

MAGYARORSZÁG
AKTUALIZÁLT KONVERGENCIA PROGRAMJA
2008-2011 (TERVEZET)

Budapest, 2008. december

Tartalom

1. Helyzetértékelés és gazdaságpolitikai prioritások	2
2. Makrogazdasági célok és prognózis	4
2.1. Külső feltételek.....	4
2.2. Ciklikus folyamatok	5
2.3. Külgazdaság.....	7
2.4. Foglalkoztatás	8
2.5. Jövedelempolitika	10
2.6. Beruházások	11
2.7. A növekedés összetevői	12
2.8. Külső egyensúly.....	14
2.9. Infláció.....	15
2.10. Monetáris és árfolyampolitika	16
3. Államháztartás.....	18
3.1. Költségvetési pálya, ciklikus pozíció	18
3.2. Az államháztartás 2008. évi helyzete	20
3.3. A 2009. évi költségvetés	22
3.4. A 2010-2011. évi költségvetési célok	26
3.5. Strukturális egyenleg és egyszeri költségvetési tételek	28
3.6. A kormányzati szektor adóssága	29
4. Alternatív forgatókönyvek és érzékenységi vizsgálatok.....	33
4.1. Alternatív forgatókönyv.....	33
4.2. Érzékenységvizsgálatok	34
5. Az államháztartás minősége	37
5.1. Kiadási oldal.....	37
5.2. Bevételi oldal	39
5.3. Strukturális intézkedések	43
6. Az államháztartás fenntarthatósága	56
7. Az államháztartás intézményi jellemzői.....	57
7.1. Az államháztartás-statisztikai adatszolgáltatás felépítése	57
7.2. Költségvetési szabályok	58
T Á B L Á Z A T O K	61

Az Európai Unió tagágból adódó jogszabályi követelményeknek megfelelően a tagállamok minden évben aktualizált stabilitási, illetve az eurót még nem bevezetett tagállamok aktualizált konvergencia programot nyújtanak be a Tanács és a Bizottság részére.

A program a 2007. decemberi konvergencia program aktualizált változata. Miként az előző évben, a Kormány 2008-ban is két alkalommal, áprilisban és novemberben készített és hozott nyilvánosságra jelentést a konvergencia program végrehajtásának előrehaladásáról. A jelentések a 2008. évi költségvetés teljesüléséről és a strukturális reformok előrehaladásáról adtak részletes információt. Az aktualizált konvergencia program a 2008 és 2011 közötti időszakot fogja át.

A Kormány 2008. december 17-i ülésén hagyta jóvá a programot, amelyet az Országos Érdekegyeztető Tanács december ...-i ülésén megvitatott. Az aktualizált konvergencia program az Országgyűlés által december 15-én elfogadott 2009. évi költségvetési törvény, valamint 2008-ra az új információk alapján készített makrogazdasági előrejelzés figyelembevételével készült.

A program figyelembe vette az 1055/05 számú tanácsi rendelettel módosított 1466/97 számú tanácsi rendeletben és a Tanács 2005. október 11-ei ülésén jóváhagyott 'Code of conduct'-ban előírt tartalmi és formai követelményeket.

A konvergencia program összhangban van a Nemzeti Lisszaboni Akcióprogrammal (NAP), amelyben a Kormány a foglalkoztatás és a termelékenység élénkítése érdekében megvalósuló intézkedéseket foglalja össze, de nem foglalkozik a NAP-ban részletezett ágazat- és fejlesztéspolitikai intézkedések részletes bemutatásával, viszont azok hatásait figyelembe veszi a programban bemutatott makrogazdasági és költségvetési pályában.

1. Helyzetértékelés és gazdaságpolitikai prioritások

A 2006-ban megkezdett költségvetési konszolidáció az eredetileg tervezettnél – és a Tanács (Ecofin) 2006. októberi ajánlásában meghatározott ütemnél – nagyobb mértékű javulást eredményezett a magyar gazdaság egyensúlyi mutatóiban. Az államháztartás GDP-arányos hiánya a 2006. évi 9,3%-ról 2008-ban várhatóan 3,4%-ra csökken, mérséklődött a folyó fizetési mérleg GDP-arányos hiánya és csökkent az ország külső finanszírozási szükséglete. Ezek a tényezők hozzájárultak ahhoz, hogy mérséklődjék az ország sérülékenysége.

A 2007 nyarán az amerikai jelzálogpiacról kiindult, az elmúlt hónapokban eszkalálódott és mára globálissá terjedt pénzügyi zavarok és a befektetők kockázatvállalási hajlandóság jelentős csökkenése következtében a felzárkózó gazdaságokban általános tendenciává vált a külföldi forrásbevonás lelassulása, illetve a forráskiáramlás megindulása. Ez jelentkezett Magyarországon is, ahol az egyensúlyi mutatókban bekövetkezett erőteljes javulás ellenére 2008 őszén – a továbbra is magas külső és belső adósság, valamint a lassú növekedés miatt – a külföldi tőkebeáramlás jelentős visszaesésének kockázatával kellett szembesülni.

Az elapadó piaci finanszírozás átmeneti pótlása, illetve a bizalom helyreállítása érdekében egyrészt a Kormány a 2008. és 2009. évi finanszírozási igények csökkentését jelentette be, másrészt a Magyar Nemzeti Bankkal közösen 2008 novemberében 20 milliárd eurós hitelcsomagról állapodott meg az Európai Unióval, a Nemzetközi Valutaalappal és a Világbankkal. Ezzel párhuzamosan – összhangban a Tanács (Ecofin) 2008. októberi következtetéseiben kijelölt cselekvési tervekkel és az Európai Tanács állásfoglalásaival – a pénzügyi rendszer stabilitásának erősítését, a betétesek biztonságát és a piaci likviditás növelését szolgáló intézkedések meghozatalára és előkészítésére került sor:

- A betétbiztosítási garancia mértékének 6 millió forintról 13 millió forintra történő emelését előíró törvénymódosítás parlamenti elfogadása és hatályba lépése, valamint kormányzati kötelezettségvállalás minden betétre történő korlátlan garancia nyújtására;
- Megállapodás a kereskedelmi bankokkal a háztartások devizahitel-felvételből eredő kockázatainak kezeléséről;
- A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről szóló törvény országgyűlési elfogadása (a törvény meghatározza azokat a feltételeket, amelyek alapján a Magyar Állam a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megőrzése és biztosítása érdekében garanciát vállalhat a hitelintézet hitelezőivel szemben fennálló tartozásaira, vagy tőkét emelhet a hitelintézetben);
- A Magyar Nemzeti Bank – az EKB-val kötött deviza-swap megállapodásra is támaszkodva – több, a piaci likviditást fokozó intézkedést vezetett be.

A globális pénzügyi rendszer elhúzódó és szétterjedő zavarainak a reálgazdaságra, a növekedési és foglalkoztatási kilátásokra gyakorolt kedvezőtlen hatásai 2008 második negyedétől egyértelművé váltak az európai gazdaságokban. Az Európai Bizottság

2008. őszi előrejelzése, illetve az azóta ismertté vált adatok és előrejelző mutatók alapján az európai gazdaság visszaesésének kockázata erősödött. A magyar Kormány üdvözlöi a Bizottság 'európai fellendülési tervre' tett kezdeményezését, illetve az Európai Tanács december 11-12-i ülésén arra vonatkozóan létrejött megállapodást, és egyetért az e dokumentumokban megfogalmazott cselekvési irányokkal. Magyarország mozgásterét azonban meghatározza, hogy az állam finanszírozási igényének a 2007. novemberi konvergencia programban tervezettnél gyorsabb mértékű csökkentése elengedhetetlen a magyar gazdaság iránti bizalom fenntartásához. Ezért az aktualizált konvergencia programban a Kormány az államháztartási hiány nagyobb mértékű csökkentését irányozza elő 2008-2009-ben, mint a korábbi tervekben szerepelt. Így a fiskális politikát a programidőszak első éveiben erőteljes pro-ciklikus szigorítás jellemzi.

Miután a jelenlegi helyzetben az államháztartási hiány növekedésével járó gazdaságélénkítő intézkedésekre nincs lehetőség, a Kormány a válság kedvezőtlen hatásait a költségvetésen belüli átcsoportosításokkal, illetve költségvetésen kívüli eszközökkel enyhíti.

A gazdasági növekedést, a foglalkoztatás megtartását és bővítését szolgáló eszközök

A rövid távon is ható, már megtett, illetve tervezett intézkedések a következők:

- A vállalkozások forráshoz jutásának gyorsítása és bővítése érdekében átcsoportosításra kerül sor az Új Magyarország Fejlesztési Terv operatív programjai között, illetve azokon belül. A forrásokhoz való hozzáférés megkönnyítése érdekében egyszerűsödik a pályázati rendszer;
- A gazdaságfejlesztő programoknál a gyorsabb lebonyolítást lehetővé tévő ún. normatív pályázatadás a tervek szerint szélesebb körre terjed ki. A pályázatoknál enyhülnek a vállalkozó által nyújtandó biztosítéki terhek, emelkedik a támogatási előleg lehetséges mértéke;
- A KKV-k finanszírozási gondjainak enyhítése érdekében változtak az ún. Mikrohitel Program feltételei (a beruházási hitelek esetében növekedett a futamidő és a hitelösszeg, kedvezőbbé váltak a kamatfeltételek). A Kis- és Középvállalkozási Hitelprogram keretében olcsó refinanszírozási forrás áll a közreműködő kereskedelmi bankok rendelkezésére, amelyek azt a kis- és középvállalkozások 10-től 100 millió forintig terjedő beruházási hitelezésére fordíthatják. A technológiafejlesztést célzó kis összegű támogatásoknál szélesedik a támogatható tevékenységek és a kedvezményezettek köre. Növekszik a kis- és középvállalkozásoknak nyújtott hitelek mögött álló állami garanciavállalási keret;
- A vállalkozásokat fejleszteni és finanszírozni kívánó gazdasági társaságok – közvetítők – bevonásával a pénzügyi válság következtében nehéz helyzetbe került kis- és középvállalkozások segítséget kapnak hitel és/vagy tőkejuttatás, valamint vissza nem térítendő támogatások együttes alkalmazásával;
- Forgóeszköz-finanszírozásra használható kedvezményes hitel lesz jövő év elejétől elérhető a vállalkozásoknak a Magyar Fejlesztési Bank közreműködésével, a kereskedelmi bankokon keresztül;
- Pályázati konstrukciók és kiemelt projektek keretében az építőipart élénkítő intézkedések bevezetésére kerül sor;

- Az exportfejlesztést szolgálja a külgazdasági diplomácia megerősítése, a KKV szektor rövidlejáratú exporthiteleihez állami háttérű exporthitel-biztosítás nyújtása, az ebben résztvevő tanácsadó szolgálat erősítése;
- Relokációs program az új külföldi befektetők Magyarországra telepítésére, illetve a munka-intenzív és hátrányos helyzetű régiókban megvalósuló beruházások fokozott ösztönzése;
- A Beszállítói Program eszközrendszerének továbbfejlesztése;
- A növekedés és foglalkoztatottság szempontjából kiemelt jelentőségű ágazatok esetében (így különösen az informatika, a járműipar, a gyógyszeripar, a biotechnológia, a logisztika és a speciális turisztikai ágazatok) komplex elemzésen alapuló stratégiák, illetve kapcsolódó intézkedési tervek készülnek;
- A nemzeti szabályozásból adódó vállalkozói adminisztratív terhek 2012-ig legalább 25%-kal csökkennek.

A gazdaságpolitika kiemelt célja a válság negatív foglalkoztatottsági hatásainak tompítása. Az „Út a munkához” program keretében a rendszeres szociális segélyben részesülő, tartósan munkanélküliek elhelyezkedését, a munkavállalási korban lévő, szakképzetlen munkavállalók munkaerőpiacról való kiszorulásának megakadályozását, az iskolázatlan vagy hiányos iskolázottságú fiatalok munkaerő-piaci kötődésének elősegítését szolgálja a felajánlható munkalehetőségek számának jelentős bővítése, támogatott képzések, a munkaerő-piaci programokba való fokozottabb bevonás, illetve szolgáltatások nyújtása. A Kormány a munkahelyek megtartását célzott járulékkedvezményekkel is ösztönözni kívánja. Az álláskeresési támogatások átalakítása, a hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásának támogatása, a szakképzés fejlesztése középtávon is hozzájárulhat a foglalkoztatottság növekedéséhez.

A rövid távú válságkezelő intézkedések mellett a hosszabb távon is fenntartható, kiegyensúlyozott fejlődést segíti elő az Országgyűlés által 2008 novemberében elfogadott, a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvény, amely új költségvetés-politikai szabályokat állapít meg. A törvényben meghatározott kiadási plafonok és egyenleg-korlátozások biztosítják a költségvetési politika kiegyensúlyozottságát az elkövetkező években, illetve hosszú távon is.

2. Makrogazdasági célok és prognózis

2.1. Külső feltételek

A nemzetközi környezet hosszú távú előrejelzéséhez a konvergencia program az Európai Bizottság 2008. őszi prognózisát veszi alapul. (A program a kockázati pályák között számol a külső kereslet előrejelzésének bizonytalanságával.) A pénzügyi válság reálgazdasági hatásai következtében a fejlett országok teljesítménye 2009 folyamán jelentősen visszaesik, és 2010-ben csak lassan kezd el ismét növekedni. 2008-ban 3,7%-os világgazdasági növekedés várható, ami 2009-ben 2,5%-ra lassul, és 2010 folyamán is mindössze 3,2%-ot ér el. Középtávon sem lehet arra számítani, hogy a világgazdasági növekedés mértéke eléri az elmúlt évek rekordszintű emelkedését. A világkereskedelem

bővülését egyedül a fejlődő országok importkereslete adja majd az elkövetkező években. Bár ezekben az országokban is romlik a gazdasági teljesítmény, a növekedés mértéke így is meghaladja majd a fejlett országokét.

A Bizottság előrejelzése szerint az Európai Unióban 2009-ben stagnálásra lehet számítani. Az EU növekedése a 2008-as 1,4%-os szintről 2009-ben várhatóan 0,2%-os szintre mérséklődik majd. 2010-ben várható csak enyhe élénkülés, ekkor a GDP 1,1%-kal növekedhet ismét. A visszaesés egyaránt érinti a fogyasztást, a beruházásokat és a nettó exportot is. A bizottsági előrejelzésnek a magyar exportkilátások szempontjából fontos eleme, hogy az új EU-tagállamokban a gazdasági visszaesés ellenére az előrejelzési horizont egészében tartósan magasabb növekedésre lehet számítani, mint a régi tagállamokban.

2.2. Ciklikus folyamatok

A magyar gazdaság a 2001-2006 közötti időszakban a potenciálnál erőteljesebben, 4% felett nőtt, így a kibocsátási rés pozitívvá vált. A potenciálist meghaladó gazdasági növekedést elsősorban az időszakot jellemző erőteljes fiskális expanzió eredményezte. 2007-2008-ban a kiigazító intézkedések, majd a globális válság hatására az aktuális növekedés a potenciálistól elmaradó mértékre lassult, ezáltal a pozitív kibocsátási rés csökkenni kezdett. Ugyanakkor a kibocsátás szintje csak 2009-től süllyed a potenciális kibocsátás alá, azaz ekkortól válik negatívvá a kibocsátási rés. Az előrejelzési időszak végéig a kibocsátási rés negatív marad, mert a gazdaság tényleges növekedése is csak az előrejelzési horizont végén haladja meg a potenciális növekedést.

Az elmúlt év során a potenciális növekedésről kialakított elképzelés jelentősen változott. A legutóbbi konvergencia program még 3,5-4% körüli potenciális GDP növekedést feltételezett. Az azóta eltelt időszak folyamatai alapján azonban világossá vált, hogy a munkaerő, a tőkeállomány és a technikai fejlettség által meghatározott jelenlegi struktúra mellett a gazdaság csak sokkal alacsonyabb növekedésre (2-2,5%) képes. Ahhoz, hogy a gazdaság visszatérjen a korábbi 4% körüli növekedési pályára, a forrásokat bővítő, azaz a munkaerő kínálatot, a beruházási tevékenységet és a technikai fejlődést ösztönző strukturális intézkedésekre van szükség.

Ciklikus folyamatok

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
GDP (növekedési ütem, %)	4,1	1,1	1,3	-0,9	1,6	2,5
Potenciális GDP (növekedési ütem, %)	3,2	2,9	2,6	2,4	2,3	2,3
Tényezők:						
Munka	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Tőke	1,6	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
Teljes tényező termelékenység (TFP)	1,5	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1
Kibocsátási rés	3,2	1,4	0,1	-3,1	-3,8	-3,6

Potenciális kibocsátás – Eltérések a különböző intézmények becslési gyakorlatában

A potenciális kibocsátás és a kibocsátási rés közvetlenül nem megfigyelhető, nem egyértelműen definiált közgazdasági kategóriák. Ezért a különböző intézmények gyakran egymástól lényegesen eltérő becsléseket közölnek ezekre a mutatókra. Kezdve a különböző filterezési eljárásoktól az ökonometriai modellekig, a módszerek jelentősen különböznek egymástól. A konvergencia programok számítása során az Európai Bizottság ajánlásait figyelembe véve a potenciális kibocsátás becslése a Cobb-Douglas termelési függvény alapján készül. A termelési függvény egyes komponenseinek kiszámítása során – abból a célból, hogy a piaci és egyéb tényezők okozta ingadozások kiszűrésre kerüljenek – többféle simító eljárást kell alkalmazni. Ezekben a lépésekben és egyes paraméterek meghatározása során a Bizottság az összehasonlítás kedvéért igyekezett lehetőség szerint azonos modellt lefuttatni minden országra. A konvergencia programban szereplő becslés a magyar gazdaságban lezajló folyamatok sajátosságainak megfelelően kismértékben eltér a közös modelltől.

A legfontosabb eltérések a következők:

- A Bizottság kiinduló adatokként az aktuális változókra 2010-ig általa készített előrejelzéseket használja fel, illetve extrapolálja 2013-ig. Általában ezek a jelenlegi visszaesés miatt kialakult helyzetet tekintik az extrapoláció alapjának és így a potenciális növekedés prognózisát lerontják. A konvergencia programhoz kapcsolódó számítások a 2011-ig készített aktuális előrejelzési pályából indulnak ki, amely már bizonyos fellendülést is tartalmaz.
- A Bizottság az új tagországok esetében a NAIRU kiszámításánál a fajlagos munkaerőköltségre vonatkozó rugalmassági együtthatóval korrigálja a tényleges munkanélküliséget. Mivel a magyar adatok szerint ez a tényező nincs szignifikáns kapcsolatban a ciklussal, a konvergencia programhoz készített modell egy egyszerű HP-szűrővel simítja ki a munkanélküliségi rátát.
- A Bizottság a tőkeállomány becslésénél az 1995. évi GDP kétszereséből indul ki és ezt vezeti tovább egy amortizációs kulcs és a beruházások segítségével. A konvergencia programban alkalmazott eljárás a KSH 2000 és 2006 közötti állományi adatait vezeti tovább – időben visszafelé, illetve előre.
- Ezeknek a módosításoknak az alkalmazása esetén a trend TFP-re stabilabb becslés adódik. A Solow-féle maradékelv alapján a TFP a tőkén és a munkán kívüli egyéb tényezőket foglalja magába, ebből egy simító eljárással képezhető a trend TFP. Míg a Bizottság számításai szerint a TFP dinamikája 2007 után erősen megtörik és a növekedéshez való hozzájárulása az előrejelzési horizont vége felé nullához közeledik, addig ennek az eljárásnak az alkalmazása esetén egy százalék felett marad.

Az alábbi táblázat néhány intézmény becslését hasonlítja össze a ciklikus folyamatokat illetően:

A potenciális növekedés és a kibocsátási rés különböző intézmények szerint

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Konvergencia program	potenciális növekedés	3,5	3,2	2,9	2,6	2,4	2,3	2,3
	kibocsátási rés	2,2	3,2	1,4	0,1	-3,1	-3,8	-3,6
Európai Bizottság	potenciális növekedés	3,3	2,5	2,1	2,0	1,9	1,8	1,3
	kibocsátási rés	1,1	2,6	1,6	1,2	0,0	0,0	1,1
OECD	potenciális növekedés	3,6	3,4	3,2	3,0	3,1	3,2	
	kibocsátási rés	1,4	2,1	0,1	-1,4	-4,9	-6,8	
IMF	potenciális növekedés	3,6	3,2	2,8	2,8	2,5	2,6	2,8
	kibocsátási rés	0,8	1,5	0,1	-0,9	-4,4	-6,4	-7,3
MNB*	potenciális növekedés	3,4	3,2	2,7	2,7	2,5	2,3	

*2008 májusában közölt (negyedéves) számítások alapján

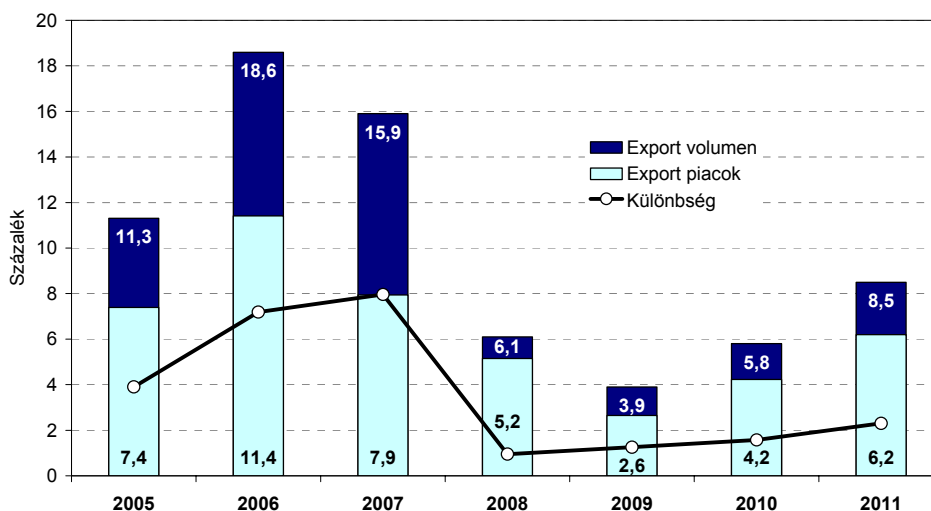
2.3. Külgazdaság

Az exportpiacok keresletének előrejelzésekor a számítások a magyar export szempontjából meghatározó legfontosabb országok importkeresletét veszik figyelembe, a Bizottság 2008 őszi prognózisát felhasználva. Ennek alapján Magyarország exportpiacai 2008-ban 5,2%-os mértékben, a következő években mérsékeltebben, 2009-ben 2,6%-kal és 2010-ben 4,2%-kal bővülnek majd.

Az export-előrejelzés alapvetően a külső kereslet prognózisán alapul. Az export növekedése évek óta jelentősen meghaladta a magyar exportpiacok bővülését, ugyanis a feldolgozóipari kapacitások gyors ütemben történő bővülése lehetővé tette az export intenzív növekedését. 2008-ban a válságra reagálva a multinacionális vállalatok azonban hirtelen csökkenteni kezdték kapacitás kihasználtságukat, ami az exportdinamika erőteljes lassulásához vezetett.

Magyarország exportszerkezete tovább diverzifikálódik, a kivételben az elmúlt években jelentősen növekedett az új tagállamok és az EU-n kívüli európai országok részesedése. 2008-ban is folytatódni látszik ez a tendencia. Az áruexporton belül 57,4%-ra csökkent az EU15-ök részaránya, miközben az új tagállamok felé kisebb mértékben (20,3%-ra), az EU-n kívüli országok felé jelentősebben (22,3%-ra) emelkedett.

Export volumen és az export piacok növekedése



A romló nemzetközi konjunktúra hatására a külkereskedelem növekedése 2008-ban lassult a korábbi évek teljesítményéhez viszonyítva. Az áruforgalom egyenlegének javulása 2008-ban is folytatódott, így az év egészében hozzávetőlegesen 0,3-0,5 milliárd euróval lehet kedvezőbb a tavalyinál. Az export szerkezete 2008-ban is kedvezően alakul, a gépek és a szállítóeszközök – ezen belül a híradástechnikai eszközök és a gépjárművek – kivitele átlag feletti volumenbővülést ért el. Az év első felére jellemző magas olajárak feltehetőleg 2008 egészének a cserearányromlását meghatározzák, mely hozzávetőlegesen 1%-ot ér majd el. Az olajárak csökkenésével 2009-ben a cserearányok jelentősebben javulhatnak, míg 2010-2011 folyamán feltételezés szerint alig változnak. 2009-ben az export és az import volumene a kedvezőtlen külső feltételek miatt visszaesik, miközben a nettó export hozzájárulása a belföldi felhasználás alacsonyabb importigénye miatt növekedhet. 2010-2011 folyamán megkezdődhet a lassú külső növekedés, ezzel párhuzamosan a külkereskedelmi volumenek a megelőző évhez képest gyorsabban bővíthetnek, míg a belföldi kereslet élénkülése miatt a nettó export hozzájárulása alacsonyabb szintet érhet el. A kilátások mindazonáltal a nemzetközi környezet alakulásának függvényében jelentős bizonytalanságot hordoznak magukban.

2.4. Foglalkoztatás

A nemzetgazdaság 2008. évi foglalkoztatási kilátásait alapvetően két tényező határozza meg. Az első a januártól érvényes kötelező minimálbér- és bérminimum emelés, amelyhez számos vállalat magasabb bérekkel alkalmazkodott. A másik, egyelőre bizonytalan nagyságrendű tényező a külső konjunktúraszűkülés, illetve a hitelválság begyűrűzéséből fakadó belső kereslet visszaesés, és az ebből fakadó profitromlás, amely mind bér-, mind létszám-alkalmazkodást von maga után. Ezen hatások eredményeként a nemzetgazdaságban foglalkoztatottak száma 1% körül csökkenhet 2008-ban. A munkanélküliségi ráta 7,7%-ra emelkedik. A külső és belső dekonjunktúra ugyanakkor hosszabb távon is érezteti hatását. A foglalkoztatás 2009-ben tovább csökken, míg a munkanélküliek száma nőni fog.

A Kormány foglalkoztatáspolitikája ennek megfelelően két fő prioritás mentén alakul. Egyfelől, a korábbi évekhez hasonlóan, hosszú távon továbbra is cél a munkavállalási korú népesség minél nagyobb arányú munkaerő-piaci belépésének ösztönzése (azaz a munka kínálatának növelése), illetve a munkanélküliek álláskeresési intenzitásának erősítése.¹ Másfelől, az elmúlt időszak gazdasági eseményeinek tükrében, az elkövetkező évek alapvető célja a pénzpiaci turbulencia negatív foglalkoztatási hatásának tompítása, azaz a munkahelyek megőrzése (vagyis a munkakereslet ösztönzése), illetve lehetőség szerint bővítése.

