

**A Költségvetési Tanács
Véleménye**

**a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. évi C. törvény
módosításáról szóló törvényjavaslat tervezetéről**

I.

A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága

A 2016. évi központi költségvetésről szóló törvény módosítására vonatkozó törvényjavaslat-tervezetet (a továbbiakban: tervezet) a Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács, KT) elektronikus úton 2016. április 25-én kapta meg, a nemzetgazdasági miniszter NGM 10411/2/2016. számú véleménykérő levele mellékleteként.

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 KT a Véleményének kialakításában az alábbi előzményekre is figyelemmel volt.

- A Tanács a 2016. évi központi költségvetés tervezetéről a 4/2015.05.08. számú Véleményében megállapította, hogy a Stabilitási törvény alapján (változatlan árfolyamon) a 2015. év végén várt adósságmutatónak és a 2016. év végére számított adósságmutatónak a törvényjavaslat tervezetében bemutatott 1 százalékpontos csökkentése összhangban van a 2015. évi várható és a 2016. évi tervezett gazdasági és költségvetési folyamatokkal. Véleményének indokolásában a KT rámutatott arra is,

hogy az uniós módszertan (ESA 2010) szerint számított 2016. évi államháztartási hiány jelentősen alatta marad a 3 százalékos maastrichti kritériumnak, s mértékében összhangban van az államháztartási egyenleggel szemben támasztott hazai és uniós szabályokból fakadó követelményekkel, továbbá az alacsony hiány segíti az adósságráta Alaptörvényben előírt csökkentési követelményének megvalósítását is.

- A KT a 2016. évi központi költségvetésről szóló T/4730/604. számú egységes költségvetési törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelőségét értékelő – zárószavazás előtti – 6/2015.06.19. számú Véleményében is azt állapította meg, hogy a 2016. december 31-i tervezett államadósságnak „az egységes költségvetési törvényjavaslatban rögzített mértéke megalapozott, a Stabilitási törvény előírásai szerint került megállapításra és összhangban van a törvényjavaslat szerinti költségvetési folyamatokkal”. A Tanács azonban e Véleménye indoklásában az adósság-szabály teljesülése kockázatára is figyelmeztetett, mert – megítélése szerint – a várakozásokat gyengítheti az ismert geopolitikai feszültségek lehetséges erősödése, az EU tagállamai gazdasági teljesítményének ingadozása, valamint az eurózóna válsága kiújulásának veszélye, a migráns válság megoldása és terhének bizonytalansága.
- A Tanács a Magyarország 2015. évi központi költségvetése végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról (az első félévi folyamatok alapján) szóló 7/2015.09.21. számú Véleményében megállapította, hogy az elmúlt években a költségvetési bevételek és kiadások szerkezetében olyan változások mentek végbe, amelyek a bevételeket stabilizálták és a kiadásokat kézben tarthatóvá tették. Ennek is köszönhetően az államháztartás finanszírozási helyzete kedvező. A KT azonban a külső feltételek romlásának kockázataira is figyelmeztetett, amelyek költségesebbé tehetik az adósság finanszírozását. Megítélése szerint az elhúzódó görög válság, a tartóssá váló orosz-ukrán ellentét hatásának begyűrűződése, a forint árfolyamának alakulása, az EU források késedelmes beérkezése jelenthet kockázatot.
- A KT a Magyarország 2017. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről szóló Véleményében kitért a 2016. évi folyamatokra. Ezek között – az indoklásban – megállapította, hogy „a 2015. évi és a 2016. I. negyedévi makrogazdasági folyamatok elemzése alapján megalapozottnak látja a várakozásokat a 2016. évi gazdasági növekedésre. Az EU transzferek igénybevételének ciklikussága a gazdaság bővülését valamelyest visszafogja 2016-ban (de újra pozitívan járulhat hozzá 2017-ben) [...] A

2
lms
Og

kormányzatnak a gazdaság fehérítését célzó korábban elindult intézkedései [...] megjelennek a 2016. év eleji adatokban, amelynek köszönhetően az elmúlt években mértnél számottevően alacsonyabb pénzforgalmi hiány alakult ki az első negyedévben. Ennek, valamint a várható folyamatok alapján a 2 százalékos hiánycél teljesíthető, sőt, ennél alacsonyabb mértékű hiány is elérhető, amely kedvezően hat az államadósság-mutató csökkenésére is. Ez utóbbinál figyelemmel kell lenni az uniós módszertan szerint számított ESA-hiány mellett az adósságot közvetlenebbül befolyásoló pénzforgalmi egyenlegre is”.

