



Háttéranyag a közleményhez a Költségvetési Tanács szeptember 25-én publikált jelentése alapján („Jelentés a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló törvénytervezetről”, <http://www.mkkt.hu/makrogazdasagi-elemzes> 25-32. o.)

A 2008. évi LXXV. törvény előírásainak érvényesülése a 2010. évi költségvetési törvényjavaslatban

A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény 20. §- a több ponton módosította az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvényt. A KF tv. 19.§ (6) bekezdés előírja, hogy „A 2010. évi költségvetési törvény előkészítésénél és elfogadásánál a 22.§- ban foglalt rendelkezéseket figyelembe kell venni.” A Költségvetési Tanács véleménye szerint a T/10554 számon benyújtott költségvetési törvényjavaslat ennek az előírásnak számos ponton nem tesz eleget, ezért a Költségvetési Tanács javasolja, hogy az Országgyűlés megfelelő módosító javaslatok elfogadásával a szükséges változtatásokat hajtsa végre.

A költségvetési tételek 2009. évi várható teljesülésének bemutatása

Probléma:

A kormány által benyújtott költségvetési törvényjavaslat fejezeti kötetének elején található mérleg a 2008. évi előzetes tény és a 2010. évi terv oszlopai között nem a 2009. évi – a törvényjavaslat benyújtásakor – várható teljesülést, hanem csak a 2009. évi eredeti tervszámokat tünteti fel.

Következmény:

A parlamenti képviselőknek és a széles nyilvánosságnak nincs módja megismerni azon feltételezések egy jelentős részét, amelyekre a kormány saját költségvetési törvényjavaslatát alapozta, ami jelentősen rontja a költségvetési javaslat hitelességét.

Magyarázat:

Az Áht. – 1992. óta hatályban lévő, nem a KF tv-vel módosított – 115.§-a értelmében „Az államháztartás mérlegeinek e törvényben meghatározott kivétellel a költségvetés előterjesztésekor a vonatkozó év és az előző év várható, valamint az azt megelőző év tényadatait kell tartalmaznia. A mérlegeknek a zárszámadáskor a vonatkozó év terv- és tény-, illetve az előző év tényadatait kell tartalmazniuk.”

Bár a Pénzügyminisztérium honlapján hivatalosan is megjelenik negyedévente a folyó évi várható teljesülésről részleges információ, az nem feleltethető meg a törvényjavaslat 2. számú mellékletének tételeivel és nem is feltétlenül szolgáltak alapul a költségvetési törvényjavaslat számításaihoz.

Egy lehetséges megoldás:

A kormány hozza nyilvánosságra a 2009. évi teljesülésekre vonatkozó várakozásait a 2. számú mellékletnek megfelelő részletezettségben.

A külső tételek listájának jogszabályi helye

Probléma:

A külső tételek listáját, amelyet jelenleg a 10. melléklet tartalmaz, a költségvetési törvény helyett az Áht-nak kellene tartalmaznia.

Következmény:

A külső tételek listájáról évente, rendszerszerűen újranyílik a vita, ami nyilvánvalóan lehetetlenné teszi a költségvetési szabályok következetes alkalmazását, és nem egyeztethető össze a költségvetési politika és prezentáció átláthatóságának követelményével.

Magyarázat:

A KF tv. 22.§ (3) bekezdése nyomán az Áht. 2/A. § (2) bekezdés c) pontja szerint „külső tételek: költségvetési törvények által közvetlenül nem befolyásolható, a 3. § szerinti elsődleges bevételek és kiadások” Az új 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy „Külső tételnek csak olyan költségvetési tétel tekinthető, amelyről e törvény kifejezetten kimondja, hogy külső tétel.” Költségvetési törvény évente készül, a külső tételek listájának viszont hosszú időn keresztül stabilnak kell lennie, hiszen a külső és belső tételek megkülönböztetése alapvető szerepet játszik a költségvetési szabályok alkalmazásában.

