

A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS HATÁROZATA

**Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló T/7655/453. számú
egységes javaslat, valamint a Kormány által benyújtott zárószavazás előtti
T/7655/454-455. számú módosító javaslatok zárószavazásra bocsátásához**

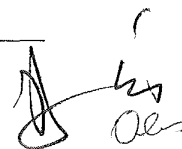
I.

A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága

Az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése alapján a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a 36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak betartása érdekében a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) előzetes hozzájárulása szükséges. Ezzel összhangban a Tanács a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény) 25. § (3) bekezdése szerint az egységes javaslat, illetve a 25/A. § (2) bekezdése szerint a módosító javaslatok alapján véleményéről írásban tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A Stabilitási törvény 25/A. § (3) bekezdése szerint pedig kialakítja a költségvetési törvényjavaslat elfogadáshoz szükséges előzetes hozzájárulásával kapcsolatos álláspontját. A Stabilitási törvény értelmében a Tanács megvizsgálja, hogy az egységes javaslat, illetve a zárószavazás előtti módosító javaslatok megfelelnek-e az államadósság mértékére vonatkozóan az Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésében előírt csökkenő tendenciának (a továbbiakban: államadósság-szabály).

A Költségvetési Tanács a 4/2012.06.08. számú határozatával véleményezte a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló, a nemzetgazdasági miniszter által 2012. május 31-én megküldött tervezetet. A Tanácsnak a tervezet hitelességére és végrehajthatóságára nézve nem voltak olyan, alapvető ellenvetései, amelyek indokolták volna a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.

A Tanács ugyanakkor a tervezet részét képező makrogazdasági prognózissal kapcsolatban kockázatokat azonosított, s ezek kezelése érdekében javasolta, hogy a Kormány készítsen alternatív makrogazdasági prognózist, amelyben figyelembe veszi a gazdasági növekedés beindulását veszélyeztető folyamatokat, s ennek eredményei alapján – változatlan hiánycél mellett – gondoskodjon az Országvédelmi Alap előirányzatának – a felmerülő kockázatokkal arányos – megemeléséről, illetve a költségvetési javaslat kockázatokat mérséklő korrekciójáról.



Mivel a Tanács egyes bevételi és kiadási előirányzatok megalapozottsága tekintetében hiányosságokat, egyes felülről nyitott előirányzatok esetében az előirányzat nagyobb mértékű túllépésének veszélyét állapította meg, javasolta a Kormánynak, hogy gondoskodjon azoknak a jogszabályoknak az időben történő elfogadásáról, amelyek a Széli Kálmán Terv 2.0 változatában szereplő bevételeket, illetve kiadási megtakarításokat biztosítják, valamint vizsgálja felül a kockázatosnak ítélt, felülről nyitott kiadási előirányzatokat és tegyen intézkedést a túllépés veszélyének mérséklésére.

A Tanács a megjelölt intézkedések megtétele esetén a tervezett hiánycél elérését és az adósságszabály érvényesülését reálisnak tartotta. Egyben jelezte, hogy az államadósság-szabály teljesülését a költségvetési törvényjavaslat végszavazása előtt külön eljárásban értékeli.

A Kormány által az Országgyűlésnek benyújtott javaslat több ponton – így például az Országvédelmi Alap megkétszerezésével – figyelembe vette a Tanács javaslatait.

A költségvetési törvényjavaslat benyújtását követően az Országgyűlés számos, a költségvetés bevételi és kiadási oldalát, valamint az adórendszert több esetben jelentős mértékben módosító javaslatot fogadott el. Az elfogadott módosító javaslatok következtében a 2013-as költségvetési törvényjavaslat – amelynek sarokszámait 2012. július 12-én rögzítette az Országgyűlés – alapjaiban különbözött attól a költségvetési törvénytervezettől, amit a Tanács vizsgált, és amellyel kapcsolatban alapvető ellenvetése nem volt.

Erre figyelemmel a Tanács indokoltnak tartotta, hogy a költségvetési törvényjavaslatot ismételten elemezze, és arról – még a költségvetési törvényt megalapozó adó- és szaktörvények zárószavazását megelőzően – véleményt alakítson ki. Ennek megalapozása érdekében a 8/2012.07.16. számú határozatával információkat kért a nemzetgazdasági minisztertől, majd ezek ismeretében a 9/2012.08.28. számú határozatával további információkat, háttérszámításokat igényelt.

A Kormány 2012 októberében a 2012. és 2013. évi makrogazdasági pályával kapcsolatos várakozásainak lefelé történő korrekcióját, új pályát, illetve ennek megfelelően a 2013. évi költségvetés hiánycélkitűzésének módosítását jelentette be. Ezzel összhangban több szakaszban kiigazító lépéseket kezdeményezett, amelyeket a költségvetésben a T/7655/453. számú törvényjavaslattal előterjesztett egységes in-

dítványával, valamint a Kormány által benyújtott zárószavazás előtti T/7655/454-455. számú módosító javaslatával érvényesít.

