

A 2009. évi költségvetés értékelése

www.szazadveg.hu

KORMÁNYZATI CÉLOK ÉS SZÁNDÉKOK

„A kormányzat gazdaságpolitikájának fő vonásai, az államháztartás alakulása 2009-2012-ig”

„A kormány a világgazdasági pénzügyi válság közepe (..) folyamatosan biztosítja Magyarország finanszírozását.”

Dr. Veres János

A 2009. évi költségvetés egyetlen tétje valójában az volt, bukik-e a kormány. Így állította élére a kérdést a miniszterelnök, ez adott értelmet a volt kisebbik koalíciós párt zsaroló-potenciáljának, valamint az MDF „mozgásának”; és tegyük hozzá, ebben volt érdekelt a kormány ellenzéki pártja, a Fidesz is. Még akkor is így van ez, ha egyes szocialista politikusok a „lehet kormányozni elfogadott költségvetés nélkül is” varázsigejének bűvkörében nyíltan szálltak szembe a parlamentáris politika előfeltevéseivel. Vagyis a tartalmi kérdések ismét csak a rövidtávú haszonmaximalizáló (pontosabban veszteség-minimalizáló) törekvéseknek rendelődtek alá. Még egyértelműbben fogalmazva, a hatalomtechnika logikája írta felül a költségvetés-készítés nemzetstratégiai szempontjait. S ebben az értelemben, a dolog helyi értékét és funkcióját nézve nincs különbség a költségvetés elfogadtatásának szándéka, a titkosszolgálatok vagy a roma-kérdés politikai célzatú felhasználása, az antifasiszta kártya kijátszása, a Nemzeti és Gazdasági Csúcs összehívása, a miniszterelnök – párton belüli – egyszemélyi hatalomkoncentrációja között: mindegyik ugyanazt a célt, Gyurcsány Ferenc hatalomban maradását szolgálja. Ez, s nem a világgazdasági helyzet magyarázza a költségvetési tételek folyamatos átcsoportosítását, a költségvetés módosító indítványokkal véghez vinni kívánt „újraírását”, azaz a „perc-költségvetés” logikáját. Hiszen napról-napra és percről-percre lehetett újabb és újabb rejtett forrásokra bukkanni, lehetőséget teremtve ezáltal a zavarosban halászó baráti kabinet miniszteri pozíciót betöltő tagjainak a nyilvános erődemonstrációra és egyúttal a tartalmi vita megnehezítésére, illetve ellehetetlenítésére. Valójában tehát nem a krízis költségvetésével, hanem a *költségvetés(készítés) krízisével* állunk szemben: a kormányzás-tudás válsága mélyebben gyökerezik, mintsem gondolnánk.

Míg az elmúlt évi költségvetésben legalább tetten érhető volt valamiféle vízió¹, mára azonban mindennek – persze, részben a márciusi népszavazás eredményének köszönhetően – már nyoma sincs. A társadalmi struktúrák és az emberi természet megváltoztatását célzó reformradikalizmus elpárolgott, hogy a maga eredendő mivoltában tegye láthatóvá a hatalom nyers működését. Az ideológia a felépítmény, és a hatalom az alap. Az építmény összedőlt, de az alap talán erősebb, mint valaha. A modernizálás jelszavával fellépő reformkormányzás ideológiája a hatalom pusztá laboratóriumává csupaszkodott. A 2008-as év világossá tette:

- megbukott az a feltételezés, hogy lehet kormányozni a társadalom akaratával szemben is (erről szólt valójában a márciusi népszavazás);
- kudarcot vallott az a hit,² hogy a kormány által végrehajtani kívánt változtatások *kétség kívül* el fogják érni a végcélt;
- a hatalomgyakorlás alapjául szolgáló elvek kudarca azonban nem járt együtt a hatalmat gyakorlók bukásával.

A törvénytervezetben leírt logika persze most is világosnak tűnik: a kormány célja a „tartós egyensúlyon alapuló növekedés feltételeinek megteremtése”, ez utóbbi pedig a gazdasági teljesítmény és az életkörülmények tartós és gyorsuló ütemű javulását eredményezi majd. S valóban, ki vitatná azt a tételt, hogy a „fenntartható egyensúly a gazdasági növekedés számára kedvező feltételeket teremt, mert a gazdasági szereplők számára kiszámítható gazdaságpolitikai kereteket nyújtva megkönnyíti a fejlesztési döntéseket”?

A fenntartható egyensúly megteremtésének útjában azonban súlyos akadályok tornyosulnak. Nemcsak a kedvezőtlen körülmények (pl. „a kedvezőtlen időjárás miatt a térség egészében tapasztalt gyenge mezőgazdasági teljesítmény”, „az amerikai jelzálogpiacról kiindult pénzügyi turbulenciák”, a „suprime válság”, a „kiigazítás orrnehéz volta”, és természetesen a „nemzetközi pénzügyi rendszer válsága”) magyarázzák a „növekedés lassulását”, a „gazdasági folyamatok tartós gyengeségét”, a „vártnál jóval erőteljesebb lassulást”, a „szűküléseket”, hanem megítélésünk szerint a kormányzat politikája is. Az előbbieken kívül ugyanis a

¹ Az a hit, hogy a kormány által életbe léptetett változtatások „nemcsak az államháztartási hiánycél elérését segítik a működési paraméterek módosításával, hanem az állam és a közszolgáltatások igénybe vevői közötti viszonyok megváltoztatásával, a közösségi és egyéni felelősség újragondolásával, a közfeladatok hatékonyabb ellátásának ösztönzésével, valamint a közterhek befizetés iránti felelősség megerősítésével nem csupán gazdaság-, hanem társadalompolitikai fordulatot is hoznak”

² Lásd a Századveg Alapítvány 2008. évi költségvetés-elemzését, 14-16.p.

politikai túlélésnek alárendelt kormányzás praxisa, a válságra adott európai válaszként eltérő magyar kormányzati gyakorlat és egy sajátos gondolkodásmód áll többek között a 2009-es költségvetés fűnyíró elven működő fiskális logikája és a jelenlegi fokozódó krízis hátterében. Mindennél árulkodóbbnak gondoljuk ugyanis a pénzügyminiszternek a költségvetés módosított változatához benyújtott indoklásában szereplő sorait: „A kormány a világgazdasági pénzügyi válság közepette (...) folyamatosan biztosítja Magyarország finanszírozását.”³ Úgy tűnik tehát, a kormány finanszírozza Magyarországot (mi történik, ha egyszer csak már nem éri meg nekik), s nem pedig az állampolgárok – a közteherviselés jegyében – befizetett adójuk révén járulnak hozzá a közösség fenntartásának „költségeihez”, megbízva a kormányt, hogy a közjó aspektusaira tekintettel döntsön abban a kérdésben, „kinek, mi jár”. Mindaddig, amíg nem tisztázott, hogy ki is finanszírozza, hogy az állampolgárok adójukért mit várhatnak el az államtól (milyen legyen tehát az állam?), s melyek a kormányzóknak valóságos feladatai és kötelességei (mire terjed ki és meddig érvényes, meddig tart a kormányzóknak felhatalmazása?), alá lehet-e mindent rendelni (így egy ország, egy politikai közösség költségvetését is) a politikai túlélés elemi ösztönének, addig a krízist enyhítő, feloldó költségvetés helyett a költségvetés (mint a politikai okosság egyik területének) krízisét kell elemeznünk.

.....
³ Persze sejtjük, hogy mire gondolhatott Veres János: a pénzügyi kormányzat a helyén van s akár hitelek felvétele révén is igyekszik biztosítani az ország pénzügyi stabilitását. A megfogalmazást azonban ennek ellenére is árulkodónak gondoljuk.

GAZDASÁG ÉS GAZDASÁGFEJLESZTÉS

A KÖLTSÉGVETÉS MAKROGAZDASÁGI KÖRNYEZETE

A magyar gazdaság bajban van, a károk nagyságát, a válság végét csak becsülni lehet. A kormány a konvergencia-programot újra kellett, hogy gondolja, a korábbi, kedvezően alakuló makrofolyamatok folytathatóságának lehetőségével le kellett számolni, a Pénzügyminisztériumban titkos válságforgatókönyvet állítottak össze arra az esetre, ha a gond a jelenleg gondoltnál is nagyobb lenne.

A kormány 2008. október elején még 3 százalékos gazdasági bővüléssel számolt, a legfrissebb konvergencia-programba azonban már egy 0,9 százalékos gazdasági visszaesést előrejelző adat került be. Ősszel a munkanélküliség az év közepéhez képest 0,4 százalékponttal 7,8 százalékra emelkedett, úgy hogy ebben a számban a válság hatása még nem is tükröződik (EU-27 6,8%). Bár 2008 ősziig minimális mértékben a foglalkoztatási és aktivitási ráta is emelkedett, az utóbbi időszakban több mint 10 ezer ember elbocsátásáról adott hírt a sajtó. Ennek megfelelően a munkaerőpiac tekintetében a kormány is kedvezőtlen irányú folyamatokkal számol. A 2009. évi költségvetés sarokszámait megalapozó makropályát 0,6 százalékos alkalmazotti létszámcsökkentéssel tervezték meg. A költségvetés ellenőrzését végző Állami Számvevőszék értékelése szerint ez a költségvetés megalkotásának kiemelkedő jelentőségű problémája lehet. A számvevők szerint ugyanis a foglalkoztatottak számának 2,5-3,0 százalékos csökkenése sem elképzelhetetlen, ami a magyar gazdaság szinte minden paraméterére negatív befolyást gyakorolhat a fogyasztástól kezdődően, a gazdaság expanziós szintjén át, egészen a költségvetés kiadási oldalának növekedéséig.

A kormány korábban úgy számolt, hogy a magyar kivitel felvevőpiacainak visszafogottsága miatt a gazdaság motorja az export helyett a belső fogyasztás, az uniós transferek és a beruházás növekedése lesznek. A 2007 óta idén először növekedést mutató lakossági fogyasztás – a reálbérekkel és a bruttó keresetösseggel együtt – a válság beköszöntével azonban gyorsan csökkeni kezdett, a beruházások volumene pedig 2008 harmadik negyedében, tehát már az amerikai hitelválság hírének kirobbanása előtt 2,9 százalékkal esett vissza. A kereslet hanyatlásával – mint az ilyenkor várható – a pénzromlás üteme is csökkent; az infláció a májusi 7 százalékos szintről 4,2 százalékra mérséklődött novemberben.

A dezinflációs folyamatokat látva, egyelőre úgy tűnik, a költségvetés túlbecsülte a 2009-re várható, 4,5 százalékos inflációs szintet, ami a kiadások és a bevételek alakulását egyaránt befolyásolni fogja. Veres János, pénzügyminiszter karácsony előtt elismerte, hogy a jövő évi drágulás akár 3,2 százalék körüli is lehet. László Csaba, volt pénzügyi tárcavezető egy december végi interjúban 2 százalékos fogyasztói árindex-növekedést sem tartott kizártnak.

A fogyasztásban tükröződő pánik és az exportpiacok gyengélkedése magukkal rántották a magyar ipart, mely a recessziós kilátásokra októberben brutális mértékű, 7,2 százalékos visszaesssel reagált, úgy hogy az 2008 első felében két alkalommal is (február és április) 10 százalék feletti növekedést produkált. A külföldre értékesített ipari termékek forgalma augusztus óta szintén csökken, holott az év első felében ezen a téren is stabil bővülés volt érzékelhető. A 2007-ben még impozáns volumen-különbséggel futó export-import olló a költségvetés betervezésének időszakára összezárt, 2008 elején a behozatal elérte a kivitel szintjét, májusban pedig meg is fordult a trend, az importnövekedés üteme kétszerese lett az exporténak. Októberben a külkereskedelem már roppant rossz hónapot zárt, a behozatal már 6 százalékkal, a kivitel 7 százalékkal csökkent 2007-hez képest. Ezzel az év első felében igen biztató mérlegtöbblet végképp elolvadt. További rossz hír, hogy a folyó fizetési mérleg és a tőkemérleg együttese által kiadott külföldön szemben fennálló finanszírozási igény is nagy mértékben emelkedett. A december utolsó napján közzétett statisztikai adatok szerint január és szeptember között a folyó fizetési mérleg 6074 millió eurós passzívumot mutatott, ami a harmadik negyedévet nézve minden idők legnagyobb deficitje. Ezzel egy időben a nemzetközi hitelek első részletének lehívása miatt óriási mértékben, az eddigi GDP-arányos 65-67 százalékról 70 százalék fölötti szintre emelkedett a magyar államadósság mértéke. Az állam eladósodottsága 2009-ben várhatóan tovább növekszik majd, hiszen a 20 milliárd hitelkeretéből hazánk még „csak” 4,9 milliárd eurót, 1300 milliárd forintot hívott le. Az mindenesetre már most látszik, hogy Magyarország devizaadóssága 40 százalékkal, teljes adósságállománya 14 százalékkal nőtt 2007 végéhez képest. Ez azt jelenti, hogy az ország gazdasági állapota úgy a legrosszabb most az Európai Unióban, hogy a szocialista vezetésű kormány 2002-óta 7-8 ezer milliárd forint kölcsönt vett fel külföldről, a végletekig eladósítva ezzel az országot.

AZ ÁLLAM TAKARÉKOSSÁGA

2008-ban az országnak óriási mértékben sikerült lefaragnia az államháztartási deficitből. A kormány az eredetileg a GDP 4,3 százalékában meghatározott passzívumot hivatalosan közel 1 százalékponttal szállította le évközben. A köszönet azonban mégsem a kabinetet, hanem azokat a vállalkozásokat illeti, amelyek a rohamosan romló szabályozási környezetben, egyre nagyobb adóterheléssel szembenézve kell hogy életben maradjanak, sőt mi több, versenyképesek legyenek.

Tavalyi elemzésünkben a Pénzügyminisztérium hivatalos számait alapul véve néztük meg a központi költségvetés kiadási főösszegében és a költségvetés *közvetlen adó-, illetékbevételeiben*⁴ beállt változásokat – ezt az összevetést idén is elvégeztük. Mivel a kormány évek óta a költségvetési kiadások fájó reformintézkedéseken keresztüli visszavágásának elkerülhetetlenségéről és a takarékos államról beszél, azt vártuk, hogy a kedvező áht-egyenleghez jelentős mértékben járultak hozzá a költségvetés mérséklődő központi kiadásai. Tévedtünk. Az elmúlt két év első tizenegy hónapjának⁵ adataiból leszűrhető, hogy a kiadások 2007 és 2008 között nemhogy nem csökkentek, de még 6,9 százalékkal, azaz infláció feletti mértékben növekedtek is. Ezt jóval meghaladó ütemben – 2007 és 2008 között 30 százalékkal – emelkedtek az év első tizenegy hónapjára vetített közvetlen költségvetési adóbevételek.

MESE AZ ADÓCSÖKKENTÉSRŐL: „EGYSZER VOLT, HOL NEM VOLT”

A gazdaságfejlesztés egyik legnyilvánvalóbb módszere az adócsökkentés. A 2009. évi, többször módosított költségvetés számai azonban az adóbevételek növekedését mutatják. A kormány 2011-ig nem lát lehetőséget az adócsökkentésre, pedig korábban elismerte, hogy az adóelvonás jelenlegi szintje nem ad lehetőséget a gazdasági növekedés beindítására. Ez a felismerés magyarázza, hogy a kormány 2008 elején adócsökkentést jelentett be. A kormányzati politika hitelességének megítélése szempontjából jelen költségvetés-elemzésünkben érdemes és tanulságos lehet retrospektív módon néhány pontban összefoglalni azt a folyamatot,

⁴ Fogyasztáshoz kapcsolt adók, lakossági befizetések és gazdálkodó szervezetek befizetéseinek együttese.

⁵ Az elemzés elkészítésének időszakában (2008. december második fele) a szaktárca a kiadások és bevételek vonatkozásában csak az év első 11 hónapjának vonatkozásában rendelkezett publikus adatokkal.

ahogy a kormány az adócsökkentés szükségességének felismerésétől a mostani költségvetés benyújtásáig eljutott.

A kormány januárban még 4,3 százalékos GDP-arányos deficitcéllal kalkulált. Ekkor még szilárd koalíciós elhatározásnak tűnt – melynek alapját a koalíciós szerződés képezte –, hogy Magyarországon minél hamarabb adót kell csökkenteni. A lefektetett menetrend szerint az MSZP-nek és az SZDSZ-nek még 2008 elején kellett volna megegyeznie az adócentralizáció mértékének mérsékléséről. Habár a kitűzött határidőt nem sikerült tartani, a koalíció úgy tűnt, nem hátrál ki közösen tett ígérete mögül. Bár a politikai döntés megszületett, az adóterhek enyhítésének optimális módjával kapcsolatban nem alakult ki azonnali konszenzus. Az év első két hónapjában ahány sajtótájékoztatót tartottak az adócsökkentés kérdésében, annyiféle nyilatkozat volt hallható az arra fordítható források nagyságát illetően. Veres János pénzügyminiszter beszélt 50-100, 120-200 milliárd forintos költségvetési mozgástérről is. Közben az MSZP frakció több ízben leszögezte: adócsökkentésre nem érdemes 250-300 milliárd forintnál kevesebbet fordítani, mert ennél alacsonyabb összegből az adórendszer tekintetében csak „ránccfelvarrásra” futja. Az első megnyilvánulásokból azt lehetett leszűrni, hogy a kisebbik koalíciós párt még az MSZP frakciónál is bőkezűbb lenne. Az akkori pártelnök, Kóka János álláspontja januárban még az volt, hogy az adórendszer átszabásához minimum 500-600 milliárd forintra lenne szükség, a pénzügyminiszter által megnevezett szabad keret szerinte is csak hangulatjavításra lett volna elegendő, a gazdaság dinamizálásához korántsem.

A kezdeti, éles hangú üzenetek ellenére a párton belül és a koalíciós felek között is sikerült megegyezésre jutni. A szabaddemokraták „önkritikát gyakorolva”, a háttérben belementek elképzeléseik visszavonásába. Az SZDSZ február elején tartott, debreceni, kihelyezett frakcióülésén Gyurcsány Ferenc és Kóka János együtt tartott sajtótájékoztatót a két párt közös adócsökkentési programjáról, ahol a forrást végül egy felülről nyitott 200 milliárd forintos keretben jelölték meg. Az ügy újabb fordulópontját a kormányfő éwertékelő beszéde jelentette, amikor a miniszterelnök, további milliárdokkal toldva meg a korábbi összeget, 200-250 milliárd forintos finanszírozási lehetőségről adott hírt. A miniszterelnök a Magyar Tudományos Akadémián megrendezett Új Magyarország Kormányzati Konferencián az adócsökkentésnek három lehetséges irányát vázolta fel, egyben nyílt társadalmi-szakmai vitát kezdeményezett az egyes forгатókönyvek adaptálhatóságáról.

Gyurcsány Ferenc adórendszer átszabásáról szóló konzultációja azonban viharos gyorsasággal zárult le, tulajdonképpen még azelőtt, hogy valójában elkezdődhetett volna. Az adócsökkentés kérdésében kormányzati részről hosszú hónapokig egyetlen hangot sem lehetett hallani. Annak ellenére sem, hogy nyáron a PM két ízben, először 4 százalékra, majd 3,8 százalékra szállította le a hiánycélt. Ez a gyakorlatban tovább növelte a korábban beharangozott adócsökkentés valószínűségét és mértékét, hiszen az új számok ismeretében az eredetileg tervezett-nél jóval könnyebben teljesíthetővé vált a konvergencia programba betervezett, maastrichti kritériumoknak megfelelő 3 százalékos hiány.

