

A Költségvetési Tanács**Véleménye****Magyarország 2017. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetéről****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: Stab. törvény) 24. §-a alapján véleményt nyilvánít a központi költségvetésről szóló törvény tervezetéről. A Tanács a 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 Kormány által – Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezeteként – elfogadott dokumentumot (továbbiakban: tervezet) Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter 2016. április 13-án kelt, az NGM 10745/22/2016. számú véleménykérő levele mellékleteként küldte meg a Tanács elnöke részére.

A Tanács az értékelését az alábbi – a 2016. évi költségvetési törvénnyel összefüggő – KT előzményekre figyelemmel fogalmazza meg:

- a Tanács által több korábbi Véleményben kifejtettek alapján a Kormány javaslatára az Országgyűlés módosította a Stab. törvény ún. adósságszabály (adósságképlet) előírását. A 2016. évi költségvetési törvényt már az új szabály¹ figyelembevételével alkották meg. Ezáltal elkerülhetővé vált 2016-ra egy túlzott mértékű, a gazdasági növekedést akadályozó költségvetési kiigazítás.

¹ Stab. tv. 4. § (2a) bekezdése szerint, ha a költségvetési évre előre jelzett infláció és a bruttó hazai termék reál növekedési üteme közül legalább az egyik nem haladja meg a 3%-ot, a központi költségvetésről szóló törvényben az értéket oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutatónak a viszonyítási évhez viszonyított csökkenése legalább 0,1 százalékpontot érjen el.

- a Tanács a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat tervezetére kialakított 4/2015.05.08. számú Véleményében megállapította, hogy a Stab. törvény szerinti – változatlan árfolyamon számított – 2015. évi adósság-mutató 2016. év végére előirányzott 1 százalékpontos csökkentése összhangban van a 2015. évi várható és a 2016. évi tervezett gazdasági és költségvetési folyamatokkal, valamint teljesíti az Áht. 13/A. § (2) bekezdés a) pontja szerinti követelményt.
- a KT a 6/2015.06.19. számú – a Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről szóló T/4730/604. számú egységes költségvetési törvényjavaslatra vonatkozó Véleményében megállapította, hogy a „2015-re várható GDP és államadósság, valamint a 2016. év végére tervezett GDP reális prognózison alapul”. Határozatának indokolásában kifejtette, hogy az adósság-ráta csökkenését a hiánycélt övező kockázatok ellenére is elérhetőnek tartja, így az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében foglalt államadósság-szabály 2016-ban várhatóan teljesül.

A Tanács jelen véleménye kialakításában az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank írásos értékelése², megállapításai mellett figyelembe vette – a KT titkársága által felkért – hazai elemző intézetek³ (Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaság- és Társadalomstatistikai Elemző és Kutató Központ, GKI Gazdaságkutató Zrt., Századvég Gazdaságkutató Zrt.), nemzetközi szervezetek (EU, IMF, OECD) aktualizált gazdasági prognózisait, más mértékadó piaci elemzők értékelését.

A gazdasági szereplők számára a kiszámíthatóságot növeli a költségvetés első félévi elfogadása. Ebből következően ugyanakkor a Tanács jelen Véleményének kialakításakor csak a 2015. évi költségvetés teljesítésének előzetes, valamint a 2016. évi költségvetési folyamatok első negyedéves adatait tudta figyelembe venni.

Mindezek alapján a Tanács Titkársága a 2017. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetének véleményezéséhez munkadokumentumot készített, amelyet a KT ügyrendjének megfelelően – az MNB-vel és az ÁSZ-szal – szakértői egyeztetés követett. Ezeken alapul a Tanács elé terjesztett dokumentum tervezete.

²Az elemzéseket a költségvetési törvényjavaslat Országgyűlés részére történő benyújtását követően – aktualizálva – a KT a honlapján közzéteszi.

³Az elemzések teljes terjedelmükben a KT honlapján megtalálhatók.

