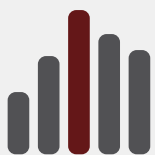


A 2010. évi
költségvetés
értékelése

www.szazadvég.hu



SZÁZADVÉG
a l a p í t v á n y

A KORMÁNYZAT GAZDASÁGPOLITIKÁJÁNAK FŐ VONÁSAI, AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ALAKULÁSA

Mint ahogy az elmúlt évi költségvetésből, úgy az ideiből is hiányzik a konkrét lépések mögötti vízió. A társadalmi struktúrák és az emberi természet megváltoztatását célzó reformradikalizmus már 2008 tavaszán elpárolgott. Míg a múlt évi költségvetés egyetlen tétje valójában az volt, hogy bukik-e a kormány, mára a Gyurcsány-kormány bukásával és a Bajnai-féle átmeneti kormány felállásával a tét úgy módosult, hogy egy borítékolható módon elvesztett választás előtt hogyan lehet olyan választási költségvetést készíteni, ami egyszerre képes minimalizálni a várható veszteségeket, ugyanakkor a strukturális reformok retorikája mögé bújva változatlanul elsőbbséget adni a politikai járadékvadászat szempontjainak.

A múlt évi költségvetés szerint a fenntartható egyensúly megteremtésének útjában súlyos akadályok tornyosulnak, az idei szerint a világgazdasági válság még tovább nehezíti a korábban kitűzött célok elérését. Ahogy a tervezet fogalmaz: „a gazdaságpolitika válság által amúgy is erőteljesen behatárolt mozgásterét tovább szűkíti az a tény, hogy a magyar gazdaságot egy megkezdett, de még teljes mértékig be nem fejezett konszolidációs program végrehajtása közben érte a globális válság sokkhatása”. Lefordítva: ha a kormányon múlt volna, minden rendben lenne, a gazdasági válság azonban felülírta a várakozásokat. Mint ahogy korábban, az idei költségvetés-tervezetben sem esik egy szó sem arról, hogy mennyiben járult hozzá a helyzet eszkalálódásához a szocialista(-liberális) kormány elmúlt nyolc évének rövidtávú érdekeket követő haszonmaximalizáló logikája. Mi úgy gondoljuk, hogy a 2010-es költségvetésben is megmutatkozó „megszorítás politikája” nem független az elmúlt évekre jellemző „kormányzati filozófia”, a politikai túlélésnek alárendelt kormányzati praxis és a válságra adott európai válaszoktól eltérő magyar kormányzati gyakorlat szükségszerű következményeitől. A megkerülhetetlennek feltüntetett elvonások és spórolások úgymond az az ár, amit meg kell fizetnünk a strukturális reformokat is halasztgató baloldali kormányzás nyolc éve miatt.

A költségvetés pártpolitikai érdekeket követő megfontolásait csak úgy, mint a múlt évben, most is különböző stratégiákkal rejtik el. Míg a 2009-es költségvetés vitája során folyamatosan átcsoportosították az egyes költségvetési tételeket, módosító indítványokkal szinte percről-percre írták újra a költségvetést, amelynek



segítségével napról-napra lehetett újabb és újabb rejtett forrásokra bukkanni, lehetőséget teremtve azáltal a baráti kabinet miniszteri pozíciót betöltő tagjainak a nyilvános erődemonstrációra és egyúttal a tartalmi vita ellehetetlenítésére; addig az idén például az úgynevezett nem bontott tételek megjelenésével növelte a kormányzat az átláthatatlanságot, megnehezítve ezáltal az egyes jogcímeken elköltésre kerülő összegek megfelelő értelmezését.

A 2010-es költségvetés mögött álló logika nagy vonalakban a következő:

1. A kormány eddig tette a dolgát, a világgazdasági válság azonban olyan lépéseket is igazol, aminek komoly társadalmi ára van;
2. márpedig ez a helyzet: a kormány társadalmi szempontból nehezen védhető megvonásokkal és költségvetési támogatások megszüntetésével nehezíti a szociális juttatásokat igénybe vevők helyzetét;
3. mindezt azonban úgy teszi, hogy szem előtt tartja a tradicionálisnak tekinthető szocialista szavazói csoportok érdekeit (a teljes kiadási tortából a legnagyobb szeletet továbbra is a különféle nyugdíjjuttatásban részesülők hasítják ki; a kormány csökkenti a távhő áfáját);
4. s persze szem előtt tartja a politikai járadékvadászat szempontjait is (míg a H1N1 vakcinák beszerzésére több mint hárommilliárdot fordít a kormány, addig a rákbetegek szövetségének, vagy a határon túli kisebbségeknek meg nem jut);
5. míg a tervezet számos strukturális lépésről is beszámol (erősödik a nyugdíjrendszer fenntarthatósága, célzottabbá és hatékonyabbá válnak a társadalmi juttatások, takarékosabbá válik az állami intézményrendszer működése), addig a számokból kiderül, hogy jövőre az állam magára hasonló nagyságrendben költ, mint az idén;
6. még mindig nem került sor ugyanis egy olyan állami feladatkataszter teljes körű végiggondolására, amely révén el lehetne dönteni, hogy melyek az állami feladatok és melyek nem azok, így nemcsak az önkormányzatok, vagy a közösségi közlekedés jár jövőre rosszul, de e szolgáltatások igénybevevői, az állampolgárok is, hiszen nem egy állam-piac közötti munkamegosztásról, hanem az állami kiadások fűnyírószerű lefaragásáról van szó;
7. s végül azt sem látni, hogy milyen lépések is fognak hozzájárulni a foglalkoztatás bővüléséhez, a versenyképesség javulásához, ha a hazai kis- és közepes vállalkozások még mindig nem tekinthetők a költségvetési tervezés nyertesének.

GAZDASÁG ÉS GAZDASÁGPOLITIKA

A KÖLTSÉGVETÉS MAKROGAZDASÁGI KÖRNYEZETE

Magyarország tavaly novemberben összesen 20 milliárd euró készenléti hitelkeretet kapott az IMF-től, a Világbanktól és az Európai Uniótól. A keret jelentős részét már lehívtuk, aminek következtében kedvező folyamatok vették kezdetüket. Az euró árfolyama a kamatcsökkentés után visszatért a 260-280 forint körüli tartományba, a BUX-részvények emelkedni kezdtek. Féléves akadozás és szünet után annak ellenére beindult a magyar állampapírpiac, hogy a rendkívüli, 300 bázispontos jegybanki kamatemelés korábbi hozamnövelő hatása az elmúlt időszakot jellemző, sorozatos kamatcsökkentéseknek köszönhetően, 2009 közepére elpárolgott (jelenleg 6,5 százalékos a referenciakamat). 2009. október végén a hároméves futamidejű államkötvények 6,8 százalékos átlaghozam kínálattal keltek el – ilyen alacsony hozamráta 2007 januárja óta nem volt példa.

Jórészt a bankmentő csomagnak köszönhetően a pénzügyi közvetítő rendszer ma stabil, sőt szereplőinek jelentős hányadát tekintve nyereséges, ami számos fogyasztóvédelmi és üzleti-etikai kérdést vetett fel az elmúlt hónapok során.

Az állam eladósodottsága a nemzetközi hitel miatt a GDP 80 százalékára rúg. Azt még maga a pénzügyminiszter is elismerte, hogy a hitelkeret adta adósságszolgálat nélkül a költségvetés akár többletet is produkálhatna. A 2010-es költségvetésben a kamatszolgálat mértéke mintegy 1200 milliárd forintot tesz ki, nemzetközi hitel nélkül tehát ma sok százmilliárd forintos mozgástér nyílna versenyképesség-növelésre.

A válságkezelés a reálgazdasággal kapcsolatban nem hozta a várt pozitív hatásokat. A 2008 végén bejelentett válságkezelési források ugyanis elenyésző hatékonysággal jutnak el a gazdaság likviditással küszködő szereplőihöz. A Bajnai-kabinet 1800 milliárd forintot ígért gazdaságfejlesztésre, senki sem látja azonban, hol került betáplálásra ez a pénz a 2009 második félévében 7,5, harmadik felében pedig 7,2 százalékkal zuhanó gazdaságba. A visszaesés nemzetközi viszonylatban még elszomorítóbb, hiszen a világban véget érni látszik a recesszió.

	2009. II. negyedév	2009. III. negyedév
OECD	0	+0,8
Eurózóna	-0,2	+0,4
EU27	-0,3	+0,2
Magyarország	-7,5	-7,2

GDP változás, %

A 2010-es költségvetésből nem körvonalazódik, hogy a jövőben mi lehet a gazdasági teljesítmény tekintetében vett nemzetközi konvergenciánk alapja. A szocialista gazdaságpolitika korábban éveken keresztül a kivitelt tartotta a gazdaság motorjának. Az export-teljesítmény tavalyi szembetűnő hanyatlását látva a kormányzat aztán mindinkább a belső kereslet és fogyasztás, a beruházások fellendítésében, valamint az uniós transzferek növelésében látta a megoldást. Mára azonban ezekkel a lehetőségekkel sem számolhatunk. Külkereskedelmi mérlegünk ugyan példa nélküli, 3,3 milliárd eurós aktívumot mutatott az év első háromnegyed évében, de az egyenleget nem az exportképességek javulása, hanem a készletek felélése, a fogyasztási és beruházási kereslet megcsappanása miatti import beszakadása magyarázza.

A 2010-es költségvetés ÚMFT-n keresztüli kifizetését 500 milliárd forintra kalkulálták, ami nem kevés ugyan, de kevesebb, mint 2009-ben volt. A baj az, hogy a tényleges kifizetések rendkívül alacsony számban történnek meg. Az ÚMFT végrehajtását vizsgáló eseti parlamenti bizottság előtt az ÁSZ főigazgató-helyettese, Becker Pál közölte: kimutatásaik szerint 2008-ban a tervezett uniós pénzek nem több mint 2,3 százalékát fizették ki valójában a pályázóknak, ám a kifizetett források 84 százalékát is kiemelt projektek finanszírozására kötötték le, azaz – kormány-propagandával ellentétben – a vállalkozásokhoz a valóságban igen alacsony hatékonysággal jutnak el az uniós források.

Ezt a jelenséget tükrözi, hogy az elmúlt egy évben 9500 vállalkozásnál indítottak felszámolási eljárást, emellett 9000 vállalkozás esetében maguk a tulajdonosok kérték a végelszámolást társaságukkal szemben. 2008-ban a kormány arra kért engedélyt Brüsszeltől, hogy az uniós források tervezettnél nagyobb részét fordíthassa gazdaságfejlesztésre. Az EU az elképzelésnek zöld utat adott, az uniós források jelentős hányadát azonban ma is olyan projektek finanszírozására lehet hívni, amelyeknek semmi köze a válságkezeléshez (pl. városszépítészeti feladatok).



A Munkaerőpiaci Alapot tavaly (2009-es költségvetés) 419,3 milliárd forintra tervezték, ami körülbelül 10 százalékos munkanélküliség mellett lehet nullszaldós.¹ A jövő évi MPA 313,8 milliárd forintos kiadási főösszege, a várhatóan tovább növekvő munkanélküliség mellett így igen kevésnek tűnik.

A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal kimutatása alapján egy év alatt közel 150 ezerrel nőtt a munkahelyüket veszítettek száma, eközben a betöltetlen állások száma hónapról hónapra csökken. A kormány elindította a munkahely-teremtési programját. Az így elköltött források többségét munkahelyek megőrzésére pályáztatták meg, ami egyesek szerint azért torz elgondolás, mert mesterségesen tart fent egy nem ökonomikus modellt. Azért fizet, hogy alkalmazottakat tartsanak meg ott, ahol nincs rájuk szükség, tekintve hogy a termelés munkaerőigénye a fogyasztás itthoni és a nemzetközi piacokon észlelt visszaesésével egyenes arányban csökkent. Ha egy cégnek nincs megrendelése, akkor nem termel annyit, ebben az esetben munkaerőre sincs szüksége.² További probléma, hogy a munkahelyteremtés az újraelosztás forrásaiból, nem fenntartható módon teremtett álláslehetőségeket az állami szférában (pl. közmunkaprogram), amelyek nem járulnak hozzá tényleges gazdasági érték létrehozásához. Ez utóbbi munkavállalók ugyanis hiába csökkentik a társadalombiztosítási kassza deficitjét és járulnak hozzá a fogyasztási kereslet emelkedéséhez, munkavállalásukat mégiscsak az állam finanszírozza közpénzből. Ez tehát látszatzmegoldás, a szociális alapú állami, juttatási rendszer egy, a passzív ellátáshoz képest szofisztikáltabb formája.

Gond ugyanakkor, hogy a munkaerőpiaci adatok ezen erőfeszítések hatására sem javultak. A válság kirobbanásakor mind az aktivitási ráta, mind a foglalkoztatottság magasabb volt a mostaninál, a munkanélküliség viszont közel 2,5 százalékponttal volt alacsonyabb az egy évvel ezelőttinél, ami októberig 10,5 százalékra emelkedett.

A magyar gazdaságot a külső dekonjunkturális hatások enyhülése mentheti meg az ellehetetlenüléstől. Az eddigi 2,5 százalék helyett az IMF 2,9 százalékos világgazdasági növekedést vár 2010-re. A nemzetközi, főként likviditásbővítéssel

¹ A munkaügyi miniszter októberben kezdeményezte, hogy a nullszaldó érdekében a központi költségvetés 15 milliárd forint MPA-befizetésről mondjon le. A 0 Ft. GFS egyenleg azonban még így is csak úgy jöhet létre, ha a korábbi években felhalmozott, 70 milliárd forintos többletet a kormány elkölte.

² A modell anomáliáit többek szerint a General Electric ügy írja le a legplasztikusabban. A GE 2009 tavaszán 650 millió forint támogatást kapott munkahelymegőrzésre, majd a támogatási időszak lejártával, novemberben bejelentette, 2700 dolgozót küld el a fényforrás üzletágát kiszolgáló gyáregységeiből.

leírható összefogás eredményeképpen a globális piac felépülésének ma már lát-
szanak az első jelei. Termékeink legnagyobb felvevőinek számító exportpiacok,
például Németország jobb növekedési kilátások elé néz, mint hazánk. A nemzet-
közi piaci környezet éledező optimizmusa az ipar teljesítményében is visszatükrö-
ződik. Ipari termelésünk visszaesett, de szeptemberben már tompulni látszott a
zuhanás ereje.³

Nem tudni, Magyarországon milyen lesz a gazdasági kilábalás görbéje. Koráb-
ban mindenki a recessziós időszak elhúzódására számított, a gazdasági növekedés
kezdését egyöntetűen a 2011-2013 közötti időszakra tették. Ma már vannak olyan
szakértői becslések (pl. Kopint-Tárki), melyek szerint az alacsony bázisérték miatt
az enyhe növekedés már jövőre elkezdődhet (a kormány 0,6 százalékos csökke-
nést táblázott be). 2010 első felében az infláció és a munkanélküliség mindenki
szerint növekedni fog, bár ez előbbi tekintetében az emelkedés idén mérséklődni
látszott. Az elemzők korábbi 5 százalék körüli becslésével szemben az infláció az
év első 10 hónapjában 4 százalékos lett, az áfa-emelés tehát a várakozásokhoz
mérten kevésbé jelent meg a fogyasztói árindex változásában.

