

## **A Költségvetési Tanács Határozata**

### **Magyarország 2024. 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 2024. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről kialakított 4/2023.05.23. számú Véleményében megállapította, hogy „a költségvetési törvényjavaslat tervezete 2024-re nézve az ismert hazai és nemzetközi előrejelzések átlagánál magasabb, 4,0 százalékos gazdasági növekedéssel számol, amelyhez a háztartások fogyasztásának bővülése, a bruttó állóeszköz-felhalmozás újbóli dinamikus emelkedése és az exportnak az importot meghaladó növekedési üteme egyaránt hozzájárul.” Megítélése szerint „a külső és belső feltételek kedvező alakulása esetén a kormányzati prognózis szerinti gazdasági növekedés megvalósulhat, de azt számos kockázat övezi.” Ezek közül kiemelte, hogy „Oroszország Ukrajna elleni agressziója és az arra adott válaszok (szankciók) 2024-ben is negatívan érintik a magyar gazdaságot, Európa energiabiztonsági problémái – bár enyhültek, de – nem szűntek meg, valamint az Európai Uniótól hazánknak járó források folyósításával kapcsolatos tárgyalások elhúzódhatnak.” A Tanács emellett úgy látta, hogy „a kormányzati prognózis megvalósulásához arra lenne szükség, hogy a magánszektor beruházásai képesek legyenek kompenzálni az állami beruházási kiadások (reálértékben jelentős) visszaesését, és az így létrejövő versenyképes exportkapacitások révén a magyar export dinamikája lényegesen meghaladja az exportpiacok bővülésének ütemét.”

A Tanács már a korábbi években kívánatosnak tartotta, hogy „a magyar gazdaság és a költségvetés egyensúlyának megteremtése érdekében a kormányzati szektor hiánya a GDP 3 százaléka alá csökkenjen.” Most megállapíthatta, hogy „A költségvetési törvényjavaslat tervezete ennek megfelel: 2024-ben a kormányzati szektor eredményszemléletű (ESA) hiánya

– 2023-hoz képest 1,0 százalékponttal – 2,9 százalékra, a maastrichti kritérium alá csökken, míg az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya – 1,5 százalékponttal – 2,9 százalékra mérséklődik. Ugyanakkor e célok megvalósulását is kockázatok övezik.” Többek között: „a várt gazdasági növekedés nem valósul meg, ami mérsékelné a költségvetés bevételeit.” Kockázatot jelent „elsősorban a fogyasztáshoz kapcsolódó – bevételek 2023. évi várható alulteljesülése, amely ezen előirányzatok bázisát rontja”. A Tanács komoly kockázatot látott abban is, hogy „a költségvetési szervek dologi előirányzatai – az energiakompensáció figyelembevételével is – jelentősen elmaradnak a 2022-ben megvalósult és 2023-ban, valamint 2024-re várható áremelkedések mértékétől”. Mindezek a Tanács megítélése szerint „működési, szolgáltatásminőségi kockázatokkal is járnak, amelyek mérséklésére a költségvetést érintően is fel kell készülni. A 2,9 százalékos hiánycél eleve azt jelenti, hogy a kiadások csekély mértékű többlete, illetve a bevételek némi elmaradása a GDP 3 százaléka fölé emelné a hiányt”. A tervezett pénzforgalmi hiány növekedéséhez vezetne az is, ha „az uniós forrásokból 2024-ben tervezett 2479,8 milliárd forint bevétel nem teljes összegben kerülne folyósításra, miközben az uniós programok 3605,5 milliárd forint összegű kiadási előirányzata nagyrészt felhasználásra kerülne”.

A Tanács Véleményében üdvözölte, hogy „az Alaptörvény előírásaival összhangban az államadósság-mutató csökkenő trendje folytatódik, és annak mértéke a költségvetési törvényjavaslat tervezete szerint a 2023. év végi 69,7 százalékról 2024 végére 66,7 százalékra mérséklődik”, s így a „tervezett 3 százalékpontos csökkenésre tekintettel az államadósság-mutató mérséklését – az ismertetett makrogazdasági és költségvetési kockázatok ellenére – teljesíthetőnek tartja”. A Vélemény indokolása szerint „az államadósság-mutató tervezett 3 százalékpontos csökkenése számottevő mozgásteret ad arra az esetre, hogy az adósságmutató akkor is csökkenjen, ha a nominális GDP növekedése mérsékeltebb vagy a pénzforgalmi hiány magasabb lesz a tervezettnél. Ez kellő tartalékot biztosít ahhoz, hogy minimalizálja az államadósság-szabály nem teljesülésének kockázatát.”

A Tanács ezek alapján állapította meg, hogy „a 2024. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete megfelel az Alaptörvényben előírt államadósság-szabálynak és a Stab. tv. 4. § (2a) bekezdése rendelkezésének.”

A KT a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 4/2024.05.23. számú Véleményében foglaltakra adott kormányzati választ a T/4181. számon benyújtott törvényjavaslat általános indokolása tartalmazza. Erre – a Tanács

felhatalmazása alapján – a törvényjavaslat általános vitájának kezdetén a KT elnöke a Vélemény szóbeli ismertetése során kitért.

