

A Költségvetési Tanácsnak a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvény tervezetéről alkotott véleménye

A vélemény összefoglalása

A kormány – a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény, illetve Gst.) alapján, az ott meghatározott véleményezési időtartamot biztosítva – megküldte a Költségvetési Tanácsnak (a továbbiakban: KT, illetve Tanács) a Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló törvény tervezetét.

A KT megállapítja, hogy a költségvetési törvényjavaslatban szereplő 4,1%-os gazdasági növekedés az ismert hazai és nemzetközi előrejelzések sávjába illeszkedő. A Tanács megítélése szerint a várt gazdasági bővülés megvalósulhat, amennyiben a járvány nem tér vissza, valamint a háborús konfliktus hatásai a tervezés készítésekor megismert sávban maradnak és a külkereskedelmi mérleg további romlása elkerülhető lesz. E tényezők lefelé mutató kockázatot jelentenek a költségvetésben.

A Tanács támogatja az egyensúly javítására, a GDP-arányos államadósság és hiány csökkentésére irányuló törekvést. Üdvözli, hogy a tervezet, összhangban a pénzügyi stabilitás erősítésére és a költségvetési fegyelem fenntartására irányuló kormányzati törekvéssel – a 2021-es 6,8 százalékkal, a 2022-ben várható 4,9 százalékkal szemben – 2023-ra 3,5 százalékos GDP-arányos eredményszemléletű (ESA) hiánnyal számol. A Tanács szorgalmazza a 3 százalékos hiány mielőbbi elérését.

Pozitívan értékeli azt az elgondolást, hogy a kormány a tervezetben a teherviselő képességhez igyekszik igazítani az adókat, s a lakossági, illetve a munkát terhelő adók nem emelkednek. A kiadás oldali intézkedések végrehajtása – a családok jövedelmének csökkentése nélkül – feltétlenül szükséges a stabilizáció hiteles és megalapozott végrehajtásához.

A Tanács megállapítja, hogy a GDP-arányos strukturális hiány tervezett mértéke 4,5 százalék, mely magasabb a meghatározott középtávú költségvetési cél 1,0 százalékánál. A KT ismerteti, hogy a középtávú költségvetési célra vonatkozó előírások teljesítését az Európai Unió Tanácsa a COVID-19 járvány miatt felfüggesztette.

A Tanács szerint a bevételi és a kiadási előirányzatok összhangban vannak a 2022. évre várható, valamint a 2023-ra tervezett makrogazdasági folyamatokkal. A KT ismerteti, hogy a költségvetési hiány csökkentésében a kiadások mérséklése jelentős súlyt kap, tekintettel arra, hogy a 2023-as költségvetés fókuszában a rezsicsökkentés megőrzése, a családok támogatása és az idős emberek védelme áll. Ezeken túl jelentős szerepet kap a hon- és rendvédelem, valamint a menekültek megsegítése.

A KT felhívja a figyelmet, hogy a 2021-2027-es uniós költségvetési ciklus 40 milliárd eurót meghaladó forráskeretéhez való hozzáféréshez a kormány és az Európai Bizottság közötti megállapodás szükséges. A Tanács ugyanakkor fölveti az uniós források előfinanszírozásának felülvizsgálatát.

A Tanács megállapítja, hogy az államadósság-mutató csökkenő trendje tartós marad és annak mértéke a költségvetési törvényjavaslat tervezete szerint a 2022. év végi 76,1 százalékról 2023 végére 73,8 százalékra mérséklődik.

A felvetett észrevételekre, javaslatokra adott kormányzati válaszok

A Költségvetési Tanácsnak átadott törvénytervezethez képest az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslat kis mértékben tartalmaz számszaki eltéréseket; többek között véglegezésre kerültek a Honvédelmi Alap és a Rezsivédelmi Alap bevételei és kiadásai. Ugyanakkor mind a 3,5%-os ESA-hiány, mind a központi alrendszer pénzforgalmi hiánya, mind az államadósság változatlan ahhoz képest, mint amit a Költségvetési Tanács megismert és véleményezett.

A Tanács 3 százalékos, GDP-arányos hiányszint mielőbbi elérését célzó felvetésére válaszul a kormány kiegészítette a törvényjavaslat normaszövegét. Ennek értelmében, ha a gazdaság összteljesítménye várhatóan 4,1% felett nő, akkor a többletnövekedéshez kapcsolódó többletbevételeket a hiány és ezáltal az államadósság csökkentésére kell fordítani. Vagyis a kormány által feltételezettnél gyorsabb növekedés automatikusan alacsonyabb hiányszintet eredményezhet – függetlenül attól, hogy az európai uniós szabályok várhatóan 2023-ban is lehetővé teszik magasabb hiány elérését.

Ezen túl a kormány megerősíti, hogy a 2024. évre már 2,5%-os uniós módszertan szerinti hiánycélt határozott meg.

A Tanács megállapította, hogy a strukturális egyenleg részletes levezetését nem tartalmazza a tervezet. A Tanács kéri ennek szerepeltetését a törvényjavaslat benyújtásakor.

