

A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS VÉLEMÉNYE

a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat tervezetéről

I.

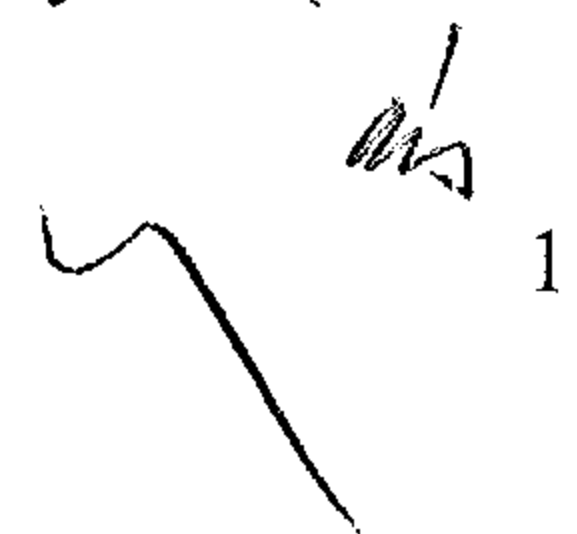
A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága

A 2015. évi központi költségvetésről szóló törvény módosítására vonatkozó, a Kormány 2015. április 8-i ülésén megtárgyalt és jóváhagyott törvényjavaslat-tervezetet a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) elektronikus úton 2015. április 9-én kapta meg, majd az NGM/5727/9/2015. számú véleménykérő levele mellékletként is rendelkezésére bocsátották a tervezetet.

A Tanács az Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal összhangban és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stab.tv.) 24. §-a szerint véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről, ideértve a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztató, vagy a költségvetési hiány mértékét növelő módosítást is. A Tanács 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 Tanács a 2015. évi központi költségvetésről szóló T/1794/561. számú egységes költségvetési törvényjavaslatról kialakított 7/2014.12.10. számú Véleményében azt állapította meg, hogy a „2015. év végére az államadósság GDP–arányos mértéke várhatóan megfelel az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt csökkenő követelménynek”, és a Stab.tv. szerinti államadósság 2015. december 31-re tervezett mértéke összhangban van a 2015-re tervezett költségvetési folyamatokkal.

A Tanács Véleményének indokolásában – a kedvező makrogazdasági és államháztartási folyamatok mellett is – felhívta a figyelmet a teljesítést veszélyeztető körülményekre (az EU



gazdasági teljesítménye mérsékelt növekedésének, a geopolitikai feszültségek nem kizárható begyűrűzésének, az EU Oroszországgal szembeni szankcióinak hatására stb.). Ezért feszes költségvetési gazdálkodást javasolt a hiánycél tartása és államadósság-szabály érvényesítése érdekében.

A javaslat szerint a központi költségvetés kiadási főösszege 61 milliárd forinttal, míg a bevételi főösszege 46 milliárd forinttal emelkedne. Ezzel összhangban a központi költségvetés pénzforgalmi hiánya 15 milliárd forinttal növekedne. A 2015. évi központi költségvetésben a következő főbb tételeknél indítványoz kiadásnövekedést a véleményezés céljából megküldött tervezet:

- fedezetet teremt (15 milliárd forint) az államnak az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal együttműködve 15 %-os kisebbségi tulajdoni részesedés szerzéséhez az Erste Bank magyar leánybankjában;
- előirányzatot hoz létre az adósság konszolidációkban részt nem vett települések - négy éves kiemelt fejlesztési program keretében történő – 2015. évi támogatására egyrészt a fejezeti tartalékon e célra rendelkezésre álló forrás átcsoportosításával, másrészt 3,7 milliárd forint többlet forrás biztosításával;
- javasolja megteremteni a fedezetet Magyarország kurdisztáni katonai szerepvállalásához a Magyar Honvédség költségvetésének megemelésével 10 milliárd forint értékben;
- forrást teremt a Liget Budapest projekt 2015. évi üteméhez, a megváltozott munkaképességű személyek munkához segítségét szolgáló előirányzat megemeléséhez, a kiemelt közúti beruházások gyorsításához és a kéményseprő-ipari ellátás folyamatos biztosításához, összesen 28 milliárd forint értékben.

A pénzforgalmi kiadásokat nem növelő módon tartalmaz javaslatot a tervezet a fővárosi közösségi közlekedés pénzügyi helyzetének hosszú távú stabilizálása érdekében a BKV Zrt. korábbi időszakokról felhalmozódott 52 milliárd forint összegű adósságának állam általi átvállalására. A vállalat 2012-ben mögöttes állami készfizető kezességgel megújított hiteleinek véglejárata 2015-ben esedékes, ezért szükségessé vált az adósságállomány további



kezeléséről intézkedni. Mivel az adósságátvállalás a központi költségvetés adósságának terhére történik, ezért az nem érinti a folyó költségvetést.

