



KÖLTSÉGVETÉSI
TANÁCS



MAGYAR
KÖZTÁRSASÁG

T / 510 / 2

**A Magyar Köztársaság Költségvetési
Tanácsának véleménye
a T/510 sorszámú benyújtott
törvényjavaslathoz**



2010. június 28.

A Magyar Köztársaság Költségvetési Tanácsának véleménye a T/510 sorszámon benyújtott törvényjavaslathoz

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.”

Vélemény:

A Költségvetési Tanács véleménye szerint nem összeegyeztethető az átlátható és fenntartható költségvetési politika igényével a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok pénzügyi helyzetének figyelmen kívül hagyása a költségvetési egyenleg meghatározásakor és ezen keresztül a költségvetési szabályrendszerből eredő egyenleg-követelmények meghatározásakor. A Költségvetési Tanács nem javasolja a benyújtott törvényjavaslat elfogadását.

Indoklás:

Amikor 2009 őszén a 2010. évi költségvetési törvényt megalapozó törvénycsomag keretében a Kormány az államháztartási törvény módosítását javasolta, a Költségvetési Tanács felhívta a figyelmet a költségvetési politika átláthatóságát elősegítő szabályok betartásának és megőrzésének fontosságára. (A Költségvetési Tanács 2009. október 26-i közleménye)

Akkor T/10679/143 valamint T/10679/151 sorszámon benyújtott módosító javaslat formájában akkori ellenzéki képviselők elleneztek az államháztartási törvénynek az átláthatóságot csökkentő módosítását, amivel végül maga a parlamenti többség is egyetértett és fenntartotta azt a szabályt, hogy a többségi állami tulajdonú vállalatok eredményét figyelembe kell venni a költségvetési egyenleg számításakor.

A T/510 sorszámon most tárgysorozatba vett törvényjavaslat 5.§-a ismét hatályon kívül javasolja helyezni az államháztartási törvény azon előírásait, amelyek értelmében a költségvetési egyenlegnek tükröznie kell a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok pénzügyi helyzetét.

A költségvetési politika hitelességének helyreállítása megkívánja, hogy a kimutatott költségvetési egyenleg a lehető legteljesebb és leghitelesebb képet nyújtsa az Állami pénzügyi helyzetének alakulásáról. Ennek az elvárásnak kíván megfelelni az Európai Unió statisztikai módszertana (ESA'95) amikor a Magyar Állam tulajdonában lévő mintegy 30 társaság (az ún. „ESA-körbe tartozó társaságok”) pénzügyi helyzetét is előírja figyelembe venni a maastrichti egyenleg számításakor. Félrevezető a benyújtott törvényjavaslat indoklása, amikor azt állítja, hogy az állami vállalatokra vonatkozó elszámolási szabályok törlése közeledést jelentene a nemzetközi gyakorlathoz. Ugyancsak félrevezető az Állami Számvevőszék véleményére történő hivatkozás, mivel azt sugallja, mintha

az ÁSZ egyetértene az állami vállalatok pénzügyi helyzetének teljes figyelmen kívül hagyásával.

A 2010. előtti két évtizedben megfigyelhető volt, hogy a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok (pl. MÁV, MVM) rendszeresen lehetőséget adtak a mindenkori kormányoknak arra, hogy a költségvetési kiadások egy jelentős részét a széles nyilvánosság elől elrejtve e vállalatok pénzügyi veszteségén és tőkéjének felélésén keresztül finanszírozzák. A választási évek (különösen 2002 és 2006) környékén az Állam végül is kénytelen volt e társaságokat feltőkésíteni, ami nemcsak az államadósság szintjének, hanem a költségvetési politika hitelességének rombolásán és így a befektetők által elvárt kamatfelárak megemelkedésén keresztül növelte a későbbi kamatkiadásokat. E kamatfelárak emelkedése a magánszektor adósságterheinek növekedéséhez is érdemben hozzájárult.

A jelen hazai és világgazdasági körülmények között bármilyen visszalépés a kevésbé átlátható költségvetési prezentáció irányába tovább rontaná az évtized első felében eleve leromlott és azóta is csak kis mértékben javult hitelességet. Ennek orvoslása céljából a Költségvetési Tanács nyomatékosan javasolja az Áht-ben szereplő előírások megtartását.

