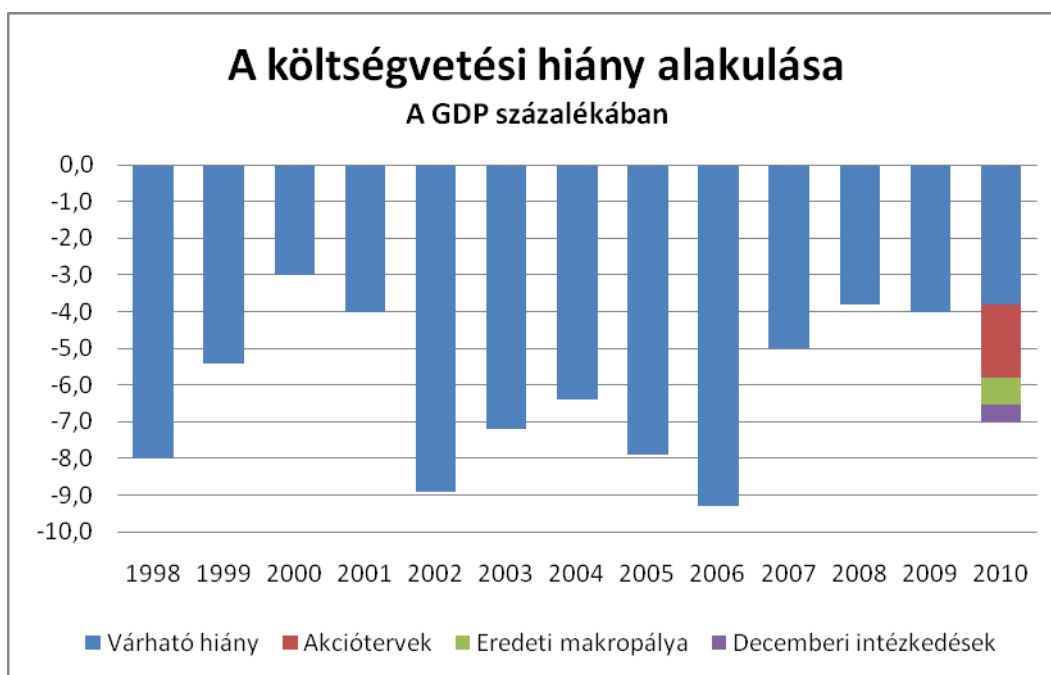


Aknamező

Lyukak a 2010-es költségvetésben

Alultervezett kiadások, felültervezett bevételek, vagyis betarthatatlan 3,8 százalékos hiánycél – így jellemezhető a szocialista kormány által összeállított és örökül hagyott 2010-es költségvetés. Az idei büdzsében rejlő aknák a nemzetközi pénzügyi szervezetek mellett a Költségvetési Tanács figyelmét is elkerülték. A félezer milliárd forintos „problémát” a Nemzeti Ügyek Kormánya rendkívüli intézkedésekkel orvosolta, így tartva az Európában is egyedülállóan alacsony 3,8 százalékos hiánycélt.

Ma már teljes mértékben látható, hogy az előző Kormány a valóságtól erősen elrugaskodott számok alapján terjesztette be az idei évre vonatkozó költségvetést. Ahogy az alábbi ábra mutatja, az Orbán-Kormány rendkívüli intézkedései és a vártnál magasabb gazdasági növekedés nélkül a költségvetési hiány 2010-ben meghaladhatta volna a 7%-ot.



Forrás: NGM

A beterjesztett makropályánál közel 2%-kal magasabb gazdasági növekedés mintegy 0,7%-kal javította az egyenleget. A két akcióterv nettó hatása további 2%-kal hozta lejjebb a hiányt, míg a decemberi intézkedések közel 0,5%-kal javították az államháztartás pozícióját. A kiadások alultervezése és a bevételek szándékos felültervezése miatt kialakult költségvetési lyukat tehát rendkívüli intézkedésekkel kellett betömní.

Döntés	Bevétel/megtakarítás	Bejelentés
Költségvetési megtakarítások	120 milliárd forint	1. akcióterv
Bankadó bevezetése	187 milliárd forint	1. akcióterv
Ágazati különadó	161 milliárd	2. akcióterv
Magánnyugdíjpénztári rendszer keretében fizetendő tagdíjak, átutalásának felfüggesztése	60 milliárd	2. akcióterv
MOL Nyrt. utólagos bányajáradék befizetése	32 milliárd	2010.október 18
Decemberi intézkedések	100 milliárd	2010. december 3.

