

Hozzászólás

Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat általános
vitájához

2014. 11. 19.

Tisztelt Országgyűlés!

Tisztelt Elnök Úr!

A Költségvetési Tanács Magyarország Alaptörvényében kapott felhatalmazás alapján az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét **támogató szerv**ként a központi költségvetésről szóló **törvényjavaslat előkészítése** során vizsgálja annak megalapozottságát. Éppen ebben a szakaszban vagyunk. E törvényjavaslat zárószavazása előtt pedig a Tanács örködik az **államadósság-szabály** betartásán. Tisztelettel jelzem, hogy ezzel a végszakaszban, decemberben találkozunk.

A Tanács a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló, 2014. október 20-án a nemzetgazdasági miniszter által részére megküldött törvényjavaslat tervezetét (továbbiakban: **Tervezet**) véleményezte. Ebben épített az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank megállapításaira, felhasználta különböző elemző intézetek (e célból rendezett konferencián is bemutatott) előrejelzéseit, valamint független szakértők elemzéseit, mértékadó nemzetközi szervezetek kivetítéseit.

A Tanács a Tervezetre vonatkozó, a Kormány részére szóló Véleményét 2014. október 27-ei ülésén alakította ki és továbbította az előterjesztő Nemzetgazdasági Minisztérium részére, valamint nyilvánosságra is hozta.

A Tanács felhatalmazása alapján szeretném most, az általános vita kezdetén a Véleményben foglaltakat röviden – a hiánycél és az államadósság-szabály teljesülésére koncentrálva – megosztani a Tisztelt Házzal, természetesen kitérve arra is, hogy a beterjesztett törvényjavaslat mennyiben veszi figyelembe a Tanács véleményét.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak!

Engedjék meg, hogy először a KT-hez véleményezésre érkezett költségvetési törvény tervezetéhez, majd pedig a Tanács Véleményére adott kormányzati válaszhoz kapcsolódóan szóljak.

Mindenekelőtt a **2014. évi költségvetési törvény várható teljesítéséről**, mint a 2015. évre szóló tervezés bázisáról teszek említést.

A Tanács megítélése szerint 2014-ben a gazdasági növekedés – tervezettet is meghaladó – erősödése fokozza a költségvetés bevételei és kiadásai teljesítésének biztonságát.

Ugyanakkor a Tanács a költségvetés végrehajtásának helyzetéről szóló féléves értékelését fenntartva, a gazdálkodó szervek egyes befizetéseinél, az általános forgalmi adónál és a jövedéki adónál kiesést valószínűsít az előirányzathoz képest.

A számítottnál kisebb ÁFA-bevétel összefügg az alacsony inflációval. E kiesést azonban pótolják az előirányzatot várhatóan meghaladó személyi jövedelemadó és szociális hozzájárulási adó, valamint a járulékbevételek. A hiánycél tartásának biztonságát az Országvédelmi Alap fel nem használása, illetve az évközben elrendelt előirányzat zárolások fenntartása is szolgálja.

A Tanács Véleményében fontosnak tartotta kiemelni, hogy a 2014. évi költségvetés várható teljesülését a tervezés összességében megalapozottan vette figyelembe a 2015. évi költségvetési előirányzatok bázisának meghatározásakor.

A **2015. évi költségvetési törvényjavaslatra** rátérve, a Tanácsnak a költségvetési törvényjavaslat tervezetének hitelességére és végrehajthatóságára nézve nem voltak olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolták volna az egyet nem értés jelzését.

Itt kell megemlítenem, hogy a Tanács által véleményezett **Tervezet és az Önök előtt lévő törvényjavaslat között** – a főbb összegeket és mutatókat érintően – **alig van eltérés.**

Ennek alapján a Tanácsnak a Tervezetre tett megállapításai döntő többségükben a törvényjavaslatra nézve is indokoltak és helytállóak.

A Tanács a bemutatott **makrogazdasági pályát** illetően – a Magyarország 2014-2017-re vonatkozó Konvergencia Programja, valamint a rendelkezésére álló, illetve a hatáskörében készült szakmai anyagok, kivetítések értékeit is figyelembe véve – arra a következtetésre jutott, hogy a tervezés alapjául vett makrogazdasági célok, ezen belül a 2,5 százalékos növekedés a kedvező külső és belső feltételek fennmaradása esetén elérhetőek.

A hazai növekedést 2015-ben elsősorban a belföldi kereslet erősödése vezérli, hiszen a versenyszférában kedvezőbb konjunktúrával lehet számolni, tovább élénkülnek a beruházások. A javuló teljesítmény támogatja a magasabb bérkiáramlást is, amely kedvezően hat az államháztartás bevételeire.

