



KÖLTSÉGVETÉSI
TANÁCS

Országgyűlés Hivatala

Irományszám: T/10554/1450

Érkezett: 2009 OKT 15.



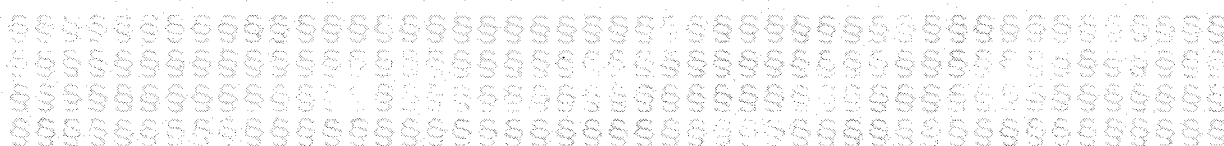
MAGYAR
KÖZTÁRSASÁG

A Költségvetési Tanács véleménye

**a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről
szóló, T/10554 számú törvényjavaslathoz benyújtott
módosító javaslatokról**

és

**a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését
megalapozó egyes törvények módosításáról szóló
T/10679 számú törvényjavaslatról és a
törvényjavaslathoz benyújtott módosító
javaslatokról**



Összefoglaló

A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény 7.§ (2) e) pontja értelmében a Költségvetési Tanács *„becslést készíthet az Országgyűlés által tárgyalt, ... azon módosító, kapcsolódó módosító és zárószavazás előtti módosító javaslatok költségvetési hatására vonatkozóan, amelyekről a Hárszabály szerint az Országgyűlésnek határoznia kell”*.

A tanács szeptember 25-i jelentésében számszaki véleményt hozott nyilvánosságra a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetési törvényéről szóló T/10554 törvényjavaslatról és bemutatta a külső tételek 2010. évi várható értékére vonatkozó előrejelzését saját makrogazdasági előrejelzése, valamint a hatályos jogszabályok alapján.

Alábbi véleményében a tanács a költségvetési törvényjavaslathoz, valamint a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló T/10679 számú törvényjavaslathoz¹ 2009. október 14-ig benyújtott és vissza nem vont módosító javaslatok költségvetési egyenlegre gyakorolt hatását mutatja be. A tanács célja, hogy biztosítsa a parlamenti képviselők és a széles nyilvánosság folyamatos tájékozódását a költségvetési vita folyamán és elősegítse a költségvetési politika fenntarthatósága és átláthatósága követelményének érvényesülését a parlamenti döntéshozatal egészében.

Általánosságban elmondható, hogy rendkívül kevés módosító javaslathoz csatoltak az előterjesztők költségvetési hatásvizsgálatot², és még azok mögött is, amelyek indoklása kitér a költségvetési hatásokra, rendkívül kevés az érdemi információ.

A Költségvetési Tanácsnak nem feladata, hogy az egyes javaslatokat tág értelemben vett gazdaság- vagy társadalompolitikai szempontból értékelje, ezért a benyújtott módosító javaslatok közül azokat választotta ki véleményezésre, amelyeknek közvetlen hatása lehet a költségvetési egyenlegre. Tekintettel arra, hogy a költségvetési törvény vitája – mondhatni, definíció szerint – a belső tételekről³ szól, ennek megfelelően a költségvetési egyenleget hosszabb távon érintő külső tételek elvileg csak a megalapozó törvényekben kerülnek elő.⁴

¹ közkeletű nevén „költségvetési salátatörvény”

² A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (1) bekezdése értelmében „a jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdeköszeűtközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.” A megfogalmazásból következik, hogy a hatásvizsgálat elkészítése nem a jogalkotó feladata. A KF tv. 2010. január 1-től hatályos 5. § (1) bekezdése értelmében „A jogszabályok előkészítése során előzetes költségvetési hatásvizsgálat elvégzésével az előkészítőnek fel kell mérni a szabályozás költségvetésre gyakorolt várható hatásait.”; a 6. § (2) bekezdése értelmében „(2) Az Országgyűlés döntéseinek megalapozott költségvetési hatásvizsgálaton kell alapulniuk.” és a 6. § (4) bekezdése szerint „valamennyi jogszabálytervezethez csatolni kell a költségvetési hatásvizsgálat lényeges megállapításait és eredményeit.”

³ Az Áht. 2/A§(2) c)-d) pontja

⁴ Az Alkotmánybíróság 4/2006. (II. 15) határozata alapján tilos a salátázás.

Az összesen 1448 darab benyújtott módosító javaslatból a Költségvetési Tanács 340 darabot nem javasol elfogadásra. Ezek közül

- 319 darab módosító javaslat valamilyen formában nem tesz eleget a kötelező ellentételezés szabályának,
- 8 darab megfelelői indok és alátámasztás nélkül valamely külső tétel várható alakulására vonatkozó előrejelzést kívánja megváltoztatni,
- 12 darab különféle tartalékokat kíván csökkenteni,
- 1 darab módosító javaslat automatikusan túlléphetővé kíván tenni egy kiadási tételt, aminek tartalom szerint külső tételnek kellene lennie.

A Hárszabály 120. § (4) bekezdése a költségvetési törvény vitájának első szakaszában, a fejezeti főösszegek meghatározása előtt felmentést ad a 94.§ (5) bekezdésének minden törvény tárgyalására érvényes, általános előírása alól, amely szerint nem nyújtható be olyan módosító javaslat, amely a költségvetési egyenleget rontaná. A költségvetési törvényhez benyújtott módosító javaslatok döntő része ennek ellenére első ránézésre egyenleg-semlegesnek tűnik, ami azt jelenti, hogy a bevételi és a kiadási főösszeget egyenlő mértékben változtatja. Alaposabb vizsgálat alapján azonban számos esetben belátható, hogy a javaslat valójában nem egyenleg-semleges, mert például nem veszi figyelembe a különféle kiadás-típusok (bér, dologi, felhalmozási) eltérő átlagos adótartalmát, vagy éppen nagyrészt megalapozatlan bevétel-növekedésre, ill. kiadás-csökkenésre alapozva hozza ki – papíron – a szükséges egyensúlyt. Számos javaslat úgy kívánja növelni (ritkán csökkenteni) egyes felhalmozási tételek összegét, hogy ehhez nem mutat be semmiféle hatásvizsgálatot, ami alapján megítélhető lenne, hogy a tervezett beruházások hosszabb távon egyáltalán megtérülnek-e nemzetgazdasági szinten, nem kell-e attól tartani, hogy még az üzemeltetési és fenntartási költségek fedezetét sem biztosítja a létrehozandó eszköz.

A módosító javaslatok közül néhány külső tételt (terhesség megszakítás támogatása) változtat meg anélkül, hogy ennek bármilyen jogszabály-változáson, vagy makrogazdasági/demográfiai előrejelzésen alapuló indoka lenne, egy javaslat esetében pedig (játékadó) a költségvetési törvényt megalapozó törvényekhez benyújtott módosítás alapján várt bevétel-növekedés túlzottan magas.

Az elfogadásra nem javasolt indítványok harmadik nagy csoportja különféle tartalékokat csökkent, ami – figyelembe véve a tanács augusztus 18-i és szeptember 25-i anyagában ismertetett és jelentős részben nem kezelt költségvetési kockázatokat – nem javasolható.

Különösen kirívó két példája a fenti problémák kombinációjának az a módosító javaslat⁵, amely 200 milliárd Ft összegű gazdaságélénkítő programot kíván finanszírozni hasonló nagyságrendű, feltételezett kamatkiadás-csökkenésből és tartalék-csökkentésből, illetve amelyik⁶ több mint 22 milliárd Ft elképzelt bevétel-növekedéssel és 16 milliárd Ft tartalék-csökkentéssel kívánja ellensúlyozni az egészségügyi kiadások 38 milliárd Ft-os növelését.

