



KÖLTSÉGVETÉSI
TANÁCS



MAGYAR
KÖZTÁRSASÁG

T/1498/525

VÉLEMÉNY

a Magyar Köztársaság 2011. évi
költségvetéséről szóló törvényjavaslathoz
benyújtott egyes módosító és kapcsolódó
módosító javaslatokról



2010. november 29.

Összefoglaló

A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény (továbbiakban: Kftv.) 7. § (2) bekezdés e) pontjában foglaltak szerint a Költségvetési Tanácsnak (továbbiakban: KT) lehetősége van a költségvetési törvényjavaslatához beadott módosító és kapcsolódó módosító javaslatok költségvetési hatásainak becslésére. A törvény adta lehetőséggel élve, a Költségvetési Tanács idén azokról a módosító javaslatokról készít becslést, illetve mond véleményt, amelyekről az Országgyűlés plénuma a Házzsabály 106. § (1) bekezdés a) és b) pontja értelmében határoz, továbbá azon kapcsolódó módosító javaslatokról, amelyeket a Házzsabály 102. § (1) bekezdése értelmében a részletes vita első fordulójának lezárásáig, azaz 2010. november 26-ig nyújtottak be az Országgyűléshez.

A Költségvetési Tanács tág értelemben vett gazdaság- vagy társadalompolitikai szempontból nem vizsgálta az egyes javaslatokat (beleértve a KT előirányzatait érintőket), tekintettel arra, hogy nem feladata véleményt mondani célszerűségi, hatékonysági, és egyéb közpolitikai szempontokról.

Az alábbi kategorizálással és elemzéssel a KT a Kftv.-ben előírt, törvényhozást támogató funkcióját ellátva kívánja elősegíteni a költségvetési politika fenntarthatóságának és átláthatóságának érvényesülését a parlamenti döntéshozatali folyamatban.

A kategorizálást a KT az alábbi szempontok szerint végezte el:

Kiemelten kezelte

- a külső tételeket, valamint a KT által korábban már számszerűsített belső tételeket¹ érintőket – függetlenül attól, hogy azok valamely egyéb, alább részletezendő csoportba tartoznak-e, vagy sem.
- a „Rendkívüli kormányzati intézkedések”² előirányzatot érintő módosító és kapcsolódó javaslatokat.

A fenti csoportban külön felhívjuk a figyelmet azokra a külső tételeket érintő javaslatokra, amelyekben az adott külső tételre (társasági adó, személyi jövedelemadó, stb.) a KT a saját becslései alapján T/1498/2 számú véleményében a T/1498-as törvényjavaslatban szereplőknél magasabb értéket javasolt megállapítani. Mivel a benyújtók egyike sem

¹ Számszerűsített belső tételek: lásd a Költségvetési Tanács 2010. november 8-i, T/1498/2 számon benyújtott véleményéhez csatolt függelék B. pontját.

² A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló T/1665 törvényjavaslat 5. § (22) bekezdése értelmében az Áht. 25-26. §-ai a következőképpen módosulnának: „25. § (1) A központi költségvetésben a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot kell képezni az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető kiadásokra, strukturális átalakításokra, és az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó bevételek pótlására.

(2) A bevételek elmaradása esetén a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék egy része vagy egésze zárolható, törölhető.

26. § (1) A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék előirányzata nem lehet több, mint a központi költségvetés kiadási főösszegének 2%-a és nem lehet kevesebb, mint annak 0,5%-a.

(2) A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék terhére – az éves hatást tekintve – annak legfeljebb 40%-os mértékéig vállalható kötelezettség az első félévben. Ennél nagyobb kötelezettségvállaláshoz az Országgyűlés jóváhagyása szükséges.

(3) A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék terhére a tárgyidőszakot megelőzően kötelezettség nem vállalható.

(4) A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból elszámolási, valamint visszatérítési kötelezettséggel nyújtott támogatás összegét, annak fel nem használt vagy nem rendeltetésszerűen felhasznált részét az Egyéb vegyes bevételek számlára kell befizetni, amellyel az adott évi rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék előirányzatát a Kormány megnövelheti.”

támasztotta alá javaslatait hatásvizsgálattal, illetve számításokkal – amit önmagában is az átláthatóság és felelős döntéshozatal igényével ellentétes megoldásnak tartunk – a KT a saját számításait alkalmazta a vizsgálatkor.

A tartalékok kiemelt kezelését azért látta indokoltnak a KT, mert – bár a 2011. évi költségvetési törvényjavaslatban mérsékeltebb a kockázat a korábbi évekhez viszonyítva – az óvatos tervezés, ami egyébként a Kormány eredeti javaslatát általában jellemzi, megköveteli a tartalékok megfelelő szinten tartását.