Ezekre tekintettel a Tanács a költségvetési törvény jelen módosításához kapcsolódó Véleménye indokolásában csak szűkebben foglalkozik a makrogazdasági háttérrel.

A véleményezés céljából megküldött tervezet szerint a központi költségvetés bevételi és kiadási főösszege – belső egyenlegük szerint – egyaránt 401,3 milliárd forinttal emelkedik. Ezzel összhangban a központi költségvetés pénzforgalmi hiánya változatlan marad. A 2016. évi központi költségvetésben a következő főbb bevételi, valamint kiadási tételeknél indítványoznak új előirányzatot vagy előirányzat növekedést:

A) Bevételek

- Társasági adó (289,4 milliárd forint),
- Általános forgalmi adó (37 milliárd forint),
- Jövedéki adó (29 milliárd forint),
- Személyi jövedelemadó (30 milliárd forint),
- Lakossági illetékek (16,1 milliárd forint),
- Szociális hozzájárulási adó (86 milliárd forint).

B) Kiadások

- a Klebersberg Intézményfenntartó Központ 2016. évi gazdálkodási gondjainak oldásához (91,6 milliárd forint),
- a szakképző centrumok, és a szakképzés, felnőttképzés támogatására (17,7 milliárd forint),
- az egyetemek, főiskolák beruházásaira (6,6 milliárd forint),

3
ln
Des

- a Modern városok program keretében 2015 folyamán megyei jogú városok önkormányzataival kötött megállapodásokban foglaltak végrehajtásához (50 milliárd forint),
- a Családok Otthonteremtési Kedvezménye (CSOK) programhoz (50 milliárd forint),
- a hazai fő- és mellékúthálózat felújításához (69,3 milliárd forint),
- a budapesti elővárosi közlekedés likviditásának biztosításához, más fővárosi közlekedési feladatokhoz (beruházásokhoz) (9,1 milliárd forint),
- a tömeges bevándorlás kezeléséhez és a terrorellenes intézkedések megvalósításához (11 milliárd forint),
- az adóssághoz (konszolidációban nem részesült önkormányzatok részére (12,2 milliárd forint),
- a Rendkívüli Kormányzati Intézkedések, valamint az Országvédelmi Alap előirányzatának megemelésére (30 milliárd forint).

A tervezet további támogatásokat juttat – többek között – a határ menti gazdaságfejlesztési és közútfejlesztési programokra, sportcélú fejlesztésekre, Nemzeti Eszközkezelő Zrt. és az MNV Zrt. ingatlanvásárlásaira, -beruházásaira, a tengelysúly-mérő rendszer alkalmazására, az Országos Mentőszolgálat beruházásaira, az állami környezetvédelmi feladatokra, valamint az Irinyi-tervben foglalt iparstratégiai célok megvalósítására.

Ezeket túl a tervezet eljárási, jogharmonizációs, az alkalmazást segítő jogtechnikai és szövegpontosító rendelkezéseket tartalmaz.

A KT – a Stab. tv. vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően – a törvényjavaslat tervezetét hitelességi és végrehajthatósági szempontokból vizsgálja, annak részleteit, különösen a belső arányait, elosztáspolitikai összefüggéseit nem elemzi.

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

4
1
Des

II.**A Tanács határozata**

A Tanács 2016. április 28-án tartott ülésén a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló 2015. 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.
2. Az előirányzat-változások azonosan – 401,3 milliárd forinttal – növelik a központi költségvetés bevételi és kiadási főösszegét. Ezáltal az államháztartás pénzforgalmi hiánya és adóssága nem változik. A Tanács a bevételi előirányzatok megemelését – az előző évi kedvező folyamatok és 2016 első negyedévi adatai alapján – megalapozottnak tartja.
3. A Tanács az államháztartás 2016. évi uniós módszertan szerinti 2,0 százalékos GDP-arányos hiánycélját a magasabb kiadásokkal együtt is teljesíthetőnek látja. Ez alacsonyabb a Stab. tv. 3/A. § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott három százaléknál, ami azt jelenti, hogy a hiányra vonatkozó követelmény akkor is teljesül, ha a GDP, vagy az egyenleg a tervezettnél kedvezőtlenebbül alakul.
4. A Tanács megítélése szerint az államadósság-szabály is teljesül, mivel a változatlan árfolyamon számított és az EU támogatások megelőlegezéséből eredő adósságnövekménnyel korrigált GDP-arányos bruttó államadósság 2016 végére várhatóan csökken az egy évvel korábbihoz képest. A Tanács fontosnak tartja, hogy a költségvetés végrehajtása során a Kormány figyeljen az Európai Unió szabályai szerint számolt adósságráta alakulására is, hogy ennek előírt mértékű csökkenését ne veszélyeztettesse a pénzforgalmi hiánynak az EU támogatások megelőlegezése miatti esetleges növekedése.
5. A Tanács támogatja, hogy a tervezet növeli a tartalékokat, azaz a kiadási előirányzatokat a várhatóan keletkező többletbevételeknél kisebb mértékben emeli meg, mert ezáltal erősödik a költségvetés végrehajtásának biztonsága.

