

Baksay Gergely

A Költségvetési Tanács szerepe és a 2019. évi költségvetés

Ezekben a hetekben zajlik Magyarország 2019. évi költségvetésének tárgyalása, amelynek során a Költségvetési Tanácsnak is kiemelt szerepe van. A Kormány június 13-án benyújtotta a 2019. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot, amelyet az előzetes menetrend szerint július 20-án fogadhatnak el. Az alábbi cikkben áttekintjük, hogy ebben a folyamatban mi a Költségvetési Tanács szerepe a jogszabályok alapján, milyen előírások betartására ügyel és milyen eszközei vannak ehhez.

A Költségvetési Tanács munkájában a legfontosabb „horgony” az Alaptörvényben szereplő adósságszabály betartatása, de emellett az egyenleg alakulásának is figyelmet szentel. A magyar jogszabályok a költségvetés tervezése és elfogadása során az államadósságra és a költségvetési hiányra vonatkozóan is tartalmazznak előírásokat. Ezek közül a Költségvetési Tanácsnak elsődlegesen az Alaptörvényben szereplő adósságszabály teljesülését kell felügyelnie és biztosítani, valamint a költségvetés tervezetének megalapozottságát és végrehajthatóságát megítélnie. A törvény adta lehetőségekkel összhangban kialakult gyakorlat szerint a Tanács határozataiban és véleményeiben a költségvetési szabályok szélesebb körét is vizsgálja, és jelzi az annak való megfelelést.

A Költségvetési Tanács feladatai

A Költségvetési Tanács legfontosabb feladata annak megítélése a költségvetési törvény zárószavazása előtt, hogy az megfelel-e az Alaptörvényben megfogalmazott adósságszabálynak. Az Alaptörvény szerint a GDP-arányos államadósságrátának minden évben csökkennie kell, amíg el nem éri az 50 százalékot (ez alól csak különleges körülmények adnak mentességet). Ennek várható teljesülését a Költségvetési Tanács a költségvetési törvényjavaslat végleges formája alapján vizsgálja, tehát miután az tartalmazza az Országgyűlés által elfogadott valamennyi módosító indítványt. Amennyiben a zárószavazás előtt a Tanács veszélyben látja az adósságráta csökkenésének teljesülését, akkor azt részletesen indokolja, és ennek alapján a Kormánynak módosítani kell a költségvetést olyan módon, hogy az adósságráta csökkenése biztosítva legyen. A Tanács számára ez gyakorlatilag vétőjogot jelent a költségvetés elfogadási folyamatában, ami nemzetközi összehasonlításban is igen erős jogosítvány.

A Költségvetési Tanács másik fő feladata időben korábban jelentkezik, és a költségvetési törvényjavaslat tervezetének véleményezésére vonatkozik. Ennek

során még a törvényjavaslat parlamenti benyújtása előtt vizsgálja annak hitelességét és végrehajthatóságát. Ha jelzi a tervezettel való egyet nem értését, akkor a Kormánynak a tervezetet újra meg kell tárgyalnia és csak ezt követően nyújthatja be az Országgyűlésnek. Ez széleskörű véleményezési lehetőséget jelent a makrogazdasági pálya, a hiány, az adósság, a bevételi és a kiadási előirányzatokat illetően. Emellett a törvény lehetőséget biztosít a Tanács számára véleménynyilvánításra a költségvetés tervezésével és végrehajtásával kapcsolatos bármely kérdésben, illetve ezt elő is írja évente legalább egyszer a féléves költségvetési adatok alapján.