A „Formailag sem egyensúlyos” csoportba kerültek azok az indítványok, amelyek úgy növelik a költségvetés valamely bevételét vagy kiadását, hogy nem jelölik meg az egyensúly megteremtése érdekében javasolt megoldást az Országgyűlés elnöke által meghatározott formanyomtatványhoz tartozó táblázatos formában.³

A „Tartalmilag nem egyensúlyos” indítványok között találhatóak azok, amelyek nem számoltak az egyes kiemelt előirányzatok eltérő adótartalmával: például személyi juttatásokról vennének el forrást és tennék át azt dologi kiadásokra, vagy más – nem személyi juttatások – előirányzatra.

A Házzsabály előírásai közül kiemelten vizsgáltuk a hatásvizsgálat meglétét, mivel nemcsak a régi, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. § (1) bekezdése, de az új, 2010. november 22-én elfogadott, kihirdetés előtt álló a jogalkotásról szóló törvény 17. §-a, valamint a Kftv. 5. § (1) bekezdése és a Házzsabály is „Az indítványok szabályszerűsége” cím alatt előírják a hatásvizsgálat készítésének a kötelezettségét (a Házzsabály ezt csak a törvényjavaslatra és a módosító javaslatra vonatkozóan, és nem kötelezően számszerűsített formában írja elő). Mindezek ellenére elmondható, hogy hatásvizsgálatot, illetve a gazdasági hatások bemutatását gyakorlatilag egyetlen indítványban sem lehetett megtalálni. Különösen problematikusak azok az indítványok, amelyek beruházási célokra, hosszú távú kötelezettségvállalásokra csoportosítanának át máshonnan forrást, ugyanakkor nem mutatják be a javaslat elfogadása esetén várható közép, illetve hosszú távú gazdasági hatásokat, és ezzel eleve megkérdőjelezzik az indítvány megalapozottságát.

Az Országgyűlés plenáris ülése elé kerülő 117 darab módosító indítványból és a 119 darab kapcsolódó módosító javaslatból a Költségvetési Tanács összesen 80 darabot nem javasol elfogadásra. Ezek közül

- 10 darab módosító javaslat döntően valamely külső tétel előirányzatát kívánja módosítani oly módon, hogy az indoklásban valamilyen szaktörvényben meghatározott mérték megváltoztatására hivatkozik, de a javaslatot a szaktörvény módosításával nem támasztja alá,
- 20 darab megfelelő indok nélkül valamely külső bevétel előirányzatát növelné meg, és a Költségvetési Tanács 2011. évre vonatkozó becslése az érintett külső tételek esetében alacsonyabb, mint a kormányzati tervszám így módosított értéke,
- 29 darab a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot kívánja csökkenteni,
- 14 darab formailag sem egyensúlyos, így a költségvetési egyenleg romlását eredményezné,

³ A költségvetési törvény vitájának első fázisában a Házzsabály lehetőséget ad egyenleget rontó javaslatok benyújtására is.

- 7 darab módosító javaslat bár formailag egyensúlyos, de tartalmi szempontból nem tesz eleget a kötelező ellentételezés szabályának.

Közvetlenül nem foglalunk állást a 16 darab valamely külső bevétel előirányzatát növelni kívánó módosító javaslat elfogadásával kapcsolatban. Ezek a javaslatok számszerűen összhangban vannak a Költségvetési Tanács 2011. évre vonatkozó előrejelzésével, de mégis szükségesnek tartottuk, hogy felhívjuk a figyelmet a közpénzügyek fenntarthatóságát érintő kockázatokra.

Az egyik említett csoportba sem tartozó javaslatokkal kapcsolatban a KT nem tesz észrevételt. Ezek jellemzően a belső tételek közötti egyensúlyos átcsoportosításokat tartalmaznak úgy, hogy figyelembe veszik azok adóvonzatát is, illetve a normaszöveget módosítják a kitűzött egyenlegcél nem veszélyeztető módon. (A módosító és kapcsolódó módosító javaslatokhoz fűzött észrevételeinket táblázatos formában is közöljük a mellékletben.)

1. Külső tételt érintő módosító javaslatok

A T/1498/32. számú módosító javaslattal kapcsolatban a következő észrevételt tesszük.