POLITIKAI MEGFONTOLÁSOK A KÖLTSÉGVETÉSBEN

A makrogazdasági adatokat elemezve úgy tűnik, a válság nem ült el, az ország
teljesítőképessége azonban elhagyni látszik a mélypontot. Bár az ország egyelőre
eltáncolt az államcsőd széléről, a krízis kiújulásának kockázata igen magas. Eb-
ből adódóan a költségvetés megalkotásának kettős körülménye van. Egyrészt a
pénzügyi tervezés mintaországgént igyekszik láttatni hazánkat, másrészt hazai és
nemzetközi téren is kézzel fogható a félelem egy újabb válság begyűrűzésétől és
a törékeny magyar gazdaság újbóli megroppanásától (a tőlünk igen messze eső
Dubajt érintő 59 milliárd dolláros fizetéshalasztási kérelem hírére a forint óriásit
gyengül a piacon).

Talán ezen bizonytalansági tényezők magyarázzák, hogy a 2010. évi költség-
vetés óvatos és fantáziátlan, válságkezelési elemeivel érdemben jövőre sem tesz
sokat azon fundamentális problémáknak a megoldásáért amelyek a krízis elhatal-
masodásáért felelőssé tehetők. Ilyen gondok például:

³ Január és szeptember között az ipar 23,1 százalékkal esett, szeptemberben azonban „már csak”
13,8 százalékkal. Ajánlatos ugyanakkor itt is figyelembe venni a tavalyi alacsony bázisértéket.



1. a gazdaság teljesítményének – főként nemzetközi relációban vett – drasztikus mértékű csökkentése;
2. a foglalkoztatás és a munkaerőpiaci aktivitás rekord méretű kifulladás;
3. a nagyarányú tőke kivonás megállítása, a beruházási ráta növelése;
4. a versenyképtelen adózási szint mérséklése;
5. a hazai kkv-k folyamatos pozícióvesztése.

A költségvetés voltaképpen annak beismerése, hogy a gazdaságpolitikai koncepció továbbra is a fiskális egyensúlyi helyzet megoldására degradálódik. Csendes bevallása továbbá annak, hogy az ország minden tekintetben külső konjunkturális mozgások rabja, önrendelkezésünk minimális és növekedési stratégia nélküli. A kormányfő a szeptemberben Zalakaroson rendezett éves közgazdász vándorgyűlésen kijelentette: az elindított egyensúlypolitika megbontásának a gazdasági növekedés látná kárát, kérdés azonban, hogy a jelenlegi költségvetésben és gazdasági modellben a miniszterelnök ugyan miben is lát növekedési potenciált.

A Bajnai-kormány a költségvetés vitájának időszakában intenzív kampányt folytatott a sikeres korrekciós politika elismertetéséért. Nem világos ugyanakkor, hogy a versenytársainkhoz viszonyítva, a hiánygazdálkodáson túl van-e bármi a magyar gazdaságban, amire ténylegesen büszke lehet Magyarország. Nevezhetjük-e az államcsőd elkerülését és a sikeres konszolidációt jelentős gazdaságpolitikai erénynek, mikor mi azt csak egy jelentős részben már lehívott, 20 milliárd eurónyi hitelkerettel tudtuk elérni. A válságkezelés, amelyre a kormány olyannyira büszke, óriási társadalmi és ökonómia természetű áldozattal járt és jár ma is. Nemzetközi versenyképességünkkel, teljesítőképességünkkel együtt a magyar társadalom és a reprodukciós alrendszerek állapota is tovább romlott. A költségvetés nyomán a kormány mégis új perspektívákról, éllovas helyzetről értekezik.

A krízis okozta változások, a kormányváltással együtt olyan helyzetet teremtettek, amely a 2010-es költségvetésen keresztül lehetőséget adott volna a magyar gazdaságpolitika paradigmatisztikus újragondolására: az adórendszer hatékonyságának növelésére, a kkv szektor és a nagyvállalati szféra közötti egyenlőtlenségek tompítására, a hazai befektetések támogatására, a gazdaság regulatív rendszereinek reformjára, a mérhetetlen korrupció, a fekete- és szürkegazdaság megfékezésére. A feltáruló új helyzetben egy erős kormány hozzájárulhatott volna ahhoz, hogy gazdaságpolitikai értelemben új időszámítás kezdődjön Magyarországon. Ehelyett a költségvetés nem lett más, mint a hét éve zajló ELVONÁS-politika min-

denféle kreatív kormányzástudást nélkülöző folytatása. A kormány figyelmen kívül hagyja, hogy a korrekció erőforrásainak leépítésén keresztül történik, a lakosság eközben elszegényedik, a bedőlt hitelek száma pedig nő. Az APEH közlése szerint a minimálbérrel adózók köre folyamatosan nő, a nagyobb jövedelem után adózóké viszont drasztikusan csökken. Az év első felében jövedelemadóból 29 milliárd forinttal, áfa-ból 8 százalékkal kevesebb folyt be a tervezettnél. Az állam regisztrációs adóból befolyt bevétele júliusban mindössze 23 százaléka volt az egy évvel korábbi összegnek. A kettős könyvelést folytató társaságok nyeresége 2629 milliárd forint lett 2008-ban, ami alig több mint a fele a 2007-es összegnek. A kisvállalkozásoknál 30 százalékkal, a nagyvállalatoknál 400 százalékkal emelkedett a veszteség, a magyarországi csődeltjárások és felszámolások száma az egyik legmagasabb az Európai Unióban.

Miközben a szaktárca mindent feláldoz a szigorú egyensúlypolitikáért, a deficitcél teljesítésére irányuló kormányzati munka mégsem éppen drákói. Az elmúlt év végén még azt hallottuk, a 3 százalék alatti hiány „köbe van vésve”. Az év első felében 3,9 százalékra módosított hiány az MNB és az OECD szerint is 4,1-4,2 százalékra is dagadhat. A kabinet kommunikációja, hogy a pénzügyi tervezés legfontosabb feladata a bizalom és a hitelesség megteremtése a nemzetközi szereplők előtt. A kormány ugyanakkor újfent játszik a számokkal. A tavaly zöld utat kapott közpénzügyi-, közkedveltebb nevén: plafontörvény költségvetési tervezést érintő több rendelkezésére fittyet hány a kabinet, a törvény szellemével ellentétesen cselekszik. Az elszámolási szempontból költségvetési körbe sorolt állami vállalatok veszteségét például nem kalkulálja bele a hiányba; ezzel 22,8 milliárd forintot tüntet el és megszegi Brüsszelnek adott azon szavát, hogy nem kozmetikázza a költségvetést. Sőt a kozmetikázás kirívó módon történik, hiszen a veszteség elkendőzésével párhuzamosan a nyereséges állami cégektől elvont 31 milliárd forintos osztalékot nem röstelli egyenlegjavításra felhasználni a kormány.

A kabinet további furcsa módszereket is alkalmaz a deficit papíron történő mérséklésére. A közlekedési miniszter arra kért állami cégeket, hogy egyáltalán ne, illetve csak részben igényeljék vissza a nekik járó áfát és annak kamatait. A MÁV esetében közel 20 milliárd forint áfáról és áfa-pótlék visszatartásáról van így szó. A Fidesz 900-1200 milliárd forintos lyukat lát a büdzsében. A párt szerint a kormány arra törekszik, hogy a hiány-növekedést a következő évre ütemezze át, akkorra, amikor valószínűleg más lesz a kabinet és a politikai erőter összetétele. Varga Mihály és Matolcsy György szerint a kabinet szándékosan nem beszél pél-



dául az MNB 300 milliárdos sterilizációs veszteségéről, vagy a E.On-nak fizetendő, a gázáremelés mértékét meghatározó kormányzati döntés 66 milliárd forintos kompenzációjáról, a jegybank és az MFB garanciavállalásairól, az önkormányzatok és a kórházak konszolidációs igényéről, a széndioxid-kvóták költségvetés számára zárolt 29 milliárd forintjáról és a kiadásként könyvelésre kerülő uniós források kifizetésének jövő év elejére halasztásáról.

A sort még lehetne folytatni, de nem ez a lényeg. Ami fontos, az elv, mellyel a rossz kormányzás következményeit a következő kormányra kívánják tolni a szocialisták. Az IMF közben üzent a Fidesznek: nem tartja tolerálhatónak a költségvetés jövő évi fellazítását még egy magas legitimitációjú kormánytól sem. A Fidesz számításai szerint azonban a következő esztendőben a deficit akkor is automatikusan a bruttó nemzeti össztermék körülbelül 7,5 százalékára ugrik, ha az új kormány semmit nem puhít a válságkezelő intézkedéseken. Miközben a riogatás megkezdődött, a zárszámadásban elfogadott 3,4 százalékos 2008-as deficitet utólag a KSH 3,8 százalékra módosította.

EGÉSZSÉGÜGY

A 2010-es költségvetés vizsgálata számottevően „könnyebb” feladatnak bizonyult, mint az egy évvel korábbi büdzsé elemzése. A magyarázat prózai: elsősorban azért, mert nem kellett különböző verziók elemzésével foglalkoznunk, másfelől azonban a szervező logika is letisztultabb volt az idei költségvetésben. Sajnálatos módon azonban az egyszerűsítés nem vált előnyére a tervezetnek, sőt kifejezetten károsnak gondoljuk a költségvetési törvény ilyen típusú átalakítását. Természetesen jogosan vethető fel a kérdés, mi is az a szervező logika, amelyet a kormány és a szaktárca lépései mögött feltételezünk. Válaszunk: *a rendszer életben tartása a 2010-es választásokig úgy, hogy a lehető legjobban leplezzék a támadható pontokat.* Az egészségügy következő évi költségvetéssel kapcsolatban éppen ezért a legfontosabb megfogalmazható kérdés, hogy vajon miként alakul a finanszírozás a választások utáni időszakban, és a választások után felálló új kormány vajon kényszerpályán lesz-e kénytelen mozogni az intézkedések eredményeként.

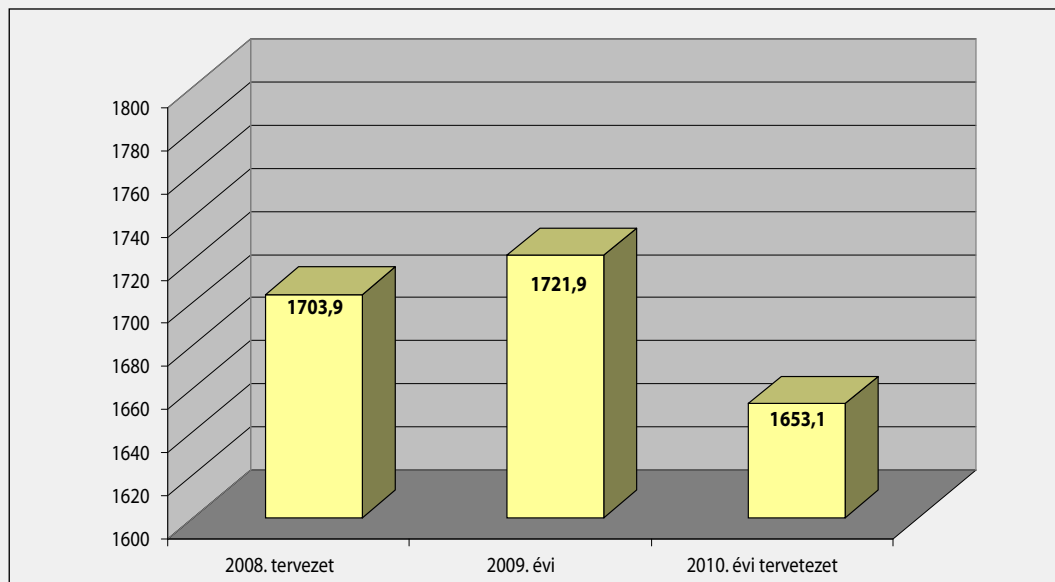
EGÉSZSÉGÜGYI MINISZTERIUM- KÖZPONTI IGAZGATÁS

A minisztérium költségvetésének változása, mint látható a tavalyi emelkedést követően 2010-ben a tervek szerint csökkenni fog. Ez természetesen több tényezőre is visszavezethető lenne, úgymint a személyi juttatások csökkentése vagy a járulékcsökkenés eredményeként csökkenő teher. Véleményünk szerint ebben az esetben mindkét magyarázat helytálló. A 70 millióval csökkentett működési költségvetés esetében egy jelentős részt valóban a befizetésre kerülő járulékok jelentik.

Azonban ezzel párhuzamosan érzésünk szerint jelen van egy másik fontos tényező is. a jelenlegi apparátus fiskális helyzetének fenntartása, sőt javítása legalább az országgyűlési választásokig. Személyi juttatások jogcímre a kormány kommunikációjával szemben ugyanis közel tíz millió forinttal több jut majd. A gondot elsősorban nem is ez okozza, még abban az esetben sem, ha érthetetlennek tartjuk a kormányzat azon kommunikációját miszerint az apparátus személyi kiadásain is spórolni akarnak a gazdasági válság közepette. Hanem, hogy a korábbi évektől eltérő módon nem lehet tudni, melyik tételre mekkora összeget szán a szaktárca. A személyi juttatások esetében a 2008-as, illetve a 2010-es számokat összevetve

ugyanis valóban jelentős csökkenés mutatható ki,⁴ amely pozitív lépésként értékelhető. Ugyanakkor a 2009-es, illetve 2010-es számok között⁵ – ha jóval kisebb mértékben is –, de ellentétes irányú változást foganatosít a Bajnai-kormány.⁶ A helyzet éppen ezen a ponton válik érdekessé, és az átláthatatlanság ezen a részen jelent első esetben komoly veszélyt. A korábbi évek költségvetési törvénytervezetei ugyanis minden esetben egyértelművé tették a személyi juttatások fejezetén belül mekkora összeg áll rendelkezésre rendszeres, illetve nem rendszeres személyi juttatások kifizetésére. Ez jelenleg egyáltalán nem tisztázott,⁷ ami lehetőséget teremthet a pénzek „alternatív” felhasználására is. A válságban tehát megszorításokat foganatosít a kormány. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a választási év logikájának eredményeként a korábban egyértelmű és átlátható viszonyokat értelmezhetetlenné és átláthatatlanná teszi. Ezt a lépést elsősorban azért gondoljuk veszélyesnek, mert az ilyen és ehhez hasonló intézkedések erodálhatják a szaktárcába, a kormányba, illetve a demokratikus intézményrendszerbe vetett egyébként sem kedvező társadalmi bizalmat.

1. ábra Az Egészségügyi Minisztérium igazgatásának finanszírozása 2008–2010 (millió forintban)⁸



⁴ Ezen időintervallum folyamán mintegy 244 millió forintos az eltérés.

⁵ A költségvetés szerint éves szinten 9 millió forintra nagyobb összeg állna a minisztérium rendelkezésére, mint a megelőző bázisév folyamán.

⁶ Ez azért is nehezen érthető, mert a minisztérium létszáma jelentősen csökkent.

