

Állami Számvevőszék

Fejlesztési és Módszertani Intézet

Tájékoztató

a 2009. évi költségvetés előkészítéséhez kapcsolódó makrogazdasági értékelő tanulmány kidolgozásáról

Budapest, 2008. július

Bevezetés

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) minden évben véleményezi a költségvetési törvényjavaslatot, azt, hogy az alkalmazott tervezési módszerek, az állami feladatrendszer és a szabályozók módosításai alátámasztják-e a költségvetési törvényjavaslatban szereplő főbb előirányzatokat. A 2008. évi költségvetés véleményezése kapcsán az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete (a továbbiakban: FEMI) egy értékelő tanulmányt készített a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságról. A tanulmány¹ célja az volt, hogy néhány makrogazdasági összefüggés szisztematikus elemzésével felhívja az Országgyűlés figyelmét a benyújtott költségvetési törvényjavaslattal kapcsolatos kockázatokra. A tanulmány a következő jelentősebb kockázatokat állapította meg:

- a gazdasági növekedés üteme 2008-ban néhány tizedszázalékkal elmarad a Konvergencia Programban (a továbbiakban: KP) előrejelzettől, 2009-től pedig kevésbé dinamikus gyorsul fel a GDP növekedése;
- az infláció 2008-ban lényegesen meghaladja a KP-ban előirányzott szintet;
- a bruttó átlagkeresetek növekedése a versenyszférában jelentősen meghaladja a prognóziskészítés során figyelembevett mértéket;
- az önkormányzatok eladósodásának folyamata felgyorsul.

A KP végrehajtásáról az Európai Bizottságnak a Pénzügyminisztérium által 2008. áprilisában készített jelentés visszaigazolja, hogy a fenti kockázatok valóban jelen voltak, vannak a magyar gazdaságban. Már a Pénzügyminisztérium 2008. áprilisi prognózisa is kisebb gazdasági növekedéssel, magasabb inflációval és a versenyszférában magasabb béremelkedéssel számol. (Az önkormányzati eladósodás várható alakulására a jelentés nem tér ki.)

A FEMI tanulmánya azonban nem önálló makrogazdasági előrejelzés, hanem kockázatelemzés, ami a kormányzati prognózist veszi alapnak, és azt elemzi, hogy ahhoz képest milyen irányú és mértékű változások mekkora valószínűséggel következhetnek be.² Következéské-

¹ Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről (ÁSZ FEMI 2007. október)

² A makrogazdasági értékelés általunk alkalmazott módszertanát szakfolyóiratokban publikáltuk: Báger Gusztáv – Hamza Lászlóné – Kovács Richárd – Pulay Gyula – Vígvári András: Makrogazdasági kockázatelemzés és hatásvizsgálat =Ellenőrzési Figyelő 2008. 1. szám 33-37. oldal; Báger Gusztáv – Pulay Gyula: A költségvetési tervezés makrogazdasági kockázatainak elemzése (Módszer és érték) =Pénzügyi Szemle 2008. 3. szám (megjelenés alatt)

pen a kockázatelemzések is tartalmaznak becsléseket. Ezek azonban nem egy makrogazdasági paraméter (pl. infláció) önálló előrejelzései, hanem a kormányzati előrejelzéstől való eltérés becsült értékei.

A tanulmány vitájával kapcsolatos tapasztalatok azt mutatták, hogy a költségvetés előkészítésének e szakaszában már nincs elég idő kevésbé kockázatos forгатókönyvek megtalálására. Ezért a Kormány költségvetési irányelvei nyilvánosságra hozatalának várható időpontjára időzítve, 2008. májusában az ÁSZ elnöke átadta az Országgyűlés részére a FEMI újabb értékelő tanulmányát³, amelynek elemzéseit három téma köré csoportosítottuk. Vizsgáltuk a gazdasági növekedés és egyensúly

- keresleti kockázatait, ezen belül a világgazdasági folyamatokat, az állami kereslet szerepét, az EU-támogatások hatását, a reáljövedelem és lakossági fogyasztás alakulását;
- a gazdaság egyes területei nem megfelelő működéséből eredő kockázatokat, ezen belül a versenyképességre ható tényezőket, az adórendszert, a fejlesztési támogatásokat, az egészségügyi reformot, a közigazgatás szervezeti rendszerének átalakítását, az önkormányzati rendszer működését, a foglalkoztatási folyamatokat és az eladósodás kritikus pontjait;
- a költségvetési folyamatokban (a kiadási szerkezet változásában, az egyenlegre ható tényezőkben) rejlő kockázatokat.

