



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

EL-1526-504/2019.

**Szemponatok a Költségvetési Tanács
részére véleménye kialakításához a
Magyarország 2020. évi központi
költségvetéséről szóló törvényjavaslat
zárószavazásához**

2019. július

Jóváhagyom:



Domokos László
elnök

Az elemző munkát felügyelte:

Holman Magdolna Julianna

felügyeleti vezető

Az elemző munkát vezette:

Dr. Simon József

projektvezető

Az elemző munkát végezte:

Kányáné Murvai Tünde, számvevő

Kerekes Gábor, számvevő

Meyerné Horváth Judit, számvevő

Péntek László, számvevő

Melcher István, számvevő gyakornok

Tartalom

Vezetői összefoglaló.....	4
Bevezetés	5
1. Az államadósság és az államadósság-mutató tervezett alakulása	6
2. A hiány tervezett alakulása	7
3. Az ÁSZ véleményben szereplő költségvetési kockázatok kezelése	8
4. A költségvetési kockázatok változása a módosító javaslatok alapján.....	8
5. Az új kiadási előirányzatok és támogatási jogcímek	10
6. Az előirányzatok közötti főbb átcsoportosítások	11

Vezetői összefoglaló

A 2020. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslathoz a Költségvetési Bizottság által megfogalmazott összegző módosító javaslatok nem befolyásolják az **államadósság-mutató** alakulását, illetve az **államadósság-szabály** teljesülését. Az Állami Számvevőszék Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról készített véleményében szereplő megállapítások az államadósság-mutatóra és az államadósság-szabályra továbbra is érvényesek. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslat a módosító javaslatok figyelembe vételét követően is összhangban van az államadósságra vonatkozó hazai jogszabályi előírásokkal.

Az államadósság-mutató értékének csökkenő tendenciája, 3,1 százalékponttal való csökkenése, összhangban van az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében meghatározott követelménnyel. Az államadósság-mutató teljesíti a Gst. 4. § (2a) bekezdésében szereplő előírást is, mert az államadósság-mutató csökkenése a 2020. évben meghaladja a 0,1 százalékpontot a 2019. év végére várható értékhez viszonyítva.

A költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában a 2020. évre tervezett **hazai és uniós módszertan szerinti hiány** nem módosult a 2019. június 4-én benyújtott költségvetési törvényjavaslathoz képest. Az európai uniós módszertan szerinti hiány tervezett értéke változatlanul a GDP 0,8%-a, amely teljesíti az uniós és a hazai előírást. Az összegző módosító javaslatok hatására a központi költségvetés bevételi és kiadási főösszege a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában egyaránt 1,2 Mrd Ft-tal növekszik a költségvetési törvényjavaslathoz képest, amelynek következtében a hiány tervezett értéke nem változott.

Az elemzés szerint az Állami Számvevőszék által a 2020. évi központi költségvetési törvényjavaslatról készített véleményben megállapított **kockázatok** továbbra is fennállnak. Az összegző módosító javaslatok által új kockázat nem keletkezett.

Bevezetés

Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. § (13) bekezdése értelmében az Állami Számvevőszék (ÁSZ) elnökének a Költségvetési Tanács (KT) tagjaként ellátott feladataihoz kapcsolódóan az ÁSZ elemzéseket és tanulmányokat készít, és ezek rendelkezésre bocsátásával segíti a KT-t feladatainak ellátásában.

A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Gst.) alapján a KT a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslat (költségvetési törvényjavaslat) országgyűlési vitájának lezárása után a Gst. 25. § (1) bekezdése alapján állást foglal arról, hogy a költségvetési törvényjavaslat zárószavazásra előkészített változata teljesíti-e a GDP arányos államadósság csökkenésének Alaptörvényben rögzített követelményét. Az ÁSZ elemzésében ebből kiindulva a Gst. 25. §-a alapján az államadósság-szabály érvényesülésének értékelésére fókuszált.

Az elemzés kitért továbbá arra is, hogy a költségvetési törvényjavaslatban az ÁSZ által a „Vélemény a 2020. évi költségvetésről – Vélemény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról” című véleményében kockázatosnak ítélt, legalább 5,0 Mrd Ft-ot elérő előirányzatok módosultak-e, valamint ezeket az ÁSZ a módosításokat követően megalapozottnak minősíti-e.

Az elemzés az Országgyűlés bizottságai által megfogalmazott összegző módosító javaslatok figyelembe vételével értékelte, hogy merültek-e fel a bekövetkezett változások miatt további kockázatok a 2019. június 4-én benyújtott költségvetési törvényjavaslathoz képest a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában.

