

# A költségvetésben rejlő kockázatok elemzés

**Romhányi Balázs, Költségvetési Felelősségi Intézet Budapest**

## 1. Összefoglalás

A költségvetési törvényt megalapozó szabályváltozások jelentős része még nem ismert, ezért egyelőre nem állapítható meg, hogy az egyes tételek tervezett értéke megalapozott-e vagy sem.

Jelenleg a kormány költségvetési törvényjavaslata 1,5 százalékos gazdasági növekedés és 4,2 százalékos infláció feltételezésén alapul, de ezt piaci szereplők és az MNB egybehangzóan cáfolják. Véleményük szerint az eddig bejelentett gazdaságpolitikai intézkedések és a külpiacaink várható helyzetéről rendelkezésre álló információk alapján a növekedési feltételezés túl magas, az inflációra vonatkozó feltételezés viszont túl alacsony.

Ezen túlmenően több szempontból kétségeket támaszt a törvényjavaslat alapjául szolgáló makrogazdasági pálya belső összhangja is. Valószínű, hogy a kormányzati kiadások jelentős csökkentése miatt a tervezettnél nagyobb lesz a közösségi fogyasztás visszaesése és ezzel együtt csökken a GDP növekedési üteme is. A nemzetgazdasági szintű termelékenységet rontja a közmunkaprogram, ami nem kellően tükröződik a termelékenység-növekedésre vonatkozó feltételezésekben.

Mindenképpen kedvezőtlen jelenség, hogy már a költségvetési tervezés fázisában „foglalt” a kormányzati rendkívüli intézkedések elnevezést viselő általános tartalék jelentős része: a közlekedési vállalatok (elsősorban a Malév, de esetleg a MÁV és a BKV) feltőkésítése, valamint a forint árfolyamának emelkedése miatt jelentkező kiadási többletek már most előreláthatóan szükségessé fogják tenni a tartalék felhasználását.

Megvizsgáltuk, hogyan hatnak a költségvetés egyenlegére különféle váratlan gazdasági események. Arra a következtetésre jutottunk, hogy amennyiben csak külpiacaink kerülnek recesszió közeli helyzetbe, vagy csak a belföldi felhasználás esik vissza a GDP 1 százalékpontjával, akkor ennek hatásai a 2012. évi költségvetésre még nem haladják meg a néhány tízmilliárd forintot. Ugyanakkor már ilyen kis letérések is az alappályáról komoly kiigazítást tesznek szükségessé 2013-tól.

Amennyiben a reál GDP növekedése 1-1,5 százalékponttal csökken, de nem következik be ismét recesszió Magyarországon, akkor a költségvetési tartalékok 2012-ben lehetővé teszik a kitűzött egyenlegcél teljesítését, de 2013-tól akkora költségvetési problémák következnek, amelyekre már most célszerű felkészülni. Amennyiben 2012-ben recesszió következik be, veszélybe kerül már a jövő évi egyenlegcél is, 2013-tól pedig itt is többszörösére nő a kiigazítási igény.

A történelem könnyen ismételheti önmagát: amennyiben a költségvetési politika nem hajlandó már most szembenézni a középtávú problémákkal, és lehorgonyozni a várakozásokat azzal kapcsolatban, hogy milyen intézkedéseket kíván tenni a kormány a 2013-tól elhatalmasodó problémák kezelésére, akkor meg fog ismétlődni mindaz, ami 2010 őszétől 2011 őszéig megtörtént. A forgatókönyv ez esetben is a problémák kezdeti tagadása, majd a piaci nyomás hatására olyan kiadáscsökkentési tervek bejelentése, amelyek rövid idő alatt megvalósíthatóak, végül az idő szorítása által kikényszerített adóemelések hatásvizsgálatok nélküli bevezetése. Megnyugtató gazdaságpolitikai válaszok nélkül a fogyasztók, a beruházók, a befektetők és a munkaadók még a kelleténél is óvatosabbak lesznek, ami a makrogazdasági helyzet drámai romlására vonatkozó jóslatokat önbeteljesítővé teszi.