Egy lehetséges megoldás:

A törvényjavaslat 11. számú mellékletét – a tartalomra vonatkozó szakmai egyeztetést követően – át kell helyezni az Áht-ba, az 5.§ (4) bekezdése pedig törlendő.

A külső tételek listájának tartalma

Probléma:

A külső tételek listája nem felel meg az Áht. előírásainak, mivel a lista több eleme nem tesz eleget az Áht. 3.§ (2) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek.

Következmény:

Az Áht. 12.§ (5) bekezdése 2010. január 1-től kimondja, hogy „A külső kiadások és a kamatkiadások a költségvetési törvény kifejezett rendelkezése nélkül is teljesíthetők”. Amennyiben a törvény külső tételnek minősítené például a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap valamennyi kiadását, akkor például megszavazott költségvetési törvény hiányában korlátlanul lehetne költeni nukleáris hulladék tárolók építésére.

Magyarázat:

A KF tv. 22.§ (3) bekezdése módosítja az Áht. 3.§ - át, és kimondja, hogy
„(2) Azok az elsődleges bevételek és kiadások minősíthetők külső tételnek, amelyek

(a) *egyedi jogosultságot vagy kötelezettséget létrehozó törvényi rendelkezés végrehajtását szolgálják, és*

(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”.*

A kormány által benyújtott költségvetési törvényjavaslat ezzel szemben külső tételnek kívánja minősíteni pl. az elkülönített állami pénzalapok valamennyi bevételeit és kiadását, beleértve a Munkaerő piaci Alap aktív támogatásait, vagy a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap valamennyi kiadását, amelyekről nyilvánvaló, hogy nem tesznek eleget az Áht. szerinti követelményeknek.

Egy lehetséges megoldás:

A külső tételek felsorolásáról szóló szakértői és politikai vitát az Áht. módosításának keretében le kell folytatni.

Felülről nyitott előirányzatok

Probléma:

A benyújtott törvényjavaslat 10. számú melléklete felsorolja a központi alrendszer azon előirányzatait, melyek teljesülése módosítás nélkül eltérhet az előirányzattól. A felsorolás számos olyan tételt is tartalmaz, amely nem felel meg a KF tv. 22.§ (7) bekezdése előírásainak, és ezért nem lehetne túlléphető. A javaslat nincs összhangban a külső tételek felsorolásával sem.

Következmény:

A belső tételek esetében a költségvetési törvényben előirányzott összeg túllépése csak akkor nem okozza a belső egyenleg azonos mértékű romlását a tervezett mértékhez képest, ha a túllépés forrása átcsoportosítás, vagy belső bevétel terven felüli teljesülése. Mivel a törvény nem köti ilyen jellegű feltételhez a túlteljesülést, az Áht. előírásain messze túlmenő túllépési lehetőség közvetlenül veszélyezteti a költségvetési egyenlegcél megvalósulását.

Magyarázat:

A KF tv. 22.§ (7) bekezdése módosítja az Áht. 12.§- át és előírja, hogy „(7) A költségvetési törvény csak a következő belső kiadások esetében adhat felhatalmazást a tervezett összeget meghaladó kiadás teljesítésére:

- a) a devizában teljesítendő kiadások esetében az árfolyamváltozás hatásának mértékéig,
- b) a jogszabályon vagy szerződésen alapuló visszavonhatatlan kötelezettségvállalásokból eredő kiadások esetében.

(8) A jogerős bírósági döntésen alapuló kifizetések a tervezett összeget meghaladóan is teljesíthetők.

(9) Amennyiben egy költségvetési szerv bevételei meghaladják a tervezett értéket, akkor költségvetési törvény által meghatározott esetekben és mértékig – de legfeljebb a bevételi többlet mértékéig – a költségvetési szerv kiadásai is meghaladhatják a törvényben tervezett mértéket.”

A fenti előírásnak nyilvánvalóan nem tesz eleget például a „gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése” előirányzat, vagy a „beruházás ösztönzési célelőirányzat”.