A költségvetési törvényt megalapozó törvényeket módosító törvényjavaslat kapcsán most először nyilvánít véleményt a Tanács és kimondja, hogy a költségvetési

⁵ T/10554/1151

⁶ T/10554/1448

átláthatóság szempontjából jelentős visszalépésként értékelné, ha a törvényjavaslat végső formájában is szerepelne az a rendelkezés⁷, amely törli az Áht-ból az államháztartás központi alrendszerének mérlegével kapcsolatban a konszolidálás kötelezettségét. Természetesen a konszolidálásnak lehetnek bizonyos részletezettségen túl technikai akadályai, de semmiképpen sem igaz, hogy még részleges konszolidálásra sincs lehetőség. A Költségvetési tanács javasolja a megfelelő módosító javaslat benyújtását és a szóban forgó rendelkezés törlését.

Az ugyanezen törvényhez benyújtott módosító javaslatok közül szintén az átláthatóságot érinti, méghozzá igen károsan, a többségi állami tulajdonú társaságok eredmény-elszámolására vonatkozó, 2010. január 1-jétől hatályos (de már a 2010. évi költségvetési törvényben alkalmazandó) szabályozás törlése. Néhány módosító javaslat ellentételezés nélküli kiadás-növelést, vagy bevételcsökkenést tartalmaz.

A Költségvetési Tanács Jelentésével elő kívánja mozdítani, hogy az Országgyűlés alkotmányos törvényhozási jogait a költségvetési politika fenntarthatóságának veszélyeztetése nélkül gyakorolhassa.

1. Kötelező ellentételezés hiánya

A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 94. § (5) bekezdése értelmében *„Ha a módosító javaslat a központi költségvetés kiadásának növelését vagy bevételeinek csökkentését eredményezheti, meg kell benne jelölni a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében javasolt megoldást is.”*

A KF tv. 6.§ (2) bekezdés b) pontja értelmében⁸ *„Az Országgyűlés döntéseinek ... biztosítaniuk kell, hogy elfogadásuk esetén sem a kihirdetés évében, sem az azt követő naptári évben sem a költségvetési egyenleg, sem a külső tételek egyenlege ne romoljon a technikai kivetítéshez képest.”*

1/a válasz:

Formailag sem egyensúlyos javaslatok

A 10554/317, 10554/462, 10554/0469, 10554/676, 10554/766, 10554/663, 10554/843, 10554/885, 10554/887, 10554/888, 10554/889, 10554/890, 10554/892, 10554/893, 10554/895, 10554/897, 10554/899, 10554/901, 10554/1137, 10554/1142, 10554/1145, 10554/1147, 10554/1148, 10554/1149, 10554/1152, 10554/1154, 10554/1159, 10554/1187, 10554/1222, 10554/1223, 10554/1224, 10554/1225, 10554/1226, 10554/1317, 10554/1318, 10554/1319 számú módosító javaslatokkal kapcsolatban az alábbi észrevételt tesszük:

A kötelező ellentételezési elv alól egy esetben felmentést ad a Házzsabály 120. § (4) bekezdése, amely kimondja, hogy *„A költségvetési törvényjavaslat 121. § (3) bekezdése szerinti határozathozatalát megelőző vitában és a pótköltségvetési törvényjavaslat vitájában benyújtható módosító javaslatokra a 94. § (5) bekezdését nem kell alkalmazni.”*

⁷ 2.§ (1)

⁸ hatályos: 2010. január 1-től

Ennek ellenére a Költségvetési Tanács javasolja a kötelező ellentételezés elvének következetes alkalmazását, különös tekintettel arra, hogy a tervezett költségvetési egyenleget még a benyújtott költségvetési törvényjavaslat változatlan elfogadása esetén is jelentős kockázatok övezik.

1/b válasz:

Formailag egyensúlyos, valójában nem egyensúlyos javaslatok

A 10554/0009, 10554/0012, 10554/0022, 10554/0023, 10554/0024, 10554/0025, 10554/0026, 10554/0027, 10554/0028, 10554/0048, 10554/0052, 10554/0055, 10554/0058, 10554/0064, 10554/0065, 10554/0070, 10554/0077, 10554/0084, 10554/0086, 10554/0088, 10554/0094, 10554/0095, 10554/0097, 10554/0106, 10554/0110, 10554/0111, 10554/0115, 10554/0122, 10554/0123, 10554/0132, 10554/0138, 10554/0149, 10554/0153, 10554/0154, 10554/0156, 10554/0167, 10554/0169, 10554/0229, 10554/0233, 10554/0246, 10554/0257, 10554/0258, 10554/0259, 10554/0260, 10554/0274, 10554/0285, 10554/0293, 10554/0329, 10554/0330, 10554/0333, 10554/0335, 10554/0336, 10554/0349, 10554/0350, 10554/0351, 10554/0355, 10554/0359, 10554/0363, 10554/0367, 10554/0368, 10554/0372, 10554/0373, 10554/0374, 10554/0376, 10554/0378, 10554/0383, 10554/0385, 10554/0386, 10554/0393, 10554/0395, 10554/0415, 10554/0439, 10554/0447, 10554/0448, 10554/0452, 10554/0460, 10554/0472, 10554/0486, 10554/0518, 10554/0520, 10554/0564, 10554/0576, 10554/0630⁹, 10554/0657, 10554/0699, 10554/0700, 10554/0701, 10554/0715, 10554/0720, 10554/0721, 10554/0723, 10554/0730, 10554/0737, 10554/0738, 10554/0742, 10554/0749, 10554/0751, 10554/0755, 10554/0789, 10554/0790, 10554/0794, 10554/0795, 10554/0796, 10554/0797, 10554/0800, 10554/0801, 10554/0802, 10554/0803, 10554/0804, 10554/0807, 10554/0826, 10554/0856, 10554/0862, 10554/0866, 10554/0870, 10554/0874, 10554/0900¹⁰, 10554/0906, 10554/0909, 10554/0913, 10554/0950, 10554/0959, 10554/0961, 10554/0962, 10554/0963, 10554/0964, 10554/0966, 10554/0971, 10554/0974, 10554/0979, 10554/0981, 10554/0982, 10554/0986, 10554/0988, 10554/0992, 10554/0998, 10554/0999, 10554/1000, 10554/1003, 10554/1024, 10554/1035, 10554/1101, 10554/1102, 10554/1112, 10554/1117, 10554/1146, 10554/1160, 10554/1168, 10554/1170, 10554/1174, 10554/1177, 10554/1196, 10554/1197, 10554/1200, 10554/1205, 10554/1211, 10554/1215, 10554/1217, 10554/1233, 10554/1246, 10554/1247, 10554/1248, 10554/1253, 10554/1378, 10554/1379, 10554/1403, 10554/1405, 10554/1413, 10554/1433, 10554/1442, 10554/1443, 10554/1444

számú módosító javaslatokkal kapcsolatban az alábbi észrevételeket tesszük.

⁹ A 630. számú módosító javaslatban a Miniszterelnöki Hivatal Központi Szolgáltatási Főigazgatóság kiadásait 8960 millió Ft-tal csökkentik, ugyanakkor a támogatást csak 4981,9 millió Ft-tal mérséklük. Így a módosító javaslat formailag hibás, mely nagymértékben nehezíti annak értékelését.

