

A Költségvetési Tanács Véleménye**Magyarország 2016. 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 a 4/2015.05.08. számú – a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről kialakított – Véleményében az államadósság-szabály teljesülésével kapcsolatban megállapította, hogy a Stabilitási törvény alapján (változatlan árfolyamon) a 2015. év végére várt adósságmutatónak (GDP 74,3%-a) és a 2016. év végére számított adósságmutatónak (GDP 73,3%-a) a törvényjavaslat tervezetében bemutatott alakulása összhangban van a 2015. évi várható és a 2016. évi tervezett gazdasági és költségvetési folyamatokkal. Emellett pozitívan értékelte, hogy a Konvergencia Program szerint 2016-ban feltételezett árfolyamon számított adósságmutató is 1 százalékponttal csökkenhet (azonosan a változatlan árfolyamon számítottal).

A KT megítélése szerint az adósság csökkentésének az alappálya szerint tervezett mértéke egyes negatív kockázatok érvényesülésekor is biztosítja az adósságszabály teljesülését. A KT a törvényjavaslat tervezetében ugyanis kockázatokat azonosított, melyek közül a legjelentősebb, hogy az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek előirányzata nincs alátámasztva. Ezért egyetértett azzal a törvényjavaslat tervezetében megjelenő rendelkezéssel, hogy e bevételek realizálásakor kezdődjenek el az abból finanszírozandó beruházások.

A Tanács a megvalósítási kockázatok ellensúlyozásával összhangban tartotta helyesnek az Országvédelmi Alap (2015. évihez képest történt) megemelését, valamint azt, hogy a már eddig is alkalmazott fejezeti általános tartalékon túl – a központi fejezetek 2016-tól stabilitási tartalékot is képeznek.

A Kormány az Országgyűlésnek benyújtott T/4730. számú törvényjavaslatban – a KT Véleményét megfontolva – az Országvédelmi Alap előirányzatát 30 milliárd forinttal (100 milliárd forintra) megemelte. Jelezte továbbá, hogy kezdeményezni fogja a Stabilitási törvény 4.§ (2) bekezdésének (az ún. államadósság-képletnek) olyan módosítását, amely az államháztartási stabilitás szempontjait a növekedés fenntarthatóságával összhangban szabályozza. Ugyanakkor nem osztotta a KT-nak a bevételekkel (az egyéb értékesítési és



hasznosítási bevételek mellett a személyi jövedelemadó, valamint a társasági adó előirányzatával) kapcsolatos kockázatokra vonatkozó aggályát.

A KT által véleményezett tervezet és az Országgyűlésnek benyújtott T/4730. számú törvényjavaslat között – a Kormány jelzése szerint – a 2015. évi első négyhavi kedvező gazdasági és költségvetési folyamatok (az ipar, az építőipar, a külkereskedelem teljesítménye, a foglalkoztatás, a bérek alakulása, a központi költségvetés április havi végleges pénzforgalmi adatai stb.) alapján vált lehetségessé egyes előirányzatok megváltoztatása. Így a benyújtott törvényjavaslatban megemelték a személyi jövedelemadó, a szociális hozzájárulási adó és járulék, az ÁFA, az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek, valamint egyes – a költségvetési szervek működését, a fejezeti kezelésű előirányzatokat, a helyi önkormányzatok támogatását érintő - kiadások, valamint tartalékok előirányzatát. E nem számottevő – a bevételi főösszeget csupán 0,33 százalékkal, míg a kiadási főösszeget 0,35 százalékkal megnövelő – változásokat figyelembe véve a Tanácsnak a tervezetre tett megállapításai a benyújtott törvényjavaslatra is helytállóak voltak.

Az Országgyűlés a 2016. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslattal egy időben tárgyalta az adózással összefüggő egyes törvények (személyi jövedelemadó, társasági adó, helyi adó, a pénzügyi szervezetek különadója stb.) módosításáról szóló T/4741. számú törvényjavaslatot, továbbá a Magyarország 2016. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/4884. számú törvényjavaslatot. Ez utóbbi tartalmazta a Stabilitási törvény 4.§ (2) bekezdésének módosítását s a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvény, valamint a Stabilitási törvény hozzá kapcsolódó előírásai közötti összhang megteremtését is.