Ezek a tények ma már mindenki számára ismertek. Igazuk lett azoknak, akik már a költségvetés elfogadásakor azt mondták, hogy a hiánycél tarthatatlan. Mindezt azonban azok az intézmények, amelyek a költségvetés felügyeletét és kilátásainak előrejelzését saját feladatuknak tekintik, meg sem említették, csak néhány kockázatot emeltek ki, de alapvetően tarthatónak vélték a hiánycélt.

A 2010-es költségvetés

Az idei év költségvetését 2009. november 30-án fogadta el az előző parlament az MSZP és az SZDSZ teljes támogatásával, 201 szavazattal. A kabinet a tervezéskor 0,9%-os GDP visszaeséssel számolt, továbbá a háztartások fogyasztási kiadásainak 2,4%-os, a belföldi felhasználás 1,8%-os visszaesésére, míg az exportszektor 3 %-os emelkedésére számított.

A költségvetés tervezésében látszólag érvényesült a Bajnai-kormány elődjével szemben hangsúlyosabb egyensúly-centrikussága. Az ez irányú rendelkezések közül a legfontosabbak a következők voltak:

Közzféra: végleg megszüntették a 13. havi juttatást és két évig változatlan szinten rögzítették a bértömeget.

Nyugdíjak, szociális segélyek: végleg megszüntették a hét évvel ezelőtt bevezetett 13. havi nyugdíjat.

Fogyasztási adók magas szintje: a 2009. júliusi megszorító intézkedések óta Magyarországon az európai unióban a legmagasabb, azaz 25%-os ÁFA-kulcs sújtja a fogyasztási áruk túlnyomó többségét. A másik jelentős fogyasztási adót, a jövedéki adót a 2009-es emelés után újra növelték, ami a dohányárakat, az üzemanyagokat és az alkoholtartalmú italokat is érintette.

Ezek az adóemelések jelentősen visszaszorították a 2007 óta recesszióban lévő kiskereskedelmi forgalmat, így a szektort idén is csökkenés jellemezi.

Bíráló hangok – és csendestársak

2009. ősz – A költségvetés betervezése

Már közvetlenül a költségvetési törvény betervezése után számos független közgazdász és a legnagyobb ellenzéki párt, a Fidesz is többször felhívta arra a figyelmet, hogy a 3,8%-os GDP arányos hiánycél nem elérhető, és további intézkedések nélkül ez a szám akár a GDP 7-8%-át is elérheti. A „29 közgazdász” által 2009 decemberében megjelentetett „Jelentés a 2010. évi költségvetés trükkjeiről”¹ c. kiadvány is egyértelműen leszögezi, hogy „a parlament többsége által elfogadott 2010. évi költségvetés rossz irányba viszi Magyarországot, a magyar gazdaságot: nem segít kimosztani az országot a gazdasági válságból, nem tesz konkrét lépéseket a versenyképesség javítása érdekében. Ráadásul tele van trükkökkel, nem reális makrogazdasági feltételezésekre épül, és fiktív adatokat tartalmaz mind a várható bevételek, mind pedig a kiadások tekintetében. Így egyáltalán nincs reális esély a 3,8 %-osra tervezett GDP arányos államháztartási hiány elérésére, annak mértéke ugyanis könnyen elérheti a 7-8 %-ot is.”

Mindeközben a 2008-ban, közel egy milliárdos költségvetésből felállított **Magyar Költségvetési Tanács**, amely saját bevallása szerint „a polgárok érdekeit képviselve, elemzéseivel és előrejelzéseivel igyekszik hozzájárulni a költségvetési politika áttekinthetőségéhez”, a következő véleményt adta 2009. szeptember 25-én a költségvetés tervezetének ismertetésekor:

„A bemutatott összefüggésekből következően a Költségvetési Tanács úgy véli, hogy a szűkebben vett központi alrendszerre vonatkozó kormányzati tervekben nem látszanak az ESA-95 módszertan szerint számított 3.8%-os GDP-arányos deficitcél elérését közvetlenül megakadályozó tételek².