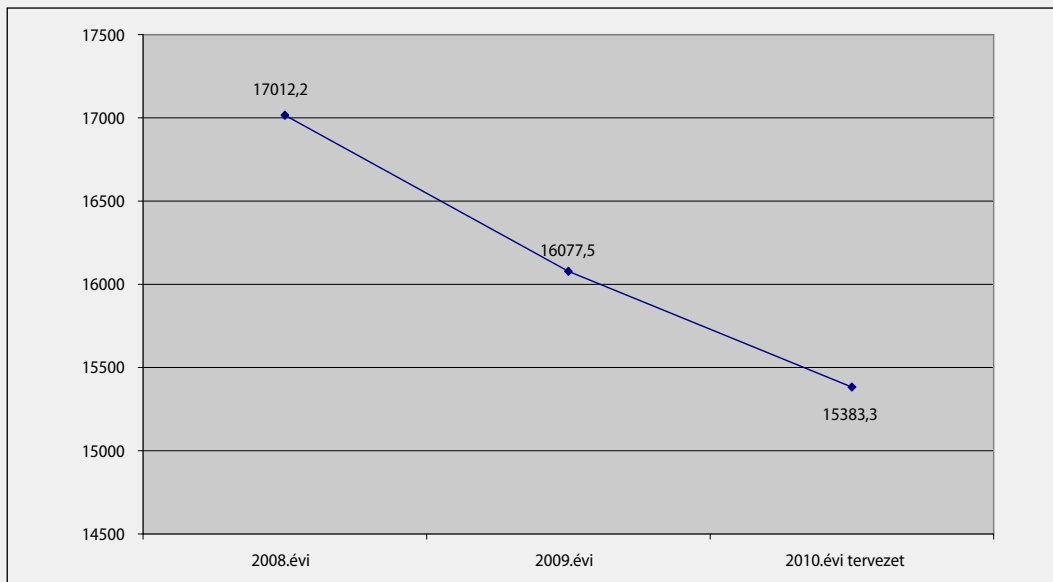
⁷ A problémát lásd részletesen <http://www.parlament.hu/irom38/10554/adatok/fejezetek/21fi.pdf> 1. oldal

⁸ Ebben az esetben nem a támogatások összegét tüntettük fel, hanem a költségvetési támogatás és a bevétel különbségét.

Az ÁNTSZ TÁMOGATÁSÁNAK VÁLTOZÁSÁRÓL

Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi szolgálat, azaz az ÁNTSZ költségvetési támogatásainak visszásságaival rendre foglalkoznunk kellett már korábbi anyaginkban is. A 2008-as elemzésben⁹ is felhívtuk a figyelmet arra, hogy a tervezett megszorítások igen jelentős problémákat, súlyos fennakadásokat okozhatnak az ellátásban. A tavalyi költségvetés még jelentősebb megszorításokat tartalmazott: két fázisban összesen majdnem egymilliárd forinttal adott kevesebb pénzt a kormányzat, mint a megelőző költségvetési évben.¹⁰

2. ábra Az ÁNTSZ támogatásának változása 2008-2010 között (millió forintban)

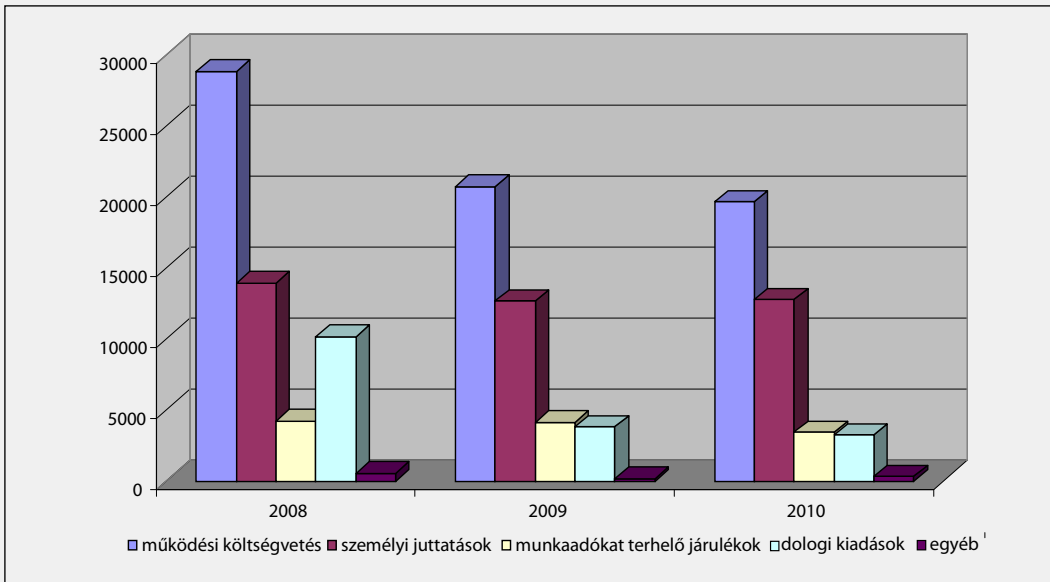


A jövő évi tervezet szerint további megszorításokkal kell, hogy szembenézzon a szervezet, jóllehet már így is számtalan esetben nem vagy csak nagy nehézségek árán volt képes ellátni feladatait. Az ÁNTSZ esetében elmondható, 2008-ban még majdnem 30 milliárd forint állt rendelkezésre a kiadási oldalon, míg 2010-ben már kevesebb mint 20 milliárd forint áll majd rendelkezésre ugyanezen a jogcímen.

⁹ A 2008.évi költségvetés értékelése. Letölthető a <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/2008os-koltsegvetes-elemzese.pdf> címről.

¹⁰ A témában lásd: A 2009.évi költségvetés értékelése 30. oldal. A tanulmány letölthető az alábbi címről <http://www.szazadveg.hu/files/letoltesek/2009es-koltsegvetes-elemzese.pdf>

3. ábra Az ÁNTSZ kiadási oldalán megjelenő tételek változása a 2008–2010 közötti időszakban (millió forint)



Látható, hogy 2009-ben valódi látványos visszavágásokat fogantatosítottak a gazdasági válság miatti kényszerek hatására, ez azonban olyan plusz terheket rakott az itt dolgozókra, amelyek fenntartása hosszabb távon nem megoldható. Éppen ezért tartjuk súlyos problémának, hogy összességében a 2010-es évben is csökken a dologi kiadásokra fordítható összeg, azaz reálértéken is csökkenés feltételezhető a következő bázisév folyamán. Nem beszélve arról, hogy a jelenlegi tervek szerint a következő évekre permanensen 3206,5 millió forinttal számol a kormányzat¹¹ dologi kiadásokra, függetlenül a változó gazdasági környezettől és ennek minden pozitív, illetve negatív hatásától. Az ÁNTSZ-el kapcsolatban elmondhatjuk tehát a korábbi évek logikájának folytatásaként a következő bázisév folyamán is nehéz helyzetben kell, hogy működjön, a rendelkezésre álló források tovább szűkülnek. A helyzetet, pedig ebben az esetben tovább rontja az egész 2010-es költségvetést jellemző átláthatatlanság, amely különösen a nem bontott tételek számának radikális emelkedésére vezethető vissza.

¹¹ A jelenlegi költségvetés készítési logika alapján nem nevezhetjük meglepőnek, hogy ebben az esetben sem részletezik az egyes tételeket. Így nem áll rendelkezésünkre információ arra vonatkozóan, hogy a kormányzat a dologi kiadások esetében milyen prioritás sorrenddel rendelkezik, amely azonban fontos lenne egyfelől az elemzés elkészítéséhez, másfelől azonban felveti a kérdést, hogy hogyan képzelhető el normális kormányzati munka a preferenciák ismeretének hiányában.

EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁSI ALAP – VESZTESÉGRE HANGOLVA

A 2006-os országgyűlési választásokat követően megalakult szocialista-liberális kormány az újtára indítandó egészségügyi reform egyik legfontosabb teendőjeként az Egészségbiztosítási Alap finansziális rendbetételét határozta meg. Ennek érdekében a Molnár Lajos vezette szaktárca nagyon komoly fiskális szigorot vezetett be, melynek eredményeként a rendszerváltást követően első alkalommal 2007-ben sikerült szufficitessé tenni a kasszát.¹² Ezt követően, mint a második Gyurcsány-kormány által megkezdett reformok félremagyarázhatatlan sikerére hivatkoztak a szocialista-liberális politikusok. A miniszterelnök 2008 nyarán úgy nyilatkozott: „...az Egészségbiztosítási Alap többlete a reformok egyik nagy eredménye”,¹³ illetve hozzátette, a megtakarított összeget mindenképpen a szektorban kell tartani. Ennek ellenére alig több mint negyedévvvel később már arról beszélt, hogy 2009-ben a kassa ismét deficitese lesz. Ennek okaként, ahogyan a 2009 második felében minden más esetben is, a pénzügyi-gazdasági válságot nevezte meg. A helyzet az elmúlt egy év alatt lényegében nem változott, hacsak azt nem tekintjük lényeges fordulatnak, hogy mára sem a kormány, sem a szaktárca nem beszél az Alap szufficitességének fontosságáról. E hangok elhalkulásával már arról sem hallani, hogy a korábbi intézkedések eredményeként keletkezett plusz összeget az ellátórendszerbe kellene visszaforgatni.

Az E.Alap tehát 2009-ben is deficitese lesz s a kormányzat tervei 2010-re is hasonlóak. Igaz ez abban az esetben is, ha figyelembe vesszük a kormányzati trükközés eredményeként ebben az esetben is nagyon nehezen megfejtethető, valójában melyek a kormányzat céljai az Egészségbiztosítási Alappal a következő költségvetési év folyamán. Az egyértelműen látszik, hogy a 2010. január elsejétől életbe lépő járulékcsökkentés következtében a szaktárca és a PM is jelentősen alacsonyabb bevételekkel számol a következő évre vonatkozóan. Míg a 2009-es évben még 419 804,8 millió forint volt a munkáltatói egészségbiztosítási járulék címen történő befizetés, addig a 2010-es évben a számítások szerint már csak 159 923 millió forint várható.¹⁴ Csakhogy a bevételekkel kapcsolatos információk ezen a ponton homályossá válnak. A 2008-as adatok kivételével nem találunk releváns információt

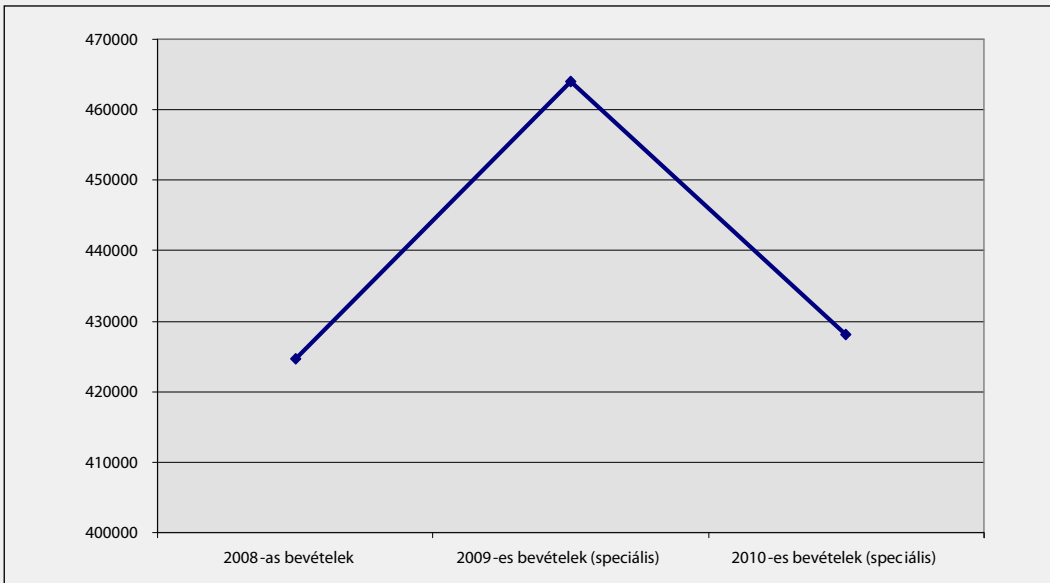
¹² A 2007-es költségvetési évben megközelítőleg 27 milliárd forintos többlettel zárta az Alap az évet.

¹³ Nem szorítana többet Gyurcsány Figyelő 2008. június 5. http://www.fn.hu/belfold/20080605/nem_szoritana_tobbet_gyurcsany/

¹⁴ Ezeket a számításokat az Állami Számvevőszék vizsgálata megalapozottnak találta.

sem az egészségbiztosítási járulékbevételre vonatkozóan – sem a költségvetési szervektől, sem a non-profit szféra szereplőitől, sem a vállalkozói szféra esetében sem. Ezzel szemben a biztosított egészségbiztosítási járulékbé (Társadalombiztosítási alapok speciális elszámolási) címen megjelenik egy 428 087 milliós tétel a 2010-es költségvetési évre vonatkozóan. Nem rendelkezünk egyértelmű adatokkal arra vonatkozóan, hogy a szaktárca és a PM valójában milyen tételeket kíván ezen a jogcímen elszámolni. Ugyanakkor nagy a valószínűsége annak, hogy minden olyan tétel, amely a 2009-es évtől nincsen részletesen kifejtve, a jövőben ebbe a speciális kategóriába tartozik.¹⁵ Éppen ezért érdemes összevetni ennek fényében az adatokat.

4. ábra A bevételek változása. Hagyományos és speciális elszámolással (millió forintban)



Ez az ábra is jól szemlélteti, hogy a kormányzat hivatalos kommunikációjával szemben valójában hogyan alakultak és várhatóan miként alakul majd a jövőben a járulékbételek megoszlása. Ez azért is igen fontos, mert az elmúlt időszakban rendre rossz tervezési munkát végzett a PM és az EüM a járulékbételek tekintetében. Ennek eredményeként a 2009-es költségvetési év első tíz hónapjának végére megközelítőleg 125 milliárd forintos mínusszal zárt az Egészségbiztosítási Alap. A rossz tervezési mechanizmust egyébként a kormányzat igyekezett a tetemes járulékbételek-kiesésre fogni. Az év első tíz hónapjában ugyanis 103 milli-

¹⁵ A problémát részletesen lásd: <http://www.parlament.hu/irom38/10554/adatok/fejezetek/72fi.pdf> 3. és 4. oldalán

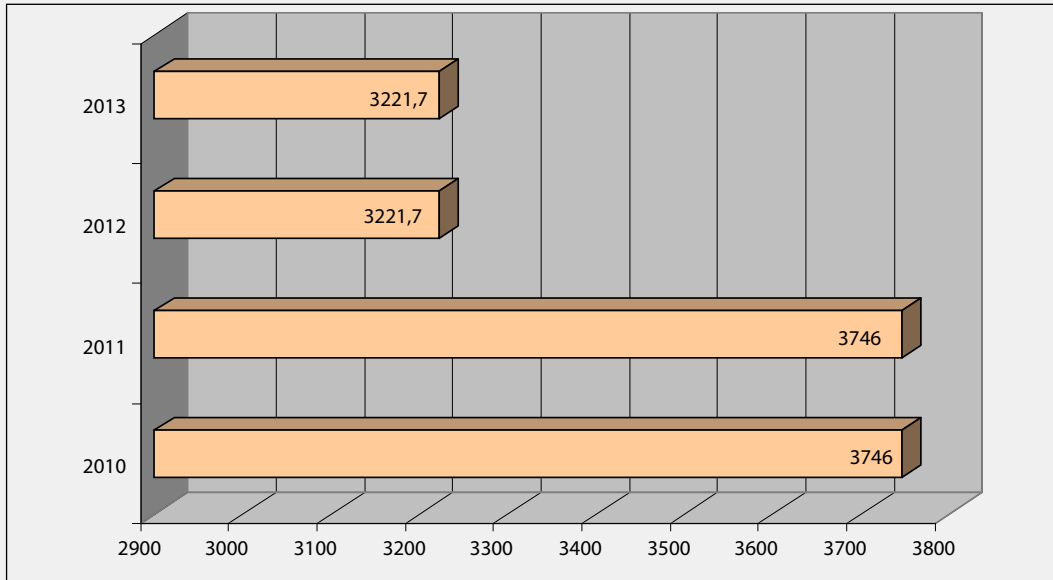
árd forinttal kisebb összeg folyt be az egészségbiztosítási kasszába ezen a jogcímen, mint ahogyan azt a kormányzat korábban tervezte. Álláspontunk szerint a kabinet indoklása elfogadható lenne abban az esetben, ha nem lettek volna már korábban is figyelmeztető jelek. Egy példával illusztrálva a járulékbévételek 2009-es problémáit: a táppénzkasszát a járulékbévételek permanens csökkenése miatt az egész bázisév folyamán rendszeres hiány jellemezte. A múlt évhez képest a táppénzen lévők száma több mint 10 százalékkal nőtt, azonban ez nem okozhat akkora meglepetést, ahogyan azt a kormány állítja.¹⁶ A 2009-es költségvetés tervezésekor ugyanis már egyértelmű jelei voltak annak, hogy a recesszió következtében egyre többen veszíthetik el munkahelyüket, így a járulékbévételek jelentősen elmaradhatnak a korábbiaktól, míg például a táppénzre kényszerülők száma magasabb lehet a korábbi évekhez viszonyítva.