¹⁰ A 900. számú módosító javaslat 16900 millió Ft-t nyújt a helyi önkormányzatoknak és 18938 Ft-t von el különböző minisztériumoktól, ami plusz 2038 egyenlegjavítást jelent (ez az egyetlen a felsorolt javaslatok közül, mely egyenlegjavító). Ugyanakkor a javaslat nem veszi figyelembe a személyi juttatások miatt kieső munkavállalói járulékbevételt és személyi jövedelemadót, valamint a dologi és felhalmozási kiadások csökkentése miatt elmaradó áfa bevételt. Ebben a javaslatban a munkaadói járulékoknál nem a 27 százalékos kulcsot vették figyelembe. Összességében tehát a javaslat nem 2038 millió Ft-tal javítaná az egyenleget, hanem számításaink szerint 1855 millió Ft-tal rontaná.

A módosítások nem felelnek meg az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) 8/B. § (1) bekezdésében¹¹ foglaltaknak, mely szerint „a megvalósult költségvetési bevételek és kiadások elszámolásakor alkalmazni kell az alábbi elveket: a) minden költségvetési kiadást és bevételt el kell számolni (teljesség elve)”. Ugyanezen paragrafus (3) bekezdése szerint „A költségvetést az (1)-(2) bekezdésekben foglalt elvekkel összhangban kell elkészíteni.” Ezért nyilvánvaló, hogy például állami kiadások átcsoportosításakor figyelemmel kell lenni a különféle kiadástípusok eltérő adótartalmára. A szóban forgó módosító javaslatok személyi juttatásokat csoportosítanak át és – helyesen – figyelembe veszik ennek munkáltatói járulék-vonzatát, mivel erre vonatkozóan a költségvetési törvény külön előirányzatokat tartalmaz. Ugyanakkor e módosító javaslatok nincsenek figyelemmel arra a tényre, hogy a személyi juttatásoknak van szja- és munkavállalói járuléktartalma is, míg például a dologi kiadások, ahova az átcsoportosítások egy jelentős része irányul, áfa-bevételi többletet jelentenek.

Számpéldával érzékelte 1 milliárd Ft átcsoportosítása személyi kiadásról (a hozzá tartozó, 2010-ben 27 százalékos munkáltatói járulékkal együtt) dologi kiadásra összességében mintegy 150 millió Ft-tal rontja a költségvetési egyenleget.¹² A fent felsorolt módosító javaslatok közül csak az alábbiak lehetnek egyenlegjavítóak: **10554/0285, 10554/0460, 10554/0699, 10554/0700, 10554/0720, 10554/0721, 10554/0723, 10554/1024, 10554/1160.**

1/c válasz:

Felhalmozási kiadások változtatása hatásvizsgálat nélkül

Az alábbi módosító javaslatok személyi kiadások terhére felhalmozási kiadásokat kívánnak növelni¹³:

**10554/0012, 10554/0022, 10554/0023, 10554/0024, 10554/0025, 10554/0026,
10554/0027, 10554/0028, 10554/0052, 10554/0058, 10554/0065, 10554/0070,
10554/0106, 10554/0132, 10554/0138, 10554/0149, 10554/0153, 10554/0154,
10554/0156, 10554/0167, 10554/0169, 10554/0246, 10554/0274, 10554/0293,
10554/0336, 10554/0355, 10554/0368, 10554/0373, 10554/0376, 10554/0385,
10554/0386, 10554/0415, 10554/0439, 10554/0452, 10554/0460, 10554/0472,
10554/0486, 10554/0520, 10554/0701, 10554/0715, 10554/0730, 10554/0737,
10554/0738, 10554/0742, 10554/0749, 10554/0751, 10554/0755, 10554/0789,
10554/0790, 10554/0794, 10554/0795, 10554/0796, 10554/0797, 10554/0800,
10554/0801, 10554/0802, 10554/0803, 10554/0804, 10554/0807, 10554/0826,
10554/0856, 10554/0862, 10554/0870, 10554/0874, 10554/0906, 10554/0909,**

¹¹ Ezeket a szabályokat a 2010. évi költségvetési törvény előkészítésénél és elfogadásánál figyelembe kell venni.

¹² 1 milliárd Ft személyi kiadáscsökkentés nagyságrendileg 170 millió Ft-tal csökkenti a munkavállalói járulék-bevételeket és 195 millió Ft-tal az szja-bevételeket. Az 1 milliárd Ft személyi kiadás és a hozzá tartozó 270 millió Ft munkáltatói járulék átcsoportosítása dologi kiadásra viszont 215 millió Ft-tal növeli az áfa-bevételeket. A -150 millió Ft nettó hatás e három tényező eredőjeként adódik. (A hozzávetőleges számításban a 2010-es effektív kulcsokat vettük figyelembe.)

¹³ Az alábbi módosító javaslatok felhalmozási kiadások csökkentését célozzák: 10554/0447, 10554/0448, 10554/0630, 10554/720, 10554/0900, 10554/1000, 10554/1200, 10554/1205, 10554/1211, 10554/1217.

10554/0913, 10554/0950, 10554/0959, 10554/0961, 10554/0962, 10554/0963, 10554/0964, 10554/0971, 10554/0974, 10554/0979, 10554/0981, 10554/0982, 10554/0986, 10554/0988, 10554/0992, 10554/0998, 10554/0999, 10554/1024, 10554/1035, 10554/1101, 10554/1102, 10554/1112, 10554/1117, 10554/1168, 10554/1170, 10554/1177, 10554/1196, 10554/1197, 10554/1233, 10554/1246, 10554/1247, 10554/1253, 10554/1403, 10554/1405, 10554/1442

Az alábbi módosító javaslatok felhalmozási kiadás csökkentést tartalmaznak személyi kiadás javára:

10554/0447, 10554/0448, 10554/0630, 10554/720, 10554/0900, 10554/1000, 10554/1200, 10554/1205, 10554/1211, 10554/1217

Konkrét hatásvizsgálat hiányában¹⁴ nem megítélhető, hogy a felhalmozási kiadások módosítására vonatkozó egyes javaslatoknak milyen tovagyrűzű (makrogazdasági és munkaerő-piaci) hatásai lehetnek. Ezek nagymértékben befolyásolhatják többéves horizonton a teljes költségvetési hatásra vonatkozó számításokat, mivel egyik oldalról új munkahelyek teremtését/megszűnését, ezzel együtt több/kevesebb személyi jövedelemadó és járulékbvételt, másik oldalról viszont jelentős fenntartási többletkiadásokat jelenthetnek.

Ugyanez a probléma számos, itt fel nem sorolt módosító javaslat esetében fennáll, amelyek pl. dologi kiadások terhére kívánnak felhalmozási kiadásokat növelni.

2. Külső tétel nem kellően megalapozott módosítása

A KF tv. 6. § (2) bekezdés b) pontja¹⁵ értelmében „Az Országgyűlés döntéseinek ... biztosítaniuk kell, hogy elfogadásuk esetén sem a kihirdetés évében, sem az azt követő naptári évben sem a költségvetési egyenleg, sem a külső tételek egyenlege ne romoljon a technikai kivetítéshez képest.”

Az Áht. 2/A, 3. és 12. §-a szerint:

„2/A. § (1)

c) külső tételek: költségvetési törvények által közvetlenül nem befolyásolható, a 3. § szerinti elsődleges bevételek és kiadások,

3. § (1) Külső tételnek csak olyan költségvetési tétel tekinthető, amelyről e törvény kifejezetten kimondja, hogy külső tétel.

(2) Azok az elsődleges bevételek és kiadások minősíthetők külső tételnek, amelyek

a) egyedi jogosultságot vagy kötelezettséget létrehozó törvényi rendelkezés végrehajtását szolgálják

b) adott évre vonatkozó összegét az a) pontban meghatározott törvényi rendelkezés, valamint magángazdasági és demográfiai folyamatok egyértelműen meghatározzák.