A Tanács – a Stab. törvény vonatkozó rendelkezéseire épített véleményezési mechanizmusa, munkarendje mellett – a döntése és az indokolása szerkezetének és tartalmának kialakítása során szempontként követte, hogy azok összevethetők legyenek a korábbi hasonló dokumentumaival. A KT – felhatalmazása alapján – a törvényjavaslat tervezetét és annak makrogazdasági hátterét egységében vizsgálja; a tervezet részleteit, bevételeit, kiadásait az egyensúlyi szempontok, az államadósság-szabály teljesülése szempontjából elemzi, s nem bocsátkozik elosztáspolitikai kérdések minősítésébe.

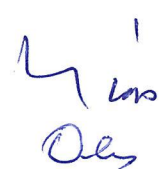
A Tanács a Véleményében foglaltakról tájékoztatja a Kormányt és az Országgyűlés elnökét. Véleményét az Országgyűlés honlapján is közzéteszi.

II.

A Tanács határozata

A Tanács 2016. április 21-én megtartott ülésén – a Kormány által a 2017. évi központi költségvetési törvényjavaslat tervezetéről rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján – az alábbi Véleményt alakította ki.

1. A Tanácsnak a 2017. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tervezetének hitelességére és végrehajthatóságára nézve nincsenek olyan alapvető ellenvetései, amelyek indokolnák a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban az egyet nem értés jelzését.
2. A törvényjavaslat tervezete a Tanács megítélése szerint megalapozott makrogazdasági prognózison nyugszik. A gazdasági növekedés 2013 óta tapasztalt dinamizmusát – benne a 2015. évi 2,9 százalékot – követően 2016-ban 2,5 százalék körüli lehet. A 2017. évi költségvetés 3,1 százalékos gazdasági növekedésre épül, amely – figyelemmel az uniós források felhasználásának várható felfutására és a növekedés egyéb tényezőire, mindenekelőtt a fogyasztásra – megalapozottnak tekinthető.
3. A bevételi és kiadási előirányzatok alapvetően összhangban vannak a makrogazdasági prognózissal, a 2015. évi előzetes teljesítéssel és a 2016. évi várható folyamatokkal, valamint a korábbi és a tervezetben szereplő kormányzati intézkedésekkel. Ezek figyelembevételével mellett is az általános forgalmi adó és a személyi jövedelemadó előirányzatainak előző évi előirányzatokhoz képesti emelése feszített, teljesítésükhöz az adóbeszedési tevékenység hatékonyságának további javítására van szükség.
4. A Tanács a makrogazdasági pálya és a költségvetési előirányzatok alapján megállapítja, hogy a 2017. évi – európai uniós módszertan szerint számított – 2,4 százalékos GDP-arányos hiánycél összhangban van a költségvetési törvényjavaslat tervezetében bemutatott gazdasági folyamatokkal és a tervezett bevételi, valamint kiadási előirányzatokkal. Az államháztartási hiánycél megfelel az Európai Unió fiskális szabályai korrekciós ágának, és a stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdése b) pontjának.



A hiánycél emelkedésével azonban várhatóan a strukturális hiány is emelkedik. Ezért a Tanács indokoltnak tartja, hogy a Kormány a törvényjavaslat indokolásában mutassa be, hogy a költségvetési törvényjavaslat szerinti hiánycél eleget tesz az EU strukturális hiányra vonatkozó kritériumának és a stabilitási törvény ezen nyugvó, 3/A. § (2) bekezdés a) pontja szerinti követelménynek.

