



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

É S Z R E V É T E L

a Magyar Köztársaság 2009 évi költségvetési törvényjavaslata
javasolt módosításához

2008. november

Dr. Kovács Árpád
elnök

ÉSZREVÉTEL

Az Állami Számvevőszék az országgyűlési bizottsági vita lefolytatásához összeállította szakmai észrevételeit a T/6571. számon az Országgyűlés elé benyújtott költségvetési törvényjavaslat Pénzügyminisztérium által javasolt módosításairól. Észrevételünk két részből áll. Tartalmazza a költségvetési törvényjavaslat tervezett módosításával összefüggésben véleményünket és mellékként az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetnek makrogazdasági pályákról készített legfrissebb, 2008. október 31-i kockázatelemzését is. Észrevételünk – idő hiányában – a Pénzügyminisztériummal nem volt egyeztethető.

* * *

A költségvetési dokumentum

Jelen (technikailag még be nem nyújtott) módosítási javaslatában a Pénzügyminisztérium nem vette figyelembe a T/6571/1. szám alatt adott számvevőszéki véleménynek a tartalékok felhasználása szabályozására irányuló azon javaslatát, amely a tartalékok felhasználási feltételeinek egyértelmű meghatározását célozta. A felhasználás pontos **szabályozása** – a makrogazdasági pálya elemeinek esetleges változásai ellenére – továbbra is indokolt. Az ÁSZ a 2008. október 22-én benyújtott Véleményében foglalt **javaslatokat** – a tartalék képzés mértékére vonatkozó kivétellel – **változtatlanul fenntartja**.

Az állami költségvetés előirányzatai

A világgazdaságban kialakult pénzügyi problémák a 2009. évi költségvetési tervezés októberi időszakában globális pénzügyi válsággá szélesedtek. Ennek következtében előtérbe került az állami költségvetés hiányát és lejáró adósságait finanszírozó források pénzügyi érzékenysége. A pénzügyi rendszer stabilitása érdekében tett nemzetközi kormányzati intézkedések ellenére a világgazdaság növekedési üteme lelassult és a 2009. évi prognózisok az USA és az EU **gazdasági dinamikájának erőteljes csökkenését valószínűsítik**.

A nemzetközi gazdasági feltételekben bekövetkezett további gyors negatív változások tükrében **szükségessé vált a várható hazai makrogazdasági mutatók ismételt átdolgozása, amely a konvergencia programtól lényegesen eltérő kényszerpályát jelent**.

A 2009. évi benyújtott költségvetési törvényjavaslat módosítását megalapozó makropálya a **gazdasági növekedés helyett recesszióval** számol. Ezzel függ össze a módosítás indokolása szerinti „pesszimista forgatókönyv”, amely mellett a „végrehajtásra a legrosszabb kimenetel mellett is rendelkezésre állnak a források”.

Makrogazdasági mutatók 2008-2009. évekre

Megnevezés	2009. évi eredeti költségvetési törvényjavaslat szerint		2009. évi átdolgozott költségvetési törvényjavaslat szerint		2009. évi költségvetési törvényjavaslat módosítása szerint	
	2008. évi várható	2009. évi prognózis	2008. évi várható	2009. évi prognózis	2009. évi prognózis	Eltérés az átdolgozotthoz képest
GDP	2,4	3,0	1,8	1,2	-1,0	-2,2
Infláció	6,5	4,3	6,4	3,9	4,5	0,6
Háztartások fogyasztási kiadása	1,2	2,2	1,1	0,2	-3,8	-4,0
Közösségi fogyasztási kiadás	-2,6	0,8	-0,9	0,6	0,2	-0,4
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	2,0	6,0	1,0	4,0	-0,9	-4,9
Export	9,5	8,0	7,6	4,1	3,9	-0,2
Import	8,9	7,6	8,1	4,1	2,4	-1,7
Államháztartás ESA '95 szerinti hiánya a GDP %-ában	-3,8	-3,2	-3,4	-2,9	-2,6	0,3

A növekedésre ható egyes tényezők továbbra is kockázatokat hordoznak, sőt ezek a reálgazdasági teljesítmények várható bizonytalanságai miatt inkább növekednek, aláhúzzák az igen óvatos (konzervatív) tervezés szükségességét.

Kockázatot hordoz az alkalmazotti létszám 0,6%-os csökkenésének prognózisa, mivel a közszférában a tervek szerint nem számolnak jelentősebb létszámleépítéssel, a versenyszférában pedig foglalkoztatási programot helyeztek kilátásba. A pénzügyi válság reálgazdaságra való, a vártnál is nagyobb mértékű kiterjedése esetén azonban a foglalkoztatottak számának 2,5-3%-os csökkenése is bekövetkezhet, ami a kereset-tömegre, illetve a költségvetés hiányára egyaránt hatást gyakorolhat.

A keresetek és a háztartások fogyasztásának alakulása tekintetében kockázati tényezőt jelent, hogy az elmúlt két évben a hitellel fedezett fogyasztás várható kiesését nem kellő mértékben vették figyelembe a makropálya prognózisában. Az alkalmazottak számának nagyobb mértékű csökkenése és a hitelfelvételi lehetőségek szűkítése és a feltételek szigorodása további kereslet csökkenést, vagyis nagyobb fogyasztás és GDP visszaesést okozhat.

A benyújtott törvényjavaslatról szóló ÁSZ vélemény tartalmazza, hogy a pénzügyi válságnak a pénzpiacokra, a nemzetközi kereskedelmi folyamatokra vonatkozó rövid- és középtávú következményei nem mérhetők fel pontosan. Az exportnövekedési ütemre vonatkozó prognózis ezért továbbra is kockázatot hordoz. Kockázatot jelent az is, hogy az exportnak és a makropálya szerint csökkenő fogyasztásnak közismerten magas az import tartalma. (A kockázatok részletesebb kifejtését a mellékletben lévő ÁSZ FEMI tanulmány tartalmazza.)