Az összegző módosító javaslatokkal érintett meghatározó előirányzatok esetében a kockázatokat az ÁSZ becsléssel határozta meg.

1. Az államadósság és az államadósság-mutató tervezett alakulása

A költségvetési törvényjavaslatához benyújtott módosító javaslatok nem befolyásolták az államadósság-mutató alakulását, illetve az államadósság-szabály teljesülését.

A költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata szerint az államháztartás 2020. december 31-re tervezett nettó adóssága – 320,9 forint/euró, 282,7 forint/svájci frank és 284,0 forint/amerikai dollár árfolyam mellett – 32 579,6 Mrd Ft lesz. A 2019. év végére a Gst. 2. § (1) bekezdés a) pontja szerinti konszolidált államadósság várható összege 31 974,1 Mrd Ft, a Gst. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerinti GDP várható értéke 48 779,5 Mrd Ft.

A költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata szerint az államadósság-mutató 2020. december 31-re tervezett értéke 65,5%, míg a 2019. év utolsó napjára várható mértéke 68,6%. Az államadósság-mutató tervezett 3,1 százalékpontos csökkenése ez alapján teljesíti az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésében és a Gst. 4. § (2a) bekezdésében foglalt előírást.

A költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági prognózisa szerint a költségvetési évre előrejelzett reálnövekedési ütem a GDP esetében meghaladja, az infláció esetében nem éri el a 3,0%-ot. Ezek alapján a Gst. 4. § (2a) bekezdés előírása alapján az államháztartás adósságának a 2020. év utolsó napjára tervezett értékét oly módon kell meghatározni, hogy az államadósság-mutató előző évihez viszonyított értéke legalább 0,1 százalékponttal csökkenjen.

A 2020. évre tervezett államadósság-mutató értéke az idei évhez képest az Alaptörvényben rögzített államadósság-szabályt teljesítve csökkenő trendet követ. A 2020. évi államadósság-mutató a 2020. év utolsó napján várható államadósság és bruttó hazai termék, illetve a 2019. évi államadósság-mutató a 2019. év utolsó napján várható államadósság, valamint bruttó hazai termék alapján került számbavételre. Az így számított államadósság-mutató 2020. december 31-ére tervezett értéke összhangban van az Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdésének előírásával, mert a 2019. év végére tervezett 68,6%-hoz képest alacsonyabb a tervezett értéke.

Az esetleges makrogazdasági változásokat a rendelkezésre álló, az ÁSZ által a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatról készített véleményében számszerűsített, jelentős nagyságrendű implicit tartalék ellensúlyozhatja. Az implicit tartalék azt mutatja meg, hogy mekkora mozgásteret tartalmaz az államadósság-mutató összetevőire vonatkozóan a prognózis az államadósság-szabály teljesülése mellett.

2. A hiány tervezett alakulása

A módosító javaslatok alapján az államháztartás központi alrendszerének pénzforgalmi hiánya – a 2019. június 4-én benyújtott költségvetési törvényjavaslattal egyezően – változatlan értékben, 367,0 Mrd Ft-ban került megállapításra a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában.

A tervezett pénzforgalmi hiány a nullszaldósan tervezett működési költségvetés mellett – a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában a módosító javaslatok következtében – a hazai felhalmozási költségvetés 180,8 Mrd Ft-os és az európai uniós fejlesztési költségvetés 186,2 Mrd Ft-os hiányából tevődik össze. A hazai felhalmozási költségvetés tervezett hiánya 12,0 Mrd Ft-tal növekedett, ezzel párhuzamosan az európai uniós fejlesztési költségvetés tervezett hiánya ugyanebben a nagyságrendben csökkent a 2019. június 4-én benyújtott költségvetési törvényjavaslatban tervezett hiányhoz képest.

A költségvetési törvényjavaslatot érintő módosító javaslatok hatását a működési és a felhalmozási költségvetésre, valamint a pénzforgalmi egyenlegre az **1. számú táblázat** mutatja be.

1. táblázat

A módosító javaslatok hatása a 2020. évi központi költségvetésre

Megnevezés	Változás (Adatok Mrd Ft-ban)
Hazai működési kiadások	-26,6
Hazai működési bevételek	-26,6
Hazai felhalmozási kiadások	+39,8
Hazai felhalmozási bevételek	+27,8
Európai uniós fejlesztési kiadások	-12,0
Európai uniós fejlesztési bevételek	0,0
Főösszeg változása összesen	+1,2

Forrás: A bizottsági módosító javaslatok és a 2020. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat zárószavazás előtti változata alapján ÁSZ szerkesztés

A költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során az Országgyűlés bizottságai által támogatott módosító indítványok hatására a központi költségvetés bevételi és kiadási főösszege egyaránt 1,2 Mrd Ft-tal (a bevételi főösszeg 21 426,0 Mrd Ft-ra, a kiadási főösszeg 21 793,0 Mrd Ft-ra) növekedett a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában.