5. A Tanács pozitívan értékeli, hogy a költségvetésben elkülönül a működési, a felhalmozási és az uniós fejlesztéseket tartalmazó költségvetés, ami segíti a folyamatok átláthatóságát, a hosszú távú növekedést megalapozó kiadások elkülönítését a folyó kiadásoktól.
6. A Tanács megállapítja, hogy a Stab. törvény szerinti – változatlan árfolyamon számított – 2016. évi adósság-mutatónak (GDP 73,5 %-a) és a 2017. évi adósság-mutatónak (a GDP 71,9 %-a) a törvényjavaslat tervezetében bemutatott alakulása összhangban van a 2016. évi várható és a 2017. évi tervezett gazdasági és költségvetési folyamatokkal, tehát teljesül az Alaptörvényben foglalt adósságszabály. Az adósságráta-csökkenés tervezett és várható mértéke megfelel az Európai Unió államadósságra vonatkozó követelményének is.
7. A Tanács indokoltnak tartja, hogy a költségvetés tervezete az előre nem látható feladatokra, kiadásokra, valamint az esetleges bevételi elmaradásokra háromféle tartalékképzést is előír, azaz a Rendkívüli Kormányzati Intézkedésekre 120 milliárd forint, az Országvédelmi Alap 50 milliárd forint előirányzatán túl a fejezeteknek is képezniük kell – hasonlóan a 2016-ban bevezetett gyakorlathoz – stabilitási tartalékot. Emellett az államadósság-szabály teljesülése szempontjából implicit tartalékot jelent, hogy az államadósság-mutató tervezett csökkenése 1,5 százalékponttal nagyobb a stabilitási törvényben előírt 0,1 százalékpontnál. A Tanács megítélése szerint a 2017. évi hiánycél szempontjából nem a stabilitási törvénynek a GDP 3 százalékos plafonjára vonatkozó 3/A. § (2) bekezdése b) pontja, hanem a középtávú költségvetési cél elérését meghatározó 3/A. § (2) bekezdés a) pontja szerinti követelmény teljesítése jelenti a szigorúbb feltételt. Ezért a Tanács szükségesnek tartja, hogy az Országvédelmi Alap mértékét és évközi felhasználásának szabályait a törvényjavaslat ez utóbbi követelmény biztonságos betartásának figyelembevételével állapítsa meg. Ezzel összefüggésben a Tanács célszerűnek tartaná, ha a Kormány a törvényjavaslat indokolásában bemutatná, hogy a tartalékokat milyen típusú és mértékű kockázatokra tekintettel tervezte meg.

8. A Tanács felhatalmazza az elnökét, hogy a törvényjavaslat tervezetével kapcsolatos Véleményét nyilvánosságra hozza, valamint arra, hogy a Véleményt az Országgyűlésben ismertesse, figyelemmel annak a benyújtott törvényjavaslattal való kapcsolatára is.

III.

Indokolás

A 2017. évi költségvetési törvényjavaslat tervezete a Tanács megítélése szerint továbbviszi a stabilitás és a növekedés együttes érvényesítését szolgáló folyamatot. Mindehhez szükséges a fogyasztás fenntartható növekedése, a beruházások ösztönzése, valamint az uniós források nagymértékű felhasználása, amelyeknek a költségvetési feltételeit a tervezet megteremti, egyidejűleg megőrizve az államháztartás hiányának 3 százalék alatt tartását, és a GDP arányos államadósság csökkentését.

A Tanács a Véleményét az alábbiak értékelésére építve alakította ki.

A tervezet hitelessége

A Stab. törvény 24. § (2) bekezdése alapján a Tanács „a tervezetre észrevételt tehet, illetve – ha a tervezettel kapcsolatban, annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetése van – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti”. A Tanács úgy értékeli, hogy a törvényjavaslat tervezetében a rendelkezések, tendenciák, előirányzatok megfelelően alátámasztottak, ezért a véleményezésre átadott dokumentummal kapcsolatban általános egyetértését adhatja.

A 2015. év és a 2016. év várható teljesülése

A gazdaságban a korábbi években megindult – az Unió átlagát jóval meghaladó – növekedés 2015-ben (2,9 százalékkal) folytatódott, 2016-ban várhatóan 2,5 százalékos lesz. A mértékadó hazai elemző intézetek is e köré várják a 2016-os gazdasági bővülést.

A fenntartható növekedés külső feltételei alapvetően kedvezőek: viszonylag alacsony szinten mozgó olajár, javuló konjunktúra- és bizalmi indexek, mérsékelten, de erősödő EU (ezen belül is elsősorban a német) gazdasági teljesítmény.

A Tanács 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 teljesítmény visszaesése legjobban az építőiparnál tapasztalható (2016 elejére – az előző évi magas teljesítéshez képest – közel 20 százalékos a volumencsökkenés). A lakosság jövedelmének további emelkedése révén élénkülő fogyasztás idén is támogatja a növekedést. A vállalati és ezen belül a kis- és középvállalkozások beruházási aktivitását javítja az alacsony hozamkörnyezet mellett a Magyar Nemzeti Bank kifejezetten beruházás fókuszú hitelprogramja. Az ingatlanpiacnak és az építőiparnak lökést ad a kedvezményes 5 százalékos lakás-áfa bevezetése, valamint a Családi Otthontermelési Kedvezmény kiterjesztése és a Nemzeti Otthontermelési Közösségek konstrukció bevezetése. Így várhatóan 2016-ban is 20 százalék felett marad hazánk beruházási rátája. A növekedést több éve támogatja a külpiaci kereslet élénkülése, első helyen a járműgyártásra és egyre jobban a hozzá kapcsolódó hazai beszállítói hálózat szélesedő kapacitására támaszkodóan.