Az adó és járulékcsökkentési programmal kapcsolatos csöndet végül júliusban egy olyan kormányzati dokumentum nyilvánosságra kerülése törte meg, amely arra figyelmeztette a tárcákat, hogy a 2009. évi költségvetési előirányzatok elkészítésekor ne számoljanak a munkáltatói járulékterhek csökkenésével. A sajtóban megjelenő tervezési körirat létezését Veres János pénzügyminiszter először cáfolta, majd hamisítványnak nevezte azt. A körirat felbukkanása kapcsán az adócsökkentés mikéntjéről és mozgásteréről szóló vita újra erőre kapott. 2008. július 22-én, azt követően, hogy a PM másodszor csökkentette a hiánycélt (július 17.), Kóka János és Gegesy Ferenc levélben érdeklődött a pénzügyminiszternél az adócsökkentés forrásának lehetséges mértékéről. Veres János augusztus 6-án kelt levelében arról tájékoztatta a hozzá kérdést intéző politikusokat, hogy az erős forint miatt megnövekedett árfolyamkockázat és a 140 milliárd forintos bevétel-növekedést is meghaladó kiadásterhek miatt nincs pénz adót csökkenteni. A 3,8 százalékos deficitcéllal közel egy időben bejelentett zéró összegű csomag jelentős eltérést mutatott ahhoz képest, hogy a kormány az év elején 4,3 százalékos hiány mellett még 200-250 milliárd forintos mozgásterről beszélt. 2008. szeptember 30-án az adócsökkentés lehetőségét firtató optimista hangok újfent megerősödtek, amikor bombaként robbant a hír: a KSH revíziója 120-130 milliárd forintos különbséget állapított meg a zárszámadási törvényben foglalt, 2007. évi államháztartási hiányhoz képest. A szokatlanul nagy összegű eltérés azt jelentette, hogy egyrészt a kormány hozzávetőlegesen 450 milliárd forinttal gyorsabb ütemben csökkentette az államháztartási passzívumot 2007-ben, mint tervezte, így a 3 százalékos maastrichti kritérium elérése 2010-ig könnyedén abszolválható lesz. Másrészt, rendkívül fontossá vált, hogy az államháztartásban az eredetileg tervezett számokhoz képest virtuálisan olyan puffer-forrás keletkezhetett, ami végre-valahára elérhető közelségűvé tette az adócsökkentést. Az események sorában ezt köve-

tően a következő mérföldkövet az jelentette, hogy a szaktárca 3,8 százalékról 3,4 százalékra módosította az idei hiánytervet október közepén – a nyugdíjkorrekciók hatás elszámolásával így elvileg már 2008-ban lehetett volna teljesíteni az ERM II. folyosóhoz való csatlakozásunk feltételeit, más szempontból, végre lehetett volna forrást teremteni a vállalati szektorra nehezedő adóprés mérséklésére.

A kormány neki is látott egy adócsomag kialakításának, ebben azonban hozzávetőlegesen annyi adócsökkentő intézkedés épült be, mint amennyi újabb bevételnövelő tétel.⁶ Az adócsomag összességben változatlanul hagyta volna az adóterhelés mértékét, de csak akkor, ha az Országgyűlés az időközben Magyarországot elérő pénzügyi és gazdasági válságra való hivatkozással nem egy olyan adótörvényt fogad el, amelyből a kormány „kigyomláta” a komolyabb adócsökkentő tételek nagy részét (pl. szja sávhatár szélesítés, szolidaritási adó kivezetése, tb-járulék csökkentés) a kisebb adónövelő lépések változatlanul hagyása mellett.

Tehát, miközben elképzelhető, hogy röpké két év alatt a deficit mértékét a GDP 9,2 százalékáról 3 százalékra sikerült levinni, a vállalkozások adóterheinek enyhítésére állítólag nincs pénz. Miközben a kormány tovább „sarcolja” a vállalkozásokat, az Államreform Bizottság megrendelésére készült egyik tanulmány szerint ésszerű átszervezésekkel, néhány igazgatási anomália felszámolásával⁷ az állami feladatok ellátása terén akár 150-200 milliárd forintot is meg lehetne még spórolni. Gyurcsány Ferenc annak ellenére sem lát esélyt az adócsökkentésre (még 2011-ben sem), hogy az MNB kötelező tartalékrátájának lefelé módosításával 300-400 milliárd forint többletlikviditáshoz jutott a gazdaság. Gyurcsány Ferenc Vállalkozók Fórumán elhangzott szavai szerint az adócsökkentésnek ma nincs meg a mozgáster, „ma adócsökkentést követelni, és nem belátni, hogy erre nincs lehetőség, az semmi más, mint a választók szédítése, bolondítása”. Érdekes ugyanakkor, hogy ezen szavak elhangzása előtt pár nappal Csizmár Gábor, a Miniszterelnöki Hivatal államtitkára bejelentette: a 2009. évi költségvetésben 112 milliárd forintot különítenek el a közszféra idén kieső 13. havi járandóságainak kompenzálására. Ha tehát kell, mindig lehet találni forrásokat, csak nem mindegy, hogy mire. A számokat látva féltő, hogy azért nincs adócsökkentésre pénz, mert a kormány a közpénzeket az államtitkári bejelentéshez hasonló, szimpátianövelő intézkedésekre, vagyis a választások előtti kiköltekezésre készítette be magának. Másrészt az is világos,

⁶ Részletekért vsd. összes Századvég Alapítvány Szakpolitikai Figyelő 2008/3

⁷ Erről lásd bővebben például: http://www.hirszerzo.hu/cikk.ket_kezzel_szorja_az_allam_a_penzt_-_akar_200_milliardot_is_megtakarithatnank.88661.html

hogy a magyar kormány hat és fél éve tartó rossz gazdaságpolitikája, és az annak következtében szükségessé váló újabb nemzetközi hitelfelvétel, illetve a brutálisan megnövekedett állami adósságszolgálat az, ami miatt az adórendszer reformjának lehetősége hosszú időre elúszni látszik.

GAZDASÁGFEJLESZTÉS = HITEL ÉS HITELGARANCIA?

A válságra reflektálva Bajnai Gordon, nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszter októberben 807 milliárd forintos gazdaságélénkítési csomag kidolgozásáról adott hírt a sajtónak. Ezt az összeget megfejelve, november elején Gyurcsány Ferenc miniszterelnök már egy 1000 milliárd forintos, exportra termelő vállalatok támogatását is célzó intézkedéssorozatot helyezett kilátásba. November közepén ismét Bajnai Gordonon volt a sor, aki egy immár 1400 milliárdos cselekvési tervet harangozott be, végül a tárcavezető december végén összességében 2000 milliárd forintra srófolta fel a gazdaságélénkítő pakk összegét.

A bejelentések közös pontja, hogy azok egyazon gazdaságélénkítési programról és nem különálló eszközökről szóltak. A források körülbelül kéthetenkénti, eltérő összeggel történő reklámozása így alkalmassá vált a vállalkozások megtévesztésére. Ez azonban etikai kérdés, ami a csomagot szakmailag teszi érdekessé, az inkább a gazdaságélénkítés módja. A bejelentésekben szintén közös, hogy azok megvalósítását a miniszterelnök és a tárcavezető szinte teljes egészében az ÚMFT forrásainak átcsoportosításával képzelel. A gazdaságélénkítés ebben az értelemben tehát valójában nem jár együtt többletforrások képzésével, csupán annyi történik majd, hogy a kormány egyes területeken nem fejleszt majd annyi pénzből, amennyiből eredetileg tervezte, és az így megmaradt összeget vállalkozásfejlesztési célra csoportosítja át.

További, kiemelkedő jelentőségű momentum, hogy a gazdaságélénkítési forrásként meghatározott összeg szinte teljes egészében mikrohitelzés, állami garancia, kezességvállalás (pl. a pénzügyi közvetítő pénzintézeteknek nyújtott portfólió-garancia), kockázati tőke-program és refinanszírozási hitel. Sőt, a 2000 milliárd forintosra srófolt gazdaságélénkítő csomag kapcsán a kormány és a gazdasági miniszter rendszerint elfelejti pontosítani, hogy abba már a csomag úgynevezett multiplikátor hatása is beleértendő. Azaz, a ténylegesen gazdaságfejlesztésre elkülönített állami forrás a megnevezett összeg töredéke. Természetesen a vállalkozások likviditásának emeléséhez szükség van hiteltámogatásra és állami

garanciákra, de jobb észben tartani, hogy a likviditási gondok éppen abból adódnak, hogy az spekulánsok megfékezése érdekében az alapkamatot 11,5 százalékra emelték.

AZ EU-S FORRÁSOK BEVONÁSÁRÓL

Ugyanakkor felvetődik az is, hogy a jelentős részben EU-forrásokból finanszírozott mentőlépések mindegyikéhez sikerül-e elnyerni Brüsszel jóváhagyását. Az mindenestre biztató jel, hogy az egyik legfontosabb intézkedéssel kapcsolatban, ami a munkaerő-bővítés után adna járulékkedvezményt a kkv-knak, a kormány már zöld utat kapott. Továbbá kérdéses, hogy sikerül-e, és mikorra sikerül olyan színvonalúvá fejleszteni az egyébként még mindig gyerekbetegségekkel küszködő támogatási rendszert⁸, hogy a módosított forrásallokációs szisztéma hatékony legyen. A vállalkozások ugyanis örülnek a változásoknak, csak azokból egyelőre semmit sem érzene. Az mindenestre öröndetes, hogy Bajnai Gordon több olyan lépést ismerttetett, melyek az egyszerűsítés, a gyorsabb kifizetés és a pályázati feltételek könnyebb teljesíthetőségének irányába hatnak. Jó hír például, hogy egy december 10-ei kormánydöntés értelmében az állam a saját maga által (is) finanszírozott fejlesztésekre, beruházásokra elnyert támogatási összeg 40 százalékát a szerződéskötés után 15 nappal átutalja majd a pályázóknak. Az uniós pályázatoknál ezzel egy időben emelkedik az előleg-kifizetési korlát is. A válság talán lehetőséget adhat arra, hogy a támogatási szisztémát a kormány és az irányító hatóság finomítsa. Erre egyébként is szükség lenne, hiszen a 2007-2013 közötti NFT II. (ÚMFT) 8000 milliárdos fejlesztési forrásából az első két évben a vártánál kevesebb pénzt sikerült lehívni. A 2007-es zárszámadásban az EU-pénzek felhasználása összességében 38,4 százalékkal maradt el a költségvetési előirányzattól, a kifizetések vonatkozásában a tervezettekhez képest mintegy 112 milliárd forint volt az elmaradás.

⁸ Lásd részletesebben: ÁSZ 0812 Jelentés 2008. június

ÖRÖM AZ ÜRÖMBEN?

A 2009. évi költségvetés elfogadása körüli legfontosabb hír, hogy a válság nyomán kialakulhatott az a politikai konszenzus, amely lehetővé tette a régen várt, takarékos állami gazdálkodásról szóló törvény megszületését. Az összefogás mindazonáltal erősebbre is sikeredhetett volna, mivel a közbeszédben csak „plafontörvényként” elhíresült jogszabályt az Országgyűlés egyszerű többséggel, a Fidesz és a KDNP nem-szavazati mellett fogadta el, holott abba részlegesen a legnagyobb ellenzéki párt javaslatait is beleépítették. Ha a törvényt a képviselők kétharmadával sikerült volna elfogadtatni, akkor annak a piacok is jobban örültek volna. A plafontörvény az utóbbi időszakban elfogadott jogszabályok közül az egyik legfontosabb, mivel

- Az legfeljebb a pénzromlás ütemével engedné növekedni a magyar állam adósságállományát. A törvény kiküszöböli, hogy az éppen regnáló kormányok a választásokra készülve olyan jogszabályokat fogadjanak el, amelyek az ország reáladósságát növelnék. Azt, hogy az egyes törvények és kormányzati intézkedések mennyivel növelik az adósságszintet, az úgynevezett Költségvetési Tanács (KT) fogja kiszámítani.
- A Költségvetési Tanács három főből áll majd, tagjait az ÁSZ, az MNB és a köztársasági elnök jelöli ki. A tanácsnokok kilencéves mandátumukat az Országgyűléstől kapják majd, vezetőjük az államfő által delegált személy lesz. A Költségvetési Tanács tagjait szakmai értelemben egy szakértői hátterítőkárság támogatná, amely segítene a törvények költségvonzatának meghatározásában, makrogazdasági prognózisok elkészítésében és az Országgyűlés, illetve a kormánynak tett költségvetési javaslatok megfogalmazásában. Kérdés persze, hogy a KT jogosítványa mennyire lesz való, és hogy annak iránymutatásait a gyakorlatban mennyire veszi majd figyelembe a Parlament és a kormány. Ezzel kapcsolatban nem lehetnek illúzióink, hiszen az erős beágyazottsággal és világos mandátummal rendelkező Állami Számvevőszék javaslatait, ellenőrzései sem szoktak álmatlan éjszakát okozni a politikusoknak.
- A költségvetési kiadások kordában tartása szintén a plafontörvény feladata lesz. 2009-ben az államadóssággal összefüggésben lévő kamatkidadások és egyéb korrekciós terhek kivételével a büdzsé kiadási oldala még az inf-

láció mértékével sem emelkedhet. 2010 és 2011-ben pedig csak a gazdasági növekedés ütemének felével nőhetnek a kiadások.

- A kiadási oldal visszafogása mellett a liberálisok elképzelésének megfelelően vált a plafontörvény részévé az úgynevezett Stabilitási és Adóreform Alap létrehozása. A rövidített nevén most SARA-nak nevezett rendelkezés lényege, hogy a tervezett számok feletti bevételek automatikusan az Alap részét fogják képezni, melynek forrásait a kormány a törvény szerint köteles adócsökkentésre fordítani.

A plafontörvény az államháztartási hiánycsökkentés általános feltételeit is javítani kívánja. Egyrészt írásba foglalja, hogy a hiánycsökkentést a 2010-2012 közötti időszakban is folytatni kell, másrészt a hiány elszámolásával kapcsolatos trükközési lehetőséget is igyekszik kivagdalni a rendszerből. Az Eurostattal folytatott korábbi módszertani megegyezésnek megfelelően a jövőben a veszteséges állami vállalatoknál falhalmazott hiány a központi költségvetésben kerül elszámolásra. Azaz, jövőre már nem teheti meg a kormány, hogy az állami vállalatokat forráshiányosan hagyja, azokat hitelfelvételre ösztönzi, így központi kiadásai nem növekednek szembetűnően. Bár ezen a téren kétséges, hogyan sikerül majd az elveket a gyakorlatba ültetni, de a törvény elvileg hasonlóan rendelkezik az állami beruházásoknál előszeretettel alkalmazott ppp konstrukciókról is.

SZOCIÁLPOLITIKA

ADOK-KAPOK

Az előző két év szociális tárcára vonatkozó költségvetési tervezetét alapvetően a konvergencia programnak való megfelelés jellemezte. A 2009-es előirányzat jellemben követi az előző két év gyakorlatát, habár az Állami Számvevőszék költségvetési véleményezésében rámutatott, hogy a kedvezőtlen világgazdasági folyamatoknak köszönhetően gazdasági növekedés helyett recesszióval kell számolni, ami a konvergencia programtól lényegesen eltérő kényszerpályát jelent.

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium költségvetési kiadási előirányzata a tavalyi durván 972 milliárdos előirányzathoz képest 982,5 milliárd forint. A szociális jellegű kiadások többsége a 4,3 százalékosra tervezett inflációval együtt emelkedne, némelyik meg is haladná azt. Így a költségvetési tervezetben a családi pótlékot is az infláció 4,3 százalékos mértékével emelték volna. A nyugdíjak és a nyugdíjminimumhoz kötött ellátások, így a gyermekgondozási segély, gyermeknevelési támogatás és az anyasági támogatás 5,6 százalékkal, a gyermekgondozási díj 8,1 százalékkal lett volna a tavalyi évnél magasabb.

1. táblázat

	Ellátásra fordítható összeg (millió forint)		
	2007	2008	2009 előirányzata
Családi pótlék	340 800,00	369 828,00	373 907
Anyasági támogatás	5 600,00	6 451,00	7793
Gyermekgondozási segély	57 590,00	61 990,00	61167
Gyermeknevelési támogatás	15 270,00	15 630,00	16561

A kormány azonban még elfogadása előtt kilúgozta a költségvetés szociális ellátására vonatkozó lényeges elemeinek jó részét. Az IMF-megállapodásra hivatkozva ugyanis 80 ezer forintban maximalizálta a 13. havi nyugdíj összegét. A tervezett nyugdíjkorrekciót és a nyugdíjminimumhoz igazodó családi támogatásokat – így a családi pótlékot – is csak szeptemberben emeli majd a kormány a várható éves inflációval megegyező arányban.

2. táblázat

	2004	2005	2006	2007
A családi pótlékban részesülő gyermekek havi átlagos száma	2 103,50	2 061,10	2 067,00	1 997,40
Gyermekgondozási segély – igénybe vevők havi átlagos száma, ezer fő	163 440	161 404	166 922	164 832
Egy főre jutó átlag, Ft/hó	24 428	26 051	27 432	28 853
Gyermekgondozási díj – igénybe vevők havi átlagos száma, ezer fő	83 678	87 172	91 678	93 973
Egy főre jutó átlag, Ft/hó	54 322	58 484	62 684	68 394

FORRÁS: KSH

A családi támogatások ilyen nagyarányú csökkentése azonban jelentős ellentmondásban van más kiemeltnek tekinthető kormányzati célokkal. Hogy egy konkrét példát említsünk, 2007. október 31-én fogadta el a kormány azt a szegénységellenes stratégiát, amelynek alapvető célja a gyermekszegénység csökkentése volt. A cselekvési terv négy kiemelt területet határoz meg a 2007-2032 közötti időszakra. A szegénység újratermelődési ciklusainak megszakítását, a gyermekes szülők munkavállalási esélyeinek javítását, a gyermekeknek nyújtott szolgáltatások minőségének javítását, valamint a gyermekek jólétének növelését. Ennek fényében kissé érthetetlen, miért pont a családi támogatásokat szorította le a kormány ennyire, főleg annak tudatában, hogy a stratégiát arra hivatkozva készítették, hogy a magyar gyermekek 18,7 százaléka él szegénységben. A családi támogatások csökkentése valószínűleg nem volt a legjobb megoldás, hiszen a gyermekszegénység mellett egyre több a létminimum közeli szinten élő család, valamint a társadalom eladósodottsága is lassan kritikus méreteket ölt, főleg, ha figyelembe vesszük a gazdasági recesszióra vonatkozó igen pesszimista prognózisokat, valamint munkaerő-piaci kilátásokat.

KONCEPCIÓK HIÁNYA – NÖVEKVŐ FESZÜLTÉG

A globális gazdasági krízis, a gazdasági recesszió és az ezt követő IMF-hitel megkövetelte a kormánytól az államháztartási deficit jelentős mérséklését. Sokan az állami kiadások visszafogását, így a szociális kiadások radikális csökkentését várták volna, ez azonban a megszorító intézkedésekkel együtt sem következett be.

A szociális ellátórendszer jelentős lefaragását, strukturális reformját a jelenlegi kormány ugyanis nyilván politikai megfontolásból nem tudja felvállalni. A kormány két szempontból is csapdahelyzetben is van. Egy kisebbségben kormányzó, komoly népszerűségi problémákkal küszködő párt nem hagyhatja figyelmen kívül azt a társadalmi fogadtatást, amivel egy ilyen lépés járna. A kormány népszerűségvesztésétől való félelménél azonban sokkal komolyabb akadály a lényegi átalakításokhoz szükséges stratégiák hiánya. Képzési, pénzelosztási, és munkahelyteremtési koncepciók nélkül nem lehet érdemi változást kierőszakolni.

Egyre nagyobb és jobban érezhető a feszültség, ami abból fakad, hogy segélyből több pénzhez lehet jutni, mint munkával. Jól mutatja a kormányzat tehetetlenségét az *Út a munkához program*, amely bár jó kezdeményezés volt, mégsem váltotta be a hozzáfűzött reményeket. A program a foglalkoztatottság növelését részben ösztönzéssel, részben szigorításokkal kívánta elérni. A programhoz kapcsolódó minisztériumi állásfoglalások, sajtóközlemények valamint a „Monoki modellhez” kötődő néha inkoherens kormányzati kommunikáció is jól mutatja, hogy a világos koncepciók hiányán túl a tárca nem tud, és nem is akar kilépni a szociális ágazat szavazatmaximalizálási logikájából. Hiába bukkan fel időközönként a segélyek szigorításnak, közmunkához kötésének ötlete, a kormány mindig beleütközött a potenciális választóinak heves ellenállásába, és a megvalósítás feltételeinek hiányába. Szlovákiában az adóreformok mellett a szociális kiadások átlagos 30-50 százalékos csökkenése hozta meg a gazdasági „csodát”. A gazdasági szárnyalás gyakran zárójelezett melléktermékei voltak azonban a tőketerebesi éhséglázadások is. Jól látszik a szlovák példából is, hogy a munkaerőpiacra való becsatornázás lehetőségeinek megteremtése nélkül nem lehet jelentősen szociális kiadásokat csökkenteni.