A Tanács által véleményezett tervezethez képest az Országgyűlésnek benyújtott T/4181. számú törvényjavaslat bevételi és kiadási főösszegét egyaránt 651,5 milliárd forinttal csökkentő – 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 2023. július 3-án az OE-42/452-1/2023. számú levelével küldte meg a Tanács részére a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló, az Országgyűlés által elfogadott módosítások átvezetését tartalmazó T/4181/471. 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 KT jelen Határozatának meghozatala során épített az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank értékelésére.

### **A Költségvetési Tanács Határozata**

A Tanács a 2023. július 6-án – a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló T/4181/471. számú egységes központi költségvetési törvényjavaslatnak a Stabilitási törvény 25. §-a szerinti vizsgálata alapján – az alábbi határozatot hozta.

- 1) A Tanács megállapítja, hogy az egységes költségvetési törvényjavaslatban elfogadásra indítványozott módosítások a tervezett pénzforgalmi hiányt nem változtatják meg. Ebből következően az államadósság tervezett összege nem változik. Az elfogadott módosítások csak csekély mértékben növelik a kiadások túlteljesülésének kockázatát. A Tanács nyugtázza, hogy a költségvetési bevételek teljesítéséhez szükséges adójogi és a bírságtételek növelésére vonatkozó törvényjavaslatokat az Országgyűlés megszavazta.
- 2) A Tanács a 2024. december 31-re tervezett államadósság-mutatónak a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló T/4181/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslat 3. § (1) bekezdésében tervezett mértékéről megállapítja, hogy az a Stabilitási törvény rendelkezései szerint lett meghatározva, összhangban a törvényjavaslat alapját képező makrogazdasági és államháztartási folyamatokkal. Miután a 2024. év végére számított államadósság-mutató értéke a törvényjavaslatban

3 százalékponttal kisebb a 2023. év végére várt mutató értékénél, így az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének követelménye is teljesül.

- 3) A Tanács továbbra is fenntartja a költségvetési törvény tervezetéhez tett észrevételei döntő részét tekintettel arra, hogy sem a gazdasági körülmények, sem a költségvetési törvény nem változott olyan mértékben, hogy a jelzett kockázatokat megszüntették volna.
- a. A szokásosnál nagyobb makrogazdasági kockázatot eredményeznek az elhúzódó orosz-ukrán háború, az arra válaszul meghozott szankciók és a világpiaci energiaárak erőteljes ingadozása, amelyek a költségvetés kiadási és bevételi oldalát is érintik.
  - b. A 2023. évi gazdasági folyamatok egyes elemei a költségvetést megalapozó makrogazdasági pálya körül a negatív kockázatok irányába mutatnak (a vártnál alacsonyabb lakossági fogyasztás és az előrejelzettnél magasabb várható infláció), míg más tényezők az elmúlt hónapokban kedvezően alakultak (energiaárak és a fizetési mérleg alakulása). A változásoknak több esetben közvetlen 2024. évi költségvetési hatása van.
  - c. A Tanács fenntartja azt az észrevételét, hogy célzott takarékosági és feladatracionalizáló intézkedések nélkül fennáll annak a veszélye, hogy a költségvetési szervek működőképességének megőrzése a 2024. év folyamán nagymértékű, nem tervezett kiadásokat tehet szükségessé.
  - d. A Tanács megállapítja, hogy a törvényjavaslat jelen formájában sem tartalmazza a Magyar Nemzeti Bank várhatóan negatív tartományba forduló tőkéje miatt a jelenleg hatályos jogszabályok alapján jelentkező költségvetési veszteségtérítési kötelezettséget. Ezt a Tanács tudomásul veszi a pénzügyminiszter 2023. július 3-án kelt levele alapján. Ebben a pénzügyminiszter arról tájékoztatót, hogy a Kormány még ebben az évben kezdeményezi a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény módosítását, amely szerint „a jegybanki negatív tőkét elsősorban a későbbi években várható pozitív eredménnyel szükséges ellentételezni”. Az Európai Központi Bank egyetértését is igénylő módosítás elfogadásával a 2024. évi költségvetési törvény hatálybalépésekor már nem állna fenn a költségvetés térítési kötelezettsége.

- e. A költségvetés számol a 2021-2027-es európai uniós költségvetési ciklus kohéziós és helyreállítási forrásaival, így a költségvetés végrehajtásának feltétele, hogy azok a tervezett időben és összegben beérkezzenek.
- 4) Az államadósság-mutató tervezett 3 százalékpontos csökkenése számottevő tartalékokat biztosít ahhoz, hogy a jelzett kockázatok alapvetően ne veszélyeztessék az államadósság-mutató mérséklését, így a Tanács megadja az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti előzetes hozzájárulását a T/4181/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához.
- 5) 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 törvényjavaslat bevételi előirányzatainak teljesülése több adózási és más törvény módosítását tette szükségessé. Ezeket a módosításokat az Országgyűlés elfogadta.