A **Nemzetközi Valutaalap (IMF)**, amely a 2008-ban megkötött hitelszerződés alapján a költségvetés fenntarthatóságát vizsgálja hazánkban, szintén nem érzékelt olyan tényezőket,

¹http://vg.hu/lapokkepek/fileok/0/420_A5_fuzet_net.pdf

²http://www.mkkt.hu/download/000/067/Jelentes_a_Magyar_Koztarsasag_2010_evi_koltsegveteserol_szolo_torvenytervezetrol_2009.09.25.pdf; 24. oldal

amelyek a hiány jelentős elszaladását okozhatták volna. 2009 decemberében a következő véleményt³ adta az ideai hiányszámról a Valutaalap:

A parlament által elfogadott 2010-es költségvetés megfelel az előzetesen megállapított hiánycélnak és tartalmazza a korábban kijelölt strukturális reformirányokat. A hiány kismértékű, 3,8%-ra történő csökkentése (t.i. 2009-hez képest – szerk) szükséges ahhoz, hogy az államadósság fenntartható pályán maradjon és annak érdekében, hogy a gazdaságot ne érje negatív növekedési sokk.

Az MNB a novemberi inflációs jelentésében⁴ szintén csak kisebb mértékű eltérésekre hívta fel a figyelmet, ám komolyabb veszélyeket nem látott a beterjesztett költségvetés esetében: „Alap előrejelzésünk szerint 2010-ben csak a szokásosnál magasabb tartalékok részleges eltörlése biztosíthatja a hiánycél elérését.”

Az **Európai Bizottság** 2009. október 22-én megjelent várakozásában 4,2%-os hiányszám szerepelt.⁵

2010. tavasz – Parlamenti választások előtt

A **Fidesz és a 29 közigazgász** kitartott azon véleménye mellett, hogy a megalapozatlan beterjesztett és elfogadott javaslat alapján a hiány 2010-ben jelentősen felülmúlhatja a tervezett szintet. A **nemzetközi szervezetek** és a **Költségvetési Tanács** azonban továbbra is úgy gondolta, hogy a hiánycél kisebb beavatkozásokkal tartható.

2010 márciusában a **Költségvetési Tanács**⁶ álláspontja a következő volt:

„2010. évre a külső tételek és a nettó kamatkiadások alapján a tervezett GDP-arányos költségvetési hiány négy tized százalékpontos mértékű túllépése várható. Ezt ellensúlyozhatják olyan egyszeri vagy átmeneti tényezők, amelyek a belső tételek tervezettnél kedvezőbb alakulását okozzák. Ilyenek lehetnek például a magánnyugdíjpénztári tagok állami pillérbe történt visszalépése, valamint a tartalékok zárolása.”

³ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09330.pdf>; 9. oldal

⁴ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_inflacio_hu/mnbhu_inflation_20091125/infl_jelentes_2009nov_pub20091125hu.pdf, 58. oldal

⁵ http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2009/autumn2009_part2_en.pdf; 143. oldal

⁶ http://www.mkkt.hu/download/000/147/Technikai_kivetites.pdf, 12. oldal

Az **IMF** pedig a következő véleményt⁷ adta 2010 márciusában a költségvetési hiányról:

A kormányzati 3,8%-os hiánycél továbbra is megfelelőnek tűnik az adósságproblémák kezeléséhez, és nem okoz negatív sokkot a gazdaságban. Az előző áttekintéshez képest az adóbevételek várhatóan kis mértékben csökkennek, az Alkotmánybíróság által eltörölt ingatlanadó és a családi pótlék megadóztatása miatt. Ezeket a hatásokat csak részben ellensúlyozza a gazdasági kilátások javulása.

Az alacsonyabb adóbevételek és a magasabb költségek hatását nagymértékben ellensúlyozza a kamatkiadások várhatóan alacsonyabb szintje, valamint a magánpénztári pillérből átlépők által kiváltott egyszeri hatás.

Az **MNB** februárban megjelent inflációs jelentése⁸ a következőképpen jellemzi az államháztartás helyzetét:

„A magasabb deficit irányába mutató, a GDP mintegy 1,2 százalékát kitevő hatások kétharmad részét ellentételezik különböző tételek, így alap-előrejelzésünk szerint a költségvetési törvényhez viszonyítva 0,4 százalékpontos túllépés várható. Amennyiben a fennmaradó 0,2 százalékpontnyi tartalék törlése is bekövetkezik, akkor a deficit 4,0 százalékra csökkenne és mindössze 0,2 százalékponttal haladná meg az előirányzatot.”

Az **Európai Bizottság** 2010. április 20-án megjelent várakozásában 4,1%-os hiányszám szerepelt, azaz a fél évvel korábbi várakozáshoz képest még csökkentették is a várható hiányt.⁹

A második Orbán-kormány rendkívüli intézkedései

Az új Kormány hivatalba lépése után nyilvánvalóvá vált a helyzet súlyossága, amire a kabinet gyorsan és hatékonyan reagált, bejelentve **az első, 29 pontos akciótervet**. Ebben a Miniszterelnök hitet tett a költségvetési hiány tartása mellett és több gazdaságösztönző jellegű döntésen túl – ezek közül jelentősebb negatív költségvetési hatása csupán a társasági adó csökkentésnek volt 70 milliárd forintos értékben, illetve a válságadók társasági adóalapból történő leírásának 35 milliárd forintos értékben – bejelentette a pénzügyi

⁷ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr1080.pdf>, 9. oldal

⁸ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_inflacio_hu/mnbhu_inflation_20100224/infl_jelentes_2010feb_pub20100224hu.pdf, 56. oldal

⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/gen_gov_data/documents/2010/spring2010_series_en.pdf; 155. oldal

intézmények különadóját, amelyből 187 milliárd forintos bevétellel számolt idénre a kormány. Szükségessé vált továbbá a költségvetés általános tartalékának növelése 120 milliárd forinttal a költségvetési törvény módosításával.

A későbbiekben azonban fény derült arra, hogy a 2010-es terv és a valóság között még nagyobb rés tátong, mint amit hivatalba lépéskor sejteni lehetett, ezért a Kormánynak újabb döntéseket kellett meghoznia. A **második akcióterv** keretében bejelentésre került a három szektort érintő válságadó, amellyel a költségvetési bevételeket 161 milliárd forinttal növelték, illetve felfüggesztésre került a magánnyugdíj-pénztári befizetések átutalása, aminek következtében további 60 milliárd forinttal javult az egyenleg.

2010. ősz

A Kormány által meghozott válságintézkedések biztosítják az idei költségvetés fenntarthatóságát. Jelentős költségvetési zárolások és rendkívüli bevételnövelő intézkedésekkel sikerült csupán elérni azt, hogy az idei hiánycél teljesülésére reális esély legyen. A nyáron és ősszel bejelentett intézkedések után az **IMF 2010. október végén a következő véleményt**¹⁰ fűzte az idei költségvetéshez:

A közelmúltban bevezetett átmeneti intézkedések elégségesnek tűnnek az idei 3,8%-os hiánycél eléréséhez. Az alacsonyabb bevételek és a kiadások tervezettnél magasabb szintje miatt előálló többlethiány kompenzálására átmeneti intézkedéseket hozott a kormány, többek között adók kivetése a pénzügyi intézményekre, energiaszolgáltatókra, telekommunikációs cégekre és a kiskereskedelmi szektorra, továbbá a második nyugdíjpillér befizetéseinek áttelése az első pillérbe. Ezek a lépések, valamint a júliusban bejelentett kiadáscsökkentés elegendőnek tűnik ahhoz, hogy a hiánycélt elérje a kormány, még a váratlan kiadásokkal (áradások, állami tulajdonú vállalatok többlet forrásigénye) együtt is.

¹⁰<http://www.imf.org/external/np/ms/2010/102510.htm>

Az **MNB** az augusztusi inflációs jelentésében¹¹ a következő véleményt alkotta a költségvetésről:

„Prognózisunk szerint az ESA hiány 2010-ben 4,3 százalékra nő, 2011-ben 4,1 százalékra, majd 2012-ben 3,7 százalékra csökken. 2010 első félévében a költségvetési bevételek elmaradtak a kormányzati várakozásoktól, a kiadások pedig meghaladták azt. az új kormányzat által elfogadott intézkedések ugyan számottevően javítják a költségvetési egyenleget a kiigazítás nélküli helyzethez képest, de prognózisunk szerint az ESA hiány ezen intézkedéseket figyelembe véve is meghaladja a kormányzati hiánycélt.”

Vagyis a **Jegybank** stábja azt állította az első akcióterv jelentős egyenlegjavító intézkedései után, hogy még ez sem tűnik elegendőnek, így további intézkedések szükségesek. A legfrissebb, 2010. novemberi inflációs jelentés¹² viszont a 2. akciótervvel együtt már elérhetőnek tartja a kitűzött hiánycélt:

„Az augusztusi inflációs jelentés óta eltelt időszakban elsősorban a társasági adóbevételek maradtak el prognózisunkhoz képest, illetve a költségvetési szerveknél továbbra sem kezdődött meg a nominális kiadások leszorítása, így ezekre vonatkozó előrejelzésünket a magasabb hiány irányába módosítottuk. Az ágazati különadók és a magán-nyugdíjpénztári járulékok átmeneti költségvetési elszámolása ezzel szemben a GDP mintegy 1 százalékaival javítja a költségvetés egyenlegét, így az ESA-hiány a GDP 3,8 százaléka körül alakulhat.”

Tartalékképzés 2010 decemberében

A Kormány– a hiánycél kockázatmentes elérésének fokozott szem előtt tartásával határozatban döntött a 2010. évi költségvetési egyenleg teljesítéséhez szükséges intézkedésekről a központi költségvetési alrendszerben. Az intézkedés eredményeként a Kormány irányítása alá tartozó fejezetek költségvetési szerveinek, a fejezeti kezelésű előirányzatoknak, a társadalombiztosítási igazgatási szerveknek és az elkülönített állami pénzalapoknak a kiadási lehetősége 2010. évben 100 milliárd forintot meghaladó mértékben csökkent. Ezekkel az intézkedésekkel Magyarország 2010-ben biztonságosan tartja a 3,8 százalékos költségvetési hiányt.

¹¹

http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_inflacio_hu/mnbhu_inflation_20100825/infl_jelentes_201008_hu.pdf,59.oldal

¹²

http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_inflacio_hu/mnbhu_inflation_20101201/infl_jelentes_201012_hu.pdf,81.oldal

Okok és magyarázatok

A Kormány nem volt könnyű helyzetben, hiszen egy igen rossz állapotú államháztartást örökölt az MSZP-SZDSZ által vezetett elődjétől.

A bevételek és a kiadások irreális tervezése már az év elején a várható hiány jelentős növekedését eredményezte.

A növekedés főbb tételei a következők voltak:

1. a 2010. évi adótervezés alapjául szolgáló 2009. évi adóbevételek túlbecslése, ami az ideai bevételek elmaradásában jelentkezik,
2. az Alkotmánybíróság adóbevételeket érintő döntései (a családi pótlék, valamint a lakóingatlanok adóztatásának eltörlése),
3. egyes adó-visszatérítések áttolása 2010-re, pl. általános forgalmi adót érintő Parat-ügy, illetve előre hozott osztalék-befizetések,
4. számos kiadás nem került megtervezésre.

A hiánytúllépés mértékét július elején az új Kormány 250-280 milliárd forintra becsülte. Ennek alapján azonnali intézkedéseket hozott annak érdekében, hogy a kitűzött államháztartási hiánycélt tartani lehessen, amelyek bejelentése az 1. akcióterv keretében történt meg. Az ennek keretében ismertetett költségvetési tartalékképzés és a bankadó összességében 307 milliárddal javította a költségvetés helyzetét, míg a társasági adó változásoknak összességében 105 milliárdos negatív hatása volt az egyenlegre, ezt figyelembe véve az első akcióterv nettó egyenlegjavító hatása 202 milliárd volt.

A következő hónapokban azonban kiderült, hogy az adóbevételek továbbra is alacsonyabb összegben teljesülnek, mindezekon felül időközben számos olyan kiadási kényszerre is fényderült, melyeket mindenképpen finanszírozni kell:

EU elnökségi költségek, BKV, MÁV, egyházak, NATO, árvíz és vörösiszap károk, egészségügyi szolgáltatók pótlólagos forrása, közbiztonságra utalt többletforrása.

Ennek kezelésére születtek meg a 2. akcióterv egyenlegjavító intézkedései. Az ágazati különadókból 161 milliárd forint többletbevétel származik, a kötelező magánnyugdíjpénztári hozzájárulások első pillérbe való terelésével 60 milliárddal javul az egyenleg, így a második akcióterv teljes egyenlegjavító hatása 221 milliárd forint lesz.

A két akciótervben meghozott intézkedések összesen 423 milliárdos nettó egyenlegjavító hatása (és a Mol nem várt 32 milliárdos bányajáradék befizetése) azonban továbbra is kevésnek bizonyultak a hiányszám eléréséhez, így december 3-án a Kormány további 100 milliárdos költségcsökkentésről döntött.