

A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS VÉLEMÉNYE

Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló T/12415/1041. számú egységes javaslatról

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 (5) bekezdésében foglaltak betartása érdekében – a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) előzetes hozzájárulása szükséges. Ezzel összhangban a Tanács feladata kettős. Egyfelől a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény) 25. § (3) bekezdése szerint az egységes javaslatra vonatkozó véleményéről írásban tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Másfelől a Stabilitási törvény 25/A. § (3) bekezdése szerint kialakítja az egységes költségvetési törvényjavaslat elfogadáshoz szükséges előzetes hozzájárulásával kapcsolatos álláspontját. Ennek kapcsán a Tanács megvizsgálja, hogy az egységes javaslat, illetve a zárószavazás előtti módosító javaslatok megfelelnek-e a GDP-arányos államadósság mértékére vonatkozóan az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében előírt csökkenő tendenciának (a továbbiakban: államadósság-szabály).

A Tanács a 11/2013.09.23. számú határozatával véleményezte a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló, a Nemzetgazdasági Minisztérium államháztartásért felelős államtitkára által 2013. szeptember 13-án megküldött törvényjavaslat-tervezetet (a továbbiakban: tervezet). 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 Véleményében a tervezet makrogazdasági prognózisával kapcsolatban azt állapította meg, hogy a gazdasági növekedésre vonatkozó 2 százalékos kormányzati előrejelzés a nemzetközi konjunktúra élénkülése, a belföldi kereslet – a lakossági fogyasztásra, az uniós forrásokra épített beruházásokra, az MNB Növekedési Hitelprogramjának második üteméből forráshoz jutó magánszféra beruházásaira épülő –

bővülése figyelembevételével megvalósítható. Ugyanakkor a GDP 2 százalékos növekedése a hazai és nemzetközi intézményi prognózisok felső sávjába tartozik.

A Tanács jelezte azt is, hogy – bár a hiánycél mindössze 0,1 százalékponttal marad el a 3 százalékos európai uniós követelménytől és az államadósság-mutató javulása pedig néhány tized százalék – a 2014. évre előirányzott 2,9 százalékos GDP-arányos hiánycél, valamint a Stabilitási törvény szerint számított államadósság-mutató 2014-ben történő mérséklődése megfelel a követelményeknek. A Tanács ennek kapcsán arra figyelmeztetett, hogy a vártnál alacsonyabb gazdasági növekedés, a számítottnál alacsonyabb infláció vagy az önkormányzati hiánynak és adósságnak, illetve a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezetek adósságának a becsültnél kismértékben nagyobb értéke is akadályozhatja az államadósság-szabály teljesülését, a hiánycél tartását.

Véleményében a Tanács – figyelemmel a gazdasági élénkülés fenntarthatóságára – a 2014. évi központi költségvetés kockázatait összességében alacsony mértékűnek értékelte, azonban az ÁFA-bevételek esetén a fogyasztás növekedéséből, továbbá a gazdaság fehéredéséből származó hatást túlzottan optimistának tartotta. Negatív kockázatot azonosított a frekvencia-értékesítésből előirányzott bevételnél. A kiadások közül feszítettnek ítélte a felsőoktatás és a humánszolgáltatások előirányzatait, továbbá az uniós források (és önerő) felhasználásánál jelzett kockázatot. Ezért javasolta a kormánynak a jelzett kockázatok további elemzését és azok kezelésére alkalmas intézkedések kidolgozását.

A Tanács Véleményére adott kormányzati válasz szerint – a várható makrogazdasági folyamatokra, a költségvetési bevételekre és kiadásokra újólag elvégzett kockázatelemzésük alapján – az előirányzott tartalékok elegendőek, jelentősebb bevétel-elmaradás vagy kiadás-túlteljesülés esetén is tartható a 2014. évi hiánycél.

A Tanács szintén áttekintette az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési törvényjavaslatot. Felhatalmazta elnökét, hogy az általános vitában hangsúlyozza – miután a tervezethez képest elhanyagolhatóak a változások – a Tanács tervezetre tett megállapításai, így a makrogazdasági pálya tarthatóságával kapcsolatos állásfoglalás, valamint a feszes gazdálkodás szükségességére és az egyes előirányzatok teljesülésének kockázataira vonatkozó figyelemfelhívások a törvényjavaslatra nézve is indokoltak és helytállóak.

Az Országgyűlés a 2014. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalásával párhuzamosan elfogadta a jövő évi költségvetést megalapozó adó- és egyéb törvényeket is.