Melléklet: Kopits Györgynek, a Költségvetési Tanács elnökének az Országgyűlés Költségvetési, Pénzügyi és Számvevő Bizottságának ülésén 2009. október 27-én elmondott beszédéhez csatolt háttéranyag

Melléklet

Kopits Györgynek, a Költségvetési Tanács elnökének az Országgyűlés Költségvetési, Pénzügyi és Számvevő Bizottságának ülésén 2009. október 27-én elmondott beszédéhez¹

A többségi állami tulajdonú társaságok eredményének költségvetési elszámolása

A 2010. január 1-jétől hatályos, de már a 2010. évi költségvetési törvény összeállításkor alkalmazandó szabályozás értelmében (KF tv. 19.§ (6)).

1. A többségi állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok számviteli eredményének az állami tulajdonra eső arányos részét a mérlegkészítés évében költségvetési tételként el kell számolni. A veszteséget kiadásként, a nyereséget bevételként kell elszámolni.

2. Többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok osztalékának elvonása (ideértve az osztalékelőleget is), valamint tőkéjének emelése és csökkentése finanszírozási célú pénzügyi művelet.

Az utóbbi napokban-hetekben jelentős média-visszhangot váltott ki az a módosító javaslat, amely a költségvetési törvényt megalapozó egyes törvények módosításáról szóló T/10679 számon benyújtott törvényjavaslatához érkezett és azt célozza, hogy kikerüljön az Áht-ból a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok eredményének költségvetési elszámolására vonatkozó fenti kötelezettség, illetve továbbra is költségvetési bevételként legyen elszámolható az osztalékfelvonás.

Az alábbiakban felsoroljuk azokat az érveket, amelyek különféle fórumokon és háttérbeszélgetéseken elhangzottak a javaslat indoklásaként vagy csak védelmében, majd kifejtjük a Költségvetési Tanács ezekkel kapcsolatos álláspontját.

Nincsenek hozzá adatok

Az Áht. előírása szerint a szóban forgó társaságok eredményét a mérlegkészítés évében kell elszámolni költségvetési bevételként, ill. kiadásként. Jelen esetben ez azt jelenti, hogy a társaságok 2009. évi eredményére kellene tudni egy várható értéket beírni a 2010. évi költségvetési törvénybe. Ha nem vonjuk kétségbe, hogy szükséges és lehetséges a költségvetési törvényjavaslatban előrejelzést adni a Magyarországon rezidens összes cég 2009. évi eredménye után jövőre várható társasági adóbevétel összegéről, akkor elvárhatónak tűnik, hogy az államnak és polgárainak legyen legalább ennyi információja a tulajdonukban lévő társaságokról.

Ezen túlmenően, az évente benyújtott konvergencia programok mintegy 30 társaságra vonatkozóan 3 évre előre tartalmazzák az adatokat, mivel

¹ http://www.mkkt.hu/download/000/081/Koltsegvetesbi_bizottsag_meghallgatas_091027_v2.pdf

az ESA'95 elszámolási módszertan szerint a többségi állami tulajdonú társaságok egy részének (köztük pl. a MÁV Start) eredménye és adósságállománya beszámítandó a kormányzati szektor mutatóiba. A feladat az Áht. hatályos előírásainak betartásához mindössze annyi lenne, hogy ne csak az ESA'95 szerinti kormányzati szektorba tartozó, hanem az összes többi többségi állami tulajdonú társaságra (pl. a MÁV Zrt.) vonatkozóan is be kellene gyűjteni a szükséges adatokat.

Nincs összhangban a számviteli törvénnyel

A költségvetési törvény számviteli információkon alapul, de nem számviteli dokumentum, hanem egyfajta vezetői információs rendszer. A vállalatok háromféle pénzügyi kimutatást készítenek: (állományi adatokat tartalmazó) mérleget, eredmény kimutatást és pénzforgalmi beszámolót. Ugyanezekre az – utólag elkészülő – kimutatásokra vonatkozóan előzetes tervek is szoktak készülni – az üzleti terv részeként. Az állami költségvetés, mint pénzügyi terv a fenti három pénzügyi kimutatás egyikének sem feleltethető meg. Az eredmény kimutatás és a pénzforgalmi jelentés egyfajta keveréke. Éppen ezért nem elvárás, hogy az állam és a magánszektor valamely szereplője közti pénzügyi kapcsolatok a tranzakció két oldalán résztvevők pénzügyi kimutatásaiban ugyanúgy és ugyanakkor jelenjenek meg. Eltérésekre ma is számos, nagy összegű példa felhozható: a társaságok adó-befizetéseiket eredményszemléletben, a fizetési kötelezettség alapjául szolgáló gazdasági események felmerülésének időszakában, míg az állam a tényleges pénzmozgással egyidejűleg számolja el. A beruházások és tárgyi eszköz vásárlások céljára fordított összegeket egyetlen gazdasági társaság sem számolja el költségként az eredmény kimutatásában, ehelyett viszont elszámolja az amortizációt. Az állami költségvetés esetében mindez pont fordítva történik.