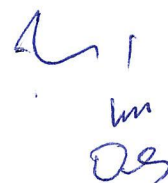
Az Országgyűlés elnöke 2015. június 16-án az OE-40/707-1/2015. számú levelével megküldte a Tanács elnöke részére a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló – az Országgyűlés által elfogadott módosítások átvezetését is tartalmazó – T/4730/604. számú egységes költségvetési törvényjavaslatot, kérve a Tanács Stabilitási törvény 25. §-a szerinti véleményét az államadósság-szabálynak való megfelelésről, valamint az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulás megadását a költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához.

II.

A Költségvetési Tanács Határozata

A Tanács a 2015. június 19-én tartott ülésén Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló T/4730/604. számú egységes költségvetési törvényjavaslat vizsgálata alapján – egyhangú döntéssel – az alábbi határozatot hozta.

1. A Tanács megállapítja, hogy a 2016. december 31-i tervezett államadósságnak a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló T/4730/604. számú egységes költségvetési törvényjavaslat 3.§ (2) bekezdés a) pontjában rögzített mértéke



megalapozott, a Stabilitási törvény előírásai szerint került megállapításra, és összhangban van a törvényjavaslat szerinti költségvetési folyamatokkal. A 2015-re várható GDP és államadósság, valamint a 2016. év végére tervezett GDP reális prognózison alapul. Az ezen adatok alapján a 2016. év végére számított államadósság-mutató értéke (73,3%) alacsonyabb a 2015. év végére várható államadósság-mutató értékénél (74,3%), következésképpen az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt követelmény teljesül.

2. A Tanács ebből következően megadja az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulását a T/4730/604. számú egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához.
3. A Tanács felhatalmazza elnökét, hogy határozatáról írásban tájékoztassa az Országgyűlés elnökét, továbbá az Országgyűlés plenáris ülésén fejtse ki a Tanács előzetes hozzájárulással kapcsolatos álláspontját.

III.

A Tanács véleményének indokolása

A T/4730. számú benyújtott törvényjavaslathoz képest az Országgyűlés által elfogadott előirányzat-változtatások azonos összegben érintették a bevételi és a kiadási főösszeget, így a módosítások által a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya nem változott. Nem módosult az államháztartás uniós módszertan szerint számított hiánya sem. Mindazonáltal a módosítások kis mértékben növelték a költségvetést övező kockázatokat.

Az elfogadott módosítások a kiadások emelését a hiány változatlansága mellett részben úgy valósították meg, hogy az Országvédelmi Alap előirányzatát 30 milliárd forinttal csökkentették (70 milliárd forintra). A rendkívüli kiadásokra szolgáló és a fejezeti stabilitási tartalék előirányzata nem változott. Figyelembe véve, hogy az adósságmutató várható csökkenése számottevően meghaladja az előírt mértéket, összességében a Tanács megítélése szerint a kockázatok ellensúlyozására megfelelő tartalékok állnak rendelkezésre. A Tanács ugyanakkor fenntartja azt a véleményét, hogy a tartalékok célorientáltságán javítani kell, azaz a jövőben célszerű lenne meghatározni, hogy az egyes tartalékok milyen kockázatok kezelését szolgálják.

A pótlólagos beruházási kiadások fedezetére döntően az egyéb értékesítési és hasznosítási bevételek előirányzatának 115 milliárd forintról 133 milliárd forintra történt megemelésével biztosítottak fedezetet. Ezáltal fokozódik az e forrás megteremtődéséhez fűződő bizonytalanság. Ugyanakkor a kapcsolódó szabályok összekötik a bevételek keletkezésével a beruházások indítását, ami mérsékli a túlköltség kockázatát. Emellett azonban javítani szükséges a vagyongazdálkodás tervszerűségét, hogy a törvényben előirányzott bevételek időben rendelkezésre álljanak.

Több esetben a kiadások növelésének ellentételezésére más – gyakran ugyanabba a fejezetbe tartozó – kiadási előirányzatokat mérsékeltek. Ezek között volt két kezesség beváltásának



fedezetéül szolgáló, felülről nyitott előirányzat is. Ezek esetében előfordulhat év közben előirányzat túllépés, amelyet a hiány tartása érdekében máshol ellentételezni kell. A Tanács általában is szükségesnek tartja a felülről nyitott előirányzatok számának mérséklését, és az esetleges túllépés kezelésére más megoldás – például keretgazdálkodás – alkalmazását.