A módosító javaslat napi 21 ezer Ft-ról 275 ezer Ft-ra emelné a biztosított nyugdíjjárulék fizetésének felső határát. Ez számításaink szerint közvetlen hatásként 2011-ben 45 milliárd Ft bevételnövekedést jelent. Ezt azonban csökkentik a makrogazdasági folyamatokon keresztül ható közvetett hatások. Az intézkedés ugyanis csökkenti a nettó béreket kb. 0,4 százalékkal, valamint a lakosság rendelkezésére álló jövedelmét és így a fogyasztást is kb. 0,1 százalékkal. A béralkuban ugyanakkor a munkavállalók valamelyest megpróbálják érvényesíteni a járulékemelést és emiatt a bruttó bérek 2011-ben kb. 0,1 százalékponttal gyorsabban emelkednek az alappályához képest. Összességében a közvetett – elsősorban a fogyasztási típusú adókon keresztül kifejtett – költségvetési hatások kb. 4 milliárd Ft-tal mérséklik a közvetlen hatásokat, és így a járuléklafon emelésének egyenlegjavító hatása mintegy 41 milliárd Ft, az indítványban szereplő 70 milliárd Ft-hoz képest. Így az indítvány – bár formailag egyensúlyos – tartalmilag nem teljesíti a kötelező ellentételezés elvét.

A T/1498/214., T/1498/243., T/1498/250., T/1498/258., T/1498/259., T/1498/356. számú módosító javaslatokkal, valamint a T/1498/481., T/1498/483., T/1498/486., T/1498/487. számú kapcsolódó módosító javaslatokkal kapcsolatban az alábbi észrevételeket tesszük.

A felsorolt módosító javaslatok döntő része úgy növelné meg bizonyos külső bevételek előirányzatát, hogy az indoklásban valamilyen, szaktörvényben meghatározott mérték (jellemzően adókulcs) emelésére tesz javaslatot. Mivel a szaktörvény módosítását ugyanakkor nem kezdeményezték, ezért ezeket az indítványokat nem javasoljuk elfogadásra.

Az indítványok többsége nem tartalmaz konkrét kulcsemelési javaslatot még az indoklásban sem, a kisebb részük azonban számszerűsítható, ez utóbbiak költségvetési hatásait tájékoztatásul közöljük.

A T/1498/214. számú módosító javaslat a társasági adót érintené. Az indoklás megfogalmazása szerint megszüntetné a különadó levonhatóságát a társasági adóalapból, valamint az adóalapot bővítené a cégautóval kapcsolatos költségekkel. Amennyiben úgy értelmezzük a benyújtó szándékát, hogy mind a pénzügyi szervezetek különadójának, mind

az egyes ágazatokat terhelő különadónak a levonhatóságát megszüntetné, akkor az intézkedések összesen kb. 70 milliárd Ft-tal növelnék a bevételeket, ami nincs messze a javaslatban szereplő 59 milliárd Ft-os értéktől.

A T/1498/481. számú kapcsolódó módosító javaslat több adónemet is érint, megismételve az előterjesztőnek a T/1376. számú törvényjavaslathoz korábban benyújtott néhány indítványát. (Az MKKT ezen módosítók hatásvizsgálatát korábban elvégezte.)⁴ A 481. számú javaslat a társasági adóval kapcsolatban a kedvezményes kulcsot állítaná vissza 50 millió Ft-os adóalapig (500 millió Ft-os adóalapról), valamint az adóalapot bővítené a cégautóval kapcsolatos költségekkel. Az első intézkedés kb. 130 milliárd Ft, a második kb. 20-40 milliárd Ft többlet adóbevételt eredményezne. A teljes társaságiadó-hatás középértéken kb. 160 milliárd Ft, ami jóval több, mint a kapcsolódó módosítóban szereplő 26 milliárd Ft összeg. A javaslat a GDP növekedési ütemét 0,1 százalékponttal, a beruházásokét pedig 1 százalékponttal mérsékli.

A javaslat még visszaállítaná bizonyos tőkejövedelmek 20%-os adózását is, 5-7 milliárd Ft-tal növelve az szja-bevételeket (az előterjesztő 6,25 milliárd Ft-tal számol). Az illetékek esetében visszaállítaná a 2010 augusztusa előtti állapotot, aminek költségvetési hatása 1,5 milliárd Ft körüli. Ezen kívül a közúti fuvarozók adó- és járulékkedvezményét is megszüntetné, ami 0-5 milliárd Ft-tal növelné a bevételeket.

A T/1498/483. számú kapcsolódó módosító javaslat a távhő áfáját emelné 5%-ról 18%-ra 2011-ben, aminek a közvetlen költségvetési hatása mintegy 17 milliárd Ft, ezt kb. 3 milliárd Ft-tal csökkenthetik a közvetett hatások⁵, tehát a teljes költségvetési hatás 14 milliárd Ft körüli. (Az előterjesztő 10 milliárd Ft-ot számolt.)

