

A Költségvetési Tanács Véleménye Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló törvény tervezetéről

I.

A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: KT, Tanács) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló – módosított – 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási 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 2014. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezeteként – elfogadott dokumentumot Dr. Naszvadi György nemzetgazdasági államtitkár 2013. szeptember 13-án, NGM/20631/2/2013 számú levele mellékleteként küldte meg a Tanács részére.

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

- a Tanácsnak a Magyarország 2013. évi központi költségvetése végrehajtása helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról szóló 7/2013. 07. 16. számú határozata – áttekintve az első félévi folyamatokat – a kiadásoknál az időarányoshoz képest túllépéseket, a bevételek egy részénél elmaradásokat állapított meg, alapvetően a külső feltételekkel és a makrogazdasági pálya bizonytalanságaival összefüggésben. Véleményében az első félévi költségvetési folyamatok kiigazításához indokoltnak tartotta a 2013. májusi egyenlegjavító intézkedéseket és az augusztustól hatályba léptetett bevételi oldalt érintő törvényi módosításokat, valamint az Országvédelmi Alap (tartalék) részbeni vagy teljes fel nem használását;
- A Tanács a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat tervezetéről szóló 9/2013.09.07. számú

As
lms

határozatában – az előzőeket megerősítve – ráirányította a Kormány figyelmét, hogy a tervezett költségvetési hiány és államadósság szintjének elérése fokozott gazdálkodási fegyelmet igényel, melyek részeként a Kormánynak teljesíteni szükséges a Stabilitási törvény 5. § (1) bekezdésében előírt államadósság-szabály érvényesülésnek értékelési kötelezettséget.

Tanács véleményének kialakításában az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elemzéseit vette alapul. Ezen túl támaszkodott – a Tanács elnöke által felkért – független szakértők, elemző intézetek (GKI Gazdaságkutató Zrt., Századvég Gazdaságkutató Zrt) a KT internetes oldalán – a KT Véleményének nyilvánosságra hozását követően – külön is megtalálható elemzéseire, mértékadó nemzetközi szervezetek prognózisaira és más ismert piaci elemzők véleményére, értékelésére. Mindezek szakmai tartalmának, az elemző intézetek kivetítésének alapulvételével a Tanács titkársága munkadokumentumot készített.

A Tanács egyhangú döntéssel felhatalmazza a Tanács Elnökét, hogy a törvényjavaslat tervezetével kapcsolatos tanácsi Véleményt nyilvánosságra hozza. A Tanács elnöke a Véleményt az Országgyűlésben (és bizottságaiban) ismerteti és bemutatja, hogy az Országgyűléshez a Vélemény kialakítását követően benyújtott törvényjavaslat mennyiben veszi figyelembe a Tanács véleményét.

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács 2013. szeptember 23-án megtartott ülésén – a Kormány által rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján - egyhangú döntéssel az alábbi Véleményt alakította ki.

1. A Tanácsnak a 2014. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetének (a továbbiakban: Tervezet) hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.
2. A Tanács értékelése szerint a 2013-ban hozott évközi kiigazító intézkedések a bevételek számottevő alulteljesítésének kockázatát – az ÁFA kivételével – megfelelően mérsékeltek. Így - a 2013. II. negyedévében már jelentkező gazdasági

élénkülés fennmaradásával számolva - a 2014. évi költségvetés bázisoldali kockázatai nem jelentősek. E kockázatokat tovább mérsékli a pénztárgépek on-line bekötésének teljes körűvé válása, valamint az, hogy a Tervezet a 2013. évben várhatóan alulteljesülő adónemek esetében a várható teljesítést tekinti a 2014. évi előirányzat bázisának.