Sajnálatos módon, a közpénzügyi szabályozás megújítása elveivel ellentétben a 2009. évi költségvetés makrogazdasági mozgásteréről mind ezideig érdemi szakmai vita nem bontakozott ki, társadalmi érdekegyeztetés nem kezdődött el. A költségvetési tervezés nyilvánossága még a hatályos szabályozás követelményeit sem elégíti ki. Ebből adódóan a FEMI a 2009. évi költségvetés kockázatelemzését csak az általános tendenciák figyelembevételével, néhány fontos összefüggésre koncentrálni tudja elvégezni. Tanulmányunkat a költségvetési törvényjavaslat nyilvánosságra hozatalát követő két hét elteltével tudjuk az Országgyűlésnek átadni.

Tájékoztatónkban bemutatjuk, hogy a vizsgálat alá vont területeket milyen szempontok szerint tervezzük kiválasztani a valóban releváns kockázatok feltárása érdekében. A FEMI előző két makrogazdasági értékelő tanulmánya, valamint az azóta végzett kutatómunka alapján tájé-

³ Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről (ÁSZ FEMI 2008. május)

koztatónkban már körvonalazni tudjuk az őszi tanulmány néhány lehetséges üzenetét is. Természetesen ezeket a további kutatómunkával még jobban meg kell alapozni.

A vizsgálandó kockázatok azonosítása

A költségvetési kockázatelemzés a költségvetésnek csak azokkal a makrogazdasági paramétereivel foglalkozik részletesen, amelyeknek esetében komoly kockázatok megléte valószínűsíthető. Ebből adódóan kulcskérdés az elemzésbe vont területek meghatározása.

Tanulmányunkban kiemelt figyelmet szentelünk az ÁSZ ellenőrzései során kockázatosnak ítélt területeknek (a gazdaságfejlesztésre fordított állami kiadások nagysága, EU támogatások felhasználása, fejezeti kezelésű előirányzatok teljesülése, önkormányzati hitelfelvételek stb.). Aktualizáljuk a FEMI korábbi tanulmányaiban valószínűsített kockázatok (a vártnál magasabb bérnövekedés és infláció, a gazdasági növekedés hagyományos erőforrásainak kimerülése, az adórendszer növekedést fékező hatása, önkormányzati eladósodás, jövedelemcentralizáció fokozódása, egészségügyi reform megtorpanása) elemzését.

Látható, hogy a 2007. évi, illetve a 2008. évi folyamatok lényegesen eltérnek a 2008. évi költségvetési törvény elfogadásakor (kidolgozásakor) figyelembe vett számoktól. Értékeljük a 2007. évi gazdasági folyamatoknak a költségvetésre gyakorolt hatását, építve a zárszámadásról készült ÁSZ jelentés megállapításaira. Elemezzük a 2008. évi költségvetés várható alakulását a PM adatok alapján, ennek hatásait a 2009. évi költségvetés mozgástérére. Összevetjük a konvergencia program jelentősebb növekedési, illetve egyensúlyjavító célkitűzéseit az eddig elért eredményekkel.

Áttekintjük, hogy a független intézmények előrejelzései mely pontokon különböznek markánsan a konvergencia program utolsó (tavaszi) hivatalos változatától. Számba vesszük a környezeti kockázatok: külső feltételek változása, világgazdasági folyamatok szerepe a magyar gazdaságban. különös tekintettel a növekedési kilátások, pénzpiacok és az infláció kérdéskörére.

A tanulmányban elemzett témakörök

A tavaszi makrogazdasági tanulmányhoz hasonlóan az őszi tanulmányban is külön fejezetet szentelünk a keresleti kockázatoknak, valamint a gazdaság egyes területein jelentkező növekedési és egyensúlyi kockázatoknak. E fejezetekben a tavaszi elemzések aktualizálásán és elmélyítésén túl – külső szakértők bevonásával – részletesebben elemezzük, hogy

- a világgazdasági árak emelkedése és a világgazdasági fejlődés súlypontjainak eltolódása, valamint
- az EU tagság (közös politikák: agrár, energia) és a támogatási programok

milyen hatást gyakorolnak a magyar gazdasági növekedésre, a külgazdasági és a fizetési mérleg alakulására. E témakörökkel kapcsolatban az alábbi érzékenységi vizsgálatok elvégzését tervezzük:

- a belföldi felhasználás importigényességének alakulása;
- az EU-transzferek hatása a magyar gazdasági növekedésre és egyensúlyra;
- a világgazdasági árak változásának hatása a hazai inflációra.