A gazdasági társaságok pénzügyi helyzetének alakulását a mérleg szerinti saját tőke és a részvények árfolyamának alakulása hívatott mérni. Az Állam esetében ilyen mutatót nem szokás számolni; jellemzően a költségvetési egyenleg és az államadósság tölti be ezt a funkciót. A költségvetési egyenleg meghatározása időről időre és országonként változhat attól függően, hogy milyen mutató tűnik a legalkalmasabbnak megválaszolni azt a tág kérdést, hogy „rendben mennek-e a dolgok az állam pénzügyei körül”. Nyilván nem állítható, hogy rendben mennek a dolgok, ha a többségi állami tulajdonú társaságok folyamatosan jelentős veszteséget termelnek, amit aztán időről időre – akár több év múlva – az államnak kell megtérítenie. Nem jó az a költségvetési egyenleg-mutató, amely ettől a tényezőtől eltekint.

Ékes példája a számviteli beszámoló és a vezetői információs rendszer funkciói közti különbségnek, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlése által az Alkotmány, az Áht. és a költségvetési felelősségi törvény alapján elfogadandó 2010. évi költségvetési törvénynek egyetlen egyensúlyi szabályt kell betartania: a maastrichti hiánynak csökkennie kell. Senkit sem zavart eddig, hogy a maastrichti hiány nem számviteli, hanem statisztikai kategória, a költségvetési törvény 1. számú mellékletéből nem

levezethető, jó néhány állami vállalat eredményét tartalmazza, sőt valójában az Állami Számvevőszék által még utólag sem auditálható, mivel több szempontból szakértői becsléseken is múlik (például eredményszemléletű áfa-bevétel).

Rendkívül szerencsétlen helyzetnek tartjuk, hogy a gazdaságpolitikai viták a maastrichti hiányról és adósságról, azok kívánatos és várható értékéről folynak, a parlament pedig évente kap egy költségvetési törvényjavaslatot a kormánytól, amely valami teljesen másról szól, mindössze mellékletében vázol egyfajta kapcsolatot a különféle terminológiák között. Ehelyett sokkal jobb lenne, ha kialakulna egy megfelelő magyar törvényi kategóriarendszer, arról folyna a gazdaságpolitikai diskurzus, annak pedig nem lenne érdemi szerepe, hogy a maastrichti hiány a GDP 1,2 vagy 2,3 százaléka, mivel a magyar törvényi fiskális szabályok eleve biztosítják, hogy a 3 százalékos maastrichti hiányküszöb betartása ne kerüljön veszélybe.

Technikai nehézségek miatt nem végrehajtható („Nem lehet lekönyvelni, fejre állna a Kincstár”)

Mint fentebb kifejtettük, az Országgyűlésben megtárgyalt költségvetési törvényjavaslat egyfajta vezetői információs rendszer. Ma is léteznek olyan költségvetési ügyletek (pl. adósságátvállalás), amelyek pénzmozgás nélkül is meg tudnak jelenni mind a zárszámadásban, mind a költségvetésben. Ma is létezik olyan technika, amely lehetővé teszi ilyen tranzakciók szabatos számviteli és informatikai kezelését, de ha esetleg léteznének ezzel kapcsolatban technikai problémák, amelyeket most kellene megoldani, akkor sem tűnik elfogadhatónak, hogy ez határozza meg a képviselők és az állampolgárok tájékozási lehetőségeit.

Nem felelne meg az EU elvárásainak és a legjobb nemzetközi gyakorlatnak

Az Európai Unió semmilyen formában nem szabályozza, sőt még iránymutatást sem ad arra vonatkozóan, hogy a tagállamok milyen formában prezentálják saját költségvetésüket saját nemzeti parlamentjeiknek. Mindössze annyi az EU elvárása, hogy minden tagállam kormánya megfelelő határidőre benyújtsa a Bizottságnak az Eurostat elszámolási előírásainak megfelelő módon kiszámított költségvetési számokat. Nagy Britanniában például az EU előírásainak megfelelő kormányzati szektornál lényegesen tágabb kör, a közszféra (*public sector*) tagjaira terjed ki a költségvetési elszámolás, amely többek között az összes állami vállalatot is lefedi. Ahhoz, hogy a brit kormány be tudja nyújtani az Eurostat módszertanának megfelelő számításokat, a sajátjait – mondhatni – le kell butítania.

Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy nem egyezne meg az Eurostat előírásaival egy olyan mutató sem, amely egyáltalán nem tartalmazza a többségi állami tulajdonú társaságok eredményét, mivel a fentebb említett, mintegy harminc cég az Eurostat besorolása szerint a kormányzati szektorba tartozik.

A legjobb nemzetközi gyakorlat az átláthatóság érdekében megkívánja, hogy az állami tulajdonban lévő vállalatok nyeresége és vesztesége szerepeljen a konszolidált államháztartási elszámolásokban.²

A külföldi befektetők és elemzők hátrányosabban ítélnének meg, mint szomszédainkat

Attól, hogy a magyar törvényi egyenleg-kategória nem terjedne ki a többségi állami tulajdonú társaságok eredményére, még nem tűnik megalapozottnak azt hinni, hogy a befektetők, akik a szóban forgó vállalatok egy részének eredményét tartalmazó maastrichti hiánymutatót is látják, egyszerűen elfelejtkeznének az elmúlt 15 évben rendszeresen visszatérő esetekről, amikor állami vállalatok korábban felhalmozott, de az aktuális években be nem mutatott veszteségeit kellett az államnak szanálnia. Elég, ha csak a bábolnai gazdaság több mint húsz milliárdos saját tőkéjének felélését említjük az ezredforduló környékén, a Magyar Villamos Művek még ennél is nagyobb vagyonszelését ugyanebből az időszakból, vagy a Nemzeti Autópálya Rt., a MÁV és a többi esetet, amikor a magyar parlamenti prezentáció szerinti költségvetési hiány évekkkel a valós gazdasági események után ugrott meg sok tíz vagy akár több száz milliárd forinttal. A befektetők sokáig emlékezni fognak, az új szabályok következetes alkalmazásával viszont jelentőset lehetne előrelépni az átláthatóság és a hitelesség felépítése irányában. Sokkal nagyobbat, mint azzal, ha például a folyó évben veszélybe kerülő költségvetési egyenlegcél sikerül mégiscsak teljesíteni valamelyik állami vállalat korábbi nyereségének osztalékként való hirtelen elvonásával.

Az elmúlt években a fenntarthatatlan költségvetési politika mellett a „kreatív” elszámolási megoldások rendszeres alkalmazása is jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy hazánk hitelessége erősen csorbul szomszédjainkhoz képest. Ennek következtében egyébként is magas államadósságunkat magas kamatfelár is terheli. Ilyen körülmények között minden lépés az átláthatóság irányában növeli az ország hitelességét, csökkenti az állam és a magánszektor kamatterheit.

Úgy sem ezen múlik az állami vállalatok rendbetétele

Természetesen, önmagukban az elszámolási szabályok nem oldanak meg reálgazdasági problémákat, de a tapasztalat azt mutatja, hogy képesek megváltoztatni az érdekeltségi rendszereket, ezen keresztül pedig hatással lehetnek a tényleges gazdasági döntésekre. Hogy csak a fentebb említett vállalati körben maradjunk, elgondolkodtató a MÁV-csoporton belül a veszteségek kimutatásának példája. A csoport veszteségének nagy része tartalmilag nyilvánvalóan a személyszállítási tevékenységhez kapcsolódik, az mégsem a személyszállítás közvetlenül végző MÁV Start

² Lásd: G. Kopits – J. Craig, *Transparency in Government Operations* (IMF, Washington, 1997), amely a Nemzetközi Valutaalapot kormányzó pénzügyminiszterek bizottságának (*Interim Committee*) kérésére készült, és amely alapja a nemzetközileg elfogadott „*Code of Fiscal Transparency*”-nek.

kimutatásaiban, hanem a tulajdonos MÁV Zrt-nél jelenik meg. Lehet, hogy mindez összefüggésben van egy elszámolási szabállyal, ugyanis gazdaságpolitikai viták szempontjából manapság fontos maastrichti hiányt a kormányzati szektorba sorolt MÁV Start eredménye érinti, míg a kormányzati szektoron kívülre sorolt MÁV Zrt. eredménye nem érinti.

Összességében az a véleményünk, hogy a magyar költségvetési politika hitelességének megteremtése szempontjából szükséges, jogi és egyéb szempontokból pedig lehetséges a többségi állami tulajdonú gazdasági társaságok eredményének költségvetési elszámolása.