Az államadósság-szabály érvényesülésével a Tanács több határozatában foglalkozott. A határozatokban jelezte, hogy a 2012. év I-IX. havi folyamatai ismeretében a kiadáscsökkentést, illetve a bevétel növekedést célzó lépéseket követően is fennállnak a kiadások és bevételek terén a Tanács által korábban jelzett feszültségek. Emellett felhívta a figyelmet, hogy az egyenleg tartását biztosító intézkedések végrehajtása és az Országvédelmi Alap fel nem használása esetén a költségvetési hiány a GDP 3százalék-a alatt tartható és a költségvetési alapfolyamatok biztosíthatják az államadósság-mutató előző évihez viszonyított csökkenését. A Tanács szükségesnek tartotta az Országvédelmi Alap végleges zárolásáról való rendelkezést. Az önkormányzatokkal kapcsolatban pedig olyan rendszerszerű intézkedések fontosságára hívta fel a figyelmet, amelyek erősítik az önkormányzatok felelős gazdálkodását és – a megváltozott kockázatokra is tekintettel – kizárják a hasonló helyzetek ismétlődését.

Az Országgyűlés elnöke 2012. december 6-án megküldte a Költségvetési Tanács részére a 2013. évi T/7655. számú költségvetési törvényjavaslat módosítására irányuló T/7655/453. egységes indítványt, valamint a T/7655/454-455. számú módosító javaslatokat. Kezdeményezte, hogy a Tanács a Stabilitási törvény 25. § (3) bekezdés szerinti véleményét a megküldött irományok együttes értékelése alapján alakítsa ki.

A Tanács — az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elemzéseinek hasznosításával, valamint a Tanács elnöke által felkért szakértők véleményét is figyelembe véve, továbbá a költségvetési tervezést irányító munkatársakkal több alkalommal konzultálva, munkaanyagokat cserélve — az időközben benyújtott T/7655/455. számú módosító javaslatra is tekintettel alakította ki a Stabilitási törvény 25. § (3) bekezdés szerinti álláspontját.

A Tanács a Stabilitási törvény 26. § (3) bekezdés szerinti álláspontját a zárószavazás előtti módosító indítványokról történő szavazást követően külön határozatban fogalmazza majd meg.

II. A Tanács véleménye

A Tanács a 2012. december 8-án tartott ülésén – egyhangú döntéssel – az alábbi véleményt alakította ki:

1. A Tanács az adósságszabály teljesülésével kapcsolatban megállapította, hogy a T/7655/453. törvényjavaslattal előterjesztett egységes indítvány, valamint a Kormány által benyújtott zárószavazás előtti T/7655/454. számú módosító javaslat alapján a 2013. év végére várható államadósság mértéke megfelel az Alaptörvényben foglalt követelményeknek. Erre tekintettel, a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 25. § (3) bekezdése szerint az egységes javaslat, illetve 25/A. § (2) bekezdése szerint a módosító javaslatok hatásainak együttes értékelésével kialakította az előzetes hozzájárulásával kapcsolatos álláspontját, amelyet a zárószavazást megelőzően külön határozatban jelenít meg.
2. A Tanács véleménye szerint a hiánycél és az államadósság-szabály betartásához az szükséges, hogy a jelentősen megemelt tartalékok ne kerüljenek felhasználásra, mivel azok a már látható kockázatok kezeléséhez szükségesek, azaz nem teszik lehetővé a költségvetési kiadások évközi növelését.
3. A Tanács a bevételi kockázatok mérséklése jegyében felhívja a Kormány figyelmét, hogy következetesen és kellő hatékonysággal gondoskodjon a már meglévő intézkedések hatékony végrehajtásáról és tegyen további lépéseket a bevételi célok teljesítése érdekében.
4. A Tanács úgy ítéli meg, hogy a költségvetési hiánycél elérése érdekében meghozott egyes intézkedések és szabályozások hatása összességében emeli a növekedés megindulásával és fenntarthatóságával kapcsolatos, már meglévő, jelentős kockázatokat. A Tanács javasolja ezért, hogy a Kormány kezdeményezze a növekedés beindítását szolgáló szükséges lépéseket oly módon, hogy az adósságszabály ne sérüljön.



III. Indokolás

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

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

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

A GDP volumene a 2011. évi 1,6 százalékos növekedést követően, 2012-ben – a korábbi várakozásokkal és a 2012. évi költségvetési tervezésben figyelembe vettekkel szemben – várhatóan 1százalék-ot jelentősebben meghaladó mértékben csökkenhet.