A központi alrendszer tervezett pénzforgalmi hiánya a 2020. év végére a költségvetési törvényjavaslat által előrejelzett GDP arányában változatlanul 0,8%-ot tesz ki. A kormányzati szektorra vonatkozó európai uniós módszertan szerinti hiány változatlanul a GDP 1,0%-a, amely alatta marad a Gst. 3/A § (2) bekezdés b) pontjában meghatározott 3,0%-os értéknek, vagyis összhangban van ezen előírással.

A 2020. évre tervezett 1,1%-os strukturális egyenleg a Gst. 3/A § (2) bekezdés a) pontjában előírtak ellenére továbbra is 0,1 százalékponttal magasabb a középtávú költségvetési hiánycélnál.

3. Az ÁSZ véleményben szereplő költségvetési kockázatok kezelése

Az ÁSZ 2019. június 14-én nyújtotta be az Országgyűlés részére a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvényjavaslatról a T/6322/4. számú véleményét.

A véleményadás keretében az ÁSZ a **2. számú táblázatban** szereplő előirányzatoknál állapított meg számszerűsíthető költségvetési kockázatot.

2. táblázat

Az ÁSZ véleményében szereplő kockázatos előirányzatok a költségvetési törvényjavaslatban

Megnevezés	2020. évi előirányzat (Mrd Ft)	Teljesítési kockázat (Mrd Ft)
Bevételi előirányzatok		
Társasági adó	501,1	30,0-40,0
Kiadási előirányzatok		
Vasúti személyszállítási közszolgáltatások költségtérítése	173,0	14,1
Autóbusszal végzett személyszállítási közszolgáltatások költségtérítése	90,0	18,4
Szakképzési centrumok által ellátott felnőtt oktatási tevékenység finanszírozása	5,8	6,0
Beruházás ösztönzési célú előirányzat	80,0	75,3
Kötött segélyhitelezés	17,9	4,0
Eximbank Zrt. kamatkiegyenlítése	19,2	2,6

Forrás: a költségvetési törvényjavaslatról összeállított ÁSZ vélemény alapján ÁSZ szerkesztés

A költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata és a kapcsolódó módosító javaslatok nem érintették a 2. számú táblázatban szereplő előirányzatokat. Ez alapján megállapítható, hogy az ÁSZ által a véleményadás keretében feltárt kockázatok kezelése nem történt meg, e kockázatok továbbra is fennállnak.

4. A költségvetési kockázatok változása a módosító javaslatok alapján

A bizottsági részletes viták 2019. július 4-i lezárását követően a Költségvetési Bizottság – a Törvényalkotási Bizottság szerepkörében eljárva – a költségvetési törvényjavaslatához az Országgyűlés részére azonos időpontban T/6322/838. számú összegző módosító javaslatot, valamint T/6322/839. számú összegző jelentést nyújtott be. E módosító javaslatok átvezetésre kerültek a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában.

Az ÁSZ a 2019. június 4-én benyújtott költségvetési törvényjavaslatról szóló véleményében a jelen fejezetben szereplő, tervezett költségvetési előirányzatokat megalapozottnak minősítette. Az elemzés azon meghatározó előirányzatok kockázatát értékelt, amelyek tervezett előirányzata legalább 5,0 Mrd Ft értékű.

A meghatározó kiadási és bevételi előirányzatok alakulása

A Helyi önkormányzatok támogatásai fejezeten belül **A települési önkormányzatok egyes köznevelési célú feladatainak támogatása** alcím tervezett előirányzata a módosító javaslat alapján 0,2 Mrd Ft-tal emelkedett. A változás indoka, hogy a nemzetiségi nevelési feladatot ellátó pedagógusok pótléka 563 ezer Ft/fő/évről 811,6 ezer Ft/fő/évre emelkedik.

A Miniszterelnökség fejezeten belül a **Fővárosi, megyei és járási kormányhivatalok** címen belül a Költségvetési Bizottság összesen 29,3 M Ft átcsoportosítását javasolta a személyi juttatásokhoz a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó előirányzatból.