h⁵ lms
Des

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 kedvező makrogazdasági tendenciákat, amelyek a tervezésnél alapul vett makrogazdasági pályával azonos, vagy annál – kedvező körülmények esetén – kis mértékben jobb feltételeket teremthetnek. A 2013-ban megindult gazdasági növekedés 2016-ban folytatódik, ami azonban nem zárja ki a növekedés dinamikájának évközi ingadozását. A kedvező munkaerő-piaci folyamatok, a nemzetgazdasági bruttó átlagkereset emelkedése révén 2016-ban a fogyasztás volumene várhatóan több mint 3 százalékkal bővül, mely jelentősen hozzájárul a gazdasági növekedéshez.

A kiadási előirányzatok növekedése hozzájárul a beruházási ráta növekedéséhez, és egyszeri jellege következtében nem veszélyezteti a költségvetési egyensúly fenntarthatóságát. A Tanács nyugtázza, hogy sor kerül az oktatási intézményrendszer működésének pénzügyi konszolidációjára.

A központi költségvetés kiadási oldalán az előirányzatok emelésére, új előirányzatokra a fedezet megteremtését lehetővé teszik az adóalapok kedvező alakulása, a növekedési adóhitel nagyfokú kihasználása, a fizetési fegyelem, valamint az adóbeszedés hatékonyságának javítására irányuló korábbi kormányintézkedésekből eredő magasabb adó- és járulékbevételek.

A módosításban szereplő kiadási és bevételi előirányzat-változtatások nem érintik a pénzforgalmi hiányt. Amennyiben azonban az európai uniós bevételek megelőlegezését szolgáló költségvetési kifizetések emelkednének, akkor az növelné a pénzforgalmi hiányt, és ezen keresztül az államadósságot. Ezt a növekményt a Stab. tv. szerinti államadósság-szabály szempontjából figyelmen kívül kell hagyni, az uniós szabály szerinti államadósságba azonban beleszámít. A túlságosan kismértékű adósságcsökkentés veszélyeztetné az Európai Unió adósság szabályának teljesülését. Ezért a Tanács fontosnak tartja, hogy a Kormány

6
lms
De

költségvetés végrehajtása során vegye tekintetbe a pénzforgalmi hiánynak az uniós források megelőlegezéséből eredő esetleges növekedését is

A Tanács egyetért azzal, hogy a tervezet a kiadási előirányzatokat a várhatóan keletkező többletbevételeknél kisebb mértékben emeli meg, azaz növeli a tartalékokat, vagyis az Országvédelmi Alap, valamint a Rendkívüli Kormányzati Intézkedések (RKI) előirányzatát. A megfelelő tartalékolás segíti a költségvetés biztonságos végrehajtását, a jelentősen megemelt bevételek esetleges alulteljesüléséből eredő kockázatok kezelését. A Tanács üdvözlí, hogy a 2016-os költségvetésben a Véleménye alapján 30 milliárd forinttal megemelt, majd a költségvetési tárgyalás során ugyanilyen összeggel lecsökkentett Országvédelmi Alapot megemelik.

Mindezekkel együtt is – a kedvező államháztartási folyamatok fenntarthatósága érdekében – indokolt a további felelős gazdálkodás.

A tervezetnek a 2016. évi központi költségvetési törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtást segítő módosítására, technikai pontosításokra javaslatot tartalmazó rendelkezései nincsenek érdemi hatással az államadósság-szabály érvényesülésére.

A Tanács a 2016. évi költségvetési törvény végrehajtásának első félévi teljesítéséről a Stab.tv. alapján 2016 szeptemberében teszi közzé értékelését, amelyben visszatér a jelen módosításnál figyelembe vett makrogazdasági, valamint az államháztartási folyamatok alakulására.

Budapest, 2016. április 28.



Domokos László

Költségvetési Tanács tagja



Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke

