

A Költségvetési Tanács Határozata**Magyarország 2023. évi központi költségvetési törvényjavaslatának zárószavazásához
történő hozzájárulásáról****I.****A határozat előkészítésének 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, Stab. tv.) 25. §-a alapján alakítja ki a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat elfogadásához szükséges – az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti – előzetes hozzájárulására vonatkozó álláspontját. Ennek során azt vizsgálja, hogy a törvényjavaslat megfelel-e az államadósság-mutató mértékére vonatkozó, az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében előírt csökkenés követelményének.

A Tanács a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 2/2022.06.03. számú Véleményében megállapította, hogy „a költségvetési törvényjavaslat tervezete az [akkor, 2022. áprilisban és májusban] ismert hazai és nemzetközi előrejelzések sávjába illeszkedő – 4,1 százalékos – gazdasági növekedéssel számol a rekord magas foglalkoztatás további emelkedése, a keresetek gyors ütemű növekedése, a háztartások fogyasztása, az állóeszköz-felhalmozás érdemi bővülése, valamint a termelékenység javítása révén.” Továbbá jelezte azt is, hogy „megítélése szerint a várt gazdasági növekedés megvalósulhat, amennyiben a járvány nem tér vissza, a háborús konfliktus hatásai a tervezés készítésekor megismert sávban maradnak, valamint a külkereskedelmi mérleg további romlása elkerülhető lesz.” A KT támogatta az egyensúly javítására, a GDP-arányos államadósság és hiány csökkentésére irányuló törekvést, továbbá úgy látta, hogy „az egyensúly megteremtésében jelentős súlyt képviselnek a bevételi oldali intézkedések – különösen az extraprofit-adók révén –, miközben a kiadás oldali lépések tartósabban és hatékonyabban járulhatnak hozzá az egyensúlyok javításához.” Egyúttal jelezte azt is, hogy a „kiadás oldali intézkedések végrehajtása – a családok jövedelmének csökkentése nélkül – feltétlenül szükséges a stabilizáció hiteles és megalapozott végrehajtásához.”

A KT helyes lépésnek tekintette, hogy „2023-ban a kormányzati szektor eredményszemléletű (ESA) hiánya a maastrichti kritérium közelébe, 3,5 százalékra, míg az államháztartás pénzforgalmi hiánya 3,3 százalékra mérséklődik”, ugyanakkor tudomásul vette, hogy a 3 százalékot meghaladó államháztartási hiányt az EU-s és a hazai szabályok 2023-

ra is lehetővé teszik, de „szorgalmazza a 3 százalékos hiány mielőbbi elérését, amennyiben azt a gazdasági körülmények megengedik.”

A Tanács Véleményében rámutatott arra is, hogy „a 2023. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak és a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdése rendelkezésének.” Továbbá rögzítette azt is, hogy „az Alaptörvény előírásával összhangban az államadósság-mutató csökkenő trendje tartós marad és annak mértéke a költségvetési törvényjavaslat tervezete szerint a 2022. év végi 76,1 százalékról 2023 végére 73,8 százalékra mérséklődik.” Ennek elérését a KT a [költségvetés tervezetének alapját képező, 2022 áprilisában és májusában készült] makrogazdasági és költségvetési pálya alapján teljesíthetőnek tartotta. A Tanács Véleményében értékelte azt is, hogy „az államadósság-kezelés 2023-ban is meg kívánja őrizni az elmúlt években elért kedvező szerkezetet, a devizaadósság részarányának – kismértékű emelkedése mellett – alacsony szinten tartását, a hazai befektetői kör bővítését, így a lakosság részvételének növelését az államadósság finanszírozásában, valamint az államadósság futamidejének növelését”.

A KT a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 2/2022.06.03. számú Véleményében foglaltakra adott kormányzati választ a T/152. számon benyújtott törvényjavaslat csatolmánya tartalmazza. Erre – a Tanács felhatalmazása alapján – a törvényjavaslat általános vitájának kezdetén a KT elnöke a Vélemény szóbeli ismertetése során kitért.

A KT által véleményezett tervezethez képest az Országgyűlésnek benyújtott T/152. számú törvényjavaslat bevételi és kiadásai főösszegét egyaránt 63,3 milliárd forinttal növelő – így a pénzforgalmi hiányt és az államadósság-mutatót nem érintő – változásokat figyelembe véve a Tanácsnak a tervezetre tett megállapításai a benyújtott törvényjavaslatra is helytállóak voltak.

Az Országgyűlés elnöke a 2022. július 12-én az OE-42/291-1/2022. számú levelével küldte meg a Tanács részére a Magyarország 2023. évi költségvetéséről szóló – az Országgyűlés által elfogadott módosítások átvezetését tartalmazó T/152/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslatot, kérve a Tanácsnak a Stabilitási törvény 25. §-a szerinti véleményét az államadósság-szabálynak való megfeleléséről, valamint az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulásának megadását a törvényjavaslat zárószavazásához.

A Tanács jelen határozatának meghozatala során az Állami Számvevőszék elemzésére és a Magyar Nemzeti Bank szakértőinek értékelésére épített.

II.

A Költségvetési Tanács Határozata

A Tanács a 2022. július 14-én – a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló T/152/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslatnak a Stabilitási törvény 25. §-a szerinti vizsgálata alapján – az alábbiakat határozta.

1. A Tanács megállapítja, hogy az egységes költségvetési törvényjavaslatban elfogadásra indítványozott módosítások a tervezett pénzforgalmi hiányt nem változtatják meg, mivel az egyes kiadási előirányzatok növelését más kiadási előirányzatok csökkentése és főként a fogyasztást terhelő adóbevételi előirányzatok növelése teljes mértékben ellensúlyozzák. Ebből következően az államadósság tervezett összege sem változik.
2. A Tanács a 2023. december 31-re tervezett államadósság-mutatónak a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló T/152/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslat 3. § (1) bekezdésében tervezett mértékét tudomásul veszi. Az a Stabilitási törvény rendelkezései szerint lett megállapítva, összhangban a törvényjavaslat elkészítésekor fennálló, annak alapját képező makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal. Miután a 2023. év végére számított államadósság-mutató értéke a törvényjavaslatban 2,3 százalékponttal kisebb a 2022. év végére várt mutató értékénél, így az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének követelménye is teljesül.
3. A Tanács megadja az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulását a T/152/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához.
4. A Tanács felhívja a figyelmet a költségvetési tervezés megkezdése óta megerősödött makrogazdasági kockázatokra, amelyek közül különösen érinti a költségvetés végrehajtását a vártnál nagyobb infláció, a világgazdaság növekedésének lassulása, az orosz-ukrán háború következményei (energiaválság stb.), valamint az Unióval történő megállapodás elhúzódása. Ezek összességében növelik a tervezettnél magasabb hiány és államadósság kialakulásának kockázatát. A Tanács hozzájárulása megadásakor figyelembe vette, hogy a törvényjavaslat – a Stabilitási törvényben minimálisan előírt 0,1 százalékpontot meghaladva – a 2023. év végi államadósság-mutató 2,3 százalékpontos javulását irányozza elő a 2022. év végi értékéhez képest, ezáltal az államadósság-szabály a makrogazdasági pálya tervezettnél kedvezőtlenebb alakulása esetén is teljesülni tud. Az államháztartási egyensúlyt érintő kockázatokat mérséklék az elmúlt napokban hozott adópolitikai és rezsicsökkentéssel kapcsolatos intézkedések. Utóbbiak hozzájárulnak a külső egyensúly

javításához is. A negatív kockázatok 2022 II. félévében és 2023. év során tovább növekedhetnek, ezért indokolt ezek kezelésére felkészülni.

5. A Tanács továbbra is szorgalmazza a 3 százalékos hiány mielőbbi elérését, amennyiben azt a gazdasági körülmények megengedik. Ezért üdvözli a költségvetési törvényjavaslatba foglalt vállalást, amely szerint amennyiben a 2023. évi a reálnövekedés nagyobb, mint 4,1 százalék, akkor a tervezettnél magasabb reálnövekedés miatt keletkező eredményszemléletű éves adó- és adójellegű bevételi többlettel azonos összegben – levonva abból a fizetendő nyugdíjprémium tervezetten felüli összegét – csökkenteni szükséges a kormányzati szektor hiányát.
6. A KT felhatalmazza az elnökét, hogy a Határozatról haladéktalanul tájékoztassa az Országgyűlés elnökét, s azt az Országgyűlés plenáris ülésén a zárószavazást megelőzően ismertesse.

III.

A Tanács Határozatának indokolása

A T/152. számon benyújtott törvényjavaslatban foglaltakhoz képest az Országgyűlés által elfogadott előirányzat változtatások azonos összegben (97,4 milliárd forinttal) növelik a központi alrendszer 2023. évi költségvetésének bevételi és kiadási főösszegét. Ezen belül a működési kiadások és bevételek 105,3 milliárd forinttal növekednek, a felhalmozási kiadások és bevételek 7,9 milliárd forinttal csökkennek, A módosítások által a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya nem változik, s ezáltal az államadósság összege sem. Ugyanannyi marad az államháztartás uniós módszertan szerint számított hiánya is.

Az elfogadott módosítások összesen 170,6 milliárd forint többletkiadást irányoznak elő. Ennek forrása egyrészt a korábban vártnál magasabb nominális fogyasztásbővülés következtében a fogyasztási adóbevételek, valamint más tételek növelése (97,4 milliárd forint összegben), másrészt egyes működési és beruházási (beruházásösztönző) kiadási előirányzatok csökkentése (73,2 milliárd forint összegben). Az elfogadott módosító javaslatok szerint legnagyobb kiadásemelkedés a következő tételeknél valósul meg: polgári titkosszolgálatok feladatellátáshoz szükséges többletforrások biztosítására 44,8 milliárd forint, kormányzati kommunikációval és konzultációval kapcsolatos feladatokra 26,3 milliárd forint, versenysport és szakmai feladatok támogatására 26,3 milliárd forint, kulturális értékmegőrző beruházásokra 16,7 milliárd forint, helyi önkormányzatok részére köznevelési, szociális és gyermekjóléti, valamint gyermekétkeztetési feladatainak támogatására 6,9

milliárd forint, nonprofit, társadalmi, civil szervezetek és köztestületek támogatására 5,6 milliárd forint.

A kiadási előirányzatok csökkentése közül az „Egyéb vegyes kiadások” előirányzat működési kiadás összege 24,7 Mrd Ft-ról 9,7 Mrd Ft-ra mérséklése kockázatot hordoz, mivel egy felülről nyitott előirányzat összegének csökkentésére kerül sor.

A bevételek közül meghatározó az általános forgalmi adónál (52,4 milliárd forint), valamint a jövedéki adónál (10,0 milliárd forint) bekövetkező előirányzatemelések. A KT a megnövelt adóbevételi előirányzatokat teljesíthetőnek ítéli meg, mivel e két adónem 2022. évi időarányos teljesülése a költségvetési törvényjavaslat benyújtása óta is emelkedett. Ezek mellett számottevően (35 milliárd forinttal) nagyobb összegű lesz a központi költségvetési szervek befizetési kötelezettsége.

A központi tartalékokat több javaslat is érinti: a Beruházás Előkészítési Alap előirányzata 3,0 milliárd forintról 2,0 milliárd forintra csökken, a Rezsivédelmi Alap teljes 670,0 milliárd forintos összege tartalékként kerül nevesítésre.

A T/152/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslatban foglalt módosítások összességében a KT 2/2022.06.03. számú Véleményében az államadósság-szabály érvényesülésére vonatkozó megállapításának felülvizsgálatát nem tették szükségessé.

A Tanács mindezekre tekintettel foglalta Határozatba az államadósság-szabály teljesülésével kapcsolatban az egységes költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó – a Stab. tv. 25. §-a szerinti – véleményét, s adja meg a hozzájárulását a T/152/141. számú egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához.

A Tanács Határozatában szükségesnek tartja felhívni a figyelmet több, a 2023. évi költségvetés teljesítését a 2022. évi makrogazdasági folyamatok alapján veszélyeztető kockázatra. Ezek közül kiemelést érdemel a gazdasági növekedés és az infláció, amelyeknek a ma előre jelezhető alakulása – alapvetően a világgazdasági folyamatok és különösen a háború közvetett hatásai miatt – kedvezőtlenebb a mintegy három hónappal korábban figyelembe vett, a költségvetés makrogazdasági alappályáját képező kilátásoknál. Emellett a Tanács felhívja a figyelmet, hogy a költségvetés számol a 2021-2027-es európai uniós költségvetési ciklus kohéziós és helyreállítási forrásaival is, melyek lehívásához azonban még szükség van a 2021 decemberében benyújtott Partnerségi Megállapodás és az egyes operatív programok, valamint a magyar Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv elfogadására. Ezért a Tanács kedvezőnek ítéli meg az európai uniós forrásokról történő megegyezések irányába tett előremutató kormányzati lépéseket.

Állásfoglalása kialakításakor a Tanács főként azt mérlegelte, hogy a Magyarország és a magyar gazdaság környezetében a törvényjavaslat benyújtása óta bekövetkezett változások mennyiben érintik az államadósság-szabály teljesíthetőségét. A gazdasági növekedésnek a prognosztizáltnál nagyobb mértékű lassulása és az inflációnak (és ezen keresztül a GDP deflátornak) a vártnál nagyobb üteme közvetlenül érinti az államadósság-mutatót. Ugyanakkor a hatások nem egyirányúak: a gazdasági növekedés lassulása mérsékli, a magasabb infláció pedig növeli az államadósság-mutató nevezőjében szereplő nominális GDP összegét. A forint alacsonyabb árfolyama növeli a devizában denominált államadósság forintösszegét, így magát az államadósságot is, de az elmúlt évtizedben megújuló adósságstratégia eredményeként az államháztartás központi alrendszere államadósságának már csak mintegy 20 százaléka denominált devizában, így az államadósság árfolyamérzékenysége jelentősen csökkent.

A kockázatok növekedése ellenére az államadósság-szabály teljesülését elősegíti, hogy az elfogadás előtt álló törvényjavaslat a tartalék előirányzatok mellett implicit tartalékot is tartalmaz. Az implicit tartalékot az jelenti, hogy a költségvetési törvényjavaslat az államadósság-mutató 2,3 százalékpontos javulását irányozza elő, az 0,1 százalékpontos törvényi minimummal szemben, így tehát a tervezettnél kedvezőtlenebb makrogazdasági folyamatok mellett is megvalósulhat az államadósság-mutató csökkenése.

A Tanács meglátása szerint az államháztartási egyensúlyt érintő kockázatokat mérséklik az elmúlt napokban hozott, a kisadózók tételes adóját érintő törvénymódosítás, valamint a bejelentett kormányzati intézkedések a rezsicsökkentés fenntartásának mennyiségi korláthoz kötéséről. Utóbbi lépéstől az energiatakarékosság növekedése várható, ami hozzájárul a külső egyensúly javításához is.

Budapest, 2022. július 14.



Windisch László

Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke



Költségvetési Tanács tagja