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezetben szereplő **Szakképzési Centrumok** előirányzata három módosító javaslat kapcsán változik a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata szerint. Egyrészt a személyi juttatások a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó előirányzata emelkedik 0,3 M Ft-tal a nemzetiségi pótlék növekedése miatt. Másrészt a köznevelési intézmények esetén a tankönyvellátás egységes előirányzatban való megjelenése miatt a dologi kiadások előirányzata 2,5 Mrd Ft-tal csökken. Harmadrészt a debreceni autóiipari központ 8,7 Mrd Ft-os támogatásához kapcsolódóan a dologi kiadások előirányzata 9,0 M Ft-tal, a beruházások előirányzat 0,8 Mrd Ft-tal, a felújítások pedig 2,8 Mrd Ft-tal emelkedik a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata szerint.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezeten belül az **Egyetemek, főiskolák** cím tervezett előirányzata együttesen 28,4 Mrd Ft-tal kisebb a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában a 2019. június 4-én benyújtott költségvetési törvényjavaslathoz képest.

Ezen belül a személyi juttatások és a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó előirányzata emelkedik együttesen 0,7 M Ft-tal a nemzetiségi pótlék növekedése miatt. A Külgazdasági és Külügyminisztérium fejezeten belül újonnan létrehozott Stipendium Hungaricum előirányzat számára együttesen 32,6 Mrd Ft kerül átcsoportosításra. A dologi kiadások előirányzatból 136,2 M Ft kerül átcsoportosításra a Mórahalmi Komplex Fejlesztő Centrum létrehozásához. A dologi kiadások előirányzata 4,3 Mrd Ft-tal emelkedik a debreceni autóiipari központ kialakításához kapcsolódó támogatás miatt. Továbbá 0,2 Mrd Ft a köznevelési intézmények esetén a tankönyvellátás egységes előirányzatban való megjelenése miatt átcsoportosításra kerül az Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezeten belül a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata szerint.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezethez tartozó **Klebelsberg Központ** címen belül a személyi juttatások és a munkaadókat terhelő járulékok és szociális hozzájárulási adó előirányzata emelkedik együttesen 0,3 Mrd Ft-tal a nemzetiségi pótlék növekedése miatt, illetve a dologi kiadások értéke 8,0 Mrd Ft-tal a köznevelési intézmények esetén a tankönyvellátás egységes előirányzatban való megjelenése miatt. Emellett a felújítások előirányzat 0,1 Mrd Ft-tal emelkedik két egyedi támogatás tervezett finanszírozása miatt.

A Miniszterelnöki Kabinetiroda fejezeten belül a **Turisztikai fejlesztési célelőirányzat** tervezett összege 0,2 Mrd Ft-tal emelkedik két turisztikai fejlesztés megvalósítása céljából.

A költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai fejezet két előirányzatát érintették módosító javaslatok. Az **általános forgalmi adó** esetében átcsoportosítás és az előirányzat értékének emelése is megvalósult a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változatában.

Az adónem működési előirányzatából 26,6 Mrd Ft kerül átcsoportosításra a felhalmozási bevételek közé. Emellett a tervezett áfa bevétel értéke 1,9 Mrd Ft-tal emelkedett, amelyből 0,7 Mrd Ft a működési, 1,2 Mrd Ft a felhalmozási költségvetés bevételei közé tartozik.

Az **Állam által vállalt kezesség és viszontgarancia** cím Garantiqa Hitelgarancia Zrt. garanciaügyleteiből eredő fizetési kötelezettség alcím tervezett kiadási előirányzata 17,8 Mrd Ft-ról 1,0 Mrd Ft-tal csökken.

Az általános forgalmi adó előirányzat változása kockázatot nem hordoz. Ennek indoka, hogy a tervezett változás a gazdaság fehéritése érdekében már megtett és a jövőben tervezett intézkedések alapján teljesíthető.

Együttesen a meghatározó előirányzatokra vonatkozó módosító javaslatok nem befolyásolják a tervezett hiánycél elérését.

5. Az új kiadási előirányzatok és támogatási jogcímek

A költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata és a kapcsolódó módosító javaslatok összesen 7 új kiadási előirányzat, illetve 18 új támogatási jogcím kialakítását tartalmazzák. Ezek együttesen tervezett értéke 55,0 Mrd Ft, amelyből 46,8 Mrd Ft fejezetekhez, illetve előirányzatokhoz kapcsolódó átcsoportosítást jelent.

A költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata alapján tervezett új, legalább 1,0 Mrd Ft-ot elérő kiadási előirányzatokat, illetve támogatási jogcímeket a **3. számú táblázat** mutatja be.