A munkakínálat ösztönzését a Kormányzat az „Út a munkához” programmal kívánja elősegíteni (részletesen lásd az 5.3 alfejezetben). Ez a program a rendszeres szociális segélyben részesülő, tartósan munkanélküli személyek elhelyezkedését, a munkavállalási korban lévő, szakképzetlen munkavállalók munkaerőpiacról való kiszorulásának² megakadályozását, és az iskolázatlan vagy hiányos iskolázottságú fiatal felnőttek csoportja munkaerő-piaci kötődésének elősegítését a számukra felajánlható munkalehetőségek számának jelentős bővítésével, támogatott képzésekkel, munkaerő-piaci programokba való fokozottabb bevonással, illetve szolgáltatások nyújtásával kívánja előmozdítani. A programban megfogalmazott intézkedések potenciálisan kb. 100 ezer főt érinthetnek.

A Kormányzat az álláskeresés ösztönzése érdekében 2009-től degresszív prémium rendszer bevezetését tervezi. Ennek lényege, hogy az álláskeresési járadék folyósításának ideje alatt legalább napi négy órás határozatlan időtartamú, folyamatosan fennálló munkaviszonyt létesítő álláskereső, a folyósítási időtartam első felében történő munkaviszony létesítés esetén a hátralévő időtartamra jogosult összeg 80%-át megkapják egy összegben. A második szakaszban ez a hátralévő összeg 30%-a.

A hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatásának elősegítését támogató Start kártyacsalád is kibővítésre kerül³. A Start Extra kártyára vonatkozó szabályozást alapul véve, a Kormány járulékkedvezményt vezet be azon munkaadók számára, akik olyan, rendelkezésre állási támogatásban részesülő álláskereső foglalkoztatását vállalják, akik Start Extra kártyával rendelkeznek és akiknek lakóhelye, tartózkodási helye a 47 leghátrányosabb helyzetű kistérségben található. A munkaadó a kártya érvényességi időtartama első évének letelte után további két évig mentesül a tételes egészségügyi hozzájárulás és társadalombiztosítási járulék megfizetése alól. Az álláskereső további csoportjai (legalább három hónapja nyilvántartott álláskereső, a foglalkoztatás megkezdése előtti 365 napban keresőtevékenységet nem folytatott álláskereső, a csoportos létszámcsökkentésben érintett álláskereső bizonyos csoportjai) foglalkoztatásának elősegítését szolgálja a foglalkoztatás bővítése és rugalmasabbá tétele érdekében szükséges intézkedésekről szóló törvény módosítása, ami egy évig járulékfizetési mentességet biztosít a 250 főnél kevesebb főt foglalkoztató munkáltatók

¹ A munkanélküliek körülbelül 45%-a több, mint egy éve keres munkát.

² Az alacsony iskolázottsággal rendelkezők (8 általános vagy annál kevesebb) foglalkoztatási rátája alig haladja meg a 27%-ot.

³ A 2005-ben bevezetett Start program sikerességét mutatja, hogy az APEH adatai szerint dinamikusan bővül az igényelt kártyák és a Start kártyával foglalkoztató kifizetők száma is. 2008 harmadik negyedévének végéig összesen 106 943 db Start kártyát adtak ki, a munkáltatók száma pedig 25 ezer fölé emelkedett. Mindez azt jelenti, hogy egyre jellemzőbb a hátrányosabb helyzetű munkavállalói csoportok foglalkoztatása.

részére ezen álláskereső foglalkoztatása tekintetében, amennyiben vállalják, hogy az új munkavállalóval bővített létszámot két évig megtartják.

A válság negatív foglalkoztatottsági hatásainak minimalizálása érdekében a Kormány 2009-ben és 2010-ben a bankrendszeren keresztül összesen 1400 milliárd forintot kitevő forrást kíván juttatni a vállalkozásoknak egy átfogó, uniós forrásokra támaszkodó programmal. A csomag a munkahelyek megőrzését részben közvetett módon, a vállalkozások likviditását, piacon maradását elősegítve kívánja megvalósítani (például hitelgaranciával, kamattámogatással, mikrohitelzéssel), másrészt közvetlen munkahelymegőrző és munkahelyteremtő lépéseket is előirányoz. Ilyen a mikro- és kisvállalkozások munkahely-megtartását szolgáló járulékkedvezmény, valamint a térségi válságkezelő alapok létrehozása.

A következő év keresletszűkülésének foglalkoztatási hatását az előirányzott csomag tompíthatja, ennek ellenére összességében 2009-ben csökkenő foglalkoztatás várható. Ezen belül a közszférában a létszám 2008-hoz képest nem változik, a kormány kiemelt célja a munkahelyek megőrzése. A munkanélküliségi ráta 8% körül alakulhat. A prognózis szerint 2010-ben már megkezdődik a dekonjunktúrából történő kilábalás. Ennek megfelelően erősödik a külső és belső kereslet, amely növelni fogja a munkaerő iránti igényt. Ilyen módon 2010-ben mérsékelt, 2011-ben pedig valamivel nagyobb foglalkoztatottság-bővülés várható. Ezzel párhuzamosan a munkanélküliség fokozatosan csökkenni fog.

Foglalkoztatási adatok	változás %-ban				
15-64 évesek	2007	2008	2009	2010	2011
Foglalkoztatottak száma	-0,2	-1,1	-0,6	0,2	0,5
Termelékenység növekedése	1,2	2,5	-0,3	1,4	2,0
Munkanélküliségi ráta,%	7,4	7,7	8,0	7,7	7,2
Aktivitási arány, %	61,9	61,5	61,6	61,8	61,9
GDP növekedése	1,1	1,3	-0,9	1,6	2,5

2.5. Jövedelempolitika

A 2007. évi jelentős csökkenés után 2008-ban a reálbérek ismét növekednek, várhatóan éves átlagban 1-1,5%-kal lesznek magasabbak az előző évinél. A versenyszférában az év egészére 9% feletti nominális keresetnövekedés valószínűsíthető. A költségvetési szférában – a 13. havi bérkifizetéseket és az egyszeri kereset-kiegészítéseket is beleértve – a bruttó átlagkeresetek várhatóan kb. 7%-kal nőnek. Az évközi kiegészítésekkel együtt a nyugdíjak reálértéke kis mértékben növekszik. A családi támogatások azonban a számítottnál nagyobb infláció hatására veszítenek a reálértékükből.

Az I-III. negyedévben a háztartások nettó hitelfelvevővé váltak. A pénzügyi eszközök növekedése elmaradt az előző év azonos időszakáétól (elsősorban a befektetési jegyek estek vissza), míg a kötelezettségek tovább növekedtek.

A gazdaság lassulása 2008-ban eddig elsősorban az elbocsátásokon és a növekvő munkanélküliségen keresztül érintette a háztartások jövedelmi helyzetét. A pénzügyi válság hatására nehezültek az új hitelek felvételének feltételei. A háztartások fogyasztási kiadása 2008-ban várhatóan kb. 1%-kal nőhet.

2009-ben a versenyszférában csak moderált bérnövekedés várható, az Országos Érdekegyeztető Tanács 3-5% közötti nominális béremelést javasol. A költségvetési szférában a 13. havi illetménynek megfelelő mértékű jövedelemcsökkenés miatt a keresetek nominálisan csökkennek. Nemzetgazdasági szinten – a foglalkoztatottság visszaesése mellett – az egy keresőre jutó reálbér 2,5-3%-kal csökkenhet. Miután a szociális kiadások növekedése sem követi az inflációt, 2009-ben a reáljövedelem is hasonló mértékben esik vissza.

A 2009. évi előrejelzés azzal számol, hogy a hitelfelvételi szigorítások egész évben érvényesülnek, így a hiteleken keresztül korlátozottan lesz lehetőség a fogyasztás „simitására”. Összességében a reáljövedelem-csökkenés és a megtakarítási hányad-növekedés eredményeképpen a háztartások fogyasztási kiadásának volumene 2009-ben közel 4%-kal lehet alacsonyabb a 2008. évi szintnél.

A pénzügyi társadalmi juttatások 2010-2011-ben is a GDP-nél lassabban fognak nőni. Ezért a fogyasztási kiadások csak kis mértékben, évi 1-1,5%-kal növekedhetnek.

2.6. Beruházások

A fejlett gazdaságokhoz történő felzárkózáshoz elengedhetetlenül szükséges a tőkeállomány folyamatos bővülése és megújulása. A magyar gazdaságot jellemző beruházási ráta elmarad a felzárkózó országokétól, a beruházások hozzájárulása a GDP növekedéséhez alacsonynak mondható. A gazdaságpolitika ennek javítására törekszik. A beruházási aktivitás élénkülését szolgálják az uniós fejlesztési források és az ehhez kapcsolódó társfinanszírozás. Az infrastrukturális beruházások (autópálya-építés, közutak építése) nagy mértékben járulnak hozzá nagyberuházások (pl. Hankook, Mercedes) megvalósulásához és ezen keresztül munkahelyek teremtéséhez. A külföldiek által megvalósított beruházások állománya 2008 közepéig meghaladta a 70 milliárd eurót, mely régiós viszonylatban kiemelkedő. Az ország tőkevonzó képességének javítása továbbra is gazdaságpolitikai prioritást élvez, a befektetés-ösztönzés kiemelt célként szerepel.

A nemzetgazdaság beruházási teljesítményének 2006. évi jelentős visszaesését 2007-ben enyhe növekedés követte. A feldolgozóiparban történt nagyszabású beruházás következtében a vállalati beruházások 2007-ben ismét élénkültek és a lakosság beruházásai is emelkedtek. Ezek együttesen ellensúlyozták az államháztartási fejlesztések visszafogását. Ugyanakkor 2008 első három negyedévében ismét a beruházások csökkenése volt tapasztalható. A csökkenés hátterében elsősorban az áll, hogy a kormányzati szektor mérséklődő szerepvállalását a versenyszféra beruházásai már nem tudták kompenzálni. Így 2008 egészében a beruházások kismértékben visszaeshetnek.

A pénzügyi válság elsősorban 2009-ben befolyásolja erősen az üzleti, állami és lakossági szektor fejlesztéseit. A globális és hazai bizonytalanság, a belföldi és külföldi kereslet mérséklődése, a hitellehetőségek szűkülése a vállalatokat kivárássra, a beruházások elhalasztására kényszeríti. Ugyanakkor a kormány válságkezelő csomagja valamelyest élénkítheti a beruházási kedvet. A hitelgarancia-program, a korábbinál kedvezőbb feltételeket kínáló mikrohitelprogram, valamint az uniós fejlesztési pályázatoknál bizonyos pályázati feltételek enyhítése a bizonytalan körülmények ellenére hozzájárulhatnak a vállalati beruházások ösztönzéséhez. 2007 óta ezidáig az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében közel 2000 milliárd forintnyi támogatást ítéltek meg, melynek a beruházási piacra gyakorolt hatása főképp 2009-2011 között fog jelentkezni. A nagyszabású út- és vasútépítések, szennyvízhálózatok és iskolák fejlesztése mellett, ipari és logisztikai parkok, inkubátorházak jönnek létre, és a nagy értékű turisztikai befektetések egyaránt jelentős részét adhatják a nemzetgazdasági beruházásoknak az elkövetkezendő 2-3 évben. Az említett intézkedések és egyedi tényezők azonban csak részben tudják ellensúlyozni a hitelpiaci válság hatásait. A bruttó állóeszköz felhalmozás alakulásában a versenyszféra kismértékű, az állami szektor nagyobb mértékű visszaesése várható. A lakásberuházások a reálkeresetek csökkenése, de főként a hitelhez jutási esélyek romlása következtében jelentősen elmaradnak a korábbi szinttől, így a háztartások beruházásai is negatívan járulnak hozzá a nemzetgazdasági beruházások alakulásához. Mindezek alapján a jövő évben a beruházások teljesítménye a nemzetgazdaság egészében 1% körül mérséklődhet.

A beruházási volumen 2009-es csökkenését követően 2010-től a beruházási aktivitás élénkülése várható. A globális gazdasági bizonytalanságok enyhülésével, a nemzetközi konjunktúra élénkülésével, a finanszírozási lehetőségek és a jövedelmi helyzet javulásával 2011-ben a nemzetgazdasági beruházások erőteljes növekedése prognosztizálható, melyhez mindhárom szektor pozitívan járulhat hozzá.

2.7. A növekedés összetevői

A 2006 második felében megkezdett fiskális konszolidáció hatása a magyar gazdaság növekedésére 2008-ban is érezhető volt, a gazdaság alacsonyabb növekedési pályára került. A korábbi előrejelzésekben a kiigazító intézkedések GDP-t érintő negatív hatásainak kifutásával 2009-től a gazdasági növekedés gyorsulása volt várható. Azonban az elmúlt időszakban tapasztalt világgazdasági folyamatok, a pénzügyi piacokat övező turbulencia súlyosbodása, begyűrűzése és a globális válságból való kilábalás elhúzódó folyamat lesz, amely az elkövetkező két évben megakadályozza, hogy a magyar gazdaság visszatérjen a potenciális növekedési pályájára.

Az amerikai másodrendű jelzálogpiacról kiinduló, majd globális pénzügyi és reálgazdasági válsággá fejlődő turbulencia negatív hatásai a magyar reálgazdaságba döntően két csatornán keresztül gyűrűznek be.

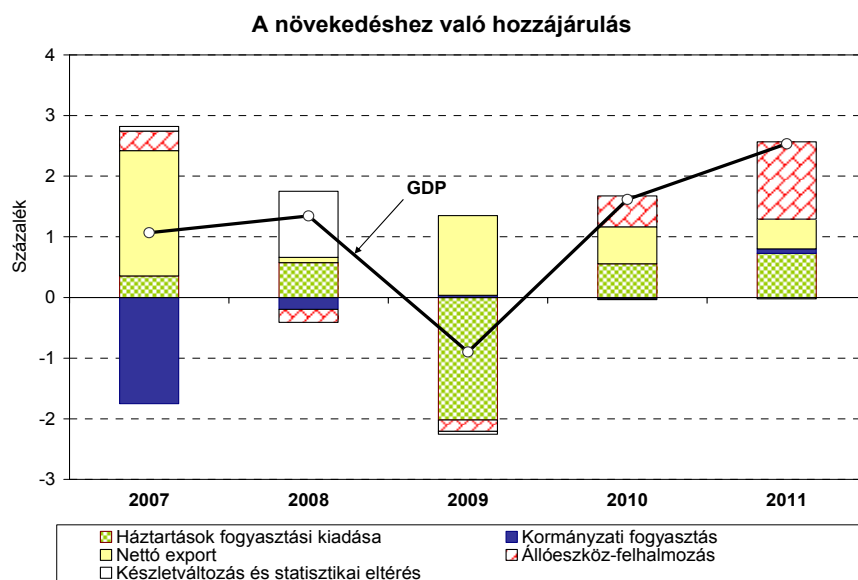
Egyrészt a magyar exportot felvevő gazdaságok gyengélkedése az exportértékesítési kilátásokat jelentősen rontja. Mivel a magyar export GDP-hez viszonyított aránya meglehetősen magas (több mint 80%), az exportkereslet szűkülése a vállalati szektor jövedelmezőségét negatívan érinti, ami jelentős alkalmazkodásra kényszeríti a

vállalatokat. Az alkalmazkodás létszámleépítésekben, a bérkiáramlás visszafogásában és beruházási döntésekben egyaránt tetten érhető lesz.

Másrészt a pénzügyi válság következtében a hazai bankrendszer hitelkínálata erőteljesen beszűkülhet. A befektetők kockázatvállalási hajlandóságának csökkenése a forrásköltségek emelkedését, a kockázati prémium növekedését eredményezi. A bankok a nehezebben és költségesebben elérhető források kihelyezését szigorúbb hitelfeltételekhez és magasabb kamatokhoz kapcsolják, ami mind a lakossági, mind a vállalati szféra hitelfelvételét visszaveti.

A háztartások fogyasztása a hitelfelvételi lehetőségek beszűkülése és megdrágulása, továbbá a recesszióból következő foglalkoztatás-csökkenés, valamint a reálbércsökkenés következtében 3% körül mérséklődhet. A közösségi fogyasztás a közszféra létszámának változatlansága mellett a dologi kiadások visszafogása miatt némileg mérséklődhet. A beruházások a kedvezőtlen gazdasági környezet és a beszűkülő finanszírozási lehetőségek miatt – az EU-források növekvően pozitív szerepe mellett is – 2009-ben közel 1%-kal visszaesnek. Az exportlehetőségek jelentősen csökkennek, a kivitel növekedése reálisan számolva csak megközelíteni tudja a 4%-ot, míg az import bővülése a belső kereslet csökkenése miatt jóval elmarad az exportétól.

2008 első három negyedévének folyamatai alapján 2008-ban a gazdaság várhatóan 1,3%-kal nő. A világgazdasági környezet kedvezőtlenebbé válása, a hitelkondíciók szigorodása miatt és a korábban tervezettnél nagyobb mértékű hiánycsökkentés okozta belső kereslet szűkítés hatására a GDP 2009-ben csökkenni fog.



2010-től kezdve a globális gazdasági környezet javulásával a külső kereslet élénkületét mutathat és a pénzpiacok megnyugvásával a finanszírozási források hozzáféréseinek feltételei is kedvezőbbé válhatnak. Így a háztartások fogyasztása fokozatosan emelkedik és a beruházási aktivitás élénkül. Az import bővülési üteme a növekvő belső kereslet hatására közelíteni fog az exportéhoz, így a nettó export hozzájárulása a gazdasági

növekedéshez mérséklődni fog. Mindezek alapján 2011-ben a gazdasági növekedés 2,5%-ra gyorsulhat.

A GDP összetevői	változás az előző évhez képest %-ban				
	2007	2008	2009	2010	2011
Háztartások fogyasztási kiadása	0,7	1,1	-3,8	1,1	1,4
Természetbeni társadalmi juttatás	-10,8	0,0	0,2	0,1	0,3
Háztartások fogyasztása	-1,8	0,9	-3,1	0,9	1,2
Közösségi fogyasztás	-2,2	-2,0	0,2	-0,3	0,3
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	1,5	-1,0	-0,9	2,5	6,2
Belföldi felhasználás	-1,0	1,3	-2,2	1,1	2,1
Kivitel (árúk és szolgáltatások)	15,9	6,1	3,9	5,8	8,5
Összes kereslet	6,3	3,4	0,6	3,3	5,2
Behozatal (árúk és szolgáltatások)	13,1	6,1	2,4	5,2	8,2
GDP	1,1	1,3	-0,9	1,6	2,5

2.8. Külső egyensúly

A folyó fizetési mérlegben a korábbi évekhez hasonlóan folytatódik a reálgazdasági folyamatokból eredő egyenlegjavulás. Az egyenlegjavulás 2009-ben a belföldi felhasználásból fakadó alacsonyabb importszükséglettel magyarázható. 2010-2011 folyamán a már lassan élénkülő belföldi kereslet ellenére a reálgazdasági egyenleg tovább javul. Az aktívum 2009-ben a GDP 2,4%-ára, míg 2011-re körülbelül 3,5%-ára növekedhet.

A jövedelmi egyenlegben 2008-2009 folyamán a már megnövekedett külső adósságállomány és a külső finanszírozási feltételek romlása következtében az adósság-típusú jövedelmek GDP arányos passzívumának emelkedése várható. Az adósság-típusú jövedelmek egyenlege 2010-től kezdve javulhat ismét. A korábbi években a nem adósság típusú jövedelmek passzívuma folyamatosan növekedett, jelentős részben a Magyarországon előző években megvalósult működő tőkebefektetések magas jövedelmezősége miatt. 2008-2009 folyamán a pénzügyi válság hatására ezen befektetések jövedelmezősége romlani fog, ezért mind az újrabefektetett jövedelmek, mind a profitkivonás mértéke alacsonyabb lehet a korábbi évek szintjéhez képest. A nem adósság típusú jövedelmek passzívuma a gazdaság fokozatos élénkülésével 2010-2011 folyamán kezdhet el ismét növekedni.

A reálgazdasági tranzakciók és a jövedelmek egyenlegének eredményeképp a folyó fizetési mérleg hiánya GDP-arányosan 2009-ben erőteljesen, 1,6 százalékponttal, míg 2010-től évi körülbelül 0,4-0,5 százalékponttal mérséklődhet. A finanszírozási szükséglet a növekvő EU-transzfereknek köszönhetően az előrejelzési horizont második felében gyorsabban csökken, mint a folyó fizetési mérleg hiánya. Az éves finanszírozási szükséglet 2009-re 3,7%-ra mérséklődhet, majd 2010-2011 folyamán évente átlagosan további 1 százalékponttal csökkenhet.

A pénzügyi válság következtében 2008-2009 folyamán számítani lehet arra, hogy a nettó működőtőke-beáramlás alacsonyabb szintet ér el, mint a megelőző évek átlaga⁴. A tőkebeáramlás élénkülése 2010-2011 folyamán kezdődhet el ismét, a nem adóssággeneráló finanszírozás ezért az előrejelzési horizont végén válhat meghatározóvá. Mindezek ellenére az adóssággeneráló finanszírozás mértéke is folyamatosan csökkenni fog, a külső finanszírozási igény esésének köszönhetően.

Külső finanszírozási igény

a GDP %-ában

	2007	2008	2009	2010	2011
Áruk és szolgáltatások egyenlege	1,4	0,9	2,4	3,1	3,5
Folyó fizetési mérleg egyenlege	-6,4	-6,8	-5,2	-4,8	-4,3
Tőkemérleg EU-transzferekkel	1,1	1,7	1,5	2,3	2,8
Külső finanszírozási igény	5,3	5,1	3,7	2,5	1,6
Adóssággeneráló finanszírozás*	10,1**	4,6	3,5	1,4	0,5
Nem adóssággeneráló finanszírozás	-4,8**	0,5	0,2	1,0	1,0
ebből: nettó működőtőke befektetés	1,6	2,0	1,8	2,5	2,5
ebből: nettó visszaforgatott jövedelem	1,9	1,7	1,3	1,7	1,6

*/egyéb tőke nélkül

**/jelentős egyszeri tételek miatt

Az összesen adatok kerekítés miatt eltérhetnek a részadatok összegétől

2.9. Infláció

A 2007-es éves átlagos fogyasztói árindex 8,0% volt, amit a költségvetési egyenleg javítását célzó 2006 őszi és 2007 év eleji kormányzati intézkedések, valamint a hazai és nemzetközi tényezőkre egyaránt visszavezethető gyors élelmiszer-drágulás determinált. A kormányzati intézkedések árindex-növelő hatása 2007 őszére lecsengett, de a tartósan magasan maradó élelmiszer-infláció és az időközben rendkívül magasra szökő világpiaci energiaárak közepette az inflációs ráta 2008 első nyolc hónapjában csak lassan csökkent. Szeptembertől a meredek esésnek induló agrárárak, az év közepén kifejezetten erős szintet megjárt forintárfolyam, valamint a lakossági vásárlóerő elmúlt évekbeli összesített gyengélkedése együtt már meghatározó deflációs erővel bírt. A negyedik negyedévben további jelentős árindex-csökkentő hatás tulajdonítható a gyorsan mérséklődő nemzetközi energiaáraknak, de már érezhető a pénzpiaci válság nyomán kibontakozó világgazdasági lassulás hazai recessziós következményeinek előszele is. Mindezek következtében az infláció 2008 végére 4,5% alá esik, éves átlagos értéke pedig 6,2% lesz.

A jövő évi inflációs kilátások megítélése a szokásosnál is több bizonytalansággal terhelt. A forintárfolyam 2008 októberében meglehetősen volatilis alakult, egyelőre nem adható megbízható előrejelzés a jövő évtől várható értékére. A nemzetközi energiaárak – beleértve a határidős árakat is – az ősz folyamán rendkívüli mértékben estek, a kialakult alacsony árszint tartóssága egyelőre nehezen becsülhető meg. A 2009. évi bértárgyalásokon a versenyszférában 3-5% közötti béremelési ajánlásról született

⁴ 2007-ben a közvetlen tőkebefektetések egyenlegét jelentős mértékben rontották olyan egyszeri tételek, mint a Budapest Airport tulajdonosváltása, illetve a MOL saját részvény-vásárlása.

megállapodás, azaz az utóbbi évek magas béremelkedése után várhatóan érdemben lassabb növekedés valósul meg. A lakossági kereslet a jövedelmek és a hitelkínálat zsugorodása miatt jövőre jelentősen visszaesik. A rossz konjunkturális kilátások okán az inflációs kockázat alapvetően lefelé irányuló.

A kibocsátási rés tágulásának dezinflációs hatása, a konjunktúra felívelésének kezdete, illetve a nemzetközi árfolyamok függvényében 2010-ben az infláció további lassulása valószínű. Az elmúlt évek megugró inflációja után a gyors dekonjunkturális dezinfláció a következő években mérséklő hatással lehet az inflációs várakozásokra is, és amennyiben a majdan megkezdődő felívelés nem jár együtt pl. a bérkövetelések túlzott megemelkedésével vagy túlfűtött keresletbővüléssel, úgy az inflációs pálya tartósan a középtávú jegybanki cél környékén marad.

Infláció	évi átlagos változás százalékban				
	2007	2008	2009	2010	2011
Fogyasztói árak	8,0	6,2	4,5	3,2	3,0

A villamosenergia-piac liberalizációja a délkelet-európai kínálati elégtelenség miatt bekövetkező regionális drágulási hullám közepette valósult meg. A hazai piaci verseny elégtelenségéből fakadó további drágulási nyomás tompítására év közben megtörtént a jogi szabályozókönyvet kiigazítása. A 2009 közepén esedékes gázpiaci liberalizáció előkészítésénél ezeket a tapasztalatokat már felhasználta a jogalkotó. Kedvező, hogy a piacnyitásra várhatóan csökkenő nemzetközi árak mellett kerül majd sor.