(3) Külső tételnek minősülnek a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződésben meghatározott kifejezett fizetési kötelezettségek teljesítését szolgáló elsődleges bevételek és kiadások.”

12. § (5) „A külső kiadások és a kamatkiadások a költségvetési törvény kifejezett rendelkezése nélkül is teljesíthetők.”

¹⁴ A rendelkezésre álló néhány nap alatt a Költségvetési Tanácsnak nem áll módjában elkészíteni a szükséges hatásvizsgálatokat.

¹⁵ hatályos: 2010. január 1-től

2/a válasz:

Terhesség-megszakítás támogatása

Az alábbi számú módosítási javaslatok mindegyike egy külső tétel¹⁶, a terhesség-megszakítás támogatási tételének változtatásával kíván forrást teremteni különféle belső tételek finanszírozásához.

A 10554/10, 10554/172, 10554/291, 10554/387, 10554/969, 10554/1213, 10554/1394 számú módosító javaslattal kapcsolatban az alábbi véleményt fogalmazzuk.

A T/10554/3 számú „Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvénytervezetről” című Költségvetési Tanács véleményben közölt technikai kivetítésünk 2010-re terhesség-megszakításra 1,6 milliárd Ft-tal számol, ami megegyezik a kormányzati tervszámmal. Az előirányzat teljesülése a módosító javaslatoktól független, hiszen a támogatásra tervezett összeg csökkentése – a vonatkozó jogszabályok változása hiányában – várhatóan nem fogja csökkenteni a terhesség-megszakítások számát. Ennek fényében az egyes módosító javaslatokban különféle belső tételekre megjelölt többlettámogatások ellentételezés nélküliek.

2/b válasz:

Játékadó

A T/10554/1143. számú módosítással, valamint a T/10679. számú a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslathoz benyújtott 78. számú módosítással kapcsolatban az alábbi észrevételt tesszük:

A javaslat kijelenti, hogy a T/10554. számú a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvényjavaslathoz benyújtott „XLII. A központi költségvetés fő bevételei” fejezeti kötet „Játékadó” c. mellékletében „pénznyerő automata” soron (játékbevételek és játékadó) együttesen 9,212 milliárd Ft-tal kevesebb bevétellel számol a kormány a 2009-es évi előirányzathoz képest. A módosító javaslat tévedésen alapul, mert a Kormány csupán 3,212 milliárd Ft államháztartási adóbevételek-csökkenéssel számol ebben az esetben. A „játékbevételek” kifejezés a nevesített táblázatban a szerencsejáték szervező bevételeit jelenti, ám a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 33. §. és a 33/A §-a a játékadó fizetés mértékét tételesen, játékhelyenként ill. gépenként határozza meg – ennek megfelelően a „játékbevételek” és a játékadó-bevétel nem összeadható.

A javaslattevő egyúttal javasolja a játékadó mérték emelését, amely – országgyűlési elfogadás esetén¹⁷ – valóban jelentősen – mintegy 11,2 milliárd Ft-tal – növelheti a

¹⁶ Bár a Költségvetési Tanács több ponton vitatja a költségvetési törvényjavaslat 11. számú mellékletében közölt felsorolást, a terhesség-megszakítás támogatása mind a kormány, mind a Költségvetési Tanács megítélése szerint elegendő a külső tételekkel szembeni követelményeknek.

¹⁷ Az eljárási szabályok szerint a költségvetési törvényhez beadott módosító javaslat ezt a változtatást nem teheti meg, ehhez külön kell módosítani a szerencsejáték szervezéséről szóló önálló törvényt. Ennek megfelelően a javaslattevő beadott egy módosító javaslatot a T/10679. számú (a költségvetést

játékadó bevételt 2010-ben. A kormány által ezen a soron a 2009-es előirányzathoz képest várt 3,2 milliárd Ft-os bevétel csökkenés nagyobb visszaesést jelent, mint az MKKT előrejelzése.¹⁸ Ugyanakkor amennyiben a válság jelentősen átalakítja a lakosság fogyasztási magatartását, ennek megfelelően a szerencsejátékok várható forgalmát is a szokásosnál nagyobb bizonytalanság övezi; ezért a kormány óvatos tervezését indokolhatónak tartjuk.

Egyúttal megjegyezzük, hogy a javaslattevő által kezdeményezett módosítások eredményeként befolyó többlet játékadó-bevételből létrehozandó „Szenvedélybetegek támogatásával összefüggő feladatok” kiadási előirányzat jóval magasabb, mint bevételi növekmény javasolt 2%-a. Ha valóban annyiival nőnének a játékadó bevételek, mint amennyivel az előterjesztő számol, akkor az új kiadási programra fordított kiadási arány 10% lenne. Az általunk számított 11,2 milliárd Ft-nak a javasolt 1,8 milliárd Ft több mint 16 %-a.

3. Tartalékok tervezése

3/a válasz:

Általános tartalékot módosító javaslatok

Az alábbi módosító javaslatok az általános tartalék csökkentésére irányulnak:

10554/1067, 10554/1068, 10554/1377, 10554/1440, 10554/1441

A Házszabály 120. § (3) bekezdése szerint „....a központi költségvetés általános tartalékának összegére kizárólag a Költségvetési bizottság nyújthat be módosító (kapcsolódó módosító) javaslatot”.

3/b válasz:

A stabilitási tartalékot módosító javaslatok

A T/10554/1150. és T/10554/1151. számú módosító indítványok

Az T/10554/1151-es számon iktatott módosítási javaslat összesen 450,8 milliárd Ft összegben javasolja megemelni a költségvetési kiadásokat. A kiadási előirányzatok javasolt módosításai érintik

- (a) a helyi önkormányzatok normatív és kötött felhasználású, normatív támogatásainak fajlagos összegét és teljes előirányzatát, valamint a települések közötti jövedelem differenciálódás enyhítését célzó előirányzatot (168,8 milliárd Ft),
- (b) az Egészségbiztosítási Alap által finanszírozott gyógyító-megelőző ellátásokat (45 milliárd Ft),

megalapozó egyes törvények módosításáról szóló) törvényjavaslathoz, de mivel az eredeti előterjesztésben nem szerepel a szerencsejáték törvény módosítása, így ez ott is csak a Házszabálytól való eltéréssel lehetséges.

¹⁸ A „Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvénytervezetről” című elemzésünkben közölt, a teljes játékadóra vonatkozó előrejelzésünk ennél jóval kisebb (105 millió Ft-os) nominális visszaesést foglal magában a pénznyerő automaták kapcsán.

- (c) a Munkaerőpiaci Alap által nyújtott foglalkoztatást fenntartó és fejlesztő támogatásokat (15 milliárd Ft),
- (d) a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium fejezet alatt szereplő, a lakások energiakorszerűsítését érintő támogatásokat (10 milliárd Ft), valamint
- (e) a megyei önkormányzatokat személyi jövedelemadó-részesedését (7 milliárd Ft),
- (f) az Önkormányzati Minisztérium kezelésében lévő turisztikai célelőirányzatot (5 milliárd Ft).

A fentieken túl a módosítási javaslat létre kívánja hozni az „Új gazdaságfejlesztési programot”, amelynek – közelebbről meg nem határozott – céljaira 200 milliárd Ft-ot, a módosítással érintett teljes összeg 40%-át allokálja.

