács véleményét, ideértve a teljesülési kockázatok mérséklésére vonatkozó ajánlásait annak ismeretében teszi meg, hogy

- a költségvetési törvényjavaslat tervezetét a Magyar Kormány 2012. június 13-án ismételtén megtárgyalja, és a törvényjavaslatot a Tanács véleményét is figyelembe véve véglegezi és nyújtja be az Országgyűlésnek,
- A Tanács elnöke a Tanácsnak a törvényjavaslattal kapcsolatos véleményét az Országgyűlésben is ismerteti.

A Tanács – az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elemzéseit felhasználva, valamint a Tanács elnöke által felkért szakértők véleményét is figyelembe véve, és a költségvetési tervezést irányító munkatársakkal több alkalommal megbeszélést folytatva kiegészítő információkat kérve és kapva, munkaanyagokat cserélve – alakította ki álláspontját.

## II. A Tanács véleménye

A Tanács 2012. június 8-én tartott ülésén egyhangú döntéssel az alábbi véleményt alakította ki:

1. A Tanácsnak a tervezet hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan, alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban az alapvető egyet nem értés jelzését.
2. A Tanács a tervezet részét képező makrogazdasági prognózissal kapcsolatban kockázatokat azonosított. Ennek kapcsán javasolja a Kormánynak, hogy a makrogazdasági kockázatok kezelése érdekében készítsen alternatív makrogazdasági prognózist, amely figyelembe veszi a gazdasági növekedés beindulását veszélyeztető folyamatokat. A prognózis eredményei alapján – változatlan hiánycél mellett – gondoskodjon az Országvédelmi Alap előirányzatának a felmerülő kockázatokkal arányos megemeléséről, illetve a költségvetés kockázatokat mérséklő korrekciójáról.
3. A Tanács egyes bevételi és kiadási előirányzatok megalapozottsága tekintetében hiányosságokat, egyes felülről nyitott előirányzatok esetében az előirányzat nagyobb mértékű túllépésének veszélyét állapította meg. Ezért javasolja a Kormánynak, hogy gondoskodjon azoknak a jogszabályoknak az időben történő elfogadásáról, amelyek a Széll Kálmán Terv 2.0 változatban szereplő bevételeket, illetve kiadási megtakarításokat biztosítják, valamint vizsgálja felül a kockázatosnak ítélt felülről nyitott kiadási előirányzatokat és tegyen intézkedést a túllépés veszélyének mérséklésére.
4. A Tanács a 2. pontban megjelölt intézkedések megtétele esetén a tervezetben megjelölt hiánycél elérését és az adósságszabály érvényesülését reálisnak tartja. Ez utóbbit a költségvetési törvényjavaslat végszavazása előtt még külön eljárásban értékeli.

### III. Indokolás

A Tanács a véleményét az alábbi négy kérdéskör értékelése alapján alakította ki:

1. a költségvetési törvényjavaslat tervezetének részét képező 2012. és 2013. évi makrogazdasági prognózis realitása;
2. a költségvetés bevételi oldalának megalapozottsága;
3. a kiadási előirányzatok túlteljesülésének veszélye;
4. a tervezett hiánycél és az adósságszabály betarthatósága.

#### 1. A költségvetési törvényjavaslat tervezetének részét képező 2012. és 2013. évi makrogazdasági prognózis realitása

##### 1.1. A 2012-es bázisév várható teljesítésének kockázatai

A Tanács megállapítja, hogy a Tanács 2011. december 12-i, egyhangú határozatában foglalt figyelemfelhívások indokoltságát a 2012-es gazdasági folyamatok, a költségvetés végrehajtásának eddigi megvalósulása – a gazdaság sérülékenysége, a várttól elmaradó teljesítménye, a tartalékok zárolásának fenntartása, a további költségvetési kiigazítás szükségessége – igazolják.

A GDP volumene a 2011. évi 1,7 % növekedést követően, 2012-ben – a korábbi várakozásokkal és a 2012-es költségvetési tervezésben figyelembe vettekkel szemben – várhatóan kisebb mértékben csökken.