A Tanács elemzései során független előrejelzésekre támaszkodik

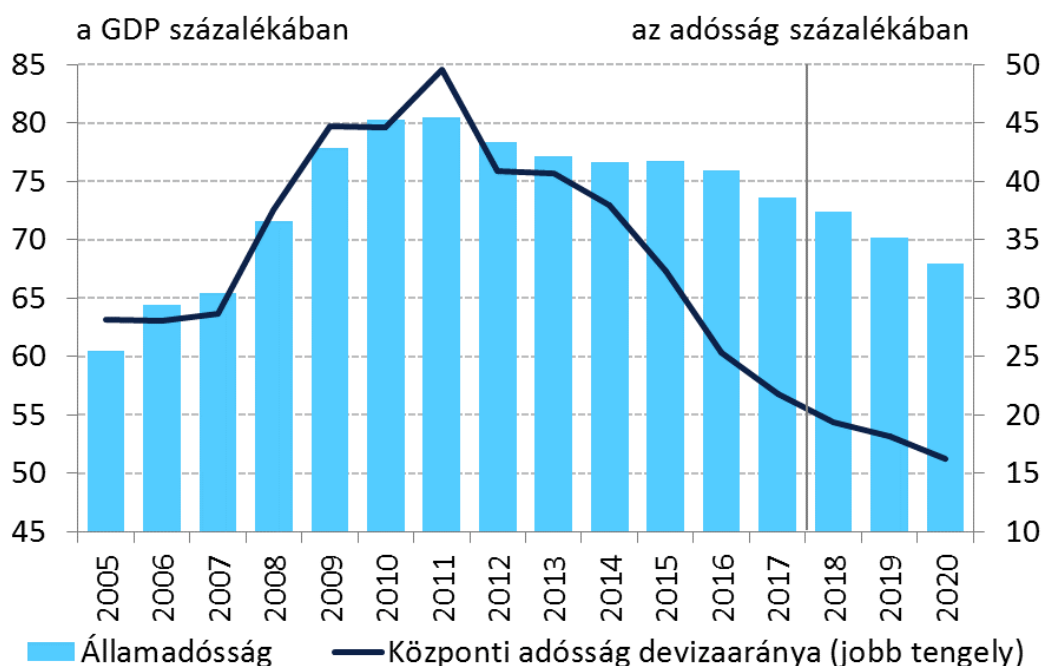
A Tanács döntéseinek hitelességét növeli, hogy saját makrogazdasági várakozásai alapján hozza meg döntéseit, amelyek eltérhetnek a költségvetésben foglalt előrejelzéstől. A Költségvetési Tanács a makrogazdasági pálya elemzése során figyelembe veszi a háttérintézmények (Állami Számvevőszék és Magyar Nemzeti Bank) által megfogalmazott kilátásokat, valamint a nemzetközi szervezetek prognózisait és a Tanács által rendelt további elemzéseket hazai kutató és elemző intézetektől. A széleskörű bázis növeli a döntések megalapozottságát. A Tanácsnak a makrogazdasági prognózisok alapján kialakított képe különbözhet a költségvetési törvényjavaslatban szereplő prognózistól. Ez történt a 2019. évi költségvetési törvényjavaslatot illetően is. A Tanács a június 7-i véleményében kifejtette, hogy a törvénytervezet a konszenzust meghaladó gazdasági növekedéssel számol, ami hatással lehet az adóbevételek teljesülésére. Amennyiben a keresetek és a fogyasztás növekedése elmarad a költségvetésben várt értéktől, az csökkentené az adóalapokat és megnehezítené a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét.

A magyar költségvetés tervezésére több számszerű hazai és uniós fiskális szabály vonatkozik, de ezek közül a Költségvetési Tanács számára a jogszabályok csak az Alaptörvény adósságszabályának vizsgálatát írják elő. Ehhez kapcsolódik a Tanács vétójoga. Minden más szabály teljesülését elemezheti, de ez nem törvényileg előírt kötelezettsége és nem is tartozik hozzá jogkövetkezmény. Mindazonáltal a Tanács eddigi gyakorlatában minél inkább a teljeskörűsége törekedett, és a rendelkezésére álló adatok alapján vizsgálható valamennyi szabályra kitért a véleményeiben.

Fontos tisztázni a Stabilitási törvényben szereplő ún. adósságképlet pontos tartalmát. A Tanács ennek a költségvetési szabálynak a teljesülését is elemzi minden alkalommal, de vétójoga nincsen vele kapcsolatban. Az adósságképlet kimondja,

hogy ha az infláció és a gazdasági növekedés közül az egyik nem haladja meg a 3 százalékot, akkor az adósságrátát 0,1 százalékponttal kell csökkenteni. Abban az esetben, ha mindkét mutató meghaladja a 3 százalékot, akkor a nominális adósság növekedési üteme nem haladhatja meg az infláció és a reálnövekedés felének a különbségét. Az elmúlt időszakban félreértések jelentek meg azzal kapcsolatban, hogy a fentiek során pontosan milyen előrejelzést kell figyelembe venni. **A törvény ezt egyértelműen meghatározza, hiszen a feltételek forrása kapcsán egyedül a költségvetési törvényben foglalt makrogazdasági pályát nevesíti.** A benyújtott költségvetésben 2019-re nézve 4,1 százalékos növekedés és 2,7 százalékos infláció szerepel. Mivel az inflációs várakozás nem haladja meg a 3 százalékot, így az adósságképlet 0,1 százalékpontos adósságráta csökkenést ír elő.