Az elmúlt időszakban pozitív folyamatok figyelhetők meg a munkaerő-piacon, nő a foglalkoztatottak száma, ami 2015. december és 2016. február között 4,2 millió fő felett volt (117 ezer fővel több, mint egy évvel korábban). A 15-64 évesek foglalkoztatási rátája ez időszakban a 65 százalékot közelítette. Különösen kedvező, hogy a bővülés meghatározóan a versenyszférában tapasztalható. A tartós gazdasági növekedés alacsony fogyasztási árindexszel párosul, pozitív hatást kifejtve a fogyasztásra. Mindemellett az államháztartási szektorban tapasztalható a munkavállalói bérigények felerősödése.

A kormányzatnak a gazdaság fehérítését célzó korábban elindult intézkedései (pénztárgép online bekötése az adóhivatalba, valamint az Elektronikus Közúti Áruforgalom- Ellenőrző Rendszer /EKÁER/ alkalmazása), továbbá az adóellenőrzések célzottságának javítása már 2015-ben érzékelhető volt a költségvetés adó- és járulékbevételeinek jelentős (az előirányzathoz képest 550 milliárd forintos) túlteljesítésében. Ennek és a kiadások féken tartásának eredményeként 2015-ben az államháztartás uniós módszertan szerinti hiánya a tervezetnél számottevően alacsonyabb, 1,9 százalék volt. Ugyancsak kedvező az államadósság-ráta alakulása (75,3 százalék), ami közel 1 százalékponttal csökkent az előző évihez képest.

A pozitív bevételi tendenciák 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.

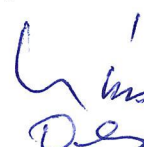
A 2017. évi célok, feltételek értékelése

Várható makrogazdasági mutatók

A költségvetési törvényjavaslat tervezete ismét dinamikus, 3,1 százalékos GDP bővüléssel számol. Ezt megfelelően alátámasztják a növekedés forrásai a tervezet szerint: a háztartások fogyasztásának volumene 3,1 százalékkal, míg a bruttó állóeszköz felhalmozás 9,1 százalékkal nő. Utóbbi révén a beruházási hányad újra 21 százalék feletti lehet. Folytatódik a foglalkoztatás bővülése (összességében 1,8 százalékkal, a versenyszféra 2 százalékkal), a bruttó átlagkereset növekedés 5,1 százalékos. Az export dinamikája is fennmarad (6,3 százalék). Az ipar és a külkereskedelem további növekedését az Irinyi János Terv megvalósítása is segíti.

A fogyasztás élénküléséhez a tervezet szerinti, 1 százalék alatti infláció is hozzájárul. A nyugdíjak ezzel arányosan, a törvényi előírásoknak megfelelően emelkednek. A tervezésnél alapul vett infláció alacsonyabb, mint a KT rendelkezésére álló előrejelzések átlaga. A kiadási előirányzatok a Tanács megítélése szerint a némileg magasabb infláció mellett is tarthatóak. A nyugdíjkiadásokat azonban arányosan növelné a magasabb pénzromlási ütem.