A még mindig magas lakossági eladósodottság továbbra is fékezi a lakossági kiadások dinamikáját, a devizahitelek kivezetése (a bankok és az adósok közti elszámolás, a devizahitelek forintosítása) ugyanakkor hozzájárulhat a lakossági fogyasztás nagyobb arányú bővüléséhez. A gazdaság fenntartható növekedési pályára állásában fontos szerepet játszik az MNB Növekedési Hitelprogramja.

A gazdaság fejlődése jövőre valószínűsíthetően valamelyest lassul. Az erős 2014. évi bázishoz képest – a kedvező feltételek fennmaradása mellett is – már nehéz hasonló teljesítményt elérni.

Különösen igaz ez a beruházások növekedésére, amelyek esetében az EU-források felhasználásának nagyarányú bővülése volt az egyik dinamizáló tényező.

Tekintettel arra, hogy a 2015-ig felhasználható EU-források adottak, az a (paradox) helyzet alakulhat ki, hogy a 2014. évi nagyobb arányú felhasználás javítja a 2014. évi, de ronthatja a 2015. évi gazdasági növekedési potenciált.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak!

A törvényjavaslat 2015. évre a **kormányzati szektor – európai uniós módszertan szerint számított – hiánycélját** a GDP 2,4 százalékában határozza meg.

Ez azt jelenti, hogy a hiányra az államháztartásról szóló törvényben megfogalmazott 3 százalékos felső határhoz képest – a tervezett gazdasági növekedés megvalósulása esetén – jelentős a rés.

Ugyanakkor a Tanács a Véleményében megfontolandónak tartotta – a makrogazdasági folyamatok elemzése, illetve a felkért elemző intézetek prognózisainak (értékelésének) összehasonlító áttekintése eredményeként – a 2,4 százalékos hiánycél biztonságos megvalósítása érdekében, az általa megfogalmazott külső és belső kockázatok fedezetére a Tervezetben szereplőnél (40 milliárd forintnál) magasabb **Országvédelmi Alap** megképzését.

A hiánycél elemzése kapcsán a Tanács nem talált megfelelő magyarázatot arra, hogy a Tervezet szerint az **önkormányzati alszektor adóssága** – elsősorban a beinduló fejlesztések finanszírozása érdekében – az előző évi 40 milliárd forintról 200 milliárd forintra nő, eközben viszont a hiánya csak 15 milliárd forint lenne.

A Tanács megítélése szerint az adósság 160 milliárd forintos növekedése a folyó hiány 15 milliárd forintnál nagyobb mértékű emelkedését vonja maga után még annak figyelembevételével is, hogy a felvett hitelek egy részét az önkormányzatok nem azonnal használják fel, illetve, hogy lesznek olyan önkormányzatok, amelyek 2015. évi költségvetésének egyenlege pozitív lesz.

Ezen összefüggés újbóli áttekintésének kezdeményezése mellett a Tanács – az önkormányzati eladósodás újabb hullámának elkerülése végett – hangsúlyozta annak szükségességét, hogy a Kormány csak olyan önkormányzati hitelfelvételekhez járuljon hozzá, amelyeknek visszafizetése önkormányzati forrásokból biztosított.

A törvényjavaslat első alkalommal tartalmaz a **strukturális hiánnyal** kapcsolatban utalást. Ez a mutató a gazdaság ciklikus hatásaitól és az egyedi tételektől megtisztított egyenleg, amely a fiskális politika középtávú orientációjához kapcsolódik. A Tanács a Tervezetből nem nyert elegendő információt, ezért az erre megfogalmazott 2015-ös célt nem tudta értékelni. Indokoltnak tartotta, hogy a kormányzat az erre vonatkozó számításokat bemutassa.

A Tanács a Tervezetben, egyes döntések hiányában igencsak szűkszavúan bemutatott **bevételek** elemzése alapján úgy ítélte meg, hogy a költségvetés főbb adó- és járulékbetételei – a 2014. évi várható teljesülés, a 2015. évi GDP növekedés, az infláció, a foglalkoztatás, a fogyasztás bővülése, a gazdaság fehéredését segítő intézkedések további eredményei figyelembevételével – döntő többségükben reálisak.

A fogyasztási adóknál – leginkább az ÁFA-nál – azonban kockázatot valószínűsített a Tanács a feketegazdaság, illetve az adócsalások elleni küzdelem eredményére vonatkozó túlzó várakozások miatt.

