

## A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS VÉLEMÉNYE

### a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat tervezetéről

#### I.

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


A 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvény módosítására vonatkozó tervezetet a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) 2013. szeptember 5-én Dr. Naszvadi György nemzetgazdasági minisztériumi államtitkár NGM/5378/21/2013 számú véleménykérő levele mellékleteként kapta meg. Az NGM 2013.09.06-án módosított törvénytervezetet küldött a Tanács részére, megjelölve a változásokat. A Vélemény ezen módosítás figyelembevételével készült.

A Tanács az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. és 24. §-a szerint véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről, ideértve a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztató, vagy a költségvetési hiány mértékét növelő módosítást is. 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 2013. évi költségvetési törvényt az Országgyűlés eddig hat alkalommal módosította. A Tanácsnak két alkalommal nyílt módja véleményének kifejtésére (1/2013.03.25. és a 3/2013.05.16. számú határozat). Ezekben az adósságszabály betartása tekintetében nem merült fel kifogás.

A további törvénymódosítások nem tartoztak a Tanács véleményezési körébe. Ezek között előfordult olyan, amelynek a költségvetési hatása szerepel a jelenlegi törvénymódosítási javaslat tervezetében (E.ON gázüzletágának megvásárlása).

A Tanács a 2013. évi költségvetési törvény végrehajtásának – I. félévi folyamatok alapján történt – értékelésében (7/2013.07.16. számú határozatában) megállapította, hogy a bevételek jelentős részénél elmaradások jelentkeztek, amelyek a makrogazdasági pálya alakulásával, a



bizonytalan külső feltételekkel és részben a túlzott kormányzati becslésekkel vannak összefüggésben. A Tanács azt is kimondta, hogy indokoltak voltak a Kormány kiigazító intézkedései. Szükségnek ítélte viszont az intézkedések végrehajtása mellett az Országvédelmi Alap részbeni vagy teljes fel nem használását az államháztartás GDP-arányos hiányának tervezett szinten tartása érdekében. Jelezte azt is, hogy az egyenleg függ a makrogazdasági folyamatok alakulásától. A Tanács az államadósság-szabályt betarthatónak értékelte. Itt azt érzékeltette, hogy a tervezettnél kedvezőbb infláció hatására kisebb nominális GDP az adósságráta nagyobb mértékű csökkenése ellen hat.

A jelenlegi törvényjavaslat-tervezet a következő tételeknél indítványoz kiadásnövelést és a hiány növekedését eredményező változtatást a 2013. évi költségvetésben:

- a Kormány a törvényjavaslat-tervezetben kívánja megteremteni a szövetkezeti hitelintézeti szektor stratégiai átalakításával kapcsolatos intézkedések végrehajtása érdekében a Takarékbank feltőkésítéséhez szükséges 100 milliárd forint, valamint az állami stratégiai szerepvállalás erősítése szándékával az E.ON SE hazai földgázipari érdekeltiségének megszerzéséhez – az MVM Zrt. e célra rendelkezésre álló forrásai mellett – szükséges 71 milliárd forint költségvetési fedezetét;
- a tervezet a 2012-ben létrehozott EU Önerő Alap keretének 20 milliárd forinttal való megemelését irányozza elő, amelyet az EU fejlesztési támogatások célirányos felhasználása – különösen a deregulációs kötelezettséggel érintett ivóvízminőséget javító szennyvíz és hulladék-kezelési projektek mielőbbi eredményes befejezése - indokol;
- a tervezet más rendelkezései a 2013. szeptember 1-jétől a központi és az önkormányzati alrendszer közoktatási intézményeinél bevezetésre kerülő pedagógus életpálya modellhez ebben az évben jelentkező többletköltségek ellentételezéséhez kívánják biztosítani a 32,5 milliárd forint többletfedezetet;
- a módosítással megteremtődik a nem állami köznevelési tevékenység új alapokra helyezett finanszírozásának feltétele (5 milliárd forint), valamint a szociális és humánszolgáltatások finanszírozásához szükséges többletösszeg (4,6 milliárd forint);
- a Kormány további forrást (11 milliárd forintot) kíván biztosítani a felsőoktatásnak a Felsőoktatási Strukturális Alap előirányzatának megemelésével;
- 84 milliárd forinttal mérséklék az Országvédelmi Alap előirányzatát;

- a módosítás bruttó módon számolja el az e-útdíjrendszerhez kapcsolódó költségeket a kormányzati kiadásokat és a bevételeket egyaránt megemelve 10,9 milliárd forinttal.

A felsorolt tételeket érintő módosítások a Kormány számításai alapján összesen 171 milliárd forinttal növelik a 2013. évi pénzforgalmi hiányt. A kormányzati tervek alapján pénzforgalmi szemléletben a bruttó kiadásnövekmény mintegy 250 milliárd forint lenne, ezt azonban 84 milliárd forint összegben az Országvédelmi Alap csökkentése fedezi. A 171 milliárd forint összegű tőkeemelések csak a pénzforgalmi hiányt növelik, az ESA-módszertan szerinti kiadásokat és egyenleget várhatóan nem befolyásolják, így a kormányzati terv szerint az ESA-egyenleg nem változik.

A tervezet – az említett tételeken túl – eljárási, valamint technikai természetű rendelkezéseket is tartalmaz.