T/1498/486. számú kapcsolódó módosító javaslat külső tételeket érintő részeiből csak a járulékkulcsok 5 százalékpontos csökkentésének (a munkaadói járulékkulcs 1 százalékpontos, a biztosított járulékkulcs 4% százalékpontos) hatását tudjuk számszerűsíteni. Itt a közvetlen hatás (az államháztartással való nettósítás után) mintegy 330 milliárd Ft, ami 20 milliárddal több, mint a benyújtó által közölt 309 milliárd Ft.

A fent vázolthoz hasonló probléma jelentkezik egy számszerűsített autonóm belső tétel esetében is. A T/1498/356. számú módosító indítvány a Rendkívüli kormányzati intézkedések fedezetéül szolgáló tartalékból kíván átcsoportosítani a Közgyógyellátásra 1,9 milliárd Ft-ot. Az indoklás szerint erre két okból volna szükség: egyfelől, hogy fedezze a gyógyszerek és gyógyászati eszközök árnövekedését valamint, hogy ki lehessen szélesíteni az igénybevételt. 2010 első felében az érvényes közgyógyellátási jogosultságok számának csökkenése kompenzálta a nagyobb egy főre jutó igénybevételt, ezért változatlan igénybevétel mellett a betervezett költségvetési támogatást 2011-ben megalapozottnak tekinthető. Ahhoz viszont, hogy kiszélesítsék a jogosultak körét, egyedi intézkedésre volna szükség. Ezek konkrét ismerete nélkül nem számszerűsíthető a többlet támogatásigény, ezért a módosítót nem javasoljuk elfogadásra.

A T/1498/279., T/1498/364., T/1498/368., T/1498/376., T/1498/385., T/1498/396., T/1498/398., T/1498/408. számú módosító javaslatokkal, valamint a T/1498/490., T/1498/491., T/1498/492., T/1498/498., T/1498/504., T/1498/516., T/1498/517., T/1498/518., T/1498/519., T/1498/520., T/1498/522., T/1498/523. számú kapcsolódó módosító javaslatokkal kapcsolatban az alábbi észrevételeket tesszük.

⁴ A T/1376. számú javaslathoz benyújtott módosítók értékeléséről ld.:

http://www.mkkt.hu/download/000/312/Gyorserterkeles_T1376_modositok.pdf

⁵ Szimulációs eredményeink szerint ez az intézkedés a fogyasztási kiadásokat 2011-ben 0,1 százalékponttal csökkenti, az inflációt pedig 0,1 százalékponttal növeli.

A felsorolt módosítók olyan külső bevételek előirányzatát növelnék meg, amelyek esetében az MKKT 2011. évre vonatkozó előrejelzése alacsonyabb, mint a hivatalos tervszám (vagy nem annyival magasabb, mint amennyivel az előirányzatot növelnék), ezért ezen módosítók elfogadását nem támogatjuk.

Az ide tartozó módosítók néhány kivétellel a jövedéki adó előirányzatát emelnék, ahol az MKKT 870 milliárd Ft-os prognózisa a 878 milliárd Ft-os hivatalos tervszámhoz képest 8 milliárd Ft-tal alacsonyabb. A további módosítók közül egy az általános forgalmi adó előirányzatát, egy pedig az illetékek előirányzatát növelné meg, amelyek esetén az MKKT prognózisa szintén kedvezőtlenebb. Egy indítvány a bányajáradék-bevételt növelné 4 milliárd Ft-tal, ahol az MKKT csak 2,7 milliárd Ft-tal jelez előre magasabb bevételt bányajáradékból, mint a kormány.

A T/1498/008., T/1498/280., T/1498/373., T/1498/377., T/1498/386., T/1498/406., T/1498/407. számú módosító javaslatokkal, valamint az T/1498/493., T/1498/494., T/1498/496., T/1498/497., T/1498/499., T/1498/500., T/1498/505., T/1498/508., T/1498/513. számú kapcsolódó módosító javaslatokkal kapcsolatban az alábbi észrevételeket tesszük.

A módosítók olyan külső bevételek előirányzatát emelnék, amelyek esetében az MKKT 2011. évre vonatkozó előrejelzése magasabb, mint a hivatalos tervszám, továbbá a javaslat elfogadása esetén sem haladná meg a korrigált tervszám az MKKT becslését. Az indítványok elsősorban a társasági adó előirányzat növelését célozzák, ahol az MKKT 379 milliárd Ft-os prognózisa magasabb a 362 milliárd Ft-os hivatalos tervszámánál. Egy indítvány a bányajáradék-prognózist emelné meg 1 milliárd Ft-tal, egy pedig a játékadót 0,4 milliárd Ft-tal. Megjegyezzük, hogy a játékadóval kapcsolatos T/1498/406. számú javaslat az egyetlen, amely érdemben indokolja az előirányzat megnövelését.

Ezen módosító indítványok kapcsán a következő tényezőkre hívjuk fel a figyelmet: (i) A kormány szándékai szerint a magán-nyugdíjpénztári visszalépésekből fakadó egyszeri bevételnek azon részét, ami nem szükséges a folyó kiadások finanszírozására, az államadósság csökkentésére fordítaná. A közpénzügyek fenntarthatóságát szolgálná – például a későbbi években esedékes adósságszolgálati terhek egy részének megtakarításán keresztül – ha minél kisebb arányban lenne szükség a nyugdíjvagyon felélésére. Ennek szellemében megfontolandó stratégia lehet az esetleges adó- és járulék-bevételi többleteket teljes összegükben a hiány csökkentésére fordítani. (ii) A Költségvetési Tanács előzetes számításai⁶ azt mutatják, hogy 2011 után már komoly kockázatok övezik a kitűzött hivatalos államháztartási egyenlegcélok megvalósíthatóságát. Tekintve, hogy a jövő évre várt bevételi többletek átcsoportosítása középtávon kiadási többletigényt okozhat (például egy új fejlesztés fenntartási-üzemeltetési költségei révén), ezért az egyszerinek feltüntetett többletfinanszírozás akár még tovább nehezítheti a tervezett csökkenő hiánypálya elérését.

⁶ Lásd „Háttéranyag Dr. Kopits György, a Költségvetési Tanács elnökének az Országgyűlés plenáris ülésén elmondott beszédéhez”. Letölthető: http://www.mkkt.hu/download/000/326/H%C3%A1tt%C3%A9ranyag_Kopits%20Gy%C3%B6rgy%20besz%C3%A9d%C3%A9hez_20101115.pdf

2. Tartalékokat érintő módosító javaslatok

A T/1498/78., T/1498/87., T/1498/97., T/1498/101., T/1498/151., T/1498/154., T/1498/175., T/1498/200., T/1498/293., T/1498/331., T/1498/337., T/1498/354., T/1498/395. számú módosító javaslatokkal, valamint a T/1498/403., T/1498/416., T/1498/417., T/1498/418., T/1498/429., T/1498/430., T/1498/432., T/1498/433., T/1498/434., T/1498/435., T/1498/436., T/1498/437., T/1498/438., T/1498/439., T/1498/440., T/1498/488. számú kapcsolódó módosító javaslatokkal kapcsolatban az alábbi észrevételeket tesszük.

A felsorolt indítványok a *rendkívüli kormányzati intézkedésekre* szolgáló tartalék előirányzatának csökkentésére irányulnak.

A Házaszály 120. § (3) bekezdése szerint „A központi költségvetés bevételeinek és kiadásainak fejezetenkénti összegére, főösszegére, továbbá a költségvetési hiány, illetve többlet mértékére, valamint a központi költségvetés általános tartalékának összegére kizárólag a Költségvetési bizottság nyújthat be módosító javaslatot.”⁷

A T/1665 számú törvényjavaslat 5. §-a, amely az államháztartási törvényt módosítja, arról rendelkezik, hogy az általános tartalék neve ezentúl „rendkívüli kormányzati intézkedések”. A tartaléknak fedezetet kell nyújtania az előre nem valószínűsíthető, nem tervezhető illetve az elmaradó bevételek pótlására. Az Áht. módosítása után a tartalék a strukturális átalakítások fedezetéül is felhasználható lesz. Az államháztartási törvény 26. § (1) előírásait és a törvényjavaslatban szereplő kiadási főösszeget figyelembe véve a tartalék összegének a 44 - 176 Mrd forint sávban kell lennie. A törvényjavaslatban a „Rendkívüli kormányzati intézkedések” előirányzata 90 milliárd Ft, vagyis a kiadási főösszeg 1%-át teszi ki, így annak mértéke megfelel az Áht-ben megkövetelteknek.

Az általános tartalék csökkentésére vonatkozó módosító indítványokkal kapcsolatos álláspontunk kialakításakor egyrészt figyelembe vettük, hogy a tartalék ugyan közel 33 milliárd forinttal meghaladja a 2010. évi eredeti előirányzatot, de a rendkívüli természeti károk következtében évközből utólagosan megemelt 2010-es általános tartalék mértékével nagyjából azonos mértékű. Így annak csökkentése szűkíti a kormányzat mozgásterét az előre nem tervezhető események kezelésében.

Az MKKT a 2011. évi költségvetési törvényjavaslatról készített véleményében rámutatott arra, hogy a kormányzat konzervatív tervezésének köszönhetően a költségvetési egyenleg akár a GDP 0,5 százalékával kedvezőbben is alakulhat elsősorban az adó- és járulékbévételek tervezettnél nagyobb várható teljesülése miatt. A központi tartalékok ugyanakkor az eredeti 2010. évi sinthez képest gyakorlatilag ennek megfelelő nagyságrendben (136,9 milliárd forinttal) csökkennek. A 2010. évi költségvetés az általános tartalékon felül 98,6 milliárd forint összegben tartalmazott stabilitási, 50 milliárd forint összegben kamatkockázati tartalékot, és a céltartalék nagysága is 21 milliárd forinttal meghaladta a 2011. évre javasolt keretet. Az MKKT ugyanakkor arra is figyelmeztetett, hogy továbbra sem kizárt a makrogazdasági és ennek következtében az adóbevételi folyamatok romlása (pl. egy újabb nemzetközi visszaesés miatt), ami indokoltá tette a konzervatív kormányzati tervezést a külső tételek esetében. A központi tartalékok összegének további mérséklése rontaná a költségvetés makrogazdasági kockázatokra való reagáló képességét.

A fentiek alapján az MKKT nem javasolja elfogadásra az általános tartalék feladatát betöltő *rendkívüli kormányzati intézkedések* előirányzat csökkentésére vonatkozó indítványokat.

⁷ A házaszály hivatkozott rendelkezésének egyetlen felsorolt módosító, illetve kapcsolódó módosító indítvány sem tesz eleget, amennyiben a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékot jogi értelemben is általános tartalékként kezeljük.

3. 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 bevételének csökkentését eredményezheti, meg kell benne jelölni a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében javasolt megoldást is.”*

A KF tv. 6.§ (2) bekezdés b) pontja 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 kivétítéshez képest.”*

3.1. Formailag sem egyensúlyos módosító javaslatok

A T/1498/18., T/1498/281., T/1498/287., T/1498/289., T/1498/317., T/1498/327., T/1498/329., T/1498/343., T/1498/345., T/1498/380. számú módosító javaslatokkal, valamint a T/1498/441., T/1498/442., T/1498/474., T/1498/489. számú kapcsolódó módosító javaslatokkal kapcsolatban az alábbi észrevételeket 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.”*

A jogi lehetőség ellenére a Költségvetési Tanács fontosnak tartja a kötelező ellentételezés elvének következetes alkalmazását a költségvetési vita ezen fázisában is, így a felsorolt indítványok elfogadását nem javasolja.

3.2. Formailag egyensúlyos, tartalmilag nem egyensúlyos módosító javaslatok

A T/1498/62., T/1498/378., T/1498/388., T/1498/392., T/1498/394. számú módosító javaslatokkal, valamint a T/1498/399. számú kapcsolódó módosító javaslattal kapcsolatban az alábbi észrevételeket tesszük.

Az indítványok nem felelnek meg az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) 8/B. § (1) bekezdésében 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.”* Ez azt is jelenti, hogy, hogy például állami kiadások átcsoportosításakor figyelemmel kell lenni a különféle kiadástípusok eltérő adótartalmára. A szóban forgó módosító javaslatok személyi juttatásokat csoportosítanak át és döntő többségük⁸ – helyesen – figyelembe veszi ennek munkáltatói járulék-vonzatát, mivel erre vonatkozóan a költségvetési törvény külön előírásokat tartalmaz. Ugyanakkor e módosító javaslatok nincsenek figyelemmel arra a tényre, hogy a személyi juttatásoknak szja- és munkavállalói járuléktartalma van, míg a dologi és felhalmozási kiadások, ahova az átcsoportosítások jelentős része irányul, csak áfa-bevételi vonzatot jelentenek.

Számpéldával illusztrálva: 1 milliárd Ft személyi juttatást 2011-ben 510 millió Ft személyi jövedelemadó és járulék terhel, míg a dologi és felhalmozási kiadások átlagos áfa-tartalma csupán mintegy 150 millió Ft. Ezért egy, a személyi juttatás előirányzatokról dologi vagy felhalmozási kiadásokra történő átcsoportosítás – bár formailag teljesíti a kötelező

⁸ Kivételt jelent a T/1498/378. számú módosító javaslat.

ellentételezés elvét – tartalmilag már nem egyensúlyos. (1 milliárd Ft átcsoportosítás esetén az adóbevételi kiesés tehát 360 millió Ft.) Ugyanez a logika érvényes a működési támogatások esetén is: mivel az ilyen támogatásokat vegyesen személyi juttatásokra, valamint dologi és felhalmozási kiadásokra költik, a személyi juttatásokról működési támogatásra történő átcsoportosítás az implicit adótartalmat – a támogatás dologi-felhalmozási tartalmától függő mértékben – csökkenti.

Az eltérő adóvonzat miatt tehát ezek a javaslatok sem felelnek meg a kötelező ellentételezés elvének, ezért a Költségvetési Tanács a felsorolt indítványok elfogadását nem javasolja.

Az indítványok egy része a felhalmozási és a dologi kiadások közötti átcsoportosítást kezdeményez. Habár az egyes költségvetési intézmények szintjén a felhalmozási és a dologi kiadások adótartalma között is lehet eltérés, ezen adóvonzatok egymáshoz viszonyított nagysága szervenként és konkrét projektenként változik, amely pontos megállapítására nincs információnk a szóban forgó javaslatok esetében. Éppen ezért értékelésünkben a dologi és felhalmozási kiadások közötti (bármilyen irányú) átcsoportosítással tartalmi egyensúlyhiány szempontjából nem foglalkozunk.

1. melléklet: A módosító javaslatok tételes értékelése

Irsz.	MKKT észrevétele	Irsz.	MKKT észrevétele
1498/5	Nem teszünk észrevételt	1498/173	Nem teszünk észrevételt
1498/8	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna	1498/175	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/9	Nem teszünk észrevételt	1498/181	Nem teszünk észrevételt
1498/14	Nem teszünk észrevételt	1498/182	Nem teszünk észrevételt
1498/18	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos	1498/183	Nem teszünk észrevételt
1498/20	Nem teszünk észrevételt	1498/190	Nem teszünk észrevételt
1498/32	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalmilag nem egyensúlyos	1498/200	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/39	Nem teszünk észrevételt	1498/212	Nem teszünk észrevételt
1498/42	Nem teszünk észrevételt	1498/214	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva
1498/52	Nem teszünk észrevételt	1498/237	Nem teszünk észrevételt
1498/62	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalmilag nem egyensúlyos	1498/243	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva
1498/76	Nem teszünk észrevételt	1498/244	Nem teszünk észrevételt
1498/77	Nem teszünk észrevételt	1498/250	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva
1498/78	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/252	Nem teszünk észrevételt
1498/87	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/256	Nem teszünk észrevételt
1498/96	Nem teszünk észrevételt	1498/258	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva
1498/97	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/259	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva
1498/98	Nem teszünk észrevételt	1498/260	Nem teszünk észrevételt
1498/99	Nem teszünk észrevételt	1498/265	Nem teszünk észrevételt
1498/100	Nem teszünk észrevételt	1498/267	Nem teszünk észrevételt
1498/101	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/270	Nem teszünk észrevételt
1498/103	Nem teszünk észrevételt	1498/271	Nem teszünk észrevételt
1498/104	Nem teszünk észrevételt	1498/272	Nem teszünk észrevételt
1498/151	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/273	Nem teszünk észrevételt
1498/154	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/278	Nem teszünk észrevételt
1498/168	Nem teszünk észrevételt	1498/279	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/171	Nem teszünk észrevételt	1498/280	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna

1498/281	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos	1498/366	Nem teszünk észrevételt
1498/287	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos	1498/368	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/289	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos	1498/369	Nem teszünk észrevételt
1498/293	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/370	Nem teszünk észrevételt
1498/317	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos	1498/371	Nem teszünk észrevételt
1498/319	Nem teszünk észrevételt	1498/372	Nem teszünk észrevételt
1498/322	Nem teszünk észrevételt	1498/373	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/327	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos	1498/374	Nem teszünk észrevételt
1498/328	Nem teszünk észrevételt	1498/375	Nem teszünk észrevételt
1498/329	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos	1498/376	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/331	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/377	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/332	Nem teszünk észrevételt	1498/378	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalmilag nem egyensúlyos
1498/334	Nem teszünk észrevételt	1498/379	Nem teszünk észrevételt
1498/335	Nem teszünk észrevételt	1498/380	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos
1498/337	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/381	Nem teszünk észrevételt
1498/343	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos	1498/382	Nem teszünk észrevételt
1498/345	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos	1498/383	Nem teszünk észrevételt
1498/347	Nem teszünk észrevételt	1498/384	Nem teszünk észrevételt
1498/352	Nem teszünk észrevételt	1498/385	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/354	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent	1498/386	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/356	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva	1498/387	Nem teszünk észrevételt
1498/361	Nem teszünk észrevételt	1498/388	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalmilag nem egyensúlyos
1498/362	Nem teszünk észrevételt	1498/389	Nem teszünk észrevételt
1498/363	Nem teszünk észrevételt	1498/390	Nem teszünk észrevételt
1498/364	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá	1498/392	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalmilag nem egyensúlyos
1498/365	Nem teszünk észrevételt	1498/393	Nem teszünk észrevételt