Külön probléma a benyújtott költségvetési törvényjavaslat értelmezésében a külső tételek és a túlléphető tételek viszonya. A törvényjavaslat a 10. számú mellékletben a túlléphető előirányzatok között felsorol számos olyan tételt is, amelyet a 11. számú mellékletben úgyszintén felsorol külső kiadásként (például öregségi nyugdíj). Ebből úgy tűnik, mintha nem venne tudomást az Áht. 12. § (5) bekezdéséről, amely – mint fentebb idéztük – eleve nem köti a költségvetési törvény kifejezett rendelkezéséhez a külső kiadások teljesítését. Ugyanakkor számos olyan tételt (pl. a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap kiadásai), amelyet a 11. számú mellékletben külső tételnek minősít, nem sorol fel a 10. számú mellékletben, mintha valójában ezeket nem kívánná túlléphetővé tenni.

A KF tv. nyomán módosuló Áht. szerint a külső tételekről elégséges mértékben döntött már a parlament szaktörvények formájában, ezért – a törvények betartásának elve alapján – a végrehajtó hatalomnak nincs további érdemi döntési szabadsága, tehát ezek esetében az Áht-ban általános érvennyel mondja ki a túlléphetőséget. Az éves költségvetési törvényben csak a belső tételek közül kell meghatározni azokat, amelyeket – az Áht. 12.§ figyelembe vételével – a parlament túlléphetővé kíván tenni.

Egy lehetséges megoldás:

A törvényjavaslat 10. számú melléklete javítandó:

- eltávolítandók a külső tételek és a kamatkiadások,
- eltávolítandók azok a belső tételek, amelyek nem tesznek eleget az Áht. vonatkozó előírásainak.

Azon belső kiadások javára, amelyeket a törvényhozó – a költségvetési egyenleg veszélyeztetése nélkül, de az Áht. előírásain túlmenően – túlléphetővé kíván tenni, a költségvetési törvény adjon lehetőséget akár fejezetek közti átcsoportosításra is.

A belső tételek 2011. évi egyenlegkövetelményének és az elsődleges egyenleg 2012. évi célértékének meghatározása

Probléma:

A benyújtott költségvetési törvényjavaslat a tárgyévet követő második évre érvényes belső egyenlegkövetelményt, valamint az azt követő évre vonatkozó elsődleges egyenleg-célt a GDP százalékában határozza meg, a KF tv. előírásának megfelelő nominális érték (milliárd forint) helyett.

Következmény:

Amennyiben az infláció – például monetáris politikai döntés hatására – 2010 folyamán eltér a jelenlegi várakozásoktól, akkor 2011-ben a költségvetési politikának közgazdasági indok nélkül változik a mozgásteret. Ez ellentmond a KF tv. betűjének és a felelős költségvetési gazdálkodás e törvényben lefektetett szellemének. További probléma, hogy a GDP végleges értéke csak jelentős késéssel válik ismertté, tehát nem megítélhető a cél betartása nemcsak év közben, hanem még a zárszámadás benyújtásának pillanatában sem. Mindezen túlmenően erős ösztönzést jelent a nominális GDP felültervezésére.

Magyarázat:

A költségvetési törvényjavaslat 5.§ (1) és (2) bekezdései a szóban forgó értékeket nem a KF tv. előírásának megfelelően, nominális összegben (milliárd forint), hanem a GDP százalékában határozzák meg.

Első pillantásra úgy tűnik, mintha tervezési szempontból bölcsebb dolog lenne a GDP százalékában határozni meg a célokat és követelményeket, tekintettel a GDP előrejelzésében mindenképpen jelenlévő bizonytalanságokra. Valójában ez nem megfelelő válasz az előrejelzési bizonytalanság problémájára, mivel a GDP arányában meghatározott cél kikényszeríti, hogy a ma még pontosan előre nem látható, döntően konjunkturális ingadozásokra a költségvetési politika olyan költségvetési tételek esetében is reagáljon (a belső tételek mind ilyenek), amelyek elvileg nem függenek a gazdasági ciklusok alakulásától.

Egy lehetséges megoldás:

A költségvetési törvényjavaslat 5.§-a javítandó.