Az Országgyűlés 2013. november 26-án megszavazta a központi költségvetés bevételi, kiadási főösszegét és hiányát, valamint a fejezeti főösszegeket (az alapvető változást nem eredményező eltérések közül néhányra az indokolás tér ki).

Az Országgyűlés elnöke 2013. december 12-én megküldte a Tanács elnöke részére a 2014. évi T/12415. számú központi költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó T/12415/1041. számú egységes javaslatot a Stabilitási törvény 25. § (3) bekezdése szerinti vélemény kialakítását kérve.

A Tanács – ahogyan ezt a törvényjavaslat tervezetének véleményezésénél is tette – az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank véleménye mellett támaszkodott a Tanács elnöke által felkért független szakértők, elemző intézetek (GKI Gazdaságkutató Zrt., Századvég Gazdaságkutató Zrt.), mértékadó nemzetközi szervezetek gazdasági prognózisaira, más piaci elemzők értékelésére, és mindezek alapján alakította ki az egységes költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó Véleményét.

Az Állami Számvevőszék a Tanács részére végzett véleményezési munkája keretében a zárószavazás előtt ismételt ellenőrzést hajtott végre, amelynek fókuszában az államadósságmutató ellenőrzése állt. Ennek során ellenőrizte az államadóssághoz kapcsolódó alrendszerek, így a központi alrendszer és az önkormányzatok, valamint a kormányzati szektor egyéb szervezeteinek adósságát.

A Tanács a Stabilitási törvény 25/A. § (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulásra vonatkozó álláspontját külön határozatban fogalmazza majd meg.

II.

A Tanács Véleménye

A Tanács a 2013. december 13-án tartott ülésén – egyhangú döntéssel – az alábbi Véleményt alakította ki.

1. A Tanács megállapította, hogy a T/12415/1041. számú egységes költségvetési törvényjavaslat alapján a 2014. év végére várható GDP-arányos államadósság mértéke megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt csökkenő követelménynek.
2. A törvényjavaslat elfogadásával a 2014. évi uniós módszer szerint számított GDP-arányos államháztartási hiány alatta marad az Európai Unió által megkövetelt 3 százalékos mértéknek. Egyes előirányzatok esetében azonban a Tanács kockázatokat azonosított, ezért szükségesnek ítéli, hogy – a törvényjavaslatban foglaltakkal egyezően – az Országvédelmi Alap 2014. szeptember 30-ig ne kerüljön felhasználásra.
3. A Tanács az aktualizált prognózisok áttekintése, valamint a makrogazdasági feltételek alakulásától függő bevételekre és kiadásokra újlag elvégzett számítások alapján azt állapította meg, hogy a 2014. évi központi költségvetés bevételi oldalán korábban azonosított kockázatok továbbra is fennállnak, de mértékük csökkent. Azok fedezetére az Országvédelmi Alap tervezett összege elégségesnek látszik.
4. A Tanács felhívja a figyelmet a költségvetési törvényjavaslatban foglaltak szigorú végrehajtásának követelményére. Ez megalapozza az államháztartás egyensúlyát és a gazdaság tartós élénkülését lehetővé tevő, kiszámítható költségvetési környezetet.

III.

Indokolás

1. A költségvetési törvényjavaslat alapját képező makrogazdasági prognózis realitása

A GDP volumenének alakulása a 2012. évi 1,7 százalékos csökkenést követően 2013-ban kedvező fordulatot vett, megindult a gazdaság recesszióból való kikerülése: javult a külső gazdasági környezet, élénkült a nemzetközi konjunktúra, bővült az uniós forrásokra épülő állami beruházás, növekedett az építőipar, a járműipar, a mezőgazdaság teljesítménye, valamint a belső kereslet. A Tanács a gazdasági folyamatok elemzése, a hazai és a mértékadó

nemzetközi intézmények előrejelzései, valamint saját elemzései alapján készített 11/2013.09.23. számú Véleménye szerint a GDP volumene 2013-ban a Kormány – 2014. évi költségvetés készítésénél alapul vett – makrogazdasági prognózisának megfelelően vagy a felett (1 százalék körül) növekedhet.

2013-ra vonatkozóan – a külső és belső feltételek kedvező irányú változásai eredményeként – a prognózisok időről-időre javultak. A gazdasági teljesítmény javulása és a Kormány államháztartási hiánycél tartása érdekében tett évközi kiigazító intézkedései (előirányzatok zárolása, tranzakciós illeték-mértékemelés, pótlólagos befizettetés stb.) következtében a – Tanács több Véleményében is megfogalmazott – kiadási és bevételi kockázatok mérséklődtek, segítve a kormányzati hiánycél elérését.