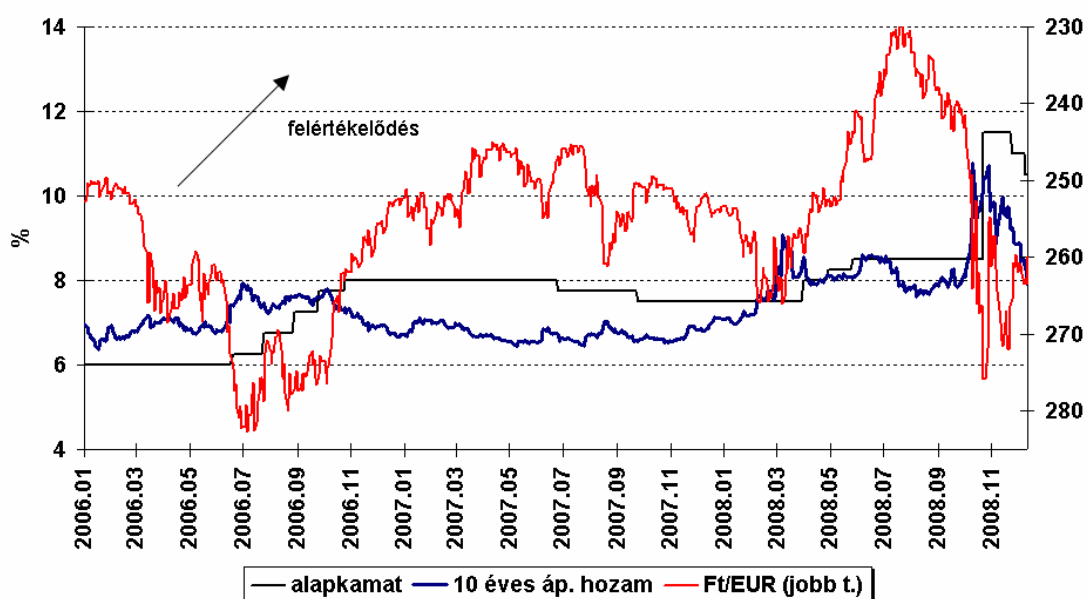
Középtávú jelenség, hogy környezetvédelmi és szolgáltatásminőségi követelmények teljesítése, valamint finanszírozási okok miatt az önkormányzatok az átlagos inflációnál nagyobb mértékben drágítják a víz-, csatorna- és szemétszállítási szolgáltatásokat, valamint a helyi közlekedést. A kormány ugyanakkor 2008-tól fokozott figyelmet szentel az önkormányzati árhatósági szabályozás témájának. Ez pl. a távhő árszabályozás jogi környezetének részletesebb kidolgozásában öltött testet, ahol az Energia Hivatal szakértő közreműködése mellett a költségalapúság és a hatékonysági kényszerek fokozottabb érvényesítése várható.

2.10. Monetáris és árfolyampolitika

A jegybanktörvény értelmében a jegybank elsődleges feladata az árstabilitás elérése és fenntartása. A monetáris politika 2001 közepétől az inflációs célkövetés rendszerében működik, amit 2008 februárjától lebegő árfolyamrendszer egészít ki. A lebegő árfolyamrendszer kedvezőbb feltételeket teremt a jegybank számára az inflációs cél eléréséhez, és ezen keresztül a maastrichti nominális kritériumok teljesítéséhez, valamint az ERM-II belépéshez. Az inflációs célok eléréséhez továbbra is fontos a költségvetési politika támogatása. Az eszköztár lényegében harmonizált az Eurorendszer (Eurosystem) által alkalmazottal, azzal a különbséggel, hogy az MNB aktív helyett passzív oldali szabályozást alkalmaz. A Monetáris Tanács 2008 novemberében a kötelező tartalékráta mértékét 5%-ról – az Európai Központi Bank által alkalmazottal megegyező szintre – 2%-ra csökkentette.

A forint árfolyama az ingadozási sáv 2001. évi kiszélesítését követően viszonylag rövid ideig tartó kilengésektől eltekintve stabilan alakult, az árfolyamsáv 2008. februári megszüntetéséig néhány napot leszámítva a forint a sáv erős oldalán tartózkodott. A lebegő árfolyamrendszerben a forint egészen 2008. október elejéig egy erősödő trend mentén stabilan alakult, majd az amerikai másodrendű jelzálogpiacok megrendülését követő nemzetközi pénzügyi válság elmélyülésével a forint árfolyama jelentősen gyengült.

Hozam- és árfolyamalakulás



Az általános pénz- és tőkepiaci bizalmatlanság körülményei között Magyarország piaci megítélése a fiskális konszolidáció jelentős eredményei ellenére számottevően romlott. Mind a rövid, mind a hosszú forint-euro felárak rövid idő alatt jelentősen emelkedtek, az államkötvények aukciós értékesítését az ÁKK 2008-ra felfüggesztette, a nem-rezidensek nagymértékben csökkentették forintban denominált állampapírállományukat. Az alapkamatot októberben a Monetáris Tanács rendkívüli ülésén 300 bázisponttal emelte. Október elején jelentősen megnőtt az ország nemfizetési kockázata, emelkedett a CDS felár (credit default swap). Az elapadt piaci finanszírozás átmeneti pótlása, illetve a bizalom helyreállítása érdekében a kormány és az MNB mintegy 20 milliárd eurós hitelcsomagról kötött megállapodást az Európai Unióval, a Nemzetközi Valutaalappal és a Világbankkal. A hitelkeret elsősorban a bizalom helyreállítását célozza és meghatározott feltételek teljesülése esetén több részletben hívható le. A megállapodás megadja a kellő háttérrel ahhoz, hogy a követett szigorú fiskális, jövedelem és monetáris politika hatására a bizalom erősödjék, a forint árfolyama stabilizálódjék, a rövid és hosszú távú hozamok mérséklődjenek, az állampapírpiac a szokásos rend szerint működjön, és a pénzügyi szolgáltatók, különösen a bankok működési feltételei javuljanak, az üzleti szektor számára a működéshez szükséges finanszírozási források a piacokról megszerezhetőek legyenek. A piaci bizalom helyreállása, majd a tartós javulás megalapozása

szempontjából elengedhetetlen az államháztartás hiányának a maastrichti kritérium szintje alá történő szorítása és a középtávú cél fokozatos megközelítése.

A nemzetközi intézmények által biztosított hitelkeret megnyílása, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítésére tett intézkedések és a költségvetési hiány korábban tervezettnél nagyobb mértékű csökkentését megalapozó lépések bejelentése nyomán a Monetáris Tanács november 24-én, illetve december 8-án az alapkamat 50-50 bázispontos csökkentése mellett döntött.

2008 folyamán a reálárfolyam felértékelődésével és a reálkamatok jelentősebb emelkedésével szigorodtak a monetáris kondíciók. Az egyéves előretekinthető reálkamat – a hozamemelkedés és az inflációs várakozások mérséklődése egyenlegeként – historikus átlaga felett áll. A reálárfolyam – a kereskedelmi partnereinkhez képest nagyobb, bár tendenciájában csökkenő inflációs különbözet hatására, illetve az éves átlagban némileg felértékeltebb nomináleffektív árfolyam miatt – erősödött.

A középtávú inflációs cél 2008-ban esedékes felülvizsgálata során – a magyar gazdaság struktúrája, a jövőbeli kilátások és inflatórikus tényezők figyelembevételével – a 3%-os cél nem változott. Az árstabilitás numerikus értékének következő felülvizsgálatára – a középtávú, folytonos célra történő 2005 augusztusi átálláskor deklaráltakkal összhangban – 3 év múlva, illetve az ERM-II árfolyamrendszerbe történő belépéskor kerül sor. Az inflációs cél a konvergencia program előrejelzése szerint már a program időszakának első felében teljesülhet.

Az euro bevezetését a Kormány kiemelt célként kezeli. Annak érdekében, hogy a közös pénz bevezethetővé váljék amint a gazdasági lehetőségek (a konvergencia kritériumok teljesítése) ezt lehetővé teszik, a Kormány megkezdte a gyakorlati átállásra való felkészülést. Ennek első lépéseként megalapította a Nemzeti Euro Koordinációs Bizottságot, amelynek elnöke a pénzügyminiszter, társelnöke az MNB elnöke és feladata az euro-bevezetés szervezeti kereteinek megteremtése és a nemzeti átállási terv elkészítése. A Nemzeti Átállási Terv első változata az állami-, a gazdasági és a civilszervezetek széles körű együttműködésével 2008 közepén készült, melyet az érintettek évente aktualizálnak.

3. Államháztartás

3.1. Költségvetési pálya, ciklikus pozíció

A 2006 második felében megkezdett költségvetési konszolidációs program eredményeként az államháztartás ESA95 szerinti hiánya a tervezettnél is gyorsabban csökken. A deficit 2007-ben az előző évi 9,3%-nak csaknem felére, a GDP 5%-ára mérséklődött. 2007-hez hasonlóan a 2008. évi hiány is kisebb lesz az előző konvergencia programban kitűzött célnál és a tervezett 4% helyett a GDP 3,4%-a lehet.

A Magyarországot is súlyosan érintő pénzügyi válság, a kockázatok gyors ütemű növekedése szükségessé tette, hogy a piaci bizalom és a stabilitás erősítése érdekében a 2009. évi költségvetés a reálgazdasági kilátások romlása ellenére, az eredetileg tervezettnél nagyobb egyenlegjavulást, a GDP 2,6%-ára csökkenő államháztartási hiányt irányozzon elő. A várható visszaesés következtében a gazdaság teljesítménye a potenciális szintjétől már jóval elmarad, így a ciklikus hatásoktól és egyszeri tételektől megtisztított hiány a GDP 1,8%-ára mérséklődik jövőre. Bár 2010-től a gazdasági növekedés fokozatos visszatérése várható, a ciklikus pozíció továbbra is kedvezőtlen lesz. A ciklikus feltételekben csak az utolsó évben indulhat meg kismértékű javulás, de a kibocsátási rés még ekkor is negatív marad. Ennek alapján a 2007. novemberi programban jelzettnél gyorsabban főként a program időszakának elején folytatódhat a deficit csökkentése, a Stabilitási és Növekedési Egyezményvel összhangban meghatározott középtávú költségvetési cél (0,5 százalékos körüli strukturális hiány) felé. A kitűzött költségvetési pályán 2007 és 2011 között 2,8 százalékpont (éves átlagban 0,7 százalékpont) hiánycsökkentés valósul meg. A strukturális hiány éves átlagban 0,8, összesen 3,2 százalékponttal mérséklődik.

A középtávú költségvetési pálya

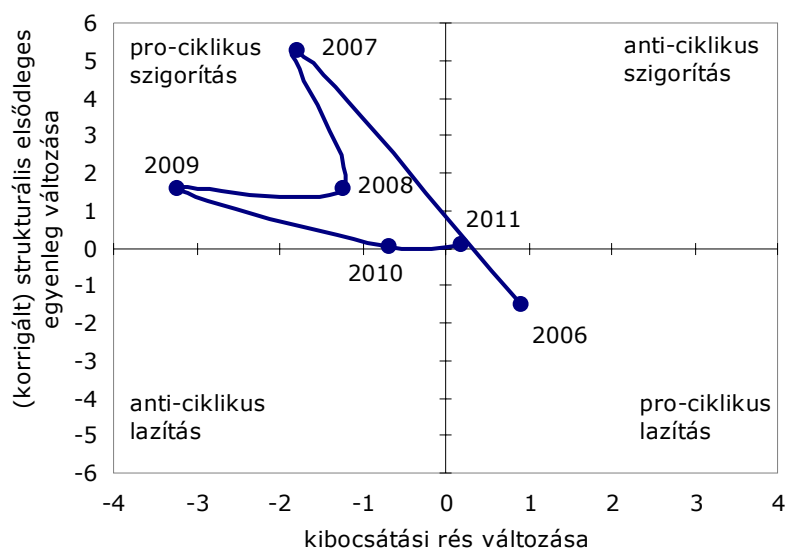
a GDP %-ában

	2007	2008	2009	2010	2011
Államháztartás hiánya	5,0	3,4	2,6	2,5	2,2
Nyugdíjreform hatása a hiányban	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Strukturális hiány	4,5	3,0	1,8	1,5	1,3
Kibocsátási rés	1,4	0,1	-3,1	-3,8	-3,6

Az elengedhetetlenül szükséges egyenlegjavítás jelenleg nem teszi lehetővé, hogy a költségvetési politika anticiklikus intézkedésekkel fékezze a gazdaság lassulását, illetve mérsékelje a várható visszaesést. A strukturális elsődleges egyenleg változása 2009-ig erőteljes keresletcsökkentést jelez, a költségvetési politika csak 2010-től válhat lényegében semlegesé⁵. A gazdasági ciklus „leszálló ágában”, a kibocsátási rés gyors csökkenése mellett megvalósított egyenlegjavítás erősen pro-ciklikus irányultságú.

⁵ Az aggregált keresletre gyakorolt fiskális hatás becslésekor indokolt figyelmen kívül hagyni a nyugdíjreform hatását. A tőkefedezeti elven nyugvó magán-nyugdíjpénztárakba fizetett járulékok miatti bevételekiesés az átmenet éveiben többlethiányt okoz az államháztartásban, ezzel azonban „szemben áll” a pénztárakban halmozódó megtakarítás, így nem generál többlet-keresletet a gazdaságban. Hasonlóképpen, a keresleti hatás szempontjából indokolt az EU-költségvetéshez kapcsolódó tételek figyelmen kívül hagyása is. Bár az EU-támogatások a költségvetés bevételi és kiadási oldalán egyaránt megjelennek (az egyenlegre gyakorolt hatásuk így semleges), de az uniós forrásból megvalósított kiadások valójában többlet belföldi keresletet támasztanak. Az EU költségvetéséhez való magyar hozzájárulás ugyanakkor ezzel ellentétesen, szűkíti a belföldi keresletet.

Fiskális hatás
(+: szigorítás, -: lazítás)



3.2. Az államháztartás 2008. évi helyzete

A költségvetési törvény az előző konvergencia programban kitűzött célnak megfelelően, a GDP 4%-ában határozta meg az államháztartás 2008. évi, ESA95 szerinti hiányát. Az évközi adatok azonban 2007-hez hasonlóan, az idén is egyre inkább a tervezettnél jobb egyenleg irányába mutattak, ezért a Pénzügyminisztérium az éves prognózist júliusban a GDP 3,8%-ára csökkentette. Októberben, a fokozódó pénzügyi zavarok közepette a Kormány kiadásszűkítő intézkedéseket jelentett be és ismét lefelé, a GDP 3,4%-ára módosította az előrejelzést. Az új hiánycél elérése érdekében csak akkor és olyan mértékben kerülhet sor a még rendelkezésre álló fejezeti egyensúlyi tartalékok és a központi egyensúlyi tartalék felhasználására, ha és amennyit egyéb kiadási megtakarítások vagy bevételi többletek lehetővé tesznek. Figyelembe véve az elkülönített állami pénzalapok kiadásainál elérhető megtakarítást, valamint azt is, hogy az uniós programoknál tapasztalható elmaradás a társfinanszírozásra fordított kiadásokat is mérsékli, az összes megtakarítás eléri a GDP 0,4%-át.

Az előrejelzést a havi pénzforgalmi és a negyedéves ESA adatok is alátámasztják. Az államháztartás ESA95 szerinti hiánya az első negyedévben a szezonálisan kiigazított negyedéves GDP 2,4%-a, a második negyedévben 2,1%-a volt. Ennél kisebb negyedéves hiányra az elmúlt hat és fél évben csak egy esetben, 2007 második negyedévében volt példa. A félév egészében a hiány a GDP 2,2%-ának felelt meg, ami 2001 vége óta a legalacsonyabb érték. 2007 első félévével összehasonlítva a kormányzati szektor GDP-arányos deficitje éppen a felére mérséklődött. A javulás hátterében a kiadásoknak a bevételekétől jóval elmaradó növekedése állt. A főbb kiadási tételek közül egyedül a pénzügyi társadalmi juttatások dinamikája volt gyorsabb a GDP növekedésénél, ami elsősorban a nyugdíjkiadások emelkedésével függött össze. A költségvetés eleve a GDP-arányos nyugdíjkiadások növekedésével számolt 2008-ban. Ezt az év első felében a

nyugdíjszabályok változása miatt az igénybevevők várhatóan megnövekvő száma (eddig volt lehetőség a korábbi szabályok szerinti nyugdíjba vonulásra) és a nyugdíjkorrekciós program indokolta. A kiadásokat tovább növelte, hogy – mivel a nyugdíjemelések mértékét 50-50%-os arányban az infláció és a nettó keresetek alakulása határozza meg – májusban 1,1%-os pótlólagos, januárig visszamenőleges hatályú nyugdíjemelésre került sor. Egyébként a kiadások, ezen belül is főként a beruházások csökkentek a GDP-hez viszonyítva.

Az ESA-adatokhoz hasonlóan a havi pénzforgalmi adatok is az államháztartás egyensúlyi helyzetének javulását mutatják. Az első tíz hónapban a központi költségvetés, a társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok együttes hiánya még a lefelé módosított éves előrejelzést alapul véve sem érte el az időarányos szintet. A hiánycél még abban az esetben is teljesíthető, ha az év utolsó két hónapjában – az eddigi tendenciával ellentétesen – a deficit 2007. november-decemberhez képest növekedne. A szokásos szezonálisnak megfelelően novemberben jelentősebb mértékű hiány, decemberben viszont többlet várható az államháztartás mérlegeiben. Novemberben növeli a kiadásokat a 13. havi nyugdíj második felének kifizetése, illetve a bérek és az infláció alakulása miatt szükséges, további kiegészítő nyugdíjemelések. Decemberben viszont a megnövekvő adóbefizetéseknek⁶ köszönhetően a bevételek meghaladják a kiadásokat.

Az egyenleg kedvező alakulása egyrészt a bevételek – különösen a jövedelmekhez kapcsolódó egyes adónemek – erőteljes növekedésének, másrészt annak köszönhető, hogy a kiadások többsége az év során az időarányos szinttől általában kissé elmaradt.

Az éves előrejelzés számol a költségvetési adatok és egyes makrogazdasági információk (a 2007 végén/2008 elején gondoltnál lassabban mérséklődő infláció és erőteljesebb bérdinamika) alapján várható bevételi többletekkel, de figyelembe veszi a felerősödött bizonytalanságokat is (lefelé módosított növekedési és foglalkoztatottsági prognózis). Az évközi előlegfizetések után a társasági adó bevételek decemberi kiegészítését a makrogazdasági környezet kedvezőtlenül befolyásolhatja, a korábban vártnál mérsékeltbb lehet a járulékbefizetések többlete és kismértékű elmaradás valószínűsíthető a fogyasztáshoz kapcsolt adóknál. Összességében az adó- és járulékbefizetések többlete a GDP 0,4%-át érheti el.

A költségvetési szervek és fejezeti előirányzatok bevételeinek, kiadásainak és költségvetési befizetésének egyenlege (a költségvetési intézményrendszer hiánynövelő hatása) az év során rendre kisebb volt az időarányos szintnél. A megtakarítás a fejezeti kezelésű előirányzatoknál képződött, főként egyes uniós programoknál tapasztalható elmaradás következményeként.

A központi alrendszerek mellett a helyi önkormányzatok is a várakozásoknál kedvezőbb egyenleggel, az előző évi kismértékű hiánnyal szemben többlettel zárták az első három negyedévet, így az alrendszer éves hiánya a korábban jelzettnél kisebb lehet. Az egyenlegjavulás alapvetően a felhalmozási kiadások elmaradásával függ össze.

⁶ A nyereségadó-befizetési kötelezettség több mint 40%-át az előlegfizetési szabályok szerint a vállalkozásoknak decemberben kell teljesíteniük.

Az ESA95 szerinti bevételek és kiadások nem csak az évközi információk figyelembe vétele, hanem a magyar statisztikai hatóságok által a kormányzati szektor hiányáról és adósságáról az Eurostat számára összeállított őszi adatközlés során bevezetett módszertani változások miatt is módosulnak:

- A vasúti személyszállítás lebonyolítására létrehozott társaság (MÁV Start Zrt.) visszamenőleg, a megalakulása napjától (2007. július 1.) a kormányzati szektorba került besorolásra. Az átsorolás következtében a társaság piaci bevételei a kormányzat bevételeit növelik. A kiadási oldalon a támogatások a MÁV Start-nak juttatott összeggel csökkennek, de a bér-, dologi és beruházási kiadások emelkednek;
- Az Eurostat ajánlásának megfelelően változott az uniós források elszámolása, jobban biztosítva az EU-transzferek egyenlegre gyakorolt hatásának semlegességét. A projektek hazai forrásból megelőlegezett költségeinek későbbi években realizálódó megtérülése visszakönyvelésre kerül az adott évre.

A makrogazdasági és pénzügyi folyamatok hatására a következő főbb pontokon változnak az eredményszemléletű kiadások:

- A közszférában kötött bérmegállapodás szerint a reálkeresetek az előző évi szinten maradnak 2008-ban. A költségvetés készítésének idején vártnál lassabban mérséklődő inflációt figyelembe véve ez a GDP 0,1%-ának megfelelő többletkifizetést jelent, amire két részletben folyósított bérkiegészítés formájában kerül sor;
- A törvény szerint járó, májusi és novemberi kétszer 1,1%-os kiegészítő nyugdíjmelés a GDP 0,2%-ának megfelelő többletkiadást jelent. A pénzügyi és természetbeni társadalmi juttatások többi eleménél ellentétes irányú változások valószínűsíthetők. Megtakarítás várható a fogyasztói árkiegészítésnél, a szociális ellátásoknál, a táppénzkifizetéseknél. A lakástámogatások kiadásai ugyanakkor az állampapírhozamok emelkedése következtében növekednek. A lefelé módosított nominális GDP előrejelzés is közrejátszik abban, hogy összességében a GDP-arányos társadalmi juttatások 2007-hez képest emelkednek;
- Az évközi adatok a beruházási kiadások prognózisának lefelé történő módosítását indokolják;
- Az előrejelzés azzal számol, hogy a vasúti teherszállítás lebonyolítására létrehozott társaság (MÁV Cargo Zrt.) eladásából befolyó privatizációs bevétel a MÁV Zrt.-nél marad, így ez a tranzakció az ESA-kiadásokat tőke-transzfer kiadásként növeli.

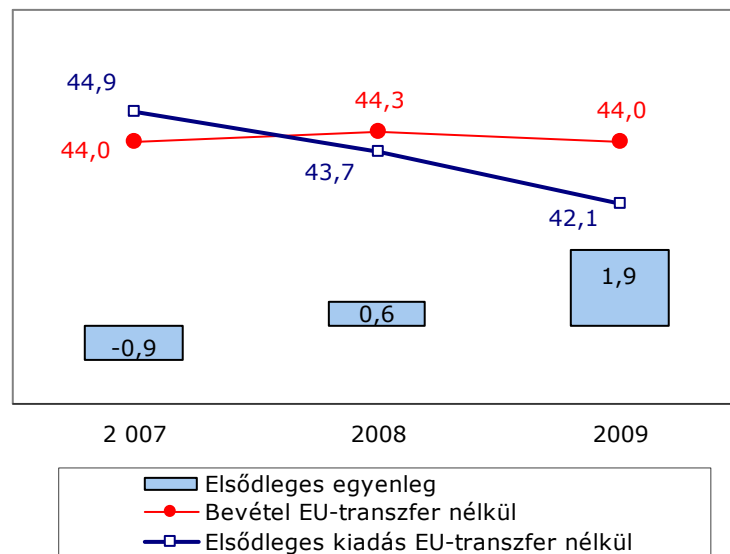
Az említett változások és a kisebb folyó áras GDP együttes hatása következtében az eredetileg tervezettnél kisebb hiány nagyobb GDP-arányos bevételek és kiadások mellett valósul meg.

3.3. A 2009. évi költségvetés

A 2009. évi költségvetés alapján az államháztartás ESA95 szerinti hiánya jövőre már a 3%-os küszöbérték alá kerül. A deficit az előző konvergencia programban kitűzött 3,2%-

kal szemben a GDP 2,6%-ára csökken. A nagyobb egyenlegjavulást és a kisebb hiány mellett is növekvő kamatkidások ellentételezését az elsődleges kiadások visszafogása teszi lehetővé. A takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló, 2008 novemberében elfogadott törvénynek megfelelően az államháztartás központi alrendszerének konszolidált elsődleges kiadási főösszege (az uniós támogatásból és az intézmények saját bevételeiből fedezett kiadások nélkül) nominálisan sem növekszik, sőt csökken az előző évhez képest. A költségvetés bevételi és kiadási oldalát egyaránt megnövelő uniós transzferek nélkül számítva a kormányzati szektor GDP-arányos elsődleges kiadásai több mint 1,5 százalékponttal mérséklődnek.

Bevétel, elsődleges kiadás, elsődleges egyenleg
(a GDP százalékában)



Az elsődleges kiadás/GDP arány még a növekvő EU-támogatások figyelembe vételével is kisebb lesz, mint 2008-ban. A kiadások szűkítése főként a bérkiadások és a központi költségvetési fejezetek támogatásából (azaz nem saját bevételből és nem EU-forrásból) fedezett kiadásainak csökkentése, valamint a nyugdíj- és szociális kiadások növekedésének visszafogása révén valósul meg.

- A közszférában 2009-ben változatlanok maradnak az illetményrendszerek központi (törvényi) mértékei, összességében a keresetek a 13. havi illetménynek megfelelő összeggel csökkennek. (A korábban tervezett kismértékű reálbér-növekedést alapul véve a két intézkedés együttes hatása meghaladja a GDP 1%-át). A közszférában a költségvetés nem számol létszámcsökkenéssel, de a foglalkoztatottságnak a nemzetgazdaság egészében várható visszaesését a Kormány költségvetési eszközökkel is mérsékelni kívánja. A Nemzeti Foglalkoztatási Program célja, hogy többszöröződjön a segély helyett közcélú munkában résztvevők száma. A pénzügyi juttatások közül a közcélú munkára átcsoportosított összegek növekedése a bérekre és járulékokra fordított GDP-arányos kiadásokat 0,1 százalékponttal növeli, így összességében a munkavállalói jövedelem/GDP arány 0,5 százalékponttal lesz kevesebb, mint 2008-ban;

- A központi költségvetési fejezetek támogatásból fedezett kiadásainál a 2008. évi előirányzatoknál jóval alacsonyabb összeggel számol a jövő évi költségvetés. Az előirányzatok a GDP százalékában kifejezve több mint 1 százalékponttal kisebbek az előző évinél. A Kormány „kisebb és hatékonyabb állam”-ra vonatkozó célkitűzését elősegítő intézményrendszeri változtatások jórészt már lezárultak. A költségvetési tervezés során az így keletkezett tartós éves megtakarítások kiemelése, valamint az egyszeri feladatok kivétele nagyban hozzájárult a kiadási előirányzatok csökkentéséhez. Emellett a fejezetek a GDP közel 0,4%-ával csökkentett bázisra tervezhették 2009. évi előirányzataikat. A lefelé módosított hiánycél elérése érdekében a támogatási előirányzatok (ide nem értve a bérekre fordított kiadások változását) a GDP 0,2%-át elérő összeggel tovább mérséklődtek. A megtakarítást növelte, hogy a fejezetek támogatásából 80 milliárd forint (a GDP 0,3%-a) ún. zárolt fejezeti egyensúlyi tartalékba került, amelynek elköltésével a költségvetési mérleg nem számol. A zárolt tartalék elköltésére csak az adóbevételek esetleges túlteljesülése esetén van lehetőség. Bármekkora lenne is azonban a bevételi többlet, a többletkiadás nem lehet több a zárolt tartalék összegénél, illetve az olyan bevételi többleteket, amelyekhez költségvetési többletkiadás kapcsolódik, nem lehet elkölteni;
- A nyugdíjak a törvényi előírásoknak megfelelően január 1-től emelkednek, a nyugdíjkorrekciós program azonban csak szeptember 1-től folytatódik. Változnak a 13. havi nyugdíj kifizetésével kapcsolatos szabályok. A kifizetés összege 80 ezer forintban maximálásra került és csak az öregségi nyugdíjkorhatár (62 év) felett, illetve a rokkantnyugdíjban részesülőknek jár ez a juttatás. Az intézkedések a GDP 0,3%-ával csökkentik a kiadásokat;
- A családi pótlék inflációkövető emelésére szeptember 1-től kerül sor, az öregségi nyugdíjminimumhoz kötött szociális ellátások nem változnak (a megtakarítás a GDP 0,1%-a).
- A nyugdíj- és szociális kiadásokat érintő intézkedések hatására a pénzügyi társadalmi juttatások a GDP százalékában 2008-hoz képest nem változnak. A piaci termelők útján nyújtott természetbeni juttatások azonban kismértékben (0,1 százalékponttal) növekedni fognak a távhőszolgáltatáshoz kapcsolódó lakossági támogatások következtében. (Ennek forrása az energiaellátó vállalkozások átmeneti jelleggel bevezetésre kerülő különadója);
- A kiadásokon belül a költségvetés elsőbbséget biztosít az Unió társfinanszírozással megvalósuló projekteknek. A források átstrukturálása segítheti a gazdaság élénkítését, a munkahelyek megőrzését, ezért a korábbinál nagyobb hangsúlyt kapnak azok a projektek, amelyek a kis- és középvállalkozások támogatását célozzák. A növekvő uniós forrásoknak köszönhetően a 2008-ban lecsökkent szinthez képest már emelkedhetnek a beruházási kiadások;

A költségvetés biztonságos végrehajtását a GDP 0,5%-ának megfelelő tartalék segíti (általános tartalék, valamint az ún. stabilitási tartalék).

A megváltozott pénzügyi és reálgazdasági feltételek mellett nincs lehetőség a korábban – nettó hatásában a GDP 0,5%-ára – tervezett adócsökkentésre, az adószabályok főként csak az egyszerűsödés, illetve a gazdaság további „fehéredésének” ösztönzése érdekében változnak:

- Mérséklődnek az adminisztrációs terhek, meghatározott körben és árbevétel alatt lényegesen egyszerűsödik a társaságok könyvvételezése, a magánszemélyeknek lehetőségük lesz egyszerűsített bevallásra az adóhatóság közreműködésével, a személyi jövedelemadóztatásban egyszerűsödik az adókedvezmények rendszere.

A „fehéredést” ösztönző legfontosabb változások a következők:

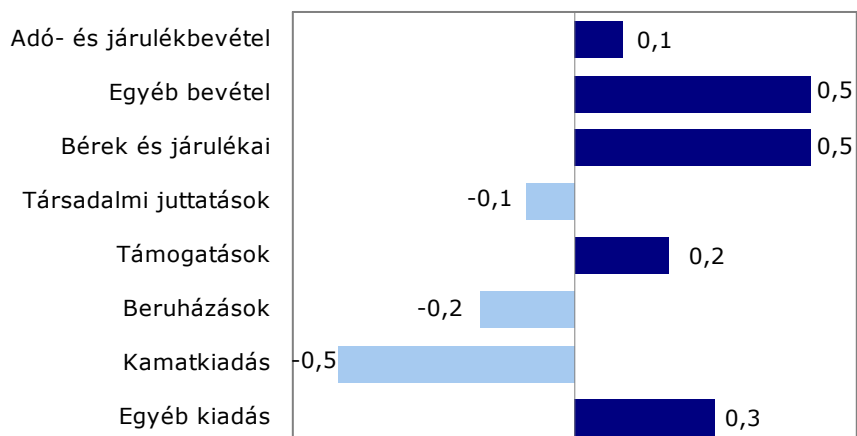
- A számlaadásért való felelősség kiterjesztése (a számlaadás elmulasztásáért bírsághozható személyek körének kiterjesztése, számlatartási kötelezettség kiterjesztése a vállalkozások esetében);
- Készpénzfizetés korlátozása (összeghatár előírása a bankszámlával rendelkező adózók körében, napi készpénz záróállomány korlátozása);
- Adószám felfüggesztésére vonatkozó szabályok szigorítása (pl. bevallási és befizetési kötelezettség elmulasztása esetén);
- Fiktív számlázás visszaszorítására irányuló szabályozás szigorítása, számla-kibocsátási kötelezettség kiterjesztése.

Ezekon az intézkedéseken kívül csak néhány, kisebb bevételi hatással járó adóváltozás lép életbe:

- A korábban a személyi jövedelemadóban szabályozott, a magáncélú használattal összefüggésben fizetendő cégautó adót szélesebb adóalapra vetülő, új típusú cégautó adó váltja fel;
- A vállalkozások beruházási forrásainak bővítését szolgálja az osztalékadó 25%-ban történő egységesítése, a 35%-os adókulcs megszüntetése;
- Jogharmonizációs kötelezettségből fakadóan 2009. január 1-i hatállyal módosul az energiaadóról szóló törvény és 2009. július 1-jétől a dohánytermékeknél emelkedik a jövedéki adó mértéke;
- Meghatározott körben és összeghatár alatt megszűnik az öröklési illeték;
- Átmeneti jelleggel (2010-ig) bevezetésre kerül az energiaellátó vállalkozások különadója. Az ebből befolyó bevétel (évenként a GDP 0,1%-a) a távhőszolgáltatáshoz kapcsolódó lakossági támogatás, illetve a fűtésekszerűsítés ösztönzésének forrásául szolgál.

A csak kismértékben változó adórendszer és a folyó áron is csak mérsékelten növekvő GDP együttes hatására az adócentralizáció 2008-hoz képest lényegében stagnál (minimálisan, 0,1 százalékponttal emelkedik).

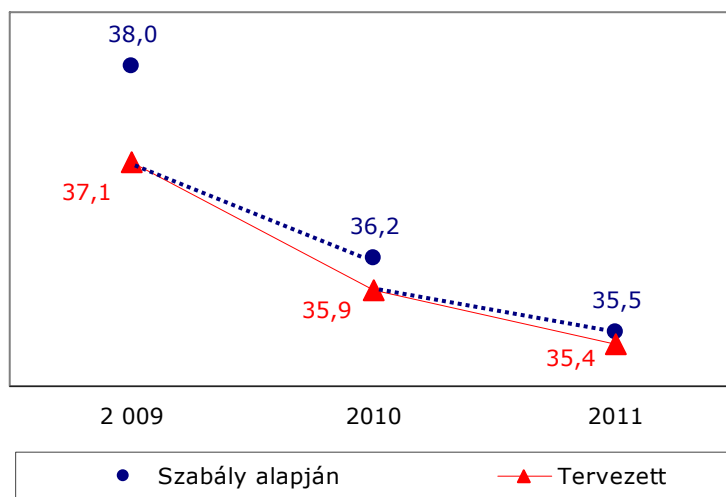
A hiánycsökkentés összetevői 2009-ben
(a GDP %-ában, +: hiánycsökkentés, -: hiánynövelés)



3.4. A 2010-2011. évi költségvetési célok

A 2010-2011-es költségvetési folyamatokat a kitűzött hiánypálya, valamint a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvényben rögzített, az elsődleges kiadások alakulását meghatározó szabály determinálja. A szabály alapján 2010-ben és 2011-ben az államháztartás központi alrendszerének konszolidált elsődleges kiadási főösszege (az uniós támogatásból és az intézmények saját bevételeiből fedezett kiadások nélkül) reálértéken legfeljebb a GDP reál növekedési ütemének felével emelkedhet. Figyelembe véve a bevételek és a kamatkiadások várható alakulását, a hiánycél teljesítéséhez az előrejelzés szerint a törvény által megkívántnál valamivel nagyobb kiadáscsökkentés szükséges.

A törvény hatálya alá tartozó elsődleges kiadások
(a GDP százalékában)



A költségvetés bevételi és kiadási oldalát is megnövelő uniós támogatások nélkül számítva, a hiány csökkenését a program időhorizontján az államháztartás egészében is alapvetően az elsődleges kiadások visszafogása biztosíthatja.

A kormányzati szektor fő mutatói

a GDP %-ában

	2007	2008	2009	2010	2011
Adó-, és járulékbévételek	39,5	39,9	40,0	39,9	39,8
Bevételek	44,9	45,2	45,8	46,0	45,8
Kiadások	49,8	48,6	48,4	48,5	48,0
Bevételek EU-transzfer nélkül	44,0	44,3	44,0	43,7	43,4
Elsődleges kiadások EU-transzferek nélkül	44,9	43,7	42,1	41,7	41,2
Egyenleg	-5,0	-3,4	-2,6	-2,5	-2,2
Elsődleges egyenleg	-0,9	0,6	1,9	2,0	2,2

A táblázat egyes adatainak eltéréseit kerekítés magyarázza.

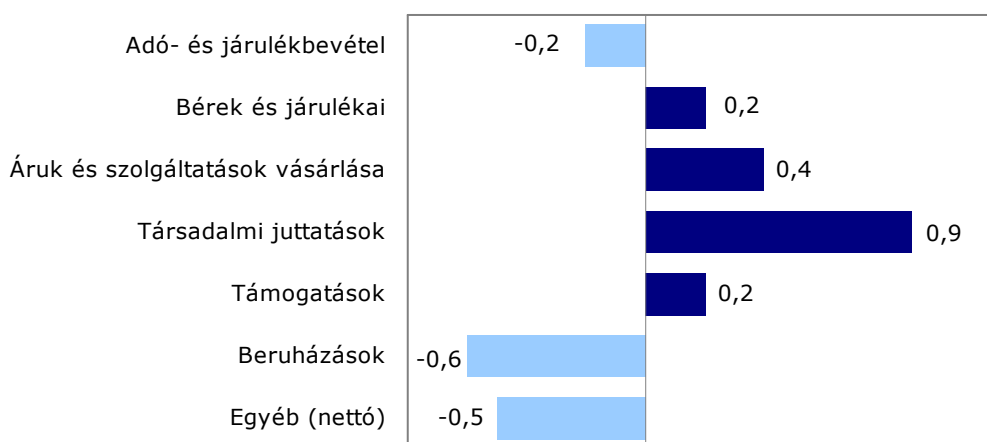
A kiadások szűkítését a következő intézkedések támasztják alá a konvergencia program előrejelzésében:

- A központi költségvetési fejezetek gazdálkodásában továbbra is szigorú fegyelem érvényesül. A többletkiadásokat (pl. a PPP-projektekhez kapcsolódó rendelkezésre állási díjak növekedése, a NATO felé vállalt kötelezettségek teljesítése, a felsőoktatási törvényből adódó többletek, az EU-elnökséghez kapcsolódó feladatok és a 2010. évi választások egyszeri költségei, stb.) a szükséges mértékű általános báziscsökkenés ellentételezi a költségvetésben;
- A 2009. évi csökkenés után 2010-től már moderáltan (0,5-1% körüli mértékben) emelkedhetnek a reálkeresetek a közzsférában. A GDP-hez viszonyítva a bérekre és járulékokra fordított kiadások 2010-ben még csak minimálisan, 2011-ben már érzékelhetően mérséklődnek;
- A PPP-projektekhez kapcsolódó rendelkezésre állási díjak növekedése ellenére az áruk és szolgáltatások vásárlására fordított kiadások reálértéke nem növekedhet;
- A program azzal számol, hogy szerkezeti változások hatására a GDP-arányos pénzbeni juttatások 2009 és 2011 között 0,5 százalékponttal csökkennek. Az ártámogatásoknál érvényben maradnak a költségvetési konszolidációs program kezdetétől bevezetett átalakítások. A távhőszolgáltatáshoz kapcsolódó lakossági támogatások forrását 2009-ben és 2010-ben növeli az energiaellátó vállalkozások átmeneti jelleggel bevezetett különadója. Ennek megszűnése után, 2011-ben a piaci termelők útján nyújtott természetbeni társadalmi juttatások nominálisan is csökkenhetnek. Összességében 2009 és 2011 között a pénzbeni és természetbeni juttatások a GDP-hez viszonyítva közel 1 százalékponttal mérséklődhetnek.

A megtakarításoknak és az uniós társfinanszírozással megvalósított projekteknek köszönhetően a beruházási kiadások a programidőszak egészében a GDP-nél gyorsabban bővíthetnek. A beruházások szintje nominálisan nem tér el lényegesen az előző konvergencia programban feltételezettől. A GDP-arányos mutatók eltérő dinamikáját alapvetően a lefelé módosított folyó áras GDP prognózis hatása magyarázza.

A konvergencia program számításai 2009 után változatlan adórendszert feltételezve készültek, így az adócentralizáció a programidőszak alatt lényegében változatlan marad. A Kormány továbbra is szükségesnek tartja az adórendszer egyszerűbbé, áttekinthetőbbé, igazságosabbá tételét a növekedés ösztönzése, a foglalkoztatás bővítése és a versenyképesség javítása érdekében, így az adóbevételek belső arányai a későbbiekben módosulhatnak. Az adó- és járulékbevételek csökkentését azonban a makrogazdasági előrejelzés alapján a hiánycélok veszélyeztetése nélkül csak a kiadásoknak a szabályok által meghatározott mértéknél is erőteljesebb visszafogása teheti lehetővé.

A hiánycsökkentés összetevői 2009 és 2011 között
(a GDP %-ában, +: hiánycsökkentés, -: hiánynövelés)



3.5. Strukturális egyenleg és egyszeri költségvetési tételek

A konvergencia program számításai szerint az érzékenységi együttható a 2008-as várható adóbevételeket figyelembe véve 0,265⁷, azaz az államháztartás egyenlege 0,265 százalékponttal változik a GDP 1%-os (változatlan szerkezetű) változása következtében.

A konvergencia program időszaka alatt két fő tényező határozza meg a gazdasági növekedés alakulását. Az egyik a 2006-ban megkezdett kiigazító intézkedések, a másik a 2008 második felétől kiszélesedő pénzügyi válság. A kiigazító intézkedések hatására 2007-2008-ban az aktuális növekedés jelentősen lelassult, a kibocsátás szintje 2009-ben már a potenciális kibocsátás alá süllyed. A gazdasági válság mellett folytatódó költségvetési konszolidáció következtében a gazdasági növekedés várhatóan 2010-ig a potenciális szint alatt marad. Ennek következtében a kibocsátási rés 2007 és 2010 között fokozatosan romlik és 2009 és 2011 években rendkívül nagy negatív értékeket mutat. 2011-ben a gazdaság növekedése már kismértékben meghaladja a potenciális ütemet, ezért a kibocsátási rés elkezdi szűkülni, de továbbra is rendkívül nagy marad. Mindezek

⁷ Az érzékenységi együttható számításánál a konvergencia program, az Európai Központi Bank módszerét követve, az adóbevételeknek csak a magángazdaságból származó részét számszerűsíti, és ezzel súlyozza az adók és járulékok érzékenységét.

hatására a ciklikusan kiigazított egyenleg 2010-ig lényegesen nagyobb, 2011-ben némileg kisebb mértékű javulást mutat, mint a tényleges egyenleg.

Az államháztartás kiadásait 2007 és 2008 években egyszeri tételek növelték. 2007-ben kiadásnövelő egyszeri tételnek tekinthető a Gripen repülőök beszerzése, az iraki adósság-elengedés, az árvízi védekezés többletköltsége, a közsféra létszámcsökkentésével összefüggő egyszeri költségek és a MÁV-hoz kapcsolódó egyszeri kiadások. 2008-ban kiadásokat és bevételeket is növelő egyszeri tételek szintén előfordultak, de összhatását tekintve a tételek növelték a kiadásokat. 2008-ban a kiadásokat növelték a MÁV-hoz kapcsolódó egyszeri kiadások és a közsféra létszámcsökkentésével összefüggő egyszeri költségek, a bevételeket pedig egyszeri tételként növelte a GSM-koncessziós bevétel. 2007-ben –lényegesen – és 2008-ban is kisebb volt a strukturális hiány a ciklikusan kiigazított hiánynál. 2009-től a program számításai nem tartalmaznak egyszeri tételt.

A konvergencia program a rendkívüli gazdasági helyzetben kialakult nagy negatív kibocsátási rés ellenére a strukturális egyenleg folyamatos javítását tervezi. 2008-ban 1,5 százalékpontos, 2009-ben 1,2 százalékpontos, a következő két évben 0,3 és 0,2 százalékpontos további egyenlegjavulás valósul meg a strukturális egyenlegben. Az Európai Bizottság által használt érzékenységi együtthatóval (0,46) számolva a strukturális hiány 2011-re a középtávú költségvetési cél körül alakulna.

Strukturális egyenleg	a GDP %-ában				
	2007	2008	2009	2010	2011
Kibocsátási rés	1,4	0,1	-3,1	-3,8	-3,6
Kormányzati szektor egyenlege	-5	-3,4	-2,6	-2,5	-2,2
Ciklikusan igazított egyenleg	-5,4	-3,4	-1,8	-1,5	-1,3
Egyszeri tételek*	-0,9	-0,4	0,0	0,0	0,0
Strukturális egyenleg	-4,5	-3,0	-1,8	-1,5	-1,3

* A pozitív szám deficitcsökkentő tételt jelent.

A táblázat egyes adatainak eltéréseit kerekítés magyarázza.

3.6. A kormányzati szektor adóssága

Az államadósság GDP-hez viszonyított aránya 2007-ben az előző konvergencia programban jelzethez képest némileg kedvezőtlenebbül alakult. A kismértékben magasabb ráta a jelentősen alacsonyabb hiány ellenére azért alakult ki, mert a technikai feltevéshez képest némileg gyengébb lett az árfolyam, az egyéb finanszírozási tételek kevésbé csökkentették az adósságot (magasabb pénzeszközállomány szint⁸) és a nominális GDP alacsonyabb lett a 2007-es konvergencia programban feltételezett pályához képest.

A 2008-2011-re feltételezett adósságpálya jelentős mértékben módosult, felfelé tolódott, dinamikájában az időszak elején emelkedő. Bár a hiánypályára adott jelentősen

⁸ Ennek a folyamatnak a hátterében az önkormányzatok jelentős forrásbevonása áll, ami megfigyelhető volt 2006 végétől. A forrásbevonás kötvénykibocsátáson keresztül valósul meg (többnyire deviza denominációjú) és az önkormányzatok az így szerzett forrásokat pénzeszközökben tartják. Így nettó adósságuk nem nő olyan mértékben.

alacsonyabb prognózis az adósságpályát lefelé tolja, az alábbi tényezők magasabb adósságráta irányába hatnak:

- Jelentősen csökkent a GDP növekedési dinamikája és nominális szintje is a tavalyi programhoz képest,
- Leértékeltébb technikai árfolyammal számol a mostani program⁹,
- Az IMF hitel első részletének lehívása, mely a devizatartalék mértékének jelentős növekedését szolgálta, növelte a bruttó államadósságot. A hitelből 600 milliárd forintnyi a bankrendszer stabilitását erősítő intézkedések forrása lehet. A fennmaradó hányad az állam MNB-nél vezetett devizaszámláján kamatozik. A gazdasági folyamatok szempontjából relevánsabb az utóbbi tétellel nettósított adósságot tekinteni (a 3. számú táblázatban természetesen a kormányzati szektor ESA95 szerinti bruttó adóssága szerepel),
- Egyéb tételek¹⁰ egyenlegének módosuló pályája.

Főbb feltételezések a konvergencia programokban

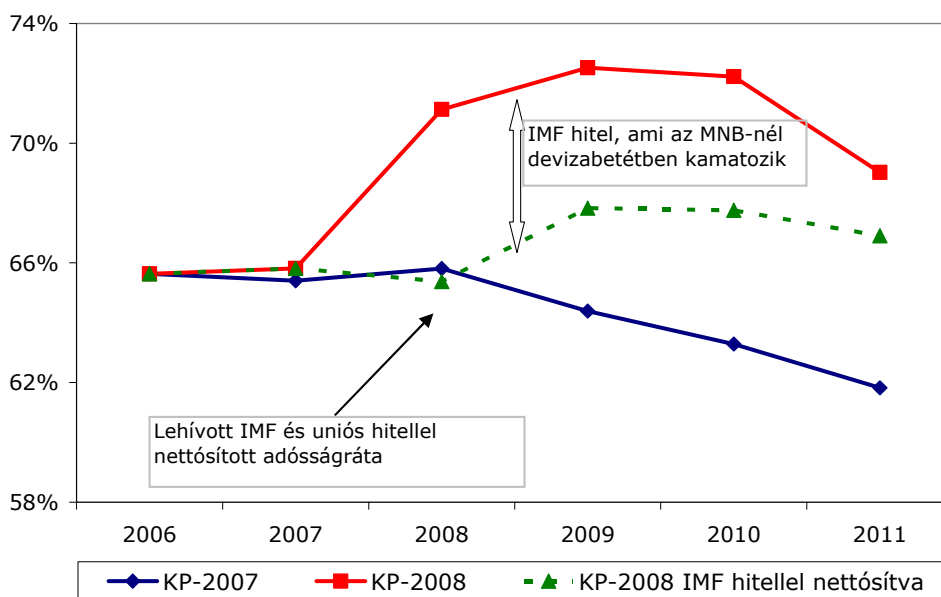
		2007	2008	2009	2010	2011
<i>Nominális GDP</i>	<i>KP-2007</i>	8,2	6,8	7,2	7,2	7,1
<i>növekedés (%)</i>	KP-2008	6,9	6,6	2,2	5,0	5,5
<i>Államháztartás</i>	<i>KP-2007</i>	6,2	4,0	3,2	2,7	2,2
<i>hiánya (GDP %-ban)</i>	KP-2008	5,0	3,4	2,6	2,5	2,2
<i>Adósságráta (%)</i>	<i>KP-2007</i>	65,4	65,8	64,4	63,3	61,8
	KP-2008	65,8	71,1	72,5	72,2	69,0
	KP-2008 nettó*		65,4	67,8	67,8	66,9

* A nemzetközi intézményektől lehívott és az MNB-nél devizabetétben tartott hitelekkel nettósított adósságráta.

⁹ A konvergencia program a HUF/EUR árfolyam alakulására technikai feltételezéssel élt. A 2008. év végi 260 forintos árfolyam a 2008. októberben ténylegesen érvényesülő árfolyamok átlagértéke. A programhorizont fennmaradó időszakára vonatkozó számítások ennek rögzítésével készültek.

¹⁰ Az egyéb tételek (stock-flow adjustment) az adósságnövekmény és a hiány közötti eltérést jelentik. Ezek közül a legjelentősebbek: a privatizációs befizetés, a pénzforgalmi és eredményszemléletű hiányelemek eltérése, az árfolyamváltozásból fakadó átértékelődési hatás, az állam pénzeszközeinek változása.

Adósságráta a 2007. novemberi és a jelenlegi konvergencia programban



Középtávon a gazdaságpolitika határozott célja, hogy az átmeneti emelkedés után az adósságráta ismét csökkenni kezdjen. A középtávú költségvetési tervek teljesülése és az előrejelzésnek megfelelő nominális GDP növekedés mellett a cél 2010-re érhető el. A jelenlegi prognózis alapján az adósságráta a 2009-es csúcsról fordulhat és 2011-re a mutató 69%-ra mérséklődik.

2008-ban az adósságráta jelentősen emelkedik, de ennek legfőbb oka az IMF-től és az EU-tól származó hitelkeret egy részének lehívása. A lehívott hitelek jelentős része a tervek szerint 2008-ban finanszírozási céllal nem kerül felhasználásra. A nemzetközi intézményektől felvett és jövőre lehívni tervezett hitelek a 2009-es finanszírozáshoz járulnak hozzá. A finanszírozási céllal fel nem használt hitelekkel nettósított ráta – ami az állam pozícióját reálisabban méri – 2007-hez képest alacsonyabb a jóval kisebb hiány és a módosuló egyéb tételek következtében. 2009-ben az alacsony nominális GDP növekedés miatt emelkedik meg az adósságráta. A nettósított ráta 2011 végére 67%-ra csökken.

Az *elsődleges egyenleg* a programperiódus teljes szakaszán jóval kedvezőbb, mint a tavalyi konvergencia programban feltételezett értékek.

A *kamatkiadás* egyenlege ezzel szemben 0,7-1,2 százalékponttal megemelkedik a magasabb bruttó adósság, illetve a felfelé tolódó hozampálya miatt 2009-2011 között. Az előrejelzés mögött az a technikai feltételezés áll, hogy a hozampálya kezdetben a piaci várakozásoknak megfelelően alakul (forward kamatok alapján), majd fokozatosan az euro hozampályához konvergál. A jelenlegi környezetben a forward kamatpálya egy viszonylag magas hozamgörbéből készült. Amennyiben a jegybanki és adósságkezelési intézkedések hatására, továbbá a nemzetközi környezet javulásával az állampapírpiacon a helyzet normalizálódik, alacsonyabb hozamszintek mellett kelhetnek el az állampapírok, így a kamatkiadás is alacsonyabb lehet.

Az államháztartás hiányán túl az úgynevezett *egyéb tételek* (stock-flow adjustment) is befolyásolják az adósságráta jövőbeni alakulását:

- Az alappálya a konvergencia program időhorizontján – kismértékű önkormányzati értékesítést leszámítva – nem számol további jelentősebb összegű privatizációs bevétellel,
- A technikai árfolyam 2,6%-kal leértékeltebb a 2007 végi értékhez képest, ami pozitív átértékelődési hatást jelent 2008-ra. 2009-től a program a változatlan árfolyam feltételezésével számol,
- 2008-tól a MÁV Start Zrt. a statisztikai besorolás módosítása következtében államháztartási körön belülré került;
- Az egyéb tételeket érinti a hiányban nem számon tartott, de az államadósságot befolyásoló finanszírozási tételek (pl.: EU-s előfinanszírozás, a kincstári és egyéb forint, illetve deviza pénzforgalmi számlák év végi állományváltozása), a pénzforgalmi és eredményszemlélet közötti eltérés. A 2008-as egyéb tényezőket nemzetközi intézményektől felvett, de 2008-ban finanszírozásra fel nem használt hitelek lehívása dominálja.

Az adósságráta jövőbeni alakulása a következő főbb tényezők változására érzékeny (*ceteris paribus*¹¹):

- Elsődleges egyenleg: az elsődleges egyenleg tartós, 2009-től a pálya végéig érvényesülő 1 százalékpontnyi éves változása 2010-ben 2,1%, 2011-re pedig 3,1 százalékpontnyi állományváltozást indukál (amely tartalmazza a felhalmozott kamathatást is).
- Árfolyam: az adósságállomány deviza szerkezete a lehívásra kerülő nemzetközi intézményektől felvett és felvenni tervezett források miatt jelentősen módosul. A bruttó adósságon belül a deviza arány a pályán 36-44%, a nemzetközi intézményektől felvett, de finanszírozásra fel nem használt hitelekkel nettósított adósságon belül pedig 32-40%. Ezek alapján 10%-os árfolyamváltozás – a pontos deviza összetétel függvényében – rendre mintegy 2,3-3,2; illetve 2,1-2,7 százalékponttal változtatja az adósságrátát.
- Hozampálya: a hozamváltozás fokozatosan jelenik meg a kamatkidásban a megújuló instrumentumokon keresztül. Az egyes években a megváltozott kamatkidás adósságrátára gyakorolt kumulált hatása 2009-2011 között, 100 bázispontos forint állampapír hozamváltozás esetén rendre: 0,1; 0,2; 0,4 százalékpont (kamatkidás változása a GDP százalékában: 0,1; 0,2; 0,1 százalékpont).
- Gazdasági növekedés: a nominális GDP 2009-től induló 1 százalékpontnyi tartós, a pálya egészén érvényesülő eltérése 2009-ben 0,7, 2010-ben 1,4, 2011-ben 2,0 százalékponttal változtatná meg a bruttó adósságráta értékét.

¹¹ A többi változó állandóságának feltételezése mellett vizsgálva az egyes tételek változásának hatását az adósságrátára.

4. Alternatív forgatókönyvek és érzékenységi vizsgálatok

A magyar gazdaság a konvergencia program alappályája szerint a külső kereslet markáns visszaesése, a hitelkínálat szűkülése és az államháztartási egyenleg javítását célzó intézkedések miatt 2009-ben 1% körüli csökkenést szenved el, majd 2010-től újra növekedési pályára áll a külső feltételek javulása miatt. A korábbi évekhez képest azonban nagyobb bizonytalanság övezi az alappályát egyrészt az előrejelzés szempontjából egzogén tényezők, másrészt a gazdasági szereplők sokkra való reakciójának bizonytalansága miatt. Az egzogén kockázatok közül kiemelendő a külső kereslet, a nyersanyagárak és az árfolyam, az endogén kockázatokon belül pedig elsősorban a hazai bankszektor hitelezési aktivitása, illetve a háztartások és a vállalatok megváltozott körülményekhez történő bér- illetve létszámalkalmazkodása érdemel figyelmet.

A fejezet első része egy, ezen kockázatokat figyelembe vevő alternatív scenáriót mutat be. Ezen az alternatív pályán a GDP-arányos államháztartási hiány 2009-2011 között magasabb az alappályához képest, de egyik évben sem lépi túl a 3%-ot. A fejezet második része érzékenységvizsgálatok keretében külön-külön is számszerűsíti a kockázatokat és azok makrogazdasági illetve államháztartási hatásmechanizmusait.

4.1. Alternatív forgatókönyv

Az alternatív forgatókönyv a következő három évben a külső kereslet lényegesen kisebb növekedésével számol, mint az alappálya, ezért az exportdinamika 2009-2010-ben 2,5-3 százalékponttal marad el az alappályától. A gazdaság nominális oldalán a legfőbb eltérés az alappályához képest a 2009-2010-ben is 1,2-1,5 százalékponttal alacsonyabb infláció, ami az erősebb technikai árfolyam feltételezés és az alacsonyabb nyersanyagárak következménye. Ugyanakkor az alacsonyabb inflációhoz nem teljes mértékben alkalmazkodnak a versenyszféra nominális bérei, tehát a pálya az alappályához képest magasabb reálbérekkel számol 2009-ben és 2010-ben is. Az alacsonyabb külső konjunktúra a foglalkoztatás erősebb visszaesését is implikálja: a foglalkoztatás még 2010-ben is visszaesik.

A forgatókönyv – az alacsonyabb exportdinamika és a vállalatok alappályához képest kedvezőtlenebb hitelhez jutási lehetőségei miatt – 2009-ben a beruházások jelentős visszaesésével, 2010-2011-ben pedig az alappályától elmaradó növekedésével számol. A háztartások reálfogyasztása ugyanakkor a magasabb reáljövedelem miatt az alappályához képest kevésbé mérséklődik. Összességében a GDP-dinamika 2009-ben 0,7 százalékponttal, 2010-2011-ben pedig 0,2-0,4 százalékponttal marad el az alappályától. Az alacsonyabb foglalkoztatás és bérek, valamint az alacsonyabb infláció miatti kisebb nominális fogyasztás az államháztartás bevételeit is visszaveti, amit csak részben kompenzálnak a 2010-től alacsonyabb pénzügyi transzferek. Ezért az államháztartási hiány 2009-2011-ben a GDP 3%-a körül alakul.

Alternatív forgatókönyv*	százalékpont		
	2009	2010	2011
Háztartások fogyasztása	-2,4	1,1	1,1
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	-3,4	0,5	5,5
Kivitel (árúk és szolg.)	+0,8	+3,3	+7,0
Behozatal (árúk és szolg.)	-0,1	+2,8	+6,7
GDP	-1,6	+1,2	+2,3
Infláció	+3,0	+2,0	+3,0
Foglalkoztatottak száma	-1,0	-0,3	+0,4
Államháztartás egyenlege (a GDP %-ában)	-2,9	-3,0	-2,8

* Makrogazdasági változók növekedési üteme (kivéve az államháztartási egyenlegnél)

4.2. Érzékenységvizsgálatok

Az alábbi érzékenységvizsgálatok néhány kockázat makrogazdasági és államháztartási következményeit külön-külön is számszerűsítik.

Külső kereslet

Amennyiben a külső kereslet az alappályához képest 2009-ben egy százalékponttal alacsonyabb, az a magyar gazdaság egynél nagyobb rövidtávú külpiaci rugalmassága miatt az exportdinamikát 2009-ben kb. 1,3 százalékponttal csökkenti. Az exportra termelő ágazatok beruházásainak visszafogottabb alakulása miatt a bruttó állóeszköz-felhalmozás 2009-ben és 2010-ben is több mint fél százalékponttal lassabban növekszik. 2009-ben a GDP az alappályához képest 0,7 százalékpont körüli visszaesést szenved el. A lassulás a foglalkoztatásban, a versenyszféra béreiben és a háztartási fogyasztásban 2009-ben és 2010-ben is érezteti a hatását. A háztartások nominális fogyasztásának és a versenyszféra bértömegének alappályától való elmaradása miatt az államháztartás GDP-arányos egyenlege 2011-re 0,3 százalékponttal romlik.

Ha azonban a külső kereslet az alappályához képest egy százalékponttal gyorsabban nő 2009-ben, ellenkező irányú folyamatok játszódnak le, és 2011-re az államháztartási hiány 0,3 százalékponttal lehet kedvezőbb az alappályához képest.

Infláció

Az infláció alakulásában levő bizonytalanság elsősorban az árfolyam és a világpiacon nyersanyagárak bizonytalanságának következménye. Az itt következő érzékenységvizsgálatban az árszint – elsősorban az árfolyam alappályától eltérő alakulása miatt – két év alatt egy százalékkal kerül az alappálya szintje alá úgy, hogy 2009-ben és 2010-ben is az alappályától 0,5-0,5 százalékponttal kisebb infláció valósul meg.¹² Az alacsonyabb infláció a versenyszféra béreit is lejjebb nyomja 2009-ben kisebb, 2010-ben pedig nagyobb mértékben. (Mivel az alacsonyabb nyersanyagárak átmenetileg javítják a vállalatok helyzetét, és a bérek egyébként sem tökéletesen rugalmasak, a teljes inflációs különbözet nem azonnal jelenik meg a bérdinamika mérséklődésében.) Az erősebb árfolyam és az átmenetileg magasabb reálbérek ugyanakkor némileg gyengébb

¹² A két évre szétterített sokk választásának oka, hogy az árfolyam – és részben a nyersanyagárak – közvetett hatásai nem azonnal jelentkeznek a fogyasztói árakban.

exportdinamikát indukálnak, a magasabb reálbérek ezen kívül a versenyszférabeli foglalkoztatás gyengébb növekedéséhez is vezetnek 2010-ben. A reál GDP illetve import növekedési üteme a magasabb háztartási reálfogyasztás és az alacsonyabb export eredőjeként lényegében nem tér el az alappályától. Az alacsonyabb nominális pálya miatt a háztartások vásárolt fogyasztásának szintje 0,6%-kal, a versenyszféra teljes bruttó bértömege több mint 1%-kal lesz alacsonyabb az alappályához képest 2011-re. A markánsan kisebb adó- és járulékbévételeket nem tudja ellensúlyozni a pénzügyi társadalmi juttatások 0,6%-os kumulált elmaradása és az erősebb árfolyam miatt némiképp visszaeső kamatkiadás. Így – a közvetett hatásokon keresztül – az alacsonyabb árszint 2011-re 0,2 százalékponttal magasabb GDP-arányos államháztartási hiányt indukál.

A vártnál magasabb infláció a közvetett hatásokon (elsősorban a nominálbérek gyorsabb növekedésén) keresztül természetesen hasonló nagyságrendű, 0,2 százalékpontos GDP-arányos hiánycsökkenést jelentene 2011-ig.

Versenyszféra béralkalmazkodása

Ha a gazdasági visszaesésre a vállalati szektor a vártnál gyorsabban reagál béralkalmazkodással, és ezért a versenyszféra bérei 2009-ben az alappályához képest egy százalékponttal alacsonyabban nőnek, akkor a GDP-arányos egyenleg a csökkenő szja- és áfa-bevételek miatt 0,2 százalékponttal romlik. Ugyanakkor a létszámban történő alkalmazkodás tere megnő, ezért a versenyszféra foglalkoztatása némileg jobb lehet, mint az alappályán. Az alacsonyabb bérdinamika az inflációt is kissé csökkenti 2009-ben és 2010-ben. Megfordítva, az alappályát 2009-ben egy százalékponttal meghaladó bérdinamika az államháztartási egyenleget a GDP arányában 0,2 százalékponttal javítja.

Hitelezési korlátok

Az alappálya szerint a romló hitelhez jutási feltételek, valamint az óvatos magatartás miatt a háztartások fogyasztási rátája¹³ 2008-ról 2009-re mintegy 1 százalékponttal csökken, és utána lényegében változatlan marad. A hitelkorlátok és a fogyasztássimítás bizonytalansága miatt azonban nagy kockázatok vannak a fogyasztási ráta alakulásában is. Ez az érzékenységvizsgálat azzal számol, hogy a fogyasztási ráta 2009-ben csak kissé esik vissza (tehát az eredetileg feltételezettnél majdnem egy százalékponttal magasabb), ami a GDP 0,5%-ának megfelelő addicionális fogyasztást jelent a háztartások részéről. A hitelezési korlátok oldódása miatt a beruházások esetében is ugyanennyi a bővülés, két évre elosztva.

Ilyen körülmények között 2009-ben a háztartások fogyasztásának volumenindexe 0,8 százalékponttal, 2009-2010-ben pedig a bruttó állóeszköz-felhalmozás volumenindexe 1,0-1,3 százalékponttal magasabb az alappályához képest. A kedvezőbb belföldi kereslet némiképp megnöveli a foglalkoztatást és a versenyszféra béreit is. A megnövekedett adó- és járulékbévételek miatt 2011-re az államháztartási hiány 0,3 százalékponttal kisebb az alappályához képest.

¹³ A háztartási fogyasztási kiadás és a rendelkezésre álló jövedelem aránya

Eltérés az alappályához képest*

százalékpont

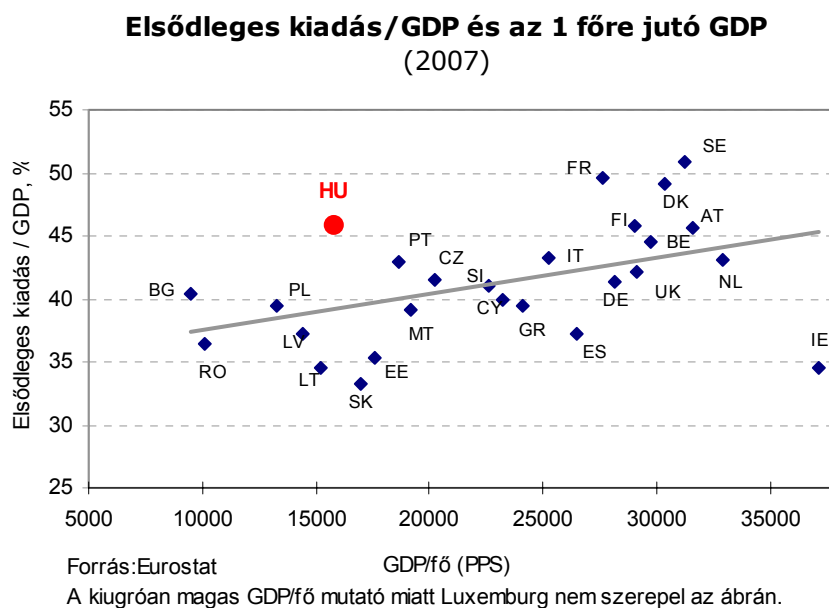
	2009	2010	2011
1a. Egy százalékkal kedvezőtlenebb külső kereslet			
Háztartások fogyasztása	-0,1	-0,2	-0,1
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	-0,6	-0,6	0,0
Kivitel (árúk és szolg.)	-1,3	0,0	0,0
Behozatal (árúk és szolg.)	-0,8	-0,2	0,0
GDP	-0,7	-0,1	0,0
Infláció	0,0	0,0	-0,1
Foglalkoztatás a versenyszférában	-0,1	-0,2	-0,1
Államháztartás egyenlege (a GDP %-ában)	-0,1	-0,2	-0,3
1b. Egy százalékkal kedvezőbb külső kereslet			
Háztartások fogyasztása	+0,1	+0,2	+0,1
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	+0,6	+0,6	0,0
Kivitel (árúk és szolg.)	+1,3	0,0	0,0
Behozatal (árúk és szolg.)	+0,8	+0,2	0,0
GDP	+0,7	+0,1	0,0
Infláció	0,0	0,0	+0,1
Foglalkoztatás a versenyszférában	+0,1	+0,2	+0,1
Államháztartás egyenlege (a GDP %-ában)	+0,1	+0,2	+0,3
2. Egy százalékkal alacsonyabb árszint, és ennek következtében alacsonyabb bérszint			
Háztartások fogyasztása	+0,2	+0,2	0,0
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	0,0	0,0	0,0
Kivitel (árúk és szolg.)	-0,1	-0,2	+0,1
Behozatal (árúk és szolg.)	0,0	0,0	+0,1
GDP	0,0	0,0	+0,1
Infláció	-0,5	-0,5	0,0
Foglalkoztatás a versenyszférában	0,0	-0,1	0,0
Államháztartás egyenlege (a GDP %-ában)	0,0	-0,1	-0,2
3. Egy százalékponttal alacsonyabb versenyszféribeli bérnövekedés			
Háztartások fogyasztása	-0,2	+0,1	+0,1
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	0,0	0,0	+0,1
Kivitel (árúk és szolg.)	0,0	+0,1	0,0
Behozatal (árúk és szolg.)	0,0	+0,1	+0,1
GDP	0,0	0,0	+0,1
Infláció	-0,2	-0,2	-0,1
Foglalkoztatás a versenyszférában	+0,1	+0,1	+0,1
Államháztartás egyenlege (a GDP %-ában)	-0,2	-0,2	-0,2
4. Hitelezési korlátok oldódása			
Háztartások fogyasztása	+0,8	+0,2	0,0
Bruttó állóeszköz-felhalmozás	+1,3	+1,0	0,0
Kivitel (árúk és szolg.)	0,0	0,0	0,0
Behozatal (árúk és szolg.)	+0,5	+0,2	0,0
GDP	+0,3	+0,1	0,0
Infláció	0,0	0,0	+0,1
Foglalkoztatás a versenyszférában	0,0	+0,1	0,0
Államháztartás egyenlege (a GDP %-ában)	+0,2	+0,2	+0,3

* Makrogazdasági változók növekedési ütemeinek százalékpontos eltérése az alappályához képest

5. Az államháztartás minősége

5.1. Kiadási oldal

Az elsődleges kiadások GDP-hez viszonyított aránya a 2006. évi kiugró mérték után 2 százalékpontot meghaladóan (45,8%-ra) csökkent 2007-ben. Ezzel együtt is, a magyar államháztartás mérete európai összehasonlításban még mindig a közepesnél nagyobb, a tavalyi elsődleges kiadás/GDP arány több mint 2,5 százalékponttal magasabb volt a tagországok átlagánál. Az 1 főre jutó bruttó hazai termék alapján Magyarországhoz közelálló tagországokkal összehasonlítva a különbség még jelentősebb (jellemzően 5-10 százalékpont, egyes esetekben ennél is több).

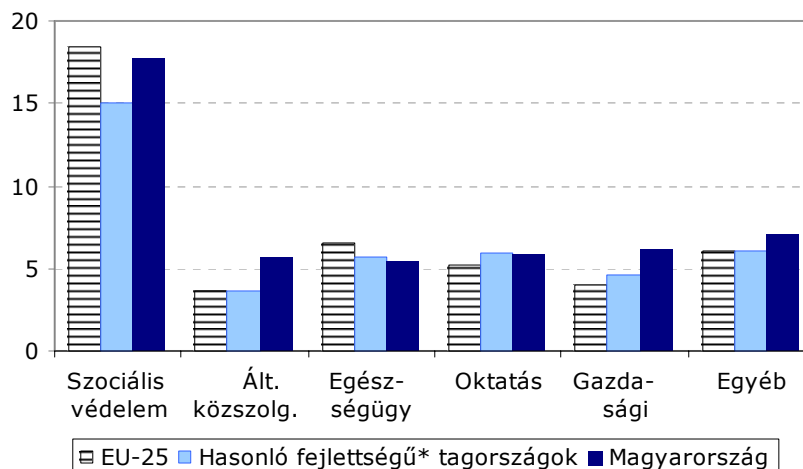


A magyar adatok azonban nem csak az újraelosztás nagyságát tekintve, de a kiadások belső arányai alapján is több ponton eltérnek a gazdasági fejlettség szempontjából leginkább hasonló tagállamokat jellemző mértékektől. 2006-ban¹⁴, a költségvetési konszolidáció kezdetén a kiadások funkciók szerinti megoszlása azt mutatta, hogy az ország – fejlettségéhez mérten – mind a szociális védelemmel¹⁵, mind a közszolgáltatásokkal, mind a gazdasággal kapcsolatos feladatok ellátására jóval az átlag feletti összeget fordít, míg az oktatási és az egészségügyi kiadások lényegében átlagosnak tekinthetők.

¹⁴ A funkcionális osztályozás szerinti kiadásokra jelenleg 2006-ig állnak rendelkezésre az adatok.

¹⁵ Az összehasonlítást torzíthatják az adórendszerek eltérései (a szociális juttatások adó alá esnek-e és ha igen, milyen mértékben), vagy a támogatási rendszerek különbözősége (adókedvezmények és/vagy direkt kifizetések formájában nyújtott támogatások eltérő aránya).

Elsődleges kiadások 2006-ban funkciók szerint
(a GDP %-ában)



Forrás: Eurostat

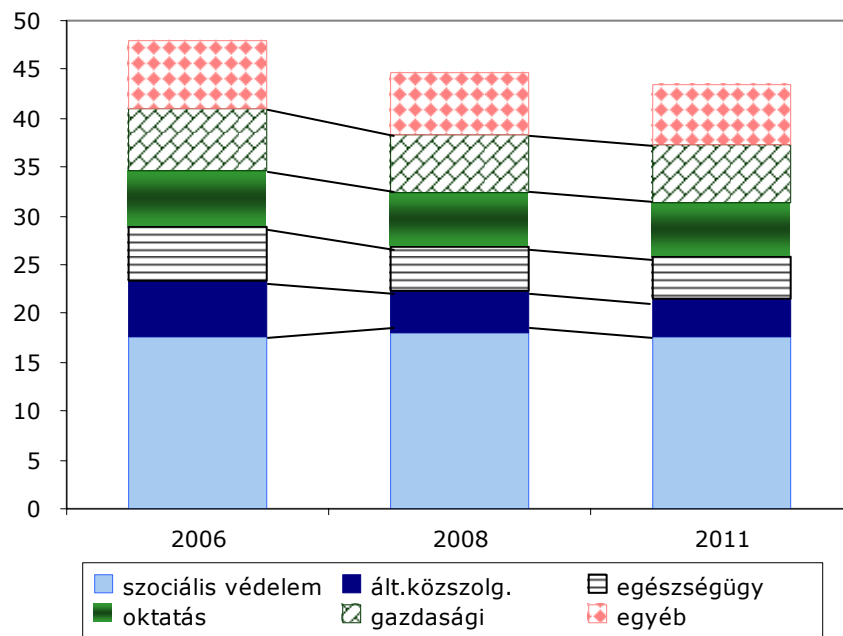
*: GDP/fő (PPS): 10000-20000

A 2006 második felében megkezdett konszolidációs programnak a deficit gyors csökkentése mellett kiemelt célja a kormányzati szektor kiadásainak szűkítése, az elindított strukturális reformok eredményeként az állami feladatok hatékonyabb, kisebb költségek mellett is jobb színvonalú ellátása, a kiadások belső arányainak átalakítása.

- Az általános közszolgáltatásokra fordított kiadás (a kamatkidadások nélkül) mind az elsődleges kiadásokon belüli súlyát, mind a GDP-hez viszonyított arányát tekintve nem csak az ország fejlettségéhez mérten, de az uniós átlaghoz képest is magas volt 2006-ban. A közigazgatás területén végrehajtott átalakítások hatására a kiadások GDP-hez viszonyított aránya mára már érzékelhetően (becslés szerint 1 százalékpontot meghaladón) mérséklődhetett. A feladatcsoport kiadásai a programidőszak egészében is csak a GDP-től elmaradva nőhetnek;
- A szociális védelemhez kapcsolódó kiadások GDP-hez viszonyított aránya 2001-től 2006-ig mintegy 3 százalékponttal emelkedett, és bár az uniós átlagtól kismértékben még így is elmaradt, a Magyarországhoz hasonló fejlettségű tagországokra jellemző mértéket jelentősen (többségében 4-8 százalékponttal) meghaladta. A kiadások 2007-ben és 2008-ban is a GDP-nél gyorsabban nőttek, de a 2009-es költségvetés nyugdíj- és szociális kiadásokat érintő intézkedései következtében az emelkedő tendencia már megtörik. A program azzal számol, hogy a szerkezeti változások hatására a programidőszak utolsó két évében a szociális védelem kiadásainak mind az elsődleges kiadásokon belüli súlya, mind a GDP-hez viszonyított aránya mérséklődni fog;
- A gazdasági funkció GDP-arányos kiadásai a 2006. évi kiugró szintnél néhány tized százalékponttal alacsonyabbak lesznek, de jelentős csökkenésre nem lehet számítani. A kiadások relatív stabilitása mögött több, ellentétes irányba ható tényező áll. Az autópálya építések „kifutása” mérsékli, a vasúttársaság (MÁV Start Zrt.) kormányzati szektorba sorolása növeli a kiadás/GDP rátát. Az uniós társfinanszírozással megvalósuló fejlesztések is hozzájárulnak ahhoz, hogy a szűkülő összes kiadáson belül a feladatcsoport súlya fokozatosan növekedhet;

- Az oktatásban a méretgazdaságossági szempontok erősödése mára néhány tized százalékponttal mérsékelte a kiadás/GDP arányt, de a terület kiemelt fontosságára tekintettel a program azzal számol, hogy az oktatási kiadások a GDP-vel párhuzamosan bővíthetnek a következő években;
- Az egészségügy területén már a kezdeti reformlépések megállították, majd visszafordították a GDP-arányos kiadások növekedését. A támogatási rendszer átalakítása segítette a gyógyszerek iránti indokolatlan kereslet visszaszorítását és tartósan alacsonyabb kiadási szintet eredményezett. A gyógyító-megelőző ellátásoknál a méretgazdaságosság és a költséghatékonyság javítása szintén a GDP-arányos kiadások csökkenéséhez vezetett. A következő években a mára kialakult kiadási arányok fennmaradása várható;
- Az egyéb, kisebb nagyságrendű kiadási területek közül a környezetvédelemmel kapcsolatos GDP-arányos kiadások várhatóan kissé emelkedni fognak.

Elsődleges kiadások funkciók szerint
(a GDP százalékában)

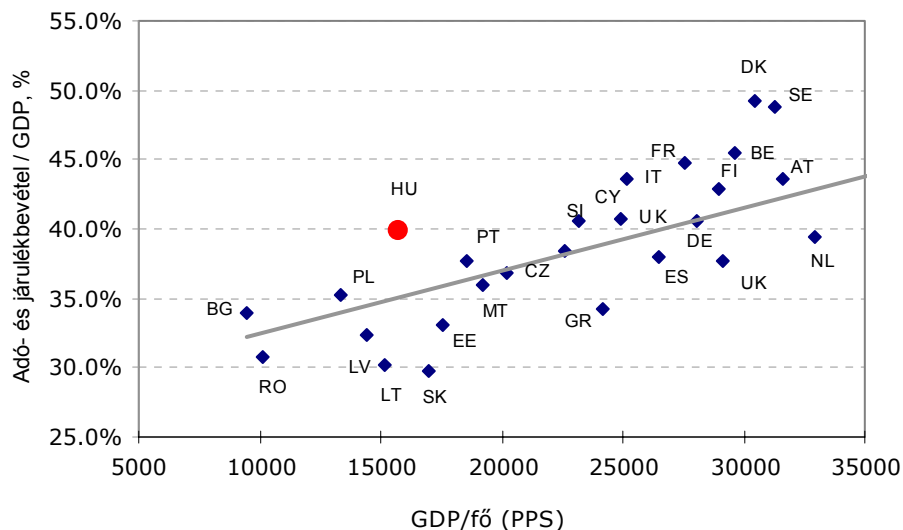


5.2. Bevételei oldal

Magyarországon az adócentralizáció a GDP arányában 2006-ban 37,0% volt, amely 2007-re a kiigazítás hatására 39,5%-ra emelkedett, 2009-ben 40% körül alakul majd, és az előrejelzés szerint 2011-re 39,8%-ra csökken. A 2007-es érték kb. egy százalékponttal marad el az EU-27 átlagától.

Az EU-tagállamok adatai azt mutatják, hogy pozitív kapcsolat van az adóbevételek aránya és az egy főre jutó GDP között. A 2007. évi adatok szerint Magyarországon valamivel magasabb volt az adócentralizáció, mint ami a hasonló fejlettségű tagállamokat jellemzi.

Az adócentralizáció és az 1 főre jutó GDP (2007)

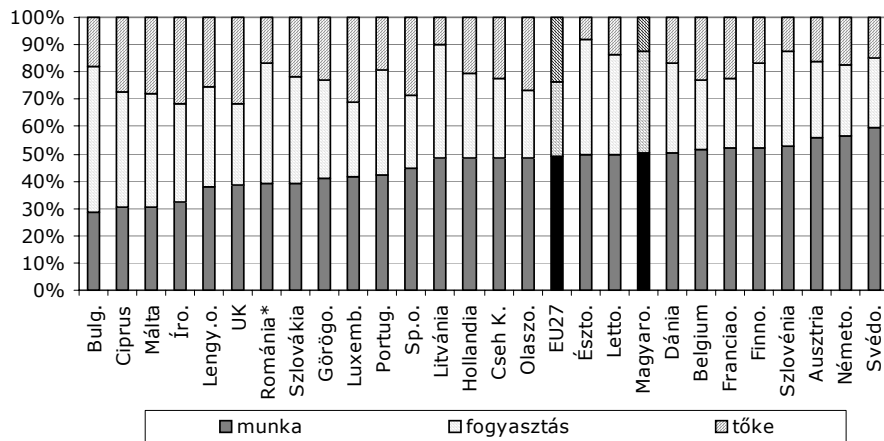


Forrás: Eurostat AMECO adatbázis

A kiugróan magas GDP/fő mutató miatt Luxemburg nem szerepel az ábrán.

Az adóterheket közgazdasági funkciók szerint kategorizálva (munkabért, fogyasztást és tőkejövedelmet terhelő adók) – 2006. évi adatok alapján – látható, hogy Magyarországon jóval az EU-átlag alatti a tőkét terhelő adók aránya, az EU-átlag feletti a fogyasztást terhelő adóké, és átlagosnak mondható a munkát terhelő adók (amelyben benne foglaltatnak a TB-járulékok is) aránya.¹⁶

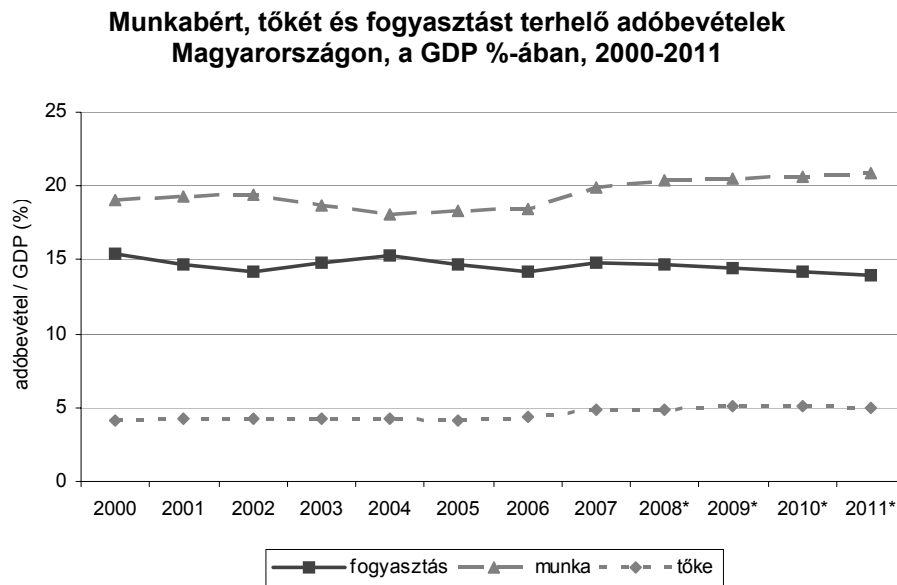
Munkabért, tőkét és fogyasztást terhelő adóbevételek az EU-ban, az összes adóbevételek százalékában, 2006



Forrás: Európai Bizottság

¹⁶ Az adók közgazdasági funkciók szerinti osztályozása az Európai Bizottság „Taxation trends in the European Union” (2007) kiadványának módszertana szerint történt. A fogyasztást terhelő adók fő tételei az ÁFA, a fogyasztási adók, az iparüzési adó, az egyszerűsített vállalkozói adó, a játékadó, a gépjárműadó háztartásokra eső része és a vámok, vámjellegű befizetések. Munkát terhelő adó az SZJA és a TB-járulékok legnagyobb része, a szakképzési és rehabilitációs foglalkoztatási hozzájárulás és egyéb, kisebb tételek. A tőkét terhelő adók közé tartozik a társasági jövedelemadó, az SZJA kis része, az önfoglalkoztatók TB-járuléka, a visszerhes vagyonátruházási illeték, a vagyonadók, a gépjárműadók egy része és néhány egyéb tétel. Az SZJA munkát és tőkét terhelő adókra való megbontása a Bizottság által közölt súly alapján történt a program egész horizontján, míg az önfoglalkoztatók TB-járulékanak számítása a PM becslését tükrözi. A Bizottság módszertanát követve munkát terhelő elvonásként szerepelnek a magánnyugdíjpénztárakba befizetett járulékok is.

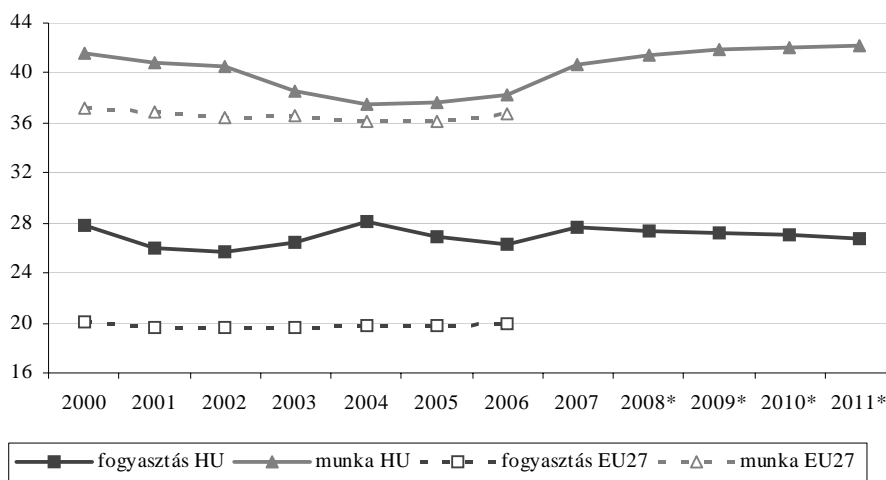
A fogyasztást terhelő adók 2007-ben a GDP 14,8%-át tették ki, arányuk várhatóan 14,0%-ra csökken 2011-ig. A munkabér utáni elvonások GDP-hez viszonyított hányada a 2006-os 18,5%-ról 2008-ban 20,4%-ra nő, majd 2011-re eléri a 20,9%-ot. A tőkét terhelő adók aránya a 2007-2011-es időszakban a GDP 4,8-5,1%-a körül alakul.



Az implicit adókulcsok vizsgálata a fentihez hasonló képet mutat. A munkajövedelmet terhelő implicit adókulcs¹⁷ 2006-ban 38,2% volt (ami mintegy 2 százalékponttal magasabb az EU-27 átlagánál), a kiigazítás eredményeként 2008-ban 41,4%-ra, 2011-re pedig 42,2%-ra nő. Szintén magas a fogyasztást terhelő implicit adókulcs, ami 2006-ban 6 százalékponttal volt az EU-27 átlag felett. Értéke a 2007. évi 27,7%-os csúcsról várhatóan 26,8%-ra fog csökkenni 2011-ig.

¹⁷ A nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében az implicit adókulcsot a munkát terhelő adók esetében a befolyó adóbevétel és a munkavállalói jövedelem, a fogyasztást terhelő adók esetében pedig az adóbevétel és a háztartások fogyasztási kiadása arányaként határozzuk meg.

Az EU27 és Magyarország fogyasztást illetve munkát terhelő implicit adókulcsainak alakulása



Forrás: Európai Bizottság illetve PM számítás

A munkabér GDP-arányos adóterhelésének illetve implicit adókulcsának 2006-2009-es időszakban megfigyelhető emelkedése egyrészt az szja-sávhatárok valorizálásának elmaradásával és a munkavállalói járulékkulcsok 2006-2007-ben bekövetkezett emelésével, másrészt a gazdaságfehérítő intézkedések hatásával magyarázható. Becslések szerint a fehérítő intézkedések 2007-ben 80-100 milliárd forint, 2008-ban pedig 30-40 milliárd forint költségvetési többletbevételt jelentettek¹⁸, és hatásukra mind a járulékfizetők száma, mind a járulékalap megnőtt. Bár a munkaügyi felmérések alapján a foglalkoztatás csökkent, az adóhatósági adatok szerint 2008 első felében 230 ezer fővel volt magasabb a versenyszférában regisztrált foglalkoztatottak száma az előző év azonos időszakához képest.¹⁹ Az intézkedések járulékalapot növelő hatását pedig jól példázza, hogy a kétszeres minimálbér utáni járulékfizetési szabály bevezetése után 2007-ben több mint 80 ezer – korábban jóval ezen összeg alatt kereső – alkalmazottat és mintegy 60 ezer egyéni illetve társas vállalkozót – a vállalkozók egynegyedét – jelentettek be a minimálbér kétszerese környékére.²⁰

A költségvetési mozgástér szűkössége miatt a személyi jövedelemadó rendszerben 2009-ben nem lesznek a 2008-as adójóváírás-változáshoz hasonló nagyságrendű változások (amelynek következtében kilenc százalékponttal csökkent az átlag közeli jövedelműek határadókulcsa). Mindazonáltal a magánszemélyek és a vállalkozások adminisztrációs terheinek mérséklése (pl. a 100 millió forint alatti árbevételű betéti és közkereseti társaságok könyvvizetésének egyszerűsítése) csökkenti az adórendszer torzítását, növeli az átláthatóságot és hozzájárul a gazdaság további fehéredéséhez.

¹⁸ Forrás: A gazdaság kifehérítését vizsgáló bizottság jelentése, 2008. szept. 22., http://www.feheredes.org/docs/feheredes_2_0809.pdf

¹⁹ Forrás: ugyanott

²⁰ Forrás: PM-számítás az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság adatai alapján

5.3. Strukturális intézkedések

Központi közigazgatás

A 2006-ban megkezdődött reformintézkedések (az átszervezések, a kisebb létszám és a teljesítménymérő rendszer bevezetése) hozzájárulnak a kiadások csökkentéséhez, és növelik a közigazgatás hatékonyságát. A kormányzati ciklus elején elfogadott szervezeti intézkedések legfontosabb iránya a nagy hálózatok regionalizációja volt, ezek 2006-2008. között végrehajtásra kerültek. A további irányok, – mára döntően megvalósult – célok mindegyike a hatékonyabb és eredményesebb működés kialakítását szolgálták. Ezek: az intézményrendszer méreteinek, belső tagoltságának szűkítése; állami feladatellátás indokolatlansága esetén intézmények, gazdálkodó szervezetek megszüntetése; a párhuzamosságok megszüntetése; a szakmai tevékenységet támogató pénzügyi apparátusok, szakmai funkciók, fizikai ellátó szervezetek összevonása, koncentrált és szűkebb kapacitással való ellátása. Tényadatok alapján 2006-2007-ben az intézkedések hatására nettó módon (vagyis egyes területek létszámnövekedésével is számolva) 13 604 fővel csökkent a foglalkoztatotti létszám, mely a 2006. évi engedélyezett teljes létszámkeret mintegy 5%-os csökkenését jelenti. A tartós éves megtakarítás a költségvetés számára 47 milliárd forint, amely a mindenkori egyensúly javítását szolgálja.

- A központi kormányzat foglalkoztatottainak létszáma 2007 végén 5787-re csökkent, ami a 2006. év eleji létszámkeretnél (7936 fő) mintegy 27%-kal kisebb;
- a párhuzamos funkcionális területek központosítása keretében, az eredményesebb és gazdaságosabb feladatellátás érdekében 2008. január 1-jével megtörtént az állami vagyongazdálkodás integrált szervezetben (Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.) történő kialakítása. A támogató feladatok átvétele a központi szolgáltatók által fokozatosan a 2007-2008. években történt meg;
- a központi közigazgatás és területi (dekoncentrált) szerveinek konszolidációja és regionális átszervezése során számos nagy hálózat regionális alapú átalakítása történt meg, többségében 2007. január 1-jével, néhány esetben a 2007. év folyamán. Az átszervezés eredményeként az érintett 430 központi költségvetési szerv helyett 184 folytatja működését.

A közszolgáltatások minőségének javulását szolgálja, hogy a közigazgatás egészében sor került a teljesítménykövetelmények meghatározására, mérésének általánossá tételére (új típusú teljesítményértékelési eljárás kialakítására (TÉR)).

A piaci és nem piaci szereplők adminisztratív terheinek fokozatos csökkentése érdekében megkezdődött a jelenleg hatályos joganyagból eredő adminisztratív terhek Standard Cost Model módszer alapján történő felmérése. A cél 2012-ig a terhek legalább 25%-os csökkenésének az elérése.

Az adminisztratív terhek újratemelődének megelőzése érdekében szükségessé válik a várható adminisztratív terhek előzetes mérésének bevezetése, valamint előzetes hatásvizsgálat egységes módszer alapján történő elvégzése a jogszabálytervezetek tekintetében. Ennek megfelelően az SCM módszer szisztematikus alkalmazása feltételeinek és a kormányzati döntés-előkészítő mechanizmusba való beépítésének előkészítése folyik.

Az ügyfél és a hatóság, valamint az eljáró hatóságok közötti elektronikus kapcsolattartás eljárásjogi akadályainak megszüntetése és az elektronikus kapcsolattartás elterjedésének elősegítése érdekében módosítani szükséges a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényt – a jogszabálytervezet elkészült, a Kormány benyújtotta az Országgyűlésnek. Ugyancsak benyújtásra került az elektronikus közszolgáltatásokról szóló törvényjavaslat.

A szakhatósági közreműködés minden hatósági eljárás tekintetében történő felülvizsgálatának célja az egyes eljárásokban a szakhatóságok közreműködésének csökkentése, az engedélyezés helyett a bejelentési kötelezettség elvének érvényesítése erős ellenőrzés mellett. Az eljárások felülvizsgálata megtörtént, a szükséges jogszabálytervezetek elkészültek, a Kormány decemberben hoz döntést a kérdésben. Az eredmény a szakhatósági közreműködések mintegy 25%-os csökkenése.

A piaci és nem piaci szereplők, valamint a közigazgatás adminisztratív terheinek csökkentését célozva, a gyorsabb, elektronikus ügyintézés biztosítására megkezdődött a közhatalmi és hatósági eljárásokban alkalmazott nyomtatványok elektronikusan letölthetővé, illetve kitölthetővé tétele. A nyomtatványok elektronizálására a technikai eszköz rendelkezésre áll, tartalmuk megfelelő kialakítására az útmutató elkészült. Az egyes nyomtatványok elektronikus változatának elkészítése 2009. március 31-i ütemezéssel folyamatban van.

Törvény a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról

Az Országgyűlés 2008 decemberében elfogadta a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló törvényt. A törvény legfőbb elvárt eredménye, hogy a költségvetési intézményi, valamint a fejezeti szintű működési és gazdálkodási rendszer generális újraszabályozásával egyrészt segíti a fiskális követelmények érvényesülését, másrészt támogatja a közszolgáltatások hatékony ellátását, valamint a közhatalmi feladatok (közigazgatás, védelem, igazságszolgáltatás stb.) modern kihívásoknak megfelelő végrehajtását.

Az új szabályozás legfőbb céljai és elvei:

- az előirányzatok összegének, illetve a szolgáltatásnak a követelmények, a feltételek meghatározására, megtervezésére, „termékhez” kapcsolt erőforrás-mérésre összehangolt alapozása (fenntarthatóság);
- a jelenlegi univerzális helyett testreszabott, differenciált szabályozás elsősorban az intézményi tervezés-gazdálkodás-beszámolás vertikumában;
- a teljesítményelv érvényesítése;
- a fejezeti, illetve önkormányzati irányítás megerősítése, feladatának és felelőségének pontos rögzítése, elvszerűvé tétele: e szervek ténylegesen váljanak a közfeladat-

ellátás gazdáivá, illetve megrendelőivé. A minisztériumok esetében külön elvárás, hogy azok az összkormányzati célok elérésében legyenek érdekelték;

- az intézményvezetés feladatának és felelősségének, különféle módjainak pontos rögzítése;
- az indokolt területeken a magángazdasági megoldások alkalmazása: piaci lehetőségek és rugalmas szabályok (pl. az előirányzat-módosításban) biztosításával;
- szűk területre (felsőoktatás, kutatás, kultúra és egészségügy ágazatok néhány szervére vonatkozóan) részben piaci jellegű tevékenységet és gazdálkodást folytató költségvetési szervei típus létrehozása;
- a megfelelő intézményi formaválasztáshoz (gazdálkodó szervezeti, vagy költségvetési szervei formák) a közérdekre támaszkodó kritériumok megalkotása;
- összességében közpénz-kímélő módon, hatékonyan és átláthatóan működő állami és önkormányzati szervezetrendszer létrehozása;
- a finanszírozható költségvetés megalkotásának segítése (fiskális keretekhez alkalmazkodás);
- a végrehajtás megszervezése, garantálása.

A törvénytervezet keretjellegű, vagyis a jogalkotó feladata annak elfogadása után teljesedik ki: a különböző szaktörvényekben és más jogszabályokban a specialitásokat figyelembe véve érvényesíteni kell az általános szabályokat.

Önkormányzati rendszer

Az önkormányzati rendszer működésének hatékonyabbá tételét szolgálja a kistérségi feladatellátásra szánt támogatások növekedése. Az ilyen célú támogatásokra a 2008. évi költségvetési törvény 28,1 milliárd forintot irányzott elő szemben a 2006. évi 15,4 milliárd forinttal. Az együttműködés főbb területei továbbra is a közoktatási és szociális feladatok. Az együttműködés intenzitását jól szemlélteti, hogy a 2007/2008. tanévre jelentősen emelkedett a közoktatási intézményfenntartó társulások és az abban részt vevő önkormányzatok száma.

A többcélú kistérségi társulásokon túl a körjegyzőségek számának emelkedése is a racionálisabb feladatellátás irányába történő elmozdulásra utal.

A települési együttműködés és a közös feladatellátás erősítése érdekében támogatásokra van lehetőség a kistelepülések esetében néhány olyan kisebb fejlesztés megvalósításához, melyre nagy az igény, de – volumenénél fogva – EU támogatásra nem jogosult. 342 sikeres pályázat alapján 905 település és 38 kistérség jutott forráshoz a fenti célok megvalósítására.

A bölcsődék, óvodák infrastrukturális fejlesztésére és kapacitásbővítésére, valamint általános iskolák infrastrukturális fejlesztésére szánt támogatások a 47 leghátrányosabb helyzetű kistérségben lévő települések infrastrukturális fejlesztését szolgálják. Cél, hogy e kistérségekben élő gyermekek, tanulók ellátása, oktatása minél magasabb színvonalon történhessen meg, különös figyelmet fordítva a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek, tanulók esélyegyenlőségének növelésére.

Az államháztartásról szóló törvény módosításával változott az önkormányzatok központi költségvetéséből származó forrásai igénylésének és elszámolásának – kincstári felülvizsgálata körében történő – helyszíni vizsgálati rendszere és a kötelező helyszíni vizsgálat feltételei:

- A támogatások és hozzájárulások év eleji és év közbeni igénylésénél fő elv, hogy helyszíni vizsgálatot a kincstár abban az esetben tart, ha az önkormányzat adatszolgáltatása szerinti együttes összeg, valamint a kincstár álláspontja szerinti együttes összeg közötti eltérés meghaladja a 2%-ot, de legalább az 1 millió forintot. Az év végi elszámolás felülvizsgálatánál minden önkormányzatnál legalább 4 évenként a kincstár helyszíni ellenőrzést tart.
- Az általánostól eltérő, szigorúbb a szabály a nagyobb, 400 millió forint feletti költségvetéssel rendelkező önkormányzatok esetében. Ilyenkor évente kerül sor helyszíni ellenőrzésre a központi költségvetési kapcsolatokból származó bevételek jogcímei legalább 50%-ánál.

Közoktatás

A 2007. szeptember 1-jétől bevezetésre került új teljesítménymutató alapú finanszírozás 2008. szeptember 1-jétől a költségvetési törvény alapján kiterjed az alapfokú művészetoktatásra, a kollégiumi, externátusi nevelésre, ellátásra, a napközis és tanulószobai foglalkozásra, illetve az iskolaotthonos nevelésre, oktatásra. E feladatok tekintetében a számítás alapját szintén a közoktatási törvényben meghatározott oktatás-szervezési paraméterek képezik. Lényege, hogy a fenntartók – döntően a helyi önkormányzatok – e finanszírozási rendszer hatására szembesülnek azzal, ha több pedagógust foglalkoztatnak, mint amennyit ezek a paraméterek (pedagógusok heti kötelező óraszám, osztályok, csoportok átlagléttszáma, gyerekek, tanulók heti foglalkoztatási időkerete) indokolttá tesznek.

Az óvodai nevelés, iskolai oktatás, szakképzés elméleti képzés tekintetében a 2007/2008-as évre meghatározott paraméterek felmenő rendszerben szigorodnak az új tanévben. A 2010/2011-es tanévben kerülnek teljes mértékben alkalmazásra a finanszírozásban a közoktatási törvény előírásai.

Tovább finomodtak a fenntartó önkormányzatok társulását ösztönző támogatások szabályai, megfogalmazott elvárás a kistérségi közoktatási feladatok tervezésének kötelezettsége. A kistérségi közoktatási feladatok támogatásának feltétele 2008. szeptember 1-jétől, hogy a többcélú kistérségi társulás rendelkezzen elfogadott kistérségi intézkedési tervvel, mely a közoktatási feladatok ellátásában részt vevő települések tekintetében tartalmazza mindazon követelményeket, amelyeket az önkormányzati intézkedési tervnek is tartalmaznia szükséges.

A közoktatásról szóló törvény módosításának célja, hogy tovább növelje az önkormányzati mozgásteret a közoktatás-szolgáltatás hatékony és szakszerű megszervezéséhez. E területen lehetőség nyílik a más ágazathoz tartozó, a gyermekneveléshez szorosan kapcsolódó feladatok közös intézmény keretében történő megszervezésére. Új többcélú intézményi típus került bevezetésre egységes óvoda-bölcsőde megnevezéssel.

A Kormány Új Tudás – Műveltség Mindenkinék című programjának célkitűzései közé tartozik többek között, hogy minden gyermek egyenlő eséllyel kezdje meg az iskolát, és az iskolarendszer ne növelje a társadalmi különbségeket, hanem a nehéz helyzetben levőknek is adja meg a felemelkedés lehetőségét, illetőleg, hogy váljon vonzóbbá a pedagóguspálya, növekedjen a pedagógusmunka megbecsülése.

Felsőoktatás

A felsőoktatási reform alapvető célja, hogy javítsa a képzés színvonalát, és alkalmasabbá tegye azt a változó szerkezetű és nagyságú munkaerő-kereslethez való alkalmazkodásra.

A reform keretében az alábbi lépésekre került és kerül sor:

- A felsőoktatásról szóló törvény 2007. évi módosítása révén a felsőoktatás minőségelvű fejlesztésének kormányzati programja az egyetemeknek, főiskoláknak új alkalmazkodási lehetőségként biztosítja a nagyobb önállósággal, és nagyobb felelősséggel járó, az intézményi gazdálkodást segítő, a felsőoktatási intézmények és a fenntartói feladatokat ellátó minisztérium között létrejött három éves időszakra kötött fenntartói megállapodást. A megállapodás az intézményekkel szemben minőségi teljesítmény-elvárásokat fogalmaz meg olyan területeken, mint pl. a képzés, a K+F-tevékenység, gazdálkodás, regionális gazdasági, társadalmi beágyazódottság és együttműködés.
- 2007-től új – a hallgatói választáson alapuló – felvételi eljárásrend érvényes, megszűnt az államilag finanszírozott keretszámok adminisztratív elosztása. Az intézkedés alkalmazkodásra kényszeríti az intézményeket, és az intézményszám csökkenése hatékonyabb, versenyképesebb felsőoktatási struktúra kialakulását segíti elő. A 2007. és 2008. évi felvételi eredmények azt mutatják, hogy erős verseny alakult ki és megkezdődött az intézményi koncentráció. Míg 2007-ben a hallgatók többsége a nagyobb egyetemekre a nagyvárosokba és budapesti intézményekbe jelentkezett, a 2008. évi felvételi eljárásban az új felvételi rendszer első évéhez viszonyítva kiegyenlítettebb volt a vidék-főváros vonatkozásában mind a jelentkezések, mind a felvettek száma. Ugyanakkor a demográfiai csökkenés miatt a felsőoktatási intézményekbe jelentkezők szám mintegy tízezer fővel csökkent. A jelentkezések további koncentrálódása – melyet csak az intézmények maximális kapacitása korlátozhat – várhatóan az intézményszám kényszerű csökkenését eredményezi, hatékonyabb, versenyképesebb felsőoktatási struktúra kialakulását elősegítve.
- Az intézmények száma 2008. január 1-jén egy-egy állami és egyházi intézménnyel, 2009. január 1-jével egy újabb állami intézménnyel csökkent, és tovább folytatódik az intézmények térségi integrációja, a hálózati-típusú (több városban működő) egyetemek létrejötte, ennek eredményeként az intézmények száma tovább csökken.
- Csökkent és szerkezetileg módosult a felvehető államilag finanszírozott hallgatói létszám. A kormány döntése értelmében és az új típusú felvételi eljárás eredményeként 2008 és 2009 szeptemberében az alapképzésre felvehető államilag támogatott hallgatói létszámkeret a 2007. évvel azonos, 56 ezer fő. Tekintettel arra, hogy ezen belül a jelentkezők száma – a fokozott munkaerő-piaci igény ellenére – elmaradt a felsőfokú szakképzésre elkülönített keretszámtól, a ténylegesen felvett

első éves államilag támogatott hallgatói létszám tovább csökkent. A jogász, bölcsész, pedagógus és közgazdász keretszám csökkent, míg a természettudományos, informatikai és műszaki keretszám nőtt.