A központi költségvetés bevételi előirányzatai

A központi költségvetés közvetlen adó- és illetékbevételeinek összege (a gazdálkodó szervezetek befizetései, a fogyasztáshoz kapcsolt adók és a lakosság befizetései) **a törvényjavaslatot módosító indítvány szerint 6386,2 Mrd Ft**, amely a bevételi főösszeg 77,2%-át jelenti. Ez az összeg a 2008. évi előirányzatokat 117,2 Mrd Ft-tal, a várható teljesítést 91,6 Mrd Ft-tal haladja meg, míg a benyújtott törvényjavaslatban foglaltaknál 183,1 Mrd Ft-tal kevesebb.

A tervezett adóbevételek közül a bányajáradék, a játékadó, a környezetterhelési díj, az egyéb (adóhatósági szankcióból származó) bevételek, az egyéb lakossági adók és a lakossági illetékek előirányzatai megegyeznek a benyújtott költségvetési törvényjavaslatban foglaltakkal. Ezeknek a bevételeknek az összege 291,6 Mrd Ft, amely az adó- és illetékbevételek 4,6%-át jelenti.

A költségvetési törvényjavaslat adóbevételi előirányzataihoz benyújtott módosító indítvány döntően az általános forgalmi adónál (66,0 Mrd Ft) és a személyi jövedelemadónál (58,0 Mrd Ft) jelez csökkenést, azonban ennek mértéke – figyelemmel az előirányzatok nagyságrendjére – az általános forgalmi adónál 3%-os, a személyi jövedelemadónál pedig 2,7%-os, nem számottevő.

A társasági adó 15,9 Mrd Ft, a társas vállalkozások különadója 5,8 Mrd Ft, a hitelintézeti járadék 2,0 Mrd Ft, az egyszerűsített vállalkozói adó 4,9 Mrd Ft, az energiaadó 0,5 Mrd Ft, a jövedéki adó 19,7 Mrd Ft, a regisztrációs adó 9,4 Mrd Ft és a magánszemélyek különadója 0,9 Mrd Ft összegű **csökkenése a tervezési hibahatáron belüli érték, amely nincs összhangban a PM által közzétett makro-paraméterekkel, így a GDP 1%-os, a háztartások fogyasztási kiadásainak 3,8%-os, a reálbérek 2,7%-os csökkenésével.**

Az adótörvények módosítását tartalmazó törvényjavaslatban szerepel a cégautó-adó, azonban a központi költségvetés XLII. A központi költségvetés fő bevételei fejezetben ezen új adónem önálló előirányzatként nem szerepel. (A visszavont költségvetési törvényjavaslatban a vállalkozások költségvetési befizetései címen belül önálló alcímen 37,5 Mrd Ft szerepelt.)

A módosító indítvány szerint a **társasági adó** 2009. évi előirányzata 557,4 Mrd Ft, **a társas vállalkozások különadója** 194,3 Mrd Ft, így a vállalkozások jövedelmét terhelő adók együttesen 731,7 Mrd Ft-ot jelentenek. (Ez az összeg a 2008. évi előirányzatok együttes összegét 30,5 Mrd Ft-tal haladja meg, a várható teljesítésnél 1,0 Mrd Ft-tal, a benyújtott költségvetési törvényjavaslatban szereplő összegnél 21,7 Mrd Ft-tal kevesebb.)

A módosított előirányzatokkal kapcsolatosan a benyújtott törvényjavaslat véleményezése során kifejtetteket indokolt ismételt hangsúlyozni. Változatlanul nem ismeretes, hogy a különböző időpontban (2008. október 18., illetve 2008. október 28.) közzétett makrogazdasági mutatók közül a GDP 1%-os visszaesése, az export növekedési ütemének 4,1%-ról 3,9%-ra, az import 4,1%-ról 2,4%-ra történt csökkentése olyan jövedelmezőséggel párosul-e, amely a 2008. évvel azonos nyereséget és adóalap képzést biztosít. **Nem ismeretesek azok a**

közgazdasági megfontolások, amelyek szerepet játszottak abban, hogy az előző évvel azonos szabályozás mellett a 2008. évre korábban prognosztizált 1,8%-os GDP növekedés és a PM által jelenleg valószínűsített GDP 1%-os csökkenése 2009-ben azonos összegű társadalmi adóbevételt eredményez, így a teljesülés magas kockázatú.

A hitelintézeti járadék a törvényjavaslat módosításával 2,0 Mrd Ft-tal csökkentett, 13,0 Mrd Ft összegű **előirányzatát** már **a visszavont költségvetési törvényjavaslat véleményezése során sem tudtuk** – megfelelő számítások hiányában – **megítélni**. Véleményünk változatlanul az, hogy az előirányzat-tervezet nincs összhangban az adó alapját döntően meghatározó, a XI. Önkormányzati Minisztérium fejezetnél a 14. Lakástámogatások cím lakásvásárláshoz és építéshez kapcsolódó támogatási jogcímeiken (lakásépítési kedvezmény, fiatalok otthonderemelési támogatása, adó-visszatérítési támogatás, kiegészítő kamattámogatás, jelzáloglevél kamattámogatás, lakástakarékpénztári megtakarítások támogatása) tervezett, a 2008. évi várható teljesüléshez viszonyított 8,8%-os, és a 2008. évi előirányzathoz viszonyított 5,8%-os csökkenéssel. A már 2008-ban és 2009-ben is jelentősen emelkedő kamatterhek, valamint a 2009. évben **visszaeső reálbérek és egyéb hatások a lakásvásárlási hajlandóságot várhatóan mérséklék**. A jelenlegi nagyságrend fenntartásának alátámasztása hiányában a teljesülés magas kockázatú.

A módosított előirányzat teljesítése – az előzőeken túlmenően – nem valószínű, mivel a 2008. évi 15,0 Mrd Ft összegű előirányzatra 2008. I-III. negyedévben csak 6,4 Mrd Ft befizetés teljesült.