3. A Tanács a gazdasági növekedésre vonatkozó 2,0 százalékos kormányzati előrejelzést megvalósíthatónak tartja a nemzetközi konjunktúra élénkülése, a bővülő belföldi kereslet – a lakossági fogyasztás, az uniós forrásokra épülő állami beruházások és az MNB Növekedési Hitelprogramjának második üteméből forráshoz jutó magánszféra beruházásai – figyelembevételével. A Tanács – a gazdasági folyamatok elemzése, a hazai és nemzetközi intézmények előrejelzéseinek összehasonlítása alapján – úgy ítéli meg, hogy a GDP 2 százalékos emelkedése a gazdasági növekedés lehetséges tartományának felső sávjába tartozik. A rendelkezésre álló előrejelzések egy része a Növekedési Hitelprogram kiterjesztése és a gazdaságot ösztönző további intézkedések eredményét még nem vette figyelembe, ami a kivetítésekben szereplő értékeknél kedvezőbb gazdasági növekedést sem zárja ki.
4. A Tanács megállapítja, hogy a 2014. évre előirányzott – az európai uniós módszertan szerint számított – 2,9 százalékos GDP arányos hiánycél, valamint a Stabilitási törvény szerint számított államadósság-mutató 2013. évi 76,8 százalékos értékének 2014-re 76,4 százalékra való mérséklődése a Stabilitási törvényben foglalt követelményeknek megfelel. A Tanács a hiány mérséklését a Tervezet elemzése alapján megvalósíthatónak tartja, felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a tervezett hiánycél mindössze 0,1 százalékponttal marad el a 3,0 százalékos európai uniós – és a Stabilitási törvényben is megfogalmazott – követelménytől. Az adósságmutató tervezett javulása pedig mindössze 0,4 százalékpont. Ez azt jelenti, hogy a vártnál alacsonyabb gazdasági növekedés, alacsonyabb infláció, vagy az önkormányzati hiánynak és adósságnak, illetve a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságának a becslőnél kismértékben nagyobb értéke is megakadályozhatja az adósság szabály érvényesülését, a hiánycél tartását. Pozitív irányú kockázatot jelent a Növekedési Hitelprogram kibővítésének a gazdasági növekedésre és ezen keresztül a költségvetési bevételekre gyakorolt hatása. A Tanács az adósság szabály betartásával kapcsolatos kockázat megfelelő szintű kezelését azért is szükségesnek tartja, mert a központi költségvetés adósságá-

nak alakulásán kívüli államadósság-tételekre a Költségvetési Tanácsnak nincs rálátása, és azok időben történő befolyásolására a kormánynak is korlátozottak az eszközei.

5. A Tanács a 2014. évi bevételi előirányzatok közül elsősorban az ÁFA-bevételek esetében látja úgy, hogy a Tervezet a fogyasztás növekedéséből és más – vélhetően a gazdaság „fehéredéséből” származó - hatást is túlzottan optimistán becsüli meg.

A Tanács további bevételi, valamint egyes kiadási sorokon is lát negatív kockázatokat. Ilyen például több vállalati adónem és a koncessziós bevétel. A kiadási oldalon feszítettnek látja a felsőoktatás és a humánszolgáltatások előirányzatait, valamint közútkezelés finanszírozását. Megjegyzendő, hogy a Kormány igen magasra tervezi az uniós források felhasználását és az ehhez tartozó önerő kiadásokat. A tervezettnél alacsonyabb tényleges beruházási teljesítmény nemzetgazdasági szempontból nem előnyös, de a költségvetési egyenleget az alacsonyabb önerő hozzájárulás révén – közvetlenül – javítja.

6. A Tanács javasolja a Kormánynak, hogy az előző pontokban felsorolt kockázatok elemzését ismételten végezze el, és ennek figyelembevételével határozza meg a 2014. évi törvényjavaslatban a tartalékok mértékét, vagy tegyen javaslatot egyéb, a kockázatok kezelésére alkalmas intézkedésekre.

7. A Tanács indokoltnak látja a Stabilitási törvény 2015-ben hatályba lépő előírásából következő feszültségek megvizsgálását annak érdekében, hogy a szabály teljesüléséhez szükségesnek látszó – a gazdasági növekedés ellen ható – erőteljes költségvetési kiigazítás elkerülhetővé váljon.

III.

Indokolás

A Tanács a Véleményét az alábbiak értékelésével és eredményének alapulvételével alakította ki:

A Tervezet hitelessége

A Tanács a törvényjavaslat tervezetének áttekintése során nem észlelt olyan kifogásolható rendelkezéseket, tendenciákat, amelyek indokolnák a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.

A 2013. év (bázisév) várható teljesülése

A Tanács véleménye szerint a Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 13/2012.12.08. számú határozatában foglalt figyelemfelhívások indokoltságát a 2013. évi gazdasági folyamatok (a költségvetési tervezés során figyelembe vettnél alacsonyabb gazdasági növekedés és infláció) valamint a központi költségvetési törvény eddigi végrehajtása (a nagy összegű tartalékok fenntartásának és az évközi költségvetési kiigazítások szükségessége) igazolták.

