

A Költségvetési Tanács Véleménye**Magyarország 2015. évi központi költségvetési törvényjavaslatának zárószavazásához****I.****A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapja és nyilvánossága**

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény) 25. §-a alapján alakítja ki a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat elfogadásához szükséges – az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti – előzetes hozzájárulásra vonatkozó álláspontját. Ennek során a Tanács azt vizsgálja, hogy az egységes költségvetési törvényjavaslat megfelel-e az államadósság mértékére vonatkozó, az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében előírt csökkenés követelményének.

A Tanács az 5/2014.10.27. számú – a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított – Véleményében az államadósság-szabály teljesülésével kapcsolatban megállapította, hogy a Stabilitási törvény alapján számított adósság-mutató törvényjavaslat szerint várt alakulása összhangban van a törvényjavaslat tervezetében bemutatott 2014. évi várható és a 2015. évi tervezett gazdasági és költségvetési folyamatokkal. A 2015. év végére várható GDP arányos államadósság megfelel az Alaptörvény szerinti csökkenő követelménynek. Emellett egyes bevételi és kiadási előirányzatoknál kockázatokat azonosított, ezért kezdeményezte, hogy a Kormány a Tanács által jelzett kockázatokat számszerűsítse és értékelje a tartalékok – különösen az Országvédelmi Alap előirányzatának – megfelelőségét a kockázatok kezelésére és az államadósság-mutató 0,9 százalékpontos mérséklődéséhez. Javasolta továbbá középtávú program kidolgozását az államadósság fokozatos, az új uniós követelményeket teljesítő csökkentésére.

A Kormány az Országgyűlésnek benyújtott T/1794. számú törvényjavaslatban több előirányzatnál – így az önkormányzati alrendszer 2015. évi pénzforgalmi egyenlegének, valamint az Országvédelmi Alap előirányzatának megemelésével – figyelembe vette a KT javaslatait. Az államadósság-csökkentés középtávú programjának kidolgozására vonatkozó



javaslatot viszont nem fogadta el, mert álláspontja szerint a meglévő uniós és hazai szabályok elégséges biztosítékot nyújtanak a GDP-arányos államadósság tartós és tendenciaszerű mérséklésére.

A Tanács által véleményezett tervezet és a Kormány által 2014. október 30-án az Országgyűlésnek benyújtott T/1794. számú törvényjavaslat között – a főbb összegeket és mutatókat érintően – érdemi eltérés nem volt, így a Tanácsnak a tervezetre tett megállapításai lényegében a benyújtott törvényjavaslatra is helytállóak maradtak.

Az Országgyűlés a 2015. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása általános vitájának megkezdése előtt fogadta el a jövő évi költségvetést megalapozó adó- és más törvényeket.

Az Országgyűlés elnöke 2014. december 9-én az OE-40/391-1/2014. számú levelével megküldte a Tanács elnöke részére a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló – az Országgyűlés által elfogadott módosítások hatását is tartalmazó – T/1794/561. számú egységes költségvetési törvényjavaslatot, kérve a Tanács Stabilitási törvény 25. §-a szerinti véleményét az államadósság-szabálynak való megfelelésről, és adja meg az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulását a költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához.

II.

A Költségvetési Tanács Határozata

A Tanács a 2014. december 10-én tartott ülésén Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló T/1794/561. számú egységes törvényjavaslat felülvizsgálata alapján – egyhangú döntéssel – az alábbi határozatot hozta.

1. A Tanács megállapítja, hogy a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló T/1794/561. számú egységes törvényjavaslat alapján a 2015. év végére az államadósság GDP-arányos mértéke várhatóan megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt csökkenő követelménynek. A 2014. évre várható és a 2015. évre tervezett GDP reális gazdasági prognózison alapul. A Stabilitási törvény szerinti

államadósság 2014. december 31-re és 2015. december 31-re tervezett mértéke összhangban van a 2014. évi várható, valamint a 2015-re tervezett költségvetési folyamatokkal.