3. táblázat

	2004	2005	2006	2007
Foglalkoztatottak/ ezer fő	3 874,70	3 878,60	3 906,00	3 897,00
Munkanélküliek /ezer fő	252,4	303,1	316,5	311,7
Gazdaságilag aktívák /ezer fő	4 127,10	4 181,70	4 222,50	4 208,70
Gazdaságilag nem aktívákak /ezer fő	2 699,20	2 633,00	2 593,30	2 591,00
Aktivitási arány %	60,5	61,4	62	61,9
Munkanél- külségi ráta %	6,1	7,2	7,5	7,4
Foglalkoztatási ráta %	56,8	56,9	57,3	57,3

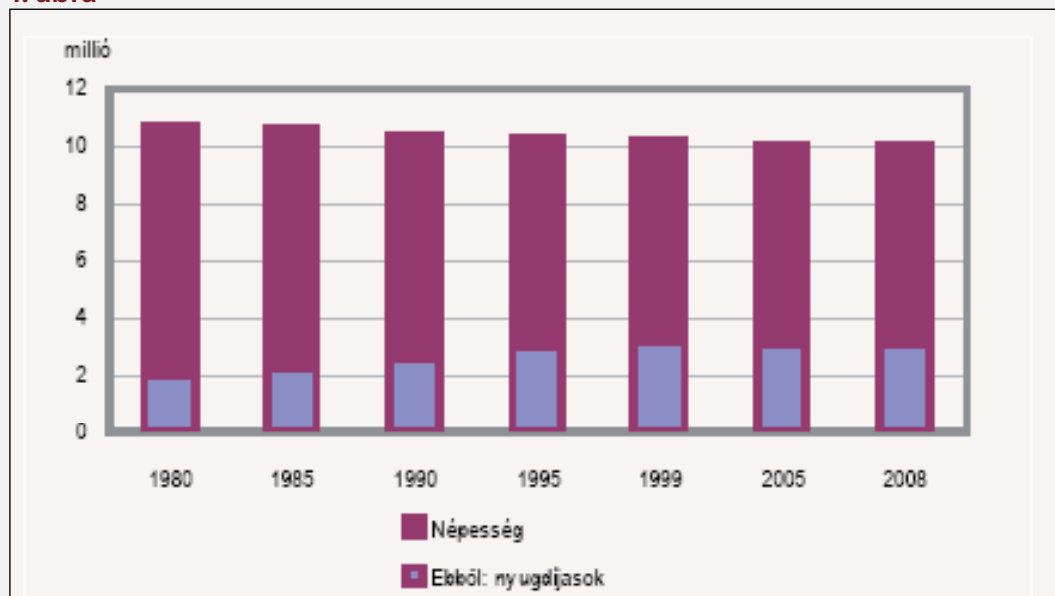
FORRÁS: KSH

NYUGDÍJRENDSZER

A munkahelyteremtés szükségességének azonban más okai is vannak. A KSH felmérése szerint az elmúlt 28 évben a 60 évesnél idősebb népesség száma 364 ezer fővel nőtt, a teljes lakosságon belüli aránya pedig 4,7 százalékponttal, 21,8%-ra emelkedett, míg a 0–14 évesek száma 832 ezerrel, 6,9 százalékponttal, 15%-ra csökkent. Az intézet 2008. januári adatai alapján 3 millió 54 ezer nyugdíjas van, ami 9 ezerrel több az egy évvel korábbinál, s az ország népességének 30,4%-át teszi ki. A pesszimista hangvételű demográfiai jövőképet az is fokozza, hogy néhány év múlva kezdenek nyugdíjba menni a Ratkó-korszak szülöttei is.

Magyarország kedvezőtlen demográfiai folyamatait egyrészt a foglalkoztatottság bővülése tudná ellensúlyozni. Az egyik legnagyobb probléma azonban, hogy a 15-64 év közöttiek aktivitási rátája már évek óta 60-62 százalék között mozog, amelyen a kedvezőtlen világgazdasági folyamatok csak rontani fognak. Az előző évekhez hasonlóan a null-szaldósra tervezett Nyugdíjbiztosítási Alap kiadási és bevételi előirányzata 3 084 304,1 millió forint, amiből az öregségi nyugdíj 1 818 430,0 millió, a jócskán megkurtított 13. havi nyugdíj 227 365,7 millió forint lett volna.

1. ábra



FORRÁS: KSH

További problémákat vet fel, hogy a világgazdasági válság következtében elbocsátott emberek száma még a kormány álláspontja szerint is több tízezer lesz, bár pesszimista becslések szerint ez a szám akár 100.000 fölé is emelkedhet. A válság miatt állás nélkül maradt emberek viszont másfajta segítséget várnának az államtól, mint azok, akik eddig a szociális ellátásokból éltek. Mindenképpen értékelhető, hogy a minisztérium bejelentette, a válság hatásainak enyhítése céljából az Új Magyarország Fejlesztési Terv forrásai mellett a tárca is elkülönít 80 milliárd forintot; 70 milliárdot átcsoportosítással, 10 milliárdot pedig a munkaerőpiaci alapból. A felmerülő kérdés csak annyi, hogy mire elég ez az összeg, ha a kormány várakozásait meghaladó ütemű elbocsátási hullámra lehet majd számítani.

ROMA INTEGRÁCIÓ

Magyarországon megközelítőleg 520-650 ezer roma él, többségük, megközelítőleg 35 százalék kirekesztetten, szegregált településeken. Bár a költségvetés kiemelt prioritásként említi a romák társadalmi integrációjának feladatát, a 2008. évi előirányzott kiadásokhoz képest jelentős támogatási csökkentést lehet tapasztalni. A 2005. február óta működő *Roma Integráció Évtizede Program* (RIÉP) 2009. évi kiadási előirányzata 127,0 millió forint, szemben a 2008-as év 150,0 millió forintos

támogatási költségével. A RIÉP keretében **kidolgozásra került** *Roma Integráció Évtizede Program Stratégiai Terv*, mely **négy prioritási területen** – oktatás, foglalkoztatás, lakhatás és egészségügy – **az egyenlő bánásmód érvényesítésével kapcsolatban**, továbbá **a kultúra, a média és a sport területén határoz meg átfogó célokat** és feladatokat, tehát jövőre szűkebb keretek között gazdálkodhat. Igaz ez a Magyarországi Cigányokért Közalapítvány munkájára is, amelynek támogatása 600 millióról 508 millióra csökkent.

Még nagyobb érvágást szenvedett el azonban a roma telepeken élők lakhatási és szociális integrációs programja, amely 2009-ben a 2008-as támogatásnak (516,0 millió forint) majd csak a felével (256,2 milliós kiadási előirányzattal) gazdálkodhat. A 2009-es kiadások 2008-hoz viszonyított jelentős csökkentése nyilván annak köszönhető, hogy a *Roma Integráció Évtizede Program* elnökségi és titkársági feladatait 2007. július 1.-és 2008. június 30. között Magyarország látta el.

Hiába a kiterjedt intézményi struktúra, és hiába állnak rendelkezésre nagymennyiségű anyagi források, az elmúlt évekre jellemző segélyezési politika úgy látszik mégis csődöt mondott. A romák integrációjához szükséges képzési, oktatási stratégiák hiányában, a munkaerőpiacra való becsatornázás feltételeinek megteremtése nélkül minden törekvés eleve halálra van ítéelve. A „középosztály elszegényedése”, a szociális segélyek sokak számára igazságtalannak tűnő elosztása, a rasszista kártya politikai célzatú felhasználása csak tovább mélyíti az egyébként is évtizedek óta gyűrűződő feszültséget.

ÖSSZEGZÉS

Elmondható, hogy a gazdasági recessziót, annak társadalmi szociális hatásait lényegében véve teljesen figyelmen kívül hagyó szociális költségvetés született, amely sem a közelgő problémák kezeléséhez szükséges megfelelő társadalmi, politikai háttérrel, sem olyan stratégiával és koncepcióval nem rendelkezik, amely enyhíteni tudná a közelgő szociális válság hatásait. Ellenben az átdolgozásra szoruló segélyezési rendszer, a roma integráció visszás hatása, valamint a gazdasági válság okozta várható tömeges elbocsátásokkal, és a közelgő demográfiai válsággal szembeni lényegében tehetetlen minisztériumi politika inkább csak fokozza azokat a feszültségeket, amelynek enyhítésére, megoldására hivatott.

EGÉSZSÉGÜGY

A Magyar Köztársaság költségvetésének illetve az egyes szakpolitikai területeknek az elemzése egyetlen esetben sem könnyű feladat. A 2009-es költségvetés esetében azonban még az átlagosnál is nehezebb feladat volt az elemzés elkészítése. A benyújtott első költségvetési javaslatot⁹ felülírta a globális gazdasági krízis és ezért jelentős és kevésbé jelentős változtatásokkal korigálta a PM annak tartalmát. Sajnálatos módon az egészségügyi fejezet esetében a végsőnek szánt verzióban sem sikerült a minisztériumnak reális tartalommal – az elvárásokhoz hozzárendelendő anyagi kerettel – feltöltenie a törvény tervezetét. Kijelenthetjük azonban, hogy e probléma nem egyedül álló jelenség, hiszen az elmúlt évek költségvetési tervezéseinél folyamatosan jelentkezett. A probléma ebben az esetben az, hogy a 2008 végére kialakult instabil gazdasági szituációban a tervezés esetleges következményei előre nem láthatóak.

Legfontosabb megállapításunk, amely a jövő évi egészségügyi fejezettel¹⁰ kapcsolatban megfogalmazható a következő: *a kormányzat kommunikációjával ellentétben jelentős mértékű forráskivonás történik az egészségügyben.* Önmagában a forráskivonás ténye is óriási problémaként értelmezhető, ennek ellenére mi még nagyobb problémaként értékeljük, hogy a kormányzat kiismerhetetlen ideológiai koncepció, és értelmezhetetlen mechanizmus alapján hozza meg az egészségügyet érintő döntéseit. Használható szervezőelv hiányában csupán a gazdasági válsaggal magyarázható kényszerű lépések fűnyíróelvszerű megvalósítását látjuk a kormány intézkedései mögött.

Korábbi kutatásaink¹¹ eredményei alapján egyértelműen kijelenthetjük: *a jelenlegi helyzetben a forráskivonás negatív következményei nem modellezhetőek.* A 2006 és 2008 között lezajlott egészségügyi reform által legyengített struktúrát a 2009-es költségvetés számai alapján a következő évben további komoly negatív hatások érhetik. A legnagyobb probléma, hogy e torz finanszírozás eredményeként az egészségügyi szektor különböző részei külön-külön és együtt sem lehetnek képesek az elvárások teljesítésére. Éppen ezért nem is lehet rangsorolni azokat a

⁹ T/6530-as irományszámú dokumentum és annak módosított verziója T/6571-es irományszámmal.

¹⁰ Ebben az esetben az Egészségügyi Minisztériumra és az Egészségbiztosítás Alapra vonatkozik a kifejezés.

¹¹ A témában lásd például: A 2008.évi költségvetés értékelése <http://www.szazadveg.hu/kutatas/download/2008koltseg.pdf> vagy Dackormányzás és reformpolitika <http://www.szazadveg.hu/kutatas/download/szakpolitika2.pdf>

problémákat, amelyeket a költségvetés tartalmaz, mivel némelyik akkora fajsúlyú, hogy egymaga képes lehet az alrendszer egészének ellehetetlenítésére.

CINIZMUS VAGY DILETTANTIZMUS?

A problémák vizsgálatát kezdjük egy olyan kérdéssel, amely véleményünk szerint plasztikusan mutatja be a 2009-es költségvetés tervezésénél meglévő problémákat és azt a fajta cinizmust, amellyel a pénzügyminisztérium illetékesei az egészségügyi alrendszer finanszírozásához viszonyulnak. A következő év folyamán a központi költségvetés – a korábbiaktól eltérő módon¹² – egyáltalán nem kíván hozzájárulni az Egészségbiztosítási Alap kiadási oldalán megjelenő *Gyermekgondozási díj*, azaz a Gyed költségeihez. Természetesen jogosan vethető fel a kérdés, miszerint a Gyednek van-e bármiféle köze az egészségbiztosítási rendszerhez, hiszen az voltaképpen a családtámogatás egyik formája, és mint ilyen szociális támogatási tétel. A megelőző időszakban a kormányzat hozzájárult az E.Alap e kényszerű kiadási tételének finanszírozásához. A jövő évtől azonban erre nem kíván a központi költségvetés pénzt fordítani. Így azonban nemcsak a járulékfizető állampolgárok terheit növeli,¹³ hanem annak az elvi lehetőségét is kizárja, hogy a kasszában többlet álljon rendelkezésre.¹⁴ Ugyan a költségvetés első verziója még tartalmazott egy mintegy 45 milliárd forintos keretet, amit a központi költségvetés utalt volna át a Gyed költségeinek fedezeteként,¹⁵ ám a második változatban már semmiféle anyagi garanciát nem kívánt vállalni a kormány. A terheket egy az egyben az egészségbiztosítási alapra terhelte. A cinizmus akkor válik igazán nyilvánvalóvá, ha figyelembe vesszük, hogy a gyermekgondozási díj után fizetendő nyugdíjjárulékok fizetése is az E.Alap feladata. Ez további – közel – 22 milliárd forinttal terheli meg a kassa kiadási oldalát, úgy, hogy egyértelmű, hogy ezt a ráfordítást nem ennek a kasszának, hanem a nyugdíjbiztosítóknak kellene állniuk.

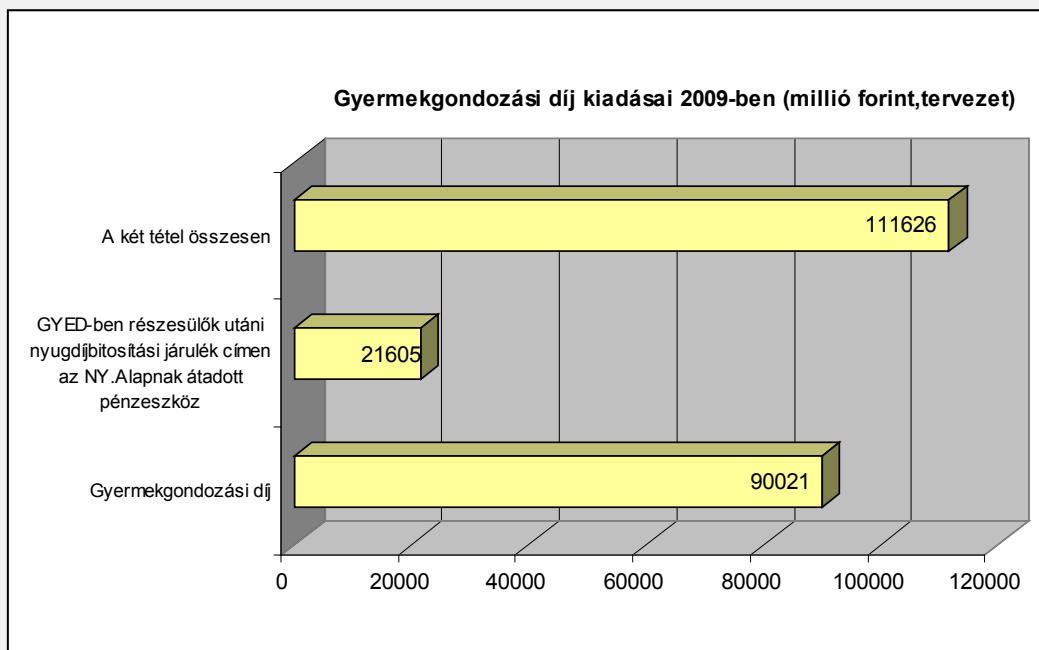
¹² A 2008-as évig a központi költségvetés 100 százalékban fedezte az E.Alap e kényszerű kiadását, ám 2008-tól már csak 50 százalékban állta, a fennmaradó 50 százalékot a járulékfizetőkre terhelte a kormány.

¹³ Érdemesnek gondoljuk felhívni a figyelmet, hogy a lépés következtében a kormány a gyermekgondozási díj terheit egy az egyben a járulékot fizető állampolgárokra terhelte akik már eddig is erőn felül kellett hozzájáruljanak a rendszer fenntartásához.

¹⁴ A számítások szerint annak következtében, hogy a T/6571-es javaslatban már nem terveztek járulékcsökkenést lehetőség lett volna 200 milliárdos többletre a kassa esetében.

¹⁵ Ez az összeg a Gyed kiadások felére szolgált volna fedezetként, nem számolva a Gyed után nyugdíjjárulékként az Ny.Alapnak átutalandó összeget.

2. ábra.



FORRÁS: TÖRVÉNYJAVASLAT A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG 2009. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSÉRŐL (MELLÉKLET) [HTTP://WWW.PARLAMENT.HU/IROM38/06571/ADATOK/12_MELL.PDF](http://www.parlament.hu/IROM38/06571/ADATOK/12_MELL.PDF)

A GYÓGYÍTÓ-MEGELŐZŐ KIADÁSOK ELOSZLÁSA A 2009-ES KÖLTSÉGVETÉSBEN

Nem kevésbé súlyos a gyógyító-megelőző kassa finanszírozásának kérdése sem¹⁶. A következő év folyamán az intézkedések következtében reálértéken is jelentősnek nevezhető csökkenést prognosztizálhatunk a szakrendelők és kórházak esetében. A reális helyzetkép felvázolása azonban megköveteli az elmúlt két év szakpolitikai és költségvetési intézkedéseinek figyelembe vételét is:

- A 2006-ban megkezdett egészségügyi reform alapjaiban kívánta átalakítani a hazai egészségügy korábbi struktúráit. A nem megfelelően átgondolt intézkedések következtében azonban az egészségügy egyes területein komoly fiskális nehézségek generálódtak. Ezek kezelésére a kormány eddig nem fordított kellő figyelmet.
- A konvergencia-program következtében a megelőző időszak során az egészségügyi közkiadások jelentősen csökkentek. A korábbi intézkedé-

¹⁶ Ide tartoznak a szakrendelők és a kórházak finanszírozásai.

sek megnehezítették a rendszer normális működését, így a további költségkivonás beláthatatlan következményekkel járhat.

- A megszorítások egy súlyosan legyengült kórházi struktúrától várnak el ismételt takarékosagot úgy, hogy éppen most telik le az a két esztendő, amit a kormányzat a jövőbeni fejlődés érdekében kért. Egy közelmúltban készült felmérés¹⁷ szerint a 2008-as költségvetési év végére akár a 68 milliárd forintos összeget is elérheti a kórházak tartozása. Ilyen helyzetben minden – át nem gondolt – lépés az ellátás biztonságát veszélyeztetheti.
- Már a 2008-as költségvetési évben is súlyos visszasságok jelentkeztek a gyógyító-megelőző kiadások területén. Ennek egyik legeklatásabb példája a jelenlegi költségvetési év 13. havi béreinek kifizetése körül kialakult polémia. A kórházak vezetői ugyanis már az év folyamán jelezték, hogy nem áll rendelkezésükre a 13. havi juttatás fedezete, ahogyan azt a szaktarca állítja. A helyzet valójában az volt, hogy a fenntartó önkormányzatok, azt követően, hogy a kormányzat egyszerűen áthárította rájuk e tétel fizetésének kötelezettségét, nem tudták kifizetni az intézményeknek a megközelítőleg 19 milliárd forintos összeget.

Érdemesnek tartjuk felhívni a figyelmet arra is, hogy az elmúlt négy esztendőben a kormányzat hangzatos tervei és elképzelései ellenére a gyógyító-megelőző ellátásra fordított összeg a GDP 0,4 százalékával csökkent. Amíg 2006-ban még a GDP 3 százalékát fordították gyógyító-megelőző ellátásra, addig a 2009-re vonatkozó számok alapján ez az arány 2,6 százalékra csökken.

¹⁷ A felmérést a Magyar Kórház Szövetség az Egészségügyi Gazdasági Vezetők Egyesülete, és az Egészségügyi Minisztérium közösen készítette 2008-ban.

3. ábra



FORRÁS: ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK VÉLEMÉNYE A 2009-ES KÖLTSÉGVETÉSRŐL T/6571/1 2008. OKTÓBER 80. OLDAL [HTTP://WWW.ASZ.HU/ASZ/JELTAR/NSF/0/175952964E1827EBC12574F50053D630/\\$FILE/0836J000.PDF](http://www.asz.hu/ASZ/JELTAR/NSF/0/175952964E1827EBC12574F50053D630/$FILE/0836J000.PDF)

EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP 2009

Az egészségügyi reform egyik legfontosabb tennivalójaként a szaktárca még 2006-ban az Egészségbiztosítási Alap rendbetételét határozta meg. Vitathatatlan, hogy e célkitűzés megvalósítása érdekében határozott lépéseket is hozott. Ennek köszönhetően az elmúlt évben, a rendszerváltás követően első alkalommal, sikerült szufficitessé tenni a kasszát. Nem véletlen tehát, hogy a szocialista-liberális politikusok, mint a második Gyurcsány-kormány által megkezdett reformok egyik legsikeresebbjeként hivatkoztak az Alap rendbetételére. A miniszterelnök még 2008 nyarán is úgy nyilatkozott: „...az Egészségbiztosítási Alap többlete a reformok egyik nagy eredménye”¹⁸, illetve hozzátette, a megtakarított összeget a szektorban kell tartani. Ennek ellenére alig több mint negyedévvel később már arról beszélt,

¹⁸ Nem szorítana többet Gyurcsány Figyelő 2008. június 5. http://www.fn.hu/belfold/20080605/nem_szoritana_tobbet_gyurcsany/

hogy 2009-ben a kassa ismét deficitese lesz, természetesen az okot a pénzügyi-gazdasági válságban jelölve meg.