3. táblázat

Új kiadási előirányzatok, illetve támogatási jogcímek a módosító javaslatok alapján

Előirányzat	Fejezet	Tervezett összeg (Mrd Ft)	Típusa
A hazai nemzetiségi közösségek céljait szolgáló projektek támogatása	Miniszterelnökség	1,6	Új előirányzat
Stipendium Hungaricum	Külgazdasági és Külügyminisztérium	33,0	Új előirányzat átcsoportosítással
Ingyenes tankönyvellátás támogatása	Emberi Erőforrások Minisztériuma	13,8	Új előirányzat átcsoportosítással
Mórahalmi Komplex Fejlesztő Centrum létrehozása	Emberi Erőforrások Minisztériuma	1,4	Új előirányzat
A helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatásai (14-31. normatíva)	Helyi önkormányzatok támogatásai	3,0	Új támogatási jogcímek

Forrás: A bizottsági módosító javaslatok és a 2020. évi központi költségvetésről szóló törvényjavaslat zárószavazás előtti változata alapján ÁSZ szerkesztés

A Külgazdasági és Külügyminisztérium fejezetén belül megjelenő **Stipendium Hungaricum** előirányzat fejezetek közötti átcsoportosítást takar. Az Emberi Erőforrások Minisztériumán belül az Egyetemek, főiskolák cím, a Nem állami felsőoktatási intézmények támogatása és a Nemzetközi kétoldalú oktatási és képzési programok előirányzatok módosításából, valamint az érintett előirányzatok egy részének átcsoportosításából jön létre.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma fejezetén belül az **Ingyenes tankönyvellátás támogatása** előirányzat – hasonlóan a Stipendium Hungaricum előirányzathoz – fejezetek közötti átcsoportosítást jelent. Ennek lényege, hogy fenntartótól függetlenül minden köznevelési intézmény esetén a tankönyvellátás fedezete ezen előirányzat keretében jelenik meg.

A **helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatásai** cím keretében létrehozott új támogatási jogcímek különböző önkormányzati átfogó fejlesztési programok, turisztikai fejlesztések, útfelújítások, valamint bölcsőde- és óvodafejlesztések megvalósítását célozzák.

Az új kiadási előirányzatok, illetve támogatási jogcímek esetében költségvetési kockázat nem merül fel, mert valamennyi támogatási előirányzatot jelent és külön jóváhagyás nélkül nem léphetők túl.

6. Az előirányzatok közötti főbb átcsoportosítások

A költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata és a kapcsolódó módosító javaslatok szerint az Innovációs és Technológiai Minisztérium fejezetén belül a **Vasúthálózat fejlesztése** előirányzat tervezett kiadási előirányzata 12,0 Mrd Ft-tal emelkedik. Ezzel párhuzamosan az Unió fejlesztések fejezetéhez tartozó **Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF) projektek** előirányzata ugyanezen összeggel csökken.

A Külgazdasági és Külügyminisztérium fejezetéhez tartozó **Határon túli gazdaságfejlesztési programok támogatása** 1,5 Mrd Ft-tal csökken és átadásra kerül a **Csángó-Magyar Együttműködési Program támogatása** előirányzat számára.

A **Liget Budapest projekt előkészítése és megvalósítása** jogcím a költségvetési törvényjavaslat zárószavazás előtti változata szerint az Emberi Erőforrások Minisztériumától átkerül az Állami vagyonnal kapcsolatos kiadások fejezetbe a nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli miniszter joggyakorlásával kapcsolatos kiadások közé. Emellett a jogcím teljes összege felhalmozási kiadási előirányzatként jelenik meg.

A bemutatott átcsoportosítások nem jelentenek költségvetési kockázatot, mert a költségvetés főösszegét, valamint a feladatok tartalmát nem módosítják.

Rövidítésjegyzék

Rövidítés	Rövidítés megnevezése
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye (hatályos 2012. január 1-jétől)
áfa	általános forgalmi adó
ÁSZ	Állami Számvevőszék
CEF	európai hálózatfinanszírozási eszköz (Connecting Europe Facility)
GDP	bruttó hazai termék (Gross Domestic Product)
GMO	genetikailag módosított élőlény (Genetically Modified Organisms)
Gst.	Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (hatályos 2011. december 31-étől)
költségvetési törvényjavaslat	a 2020. évi központi költségvetésről szóló T/6322. számú törvényjavaslat
KT	Költségvetési Tanács
M Ft	millió forint
Mrd Ft	milliárd forint