A 2012. évi költségvetést megalapozó kormányzati makrogazdasági prognózis óta az előrejelzések folyamatos romlást mutattak a külső és belső környezet negatív irányú változásai miatt. A gazdasági mutatók kedvezőtlen elmozdulása következtében az adóbevételek (TAO, EVA, SZJA) mérséklődtek és a kiadások (kamat) növekedtek, ezek a tendenciák az államháztartás I-X. havi folyamataiban továbbra is nyomon követhetőek voltak. A Tanács továbbra is felhívja a figyelmet a bevételek, azon belül kiemelten a gazdálkodó szervezetek befizetései elmaradásának kockázatára.

A GDP arányos államháztartási hiány 3százalék alatt tartása érdekében a Kormány több intézkedést hozott. A Tanács megállapítja, hogy a gazdasági stabilitás megőrzése érdekében vállalt eddigi intézkedések egy része gyengítette a gazdaság 2012. évi teljesítményét, és kedvezőtlenül hathat a 2013. év makrogazdasági kilátásaira. Erre 2012. évre vonatkozóan a Tanács már korábbi határozataiban felhívta a figyelmet.

2013-ra a különböző előrejelző szervezetek a GDP vonatkozásában különböző mértékű, általában a kormányzati prognózistól eltérő, alacsonyabb növekedési mértéket jeleznek. A 2013-as növekedési előrejelzést lefelé mutató kockázatok övezik.

2 . A költségvetés bevételi oldalának megalapozottsága

A központi költségvetés 2012. évi bevételeinek, főként az adóbevételeknek a teljesülése – a módosított előirányzathoz viszonyítva – elmarad az előző év azonos időszakához képest, amelyben a számítottnál kedvezőtlenebb makrogazdasági folyamatok és a szabályozás változásából eredő hatások túlértékelése egyaránt szerepet játszhat.

A piaci konszenzusnál kedvezőbb makrogazdasági pályából adódóan a főbb – a makrogazdasági mutatókkal közvetlen összefüggésben álló – adóbevételeknél a felültervezés kockázata állhat fenn (pl. TAO, ÁFA, jövedéki adóbevételek).

A tervezési időszakban a többnyire az adóbevételeket érintő egyensúlyjavító intézkedések szabályozásának többszöri változtatása, azok hiányos dokumentáltsága, illetve a nagyvonalú számítási háttéranyagok kockázatot jelenthetnek az előirányzatok teljesíthetősége szempontjából.

Az adóbeszedés hatékonyságjavítására irányuló intézkedésektől a kormányzat igen jelentős többletbevételt vár. Ilyen nagyságrendű többletbevételt a kormányzati dokumentumok ugyanakkor nem támasztanak alá.

Bizonytalanságot hordoz, amennyiben a kisadók beváltják a hozzájuk fűzött reményeket, az EVA bevételi előirányzata jelentősen csökken, továbbá a célzott kedvezmények miatt járulékbévételek esnek ki.

A pénzügyi tranzakciós illeték teljesítésénél kockázatot jelent, hogy a tervezésnél számoltak ugyan a GDP 2011-2013. közötti növekedéséből adódó többletbevétellel, viszont az új adók bevezetését általában követő forgalomcsökkenéssel nem. A negatív irányú kockázatokat ugyanakkor mérsékelheti, hogy a Kormány évközi felülvizsgálatot és bevétel-elmaradás esetén az illeték mértékének változtatását ígerte. Megjegyzendő, hogy a pénzügyi tranzakciós illeték államkincstári tranzakciókból származó része lényegében az államháztartás intézményeinek forrásait csökkenti. További kockázatot jelent, hogy mind a magánszektor, mind az államkincstár esetében a tervezett bevételi számok megalapozottsága nem elégséges.

A helyi iparüzési adó szabályainak változása recessziós gazdasági környezetben az adóbevétel többletét mérsékelheti. A béren kívüli juttatások (cafetéria) járulékkerhe a parlamenti szakaszban 27százalék-ról 14százalék-ra módosult, ezért - változatlan forgalmat feltételezve - a bevételi többlet jelentősen csökken. Az energiaszolgáltatók adóterhelésének növeléséből származó többlet számítása statikus állapotot tükröz, nem kalkuláltak az adóemelés miatti forgalom-csökkenéssel, ami az előirányzat tel-

jesítésében kockázatot jelent. A szerencsejátékok 2012. évi adójának emelése nem biztosította a tervezett bevételt a forgalom jelentős visszaesése miatt. Ezért az online szerencsejátékok megadóztatásából és a Szerencsejáték Zrt. osztalékadó-bevételének tervezett növekedéséből származó többlet is kockázatos.