Az **Eva** bevételi előirányzata a módosító indítvány szerint ugyan minimálisan (4,9 Mrd Ft-tal) 172,9 Mrd Ft-ra csökkent a benyújtott törvényjavaslatához viszonyítva, azonban már **a visszavont törvényjavaslat véleményezése során sem volt módunkban – háttérszámítások hiányában – megítélni az előirányzat megalapozottságát és teljesíthetőségét**. A 2009. évi módosított bevételi előirányzattal kapcsolatban fel kell hívunk a figyelmet arra, hogy a 2007. évi alacsony – a KSH 2008. szeptember 30-ai adata szerint 1,1% – gazdasági növekedés hatásaként, valamint az Eva adókulcsának 10%-pontos emelése következtében a 2007. évben az előirányzattól 15,4 Mrd Ft-tal, 9,2%-kal kevesebb bevétel realizálódott. A 2008. évben ugyan az előirányzathoz (168,7 Mrd Ft) közeli bevétel várható (az APEH adóalany nyilvántartásának 2008 I. félévi adata szerint) 99 600 adóalany befizetéséből, azonban a PM által a tervezéskor figyelembe vett 95 000 adóalany számának a 2008. évhez viszonyított 4600 fős csökkenése, valamint a kisvállalkozásokat legerőteljesebben érintő gazdasági visszaesés miatt **a módosító indítvánnyal meghatározott előirányzat** (172,9 Mrd Ft) **realizálásának valószínűsége alacsony**.

Közelítő számítás eredményeként állapítható meg, hogy a 2008. évi várható bevétel (168,7 Mrd Ft) és adóalanyok (99 600 fő) alapján a 2009. évi becsült (95 000 fő) adóalanyok által befizethető Eva bevétel 160,6 Mrd Ft-ra prognosztizálható, amelyet a gazdasági visszaesés hatásai mérsékelhetnek.

Az Ökoadón belül az **energiaadó** korábbi előirányzatának (15,5 Mrd Ft) módosító indítvánnyal 0,5 Mrd Ft-tal történt **csökkentése** a költségvetési bevételek teljesítése szempontjából **elhanyagolható**.

A benyújtott törvényjavaslat **áfa bevételi előirányzata** 2201,1 Mrd Ft volt, amely a módosító indítvány szerint – a nagyságrendhez képest – csak minimális összeggel (66,0 Mrd Ft-tal) csökkent, annak ellenére, hogy az áfa bevételeket meghatározó makrogazdasági paraméterek alapvetően megváltoztak. Ezek közül kiemelkedő a háztartások fogyasztási kiadásai 0,2%-os növekedési ütemének 4%-os (-3,8%) és a vásárolt fogyasztás (folyóáron számított) 4,1%-os növekedésének 0,5%-ra való csökkenése. Az áfából származó bevételek növekedésére hathat a prognosztizált infláció 3,9%-ról 4,5%-ra történt emelkedése, valamint az egy keresőre jutó reálbér 2,7%-os csökkenése a korábbi stagnálással szemben. A háztartások fogyasztási kiadását, egyúttal a 2009. évi áfa bevételeket befolyásolja a foglalkoztatottság alakulása.

Ellentmondás állapítható meg a benyújtott törvényjavaslathoz (2008. október 14.) és annak módosításához készített (2008. október 28.) makroparaméter számítások között **a foglalkoztatottság vonatkozásában**. Mindkét változat az alkalmazottak számának 0,6%-os mértékű csökkenéssel számol, annak ellenére, hogy két (jellegében és mértékében) eltérő, elsőként minimális növekedési ütemű, majd recessziós GDP alakulást prognosztizált. Megítélésünket alátámasztja az is, hogy a háztartások 25%-a eladósodott, továbbá az elmúlt két évben fogyasztási kiadásait (2007-ben -4,8%-os, illetve 2008-ban 1,2%-os reálbér-alakulás mellett) számottevő mértékben hitelből finanszírozta, melynek feltételei előreláthatóan megnehezülnek.

Az MNB 2008. október 31-ai közleménye szerint: „A háztartások nettó hitelfelvételének nagyobb részét kitevő devizahitel-tranzakciók nettó összege az előző havi szintet meghaladva szeptemberben 131,1 Mrd Ft volt, a hó végi záró állomány a szezonálisan igazítatlan adatok alapján 4268,3 Mrd Ft-ra rúgott. A forinthitelek esetében az előző hónapban megfigyelt nettó hiteltörlesztés helyett 1,1 milliárd forint nettó hitelfelvétel jelentkezett. A szezonálisan igazítatlan adatok alapján szeptember végén a lakossági forinthitel-állomány 2611,0 Mrd Ft-ot tett ki.”

Figyelembe véve, hogy sem a benyújtott törvényjavaslat, sem **a módosító indítvány áfa előirányzatának** részletes számításai nem, vagy csak töredékesen álltak rendelkezésünkre, így is vélelmezhető, hogy az előirányzat **összege – még az óvatosabb tervezés ellenére is – túlzott.**

A benyújtott törvényjavaslathoz viszonyítva a módosító indítvánnyal csökkentett összegű előirányzatok közül **a jövedéki adó tervezett** (19,7 Mrd Ft-tal kisebb) bevételének (830,0 Mrd Ft) **teljesülése várható**. Véleményünket alátámasztja, hogy a gazdasági növekedés csökkenése miatt a szállítási teljesítmény mérséklődése valószínűsíthető, ami az üzemanyagok utáni jövedéki adóbevétel összegét csökkenti, az alkohol- és dohánytermékek kereslete pedig évek óta változatlan és így a tervezett jövedéki adóbevételek realizálódhatnak.

A regisztrációs adó módosító indítvánnyal csökkentett 82,1 Mrd Ft összegű előirányzata kialakítása során készített számításoknál figyelembe vették, hogy az elmúlt három évben az új gépjárművek értékesítése évente átlagosan 8-10 ezer darabbal csökkent, továbbá az elmúlt évhez viszonyítottan a 2008. év I-III. negyedévben a csökkenés 6%-körüli. (A PM a korábbi törvényjavaslatok esetében stagnálással és változatlan összetétellel számolt.) Mindezeket figyelembe véve az előirányzat **teljesülése várható**.