A Költségvetési Tanács a tervezetben szereplő makrogazdasági prognózist megalapozottnak ítéli figyelembe véve, hogy a tervezet maga is tartalmaz a gazdasági növekedést serkentő intézkedéseket (beruházások és béremelések a közszférában). A gazdasági növekedést 2017-től ismét számottevő mértékben serkenti az uniós források igénybevétele. Lényeges, hogy az elfogadott tervek szerint a 2014-2020-as programozási időszakban hazánk rendelkezésére álló 12 ezer milliárd forint uniós forrás 60 százaléka a foglalkoztatás és a versenyképesség erősítését szolgáló gazdaságfejlesztést célozza. Kiemelhető, hogy 2016 március végéig a

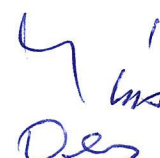


hétéves támogatások felére a pályázati kiírások már megtörténtek, a másik felére pedig 2017-ben lezárulnak (ezáltal a támogatások döntő része 2018 végére felhasználhatóvá válhat). A 2017. évi folyamatokra serkentőleg hat a komplex pályázati rendszer bevezetése és a források – Kormány által kialakított – megelőlegezési rendszere is. Az EU források tervezett mértékű felhasználása a Kormány részéről elfogadott feszített ütemezés fegyelmezett végrehajtását igényli.

A központi költségvetés bevételei és kiadásai

A központi költségvetés 2017. évi adó- és járulékbvételeinek előirányzatai összhangban vannak a 2015. évi teljesítés előzetes adataival, a várható 2016. évi folyamatokkal és a 2017. évi prognosztizált makrogazdasági pályával. A társasági adóban magas bevételi növekményt terveznek, feltehetően a növekedési adóhitelhez kapcsolódóan. A munkát terhelő adók összhangban vannak a várható munkaerő-piaci folyamatokkal és a kormányzati béremelésekkel. Az általános forgalmi adó előirányzat mintegy 180 milliárd forint (5,4 százalékos) növekményt tartalmaz az előző évihez képest, döntően a gazdaság további felfutásából, valamint a fogyasztás 4,5 százalékos nominális bővüléséből származóan. A tervezett intézkedéseket (az online számlázás rendszerének bevezetése, a pénztárgépek adóhivatalba történő online bekötésének kiterjesztése, a bankkártya elfogadó terminálok további telepítésének ösztönzése) tartalmaz a bevételek növelésére. A személyi jövedelemadó előirányzatát is jelentősen (7,8 százalékkal) emelték az előző évi előirányzathoz viszonyítva. Ezek teljesítéséhez szükség van az adóbeszedési tevékenységek hatékonyságának fokozására. A bevételekre pozitív hatással lehet az adóhivatal szolgáltatásainak szélesítése is. A növekedés és a stabilitás lehetőséget nyújt az adókulcsok számottevő, célzott mérséklésére, az adókedvezmények bővítésére. Ezeknek az adóbevételekre gyakorolt hatását az előirányzatok tervezésénél figyelembe vették. Összességében az adóbevételek reális alapon, az egyéb bevételek konzervatívan tervezettek. Az utóbbiak – a megelőző két évvel ellentétben – nem tartalmaznak jelentős vagyonértékesítési előirányzatot.

Kiadási oldalon a legjelentősebb tétel a költségvetési körben dolgozók bérének emelése. Az életpályaprogram folytatódik a kormányhivatalokban, a pedagógusoknál, a rendvédelmi, honvédelmi és az érintett felsőoktatási dolgozóknál a korábban kitűzöttnek megfelelően, valamint belép a NAV foglalkoztatottjainál. Béremelésre kerül sor az egészségügyben és a



szociális területen is. A Tanács fontosnak tartja a bérkiadások növekedésének összhangban tartását a szigorú költségvetési korlátokkal és a teljesítményekkel.

A költségvetési szféra ütemezett béremelése hozzájárul a fogyasztás fenntartható növekedéséhez, amely kiszámítható környezetet teremt a vállalkozások fejlesztési döntései számára. Ezzel összhangban látja a Tanács a beruházások dinamikus növelését a tervezetben. A 2016-os előirányzatokhoz képest mind az uniós, mind a saját finanszírozású beruházási előirányzatok jelentős mértékben emelkednek. Az összes uniós támogatottságú programhoz kapcsolódó kiadás a tervezetben a 2016. évi 1432 milliárd forintról 2239 milliárdra nő, amelynek többsége felhalmozási jellegű kiadás. Emellett a saját beruházások értéke is emelkedik.

A tervezet fedezetet teremt a családok otthonteremtési kedvezményének és a kapcsolódó támogatásoknak a nagyarányú igénybevételére, valamint a munkahelyteremtés és a rászoruló családok életfeltételeinek javítására (ezen belül kiemelten a gyermekek étkeztetésére). A tervezet megfelelő előirányzatot tartalmaz az ország biztonságát – főként a migránsválság részéről – fenyegető veszélyek elhárítására.