A fentiek következtében a tervezettnél kisebbek lehetnek az adóalapok, így a főbb adónemek esetében a tervezetben számítottakhoz képest alacsonyabb bevétel folyik csak be. A 2013. évi költségvetés bevételi oldalán jelentős strukturális adóáttrendeződés valósul meg. Az adórendszer strukturális átalakításának pozitív és negatív kockázatai egyaránt vannak, amelyek további bizonytalanságot okoznak az adóalapok tervezésében.

3 . A kiadási előirányzatok túlteljesülésének veszélye

A makrogazdasági környezet változékonysága, valamint az euró-zónában jelentkező válságjelenségek következtében – a jelenleg tervezetthez képest – megváltozó befektetői megtakarítási szerkezet, a külföldiek forint - és devizavásárlási hajlandóságának kedvezőtlen alakulása, az állampapír-piaci hozamszint prognózistól eltérő alakulása, valamint a forint és euró tervezett árfolyamának kedvezőtlen változása kockázatot hordoz a 2013. évi finanszírozási terv teljesülésére, azaz a kamatkidadások és az adósságkezelés költségeinek 2013. évre tervezett előirányzatára.

Az egyedi és normatív támogatások tervezésénél kockázatként jelentkezik, hogy a helyközi személyszállítások és a vasúti pályahálózat működtetésére tervezett költségterítést jelentősen alacsonyabb összegben és háttérszámítások nélkül tervezték.

A rokkantsági nyugellátásoknál a 2013-ra tervezett megtakarítás mértéke kockázatot hordoz, mivel az nagyban függ az ellátásra jogosultak tervezett felülvizsgálatának eredményétől.

A költségvetési törvényjavaslat számol az uniós fejlesztéseknél fizetendő önrész 15 százalékról 5 százalékra csökkenésével. Ez a kiadáscsökkentés ugyanakkor nem megalapozott.

A céltartalékok esetében kockázatot jelent – az előirányzat módosítás nélküli túlteljesíthetősége következtében – az előző évekhez hasonló túlteljesülés lehetősége, amely a tervezett hiánycél betartását kedvezőtlenül befolyásolja.

A gyógyszer-támogatás kiadásainak előirányzatát a 2012. júniusban benyújtott költségvetési törvényjavaslat előirányzatához képest jelentősen megemelték, ami érdemben enyhítette a gyógyszerkassza kiadási feszültségeit.

4 . A tervezett hiánycél és az adósságszabály betarthatósága

A Tanács megítélése szerint a Kormány által meghozott intézkedések eredményeként a költségvetés hiánya 2013-ban 3 százalék alatt teljesülhet. Ennek érdekében a Konvergencia Programban és a Széll Kálmán Terv 2.0-ban meghirdetett intézkedések teljes körű végrehajtása, valamint az Országvédelmi Alap fel nem használása szükséges.

A Tanács ugyanakkor felhívja a figyelmet a költségvetési törvényjavaslatban megjelenő makrogazdasági prognózis megvalósulását befolyásoló konjunkturális kockázatokra, amelyek következtében a tervezettnél alacsonyabb lehet a gazdasági növekedés mértéke. A jelentősen megemelt tartalékok a már látható kockázatok ellensúlyozására szükségesek, ezért a nem látható események kezelésére nincsenek elégséges tartalékok. Ezek bekövetkezése esetén további intézkedések válhatnak szükségessé. Bár az önkormányzatok hiánya szerény mértékben növeli az államháztartás hiányát, a Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy a Kormány és az önkormányzatok részéről egyaránt szigorú gazdálkodási fegyelmet igényel a törvényjavaslatban megjelenő hiány betartása.


Az átvizsgált anyagok szerint a zárószavazás előtti módosító indítvány megnövelte a hiányt, de ennek hatását nem vezette át az egységes törvényjavaslatban rögzített 2013. évi adósságmutatóban. Az államadósság szabály azonban ezt figyelembe véve is teljesülhet mindaddig, amíg a hiány 3 százalék alatt marad, a törvényjavaslatban szereplő makrogazdasági pályát feltételezve. A 2012., illetve 2013. évi adósságmutató közötti csekély különbség arra figyelmeztet, hogy az adósságszabály betartása 2013-ban is rendkívül szigorú költségvetési gazdálkodást tesz szükségessé.

Budapest, 2012. december 8.

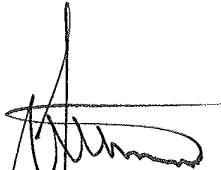

Domokos László

a Költségvetési Tanács tagja




Dr. Kovács Árpád

a Költségvetési Tanács elnöke


Simor András

a Költségvetési Tanács tagja