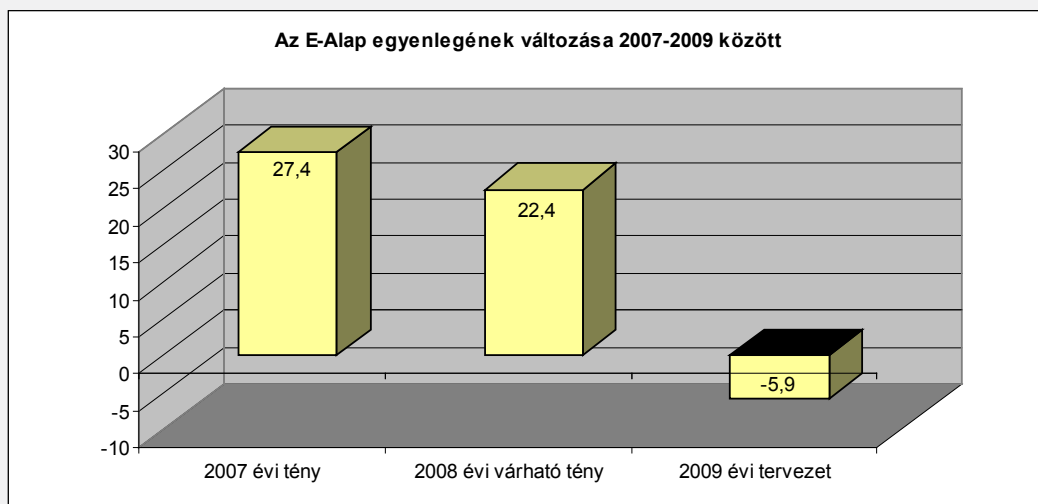
Kétségtelennek tűnik, hogy az év második felében kialakult gazdasági válság a magyar társadalom minden tagjától megkövetel bizonyos fokú lemondást. Ennek ellenére vitatjuk azon lépés méltányosságát és jogosságát, hogy a kassa által elért pozitívumot a kormány egyszerűen más területekre csoportosítsa át: e lépéssel ugyanis beláthatatlan finansiális nehézségekkel sújtja a magyar egészségügyet és a benne dolgozó szakembereket. Ráadásul, a komoly nehézségek és lemondások árán megteremtett egyensúly feladása álláspontunk szerint visszamenőleg is megkérdőjelezi, hogy vajon érdemes volt-e a szakma áldozatvállalása. Ezen a ponton érdemes említést tenni egy másik problémáról, amely azonban szintén visszavezethető erre a kérdésre. Az év utolsó hónapjait leszámítva minden korábbi kormányzati ígéret arról szólt, hogy a megtakarított összeget nem lehet kivonni a szektorból, hanem az teljes egészében az egészségügyre fordítandó.¹⁹ A jelenlegi intézkedésével a kormány viszont nem üzen mást, mint hogy korábbi ígéreteit bármikor felülírhatja, rövid távú politikai érdekeinek rendelve alá bármit és bárkit, így az egészségügyi alrendszert és a benne dolgozó szakembergárdát is.

Visszatérve az Alap finanszírozásának kérdésére. Jogosan vetődik fel a kérdés, hogy mi magyarázhatja, hogy a két éven keresztül többlettel záró kassa, jövőre újfent veszteséges lesz?²⁰

¹⁹ Ez szükséges is lett volna ahhoz, hogy az egészségügyi alrendszerben dolgozók bérei valamint az ellátás körülményei valamivel euró-kompatibilissé válhassanak.

²⁰ A kabinet számításai szerint a 2009-es költségvetési évben a veszteség megközelítőleg 5,2 milliárd forint lesz.

4. ábra.



FORRÁS: EGÉSZSÉGÜGYI MINISZTERIUM

Véleményünk szerint ennek magyarázatában több tényező is fontos szerepet játszhat.

- Ha nominálisan nem is, de reálértéken jelentősen csökken az egészségügyi kassa bevételi oldala. Ezen belül a gyógyításra költhető keret közel egy százalékkal csökken jövőre.
- Ezen túl a házi orvosok finanszírozására is kisebb keret áll majd rendelkezésre 2009-ben, azonban az elvárások oldalán nem történt csökkenés.
- A kórházak reálértéken számítva 6-7 százalékos veszteséget kell, elszenvedjenek.
- A gyógyszerkiadások kerete nem csökken, de érdemben nem is emelkedik. A megelőző évhez hasonlóan 340 milliárd forint lesz elkölthető ezen a címen.
- Mindezekon túl egy 50 milliárd forintot is meghaladó plusz tétel is jelentkezik. Ahogyan arra korábban már utaltunk, a kormányzat a jövőben a járulékfizetőkkel fizetteti meg a gyedkiadások összegét, míg korábban ez teljes egészében az állami költségvetést terhelte.

Mindezek tükrében mi úgy látjuk az elfogadott költségvetés a gyógyító-megelőző kasszát túlzott mértékben terheli meg, és nem látható, hogy a szakma számára ez a mindennapokban mekkora teherterelt fog jelenteni.

Ami azonban ennél is érdekesebb, hogy az E.Alap évről-évre egyre kisebb bevételből kell gazdálkodjon, és a kabinet ígéretével ellentétben a trend jövőre is folytatódik majd. Ezt a problémát tetézi, hogy a reform következményeit a költ-

ségvetés tervezésekor nem veszik kellő mértékben figyelembe. A struktúra-átalakítás ellenére a gyógyító-megelőző ellátások szakmai elosztásának alapelvei az elmúlt években nem változtak.

GYÓGYSZERKASSZA

A gyógyszerkassa esetében a tervezés számai megegyeztek a 2008. évi törvényben rögzítettekkel. Az „egyezés” valójában 6,5 százalékos emelkedést jelent, hiszen a várható teljesítés 328,3 milliárd forintról 2009-re 349 milliárd forintra módosul. A gyógyszergyártók által befizetett összeg nem változik, a tavalyi évhez hasonlóan 35,5 milliárd forint bevétellel számolnak. Az idei költségvetési év tapasztalatai alapján prognózisunk szerint a következő költségvetési év folyamán évközbeni korrekciókra lesz szükség. Azaz, a tervezés ebben az esetben sem reális. Jó példa erre a 2008-as bázisévben a méltányossági gyógyszer támogatásnál tapasztalt eljárás mód. Az évi előirányzat 44 milliárd forintot tartalmazott, ami lényegesen alacsonyabb a megelőző év teljesítéséhez képest.²¹ Az évközbeni felhasználás a csökkentés miatt azonban sokkal nagyobb ütemben emésztette el ezt az összeget, amelynek következtében a kormányzat 23 milliárd forinttal növelte²² a fejezet előirányzatát. A fent leírtak eredményeként megállapíthatjuk, hogy a kormányzat nagy hibát követett el, amikor a gyógyszer támogatás előirányzatát annak ellenére nem változtatta meg a következő költségvetési évre vonatkozóan, hogy a jelenlegi bázisév során jelentős mértékű megtakarítás képződött a gyógyszerkasszában.²³

²¹ Az Állami Számvevőszék számításai szerint a differencia meghaladta a 12 milliárd forintot. Forrás_ [http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/175952964E1827EBC12574F50053D630/\\$File/0836J000.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/jeltar.nsf/0/175952964E1827EBC12574F50053D630/$File/0836J000.pdf) 87. oldal

²² 2102/2008-as kormány határozat. 2008 VII. 31.

²³ A témában lásd például: Akár 30 milliárd lehet a gyógyszerkassa megtakarítása év végére http://vg.hu/index.php?apps=cikk&cikk=247726&aloldal_id=10&fr=spoj

HÁZIORVOSI ELLÁTÁS KÖLTSÉGEINEK VÁLTOZÁSAI

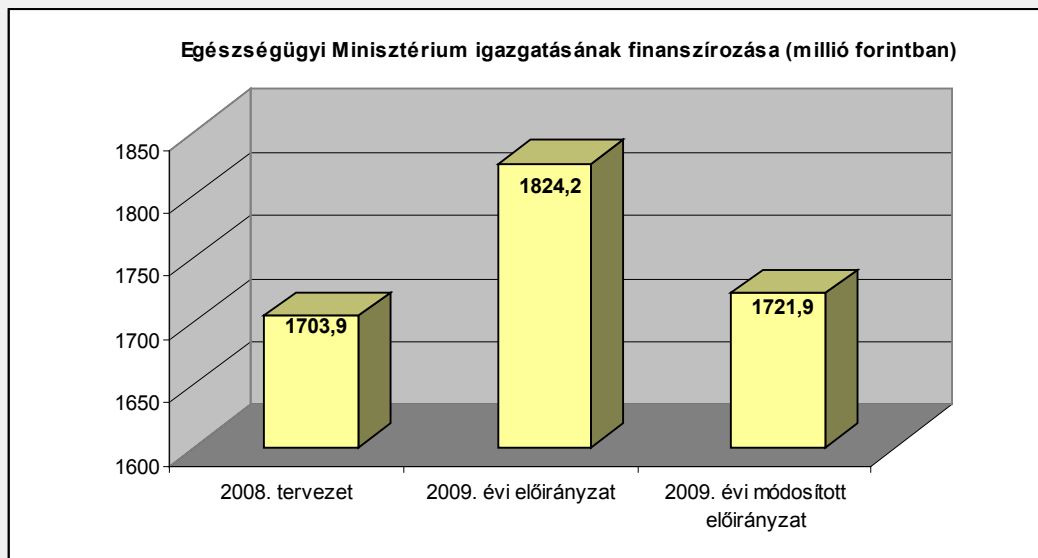
Az egészségügyi költségvetés relatív nyertesei a házi orvosok lehetnek. A 2008-as bázisához viszonyítva ugyanis 2009-ben,²⁴ mintegy 5 milliárd forinttal nagyobb összeggel gazdálkodhatnak²⁵. Nem csupán az összeg nagysága miatt érdekes azonban a házi orvosok 2009-es „felemelése”. Ne legyenek ugyanis illúzióink. Az eddig is alulfinanszírozott ellátási rendszerben e költségvetési többlet ellenére nem várható számottevő fejlődés. A 2008-as évben a házi orvosok lehetnek volna a nagy vesztesek, ugyanis a népszavazás után a kormányzat nem kívánta kompenzálni a vizitdíj kiesése utáni bevétel csökkenésüket. Átérezve azonban a probléma súlyát, Székely Tamás még OEP-vezetőként a korrekció kidolgozásán kezdett el dolgozni; irányítása alatt a tárca azóta is jelentős hangsúlyt fordít a házi orvosok által felvetett problémák hatékony kezelésére.

²⁴ 2008-ban 69,9 milliárd forint, míg 2009-ben 77,6 milliárd forintot szán a kormány a házi orvosok díjainak kifizetésére.

²⁵ A T/6530-as javaslat még mintegy 8 milliárd forintos többlettel számolt, azonban 3,8 milliárd forinttal csökkentették a második verzióban a házi orvosok illetve házi orvosok ügyeletei ellátásra fordítható összeget.

A KÖLTSÉGVETÉS EGÉSZSÉGÜGYI MINISZTERIUMRA VONATKOZÓ FEJEZETE

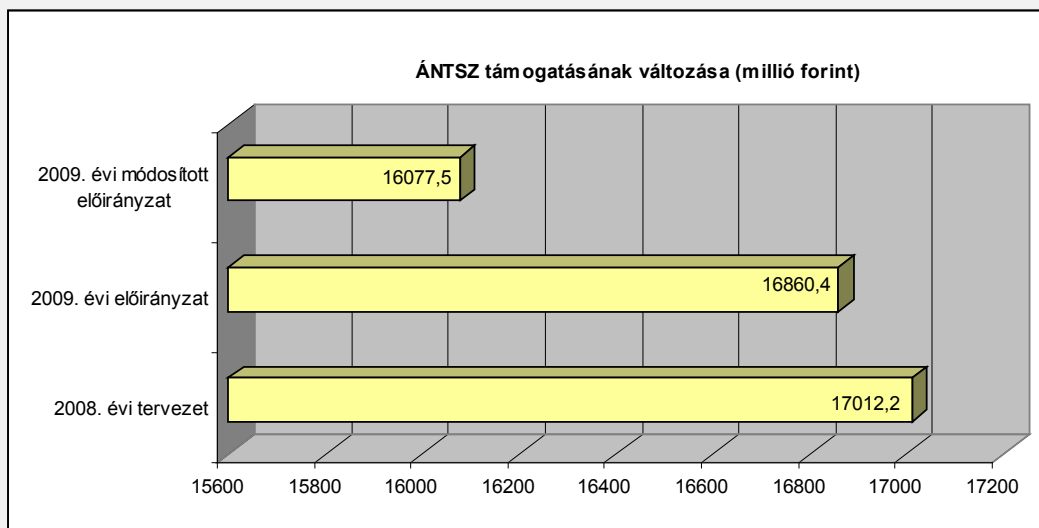
5. ábra



FORRÁS: PÉNZÜGYMINISZTERIUM: A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG 2008. ÉVI KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYE ¹²²OLDAL VALAMINT T/⁶⁵¹-ES TÖRVÉNYTERVEZET

Az egészségügy egészét jellemző kiadáscsökkentés a minisztérium esetében is egyértelműen tetten érhető. A 18 millió forinttal megnövelt igazgatási költségvetéssel kapcsolatban nehezen lehetne azt állítani, hogy az reálértéken nem eredményez csökkenést. Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, azaz az ÁNTSZ támogatásával már a 2008-as költségvetésben is akadtak problémák – ennek ellenére már az első benyújtott javaslat is csökkenéssel számolt a 2009-es évre. Igaz akkor „csak” mintegy 152 millió forinttal csökkentették volna a szervezet költségvetését.

6. ábra.



FORRÁS: PÉNZÜGYMINISZTERIUM ÉS EGÉSZSÉGÜGYI MINISZTERIUM

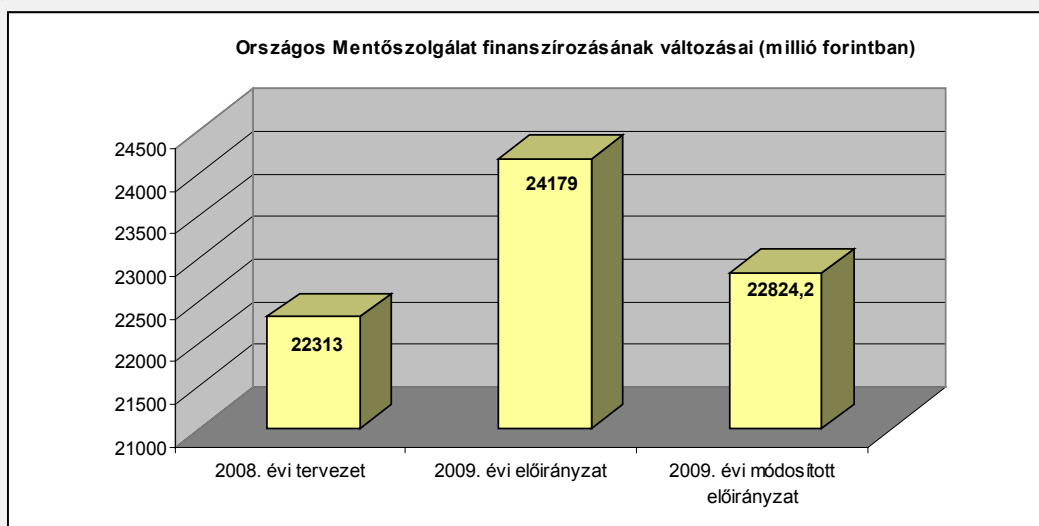
Ezzel szemben a módosított verzió további 783 millió forintos elvonást tartalmazott, amely így összesen már elérte a 935 millió forintos megszorítást.

Nem járt azonban jobban az Országos Mentőszolgálat sem. Az ellenzék véleménye szerint a 2009. évi költségvetés halálos döfés²⁶ az OMSZ számára. Ha ez a kijelentés túlzás is, az mindenképpen igaznak látszik, hogy igen komoly pénzügyi gondokkal találhatja szembe magát a szervezet a jövő évben. A tavalyi költségvetés tárgyalásakor is éles vita bontakozott ki az Országos Mentőszolgálat finanszírozása kapcsán. A 2008 január elsejével különváló mentési és betegszállítási rendszer komoly problémákat okozott az ország egyes részein, az azóta eltelt időben pedig több betegszállító is jelentős pénzügyi nehézségekkel volt kénytelen szembenézni. A jövő évi költségvetéssel kapcsolatban elmondható, hogy az OMSZ támogatására kisebb támogatási forrást szán a kormányzat. Ahogyan az a grafikonon is látszik, az első verzió is csekélyebb finanszírozással számolt, azonban a második verzió egy sokkal jelentősebb költségmegerősítést tartalmaz. A kormányzat kommunikációja szerint a jövő évi finanszírozás reális, mivel az OMSZ

²⁶ A témában Koszorús László a Fidesz országgyűlési képviselője tartott sajtótájékoztatót 2008. október 2.-án

által ellátott feladatok száma havi szinten átlagosan 50 ezerrel²⁷ csökkent a megelőző időszak 120 ezres havi esetszámához viszonyítva.

7. ábra.



FORRÁS: PÉNZÜGYMINISZTERIUM ÉS EGÉSZSÉGÜGYI MINISZTERIUM

A grafikon alapján látható, hogy az OMSZ működési költségei növekednek a 2008-as tervezethez képest, azonban érdemes figyelembe venni, hogy ezen a területen igen drasztikus intézkedéseket hozott a kormány az első és a második verzió kidolgozása között. A személyi juttatásokat a 2008.évi költségvetéshez viszonyítva megközelítőleg 500 millió forinttal csökkentették, amely nem kizárólag a tizenharmadik havi illetmény elmaradását jelenti.

ÖSSZEGZÉS

A 2009. évi költségvetés tervezeteinek sem az első verziója, sem az azon végrehajtott változtatások nem tartalmaztak olyan elemeket, amelyeket az egészségügy szempontjából kiugróan kedvezőnek tekinthetnénk. A módosított verzióban azonban olyan megszorítások is jelentkeztek, amelyek az alrendszer egyes részeit igen komoly problémával állíthatják szembe a 2009-es év folyamán. Természetesen ez az egész alrendszerre kedvezőtlen hatást gyakorolhat. A legnagyobb vesztesnek a kórházak és szakrendelők tűnnek, hiszen az eddig is nehéz helyzet-

²⁷ Az adatok forrása az Egészségügyi Minisztérium által kiadott „Az Országos Mentőszolgálat működtetése jövőre is garantált” című közleménye 2008. október 2. <http://www.eum.hu/main.php-folderid-3955-objectid-5019977>

ben lévő intézmények finanszírozása a jövő évben még nehezebbé, még átláthatatlanabbá válik. A nyertesek – vagy inkább a kisebb vesztesek – a házi orvosok lehetnek, akik az idej jelentős közérdeklődés következtében jelenleg úgy tűnik, nem kell, hogy olyan fajta megszorításokkal nézzenek szembe, mint az alrendszer egyéb területein dolgozó társaik. A legnagyobb vesztes véleményünk szerint a szakma és a magyar társadalom lesz. Egyfelől a szakma, mert a jövő évi költségvetés az ígérekkel szemben, nem hogy nem lazít az előző két év fiskális szigorán, hanem további nadržsijhúzást ír elő. Másfelől a társadalom, mert a finaciális nehézségek negatív hatásai minden bizonnyal megmutatkozik majd az ellátás területén is.

OKTATÁSÜGY

Nincs új a nap alatt. A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének oktatási fejezetének vitája nem 2008. november – december folyamán, hanem jóval korábban, már 2006 decemberében lezajlott. Mintha minden szereplő elővette volna a három évvel korábbi jegyzeteit és felszólalását, csak azt javítgatná és a jelzős szerkezeteket írná át még drámaibbá, vagy éppen még homályosabbá. Az ellenzék egyöntetűen a 2009. évi költségvetés legnagyobb veszteseként – mint ezt tették 2006-tól folyamatosan – az oktatást nevezi meg, szocialista oldalról pedig mentik a menthetetlent; keresik azokat a pontokat, amelyek arra utalnak, hogy három év megszorítás után sem került visszafordíthatatlanul és megállíthatatlanul nehéz helyzetbe a közoktatás. Sőt, a hasonlóság ott is tetten érhető, hogy a kormányoldal mindig talál magának egy külső indokot, miért is kell kivonni az oktatási ágazatból évente 30, 2009-ben összességében több mint 45 milliárd forintot. „Konvergencia program”, „racionalizáció”, „minden országot egyaránt sújtó gazdasági válság” – az elmúlt évek során ezek voltak a legtöbbször használt szavak a teljesen megmagyarázhatatlan kormányzati magatartás elkendőzésére.