A T/10554/1150. számon nyilvántartott módosítási javaslat megegyezik a T/10554/1151-es javaslat helyi és megyei önkormányzatokra vonatkozó tételeivel. Az alábbi táblázat a T/10554/1151-es javaslat összefoglaló költségvetési hatásait mutatja be.

1. ábra: Benyújtott módosító indítványok mérlege

milliárd Ft			
Bevétel		Kiadás	
Stabilitási tartalék	79,0	Helyi önkormányzatok támogatásai és átengedett személyi jövedelemadója	175,8
Céltartalékok 1.	46,8		
Központi költségvetés kamatszámolásai 1.	50,0		
Céltartalékok 2.	25,0	Új gazdaságfejlesztési program	200,0
Központi költségvetés kamatszámolásai 2.	250,0	Turisztikai célelőirányzat	5,0
		Foglalkoztatást fenntartó és fejlesztő felhalmozási célú támogatások	15,0
		Lakások energiakorszerűsítése	10,0
		Gyógyító-megelőző ellátás	45,0
Összesen	450,8	Összesen	450,8

1150

1151

Stabilitási tartalék

A X. Miniszterelnökség fejezet, 20. cím, 3. Stabilitási tartalék alcím 79 milliárd Ft-os tervezett összegének a csökkentése a korábbi jelentéseinkben¹⁹ is jelzett számottevő negatív kockázatok fényében nem javasolható.

Céltartalék

A X. Miniszterelnökség fejezet, 20. cím, 2. Céltartalék alcím 71,8 milliárd Ft-os összegének csökkentésére tett módosítások kapcsán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a költségvetési törvényjavaslat 6. és 7. §-a értelmében a kormány a céltartalékként elhatárolt összeget csak különféle bérjellegű juttatások kifizetésére fordíthatja a közsférában a következő év folyamán. A céltartalékból dologi vagy felhalmozási kiadásokra átcsoportosított összeg ugyanúgy rontja a költségvetési egyenleget, mint a fentebb már tárgyalt többi hasonló módosító javaslat (lásd „Formailag egyensúlyos, valójában nem egyensúlyos javaslatok”).

¹⁹ Lásd például a Költségvetési Tanács T/10554/3 számú véleménye: „Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvénytervezetről” (http://www.mkkt.hu/download/000/067/Jelentes_a_Magyar_Koztarsasag_2010_evi_koltsegveteserol_szolo_torvenytervezetrol_2009.09.25.pdf vagy <http://www.parlament.hu/efutar/ktsg2010/index.htm>)

Kamatmegtakarítás

A módosító javaslat arra épít, hogy a központi költségvetésben 2010-ben 300 milliárd Ft is megtakarítható az előirányzott 1216 milliárd Ft-ból. Indoklásában a javaslat a jelenlegi kormány hitelvesztése miatti magas kockázati felár csökkenésével, és ennek következtében a kamatszolgálati kötelezettségek mérséklődésével számol.

Véleményünk szerint indokolatlan arra számítani, hogy a 300 milliárd Ft megtakarítás elérhető pusztán az elvárt hozamok csökkenéséből fakadóan.

Megvizsgáltuk, milyen mértékben kellene májustól esnie Magyarország országkockázati felárának²⁰ – vagyis közvetve a jegybanki alapkamatnak is, hogy a fenti 300 milliárd Ft adósságszolgálati megtakarítás realizálható legyen 2010 végéig. Számításainkban a kockázati felár csökkenése két csatornán keresztül fejtheti ki a hatását²¹: egyfelől direkt módon hat a fizetendő kamatok nagyságára, másfelől változatlan finanszírozási stratégia és kibocsátás mellett – a 2010 januárjában várthoz képest – aukciós árfolyamnyereséget lehet elérni a májust követő aukciókon²². Minden egyéb hatást figyelmen kívül hagyva legalább 456 bázisponttal kellene május elején azonnal lefelé tolódnia a hozamgörbének ahhoz, hogy a 300 milliárd Ft kiadáscsökkenés 2010 végéig pénzforgalmi szemléletben elérhető legyen. A Költségvetési Tanács megítélése szerint nem megalapozott azt feltételezni, hogy 2010. májusától a teljes Ft állampapír-hozamgörbe a jelenleg 2010-re várható 6-6,2 százalék közötti szintről nagyon rövid idő alatt 1,4-1,6 százalék közötti szintre zuhan.

A helyi önkormányzatok támogatását célzó előirányzatok módosításával a javaslattevő egyes esetekben a 2010-es előirányzatok 2009. évi szintre történő emelését kívánja elérni (például: szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatás feladatai, kiegészítő támogatás egyes közoktatási feladatokhoz, stb.), legtöbbször azonban a 2009. évinél magasabb kiadásokat kíván finanszírozni. A magasabb támogatási összegek hátterében a helyi önkormányzatok feladathoz kötött és egyéb normatív támogatásának fajlagos nagyságára vonatkozó módosítási javaslatok állnak. Ezek esetében a normatívák és a teljes támogatási összeg javasolt módosítása egymásból közvetlenül levezethető kell, hogy legyen, amennyiben rendelkezésre állnak a jogosultsági feltételeket megteremtő mutatók szintjére, illetve azok változásaira vonatkozó információk, és az egyes költségvetési előirányzatokat meghatározó – tipikusan több – normatív támogatás egymáshoz viszonyított aránya ismert.

A módosítási javaslat jelen formájában nem nyújt elegendő információt annak megítéléséhez, hogy a támogatások fajlagos mértékének változásai valóban a javaslat által megjelölt – módosított – kiadási előirányzatokat eredményezik-e. Ennek következtében a helyi önkormányzatokra vonatkozó javaslatokról sem mint különálló módosítási javaslatcsomagról (T/10554/1150), sem pedig mint egy, a kérdések tágabb körét érintő módosításról (T/10554/1151) nem lehet megállapítani, hogy fiskális szempontból konzisztens-e és eleget tesz-e a kötelező ellentételezés kívánalmának. Fontos megemlíteni, hogy mivel az érdemi és számszaki indoklás már a kormány költségvetési törvénytervezetéből is hiányzott, így nem megállapítható,

²⁰ A számításoknál a hozamgörbe párhuzamos eltolódását feltételeztük minden lejáratra.

²¹ A módszer így hibásan nem számol azzal a hatással, hogy a hozamgörbe eltolódása miatt a KESZ számlán tartott pénzállományon is kevesebb lesz a kormányzat kamatbevétele, tehát a szükséges hozamgörbe eltolódás mértékét alulbecsli.

²² Amennyiben a májust követően kibocsátott instrumentumok kuponfizetését az év elején érvényes hozamgörbén állapítják meg, a hozamok csökkenése után az aukciókon kialakuló ár a névérték fölé kerül. Az ebből eredő nyereséget szabályosan – a bruttó elszámolás elvét követve – a kamatbevételeket növelő tételként, nem pedig kamatkiadás csökkentő tételként kellene elszámolni, de ettől a szabályozási kérdéstől a módosító javaslat véleményezésekor eltekintünk.

hogyan az előirányzatok módosítását milyen mértékben teszi szükségessé a fajlagos támogatási mértékek változása és az előirányzatot befolyásoló tényezők és feltevések (releváns korú, jövedelmű, lakosság száma, ügy- és döntésszám, stb.) közötti eltérés.

A (b) **gyógyító-megelőző ellátások kiadásainak** a (c) **Munkaerőpiaci Alap aktív támogatásainak**, (d) **a lakóingatlanok energiakorszerűsítési támogatásának**, (e) **a megyei önkormányzatok személyi jövedelemadó-részesedésének**, valamint az (f) **turisztikai ágazatot támogató előirányzatának** módosítása belső tételeket érint, ahol mindössze az Áht. és különösen az ellentételezés követelményének tiszteletben tartása szükséges.