A hazai gazdaság működésével kapcsolatosan új témakörként elemezzük – az ÁSZ egyik legutóbbi jelentésében jelzett kockázati tényezőkre figyelemmel – a fejezeti kezelésű előirányzatok nagyságrendjét, a felhasználásukkal kapcsolatos szabályok változását. Kiemelt figyelmet szentelünk annak a kockázatnak, hogy ezeken az előirányzatokon minden évben igen jelentős maradvány képződik, ezért e maradványok felhasználásának felgyorsulása komoly hatással van a tárgyévi kiadások mértékére.⁴ Tovább növeli a kockázatokat, hogy a 2008-ban maradványok jelentős része az EU-támogatásból megvalósuló programok késése miatt halmozódik fel. (Nem tudják a társfinanszírozásra szánt összeget sem felhasználni.)

Az államadóssággal kapcsolatos kockázatok feltárása érdekében modellszámításokat végzünk a strukturális deficitről és a reáladósság szabály érvényesüléséről.

A 2007. évi beszámolók és az EMIR adatbázisának összevetésével, valamint a magyar Nemzeti Bank hitelintézeti felméréseinek eredményeit felhasználva elemezzük az önkormányzati hitelfelvételek (kötvénykibocsátások) hirtelen megnövekedésének az okait, többek között azt, hogy ebben mekkora az „EU forrás-abszorpció” szerepe. Ennek érdekében az EU-támogatások önkormányzati felhasználásának adatait összevetjük a kötvénykibocsátó önkormányzatok adataival. Szeretnénk elemezni a magyar bankok önkormányzati hitel-kihelyezési politikájának „mozgatórugóit”. Ugyancsak vizsgáljuk, hogy milyen további külső finanszírozási igényt generálnak az önkormányzati körben eddig meghirdetett programok.

⁴ A maradványok felhasználásának korábbi szigorú (merev) korlátozása ez évben enyhült.

Kérdőíves felmérés segítségével próbáljuk pontosabbá tenni – elsősorban a kis (községi) – önkormányzatok látens inszolvenciájának mértékét. A két vizsgálati irány együttesen a korábbiaknál pontosabb képet adhat a helyi önkormányzati szektor pénzügyi kockázatairól.

A tanulmány várható „üzenetei”

A tanulmány zárófejezetét arra az összefüggésre tervezzük felépíteni, miszerint a 2009. évi költségvetés előkészítése során már nem csak a költségvetési egyensúly további javítása a feladat. Magyarország hosszabbtávú céljainak elérése végett hasonlóképpen fontos, hogy a javulásra minél nagyobb gazdasági növekedés és minél kisebb infláció mellett kerüljön sor. Ezért az előző két fejezetben feltárt kockázatok figyelembevételével mindenekelőtt azt vizsgáljuk, hogy sikerült-e olyan arányokat kialakítani a költségvetési tervekben (törvényjavaslatban), illetve olyan intézkedéseket megfogalmazni, amelyek az egyensúlyi cél elérése mellett a növekedés dinamizálása irányában mutatnak.

Tavaszi tanulmányunkban kimutattuk, hogy a költségvetési kiigazítás 2007-ben a jövedelemcentralizáció jelentős fokozódása mellett valósulhatott csak meg, ami akkor is aggályos, ha ebben szerepe van a GDP tervezettnél kisebb növekedésének is. Információnk szerint ez 2008-ban is így folytatódik. Ezért tudatos adómérséklés nélkül a költségvetési bevételek a GDP arányában még 2009-ben is magasabbak lesznek a 2007-re a Konvergencia Programban tervezett mértéknél (lásd az 1. táblázatot). Ez egyfelől agyonnyomja a gazdaságot, másfelől a magyar gazdaság nemzetközi megítélését is rontja.

Ennek alapján rámutattunk arra, hogy a 2009. évi költségvetés előkészítése kapcsán két forgatókönyv körvonalazódik. Az elsőt magasabb infláció, a nominális jövedelmek nagyobb mértékű emelkedése, nagyobb költségvetési bevételek és magasabb költségvetési centralizáció jellemzi. E forgatókönyv szerint az államháztartási kiadások mérséklése kevésbé igényel tudatos döntéseket, mivel a kiadások reálértékét az infláció úgyis visszafogja. Valószínű, hogy ezzel a forgatókönyvvel könnyebb a 2009-re megcélzott államháztartási egyenleget elérni, de ehhez a forgatókönyvhöz kisebb gazdasági növekedés tartozik.

A másik forgatókönyv megpróbálna visszatérni az eredeti KP szerinti alacsonyabb újraelosztási mértékhez. Megítélésünk szerint ehhez a forgatókönyvhöz dinamikusabb gazdasági növekedés és alacsonyabb infláció tartozhatna, és ezáltal jobban szolgálná mind a nominális, mind a reálkonvergencia megvalósulását. A forgatókönyvek árnyalása végett kísérletet teszünk arra, hogy az elemzésbe bevonjuk a forint/euró árfolyam változásainak a költségvetési hatása-

it. Az erős árfolyam ugyanis nemcsak a vállalatok versenyképességét befolyásolja, hanem közvetlen és közvetett módon érinti a költségvetést, valamint a költségvetési politika mozgásterét.