2023. februárban megkezdődött az infláció csökkenése és a januári csúcshoz képest egyre markánsabb dezinfláció bontakozik ki. A költségvetés által az idei évre várt 15 százalékos éves átlagos infláció ugyanakkor elmarad a konszenzusos várakozásoktól, amely növeli annak a valószínűségét, hogy 2023 novemberében pótlólagos nyugdíjemelésre kerüljön sor, ami egyúttal megemeli a 2024. évi nyugdíjkiadások bázisát. Emellett a belföldi fogyasztás vártnál nagyobb visszaesése együtt járhat a 2023. évi áfabevételeknek a tervezettnél kisebb mértékű növekedésével, ami rontja a 2024. évi előirányzat bázisát.

A T/4181/471. számon benyújtott törvényjavaslatban foglaltakhoz képest az Országgyűlés által elfogadott előirányzat változtatások azonos összegben (20,5 milliárd forinttal) csökkentik a központi alrendszer 2024. évi költségvetésének bevételi és kiadási főösszegét. Ezen belül a működési kiadások és bevételek 12,3 milliárd forinttal, a felhalmozási kiadások és bevételek pedig 8,2 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.

A bevételi előirányzatok csökkentése döntően a Gyógyszergyártói adónál jelentkezik, mivel jogszabályváltozás révén az adóból több – fejlesztésekre fordított kiadás – leírhatóvá válik. A légitársaságok hozzájárulásáról és egyes adótörvények módosításáról szóló törvényjavaslat módosítása szerint adókedvezmény biztosítható a társasági adóból (tao) a 2025. december 31-ig nyilvántartásba vett stratégiai jelentőségű beruházás üzemeltetése esetén. Ugyancsak új elem, hogy a napilapok áfáját a jogszabály-módosítási javaslat 0 százalékra csökkenti, ami nem jár érdemi költségvetési hatással.

A kiadási előirányzatok csökkentése a Rezsivédelmi Alapon belül a költségvetési szervek kompenzációjánál valósul meg. Az L. fejezet 2. címen tervezett Központi költségvetési szervek kompenzációja előirányzat működési kiadás összege 207,8 milliárd forintról 187,3 milliárd forintra, 20,5 milliárd forinttal csökken.

Belső átcsoportosítások eredményeként a Kossuth Lajos téri Igazságügyi Palota és Agrárminisztérium épületek rekonstrukciójának forrása (47,4 milliárd forint) a Beruházási Alapból átkerül a megvalósítást lebonyolító Országgyűlés fejezetbe. Jelentős pótlólagos összeg – 10,0 milliárd forint – jut a Nemzeti Közszolgálati Egyetem működésére és fejlesztésére. Kisebb összegek szolgálják a művészeti tevékenységek, egyházi programok, nemzetiségi feladatok plusz támogatását.

A T/4181/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslatban foglalt módosítások összegében a KT 4/2023.05.23. számú Véleményében az államadósság-szabály érvényesülésére vonatkozó megállapításának felülvizsgálatát nem tették szükségessé. A KT mindezekre tekintettel foglalta Határozatba az államadósság-szabály teljesülésével kapcsolatban az egységes költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó – a Stab. tv. 25. §-a szerinti – véleményét, s adja meg hozzájárulását a T/4181/471. számú egységes költségvetési törvényjavaslat zárószavazásához.

Ugyanakkor a Tanács Határozatában szükségesnek ítélte felhívni a figyelmet több, a 2024. évi költségvetés – mindenekelőtt a hiánycél – teljesítését övező kockázatokra. Ezek részletes indokolását a Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 4/2023.05.23. számú Véleménye tartalmazza.

A Költségvetési Tanács az MNB veszteségtérítésének költségvetésből történő mellőzését azért tudja tudomásul venni, mert a Kormány – az MNB-vel egyeztetve – úgy döntött, hogy kezdeményezni fogja a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény módosítását. A módosítási szándék szerint a jegybanki negatív saját tőkét elsősorban a későbbi években várható pozitív

eredménnyel szükséges ellentételezni. Amennyiben a saját tőke huzamosabb ideig negatív maradna, a központi költségvetésnek középtávon kellene biztosítania a jegyzett tőke szintjére való feltőkésítést a jelenleginél rugalmasabb szabályozás mellett. A módosítás alapját az adja, hogy a jegybank jogszabályi feladatainak ellátását nem befolyásolja a saját tőke összege, valamint a hazai jegybanki veszteségtérítési szabály jelenleg rugalmatlanabb és szigorúbb, mint több európai országé. A módosítás eredményeképpen tényleges veszteségtérítésre a következő években nem kerülne sor. A törvényjavaslatot az Országgyűlés részére az Európai Központi Bankkal történő egyeztetés után nyújtják be.

Budapest, 2023. július 6.




Windisch László

a Költségvetési Tanács tagja



Matolcsy György

a Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

a Költségvetési Tanács elnöke