A Tanács értékelése szerint annak ellenére, hogy a 2012-es gazdasági teljesítmény várhatóan alacsonyabb lesz, mint a 2012. évi tervezés alapjául vett kormányzati prognózis, a Konvergencia Programban és a Széll Kálmán Terv 2.0-ban felvázolt új intézkedések maradéktalan és határidőben történő végrehajtása, megtett és a még szükséges költségvetési kiigazítások, valamint a zárolt költségvetési tartalékok fel nem használása esetén 2012-ben tartható a GDP-arányában a 2,5 %-os költségvetési hiánycél.

A Tanács felhívja azonban a figyelmet arra, hogy a gazdasági stabilitás megőrzése érdekében vállalt intézkedések egy része gyengíti a gazdaság dinamizálásának lehetőségeit, rontja a 2013-as évre vonatkozó makrogazdasági kilátásokat.

A Tanács a 2012. évi folyamatok részletesebb megítélésére nem kíván vállalkozni, tekintve, hogy a vélemény készítésének időpontjában csak az első negyedév adatai ismertek.

Értékelését az első félév teljesítéséről júliusban készíti el, s ez a költségvetés országgyűlési vitájában hasznosítható lesz.

## **1.2. A 2013-as évre vonatkozó makrogazdasági prognózis teljesülésének kockázatai**

A nemzetközi szervezetek 2013-ra élénkülést várnak a világgazdaságban, és kedvezőnek ítélik meg a magyar export szempontjából meghatározó német gazdaság növekedési lehetőségeit. A folyó fizetési mérleg egyenlege jelentős többletet mutat és 2013-ban tovább emelkedve elérheti a GDP 4%-át. A Tanács véleménye szerint a költségvetési tervezés alapjául vett 2013. évi gazdasági növekedés 1,6 %-os kormányzati prognózisa csak a belföldi kereslet számottevő javulása és a befektetői bizalom jelentős erősödése esetén érhető el. Ugyanakkor a nemzetközi környezetben vannak olyan tényezők – például az euró-zóna válságjelenségei –, amelyek lefelé mutató kockázatot jelentenek, és bekövetkezésük a tervezők által figyelembe vettnél jóval gyengébb pályát eredményezhet, ami alapvetően kihathat a költségvetés bevételi és kiadási oldalának teljesülésére is. Ennek a kockázatnak a kezelésére megfelelően fel kell készülni.

A Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy a hiánycélok megvalósítása érdekében alkalmazott eszközök esetenként diszfunkcionálisak, növekedési hatásuk vitatható. Ezeknek is tulajdoníthatóan a finanszírozás kockázati felárai magasak, régiós összehasonlításban hazánkban a legalacsonyabb a hitelezési aktivitás, a beruházási ráta pedig a legalacsonyabb. Ez komoly növekedési kockázatot jelent, és ezen keresztül negatívan hat vissza a GDP-arányos hiány- és adósságcsökkentési célok teljesíthetőségére.

## **2. A költségvetés bevételi oldalának megalapozottsága**

Az 1. pontban jelzett kockázat egyúttal azt is jelenti, hogy azok bekövetkezése esetén a költségvetési tervezetben feltételezethez képest kisebbek lesznek az adóalapok, így a főbb adónemek esetében a tervezetben számítottakhoz képest alacsonyabb bevételek folynak csak be.

A központi költségvetés bevételi oldalán a hangsúly egyértelműen a forgalmi adók, illetve a forgalomhoz köthető díjak, illetékek felé tolódik.

A Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy a költségvetési törvényjavaslatban szereplő bevételek jogszabályi kidolgozottságának hatásmechanizmusa, színvonala, alátámasztottsága, háttérszámítása egyenetlen, esetenként nem megfelelő. A Tanács értékelése szerint – a reálgazdasági folyamatok alakulásán túl – ez is hozzájárul ahhoz, hogy a költségvetés bevételi oldala várható teljesülését egészében számottevő kockázatok övezik.

### **3. A kiadási előirányzatok túlteljesülésének veszélye**

A Konvergencia Programnak megfelelően a költségvetés kiadási oldalán további csökkentéseket tartalmaz a költségvetési törvényjavaslat tervezete. A kiadások szerkezetének változása követi a Széll Kálmán Terv 2.0.-ban foglaltakat. A költségvetési törvényjavaslat a kiadási oldalon jelentős változásokat irányoz elő, amelyek a megtakarításokon túl a folyamatban lévő, az önkormányzati feladatellátást érintő alapvető szerkezeti átalakításokkal, illetve finanszírozási változásokkal kapcsolatosak.

