



Háttéranyag

Szemponatok és javaslatok a 2011. évi költségvetési törvényjavaslat előkészítéséhez

Az október végén benyújtani tervezett költségvetési törvényjavaslatnak számos formai és tartalmi kérdésben is eleget kell tennie a 2008 novemberében elfogadott szabályozásnak (v.ö.: *A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény, KF. tv.*). Az átláthatóság szellemében az alábbiakban röviden összefoglaljuk, hogy néhány kiemelt probléma esetén a hatályos előírások betartása milyen változtatásokat igényel a költségvetés előkészítése és elfogadási folyamata során a korábbi években alkalmazott prezentációs és tervezési eljárásokhoz képest. Ezen kívül ismertetjük, hogy milyen kezdeményezéseket tettünk az államháztartási ügyekért felelős szaktárca felé, valamint a parlamenti képviselők számára javaslatot teszünk a feltárt problémák lehetséges megoldására. Amint arra a Költségvetési Tanács 2009 őszén a parlamenti vita során, majd a későbbiekben több közleményben és elemzésben is rámutatott, a felsorolt előírásoknak már a 2010. évi költségvetési törvénynek is eleget kellett volna tennie.¹

A külső tételek listájának jogszabályi helye és tartalma

A 2010. évi költségvetési törvény 10. számú melléklete tartalmazza a külső tételek listáját, az államháztartási törvény (Áht.) értelmében ugyanakkor ezt a jegyzéket magának az Áht.-nek kell tartalmaznia. A listának a mindenkori költségvetési törvényben való szerepeltetése azért aggályos, mert oda vezethet, hogy a külső tételek listájáról évente, rendszerszerűen újranyílik a vita, ami nem egyeztethető össze a költségvetési politika és prezentáció átláthatóságának követelményével. Ennek fő oka, hogy a költségvetési szabályok következetes alkalmazása elképzelhetetlen a külső tételek körének stabil rögzítése nélkül.

A Költségvetési Tanács 2009 ősze óta a 2010. évi költségvetési törvény mellékleteként megjelent külső tétel lista tartalmát is többször bírálta, és a vitás kérdések rendezése érdekében szakmai egyeztetést kezdeményezett a kormányzati partnerekkel. A szakértői megbeszélések eredményeit szinte teljes mértékben felhasználva a Költségvetési Tanács elfogadott egy, a saját technikai kivetítéseiben használt külső tétel listát, amelyet 2010. augusztus 18-án teljes egészében publikált a honlapján (a „Költségvetési alappálya 2010-2014” című elemzés mellékleteként).²

A Költségvetési Tanács azt javasolja, hogy a kérdés rendezését a Parlament még a költségvetési vita előtt kezdje meg. Ennek módja, hogy a kormányzat, valamely országgyűlési képviselő, vagy az Országgyűlésben a költségvetési ügyekért a fő felelősséget viselő Számvevőszéki és költségvetési bizottság benyújtja a szakmailag előkészített listát az államháztartási törvény módosításaként.

¹ Ebben az áttekintésben külön nem részletezett módon, de az eddigi időszakban szintén problémát jelentett a hazai szabályrendszer következő előírásainak a gyakorlati alkalmazása: (i) az egyenlegcélok milliárd Ft-ban történő meghatározása a GDP arányos érték helyett; (ii) a költségvetési törvénybe foglalt rendelkezések hatályvesztésének kellően differenciált meghatározása; valamint (iii) a korábbi kategóriák szerint a „Központi költségvetést”, az „Elkülönített állami pénzalapokat” és a „Társadalombiztosítás pénzügyi alapjait” magába foglaló egységes központi alrendszer következetes megjelenítése a költségvetési prezentációban (v.ö.: az előirányzatok konszolidált bemutatása).