A Tanács a Magyarország 2013. évi központi költségvetése végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról szóló 7/2013. 07. 16. számú határozatában alkotott véleményében – az első félévi folyamatok alapján – rámutatott a tervezett egyenleg elérését és az államadósság csökkenését veszélyeztető folyamatokra.

A Tanács nyugtázta, hogy a hazai gazdaság – a GDP 2012. évi 1,7% csökkenését követően – 2013. első negyedében túljutott a recesszió, amit a második negyedévben mért GDP növekedés is alátámaszt. Az adóalapok szempontjából kedvező változás, hogy a belföldi felhasználás is pozitívan járult hozzá a növekedéshez. A Tanács – a rendelkezésre álló adatok alapján – úgy értékeli, hogy a 2013. évi gazdasági teljesítmény javulása 0,5-1%-os tartományban várható.

A Tanács – a féléves értékelését fenntartva – egyes bevételeknél (elsősorban az áfánál) változatlanul jelentős kiesést valószínűsít az előirányzathoz képest. Az alacsonyabb ÁFA-bevétel

egyrészt a nominális fogyasztás mérsékeltebb növekedésével, másrészt a várt „fehéredési hatás” alacsonyabb szintjével függ össze.

A 2014. évre vonatkozó makrogazdasági prognózis értékelése

A Tanács a rendelkezésére álló, illetve a hatáskörében készült szakértői anyagok, kivetítések szélső értékeit, szórását, azonos irányba mutató súlypontjait külön is megvizsgálta. Mindennek figyelembevételével jutott arra a következtetésre, hogy megvalósíthatónak tartja a költségvetési törvényjavaslat tervezetében leírt makrogazdasági pályát.

A hazai növekedést 2014-ben nemcsak a kedvezőbbre forduló nemzetközi konjunktúra, hanem a belföldi kereslet élénkülése is támogatja. A Tervezet szerint a reáljövedelmek jövőre is emelkedni fognak, a versenyszférában várhatóan kedvezőbb lesz a konjunktúra, és az állami szektorban a pedagógus életpálya modell bevezetése támogatja a magasabb bérnövekedési ütemet. Fékezheti azonban az adósságleépítési folyamat a lakossági kiadások dinamikáját, s a kormányzat egyéb intézkedései (pld. a devizahitelek kivezetésére vonatkozó döntés) is jelentős hatással lehetnek a lakosság fogyasztói döntéseire. Másfelől az EU költségvetési periódus végére sűrűsödő és eredményesebbé váló forráslehívások, ezáltal a növekvő állami beruházási tevékenység pozitív impulzust adhat a növekedésnek. A Növekedési Hitelprogram második ütemével nem számol a Tervezet, az ebből származó gazdasági növekedés és ezen keresztül jelentkező többlet bevételek pozitív kockázatot jelentenek.

A hiánycél, tervezett bevételek, kiadások teljesíthetősége

A Tervezet 2014-re a kormányzati szektor európai uniós módszertan szerinti hiánycélját a GDP 2,9 százalékában határozza meg. A Tanács a hiánycélt teljesíthetőnek látja, jelentős kockázatok mellett. Ezért tartja indokoltnak a megfelelő tartalékszint ismételt átgondolását.

A Tanács úgy ítéli meg, hogy a költségvetés főbb adó- és járulékbevételei – a 2013. évi várható teljesülés, a 2014. évi nominális GDP növekedés, bruttó keresetkiáramlás és fogyasztási pálya alapján - az ÁFA kivételével reálisan tervezettek. Az ÁFA-bevételek esetében azonban a fogyasztás növekedéséből és más, vélhetően a gazdaság „fehéredésének” tulajdonított tényezőtől származó hatást is optimistán becsüli meg. A tényleges bevételek akár a GDP 0,5 százalékával is elmaradhatnak az előirányzattól.

A Tanács figyelembe vette a Tervezetben, (az indokolásában) szereplő valamennyi intézkedést, amelyet azonosítani tudott. Neheztette a megítélést, hogy a népesedéspolitikai program pontos szabályai nem voltak megismerhetőek a törvénytervezettel együtt.