2. A Tanács ebből következően megadja az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulását a T/1794/561. számú egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához.
3. A Tanács továbbra is fenntartja, hogy egyes bevételi előirányzatok megalapozottsága hiányos, különös tekintettel az állami vagyonnal kapcsolatos „egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek” jelentős összegű előirányzatára. Ezért szükségesnek tartja, hogy a központi költségvetésből új fejlesztések csak olyan ütemben induljanak, amilyen mértékben e címen a bevételek befolyanak.
4. A Tanács által azonosított bevételi kockázatok, valamint az a tény, hogy a költségvetési törvényjavaslat a törvényi feltételeknél feszesebb hiánycélt és GDP-arányos államadósság-csökkentést irányoz elő, nem teszi szükségessé, hogy a 2015. évi költségvetés külön Országvédelmi Alapot tartalmazzon. Célszerűbbnek tartaná annak 30 milliárd forintos előirányzatát beépíteni a Rendkívüli kormányzati intézkedések előirányzatába, azzal a kikötéssel, hogy ezen tartalék-előirányzat meghatározott százaléka 2015. szeptember 30-ig nem használható fel, és ezt követően is csak akkor, ha a hiánycél teljesülését a 2015. évi gazdasági és költségvetési folyamatok nem veszélyeztetik.
5. A Tanács felhatalmazza elnökét, hogy a Tanács határozatáról írásban tájékoztassa az Országgyűlés elnökét, továbbá az Országgyűlés plenáris ülésén fejtsse ki a Tanács előzetes hozzájárulásával kapcsolatos álláspontját.

III.

A Tanács véleményének indokolása

Az eredeti, T/1794. számú törvényjavaslathoz képest az Országgyűlés által végrehajtott előirányzat változtatások közel azonos összegben (67,7 illetve 67,9 milliárd forint) érintették a bevételi és a kiadási főösszeget, ezáltal a pénzforgalmi hiány alig változott (-0,2 milliárd forint).

A T/1794/561. számú egységes költségvetési törvényjavaslat egyaránt tartalmazza az egyenlegjavító, valamint az egyenlegrontó intézkedések hatását.

Egyenlegjavítást hozott – többek között – a személyi jövedelemadó előirányzatának 5 milliárd forint összegű emelése, a céltartalék 17 milliárd forint összegű csökkentése (mindkettőnél a 2014. évi várható teljesítés által alátámasztottan), valamint az élelmiszerlánc-felügyeleti díj 6,4 milliárd forint összegű növelése. Kedvezően hatott továbbá, hogy az MVM tőkeemelésére az eredetileg előirányzottnál 32 milliárd forinttal kevesebb is elég, az EXIMBANK 18 milliárd forintos tőke juttatását törölték (e célra a 2014. évi központi költségvetési törvény legutóbbi módosítása ugyanis már teremtett elégséges fedezetet), vagy a lakástámogatásoknál elérhető 15 milliárd forint megtakarítás azáltal, hogy a devizahitelek forintosítása az árfolyamgát konstrukciót is érinti.

Egyenlegromlást okoztak többek között az elfogadott adótörvény módosítások (pl. az internetadó elvetése miatt a távközlési adónál, -12,8 milliárd forint, a cafeteria szabályainak változása miatt az egészségügyi hozzájárulásnál, -36 milliárd forint), vagy a kiterjesztés elmaradása és más korrekciók az e-útdíj bevételénél (-20 milliárd forint). A szociális támogatási rendszer átalakítása 13 milliárd forinttal nagyobb előirányzatot igényel (miközben a helyi önkormányzatoktól 49 milliárd forint átcsoportosításra kerül a járási hivatalokhoz a normatív segélyezési feladatokkal együtt).

Mindezekon túl további, 10 milliárd forintot meghaladó fejlesztési kiadásokat fogadott be az Országgyűlés, és az adósságkonszolidációban nem részesült önkormányzatok támogatásának kiegészítését 12,5 milliárd forintra növelte.