## **2. A költségvetési törvényjavaslat középtávú makrogazdasági pályájának belső összhangja**

A 2012. évi költségvetési törvényhez benyújtott makrogazdasági pálya sokkal kevésbé tér el a piaci várakozásoktól, mint ahogy az történt 2010 őszén a 2011. évi költségvetési törvényjavaslat esetében. A kormányzati feltételezések belső összhangja sokat javult, de ezt pontosan megítélni nem lehet, mivel sajnos a törvényjavaslat indoklása éppen a költségvetési hatás szempontjából legfontosabb makrogazdasági mutatókat nem tartalmazza (vásárolt fogyasztás, bértömeg, stb.). Néhány ponton azonban így is valószínűsíthető, hogy a feltételezések nem kellően megalapozottak.

1. Az infláció valószínűleg magasabb lesz a kormány által feltételezett 4,2 százaléknál egyrészt az áfa és jövedéki adóemelés, másrészt a bérkompenzáció bevezetése miatt. A magasabb infláció kockázatát az MNB is jelezte.
2. Amennyiben valóban jelentős csökkentést tervez a kormány az állam működési költségeiben, akkor a tervekben szereplő 0,2 százaléknál nagyobb mértékű csökkenésnek kellene mutatkoznia a közösségi fogyasztásban;
3. A versenyszféra foglalkoztatás-bővülése tekintetében a hivatalos tervek valószínűleg még nem tartalmazzák a gyenge külső kereslet és a minimálbér-emelés hatását (bár ez utóbbit részben ellentételezheti a még nem ismert formájú bérkompenzációs rendszer).
4. A nemzetgazdaság egészére számított termelékenység-növekedés nem kizárt, hogy 2012-ben negatív lesz a kormány által feltételezett nulla helyett, mivel a létszámbővülés nagy részét a közmunkások adják, akiknek az átlagos termelékenysége a piaci átlag töredéke. Ez önmagában is a GDP növekedéssel kapcsolatos jelentős negatív kockázat.

5. A beruházás, a fogyasztás, a hitelezés és a foglalkoztatás nagyban függ a gazdasági szereplők középtávú várakozásaitól. Ha a kormány nem mond semmit arról, hogy milyen intézkedéseket tervez egy esetleges makrogazdasági okból bekövetkező költségvetési egyenlegromlás ellentételezésére (miközben a piaci szereplők már most érdemben rosszabbnak látják a helyzetet, mint a kormány), akkor minden szereplő óvatosabb lesz és a makrogazdasági helyzet romlására vonatkozó jóslat önmagát teljesíti be.
6. Amennyiben a kormányzati megnyilatkozásoknak megfelelően csak az érintettek 10-20 százaléka él a CHF-ben felvett jelzáloghitelek kedvezményes előtörlesztésének törvény adta lehetőségével, akkor ez azt jelenti, hogy az előtörlesztők döntő része anyagilag jó helyzetben lévő, likvid forrással rendelkező adós. Ebből az is következik, hogy az ő esetükben a kedvező vagyonhatás lehet a domináns, tehát fogyasztásuk enyhén növekedhet. Ha nagyságrendileg az előtörlesztett hitel összege 1000 milliárd forint, akkor a jelenlegi 250 HUF/CHF és a törvény szerinti 180 HUF/CHF árfolyam közti különbsége alapján 280 milliárd forint realizált árfolyamnyereségről beszélhetünk ahhoz képest, mintha a vonatkozó törvény nem született volna meg. Természetesen nem számítunk arra, hogy ezt az összeget, vagy akár jelentős részét az érintettek fogyasztásra fordítanák, hiszen éppen ők azok, akiknek nincsenek likviditási nehézségeik, tehát fogyasztásukat már eddig is képesek voltak simítani; a CHF árfolyamának eddigi emelkedése nem valószínű, hogy fogyasztásuk csökkentésére kényszerítette őket.