ÉLET A H1N1 ÁRNYÉKÁBAN?

A 2009-es év második felének egészségügyi szempontból vitathatatlanul legnagyobb fajsúlyú témája a H1N1 influenza, amely a szakmai dilemmákon túl felvetett számos gazdasági-politikai irányú kérdést is. Elsősorban a Magyar Állam és az Omninvest Oltóanyag Termelő és Kutatásfejlesztő Kereskedelmi kft. közötti szerződés tíz évre történő titkosítása eredményeként. A súlyos pandémiás veszélyt jelentő H1N1 típusú influenza terjedése értelemszerűvé tette, hogy már a 2009-es költségvetési év folyamán is bizonyos összeget kell, fordítson a kormányzat a H1N1 típusú vakcina beszerzésére, illetve ezt a 2010-es költségvetési évben is fent kell, hogy tartsa. Az azonban már nehezebben érthető, hogy a törvénytervezet a következő négy évre miért tartalmazott utalásokat a H1N1 elleni vakcina beszerzésére vonatkozóan.

¹⁶ A gazdasági válság elhúzódásával párhuzamosan a 2010-es évben sem várható trendforduló ezzel kapcsolatban. Épp ezért is érthetetlen, hogy a kormány a 2009-es 90 844,7 millió forinttal szemben miért csak 85 744,3 milliót szán táppénz kifizetésre a 2010-es év folyamán.

5. ábra A H1N1 típusú influenza vakcina beszerzésére fordítandó költségvetési összegek 2010-2013 között (millió forintban)



Ahogy az a grafikon is mutatja a kormányzat jelenlegi számításai szerint a következő években összesen majdnem 14 milliárd forintnyi összeget fordítanak az új típusú influenza elleni védőoltás beszerzésére. Ez az összeg túlzottnak tűnik, hiszen a kormányzat hivatalos kommunikációja arról szól, a jelenlegi védőoltás megakadályozhatja a járványt, illetve a későbbiekre vonatkoztatva, a jelenleg H1N1 elleni oltás a későbbiekben a szezonális influenza elleni oltás része lenne. Így nem érthető, hogy a szaktárca miért kíván további három éven keresztül 3 milliárd forintot fordítani erre a célra.

Minden egyes költségvetési elemzésünkben kitértünk arra, hogy adott év folyamán kiket gondolunk a szakpolitikai költségvetés nyerteseinek és veszteseinek. A 2010-es költségvetés tervezet esetében a vesztes, vagy legnagyobb vesztes kiválasztása sokkal több nehézséget okoz, mint a győztes megtalálása. A szakpolitikai területet érintő költségvetési tételek áttanulmányozása után úgy látjuk, a nagy nyertes mindenképpen a H1N1 elleni védőoltásból profitáló intézmény kell, hogy legyen. Főleg abban az esetben, amennyiben igaznak bizonyulnak azok a számítások, amelyek szerint az állam már a 2009-es év folyamán is nagyobb összeget fizet a szezonális, valamint a H1N1 influenza elleni oltóanyagért, mint a nagykereskedők.¹⁷ Az állam a 2009-es költségvetési év során 1,3 millió adag sze-

¹⁷ Ennek az a magyarázata, hogy a gyártóval kötött szerződés szerint a két készítményért ugyanakkora összeget kérhetnek.

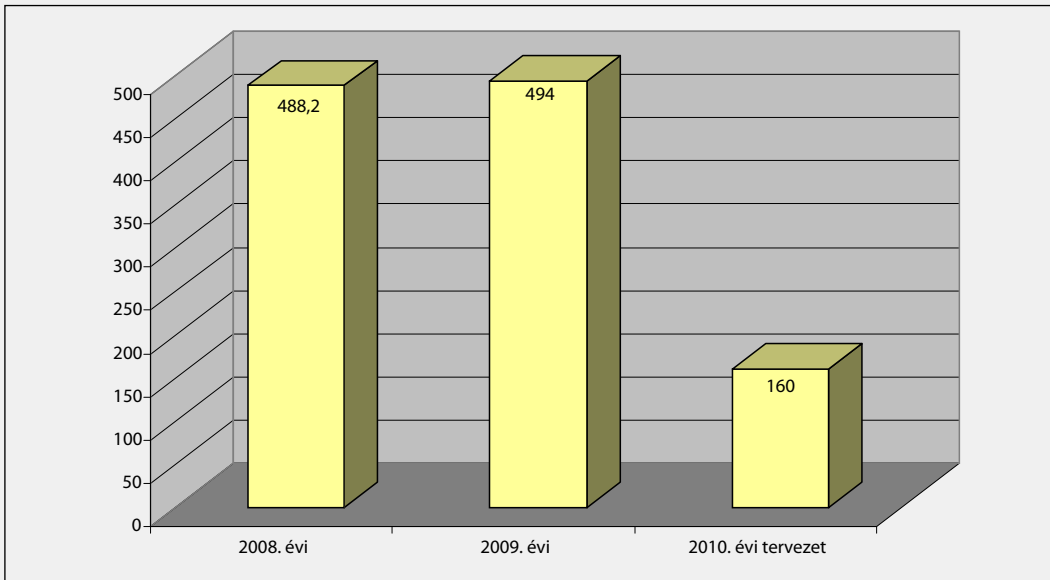


zonális influenza elleni oltóanyagot és 4 millió adag H1N1 elleni szert vásárolt. Ekkora mennyiség esetén több mint 500 millió forintot spórolhatott volna meg, ha ugyanakkora összegért vásárolja meg a szert, mint a nagykereskedők. A gazdasági válság közepette, amikor az egészségügy számos területén napi finanszírozási gondokkal küzdenek, ez az 500 millió nyilván jól jött volna más területeken.

A jövő évi költségvetés vesztesei – a korábbi évekhez hasonlóan – hosszan sorolhatóak. A nagy vesztesek közül mindenképpen érdemes megemlíteni az Országos Vérellátó Szolgálatot, amely a jövő év folyamán majdnem¹⁸ egymilliárd forinttal kevesebb pénzből gazdálkodhat majd. Természetesen ebben az esetben is felhozható lenne a csökkenés magyarázataként, hogy a munkaadókat terhelő járulékok csökkenésének eredményeként érthető, hogy miért csökken a kiadási oldal ilyen radikálisan. Csakhogy a közel egymilliárd forintos összegből 215,6 millió forintot tesz ki a csökkentett járulékbefizetés. Ezzel párhuzamosan dologi kiadásokra 710 millió forinttal fog kevesebb jutni az OVSZ 2010-es költségvetésében. Példaként említhetőek ebben az esetben az egészségügyi szervezetek úgy mint Magyar Orvosi Kamara, Magyar Gyógyszerész Kamara, vagy a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara, ezek a szervezetek 2009 után a jövő év folyamán sem számíthatnak költségvetési támogatásra. De a korábbiaktól eltérő módon egyáltalán nem részesül majd állami támogatásban a Magyar Rákbetegek Szövetsége sem. A vesztesek táborába tartozik a Magyar Vöröskereszt is, hiszen a 2009-es 223,5 millió valamint a 2008-as 243 millió forint után 2010-ben már csak 173,5 millió forinttal támogatja a szervezetet az állam. Ez azt jelenti, két év alatt az infláció hatásától függetlenül is, mintegy 70 millió forinttal kevesebbet ad a kormányzat a fontos társadalmi feladatot ellátó szervezet támogatására. A vesztesek közé tartoznak azok a kiskereskedelmi gyógyszertárak is, amelyek esetében korábban működési támogatást nyújtott az Egészségügyi Minisztérium. Ahogyan a következő grafikon is mutatja, a kormányzat jelentősen csökkentette a kiskereskedelmi gyógyszertárak működési támogatásának összegét. Tette ezt annak ellenére, hogy a tavalyi bázisévben még kismértékű emelést hajtott végre a megelőző bázisévhez viszonyítva. A jövő évben azonban az ideinek csak mindössze 32 százalékát kívánja hasonló célra fordítani a kormányzat, amely súlyos anyagi nehézségeket okozhat az amúgy is nehéz gazdasági helyzetben lévő gyógyszertárak esetében.

¹⁸ 2009-ben 11669 millió, míg 2010-ben 10743,3 millió forint áll rendelkezésre ezen a jogcímen, azaz 925,6 millióval kevesebb, mint egy évvel korábban.

6. ábra Kisforgalmú gyógyszertárak működési támogatásának változása 2008-2010 között (millió forintban)



Nem utolsósorban, pedig a 2010.évi költségvetés nem kíván támogatni olyan területeket sem, mint az egészség megőrzési célok és kémiai biztonság¹⁹vagy a határon túli magyarok egészségügyi ellátásának támogatása.²⁰

ÖSSZEGRZÉS

Ma Magyarországon „mély, elhúzódo pénzügyi, politikai, szakmai, morális és bizalmi válságban van az egészségügy.”²¹ Számtalan egészségüggyel foglalkozó anyagunk hivatkozott már a politikai, szakmai és morális válság azon tüneteire, amelyekre Rácz Jenő is utalt. Ez már a negyedik olyan költségvetéssel foglalkozó anyagunk, amelyben a pénzügyi válsággal kapcsolatos problémákat vagyunk kénytelenek vizsgálni. Hazánkban egyre divatosabb az egészségügy minden problémájáért a Molnár-Horváth féle egészségügyi reformot hibássá tenni, azonban nem mehetünk el amellett a tény mellett, hogy ez már a második olyan költségvetési törvény, amelyet nem Molnár Lajos vagy Horváth Ágnes vezetésével készít el a szaktárca. Mi úgy látjuk, hogy 2009 végén az Egészségügyi Minisztérium továbbra sem képes a megfelelő érdekérvényesítésre: részben ennek következménye, hogy a szektor ismételten a költségvetés vesztese lesz.

¹⁹ A 2008-évi költségvetés még 73 millió forintot különített el erre a célra.

²⁰ Erre a célra 2008-ban 11,1 2009-ben, pedig 70 millió forintot szánt a kormányzat.

²¹ Rácz Jenő korábbi egészségügyi miniszter a veszprémi kórház igazgatója

OKTATÁSPOLITIKA

A Századvég Alapítvány a 2006. évi költségvetés betervezése óta vizsgálja a központi költségvetés legfontosabb területeit, közte az oktatást. Korábbi tanulmányainkat átnézve egyetlen olyan évet sem találtunk, amelyben az oktatásról, mint a költségvetés lehetséges nyerteséről írtunk volna, sőt gyakorlatilag 2006 óta az oktatás vesszőfutását rögzítettük. Az előző, 2009. évre vonatkozó anyagunkban óvatos optimizmussal szemléltük az Új Tudás Program egyes elemeit, és jeleztük, hogy ha a tervezet teljes egészében megvalósul, úgy az valóban érdemi elmozdulást hozhat a minőségi oktatás felé. Megállapítottuk azonban azt is, hogy a szakszervezetek és az ellenzéki pártok is rendkívül erős kritikával illették a 2009. évre vonatkozó költségvetést, többek között a pedagógusok helyzetének rendezetlensége, valamint az egyre nagyobb mértékű forráskivonás miatt.

2006-tól, azaz az oktatást illető új – szeptembertől augusztusig tartó – költségvetési szisztéma bevezetésétől kezdődően ugyanis folyamatos forráskivonás történik a közoktatásból. 5 év alatt – a 2010-es számok ismeretében – az ágazatból kivont összegek meghaladják a 100 milliárd forintot. Egyetlen nemzetgazdasági szektor sem bír el ilyen kivézetést, különösen nem egy olyan szenzitív szféra, mint az oktatás. A kormányoldal 2006 óta minden évben megtalálja azt a tőle független – lehetőség szerint külső – indokot, amire hivatkozva megvalósítja forráskivonást. A 2010-es költségvetési megszorítás mottója a „válság”.²² A kérdés persze az, hogy kinek vagy minek a válsága. A másik folyamatosan hangoztatott érv a gyermeklétszám folyamatos csökkenése a közoktatás szférájában.²³ Lássuk tehát a közoktatás elmúlt éveinek létszámadatait!

Az alábbi adatokból kitűnik, hogy az óvodai nevelésben és az alapfokú képzésben kétségtelenül csökken a diákok létszáma, évente mintegy 10-15 ezer fővel (1. táblázat). Jelezni érdemes azonban azt is, hogy a csökkenés üteme lassuló mértékű, a legdrámaibb változások 2005 és 2007 között zajlottak le az alapfokú képzésben. Sajnálatosan azonban, hogy a 2009/2010-es tanévben egy lélektani

²² „A költségvetés kétségtelenül a válságkezelő programon” Bajnai Gordon miniszterelnök interjúja a *nol.hu* számára. 2009. november 29. http://nol.hu/gazdasag/bajnai_nem_elhetunk_az_olcso_hitelek_nyujtotta_kabitoszerbol

²³ „Értelemszerűen ilyen válságidőszakban a fejlesztési-szakmai programok dinamikájának az átalakítását is napirendre kell hogy vegyük. Ami viszont még ennél is fontosabb – és már jeleztem a felvezetőmben –, hogy a tanulólétszám, a demográfiai folyamatok alakulása értelemszerűen automatikus része kell hogy legyen a költségvetési tervezésnek.” Oszkó Péter pénzügyminiszter expozejája a költségvetés betervezésekor. MKOGY 227. ülésnap (2009. október 6.)

határ is megdőlt, vagyis 100 000 fő alá csökkent (95 262 fő) az általános iskola első osztályát megkezdők létszáma. Látni kell azt is, hogy a demográfiai apály áttördött a középfokú szintre (2. ábra). A 2007/2008 és 2009/2010-es tanévek között közel 100 000 fővel (!) csökkent a középszintre járó diákok száma, ami már valóban drámai fogyásként rögzíthető.