1. táblázat

A Konvergencia Program sarokszámai

(a GDP százalékában)

Megnevezés	2006 tény	2007 terv	2007 e.tény*	2008 terv	2008*	2009 terv	2009*
Kormányzati szektor bevételei	42,6	44,1	44,6	44,2	44,8	43,3	44,4
Kormányzati szektor kiadásai	51,8	50,3	50,1	48,2	48,8	46,5	47,6
Kormányzati szektor egyenleg	-9,2	-6,2	-5,5	-4,0	-4,0	-3,2	-3,2

Forrás: A tervszámok a 2007. decemberben elfogadott KP számai, a*-gal jelzett adatok a PM 2008. áprilisi jelentésében ⁵ szerepelnek, és 2007-re azonosak a zárszámadásban közölt értékekkel.

Következésképpen tanulmányunk zárófejezetében elsősorban arra keresnénk a választ, hogy a költségvetési törvényjavaslat és a kapcsolódó intézkedések melyik forgatókönyvet tükrözik. Például sor kerül-e célzott adócsökkentésre (esetleg járulékcsökkentésre) a 2009. évi költségvetés magasabb bevételi bázisára alapozva, vannak-e olyan tudatos intézkedések, amelyekkel az államháztartási kiadásokat a GDP százalékában az eredeti KP szerinti szinten lehet tartani? (Nem a jóléti kiadások megkurtítására gondolunk, hanem a közpénzek céltalan, pazarló felhasználásának megszüntetésére. Ilyen eseteket az ÁSZ számos, a közelmúltban befejeződött vizsgálata is feltárt.)

Emellett arra is kitérünk, hogy a tavaszi tanulmányunkban valószínűsített kockázatok milyen mértékben maradtak fenn a benyújtott költségvetési törvényjavaslatban. Történtek-e kor-

⁵ 2008. évi első jelentés az EKSZ 104 (7) cikke alapján. Pénzügyminisztérium, 2008. április

mányzati intézkedések a kockázatosnak látszó előrejelzések megváltoztatása, illetve a kockázatok mérséklése érdekében? Nézzünk erre néhány példát!

Az államháztartási kiadások tervezett szerkezetének tavaszi tanulmányunkban elvégzett elemzése azt mutatta, hogy az „állami piac” reálértékben 2009-ben is mintegy 5 százalékkal szűkül, és még ezen belül is mérséklődik a fejlesztési célú kiadások részaránya. Az állami kiadások ilyen irányú változásának önmagában is közvetlenül negatív hatása van a gazdasági növekedésre. Őszi tanulmányunk elkészítése során megvizsgáljuk, hogy a költségvetési törvényjavaslat előirányzatai az „állami piac” beszűkülésének irányába mutatnak-e, és ha igen, akkor történtek-e olyan intézkedések, amelyek a hatékonyság javításával mérséklik ennek negatív hatásait.

Tavaszi számításaink szerint a 2009. évi makrogazdasági folyamatok várhatóan abban térnek el majd leginkább a KP 2007. decemberi prognózisától, hogy a változatlan egyensúlyi célokat kisebb gazdasági növekedés, magasabb infláció és a bruttó átlagkeresetek nagyobb mértékű növekedése mellett kell majd elérni. Ezért górcső alá vesszük, hogy e kockázatokkal számol-e a kormányzat, és ha igen, akkor milyen intézkedések születtek az áremelkedések mérséklésére, és a bérek inflációt gerjesztő növekedésének korlátozására.

Tavaszi tanulmányunkban felhívtuk a figyelmet – többek között – az önkormányzati finanszírozás súlyos fogyatékoságaira, a munkaerőpiac szerkezeti aránytalanságaira, az adórendszer növekedést gátló vonásaira. Őszi tanulmányunkban kitérünk arra, hogy történtek-e határozott és összehangolt intézkedések e problémák orvoslására, vagy azok a 2009. évi költségvetési célok megvalósulása szempontjából is kockázati tényezőt jelentenek.

Javaslatainkat, következtetéseinket annak függvényében tudjuk majd megtenni, hogy a költségvetési törvényjavaslat, illetve az ahhoz kapcsolódó kormányzati előrejelzések, intézkedési tervek elfogadható válaszokat adnak-e a fenti kérdésekre.

Budapest, 2008. július 29.

Dr. Báger Gusztáv

főigazgató