² Letölthető: http://www.mkkt.hu/download/000/271/Kivetites_20100817_teljes_v2.pdf

A 2011-re előírt belső egyenlegkövetelmény betartása

A 2010. évi költségvetési törvény alapján a 2011. évi költségvetési törvényjavaslatban a belső kiadások tervezett értéke a belső bevételek tervezett értékét a nem haladhatja meg a GDP 18,8 százalékánál nagyobb mértékben. Ez a költségvetési tervezés bázisául szolgáló 2009. őszi hivatalos nominális GDP prognózisból kiindulva azt jelenti, hogy a belső tételek 2011. évi egyenlegének 5215 milliárd forint hiánynál kevesebbnek kell lennie. Az előző pontban kifejtettek alapján ugyanakkor a 2011. évi belső egyenlegkövetelmény számszerű meghatározása egy nem szabályszerű lista alapján készült. Amennyiben a fent javasolt módon az államháztartási törvény meghatározza a külső tételek jegyzékét, akkor szükségessé válik a jövő évi belső egyenlegkövetelmény technikai korrekciója. Ez konkrétan az egyenlegkövetelmény átszámítását jelenti egy olyan értékre, amit akkor kaptunk volna, ha már tavaly ősszel is az új külső tétel lista figyelembe vételével határozták volna meg az egyenlegkövetelményt. Tekintve, hogy tartalmilag az új lista tipikusan korábban külsőnek minősített kiadások belsővé való átsorolását jelenti (pl. az elkülönített állami alapok kiadásai), ezért az egyenlegkövetelmény technikai kiigazítása a lehetséges hiány összegének megemelésével jár együtt. A Költségvetési Tanács az augusztusban publikált technikai kivetítésben használt külső-belső elhatároláson alapuló előzetes számításai szerint az egyenlegkövetelmény korrekciójának a mértéke meghaladhatja a 300 milliárd Ft-ot is.

A Költségvetési Tanács azt javasolta a kormánynak, hogy a végleges külső tétel lista meghatározásával párhuzamosan kezdődjenek szakértői egyeztetések a technikai korrekció pontos mértékéről, annak érdekében, hogy még a költségvetési törvény benyújtása előtt egyértelmű legyen a belső tételek egyenlegkövetelménye és ellenőrizhető legyen a követelmény betartása. A Költségvetési Tanács azt javasolja az országgyűlési képviselőknek, hogy kiemelt figyelemmel vizsgálják a 2011. évi költségvetési törvénytervezetet ebből a szempontból.

Felülről nyitott előirányzatok meghatározása

A 2010. évi költségvetési törvény 9. számú melléklete felsorolja a központi alrendszer azon előirányzatait, amelyek éves teljesülése törvénymódosítás nélkül eltérhet az előirányzat elfogadott értékétől. A felsorolás számos olyan tételt is tartalmaz, amely nem felel meg felülről nyitott tételek Áht.-ban szereplő meghatározásának, ezért nem tartozhatna ebbe a körbe. A két éve elfogadott előírás ugyanis komoly mértékben szűkíti azon költségvetési belső tételek körét, amelyek esetében a költségvetés törvény felhatalmazást adhat a tervezett összeget meghaladó kiadás teljesítésére (a külső és kamattételekre az Áht. általános érvénnyel mondja ki a túlléphetőséget).

A hatályos szabályozás szerint a belső tételek éves összegének kinyitására csak a következő esetekben kerülhet sor: (i) a devizában teljesítendő kiadások esetében az árfolyamváltozás hatásának mértékéig; (ii) a jogszabályon vagy szerződésen alapuló visszavonhatatlan kötelezettségvállalásokból eredően; (iii) a jogerős bírósági döntések pénzügyi következményeként alapuló; valamint (iv) a költségvetési szervek kiadásai legfeljebb a realizált bevételi többlet mértékéig. Ha a felülről nyitott tételek közé nem csak a törvényi szempontoknak eleget tevő tételek tartoznak, az közvetlenül veszélyezteti a költségvetési egyenlegcél megvalósulását.