- A 2008/2009-es tanévben teljes körűvé vált a képzési szerkezet átalakítása és a régi típusú egyetemi, főiskolai képzésekben már csak kifutó évfolyamokon vesznek részt hallgatók. A három évvel korábban, az államilag támogatott alapképzésre felvett hallgatóknak a 35%-a tanulhat tovább az államilag támogatott második ciklus mesterszakjain. A régi típusú képzésben tanulók 2013-ig fejezik be tanulmányaikat és ettől az időponttól lesz általános a többciklusú képzés és várható a létszámok átrendeződése.
- A felsőoktatásról szóló törvény 2008. december 8-án elfogadott módosításával a felsőoktatási intézmények piaci alkalmazkodását elősegítő szabályozás lép életbe az állami intézmények vagyongazdálkodását és gazdasági társaságban való részvételét illetően.

A rendszeres szociális segély átalakítása az „Út a munkához” program keretében

Az „Út a munkához” program keretében kiemelt célként fogalmazódott meg, hogy a munkára képes, tartósan munka nélküli, szociális segélyben részesülő személyek a korábbiaknál fokozottabb mértékben vegyenek részt valamely közfoglalkoztatási formában, annak érdekében, hogy rendszeres munkajövedelemhez jussanak és közelebb kerüljenek a munka világához.

A javaslat értelmében az aktív korú hátrányos munkaerő-piaci helyzetű személyek a rendszeres szociális segély helyett az *aktív korúak ellátására* szerezhettek jogosultságot. Az új szabályok értelmében az aktív korúak ellátására jogosult személyeknek két csoportja jön létre:

1. Munkavégzésre alkalmas személyek, akik közfoglalkoztatásba bevonhatók, illetve munka hiányában rendelkezésre állási támogatásra jogosultak. Az ebbe a körbe tartozó személyek kötelesek az állami foglalkoztatási szervnél (a továbbiakban: ÁFSZ) nyilvántartásba vételre jelentkezni, az ÁFSZ-szel való együttműködés keretében álláskereső megállapodást kötni, és azt teljesíteni, valamint közfoglalkoztatásban részt venni. Speciális együttműködési szabály előírására kerül sor az általános iskola 8. évfolyamát el nem végzett, 35 év alatti fiatal ellátottak részére. Esetükben a segélyezett életforma állandósulásának megakadályozása érdekében az együttműködési kötelezettség teljesítésének fő formája nem a közfoglalkoztatás, hanem a képzésben való részvétel. A rendelkezésre állási támogatás havi összege rögzített, nagysága – függetlenül a család létszámától és összetételétől – az öregségi nyugdíj mindenkori havi legkisebb összegével egyenlő.

2. Munkavégzésre nem alkalmas személyek, ezért munkára nem kötelezhető, szociális helyzetükből adódóan rendszeres szociális segélyre jogosultak. Ebbe a csoportba sorolja a javaslat az egészségi állapotuk miatt az orvosszakértői intézet szakvéleményével igazoltan rokkantnak minősülő, vagy vakok személyi járadékában, fogyatékosági támogatásban részesülő, és ezért munkavégzésére alkalmatlan, továbbá az 55. életévüket betöltött személyeket, valamint azokat, akik a háztartásban 14 éven aluli

gyermeket nevelnek és a gyermek napközbeni ellátást nyújtó intézményben történő elhelyezése nem biztosítható. Ezen túlmenően a települési önkormányzat helyi rendeletében további mentesítési feltételeket állapíthat meg.

A rendszeres szociális segély összegének kiszámítása nem változik: továbbra is a család összetételének és jövedelmének figyelembevételével kerül megállapításra, havi mértéke nem haladhatja meg a nettó minimálbér összegét.

A közfoglalkoztatás megszervezése a települési önkormányzatok feladata, amelyet az önkormányzatok társulás, vagy más erre a célra alapított szervén keresztül is teljesíthetnek. Az önkormányzatoknak a közfoglalkoztatás biztosítása érdekében évente a munkaügyi szervekkel egyeztetett közfoglalkoztatási tervet kell készíteniük. A terv tartalmazza a közfoglalkoztatási juttatásra jogosultak képzettség szerinti összetételét, azoknak a közfeladatoknak a megjelölését és ütemezését, amelyeket az önkormányzat részben, vagy egészben a közfoglalkoztatás révén kíván ellátni, továbbá az ellátásukhoz szükséges létszámot és a közfoglalkoztatás finanszírozására rendelkezésre álló forrásokat.

A fekete munkavégzés mind a két személyi kör vonatkozásában végső soron az ellátás megszüntetését eredményezi. A javaslat további eleme a foglalkoztathatóság igazolásának felülvizsgálatára vonatkozó lehetőség biztosítása. Ha az aktív korúak ellátására jogosultat a foglalkozás-egészségügyi szolgálat alkalmatlannak minősíti az adott munkakör ellátására, a szabályozás lehetőséget ad a foglalkoztató részére, hogy a foglalkozás-egészségügyi szakellátást végző szervnél a vélemény felülvizsgálatát kezdeményezze.

A rendszer átalakítása a rendelkezésre álló források átcsoportosításával kerül megoldásra. A közfoglalkoztatás ösztönzése céljából a javaslat értelmében megváltozik a központi és az önkormányzati források aránya. A törvény által mentesített szociális segélyezettek esetén a finanszírozási rendszer nem változik (azaz a központi források aránya 90% marad). A települési önkormányzat által a közfoglalkoztatásban való részvételi kötelezettség alól mentesített szociális segélyezettek, valamint a bevezetésre kerülő rendelkezésre állási támogatás esetén a központi forrás aránya 80% lesz. A közcélú foglalkoztatás eddigi finanszírozási rendszerének a tényleges kiadásokhoz igazított átalakítása valósul meg: az önkormányzatok a foglalkoztatás ténylegesen felmerült személyi kiadásainak (a munkabérnek és közterheinek) 95%-át igényelhetik a központi költségvetésből.

Nyugdíjrendszer

A részben már a 2007. novemberi konvergencia programban is bemutatott, 2006-2008-ban elfogadott nyugdíjintézkedések közép- és hosszútávon jelentősen csökkentik a nyugdíjrendszerben 2050-ig felmerülő kiadások növekedését, és így folyamatosan javítják mind a központi költségvetés pozícióit, mind pedig a kötelező nyugdíjrendszer fenntarthatósági mutatóit.

A már elfogadott és hatályba lépett intézkedések a következők:

- A 2008. január 1-jétől korai nyugdíjba vonulóknak már csak akkor lesz lehetőségük a minimálbért meghaladó összegű rendszeres jövedelemszerzésre, ha nyugdíjukat szüneteltetik. Az új szabály a 2008. január 1-jét követő nyugdíjazásokra vonatkozik, 2010-től viszont kiterjed minden korhatár alatt nyugdíjban lévőre.
- 2007. április 1-jétől a nyugdíj melletti keresőtevékenység után is meg kell fizetni a biztosítottak az általános járulékszabályok szerinti nyugdíjjárulékot. Ez a járulékfizetés többlet nyugdíjra jogosít: a nyugdíjasok keresetük után egy-egy évi járulékfizetés alapján évente a kereset 0,4%-át, 2008-tól 0,5%-ot kitevő nyugdíjnövelésben részesülnek.
- A nyugdíjszámítás során 2008-tól a korábbi évek kereseteinél a jelenlegi részleges valorizáció helyett a teljes – a nyugdíjazást megelőző év szintjére történő – valorizációt kell alkalmazni, továbbá a számított adót az egyéni járulékokkal csökkentett keresetekből kell levonni. Együttes hatásként az újonnan megállapított öregségi nyugdíjak helyettesítési rátája a 82% körüli szintről 76% körüli szintre mérséklődhet.
- A potenciálisan egészségkárosító munkakörben alkalmazottakat foglalkoztatóknak 2007-től a karkedvezményes jogosultság fedezetére külön járulékot kell fizetniük. Ennek terheit 2007-2010 között a központi költségvetés – fokozatosan csökkenő mértékben – átvállalja a foglalkoztatóktól, 2011-től azonban a 13%-os járulék teljes összegében a foglalkoztatókat terheli.
- A férfiak esetében az előrehozott öregségi nyugdíjazás legkorábbi időpontja a 2009 és 2012 közötti időszakban sem csökken 59 évre, hanem folyamatosan 60 év marad. A korrekció kiadásmegtakarítást eredményező hatása 2009 és 2012 között 120 milliárd forintra becsülhető;
- 2009-től az előrehozott nyugdíjazás feltételei jelentősen szigorodnak: a korábbi 38, illetve a csökkentett összegű ellátáshoz szükséges 33 év szolgálati idő helyett 40 év, illetve a csökkentett összegű formához 37 év szükséges a jövő évtől, amely várhatóan jelentősen emelni fogja a korcentrumot.
- 2013-tól az előrehozott korhatár egységesen 60 évre emelkedik, és legalább 37 év szolgálati idő lesz szükséges a csökkentett összegű ellátás megszerzéséhez.
- 2013-tól az előrehozott öregségi nyugdíj csökkentésére (malus) vonatkozó szabályok korrigálásra kerülnek. A csökkentés mértéke – a nyugdíjkorhatárig hátralévő idő függvényében – a 61-62 éves életkor közötti időszakra havi 0,3%-os, a 61 éves életkor alatti időszakra havi 0,4%-os lenne. A javaslat évi kiadásmérséklő hatása hosszabb távon a GDP 0,3%-ára becsülhető.

Az Országgyűlés elfogadta továbbá azt a törvénymódosítást, amely 2009-től a 13. havi nyugdíjra felső korlátot határoz meg. A 62 év alatti nyugdíjasok számára a 13. havi nyugellátás megszüntetésre kerül, korhatár nélkül jogosultak azonban a 13. havi nyugdíjra a rokkantsági és a hozzátartozói ellátásban részesülők (az ideiglenes özvegyi nyugdíjasok kivételével). 2009-ben a 13. havi nyugdíj felső összeghatárára 80.000 Ft lesz (ez hozzávetőlegesen a jelenlegi átlagnyugdíjnak megfelelő összeg), az intézkedés várható megtakarítási hatása 60 milliárd forint. Ezen intézkedések csökkentik a hosszútávon jelentkező, idősödő népességhez köthető kiadásnövekedést is, és hozzájárulnak az államháztartás hosszú távú finanszírozhatóságának javításához.

A nyugdíjminimum és az ehhez kapcsolódó családtámogatási és szociális ellátások összege 2009-ben nem változik. Ennek az intézkedésnek természetesen nemcsak a

nyugdíjkiadásokra van hatása, hanem a családtámogatási és szociális ellátó rendszerek kiadásaira is. Az intézkedés várható megtakarítási hatása hozzávetőlegesen 14 milliárd forint.

A 2009. évi nyugdíjkorrekciós intézkedések január helyett szeptemberben kerülnek végrehajtásra. Ezen intézkedés 2009. évben 18 milliárd forinttal mérsékli a nyugdíjkiadásokat.

Korkedvezményes nyugdíjazás

A potenciálisan egészségkárosító munkakörben alkalmazottak után a foglalkoztatóknak 2007-től külön járulékot kell fizetniük a korkedvezményes jogosultság fedezetére. Ennek terheit 2007-2010 között a központi költségvetés – fokozatosan csökkenő mértékben – átvállalja, 2011-től azonban a járulék teljes összege a foglalkoztatókat terheli.

Az ONYF adatai szerint a 2007. szeptember 18-i állapot alapján közel 400 munkakörben, több mint 55 ezer főt foglalkoztattak korkedvezményes munkakörben (2008. évi adatok még nem állnak rendelkezésre). A korkedvezményes munkakörökben foglalkoztatottak után bevezetésre került új járulékot 2007-ben teljes mértékben a költségvetés finanszírozta, amelynek előirányzata és a tényleges teljesítés is egyaránt 17 md Ft-ot tett ki. 2008-ban a szükséges forrásokat 25%-ban a munkáltató, 75%-ban a költségvetés biztosítja.

Rehabilitációs ellátások

A megváltozott munkaképességűek ellátórendszerei rehabilitációs jellegének erősítése érdekében a jelenlegi három csoportos rokkantsági nyugdíjrendszer egy új ellátási csoporttal, a rehabilitációs járadékosok csoportjával bővült 2008-tól. Rehabilitációs járadékra az jogosult, aki jelentős, 50-79%-os egészségkárosodással rendelkezik és munkavégzésre munkakörében, vagy képzettségének megfelelő munkakörökben rehabilitáció nélkül nem alkalmas. Az új rendszer a rehabilitációra való alkalmasság megítélése szempontjából az egyén egészségi és funkcionális állapota mellett számos egyéni és környezeti háttérfeltételt is figyelembe vesz, így az életkort, képzettséget, foglalkoztatási lehetőségeket is. A rehabilitációs járadék összege megegyezik a III. csoportú rokkantsági nyugdíj 120%-ával. A magasabb bruttó összeget az indokolja, hogy a rehabilitációs járadékból – a szolgálati idő fenntartása céljából – nyugdíjjárulékot kell fizetni.

Sajátossága a rendszernek, hogy az ellátásra jogosult köteles igénybe venni a foglalkoztatási szolgálat által a rehabilitációs tervben meghatározott ellátásokat. A program teljesítésére a munkaügyi szervekkel együttműködési megállapodást köt. A rendszer bevezetése mellett megtörtént az igényérvényesítés és a szakértői eljárás új rendjének a kialakítása is, amelynek következtében az elbírálás objektívebbé, megalapozottabbá vált. A rendszer feltöltését fokozatosan célszerű biztosítani a feltételek alakulásának függvényében, az ellátásokba annyi személyt célszerű bevonnani, amennyit a rehabilitációs rendszer, illetve a munkaerőpiac jó eséllyel integrálni tud.

A becslések szerint az indulás évében alacsonyabb létszám, majd a későbbiekben fokozatos feljutással évente mintegy 10 ezer fő jut ellátáshoz. Az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet szerint 2008. első félévében 1021, augusztus végéig 2429, november végéig mindösszesen 5066 fő rehabilitációs járadék elbírálása történt meg.

Egészségügyi rendszer

Gyógyító-megelőző ellátások

A gyógyító-megelőző ellátások kiadásai GDP-hez viszonyított arányának az utóbbi években megvalósult, a 2006. szeptemberi konvergencia programmal összhangban lévő csökkenő tendenciája hosszú távon az egészségügyi ellátások finanszírozásának fenntarthatóságát alapozza meg. A gyógyító-megelőző ellátások kiadásai 2006-ról 2008-ra a GDP arányában 3%-ról 2,7%-ra csökkentek.

A 2006-os és a 2007-es évek reformjai, az új kapacitásszabályozási-, illetve az új finanszírozási rendszer bevezetése lehetővé tették az Egészségbiztosítási Alap egyensúlyának biztosítását. 2007-ben az Egészségbiztosítási Alap 27,4 milliárd forintot szufficittel zárt, 2008-ban pedig várhatóan egyensúlyban lesz.

Az Egészségbiztosítási Alap bevételi oldalának erősítése elsősorban az egészségbiztosítási jogviszony ellenőrzésének köszönhető, mely továbbra is jelentős eleme a reformfolyamatoknak. A járulékot nem fizetők továbbra is megkapják a számukra szükséges egészségügyi ellátást, azonban az APEH – az OEP és az idegenrendészeti hatóság adatszolgáltatása alapján – fokozott figyelmet fordít a jogviszonyuk rendezését elmulasztó belföldi és külföldi személyek ellenőrzésére. A bejelentési kötelezettség elmulasztását mulasztási bírsággal, a járulékfizetés elmaradását pedig késedelmi pótlék kivetésével büntetik. Az ellenőrzések elősegítése érdekében bővül az OEP és az idegenrendészeti hatóság, valamint az APEH közötti adatcsere lehetősége.

A biztosítási jogviszony meglétét az egészségügyi szolgáltatók kötelesek előzetesen ellenőrizni. Az OEP az ellenőrzést elmulasztó szolgáltatók finanszírozásának 10%-át visszavonja. A jogviszony-ellenőrzés hatékonyságának növelése céljából 2008. évben bevezetésre került rendszer szerint, amennyiben a háziorvosi és fogorvosi ellátást, járóbeteg és fekvőbeteg szakellátást nyújtó szolgáltató ellenőrzi egy biztosított jogviszonyát, esetenként 50 Ft díjazásban részesül, elismerve ezzel a többletmunkáját.

A társadalombiztosítás biztosítási elvét erősíti az is, hogy az egészségügyi szolgáltatásra szolidaritási alapon jogosultak (pl. nyugdíjasok, anyasági ellátásban részesülők, nappali tagozatos tanulók/hallgatók, hajléktalanok) után is van tényleges járulékfizetés, mivel a központi költségvetés személyenként havi 4350 forint egészségügyi szolgáltatási járulékot fizet az Egészségbiztosítási Alapba. A központi költségvetésből ilyen címen átvett járulékok mértéke 2008-ban 307 milliárd forintot tesz ki, a 2007. évi 289 milliárddal szemben.

A gyógyító-megelőző ellátások kiadásainak racionalizálásában nagy szerepet kap az elszámolási nyilatkozat, mely az alaptalanul elszámolt teljesítmények finanszírozásának visszaszorítását szolgálja. Valamennyi egészségügyi szolgáltató – szankció mellett – köteles elszámolási nyilatkozatot adni a biztosítottnak, ha a biztosított fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátást, járóbeteg-szakellátást vagy fogászati alapellátást vesz igénybe. Az elszámolási nyilatkozatban a biztosított tájékoztatást kap arról, hogy az egészségügyi szolgáltató milyen ellátást, kezelést kíván a biztosító felé elszámolni, és ezért milyen összeget igényel.

A betegellátás színvonala a szigorúbb költségvetési peremfeltételek mellett is fenntartható, tekintve, hogy

- az invalid, meg nem történt ellátások az erre irányuló intézkedéseknek köszönhetően (elszámolási nyilatkozat) kevésbé terhelik az ellátórendszert, így a kapacitások a valós ellátási igényekre fordíthatóak;
- az ellátás monitorozása intézményesült háttérrel (Egészségbiztosítási Felügyelet), új jogintézmények bevezetése mellett (várólista, ütemezett betegfogadási rendszer) a korábbiaknál hatékonyabb módon történik;
- a költségvetést kevésbé terhelő, ugyanakkor a beteg számára kedvezőbb ellátási formák (egynapos sebészet, nappali kórház) terjedésének elősegítése folytatódik.

A kiadási megtakarítások lehetővé tették az egészségügyi alapellátást nyújtó szolgáltatók finanszírozásának növelését, az egynapos ellátási formák fejlesztését, illetve egyes meghatározott szakmákban a kialakult várólisták csökkentését.

A további változtatások célja a kötelező egészségbiztosítás biztosítói szerepének megerősítése. Ennek előfeltétele az egészségbiztosítási forrásokkal való gazdálkodás és szolgáltatás-vásárlás felelősségének és szabadságának kiterjesztése. A hatékony, ügyfélközpontú működés érdekében decentralizált, regionális szervezet alakul ki az egészségbiztosításban.

A biztosító rendszer-szintű, központi feladatai továbbra is egységesen, központilag lesznek ellátva, a szerződéskötések, ellenőrzések, a szolgáltatókkal való szakmai kapcsolattartás regionális szintre kerülnek, a régióban megyénként, kistérség-csoportonként lakossági ügyfélszolgálat, és az elektronikus ügyintézés kiterjesztése teszi ügyfélközpontúvá a biztosító működését.

Az egészségbiztosítási rendszer fontos és folyamatos feladata a kötelező biztosítás tartalmának folyamatos pontosítása és karbantartása. Ennek feltétele a finanszírozási protokollok kidolgozásának felgyorsítása és az igénybevételi rend egyértelmű meghatározása (beutalás, orvos- és intézményválasztás és ezek konzekvenciái).

Az ellátási csomag korszerű meghatározását segíti az egészségügyi technológiák befogadása egységes és transzparens – a gyógyszer-befogadással és az ártárgyalással analóg – szabályainak megalkotása. A befogadás-politika feladata, hogy az egészségpolitikai célokkal és a gazdasági lehetőségekkel összhangban meghatározza az egészségügyi technológiák közfinanszírozásba való bekerülését és onnan való kikerülését, a támogatás jellegét és mértékét, valamint mindennek nyilvános és egységes eljárásrendjét. Alapkritérium, hogy minden esetben csak szisztematikusan,

orvos-szakmai és egészség-gazdaságtani szempontból végzett elemzések és ezek eredményeként létrejött nyilvános dokumentumok alapján, nyilvános eljárásban születhetnek döntések.

A befogadási rendszer lehetővé fogja tennie a már befogadott szolgáltatások körének folyamatos felülvizsgálatát és karbantartását is.

Gyógyszertámogatások

Mint ahogy a 2007 novemberi konvergencia program bemutatta, a gyógyszertámogatási rendszerben alapvető változások következtek be 2007 elején. Ennek főbb elemei az alábbiak:

- az indikációhoz kötött kiemelt támogatású gyógyszerek ingyenessége megszűnt;
- mérséklődtek a támogatási kulcsok;
- a generikus verseny felgyorsítása és a nyilvánosság biztosítása érdekében változtak a fixesítés szabályai (a fix támogatási csoportok képzése, az árcsökkentések kihirdetése folyamatosan, a fixesítés negyedévente történik);
- szigorodtak a támogatott gyógyszerkörben maradás feltételei;
- a hatékony gyógyszerrendelést szolgáló rendelkezések alapján az orvosok rendszeres visszajelzést kapnak rendelési gyakorlatuk átlaghoz való viszonyáról;
- a gyógyszergyártók és forgalmazók befizetési kötelezettségét (a támogatás termelői arányos része után 12%, a támogatott gyógyszerek nagykereskedelmi árrésére 2,5%, a gyógyszerismertetőik után évi 5 millió forint, gyógyszertári gyógyszerek előirányzatának túllépése esetén sávós befizetési kötelezettség) törvény rögzíti;
- enyhültek a patikaalapítási korlátok és lehetővé vált egyes nem vényköteles készítmények gyógyszertáron kívüli forgalmazása is;
- bevezetésre került a racionálisabb lakossági magatartást ösztönző vizitdíj (a vizitdíj/kórházi napidíj fizetési kötelezettség 2008. évi megszűnését követően csak kismértékű növekedés indult az orvos-beteg találkozások számában).

A támogatási szint csökkenése következtében jelentős év eleji lakossági térítési díjemelkedés történt. A generikus piacon gerjesztett árverseny hatására azonban év közben az árak folyamatos mérséklődése következett be.

A gyógyszerámogatási rendszert, a gyógyszerpiacot érintő intézkedések hatására 2007-ben megtört a gyógyszertámogatási kiadások tartósan jelentkező növekedési tendenciája, és reális esély mutatkozik arra, hogy a gyógyszerek támogatása a költségvetési előirányzatot ne haladja meg.

A fenti intézkedések következtében a bruttó és a nettó gyógyszertámogatás GDP-hez viszonyított aránya az előző évihez képest 0,3-0,4 százalékponttal csökkent.

2008-ra a fő célkitűzés a gyógyszerkiadások terén elért eredmény stabilizálása, az alacsonyabb kiadási szint fenntartása volt.

A gyógyszer-gazdaságossági törvény és végrehajtási rendeletei által bevezetett intézkedések 2007. évi eredménye alapján a szabályozás általános felülvizsgálata nem volt indokolt.

Az elért eredmények hosszú távú megtartása érdekében továbbra is fontos feladat maradt:

- a fix összegű támogatási technikán alapuló gyártók közötti árverseny fenntartása. A hatékonyabb lebonyolítás érdekében célszerű a nyilvános árlicit feltételeit pontosítani;
- a minőségi és hatékony gyógyszer-rendelés ösztönzése. A szabályozás során szerzett tapasztalatok elemzése alapján indokolt megoldani a rendszer pontosítását, finomhangolását;
- a gyógyszergyártókat (a gyógyszer forgalomba hozatali engedélyének jogosultjait) és a gyógyszerforgalmazókat érintő közös kockázatviselésre vonatkozó szabályok fenntartása, érvényesítése;
- az új gyógyszerek támogatásba történő befogadása során a technológiai értékelések módszereinek következetes alkalmazása. Célszerű kialakítani és alkalmazni a magas fajlagos költséget jelentő technológiák Egészségbiztosítási Alap terhére történő finanszírozhatóságának keretszabályait;
- a már befogadott gyógyszerek támogatásának felülvizsgálata, a finanszírozás és a racionális felhasználás egyensúlyának megteremtése érdekében; az ellenőrzési rendszer hatékonyságának növelése, a felírási és támogatotti jogosultságok on-line követésére irányuló ellenőrzési rendszer általánossá tétele.

Mivel 2008-ban sem prognosztizálható a gyógyszerkassza előirányzatának túllépése, így a gyártóknak ebben az évben sem kell sávós befizetést teljesíteniük. A gyártói, forgalmazói befizetések összege 38,7 milliárd forint, az Egészségbiztosítási Alap gyógyszer vonatkozású egyenlege 289,6 milliárd forint körül alakul. A bruttó és a nettó gyógyszertámogatás GDP-hez viszonyított aránya az előző évihez képest kb. 0,1 százalékponttal csökken.

2009-ben további célkitűzés a 2007. évben bevezetett intézkedések fokozott ellenőrzése révén az Egészségbiztosítási Alap gyógyszerkassza előirányzatának betartása, melynek érdekében folytatódik a már támogatásba befogadott gyógyszerkör felülvizsgálata, valamint a generikus program erősítése.

Szintén az előirányzat betarthatóságát hivatottak biztosítani a következő, 2009. évtől tervezett intézkedések.

- A legmagasabb forgalmú és árú készítmények termelői árának egészségbiztosító általi nemzetközi összehasonlítása;
- A magyar piacon jelentősen magasabb ár alkalmazása esetén az adott készítmény közfinanszírozás alapjául szolgáló árára vonatkozóan – a támogatás nyújtásának feltételeit meghatározó jogszabályi rendelkezések folyamatos teljesülése érdekében – az egészségbiztosító által egyeztetés és korrekció kezdeményezése;
- Várhatóan megteremtődik a feltétele annak is, hogy a kiemelt támogatású gyógyszercsoportokban is fix összegű támogatás érvényesüljön, a térítési díjak pedig differenciáltan alakuljanak;
- Az új technológiák és a magas fajlagos költséggel járó terápiák esetében a finanszírozás legfelső küszöbértékének meghatározására irányuló szakmai munka elindult. A finanszírozási küszöbérték a jövőben alkalmas lehet a kimagaslóan költséges terápiák esetében a társadalombiztosítási tehervállalás felső határának kijelölésére;

- Az új, innovatív gyógyszerek társadalombiztosítási támogatásba történő befogadásával egyidejűleg kialakításra kerül – a gyógyszerrendelés feltételeinek megfelelően – a finanszírozás ellenőrzésére vonatkozó algoritmusok jogszabályban történő közzététele, melyek szigorú feltételei biztosíthatják a betegek számára e magas árú készítményekhez a minimális térítési díj melletti hozzáférést, valamint az indokolatlan támogatás-kiáramlás megakadályozását;
- További célkitűzés az újonnan befogadásra kerülő gyógyszerek esetében a gyógyszer alkalmazásának, és támogatással történő rendelésének monitorozása, az ezzel kapcsolatos informatikai rendszer megvalósítása.