A Tanács Véleményét az alábbiakban foglalja össze és hozza nyilvánosságra.

## II.

### A Tanács Véleménye

A Tanács 2013. szeptember 7-én tartott ülésén egyhangú döntéssel az alábbi Véleményt alakította ki:

1. A Tanácsnak a költségvetési bevételi és kiadási előirányzatok módosítása hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.
2. A törvényjavaslat tervezetében szereplő kiadásnövekedést az Országgyűlés és a Kormány évközi döntései teszik indokoltá. A Tanács az államháztartás GDP-arányos hiánycélját elérhetőnek látja a magasabb kiadásokkal együtt is, azonban növekvő kockázatok mellett. A Tanács a 2013 I. félévi államháztartási folyamatokat értékelve is úgy látta, hogy az Országvédelmi Alap részbeni vagy teljes fel nem használása szükséges a hiánycél eléréséhez. A Tanács a tervezetben foglaltak elemzése alapján felhívja a figyelmet arra, hogy az Alap törvénymódosításban szereplő előirányzott csökkentése nem szünteti meg a hiánycél teljesíthetőségét övező kockázatokat.

3. A Tanács véleménye szerint a változatlan árfolyamon számított GDP-arányos bruttó államadósság várhatóan csökken 2013 végére az egy évvel korábbihoz képest, tehát az adósságszabály teljesül. Ugyanakkor a csökkenés mértéke szerény, és a költségvetési hiány mellett az adósságkezelési folyamatok és a nominális GDP alakulása is befolyásolhatja, így e tekintetben is érzékelhetőek kockázatok.
4. A Tanács felhívja a Kormány figyelmét, hogy a jelen költségvetési törvénymódosítás is megerősíti, hogy a tervezett költségvetési hiány és államadósság szintjének elérése fokozott gazdálkodási fegyelmet igényel, melynek részeként a Kormánynak teljesíteni szükséges a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 5. § (1) bekezdésében előírt adósságszabály-érvényesülés értékelési kötelezettségét
5. A Tanács Véleménye kialakításánál nem tartotta indokoltnak a törvénymódosítás további – döntően eljárásrendi és technikai – tételeinek elemzését, koherencia szempontú vizsgálatát.

### III.

#### Indokolás

A Tanács jelen Véleménye megfogalmazásánál figyelembe vette a korábbi, a 2013. évi költségvetési törvény módosításai kapcsán, valamint az I. félévi államháztartási folyamatok értékelése során a hiánycél és az államadósság-szabály teljesítésével összefüggő megállapításait.

A Tanács a törvénytervezetben nem észlelt olyan kifogásolható rendelkezéseket, amelyek indokolnák a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.

A jelenlegi törvénymódosításban tervezett összességű változtatások növelik a központi költségvetés hiányát. Mindemellett a célként kitűzött ESA-egyenleg elérhető akkor, ha a makrogazdasági pálya az év egészében stabil marad, a kiadások felett feszes kontrollt gyakorol a kormányzat, és a bevételek a vártak megfelelően alakulnak, ideértve az évközi kormányzati intézkedések miatti többleteket is. Ezek eredményeképp az államadósság-szabály is teljesülhet. A Tanács véleménye kialakításánál figyelemmel volt arra is, hogy a felismerhető kockázatokon túl a célok teljesítését befolyásolhatják nem várt belső vagy külső események, mint például az EU fejlesztési támogatások esetleges felfüggesztése.

A tervezet a Kormány számítása szerint a költségvetés pénzforgalmi hiányát 171 milliárd forinttal növeli meg, az Országvédelmi Alap előirányzatát pedig 84 milliárd forinttal csökkenti. Ez közel 250 milliárd forinttal növeli meg az államadósságot ahhoz a helyzethez képest, mintha az Országvédelmi Alap jelenlegi 400 milliárd forintos előirányzata egyáltalán nem kerülne felhasználásra. Ez – a GDP 0,8 százalékát meghaladó – összeg már jelentősen befolyásolja az államadósság-szabály teljesülését egy olyan helyzetben, amikor azt más tényezők (a tervezettnél mérsékeltebb gazdasági növekedés és lényegesen alacsonyabb infláció) is veszélyeztetik. Az adósságrátára ható makrogazdasági tényezők 2013. évi alakulása alapján a Tanács korábban is jelezte, hogy az államadósság-szabály számítási módszerének felülvizsgálata indokoltá vált. A 2013. I. félévi államháztartási folyamatok értékelése során például bemutatta, hogy a tervezettnél kedvezőbb infláció ellene hat a GDP-arányos államadósság csökkenésének.

A tárgyalt törvénymódosítási tervezetben megfogalmazott további javaslatok az eljárási szabályok pontosítását eredményezik, és segítik a költségvetési, oktatási, bérpolitikai célok megvalósítását. Az önkormányzati adósságok további átvállalása az államháztartáson belüli elszámolás következtében sem a konszolidált hiányt, sem az adósságot közvetlenül nem érinti.

Összességében az adósság-szabály, valamint a hiánycél tartása érdekében továbbra is szigorú költségvetési gazdálkodás és az Országvédelmi Alap fel nem használása indokolt.

Budapest, 2013. szeptember 7.

Dr. Matolcsy György  
a Költségvetési Tanács tagja



Dr. Kovács Árpád  
a Költségvetési Tanács elnöke