### 3. A főbb makrogazdasági feltételezésekben bekövetkező esetleges változások költségvetési hatásvizsgálata

#### a. Az állam bevételei és kiadásai

A makrogazdasági változóktól függő (külső) költségvetési tételek 2012. évi értéke

2012. évi költségvetési tételek	KFIB Alappálya (2011.09.08)	Költségvetési törvényjavaslat
<b>BEVÉTELI OLDAL</b>		
<b>Költségvetési tétel</b>		
<i>Gazdálkodó szervezetek befizetései</i>		
Társasági adó	335,4	356,2
Hitelintézeti járadék	8,7	8,1
Pénzügyi szervezetek különadója	0,0	187,0
Egyes ágazatokat terhelő különadó	161,7	155,0
Cégautóadó	25,2	46,0
Energiaellátók jövedelemadója	17,0	14,0
Társas vállalkozások különadója	0,0	0,0
Egyszerűsített vállalkozói adó	184,5	179,1
Ökoadó	23,8	26,4
Bányajáradék	106,2	93,0
Játékadó	47,9	82,4
Egyéb befizetések	39,4	33,0
Rehabilitációs hozzájárulás	66,6	65,0
Egyéb központosított bevételek (csak külső!)	23,2	23,2
<i>Fogyasztáshoz kapcsolt adók</i>		
Általános forgalmi adó	2 535,1	2 697,7
Jövedéki adó	854,0	898,1
Regisztrációs adó	43,1	39,0
<i>Lakosság befizetései</i>		
Személyi jövedelemadó	1 239,7	1 550,7
Magánszemélyek különadója	0,0	0,0
Adóbefizetések	0,6	0,2
Illeték befizetések	90,7	102,5
Egyes vagyontárgyak adója	0,0	0,0
M.személyek jogviszony megszűnésével kapcs. különadó	0,0	0,2
Vám- és cukorágazati hozzájárulás beszedési költség megtérítése	10,1	8,8
<i>Munkaerőpiaci Alap</i>		
Szakképzési hozzájárulás	50,2	51,0
Egészségbiztosítási- és munkaerőpiaci járulékok MPA-t megillető hányada	194,7	197,0
Bérgarancia támogatások törlesztése	1,0	0,0
<i>Nemzeti Kulturális Alap</i>		
Játékadó bevétel 5-ös lottóból	9,6	10,1
<i>Kutatási és Technológiai Innovációs Alap</i>		
Innovációs járulékok	25,7	23,2
<i>Nyugdíjbiztosítási Alap</i>		
Munkáltatói és biztosított járulékok	2 690,3	2 717,0
Egyéb járulékok és hozzájárulások (csak külső tételek)	24,1	24,0
<i>Egészségbiztosítási Alap</i>		
Munkáltatói és biztosított járulékok	626,3	720,7
Egyéb járulékok és hozzájárulások (csak külső tételek)	35,1	40,4
Egészségügyi hozzájárulás	43,6	56,3
<b>Külső bevételek összesen</b>	<b>9 513,6</b>	<b>10 405,3</b>
<b>KIADÁSI OLDAL</b>		
<b>Költségvetési tétel</b>		
<i>Családi támogatások, szociális juttatások</i>		
<i>Családi támogatások (külsőnek minősülő)</i>	429,0	456,1
<i>Jövedelemptóló és kiegészítő szociális támogatások (külsőnek minősülő)</i>	31,0	68,0
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	289,6	264,3
MNB veszteségtérítés	218,7	0,0
<i>MPA</i>		
Passzív ellátások	70,5	68,7
Bérgarancia kifizetések	4,8	0,0
Nyugellátások	3 116,5	2 555,0
<i>Egészségbiztosítási Alap</i>		
Táppénz	74,3	73,0
GYED	85,4	91,5
E Alap egyéb pénzbeli ellátásai (külsőnek minősülő, pl. TGYÁS)	41,9	46,9
<b>Külső kiadások összesen</b>	<b>4 361,7</b>	<b>3 623,5</b>
<b>Külső tételek egyenlege</b>	<b>5 151,8</b>	<b>6 781,8</b>

A költségvetési bevételekkel és kiadásokkal kapcsolatban két szempontból is különbséget kell tenni a kockázatok fajtái között.

Az egyik szempont, hogy a költségvetési tétel tervezett értéke már a tervezéskor rendelkezésre álló információk alapján is téves (tervezési hiba), vagy csak a tervezés lezárása, a törvény elfogadása után bekövetkező, váratlan események okozzák a tervezettől való eltérést (váratlan esemény).

A másik szempont, hogy a vizsgált költségvetési tétel „zárt”, vagy „felülről nyitott”.