A kiadások növelése mellett a tervezet a pénzforgalmi kamatbevételek előirányzatát 41,5 milliárd forintban megemeli.¹

Ezekén túl eljárási, jogalkalmazást segítő módszertani, valamint technikai természetű rendelkezéseket tartalmaz a pedagógusok minősítési eljárása eredményeként járó bértöbblet kiszámításához, a nevelő oktató munkát közvetlenül segítőik utáni támogatás kiszámításához stb.

A Tanács a tervezetben foglaltakra vonatkozó Véleményét az alábbiakban foglalja össze és hozza nyilvánosságra.

II.

A Tanács véleménye

A Tanács 2015. április 14-én tartott ülésén a Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény módosításának tervezetéről – egyhangú döntéssel – az alábbi véleményt alakította ki:

1. A Tanácsnak a költségvetés bevételi és kiadási előirányzatok módosításának hitelességére és végrehajthatóságára nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését. A tervezetben jelzett kiadásnövekedést az Országgyűlés és a Kormány döntései teszik indokolttá.

¹ Pénzforgalmi kamatbevétel: a központi költségvetésben az adósságkezelés során keletkező kamatbevétel, amelynek főbb forrásai a kincstári betéten realizált kamat, valamint az állampapír-aukciókon a felhalmozott kamat és prémium (névérték feletti árfolyamon történő kibocsátás esetén).

2. A Tanács megítélése szerint a változatlan árfolyamon számított GDP-arányos bruttó államadósság 2015 végére várhatóan csökken az egy évvel korábbihoz képest, tehát az államadósság-szabály teljesül.
3. A Tanács az államháztartás 2,4 százalékos GDP-arányos hiánycélját a magasabb kiadásokkal együtt is teljesíthetőnek tartja, bár növekvő – elsősorban a külső feltételek esetleges rosszabbra fordulása esetén fellépő, továbbá az állami vagyonértékesítésből tervezett bevétel teljesíthetőségével kapcsolatos – kockázatok mellett. Az új intézkedések növelik a hiányt, de ezt ellensúlyozhatja a kedvezőbb kamategyenleg és korlátozott mértékben az Országvédelmi Alap.
4. A Tanács indokoltnak tartja jelezni, hogy az év eddig eltelt időszakában kedvező makrogazdasági és államháztartási folyamatok mellett is – különösen a külső körülmények esetlegesen kedvezőtlen alakulása miatt – további gazdálkodási fegyelem szükséges a tervezett államháztartási hiánycél eléréséhez és az államadósság-szabály biztonságos teljesítéséhez.

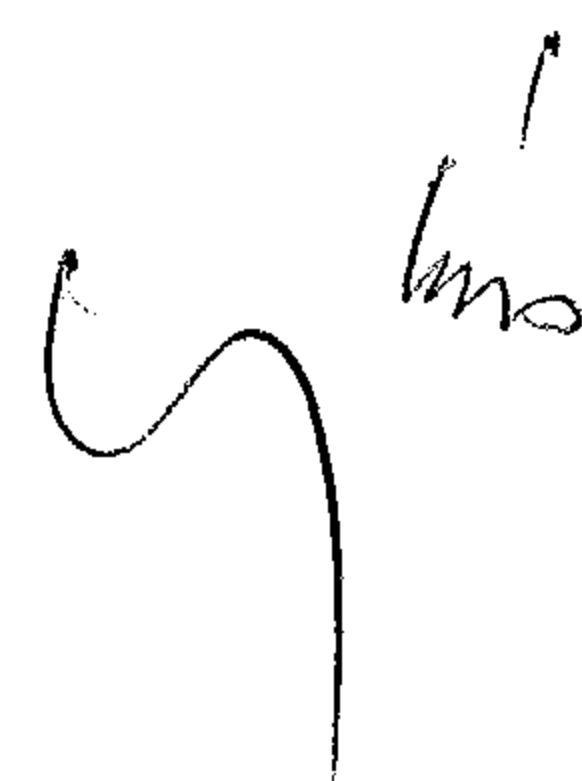
III.

Indokolás

A Tanács a tervezetben nem tapasztalt olyan kifogásolható rendelkezéseket, amelyek indokolnák a dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.