1. táblázat. Az óvodai nevelésben és az általános iskolai képzésben tanulók létszámának alakulása²⁴

tanév	óvoda	általános iskola	mindösszesen	változás az előző tanévhez képest
2000/2001	353 100	960 790	1 313 890	
2001/2002	342 285	947 037	1 289 322	-24 568
2002/2003	331 707	933 171	1 264 878	-24 444
2003/2004	327 508	912 959	1 240 467	-24 411
2004/2005	325 999	890 551	1 216 550	-23 917
2005/2006	326 605	861 858	1 188 463	-28 087
2006/2007	327 644	831 262	1 158 906	-29 557
2007/2008	323 958	811 405	1 135 363	-23 543
2008/2009	325 677	790 722	1 116 399	-18 964
2009/2010	328 879	775 817	1 104 696	-11 703

2. táblázat. Az középfokú képzésben tanulók létszámának alakulása²⁵

tanév	szakiskola	speciális szakiskola	gimnázium	szakközépiskola	mindösszesen	változás az előző tanévhez képest
2000/2001	121 400	5 200	215 500	294 000	636 100	
2001/2002	126 367	6 631	223 474	292 646	649 118	13 018
2002/2003	126 768	7 200	232 399	287 074	653 441	4 323
2003/2004	126 673	8 147	239 086	292 305	666 211	12 770
2004/2005	126 908	8 369	238 850	290 139	664 266	-1 945
2005/2006	126 211	8 797	243 878	287 290	666 176	1 910
2006/2007	124 466	9 563	246 267	288 156	668 452	2 276

²⁴ Forrás: *Oktatásstatisztikai Évkönyv 2008/2009* Budapest, OKM 2009. 16. o., „Csaknem 30 ezer forintba kerül egy gyermek beiskolázása” *Népszava* 2009. augusztus 31. 10. o., valamint saját számítás

²⁵ Forrás: *Oktatásstatisztikai Évkönyv 2008/2009* Budapest, OKM 2009. 16. o., „Csaknem 30 ezer forintba kerül egy gyermek beiskolázása” *Népszava* 2009. augusztus 31. 10. o., valamint saját számítás

tanév	szakiskola	speciális szakiskola	gimnázium	szakközépiskola	mind-összesen	változás az előző tanévhez képest
2007/2008	129 066	9 773	243 152	281 898	663 889	-4 563
2008/2009	128 848	9 809	242 777	271 351	652 785	-11 104
2009/2010	123 715	9 773	203 356	236 232	573 076	-79 709

A gyermeklétszám sajnálatos csökkenése azonban egyfajta lehetőség is. A kormány által folyton hangoztatott minőségi oktatás felé való továbblépés lehetőségét hordozza magában. Amennyiben a Magyar Szocialista Pártnak valóban elsődleges fontosságú az oktatási esélyegyenlőség javítása, valamint a minőség felé való elmozdulás, akkor nem kellene mást tennie, csak bent hagyni a rendszerben az egyszer már betett forrásokat, és ez önmagában jelentősen javítaná az oktatási rendszer pénzügyi pozícióit.

A 2010-es beterjesztett költségvetés alapján a helyzet azonban nem ez. A már fentebb említett „válság” okán ugyanis, nemhogy szinten maradt volna az oktatás pénzügyi pozíciója, hanem a szakszervezetek, valamint az ellenzéki pártok számításai szerint – módosítások nélkül – a beterjesztett költségvetés 63 milliárd forinttal rövidítette volna meg a szférát.²⁶ Nagyjából kétszer annyival, mint a 2009-es költségvetés.

Itt jegyezzük meg, hogy az elemzés a szokásostól eltérően nem a két nagy ágazatra, közoktatásra és felsőoktatásra szétbontva történik. Ennek oka egyrészt, hogy a költségvetési törvény vitája során a korábbi évekhez képest jóval nagyobb hangsúly került a közoktatási ágazat elszenvedett veszteségeire, mint a felsőoktatásra. A felsőoktatás – talán a jó szocialista lobbitevékenység miatt – a 2010-es költségvetésben legalább nettó pozícióit nem veszíti el jelentősen. Másrészt viszont az előző évekhez képest jóval érdekesebb a beterjesztett és a módosított költségvetés közötti különbség, és az sem mellékes, hogy a változások miként épültek be a módosított 2010. évi központi büdzsé számaiba.

²⁶ A közoktatási hozzájárulás 2009-ben 418 milliárd forintot tett ki, a beterjesztett 2010-es költségvetés szerint ez 355 millió forint lesz, azaz 63 milliárd forinttal kevesebb.

A 2010-ES BETERJESZTETT KÖLTSÉGVETÉS NÉHÁNY FONTOSABB OKTATÁST ÉRINTŐ ELKÉPZELÉSE

A 2009-2010-es tanév szeptembere volt 2006 óta az első olyan évkezdés, amikor az iskolafenntartók viszonylag nyugodtan kezdhettek hozzá a tanításhoz. Végre nem sújtotta őket valamilyen súlyos oktatási reformintézkedés, a 2008-ban elfogadott költségvetés számaival pedig így vagy úgy tudtak kalkulálni. Megtörténtek a szocialista kormányzatok alatt – sajnálatos módon – már-már megszokottá vált intézménybezárások és pedagógus-elbocsátások.²⁷

A békés várakozásokat zúzta szét a 2009 szeptemberében beterjesztett 2010. évi központi költségvetés oktatásra vonatkozó fejezete. A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete egyszerűen „döbbenetesnek” ítélte a büdzsében feltüntetett tervszámokat, ami minden korábbihoz képest jelentősebb megszorítást vetítenek elő. A következőkben azt a 20 legfontosabb változtatási, azaz többnyire elvonási szándékot rögzítjük, amelyek a beterjesztett költségvetés alapján a szektor aktorainak, a diákoknak és a pedagógusoknak az életét a legtraumatikusabban érintenék. Hangsúlyozzuk, hogy ezek a pontok a beterjesztett, de még módosítások nélküli állapotot tükrözik.

1. A költségvetés tervezete beavatkozik a 2006 óta érvényben lévő szeptembertől augusztusig terjedő finanszírozásba azzal, hogy 2010. január elejétől csökkentenék a normatívát – ez a lépés az ellenzék szerint alkotmányellenes;²⁸
2. a közoktatási alapszabványt az inflációt jóval meghaladó mértékben, 7,5 százalékkal csökkentenék. A büdzsét beterjesztő Oszkó Péter szerint ez nem csökkentés, csak azt a pénzt vonják el, amelyet az iskolafenntartóknak egyébként sem kell megfizetniük, ugyanis 2010. január elsejétől megszűnik a tételes egészségügyi hozzájárulás, valamint 5 százalékponttal csökkentik a munkajövedelmet terhelő a munkáltató által befizetett járulékokat;
3. a legnagyobb vihart kiváltó, és a szocialisták részéről állandóan hangoztatott esélyegyenlőségi szempontok miatt teljesen érthetetlen javaslat a

²⁷ Három év alatt mintegy 16 000 (!) pedagógus álláshely szűnt meg, ami az Oktatásstatisztikai Évkönyv 2008/2009-es tanévre vonatkozó adatait figyelembe véve a teljes közoktatásban foglalkoztatott főállású pedagógusok több mint egytizedét jelenti.

²⁸ Forrás: „Veszélyben a két tannyelvű tanítás. A költségvetésben nem lesz forrás a finanszírozásra” *Népszabadság*, 2009. október 2. és „Drasztikus megszorítási tervek az oktatásban” *Magyar Nemzet*, 2009. szeptember 9.



- kedvezményes gyermekétkeztetés normatívájának 65 ezerről 22 500 forintra történő csökkentése;
4. a szakszervezetek erőteljesen bírálták azt a kezdeményezést, mely szerint a pedagógusok kötelező, azaz törvényben előírt továbbképzésének támogatását (ez mintegy 2 milliárd forint) egy évre teljes egészében megvonnék, pontosabban „felfüggesztenék” annak folyósítását;
 5. a 2009. évi egyharmadára, egymilliárd forintról mintegy 300 millió forintra csökkentenék az érettségi vizsgák lebonyolítására szánt pénzt;
 6. harmadára (570 millióról 192 millióra) csökken az egyéb szakmai vizsgákra adott támogatás;
 7. közel a felére csökkenne a művészeti oktatás támogatása (860 millióról 460 millióra);
 8. az egyötödére csökkentenék a szakmai és informatikai fejlesztési feladatok támogatását;
 9. nagyon komoly ellenállást váltott ki az a javaslat, amely teljes egészében megszüntetné a két tanítási nyelvű oktatási programok finanszírozását;
 10. teljes egészében megszüntetnék a teljesítménymotivációs alapot, amelyből a kiemelkedő munkát végző pedagógusok plusz juttatása lehetséges;
 11. teljes egészében megszűnne az iskolai diáksport támogatása;
 12. teljes egészében megszűnne a mérési, értékelési feladatok támogatása;
 13. a rászorulóknak ingyenes óvodai és iskolai étkeztetésére elkülönített keret egyharmadára csökkenne.
 14. a 2009., azaz az idei év januárjáról bérpótlékban részesülő sajátos nevelési igényű gyerekekkel foglalkozó pedagógusok keretét tíz százalékkal csökkentik;
 15. szintén ennyivel csökkenne a 2009. januárjában megemelt osztályfőnöki pótlékra elkülönített forrás;
 16. tíz százalékkal csökkentenék a szakiskolai gyakorlati oktatás kiegészítő támogatását,
 17. körülbelül 10 százalékkal csökkentik a sérült gyerekek gyógypedagógiai nevelésében, fejlesztő felkészítésében a támogatását;
 18. a pedagógusok szakkönyvvásárlási normatívája fejenként 10 ezer forintra csökken (14-ről 4-re);
 19. a kollégiumi lakhatási feltételek megteremtésének normatívája 177 ezer-ről 165 ezer forintra csökken;



20. A közép- és szakiskolába bejáró diákok normatívája 18 ezerről 15 300 forintra, az intézményi társulás óvodájába, általános iskolájába járó gyermekek támogatása 42 800-ról 36 300 forintra csökken.

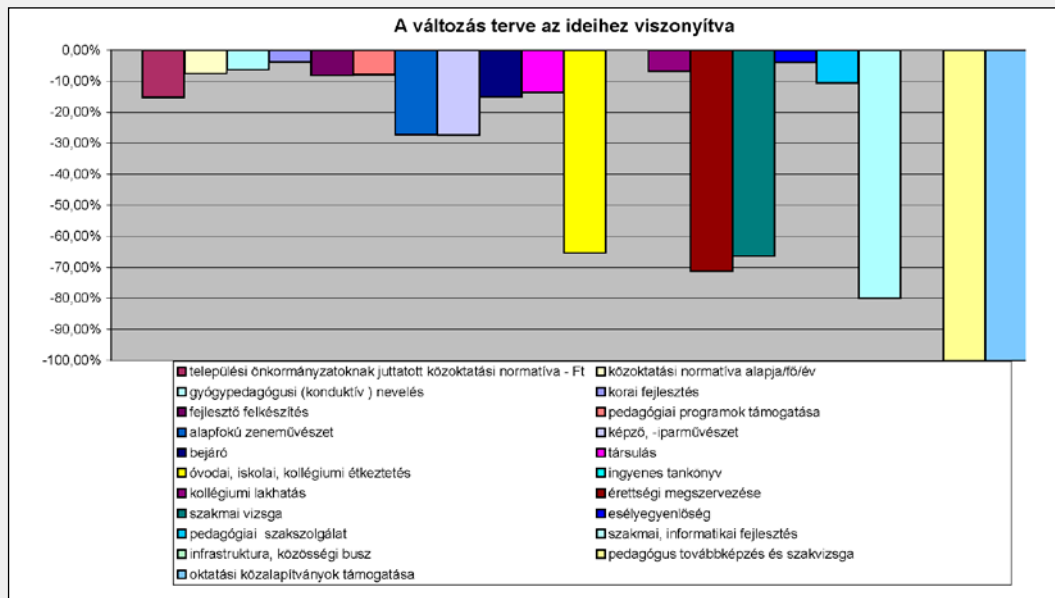
Az önkormányzatokat sújtó mintegy 100 milliárd forintos központi elvonás pedig a nem kötelező iskolai szolgáltatásokat, így a napközis ellátást, a tanulószobákat, az egyéni fejlesztéseket, a szabadidős programokat és más tanórán kívüli (felzárkóztató) programokat lehetetlenítheti el teljesen.

Az oktatás mint szféra egészének költségvetési pozícióit jól szemlélteti a Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete által készített diagram, ami az egyes normatívák változásait mutatja be egyrészt a 2009-es évhez viszonyítva, másrészt egy-egy osztályra vonatkozóan a 2005-ös évvel összevetve. A közoktatási alapszabvány – tehát az az összeg, amely minden diák esetében kötelezően jár – 2004 és 2006 között stagnált, majd 2006-tól kezdődően, amikor a második Gyurcsány-kormány bevezette a felmenő rendszerű osztályalapú finanszírozásra, egyértelmű csökkenésről beszélhetünk. A költségvetési vita során Pokorni Zoltán, a Fidesz oktatáspolitikusa egyenesen azt állította – amit egyébként Tatai-Tóth András és Szabó Zoltán MSZP-s politikusok más adatokkal tételesen cáfoltak –, hogy a 2010-es költségvetési évben nem lesz olyan normatíva, ami 2002-ben (!) nem lett volna magasabb. Pokorni állítása szerint egy első osztályos diák költségvetési támogatása 2002-ben 187 ezer forint volt, míg 2010-ben 135 ezer forint lesz.²⁹ Az oktatási költségvetés tisztázatlanságát jelzi, hogy a Pokorni felszólalására reagáló Tatai-Tóth András (MSZP) szerint a 2001–2002-es kétéves költségvetésben az óvodai normatíva 115 600, illetve 130 000 forint volt, míg az általános iskolában 120 300 és 135 300 forint.³⁰ Szabó Zoltán (MSZP) pedig azt jelezte, hogy a közoktatásban az egy főre jutó össztámogatás 2002-ben 195 ezer forint volt, a 2010-es költségvetésben pedig 314 ezer forint lesz, azaz még az inflációt figyelembe véve is 10 százalékos reálnövekedés mutatható ki.

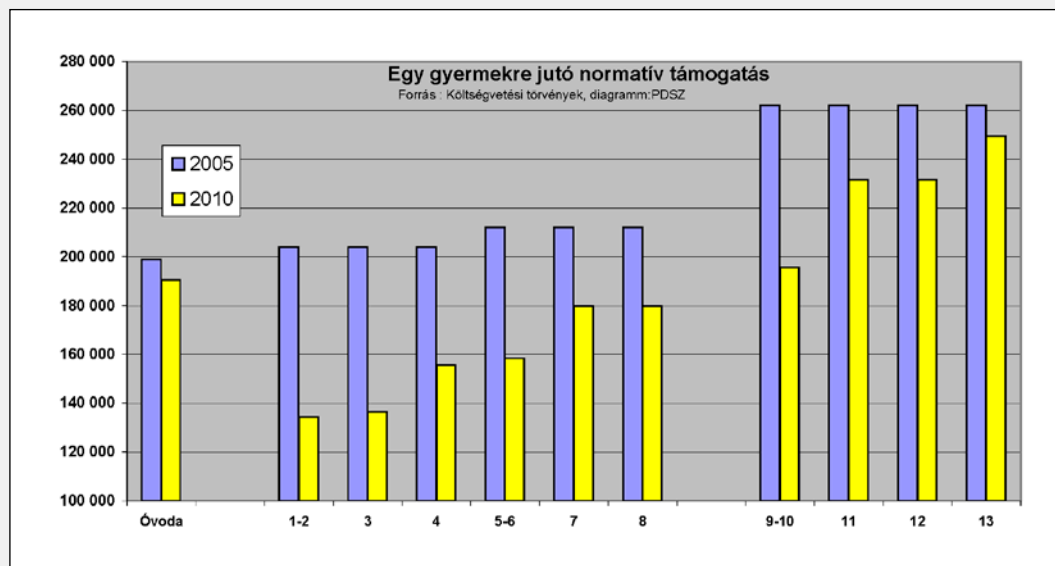
²⁹ Forrás: Pokorni Zoltán felszólalása a költségvetés vitájában. 227. ülésnap (2009. október 6.).