Ugyanis a 2015-re tervezett ÁFA-bevételi növekedést megalapozó intézkedéseknek, így a Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer jövő év január 1-jétől történő belépésének, az online pénztárgép bekötésének, az adóbevallási gyakoriság szigorításának, valamint a kis adózók száma bővülésének a hatása utólag mérhető.

Az inflációt övező lefelé mutató kockázatok is mérsékelhetik a költségvetés egyes bevételeit, amit ellensúlyozhat a fogyasztásnak a tervezettet meghaladó bővülése.

Az adóbevételek teljesítésének kockázatát lényegesen csökkenti és ezen keresztül erősíti a költségvetés stabilitását, hogy az adórendszer 2015-ben csak kis mértékben változik.

Az adórendszer kiszámíthatóságának megőrzése érdekében a Tanács – az adók kiterjesztése helyett – az adóbeszedés hatékonyságának további javítását, a kintlévőségek keletkezésének megelőzését hangsúlyozta.

A Tanács a Véleményében kiemelte azt is, hogy a Tervezet igen magasra teszi az **állami vagyonnal kapcsolatos bevételeken** belül az „egyéb értékesítési és hasznosítási bevételeket” (169 milliárd forint), azonban nem derült ki ennek pontos tartalma, ami mind a megvalósulás, mind a statisztikai elszámolás szempontjából jelentős bizonytalanságnak tekinthető.

A Tanács megítélése szerint probléma adódhat abból, ha a bevételhez kapcsolt Beruházási Alap kiadásai – bevételkiesés esetén – évközben nem állíthatók meg. Beruházásoknál ennek nagy a valószínűsége.

Itt meg kell említenem egy a magánberuházások ösztönzésével kapcsolatos, szerintem figyelemreméltó problémát. A kedvező hatások mellett úgy vélem nem tekinthetünk el attól, hogy a befektetéseket vonzó támogatások egyre nagyobb összegű költségvetési forrásokat kötnek le. Ezeket összevetve ugyanis a hozadékkal, nem mindig pozitív egyenleget kapunk.

E helyen szót kell ejteni arról is, hogy a **kiadási** előirányzatok értékelését nagyon megnehezítette, hogy a Tanács a Tervezet indokolásából a jelentősebb kiadási változtatások mögötti intézkedések tartalmát sem ismerhette meg.

Meg kell jegyezni, hogy a KT véleményező munkáját nem segíti az a kormányzati válasz, miszerint ezek a fejezeti kötetekben részletesen megismerhetők.

Ugyanis e köteteket a Tisztelt Ház is csak a napokban kapta meg. Így az ezekkel kapcsolatos véleményét a Tanács az elmúlt évek tendenciáinak kivetítése, valamint a már ismert intézkedések alapján alakította ki.

Ennek figyelembevételével a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap kiadáscsökkentése a beindult folyamatokkal (nyugdíjkorhatár előtti ellátásban részesülők számának visszaesése, a családi pótlékra jogosult gyermekek számának mérséklődése a magasabb létszámú korosztályok kilépése miatt) összhangban állnak.

Az is reális a 2014. évi teljesülés alapján, hogy a 2015. évi költségvetés a lakástámogatásokra a 2014. évinél alacsonyabb összeget irányoz elő.

Kiadási bizonytalanságok jelennek meg ugyanakkor a közoktatással kapcsolatos előirányzatoknál, ahol az eddigi intézkedések ismeretében az lenne várható, hogy a személyi jellegű kiadások a tervezettnél nagyobb mértékben nőnek.

Tisztelt Országgyűlés!

A Stabilitási törvénynek megfelelően tervezett államadósságmutató a 2014 végére várható 76,3 százalékról 75,4 százalékra csökken, így az **adósság-szabály** 2015-ben érvényesül.

A mutató 0.9 százalékpontos javulása azt jelenti, hogy az adósságszabály akkor is teljesül, ha a GDP vagy a költségvetési hiány – a Tanács által jelzett kockázatok következtében – a törvényjavaslatban foglaltnál csekély mértékben kedvezőtlenebbül alakul.

Ugyanakkor az új uniós követelmény (vagyis 2016-tól a GDP 60 százaléka feletti államadósság évente legalább egyhuszad résszel történő csökkentése, addig pedig a strukturális egyenlegjavulás) teljesítése érdekében, valamint az ország fejlődése szempontjából egyformán fontos az államadósság ütemes leépítése.

A Tanács ezért javasolta a Kormánynak egy **adósságcsökkentési program** – legalább 2022-ig, azaz a folyamatban lévő uniós költségvetési ciklus lezárásáig kiterjedő – kidolgozását, számba véve az EU-forrásokra építő gazdaságfejlesztés eredményeit is.