A Költségvetési Tanács azt javasolta a kormánynak, hogy haladéktalanul kezdődjenek meg a szakmai konzultációk a költségvetési tervezésért felelős kormányzati partnerekkel és az érintett szakmai szervezetekkel, hogy a lista meghatározása megfeleljen az érvényes előírásoknak. Egyúttal felhívjuk a képviselők figyelmét, hogy azon belső kiadások javára, amelyeket a törvényhozó – a költségvetési egyenleg veszélyeztetése nélkül, de az Áht. előírásain túlmenően – továbbra is túlléphetővé kíván tenni bizonyos közpolitikai célok teljesülése érdekében, célszerű a költségvetési törvényben felhatalmazást adni akár fejezetek közti átcsoportosításra is.

A költségvetési tételek 2010. évi várható teljesülésének bemutatása

A korábbi években az Országgyűlésnek benyújtott költségvetési tervek táblázatai visszatérően nem tartalmazták a folyó évi teljesülésre várt legfrissebb kormányzati becslést, figyelmen kívül hagyva

az Áht. 1992 óta hatályban lévő előírásait. Ehelyett jellemzően csak az adott évre jóváhagyott eredeti tervszámokat tüntették fel. A parlamenti képviselőknek és a széles nyilvánosságnak így nem volt módja megismerni a költségvetési tervszámokat megalapozó egyik legfontosabb feltételezést, tudniillik, hogy milyen bázisra tervezte meg az előirányzatokat a kormányzati apparátus.

Ez a hiányosság még akkor is rontotta a költségvetési folyamat átláthatóságát és hitelességét, amikor egyébként a pénzügyi tárca honlapján (korábban havonta, majd negyedévente) megjelentek a folyó évi várható teljesületről részleges információk, ugyanis az aktuális kormányzati prognózis csak meglehetősen nagy aggregáltságú kategóriákra (pl. fogyasztási adók összesen) volt jellemzően elérhető. Mivel az új kormányzat a május végi megalakulása óta még nem közölt tételes becslést az idei pénzforgalmi számokra, ezért most még fontosabb, hogy a jövő évi tervszámok korrekt értékeléséhez rendelkezésre álljanak a költségvetési tervezés során alapul vett legfrissebb becslések a 2010. évi teljesületekre. A költségvetési törvény vitájában meghatározandó belső tételek esetében ez a hiányosság még részben magyarázható azzal, hogy a folyó évi várható érték nem feltétlenül determinálja a következő évi értéket (a parlament viszonylag szabadon megváltoztathatja az előirányzatot), de a külső és kamattételek vonatkozásában a folyó évi várható érték ismerete elengedhetetlen a következő évi értéke előrejelzése szempontjából.

A Költségvetési Tanács azt javasolta a kormánynak, hogy legalább a külső és kamattételek vonatkozásában hozza nyilvánosságra a 2010. évi teljesületekre vonatkozó részletes várakozásait legkésőbb a költségvetési törvénytervezet indoklásában. A Költségvetési Tanács azt javasolja a képviselőknek, hogy egyetértés esetén ők is jelezzék a kormányzat felé, hogy a folyó évi várható teljesülésére vonatkozó hivatalos prognózis hiányában nehezen értékelhetővé válik a törvényhozók számára a költségvetési tervszámok megalapozottsága és alátámasztottsága.

Költségvetési hatásvizsgálatok készítése

A KF tv. hatályos rendelkezései szerint – amelyek megerősítik és pontosítják a jogalkotási törvény több mint két évtizedes hasonló irányú szabályait – alapvetően a törvényjavaslatok benyújtójának kell minden esetben részletes és megalapozott elemzést mellékelni a szabályozás megváltozásának várható költségvetési hatásairól. Ez az előírás az országgyűlési bizottságok és egyéni képviselők által benyújtott törvényjavaslatokra is vonatkozik. A kötelezően előírt tartalmi elemek közül kiemelendő, hogy a számszerű becslésnek középtávú kitekintésűnek kell lennie, és be kell mutatnia a javaslat közvetlen, illetve közvetett hatásait is. A benyújtott javaslatokhoz a Költségvetési Tanács is készíthet hatásvizsgálatokat. Ezen a területen már hosszú ideje közismerten komoly hiányosságok mutatkoznak, és sajnálatos módon az új kormány az első, szerteágazó költségvetési következményekkel bíró törvényalkotási lépéséhez (a júliusi adócsomagot tartalmazó 2010. évi XC. törvényhez) nem csak középtávú hatásvizsgálatot nem csatolt, hanem még a lépések folyó évi együttes (eredő) hatását sem tüntette fel.