Ez a két kifejezés a szakzsargonban azt jelenti, hogy a Kincstár képes és köteles-e megakadályozni a terven felüli költést (zárt tételek), avagy az állam az eredeti terven felül is korlátlanul hajlandó költeni, ha valamilyen oknál fogva ez szükségessé válik (felülről nyitott tételek). Felülről nyitott tétel például a nyugdíjkiadás, hiszen a nyugdíjakat akkor is ki kell fizetni, ha a költségvetés tervezésekor alulbecsülte az illetékes minisztérium a nyugdíjba vonulók várható létszámát. Zárt tétel esetében, ha szükséges a terven felüli költés, akkor a kormánynak valahogyan meg kell oldani, hogy más költségvetési tételekből (pl. tartalékok) a megfelelő sorra átcsoportosítson, különben a kincstárnak nem áll jogában a terven felüli kiadásokat teljesíteni. Nyitott tételek esetében ilyen átcsoportosításra nincs szükség. A problémát könnyű szemléltetni a HUF/EUR árfolyam változás példáján. Amennyiben a költségvetés 268 HUF/EUR árfolyam-feltételezésen alapul, a tényleges árfolyam viszont az év folyamán 300 HUF/EUR, akkor ez hatással van mindazon költségvetési tételekre, amelyek esetében az állam bevétele vagy fizetési kötelezettsége nem forintban, hanem más devizanemben (leginkább EUR) meghatározott. A különféle ilyen tételek esetében azonban nem azonos a tényleges hatás. Az államadósság euróban felvett része után a mintegy 320 milliárd forint értékű kamatokat is euróban kell fizetni. A 268 HUF/EUR és a 300 HUF/EUR közti árfolyamkülönbség 37 milliárd forint többletkiadást eredményez. Mivel a kamatkiadás felülről nyitott, ezért ezt a többletet is automatikusan kifizeti a kincstár. Nem ugyanez az eset például a külföldön működő magyar követségeknél. Az ő kiadásaik forintban kifejezett értéke is megnő a leértékelődés hatására, de ez a költségvetési tétel zárt. Mivel a költségvetés minden tételt forintban határoz meg, ezért az eredetileg tervezett forint összeg felül a követségek nem fizethetnek. Ha 1 millió euró kiadást terveztek, a költségvetési törvény ennek megfelelően 268 millió forintos keretet biztosított, majd az árfolyam 300 HUF/EUR- szintre emelkedik, akkor ez azt jelenti, hogy csak 893,3 ezer euró határig teljesíthetők a kiadások. Ha mégis fizetni kell, akkor az illetékes külügyminisztérium vagy a tartalékból kér (ez a jellemzőbb, de nem biztos, hogy van elegendő tartalék), vagy más költségvetési tételből csoportosít át (ez ritka). Amennyiben nem sikerül megoldani az átcsoportosítást, akkor két dolog történhet. Vagy kénytelenek a követségek a 107 ezer euró összeg mögötti feladatokat törölni (jó esetben hatékonyabb lesz a működés, rossz esetben csökken a szolgáltatás színvonala), vagy a kiadás teljesítése a következő évre marad.

Tekintettel arra, hogy a 2012. évi költségvetési törvényjavaslathoz még nem ismertek mindazok a szaktörvények, amelyek elfogadásával a kormány számolt a tervezés során, ezért jelenleg nem megválaszolható az a kérdés, hogy a törvényjavaslatban szereplő tervszámok a jelenlegi információk alapján helyesen vannak-e kiszámolva.

Kockázatelemzés szempontjából maradunk tehát annak vizsgálatánál, hogy különféle váratlan események hogyan hatnának a költségvetési egyenlegre.

Bár gyakran hallani olyan nyilatkozatokat, melyek egy-egy kiragadott makrogazdasági változó (pl. a reál GDP növekedési üteme, vagy az árfolyam) megváltozásának költségvetési hatását számszerűsíti, valójában csak nagyon ritkán

értelmesek az ilyen forgatókönyvek, mivel a kiragadott makrogazdasági mutató megváltozása nyilvánvalóan hatással lesz más makrogazdasági mutatók megváltozására is, azok pedig hatással lesznek a költségvetés alakulására. Ennek megfelelően az alábbiakban olyan scenáriókat mutatunk be, amelyek egyszerre több makrogazdasági változó, egymással elméleti és tapasztalati szempontból összhangban lévő megváltozását tételezi fel.