A második Gyurcsány-kormány ugyanis folytonosan az oktatás prioritásáról beszél. Gyurcsány Ferenc miniszterelnök a Magyar Szocialista Párt által kezdeményezett „Magyarország megújításának lehetséges irányairól” szóló politikai vitanapon (2008. X. 7.) kifejtette, hogy egyetlen terület van, amelyre a GDP-növekedésnél is többet kell fordítani, ez pedig az oktatás, a képzés, kutatás-fejlesztés: „A tudásba való befektetés Magyarország jövője” – mondta felszólalásában Gyurcsány Ferenc. Ehhez képest a három változatban beadott 2009. évi költségvetés utolsó változata csak nagy jóindulattal – élesebb megfogalmazás szerint a legkevésbé sem – tükrözi a fennen hirdetett prioritást. A tények:

- kormány felrúgta, saját szóhasználatával élve „felfüggesztette” a közalkalmazottak szakszervezeteivel 2007. február 19-én kötött bérmegállapodást. A tervek szerint nem fizeti ki a 13. havi bért, nem lesz plusz félhavi járandóság és bérfelzárkóztatás sem.
- a kormány nem teljesíti, saját szóhasználatával élve „elhalasztotta” a 2008-ban valóban komoly társadalmi és szakmai vitában kihordott Új Tudás Program két fontos elemét, a kezdő pedagógusok béremelését, valamint az iskolavezetők bérpótlékát. Mindkettőre írásban tett ígéretet a megha-

tározó ágazati szakszervezetekkel, 2008. június 25-én kötött megállapodás keretében;

- továbbá a kormány nem tartotta be azt a 2007-ben a költségvetési vita során többször hangoztatott ígéretét sem, hogy 2009 már az építkezés, és a kiesett (kivett) források visszapótlásának időszaka lesz.
- a kormány felrúgta, saját szóhasználatával, „a realitásokhoz igazította” a rektorokkal 2007. december 13-án három évre megkötött megállapodást, amelyben garantálták a felsőoktatás finanszírozásának inflációkövető emelkedését. Az eredeti megállapodás szerint a felsőoktatás állami támogatása 2007-ben 226; 2008-ban 226, míg 2009-ben 236 milliárd forintra nőtt volna;

A 2009-2010-es tanév²⁸ minden túlzás vagy drámai felhang nélkül az oktatásügy fekete éve lesz. A költségvetés harmadik változatának számai ugyanis oly mértékű forráskivonást vetítenek előre, amelyek 2009 szeptemberére alapvetően rendezhetik át a magyar köz- és részben felsőoktatás szerkezetét. 2008. december közepén nem állnak rendelkezésre olyan modellszámítások, amelyek a több mint 45 milliárd forint elvonásának akárcsak közelítő következményeit meg mernék becsülni. Egészen nyilvánvaló azonban, hogy a kistelepülések iskolafenntartó önkormányzatai számára, amelyekre más területeken is jelentős megszorítás vár, lassan már nem marad más alternatíva, mint az iskolabezárás, az iskola-összevonás, a tagiskolává válás, vagy az iskolák kezelői jogának átadása a megyék illetve más szervezetek, így az egyházak, civil szervezetek számára. Ha maradnak a jelenlegi finanszírozási tervek, akkor ma Magyarországon egy kistelepülési iskola fenntartása „Rúzsza Sándor”-i fineszességet és merészséget kíván. Az iskolabezárás pedig pedagógus-elbocsátást, tömeges leépítést és kényszernyugdíjazások sorát indukálja. A bizonytalan, állását féltő, frusztrált tanártól pedig minőségi oktatást elvárni nem lehet. Mindennek a vesztese tehát a gyermek, akinek a jövőjét veheti el a pusztán fiskális szempontokat figyelembe vevő költségvetési megszorítás.

Nézzük a számokat!

²⁸ Emlékeztetőül. Az oktatási költségvetés nem követi a naptári év szemléletet. Az új rendszer szerint a finanszírozás szeptembertől júniusig tart, azaz a 2008 decemberében elfogadásra kerülő költségvetés 2009. szeptemberében lép életbe, addig az előző évi normák az érvényesek.

KÖZOKTATÁS

Az optimista forgatókönyv – a kormány álláspontja

A kormány álláspontját Hiller István oktatási és kulturális miniszter képviselte a költségvetési vitában. Hiller elismerte, hogy az oktatási költségvetés két egymással ellentétes folyamat eredőjeként állt össze. Egyrészt a végösszeg 39,4 milliárd forinttal csökkent, ami a 13. havi bér „kiemelését” jelenti a rendszerből,

*„az Önkormányzati Minisztérium költségvetésében található közoktatási normatív hozzájárulásokról érdemes elmondani, hogy a 13. havi bér és járulékainak megfelelő összegű, összesen 39,4 milliárd forintos csökkenés áll ott be, amely **se nem több, se nem kevesebb, mint a 13. havi bér és a járulékok** [kiemelés tőlünk].”²⁹*

másrészt az Új Tudás Program révén 2009-ben 123 milliárd forint forrást biztosítanak a közoktatásnak, amiből azonban a magyar állam csak mintegy 27 milliárd forintot finanszíroz, a többi az Európai Uniótól rendelkezésre álló pályázati forrás.

A Századvég által 2008 folyamán többször is elemzett Új Tudás Program jó néhány eleme került nevesítve – plusz forrással – a 2009-es költségvetés tervezetében. A költségvetés tervezésekor ezeket az elemeket ugyanakkor nem egy fejezetbe csoportosították, hanem hol az Oktatási és Kulturális Minisztérium, hol az Önkormányzati Minisztérium, hol pedig az Egészségügyi Minisztérium fejezeteiben található meg az Új Tudás egyes elemeinek finanszírozási alapjai:

I. Kora gyermekkori fejlesztés

1. 2009-ben 100 fő létszámnövekedés a védőnői hálózatban (350 millió forint az Egészségügyi és az Önkormányzati Minisztérium fejezetében);
2. a korai fejlesztés érdekében 368 millió forint óvodai és 136 millió forint bölcsődei többlet normatíva a bölcsődei és óvodai hálózat fejlesztésére (ÖKM fejezete);
3. az Oktatási és Kulturális Minisztériumtól pályázati úton, míg az Önkormányzati Minisztériumtól pluszforrásként vehető igénybe óvodáztatási támogatás 760 millió forint értékben;

²⁹ Hiller István felszólalása a költségvetés tárgyalásakor. Forrás: 171. ülésnap (2008.11.04.), 82. Felszólalás http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=171&p_felsz=82&p_szoveg=416%20milliárd%20500&p_felszig=82

II. Esélynövelés

4. Az esélyegyenlőség és integráció segítésére az integrációs és képességkibontakoztató felkészítés keretében 2,7 milliárd forint plusz forrást szán a költségvetés.
5. Óvodai fejlesztéshez 1 milliárd forint áll rendelkezésre.
6. Az integrációs folyamatok segítésére 400 millió forint plusz forrást rendelnek; míg
7. az egységes iskolamodellek kialakításához 271 milliós támogatással kaphatnak segítséget.
8. A deszegregáció segítésére és a folyamatok monitorozására 200 milliót szán a költségvetés.

III. Tehetséggondozás

9. A nemzeti tehetségprogram alapját pedig 500 millió forinttal emelik meg.
10. A kollégiumi szakmai fejlesztési programokra 240 millió forintot szánnak;

IV. Pedagógusok jobb megbecsülése

11. a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeket oktató, nevelő pedagógusok többletteljesítményét 3,7 milliárd forint plusz forrás beépítésével támogatja a kormány (ÖKM és OKM fejezete);
12. az osztályfőnöki pótlék kiegészítő illetményét 2009 februárjától másfélszeresére emelik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy az osztályfőnökök 6 ezer forint helyett 9 ezer forintot kapnak (ennek 2,5 milliárd forint a pluszkerete).
13. a sajátos nevelési igényű gyermekekkel foglalkozó gyógypedagógusok mintegy 1 milliárd forint plusz támogatásban részesülnek; és végül
14. a pedagógusteljesítményt motiváló Teljesítmény motivációs pályázati alapot 1 milliárd forintról 3 milliárd forintra emelik.

Kisebb összegekkel, de új források kerülnek beépítésre az érettségi, az egységes iskolamodellek, a szakközépiskola 11-12. évfolyamán az iskolai gyakorlati oktatás támogatására.

Összességében a kormányzópárt, valamint annak oktatáspolitikusai szerint: „A közoktatásnak az a szerencséje, hogy a korábbi években meghozott takarékosági intézkedések és az 'Új tudás' program miatt ez a kivonás lényegében ki-

egyenlítődik, **nagyjából egyensúlyban van az oktatási költségvetés** [kiemelés tőlünk].³⁰

A pesszimista forgatókönyv – az ellenzék, valamint a szakszervezetek álláspontja

A kormányzati állásponttal élesen, gyökeresen szemben áll az ellenzék, illetve a szakszervezetek véleménye. Közel 10 éves konkurencia harc után a két reprezentatív oktatási szakszervezet, a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete, valamint a Pedagógusok Szakszervezete teljesen egy oldalra állt, és egyöntetűen – ugyanazokkal az indokokkal – utasítják el a 2009. évi költségvetés harmadik változatát. Az indokok a következők.

Normatívák csökkentése

A 2009-es esztendőben a kormány újabb 39,4 milliárd forinttal kívánja csökkenteni a közoktatás állami támogatásának alapvető tényezőjét, a normatívákat. Ezen belül is szembetűnő – és minden más ebből a tényezőből ered –, hogy a „Közoktatási alap-hozzájárulás” Ft/teljesítmény-mutató/évben meghatározott összege a 2007. évi, majd 2008. évi 2 550 000 forintról 2 450 000 forintra csökken, ami 8,122%-os reálcsökkenést jelent (lásd 4. táblázat). A kormányzati magyarázat, mely szerint ennek oka a 13. havi bér elvonása, nem állja meg a helyét. A 2006/2007-es tanévben egy első osztályos tanuló normatívája még 204 000 forint volt, 2008-ban már csak 145 700 forint, míg 2009-ben, várhatóan csak 140 000 forint lesz. Az alap-hozzájárulás ilyen mértékű reálcsökkenése egyértelműen vonja maga után a térítésmentesen igénybe vehető közoktatási szolgáltatások mennyiségének csökkenését, további csoportlétszám és osztálylétszám-növekedéshez, csoportbontások megszűnéséhez, osztályok összevonásához, újabb oktatási intézmények bezárásához vezet.

Teljességgel megmagyarázhatatlan, hogy miért csökken a szakszervezetek számításai szerint közel 30 százalékkal az óvodai ellátás és a napközi otthonos ellátás normatívája, különösen annak fényében, hogy mindkettő az Új Tudás

³⁰ Arató Gergely államtitkár felszólalása: 172. ülésnap (2008.11.05.), 78. Felszólalás http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat?p_ckl=38&p_uln=172&p_felsz=78&p_szoveg=a%20közoktatásnak%20az%20a&p_felszig=78

program egy-egy prioritásához a kora gyermekkori fejlesztéshez, illetve az esélyegyenlőség megteremtéséhez kapcsolódik (a bölcsődei ellátás normatívája például 45 000 forinttal (!) csökken).

Nehezen lehet indokolni, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek fejlesztése után járó 240 000 forintos normatíva miért csökken 228 000 forintra, miközben a sajátos nevelési igényű diákokat tanító tanárok külön kiemelt díjazásban részesülnek az Új Tudás Program keretében.

Érthetetlen az is, hogy a kormány 2006 óta immár a harmadik költségvetésben próbálja ellehetetleníteni az alapfokú művészeti oktatást. Az elmúlt években készített Századvéges költségvetési elemzésekben e téma hangsúlyosan szerepelt. A 2007-ben lezajlott vita konklúziója az volt, hogy a kormány célja a művészeti alapképzést folytató intézmények minősítése, és a jól működő iskolák támogatása, ezért egyetértett a szocialista képviselők által benyújtott módosító indítványokkal. Ehhez képest a 2009-es költségvetés a minősített művészeti intézmények esetében 51 000 forintról 48 500 forintra kívánja csökkenteni a normatívát.

Az elmúlt években a kormány külön normatíva bevezetésével ösztönözte, illetve adminisztratív és pénzügyi eszközökkel kényszerítette az intézményi társulásokat, tehát azt, hogy egy-egy kistélepülés óvodája, általános iskolája szervezetileg, illetve adminisztratív módon egyesüljön egy másik település jól felszerelt intézményével. Az indokok szerint az iskola-összevonás egy korszerűbb, jobb oktatási körülményeket biztosító intézménnyel a minőségi oktatás felé viszi a közoktatás rendszerét. Ezzel szemben a 2009-es költségvetésben a kistérségi és társulási normatívák jelentősen csökkennek – például, az intézményi társulás óvodájába, általános iskolájába járó gyermekek, tanulók támogatása 45 000 forintról 42 800 forintra változik. Itt tehát tetten érhető a kormányzati következetlenség is, hiszen egyik évben még társulásra ösztönzik a kistélepüléseket, másik évben viszont azok az előnyök, amik a társulással együtt járnak jelentősen csökkennek.

Az alábbi táblázat összefoglalja a legfontosabb változásokat, és plasztikusan szemlélteti a felvetett problémákat:

A 2009. ÉVI KÖLTSÉGVETÉS ÉRTÉKELÉSE

4. táblázat: A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete által számított normatíva-változások alapján

	2008. költségvetés	2009. beter- jesztett 2. költség- vetés	3., jelenleg élő változat*	legutóbbi/ 2008	reál- csökkenés*
közoktatási hozzájárulások	432 011,60	458 430,40	419 029,10	0,970	7,205%
Oktatási és Kulturális Minisztérium igazgatása	5 383,10	5 386,70	5 126,40	0,952	8,969%
Egyetemek, főiskolák	191 120,20	198 542,50	185 620,00	0,971	7,078%
Egyéb oktatási intézmények	3 691,80	4 207,10	4 034,30	1,093	-5,077%
Szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatás feladatai					
Közoktatási alap-hozzájárulás (Ft/teljesítmény-mutató/év)	2 550 000	2 780 000	2 450 000	0,961	8,122%
Közoktatási kiegészítő hozzájárulások (Ft/fő/év)					
Iskolai gyakorlati oktatás a szakiskola és a szakközépiskola 9-10. évfolyamán (fajlagos összeg)	40 000	40 000	38 000	0,950	9,200%
Szakmai gyakorlati képzés a szakképzési évfolyamokon	112 000	112 000	106 000	0,946	9,557%
Gyógyped.-i nevelés, oktatás az óvodában, iskolában	240 000	260 000	228 000	0,950	9,200%
Korai fejlesztés, gondozás	240 000	240 000	228 000	0,950	9,200%
Fejlesztő felkészítés	325 000	325 000	310 000	0,954	8,815%
Nem magyar nyelven folyó nevelés és oktatás, valamint a roma kisebbségi oktatás	45 000	45 000	43 000	0,956	8,644%
Nemzetiségi nyelvű, két tanítási nyelvű oktatás, nyelvi előkészítő oktatás	71 500	71 500	68 000	0,951	9,095%
Pedagógiai programok támogatása	240 000	240 000	228 000	0,950	9,200%
Minősített alapfokú művészeti oktatás zeneművészeti ágon	51 000	51 000	48 500	0,951	9,102%
Intézményi társulás óvodájába, általános iskolájába járó gyermekek, tanulók támogatása	45 000	45 000	42 800	0,951	9,089%
Kollégiumi, diákotthoni lakhatási feltételek megteremtése	186 000	210 000	177 000	0,952	9,039%

*⁴ SZÁZALÉKOS INFLÁCIÓS ELŐREJELZÉS MELLETT

FORRÁS: A KÖZOKTATÁSI ÉS EGYÉB NORMATÍVÁK VÁLTOZÁSA [HTTP://WWW.PDSZ.HU/INDEX.PHP?CONTENT=HIREINK&HIR_ID=409](http://www.pdsz.hu/index.php?content=hireink&hir_id=409)

Az Új Tudás Program értékelése

Az Új Tudás Program keretében meghirdetett pluszforrások inkább jelzés értékűek, mint valódi megoldást nyújtó összegek. 100 védőnő nem tudja felügyelni a több tízezer halmozottan hátrányos helyzetű gyermek fejlődését. Ugyanígy a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek óvodáztatására előirányzott 760 millió forintos támogatás is legfeljebb 6-7000 gyermek számára jelent időleges megoldást, a több tízezerrel szemben. Az óvodai férőhelyek felújítására, létrehozására szánt összeg rendkívül alacsonynak tűnik annak fényében, hogy egy-egy intézmény legfeljebb 20 millió forintot nyerhet el. Az osztályfőnökök számára beígért 50 százalékos pótlékemelés (3000 forint) az adók és járulékok levonása után szinte láthatatlanná válik.

Az Új Tudás Program keretében 2009-ben bevont összegek azonban eltörpülnek ahhoz képest, amit a két legfontosabb tétel bevezetése jelentette volna. A Pedagógusok Szakszervezete, a Magyar Zeneművészek és Táncművészek Szakszervezete, valamint a Magyar Közoktatási és Szakképzési Szakszervezete és az OKM a pedagógusok nagyobb társadalmi megbecsüléséért, a pedagógus hivatás presztízsének növeléséért 2008. június 25-én megállapodást írt alá. Az OKM a megállapodásban vállalta, hogy a 2009-es költségvetésben rögzíti a pályakezdekők bérpótlékját. Az első időszakban a főiskolát végzetteknek 20 000 Ft, az egyetemi végzettséggel rendelkezőknek pedig 32 000 Ft kiegészítést, illetve a bértáblába fokozatosan belesimuló kiegészítést kapnak. Vállalta továbbá azt is, hogy az intézmény nagyságtól és a feladatok összetettségétől függően 2009-től havonta 20-40 000 forint többletjuttatásban részesül mintegy 6000 közoktatási intézményvezető mindegyike. E két tétel együttesen közel 20 milliárd forintot tesz ki, aminek a kifizetését a kormány nem vállalta 2009-ben.

Pedagógusok helyzete

A fenti megállapítások átvezetnek a 2009. költségvetés elutasításának legfontosabb indokához: ha a költségvetést elfogadják, az a pedagógusok helyzetének drámai romlásához vezet. A kormány az ellenzék és a szakszervezetek álláspontja szerint felrúgta a Sztrájbizottsággal 2007. február 19-én aláírt Megállapodást. A költségvetés harmadik változatában a kormány ugyanis

- 2009. január 1-jétől nem biztosítja a közszolgálati illetménytételek legalább 4 százalékos emelését;

- felfüggesztik a 2009. december hónapban esedékes 13. havi illetmény kifizetését;
- nem tartalmaznak garanciát a Megállapodásban szereplő félhavi illetménynek megfelelő összeg kifizetésére.

A szakszervezetek számításai szerint 2002 szeptembere óta Magyarországon érdemi reálbér emelkedés nem volt a közalkalmazottak körében. 2003-2004-ben és 2007-ben egyáltalán nem emelték a béreket, azaz reálbércsökkenés következett be, és emellett 2007-ben 5-10%-kal növekedett a munkaterhelés ellentételezés nélkül. A 2008-as előzetes számítások arra utalnak, hogy ebben az évben várhatóan megmarad a reálbér. 2009-ben viszont – a jelenlegi tervek szerint – minimum 10 százalékos reálkereset-csökkenés szenvedhetnek el a pedagógusok. Az már csak hab a tortán, hogy a költségvetési törvény elfogadása egyben azt is jelenti, hogy esély sincs a tárgyalásos megállapodásra, a 13. havi illetmény elvonását diktátumként kezeli a kormány. A kormány által jelzett 39,4 milliárd forint kivonása, ami állításuk szerint a 13. havi közalkalmazotti bér elvonásából ered, teljesen hamis látszatot kelt, mert a bércsökkentésre 2009. januárjában kerül sor, míg a normatívák a 2009. szeptember 1. – 2010. augusztus 31. időszakra vonatkoznak.

Az Egységes Közszolgálati Sztrájkbizottság valamint a kormány közötti tárgyalások részleges eredményre vezettek. A megállapodás szerint a 13 havi bér kifizetése helyett pótlékot fizetnek. Havi bruttó 180.000 Ft illetményig teljes mértékben – azaz a havi illetmény 8,33%-ának megfelelő összegben –, afölött havi bruttó 15.000 Ft összegben ellentételezik a 13. havi bért. A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete nem fogadta el a megállapodást, és fenntartotta a sztrájkkövetelését, amely a 2007-es sztrájkmegállapodás betartását tartalmazza.

Mindezek alapján az ellenzéki és a szakszervezetek álláspontja szerint a 2009. évi költségvetés közoktatási fejezete beláthatatlan következményeket indukáló változtatásokat indít el az alapfokú oktatásban. Az elmúlt évek változásai azonban jelzésértékűek lehetnek. Három év alatt 1165-el csökkent az óvodák és iskolák száma, úgy, hogy 140 óvodát és 196 iskolát végleg bezártak. Két év alatt – amikor az elvonás mértéke csak 30 milliárd forint volt – közel 12 000 álláshely szűnt meg a közoktatásban. Ebből 2007 szeptemberében mintegy 10 000, 2008 szeptemberében pedig mintegy 1800.

Mindezek fényében különösen érdekes, hogy 2008 decemberétől megkezdik – a jelenleg még ismeretlen nyertes cég munkatársai – a digitális táblák kiszállítását 3100 vidéki iskolába. Az első ütem 2009. szeptemberéig tart, 24 milliárd fo-

rint értékben, míg a budapesti és Pest megyei iskolák számára 2009-ben írják ki a 16 milliárd forintos tendert. A két pályázat együtt összesen 40 milliárd forintot emészt fel, pontosan annyit, mint amennyivel 2009-ben csökkentik a közoktatás finanszírozását.³¹

FELSŐOKTATÁS

Hiller István oktatási miniszter 2007. december 13-án három évre szóló megállapodást írt alá 29 rektorral. A megállapodás lényege az volt, hogy a költségvetés évről évre garantálja a felsőoktatás finanszírozásának inflációkövető emelkedését. A számítás alapja a 2007. évi költségvetés, amely 214 milliárd forintot tett ki, ez az összeg 2008-ban 226 milliárd forintra növekszik, míg 2010-ben eléri a 240 milliárd forintot. A megállapodás garantálta az egyetemek és főiskolák számára az alaptámogatást, de a képzési és tudományos támogatást a hallgatói és oktatói létszám függvényében határozta meg. Ehhez képest a felsőoktatás a 2008-as 226 milliárd forintról 2009-ben 220 milliárd 564 forintra csökken, ami a kormány álláspontja szerint szintén a 13. havi közalkalmazotti bér kiemelését jelenti a rendszerből. Az elvonás mértéke azt jelzi, hogy a kormány ezen a téren sem teljesítette korábbi írásos megállapodását. Mindez újra nagyarányú elbocsátásokat prognosztizál a felsőoktatásban, mert az elvonás elsősorban a személyi kifizetéseket érinti.

Korábbi elemzéseinkben is rögzítettük, hogy a felsőoktatás egyik neuralgikus pontja az ún. PPP-beruházások finanszírozása. Az elmúlt években 150 milliárd forintnyi ingatlan épült oly módon, hogy 20 év alatt háromszor fizetik ki az egyetemek ennek az értékét. A mintegy 650 milliárd forintnyi szerződéses összeg fele hiteladósság, ami folyamatosan gördül az egyetemek, főiskolák előtt. 2008-ban a felsőoktatási célú PPP-programokhoz kapcsolódó kiadásokra még közel 6 milliárd forintot fordított a költségvetés. A 2009-es költségvetésben a növekvő mértékű törlesztő összeg ellentételezéséhez azonban nincs keretösszeg hozzárendelve. Feltételezhető, hogy ezt az összeget az intézményeknek maguknak kell kigazdálkodniuk. Ami már csak azért is problémás, mert ez az első olyan költségvetés, amelyben a kormány az egyetemek, főiskolák működésénél több saját bevétellel

³¹ Az ügy érdekessége, hogy a vidéki intézményeket már nyáron értesítették arról, hogy mit nyertek, pedig a nyertes cégnek az árajánlatot novemberben kellett az Nemzeti Fejlesztési Ügynökséghez eljuttatnia. Így utólag, nem biztos, hogy minden igényt ki tudnak elégíteni, „...de igyekeznek minden pályázónak adni valamit, mert szerintük így jelentősen csökkenthető a szegregáció.” *Magyar Nemzet*: „Válságkezelés digitális táblákkal” 2008. november 15. 1. és 4. oldal

A 2009. ÉVI KÖLTSÉGVETÉS ÉRTÉKELÉSE

számol, mint amennyi központi költségvetési támogatást biztosít számukra. Teszi ezt annak fényében, hogy a 2008-2009-es tanévben az előző tanévhez képest a felvételizők száma mintegy 12 000 fővel csökkent, vagyis kevesebb költségtérítéses hallgató tudja az egyetemek bevételeit növelni.

A közoktatás mellett tehát a felsőoktatás is leszálló pályára kerül a 2009-es költségvetés számai alapján annak ellenére, hogy 2009 őszén beindulnak az első ún. „masters” képzések az intézményekben, amelyek új kihívásokat jelentenek és nagyobb felkészültséget várnak el a tanároktól.

ÖNKORMÁNYZATOK

AZ ÖNKORMÁNYZATOK A KIHÍVÁSOK SODRÁSÁBAN

A Magyarországot is érintő világgazdasági válság 2009-ben és a következő 2-3 évben elemi erővel hozhatja felszínre azokat a társadalmi és államszervezeti feszültségeket, amelyek kezelését, enyhítését szolgálhatta volna az önkormányzati rendszer, amennyiben teherbíró képessége nem gyengült volna meg végletesen. A viszonylagos gazdasági prosperitás és politikai stabilitás két évtizedében a szükséges strukturális, finanszírozási, ügyviteli átalakítások elmaradása tartósan fenntarthatatlan pályára helyezte az önkormányzati rendszer egészét. Az önkormányzati rendszer saját belső válsága sajátos módon a világgazdasági válság hatásait prociklikus módon befolyásolja hazánkban.

A helyi önkormányzatok széles köre a központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételeken kívül nem számíthat egyéb érdemi bevételre. Idővel várhatóan – átfogó kormányzati szanalási lépéssorozat hiányában – a prudensen működő önkormányzatok széles köre is választani kényszerül majd a fizetési képesség és a kötelező önkormányzati feladatok el nem látása között. Természetesen vannak és lesznek olyan önkormányzatok, amelyek képesek átvészelni a nehéz éveket, de csak kivételképpen. A többség számára a belső tartalékok további mozgósítása elképzelhetetlen, külső pénzforrások bevonása pedig a likviditásban szűkölködő pénz- és tőkepiacokról rendkívül költségesnek ígérkezik.

AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER HELYE A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSBAN

A rendszerváltás során kialakuló önkormányzati rendszer – helyesen – az önkormányzatot helyezte az állam-állampolgár kapcsolatrendszer első vonalába. Mindezt azonban nem követte a differenciálatlan feladattömeg strukturálása, a feladatok ellátásához köthető feltételek és kontrollmechanizmusok bevezetése és működtetése. Ez az elsődleges oka, hogy az önkormányzati rendszer egészére jellemző az alacsony hatékonyság, a hiány és pazarlás együttes jelenléte. A sokat emlegetett „túl sok” önkormányzat önmagában nem hibáztatható a kialakult helyzetért. Az optimális üzemméret kialakításának finanszírozás-centrikus gondolata a kistélepülések tömeges összevonására érte gyakran visszatérő, ám meg-

alapozatlan hívószava a központi kormányzati politikának. Az egyre szélesebb körben figyelmet kapó, az ember és természet összhangját hangsúlyozó „fenn tartható” települési szerkezetet hangsúlyozó irányzatok kimondottan pártolják a kistelepülési modellt. Az e mozgalmak által vizionált környezeti válsághelyzetek esetleges bekövetkezése kétségkívül vonzóvá tehetik a kistelepülési életformát a jövőben.

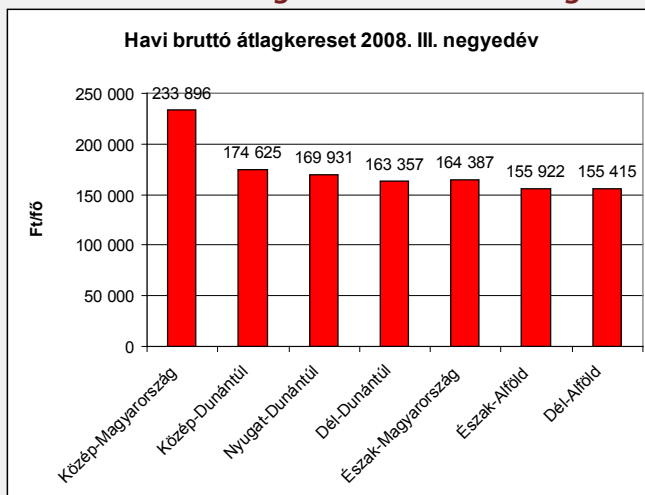
A probléma gyökere az állam-önkormányzat kapcsolatrendszer, melyben régóta megoldatlan, neuralgikus pont az igazgatási középszint kérdése. Pillanatnyilag a központi kormányzat és a település között a régió, a megye és a kistérség bonyolult, dinamikusan változó és áttekinthetetlen kölcsönhatás-halmaza húzódik.

Csak remélni lehet, hogy az Államreform Operatív Program keretén belül megvalósuló kis volumenű fejlesztések logikailag kiszakadnak az eddig követett paradigmából, és az önkormányzati és társulási igazgatási üzem új, hatékonyabban, egyszerűbben és átláthatóbban működő modelljét kísérletezik ki 2009-2010-ben.

ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER EGY GAZDASÁGILAG TAGOLT ORSZÁGBAN

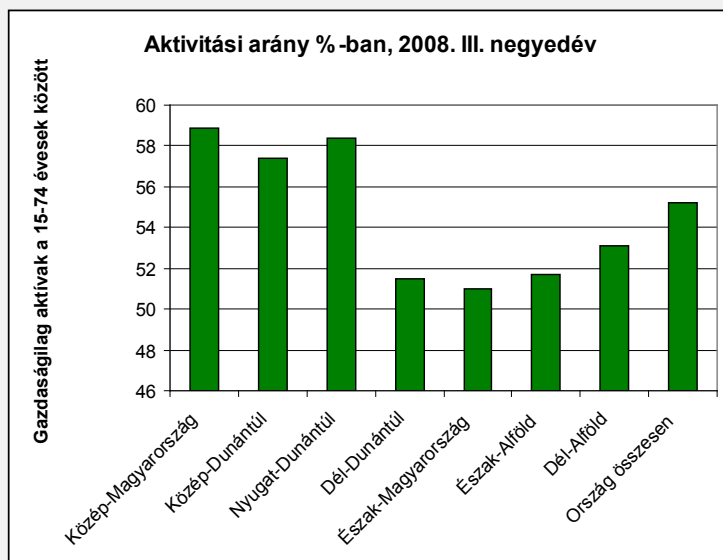
Széles körben ismert, hogy 2008-ra Magyarország két, gazdaságilag jól elkülönülő területre tagolódott: Közép-Magyarország, Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl képezi a viszonylagos prosperitás területét, míg az ország többi területe a strukturális munkanélküliség, az újratermelődő szociális feszültségek és az általános kilátástalanság állapota felé tart (ld. az alábbi grafikonokat).

8. ábra. Területi különbségek a havi bruttó átlagkeresetben



FORRÁS: KSH

9. ábra Területi különbségek az aktivitási arányban



FORRÁS: KSH

Kérdés, hogy az önkormányzati rendszert mi teszi alkalmassá, hogy megfeleljen annak a joggal támasztott követelménynek, hogy az ország minden településén egyenletesen jó színvonalú közellátást és igazgatást biztosítson. Az elsődleges eszköz az éves központi költségvetés által biztosított források megfelelő allokációja, melyet röviden áttekintünk.

A T/6571. SZÁMON BENYÚJTOTT KÖLTSÉGVETÉSI TÖRVÉNYJAVASLAT FŐBB ÖSSZEFÜGGÉSEI

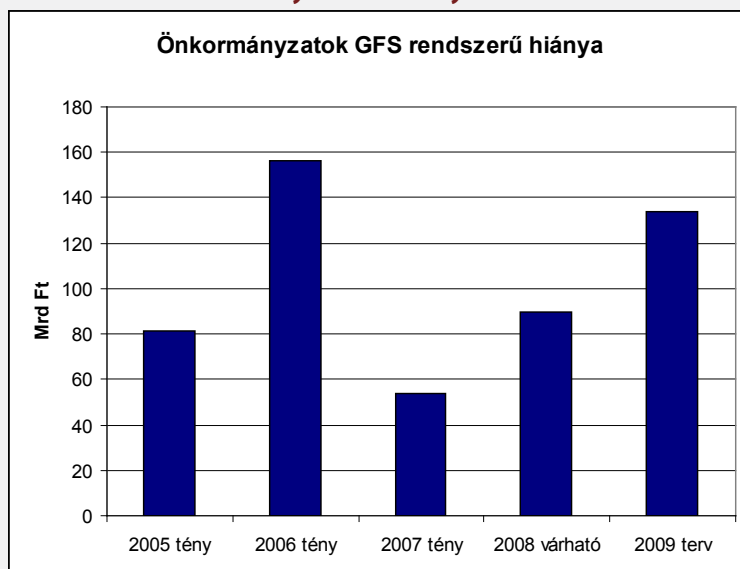
a) Sarokszámok

A helyi önkormányzatok központi költségvetéséből származó támogatásai és az átengedett személyi jövedelemadó 2009-ben 1427,5 Mrd Ft-ot tesznek ki, amely a 2008. évi korrigált előirányzathoz képest 7,9%-os nominális növekedést jelent.

A helyi önkormányzatok összességében 2009-ben 3477 Mrd Ft költségvetési bevétellel gazdálkodhatnak. A törvényjavaslat a helyi önkormányzati szektor

pénzügyi egyensúlyának romlását jelzi. A helyi önkormányzatok GFS³² rendszerű hiánya 2007-ben jelentősen csökkent, majd újra növekedni kezdett.

10. ábra. Az önkormányzatok hiányának időbeli alakulása



FORRÁS: ÁSZ

A fentebb jelzett költségvetési fenntarthatatlanság tulajdonképpen a tervezési folyamat szükségszerű következménye, hiszen a tervezés során publikált „Tervezési körirat”-hoz mellékelt hatástanulmányok hiánya nem tette lehetővé a javaslat hosszú távú hatásainak részletes elemzését, az esetleges hibák időben történő kijavítását. A pénzügyi egyensúlyt jellemző problémák mélyebb, pontosabb feltárására a PM nem készített modellszámításokat – legalábbis ezeket nem publikálta – így ezek megítélését csak becslésekre lehet alapozni.

b) Kisebb szerkezeti elmozdulások

Az önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételeinek szerkezete, elosztásának módja lényegében nem változik, azonban a szabályozott források között szereplő személyi jövedelemadó súlya nő, a 2008. évi előirányzathoz képest 14%-kal több szja-ból származó bevétel illeti meg az önkormányzatokat 2009-ben, míg az állami forrásból finanszírozott támogatások és hozzájárulások abszolút összegben 1,3%-kal csökkennek.

³² A bevételek és kiadások hitelműveletek nélküli egyenlege.

A 2009. ÉVI KÖLTSÉGVETÉS ÉRTÉKELÉSE

A 2009-ben az szja-ból a normatív hozzájárulások körében előirányzott összeg 24%-kal haladja meg az előző évi előirányzatot, miközben a települési önkormányzatok jövedelem differenciálódásának mérséklése jogcímen előirányzott összeg 12,5 Mrd Ft-tal csökken. Ez az önkormányzatok „öngondoskodása” felé tett elmozdulás azt vetíti előre 2009-re, hogy a kompenzációs előirányzat elégtelennek fog bizonyulni a kibontakozó gazdasági válság következtében a fent röviden bemutatott, adóerő-képességben is jelentkező jövedelmi különbségek mérséklésére.

A szabályozott forrásokon belüli szabadon, kötöttség nélkül felhasználható előirányzatok aránya valamelyest (16,5%-ról 16%-ra) csökken, miközben a felhasználási kötöttséggel bíró hozzájárulások aránya csekély mértékben (32,2%-ról 33,4%-ra) nő.

Az állami támogatások, hozzájárulások körében a javaslat pontosításokat, szigorításokat tartalmaz. Ezek középponti eleme a méretgazdaságosság szempontjainak érvényesítése, illetőleg a társulásos feladatellátás ösztönzése. Ennek jegyében a közoktatási alap-hozzájárulások finanszírozása a korábban bevezetett teljesítménymutató alapján történik, az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű települési önkormányzatok támogatása a korábbiaknak megfelelően társulásos feladatellátás esetén vehető igénybe, valamint elkülönített támogatást kap a kistelepülések közoktatási feladatainak társulásos ellátása, továbbá nem vehető fel közoktatási feladatra támogatás, amennyiben a fenntartó intézményi társulás ugyanazon közoktatási feladat ellátására több önálló OM regisztrációval rendelkező intézményt működtet.

A normatív hozzájárulások 2009. évi előirányzata 708,6 Mrd Ft, ami az előző évihez képest 4,3%-os növekedést jelent. Ezen belül a közoktatás tervezett normatív hozzájárulásai 451,6 Mrd Ft-ot tesznek ki, ami szintén 4,3%-os növekedésnek felel meg 2008-hoz képest.

A normatív, kötött felhasználású támogatások körében az előirányzott összeg 187,6 Mrd Ft, ami a 2008-as számhoz képest 8,1%-os növekedés.

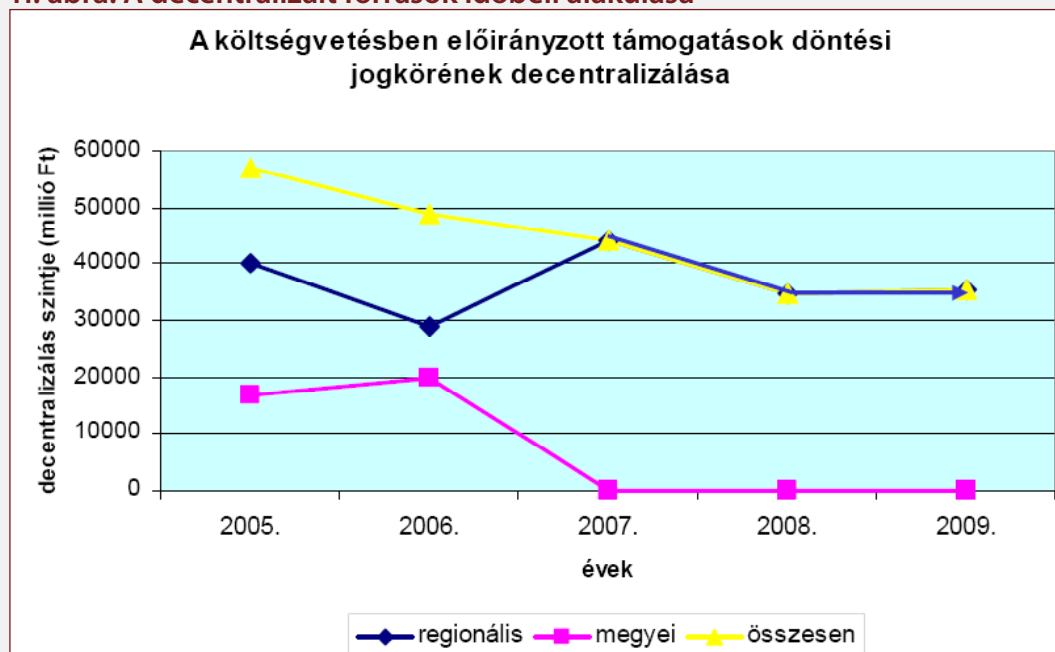
A központosított előirányzatok 33 jogcíme 220 Mrd Ft elosztását tartalmazza, amely az előző évihez képest 47,6%-os növekedést jelent.

c) Fejlesztési források

A hosszú éveken keresztül a fejlesztési források jelentős hányadát biztosító cél- és címzett támogatások összege 10 Mrd-os összegre csökken, továbbá a fővárosi 4-es metró projekt támogatása is jelentősen csökken a Javaslat IX. fejezete szerint – mindössze 9,5 Mrd Ft-ra. Mindkét csökkenés a fejlesztési források EU forrásokkal való integrációja miatt történik. Ha figyelmen kívül hagyjuk az említett két jelentősen csökkenő tételt, a IX. fejezetben tervezett fejlesztési előirányzatok jogcímei együttesen 2,6 Mrd Ft-tal növekednek 2009-ben, így együttesen mintegy 43 Mrd Ft-ot tesznek ki. Ezt az összeget növeli a XV. Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium fejezetben elkülönített terület- és régiófejlesztési célelőirányzat decentralizált hányadának 4,8 Mrd Ft-os összege, továbbá a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap 5 Mrd Ft-os előirányzata.

A decentralizált döntési körbe, azaz a regionális fejlesztési tanácsok elosztási kompetenciájába tartozó fejlesztési források összege 2009-ben 35,5 Mrd Ft. E források alakulását mutatja a következő ábra:

11. ábra. A decentralizált források időbeli alakulása



FORRÁS: ÁSZ

Az ábráról a decentralizált források mértéke mellett leolvasható a megyék szerepének gyors megszűnése a 2006-os választási évet követően.

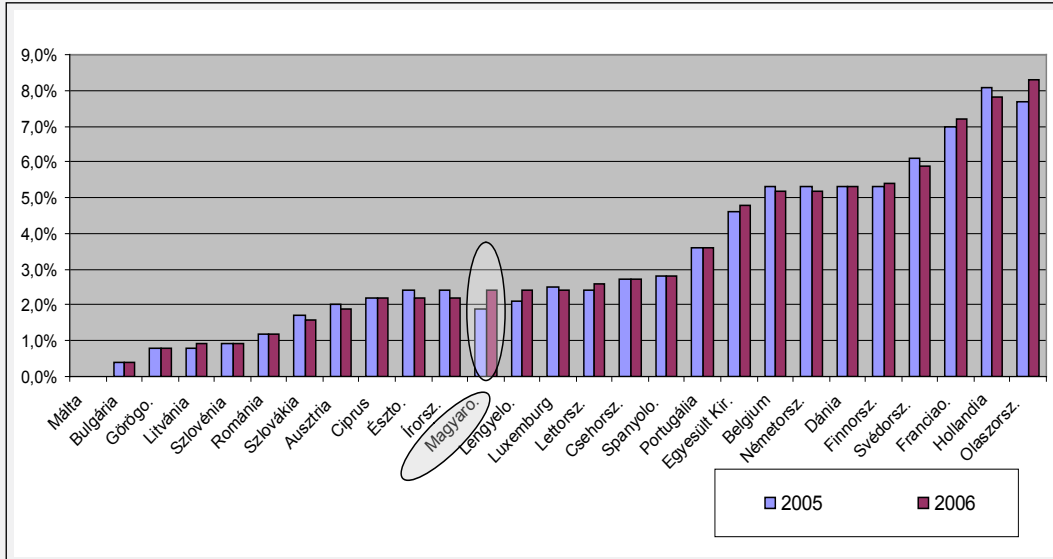
A decentralizált fejlesztési forrásoknak azért van nagy jelentősége, mert – ellentétben más fejlesztési forrásokkal – ezek nem tagozódtak be az EU-s fejlesztési rendszerbe, így egy rugalmasabb, könnyebben hozzáférhető, EU-s céloktól különböző fejlesztési rendszer üzemeltetésére van lehetőség.

A központosított előirányzatként tervezett fejlesztési célú támogatások közül a lakossági közműfejlesztés támogatása 1 Mrd Ft-tal csökken, az ózdi martinsalakkal kapcsolatosan keletkezett épületkárok kezelésére 0,8 Mrd áll rendelkezésre, a 2007. évi jövedelem differenciálódás mérséklésénél érintett önkormányzatok támogatása 1 Mrd Ft-tal 8,2 Mrd-ra, nő. Az önkormányzatok és jogi személyiségű társulásaik EU-s fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítésének támogatása 2,5 Mrd-dal 17,6 Mrd-ra nő, a fővárosi belterületi utak szilárd burkolattal ellátásának támogatása 0,5 Mrd-dal 2 Mrd-ra csökken, a bölcsődék és közoktatási intézmények infrastrukturális fejlesztése 0,85 Mrd Ft-tal, 4,35 Mrd Ft-ra nő. A központosított fejlesztési előirányzatok többi jogcíme változatlan marad, illetőleg egy esetben megszűnik.

AZ ÖNKORMÁNYZATOK ELADÓSODÁSA

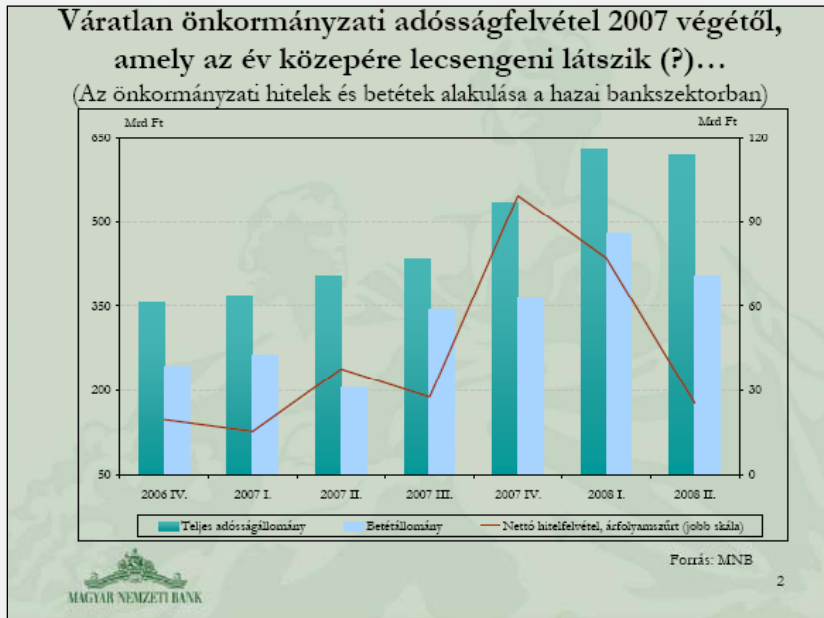
Az önkormányzatok eladósodásának alakulása – a hazai és nemzetközi pénzpiacokról a likviditás jelentős csökkenésének fényében – az önkormányzatok gazdálkodásának talán legfontosabb kérdése. Jóllehet nemzetközi összehasonlításban nem tekinthetők a magyar önkormányzatok szélsőségesen eladósodottnak (ld. a következő ábrát), mégis aggasztó lehet az adósságállomány gyors gyarapodása, amennyiben a kibontakozó válság hatására hirtelen nőnének a hitelekkel kapcsolatos költségek.

12. ábra. Az önkormányzatok adósságállománya – nemzetközi kitekintés



FORRÁS: ÖTM

13. ábra Az önkormányzatok hitelfelvételének időbeli alakulása



FORRÁS: MNB

A 2009-es év egyik kérdése, hogy ugrásszerűen nő-e a fizetésektelelné váló önkormányzatok száma, illetőleg, hogy a 2008-ban megtörni látszó eladósodási hullám vajon tovább nő-e. Természetesen a hitelfelvétel és a kötvénykibocsátás eszköz lehet a felelős önkormányzati gazdálkodás kezében, és állítható, hogy a külső

A 2009. ÉVI KÖLTSÉGVETÉS ÉRTÉKELÉSE

finanszírozás többsége EU pályázatok önrészének biztosítására szolgál, azonban továbbra is kérdés marad, hogy az eladósodással kapcsolatos gazdálkodási kitétséget az önkormányzatok finanszírozási rendszere hogyan lesz képes kezelni a következő néhány évben.

AGRÁRIUM

A 2009. ÉVI AGRÁRKÖLTSÉGVETÉS „FILOZÓFIÁJA”

A korábbi évekhez teljesen hasonlóan a kormányzati kommunikáció, azon belül is leginkább az érintett agrártárca a 2009. évi költségvetés egyik fő nyertesének a mezőgazdaságot, valamint a vidékfejlesztés területét tartja. A költségvetés parlamenti vitája alatt használt kormányzati retorika szerint a idei agrárköltségvetés mintegy ötven milliárd forinttal bővül, ami hozzávetőlegesen az ágazatra fordított anyagok – az előző évihez képest történő-tíz százalékos növekedését jelenti. A tárca kommunikációja szerint ez a növekedés abszolút sikernek tekinthető, főképp egy olyan évben, amelyre – a kabinet által is elismert és előszeretettel hangoztatott gazdasági krízis negatív fiskális hatásai nyomják rá a bélyegét. Ezért az államháztartás egyensúlyban tartásának egyik alapvető eszköze az általános gazdasági megszorítás, amely természetesen rendkívül „szűre szabott” állami költségvetést tesz lehetővé.

Ha a számok oldaláról vizsgáljuk az ágazatot, valóban azt látjuk, hogy az agráriumban nem érzékelhetőek jelentősen a megszorítások, sőt egyes területeken több forrás áll rendelkezésre idén, mint a tavalyi évben. Így, a 2009. évi agrár- és vidékfejlesztési támogatások a 2008. évi 428.903,1 millió forintról, 482.920,1 forintra nőnek, ami valóban jelentős növekedést irányoz elő. Ha csupán a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium (FVM) költségvetési fejezetét helyezük górcső alá, úgy az is feltűnik, hogy, nincs jelentős anyagi elvonás, az előirányzatok sok tekintetben megegyeznek, vagy nagyban hasonulnak az előző évi tervezet-hez. A hasonlóság nyilvánvalóan nominálértéken értendő, hiszen az infláció növekedését tekintetbe véve mindez reálértékben akár 4-5 százalékos csökkenést is jelenthet, amit már jelentős elvonásként érezhet a tárca. E mellett azt is meg kell említenünk, hogy az ágazat költségvetése több területen, – ilyen például a szakigazgatás – évek óta jelentősen alultervezett. Ezeknek a pénzügyi problémáknak a kiküszöbölését a kormányzat nem tesz valódi lépéseket, így a szükséges többletforrásokat a 2009. évi költségvetés tervezet vagy nem tartalmazza, vagy, ha tartalmazza is, azok mértéke csupán arra elég, hogy a kabinet kommunikációját erősítsék.

Pusztán a számok értelmezése mellett a idei agrárkölségvetés elemzésének legmeghatározóbb eleme a források szerkezeti eloszlásában rejlik. A kormányzat költségvetés-alkotásának filozófiáját az átláthatatlanság adja. Az egyes tételek ide-oda tologatása, vagy bizonyos, még tavaly kifizetésre került mezőgazdasági támogatások jövő idei költségvetési feltüntetése jól szemlélteti a valódi helyzet elpalástolásának szándékát. Nem csoda, hogy a parlamenti vita során megfogalmazott ellenzéki kritika sokszor nem a konkrét agrárintézkedésekhez rendelt nem elegendő, vagy kellően megfelelő források bírálatát illetve, hanem magát az átláthatatlanságot. A kritika szerint ugyanis a „látszatköltségvetés” sok esetben még azt is eltakarja, hogy a mezőgazdasághoz- és vidékfejlesztéshez hogyan kapcsolódnak pénzügyi alapok, továbbá az sem látszik tisztán, hogy az elvonások valójában hogyan érintik a szakterületet. A több ízben módosított tervezet, a különböző, egymást követő változatok megnehezítették, hogy valódi, érdemi és megfelelő sarokszámok alapján folytatott vita alakuljon ki az agrárkölségvetésről. Mindez a hozzáállás nagymértékben szembehelyezkedik többek között a Nemzeti Csúcson megfogalmazott konszenzuális, válságkezelő politikával és jelentősen megkérdőjelezi a kormányzat egységteremtési szándékát, politikai kommunikációjának hitelességét. Sokkal inkább feltételez valami teljesen más, – az előbbieken felsorolt magasztos célokkal gyökeresen ellentétes- mentalitást, politikai szándékot.

AZ AGRÁRKÖLTSÉGVETÉS A SZÁMOK TÜKRÉBEN

Az agrártárcát érintő fejezetben az FVM idei kiadási előirányzata mintegy 337 milliárd forint, melyből a költségvetési intézmények 81,5 milliárd, a szakmai fejezeti kezelésű előirányzatok 256 milliárd forintot tesznek ki. A bevételi előirányzat 158,3 milliárd forint. A kiadási előirányzat a fejezeti egyensúlyi tartalékkal együtt majd 347 milliárd forint, míg a bevételi oldal, az egyensúlyi tartalékkal együtt, több mint 192 milliárdra rúg.

Az agrár- és vidékfejlesztési támogatások a 2009. évi költségvetésen belül 482,9 millió forintot tesznek ki. Az ágazat támogatásain belül az Európai Unió alapjaiból lehívható összeg 338, 27 milliárd forint, ebből 110 milliárd hazai társfinanszírozással nyújtott, míg 228 milliárd az uniótól közvetlenül térített támogatás. A nemzeti költségvetésből származó források 144,649 milliárd forintot tesznek ki, ebből 89 milliárd nemzeti támogatás, míg a többi uniós társfinanszírozással működő tá-

mogatás. A ideai agrártámogatások így 30 százalékban a nemzeti költségvetésből, míg hetven százalékban uniós alapokból finanszírozottak. Ez alapján megállapítható, hogy az előző év emelkedése után 2009-re újra csökken az agráriumban a hazai források aránya. Ez a tény pedig továbbra sem oszlatja el azokat a félelmeket és kritikákat, mely az ágazat egyre inkább uniós forrásokból történő finanszírozásának veszélyeiből táplálkoznak. A kritika szerint ugyanis, ha jelentős változás áll be az európai szinten kialakított közös agrárpolitika vitelében –magyarul, ha 2013-at követően jelentősen csökkentik a források nagyságát- úgy egy olyan agrártámogatási struktúra, amely nagyrészt uniós forrásokra támaszkodik ellehetlenülési, finanszírozási válságba kerülhet. Az aggodalmakat nem osztja sem a kormány, sem a mezőgazdasági tárca, ez derül legalább is ki a kormánypolitikások költségvetési vitájában elhangzott optimista állásfoglalásaiból, valamint az agrárium 2009. évi fő prioritásainak ambiciózus megfogalmazásaiból. A kormány programjához igazodóan, az alapfeladatokból kiindulva a 2009. évi költségvetés agrárgazdálkodási célkitűzései:

- a hazai fogyasztók és a bővülő exportpiacok egészséges élelmiszerekkel történő ellátása
- a vidéken élők jövedelembiztonságának és megélhetésének javítása
- a Közös Agrárpolitika kereteiben hazánk számára rendelkezésre álló ágazat-és vidékfejlesztési források lehívása, célszerű és eredményes felhasználása

A kormányprogramszerű prioritás meghatározás „absztrakt”, klisészerű mivoltát felismerve, – talán éppen azt kiegészítve- a kormányzat *különleges kihívásként* megfogalmazott néhány speciálisabb célkitűzést is az agrárium 2009. évét illetően.

- az egységes farmtámogatás 2009. január 1-i bevezetésére való intézményi felkészülés és a gazdálkodók új támogatási rendszerre való felkészítése.
- prioritásként jelenik meg a technikai színvonalban meglévő lemaradások felszámolása, melynek eszköze, hogy az uniós támogatások jelentős részét technikai megújításra, szerkezet átalakításra, gépbeszerzésre és állattartó telepek felújítására fordítja a kormány.
- kiemelt, speciális prioritás a termelési szerkezetben kialakult aránytalanság felszámolása, az állattenyésztés és a kertészet súlyának növelésével.

A termelés szerkezetében, – a mezőgazdasági termelést folytatók körében- kialakult támogatási aránytalanságot ugyanakkor éppen az elmúlt évek szocialista agrárvezetése hozta létre, így a fenti prioritás megjelölése értelmezhető ugyan

magasztos célnak, de a „reál-mezőgazdaság” folyamatai ma más irányba haladnak. Több, az elmúlt időszakban megjelent gazdasági kimutatás is létezik, amely a Magyarországnak járó teljes földalapú támogatás szerkezeti eloszlását veszi górcső alá. Ezek, az ellenzék által sok ízben emlegetett kutatások megmutatják, hogy a támogatási összegek majd hatvan százalékát csupán alig hatezer cég kapta meg a kétszáz ezer mezőgazdasági vállalkozásból. Még jobban szemlélteti az aránytalanságot, hogy az összegek több mint egyötödéhez alig négyszáz cég jutott hozzá. A létrehozott aránytalanságokon féltő, hogy a tervek szerint 2009.-től bevezetésre kerülő egységes farmalapú támogatási rendszer (összevont gazdaságtámogatási rendszer SPS) sem javít, sőt további aránytalanságokat eszközöl. Az SPS-rendszer bevezetése mind szakmai, mind politikai, mind alkotmányossági aggályok ellenére a kormányzat egyik, az agrárium átalakítását érintő sarokköve maradt. Azonban a Köztársasági Elnök az ügyben tett őszi Alkotmánybírósági indítványa –a még ki nem hirdetett törvény előzetes normakontrollja- késlelteti, vagy akadályozza a január elsejei bevezetést. Az agrártámogatásokon belül így továbbra is a korábbi SAPS-rendszer maradt fenn egyelőre. SAPS támogatás címén 166 milliárd forinthez juthatnak a mezőgazdasági termelők, az egységes területalapú támogatás nemzeti kiegészítéseként un. Top-upként a korábbi évekhez hasonlóan 78 milliárd forinthez, azaz összesen mintegy 244 milliárd forinthez, ami tíz milliárddal meghaladja az előző évi lehívható összeget. Az EU által ugyan csak közvetlenül térített agrárpiaci támogatások összege majd 62 milliárd forint. A közvetlenül térített EU-s források, azaz a SAPS és a piaci támogatások együttes összege így jelentős, több mint 228 milliárd forint (ebben benne foglaltatik a cukortámogatás is), amelyek finanszírozása a Kincstári Egységes Számlán (KESZ) keresztül, közvetlenül a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) közreműködésével jut el a mezőgazdasági termelőkhöz. Meg kell említenünk, hogy a nemzeti kiegészítés (Top up) mértéke három éve változatlan, 78 milliárd forint, így évenként 25 milliárddal elmarad az eredetileg meghatározott 103 milliárd forinttól. Ezt a ténytet ellenzéki politikusok több ízben kiemelték a költségvetés vitája során.

A vidékfejlesztési program, az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program előirányzatai keretében a 2009. évben összesen, mintegy 148 milliárd forint fordítható támogatásra, amelynek döntő részét, több mint 109 milliárd forintot az EU biztosítja, míg a nemzeti társfinanszírozási rész 39 milliárd forint. Az összegek öt un. tervezési tengely mentén költethetők el. Ilyen, például az I. tengelyben meghirdetett intézkedés:

- az állattartó telepek korszerűsítése
- a kertészetek korszerűsítése (gép/építés)
- a növénytermesztés létesítéseinek korszerűsítése
- mezőgazdasági és erdőgazdálkodási szaktanácsadás
- ültetvénytelepítés
- mezőgazdasági utak fejlesztése stb.

A második tengely, *a környezet és a vidék állapotának javítása*, a harmadik az *életminőség javítása a vidéki területeken és a diverzifikáció ösztönzése*, a negyedik a *Leader*, míg az ötödik a *technikai segítségnyújtás*. Ezekhez a tengelyekhez igazodva kerültek kialakításra az intézkedések. A kiemelt kormányzati kommunikáció ellenére nem emelkednek jelentősen a vidékfejlesztésre fordítható összegek, hiszen a 2008. évi tervezetben, három költségvetési soron, mintegy 144 milliárd forint került meghatározásra, ami alig maradt el a 2009. évi tervezettől.

A Halászlati Operatív Program keretében 1,2 milliárd forint támogatja a hazai haltermelést, ami hazai és uniós társfinanszírozásban valósul meg. Ebből az uniós források 900 milliót, míg a hazai támogatások 300 milliót tesznek ki 2009-ben. Ez egyébként teljesen hasonló a 2008. évi tervezethez, ugyanakkor a 2008. évi költségvetés még tartalmazott a nemzeti forrásokon belül 200 millió forintot halgazdálkodás támogatására, ami a 2009. évi tervezetből már hiányzik, amit az ágazat jelentős kiesésként élhet meg.

Továbbfolytatódik 2009-ben is a korábbi években megkezdett intézményi reform. Ezzel összefüggésben módosulnak a 2009. évre az intézményi címek szerkezeti felépítései. Az FVM intézmények költségvetési támogatási előirányzata, összhangban a konvergencia programmal 2009-re 4,8 százalékkal nő, ezzel együtt a 2009. évben tervezett intézményi bevétel majd 1,6 milliárd forinttal alacsonyabb a 2008. évi eredeti előirányzatnál. Az FVM-hez tartozó költségvetési intézmények jövő évi tervezett létszám előirányzata 13021 fő, ami a 2008. évi 13114 fős eredeti előirányzatnál 93 fővel alacsonyabb. Már a 2008. évi költségvetés sem számolt nagyarányú személyzeti leépítéssel, így megállapítható, hogy az agrártárca felügyelete alá tartozó személyi állomány száma középtávon stabilizálódni látszik.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az előző évekhez hasonlatosan a 2009. évi agrárkölségvetés is hozzájárul a kialakult, nem megfelelően működtethető és fenntartható, valamint elosztásában aránytalan, igazságtalan agrárstruktúra megmerevedéséhez. A 2009. évi költségvetés, a kialakított prioritások ellenére sem szakít azzal a szocialista „hagyománnyal”, hogy a kisebb, családi vállalkozások kárára fejleszti a nagyobb agrár-vállalkozókat. Az aránytalanságot fokozza, hogy az amúgy is elégtelen források elosztása egyértelműen egy kitüntetetten támogatott agrár-nagyvállalkozói kör érdekeinek kedvez. Mindezek ismeretében kijelenthetjük, hogy az agráriumot jellemző súrlódások a 2009-ben sem csökkennek, sőt az SPS rendszer esetleges bevezetésével (avagy annak előkészületeivel) tovább erősödhetnek. A nem elégséges kiszámíthatóság, sőt egyes területeken a bizonytalanság az ágazat jellemzője marad. Főleg a magára utalt agrár-kisvállalkozói réteg versenyképessége a kormányzati kommunikáció és célkitűzések ellenére várhatóan 2009-ben tovább romlik. Az új uniós támogatási rendszer esetleges későbbi bevezetése, sajátossá-gai miatt katalizátora lehet olyan folyamatoknak, mint a fiatal gazdák gazdasági ellehetetlenítése, vagy a versenyképes birtokstruktúra kialakításának megakadályozása. Összegzésképpen elmondhatjuk, hogy mind a megvalósuló, mind a megvalósítani szándékozott agrárpolitikai intézkedések- így a költségvetés is- a megfogalmazott célokkal éppen ellentétes módon tovább erősítheti a szféra gazdasági-finanszírozási és szerkezeti anomáliáit. Mindezek pedig megnehezítik a hazai agrárszektor stabilizálódását egy amúgy is reform előtt lévő uniós közösségi agrárpolitika nehézségei közepette.

HONVÉDELEM

2008 kora őszén a Honvédelmi Minisztérium sajtóközleménye még önfeledten állította, hogy a tízéves, gördülő haderő fejlesztési tervnek megfelelően 2009-re nőnek a védelmi kiadások. A költségvetés első tervezete szerint a védelmi szférára feladataira a kormány megközelítően 338 milliárd forint szánt, amely 6-7 százalékkal több költségvetési forrást jelentett volna az ágazatnak, mint 2008-ban. Ez a keretösszeg a GDP 1,17 százalékát tette volna ki. Mint ismeretes, a 2008-as költségvetési vitában ugyanilyen mértékű (1,17 %) GDP-arányos forrással számolt a kormány, ám ez a fejezeti egyensúlyi tartalékok évközbeni elvonása miatt nem teljesülhetett, így a 2008-as év egészében az illetékes minisztérium csak a GDP 1,1 százalékát kitevő anyagi bázissal volt kénytelen egyre összetettebb feladatait teljesíteni.³³ Már ez az adat is önmagában jelzi, hogy a kormányzati logika végletesen fiskális jellege továbbra is a kormányzati filozófia legfontosabb összetevője, holott ez az egyedüli szakágazata a magyar közigazgatási rendszernek, ahol az utóbbi 2-3 évben jelentős, már-már reformértékű (pl. a minisztérium és a háttérintézmények radikális átalakítása, az Összhaderőnemi Parancsnokság létrehozása, több fontos Országgyűlési Határozat elfogadtatása stb.) változásokat volt képes a minisztérium felső vezetése felmutatni.

Októberben, a NATO védelmi minisztereinek informális budapesti tanácskozásán az önfeledtség újabb jeleként Szekeres Imre a nemzetközi szervezet főtítkárának bejelentette, hogy Magyarország öt év alatt összesen 0,2 százalékkal (azaz 1,1-ről 1,3 százalékra) növeli védelmi kiadásainak GDP-arányos összegét. Az élet azonban rendkívül gyorsan megcáfolta a honvédelmi miniszter fogadalmát, ugyanis – a pénzügyi-gazdasági válságra hivatkozva – a 2009-es költségvetés harmadik változatának maradéktalan teljesülésekor is legfeljebb 0,01 százalékkal nőhet (1,1-ről 1,11 százalékra) a szféra kiadása 2008-hoz képest.³⁴ A gazdasági krí-

³³ Amennyiben a védelmi szférához szorosan nem kapcsolódó területek (pl. Állami Egészségügy Központ, Katonai Ügyészség stb.) költségvetési forrásait külön számoljuk, akkor egyértelműen megállapítható, hogy 2008-ban a tényleges katonai terület a GDP kevesebb mint egy százalékából volt kénytelen „működni”.

³⁴ Csak összehasonlításként közöljük, hogy Medgyessy-kormány ígérete szerint a 2003–2006 közötti időszakra a védelmi költségvetés GDP-hez viszonyított arányát 1,81 százalékról 2,01 százalékra kívánták volna emelni, amelyből közvetlenül a Honvédelmi Minisztérium részaránya 1,81 százalék lett volna. A konkrét és egyben számon kérhető vállalás azonban nem teljesült, a négyéves ciklus alatt a katonai kiadások radikálisan csökkentek: 2003-ban a GDP 1,69 százaléka, 2004-ben 1,53 százaléka, 2005-ben 1,28 százaléka, míg 2006-ban már csak 1,17 százaléka fedezte a magyar honvédelem kiadásait.

zis mélységének ismerete nélkül viszont felelőtlenség lenne most azt állítanunk, hogy az ötéves tervezési ciklusból hátralévő négy alatt (2010-2013) az ígért további 1,99 százalékos GDP-arányos növekménynek a fedezete egyértelműen biztosítható lesz. Annál is inkább, mert jövőre a legoptimistább előrejelzések szerint is csökkeni fog a magyar gazdasági növekedés mértéke. Ráadásul, az egyébként méltányolandó, és a katonai szakma által minimális kompromisszumként elfogadható 1,3 százalékos GDP-arányos támogatás még mindig meg sem közelíti a NATO-elvárásokat, a jövőre teljesülő 1,11 százalékról már nem is beszélve.³⁵

A HONVÉDELMI KÖLTSÉGVETÉSRŐL ÁLTALÁBAN

A Honvédelmi Minisztérium költségvetése a NATO tervezési gyakorlatának megfelelően GDP-arányosan kerül megállapításra. Mint ahogyan az előbbieken jeleztük, 2009-ben a védelmi szféra költségvetési kerete 2008-hoz viszonyítva 0,01 százalékkal, 1,1 százalékról 1,11 százalékra növekszik. A támogatás 278 milliárd forint, a zárolt fejezeti egyensúlyi tartalékkal (29,3 milliárd forint) együtt mintegy 307 milliárd forint fordítható a védelmi szférára. A fejezeti egyensúlyi tartalék felhasználására viszont csak az államháztartás bevételeinek és kiadásainak alakulását figyelembe véve kerülhet sor, így azzal biztosan számolni – a korábbi évek negatív gyakorlatából kiindulva – nem lehet.³⁶

A támogatási keretet további források egészítik ki, melyből a legjelentősebb a HM Állami Egészségügyi Központ (ÁEK) működéséhez szükséges, mintegy 12 milliárd forintot kitevő, az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól érkező anyagi bázis. Így összességében 2009-ben a tárca fejezeti keretében mintegy 320 milliárd forint halmozódik fel, ez a GDP 1,16 százalékát teszi ki. Mivel azonban az egészségügyi terület nem köthető szorosan a védelmi ágazathoz, így továbbra is azzal

³⁵ A NATO 2006-os rigai csúcán született egy informális „határozat”, mely elvárja a tagállamoktól, hogy lehetőleg a GDP 2 százalékát megközelítő forrásokat fordítsák a védelmi kiadásokra.

³⁶ Jól ábrázolja a pénzügyminisztérium fiskális elvű logikáját az is, hogy a 2009-es költségvetés három egymást követő tervezetében a Honvédelmi Minisztérium zárolt fejezeti egyensúlyi tartalékai fokozatosan növekedtek előbb 25 milliárd forintról 26,5 milliárdra, majd végül 29,3 milliárd forintra. A fejezeti egyensúlyi tartalék a honvédelmi költségvetés 9,2 százalékát teszi ki. Az Országgyűlés egyébként felhatalmazta a honvédelmi minisztert, hogy a pénzügyminiszter előzetes egyetértésével a NATO felé vállalt haderő-fejlesztési célkitűzések, valamint az előre nem tervezett nemzetközi feladatok végrehajtása céljából a minisztérium fejezet címei és alcímei között – indokolt esetben – átcsoportosítást hajtson végre. Ez a jogosítványa Szekeres Imrének már 2008-ban is megvolt.

számolunk, hogy a legoptimistább forgatókönyv esetében is legfeljebb a GDP 1,11 százaléka fordítható katonai kiadásokra.

Az összes forrás legnagyobb kiadási tétele – a korábbi évekhez hasonlóan – továbbra is a személyi jellegű kiadások, illetve az azokat megterhelő járulékok (kb. 40%), annak ellenére, hogy a 13. havi kiegészítés egy részének elvétele, valamint a jövő évi bérfelfagyasztás súlyosan érinti ezt az ágazatot is.³⁷ A fejezetnél a 2009-es létszámot a kormány a 2008-ban előirányzott 28521 főhöz képest 285 fővel kevesebbre, 28236 főre tervezte. Ebből a létszámkeretből a Magyar Honvédség katonai állománya továbbra is mintegy 21 ezer főt tesz ki, ami abból a szempontból fontos, hogy ez a keret hosszú évek óta már nem csökken.³⁸ Ez a létszám ugyan nem biztosítja teljes mértékben az országvédelmi feladatok maradéktalan ellátását³⁹ – igaz ennek veszélye a belátható jövőben minimális –, ugyanakkor arra elégségesnek bizonyul, hogy a szövetségesi feladatokat teljesítse. Ennek érdekében az egyes missziókban, nemzetközi békeműveleti kontingensekben a feladatot végrehajtó állomány létszámát folyamatosan, a jelenlegi mintegy 1000 fős (a rotációt figyelembe véve 3000-3500 fős) szinten kell tartani.

A nemzetközi feladatokra egyébként 2009-re mintegy 33 milliárd forintot tervezett be a kormány, amelyből finanszírozni kell – többek között – a külképviseleti feladatokat, a NATO és az EU költségvetésekhez történő magyar hozzájárulásokat, illetve a béketámogató és válságkezelő kiadásokat. Ezen utóbbi feladatokra a 2008-as mintegy 12 milliárdos keretösszeghez képest 2009-ben majd 15 milliárd forint jut. A legnagyobb tétel az afganisztáni összetett szerepvállalásból adódik, ez ebben az évben mintegy 7 milliárd forintot emészt fel.⁴⁰

Sajnálattal kell ugyanakkor megállapítanunk, hogy a felhalmozási kiadások végösszege csak kb. 25 milliárd forintot tesz ki, azaz az összkiadás legfeljebb 8 százalékát. A felhalmozási volumen kitüntetett vizsgálatát az adja, hogy ez a keret az, amelyből az esedékes katonai fejlesztések 2009-ben finanszírozhatók. Ez a korlátozott forrásbázis azonban teljes egészében kizárja, hogy a jövő évben a

³⁷ Az első költségvetési tervezet szerint még több mint 41 százaléka volt a védelmi büdzsének a személyi jellegű kiadási tétel, ezen változtatott a megszorításokat eredményező kormányzati lépés (a költségvetés kereteinek alapvető módosítása).

³⁸ A további mintegy 7 ezer főt elsősorban a minisztériumi apparátus, a katonai ügyészségek, illetve legfőbbképpen az Állami egészségügyi Központban dolgozó közszolgák teszik ki.

³⁹ Továbbra is sajnálattal kell megállapítanunk, hogy a Magyar Honvédség szárazföldi ereje mindösszesen két dandárból áll, és a létszámkeret nem éri el a 10 ezer főt (8500 fő).

⁴⁰ A Külügyminisztérium kiadási előirányzatában további 500 millió forint áll rendelkezésre az afganisztáni PRT (Tartomány újjáépítési csoport) támogatására.

védelmi szférán belül komolyabb fejlesztések megvalósulhassanak.⁴¹ Ezzel szemben a 2001-ben és 2003-ban beindított (illetve folytatott), alapvetően elhibázott Gripen-program továbbra is ellehetetleníti az egyéb szükségszerű innovációt. A nevesített vadászgép-program ugyanis egymagában több pénzből (27,6 milliárd Ft) gazdálkodhat 2009-ben, mint a többi fejlesztési előirányzat együttvéve.⁴²

KRITIKAI ÉSZREVÉTELEK

A 2006 óta regnáló minisztériumi vezetés az elmúlt 2-3 évben jelentősen modernizálta a minisztériumi struktúrát, illetve a Magyar Honvédség elavult szerkezetét. Szekeres Imrének emellett arra is volt ötpárti politikai támogatottsága, hogy elfogadtassa a „Magyar Honvédség további fejlesztésének irányairól” szóló országgyűlési határozatot,⁴³ majd a „Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról” szóló ugyancsak országgyűlési határozatot.⁴⁴ A védelmi büdzsé reformja azonban elmaradt. Sajnálattal kell megállapítanunk, hogy ezen a 2009-es költségvetés sem változtat, sőt egyre-inkább úgy tűnik, hogy a védelmi szféra anyagi ellátottsága megrekedt az utóbbi években realizálódó GDP-arányos 1 százalék körüli szinten.⁴⁵ Ebből adódóan a legfontosabb kritikai észrevételeink a következők:

1. Továbbra is a legjelentősebb kritika azzal kapcsolatban fogalmazható meg, hogy a honvédelmi szféra, most már a negyedik-ötödik éve nagymértékben alulfinanszírozott. Nem az a legnagyobb probléma, hogy

⁴¹ Ráadásul ennek az előirányzott 25 milliárd forintnak a közel egyharmadát két program (egy részét a híradó és informatikai fejlesztések, valamint a páncélos és gépjármű program) teljes egészében kimeríti.

⁴² Mindeközben csak 750 millió forint jut Laktanya Rekonstrukciós Programra, 100 millió forint katasztrófavédelmi feladatokra, illetve szűk 1 milliárd forint az AN-26-os szállítógép felújítására. Arról már nem is beszélünk, hogy a MI-24-es harci helikopterek fejlesztésére 2009-ben sem jut költségvetési forrás.

⁴³ Az 51/2007-es OGY határozatot az ellenzék is támogatta: 316 igen szavazat mellett 1 tartózkodás volt.

⁴⁴ A 106/2007-es Országgyűlési Határozat a „kisebb, de hatékonyabb és takarékosabb haderő” kialakítása céljából határozta meg 2007. december 31-i hatállyal a Magyar Honvédség részletes bontású létszámát. Ezt az Országgyűlési Határozatot azóta a parlament már egyszer módosította (83/2008-as OGY határozat).

⁴⁵ Ugyanakkor azt is hangsúlyoznunk kell, hogy a szféra alulfinanszírozottsága nem csak a kormány kizárólagos felelősségére mutat rá. Mivel a honvédelem kérdése a választási marketing- és kommunikáció szempontjából marginális jelentőséggel bír, így az ellenzéki pártok sem követnek el mindent a védelempolitika presztízsének növelése érdekében. (Kivétel ezalól Simicskó István és Lázár János áldozatos tevékenysége.) Így fordulhatott elő, hogy az ellenzéki politikusok módosító indítványaikkal mintegy 20 milliárd forint erejéig csökkentették volna a védelmi büdzsé keretét. Ez szerencsére nem következett be.

a NATO informális elvárását (a GDP 2 százaléka) a kormányzat képtelen teljesíteni, sokkal inkább az, hogy az ágazat nem képes a GDP-arányos 1-1,1 százalékos méltatlanul alacsony támogatási körből kitörni. Méltányolandó ugyan, hogy a honvédelmi miniszter 2008. december 9-én az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti, valamint a Külügyi és Határon Túli Magyarok bizottságainak közös ülésén ismételten bejelentette – az októberi NATO informális miniszteri tanácskozásokhoz hasonlóan –, hogy a kormány 2009-től 2013-ig 0,2 százalékkal kívánja növelni a védelmi költségvetést, ismerte azonban a korábbi miniszterelnöki bejelentések elinflálódásából, valamint a gazdasági válságból következő kockázatokat, nehezen véljük teljesíthetőnek a kormányzati szándékot. A kormánynak olyan katonai költségvetés elfogadását kellett volna szorgalmaznia, amely legalább jelzésértékűen elindul abba az irányba, amely a felzárkózást jelenti a NATO-tagállamai által teljesített költségvetési átlaghoz (a GDP 1,7-1,8%). Erre nem csak a NATO rigai csúcstalálkozóján (2006. november) született megállapodás „kötelezi” a kormányt és a parlamentet, hanem a már nevesített 2007 júniusában született országgyűlési határozat is.⁴⁶ A határozat szerint törekedni kell arra, hogy az ország teherbíró képességével összhangban a védelmi kiadásokra fordított költségvetési források GDP részaránya folyamatosan közelítsen a NATO tagállamok átlagának megfelelő arányához.

2. Az előzőekből viszont az is következik, hogy az eredeti költségvetési tervezetben megfogalmazott elérendő feladatok, miszerint „...a hangsúly továbbra is a Magyar Honvédség alkalmazhatóságának, telepíthető képességének a növelésén, magas szintű katonai képességek kialakításán, valamint a haderő missziós és professzionális jellegének erősítésén van” – nem több mint kormányzati álom. Ez a katonai büdzsé továbbra is elégtelen arra, hogy a Magyar Honvédség az Alkotmány 40/A § (1) bekezdésében foglaltakat, vagyis az ország katonai védelmét és a nemzetközi szerződésekből eredő kollektív védelmi feladatokat egyaránt és egyszerre ellássa. Az nem lehet meglepetés, hogy a közeljövőben országvédelmi szempontból a magyar haderő önálló műveleti alkalmazására nem kell számítani, miként az sem, hogy az ország szövetségi feladatait (pl. Nyugat-Balkán, Afganisztán) erőn felül látja el.

⁴⁶ 51/2007-es határozat.

3. További probléma, hogy az 1,11-es GDP-arányos honvédelmi költségvetés 97 és 99 százalék között determinált, ami azt jelenti, hogy a minisztériumi vezetés mozgástere egyenlő a nullával.⁴⁷ Súlyosbítja a helyzetet az is, hogy a 0,01 százalékos növekmény – a jövő évi inflációt is figyelembe véve – reálértékben egyértelmű csökkenést jelent, arról már nem is beszélve, hogy a közel 30 milliárd forintot kitevő fejezeti egyensúlyi tartalék felhasználásáról alapvetően a Pénzügyminisztérium dönt, melynek 2009-re elsődlegesen vállalt feladata a költségvetési hiány 2,6 százalékra történő csökkentése.⁴⁸ Ennek az előirányzatnak a veszélyeztetése esetében a kormány szinte biztosan az egyensúlyi tartalék zárolása (azaz a védelmi szférától történő elvonása) mellett dönt.
4. A Magyar Honvédség megmaradt állománya az utóbbi években elszenvedett jelentős létszámleépítések ellenére is megőrizte tartását és kvalitását. Ugyanakkor továbbra is igaz, hogy a szakmai presztízs, az anyagi megbecsülés nem áll arányban a felelősségteljes, veszélyekkel teli munkavégzéssel. Már csak ebből a szempontból is a bérkeret 2009-re történő befagyasztása rendkívül rossz üzenet a katonatársadalom számára. Az anyagi megbecsültség elégtelen volta azzal a nem szándékolt következménnyel járhat, hogy a szerződéses állomány esetében megmutatkozó létszámhiány (kb. 1000-1500 fő) pótlása a következő években sem realizálódhat. Talán nem kell hosszasan bizonyítanunk, hogy a 2009-ben felhasználható mindössze 23 millió forintot kitevő lakásépítési keret szintén nem az állomány nagyra becsülttségének a jele.
5. 2009-ben – a Gripen-programot leszámítva – kevesebb, mint 25 milliárd forint jut technikai modernizációra és fejlesztésre, ez a védelmi költségvetés mindössze 7-8 százalékát teszi ki. A már többször nevesített, a „Magyar Honvédség további fejlesztésének irányairól” szóló országgyűlési határozat mindeközben kimondja, hogy a haditechnikai fejlesztésekre fordított források arányának el kell érnie a védelmi kiadások 20 százalékát. Látható, hogy a direktíva és a tényleges valóság között nagyon mély szakadék feszül. Miközben a magyar kormány állandóan tudás alapú társadalomról,

⁴⁷ Ezt Füredi Károly a minisztérium illetékes szakállamtitkára is elismerte a honvédelmi bizottság 2008. október 28-i ülésén.

⁴⁸ Egyes számítások szerint, amennyiben jövőre a hazai GDP csökkenése jelentősebb lesz a kormány által tervezetnél, az további 4-5 százalékos kivonást eredményezhet a védelmi tárca esetében.

technikai modernizációról beszél, addig a katonai költségvetésben összesen 90 millió forint jut K+F programokra.⁴⁹

6. A 2004 vége óta professzionális keretek között szerveződő honvédség máig nem alakította ki az önkéntesség elvén működő tartalékos haderő kereteit. Az utóbbi fél évben ugyanakkor jelentős elmozdulás történt a rendszer kiépítése (az ÖTR megújításának) irányában. Mindazonáltal hiába alakult ki a kormánypartok és az ellenzék között a politikai konszenzus, a 2009-es költségvetésben semmilyen forrás nem áll rendelkezésre a tartalékos rendszer működtetése számára.

.....
⁴⁹ Ennek ismeretében, különösen érthetetlen módon 8,5 milliárdot költ a tárca civil őrző-védő vállalkozások szolgáltatásainak (objektumvédelem, sic!) megvásárlására, ráadásul ez a keret 2008-hoz képest több mint 3 milliárd forinttal nőtt.