1498/394	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalmilag nem egyensúlyos
1498/395	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/396	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/397	Nem teszünk észrevételt
1498/398	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/400	Nem teszünk észrevételt

1498/401	Nem teszünk észrevételt
1498/402	Nem teszünk észrevételt
1498/406	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/407	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/408	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá

2. melléklet: Kapcsolódó módosító javaslatok

Irsz.	MKKT észrevétele
1498/399	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalmilag nem egyensúlyos
1498/403	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/404	Nem teszünk észrevételt
1498/405	Nem teszünk észrevételt
1498/410	Nem teszünk észrevételt
1498/411	Nem teszünk észrevételt
1498/412	Nem teszünk észrevételt
1498/413	Nem teszünk észrevételt
1498/414	Nem teszünk észrevételt
1498/415	Nem teszünk észrevételt
1498/416	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/417	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/418	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/419	Nem teszünk észrevételt
1498/420	Nem teszünk észrevételt
1498/421	Nem teszünk észrevételt
1498/422	Nem teszünk észrevételt
1498/423	Nem teszünk észrevételt
1498/424	Nem teszünk észrevételt

Irsz.	MKKT észrevétele
1498/425	Nem teszünk észrevételt
1498/426	Nem teszünk észrevételt
1498/427	Nem teszünk észrevételt
1498/428	Nem teszünk észrevételt
1498/429	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/430	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/431	Nem teszünk észrevételt
1498/432	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/433	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/434	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/435	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/436	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/437	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/438	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/439	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/440	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/441	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos
1498/442	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos
1498/443	Nem teszünk észrevételt

1498/444	Nem teszünk észrevételt	1498/474	Nem javasoljuk elfogadásra, mert formailag sem egyensúlyos
1498/445	Nem teszünk észrevételt	1498/475	Nem teszünk észrevételt
1498/446	Nem teszünk észrevételt	1498/476	Nem teszünk észrevételt
1498/447	Nem teszünk észrevételt	1498/477	Nem teszünk észrevételt
1498/448	Nem teszünk észrevételt	1498/478	Nem teszünk észrevételt
1498/449	Nem teszünk észrevételt	1498/479	Nem teszünk észrevételt
1498/450	Nem teszünk észrevételt	1498/480	Nem teszünk észrevételt
1498/451	Nem teszünk észrevételt	1498/481	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva
1498/452	Nem teszünk észrevételt	1498/482	Nem teszünk észrevételt
1498/453	Nem teszünk észrevételt	1498/483	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva
1498/454	Nem teszünk észrevételt	1498/484	Nem teszünk észrevételt
1498/455	Nem teszünk észrevételt	1498/485	Nem teszünk észrevételt
1498/456	Nem teszünk észrevételt	1498/486	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva
1498/457	Nem teszünk észrevételt	1498/487	Nem javasoljuk elfogadásra, mert szaktörvénnyel nincs alátámasztva
1498/458	Nem teszünk észrevételt	1498/488	Nem javasoljuk elfogadásra, mert tartalékot csökkent
1498/459	Nem teszünk észrevételt	1498/493	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/460	Nem teszünk észrevételt	1498/494	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/461	Nem teszünk észrevételt	1498/495	Nem teszünk észrevételt
1498/462	Nem teszünk észrevételt	1498/496	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/463	Nem teszünk észrevételt	1498/497	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/464	Nem teszünk észrevételt	1498/498	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/465	Nem teszünk észrevételt	1498/499	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/466	Nem teszünk észrevételt	1498/500	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/467	Nem teszünk észrevételt	1498/501	Nem teszünk észrevételt
1498/468	Nem teszünk észrevételt	1498/502	Nem teszünk észrevételt
1498/469	Nem teszünk észrevételt	1498/503	Nem teszünk észrevételt
1498/470	Nem teszünk észrevételt	1498/504	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/471	Nem teszünk észrevételt	1498/505	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/472	Nem teszünk észrevételt	1498/506	Nem teszünk észrevételt
1498/473	Nem teszünk észrevételt	1498/507	Nem teszünk észrevételt

1498/508	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/509	Nem teszünk észrevételt
1498/510	Nem teszünk észrevételt
1498/511	Nem teszünk észrevételt
1498/512	Nem teszünk észrevételt
1498/513	Elfogadásuk mérlegelést igénylő kockázatokkal járna
1498/514	Nem teszünk észrevételt
1498/515	Nem teszünk észrevételt
1498/516	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá

1498/517	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/518	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/519	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/520	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/521	Nem teszünk észrevételt
1498/522	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/523	Nem javasoljuk elfogadásra, mert a KT becslése nem támasztja alá
1498/524	Nem teszünk észrevételt