Gáz- és távhőtámogatás

A támogatási rendszer átalakulása következtében a GDP arányos költségvetési kiadások a 2007. évi 0,4%-ról 2008-ban várhatóan 0,3%-ra csökkennek. 2009-ben a támogatási rendszerben változás nem következik be. A távhőszolgáltatáshoz kapcsolódó lakossági támogatás forrását részben az energiaellátó vállalkozások átmeneti jelleggel bevezetett különadója teremti meg.

Tömegközlekedés

2008-ban a Magyar Állam a személyszállítási közszolgáltatási tevékenység keretében 160 milliárd forintot nyújt a MÁV-Start Zrt-nek. Ez megfelel a személyszállító vasúti társaság és a Magyar Állam között létrejött közszolgáltatási szerződésben vállalt feltételeknek, mely szerint a társaság bevétellel nem fedezett indokolt költségeit a személyszállítási közszolgáltatás megrendelője megtéríti.

A magyar vasúti pályahálózat jelentős részét működtető MÁV Zrt-nél végrehajtott szervezeti és tevékenységi korszerűsítések a társaság nagyobb transzparenciáját eredményezték. A társaságnál elindult hatékonyságjavító folyamatok (null bázisú tervezés, BPR) a következő évek gazdálkodását várhatóan kiegyensúlyozottabbá, eredményesebbé teszik.

6. Az államháztartás fenntarthatósága

A hosszú távú fenntarthatósággal kapcsolatos kiadások alakulását a nyugdíj, az egészségügyi, az öregségi ápolási és az oktatási rendszer, valamint a munkanélküli segélyezés rendszere, illetve a hosszú távú demográfiai folyamatok határozzák meg. A demográfiai folyamatok következtében – a nyugdíj- és egészségügyi rendszer átalakítása nélkül – a kiadásoknak a népesség idősödésével párhuzamosan bekövetkező emelkedésével mindenképpen számolni kell, ami az államadósság hosszú távú növekedése irányába hat. A 2050-re számított államadósság mértékét az államháztartás jelenlegi helyzete (költségvetési egyenleg, a jelenlegi államadósság nagysága) és a jövőben megnövekedő, idősödéshez kötődő költségvetési kiadások nagysága határozza meg. Az államháztartási hiány konvergencia programban előírányzott középtávú

csökkenése javítja a hosszú távú fenntarthatóságot, de az idősödő társadalommal kapcsolatos kiadások növekedési ütemét is vissza kell fogni annak érdekében, hogy az államadósság ne növekedjen 2050-re.

Az idősödő társadalommal összefüggő kiadások növekedését elsősorban a nyugdíjakra és az egészségügyre fordított kiadások megnövekedése okozza. A 2006-ban, 2007-ben és 2008-ban hozott nyugdíjintézkedések jelentősen, mintegy a GDP 1%-ával csökkentették a hosszútávon jelentkező, idősödő népességhez köthető kiadásnövekedést, és hozzájárultak az államháztartás hosszú távú finanszírozhatóságának javításához. A Pénzügyminisztérium számításai szerint a nyugdíjkiadások 2007 és 2050 között a GDP arányában mintegy 2 százalékponttal, míg az egészségügyi kiadások az EU Gazdaságpolitikai Bizottsága (EPC) 2006 februárjában kiadott Fenntarthatósági jelentése alapján a GDP arányában mintegy 1 százalékponttal nőnek.

Előrejelzés az államháztartás hosszú távon jelentkező kiadásaira

A GDP %-ában	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Állami nyugdíjkiadások (nettó) ¹	9,1	10,4	11,3	10,7	10,6	12,6
Öregségi jellegű és korhatár alatti öregségi nyugdíjak ²	6,7	8,3	9,5	9,5	9,2	11,1
Egyéb nyugdíjak (korhatár alatti rokkantsági, hozzátartozói)	2,4	2,1	1,8	1,2	1,3	1,5
Egészségügyi, oktatási és egyéb korfüggő kiadások ³		10,1	9,8	9,7	10,0	10,5
Nyugdíjbiztosítási járulékbévételek ⁴	6,9	6,4	8,9	8,6	8,6	8,6

¹ A nem társadalombiztosítási alapból fedezett nyugdíjszerű ellátásokat is beleértve. A nyugdíjkiadások (öregségi és egyéb) előrejelzése a Pénzügyminisztérium 2008. évi hosszú távú nyugdíj-előrejelzési modellje alapján készült. Tartalmazza továbbá az időskorúak járadékát.

² Tartalmazza a korhatár felett folyósított hozzátartozói nyugdíjakat és nyugdíjszerű ellátásokat is.

³ Az EPC (Economic Policy Committee) 2006-os előrejelzése "AWG reference scenario" elnevezésű forgatókönyvének eredményei.

⁴ A számítás a Pénzügyminisztérium 2008. évi hosszú távú nyugdíj-előrejelzési modellje alapján készült.

7. Az államháztartás intézményi jellemzői

7.1. Az államháztartás-statisztikai adatszolgáltatás felépítése

Magyarországon a kormányzati szektorra vonatkozó statisztikákat a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) és a Magyar Nemzeti Bank (MNB) készíti. A jelenlegi munkamegosztás szerint a KSH a nem-pénzügyi számlákért, az MNB a pénzügyi számlákért felelős. A Túlzott Hiány Eljárás keretében történő adatszolgáltatásban (EDP Notifikáció) a (t-1)-dik időszakig terjedő tényadatok összeállításában a fenti munkamegosztás érvényesül, míg a tárgyévi (t) várható kormányzati egyenleg és adósság kiszámítása a Pénzügyminisztérium (PM) feladata. Korábban a (t-1) időszak hiányát is a PM számította ki, 2006-tól azonban a Notifikációs határidők egy hónappal későbbre tolása lehetővé tette, hogy a KSH átvegye ezt a feladatot, ami által biztosítottá vált a nemzeti számlákkal való összhang. A KSH, az MNB és a PM képviselőiből álló statisztikai

munkabizottság vezetői és szakértői szinten működik, együttműködési megállapodás rögzíti az adatáramlás, a munkamegosztás, a módszertani megítélés eljárási kérdéseit.

A kormányzati szektor statisztikáinak meghatározó adatforrása az államháztartási információs rendszer, az államháztartás szervezeteinek éves és évközi beszámolóit, amit kiegészít a kormányzathoz sorolandó vállalatok és non-profit szervezetekről történő statisztikai adatgyűjtés, továbbá a kormányzati szektor egészére vonatkozó bank- és értékpapír-statisztikai adatgyűjtés. A Túlzott Hiány Eljárás keretében teljesített Notifikációs jelentést, annak idősorát és az összeállításához kapcsolódó, a magyar hatóságok által készített módszertani leírást („EDP Inventory”) a KSH és a PM a honlapján az Eurostat sajtóközleménnyel együtt és azzal egyidőben közzéteszi, illetve aktualizálja. 2007 őszétől a Notifikációs jelentéssel egyidejűleg a KSH rövid sajtóközleményt ad ki. A Pénzügyminisztérium a kialakult gyakorlatnak megfelelően az Országgyűlésnek benyújtott éves költségvetés, illetve zárszámadás indoklásában önálló fejezetben mutatja be a hivatalos államháztartási, illetve a maastrichti egyenleg- és adósságmutató eltérését. A magánnyugdíjpénztárak kormányzati szektor részeként való kimutatásának átmeneti lehetősége megszűnt, 2007 áprilisától a statisztikai adatszolgáltatásokban a magánnyugdíjpénztárak a pénzügyi vállalkozások szektorába vannak besorolva. 2008-tól kezdődően a KSH a nemzetiszámla-statisztikák publikációiban közzéteszi a kormányzati szektor negyedéves adatait.

2008 júliusában az Eurostat vizsgálta és nem kifogásolta a Túlzott Hiány Eljáráshoz kapcsolódó adatszolgáltatások intézményi hátterét, a társhatóságok együttműködését, az adatforrásokat, az alkalmazott módszertant és eljárásokat, valamint a közzétételi politikát.

7.2. Költségvetési szabályok

Széleskörű politikai egyeztetést követően 2008 novemberében az Országgyűlés elfogadta a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló törvényt. A törvény új költségvetés-politikai szabályokat állapít meg az államháztartás központi alrendszerére, létrehozza a Költségvetési Tanácsot, és olyan – a költségvetési tervezés során érvényesülő – garanciális elemeket vezet be, amelyek biztosítják, hogy az elfogadott középtávú kiadási plafonokhoz képest pótlólagos kiadási igények csak abban az esetben legyenek tervezhetők, ha azok egyenlegrontó hatása más kiadások csökkentésével vagy a bevételek növelésével ellentételezhető.

A törvény kiadási plafonokat és egyenleg-korlátozásokat is meghatároz, mind az elkövetkező évekre, mind pedig hosszú távra vonatkozóan.

A törvény értelmében

- a 2009. évben az államháztartás központi alrendszerének korrigált, konszolidált elsődleges kiadási főösszege egyáltalán nem – nominálisan sem – növekedhet a 2008-as értékhez képest.
- 2010. és 2011. években a kormány olyan költségvetési törvényjavaslatot köteles benyújtani, amely biztosítja, hogy a fenti kiadási főösszeg reálértéken legfeljebb a GDP reál növekedési ütemének felével nőhet.

- 2012-től kezdve minden költségvetési évre vonatkozóan a fent említett kiadási főösszeg előző évhez viszonyított növekedésének mértékét a költségvetési törvényben három évvel előre meg kell határozni.
- a 2010. és 2011. években a kormány olyan költségvetési törvényjavaslatot köteles benyújtani, amely biztosítja a maastrichti deficitmutató értékének előző évi értékéhez viszonyított csökkenését.
- a reáladósság-szabály értelmében 2012. évtől kezdve a költségvetési egyenlegre vonatkozó célokat a reálértéken nem növekvő államadósság követelménye alapján kell kialakítani. A középtávú költségvetési tervezést erősíti, hogy a törvény szerint az Országgyűlés egy-egy költségvetési évhez közeledve évente egyre pontosabb részleteket rögzít, amelyeket a tervezésnél be kell tartani:
 - három évvel előre rögzíti az elsődleges egyenleg célértékét (ami nem lehet deficit);
 - két évvel előre rögzíti a belső tételek egyenlegkövetelményét;
 - külső tételek: azok az elsődleges költségvetési tételek, amelyeknek adott évre vonatkozó összege a szaktörvények, valamint a magángazdasági és demográfiai folyamatok alapján egyértelműen meghatározható
 - belső tételek: azok az elsődleges tételek, amelyek nem külső tételek
 - egy évvel előre rendelkezik a belső tételek részletes felosztásáról.

A törvény alapján létrehozandó Költségvetési Tanács a költségvetési tervezés átláthatóságát és szakmai, módszertani megalapozottságát hivatott biztosítani. A Tanács három főből álló, az Országgyűlés munkáját segítő intézmény, amelynek tagjait az Országgyűlés egyszerű többséggel, kilenc évre választja a köztársasági elnök, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke javaslatára. A Tanácsot a Költségvetési Tanács Titkársága segíti fő feladatainak ellátásában, melyek a következők:

- makrogazdasági előrejelzések készítése és közzététele;
- a költségvetési adatokra vonatkozó technikai kivetítés készítése és közzététele;
- a költségvetési tervezéssel és előrejelzéssel kapcsolatos módszertani ajánlások készítése és közzététele;
- független becslés készítése az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslatok és módosító indítványok költségvetési hatására vonatkozóan.

A törvényben szereplő kötelező ellentételezési követelmény azt írja elő, hogy a három évre előre meghatározott elsődleges egyenleg cél rögzítését követően nem alkotható olyan jogszabály, amely az egyenleg romlását eredményezi: a pótlólagos kiadásokat vagy csökkenő bevételeket eredményező intézkedésekre tett javaslattal egy időben javasolni kell olyan intézkedést is, amely ellensúlyozza az előbbieket költségvetési hatását.

TÁBLÁZATOK

Makrogazdasági kilátások

	ESA kód	2007 mrd Ft	2007	2008	2009	2010	2011
			változás %-ban				
1. GDP (előző évi áron)	B1g	24 039,5	1,1	1,3	-0,9	1,6	2,5
2. GDP folyó áron	B1g	25 419,2	6,9	6,6	2,2	5,0	5,5
A növekedés összetevői (előző évi áron)							
3. Háztartások fogyasztási kiadása	P.3	12 468,6	0,7	1,1	-3,8	1,1	1,4
4. Közösségi fogyasztási kiadás	P.3	5 373,2	-7,2	-0,9	0,2	-0,1	0,3
5. Bruttó állóeszköz-felhalmozás	P.51	5 207,8	1,5	-1,0	-0,9	2,5	6,2
6. Készletfelhalmozás változása (a GDP %-ában)	P.52 + P.53	663,5	2,8	3,7	3,7	3,6	3,5
7. Termékek és szolgáltatások exportja	P.6	21 244,2	15,9	6,1	3,9	5,8	8,5
8. Termékek és szolgáltatások importja	P.7	20 917,7	13,1	6,1	2,4	5,2	8,2
Hozzájárulás a GDP növekedéséhez							
9. Belföldi végső felhasználás		-	-1,1	0,1	-2,2	1,0	2,1
10. Készlet felhalmozás változása	P.52+ P.53	-	0,1	1,1	0,0	0,0	0,0
11. Termékek és szolgáltatások külkereskedelmi egyenlege	B.11	-	2,1	0,1	1,3	0,6	0,5
Árindexek alakulása							
12. GDP implicit árindexe,%		-	5,7	5,2	3,1	3,3	2,9
13. Háztartások fogyasztási kiadásának implicit árindexe		-	6,4	6,2	4,5	3,2	3,0
14. Harmonizált fogyasztóiár-index (HICP)		-	7,9	6,2	4,5	3,2	3,0
15. Közösségi fogyasztási kiadás implicit árindexe		-	7,0	4,8	-0,1	3,9	3,2
16. Állóeszközfelhalmozás implicit árindexe		-	2,6	4,2	3,9	2,7	2,5
17. Export implicit árindexe (árak és szolgáltatások)		-	-4,0	2,4	4,8	1,5	1,5
18. Import implicit árindexe (árak és szolgáltatások)		-	-4,3	2,5	5,1	1,4	1,4
Munkaerőpiac alakulása							
19. Foglalkoztatottak száma (1000 fő)		3 926,2	-0,2	-1,1	-0,6	0,2	0,5
20. Munkanélküliségi ráta %			7,4	7,7	8,0	7,7	7,2
21. Munkatermelékenység, foglalkoztatottra			1,2	2,5	-0,3	1,4	2,0
22. Munkavállalói jövedelem (mrd Ft)	D.1	11 826,1	8,0	7,1	1,5	5,7	6,0
22a. Munkavállalói jövedelem, egy alkalmazottra (millió Ft)		3,4	9,2	8,2	2,1	5,5	5,5
Finanszírozási pozíciók (a GDP %-ában)							
23. Nettó külső finanszírozási képesség(+)/igény(-)	B.9		-5,3	-5,1	-3,7	-2,5	-1,6
ebből:							
- áruk és szolgáltatások egyenlege			1,4	0,9	2,4	3,1	3,5
- elsődleges jövedelmek és transzferek egyenlege			-7,8	-7,7	-7,6	-7,9	-7,9
- tőkemérleg egyenlege	B.9/ EDP B.9		1,1	1,7	1,5	2,3	2,8
24. Magánszektor nettó finanszírozási képessége (+) / igénye (-) statisztikai eltéréssel együtt	B.9		-0,3	-1,7	-1,1	0,0	0,6
25. Kormányzati szektor nettó finanszírozási képessége (+) / igénye (-)	EDP B.9		-5,0	-3,4	-2,6	-2,5	-2,2

Az államháztartás összefoglaló adatai

	ESA kód	2007 mrd Ft	2007	2008	2009	2010	2011
			A GDP %-ában				
Nettó hitelnyújtás (EDP B.9.)							
1. Kormányzati szektor	S.13	-1 260,8	-5,0	-3,4	-2,6	-2,5	-2,2
2. Központi kormányzat	S.1311	-1 306,7	-5,1	-3,1	-2,2	-2,0	-1,9
3. Tartományi kormányzat	S.1312	-	-	-	-	-	-
4. Helyi önkormányzatok	S.1313	-0,4	0,0	-0,3	-0,5	-0,6	-0,4
5. TB alapok	S.1314	46,4	0,2	0,0	0,1	0,1	0,2
Kormányzati szektor (S13)							
6. Bevételek összesen	TR	11 410,5	44,9	45,2	45,8	46,0	45,8
7. Kiadások összesen	TE ¹	12 671,3	49,8	48,6	48,4	48,5	48,0
8. Egyenleg	EDP B.9	-1 260,8	-5,0	-3,4	-2,6	-2,5	-2,2
9. Kamatkidadások	EDP D.41	1 033,3	4,1	4,0	4,5	4,5	4,5
10. Elsődleges egyenleg		-227,4	-0,9	0,6	1,9	2,0	2,2
11. Egyszeri és egyéb átmeneti jellegű tételek ¹			-0,9	-0,4	0,0	0,0	0,0
Bevételek összetevői							
12. Adóbevételek (12=12a+12b+12c)		6 577,5	25,9	26,1	26,2	26,1	25,9
12a. Termelési és importadók	D.2	3 975,6	15,6	15,6	15,4	15,2	14,9
12b. Jövedelem és vagyoadók	D.5	2 584,8	10,2	10,5	10,7	10,9	11,0
12c. Tőkejövedelem adó	D.91	17,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
13. Társadalombiztosítási hozzájárulások	D.61	3 465,4	13,6	13,8	13,7	13,8	13,8
14. Tulajdonosi jövedelem	D.4	230,7	0,9	1,0	0,9	0,7	0,6
15. Egyéb		1 137,0	4,5	4,3	5,0	5,4	5,4
16=6. Bevételek összesen	TR	11 410,5	44,9	45,2	45,8	46,0	45,8
Adóteher (D.2.+D.5.+D.61.+D.91.-D995.)		10 042,9	39,5	39,9	40,0	39,9	39,8
Kiadások összetevői							
17. Munkavállalói jövedelem + Folyó termelő felhasználás	D.1+P.2	4 608,6	18,1	17,9	17,5	17,2	16,9
17a. Munkavállalói jövedelem	D.1	2 917,9	11,5	11,4	10,9	10,9	10,7
17b. Folyó termelő felhasználás	P.2	1 690,7	6,7	6,6	6,6	6,4	6,2
18. Társadalmi juttatások (18=18a+18b)		4 599,2	18,1	18,4	18,5	18,1	17,6
18a. Piaci termelők útján nyújtott természetbeni társadalmi juttatások	D.6311, D.63121, D.63131	726,9	2,9	2,9	3,0	2,9	2,6
18b. Pénzbeli társadalmi juttatások	D.62	3 872,4	15,2	15,5	15,5	15,3	15,0
19.=9. Kamatkidadások	EDP D.41	1 033,3	4,1	4,0	4,5	4,5	4,5
20. Támogatások	D.3	358,7	1,4	1,2	1,0	0,9	0,8
21. Bruttó állóeszköz-felhalmozás	P.51	903,4	3,6	2,8	3,0	3,4	3,6
22. Egyéb kiadások		1 168,1	4,6	4,3	3,9	4,2	4,5
23.=7. Kiadások összesen	TE ²	12 671,3	49,8	48,6	48,4	48,5	48,0
Kormányzat végső fogyasztási kiadása	P.3.	5369,7	21,1	20,8	20,5	20,1	19,6

/*:2007-ben a 130,8 milliárd forint likviditási hitel elengedése nélkül, amely a Notifikációban az Eurostat előírásai szerint a központi kormányzat egyenlegét rontotta, a társadalombiztosítási alapokét javította

¹A pozitív szám deficitcsökkentő tételt jelent

²swap-ügyletek nettó hatásával igazítva TR-TE=EDP B.9.

Az összesen adatok kerekítés miatt eltérhetnek a részadatok összegétől

Az államadósság alakulása

A GDP %-ában	ESA kód	2007	2008	2009	2010	2011
1. Bruttó adósságráta		65,8	71,1	72,5	72,2	69,0
2. Adósságráta változása		0,3	5,3	1,4	-0,3	-3,2
Az adósságállomány változásának tényezői						
3. Elsődleges hiány		0,9	-0,6	-1,9	-2,0	-2,2
4. Kamatkiadás	EDP D.41	4,1	4,0	4,5	4,5	4,5
5. Az adósságrátára ható egyéb tényezők		-0,5	6,0	0,3	0,7	-1,6
ebből: privatizációs bevételek		-0,4	-0,1	0,0	0,0	0,0
nemzetközi intézményektől felvett, finanszírozási céllal fel nem használt hitelek			5,8			-2,1
Implicit kamatláb az adósságállományon (%)		6,4	6,0	6,3	6,4	6,5

Ciklikus folyamatok

A GDP %-ában	ESA kód	2007	2008	2009	2010	2011
1. GDP előző évi áron (éves növekedési ütem)		1,1	1,3	-0,9	1,6	2,5
2. Kormányzati szektor egyenlege	B.9	-5,0	-3,4	-2,6	-2,5	-2,2
3. Kamatkiadások	D.41	4,1	4,0	4,5	4,5	4,5
4. Egyszeri és egyéb átmeneti intézkedések ¹		-0,9	-0,4	0,0	0,0	0,0
5. Potenciális GDP 2006. évi áron (éves növekedési ütem)		2,9	2,6	2,4	2,3	2,3
összetevők:						
-munkatényező		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
-tőketényező		1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
-teljes tényező termelékenység (TFP)		1,3	1,2	1,1	1,1	1,1
6. Kibocsátási rés		1,4	0,1	-3,1	-3,8	-3,6
7. Kormányzati szektor egyenlegének ciklikus komponense		0,4	0,0	-0,8	-1,0	-0,9
8. Ciklikusan igazított egyenleg (2-7)		-5,4	-3,4	-1,8	-1,5	-1,3
9. Ciklikusan igazított elsődleges egyenleg (8+3)		-1,3	0,6	2,7	3,0	3,2
10. Strukturális egyenleg (8-4)		-4,5	-3,0	-1,8	-1,5	-1,3

¹A pozitív szám deficitcsökkentő tételt jelent

Az összesen adatok kerekítés miatt eltérhetnek a részadatok összegétől

Eltérés a 2007. évi konvergencia programban megadott adatokhoz képest

	2007	2008	2009	2010	2011
GDP növekedése (%)					
2007. évi konvergencia program	1,7	2,8	4,0	4,1	4,2
2008. évi konvergencia program	1,1	1,3	-0,9	1,6	2,5
Különbség	-0,6	-1,5	-4,9	-2,5	-1,7
Kormányzati szektor hiánya (a GDP %-ában)					
2007. évi konvergencia program	6,2	4,0	3,2	2,7	2,2
2008. évi konvergencia program	5,0	3,4	2,6	2,5	2,2
Különbség	-1,2	-0,6	-0,6	-0,2	0,0
Bruttó államadósság (a GDP %-ában)					
2007. évi konvergencia program	65,4	65,8	64,4	63,3	61,8
2008. évi konvergencia program	65,8	71,1	72,5	72,2	69,0
Különbség	0,4	5,3	8,1	8,9	7,2

Hosszú távú fenntarthatóság

A GDP %-ában	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Állami nyugdíjkiadások (nettó) ¹	9,1	10,4	11,3	10,7	10,6	12,6
Öregségi jellegű és korhatár alatti öregségi nyugdíjak ²	6,7	8,3	9,5	9,5	9,2	11,1
Egyéb nyugdíjak (korhatár alatti rokkantsági, hozzátartozói)	2,4	2,1	1,8	1,2	1,3	1,5
Egészségügyi, oktatási és egyéb korfüggő kiadások ³		10,1	9,8	9,7	10,0	10,5
Nyugdíjbiztosítási járulékbevételek ⁴	6,9	6,4	8,9	8,6	8,6	8,6
Feltételezések⁵						
Munkatermelékenység növekedése	4,2	4,0	2,5	2,6	2,7	1,7
GDP volumen növekedése	5,2	4,1	3,3	2,4	2,1	0,8
Aktivitási ráta, férfiak (15-64)	67,5	67,9	69,5	72,1	70,7	69,3
Aktivitási ráta, nők (15-64)	52,6	55,1	57,5	61,2	61,1	60,5
Aktivitási ráta, összesen (15-64)	59,9	61,4	63,4	66,6	65,9	64,9
Munkanélküliségi ráta	6,4	7,2	7,7	6,2	6,2	6,2
A 65 éves és idősebb népesség aránya	15,0	15,6	16,6	19,8	22,0	29,4

¹ A nem társadalombiztosítási alaphól fedezett nyugdíjszerű ellátásokat is beleértve. A nyugdíjkiadások (öregségi és egyéb) előrejelzése a Pénzügyminisztérium 2008. évi hosszú távú nyugdíj-előrejelzési modellje alapján készült. Tartalmazza továbbá az időskorúak járadékát.

² Tartalmazza a korhatár felett folyósított hozzátartozói nyugdíjakat és nyugdíjszerű ellátásokat is.

³ Az EPC (Economic Policy Committee) 2006-os előrejelzése "AWG reference scenario" elnevezésű forgatókönyvének eredményei.

⁴ A Pénzügyminisztérium 2008. évi hosszú távú nyugdíjelőrejelzési modellje alapján.

⁵ A Pénzügyminisztérium 2008. évi hosszú távú nyugdíjelőrejelzési modeljéhez használt feltételezések.

Feltételezések a külső gazdasági környezetre

	2007	2008	2009	2010	2011
Magyarország: rövid lejáratú hozam (éves átlag)	7,6	9,0	9,7	8,7	7,9
Magyarország: hosszú lejáratú hozam (éves átlag)	6,8	8,8	9,9	8,9	7,8
Világgazdaság (kivéve EU) GDP növekedési üteme	5,6	4,3	2,9	3,8	4,3
EU-27 GDP növekedési üteme	2,9	1,4	0,2	1,1	1,8
Magyarország exportpiacainak növekedési üteme	7,9	5,2	2,6	4,2	6,2
Világ import (kivéve EU) növekedési üteme	7,2	6,0	3,1	4,7	6,7
Olajárak (Brent - USD/hordó)	72,4	100,0	85,0	85,0	85,0