Először olyan alternatív forgatókönyveket vizsgálunk, amelyek még mérsékelt eltérésnek tekinthetők, tehát nem „válság-scenáriók”. Általánosságban elmondható, hogy a mérsékelt változások az első évben „ártalmatlannak” tűnnek, a rákövetkező évtől viszont már komoly gondot okozhatnak.

1. Ha exportpiacainkon recesszió-közeli helyzet alakul ki, akkor ez egyszerre fékezi a reálnövekedést és az inflációt, de hatásai az első évben, tehát 2012-ben még mérsékelték, nem éri el a 30 milliárd forintot, vagyis a GDP 0,1 százalékát. A következő évben viszont a költségvetési hatás a négyszeresére, 120 milliárd forintra nő.
2. Ha a belső kereslet tér el lefelé a GDP 1 százalékával (tehát a belföldi fogyasztás és beruházás együttes összege 300 milliárd forinttal csökken), akkor ez az első évben még csak 43 milliárd forinttal rontja a költségvetési egyenleget, a második évre azonban a hatás már 150 milliárd forint. A hatásmechanizmus lényege, hogy mivel a háztartások fogyasztásának nagy része import, ezért a fogyasztás csökkenésének jelentős része kezdetben nem a belföldön előállított GDP, hanem az import fékeződésében (és ezáltal a külső egyensúly javulásában) csapódik le. Hosszabb távon természetesen a belföldi beruházás fékeződése is kifejti GDP-csökkentő hatását.

A fenti forgatókönyvek számszerűsített költségvetési hatásai azon a feltételezésen alapulnak, hogy a váratlan makrogazdasági események az év (jelen esetben 2012) elején következnek be. Amennyiben már 2011 őszén bekövetkeznek ilyen események (a benyújtott költségvetési törvényjavaslat feltételrendszeréhez képest), akkor 2012 valójában nem az első év lesz a hatás szempontjából. A hatásvizsgálat szerinti első évre számított hatások egy része már 2011-ben megjelenik, 2012-ben pedig az – általában sokkal nagyobb – második éves hatások egy része is megjelenik.

*A költségvetési szempontból lényeges makrogazdasági változók eltérése az alappályától különféle forgatókönyvek esetén*

	Gyenge külső kereslet		Gyenge belső kereslet		Gyengülő árfolyam	
	1. év	2. év	1. év	2. év	1. év	2. év
Nominális GDP (folyó áron)	-1,1%	-2,8%	-0,2%	-1,0%	0,6%	0,6%
Reál GDP (éves % növekedés)	-0,7%	-1,1%	-0,1%	-0,2%	0,3%	-0,1%
Háztartások fogyasztási kiadása (NSZ szerint, folyó áron)	-0,4%	-1,3%	-0,8%	-2,9%	0,1%	0,0%
Vásárolt fogyasztás	-0,4%	-1,3%	-0,8%	-2,9%	0,3%	0,2%
Vásárolt fogyasztás volumene (éves % reálnövekedés)	0,1%	-0,1%	-0,7%	-1,5%	0,0%	-0,1%
Import (folyó áron)	-0,4%	-1,2%	-0,2%	-0,5%	1,0%	1,2%
Lakossági beruházás (folyó áron, mrd HUF)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Infációs ráta (fogyasztói árindex, éves %)	-0,6%	-0,8%	-0,1%	-0,7%	0,2%	0,0%
Fogyasztási kiadás deflátor	-0,6%	-0,8%	-0,1%	-0,7%	0,2%	0,0%
Foglalkoztatottak száma a nemzetgazdaságban (LFS, éves átlag)	-0,1%	-1,4%	-0,5%	-1,1%	-0,5%	-1,1%
Nemzetgazdasági bruttó bér- és keresettömeg (folyó áron)	-0,3%	-1,3%	-0,3%	-1,3%	0,5%	0,8%
"KSH létszám és kereset" bruttó bér (éves növekedés, %)	0,2%	0,0%	0,2%	-0,2%	1,0%	2,0%
"KSH létszám és kereset" nettó bér (éves növekedés, %)	0,2%	-4,6%	0,2%	-4,8%	1,0%	-2,6%
Forint euró árfolyam (éves átlag)	0,5%	0,6%	0,1%	0,0%	1,9%	2,0%