A Tanács a személyi jövedelemadó és járulékbévételek teljesíthetőségét állapította meg a pedagógus béremelést, a KIVA és KATA adónemeket választók várható számát, a családi kedvezmény érvényesítésének kiterjesztését, az eho-nak a tőkejövedelmekre történő kiterjesztését és az alacsonyabb alapkamat miatt csökkenő kamatjövedelmeket is figyelembe véve. Minde mellett több adónemből – eltérő mértékben – elmaradhatnak a bevételek az előirányzattól.

A bevételi oldalt övező kockázatok közül kiemelendő a frekvenciaértékesítésből tervezett – az áfával együtt a GDP 0,5 százalékára rúgó – bevétel, ami nehezen teljesíthető, figyelembe véve az eddig használt mobilfrekvenciák (beleértve a 2011-es árverés során megszerzetteket is) mértékét, a mobilszolgáltatók fiskális terheit és a mobilszolgáltatások fejlesztése iránti fogyasztói kereslet bizonytalanságát.

Az államháztartás tervezett kiadásainak emelkedése reális. 2013-hoz képest a legnagyobb változást az jelenti, hogy a költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok kiadásai számottevően növekednek. Ebben szerepet játszik a pedagógus béremelés hatása (122 milliárd forint), de fontosabb tényező a saját finanszírozású és EU által támogatott beruházások tervezett nagymértékű növekedése. Valószínű, hogy a tervezettnél alacsonyabb lesz a tényleges beruházási teljesítmény jövőre, ami nemzetgazdasági szempontból nem előnyös, de a költségvetési egyenleget az alacsonyabb önerő hozzájárulás révén – közvetlenül – javítja. További érzékelhető támogatásemelkedéssel számolhatnak a sport, a kultúra területén, az egyházi feladatoknál, a rendőrségnél, valamint a közlekedési céloknál.

Az ESA-módszertan szerint számított hiánycél elérését nagymértékben veszélyezteti, hogy az általános indoklás alapján az uniós támogatások elszámolásával kapcsolatos eredményszemléletű egyenleg-korrekciónak számottevően kedvezőtlenebb lehet a mérlegben szereplőnél. A Tanács a kisebb pozitív korrekciót tartja megalapozottabbnak, ami növeli az ESA-szemléletű hiány mértékét.

A bevételi és kiadási kockázatok jelentősek. Indokolt a kockázatok számszerűsítése, és azok ellensúlyozására megfelelő intézkedések megtétele. Szükséges a költségvetésben az Országvédelmi Alapot és a fejezeti tartalékokat a számszerűsített kockázatokhoz igazítani.

as
lv


Megfontolandó a Beruházási Alapba sorolt előirányzatokra vonatkozóan olyan szabályok beépítése a Törvényjavaslatba, amelyek hatékonyan segítik a hiánycél elérhetőségét.

Az adósságszabály érvényesülése, felülvizsgálata

A Tanács a költségvetési hiányra és gazdasági növekedésre vonatkozó feltételezései alapján 2014-ben teljesíthetőnek tartja az Alaptörvényben, illetve a Stabilitási törvényben meghatározott államadósság-szabályt.

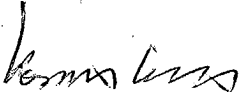
A Tanács ugyanakkor szükségesnek tartja annak vizsgálatát, hogy a Stabilitási törvény 2015-ben hatályba lépő szabálya milyen hatást gyakorol a költségvetésre, s ezen keresztül a gazdasági növekedésre. A stabilitási törvény államadósság csökkentésének ütemére vonatkozó rendelkezése szerint 2015-től kezdődően (első ízben a 2016. év költségvetésére vonatkozóan) a központi költségvetésről szóló törvényben a költségvetés egyenlegét oly módon kell meghatározni, hogy annak alapján az államadósság megelőző évhez viszonyított növekedése ne haladja meg a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, a költségvetési évre várható infláció, valamint a bruttó hazai termék volumen növekedési üteme felének a különbségét. A Tanács által figyelembe vett elemzések, szakértői vélemények szerint a stabilitási törvény alkalmazása alacsony infláció és alacsony gazdasági növekedés mellett jelentős költségvetési kiigazítást tenne szükségessé, ami kedvezőtlenül hatna a növekedési pályára. Ezért tartja szükségesnek a Tanács az adósságszabály felülvizsgálatát.

Budapest, 2013. szeptember 23.


Domokos László
a Költségvetési Tanács tagja




Dr. Matolcsy György
a Költségvetési Tanács tagja


Dr. Kovács Árpád
a Költségvetési Tanács elnöke