Csökkentették a bankadóból származó bevételt 10 milliárd forinttal, így teremtették meg az összhangot az adótörvények módosításával.

Az egységes költségvetési törvényjavaslatban – azonosan a Tanács által véleményezett törvényjavaslat tervezettel – a Stabilitási törvénynek megfelelően az államadósság-mutató a 2015 végére várható 74,3%-ról 73,3%-ra csökken. A Tanács az adósságráta várható csökkenését reálisnak és megalapozottnak, a várható makrogazdasági és költségvetési folyamatokkal összhangban lévőnek tartja.

Az adósságmutató 1 százalékpontos javulása azt jelenti, hogy az államadósság-szabály teljesülhet egyes negatív kockázatok érvényesülésekor is. Ezek veszélye a kedvező makrogazdasági és államháztartási folyamatok mellett is fennáll, mert a várakozásokat gyengítheti az ismert geopolitikai feszültségek erősödése, az EU tagállamai gazdasági teljesítményének egyenetlensége, valamint az euró-zóna válsága kiújulásának veszélye.

A Tanács az adósságráta csökkenését a hiánycélt övező kockázatok ellenére is elérhetőnek tartja, így az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt államadósság-szabály 2016-ban várhatóan teljesül. Szükségesnek tartja azonban a Kormány figyelmét ráirányítani arra, hogy – a költségvetés biztonságos teljesítése érdekében – következetesen támogassa és erősítse az adó- és járulékbeszedési munka hatékonyságát javító és az adóhátralékok felhalmozódását akadályozó intézkedések végrehajtását, továbbá folytassa a tervezéskor tapasztalt óvatos gazdálkodást a kiadási, valamint a tartalék-előirányzatokkal.

A Tanács 4/2015.05.08. számú Véleményében az államadósság szabály érvényesülésére vonatkozó megállapításának felülvizsgálatát a T/4730/604. számú egységes költségvetési törvényjavaslatban foglaltak nem tették szükségessé.

A Tanács üdvözli, hogy az Országgyűlés a Kormány javaslatára a Stabilitási törvény 4.§-át módosította, megváltoztatva az ún. adósságképlet érvényességét. Az új /(2a) bekezdés szerinti/ szabály elkerüli, hogy túlzott mértékű, a gazdasági növekedést akadályozó költségvetési kiigazítás váljon szükségessé alacsony infláció mellett. Az eddig fennálló adósságképlet ugyanis csak 3 százalék feletti gazdasági növekedés és infláció mellett lépne életbe, minden más esetben az Alaptörvény adósságmutatót csökkentő előírása maradna érvényben. Az új szabálynak a 2016. évi egységes költségvetési törvényjavaslat megfelel.

A Tanács – ahogyan a T/4730. számú törvényjavaslat tervezetének véleményezésénél is tette – az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank értékelése mellett áttekintette hazai elemző intézetek (GKI Gazdaságkutató Zrt., Századvég Gazdaságkutató Zrt., MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont), nemzetközi szervezetek (IMF, OECD, EC) aktualizált gazdasági prognózisait, más mértékadó piaci szereplők, szakmai fórumok értékelését. Ezeket is



figyelembe véve alakította ki az államadósság-szabály teljesülésével kapcsolatos, az egységes költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó véleményét.

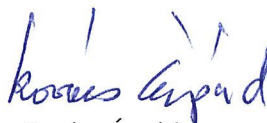
Ezen túl a KT épített – mint ahogy a T/4730. számú költségvetési törvényjavaslat tervezetének véleményezése során is – a központi költségvetés 2014. második félévi végrehajtása helyzetének és az államadósság várható alakulásának a Stabilitási törvény 23. § (1) bekezdése alapján saját hatáskörben elvégzett értékelésére. Ezért a Tanács nem tervez a 2014. második félévi költségvetési folyamatok alakulásáról véleményt külön megfogalmazni. A 2015. első félévéről szóló elemzésében a Tanács értékeli majd a szerkezeti átalakítások és az államháztartás összefüggéseit.

Budapest, 2015. június 19.


Domokos László

a KT tagja




Kovács Árpád

a KT elnöke



Matolcsy György

a KT tagja