Megjegyzés: a százalékos adatok esetében az eltérés százalékpontban értelmezendő

A jelenlegi piaci várakozások szerint a reál GDP növekedési üteme 2012-ben 1, vagy akár 2 százalékponttal is alacsonyabb lehet annál, mint amivel a kormány a költségvetési törvényjavaslatban számol (1,5 százalékos növekedés). Ez lényegesen nagyobb reál GDP-fékeződést jelent, mint ami a fenti, mérsékelt forgatókönyvekben előfordul. Ennek megfelelően megvizsgáltuk azt a két legvalószínűbb forgatókönyvet, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy a reál GDP növekedési ütemét 1 teljes százalékponttal csökkentsék, majd megnéztük e két scenárió költségvetési hatásait.

1. Amennyiben a reál GDP 1 százalékpontos fékeződését teljes egészében a külpiazi kereslet visszaesése okozza, akkor az első évben a költségvetési egyenleg mindössze 41 milliárd forinttal romlik, második évben viszont már 167 milliárd forint az elmaradás.
2. Amennyiben a reál GDP 1 százalékpontos fékeződését teljes egészében a belföldi kereslet visszaesése okozza, akkor a költségvetési hatás már az első évben is meghaladja a 300 milliárd forintot, a második évben pedig meghaladja a 800 milliárd forintot. Ennek oka, hogy a háztartások fogyasztásának volumenének már az első évben is közel 5 százalékkal kell csökkennie ahhoz, hogy ez a reál GDP 1 százalékos (és az import több mint 1 százalékos) fékeződését okozza. (Összehasonlításként jelezzük, hogy 2009-ben a fogyasztás reálértéken 8 százalékkal csökkent 2008-hoz képest, de akkor az export fékeződése is jelentősen rontotta a GDP-növekedést.) Ilyen mértékű belföldi keresletcsökkenés természetesen az infláció jelentős csökkenését is okozná. Ha egyszerre csökken a fogyasztás volumene és átlagos árszínvonal is az alappályához képest, akkor ez különösen erős csökkenést jelent a vásárolt fogyasztás nominális értékében, márpedig ez a meghatározó a fogyasztási adóbevételek szempontjából. Mivel a gazdaság szereplőinek bizonyos időre van szüksége, hogy alkalmazkodni tudjanak a megváltozott körülményekhez (pl. a már megkezdett beruházásokat nem állítják le, csak nem indítanak új beruházást, a fogyasztóknak változtatni kell fogyasztási szokásaikon, stb.) ezért a változások hatása is csak késleltetve jelentkezik a makrogazdasági adatokban. Ennek következtében a második évre a makrogazdasági hatás már halmozottan jelentkezik, tehát növekszik a költségvetési hatás is.

Külön megvizsgáltuk, hogy a kamatkiadásokra milyen hatással lehet, ha az euróban kibocsátott magyar állampapírok elvárt kamata egy százalékponttal, a forint állampapíroké pedig 1,5 százalékponttal hirtelen megemelkedik és ez az állapot tartóssá válik. Számításaink szerint a pénzforgalmi kamategyenleg már az első évben is 200 milliárd forinttal megemelkedik, amit tovább súlyosbít, hogy a magasabb kamatok hatására (egyéb tényezőket változatlanul tekintve) a jegybank is veszteségessé válik, amit a költségvetésnek a következő évben kell megtérítenie (97 milliárd forint). A maastrichti egyenlegre ható, ún. eredmény szemléletű kamatkiadások az első évben ennél lényegesen kevésbé emelkednek, a hatás nagyságrendileg 70 milliárd forint.

Egy százalékpontos emelkedés az összes lejáraton a devizában kibocsátott adósság esetében végső soron 100 milliárd forint kamatkiadás-emelkedést okoz. Mivel a kötvények mintegy egyötöde jár le évente, ezért jó közelítéssel a 100 milliárd forintnak csak az egyötöde, 20 milliárd forint jelentkezik az első évben. Hasonló logikával számolva a forint-adósság esetében az 1,5 százalékos kamatláb-emelkedés teljes hatása

150 milliárd forint, itt viszont csak három év szükséges az átárazódáshoz, tehát a 150 milliárd forint egyharmada, 50 milliárd forint jelentkezik az első évben. A két tényező összege tehát 70 milliárd forint kamatkiadási többlet az első évben.