A személyi jövedelemadó módosított bevételi előirányzata 2085,4 Mrd Ft, amely a költségvetési törvényjavaslat tervezett előirányzatánál 58,0 Mrd Ft-tal kevesebb, a 2008. évi várható teljesítést (1980,0 Mrd Ft) 105,4 Mrd Ft-tal, a 2008. évi előirányzatot 147,1 Mrd Ft-tal haladja meg. **A magánszemélyek különadója** módosított előirányzata 29,4 Mrd Ft, a törvényjavaslatban szereplő összegnél 0,9 Mrd Ft-tal, a 2008. évi várható bevételnél 0,4 Mrd Ft-tal kevesebb. **Magas kockázatúnak ítéljük az alkalmazottak számának mindössze 0,6%-os mértékűre prognosztizált csökkenését. Ebből következően az szja bevételek 90%-át, a különadó egészét jelentő összevont adóalapot képező (prognosztizált) bruttó bér- és keresetösszeg – a foglalkoztatottság jelzett mértékétől nagyobb csökkenése miatt – valószínűleg nem realizálódik. Szükséges figyelembe venni azt is, hogy a megbízható adófizetőként jellemezhető közszféra alkalmazottainak 7%-os keresetcsökkenése ezen adóbevételek mérséklődését okozza.**

A központi költségvetés kiadási előirányzatai

A közvetlen kiadásoknál a módosító indítvány a lakástámogatások, valamint a garancia és hozzájárulás a társadalombiztosítási ellátásokhoz előirányzatát, azon belül a Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásainak támogatása alcímet, a családi támogatásokat, továbbá az egyéb szociális ellátásokat és költségtérítéseket, valamint az adósságszolgálattal kapcsolatos kiadásokat érintette. A visszavont és benyújtott törvényjavaslatban bekövetkezett változások – a lakástámogatások, valamint az egyéb szociális ellátások és költségtérítések kivételével – ugyanezeket az előirányzatokat érintették, a garancia és hozzájárulás a társadalombiztosítási ellátásokhoz előirányzat esetében azonban összességében ellenkező (17,0 Mrd Ft összegű növekedés) előjellel.

A lakástámogatások előirányzatát a módosító indítvány 10,0 Mrd Ft-tal kívánja növelni. Az emelést indokolhatja, hogy a lakosság devizában történő hitel felvételei a fennálló körülmények hatására csökkenhetnek, és növekedhet a támogatott (forintban való) hitelezés iránti igény. A kamatok növekedése miatt a kamattámogatások növekedésével is számolni kell. Ezen tényezők elmaradása esetén **a módosításra javasolt összeg** (10,0 Mrd Ft) a kiadásokon belül **szerény tartalékot jelenthet.**

A Nyugdíjbiztosítási Alap támogatása alcímen belül összességében – a módosítás következtében – 4,2 Mrd Ft összegű a csökkenés, ami elsősorban a Magán-nyugdíjpénztárba átlépők miatti járulékkiesés pótlására szolgáló előirányzat 11,2 Mrd Ft összegű csökkenésével függ össze. Kevésbé jelentős (0,6, illetve 0,3 Mrd Ft) a csökkenés a GYES-en, GYET-en és rehabilitációs járadékon lévők után nyugdíjbiztosítási járulék megtérítése a Nyugdíjbiztosítási Alapnak és a Korkezdvezmény-biztosítási járulék címen átadott pénzeszköz előirányzatai esetében. A Nyugdíjbiztosítási Alap kiadásainak támogatása jogcímcsoport előirányzata 7,9 Mrd Ft-tal növekedett. Fel kell hívnunk a figyelmet, hogy **évek óta alultervezettnek bizonyul a Magán-nyugdíjpénztárba átlépők miatti járulékkiesés pótlását biztosítani hivatott előirányzat.** Így a módosítás okozta csökkentés az Alap hiányának betartása tekintetében kockázatot jelenthet.

A módosító javaslat szerint a családi támogatások címen összességében 2,8 Mrd Ft összegű csökkenés következett be, amelyből a legjelentősebb változás a GYES 2,0 Mrd Ft összegű csökkentése. Az egyéb szociális ellátások és költségtérítések címnél összességében 6,1 Mrd Ft összegű a csökkenés, amelynek legjelentősebb tételei a megváltozott munkaképességűek járadékában bekövetkezett 2,8 Mrd Ft, a fogyatékosági támogatás és a vakkok személyi járadéka előirányzat 1,2 Mrd Ft, valamint a politikai rehabilitációs és más nyugdíj-kiegészítések 0,8 Mrd Ft összegű csökkenései.

Az adósságszolgálattal kapcsolatos pénzforgalmi kiadások összességében 35,0 Mrd Ft-tal növekedtek, ami a módosított GDP 0,1%-át jelenti. Az eredményszemléletű kamatkidadások az indokolásban foglaltak alapján a GDP 0,2%-ával nőnek a feltételezett hozamemelkedés miatt. A növekedésből 7,2 Mrd Ft a készenléti (IMF) hitel rendelkezésre állási jutalékával függ össze, amely új előirányzatként jelenik meg a korábban benyújtott törvényjavaslat előirányzataihoz képest. A fennmaradó 28,0 Mrd Ft növekedés pedig a deviza adóssághoz kapcsolódó kamatkidadásokon belül az EBB hitelek 1,4 Mrd Ft-os és az 1999-től kibocsátott devizakötvények kamatkidadásainak 10,4 Mrd Ft-os, valamint a forintban fennálló adósságon belül a hiányt finanszírozó és adósságmegújító államkötvények, továbbá a diszkont kincstárjegyek kamatkidadásai (11, 5, illetve 4,5 Mrd Ft összegű) emelkedésének a következménye.