Összességében a Tanács a kedvező folyamatok mellett a hiánycél és az államadósság-szabály teljesülésével kapcsolatosan többféle kockázatot azonosított. A makrogazdasági pályát, azon belül a 2,5 százalékos gazdasági növekedést akkor tartja megvalósíthatónak, ha a külső feltételrendszer, a nemzetközi konjunktúra és a befektetői bizalom nem romlik jelentősen, továbbá a 2007-2013-as uniós költségvetési ciklushoz kapcsolódó EU források beáramlása a törvényjavaslatban foglaltaknak megfelelő lesz.

Bevételi oldalon pedig a fogyasztáshoz kapcsolódó adóalapok alakulásánál, valamint az állami vagyon értékesítésénél lát kockázatot.

Tisztelt Képviselő Hölgyek és Urak!

A Tanács Véleményére ezúttal a korábbiakhoz képest részletes **kormányzati válasz** született, amely a törvényjavaslat főkötetének végén mindenki által megismerhető. Ezért arra itt csupán röviden reflektálok.

Mindenekelőtt megjegyezném, hogy a kormányzati válaszban foglalt előirányzat változtatásokat gesztusértékűnek tekintjük.

A Kormány – az általa is várható kockázatokat nem ismertetve – az **Országvédelmi Alap előirányzatát** 20 milliárd forintra, 60 milliárd forintra **megemelte**. Jelezte egyúttal, hogy ezáltal az államháztartás uniós módszertan szerinti hiánycélja a tervezettnél 0,4 százalékkal kisebb gazdasági növekedés esetén is tartható.

Ugyanakkor a KT által egyébként is feszítettnek minősített ÁFA előirányzatot a Tervezethez képest megemelték, fokozva a bevételkiesés esélyét.

Ugyancsak **növelték** – 15 milliárd forintról 25 milliárd forintra – **a helyi önkormányzati alrendszer hiányát**. Ezzel valamelyest helyt adtak a Tanács felvetésének, miszerint kérdéses ebben a szektorban a tervezett 15 milliárd forintos hiány tarthatósága 160 milliárd forint összegű adósságemelés esetén. Megjegyezték ugyanakkor, hogy az így számolt, 200 milliárd forintra rúgó adósság inkább egy elméleti maximum, mintsem konkrét előrejelzés.

Talán a távközlési adó internetre történő kiterjesztése szándékának visszavonásához hozzájárult a Tanácsnak azon véleménye is, miszerint az **adók kiterjesztése helyett** a kintlevőségek megelőzésére, az adóbeszedési munka hatékonyságának javítására indokolt a hangsúlyt helyezni.

Emellett a jövőbeni megfontolás érdekében megjegyzem, hogy az adóalapok szélesítése emelheti az adóztatás költségét, esetenként társadalom- és szociálpolitikai szempontból is problémás, egyre drágábbá téve az adók beszedését, növelve az adókiesés kockázatát.

A Kormány – a hiánycél tartása és az államadósság csökkentése iránti határozott elkötelezettsége ellenére – a Tanácsnak a középtávú **államadósság leépítési program** kidolgozására vonatkozó javaslatát nem fogadta el azzal az indokkal, hogy a meglévő uniós és hazai szabályok elegendő biztosítékot nyújtanak az adósság folyamatos mérséklésére.

A Tanács a Tervezet szűkszavúsága miatt nem tudta megítélni a **strukturális hiány** teljesíthetőségét. A Kormány a törvényjavaslat általános indokolásában immár részletesen bemutatta, hogy e hiány 2015-re 1,6 százalék lenne, amely összhangban van a Konvergencia Programban szereplő középtávú költségvetési cél szerinti 1,7 százalékos GDP arányos mértékkel.

Tisztelt Országgyűlés!

Végül ezúton szeretném megköszönni a nemzetgazdasági miniszter úrnak és munkatársainak, hogy a munkánkat messzemenően segítették, s a nem könnyű tervezési feltételek között lehetővé tették, hogy a Tanács érdemi munkát végezve készítse el Véleményét.

Megköszönöm az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank, a KT Titkárság munkatársainak, a felkért elemző intézeteknek, valamint egyes gazdasági szereplők munkatársainak is, hogy a kormányzati prognózisoktól független, alternatív makrogazdasági modell-számításokkal, érzékenységi vizsgálatokkal támogatták a Tanács Véleményének sokoldalú, szakmai megalapozását.

Megköszönve megtisztelő figyelmüket jó munkát kívánok az ország fejlődését szolgáló központi költségvetési törvény javaslatának és a módosító javaslatoknak a megvitatásához.