³⁰ A differencia feltehetően abból adódik, hogy az egyes képviselők milyen normatívákat vesznek alapul.

1. ábra. A normatívák tervezett változása a betervezett 2010-es költségvetés alapján³¹



2. ábra. A normatívák tervezett változása a betervezett 2010-es költségvetés alapján³²



³¹ Forrás: PDSZ: A költségvetési terv diagram formában http://www.pdsz.hu/index.php?content=hireink&hir_id=592

³² Forrás: PDSZ: A költségvetési terv diagram formában http://www.pdsz.hu/index.php?content=hireink&hir_id=592

A fenti diagramok alapján nem véletlen, hogy az elmúlt 5 évben nem tapasztalt éles hangon utasította el szinte egyöntetűen minden szakszervezet, szakmai szerveződés és az ellenzéki pártok is a betervezett költségvetés oktatási fejezetét. A Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete a Liga Szakszervezetekkel, valamint más a szférában érdekelt szervezetekkel összhangban tiltakozó nagygyűlést rendezett Budapesten. A kormányhoz inkább lojálisabb, azzal egyébként több alkalommal is írásos megállapodást kötő másik nagy reprezentatív szakszervezet, a Pedagógusok Szakszervezete aláírásgyűjtő ívet köröztetett az iskolákban. Két és fél hét alatt több mint 64 ezer aláírás gyűlt össze a szülőktől és a pedagógusoktól, amelyet Galló Istvánné elnök adott át az Országgyűlés civil irodáján. Gallóné az átadás után tartott sajtótájékoztatóján hangsúlyozta, hogy elutasítják az oktatásból történő újabb forráskivonást: a teljesítménymutatók és egyéb normatívák drasztikus csökkentése miatt tízmilliárdok kerülnek ki a közoktatás finanszírozásából, és ez több, mint amit 2008-ban az Új Tudás program befektetni szándékozott. A teljesítményfinanszírozás rendszere évek óta folyamatos pénzkivonást eredményezett, amelynek ma már az a következménye, hogy az oktatás minősége került veszélybe. Elfogadhatatlannak tartják, hogy a pedagógus-továbbképzésre és szakvizsgára fordítható pénz csak töredéke az eddig is kevesellt összegnek. Az uniós pályázatok nem pótolják a kieső összeget, mert felhasználásuk kötött, csak más jellegű képzésekre vehetők igénybe. Megjegyezte azt is, hogy immár második éve nincs bértarifa-emelés, a közoktatásban változatlan a pótlékalap és a minőségi munkáért járó kereset-kiegészítés összege.³³

Talán a szakma egyöntetű ellenállása okán, de szokatlan módon a szocialista szakpolitikusok is sietve nyugtatták a közvéleményt, hogy a költségvetés tárgyalása során még „változnak a számok”. Különösen három tétel megnyirbálása okozott nagyobb felzúdulást a kormányzó párt szakpolitikusai körében. Ezek:

- az ingyenes étkeztetés forráselvonása;
- a kéttannyelvű oktatás ellehetetlenítése;
- a művészeti oktatás teljes negligálása.

Szabó Zoltán az MSZP oktatási szakpolitikusa egyenesen „nem tudja a jobb kéz, mit csinál a bal” típusú tévedésnek nevezte az ingyenes étkeztetés megvonására vonatkozó kormányzati előterjesztést. Itt azonban nem egyszerűen erről

³³ Forrás: 64 ezer tiltakozó aláírást adtunk át a Parlamentben! 2009. november 2. http://www.pedagogusok.hu/index.php?cikk=030176_64_ezer_tiltakozo_alairast_adtunk_at_a_parlamentben

van szó (feltehetően egyébként erről is). Mert milyen az a költségvetés, amelyről már a beterjesztése pillanatában kijelentik, hogy változtatni fogják. Véleményünk szerint itt nem egyszerű „tévedés”-ről van szó, hanem a Bajnai-kormány egyfajta „társadalomfilozófiája” húzódik meg a jelenség mögött. Ennek lényege, hogy nem a közjó javítása lebeg a tervezők szeme előtt, hanem a makro számok, azaz mindegy milyen áron, csak teljesüljenek a nemzetközi szervezetek tett ígéreték. Márpedig ez esetben milliárdos nagyságrendű tételről van szó. A látszólagos koncepciótlanság tehát nagyon is racionális koncepciót takar. Érdekes az elmúlt 5 év tapasztalatai alapján azt is leszögezni, hogy a Hiller István által vezetett oktatási kormányzat alapvetően gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkezik más tárcákkal szemben a költségvetési tárgyalások során.

A 2010-ES BETERJESZTETT KÖLTSÉGVETÉS MÓDOSÍTÁSA

A költségvetési vita során a kormánypárti politikusok meglehetősen kellemetlen helyzetben voltak, hiszen saját bevallásuk szerint is ez egy nehéz évet előre vetítő, de ugyanakkor elkerülhetetlen költségvetés.³⁴ Arató Gergely, az OKM államtitkára az elvonás tételeit 3 csoportra osztotta. Az elvonás – azaz a tervezett 63 milliárd forint – legnagyobb tételét, 35 milliárd forintot a járulékcsökkentés és a tételes egészségügyi hozzájárul megszüntetése okozza 2010 januárjától. A második tétel a gyermeklétszám-csökkenés közvetlen és közvetett hatása, amely azonban csak 2010 szeptemberétől következik be. Végül a harmadik tételt nevezi azoknak, amelyek a szakmai feladatokat érintik. Arató szerint ez „csak” 10 milliárd forint. Ez is pusztán azokat a kiegészítő feladatokat érinti, amelyek nem a közoktatáshoz, közvetlenül az alaplátáshoz tartoznak. Tehát az oktatási kormányzat is elismerte, hogy a nevelési feladatok ellátására mintegy 10 milliárd forinttal kevesebbet terveztek a 2010-es költségvetésben.

Több szocialista képviselő megjegyzi azonban, hogy az iskolafenntartók a nevelési feladataik ellátásakor, különösen az osztálylétszámok megállapításában „nagyobb mozgásteret, nagyobb szabadságot” fognak élvezni. Magyarán mond-

³⁴ „...hogyan áll össze ez a 63 milliárd, miért mondjuk mi azt, hogy bár ez kétségkívül érzékenyen érinti a közoktatást, senki sem állítja, hogy a közoktatásból lehetne forrást kivonni úgy, hogy az nem okoz feszültséget. Mégis csak ez az a vállalható út, amely a jelenlegi költségvetési helyzetben lehetőséget teremt arra, hogy az intézmények és elsősorban a pedagógus-munkahelyek biztonsága megmaradjon.” Arató Gergely OKM államtitkár felszólalása. 227. ülésnap (2009. október 6.)

va bevallottan 10 milliárd forinttal csökkentett szakmai feladatellátás kompenzálására lehetőség nyílik a költségvetési törvényt megalapozó ún. saláta törvény elfogadása révén az osztálylétszámok elképesztő arányú megnövelésére. Az elfogadott jogszabály ugyanis lehetővé teszi, hogy a maximális osztálylétszámhoz képest 30 (!) százalékkal eltérhessenek az intézményfenntartók, azaz egy jelenleg 20 átlaglétszámú óvodai csoport akár 33 főre is duzzadhat az eltérés esetén, míg egy jelenleg 28 fős általános iskolai osztály felduzzadhat 46 főre is. Ahhoz pedig nem kell különösebben mély tudományos szakismeret, hogy előre vetítsük, 33 óvodással nem lehet foglalkozni, minthogy 40 fős szakiskolai osztályt sem lehet tanítani. A nevelési feladatok körülményei nemhogy javulnának, hanem drasztikus romlás következhet be, ha az intézményfenntartók a forráscsökkenés miatt igénybe veszik a törvényben lehetővé tett módosításokat.

Ahogy jeleztük, a vita során nem arról volt szó, hogy kell-e módosítani az oktatási költségvetést, hanem, hogy milyen módon, mely tételeit és mennyivel. Az első és második körös módosítások az eredeti elvonásokat összességében mintegy 10 százalékponttal csökkentették. A szocialista képviselők egyéni indítványai, valamint a kormány és a szakszervezetek közötti tárgyalások révén jó néhány kérdés – legalábbis látszólag – nyugvópontra jutott. „Az elfogadott költségvetési módosításokkal jobb helyzetbe kerül a közoktatás” – közölte az OKM sajtóirodája.³⁵

1. az ingyenes és kedvezményes iskolai étkeztetés nemhogy visszaszorulna, de a módosító indítványok révén belép a 7. évfolyam is, azaz növekszik a kör, és 5 százalékkal növekedik a jövedelemhatár, amitől a támogatás igénybe vehető. Igaz ugyanakkor, hogy a szakszervezetek szerint ennek forrását nem rendezte megnyugtatóan a kormányzat. Ez az eredeti tervhez képest 17 milliárdos pluszkiadást jelent.
2. a szakszervezetekkel, elsősorban a PSZ-szel folytatott kormányzati tárgyalások eredményeként, bár a pedagógus-továbbképzés támogatását valóban felfüggesztik egy évre, de a megkezdett továbbképzések fedezetét végül is biztosítja a kormányzat, mint ahogy arra is biztosítékot kaptak a szakszervezetek, hogy a tandíjbefizetési határidőkhöz igazodva előrébb hozzák a megkezdett továbbképzések finanszírozását. Az Európai Unió révén pedig a tanár-továbbképzésre mintegy 20 milliárd forint pályázati forrást nyitnak meg.

³⁵ Forrás: „OKM: a költségvetési módosításokkal jobb helyzetbe kerül a közoktatás” MTI közlemény 2009. november 7.



3. A két tanítási nyelvű oktatás kiegészítő normatíváját (300 millió forint) nem csökkentik az eredeti tervek szerint.
4. Bár a szülőknek valamivel nagyobb összegben kell a zsebükbe nyúlni, de az eredeti tervekkel ellentétben az alapfokú művészetoktatás normatíváját 900 millió forinttal kiegészítik.
5. Az Útravaló Program támogatását – az esélyegyenlőséget segítő közoktatási feladatok támogatását – a beterjesztett költségvetéshez képest 600 millió forinttal növelik.
6. A korai fejlesztés normatívacsökkentését megakadályozták a szocialisták. Az eredeti tervekhez képest gyermekenként 10 ezer forinttal nő az e célra fordítható összeg (230 ezerről 240 ezerre).
7. A szabaddemokraták javaslatát akceptálva a parlament elfogadta az informatikai fejlesztési normatíva szinten tartását.
8. A felsőoktatás finanszírozásából 1 milliárd forintot elvonva 500 millió forinttal megemelik a teljesítmény motivációs alap finanszírozását.
9. A szocialista szakpolitikusok által kiemelten kezelt közoktatási mérési és értékelési alapot a beterjesztett költségvetéshez képest 300 millióval emelik meg.
10. Szintén 300 millióval emelik az eredeti tervekhez képest az érettségi és szakmai vizsgák támogatását.
11. A felsőoktatás ppp-beruházásaira 1 milliárd pluszforrást biztosítanak. Ez az összeg azon intézmények (kollégiumok, egyetemek és főiskolák) bérleti díjához járul hozzá, amelyek a sokat bírált és általunk is többször elemzett ppp-konstrukcióban épültek.

A legfontosabb, legnagyobb tétel tekintetében azonban nem történt elmozdulás. A 2010-es évben 7,5 százalékponttal csökken a közoktatási alapszabvány, ami azt jelenti, hogy az oktatási költségvetés már a minimális túlélést is szinte lehetetlenné teszi a még megmaradt iskolák számára, fejlesztésre pedig egyáltalán nem jut forrás. Az iskolafenntartók többsége összeszorított fogakkal várja, hogy egy esetleges 2010-ben beterjesztendő pótköltségvetés végre javítsa helyzetüket.

ÖNKORMÁNYZATOK

A SEKTOR HELYZETE

A helyi önkormányzatok hosszú ideje zajló működési krízise mára súlyos méreteket öltött. A szektor eladósodása, az utóbbi évek több száz milliárd forintot meghaladó kötvénykibocsátása, mind-mind azt bizonyítja, hogy a helyhatóságok súlyos anyagi nehézségekkel küzdenek (adósságállományuk 2008. december 31-én 947,4 milliárd forint volt). A működési-finanszírozási ellehetetlenülés eredőjében a széleskörű önkormányzati kötelező feladatellátás és annak központi alulfinanszírozottsága áll.

A helyi önkormányzatok költségvetése három bevételi forrásra – saját bevételekre, helyi adókra és kormányzati támogatásra – támaszkodhat. Ugyanakkor megállapítható, hogy a helyhatóságok legszélesebb köre a központi költségvetési kapcsolatokról származó bevételeken kívül nem számíthat egyéb érdemi bevételre. A szektor helyzetére jellemző évtizedes strukturális válságot tovább mélyítette az elmúlt évben megjelenő és a gazdasági reálfolyamatokba begyűröződő világválság. Ez egyrészt az önkormányzati hitelállomány, másrészt a felmerülő költségek megnövekedésével hatott negatívan az önkormányzatok gazdálkodására.

A kormányzat hosszú ideje nem képes egzakt választ adni a helyhatóságok problémáira. A területet érintő strukturális és pénzügyi átalakítások csupán részeredményeket hoztak egyes, a szektort érintő kérdésekben (pl. a kistérségi integrált feladatellátás némely vonatkozásában), ugyanakkor általánosságban elmondható, hogy nagy feszültség húzódik a kormányzat önkormányzati intézkedései és a „végrehajtók”, az önkormányzati szereplők között.

Ebben az érzékeny gazdasági és politikai környezetben került sor a 2010. évi költségvetés önkormányzatokat érintő tételeinek szakmai, ha tetszik társadalmi vitájára.

A helyhatóságok részéről – az elmúlt két évtizedet tekintetbe véve – a 2010. évi költségvetéssel kapcsolatosan alakult ki a legnagyobb ellenállás, amit önmagában is intő jelnek foghatna fel a kormányzat, ezzel szemben az összköltségvetés mögött rejlő célkitűzések, a mögöttes filozófia (ti. a pénzügyi megszorítások) tovább növelik a feszültségeket a „felek” között.

A nézetkülönbség látványos megnyilvánulása volt, hogy a Kormány- Önkormányzatok Egyeztető Fórumának (KÖEF) szeptemberi ülésén pártoldaltól függetlenül, az önkormányzati oldalt alkotó hét országos önkormányzati érdekszövetség elnöke bejelentette, hogy felfüggesztik tagságukat a KÖEF-ben.

A KÖLTSÉGVETÉS ÖNKORMÁNYZATI VONATKOZÁSAINAK KORMÁNYZATI FILOZÓFIÁJA

A kormánynak a költségvetési törvényjavaslatban megfogalmazott egyértelmű szándéka, hogy a takarékosági intézkedések önkormányzatok támogatását érintő hatását érvényesítse.

A kormányzati szándék és célmeghatározás tehát egyértelmű: takarékoság. A gyakorlatban azonban sokkal inkább megszorítási, mint takarékosági „csomagról” van szó. Ugyanis nem olyan többletek megvonása történik, amelyek hiányában is működtethető a rendszer, hanem lényegében olyan szektortól vannak el létfontosságú forrásokat, amely már így is pusztán fennmaradásáért küzd. A minden túlzás nélkül állítható fennmaradási küzdelemben kissé cinikusnak, nem kevésbé álságosnak tűnik a kormányzati kommunikáció, amely csupán árnyaltan beszél megszorításokról és alapvetően a világgazdasági válság következményeinek orvoslásaként beszél az átalakításokról. Sőt, az egyes támogatási, normatív hozzájárulási jogcímelek megszüntetésére, összevonására irányuló javaslatok a kormányzat álláspontja szerint az önkormányzatok mozgásterének bővítésére szolgálnak, azaz növelik azok szabadságát.

A kommunikáció azt emeli ki, hogy a politika csupán szűk keresztmetszetben mozoghat, legfontosabb a gazdasági stabilitás megteremtése a válságot követő időszakra. A politikai ellenzék és a szakma jelentős része más állásponton van: az önkormányzatok hosszú ideje tartó működési válságának elmélyítésében a kormányzat rossz döntéseken keresztül részt vett, a gazdasági válság ezeket a működési anomáliákat tovább fokozta. A 2010. évi költségvetés önkormányzati vonatkozású részeit a válságkezelés keze írta, ugyanakkor intézkedései minden bizonnyal tovább fogják növelni a helyhatóságok működési ellehetetlenülését.

HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FORRÁSSZABÁLYOZÁSA

A költségvetés tervezet mérlege szerint a helyi önkormányzatok 3035,16 milliárd forint bevételből tudnak gazdálkodni a 2010. évben, míg a kiadások összege mintegy 3225,16 milliárd forintot tesz majd ki. A helyhatóságok deficitje 2010-ben ennek megfelelően – hitel, értékpapír műveletek nélkül – eléri a 190 milliárd forintot. Összehasonlításképpen a 2009. évi előirányzat még 134 milliárd forint deficiittel számolt. A helyi önkormányzatok funkcionális mérlege, egyenlege a – 2008. évi teljesítést, valamint a 2009. és 2010. évi előirányzatot figyelembe véve –, három év alatt egyre súlyosbodó deficitet mutat (2008. évben az egyenleg 15,566 milliárd volt).

A bevételek mintegy 35,5 százaléka saját bevétel, 10,8 százaléka felhalmozási és tőke jellegű bevétel, míg 52,6 százaléka állami támogatás, átengedett adók és államháztartáson belüli –támogatásértékű – bevétel.

A tervezet szerint a szabályozott források a központi költségvetési kapcsolatokból származó források aránya a 2009. évi 39,2 százalékról, 2010-ben 37,1 százalékra csökken. Eközben az átengedett adók (szja, gépjárműadó), valamint a saját bevételek aránya nő (a saját bevételek 2009. évi előirányzata 31,8% volt, míg várható megoszlása 32,8% lesz). A személyi jövedelemadó 4,6 százalékos növekményéből (31 milliárd forint) 24 milliárd forint normatívan kerül felosztásra, míg az önkormányzatoknál maradó, szabad rendelkezésű személyi jövedelemadó 6 milliárd forinttal emelkedik. A szabad rendelkezésű, konkrét feladatokhoz nem rendelt előirányzatok 20,6 százalékra emelkednek a 2009. évi 17,9 százalékoshoz képest, ami majd három százalékos emelkedést jelent. Ez nagyrészt a helyben maradó személyi jövedelemadó 4,6 százalékos növekedésének köszönhető. Ez nagymértékben tükrözi azt a deklarált és kommunikált kormányzati filozófiát, amely szerint az önkormányzatok „támogatása összességében csökken, de az átcsoportosításoknak köszönhetően szabadságuk nő”.

Mint ahogy arra a számvevőszéki értékelés is kitér, a helyi önkormányzatok tárgyévi bevételeinek reálértéke (2005. évi árakon) az elmúlt négy évben – az addigi növekedést követően – folyamatosan csökkenő tendenciát mutat. A bevételeken belül csökkentek a központi költségvetésből származó működési célú támogatások, míg nőttek a saját folyó bevételek (felhalmozási és tőke jellegű bevételek, valamint a hitelfelvételből és értékpapír értékesítésből származó bevételek).

Csökkenő támogatások, forrásátcsoportosítások

A támogatások körében jelentős csökkentésre számíthatnak az önkormányzatok 2010-ben. Mindent összevetve, mintegy 1127,5 milliárd forint lesz az a forrástömeg, amely állami támogatás formájában érkezik a helyhatóságokhoz. Ez jelentős visszaesés a 2009. évi 1290 milliárd forintos támogatáshoz képest, még akkor is, ha a kormányzat korrekciós számításai szerint a 2010. évi előirányzatot a 2009. évi korrigált előirányzat 95,2 százalékának tekinti. A korrekciós számítás nincs teljes körűen levezetve, ugyanis a kabinet figyelembe vette a járulékcsökkenés és az egészségügyi hozzájárulás megszűnését, a közoktatásban a tanulólétszám csökkenését is. Ugyanakkor nem vette figyelembe az öt százalékos áfa-növekedést és az inflációt. Szakmai álláspontok szerint a korrekciós számítás vitatható, ugyanakkor a 2009. évi előirányzathoz képest a 162,5 milliárd forintos csökkenés tény. Ennek megfelelően a tényleges csökkenés mértéke a 2009. évi előirányzathoz képest 12,6 százalék. A személyi jövedelemadó 4,6 százalékos növekményt mutat, addig az állami támogatások és hozzájárulások mértéke 30,1 százalékkal csökken.

A központi források csökkenése a tervezet szerint azzal társul, hogy egyes támogatási, normatív hozzájárulási jogcímek megszűnnek, vagy összevonásra kerülnek. Ezek, a szándékok szerint jelentős megtakarításokat eredményeznek, ugyanakkor a megtakarítás hatása függ az önkormányzatok önálló döntéseitől is. A jövő évi költségvetés ugyanis nagyobb mozgásteret ad a helyhatóságoknak a források egy részének szabadabb felhasználására.

A számvevőszéki jelentés is kiemeli, hogy a költségvetési törvényjavaslat benyújtását megelőzően készített pénzügyminisztériumi munkaanyagban szereplő központi költségvetési kapcsolatokból származó önkormányzati források tervezésének kiinduló előirányzatát majd 90 milliárd forinttal (89,7 milliárd) csökkentették.

A báziskorrekciók több mint felét kitevő munkáltatói járulék csökkenése és az egészségügyi hozzájárulás (EHO) megszüntetése az önkormányzatok kötelezettségeit, kiadásait is csökkentő intézkedésekkel függ össze, az önkormányzatok nettó finanszírozási pozícióját nem érinti.

A 2010. évi költségvetés tervezésénél a báziskorrekción túl, az önkormányzati támogatásokat a kedvezményes étkeztetés támogatásánál 17 milliárd forinttal és további jogcímenek 76,7 milliárd forinttal csökkentették.

Ezzel párhuzamosan 13 milliárd forinttal emelkedik az „ÚT a munkához” program támogatása. E mellett további 8 milliárd forinttal növelték az önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételeinek javasolt előirányzatát.

Jelentős a forráscsökkenés a működési és fejlesztési célú hazai támogatásoknál. A működési célú támogatások 2,2 százalékkal, míg a hazai forrású központi fejlesztési támogatások 54,4 százalékkal csökkennek. A fejlesztési támogatások közül megszüntetésre kerülnek a központosított előirányzatok között szereplő útfelújítások, belterületi utak szilárd burkolattal történő ellátását szolgáló pályázatok, a decentralizált hazai fejlesztési támogatások. Ugyanakkor a 2009. évi várhatóhoz viszonyítva 2010-ben az uniós támogatások és a hazai társfinanszírozás 60 milliárd forintos növekedést könyvelhet el.

Átcsoportosításokra is sor került, más területekre kerültek olyan források, amelyek korábban az önkormányzatokat illették, ezek mintegy 3,5 milliárd forintot tesznek ki. Ez részben a jelzőrendszeres segítségnyújtás forrásainak átkerülése a szociális és munkaügyi tárcához. A jelzőrendszeres segítségnyújtás a jövőben nem lesz kötelezően ellátandó önkormányzati feladat, így a kormányzat szerint indokolt átcsoportosítása. Januártól egyébként nem normatív forrásokon keresztül támogatják ezt a feladatellátás, hanem pályázaton keresztül. Szintén átcsoportosításra kerül mintegy 3,2 milliárd forint az oktatási, kulturális tárcához pályázati tömegként. Ez a kulturális támogatások között az előadó-művészeti törvény 2010-től megváltozott normái alapján szintén pályázati forrásként fogja segíteni a színházak és zenekarok támogatását.

EGYES FEJLESZTÉSI TÁMOGATÁSOK ALAKULÁSA 2010-BEN

Hasonlóan a korábbi évekhez 2010-ben sem lesz mód kiemelten címzett támogatás indítására. A fejlesztési támogatásokon belül a címzett és céltámogatásokra a törvényjavaslat csupán 1 milliárd forint előirányzatot tartalmaz. A kormányzati álláspont szerint a címzett támogatási célok maradéktalanul megjelennek az uniós pályázati körben, ezért felesleges két rendszert működtetni. A tervek értelmében az elindított és kifutóban lévő beruházásoknál mintegy 9 milliárd forinttal kevesebb forrásra lesz szükség. Pontosán ezzel az összeggel marad a 2010. évi támogatás a 2009. évi költségvetésben jóváhagyott támogatási lehetőséggel.

A céltámogatásoknál a tervezet szerint az eddigi régiós döntéssel ellentétesen – a régióban működő Regionális Egészségügyi Tanács véleményezését követően – az önkormányzati miniszter dönt. Jelentős változtatásokat eszközöl a tervezet, hiszen a céltámogatásokban részesíthető programok értékhatára súlyosan – 1 milliárd forintról, 50 millió forintra- lecsökken.

Ahogy arra említést tettünk, a kormányzat a kieső források pótlását az uniós források lehívásával, valamint a hazai társfinanszírozással igyekszik pótolni. Ezekre mintegy 160 milliárd forint (kiegészítve a társfinanszírozással) áll rendelkezésre. Mindamellettt kérdéses, hogy milyen arányban sikerül az önkormányzatoknak lehívni a rendelkezésre álló pénzeszközöket, hiszen az előző év tapasztalata azt mutatja, hogy a források csupán alig fele kerül tényleges felhasználásra.

A decentralizált helyi önkormányzati programok (pl. CÉDE, TEKI) támogatása az elmúlt években egyre fajsúlytalanabbá vált az egyes költségvetésekben. Míg a 2009. évi költségvetés tartalmazott majd 17 milliárd forintot erre a célra, addig ez a tétel a 2010. évi költségvetésből teljességgel kikerült. Ugyanakkor jelentősen megnőtt a vis maior tartalék, ami az előző évi tervezetben foglalt 360 millió forintról 2010-ben 1,1 milliárd forintra nő. Persze kérdéses, hogy ez utóbbi esetben mennyiben történik látszatintézkedés, hiszen a jelentős forráskiesést nem pótolhatja 800 millió forintnyi vis maior többlet.

KONKLÚZIÓ

A támogatási rendszer és a fejlesztési források ilyen arányú csökkentése nem fogadható el az önkormányzatoknak, erre több ízben felhívták a figyelmet a szakmai érdekszövetségek is, ugyanis az önkormányzatok fő feladata az állam által törvényben vállalt közszolgáltatások biztosítása. Ezek ellátása 2010-ben a költségvetés hatására végveszélybe kerülhet. A megszorítások alapvetően így a lakosságot fogják érinteni, ugyanakkor a szolgáltatások minőségének csökkenéséért, vagy adott esetben eltűnéséért a konfliktust az önkormányzatoknak kell elviselniük.

A forráskiesés kiegészül a válság okozta többletterhekkel. Az önkormányzatok saját bevételei is mérséklődni fognak. Egyes szakmai vélemények szerint a központi támogatások csökkenése és a gazdasági válság negatív hatásai eredményeként mintegy 250 milliárd forintos kiesés lesz tapasztalható az önkormányzatoknál. Az integrált feladatellátás is jelentős forráskiesésekkel számolhat 2010-ben. Ezért



nemcsak az önkormányzatokat érinti jelentős megszorításként a költségvetés, de azt a kistérségi rendszert is, amely az elmúlt évek önkormányzati politikájának édesgyermeké volt. Ebből is világosan látszik, hogy a megszorítások nagysága oly mértékű, hogy már a korábbi kormányzati stratégia, (ti. a kistérségek megerősítése az önkormányzatok kárára) sem működik.

Reális félelem, hogy a jövő évet az önkormányzatok jelentős része nem bírja ki, és csődbe kerül. Az önkormányzatok csődje egyúttal az állam működési rendszerében bekövetkező óriási katasztrófa, amely elsődleges elszennvedői a közszolgáltatásokat igénybe vevő/nem vevő állampolgárok.

Ennek a költségvetésnek nincs győztese.

HONVÉDELEM

A Magyar Honvédség átalakításának folyamata, illetve a szövetségi – elsősorban NATO – vállalások teljesítése az utóbbi két-három évben alapvetően jó irányba halad. Így – többek között – tovább folytatódik az új képességek tervezett kialakítása, és mára rutinszerűvé vált külföldi missziós feladatok (Afganisztán, Koszovó) szakszerű ellátása. Ezt jelzi az is, hogy a kiélezett belpolitikai viták, valamint a kisebbségi kormányzástól adódó konfliktusok ellenére a katonapolitika alakítása Magyarországon alapvetően ötpárti egyetértésben zajlik, talán egyedüli szakpolitikai ágazatként mentes a direkt pártpolitikai vitáktól.

Mindezek ellenére ugyanakkor kár lenne tagadni, hogy a védelmi ágazat krónikus költségvetési megszorításoktól szenved, igaz, a katonai költségvetés a rendszerváltás óta sohasem bizonyult elégségesnek az alapvető feladatok ellátására, a szükségszerű technikai fejlesztések előmozdítására és a humánállomány megfelelő bérezésére. Egyértelműen megállapítható: a védelmi ágazatot tekintve az utóbbi 8-9 évben a finanszírozásban mutatható ki a legnagyobb elmaradás.

A 2010-ES KÖLTSÉGVETÉS LEGFONTOSABB MAKRO SZÁMAI

A 2010-es költségvetési törvény indoklása szerint, a szövetségi követelményeknek megfelelő – s egyben a költségvetés alapját jelentő – 10 éves gördülő tervezés során, a 2010–2019 tervidőszakban a fő hangsúly továbbra is a Magyar Honvédség alkalmazhatóságára, telepíthető képességének növelésére, a nemzeti és nemzetköz keretek közötti alkalmazás követelményeinek megfelelő katonai képességek kialakítására, valamint a haderő expedíciós és professzionális jellegének erősítésére tevődik.

A Honvédelmi Minisztérium költségvetése ebben az évben is a NATO tervezési gyakorlatának megfelelően, GDP-arányosan került megállapításra. 2010-ben a védelmi szféra költségvetési kiadási előirányzata a 2009-ben tervezett büdzsészámkhoz viszonyítva 0,03 százalékkal, 1,14 százalékról 1,17 százalékra növekszik. A központi támogatás 279 milliárd forint, ami az ún. „Hadfelszerelés-fejlesztési programok” előirányzatával (29 milliárd Ft) együtt mintegy 308 milliárd forintot biztosít elviekben a védelmi szektor számára. Ez az új intézmény tulajdonképpen az utóbbi évek költségvetésében jelentkező „Zárt fejezeti egyensúlyi tartalék” intézményét váltja. Mint ismeretes a fejezeti egyensúlyi tartalék felhasználására

csak az államháztartás bevételeinek és kiadásainak alakulását figyelembe véve kerülhetett sor, így azzal biztosan számolni a korábbi években – ahogyan azt az ÁSZ jelentése is megállapítja – nem lehetett. Ezt pregnánsan bizonyítja, hogy a 2009-es költségvetés – egyébként a 2008 őszi kivételes gyorsasággal realizálódó pénzügyi válság által kényszerűen motivált – három egymást követő tervezésben a Honvédelmi Minisztérium Zárolt fejezeti egyensúly tartalékai fokozatosan növekedtek előbb 25 milliárd forintról 26,5 milliárdra, majd végül 29,3 milliárd forintra. A fejezeti egyensúlyi tartalék jelentős része 2009-ben – a korábbi évek gyakorlatához hasonlóan – elvonásra kerültek, így a tárca összességében legfeljebb a GDP 1,1 százalékaival gazdálkodhat a 2009-es évben.

Az új intézmény, a Hadfelszerelés-fejlesztési program – a 2010. évre vonatkozó költségvetési törvény alapján – szintén egyfajta központi zárolásként funkcionál, hiszen csak a központi bevételi előirányzatok teljesítésének alakulása figyelembevételével, és a kormány külön engedélyével használható fel. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a honvédelmi tárca csak abban az esetben juthat a mintegy 29 milliárd forinthez, ha a bevételi előirányzat (azaz a 2010-ben várhatóan befolyó adók és járulékok összege) 102,9 százalékon teljesül, amire egy gazdasági-pénzügyi válság közepette – valljuk meg őszintén – minimális esély mutatkozik. Ráadásul ez az egyelőre zárolt előirányzat csak a szövetségi tagságból, a biztonsági környezetből és kihívásokból adódó katonai képességek kialakítása érdekében elindított 2010-ben megvalósuló fejlesztési programokra fordítható, másra át nem csoportosítható. Ez a későbbiekben egyébként masszív tervezési kötelezettséget ró a minisztériumra és a vezérkarra, ennek híján ugyanis nehéz lesz meggyőzni a Pénzügyminisztériumot a zárolás feloldására, már amennyiben a 102,9 százalékos bevételi előirányzat egyáltalán bekövetkezik.

Amennyiben a HM kezelésében működő, de ugyanakkor a honvédelem területéhez csak igen áttételesen kapcsolódó Állami Egészségügyi Központnak 2010-ben folyósítandó, mintegy 16-17 milliárd forintot kitevő anyagi kötelezettséget is levonjuk a központi költségvetés által nyújtott támogatási keretből, akkor megállapíthatjuk, hogy a védelmi ágazat ténylegesen prognosztizálható, GDP-arányos támogatása 2010-ben mindössze 1 százalékot, mintegy 262 milliárd forintot tesz ki. Ez végeredményben azt jelenti, hogy a védelmi szféra 2010-es költségvetési előirányzata nominális értékét tekintve eléri a 2009-ben központilag folyósított támogatás mértékét, ugyanakkor reálértékben – 3-4 százalékos éves inflációval számolva – visszaesésként értelmezhető.



A HM fejezet 2010. évi megtervezett költségvetési létszámkerete 26500 fő, ez mintegy 300 fővel magasabb létszám, mint a 2009-es költségvetési törvényben rögzített keret. Örvendetes, hogy ez a létszámnövekmény egyértelműen a katonai állomány keretét (19383 fő) emelte, s ezzel párhuzamosan a polgári állomány létszáma csökkent (7117 fő). A mintegy 7 ezer főt elsősorban a minisztériumi apparátus, a katonai ügyészségek, illetve legfőbbképpen az Állami Egészségügyi Központban dolgozó közszolgák teszik ki.

Az állománykategóriák közötti arányok azonban továbbra sem minősíthetők ideálisnak. A korábbiakban már citált 2009-es ÁSZ-jelentés ugyanis felhívja a figyelmet, hogy 1142 tiszt, 1357 tiszthelyettes, valamint 2945 szerződéses katona hiányzik a katonai állományból, miközben 850 fős közalkalmazotti többlet mutatható ki. Ennek ismeretében a 2010-es költségvetési létszámkeretben bekövetkezett kismértékű, de mégiscsak megfigyelhető elmozdulás a katonai állománykeret bővítése irányában egyértelműen üdvözlendő lépésként minősíthető.

Az azonban továbbra sem tagadható, hogy a honvédelmi büdzsé legjelentősebb kiadási tétele a személyi juttatásokat teszi ki. A humánállomány bér- és járulék terhe 2010-ben 132 milliárd forintot tesz ki, ez a költségvetés 47,3 százalékát emésztí fel. Amennyiben viszont ehhez hozzávesszük, hogy a tárca az adott évben további 26 milliárdot költ a hivatásos katonák kedvezményes nyugellátásának kiadásához, akkor ez azt jelenti, hogy a költségvetés 56-57 százalékban már eleve determinált a személyi juttatások okán. Mindez úgy állhat elő, hogy 2010-ben a 13. havi kiegészítés elvételéről, valamint a közigazgatásban és közalkalmazásban dolgozók bér-befagyasztásról döntött a Kormány, így illetményfejlesztéssel eleve nem kalkulálhatott a tárca.

Működési és fenntartási kiadásokra a tárca költségvetési kereteinek 38-39 százaléka fordítható, mintegy 106-107 milliárd forint értékben. Az egyik legjelentősebb kiadási tétel ezen kiadási fejezeten belül a Gripen bérleti díj és az ezzel kapcsolatos egyéb járulékos költségek (pl. fegyverbeszerzés, pilótaképzés), mintegy 25,5 milliárd forinttal terhelik a védelmi büdzsét.

A nemzetközi feladatokra a 2009-re tervezett 33 milliárd forintot helyett 2010-ben csak 31,5 milliárd forint jut, amelyből finanszírozni kell – többek között – a külképviseleti feladatokat, a NATO és az EU költségvetésekhez történő magyar hozzájárulásokat, illetve a béketámogató és válságkezelő kiadásokat. A nemzetközi expedíciós képességek gyakorlati megvalósítására, békeépítésre és békefenntartásra 2010-ben 16,8 milliárd forint jut, melyből az afganisztáni szerepvállalás (MH-

PRT), 11,3 milliárdot, a koszovói feladatok (KFOR Zászlóalj) további 3,7 milliárd forintot emésztenek fel. Ez a közel 17 milliárdos támogatási keret mindenképpen előrelépésnek minősíthető, hiszen ezen utóbbi feladatokra 2008-ban mintegy 12 milliárd, 2009-ben 15 milliárd forint jutott. (A költségvetés vitájával párhuzamosan 2009 novemberében fogadta el a Kormány az új Afganisztán stratégiát. 2010-ben a honvédelmi tárca a megváltozott biztonsági körülményekre való tekintettel a Magyar Honvédség szerepvállalásának az átalakítását tervezi. A hangsúlyt az afgán haderő kiképzésére és tovább képzésére helyezik át.) Megjegyzendő, hogy a válságkezelő és békeműveletek keretében felajánlott egyéb alegységek (NRF és Battle Group) előirányzata mindössze 85 millió forint, ám ez a támogatás a 2009-es évhez hasonlóan – kormányzati garanciával és jóváhagyással – „felülről nyitott”.

A dologi és működési fejezeten belül a Honvédelmi Minisztérium kezelésében lévő csapatok és intézmények központi természetbeni ellátásának biztosítására mintegy 6,7 milliárd forintot, az elhelyezési, üzemeltetési, fenntartási és őrzésvédelmi szolgáltatások központi megvásárlására 27,7 milliárd forintot költhet az illetékes tárca. Aggasztó, hogy a tárca 2010-ben még mindig 2,5 milliárdot fordít élőerős és technikai őrzésvédelmi feladatokra, miközben ingatlankarbantartásra 2 milliárd, K+F feladatokra 100 millió, katasztrófavédelmi feladatokra pedig – a 2009-ben folyósított 100 millió helyett – csak 37 millió forint jut. Az Állami Számvevőszéknek a 2010-es költségvetési tervezetet véleményező jelentése egyértelműen felhívja a Honvédelmi Minisztérium figyelmét arra, hogy nem történt meg az őrzés-védelmi szerződések felülvizsgálata. A jelentés egyben leszögezi, hogy a minisztérium a szerződések komplex felülvizsgálatát azok nagy száma miatt a költségvetési tervezés időszakában nem tartotta lehetségesnek, ugyanakkor úgy nyilatkozott, hogy lehetőség mutatkozik akár a szerződések egyoldalú felmondására is, igaz a biztonsági előírások miatt hosszabb előkészítés mellett.

Sajnálattal kell ugyanakkor megállapítanunk, hogy a felhalmozási (fejlesztési) fejezet a legnagyobb vesztese a 2010-es költségvetésnek. Fejlesztésre ugyanis 2010-ben mindösszesen 14 milliárd forint, a tárca kiadási előirányzatának az 5,1 százaléka jut, szemben a 2009-ben betervezett kb. 25 milliárd forinttal, ami az akkori összkiadás mintegy 8 százalékát jelentette. A felhalmozási volumen kitüntetett vizsgálatát az adja, hogy ez a keret az, amelyből az esedékes katonai fejlesztések 2010-ben finanszírozhatók. Ez a korlátozott forrásbázis azonban teljes egészében kizárja, hogy az adott évben a védelmi szférán belül komolyabb fejlesztések megvalósulhassanak. Ráadásul a tényleges katona-technikai fejlesztések, felújítások

volumene csak 10,8 milliárd (az összkiadás 3,6 százaléka), mivel a közel 14 milliárdos keretből 2,7 milliárdot a NATO Biztonsági Beruházási Programjához kapcsolódó hazai hozzájárulás, további 550 milliót pedig a lakástámogatási dotáció emészt fel. A központilag kezelt lakástámogatási előirányzat elköltésére csak a katona és polgári állomány önerős lakásépítésének, lakásvásárlásának támogatására munkáltatói kölcsön, illetve vissza nem térítendő támogatás formájában kerülhet sor. 2008-ban erre a szociális támogatási formára 1,6 milliárd, 2009-ben 1,2 milliárd forint jutott.

2010-ben a honvédelmi tárca a szűkös keretek között kívánja felújítani – többek között – BTR-80 típusú harcjárműit (600 millió Ft), valamint tovább modernizálni az AN-26 szállító repülőgépet (133 millió Ft). (2009-ben már szűk 1 milliárd forint jutott az AN-26-os szállítógép felújítására.) További közel 215 milliót fordít a minisztérium a tábori élmezőny feltételeinek javítása érdekében történő beszerzésekre, miközben valódi katona-technikai fejlesztésekre összesen 5,3 milliárd forint marad. Ennek keretében kicsit több mint 3 milliárdot tervez költeni a tárca tábori híradó és informatikai rendszerek (pl. URH rádiók) beszerzésére, míg a fennmaradó 2,2 milliárdot a „Gépjármű beszerzési programra” költi. 2009 után 2010-ben sem jut költségvetési forrás a MI-24-es harci helikopterek fejlesztésére.

KONKLÚZIÓK

A 2006 óta regnáló minisztériumi vezetés az elmúlt három évben jelentősen modernizálta a minisztériumi struktúrát, illetve a Magyar Honvédség elavult szerkezetét. A védelmi költségvetés reformja azonban elmaradt. Szakmai aggodalommal kell megállapítanunk, hogy ezen a 2010-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. Ebből adódóan a legfontosabb kritikai észrevételeink a következők:

- Továbbra is a legjelentősebb kritika azzal kapcsolatban fogalmazható meg, hogy a honvédelmi szféra, most már a ötödik-hatodik éve nagymértékben alulfinanszírozott. Nem az a legnagyobb probléma, hogy a NATO informális elvárását 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, valamint



a külügyi bizottságainak közös ülésén – továbbá a 2008. októberi NATO informális miniszteri tanácskozásokhoz hasonlóan – 2009 őszén (szeptember 10.) ismételten bejelentette, hogy a kormány 2010-től 2013-ig 0,2 százalékkal kívánja növelni a védelmi költségvetést, ismerte azonban a gazdasági válságból következő kockázatokat, nehezen véljük teljesíthetőnek a kormányzati szándékot.

- 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 vagy csak alig teljesíthetők. Az nem kellően megalapozott kommunikációs magyarázat, 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.
- További probléma, hogy az 1-1,1 százalékos GDP-arányos honvédelmi költségvetés 98 és 99 százalék között determinált, ami azt jelenti, hogy a minisztériumi vezetés mozgástere egyenlő a nullával. Ezt Füredi Károly a minisztérium illetékes szakállamtitkára is elismerte a honvédelmi bizottság 2009. szeptember 29-i ülésén.
- Súlyosítja a helyzetet az is, hogy az inflációs adatokat is figyelembe véve reálértékben egyértelmű csökkenést könyvelhet – évről-évre – a védelmi ágazat.
- A humánállomány bérezése és az egyéb juttatások túlzó mértékben túlterhelik az ágazatot. Ez 2010-ben az összkiadás több mint 50 százalékát emészti fel. Az utóbbi évek költségvetési tapasztalatai alapján kijelenthetjük, hogy a közeljövőben nincs esély arra vonatkozólag, hogy az összkiadáson belül egy egészséges finanszírozási szisztéma alakuljon ki, melyben a bérjellegű kiadások a működési költségek és a fejlesztési források keretösszegei közelítenek egymáshoz.
- A közel 30 milliárd forintot kitevő Hadfelszerelés-fejlesztési programok (zárt keret) felhasználásáról alapvetően a Kormány (Pénzügyminisztérium) dönt, melynek 2010-re elsődlegesen vállalt feladata a költségvetési hiány kordában tartása. Kicsi a valószínűsége annak, hogy gazdasági vál-



ság közepette, megalapozott gazdasági növekedés hiányában az állami bevételek (adók, járulékok) 102,9 százalékon teljesülnek. Ennek ismeretében nagyobb a valószínűsége annak, hogy ez a központilag zárolt 29 milliárd forint végleges elvonásra kerül a védelmi szférától.

- 2010-ben – a Gripen-programot leszámítva – alig több mint 10 milliárd forint jut technikai modernizációra és fejlesztésre, ez a védelmi költségössze 3-4 százalékát teszi ki. A már nevesített, a „Magyar Honvédség további fejlesztésének irányairól” szóló országgyűlési határozat mindenképpen 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. 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 jóval több pénzből (25,5 milliárd Ft) gazdálkodhat 2010-ben, mint a többi fejlesztési előirányzat együttléve.