A törvény kijelölte munkamegosztási logika alapján a Költségvetési Tanács független és pártatlan számszaki becslései a parlamenti vita során egyfajta ellenőrzési lehetőséget, viszonyítási pontot nyújtanak mind a döntéshozók, mind a nyilvánosság számára a benyújtó (legtöbb esetben a kormány) által előterjesztett becslések értékeléséhez. Az alternatív becslés közlésének, illetve a számítások összevethetőségének a külső tételek esetén különös jelentősége van, mert ennek alapján lehet megalapozottan vizsgálni, hogy a javaslat teljesíti-e a szintén a KF tv-ben előírt kötelező ellentételezési szabályt, avagy sem (azaz rontja-e a költségvetés egyenlegét a kihirdetés évében és az azt követő évben). A korábban kitűzött költségvetési egyenlegcélok teljesítéséhez jelen időszakban elengedhetetlennek látszik, hogy az ősz folyamán, a költségvetést megalapozó, az adó- és szociális szaktörvényekre irányuló módosítások költségvetési hatása a hatályba lépés, valamint az azt követő évben legalább semleges legyen.

A Költségvetési Tanács azt javasolta a kormányzatnak, hogy a hivatalos hatásvizsgálatok készítésének egységes módszertani megalapozásához haladéktalanul kezdje meg a régóta esedékes

szakmai munkát és egyeztetéseket a KF tv. felhatalmazása alapján.³ A Költségvetési Tanács azt javasolja az országgyűlési képviselőknek, hogy mind a költségvetési törvény, mind a költségvetést közvetlen módon érintő törvények benyújtásakor, mind a hozzájuk fűzött módosító indítványok kapcsán hangsúlyosan követeljék meg a törvényhozási folyamat szereplőitől a törvényben felsorolt tartalmi előírásoknak eleget tévő hatástanulmányok rendszeres készítését a megalapozott döntéshozatal érdekében.

Kötelező ellentételezés elvének érvényesítése

A KF tv. 6. § (2) b) pontjának 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 kivetéshez képest.” A kötelező ellentételezés elvének érvényesülése akkor biztosítható, ha az egyetlen törvényjavaslat-csomagban szereplő, és ezért egyetlen végső szavazattal elfogadott törvények és törvénymódosítások együttesen nem rontják a költségvetési egyenleget. A 2010 júliusában elfogadott adótörvény-csomag bevezette a pénzügyi szervezetek különadóját, de 2011-re és 2012-re vonatkozóan részletszabályait nem állapította meg. A Költségvetési Tanács ennek megfelelően ezt az adónemet a törvénycsomag árazásakor csak mint a gazdasági szereplők várakozásait befolyásoló tényező tudta figyelembe venni, tényleges adóbevételként nem. Ugyanakkor a számítások alapján egyértelmű volt, hogy a teljes törvénycsomag 2011-től csak akkor felelhet meg a kötelező ellentételezés elvének, ha a társasági adó csökkentését és az egyéb intézkedések bevételecsökkentő hatását vagy a különadó, vagy más, azzal megegyező összegű bevételi intézkedés ellentételezi. Figyelembe véve, hogy a pénzügyi szervezetek különadója „szükséges” a korábbi adócsomag ellentételezéséhez, ugyanez az adóváltozás egy következő adócsomag hatásvizsgálatakor még egyszer nem vehető figyelembe a kötelező ellentételezés érvényesülése szempontjából.

Budapest, 2010. október 12.

³ KF tv. 20. § *Felhatalmazást kap az államháztartásért felelős miniszter, hogy rendeletben határozza meg a költségvetési hatásvizsgálat tartalmára és módszereire vonatkozó részletes szabályokat, amelyeknek összhangban kell lenniük a Költségvetési Tanács által közzétett módszertani ajánlásokkal.*