A változások megalapozottságáról és indokoltságáról az ÁSZ az idő- és a dokumentációk, illetve az indokolások hiányában véleményt nem tud kialakítani. Jelezni szükséges azonban, hogy **azoknak a kiadásoknak a csökkentése, amelyek több éve alultervezettnek minősülnek, illetve az előirányzat módosítási kötelezettség nélkül túlteljesíthetőek közé tartoznak, a jelen körülmények között még inkább a hiány betartásának kockázati tényezőiként jelentkezhettek.** Fennállnak emellett a már korábban jelzett kockázati tényezők, mint például a bruttó adósságot, illetve az államháztartás GDP arányos hiányát befolyásoló tényezők, az államháztartás elsődleges hiányának teljesülése, illetve a pénzügyi válság kamatkidadásokat érintő esetleges további hatásai. **A törvényjavaslatban átvezetni javasolt módosítások a T/6571/1. szám alatt benyújtott Véleményünkben jelzett kockázatokat nem szüntették meg.**

Észrevételeink kialakításánál is a 2008. október 16-án rendelkezésünkre bocsátott, **az ÁKK Zrt. által készített finanszírozási tervvel rendelkezünk, amelyhez viszonyítva a benyújtott törvényjavaslatban bekövetkezett módosítások további változásokat jelentenek.** A korábbi évek tapasztalata alapján a módosított finanszírozási terv elkészítésére a későbbiek folyamán, de még ez évben sor kerül. A 2008. évi finanszírozási tervben az év hátralévő időszakában esetleg bekövetkező változások, a 2009. évi tervezettnél magasabb finanszírozási igény, a változó befektetői magatartás, a külföldiek forint és deviza-vásárlási hajlandóságának kedvezőtlen alakulása, továbbá az állampapír-piaci hozamszint prognosztizálttól való eltérése kockázati tényezőkként jelentkezhettek a 2009. évi finanszírozási terv teljesülésénél.

A fejezetek költségvetési előirányzatai

Az államháztartás helyzete tartós stabilitásának biztosítása érdekében döntött úgy a Kormány, hogy a közszférában a 2009. évben a bérek nem növekednek és a 13. havi illetmények kifizetésére nem tud kötelezettséget vállalni. A döntésnek megfelelően a **költségvetési törvényjavaslat módosítása a központi költségvetési szervek működési költségvetésén belül a személyi juttatásokat és az ezekhez kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékokat csökkentette.** A csökkentés független volt attól, hogy a költségvetési szerv kiadásait támogatás, vagy saját bevétel fedezte.

A költségvetési támogatások csökkentésének végrehajtása a vonatkozó törvények módosítását is igényli.

A kiadásait saját bevételeiből fedező gazdálkodó szervezetek kedvezőbb helyzetbe kerültek, mert dologi kiadásait eltérő mértékben megnövelte a törvényjavaslat módosítása.

Az elkülönített állami pénzalapok előirányzatai

A 2009. évi költségvetési törvényjavaslatot módosító indítvány az elkülönített állami pénzalapok alrendszerét alkotó hat alap közül csak a Munkaerő Piaci Alap (MPA) előirányzatait érintette.

Az Alap főösszegeinél közel 11,7 Mrd Ft összegű csökkenés következett be (az MPA főösszege 431,0 Mrd Ft-ról 419,3 Mrd Ft-ra változott), **változatlan „0” GFS egyenleg mellett.** Bevételi oldalon a korábbinál alacsonyabb keresetnövekedés miatti járulékkiesés jelenik meg. A kiadási oldalon az aktív munkaerőpiaci, továbbá a működési kiadások 16,5 Mrd Ft-os csökkenése mellett az Alap „egyéb” költségvetési befizetési kötelezettsége tovább nő (97 Mrd Ft-ról 101,8 Mrd Ft-ra). Ezek az adatok jelzik, hogy a kormányzat is a foglalkoztatási helyzet romlására számít, ami reális várakozásnak tekinthető. A helyzet rosszabbodásának alakulását természetesen nem tudjuk valószínűsíteni.

Kockázatot jelent az álláskeresői támogatások (100,0 Mrd Ft) összegének változatlanul hagyása, miközben a romló gazdasági környezet foglalkoztatási hatása mindenképpen megkívánná a kiadási előirányzat megemelését (a költségvetési törvényjavaslat a 2008. évit mindössze 0,5%-kal meghaladó kiadással számol).

A PM a makrogazdasági mutatók között a várható bértömegre, a munkanélküliségre, illetve a foglalkoztatásra vonatkozó adatait továbbra sem tette közzé.

A társadalombiztosítási alrendszer előirányzatai

A módosító javaslat szerint az államháztartás **társadalombiztosítási alrendszerének bevételi főösszege** a betervezett költségvetési törvényjavaslatban szereplő 4525,6 Mrd Ft helyett **4408,0 Mrd Ft** (-117,6 Mrd Ft), a **kiadási főösszeg** 4532,3 Mrd Ft helyett **4413,9 Mrd Ft** (-118,4 Mrd Ft).

A bevételek csökkenése a járulék bevételi előirányzatok (makrogazdasági paraméterek változása miatti) csökkenésével, **kiadási oldalon a nyugdíjkiadások és a közsférában dolgozók keresetének** – központilag elhatárolt – **visszafogásának következménye.**

Az Ny. Alap esetében a csökkenés összege 85 Mrd Ft. A csökkenésből – kiadási oldalon – mintegy 60 Mrd Ft a 13. havi nyugdíjjal összefüggő intézkedések (a kifizetés korhatárhoz kötése, a kifizethető összeg maximálása), 24 Mrd Ft a korábban számítottnál alacsonyabb 2009. évi nyugdíjemelés „következménye” és mintegy 1 Mrd Ft a nyugdíjbiztosítás területén (ONYF) dolgozó köztisztviselők illetményének mérséklésével függ össze.

Megjegyezzük, hogy a 13. havi nyugdíj kifizetésével kapcsolatos korlátozások a vonatkozó törvényi előírások megváltoztatását igénylik, ami alkotmányossági aggályokat is felvethet (törvényi garancia, „ígérvény” visszavonásáról van szó).