A Tanács a tervezés jelen szakaszában – a rendelkezésére álló információk alapján, illetve a szerkezeti reformok számos kérdésének lezáratlansága miatt, – nem tud véleményt nyilvánítani arról, hogy az egyes költségvetési fejezetek, címek, előirányzatok szintje lehetővé teszi-e a közfeladatok zavartalan ellátását, illetve, hogy a beruházási, felújítási, szolgáltatási, működtetési kiadások alakulása milyen hatással van a reálgazdaságra (pl. állami megrendelések alakulása), illetve a közintézmények helyzetére. Az e kérdések megválaszolatlanságában mutatkozó kockázatokra azonban szükségesnek tartja felhívni a figyelmet.

A Tanács megítélése szerint, ha a kiadások visszafogását olyan területeken sem kísérik megfelelő szervezési intézkedések, ahol a teljesítési kényszerek, illetve az ellátási színvonal tekintetében társadalmi determinációi érvényesülnek, a realitásoktól elszakadóan megkurtított előirányzatok vagy utólag kényszerítenek ki tervektől eltérő többlet finanszírozási igényt vagy ennek érvényesíthetősége hiányában elmaradásukkal az államháztartás rejtett hiányát növelik.

A Tanács aggodalmát fejezi ki, hogy a tervezés jelenlegi szakaszában vannak még olyan felülről nyitott kiadási előirányzatok, amelyek esetében a kapott háttérszámítások, illetve az ezek mögött meghúzódó folyamatok alapján a tervezett kiadások túllépése várható.

### **4. A tervezett hiánycél és az adósságszabály betarthatósága**

A Tanács megítélése szerint a Kormány gazdaságstratégiai céljai – kis, hatékony állam kialakítása, alacsony hiány és csökkenő adósság, a foglalkoztatottság és a versenyképesség javítása – jó irányba mutatnak. A meghozott intézkedések eredményeként a költségvetés hiánya alacsony lesz. A Konvergencia Program intézkedései meggyőzték az Európai Bizottságot arról, hogy a hiány tartósan 3% alatt maradhat.


A Tanács megítélése szerint a 2013. évi hiány- és adósságcsökkentési célok elérése feltételezi a Széll Kálmán Terv 2.0 változatában meghirdetett intézkedések maradéktalan megvalósítását.



A Tanács felhívja ugyanakkor a figyelmet a tervezet részét képező makrogazdasági prognózis várható megvalósulásával kapcsolatban újabban azonosítható lefelé mutató kibocsátási trendeket okozó konjunkturális kockázatokra, amelyek érdemben alacsonyabb növekedést eredményeznek, s amelyek nyomán az egyensúly tartása érdekében további kiigazítási lépések válhatnak szükségessé a költségvetés bevételi és kiadási oldalán.

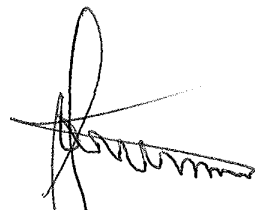
A Tanács ezért olyan alternatív makrogazdasági prognózis készítését tartja indokoltnak, amely figyelembe veszi a gazdasági növekedés beindulását veszélyeztető folyamatokat, s a kedvezőtlenebb prognózis eredményei alapján – változatlan hiánycél mellett – gondoskodik az Országvédelmi Alap előirányzatának a felmerülő kockázatokkal arányos megemeléséről, illetve a költségvetés kockázatokat mérséklő korrekciójáról.

A Tanács a fenti intézkedések megtétele esetén a tervezetben megjelölt hiánycél elérését és az adósságszabály érvényesülését reálisnak tartja. Ez utóbbit a költségvetési törvényjavaslat vég-szavazása előtt még külön eljárásban értékeli.

Budapest, 2012. június 8.

  
Domokos László  
a Költségvetési Tanács tagja

  
  
Dr. Kovács Árpád  
A Költségvetési Tanács elnöke

  
Simor András  
a Költségvetési Tanács tagja