A módosítási javaslat egyik változtatáshoz sem fűz részletes tartalmi indoklást (a „részletes indoklás” sem), a (b)-(f) pontok alatt említett javaslatokat, illetve az **Új gazdaságfejlesztési programot** pedig egyáltalán nem említi vagy magyarázza a szöveges rész. Megítélésünk szerint ez gátolja, hogy a módosítási javaslat előkészítésében részt nem vevő országgyűlési képviselők a javaslat várt hatásait megismerjék és mérlegeljék a módosításról szóló döntés (szavazás) során.

A módosító javaslatban szereplő kiadásoknak vannak **másodlagos költségvetési hatásai** – pl. adóbevételi vonzatai – is, amelyeket szintén figyelembe kell venni a költségvetési hatások vizsgálata során. Ebből a szempontból a 200 milliárd Ft-os gazdaságélénkítési program a legfontosabb kérdés, ennek másodlagos költségvetési hatásait azonban – információ hiányában – nem tudjuk megítélni. Amennyiben a program beruházási kiadásokat tartalmaz, az megemeli a későbbi évek fenntartási kiadásait, ugyanakkor a gazdaságélénkítésnek lehetnek pozitív – pl. adóbevételeket emelő – költségvetési hatásai is.

Adóbevételi vonzata szinte minden költségvetési kiadásnak lehet, amitől magasabb összegek esetén nem szabad eltekinteni. Ahhoz, hogy a kiadások által okozott adóbevétel-növekedés mértékét megbecsülhessük, ismernünk kell a tervezett kiadások szerkezetét. Feltételeztük, hogy az önkormányzatoknak szánt forrásokat teljes mértékben dologi jellegű kiadásokra fordítják majd, a gyógyító-megelőző ellátások egyes tételei esetében pedig az előirányzat-emelés által finanszírozott kiadások szerkezete megegyezik a 2008-as tényadatokéval. Az új gazdaságélénkítési programmal kapcsolatban nem tudjuk, hogy az előterjesztő milyen módon tervezi elkölteni az összeget, ezért azt feltételezzük, hogy a személyi és dologi jellegű kiadások aránya megegyezik a (járulékokkal megnövelt) nemzetgazdasági bruttó bértömegnek a GDP-hez viszonyított arányával, azaz 45%-a bérhez kapcsolódik, a fennmaradó rész pedig dologi jellegű. Ugyanezt feltételeztük a fennmaradó három, kisebb előirányzat-növelésről is. A személyi jellegű kiadások után szja- és járulékbévételekre lehet számítani, melyek nagyságát az effektív kulcsok alapján összesen 35,4%-ra tesszük, a dologi jellegű kiadások után pedig 25% ÁFA-bevétel várható.

2. ábra: MKKT adóhatást tartalmazó kalkulációja

milliárd Ft			
Bevétel		Kiadás	
Stabilitási tartalék	79,0	Helyi önkormányzatok támogatásai és átengedett személyi jövedelemadója	175,8
Céltartalékok 1.	46,8		
Központi költségvetés kamatszámolásai 1.	50,0		
Céltartalékok 2.	25,0	Új gazdaságfejlesztési program	200,0
Központi költségvetés kamatszámolásai 2.	123,6	Turisztikai célú ösztönzés	5,0
ÁFA	79,8	Foglalkoztatást fenntartó és fejlesztő felhalmozási célú támogatások	15,0
Személyi jövedelemadó és járulékok	46,6	Lakások energiakorszerűsítése	10,0
		Gyógyító-megelőző ellátás	45,0
Összesen	450,8	Összesen	450,8

Ahogy az a fenti ábrán is látható, a 10554/1151. számú módosító javaslat 450,8 mrd Ft-os kiadási tételei után 46,6 milliárd Ft szja- és járulékbevétel, valamint 79,8 milliárd Ft ÁFA-bevétel várható.²³

A módosító indítvány fentebb részletezett másodlagos adóbevételi hatásainak a figyelembe vételével a kamatkidadásokon elérni szükséges megtakarítási cél 173,6 milliárd Ft-ra csökken. Ez 281 bázispontos hozamgörbe eltolódás mellett valósulhat meg, tehát május elején a hozamgörbe szintjének 4 százalék alatti értékre kellene azonnal leesnie. Ez negatív reálkamatot jelentene, ami rendkívül messze esik a piaci várakozásoktól.

Összefoglalva, mind az itt tárgyalt 1151. számú, mind az ehhez részben hasonló 1150. számú módosító javaslattal kapcsolatban a stabilitási tartalék elvonása tekinthető a legkritikusabb pontnak.

3/c válasz:

További tartalékot igénylő módosító javaslat

A T/10554/392. számú módosító javaslat indoklása szerint „A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről szóló törvény feltételrendszerének megfelelően az állam összességében 300 milliárd Ft-ot fordíthat hitelintézetben történő tőkeemelésre, mely keretből 2009-ben eddig 30 milliárd Ft került felhasználásra. A fennmaradó 270 milliárd Ft felhasználási lehetőségének 2010. év végéig történő meghosszabbítása rugalmasan bővítheti a gazdasági válság leküzdésének eszköztárát.”

A Költségvetési Tanács nem foglal állást abban a tekintetben, hogy az intézkedés (a tőkeemelés lehetőségének meghosszabbítása 2010 végéig) a gazdaságpolitika egészének szempontjából jó és helyes döntés-e, de felhívja a figyelmet, hogy a GDP több mint 1 százalékának esetleges felhasználása érdemi hatással lehet a költségvetés alakulására. Az Áht. 8/A § (3) bekezdése értelmében csak tulajdoni részesedések értékesítése minősül finanszírozási célú pénzügyi műveletnek, tehát

²³ A 10554/1150. számú módosító javaslat 175,8 mrd Ft-os kiadási tételei után is várható 44 milliárd Ft ÁFA-bevétel, ez a táblázatban az egyszerűség nincs külön feltüntetve, hanem részét képezi a 79,8 milliárd Ft-os összes ÁFA-bevételnek.

amennyiben az állam 2010 során tőkét emel valamely hitelintézetben, akkor az erre fordított teljes összeget kiadásként azonnal el kell számolni. Erre az esetre a benyújtott költségvetési törvényjavaslat semmilyen tartalékot nem tartalmaz.²⁴

3/d válasz:

Céltartalékot módosító javaslat

A T/10554/588, T/10554/589, T/10554/662 és a T/10554/1448 számú módosítással kapcsolatban az alábbi észrevételt tesszük:

A X. Miniszterelnökség fejezet, 20. cím, 2. Céltartalék alcím csökkentésére tett módosítások kapcsán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a költségvetési törvényjavaslat 6. és 7. §-a értelmében a kormány a céltartalékként elhatárolt összeget csak különféle bérjellegű juttatások kifizetésére fordíthatja a közszférában a következő év folyamán. A céltartalékból dologi vagy felhalmozási kiadásokra átcsoportosított összeg ugyanúgy rontja a költségvetési egyenleget, mint a fentebb már tárgyalt többi hasonló módosító javaslat (lásd „Formailag egyensúlyos, valójában nem egyensúlyos javaslatok”).

A 1448 sorszámon benyújtott bizottsági módosító javaslat egyrészt 16 milliárd Ft-tal kívánja csökkenteni a céltartalékot a gyógyító-megelőző ellátás javára. A javaslat ezt az összeget kiegészíti további 22 milliárd Ft-tal, aminek elképzelt fedezetét „egészségbiztosítási tevékenységgel kapcsolatos egyéb bevételek” névvel illeti. A Költségvetési Tanács véleménye szerint megalapozatlan, nem valós bevétel az elképzelt fedezet, és mint ilyen, érdemben veszélyezteti a kitűzött költségvetési egyenleg-cél teljesülését.