Az E. Alapnál a (járulék- és hozzájárulás) **bevételek 32,5 Mrd Ft-tal, a kiadások 33,4 Mrd Ft-tal csökkennek**, aminek következtében az Alap várható hiánya 5,9 Mrd Ft-ra módosul.

A kiadáscsökkentés legjelentősebb mértékben a gyógyító-megelőző egészségügyi ellátás jogcím-csoportot érinti. A törvényjavaslatban megközelítőleg 750 Mrd Ft-os kiadási előirányzata a módosító indítvány szerint 31,3 Mrd Ft-tal csökken. Az egészségügyben foglalkoztatottak többsége közalkalmazott, akiket a korlátozó bérintézkedések érintenek. **A módosított előirányzat – nominálisan – a 2007. évi kiadási összeggel egyezik meg. A kialakuló helyzet az egészségügyi rendszer meglévő feszültségeit csak erősítheti.** Itt kell megemlíteni, hogy a PM számításai szerint a gyógyító-megelőző ellátáshoz kapcsolt bérpolitikai intézkedésekre szánt 27 Mrd Ft-os kiegészítő fedezet 15,8 Mrd Ft-ra mérséklődött. A megalapozó számításokat ebben az esetben sem ismerjük.

Kockázatot jelent a társadalombiztosítási alapok járulékbévételeinek teljesülése. Ennek elmaradása esetén ugyanis veszélybe kerül a kormányzat által kitűzött hiánycél megvalósulása.

A helyi önkormányzatok

A módosító javaslat szerint az önkormányzatokat a központi költségvetésből megillető állami támogatások, hozzájárulások és személyi jövedelemadó együttes 1427,5 Mrd Ft-os összege 151,9 Mrd Ft-os csökkenéssel 1275,6 Mrd Ft-ra módosul. Az előirányzat-csökkenésből 71,8 Mrd Ft a közalkalmazottak és köztisztviselők 13. havi illetményére, 73,1 Mrd Ft a 2009. évi bérnövekmények fedezetére és 6,9 Mrd Ft a törvényjavaslatban a nyugdíjminimum összegének emelkedése miatt az ennek arányában kifizetendő szociális juttatások (segélyek, támogatások) növekedésére megtervezett összeg.

A benyújtott törvényjavaslatban szereplő előirányzatok közül a nominálbérek tervezett emelésének elmaradása miatti összeggel a törvényjavaslat 5. számú

mellékletében szereplő „Központosított előirányzatok”, a szociális segélyek és támogatások fajlagos összegének 2008. évi szinten tartása miatt a törvényjavaslat 3. számú mellékletében szereplő „Pénzbeli szociális juttatások”, továbbá a törvényjavaslat 8. számú mellékletében szereplő „Egyes jövedelempótló ellátások és az önkormányzatok által szervezett közcélú foglalkoztatás támogatása” jogcímen tervezett előirányzatok csökkennek. A közalkalmazottak és köztisztviselők 13. havi juttatásának elmaradása miatt a módosító javaslat a „bérhordozó” normatív hozzájárulások (törvényjavaslat 3. számú melléklete), normatív kötött felhasználású támogatások (törvényjavaslat 8. számú melléklete) és a színházi támogatások (törvényjavaslat 7. számú melléklete) előirányzatait és fajlagos összegeit csökkenti. Az utóbbi javaslat a foglalkoztatottak létszámától és a feladatstruktúrától függően eltérően érintheti az önkormányzatok pénzügyi helyzetét, de a törvényjavaslatban szereplő fajlagos összegek normativitásuk miatt átlagos ellátottságot feltételeznek, így **a forráskivonásra javasolt megoldásokat – szigorúan technikai szempontból – végrehajthatónak tartjuk.**

* * *

*A költségvetési törvényjavaslat részleteinek folyamatos változtatása a világ- és nemzetgazdasági realitásokat hangsúlyosan figyelembe vevő, illetve a módosult környezeti feltételekhez való kényszerű igazodást tükröz. A korábbi években sorozatosan elmulasztott költségvetési-szerkezeti megújítás elmaradásából következően jelen helyzetben – ismételten – csak a „fűnyíró elvű” szűkítés alkalmazása adódik. Az ilyen típusú megoldás nem szolgálja a stabilitás, a hosszabb távú megoldások megalapozását, ellenkezőleg, reálisan előrevetíti a visszarendezés lehetőségét, mindezeket túl öngerjesztő módon hathat a gazdasági növekedés ellen. A közelmúlt tapasztalatai és a jelenlegi kényszerhelyzet azt bizonyítják, hogy **az országnak határozott és halaszthatatlan, konszenzuson alapuló szándékot, valamint konkrét menetrendet kell felmutatnia a költségvetés kiadási/bevételi szerkezetének átalakítására, a hosszú távon fenntartható és finanszírozható állami feladatellátásra.***

Budapest, 2008. november 2.

A számított és számítható makrogazdasági pályák

A kockázatok nagyságrendjének bemutatása érdekében megvizsgáltuk a pénzügyi kormányzat 1 százalékos GDP-csökkenést eredményező új makrogazdasági pályáját. A Pénzügyminisztérium forgatókönyve a következő főbb feltételezéseken alapul:

- A háztartások fogyasztási kiadása jelentősen, 3,8%-kal csökken, amit a közsféra bruttó átlagkeresetének drasztikus, 7 százalékpontos csökkenése és – vélhetően – az eddig dinamikusán növekvő háztartási hitelfelvétel ütemének a mérséklődése magyaráz. A foglalkoztatottak száma 0,6 százalékkal csökken.
- A beruházások közel 1 százalékkal visszaesnek, ami a versenyszektor fejlesztési megtorpanásának a következménye.
- Az exportnövekedés dinamikája jelentősen, 3,9 százalékra csökken, ami maga után vonja az import növekedésének lefékeződését is. A köztudottan magas importtartalmú lakossági fogyasztás visszaesése miatt azonban az importfékeződés nagyobb az exporténál, ami azzal jár, hogy az export dinamikája mintegy 1,5 százalékponttal meghaladja az importét.

