



KÖLTSÉGVETÉSI
TANÁCS



MAGYAR
KÖZTÁRSASÁG

T/1283/6

**A Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának véleménye
Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény
módosításáról szóló törvényjavaslathoz T/1283/3. számon
benyújtott módosító javaslatról**

Budapest, 2010. október 18.



A Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának véleménye az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslatához T/1283/3. számon benyújtott módosító javaslatról

A módosító javaslat elfogadása esetén:

Költségvetési bevételként kell elszámolni a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai korábbi években képződött többletének tárgyévi felhasználásával megegyező összeget.

A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény 7.§ (2) h) pontja értelmében a Költségvetési Tanács véleményezi a költségvetési elszámolási és számviteli tárgyú jogszabályok tervezeteit.

A Költségvetési Tanács a módosító javaslat elfogadását nem javasolja.

Indoklás:

A módosító javaslat azon a téves feltételezésen alapul, hogy a társadalombiztosítási alapok ugyanazon az elven működnek, mint a magánszektorban működő gazdasági társaságok, amelyek el nem költött bevételeikből tartalékot tudnak képezni később felmerülő esetleges kiadási többleteik fedezésére.

A vállalatok esetében a tartalék képzése a bevételi többlet idő szakában kiadás, míg a tartalék felszabadítása a kiadási többlet idő szakában bevétel. Ezzel szemben a társadalombiztosítási alapok és az egyéb elkülönített állami pénzalapok a többlettel záródó idő szakokban nem számolnak el kiadásként tartalékképzést, hanem kimutatják a többletet többletként. Ennek a logikának megfelelően a hiánnyal záruló idő szakokban sem lehet bevételként elszámolni, tehát egyenlegjavító tételként elszámolni korábbi idő szakokban képződött bevételi többleteket.

Egyszer példával élve tegyük fel, hogy 2009-ben az egészségbiztosítási alap tervezett bevételei és kiadásai egyensúlyban voltak. Utóbb, a zárszámadásban kiderült, hogy kiadásai (pl. a gyógyszerek ártámogatása) elmaradt a tervtől 10 milliárd forinttal. Ennek megfelelően mind az egészségbiztosítási alaphoz, mind az államháztartás központi alrendszeréhez, mind pedig az egész államháztartásnak a pénzforgalmi egyenlege 10 milliárd forinttal jobb volt, mint lett volna a kiadási megtakarítás nélkül. Ugyanez igaz az államadósság alakulására is: 10 milliárd forinttal alacsonyabb lett, mintha nem következett volna be a megtakarítás.

Tegyük fel, hogy 2010-ben ismét egyensúlyban vannak az alap tervezett bevételei és kiadásai, a költségvetési politika nem kívánja növelni az államadósságot. Év közben viszont kiderül, hogy valamilyen okból szükség lenne a kiadások növelésére a tervhez képest. Ha ezt a többletkiadást az alap (vagyis az Állam) teljesíti, akkor az államadósság emelkedni fog az év végére és ezen az sem segít, ha a 2009. évi 10 milliárd többletet megpróbáljuk a pénzügyi kimutatásokban úgy beállítani, mintha valóságos bevétel lenne szó. Új, korábban el nem számolt bevételről nincs szó, ahogy az például az Európai Uniónak a magyarországi törvényektől független ESA95 statisztikai módszertana szerint számított költségvetési egyenleg alakulásából is ki fog derülni.

A Tanács véleménye szerint a szóban forgó módosító javaslat ismét rávilágít az alapszerűen finanszírozott állami feladatokkal kapcsolatos pénzügyi, elszámolási és beszámolási szabályok átláthatatlanságára.

A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai nem önálló jogalanyok, jogokat szerezni és kötelezettségeket vállalni nem képesek, saját bevételeik és kiadásai nem értelmezhetők. A társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódó járulékbételek és jogosultsági kiadások a Magyar Államnak, mint közjogi jogok és kötelezettségek alanyának a bevételei és kiadásai, hasonlóan a személyi jövedelemadóhoz vagy a beruházási támogatásokhoz.

A hatályos jogszabályok tartalmaznak arra vonatkozó korlátozásokat, hogy a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódó állami bevételek milyen kiadásokra fordíthatók. Ugyanakkor a módosító javaslatban javasolttal ellentétben, ha az Állam a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódó bevételek egy részét egy adott évben nem a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódó kiadásokra fordítja és ez által az adott évben a társadalombiztosítás kimutatott pénzforgalmi egyenlege többletet mutat, a következő években nem lehet ez a többlet újabb bevételként értelmezni. Egy ilyen fiktív bevétel új kiadásra (a módosító javaslat szerint a többlet felhasználása) sem nyújthat fedezetet.

Az állami alapok elnevezése megtévesztő, mert azt a képzetet kelti, mintha valós pénzügyi, vagy tárgyi eszközök felhalmozásáról és szükség esetén felhasználásáról lenne szó.

Valódi alapot akkor van értelme létrehozni, ha az egyes években eltérhetnek egymástól a bevételek és a kiadások, de cél a hosszú távú egyensúly fenntartása. Amikor a bevételek meghaladják a kiadásokat, akkor a többletet az alap eszközökben felhalmozza, majd ezeket az eszközöket felhasználja akkor, amikor a kiadások haladják meg a bevételeket. Ennek megfelelően egy alap esetében a hosszú távú mérlegnek van igazi, közgazdasági tartalma, a hosszú távú egyensúlytalanság indokolhat szabályozás-változást. A világ számos országa hozott létre ilyen alapokat, különösen ott, ahol átmenetileg (néhány évtizeden keresztül) rendelkezésre állnak nem megújuló nyersanyag-források (réz, olaj stb.) és az ezek kibányászásából eredő állami bevételeket jól meghatározott, hosszú távú problémák (pl. a társadalmi öregedés költségvetési hatásai) megoldására kívánják felhasználni.

Erre a logikára a Magyarországon ma létező állami alapok közül a nukleáris pénzügyi alap hasonlít valamennyire. A paksi atomerőműben viszonylag olcsón előállított villamos energia árát megterheli az alapba befizetendő járulékbételek, azért, hogy a fedezet az erőmű jövedelmében várhatóan igen magas költségek lebontására felhalmozódjék. Sem az államháztartási törvény, sem az Európai Unió költségvetési egyenleg-számítási szabályai nem ismernek el ilyen alapokat. Pl. a paksi erőmű teljes lebontási költsége mindkét elszámolási módszertan szerint meg fogja emelni a költségvetési kiadásokat a lebontás évében és egyik módszertan szerint sem vehető bevételeként figyelembe az a pénzügyi fedezet, amelyet a lebontást megelőző évtizedekben a nukleáris alapba teljesített befizetések felhalmozása jelent.

Ezzel szemben a mai magyar költségvetési prezentáció a különféle (akár társadalombiztosítási, akár egyéb elkülönített) alapok ún. mérlegében jelenleg mindössze annyit mutat ki, hogy az adott évben mekkora volt az eltérés az adott alaphoz kapcsolt pénzforgalmi bevételek és kiadások között. Ha szigorúan évente fenn kell állnia a pénzforgalmi egyensúlynak (mint a hatályos szabályozás szerint a nyugdíjalap esetében), akkor egyszerűen nincs is értelme alapról beszélni. Ha viszont megengedhető az eltérés, akkor a prezentációban meg kell jelennie a bevételek és kiadások hosszú távú várható alakulását bemutató mérlegnek.