A kormányzati intézkedések egy része ugyan nem élénkítette a gazdaság teljesítményét, de segítette a gazdasági és pénzügyi/költségvetési stabilitás megőrzését, amely végül is elvezetett a túlzottdeficit-eljárás (EDP) megszüntetéséhez.

2014-ben – a 2013. évi teljesítménnyel megalapozva – a gazdasági növekedés várhatóan gyorsul. A várakozások szerint az Európai Unióban is élénkül a gazdasági konjunktúra, amely – különösképpen a német teljesítmény – további esélyt kínál a hazai növekedésnek. Mértékadó előrejelző szervezetek – az eddigi prognózisukat a gazdasági folyamatok értékelése alapján rendre felülvizsgálva – a Kormány 2 százalékos prognózisához közeli, vagy azt meghaladó mértékű gazdasági növekedést valószínűsítene.

Az önkormányzatok gazdálkodását és potenciálisan a beruházási aktivitásukat segíti, hogy a költségvetési törvényjavaslat módosítása megteremtette a lehetőségét a még meglévő önkormányzati adósságállomány központi költségvetés általi átvállalásának. Az önkormányzatok ugyanis az így felszabaduló pénzeszközöket a helyi gazdaság fejlesztésére, munkahelyek megőrzésére és bővítésére fordíthatják.

2. A költségvetés bevételi és kiadási megalapozottsága, a hiánycél tarthatósága

A tervezés bázisának tekintett 2013. évi központi költségvetés egyes bevételeinek, kiemelt adónemeinek teljesülése az előirányzat alatt várható, amiben – a makrogazdasági feltételek, különösen az infláció alakulása, továbbá a jövedelemkiáramlás üteme és szintje, valamint a kormányzati kiigazító intézkedések hatása mellett – tetten érhető a túlzottan optimista, a hatásokat túlbecsülő kormányzati számítás.

Az előirányzattól elmaradó teljesülés különösen az ÁFA-bevétel esetében lehet jelentős. Az adóbeszedés hatékonyságának javulásától több bevételt várt a kormányzat, amely a pénztárgépek online regisztrációjának nem teljes körű megoldása miatt csak részben valósul meg.

Kockázatot jelent – az év közbeni mérték emelés, az egyszeri befizetési kötelezettség elrendelése és a felső határ eltörlése ellenére – a pénzügyi tranzakciós illeték előirányzatának teljesítése is, amelynek tervezése nem volt megalapozott.

A 2014. évi költségvetési törvényjavaslat benyújtását követően a bázis oldali kockázatok összességében mérséklődtek az ÁFA és az SZJA bevételek gyorsabb ütemű növekedésének, az évközi kiigazító intézkedéseknek, valamint a frekvencia-értékesítésből származó 2013. évi többletbevételnek köszönhetően.

Kedvező, hogy a költségvetési törvényjavaslat előkészítésénél a 2013-ban várhatóan alulteljesülő adónemek esetében nem az előirányzatot, hanem a várható teljesítést tekintették a 2014. évi előirányzat bázisának. Ez ugyan jelentős mértékben mérsékli a 2014-es kockázatokat, de az ÁFA-bevételi előirányzat ennek ellenére is magasabb a megalapozottan várhatónál. A kockázatot fokozza, hogy a törvényjavaslat benyújtása óta 14 milliárd forinttal emelték az előirányzatot (így teremtve fedezetet a budapesti tömegközlekedés többlettámogatásához). Tovább növeli a kockázatot, hogy a pénztárgépek teljes körű online bekötése még mindig késik. Ugyanakkor a kockázatot némileg csökkenti, hogy a tervezettnél szűkebb körben – csak az élő és hasított sertés ÁFA-jának csökkentésével – valósul meg a kedvezményes ÁFA kulcs alá történő átsorolás.

A 2014. évi költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor ismert helyzethez képest az adóbevételeknél – az ÁFA szabályozásának fent említett módosulásai mellett – a regisztrációs adó, a hitelintézeti járadék, a közművezeték-adó, az SZJA, a TAO és a KATA tekintetében történtek módosítások, kihatásuk marginális. Ugyanakkor a módosítások a KATA-t és a KIVA-t választók 2014. évi létszámbővülésével kapcsolatos kormányzati várakozást nem támasztják alá. A pénzügyi tranzakciós illeték és a távközlési adó 2014. évi előirányzata továbbra is kisebb mértékű kockázatot hordoz.