A Tanács Véleménye kialakításánál figyelembe vette a 2015. év első negyedévének kedvező makrogazdasági és államháztartási folyamatait (termelés, fogyasztás, exportbővülés, foglalkoztatás, korábbi éveknél kisebb államháztartási hiány stb.) és ezeknek a hiánycél és az államadósság-szabály teljesülésére gyakorolt hatását.

Az NGM a véleményezésre megküldött tervezethez számításokat készített a Tanács részére, amely bemutatta az államadósság és a pénzforgalmi államháztartási hiány 2015. évi várható alakulását.



A tervezetben javasolt változtatások különböző mértékben érintik a pénzforgalmi egyenleget, az uniós módszertan szerinti deficitet és az államadósságot.

- A pénzforgalmi hiány - figyelembe véve, hogy a BKV-tól tervezett adósságátvállalás nem jelent költségvetési kiadást - 15 milliárd forinttal emelkedne.
- Az uniós módszertan szerinti ESA-deficit azonban nagyobb mértékben, 52 milliárd forinttal nőne. Két tétel miatt tér el az ESA-egyenleg változása a pénzforgalomtól. Egyrészt a BKV-tól történő adósságátvállalás növeli az uniós módszertan szerinti hiányt, mert a BKV az ESA módszertan szerint kormányzati szektoron kívüli vállalat, az Erste Bankban történő részesedésszerzés az uniós módszertan szerint nem minősül kiadásnak, tehát nem érinti a hiányt. Összességében az ESA-hiány a GDP 0,15 százalékával emelkedhet a tervezett változások hatására.
- Az államadósság a pénzforgalmi hiány változása és az adósságátvállalás összegével emelkedne, mintegy 67 milliárd forinttal, azaz a GDP 0,2 százalékával.

A 2015. évi költségvetési törvény elfogadásakor a Stab. tv. szerinti adósságmutató 0,9 százalékos csökkentését tartalmazta, ami a 2015. évi első negyedévi folyamatok alapján elérhetőnek látszik. A Tanács megítélése szerint a most benyújtott intézkedések 0,2 százalékpontos mértékű adósság növekedést eredményező hatása mellett is teljesülhet az Alaptörvényben előírt GDP arányos államadósság csökkentési követelmény. Az adósság alakulását tekintve kedvező a bevételek első háromhavi dinamikus emelkedése, különös tekintettel az áfa alakulására, valamint a nominális GDP² várható dinamikájára.

A kamatbevételek előirányzatának emelését a Költségvetési Tanács megalapozottnak tartja. Az elmúlt két évben számottevően túlteljesült a kamatbevételek előirányzata, ami elsősorban az alacsony hozamkörnyezetben a kibocsátási aukciókon kamatbevételként elkönyvelt értékpapír-árfolyamprémiumból ered. A Tanács indokoltnak tartja megjegyezni, hogy az alacsony hozamokból eredő hatás az uniós módszertan szerinti ESA-statisztikában – szemben a pénzforgalmi előirányzattal – nem a kamatbevételek emelkedésében, hanem a

² Nominális GDP: folyó áron számított GDP, amelynek alakulását egyrészt a gazdasági teljesítmény változatlan áron mért növekedése, másrészt a hozzáadott érték árszintjének változása határozza meg.

Össességében tehát a tervezetbe foglalt összegszerű változtatások 15 milliárd forinttal növelik a központi költségvetés pénzforgalmi hiányát és mintegy 50 milliárd forinttal (a GDP 0,15 százaléka) az uniós módszertan szerinti deficitet. Mindez megnehezíti az államháztartás egészére célként kitűzött ESA egyenleg (2,4 százalék) teljesítését. A Tanács megítélése szerint az akkor teljesíthető az első negyedévi adatok alapján, ha a makrogazdasági pálya az év egészében stabil marad, a bevételek a vártak megfelelően alakulnak, s a Kormány – különösen a külső feltételek esetlegesen kedvezőtlen alakulására tekintettel - a továbbiakban is feszes kontrollt gyakorol a kiadások felett. A célul kitűzött hiány elérését segíti, hogy rendelkezésre áll az Országvédelmi Alap (a GDP 0,1 százaléka, 30 milliárd forint) a költségvetési folyamatok korrekciójára.

A tervezetbe foglalt egyéb javaslatok a törvény egyes rendelkezéseinek értelmezésére, a végrehajtást segítő változtatásokra, pontosításokra irányulnak. Ezek vizsgálatát - mivel érdemi befolyásuk nincs a hiánycél tarthatóságára, és az államadósság-szabály érvényesülésére - a Tanács nem tartotta indokoltnak.


Kovács Árpád



Matócsy György