A PM módosított makrogazdasági pályájával kapcsolatban az alábbi területeken fogalmazhatunk meg kockázatokat:

1. A módosító javaslatban nem szerepelnek új mutatók a 2008. évre várt teljesítményre. Így a 2009. évi előrejelzéseket a 2. költségvetési törvényjavaslatban szereplő 2008. évi várható értékekhez lehet csak viszonyítani, noha néhány mutatószám (pl. a GDP-növekedés, export alakulása) valószínűleg már 2008-ban is kedvezőtlenebb lesz a törvényjavaslatban szereplő értékeknél. **Tehát már a bázisszámoknak is komoly kockázata lehet.**
2. A 2009. évi makrogazdasági mutatók közül „kilóg” a foglalkoztatottak számának 0,6%-os csökkenési prognózisa. A foglalkoztatás visszaesését valóban mérsékli az, hogy a közsférában nincs napirenden további létszámcsökkentés. **A pénzügyi válság reálgazdaságra való jelentős mértékű kiterjedése és a GDP mérséklődése miatt azonban nagy a kockázata annak, hogy a foglalkoztatottak száma ennek sokkal jobban, akár 2-2,5 százalékkal is csökken.** Ez nyilván érezhetően kihat a keresettömegre, és ezen keresztül a háztartások fogyasztására és a költségvetés bevételeire. (A versenyszférában foglalkoztatási programokat helyeztek kilátásba, ezek többletkiadásai azonban a költségvetési módosításokban nem jelentek még meg).

3. A keresetek és a háztartások fogyasztásának alakulását vizsgálva úgy látjuk, hogy a hitelfinanszírozásból megvalósuló fogyasztáskiesés csak mintegy 1 százalékponttal szerepel a PM prognózisában.¹ A foglalkoztatottak számának nagyobb mértékű csökkenése és a hitelfinanszírozás várható drasztikus csökkenése a kereslet további csökkenését, vagyis nagyobb fogyasztás- és GDP-csökkenést eredményezhet.
4. **Rendkívül bizonytalan a külkereskedelmi forgalom alakulása.** Elképzelhető, hogy az export növekedése még a PM prognózisánál is nagyobb mértékben lelassul. (Ezt valószínűsíti a GKI legfrissebb előrejelzése is, amelyben a 3 százalékos export- és 2 százalékos importnövekedés szerepel.) Mi erre vonatkozó, a kormányzaténál megbízhatóbb előrejelzéssel nem rendelkezünk. Az azonban állítható, hogy ha a belföldi felhasználás a kormányzati prognózisban szereplő mértékben lelassul, akkor – változatlan importigényesség esetén – az import 2,4 százalékos növekedése túlzottnak látszik. Ráadásul a 2. és 3. pontban említett kockázatok következtében a belföldi felhasználás várhatóan még inkább csökken, ami még jobban fékezi az import növekedését. A PM módosított előrejelzése szerint a nettó export jelentősen növekedne az előző évhez képest, és így 1,2 százalékponttal járulna hozzá a GDP növekedéséhez. **Megítélésünk szerint, ha a 3,9 százalékos exportnövekedés tartható, akkor a belföldi felhasználás még számottevőbb visszaesése következtében a nettó export még nagyobb is lehet.**

A fenti kockázatokat megpróbáltuk számszerűsíteni és egy táblázatban foglalni össze. Itt jegyezzük meg, hogy már az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének (FEMI) az ÁSZ elnöke által az Országgyűlés részére október 15-én megküldött tanulmánya² is felhívta a figyelmet a lassúbb gazdasági növekedés költségvetési kockázataira. A tanulmány még a második költségvetési javaslat benyújtása előtt összefoglalta egy stagnálást eredményező (0-0,5 százalékos GDP növekedéssel számoló) makrogazdasági pálya költségvetési hatásait. Ezt a táblázat harmadik oszlopában (ÁSZ FEMI „O”) mutatjuk be. A számítások viszonyítási alapja a másodsorra benyújtott költségvetési törvényjavaslatban szereplő makrogazdasági pálya. Először azt számoltuk ki, hogy a kormányzat által legfrissebben ismertett makrogazdasági pálya (a továbbiakban: PM módosított) folyóáron mekkora GDP csökkenést, illetve költségvetési bevételecsökkenést eredményez. A táblázatból látható, hogy ebben az esetben a GDP csökkenése 800 milliárd forintot tenne ki, és az államháztartási bevételeket mintegy 300-320 milliárd forinttal csökkentené 2009-ben a kormány által benyújtott második költségvetési javaslathoz képest.

¹ Számításaink szerint a kormányzati prognózis legfeljebb 1 százalékpontos – kb. 150 milliárd forintos – kereslet-csökkentő hatást tulajdonít a háztartások hitelfelvételei csökkenésének, ami kevésnek látszik, mivel pénzügyi válságot megelőzően a magyar háztartások fogyasztásuk több mint 10 százalékát már hitelből fedezték. A hitelezés megszigorodása tehát a kormányzat által prognosztizáltnál sokkal jelentősebb visszaesést eredményezhet a háztartások fogyasztásában.