4. válasz:

Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése

A T/10554/8. számú módosító javaslattal kapcsolatban az alábbi észrevételt tesszük:

Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény 4. § (2) pontja szerint az egyházakat nem csak a magánszemélyek jövedelemadójából kifejezetten felajánlott 1%-okból eredő összeg illeti meg, hanem ugyanezen § (3)-(4) bekezdése szerint meghatározott további támogatás is megilleti. A módosító javaslat a nevezett tételt a központi alrendszer azon előirányzatai közé kívánja beemlíteni, melyek teljesülése módosítás nélkül eltérhet az előirányzattól²⁵ (10. számú mellékletbe).

Mivel a (3)-(4) bekezdésben leírtakra a kormányzatnak semmilyen ráhatása nincs (nem áll módjában befolyásolni az összeget), ezért az Áht-nak való megfelelés

²⁴ Tekintettel arra, hogy – a magyar elszámolási szabályoktól eltérően – az ESA'95 módszertan szerinti szabályok a pénzügyi részesedések vásárlását, illetve a tőkeemelést nem tekintik kiadásnak, a szóban forgó tőkeemelés nem feltétlenül jelenti a maastrichti hiánymutató romlását. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet, hogy amennyiben az állam veszteséges hitelintézetben hajt végre tőkeemelést, akkor az erre fordított összeget az ESA'95 módszertan szerint is azonnal kiadásként kell elszámolni.

²⁵ Köznnyelvi megnevezés szerint ezek az ún. felülről nyitott előirányzatok.

érdekében a XX. fejezet 11. cím, 39. alcím 5. jogcím-csoportnál szereplő „Egyházi alapintézmény-működés, Szja rendelkezése és kiegészítése” álláspontunk szerint szerepeltethető a külső tételeket felsoroló törvényi listában.²⁶ Amennyiben a szóban forgó tételt a törvény külső tétellé nyilvánítja, akkor az Áht. 12. § (5) bekezdése értelmében a kiadás a költségvetési törvény kifejezett rendelkezése nélkül is teljesíthető. Javasoljuk tehát kapcsolódó módosító javaslat benyújtását a külső tétellé nyilvánítás érdekében.

²⁶ A Költségvetési Tanács T/10554/3 számú „Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvénytervezetről” című véleményének 5. fejezete 2. pontjában (A külső tételek listájának jogszabályi helye) már jeleztük, hogy az irányadó törvényi szabályozásra épülő határozott álláspontunk szerint a külső tételek felsorolásának az Áht-ban a helye. Ebben a kiadványunkban a külső-belső elválasztást a 2. mellékelt részletezettségi szintjén végeztük el, ezért jelen módszertanunk szerint ez az előirányzat egy olyan belső tétel (Egyéb kiadások) egyik kisebb összetevőjeként szerepel, amit a többi résztétel miatt a belsők közé kellett sorolnunk. Következésképpen erre a tételre nem áll rendelkezésre technikai kivétel.

A Költségvetési Tanács véleménye

a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló T/10679 számú törvényjavaslatról és a törvényjavaslatához benyújtott módosító javaslatokról

A Költségvetési Tanács nem ért egyet a T/10679 számú törvényjavaslat 2. § (1) bekezdésében foglaltakkal, mivel az államháztartás központi alrendszerének költségvetési mérlegét az átláthatóság érdekében konszolidáltan tartja célszerűnek bemutatni. Nem szolgálja az átláthatóságot, ha a költségvetési prezentációban mintegy 1500 milliárd Ft értékben maradnak meg olyan kiadási (és velük egyenlő bevételi) tételek, amelyek 2010. január 1-jétől már nem létező, korábbi alrendszerek közti virtuális pénzáramlásokat jelenítenek meg a központi alrendszerre vonatkozó mindenfajta közgazdasági tartalom nélkül.

1. A Költségvetési Tanács javasolja a benyújtott törvényjavaslat 2. § (1) bekezdését törölő módosító javaslat benyújtását és elfogadását.
2. A Költségvetési Tanács nem javasolja az alábbi módosító javaslatok elfogadását.

T/10679/21:

Tartalom: A módosító javaslat el kívánja törölni a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény által bevezetett szabályt, miszerint az állami cégek eredményét a költségvetési hiányban el kell számolni

A Költségvetési Tanács véleményének indoklása:

A módosító javaslat indoklása téves, mivel a költségvetési elszámolásoknak nem kell feltétlenül összhangban lenniük a magánjogi, ill. cégjogi szabályokkal. A gazdasági társaságok háromféle pénzügyi kimutatást készítenek: mérleg, eredmény-kimutatás és pénzforgalmi kimutatás. Az Országgyűlés által tárgyalt költségvetési törvényjavaslat funkciójában ezek közül egyiknek sem feleltethető meg. A költségvetési törvényjavaslat nem kívánja mérni sem az állam nyereségét/vesztését²⁷, sem az állam likviditásának alakulását²⁸. A költségvetési terv – bár számviteli jellegű információkon alapul – nem egy számviteli kimutatás. A költségvetési egyenleg célja informálni a képviselőket és az állampolgárokat a közösségi pénzügyek alakulásának fő irányáról.

²⁷ Ha az állam nyereségét/vesztését kívánnánk a költségvetési egyenleg-mutatóval mérni, akkor például nem kellene kiadásként elszámolni a beruházásokat, viszont el kellene számolni a felhalmozott, de még ki nem fizetett kamatkiadásokat. Nyilvánvaló aszimmetria a mai magyar elszámolási rendszerben, hogy a pénzügyi eszközök értékesítését nem számolja el bevételként, viszont kiadásként számolja el a pénzügyi eszközök vásárlását. Ez is azt mutatja, hogy a költségvetési egyenleg-mutató nem valamely közgazdasági szempontból értelmes fogalom mérését szolgálja, hanem valamilyen kormányzati és intézményi viselkedésre kíván ösztönözni.

²⁸ Ha az állam likviditási helyzetének mérése lenne a cél, akkor például nem kellene kiadásként elszámolni az adósságvállalásokat, viszont bevételként kellene elszámolni a pénzügyi eszközök értékesítéséből származó bevételeket.

Tekintettel arra, hogy a rendszerváltás óta a költségvetési politika rendszeresen élt a költségvetési hiány kozmetikázásának lehetőségével az állami tulajdonú társaságok veszteségének késleltetett elszámolása formájában (MÁV, Bábolna, MTV, korábban MVM, stb.), az átláthatóság és hitelesség megteremtésének elemi feltétele a 2010. január 1-jétől hatályos (de már a 2010. évi költségvetési törvényben alkalmazandó) elszámolási szabály megtartása és következetes betartása.

Csak abban az esetben nem lenne szükség a szóban forgó elszámolási szabályokra, ha törvény írná elő, hogy a többségi állami tulajdonú társaságok veszteségét a mérlegkészítés évében minden esetben, teljes egészében meg kell téríteni, illetve a nyereséget osztalékként el kell vonni.

A kihirdetett, 2010. január 1-jétől hatályos és a 2010. évi költségvetési törvény készítése során alkalmazandó szabály szellemében összhangban van az európai statisztikai normákkal, eltörlése egyértelmű visszalépést jelentene az átláthatóság területén.

T/10679/22:

Tartalom: A módosító javaslat indoklása szerint „A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről szóló törvény feltételrendszerének megfelelően az állam összességében 300 milliárd Ft-ot fordíthat hitelintézetben történő tőkeemelésre, mely keretből 2009-ben eddig 30 milliárd Ft került felhasználásra. A fennmaradó 270 milliárd Ft felhasználási lehetőségének 2010. év végéig történő meghosszabbítása rugalmasan bővítheti a gazdasági válság leküzdésének eszköztárát.”

A Költségvetési Tanács véleményének indoklása:

A Költségvetési Tanács nem foglal állást abban a tekintetben, hogy az intézkedés (a tőkeemelés lehetőségének meghosszabbítása 2010 végéig) a gazdaságpolitika egészének szempontjából jó és helyes döntés-e, de felhívja a figyelmet, hogy a GDP több mint 1 százalékának esetleges felhasználása érdemi hatással lehet a költségvetés alakulására. Az Áht. 8/A § (3) bekezdés i), illetve l) pontja értelmében csak tulajdoni részesedések értékesítése minősül finanszírozási célú pénzügyi műveletnek, tehát amennyiben az állam 2010 során tőkét emel valamely hitelintézetben²⁹, akkor az erre fordított teljes összeget kiadásként azonnal el kell számolni. Erre az esetre a benyújtott költségvetési törvényjavaslat semmilyen tartalmat nem tartalmaz³⁰, tehát a javaslat ebben az értelemben ellentételezés nélküli.

T/10679/35:

Tartalom: A módosító javaslat értelmében a szülőt a pedagógiai szakszolgáltatáson, gondozói tanfolyamon való megjelenés, illetve részvétel napján átlagkereset illetné meg a továbbiakban is.

²⁹ Kivéve, hogyha többségi állami tulajdonú hitelintézetről van szó.

³⁰ Tekintettel arra, hogy – a magyar elszámolási szabályoktól eltérően – az ESA'95 módszertan szerinti szabályok a pénzügyi részesedések vásárlását, illetve a tőkeemelést nem tekintik kiadásnak, a szóban forgó tőkeemelés nem feltétlenül jelenti a maastrichti hiánymutató romlását. Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet, hogy amennyiben az állam veszteséges hitelintézetben hajt végre tőkeemelést, akkor az erre fordított összeget az ESA'95 módszertan szerint is azonnal kiadásként kell elszámolni.

A Költségvetési Tanács véleményének indoklása:

A javaslat elfogadása esetén keletkező – be nem mutatott – kiadási többletnek nincs ellentétele, ezért a költségvetési hiányt növelné.

T/10679/67:

Tartalom: A módosító javaslat a jövőben közüzem típusú költségvetési szervek számára is engedélyezné a hitelfelvételt a saját tulajdonú vagyon terhére.

A Költségvetési Tanács véleményének indoklása:

A javaslat jelentősen csökkenti a kormány képességét a költségvetési hiány kontrollálására.

T/10679/68:

Tartalom: A társadalmi párbeszéd előmozdítására, valamint az „ágazati párbeszéd bizottságok” támogatására fordított összeget a szaktörvény jelenleg a járulékbévételek arányában határozza meg. A módosító javaslat ehelyett a 2010. évi összeghez viszonyított inflációs indexálást ír elő.

A Költségvetési Tanács véleményének indoklása:

A kiadási tétel várható alakulására két tényező lehet hatással: mivel változatlan járulékkulcsok mellett hosszabb távon az inflációt valószínűleg meghaladja a járulékbévételek növekedése, ezért az inflációs indexálás a tétel növekedési ütemét fékezi a kihirdetett törvényhez képest. Ugyanakkor az elkövetkező években a járulékkulcsok várhatóan csökkenni, ezért a módosító javaslat elfogadása a következő években inkább a tétel növelését jelenti. Természetesen általános megfontolások alapján sem az inflációs indexálás, sem a járulékbévételekhez kötés nem indokolt, még ha kis összegben is, de rossz precedenst teremt.

T/10679/79 és T/10679/85:

Tartalom: A módosító javaslatok szerint a javaslatban megjelölt feltételeknek eleget tevő munkáltatóknál alkalmazásban álló, a javaslatban felsoroltaknak megfelelő hallgatók munkajövedelme a mindenkor minimálbér kétszereséig az ösztöndíjjal azonos megítélés alá essen az adózás és a társadalombiztosítási járulékok szempontjából – tehát adóalapba beleszámító, ám adóterhet nem viselő jövedelem legyen.

A Költségvetési Tanács véleményének indoklása:

A javaslat hatással van mind a személyi jövedelemadó, mind a társadalombiztosítási járulékbévételekre. A közvetlen bevételi hatás nagyságát befolyásolja, hogy a javasolt intézkedés milyen módon és mértékben változtatja meg az érintett hallgatói és munkáltatói kör viselkedését: hány, eddig bejelentett munkaviszonnyal nem rendelkező hallgató jelenik meg a munkaerőpiacon, hogyan módosul a hallgatók munkajövedelmének megoszlása és milyen mértékben váltja ki a hallgatók foglalkoztatása más munkavállalóké. Tekintettel arra, hogy az adó- és járulékbévételek az Áht. értelmében külső tételek, ezek módosításának feltétele a KF tv szerint, hogy a javaslattevő megjelölje a kötelező ellentételezés forrását. Ez akkor tehető meg, ha a javaslat elsődleges és áttételes közpénzügyi hatásai ismertek. A

módosítási javaslat ezeket a – kétségkívül létező – hatásokat nem számszerűsíti, és ezek alapján ellentételezést nem jelöl meg. Az MKKT véleménye szerint ezen okok miatt a módosítási javaslat nem felel meg az Áht. és a KF tv. rendelkezéseinek, így további tárgyalásra nem alkalmas.

T/10679/86:

Tartalom: A módosítási javaslat a szakorvosi járóbeteg-ellátás liberalizálását hivatott elősegíteni azzal, hogy a társadalombiztosítással nem szerződött szakorvosokat – amennyiben a jogszabályban rögzített feltételeknek eleget tesznek – regisztrálja, és a tőlük igénybe vett ellátás díját – a társadalombiztosítással szerződött orvosok és intézmények esetében megjelölt mértékig – utólag megtéríti a szolgáltatást igénybe vevőnek.

A Költségvetési Tanács véleményének indoklása:

A javaslat nagyléptékű változást kíván bevezetni a járóbeteg-ellátás finanszírozásában, a szolgáltatók közötti választás lehetőségének bővítése és a verseny ösztönzése révén. A javaslat közpénzügyi hatása elsősorban abból fakad, hogy újabb, magántulajdonban lévő szolgáltatók bevonásával – változatlan esetszámot és esetösszetételt feltételezve - a nagyobb részt önkormányzati tulajdonú és fenntartású szakellátó intézményeknek jutó állami források lecsökkennek. Tekintettel arra, hogy a szakellátó intézmények költségeinek keresleti rugalmassága igen csekély – tehát a csökkenő esetszámra nem tudnak költségekkel reagálni -, várható, hogy jelentős számú új magán szakellátó intézmény megjelenése nyomán a már szerződött – és tipikusan közösségi tulajdonban lévő – intézmények pénzügyi helyzete romlik.

T/10679/88:

Tartalom: A módosító javaslat az erdővédelmi járulékot, az erdővédelmi bírságot és az erdőgazdálkodási bírságot kiveszi a központosított bevételek közül.

A Költségvetési Tanács véleményének indoklása:

A javaslat elfogadásának következménye az lenne, hogy a szóban forgó bevételeket a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium – a néhány évvel ezelőtti szokásoknak megfelelően – egyéb célokra költené el, ami a kiadások ellentételezés nélküli növekedését és ez által a költségvetési egyenleg romlását okozná.