Összességében a költségvetés bevételi oldalának szerkezete nem változik jelentősen a 2013. évihez képest, de a bevételeket növeli a gazdaság bővülése. A tervezhetőség szempontjából

előnyös, hogy az adórendszer elmúlt években tapasztalt jelentős átalakítása után nem lesznek számottevő változások 2014-ben. Lényeges új intézkedést csak a családi adókedvezmény igénybevételei lehetőségének társadalombiztosítási járulékokra való kiterjesztése jelent.

A 2014. évi költségvetés kiadási oldalán a Tanács a költségvetési törvényjavaslatban nem tapasztalt a tervezhetőséget érintő, jelentős mértékű bizonytalanságot. Pozitív, hogy a törvényjavaslathoz benyújtott módosító indítványok megszavazásánál, a fejezeti bevételi és kiadási főösszegek elfogadásánál a Tanács nem észlelt túlköltekezési szándékot.

A Tanács – a törvényjavaslat tervezetében érzékelhető bevételi és a kiadási kockázatok kezelhetővé tétele érdekében – javasolta a kormánynak 2014-re a 2013. évihez képest számottevően csökkenő összegű tartalékok újbóli áttekintését. A Kormány nem látta szükségesnek a tartalékok megemelését. A fejezeti főösszegek megszavazása során a rendkívüli kormányzati intézkedések tartalék előirányzata (120 milliárd forint) – 7 milliárd forint átcsoportosításával – csökkent, amelynek hatására ez a tartalék a törvényben meghatározott minimális mértékhez (a központi költségvetés kiadási főösszegének 0,5 százalékához) közelít.

A 2013. évinél lényegesen kisebb kockázatok indokolják, hogy az Országvédelmi Alap előirányzata is számottevően kisebb a 2013. évinél. Az előirányzott 100 milliárd forint még elégséges a Tanács által becsült bevételi kockázat ellensúlyozására, de – természetesen – nem nyújt fedezetet a prognosztizálnál esetleg lényegesen kedvezőtlenebb gazdasági helyzetből adódó bevétel elmaradások és kiadás növekedések kompenzálására.

3. Az államadósság-szabály érvényesülése

A Tanácsnak a költségvetési törvényjavaslat-tervezethez adott Véleménye az államadósság-szabály Alaptörvény szerinti előírását teljesíthetőnek tartotta, bár az államadósság-mutató mérséklődését szerény mértékűnek minősítette. Azóta nem született olyan döntés, amely veszélyeztette volna az államadósság GDP-arányos mértékének a csökkenését. A helyi önkormányzatoktól történő központi költségvetési adósságvállalás államháztartáson belül történik, így nem érinti sem az államháztartási hiányt, sem az államadósság mértékét.

Az Állami Számvevőszék az államadósság-mutató számításának ellenőrzése során megállapította, hogy elsősorban az önkormányzati és az ún. egyéb kormányzati szektorba sorolt szervezetek esetében továbbra is fennállnak adatszolgáltatási, adat-nyilvántartási

hiányosságok. Ezek azonban nagyságrendjüket tekintve nem lényegesek, az államadósság mutató értékét érdemben nem befolyásolják.

Meg kell jegyezni, hogy a tervezettnél (2,4 százaléknál) számottevően alacsonyabb infláció jelentős kockázatot jelentene az államadósság GDP-arányos mértékének csökkenése szempontjából.

A Tanács a hiánycélt teljesíthetőnek, az államadósság-szabályt érvényesíthetőnek tartja, feltételezve, hogy a költségvetés alapját képező makrogazdasági pálya külső feltételei nem változnak, azaz javul az ország megítélése, erősödik a befektetői bizalom, és az alacsonyabb kamatfelár révén olcsóbbá válik a költségvetés finanszírozása, valamint a költségvetési kiadások eladósodásból történő növelésére nem kerül sor.

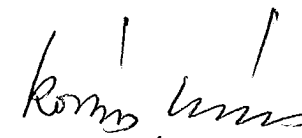
Ugyanakkor a fentiek alapján, valamint különös tekintettel arra, hogy a törvényjavaslat szerint az államadósság-mutató 2014-ben csak kismértékben javul, a tervezett hiány pedig csak 0,1 százalékkal marad el az Európai Unió által megkövetelt mértéktől a Tanács hangsúlyozza, hogy az Alaptörvényben, valamint az uniós jogban meghatározott követelmények teljesítése 2014-ben is szigorú költségvetési gazdálkodást követel meg az államháztartás minden szintjén. Ez megalapozza az államháztartás egyensúlyát és a gazdaság tartós élénkülését lehetővé tevő, kiszámítható költségvetési környezetet.

Budapest, 2013. december 13.


Domokos László

Költségvetési Tanács tagja




Dr. Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke