

A 2006. ÉVI KÖLTSÉGVETÉS ÉRTÉKELÉSE

2005. december



Politikai Elemzések Központja

Tartalomjegyzék

A 2006-OS KÖLTSÉGVETÉS ÉRTÉKELÉSE	1
TARTALOMJEGYZÉK	1
BEVEZETÉS	2
EGÉSZSÉGÜGY	4
EGÉSZSÉGÜGYI MINISZTERIUM	4
EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP	5
A VESZTESEK	6
A „NYERTES”	6
SZOCIÁLIS-, TÁRSADALOM ÉS NEMZETPOLITIKA	7
SZOCIÁLPOLITIKA	7
TÁRSADALOMPOLITIKA	11
NEMZETPOLITIKA	13
ÖNKORMÁNYZATOK	14
AZ ÖNKORMÁNYZATOK HELYZETE A 2006-OS KÖLTSÉGVETÉS SZÁMAINAK TÜKRÉBEN	16
A NORMATÍV ÉS EGYÉB ÁLLAMI HOZZÁJÁRULÁSOK, TÁMOGATÁSOK	17
FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK	19
ADÓBEVÉTELEK	20
CIVIL SZEKTOR	21
GAZDASÁGFEJLESZTÉS	23
KIS- ÉS KÖZÉPVÁLLALKOZÁSOK (KKV-SZEKTOR)	23
GAZDASÁGFEJLESZTÉSI KONCEPCIÓ: HITELFELVÉTELRE VALÓ ÖSZTÖNZÉS	24
A KKV SZEKTOR MŰKÖDÉSÉT ÉRINTŐ ADÓPOLITIKAI VÁLTOZÁSOK	25
PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP (PPP)	27
KUTATÁSFEJLESZTÉS (K+F)	27
KÖVETKEZTETÉSEK	28
MEZŐGAZDASÁG ÉS VIDÉKFEJLESZTÉS	30
A KÖLTSÉGVETÉSRŐL ÁLTALÁBAN	30
A KÖLTSÉGVETÉS SZERKEZETI PROBLÉMÁI	31
PROBLÉMÁK A KIADÁSI OLDALON	33

BEVEZETÉS

Az elfogadott 2006. évi költségvetés mozgásterének és finanszírozási lehetőségeinek feltérképezéséhez elengedhetetlen a pénzügyi kormányzat eddigi fiskális tervezési képességeinek értékelése. A költségvetés teljes körű számszaki elemzését minden évben elvégző Állami Számvevőszék (ÁSZ) szerint a pénzügyi kormányzat költségvetés bevételi oldalát minden évben felülbecsüli, a kiadási tételek megtervezésekor pedig rendszerint túlzottan optimista. Az ÁSZ kimutatása szerint a kormányváltás után a költségvetési törvényben elfogadott passzívum 20,7%-kal, 2003-ban 28,7%-kal, 2004-ben pedig már 32,6%-kal haladta meg az előirányzatot. Figyelemre méltó, hogy az ellenőrzést végző hivatal a 2006. évi költségvetés teljesíthetőségét 60 százalékos arányban kockázatosnak ítélte meg.

A 2006. évi költségvetés értékelésekor nem hagyható figyelmen kívül az a tény, hogy a büdzsé időirányos egyenlege évek óta nem volt olyan rossz, mint az idén. Az államháztartás deficitjének részaránya már a nyár közepén elérte az egész évre tervezett szint 92 százalékát. A központi költségvetésben még kritikussabban alakult a helyzet. Itt a passzívum mértéke 6 százalékkal már meg is haladta a pénzügyi kormányzat által tervezett mértéket. A költségvetés tervezésének súlytalanságra számos elemző és gazdaságkutató cég figyelmeztetett (Economist, USB, Dresdner Kleinwort Wasserstein, Danske Bank, Credit Suisse First Boston). Olyan nagy befolyású nemzetközi szervezetek, mint az uniós pénzügyminiszterek bizottsága (Ecofin) vagy a Nemzetközi Valutaalap (IMF) következetesen a költségvetési determinációk tarthatatlanságát valószínűsítették. A legnagyobb elemző hitelminősítő intézetek (JP Morgan, Meryll Lynch, Standards&Poors) szintén lesújtó véleményt adtak ki hazánk fiskális politikájáról. A figyelmeztetéseknek gyakorlati következményekkel is jártak. Legutóbb decemberben a Fitch Ratings minősítette le Magyarországot devizaadósságát – miután 2005 januárjában egyszer már lerontotta hazánk hosszúlejáratú forintadósságának besorolását. Az említett intézetek elemzőinek jelentős része elképzelhetőnek tartja, hogy Magyarország számára csak nagyon nehezen érhető el a 2010-es euró-bevezetés, sokkal valószínűbbnek tűnik, hogy a közös európai valuta átvételének időpontja 2014-re csúszik át.

A rendkívül kedvezőtlen nemzetközi percepciók, figyelmeztetések és diplomáciai üzenetek ellenére a kormányzat rendületlenül kitarzott az 1.022 milliárd forintos, nyugdíjreform hatásaival korrigált hiányvárokozás teljesíthetősége mellett. A hiánycél elérése érdekében a pénzügyi kormányzat szabályozási-eljárási, könyveléstechnikai eszközökkel igyekezett csökkenteni a deficit mértékét. A kormány a takarékoskodás, és az intézményi racionalizálás nevében „elfelejtette” kiutalni az állami intézményeknek a működésükhöz szükséges forrásokat, vagy kötelezővé tette azok számára kiadási előirányzatainak befagyasztását. Az intézmények jelentős része ennek következtében kénytelen saját hitelfelvételből fedezni fenn tartási költségeiket. Mivel ezek az intézmények jogilag nem képezik a kormányzati szektor részét, hitelfelvételük nem jelenik meg azonnal az államháztartás mérlegében. Az intézmények költése és hitelfelvétele nem titkolható el, hiszen az növeli az unióknak bemutatott hiányszámot, de annak napvilágra kerülésével 2007 előtt szintén nem kell számolni.

A költségvetési tervezés „lufija” akkor durrant ki, amikor az Európai Unió megtiltotta Magyarországnak, hogy egyes, autópálya-építéssel kapcsolatos kiadásokat megpróbáljon költségvetési körön kívüli állami cégekhez szervezni. Az elszámolás módosítása miatt a költségvetési tervezés felborult. A kormánynak életbevágóan fontos lett, hogy a hiány lefaragására az Antenna Hungaria Rt. eladását követően eredményt mutathasson fel a Budapest Airport Rt. privatizációja kapcsán is. Végül a reptér üzemeltetési jogának magánkézbe adása is

eredményesen zárult, csak az említett két társaságért az állam közel 500 milliárd forintot könyvelhetett el, melynek jelentős része javított a pénzfogalmi egyenlegen.

Hogy miért fontos mindezt jelezni? A 2006. évi költségvetés hiánycélja 1.531 milliárd forint, hozzávetőlegesen 500 milliárd forinttal több, mint 2005-ben. Hogyan lehet majd ezt a megemelt deficittervet teljesíteni, ha elfogynak a nemzeti tulajdon jelentősebb, eladható elemei? Egyáltalán helyes-e egyes állami tételek kiárusításán keresztül betömni a költségvetésben tátongó lyukakat? Ha a hiány csökkentésére kitalált könyveléstechnikai trükkök sem működnek már, hiszen az Európai Unió már ismeri ezeket a technikákat, akkor a 2006 áprilisi választásokat követően induló következő ciklusban milyen lehetőségek lesznek az államháztartás konszolidációjára?

A következő ciklus valószínűsíthetően a költségvetés fogságába kerül, vagyis

- A jogszabályokhoz kötött pénzügyi tartalékok vészesen alacsony szintre redukálódnak.
- A nagy ellátórendszerek – úgy mint önkormányzatok, egészségügy – átfogó reformjára a közeljövőben nem lehet számítani.
- Az olyan gazdasági versenyhátrányt okozó tényezők mint például a járulékrendszer, a vállalkozások közteherviselési rendszere nem kerülnek átalakításra.
- Az állam kivonul a nemzetstratégia szempontból kiemelt területek finanszírozásból, direkt támogatások nyújtásban vállalt szerepét minimálisra csökkenti; az egyes szektorok tőkehiányának megoldását a kormányzat a piaci önfinszírozási képességén, a hitelfelvételre történő ösztönzésen és a bizonytalan uniós források lehívásán keresztül kívánja orvosolni.
- Vélhetően a jövőben tovább bővül a már most is 700-900 milliárd forintos tételt magukban foglaló PPP beruházási konstrukciók.
- Folytatódhat az állami vagyon felélése.
- A valós szakértői, technokrata típusú szakpolitikai diskurzus helyett érvényben marad a virtuális térben zajló, domináns médiahasználatra épülő politizálás.
- A következő kormány munkájának meghatározó részét hangulatjavító, ugyanakkor a megmaradt adókedvezmények felszámolását és rejtett adóemelések kiépítését célzó intézkedések teszik majd ki.

Ez tehát a 2006-os költségvetés közvetlen gazdasági és gazdaságpolitikai, társadalompolitikai hatása. A következő oldalakon azoknak a területeknek a költségvetési helyzetét tekintjük át, amelyek a társadalmi újratermelés és a nemzetgazdasági versenyképesség alakulása szempontjából fundamentális stratégiai jelentőséggel bírnak.

EGÉSZSÉGÜGY

Az egészségügy reformja – és ez már a rendszerváltás óta eltelt 15 év során sajnos általánossá vált év végi megállapítás – továbbra is várat magára. A politikai akarat hiánya mellett a finanszírozási struktúra sem tesz lehetővé jelentős változásokat a területen. A kormánynak az ágazatra vonatkozó fejlesztési koncepcióihoz nincsenek hozzárendelve a megfelelő anyagi források, ezek következtében pedig nem lehet elindítani azokat a lépéseket, amelyek szükségesek lennének a szektor sikeres reformjához.

A 2006-os költségvetési törvény alapján a jövő év sem lesz az egészségügy éve. A finanszírozásról egyértelműen kitetszik, hogy a költségvetési támogatások nominális növekedése várható a következő esztendőben, azonban a növekedés mértéke nem éri el az elégséges szintet, de a kormány korábbi ígéreteinek sem felel meg. Sőt, több soron a támogatások reálértéken való csökkenése várható a 2006-os esztendő folyamán.

Hogy érthetőbben megközelíthessük, mekkora összeget kíván a kormányzat a jövő évben szektorra fordítani, érdemes röviden áttekintenünk, hogyan is működik nagyvonalakban az egészségügy támogatása hazánkban. Ez azért igen lényeges, mivel az egészségügy területét kettős szubvencionálás jellemzi. A finanszírozás egyik szegmenséhez tartozik az infrastruktúra kiszolgálása, amelyet részben az Egészségügyi Minisztérium lát el. A másik oldal az Egészségügyi Alaphoz tartozik, amely az ellátórendszer működését finanszírozza. Az értékelésekben sok esetben nem kerül szétválasztásra a finanszírozásnak ez a két formája, és ez félreértésekre adhat okot az ágazat anyagi lehetőségeit illetően. Éppen ezért a következőkben külön elemezzük a minisztérium 2006-os esztendőre tervezett büdtségét, illetve az Egészségbiztosítási Alap tervezett költségvetését.

Egészségügyi Minisztérium

A minisztérium tervezett kiadásai a jövő év folyamán 146 470,7 millió Ft-ot tesznek ki, várható bevétele, pedig 95 940,1 millió Ft lesz. A minisztérium jövő évi támogatási keretszáma 50 530,6 millió Ft, amely közel 5000 millió Ft-tal kevesebb a 2005. évi támogatási keretszámoknál (!). A szaktárca jövő évi büdtség-tervezetét alapvetően meghatározta a kormány által meghirdetett „100 lépés” programból a tárcára eső 21 lépés megvalósítása. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a kormány a „kisebb államot” koncepció keretében már az idei költségvetési év folyamán is szűkítette az évközi támogatások mértékét. Ez a körülmény kétségtelenül erős jelzés a kormány azon álláspontjáról, amely szerint hosszú távon a költségvetési kiadások mérséklését kívánják megvalósítani az egészségügy területén. Bár a 2006-os büdtség keretszámai alapján a minisztérium költségvetésének mérséklése önmagában még nem tekinthető kritikusan súlyos fejleménynek, távolról sem lényegtelen, hogy a magyar egészségügy állami fenntartású intézményei nem képesek az infrastrukturális kiadások forrásait előteremteni, ez jelenleg a minisztérium feladata lenne. Amennyiben a minisztérium kiadási keretszámai csökkennek, az infrastrukturális kiadások fedezetének biztosítása még inkább az érintett kórházakat, egészségügyi intézményeket fogja terhelni, csakhogy ezek büdtségében ilyen kiadásokra nem áll rendelkezésre megfelelő fedezet.

Az idei költségvetési év folyamán a Pénzügyminisztérium egy köriratban már felszólította az Egészségügyi Minisztériumot, hogy az igazgatási feladatok, valamint a háttérintézmények

vonatkozásában a kiadásokat 10%-kal csökkentse. A központi igazgatástól ennek értelmében 12,6%-ot vontak el. Ami ennél is nagyobb probléma, hogy az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat (ÁNTSZ) esetében is áterőltettek egy 10,2 %-os „karcsúsítást”. E lépésnek következtében az ÁNTSZ-nél olyan helyzet állt elő, hogy bizonyos feladatok elvégzéséhez csupán egyetlen embert lehet hozzárendelni.

A minisztériumra vonatkozó jövő évi keretszámokból kitűnik, hogy azok a fejlesztési projektek, korszerűsítések, amelyekre különösen nagy szükség lenne nem, vagy csak részben valósulhatnak meg. A 2006-os esztendőre tervezett költségvetésből látható, hogy mind a beruházási (18%) mind pedig a felújítási kiadások (9%) összege csökkenni fog jövőre az idei évhez képest.

Az intézmények jövő évi bevétele tartalmaz egy érdekes passzust, miszerint az intézmények 2006. évi tervezett bevétele 2577,4 millió Ft-tal fogja meghaladni a 2005-ös esztendő hasonló típusú bevételeit. Ezeknek a bevételeknek a 26%-a hatósági-igazgatási szolgáltatási díjakból származik, illetve egyéb értékesítésekből. A számok arra engednek következtetni, hogy bizonyos, a minisztérium kezelésében álló ingatlanokat privatizálni kívánnak a jövő év folyamán, ettől várnak plusz bevételeket a szaktárca költségvetésében.

Egészségbiztosítási Alap

A jövő évi költségvetés nagy nyertese lehetett volna az Egészségbiztosítási Alap. Csakhogy, amit a kormány az egyik kezével adott, azt a másikkal el is vette az egészségügytől. A kormány ugyanis döntött arról, hogy az állam befizeti a minimálbér után járó 11 százalékos járulékot a jövő évtől, valamint kifizeti a járulékot a nyugdíjasok után, illetve azok után az állampolgárok után is, akik nem képesek önmaguk biztosítására. Az összeget a kormány utólagosan eddig is befizette, de csupán az év végén, az adott év hiányának mérséklésére. Ez tehát többletbevételt eredményez az Egészségbiztosítási Alapnál, viszont ezzel párhuzamosan a kiadási főösszeget 1521,7 milliárd forintról mindösszesen 1535,8 milliárd forintra kívánják növelni. Ez az idei évhez képest 14 milliárd forintos büdzsébővítés, ami viszont még az optimista 2,1%-os inflációs számítások mellett is jelentős csökkenésnek tekinthető.

2006-ra a bevételi főösszeg közel 325 milliárd forintos bővülését prognosztizálják az idei év forrásaihoz képest. Ennek a bevételnek az alapját az a közel 300 milliárd Ft fogja kitenni, amelyet az állam járulékok helyett befizet az Egészségbiztosítási Alaphoz. A tervezett lépésnek hatása lesz az Alap jövő évi hiányának alakulására is: az idei évben várható 350 milliárd forint helyett 2006-ra 31 milliárd Ft körüli hiányt terveznek. Az Egészségbiztosítási Alap finanszírozási formája azonban jelenlegi állapotában a fekvő, illetve a járó beteg finanszírozásban is rendkívüli módon deformált, a finanszírozás ugyanis csekély mértékben kapcsolódik a tényleges költségráfordításhoz. Az abszolút értéken is szűk források elosztását tehát még strukturális elosztási problémák is terhelik, ez pedig csak további finanszírozási gondokat eredményez a különböző területek között, és egyes kórházakra pedig különösen nagy terheket hárít.

A strukturális problémák lényege, hogy a finanszírozás jelenlegi formája – a teljesítményértékelés révén – megkülönböztet egyes területeket, ennek eredményeként a „jól fizető” és a „szegény” szakterületek között éles különbségek érvényesülnek – ez utóbbi csoportba tartozik egyébként a szakterületek nagyobbik része. A strukturális problémákat jól szemlélteti a szakrendelések finanszírozása. Az országos átlag egy órás szakrendelés esetében ma 8.900 Ft, amely magában foglalja az orvos és a nővér bérét, továbbá benne foglaltatik minden egyéb, a rendelő működtetésével kapcsolatos járulékos költség is. Ezzel szemben az egészségügyi szakterületek jó része 5.000 Ft-os, vagy annál alacsonyabb óránkénti szakrendelési díjjal dolgozik.

Szintén itt kell megjegyezni, hogy a gyógyszerkasszára fordítandó 284 milliárd Ft támogatás a nyugat-európai országok átlagához viszonyítva arányaiban igen magasnak tekinthető, összességében azonban prognosztizálhatóan nem lesz elegendő a jövő évi kiadások fedezésére, ezt valószínűsíti a gyógyszerkasszájánál évente rendszeresen megjelenő kerettúllépés is. A költségvetés tervezésekor sajnálatos módon szándékosan alultervezik a felmerülő kiadások összegét, amely ennek következtében az év folyamán korrekcióra szorul. 2005 folyamán az alultervezés következtében körülbelül 40 milliárd forint hiány jelentkezett a gyógyszerkasszájánál.

A vesztesek

A kormányának a közszférát érintő létszámcsökkentési koncepciója, melynek értelmében két év alatt 16 ezer állami alkalmazottat kell elbocsátani, jelentősen érinti az egészségügyi szférát. A koncepció értelmében az ÁNTSZ-től jövőre – az idei 1500 főn túl – további 500 főt bocsátanak el, a mentőszolgálat személyi állománya 4%-kal csökken, amely 300 fő elbocsátását jelenti. A gyógyító-megelőző intézményektől is elbocsátanak 236 dolgozót a jövő év folyamán. Egyúttal a gyógyító-megelőző kassza jövő évi kerete körülbelül harminc milliárd forinttal csökken, az idei évhez képest. Vesztesek lehetnek azok az orvosok, akiknek az uniós csatlakozás óta elmaradt ügyeleti díjait a jövő évi költségvetés sem tervezi kifizetni. Az ügyeleti díjak kifizetésével a kormány kórházakat kívánja megterhelni, miközben tudja, hogy a kórházak jövő évi költségvetésében nincs meg az ehhez szükséges közel negyven milliárd forint fedezet. Meglepő, de a világméretű madárinfluenza-járvány veszélyének árnyékában a vesztesek amúgy sem kis táborát gyarapítja a járványügy területe, amelyre a jövő esztendőben 20 milliárd forinttal kevesebbet kíván a kormány fordítani.

A „nyertes”

Az egészségügyi szférában talán a mentőszolgálatot lehet a jövő év „nyertesének” nevezni. Az előbbieken ugyan említettük, hogy a mentőszolgálat személyi állományának 4%-ától megválnak, emellett ugyanakkor a jövő évi költségvetés 8,7 milliárd forinttal több forrást tervez a szolgálatnak az idei költségvetési évben rendelkezésre álló összeghez képest. A forrás a kormány „21 lépés az egészségügyért” programjában vállalt feladatainak teljesítésére szolgálhat fedezetként, ha figyelembe vesszük a kormány elképzeléseit (40 darab rohamkocsi, 80 darab mentőkocsi, továbbá minden nagy forgalmú traumatológiai és kardiológiai osztállyal rendelkező intézmény esetében új helikopter-leszállópálya építése). A szintén a jövő év folyamán tervezett 7 új mentőhelikopter beszerzésével a 8,7 milliárd forinttal megnövelt keret már aligha lesz elegendő a fenti célok megvalósítására, végső soron tehát a jövő évi egészségügyi költségvetésében a mentőszolgálatok fejlesztésének finanszírozása jelenti az egyik komoly kérdőjelet.

Szociál-, társadalom- és nemzetpolitika

A 2006-os költségvetés társadalmi vonatkozásában az alkotók szerint deklaratív szándéka szerint azzal készült, hogy hozzájáruljon a lakosság életkörülményeinek javításához, újabb lehetőségeket biztosítson a foglalkoztatás további növeléséhez, ugyanakkor előrelépést jelentsen egyes társadalmi csoportok, elsősorban a nyugdíjasok és a nehéz helyzetben élők szociális biztonságának megerősítésében. Ezek tehát a megvalósítani kívánt célok, az elfogadott költségvetés tényadatai azonban sajnálatos módon itt is számos tekintetben mást mutatnak.

Általános igazság, hogy az államháztartás reformja nélkül a jövőben egyre kevésbé finanszírozhatóak a nagy ellátórendszerek. A kormány a 2006-os költségvetésben fontosabbnak tartotta a jövő évi választás szempontjainak érvényesülését, mint a magyar társadalom hosszú távú érdekeit, a törvényjavaslatban ugyanis nyoma sincs annak, hogy a kormány hozzá akar kezdeni a nagy rendszerek reformjához, és ennek érdekében már komoly előkészületeket tesz, melyek anyagi vonzatával már 2006 évében is számol. Arra sem utal jel, hogy a magyar társadalom gazdasági versenyhelyzetének javítását – a munkaerő utánpótlást biztosítandó a többgyermekes családok megfelelő támogatását, a foglalkoztatás és a munkaerő-piaci részvétel növelését, EU-kompetens bérrendszer előmozdítását, TB-reformot, a határontúli magyarság munkaerejének hasznosítását – a kormány megfelelő súllyal kezelné.

A 2006-os költségvetési politika társadalmi célját tekintve egyes területeket kiemelten kezel, más területeket viszont súlyosan elhanyagol.

Szociálpolitika

A szociálpolitika területén egyértelmű változás következett be a korábbi évek gyakorlatához képest, amely konkrét formában számos területet érintett.

A lakástámogatások esetében egyértelmű visszaesés következett be, hiszen a 2006. évi költségvetésről szóló első, októberi törvényjavaslat jelentősen (66 milliárd forinttal) csökkentett összeget, 192,6629 milliárd Ft-ot tartalmazott előirányzatként. Egyéb költségvetési kiadások címen továbbá 17 427,0 M Ft-ot, ami a 2004. évi teljesítésnél 12,2%-kal alacsonyabb, a 2005. évi előirányzatnál (15822,0 M Ft) 10,1%-kal magasabb, viszont a várhatónál (21602,0 M Ft) 19,3%-kal alacsonyabb. A lakástámogatások keretét a viták során 23 milliárd forinttal emelték az előzeteshez képest (a 2005-ös 215,1 milliárdról 192,7-re csökken, azaz a változás -10,4 %). A pénzt az igazságszolgáltatástól csoportosították át, ami azt jelenti, hogy gyakorlatilag csak az elvonás valósul meg, hiszen az otthonteremtési keret felülről nyitott előirányzat, vagyis akkor is ki kell fizetni a lakástámogatást, ha a tervezetnél több kell rá.

A gyermekes családokat kiáltották ki a jövő évi költségvetés egyértelmű nyerteseinek azzal, hogy a kormányzati szándéknak megfelelően a családi támogatások rendszerét a tervezett többlépcsős átalakítás során igazságosabbá kívánják tenni, és a cél érdekében több pénzt is kívánnak az ágazatra fordítani. A jelenlegi családtámogatási rendszer egy része ugyanis éppen a legszegényebbeket nem éri el, s az egész struktúra inkább a középrétegnek kedvez. Az új koncepciónak megfelelően a legnagyobb költségvetési támogatást az esélyegyenlőségi minisztérium kapja. A tárca éves költségvetése 2005-ben 563 milliárd forint volt, 2006-ban

pedig 712,105 milliárd forint lesz. Ebből a családtámogatásra eső rész a minisztérium előirányzatainak 66%-a, jövedelempótló ellátásokra az éves költségvetés 21%-a, a működési kiadásokra, programokra és juttatásokra pedig 13%-a jut. A családok támogatására ennek megfelelően elvben 142 milliárd forinttal több jut, mint tavaly.

A kormányzat máris sikerpropagandája eszközévé emelte a családtámogatási rendszer javított átalakítását, lévén azzal a családok több mint kilencven százaléka jól jár. Ez azonban távolról sincs így. A tehetősebb három- és többgyermekes családok ugyanis magasabb jövedelmük miatt teljes mértékben érvényesíteni tudják a családi (adó) kedvezményt, ellentétben az alacsonyabb jövedelműekkel.

A Gyurcsány-kormány szavazatmaximáló törekvése jól tükröződik a terven: az egy gyermekes családok választási szempontból a legfontosabbak, mert a legkisebb (fajlagos pénzügyi) erőfeszítéssel esetükben nyerhető a legtöbb (kettő) szavazat, míg a három- és többgyermekesek helyzetének javítása a politikai kalkuláció szerint egyszerűen nem költség-hatékony. A családok döntő többsége tehát akkor lehet nyertes, ha egy- és kétgyermekes. Az adócsökkentések hatásaként 100-ból csak 21 forintot tesz majd ki az adó a 2002-es 26-tal szemben, ami egy négytagú család esetében a jövő évben 170.000 forintos megtakarítást jelent majd. Lehetnek olyan négytagú családok, amelyeknek 170.000 forinttal nő a bevétele jövőre az adócsökkentés, valamint az új családtámogatási rendszer következtében. A (rászoruló) három- és többgyermekes családok száma kevesebb, gyermekei számát tekintve viszont jelentőségük sokkal nagyobb, melyek támogatása egyértelműen hátrányt élvez. A „több lehetőséget a nélkülözőknek, és több felelősséget a tehetősebbekre” – elv tehát nem valósul meg.

A költségvetési törvényjavaslatban szerepel a korábban a helyi önkormányzatok által folyósított rendszeres gyermekvédelmi támogatás családi pótlékba történő beépítése. Az alacsony jövedelmű családok gyermekei a bölcsődében, az óvodában, az általános iskola 1-4. osztályában ingyenes étkeztetésre, valamint tankönyvellátásra és a tanévkezdéshez gyermekenként ötezer Ft rendkívüli gyermekvédelmi támogatásra szereznek jogosultságot a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény bevezetésével. Családi támogatások címének 2006. évi kiadási előirányzata 472 milliárd Ft, ami 42,9 %-kal magasabb, mint a 2005. évi 330 milliárd Ft előirányzat és 44%-kal magasabb a 327 milliárd Ft összegű várható teljesülésnél. Az ICsSzEM Egyéb szociális ellátások és költségtérítések címének 2006. évi kiadási előirányzata 172209,0 M Ft, 3,3%-kal magasabb a 2005. évi 166727,0 M Ft-os előirányzatnál és 4,3%-kal magasabb a 165 110,0 M Ft várható teljesülésnél. A családtámogatási rendszer átalakításával összefüggésben tervezésre került új előirányzatként az egyszeri (gyermekvédelmi) támogatás, ami a 2006. évben 3500 Ft. A kormány a központi tartalék terhére (mely így a minimálisan megkövetelt szintre apadt a tervezett 50 milliárról) is növeli a gyerektámogatásokat: bevezeti a rászorultaknak járó kétszeri pluszkifizetés rendszerét.

A családi pótlék 2006-ra 126 milliárd forinttal nő. A szociális területnek ez a szegmense tehát akár nagy nyertes is lehetne, a családi pótlék finanszírozására kapott összegek azonban nem szabadon felhasználható források. A családi pótlék növekedésével ellentétes irányú folyamatként hat továbbá, hogy megszűnik az egy- és kétgyermekes családok adókedvezménye.

A népesség nagyarányú csökkenésének megállítását célozták meg az ún. babakötvény bevezetésével, melynek révén az újszülöttek támogatása az elsőrendű prioritás. A szükséges források előteremtése érdekében az Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisz-

térium költségvetésében fejezeten belüli átcsoportosítással biztosítják a kötvény fedezetét 3,8 milliárd forint értékben.

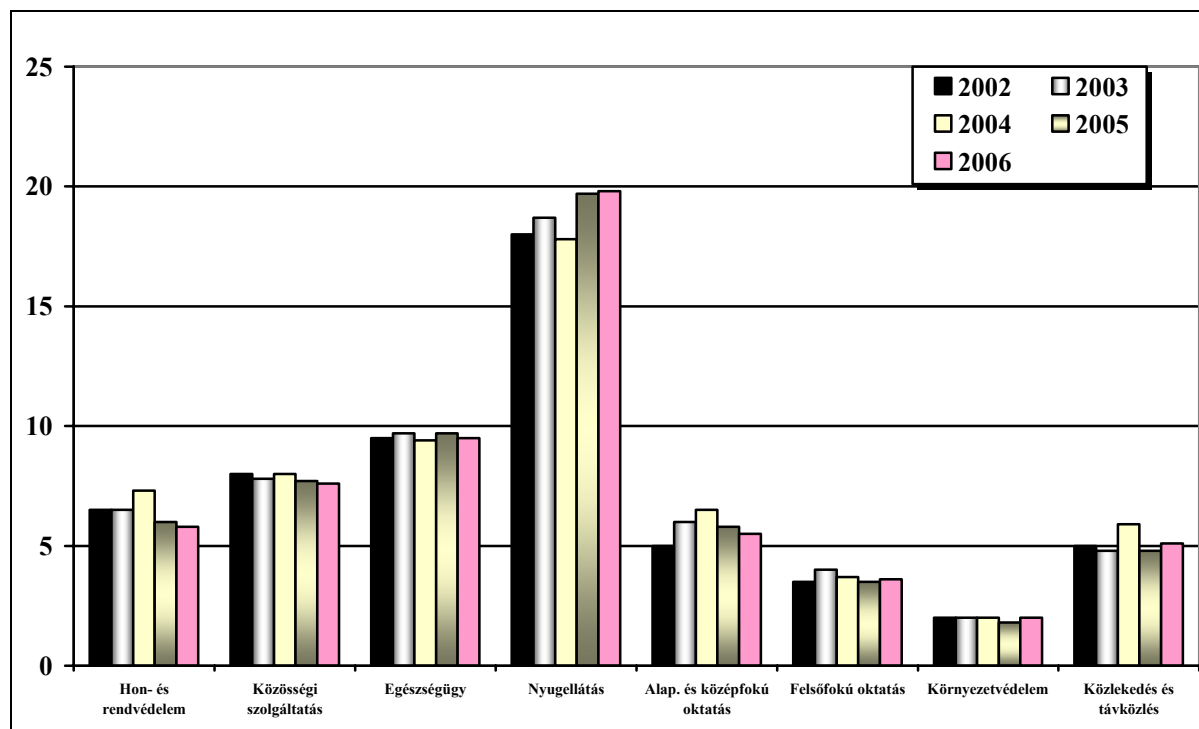
A nyugdíjrendszer megreformálásának koncepciójára utaló költségvonzat nem található a törvényben, tehát ennek az államháztartás stabilizálására gyakorolt hatásával sem lehet számolni. Itt is helytálló az ÁSZ azon megállapítása, mely szerint az államháztartás nagy ellátó rendszereinek, s így a nyugdíjellátás reformja az évek óta ismétlődő kormányzati kezdeményezések ellenére nem járt eredménnyel. A költségvetési hiány folyamatos növekedése mellett az ezekre a rendszerekre fordított kiadások aránya gyakorlatilag változatlan, ami azt jelenti, hogy a rendszer jelenlegi struktúrában való további működtetése egyre többbe kerül.

A költségvetés választási jellegének erősítését a nyugdíjak vásárlóértéke mintegy 4%-os növekedése is alátámasztja, emelkednek továbbá a saját jogú nyugdíjjal nem rendelkező özvegyi nyugdíjak is 10%-kal.

Nem megfelelő a nyugdíjkiadások 2005. évi várható nagyságának meghatározása. Ennek oka, hogy a Nyugdíjbiztosítási Alapnál a 2005. novemberi a kiegészítő nyugdíjmelés – amiben már döntés született – pénzügyi kihatásával a 2006. évi költségvetés egyáltalán nem számolt, nem vették figyelembe a már említett özvegyi nyugdíjmelés számszerű hatását és a nyugdíjas állomány összetétel változásának hatását sem. Mindezek miatt a Nyugdíjbiztosítási Alap 2006. évre tervezett költségvetési egyensúlya nem valósulhat meg. Az ÁSZ szerint a járulékbévételek előirányzatait a reálisnál magasabban állapították meg. Mivel a nyugdíjbiztosítási bevételek felül-, a kiadások alultervezettnek ítélték meg, az Alap pénzügyi egyensúlyának megvalósulása 2006-ban sem várható.

Ajánlatos lenne a Nyugdíjbiztosítási Alap működési kiadásainak meghatározására egy olyan módszert kidolgozni, amely – az alapok kiadási főösszegének százalékában kifejezve – hosszabb távon alkalmas a nyugdíjbiztosítási igazgatási feladatok ellátásához szükséges (működési és fejlesztési) források biztosítására, a költségvetési szervek működésére és gazdálkodására vonatkozó előírások maradéktalan érvényesítése mellett. A nyugdíjellátás rendszerének reformja ugyanakkor azért is égető fontosságú, mert az államháztartásban ez képviseli a legnagyobb súlyt, ennél fogva a fokozott mértékben terheli meg a mindenkori költségvetést, amennyiben gyökeres és átfogó reformja nem történik meg.

1. ábra Az államháztartás néhány nagy ellátórendszere kiadásainak alakulása a konszolidált államháztartási kiadás százalékában



Forrás: ÁSZ 0550J000

A jövedelempótló szociális támogatások 142,7 milliárdról 148-ra, azaz 3,7%-kal nőnek. A költségvetés 303 milliárd forintot irányoz elő a jövedelem nélküliek, azaz a járulékot nem fizető nyugdíjasok, kiskorúak és munkanélküliek biztosítására. A cél az, hogy mindenki mögött legyen járulékfizetés, ami alapján meghatározható, ki milyen egészségügyi szolgáltatást vehet igénybe.

A 2005-ös évhez viszonyítva 20%-kal% (769.000 forintról először 447.000 forintra, később 615.000, majd egy módosító indítvány elfogadása után 640.000 forintra) csökken az emelt szintű ellátást nyújtó idősotthonok lakói után járó állami normatíva a szociális törvény tervezett módosítása szerint. A különböző tevékenységi körű szociális intézmények, így például az idős- és fogyatékos otthonok, kábítószeres rehabilitációs központok összesen tizenhatféle támogatást kaptak, melyekből többnek csökken az összege jövőre. Az általános ellátást nyújtó idősotthonok évente és lakónként 730.000 forintot kapnak az idej 769.000 helyett, a legsúlyosabb állapotú fogyatékosok, pszichiátriai betegek ellátását végző intézmények normatívája ugyanakkor ugyanekkora összegről 805.000 forintra nő. Viszont évi 857.000 forintról 710.000-re csökken a gyermekotthonok normatívája is. A Szociális Ellátók és Ellátottak Egyesülete szerint a törvény eme változása sértik az alkotmányt, valamint intézmények működésképtelenségét és tömeges csődjét fogják indukálni, továbbá a dolgozók jelentős részének elbocsátását is okozhatja. A csökkentés mértéke mindenképp nagyarányúnak tekinthető akkor, amikor az érdekeltek legalább inflációkövető normatíva-emelést szeretnének, hiszen a fenntartási- és ellátási költségek, így a bérekre, a közüzemi díjakra, gyógyszerekre fordított összegek folyamatosan emelkednek. A fokozott ápolást végzők támogatása viszont 15%-kal emelkedik, ellenben az emeltebb színvonalú, bentlakásos ellátás támogatása 20%-kal csökken. A minisztériummal szemben joggal róható fel, hogy alultervezte az intézményben lakók létszámát, így kevesebb pénzt fizetnek ki, mint amennyi járna, vagyis az

emelés valójában nem érvényesül. A döntéshozók ugyanakkor arra hivatkoznak, hogy a csökkenés valójában növekedés, csak az elosztás lett más. A kormány a jelek szerint ebben az esetben sem tud szabadulni az „igazságosabb világ” víziójától, és teljességgel figyelmen kívül hagyja a szféra valódi érdekeit, valamint azt, hogy az új struktúra létrehozása jelentős érdeksérelemmel jár együtt.

Társadalompolitika

A törvény részben eltörli, illetve csökkenti a nemzetiségi oktatási fejkvótát, amely aktus úgy is értelmezhető, hogy megszegi az államalkotó tényezőnek tekintett nemzeti kisebbségek iránti kötelezettségvállalást. A költségvetés hozzájárul ezáltal a kisebbségi jogok csorbulásához, mivel megvalósulásuk korlátozását eredményezi. Minden jel szerint jogosan tiltakoznak tehát a nemzetiségek az állami támogatás csökkenő mértéke miatt, mely által nehéz helyzetbe kerülnek a nemzetiségi oktatással foglalkozó intézmények is. A kisebbségek magát a módszert is kifogásolták, ahogyan tudomást szereztek a sorsukat érintő előterjesztésekről. Semmiféle egyeztetés, még tájékoztatást sem történt, a kisebbségek a költségvetési törvény tervezetéből értesültek arról, hogy a kormány lényegesen csökkenteni akarja a nemzetiségi oktatás támogatását. A parlament kisebbségi bizottsága tárgyalta a költségvetés tervezetéről, de az oktatási tárca jelen lévő képviselője nem szólt hozzá a vitához. A horvát, a német és a szlovák kisebbség vezetői ezért is döntöttek úgy, hogy nyílt levélben fordulnak az oktatási miniszterhez. Eddig annyit sikerült elérni, hogy a minisztériummal megkezdődnek az egyeztetések.

A 2005. évi munkaerő-piaci helyzet legfontosabb jellemzője továbbra is a kereslet és a kínálat egyensúlytalansága, a meglévő alacsony foglalkoztatottsági szint mellett. A második negyedévi adatok alapján a foglalkoztatottak száma alapvetően nem változott az előző év azonos időszakához képest (3.892.000 fő), így a foglalkoztatási ráta továbbra is alacsonyabb, mint az Európai Unióban. Az Állami Foglalkoztatási Szolgálatnál regisztrált munkanélküliek, ezen belül a fiatal pályakezdők száma és aránya jelentős mértékben emelkedett. A munkanélküliek száma elérte a 300.000 főt, a munkanélküliségi ráta 5,9%-ról 7,1%-ra emelkedett, a tartósan munkanélküliek aránya közel 46%. Ugyanebben az időszakban a fiatal, 15–24 év közötti korcsoportba tartozók munkanélküliségi aránya 19,3%.

Amennyiben a törvényhozó célja a munkaerő-piaci részvétel növelése és a leszakadók érdekében a szociális védelmi rendszerek modernizálása, úgy szükség van a munkavállalók alkalmazkodóképességének javítására, többek között hatékonyabb humán erőforrás-fejlesztés és jobb minőségű oktatás, illetve képzés révén.

A kormány céljai között szerepelt, hogy 2005-től – a 100 lépés program keretében – módosítja a munkanélküli és szociális ellátórendszert annak érdekében, hogy a munkanélküli ellátások álláskeresésre ösztönözzenek, a szociális rendszer pedig megpróbálja munkavállalás felé irányítani az inaktív rétegeket. A foglalkoztatás növelésére irányuló intézkedés hozzájárulhatna továbbá az államháztartás stabilizálásának erősödéséhez.

A költségvetésben azonban nyoma sincs a fentiekkel összhangban lévő, és a PM által bejelentett, a munkavállalás ösztönzésének egyik eszközeként meghirdetett, az integrált foglalkoztatási és szociális szolgáltató rendszer kialakítására, valamint működtetésére életre hívott hároméves nemzeti akcióprogram árnyalt költségvetési kifejeződésének sem. A Munkaerő-piaci Alap forrásainak ugyanakkor folyamatosan csökkenő hányadát fordítják az aktív eszközök finanszírozására: az alap kiadási főösszegéhez viszonyítva 2006-ban annak 32,9 %-át.

A túlléphető előirányzatok alultervezettsége világosan látható, mint ahogy az is, hogy a minimálbér várhatóan meghaladja a tervezettet. Az Alapnál továbbá az aktív eszközök tervezett nagyságrendje nem lesz tartható. Az évek óta növekvő költségvetési befizetési kötelezettségek miatt már nem az Alap foglalkoztatáspolitikai céljai határozzák meg a feladatfinanszírozás nagyságrendjét. A tervezés másik veszélye, hogy a finanszírozás az alap maradványa terhére következik be. Az Alap jelenlegi maradványa akkora, hogy az évközben keletkező likviditási hiányokat még finanszírozni tudja, de a jövőben ez is veszélybe kerülhet. Ezek után hiába nevezik a 2006-os, a fejlődést megcélzó büdzsét a felzárkózás, a foglalkoztatottság és a fegyelem költségvetésének: mindez semmi egyéb, mint egy osztogató, választási célokat szolgáló tervezet, amely a valódi problémák megoldása helyett a lyukakat tömködi, és a szavazatszerzésre van kihegyezve.

Az állam ugyanis jövőre 11.000 milliárd forintot szándékszik polgáraitra költeni, ez fejenként 89 899 forintot jelent, ami 6%-kal több a tavalyinál, és 60%-kal a 2002-es (a kormány még mindig 2002-ben él) hasonló összegnél. Átlagosan 6%-kal nőnek a bruttó bérek, csak a rendvédelmi szerveknél dolgozók számíthatnak ennél nagyobb fizetésemelésre. A probléma csak az, hogy a bruttó 6%-os növekedést a társadalom meg sem fogja érezni, mint ahogy a 2005 szeptember 1-jei 4,5%-os közalkalmazotti béremelés szintre hozása, a normatívák fajlagos összeibe való beépülése a 2006. évi báziscsökkentés miatt sem érzékelhető.

A 2006-os költségvetés óriási hiányának nagyobb része (55 %) a társadalombiztosításnak átadott pénzeszközök miatt keletkezett. Az előző évek tendenciájához hasonlóan a társadalombiztosítási alapok kiadásai 2006-ben is meghaladják bevételeiket. A társadalombiztosítási alrendszer tervezett egyenlege csak jelentős központi költségvetési forrásátengedés mellett valósulhat meg. A pénzeszközátadások összegének nagysága ismételten ráirányítja a figyelmet a TB ellátási és finanszírozási rendszere megreformálásának égető szükségességére. Az ellátórendszer átfogó átalakítása konkrét formában a 2006. évi költségvetési törvényjavaslatban sem jelenik meg. A társadalombiztosítás pénzügyi alapjai esetében a bevételi oldal a járulékfizetéssel összefüggésben túltervezett, miközben a kiadások több tételnél (pl. nyugdíjkiadások, gyógyszerkiadások) alultervezettek.

1. táblázat A TB alapok hiányának alakulása, 2005 – 2006

	2005-ös terv	2006-os terv
A TB alapok hiánya	341	31,8
A központi költségvetés pénzeszköz átadása	421	777
A TB alapok hiánya a központi költségvetés pénzeszköz átadása nélkül	762,7	809

Forrás: ÁSZ 0550J000

A jövő évi költségvetés egyik leglátványosabb kudarca az egyházi oktatási és szociális intézmények terén valósul meg. Igaz ugyan, hogy az állami és az önkormányzati intézmények normatív támogatása is csökken, ez utóbbiak számára viszont olyan kiegészítő finanszírozási csatornák nyílnak meg, amelyeket az egyháziak nem vehetnek igénybe. A kormány és az egyházak közötti feszültségek természetesen nem újak, hiszen komoly vita alakult ki közöttük a 2004. évi zárszámadási törvény kapcsán is. A 2006-os helyzet visszassága abban áll, hogy az egyházi iskolák után saját számításuk szerint (az összes felekezetekhez tartozó intézményeket beleértve) még 2004-re vonatkozóan a tervezetthez képest további 1,9 milliárd forint kiegészítő támogatás járna, a kormány viszont kezdetben csupán 112 milliót akart kifizetni. Később a parlament úgy határozott, hogy a 112 milliót 912 millióra emeli, a katoliku-

sok, a reformátusok és az evangélikusok azonban továbbra is elfogadhatatlannak tartják az összeget.

A jövő évi költségvetési törvényben tehát jelentős különbség mutatható ki az állami és az egyházi intézmények támogatása között. Mindez természetesen törvényellenes, hiszen a vallás szabad gyakorlásáról és az egyházak szabad működéséről szóló 1990. évi törvény garantálta, hogy az egyházak által működtetett, közszolgálati feladatot ellátó intézmények az állammal megegyező mértékű normatív támogatásban részesüljenek. Az egyházi intézmények diszkriminációja tehát nyilvánvaló, mint ahogy az egyházi iskolák támogatásának meglehetősen bizonytalan volta is. Az oktatási tárca hiába magyarázza a bizonyítványát azt állítva, hogy a kiegészítés összegének meghatározásakor csupán automatizmusok érvényesülnek.

A költségvetésben foglaltak eme szelete természetesen jól beleillik a kormány (és a kisebbik koalíciós partner) restriktív egyházpolitikájába. Elmondható, hogy a kormányzati intézkedések háttérében feltehetőleg ideológiai okok húzódnak meg, melyek következtében veszélyben forog az egyházi intézmények léte. Amennyiben viszont az egyházak a rendkívül hátrányos megkülönböztetés végett az Alkotmánybírósághoz fordulnak, úgy maga a 2006-os költségvetés is megbukhat.

Nemzetpolitika

A kormány nemzetpolitikáját még az ág is húzza. Nem elég, hogy folyamatosan csökkennek a szomszédos országokban élő magyar közösségeknek szánt anyaországi támogatások és kedvezmények, a 2006-os költségvetés számukra igen „takarékosnak” ígérkezik, több okból kifolyólag is. Az Oktatási Minisztérium megszüntette azt a 14.000 forintos hozzájárulást, amelyet a határon túli pedagógusok, oktatók évenként a költségvetési törvényben kötött felhasználású támogatásként vehettek igénybe szakirodalom-vásárlásra. Mindezt természetesen a költségvetés kényszerű átcsoportosításával indokolták, és átmenetinek minősítették a kedvezmény megszűnését.

A görcsös igyekezet a nemzetpolitikai kihívásokra adott válaszok megtalálásában újabb hibát szült. A Szülőföld Alap esetében, melynek célkitűzései – a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való boldogulása, anyagi és szellemi gyarapodása, nyelvének és kultúrájának megőrzése és továbbfejlesztése, az anyaországgal folytatott és egymás között kifejtett sokoldalú kapcsolatok fenntartása és erősítése érdekében való támogatások nyújtása – felettébb dicséretesek, ez az állítás teljességgel nyilvánvaló. A Külügyminisztérium ugyanis – helytelenül – a Szülőföld Alapból történő maradványképzési kötelezettséget írt elő 2005. évre. Az Alapnak a következő, a 2006. évi költségvetési támogatását úgy fogják előírni, hogy a 2005. évi maradványt egészítik csak ki a különbözettel. Ebből aztán az következik, hogy a 2005-ös és a 2006-os évre kevesebb forrás jut az Alap céljára, jelesül a határon túli magyarság támogatására, mint a lehetséges maximum, azaz 2 milliárd Ft.

ÖNKORMÁNYZATOK

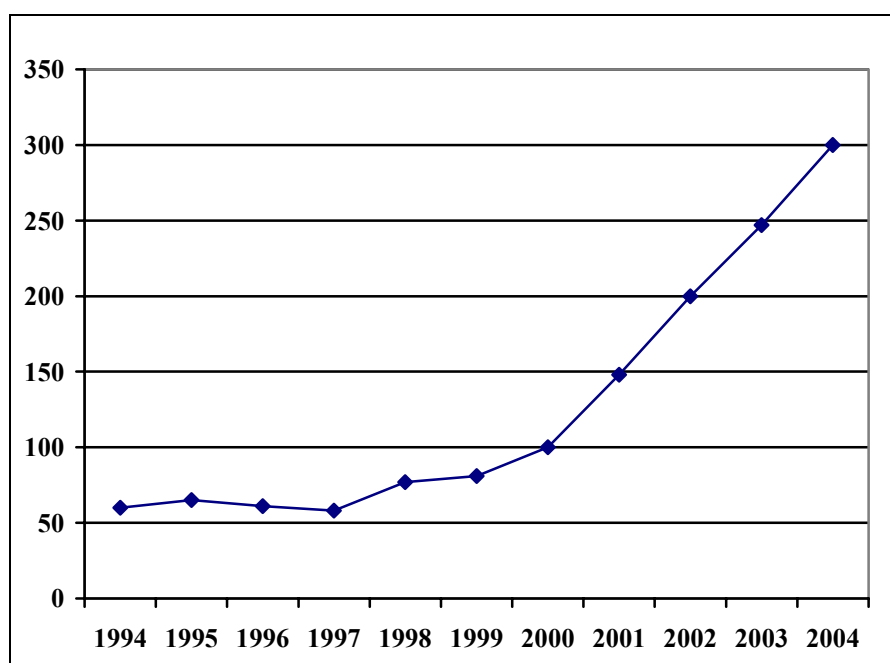
Ma szinte minden számottevő politikai erő az önkormányzati szektor jelentős átalakítását szorgalmazza Magyarországon. Az önkormányzati képviselők 54-55 ezres létszámának felére csökkentésével egyes szakértői becslések szerint mintegy 30-40 milliárd forintot lehetne megtakarítani. Megszüntetésre javasolják a megyerendszert is, de ez legkorábban csak 2010-ben lenne megvalósítható. Egyes radikális vélemények szerint a kistérségnek kell az alapellátás területén a legalsó önkormányzati szintté válnia, s abból is a jelenlegi 3200 helyett elegendő lenne mintegy 300-at kialakítani.

A helyi önkormányzatok által nyújtott közszolgáltatások magasabb színvonalának biztosítása nem csak európai uniós elvárás, hanem jogos állampolgári igény is. Ehhez azonban az önkormányzati szféra strukturális és működési átalakításán, a költségek és támogatások csökkentése mellett a preferált területek és feladatok finanszírozásához többletforrásokat is biztosítani kellene a központi költségvetésnek.

A most elfogadott jövő évi költségvetést tekintve a települési önkormányzatok – mint évek óta – ismét a vesztesek közé kerülnek. Hová is lett már 2002 őszének szavazatvásárló jelszava: „Több pénzt az embereknek, több pénzt az önkormányzatoknak!”? A helyzet ma sokkal rosszabb annál, semhogy egyszerűen több pénz juttatásával megoldható lenne. Most már csak a településpolitika gyökeres átalakítása hozhatna valódi javulást. A jelenlegi struktúrában, a település, a régió és az állam triumvirátusában a három erős elem egymással és egyidejűleg kölcsönösen összeférhetetlen. Átfogó változásokra lenne tehát szükség – és ezt a kormányzati retorika a jelenlegi ciklus során számtalanszor hangoztatta is –, de a 2006-os költségvetés önkormányzati vonatkozásai ilyen irányú konkrét szándékokat egyáltalán nem tükröznek.

Az önkormányzati szférát a 2006-os költségvetés a fizetőképessége megőrzése terén állítja a legnagyobb kihívás elé – a legnagyobb feladat tehát az lesz, hogy az önkormányzatok képesek legyenek megfelelő szinten ellátni a számukra meghatározott állami feladatokat. A települési önkormányzatok több mint egy harmada – szám szerint 1300 – került az önhibáján kívül hátrányos helyzetű település kategóriájába, és már a 2005-ös évben is jelentős erőfeszítéseket tett a személyi juttatások kifizetésre, az elmaradó állami finanszírozás pótlására. Radikálisan megemelkedett az önkormányzatok adósságállománya a mostani kormányzati ciklusban (több mint a duplájára nőtt 2002 és 2004 között), összességében meghaladja a háromszáz milliárd forintot. Igen nagy számú önkormányzat kényszerült a vagyonelemezés „stratégiáját” követni annak érdekében, hogy fizetési kötelezettségeinek eleget tudjon tenni. Kérdés, hogy maradt-e még „felesleges” mobilizálható és értékesíthető vagyoneleme az önkormányzatoknak a költségvetési lyukak betömésére, vagy sikerül-e egyéb alternatív finanszírozási forrást találniuk a jövő évben?

2. ábra Az önkormányzatok adósságállományának alakulása



Forrás: Magyar Nemzeti Bank

Az önkormányzatok részére alapvető finanszírozási problémát jelenthet a jövő évi költségvetésben, hogy nincs világos kormányzati elképzelés a helyi iparüzési adó közeljövőben történő kiváltására. Már most is jelentős számú vállalkozás – az európai uniós irányelvekre hivatkozva – megtagadja ennek az adónemnek a befizetését, vagy éppen perli az önkormányzatot a befizetett adó visszatérítéséért, és az ilyen vállalkozások száma vélhetően csak növekedni fog a 2006-os év során. Csakhogy sok önkormányzatnál ez az egyetlen kiemelkedő jelentőségű adónem, amelynek elvesztése egyenesen csöddel fenyegetheti a településeket.

A nemzetgazdaság dinamikusnak mondott 4%-os bővülése mellett érthetetlen és sem szakmailag, sem pedig politikailag nem elfogadható, hogy az önkormányzati szférában a központi források összességükben csökkennek. Többségi vélemény az önkormányzati vezetők részéről, hogy forráscsökkentést csak akkor szabadna tervezni, ha ezzel párhuzamosan tényleges feladatok elhagyásra is sor kerülne, hiszen a források további csökkenése jelenleg már a mindennapi működést és a lakossági közszolgáltatási feladatok teljesítését veszélyezteti. Ebben a vonatkozásban az önkormányzatok különösen sérelmezik, hogy a törvényjavaslat parlamenti benyújtása előtt nem került sor az önkormányzati törvényben kötelezően előírt egyeztetésre sem.

A 2006. évi költségvetéssel kapcsolatban a magyar önkormányzati szféra közös fellépéssel tiltakozik a 2006-os költségvetés tervezete ellen a kötelező tartalékképzés, a „kisebb állam” koncepció jegyében megvalósított forráskivonás, a 2005. évi központi bérintézkedések fedezetének részbeni hiánya, illetve a 2006. évi központi bérintézkedések fedezethiánya miatt.

Pozitívum, hogy a főbb központi törekvések között szerepel a leghátrányosabb helyzetű kistérségek támogatása elkülönített központi forrással, a szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatás feladataihoz rendelt normatív támogatás összegének 6,7 %-os emelkedése és a kollégiumok normatívájának 5,0 milliárd forinttal történő emelése. Részben elfogadható az önkormányzatok európai uniós fejlesztési pályázatait saját forrás kiegészítésének támogatásá-

ra szánt felső korlát nélküli előirányzata, a területfejlesztés, a regionalizmus erősítése a területi kiegyenlítés, felzárkóztatás hangsúlyozottabb megvalósítása érdekében.

Jóval hosszabb azonban a negatív hatású költségvetési döntések listája, amelyben a legfontosabb a központi források (állami hozzájárulás, támogatás, személyi jövedelemadó) több mint 5%-os csökkenése (2005-ben 1 349,7 milliárd forint, 2006-ban 1 274,5 milliárd forint). Sztintén „húsbavágó” a személyi juttatások és azok közterheinek módosulása – az önkormányzati szférában ez a legnagyobb, közel 50 %-ot kitevő kiadási tétel, – amely a törvényjavaslat tartalmának megalapozottságát kérdőjelezi meg. A helyi önkormányzatok és intézményeik létszám- és bérhelyzetében kedvező irányú változás nem tapasztalható. A szervezeti rendszer, a feladat felülvizsgálata nem hozott számottevő eredményt annak ellenére, hogy ezt a 2005. évben jelentős (13,5 milliárd forint) támogatás ösztönözte. A 2006. évi költségvetés a fejezetekre 3%-os államháztartási tartalékképzést ír elő, részben az érdekegyeztetés során kialakuló keresetnövekmény fedezetéül. Ezen felül újabb 19 milliárd forintot vontak el a jövő évi büdzséből az „olcsóbb állam, olcsóbb önkormányzat” szlogen jegyében, ami így már összességében 41 milliárdos kiesést jelent 2006-ban.

Az önkormányzatok összefogtak annak érdekében, hogy közösen érvényesítsék lobbierőjüket a 2006-os költségvetési alkuban az önkormányzatokat érintő finanszírozási nehézségeket enyhítő, módosító csomag elfogadtatásában. Az MSZP–SZDSZ koalíció javaslata mintegy 30 milliárd forintra vonatkozott, ezzel szemben Szita Károly Kaposvár fideszes polgármestere által összehívott konzultáció 70 milliárdos átcsoportosítást tartott indokoltnak. Megegyezés jött létre a kormány és kormánypárti frakciók között és ennek értelmében a módosító javaslatok zömét végül is a parlament kormánypárti többsége megszavazta, így az önkormányzatok némi – közel 30 milliárdos – többlettámogatást kapnak, bár egyes szakértői és vélemények alapján így is elfogadhatatlanul alacsony a helyhatóságok támogatása. Utolsó pillanatban előkerülő változtatás volt az is, amely a kötelező tartalékot majdnem a nullára (0,74%) írta le a béremelések fedezése érdekében, de mivel az érintett szakszervezetek egy jelentős része nem tekinti magára kötelezőnek a kormánnyal kötött bérmegállapodást, elképzelhető, hogy a maradék tartalék felhasználására is szükség lesz.

A helyi önkormányzatok pénzügyi szabályozó rendszerében, a kötelező önkormányzati feladatok és hatáskörök telepítésében nem történt átfogó módosítás 2006-ban. Elmarad az önkormányzatok gazdálkodásának átfogó reformja, a feladat- és hatásköri rendszer lényegi változtatására nem került sor. Továbbra sem készült felmérés arról, hogy melyik feladatot milyen szinten indokolt ellátni – központi, regionális vagy helyi önkormányzati szinten -, mi tekinthető megfelelő színvonalú közszolgáltatásnak, s ezek ellátása mennyibe kerül.

Az önkormányzatok helyzete a 2006-os költségvetés számainak tükrében

A helyhatóságok 2.900 milliárd forinttal gazdálkodhatnak jövőre – jelentette be a pénzügyminiszter a 2006-os büdzsé benyújtását követően, az önkormányzatok napja alkalmából tartott szakmai konferencián. Később már árnyalta kijelentését, hogy a jelzett összegnek csak a fele érkezik a központi költségvetésből. Az önkormányzatok számára jövőre 300 milliárd forint fejlesztési forrás áll rendelkezésre, ebből 98 milliárd európai uniós, 95 milliárd társfinanszírozás és 106 milliárd forint „hagyományos” forrás, így például cél- vagy címzett támogatás. A szaktarca vezetője szerint így összességében biztosított a források reálértéken tartása az önkormányzatok számára. De mit is mutatnak a rideg számok a kormányzati PR-megnyilatkozásokkal szemben? A normatív állami hozzájárulások, és a személyi jövedelem-

adó átengedett részének javasolt előirányzata összességében 75 milliárd forinttal csökken a 2006-os büdzsében (2005-ben 1.349 milliárd forint, 2006-ban 1.274 milliárd forint).

A normatív és egyéb állami hozzájárulások, támogatások

A normatív költségvetési hozzájárulások 2006-ra tervezett előirányzata összesen 710,3 milliárd forint, amely 40,8 milliárd forinttal (5,4%) alacsonyabb a 2005. évre jóváhagyott előirányzatnál. A csökkenés az áfa kulcs változása, az egészségügyi hozzájárulás csökkenése, illetve 2006. november 1-jétől javasolt megszüntetése és az államháztartási tartalék végleges zárólása miatti báziskorrekciót tartalmazza. A felhasználási kööttség nélkül, feladatellátással és népességszámmal arányosan megillető normatív költségvetési hozzájáruláson belül 502,3 milliárd forint az állami támogatás és 208,0 milliárd forint a normatív módon elosztott személyi jövedelemadó összege.

A közoktatáshoz kapcsolódó normatív hozzájárulások 2006. évi előirányzata 4,3%-kal (21,5 milliárd forinttal) csökken. Az alapnormatíváknál a 2005. évvel azonos fajlagos támogatások csökkenését a tanuló létszám fogyásával indokolják. Megszűnik a pedagógiai szakmai feladatokhoz kapcsolódó hozzájárulás önálló jogcíme. Az 1-4. osztályos tanulók 2005. szeptember 1-jétől bevezetett ingyenes étkezését az erre jogosultak részére 2006-ban már egész évben biztosítják, ennek szintre hozása címén 5.0 milliárd forint épült be az előirányzatba. Azonossá válik az eddig differenciált fajlagos támogatás a bejáró gyermekek és tanulók után, de ezzel együtt 25 ezer forintról 15 ezer forintra csökken ez a támogatás az óvodás gyerekek és az általános iskolai tanulók esetében, és a megye területéről bejáró gyermekek után egyáltalán nem is lesz igénybe vehető.

A szociális és gyermekvédelmi ellátások 2006. évi feladataira 169,7 milliárd forint normatív hozzájárulást irányoz elő a költségvetés, ami 4,1%-kal kevesebb a 2005. évi előirányzatnál. A hozzájárulások fajlagos és az előirányzat összegei általában – néhány kivételtől eltekintve – csökkennek. A pénzügyi szociális juttatások előirányzata a rendszeres gyermekvédelmi támogatás családi pótlékba történő beépítése miatt 1,6%-kal csökken a 2005. évi előirányzathoz képest. A 2005. évben jelentősen átalakított szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi alapszolgáltatási feladatok támogatási rendszere a törvényjavaslat szerint nem változik. Az egyes jogcímek esetében azonban 1-20% között csökken a fajlagos összeg, amely főként a kisebb településeken a feladatok többcélú kistérségi társulás keretében történő ellátását ösztönzi. A hajléktalanok átmeneti intézményei jogcímnél a fajlagos támogatás 5,5%-kal csökken, amely a jelenlegi állapot szinten tartásához sem elegendő. A gyermekek napközbeni ellátása jogcímén belül a bölcsődei és családi ellátás fajlagos összegei is csökkentek.

A kötött felhasználású normatív támogatások 2006. évi előirányzata összességében az előző évhez képest 3,6%-os csökkenést jelent. Ezen belül nem változik az önkormányzati közfoglalkoztatás támogatási összege és 4,4%-kal nő az önkormányzati hivatásos tűzoltóságok támogatása. A belső ellenőrzési társulások támogatása – a támogatás a 3500 lakosságszám feletti települési és a megyei önkormányzatok költségvetési szervei kivételével igényelhető – a 2005. évvel megegyező 100,0 milliárd forint. A többcélú kistérségi társulások normatív támogatása 2005. évben még a központosított támogatások között szerepelt 15,4 milliárd forint előirányzattal, amit 2006-ban is biztosítani kíván a költségvetés. A többcélú kistérségi társulások összesen nyolcféle feladathoz igényelhetnek kötött felhasználású, döntően kiegészítő jellegű normatív hozzájárulást.

A központosított előirányzatok összege a 2005-ös 94,5 milliárd forintról 53,6 milliárd forintra 43%-kal csökkent 2006-ban. A csökkenésből 8,4 milliárd forintot a 2005. évre a bérkiadásokhoz tervezett kiegészítő bérhordozó normatívába történő beépítés, 15,4 milliárdot a többcélú kistérségi társulások támogatásának a normatív kötött felhasználású támogatásokba történő áthelyezése indokol. A 2005. évben támogatott és a 2006. évre is megmaradó jogcímek közül több mint kétharmadánál csökkent és nem egész egy hatodánál nőtt az előirányzat. Változatlan összeggel szerepel az önkormányzatok EU-s, valamint hazai fejlesztési pályázataihoz kapcsolódó saját forrás kiegészítésének támogatása és a helyi közforgalmú közlekedés normatív támogatása.

A saját forrás kiegészítés támogatási összegének tavalyi szinten maradó előirányzata éles ellentétben áll azzal a kormányzati szándékkal, amely a különféle fejlesztések területén fokozottan számol az európai uniós forrásokkal. A települések jelentős része ugyanis már ma sem képes az uniós pályázatokhoz elengedhetetlenül szükséges saját forrás (10%) biztosítására egy-egy nagyobb projekt esetében, még akkor sem, ha arra társulási formában pályázik. Bár az előirányzat felülről nyitott, az eddigi tapasztalatok alapján félok, hogy a korlátlan igénybevétel csak elvi lehetőség marad és így az önkormányzatok végső jelentős fejlesztési forrásoktól esnek el.

Pontosan a felére, 5,0 milliárd forintra csökkentette a költségvetési javaslat a települési önkormányzati szilárd burkolatú belterületi közutak burkolat-felújításának támogatása 2006-ban, ami ellen részben eredményesen tiltakozott az elsősorban nagyvárosi önkormányzati lobb, ennek eredményként a kormányzat 3,0 milliárd forinttal végül megemelte ezt az összeget. A források azonban így is csupán szerény felújításokra adnak lehetőséget a meglehetősen leromlott állapotú önkormányzati belterületi utak esetében. A támogatásra szánt összeg mértékét jól érzékelteti, hogy ebből az összegből mindössze legfeljebb 4 kilométernyi autópálya épülhetne meg most Magyarországon.

Jelentősen, több mint tíz milliárd forinttal csökken a helyi szervezési intézkedésekhez kapcsolódó többletkiadások támogatása is 2006-ban, amelyet elsősorban a létszámleépítések egyszeri kiadásaihoz lehet igényelni. Ez azonban valószínűleg nem fog problémát jelenteni az önkormányzatok számára, mivel nem terveznek jelentős létszámleépítést a 2006-os évben. Az önkormányzatoknál 450 ezer közalkalmazott és 40 ezer köztisztviselő dolgozik, így ez a szféra a legnagyobb közszolgálati foglalkoztató. Az állam közvetlenül nem írhat elő leépítést ebben a szektorban, ám a szűkös költségvetési lehetőségek jóval szigorúbb létszámgazdálkodásra kényszeríthetik a településeket. Az önkormányzatok a létszámleépítés kompenzálására fordítható 2005-ös központi 13,5 milliárdos keretet is alig használták ki, összesen csak mintegy 1,9 milliárd forintra jelentettek be igényt. Jelentős létszámleépítés a települések többségében már csak azért sem lehetséges, mert az állam folyamatosan egyre több kötelező feladatot utal helyi szintre, így már a jelenlegi közalkalmazotti és köztisztviselői létszámmal is nehéz teljesíteni a törvényi előírásokat.

Reálértéken csökkenő előirányzatot tartalmaz a költségvetés az önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatásokra is. Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok és a működésképtelen helyi önkormányzatok támogatására a költségvetés a 2005. évvel megegyező összeget biztosít, csupán a tartósan fizetésképtelen helyzetben lévő önkormányzatok támogatása emelkedik minimális mértékben (30 millió forinttal).

Fejlesztési támogatások

A 2006. évi költségvetési törvényben a decentralizálás területei – regionális fejlesztési, megyei fejlesztési tanácsok – nem változtak, a 2006. évben felosztható támogatási keretek azonban a jogcím bővülése ellenére összességében csökkentek.

2. táblázat Az önkormányzatok 2006. évi fejlesztési célú támogatásainak változása

(Millió forint)

Megnevezés	2005 évi előirányzat	2006. évi javaslat	Változás (+/-)
Helyi önkormányzatok támogatása fejezet előirányzata	124 571,9	120 360,0	- 4 211,9
Decentralizált fejlesztési és egyéb programok előirányzatai	26 250,0	17 435,0	- 8 815,0
Összes előirányzat	150 821,9	137 795,0	- 13 026,9
Összesből: regionális fejlesztési tanácsok döntési hatáskörében	40 250,0	27 185,0	-13 065,0
Összesből: megyei területfejlesztési tanácsok döntési hatáskörében	16 873,0	18 870,0	+ 1 997,0

A regionális fejlesztési tanácsok döntési hatáskörébe utalt előirányzatok köre a Vásárhelyi Terv kapcsán az érintett régiókban bővült, ugyanakkor a régiók szintjén 2006-ban a pénzforgalmi előirányzat az előző évihez képest 32,5%-kal csökken, míg megyei szinten ugyanez 11,8%-kal nő.

A helyi önkormányzatok támogatásai fejezeten belül – a már említett szilárd burkolatú belterületi közutak javítása mellett – a települési hulladék-közzolgáltatás fejlesztésének támogatási összege is pontosan a felére csökken (2006-ban 750 millió forint).

A fejlesztési támogatások továbbra is leghangsúlyosabb elemét a címzett- és céltámogatások jelentik (2006-ban 63,8 milliárd forint), de ez az előirányzat is csupán 45 millió forinttal emelkedik 2005-höz képest. A 2006. évi előirányzathoz 2004. év végéig meghozott címzett és céltámogatási döntések 34,1 milliárd forintot, a 2005. évben indított programok pedig 22,8 milliárd forintot kötnek le. A 2006-ban indítható fejlesztésekre így az előirányzatnak csupán egytizede, 6,5 milliárd forint marad. A támogatásra javasolt 72 beruházás indítása esetén, 2006-ban a fejlesztések a teljes megítélt címzett támogatás mindössze 8%-át vehetik igénybe és a 2007. évet 23 milliárd forint, a 2008. évet pedig 23,1 milliárd forint kötelezettségvállalás terheli. A leghátrányosabb helyzetű kistérségek felzárkóztatásának támogatására – új elemként – 2006. évben 10 milliárd forint áll rendelkezésre, amelyről a megyei területfejlesztési tanácsok döntenek.

A kiemelt fővárosi fejlesztési támogatási programok előirányzata az előző évvel azonos – tehát reálértéken csökkenő – szinten áll rendelkezésre (17,8 milliárd forint). Ebből a 4-es metró építésének támogatását 15,8 milliárd forint biztosítja, míg a kerületek belterületi útjainak felújítására csupán nem egészen egy kilométernyi autópálya építésének összege – 2 milliárd forint – jut.

Az Európai Unió alapjaiból és támogatási kereteiből származó források a 2006. évben 80%-kal növekedhetnek, így megközelíthetően 97,7 milliárd forinttal számolhatnak a helyi ön-

kormányzatok. Az önkormányzati fejlesztéseket az EU-s támogatások elérése mellett hazai pénzügyi források is segítik. A Sikeres Magyarországért Önkormányzati Infrastruktúrafejlesztési Hitelprogram 80 milliárd forintos keretösszeg áll rendelkezésre, amely akár 90%-os részarányú hitelfinanszírozást is lehetővé tesz.

Adóbevételek

A helyi önkormányzatok személyi jövedelemadóból (szja) való részesedésének 40%-os mértéke nem változik a 2006-ban, az átengedett szja az előző évhez képest 3,8%-kal (17,5 milliárd forinttal) nő. A települési önkormányzatokat megillető helyben maradó szja 10%-os mértéke is változatlan, ez 4,4 milliárd Ft-tal növeli az önkormányzatok szabad rendelkezésű forrásait (2005-ben 116,4 milliárd forint, 2006-ban 120,8 milliárd forint). A jövedelemkülönbség mérséklésére javasolt összeg felosztásának, illetve az adóerő-képesség számításának módja, a tervezési és elszámolási szabályok érdemben nem módosulnak.

CIVIL SEKTOR

Csökkennek a civil szervezetek támogatására fordított állami források jövőre – derül ki a 2006. évi költségvetési törvény tervezetéből. 7 milliárdról 6,89 milliárd forintra csökken például a támogatások legnagyobb részét kezelő Nemzeti Civil Alapprogram (NCA) költségvetési kerete.

A maradványképzési kötelezettségek miatt a már megítélt és szerződéssel alátámasztott támogatásoknál is közel 2,3 milliárd forint összegben csúsznak át kifizetések 2006-ra, minden valószínűség szerint a választásokat megelőző időszakra. Ehhez járul a 10%-os zárolás feloldása, amelyről a Kormány november végi ülésén határozott. Így 617 millió forint körüli összegre írhatnak még ki pályázatot 2005-ben az NCA kollégiumai, a pályázatok elbírálása és kifizetése azonban már 2006 tavaszára esik.

Az NCA vezető szerveinek működését még Göncz Kinga esélyegyenlőségi miniszter is bírálta, szerinte a döntnököknek egyes esetekben feltételezhetően saját szervezetük felé hajlott a keze. (Emlékeztet, a szakminiszter egy, a közelmúltban kelt levelében úgy fogalmazott: az NCA tanácsába és a kollégiumokba beválasztott szervezetek „feltűnően magas támogatásokat kaptak, semmiféle önkontroll nem érvényesül, és ez kialakítja azt a képet, hogy az NCA civil delegáltjai önmaguknak osztják a pénzt”. Azt ugyanakkor Göncz nem említette, hogy azok a szervezetek, amelyeknek miniszterre történt kinevezése előtt tisztségviselője volt, szintén nem kevés támogatást nyertek az NCA rendszeréből.)

A Gyermek és Ifjúsági Alapprogram (GYIA–240 millió forint körüli összeggel) pályázataiból megítélt összegek sem kerültek teljes maradéktalanul kifizetésre. A szerződések megkötése is csak az ősz folyamán kezdődött el, számos pályázó nem kapta meg a megítélt összeget és az aláírt szerződést az ősz folyamán. Reális esély van a 2006-os kifizetésekre. A GYIA kerete 2006-ban megmarad a 2005-ös nominálértéken és ide kerül még a készülő ifjúsági törvényben megnevezett összeg is.

A határon túli ifjúsági szervezetek részére kiírt programfinanszírozási és működési támogatási pályázatok esetében (közel 43 millió forint) is csak a szerződések megkötése történt meg, az összegek kifizetésére nem került sor. A szerződések megkötése is csúszott, mivel a minisztérium a határon túli szervezetek számára olyan kötelezettségeket írt elő (pl. banki felhatalmazó beszerzése), amelyeket azok nem tudtak teljesíteni. A támogatások kifizetése valószínűleg itt is átcsúszik a jövő évre, mint ahogyan az előző években is ez történt.

Nem jelentős összeg, de a szektor támogatási problémáinak tipikus esete a Youth 2000–2006 program, amely évről évre 51.600 eurós keretből gazdálkodhat, de ebből 2005-ben kb. 40.000 eurót azért kell visszautalni, mert nem került kiosztásra.

Az oktatási tárca által a felsőoktatásban működő civil szervezetek támogatására kiírt pályázatok előfinanszírozásuként lettek meghirdetve, a minisztérium azonban a nyertes szervezetek kiértékelésekor azt a tájékoztatást mellékelte, hogy a pályázat a meghirdetettel ellentétben mégis utófinanszírozású és az elnyert összegek leghamarabb 2006. február 15. után kerülnek kifizetésre. Ez a teljesen általánossá vált manipuláció nyilvánvalóan a költségvetés gondjainak enyhítését célozza.

A civil szervezetek persze nemcsak az NCA-ból, hanem más költségvetési fejezetekből is támogatásban részesülnek. A Külügyminisztérium az atlanti gondolatot támogató nem kormányzati szervezeteknek tart fenn külön kasszát, amely az idei névleges 45 millió forintról jövőre 38,8 millió forintra csökken. A Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma idén 610 millió forinttal dotált civil és nonprofit kulturális szervezeteket, ez a kassza 2006-ra 210 millió forintra csökken. A Belügyminisztérium fejezetében már nem is szerepel több civil szervezet támogatása, amelyeket eddig minden évben beterveztek illetve számosat csökkentettek. Az IHM fejezetében megszűnik az eddig támogatott hírközlési és tudományos egyesületek támogatása. Az EÜM jövőre nem támogat néhány eddig támogatott szervezetet.

Összességében megállapítható, hogy a civil szervezetek támogatása a 2006-os évben mindenképpen csökken az előző évhez képest. Vannak előirányzatok, ahol megmarad ugyan a 2005-ös támogatás nominálértéken, ám reálértéken mindenképpen csökken, miközben több jelentős alap esetében a 2005-ös támogatások tényleges kifizetésére is csak 2006 tavaszán kerül sor, a parlamenti választásokat megelőző időszakban.

GAZDASÁGFEJLESZTÉS

Kis- és középvállalkozások (kkv-szektor)

Az Európai Unió saját, egységes kritériumokat dolgozott ki arra vonatkozóan, hogy közösségi szinten milyen méretű és forgalmú cégek minősülnek kis- és középvállalkozásoknak. Az uniós számítások szerint a jelenleg Magyarországon működő közel 850 ezer vállalkozásnak mintegy 95 százaléka tartozik a kkv-körbe – az Unióban ez az arány 99 százalék. A kkv-szektor nagyvállalatokhoz viszonyított foglalkoztatottainak száma is megközelítőleg azonos az uniós tagállamokban mért szinttel, a magyar kis- és középvállalkozások az összes foglalkoztatott mintegy 70 százalékanak biztosítanak megélhetést. Probléma viszont, hogy a gazdasági hatékonyság tekintetében mérvadó mutató, a hozzáadott érték előállításának volumenének tekintetében jócskán elmaradunk az uniós átlagszinttől. Míg a közösség tagállamaiban a kkv-k a megtermelt GDP átlagosan 50-55 százalékát adják, addig hazánkban a szektor hozzájárulása ezen a téren mindössze 25-30 százalék. A kkv-kra jellemző eltérő minőségi és mennyiségi mutatók az ágazat egészségtelen működési feltételeit jelzik, a gazdaságfejlesztés feladatait tekintve tehát a kkv-szektor erősítésének a kormány prioritásai között kellene szerepelnie, de jelenleg a kormánynak nincs jól működő, hatékony és egységes kormányzati kkv-fejlesztési koncepciója.

Ezzel szemben a kormány olyan támogatási kritériumokat fogalmaz meg, amelyeknek csak a kkv szektor elenyésző része képes megfelelni, aki pedig megfelel, az a pályázható források szűkössége miatt kerül versenyhátrányba regionális konkurensével szemben. A 2006-os költségvetés szerint jövőre 3,731 milliárd forintot jut az úgynevezett Kis- és Középvállalkozási Célelőirányzatra, amely ugyan 500 millió forinttal több 2005-höz képest, ám a növekedés relatív, hiszen a kilencvenes években ugyanez a célelőirányzat még 5 milliárd forintot kapott, akkori értéken többszörösét a mai összegnek.¹ Mindezzel együtt a költségvetési támogatásoknak csak megközelítőleg 4-5 százaléka kerül a kkv szegmenshez, ez a szektor gazdasági potenciáljához és jelentőségéhez képest pedig nevetségesen alacsony.

A 2005. év forráshiányosságát és a kormányzati tervezés súlytalanságát kitűnően példázzák a Nemzeti Fejlesztési Terv Gazdasági Versenyképesség Operatív Programjának (GVOP) kkv-fejlesztési pályázati programjai. A GVOP keretében 22 olyan pályázati program indult, mely a kis- és középvállalkozások számára teremt támogatási lehetőséget. A minisztérium az igénylők számát olyannyira alulbecsülte, a rendelkezésre álló forrásokat pedig túlbecsülte, hogy az elkülönített, 43,427 milliárd forintban meghatározott, három éves keret 78 százalékát 2005 novemberében már le is kötötték, a 22 programból késő ősszel már csak 4-re lehetett pályázatot beadni.²

A támogatási rendszer tökéletlensége, a kis- és középvállalkozások elhaló kormányzati segítése következtében a kkv-szektor tökeellátottsága rendkívül alacsony. A cégek nem képesek jelentősebb beruházásokra, kapacitásbővítés híján gyakran kénytelenek azokból a megrendelésekből megélni, amelyek teljesítése a nagyvállalatoknak már nem kifizetődő. A romló lik-

¹ A különbség érzékeltetése végett. 1994-ben egy kilométer autópálya megépítése még 520 millió forintba került, ma egy kilométer autópályát 3,2 milliárd forintért építenek meg.

² Ugyanakkor van olyan 2004-ben indított népszerű program, melynek hároméves keretét már 2005 tavaszán 100 százalékban lekötötte az irányító hivatal. Ilyen program a GVOP 2.1.1.-es pályázati kiírása, mely a kis- és középvállalkozások műszaki, technológia háttérének fejlesztéséhez nyújt támogatást.

viditás és a körbetartozások problémáját jól érzékelteti, hogy idén közel 10 százalékkal több kis- és középvállalkozás ellen indítottak végelszámolást, mint 2004-ben. Míg tavaly a cégek átlagosan 20-40 napot késtek kifizetéseikkel, addig az idén a kényszerű „csúszások” már 40-50 napot is kitétek.³ A kis- és középvállalkozásoknak 2005-ben nem kevesebb mint 53 százalékát érintette a körbetartozás problémája, a legkisebb cégeknél ez a szám a 63 százalékot is elérte.⁴

Egyes, főként kormányzati kommunikációhoz köthető vélekedések szerint a reálgazdaság teljesítményére közvetlenül nincs hatással a fiskális politika esetlensége, az igazság viszont az, hogy a költségvetés által görgetett hatalmas passzívum gyakran jelentős szerepet játszik a kkv-k ellehetetlenítésében. A kisebb szereplőket felvonultató vállalati szféra meghatározó részét az állami (központi, állami intézményi, önkormányzati) megbízások tartják életben. A pénzügyi kormányzat több mint 500 milliárd forint maradványképzést ír elő a költségvetési intézményrendszer számára, a szabad források nélkül hagyott állami megrendelők ezért csak hosszú késésekkel, vagy egyáltalán nem tudnak fizetni a vállalkozásoknak elvégzett munkájukért. Az állam azzal is generálja a körbetartozást, hogy késik az áfa-visszatérítésekkel és az elnyert pályázati pénzek kifizetésével, így a cégek az állam miatt válnak adóssá.

Gazdaságfejlesztési koncepció: hitelfelvételre való ösztönzés

A 2006-os költségvetés semmilyen jelentős támogatást nem juttat a kis- és középvállalkozásoknak. A költségvetés szemmel láthatóan annak a már korábban bejelentett kormányzati elképzelésnek megfelelően készült, hogy az állam fokozatosan kivonul a szektor direkt támogatásából. A kormányzat a fejlesztési hitelek „mindenhatóságát” hirdeti. A GKM kkv-fejlesztési programjából kiderül, hogy a szaktárca 2007 és 2013 között a vissza nem térítendő támogatások jelenlegi 71 százalékos arányát 17,6 százalékra redukálná a hitelből történő fejlesztések javára. A 2006-os költségvetés azt igazolja, hogy az állam újabb és újabb csatornáit nyitja meg a hitelfelveteleknek. A Hitelgarancia Rt. állami hitelgaranciával vállalt kezességi állománya például 200 milliárd forintról 300 milliárd forintra – vállalkozásonként 600 millió forintról 800 millió forintra – emelkedik. A Széchenyi-kártya és a Magyar Fejlesztési Bank Európa hitelprogramja mellett megjelenik az MFB másik legfeljebb 50 milliós forintos fejlesztési kölcsönt kínáló Sikeres Magyarorszáért kisvállalkozói vállalkozásfejlesztési programja.

Probléma azonban, hogy miközben a különböző hitelfelvételi lehetőségek sokasodnak a hitelfelvétel kondíciói nem egyszer romlanak. Az Orbán-kormány kkv-fejlesztési programjából átvett és megtartott Széchenyi-kártya esetében ugyanez tapasztalható. A Széchenyi-kártya sikeres, 2002 óta a kkv-k közül 42 ezren vették igénybe ezt a fajta hitelt; a 2002 óta megítélt hitelállomány 177 milliárd forintra tehető. A 2006-os költségvetés a jövőre kiosztható hitelkeretet 2,026 milliárd forintban fixálta, a maximálisan felvehető hitelösszeget 10 millió forintról 25 millió forintra emelte. Ezzel egy időben azonban – és ez probléma lényege – a kormány bejelentette, hogy a felvett kölcsönök állami kamat- és garanciadíjtámogatását a következő években fokozatosan felszámolja. Az állam tehát, nemhogy kivonul

³ Más gazdaságkutatások még borúsabb képet festenek a körbetartozás problémájáról. A Coface nemzetközi hitelbiztosító szerint a kifizetések csúszása 2005. nyarán már megközelítette a 100 napot. Egy az MKIK által végzett felmérés pedig arra mutat rá, hogy a kisvállalkozások behajthatatlan követelése eléri árbevételük 15-20 százalékát. Cégbírósági adatok szerint a fizetéseketelenné vált cégek száma 1997-ben 2750 volt, ami 2004-re elérte a 8 ezres határt.

⁴ A GVI, a Figyelő és a Volksbank együttműködésében elkészült kutatás eredményei alapján.

a kkv-k finanszírozásából, de hosszú távon még forrásokat is elvon azoktól. A kis- és középvállalkozások hitelfelvételi kényszere már így is jelentős, ha a kormányzat kizárólagos hitel-ösztönző politikája érvényben marad, a kkv-k szignifikáns része kerülhet adócsapdába. További következmény lehet, hogy Magyarországon folyamatosan teret nyer az úgynevezett „jobless-growth” jelenség, azaz a gazdaság bővülése nem társul a foglalkoztatottság növekedésével, a munkanélküliség csökkenésével.

3. táblázat Kkv-szektor hitelrészesedése százalékban, az eladósodás útján

	2003.	2004.	2005. I. félév
Mikrovállalkozások	16,4	17,6	15,9
Kisvállalkozások	8,6	10,6	16,6
Középvállalkozások	17,4	19,0	22,3
A szektor összesen	43,4	47,2	54,8

Forrás: PSZÁF

A kkv szektor működését érintő adópolitikai változások

A 2006-os költségvetésben az általános forgalmi adó 25 százalékos kulcsának 20 százalékosra történő mérséklése gyakorolja a legjelentősebb gazdasági hatást. Az áfa-csökkentés nem játszik különös szerepet a vállalkozásbarát piaci környezet kialakításában. A vállalkozásoknak ugyanis nem az áfa mértéke a fontos, hanem az, hogy azt milyen feltételek mellett és milyen gyorsasággal tudják visszaigényelni az adóhatóságtól. Szükséges megemlíteni, hogy az új áfa-törvény miatt nem kapnak kompenzációt az EVA-körbe tartozó társaságok.⁵

A 2006-os költségvetésben nincs szó a vállalkozások versenyképességét hátráltató munkabér utáni költségterhek csökkentéséről. Magyarországon bruttó 100 ezer euró éves munkabér kifizetésnek adózás utáni költsége jóval meghaladja az uniós átlagot. Hazánknál ezen a téren csak Litvánia teljesít rosszabbul. A versenyképességi szakadékot tovább növeli, hogy számos uniós tagállamban a munkaáltatói járulékok jelentős része elszámolható. Ennek a hátránynak a lefaragása jegyében kizárólag egyetlen egy lépést kalkuláltak a 2006-os költségvetésbe. Idén novembertől a 3450 forintban meghatározott tételes egészségügyi hozzájárulás 1950 forintra csökkent, ami 2006 novemberében végleg megszűnik.⁶

A kis- és középvállalkozások által így megtakarított költséget jó előre elveszi a kormány a differenciált minimálbér bevezetésével járó járulékkerheken keresztül. A minimálbér összege 57 ezer forintról 63 ezer forintra, a középfokú végzettségűek esetében 70 ezer forintra, a diplomások esetében 77 ezer forintra emelkedik. A vállalkozóknak mintegy 70-90 milliárd forintnyi plusz bevételkieséssel kell számolniuk amiatt, hogy az eddig jellemző adómentesség

⁵ Az egyszerűsített vállalkozói adótól, mely 2002-ben még az MSZP kampánykommunikációjának kulcseleme, majd később felelős gazdaságpolitikájának kirakati eleme a kormány most már egyébként is szabadulni szeretne. Azokról, akik annak idején ezt az adózási formát választották, a 2005-ös kormányzati kommunikáció alapján „kiskapuzókká”, „méltánytalan előnyöket”, „extra lehetőséget élvezőkké” váltak. A költségvetés legnagyobb bevételi csoportját jelentik az evás cégek eva-befizetései.

⁶ Gyurcsány Ferenc 100 lépés programja nagyon marginálisan ugyan, de érinti a járulékkerhelés kérdését. Pl. 1. Magánszemély munkáltató a közteherjegy összegének 75 százalékát leírhatja személyi jövedelem adójából. 2. Azok a 250 fő alatt foglalkoztató vállalkozások, melyek három hónapja regisztrált álláskeresőket alkalmaznak, egy éven át mentesülhetnek a munkáltatói közteherviselés alól. Ezek az intézkedések azonban csak a munka „kifehérítéshez” és a foglalkoztatás szintjének emeléshez járulhatnak hozzá több-kevesebb sikerrel, de gazdaságfejlesztési szempontból nem jelentenek tényleges, átfogó segítséget a kkv-k közteherviselésében.

kizárólag a legalacsonyabb minimálbér esetében marad meg. A minimálbér differenciált emelése különösen érzékenyen érinti a kkv-szektor. Az előzetes számítások alapján a legalább ezer főt foglalkoztató nagyvállalatok mindössze 20 ezer alkalmazott után lesznek kötelesek a megnövekedett járulékokat kifizetni, az 5 és 50 fő közötti dolgozói létszámmal rendelkező társaságok körében viszont 260-280 ezer ember utáni járulékteher-bővüléssel kell kalkulálni. Ha ezt a becslést párhuzamba állítjuk a már tárgyalt tőkeellátottsági nehézségekkel arra következtethetünk, hogy a kkv-k esetében elbocsátásokra, munkaköri integrációra, a dolgozói struktúra lassú átformálódásra, végeredményben pedig a hatékonyság csökkenésére lehet számítani.⁷ A minimálbér emelése önmagában nem káros, de a forráshiányos kkv-k körében kontra-produktív hatása lehet, ugyanis minél magasabb a minimálbér, annál több járulékot kell fizetni utána, a cégek viszont emiatt a korábban magasabb bérezési sávba eső munkaköröket új alkalmazottaik részére az alacsonyabb minimálbér-kategóriába eső állás-ként hirdetik meg.

A 2006-os költségvetésben bevezetésre került a kedvezményes mértékű társasági adó. Jövőre a kkv-eknek 5 millió forintos, éves adóalapig a jelenlegi 16 százalékról 10 százalékra csökken a társasági adókötelezettségük.⁸ Ez az intézkedés elvileg nagyon sok cégnek jelenthetne jelentősebb kiadáscsökkenést, de csak elvileg. A kedvezményes adószint eléréséhez ugyanis az kell, hogy a cégek ne vegyenek igénybe állami támogatást, alkalmazottaikat pedig legalább kétszeres minimálbéren kell foglalkoztatniuk.⁹

A kkv-szektorban könnyebbé válik, hogy jövőre az iparüzési adó a társasági adóalapból teljes egészében leírhatóvá válik (jelenleg ez 50 százalékos mértékben tehető meg)¹⁰. Egy további kisebb jelentőségű újítás, hogy az egyösszegű értékcsökkenési leírással érintett eszközök értékhatárát 50 ezer forintról 100 ezer forintra emelték. A versenyképességet, és így a gazdaság fejlesztését szolgáló három, a 2006-os évre vonatkozó intézkedés azonban nem számít túlzottan jelentősnek. A kedvezményes társasági adó 6 milliárd forintot, az elszámolható iparüzési adó megközelítőleg 13 milliárd forintot, az értékhatár-növelés megint csak 6 milliárd forintot, a 2006 novemberétől megszűnő EHO 42 milliárd forintot hagyna a vállalkozások zsebében¹¹. Mindez azt jelenti, hogy a kormány vállalkozásként körülbelül 83 ezer forint támogatást tervezett be a költségvetésbe a kkv-szektor számára.¹² Ha ezt az összeget összevetjük a növekvő járulékteherrel, az emelkedő termelési költségekkel, a nö-

⁷ A kormányzat „érzékletlenségét” jelzi, hogy a költségvetés elfogadása előtt másfél héttel a MSZP és az SZDSZ olyan módosító indítványt nyújtott be, mely azt szerette volna elérni, hogy a vállalkozók számára előírt járulékalap minimuma ne a minimálbér legyen, hanem a minimálbér másfélszerese. Ez egy vállalkozásnak éves szinten 170 ezer forintos plusz járulékteherrel jelentett volna. A javaslatot végül sem a költségvetési bizottság, sem pedig a parlament plenáris ülése nem támogatta. Szintén egy kormánypárti módosító javaslat szerint a járulékfizetés minimumát az középfokú végzettségűek bérminimumához kell igazítani, ez a módosítás 28 milliárd forintot venne el a kkv szektortól.

⁸ A magyar, 16 százalékos társasági adó az egyik legalacsonyabb az EU-ban. A közösség országai közül Cipruson a legalacsonyabb ennek az adónemnek a mértéke (10%), azt követi az ír (12,5%) adókulcs. Lettországból és Litvániából 15 százalékos, Szlovákiából 19 százalékos kell fizetniük a cégeknek nyereségük után. Az európai országok többségében azonban 20-30 százalék között mozog ennek mértéke. Franciaországban, Görögországban, Spanyolországban azonban még ennél is magasabb: 35 százalék.

⁹ Egy szocialista módosító indítvány szerint a felső határ lehetne 6 millió forint, alkalmazottainak száma legyen minimum két fő, és a leghátrányosabb helyzetű térségekben a minimálbéreknek csak a másfélszeresét kelljen fizetni az alkalmazottaknak.

¹⁰ Az Európai Unióban ismeretlen az iparüzési adó, használata miatt Kovács László adóügyi biztos többször figyelmeztette hazánkat. Az ipa 2008-ban szűnik meg Magyarországon, illetve felváltja a nem forgalom-szemléletű helyi adó, ami a jelenlegi ipa 50 százaléka lesz. A kieső összeg miatt az önkormányzatok 2008-tól kompenzációt kapnak az államtól.

¹¹ A Pénzügyminisztérium közlése alapján.

¹² 67 milliárd forint és 807500 vállalkozás aránya.

vekvő bürokratikus kiadási terhekkel, akkor kiderül, hogy reálértéken számítva az állam jövőre forrásokat von el a vállalkozásoktól.

Public Private Partnership (PPP)

A PPP beruházási konstrukciók egyértelmű költségvetési tényezője a költségvetés mozgásterét, egyben a magyar gazdaságfejlesztés átgondolatlan, rövid távú preferenciáit tükrözi. A magyar kormány a magántőke bevonásával létrehozott állami beruházási konstrukciókat a modern gazdaságfejlesztési szerkezet elengedhetetlen komponenseként kommunikálja. Az állam a magánbefektetők számára lassan, 15-25 év alatt téríti vissza az elvégzett munka ellenértékét, de a magas kamatok miatt végül az adófizetők pénzéből sokkal nagyobb összeg kerül magánkézbe, mint amennyibe a feladat elvégzése valójában került. Az állam a fejlesztési költségek, a költségvetési kiadások „szétterítésével” eladósítja önmagát, és tovább szűkíti a jövő költségvetéseinek mozgásterét.

A kormánykommunikáció a PPP módszerét külföldön is használatos, bevett és hasznos finanszírozási formának nevezi, nem említi viszont azt, hogy amíg máshol a magánszféra általában csak a részbeni finanszírozásban, a hatékony lebonyolításban vállal szerepet, addig Magyarországon – a hatalmas költségvetési hiány miatt – az állam gyakorlatilag minden kezdeti költséget a vállalkozókra ruház át. A köz- és magánszféra együttműködésén alapuló programok becsült jelenértéke a Pénzügyminisztérium kimutatása szerint hozzávetőleg 668 milliárd forintot tesz ki. Ebből az autópályák (M5-ös M6-os) 363,2 milliárd, a börtönépítések 71,7 milliárd, az MTV székház 78 milliárd, a kollégiumi és diákokthoni infrastruktúrák 155,7 milliárd forintos tételt képviselnek. A tervezett ügyleteknek két költségvetési fejezetnél nem lesz kihatása a 2006. évre, mert az állami kötelezettségvállalás törlesztése a 2007. évtől kezdődik. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, az Oktatási Minisztérium és a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztérium költségvetése azonban már 2006-ra is tervez PPP-vonatkozású kiadásokat.

Kutatásfejlesztés (K+F)

Magyarországon a gazdaság jelentős strukturális változáson ment keresztül a rendszerváltást követő 15 év alatt. Az alacsony képzettségű munkaerőt igénylő feldolgozóipart felváltotta a magas hozzáadott értéket előállító termelési rendszerek elsődlegessége. A kormány kommunikációjában mindig kiemeli, hogy hazánkba leginkább a magas technológia ismereti elvárásoknak is megfelelő, képzett munkaerő miatt érkezik a működő tőke. Ennek ellenére az Állami Számvevőszék integrált kutatási eredménye alapján publikált innovációs teljesítmény-trend rangsorban Magyarország az utolsó harmadban helyezkedik el. 2004-ben 0,88 százalékát fordítottuk a megtermelt bruttó nemzeti jövedelmünknek kutatásfejlesztésre.

A Gyurcsány-kormány egyik gazdaságfejlesztési prioritásnak kikiáltott kutatásfejlesztés jelentősen kevesebb központi forráshoz jut 2006-ban, mint korábban. A kormány még a törvényben garantált minimális szintű támogatást sem különítette el a Kutatás és Technológiai Innovációs Alap részére. A 2006-ra vonatkozó költségvetés alapján ugyanis az alapba 12,4 milliárd forint állami támogatás mellett 23,4 milliárd forint folyik be a vállalkozások által fizetett innovációs járulékból¹³. Ezzel az a probléma, hogy az alap létrehozását célzó két

¹³ A vállalkozói innovációs járulék idén az iparüzési adóalap 0,25 százaléka, 2006-ban annak 0,3 százaléka.

évvel ezelőtt elfogadott törvény (KTIA tv. 7. §) garantálja, hogy az alaphoz történő állami hozzájárulás nem lehet kevesebb, mint a vállalkozásoknak a tárgyévet két évvel megelőző évre leszámolt befizetései. Ez az idén elfogadott költségvetési zárszámadás szerint jövőre nem 12,4 milliárd, hanem 16 milliárd forint lenne.

[Részlet a az alap létrehozását célzó 2003. évi XC. törvényből: *A törvény része a kutatás-fejlesztés irányítási, finanszírozási és intézményi rendszere átfogó reformjának, amely a Kormányprogram innováció alapú versenyképesség-növelő célkitűzéseinek megvalósítását szolgálja. Az elkülönített állami pénzalap létrehozása kifejezi azt a kiemelt figyelmet, amely a Kormány gazdaságpolitikájában és általában az állam gazdaság szabályozó tevékenységében a kutatás és fejlesztés, tágabban az innováció ügyét megilleti.*

A Kutatási és Technológiai Innovációs Alappal létrehozott központi pénzforrás lehetővé fogja tenni, hogy érzékelhetően növekedjen a nemzetgazdaság összes kutatási-fejlesztési ráfordítása, amely – az elmúlt évtizedben bekövetkezett drasztikus csökkenés után – az utóbbi években növekedésnek indult, de még jelenleg is igen alacsony, mind a gazdaságfejlődés szükségleteihez képest, mind nemzetközi összehasonlításban. Az Alap létrehozásával gyökeresen új helyzet áll elő a kutatás-fejlesztés és az innováció állami támogatásában. A kutatás és fejlesztés támogatására szolgáló központi forrás a következő években a 2002. évi ismert összeghez képest 20-40%-kal bővül, a vállalkozások piac által generált és ellenőrzött K+F tevékenységének központi támogatási lehetősége viszont megtöbbszöröződik. Ezzel megteremtődik a keresletvezérelt kutatás és innováció támogatási politika forrása. Egyben lehetővé válik, hogy az eddiginél nagyobb arányban részesüljenek központi támogatásban a versenyképesség erősítéséhez, technológiai és piaci áttörésekhez szükséges kritikus méretet elérő kutatási-fejlesztési projektek.]

Miközben a gazdasági tárca vezetője és a miniszterelnök több ízben is leszögezte, hogy a K+F tevékenységek támogatása rendkívül kedvező hatással van az ország versenyképességére, a szakminisztérium olyan programot mutatott be, melynek lényege, hogy a K+F finanszírozása terén mutatott állami szerepvállalásnak – a szűkös költségvetési lehetőségekre hivatkozva – folyamatosan csökkennie kell, a jelenlegi 60-40 százalékos állami-piaci finanszírozási arányt 40-60 százalékosra kell módosítani. A vállalati innováció és gazdaságban hasznosuló K+F támogatás több régi előirányzat összevonásából került kialakításra, az indoklás szerint a gazdaságban hasznosuló K+F ráfordítások közvetlen mérése érdekében. Ide tartoznak most tehát a Nemzeti Kutatási és Fejlesztési Programok, nagyobb léptékű, átfogó jellegű, a közszféra és a vállalatok együttműködését segítő programok, korszerű, magas értéket képviselő piacépes agrár-élelmiszeripari termékek, eljárások és szolgáltatások létrehozását célzó pályázatok – mindezt 2006. évi költségvetésben a kormány neveltséges összeget, 15,8 milliárd forintot rendelt hozzá

Következtetések

A gazdaságfejlesztésre nincs, vagy csak alig van pénz. A magyar gazdaságban mára teljesen elhalt a vállalkozásösztönzés, a vállalkozói terhek növekednek, a cégbejegyzések költségei nőnek, az energia-áremelések költségeit az állam a vállalati szférára terheli. A kormány egyre több hitel felvételére ösztönzi a vállalkozásokat. Miközben a vállalati szféra nagyobb, leginkább külföldi tulajdonú szereplői jól teljesítenek, a magyar nemzetgazdaság motorjának számító kkv-szektor jelentős része likviditási problémákkal küzd. Az állam tízmilliárdokkal támogatja egy-egy, amúgy sem tökehiányos multinacionális társaság magyarországi megtelepedését, csak azért, hogy a beáramló működő tőke nagyságával kérkedhessen (lásd a Hankook gumigyár dunaújvárosi megtelepedésnek története). Miközben a kkv-k finanszírozásából az állam kivonulni látszik, a kormány különböző jogcímenek az állami és önkormányzati tulajdonban lévő vállalatok (MÁV, BKV, Volán társaságok) konszolidálására évente több mint 100 milliárd forintot fordít. A kormány a bizonytalan eu-s pályázati forrásokra és a piac feltételezett önfinanszírozó képességére bízta a stratégiaileg fontos ágazatok

fejlesztését, ő maga pedig lassan leépíti az ilyen irányú állami szerepvállalást. Gazdaságfejlesztési koncepciójában olyan, a jelenlegi kormányzati cikluson túlnyúló, jogszabályi kötöttségektől mentes intézkedéseket, víziókat fogalmaz meg, melynek teljesítésére nem kötelezhető. A kormány olyan gazdaságfejlesztési kizárólagosságokat alakít ki, mint például az autópálya-építés, és egész gazdaságpolitikájának sikerét ezeknek a kizárólagosságoknak az érvényesülésben látja és láttatja, miközben a fenntartható gazdasági fejlődés alapjainak megteremtéséhez más, fundamentális újratermelési alrendszerek stabilizálását és fejlesztését teljes mértékben elhanyagolja.

Mezőgazdaság és vidékfejlesztés

Gyurcsány Ferenc miniszterelnök és Gráf József szakminiszter egyaránt az agrárágazatot nevezte meg a 2006. évi költségvetés egyik fő nyerteseként, mivel a tárca jövőre több mint 400 milliárd forintos keretből gazdálkodhat. Egy agrártermelőre tehát az idei évi 1,6 milliárd forinttal szemben – érvel a kormányzat – 2,0 millió forint jut. Az agrárbüdzsével a kabinet kinyilvánított célja a magyar termelők versenyképesség javítása és az uniós, valamint a magyar gazdák közötti jelentős esélykülönbségek mérséklése. Gráf József azt is bejelentette, hogy a 2006. évi költségvetés révén minden jogosult termelő időben megkapja az európai uniós és a hazai támogatásokat, így nem fordulhat elő még egyszer az a 2005. tavaszán kialakult helyzet, hogy tüntetéssel kell a gazdáknak jogos járandóságukat kikövetelni.

A kormányzati kommunikációval szemben a legfőbb ellenvetés, hogy az agrártámogatások tervezett növekedése a valóságban még az inflációt sem követi, az agrárbüdzsé az uniós támogatásokra épül, a hazai forrás mértéke nem nagyobb, mint 2005-ben, és a gazdákkal kötött megállapodásban vállalt kiadások fedezete sem szerepel a költségvetésben (pl. az állatjóléti támogatások, az állati maradványok megsemmisítésére ígért összegek).

A költségvetésről általában

A tárca hajlamos arra, hogy a költségvetés teljes agrárfejezetét úgy kezelje, mint ha az a gazdáknak fenntartott forrás lenne, holott ebben a minisztertől kezdve mind a 14 ezer köztisztviselő bére és annak közterhei, valamint a teljes intézményrendszer működtetésének költségei is benne foglaltatnak. Az alábbi táblázat alapján pedig ez önmagában is közel 90 milliárd forintot (!) tesz ki. Ezt az összeget tehát még a legnagyobb jóindulattal sem lehet a gazdáknak nyújtott támogatásként feltüntetni. Másrészt a tárca előszeretettel sorolja a gazdáknak nyújtott támogatások kapcsán azokat a nagy agráripari komplexumokat, részvénytársaságokat és egyéb tőkés társaságokat, amelyek a források legnagyobb részét elviszik, így az egy gazdára jutó átlag meglehetősen torz képet mutat. Az AVOP beruházás-támogatási kerete, pl. olyan életképességi kritériumokat határoz meg (5 EUME), amelyek hiányában a gazdák pályázatot sem nyújthatnak be beruházás támogatásra. Így viszont csak egy szűk kör válik pályázati támogatásra jogosulttá, hiszen 5 EUME felett a regisztrált gazdálkodóknak (220 ezer egyéni + 7800 társas gazdaságnak) csupán 1/3-a, az összes nyilvántartott (766 ezer) gazdasági egységnek pedig csupán 10 %-a nyújthat be támogatásra pályázatot, s közülük is csak a legnagyobbak nyernek. Miközben tehát a gazdálkodók 66-90 %-a be sem adhatja a pályázatot, az erre a célra elkülönített költségvetési forrásokat ügyes trükkkel a teljes gazdátársadalomra fordított támogatási keretként kommunikálják.

Kétségtelen azonban, hogy 2006-ban 22 százalékkal, 400,3 milliárd forintra nő az agrártámogatás kerete az idei 328,3 milliárd forintról. A 22 százalékos, mintegy 70 milliárd forintos növekmény mögött azonban több olyan tétel húzódik meg, amely megkérdőjelezi a kormányzati sikerpropaganda jogosságát.

Az egyik legfontosabb – egyszerű könyveléstechnikai – tétel a 2005. évi költségvetésben az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP) 40 milliárd forintjának átcsoportosítása a Miniszterelnöki Hivatal fejezetéből a Földművelési és Vidékfejlesztési Minisztérium soraiba. Az agrár- és vidékfejlesztési program 11,7 milliárd forint központi költségvetési és

28,9 milliárd uniós forrását levonva az Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium költségvetéséből kitűnik, hogy a kormány inkább kivonul az agrár- és vidékfejlesztés finanszírozásból.

4. táblázat Az agrár költségvetés alakulása fő fejezetenként

Mrd forint

Előirányzat	2005. évi			2006. évi		
	Központi költségvetés	EU alapjaiból	Összesen	Központi költségvetés	EU alapjaiból	Összesen
Központosított bevételből működő támogatások	8160,0	0	8160,0	7184,0	0	7184,0 (-976)
Költségvetésből működő nemzeti támogatások	126433,3	0	126433,3	122099,9	0	122099,9 (-4333,4)
Erdőtelepítés, átalakítás, fásítás	4015,0	0	4015,0	3495,0	0	3495,0 (-520)
Egyes speciális szövetkezesek támogatása	550,0	0	550,0	450,0	0	450,0 (-100)
Állat és növénykártalanítás	1100,0	0	1100,0	500,0	0	500,0 (-600)
EU társfinanszírozással működő nemzeti támogatások	18770,1	59394,3	78164,4	27265,4 (+8495,3)	86250,0 (+26855,7)	113515,4 (+35351,0)
Az EU által közvetlenül érintett támogatások	0	109934,6	109934,6	0	153050,0	153050,0 (+43115,4)
Összesen	159028,4	169328,9	328326,3	160994,3	239300,0	400294,3

Forrás: FVM

A másik fontos elem, hogy a koppenhágai megállapodásban rögzítetteknek megfelelően évről évre fokozatosan növekszik az Európai Unió által az új tagállamoknak biztosított agrárkeret. A 2006-os esztendőben a magyar mezőgazdasági költségvetés 60 százalékát az unió vállalja át, ami a 400 milliárd forintos összköltségvetésből 239,3 milliárd forintot jelent. 2005-ben a két forrás nagyjából azonos arányú volt. A tavalyi esztendőhöz képest tehát az Európai Unió mintegy 70 milliárd forinttal költött többet a hazai agrártermelőkre. Vagyis a központi költségvetés által biztosított nemzeti forrás a tavalyi évhez képest nemhogy emelkedne, hanem csökken, azaz a költségvetés tehermentesítéséről beszélhetünk. A hazai forrás (161 milliárd forint) kevesebb, mint a 2002-es költségvetésben a mezőgazdaság számára biztosított keret.

Összességében tehát a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium költségvetésének kétségkívül impozáns növekménye vagy EU által diktált és finanszírozott lépés, vagy egyszerű könyveléstechnikai fogás eredménye.

A költségvetés szerkezeti problémái

A mezőgazdasági költségvetés legnagyobb részét, 200 milliárd forintot a terület alapú támogatások teszik ki. Az ún. SAPS forrásokra 109,3 milliárd forintot az unió, további 91 milliárd forintot a központi költségvetés biztosít (Top-up-keret). Az Állami Számvevőszék által készített értékelés ezzel kapcsolatban többek között azt kifogásolja, hogy a Top-up források

2006. évi előirányzatát önálló törvényi soron nem tervezi a minisztérium annak ellenére, hogy erre külön felhívja az ÁSZ a Pénzügyminisztérium figyelmét. Így az is előfordulhat, hogy a Top-up nemzeti keret a költségvetési megszorítások közepette csökkenni fog. A földalapú támogatásoknak ráadásul az ideinél jóval nagyobb részét fogják elvinni a földbérleti díjak, amelyek a föld árának emelkedésével párhuzamosan évről évre emelkednek. Az ideai évi tapasztalatok alapján a Top-up keret teljes körű felhasználása sem várható.

A 2006-os agrárköltségvetés további kritikus területe a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT). Az NVT keretén megvalósítható intézkedések támogatása a jövő évben összesen 60,5 milliárd forint fordítható, amelyből 12,1 milliárd a nemzeti társfinanszírozás, a többi az EU által biztosított támogatás. Ebből a magyar kormány az elmúlt évi 10 milliárd forint elvonás után az ideai évben újabb 26 milliárd forint átcsoportosítását kérte, amit a Brüsszeltől érkező földalapú direkt támogatásokhoz adható jövő évi nemzeti kiegészítésre (Top-up) fordítana. Ennek a megoldásnak sem az elvével, sem a technikájával nem lehet egyet érteni.

Az elvi kifogások magyarázatához célszerű röviden vázolni az uniós agrárpolitika lényeges elemeit. Európa a közös költségvetés a közpénzek igen jelentős részét költi el úgy, hogy annak gazdasági, piaci, valamint környezeti és a vidék társadalmára gyakorolt hatásai egyaránt kedvezőtlenek. Az unió eljutott annak felismeréséig, hogy a mezőgazdaság több, mint egyszerű árutermelő ágazat. Ez a felismerés vezetett el a többfunkciós agrármodell megfogalmazásához, amelyben a mezőgazdaság egyrészt minőségi árut előállító termelési ágazat, másrészt helyben keletkező környezeti és szociális közjavakat előállító, társadalmi szolgáltató ágazat. A modell egy kétpilléres agrárfinanszírozási modulációban realizálódott, amelyben a mennyiséghez kötött I. pilléres támogatások (pl. közvetlen földalapú támogatás, intervenciók állami felvásárlás, exporttámogatás) gyorsuló ütemben átcsoportosulnak a II. pillér (ökoszociális) vidékfejlesztési támogatásaira (pl. ökológiai-bio-gazdálkodás). Az uniós vidékfejlesztési intézkedések a kis- (családi) és a középbirtok dominanciájára épülnek egész Európában, ahol a kis egységekből álló birtokszerkezet versenyképességét azok szövetkezésének erőteljes támogatásával biztosítják.

Ezek az elképzelések a környezetbarát, minőségorientált termelés fejlesztését, és éppen ellentétesek a jelenlegi magyar kormány által kedvezményezett nagyüzemi agrárlobby érdekeivel. Ez az ellentét azonban nem a 2006-os költségvetési prioritások megfogalmazásakor bontakozott ki, hanem a koppenhágai megállapodás aláírásakor, amikor lefektették az agrárfinanszírozási fejezeten belül a 10 új csatlakozó ország 2004-2006 közötti EU-forrás keretét. A magyar kormány a szerződés aláírásakor egyértelműen a nagyüzemi agrárlobby érdekeinek megfelelő teljesítményt mutatott: a II. pilléres vidékfejlesztési agrártámogatási keretek tekintetében a 10 ország közül sikerült az utolsó helyre kerülnie, a legalacsonyabb hektáronkénti támogatási érték elérésével.

Ilyen előzmények, valamint a nyíltan vállalt támogatáspolitikai prioritások megfogalmazása után nem csoda, ha 2006-ban a kormány az NVT-hez tartozó források (26 milliárd) átcsoportosítását kéri az EU-tól az I. pillérhez tartozó földalapú támogatások kiegészítésére. Az elvi kifogások mellett azonban az alkalmazott módszer is problémákat vet fel. A koppenhágai megállapodás ugyanis lehetővé tette a kabinet számára, hogy 3 év alatt az NVT-ben realizálható támogatások 20 százalékát átcsoportosítsa. Emlékeztetes, hogy 2005-ben a kormány már élt is ezzel a lehetőséggel, amikor a kora tavaszi gazdatüntetésekre hivatkozva elérte Brüsszel jóváhagyását, és 10 milliárd forintot az NVT-ből, ezen belül 2 milliárd Ft-ot az agrárkörnyezetvédelmi célú kiadásokból átcsoportosított a hagyományos (nagyüzemi) mezőgazdaság finanszírozására. Akkor a kabinet azt ígérte, hogy ez csak egy egyszeri, kivételes lépés

lesz. Mára beigazolódott, hogy a kabinet rendszeresen – legalábbis a megengedett 3 évig – élni kíván ezzel a lehetőséggel. Azon túl, hogy az agrárkormányzat forrást von el az elsődleges célcsoporttól (egyéni gazdák, családi birtokok), és a nagyüzemi lobbyt támogatja, az is súlyos probléma, hogy az átcsoportosítással tulajdonképpen a költségvetési deficitet finanszírozza. Az NVT-ből kivett pénzt áthelyezi a nemzeti területalapú támogatásba (Top-Up), az oda betervezett költségvetési összeget pedig kivonja, és átcsoportosítja a notifikált nemzeti támogatások (pl. állatjóléti támogatások) keretébe. Ezzel a folyamat még nem zárult le. A notifikált nemzeti támogatásokra betervezett forintokat ugyanis – ha már pótolta egy másik európai keretből – ismét kivonja, és az így nyert „tisztá pénz” a költségvetési deficit csökkentésére fordítja. Így végeredményben a kormány uniós vidékfejlesztési forrásból magyar költségvetési pénzt kreál, és a költségvetés feszítő hiányát ezzel csökkenti.

A 2004 és 2006 között 190 milliárd forint elköltésének elvi lehetőségét jelentő NVT-ből 2004-ben agrár-környezetgazdálkodásra egyetlen forintot sem fizettek ki, 2005-ben pedig – csupán az ígérek szerint – 44-45 milliárdot utalnak át a gazdáknak. Az agrárkormányzat úgy érvel, hogy az NVT keret maradványát 2006-ban a bonyolult pályázat, továbbá a visszafogott propagálás miatt amúgy sem tudják lehívni a gazdálkodók. Persze Brüsszel még vétőzhat, ám ennek valószínűsége – a koppenhágai megállapodás miatt – minimális.

Problémák a kiadási oldalon

A kiadási oldalon látható az FVM takarékoskodási szándéka. A Hegyközségek Nemzeti Tanácsa működésének támogatására, az állati hulladék megsemmisítésére szánt források, akár drámai mértékben csökkenhetnek. 2006-ban az intézményi szinten komoly megszorításokra kerül sor, mert a létszám- és működési kiadásokra 15 százalékkal kevesebb forrás jut. Ezért összevonnak kutató- és szakigazgatási intézményeket, pl. szóba került a jelenleg még FVM fenntartásban lévő mezőgazdasági szakközépiskolák átadása a helyi önkormányzatok számára és összevonják a gödöllői Kisállat-tenyésztési és Takarmányozási Kutatóintézetet a herceghalmi Állattenyésztési Kutatóintézettel.

(Szintén a kiadási oldal szerkezetét érintik az agrárköltségvetés tetemes kötelezettségei. A központi költségvetésből érkező nemzeti támogatás 161 milliárd forintjából a legjelentősebb tétel a folyó kiadások és jövedelemtámogatások céljára beállított 110,5 milliárd forint, amelyből, 91 milliárd forint a területalapú támogatás nemzeti kiegészítése. A maradvány összeg terhére 40 milliárd forint az agrártárca korábban vállalt kötelezettsége, amelyben a két legnagyobb tétel az agrárgazdálkodók által felvett mintegy 435 milliárd forint hitelhez kapcsolódó kamattámogatás 22 milliárd forintos kötelezettsége, valamint a gazdademóstrációk utáni megállapodásban szereplő 10 milliárdnyi összeg, amit baromfi- és sertés tenyésztők támogatására kell fordítani. Szintén komoly tétel, hogy a kabinet a 2005-2006-os pályázati évet tekintve előre 5 évre lekötött évi mintegy 44 milliárd forintot agrár-környezetgazdálkodási célokra. Így – miután a 44 milliárd forintra nincs meg a 2006-os fedezet a költségvetésben – nemhogy új pályázatok kiírása nem lehet számítani, de vélelmezhető, hogy a befogadott pályázatokat sem tudja kifizetni az agrár tárca.

Mindez azt jelenti, hogy a tárca mozgástere szinte egyenlő a nullával, szakértői becslések szerint legfeljebb 5 milliárd forint. Miután a kötelezettségvállalások a következő választási ciklusra húzódnak át túlzás nélkül kijelenthető, bárki nyeri is meg a 2006. évi választásokat a következő agrárkormányzat lehetőségei erősen beszűkültek, a meglévő szerkezeti problémákat, így a nagyüzemek felüldotálását, nehezen fogja tudni korrigálni.

Ábrák és táblázatok jegyzéke

1. táblázat A TB alapok hiányának alakulása, 2005 – 2006	12
2. táblázat Az önkormányzatok 2006. évi fejlesztési célú támogatásainak változása.....	19
3. táblázat Kkv-szektor hitelrészesedése százalékban, az eladósodás útján	25
4. táblázat Az agrár költségvetés alakulása fő fejezetenként	31
1. ábra Az államháztartás néhány nagy ellátórendszere kiadásainak alakulása a konszolidált államháztartási kiadás százalékában	10
2. ábra Az önkormányzatok adósságállományának alakulása	15