Az alábbi táblázat tartalmazza a strukturális egyenleg levezetését 2023-ban:

Strukturális egyenleg levezetése 2023-ban
(GDP %-ban)

		2023
(A)	Költségvetési egyenleg	-3,5%
(B)	Kibocsátási rés	-1,0%
(C)	Ciklikus komponens	-0,5%
(D)	Extraprofit adók	1,0%
(E)	Földbevétel	0,4%
F=(A)-(C)-(D)-(E)	Strukturális egyenleg	-4,5%

Az eltérések kerekítésből adódnak.

A KT szerint a 2022. május 26-án bejelentett adóbevétel növelő intézkedések hatásai már megjelennek a tervezett bevételekben, de ezek részletes alátámasztása a tervezetben nem szerepel. Ezt a Tanács megítélése szerint a törvényjavaslat benyújtásakor – összhangban az adótörvények tervezett módosításával – pótolni szükséges.

Az adóügyi változásokat és annak részleteit az adóügyi jogszabály-módosítások fogják tartalmazni. A költségvetési törvényjavaslat az adóügyi jogszabály-módosításokkal szerves egységet alkot. Ezzel együtt a változtatások főbb elemei a törvényjavaslat részét képező ún. fejezeti részletezésben is bemutatásra kerülnek.

A Tanács rámutat, hogy a költségvetési hiány csökkentésében a kiadások mérséklése jelentős súlyt kap, azonban ennek kifejtése nem szerepel a törvényjavaslat tervezetében. A Tanács kéri a javaslat benyújtásakor ennek ismertetését.

A költségvetés kiadási oldalán az egyes előirányzatok meghatározása során a kormány áttekintette az állami beruházásokat, és több, még kiviteli szakaszba nem lépett beruházás elhalasztása mellett döntött. Erre azért volt lehetőség a növekedési kilátások romlása nélkül, mert nemzetközi összevetésben magas az állam felhalmozási kiadásainak mértéke, valamint a lakossági és vállalati beruházások magas szintet érhetnek el. Hasonlóan járt el a kormány egyes, összességében jelentős összegű diszkrecionális, nem beruházási, felhalmozási kiadás felülvizsgálatával is.

A KT megjegyzi, hogy a tervezetben megjelenő fejezetrend még nem felel meg az új kormányzati felállásnak, és megállapítja, hogy a törvényjavaslat benyújtásáig ezt pótolni szükséges.

A benyújtott 2023. évi költségvetési törvényjavaslat fejezeti rendje, előirányzatai, előírásai már tükrözik az új kormányzati szerkezetet. Azon intézményi, s esetenként fejezeti kezelésű előirányzatok azonban, amelyek megosztásra kerülnek több tárca között, s folyamatban van vonatkozásukban az átadó és átvevő minisztérium közötti megállapodás kialakítása, a törvényjavaslatban az átadó tárcánál szerepelnek még. Ezek aránya a teljes költségvetésen belül alacsony.

Az állam finanszírozási terhének csökkentése érdekében a Tanács felveti a 2021-2027. évi európai uniós fejlesztési források előfinanszírozásának szakaszolását, a megelőlegezés helyett a kedvezményezettek hitelfelvételének ösztönzését.

A kormányzat rögzíti, hogy – jogszabály alapján – *a közszférába tartozó kedvezményezettek* (ide értve állami vállalatok, önkormányzatok) részére kifizetett előlegeket azok tényleges felhasználásáig a Magyar Államkincstárnál vezetett számlán kell tartani. Vagyis a megelőlegezésnek nincs hatása sem az eredményszemléletű hiányra, sem az állam finanszírozási igényére. Az esetleges szigorítás így nem járna az állam költségvetési pozíciójának javulásával, ugyanakkor késleltethetné a támogatott projektek megvalósulását.

A *versenyszférába tartozó kedvezményezettek* támogatása esetén jelenleg is különböző mértékű előlegek érvényesülnek, függően a támogatott vállalat méretétől és a támogatott tevékenységtől. A szabályok esetleges szigorításánál figyelembe kell venni, hogy a korábbinál magasabb vállalati kamat-környezetben az ne eredményezze a támogatott projektek lassulását, ne veszélyeztesse a gazdasági növekedést.

A Tanács megállapította, hogy a nominális államadósság a törvénytervezetben a hiányt jelentősen meghaladó mértékben emelkedik, amellyel kapcsolatban a törvénytervezet nem tartalmaz indoklást. A Tanács kéri ennek pótlását is a törvényjavaslat benyújtásakor.

Az államadósság növekedésére a központi költségvetés pénzforgalmi hiányán túl egyéb tényezők is hatnak. 2023-ban igen jelentős, 2000 milliárd forint feletti év végi pénzügyi tartalékalománnyal számol a költségvetési törvénytervezet, tekintettel a költségvetésen kívüli finanszírozási igényekben és a finanszírozási lehetőségekben érzékelhető bizonytalanságra. Ezen tartalékok növelése érdekében kibocsátott állampapírok növelik a hiányon túl a bruttó nominális adósságot.