1. ábra Az államadósság és a központi adósság devizaaránya



Forrás:

Inflációs jelentés, 2018. június. MNB

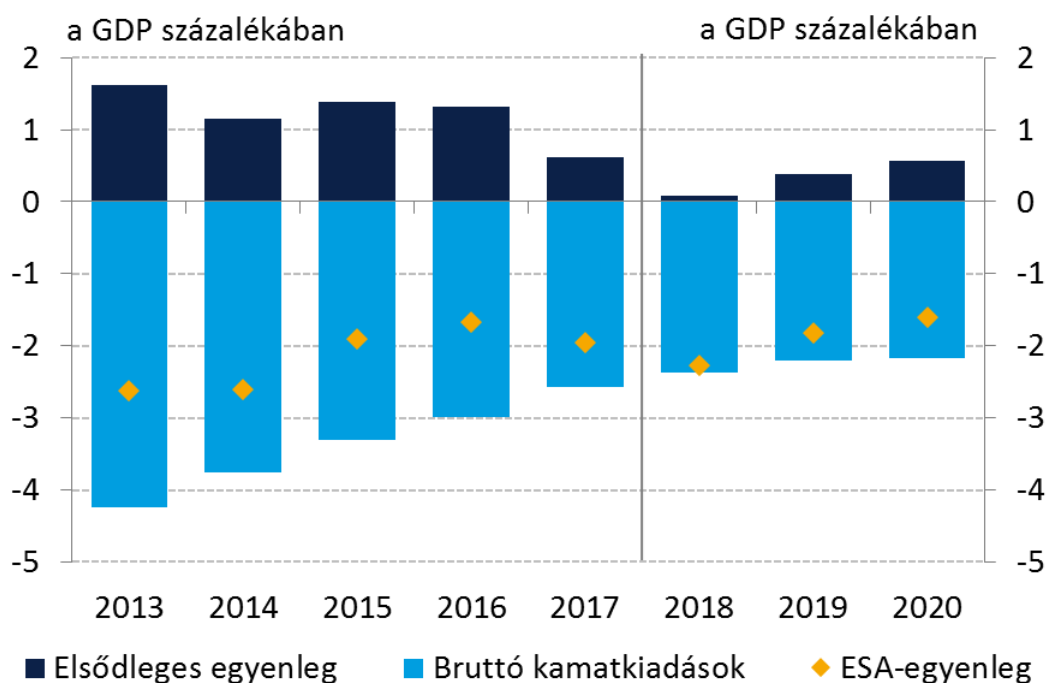
A 2019. évi költségvetési törvény

A tervezet első véleményezésére a jelenlegi költségvetési törvény kapcsán már sor került, és a Tanács megfelelőnek találta azt. A Költségvetési Tanács június 7-én tárgyalta és véleményében elemezte a 2019. évi költségvetési törvény tervezetét. Ebben a GDP 1,8 százalékára kitűzött hiányt elérhetőnek vélte, és az adósságráta várható csökkenését kielégítőnek találta. A KT megállapította, hogy a költségvetés tervezete szerint a strukturális egyenleg eltér a középtávú célértéktől, bár közelít ahhoz. A KT kockázatokat azonosított egyes bevételi előirányzatok

teljesíthetőségénél, de ezt csökkenti az, hogy amennyiben a reálbérek emelkedése nem éri el a becsült mértéket, akkor az érvényben lévő bérmegállapodás szerint későbbre tolódhat a szociális hozzájárulási adó 2019. július 1-re tervezett 2 százalékpontos csökkenése. A tartalékok és egyes kiadások (például az uniós támogatások felhasználása) költségvetési szempontból óvatos tervezése szintén ellensúlyozhatja a bevétel oldali kockázatokat. A Tanács következő feladata a törvényjavaslat tárgyalása során a fentieknek megfelelően annak vizsgálata lesz, hogy a törvényjavaslat – a módosító indítványok elfogadása után – teljesíti-e az Alaptörvényben foglalt adósságcsökkentési előírást. Csak akkor kerülhet sor a törvényjavaslatról szóló zárószavazásra, amennyiben a KT megadja ehhez a hozzájárulását.

A hiány csökkenése révén a költségvetési politika anticiklikus tartalékokat képez. Az MNB prognózisa szerint elérhető a jövő évi 1,8 százalékos hiánycél és 2020-ban tovább csökkenhet a deficit, amit a kedvező makrogazdasági folyamatok következtében bővülő adóbevételek támogatnak. A kamatkidadások tovább csökkennek, bár a mérséklődés üteme lassul, mert az adósság döntő része az elmúlt években már átárazódott az alacsony hozamkörnyezetben. Az elsődleges egyenleg végig pozitív és emelkedik, azaz a kedvező konjunktúrában a költségvetés tartalékokat képez, ami a jövőbeni kockázatok mérséklését segíti.

2. ábra Az államháztartás ESA-egyenlege



Forrás: Inflációs jelentés, 2018. június. MNB

„Szerkesztett formában megjelent a Portfolio.hu oldalon 2018. július 16-án.”