A pótlólagos kiadások részbeni forrásaként az Országvédelmi Alap (a KT-nak a költségvetési törvényjavaslat tervezetére adott Véleménye alapján 40 milliárd forintról 60 milliárd forintra

megemelt) előirányzatát megfelezték. A törvényjavaslat nem részletezi, hogy a 30 milliárd forintos előirányzat milyen kockázatok kezelését szolgálja. A Tanács célszerűnek látná egy egységes kockázatkezelési rendszer kialakítását, azaz a Rendkívüli kormányzati intézkedésekre elkülönített 100 milliárd forint tartalék bevonását a kockázatkezelésbe. Ennek alapján a Tanács indokoltnak tartja a két tartalék egyesítését és szigorú szabály megalkotását a felhasználásra.

Az egységes költségvetési törvényjavaslat sem tartalmazza az állami vagyonnal kapcsolatos bevételeken belül az „egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek” (169 milliárd forint) megalapozását. Kockázatot hordoz, hogy a bevételekhez kapcsolt Beruházási Alap kiadásai – bevételkiesés esetén – évközben nem állíthatók meg. Beruházásoknál – a tapasztalatok szerint – ennek nagy a valószínűsége.

Az egységes költségvetési törvényjavaslatban – azonosan a Tanács által véleményezett törvényjavaslat-tervezettel – a Stabilitási törvénynek megfelelően az államadósság-mutató a 2014 végére várható 76,3%-ról 75,4%-ra csökken. A Tanács az adósságráta csökkentését a hiánycélt övező kockázatok ellenére is elérhetőnek tartja, így az államadósság-szabály az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének megfelelően 2015-ben várhatóan teljesül. A törvényjavaslatban előirányzott mértékű (0,9 százalékpontos) csökkentéséhez a jelenleg még kellően nem megalapozott bevételek teljesülése, illetőleg a kiadások feletti kontroll fenntartása szükséges.

A Tanács 5/2014.10.27. számú Véleményében az államadósság-szabály érvényesülésére vonatkozó megállapításának felülvizsgálatát a T/1794/561. számú egységes költségvetési javaslatban foglaltak nem tették szükségessé.

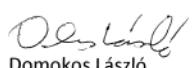
A bejelentett bankvásárlás 2015. évi költségvetésre való hatásának vizsgálata alapján a KT az NGM-mel történt egyeztetés alapján azt állapította meg, hogy a tranzakció – a bemutatott konstrukció szerint előreláthatóan – nem fogja növelni a kormányzati szektor hiányát és adósságát.

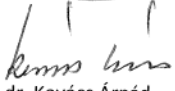
A Tanács – ahogyan a törvényjavaslat tervezetének véleményezésénél is tette – az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank értékelése mellett áttekintette hazai elemző intézetek (GKI, Századvég), nemzetközi szervezetek (EU, IMF, OECD) aktualizált gazdasági


prognózisait, más mértékadó piaci szereplők értékelését, és ezeket is figyelembe véve alakította ki az államadósság-szabály teljesülésével kapcsolatos, az egységes költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó véleményét.

Az adósság-mutató 0,9 százalékpontos javulása azt jelenti, hogy az államadósság-szabály akkor is teljesül, ha a GDP vagy az államháztartási hiány az egységes költségvetési törvényjavaslatban foglaltaknál csekély mértékben kedvezőtlenebbül alakul. Ennek veszélye – a kedvező makrogazdasági és államháztartási folyamatok mellett is – fennáll, mert a növekedési várakozásokat tompíthatja az EU gazdasági teljesítményének csak lassú erősödése, a geopolitikai feszültségek hatásának ki nem zárható begyűrűződése, az olajpiac bizonytalansága, az EU Oroszországgal szembeni szankcióinak hatása. Továbbiakban is feszes költségvetési gazdálkodás szükséges tehát a hiánycél biztonságos tartása és az államadósság-szabály érvényesítése érdekében.

Budapest, 2014. december 10.


Domokos László
a Költségvetési Tanács tagja


*

dr. Kovács Árpád
a Költségvetési Tanács elnöke


dr. Matolcsy György
a Költségvetési Tanács tagja