A KT kedvezőnek tartja az államadósság-kezelés következményeként az adósságszolgálati (kamat-) kiadás mérséklődését (az államháztartáson belüli súlyaránya a 2010-es év 8-9 százalékához képest 2017-re 5,5 százalékra szűkül), mozgásteret nyújtva a közszolgáltatások, mindenekelőtt a gazdaságfejlesztést szolgáló támogatások előretöréséhez (az utóbbi funkció államháztartáson belüli részesedése a 2010-es évek 14 százalék körüli értékéhez képest 2017-re 20 százalék fölé emelkedik).

A Tanács a költségvetési egyensúlyt segítettően szükségesnek tartja a hatékony állam megteremtését szolgáló programot, az ebből eredő – hosszabb távon jelentkező – megtakarításokat.

Államháztartási hiány

Az uniós módszertan (ESA 2010)⁴ szerint számított államháztartási hiányt 2017-re – a 2016. évinél nagyobbra – 2,4 százalékban tervezik, ami – biztonsági tartalékot képezve – alatta marad

⁴ ESA2010



a 3 százalékos maastrichti kritériumnak, és a stabilitási törvény 3/A. § (2) bekezdésének b) pontjában foglalt azonos küszöbértéknek. A hiány mértéke segíti az államadósság-mutató Alaptörvényben előírt csökkentési követelményének megvalósítását is. A hiány növekedéséhez hozzájárul, hogy a tervezet az uniós támogatások nagyarányú igénybevételével számol, mely a hazai társfinanszírozáson keresztül növeli a hiányt. A tervezet szerint a költségvetés EU-támogatásokkal kapcsolatos nettó pénzforgalmi kiadásai közel 700 Mrd forintot tehetnek ki 2017-ben. Ugyanakkor Magyarország versenyképessége, gazdasági növekedése szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hogy az uniós források meghatározó hányadát már a ciklus közepéig felhasználjuk. Ennek révén ugyanis egyfelől kiegyensúlyozottabbá tehető a gazdasági növekedés, másrészt korábban megvalósulnak az infrastrukturális beruházások, s hamarább hozzájutnak a támogatásokhoz a hazai vállalkozások.

A KT a hiánycélt teljesíthetőnek ítéli, összhangban a bevételek és a kiadások – előzőekben tárgyalt – összességében reális tervezésével.

A Költségvetési Tanács pozitívan értékeli a működési, a felhalmozási és az uniós költségvetés elkülönítését a tervezetben. Eszerint cél, hogy az állam hiány (hitelek felvétele) nélkül működjön, deficit pedig legfeljebb csak a hazai fejlesztések finanszírozása, és az uniós forrásból megvalósuló fejlesztések társfinanszírozása érdekében keletkezzen. Ez 2017-ben a teljes hiánycél növelése mellett valósul meg, azaz nagy összegű beruházásokat tesz lehetővé a költségvetés.

A Tanács az államadósság-szabály hosszabb távú a költségvetés fenntarthatóságának érvényesülése, biztonsága szempontjából is szükségesnek tartja a Kormány azon törekvését, ami a kiegyensúlyozott költségvetés irányába történő elmozdulást célozza.

A Tanács úgy értékeli ugyanakkor, hogy a strukturális egyenleg-követelmény⁵ megfelelő értékelhetőségére a tervezet nem tartalmaz kielégítő információt. Az ESA-hiány emelkedése a

Az Európai Unióban az Eurostat és a tagországok az 1970-es évek elejétől saját nemzeti számla-rendszert (European System of Accounts – A nemzeti számlák európai rendszere) dolgoztak ki a makrogazdasági statisztikák számára, ennek keretében a gazdasági szektorok (benne a kormányzati szektor) számláira. Ennek a jelenleg alkalmazott rendszere az ESA2010. Az ESA2010 nemzeti számlarendszert egy uniós tanácsi rendelet tartalmazza, amely a tagsággal a magyar jogrend részévé vált.