² A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése, ÁSZ FEMI 2008. október

**A számított és számítható makrogazdasági pályák
paramétereinek összehasonlítása 2009. évre**

	2008	2009	2009	2009	2009
		2. sz benyújtott költségvetés	ÁSZ FEMI "0"	PM módosított	ÁSZ FEMI
GDP növekedése előző évi áron %	1,8	1,2	0,2	-1,0	-1,0
GDP deflátor %	5,2	3,5	3,3	2,75	2,75
Fogyasztói árindex %	6,4	3,9	4,3	4,5	4,5
Közsféra bruttó átlagkeresete %	7,1	5,0	n.a.	-7,0	-7,0
Alkalmazottak számának vált. %	-1,0	-0,6	-2,0	-0,6	-2 - -2,5
Beruházási hányad, %	20,6	21,2	21,1	20,9	20,9
GDP mérleg egyes tételei, százalékos változás, változatlan áron					
Háztartások fogyasztási kiadása	1,1	0,2	0,0	-3,8	-4,3
Lakossági fogyasztás összesen	0,9	0,3	0,1	-3,1	-3,6
Közösségi fogyasztás	-2,0	0,5	0,7	0,2	0,0
Beruházás	1,0	4,0	2,0	-0,9	-0,9
Belföldi felhasználás	2,1	1,1	0,4	-2,2	-2,5
Termékek és szolgáltatások exportja	7,6	4,1	5,0	3,9	3,9
Termékek és szolgáltatások importja	8,1	4,1	5,5	2,4	2,1
GDP értéke folyó áron Mrd Ft	27 220	28 490	28 200	27 690	27 690
GDP kiesés a benyújtott költségvetéshez képest			290	800	800
Államháztartási bevételkiesés			116	300 - 310	320-340

Ezt követően azt számszerűsítettük, hogy a fenti 1-4. pontokban felsorolt kockázatokot számba vevő, de szintén a GDP 1 százalékos csökkenését eredményező makrogazdasági pálya esetén hogyan alakulna a GDP és az államháztartás bevétele. A kapott számokat a táblázat „ÁSZ FEMI” oszlopa tartalmazza. Látható, hogy e makrogazdasági pálya esetén is 800 milliárd forinttal lenne kisebb a 2009. évi GDP nagysága a benyújtott második költségvetési javaslatához képest, hiszen ugyanakkora inflációval³ és GDP-csökkenéssel számoltunk. E makropálya azonban az államháztartási bevételek valamivel nagyobb mértékű (320-340 milliárd Ft) csökkenését eredményezné, mivel a kisebb keresettömeg miatt kevesebb lenne a személyi jövedelemadó és a járulékbévételek, az alacsonyabb belföldi felhasználás pedig a fogyasztáshoz kapcsolódó adóbevételeket mérsékelné.

³ Nem látjuk kellőképpen megalapozottnak, hogy a kormányzat inflációs prognózisa 3,9 százalékról 4,5 százalékra emelkedett. Ugyanakkor mindkét érték benne van a FEMI tanulmánya által valószínűnek tartott 3,8-4,8 százalékos sávban, ezért a 4,5 százalékos kormányzati prognózist a számítások alapjául elfogadtuk.

A kiadások vonatkozásában számításba kell venni az államadósság finanszírozásának növekvő költségeit⁴ (mintegy 120 Mrd forintot), valamint a munkanélküliség emelkedéséből eredő többletkiadásokat (70-90 Mrd forintot) is. Következésképpen az államháztartás pozíciója a PM módosított makrogazdasági prognózisának bekövetkezése esetén 500-520, a fent felsorolt kockázatokat figyelembe véve 520-540 milliárd Ft-tal lenne kisebb a benyújtott költségvetési törvényjavaslatban szereplő értéknél.

A lehetséges makrogazdasági pályákkal kapcsolatban fennálló nagy bizonytalanságok miatt nem zárható ki annak lehetősége sem, hogy az export dinamikája méginkább csökken. Következésképpen a gazdasági növekedés még tovább – esetleg 2 százalékkal – mérséklődik. Egy ilyen pálya esetén 2009-ben a GDP volumene mintegy 1000, az államháztartási bevételek nagysága pedig 400-420 milliárd Ft-tal lenne kisebb. (A GDP további 1 százalékos csökkenése számításaink szerint összesen 610-620 milliárd Ft-tal rontaná az egyenleget a törvényjavaslatban foglaltakhoz képest.) Erre a költségvetési egyensúlyt fenyegető veszélyre annál inkább fel kell hívni a figyelmet, mivel több tényező (exportpiacok beszűkülése, költségvetési kiadások nagyarányú csökkentése, hitelek szigorodása, foglalkoztatás visszaesése) is erőteljesen fékezi a gazdasági növekedést. Ha ezek együttes hatását nem sikerül megfelelően tompítani, akkor a magyar gazdaság olyan visszaesési spirálba kerülhet, amely az államháztartási bevételek csökkenésén keresztül a költségvetési egyensúlyt is veszélyezteti. Több jel is arra utal, hogy e tényezőket a kormányzati makrogazdasági pálya kialakításánál nem kellő súllyal vették figyelembe, ezért fennáll a gazdaság túlfékezésének a kockázata is.

A költségvetési tervezés kiinduló alapjait jelentő makrogazdasági pályák főbb paramétereinek összehasonlító elemzése alapján összefoglalóan megállapítható, hogy **a pénzügyi kormányzat új, módosított makrogazdasági pályája a világgazdasági realitásokkal nagyobb mértékben számol, és az - IMF elvárásaira is figyelemmel – jelentős költségvetési kiadás-csökkenést irányoz elő. Következésképpen a FEMI tanulmányában feltárt közvetlen költségvetési egyensúlyi kockázatok jelentős mértékben csökkentek. A gazdasági reálfolyamatok – elsősorban a gazdasági növekedés – tekintetében fennálló bizonytalanságokat azonban mind ez ideig nem sikerült megnyugtató módon társadalmi-gazdasági hatásaikban feltárni és így mérséklésük irányában lépéseket körvonalazni.**

Az itt felvázolt és a FEMI tanulmányában részletesen kifejtett érvek alapján fontosnak tartjuk, hogy – a költségvetési egyensúly javításának prioritása mellett – a gazdasági növekedés további visszaesésének elkerülése érdekében a költségvetési kiadások szerkezete javítsa a hazai vállalkozások versenyképességét és a foglalkoztatási színvonal minél teljesebb megőrzésének feltételeit.

⁴ Ez nem a gazdasági növekedés lelassulásával, hanem közvetlenül a nemzetközi pénzügyi válság hatásával függ össze. Azzal számoltunk, hogy államadóssággal összefüggő költségek kb. 10 százalékkal emelkednek.