Az uniós statisztikai szabványok által definiált kormányzati szektor nagyobb szervezeti kört foglal magába, mint az államháztartás. Az uniós módszertan – a szervezeti kör különbözőségén túl – a számbavétel időpontját, értékét, az elszámolandó tranzakciók körét illetően is eltér az államháztartási elszámolásokhoz képest.

⁵ Strukturális egyenleg: a kormányzati szektornak a gazdaság ciklikus hatásaitól és egyedi tételektől megtisztított egyenlege (Áht. 2. § (1) bekezdés y) pont).

fokozatosan javuló makrogazdasági környezet mellett arra utal, hogy a strukturális hiány emelkedik, és valószínűleg meghaladja a magyar és uniós szabályokban lefektetett célszámot.

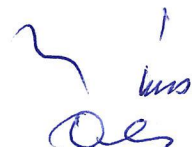
Ez azonban az uniós szabályok értelmében nem vezethet EDP-eljáráshoz. Ezt is figyelembe véve tartja a Tanács indokoltnak, hogy a Kormány a törvényjavaslat indokolásában mutassa be, hogy a költségvetési törvényjavaslat szerinti hiánycél eleget tesz az EU strukturális hiányra vonatkozó kritériumának, továbbá a stabilitási törvény ezen nyugvó, 3/A. § (2) bekezdés a) pontja szerinti követelménynek. Az is szükséges, hogy az Országvédelmi Alap mértékét és évközi felhasználásának szabályait a törvényjavaslat ez utóbbi követelmény biztonságos betartásának figyelembevételével állapítsa meg. Ezzel is összefüggésben látja szükségesnek a Tanács, hogy a törvényjavaslat indokolása mutassa be a tartalékok megtervezésének szempontjait.

Államadósság

A 2017. évi költségvetési törvényjavaslat tervezetében – a Stab. törvény szerint, vagyis a 2016. év végére feltételezethez képest változatlan (2017. év végére várt) deviza-árfolyamokkal számolva – az államadósság-mutató 73,5 százalékról 2017. év végére 71,9 százalékra csökken. Ezáltal a tervezet szerint megvalósul az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének az előírása. A csökkenés mértéke a tervezetben szereplő 1,6 százalékpontnál alacsonyabb lehet (többek között a GDP-deflátor meglehetősen magasra becsült értéke miatt), de még elegendő tartalékot biztosít a kockázatok fedezésére. Annak érdekében, hogy az adósságcsökkenés ténylegesen teljesüljön, az ESA-egyenleg mellett tekintettel kell lenni az adósságot közvetlenebbül befolyásoló pénzforgalmi egyenlegre is a költségvetés végrehajtása folyamán.

A Tanács úgy ítéli meg, hogy a várható költségvetési hiány és makrogazdasági folyamatok alapján az adósságráta megfelelő mértékben csökkenni fog, így teljesül az EU-s ⁶ adósságsszabály is.

⁶ Az Európai Unió adósságsszabályát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ.) és a Tanács 1997. július 7-i 1467/97/EK rendelete definiálja. Az Európai Unió adósságsszabálya 2016-tól vonatkozik először Magyarországra. (Az EDP eljárás alól történő kikerülés utáni három évben, azaz 2013-tól 2015-ig Magyarországnak az államadósságra vonatkozó szabály helyett a strukturális egyenlegre vonatkozó átmeneti szabályt kellett teljesítenie.)



Egyebek

A KT – az előző évben alkalmazott gyakorlathoz hasonlóan – épített a központi költségvetés 2015. második félévi végrehajtása helyzetének és az államadósság várható alakulásának a Stabilitási törvény 23. § (1) bekezdése alapján saját hatáskörben elvégzett értékelésére. Ezért a Tanács nem tervezi a 2015. II. félévi költségvetési (államháztartási) folyamatok alakulásáról véleményt külön megfogalmazni.

Budapest, 2016. április 21.



Domokos László

Költségvetési Tanács tagja



Kovács Árpád

Költségvetési Tanács elnöke



Matolcsy György

Költségvetési Tanács tagja

A szabály értelmében az államadósságnak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya nem haladhatja meg a 60 százalékot. Amennyiben az államadósság meghaladja ezt a referenciaértéket, akkor az eltérésnek az előző három év viszonyítási alapjához képest évente átlagosan egyhuzaddal kell csökkennie.