Természetesen a valóságban a különféle scenáriók keveréke szokott megvalósulni. Összességében azt mondhatjuk, hogy nem túl kedvezőtlen forgatókönyvek mellett a 2012-es költségvetés egyenlege kevesebb, mint 200 milliárd forinttal fog romlani a tervezetthez képest, de a 2013. évi költségvetésben mindenképpen ennél lényegesen nagyobb egyenlegromlás következik be, amit a középtávú tervek egyelőre nem tartalmaznak. Amennyiben a tőkepiaci szereplők nagy része úgy gondolja, hogy a középtávú tervek nem megalapozottak, akkor a gyenge külpiaci és belső kereslet mellett egyszerre következhet be a kamatlábak emelkedése és az árfolyam leértékelődése, ami tovább rontja a költségvetés egyenlegét. Egy ilyen esetben a romló költségvetési helyzet, valamint a romló piaci megítélés miatti kamatemelkedés és árfolyamgyengülés önbeteljesítő jóslattá, ördögi körré válhat. Amennyiben látva 2011 utolsó hónapjainak – eddig negatív – fejleményeit a kormányzat nem készül fel időben a 2013-tól jelentős méreteket öltő költségvetési problémákra, akkor 2012 folyamán lesz kénytelen gyorsan életbe léptethető és az egyenleget gyorsan javító, de a hosszú távú növekedés szempontjából káros intézkedéseket hozni.

A makrogazdasági változóktól függő (külső) költségvetési tételek alakulása különféle forgatókönyvek esetén

	Gyenge külső kereslet		Gyenge belső kereslet		Gyengülő árfolyam	
	1. év	2. év	1. év	2. év	1. év	2. év
<b>BEVÉTELI OLDAL</b>						
<b>Költségvetési tétel</b>						
<b>Gazdálkodó szervezetek befizetései</b>						
Társasági adó	-5,6	-13,9	-1,2	-5,0	3,1	2,8
Hitelintézeti járadék	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pénzügyi szervezetek különadója	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Egyes ágazatokat terhelő különadó	-0,8	-1,9	-0,8	-2,8	0,3	0,1
Cégautóadó	-0,3	-0,5	-0,1	-0,1	0,1	0,0
Energiaellátók jövedelemadója	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Társas vállalkozások különadója	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Egyszerűsített vállalkozói adó	-2,0	-5,0	-0,4	-1,8	1,1	1,0
Ökoadók	-0,2	-0,3	0,0	-0,1	0,1	0,0
Bányajáradék	-7,4	-7,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Játékadó	-0,3	-1,1	-0,6	-2,4	0,2	0,2
Egyéb befizetések	-0,2	-0,3	0,0	-0,2	0,1	0,0
Rehabilitációs hozzájárulás	-0,1	-0,9	-0,4	-0,7	-0,3	-0,7
Egyéb központosított bevételek (csak külső!)	0,0	0,0	-0,2	-0,3	0,0	0,0
<b>Fogyasztáshoz kapcsolt adók</b>						
Általános forgalmi adó	-10,6	-33,1	-19,7	-73,9	6,4	5,4
Jövedéki adó	1,3	-1,2	-6,0	-13,6	0,1	-0,5
Regisztrációs adó	-0,4	-1,1	-0,1	-0,4	0,2	0,2
<b>Lakosság befizetései</b>						
Személyi jövedelemadó	-4,5	-20,5	-4,6	-20,1	8,0	13,1
Magánszemélyek különadója	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Adóbefizetések	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Illeték befizetések	-0,4	-1,1	-0,5	-1,4	0,2	0,1
Egyes vagyontárgyak adója	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
M.személyek jogviszony megszűnésével kapcs. különadó	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vám- és cukorágazati hozzájárulás beszedési költség megtérítése	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
<b>Munkaerőpiaci Alap</b>						
Szakképzési hozzájárulás	-0,1	-0,7	-0,2	-0,7	0,3	0,4
Egészségbiztosítási- és munkaerőpiaci járulékok MPA-t megillető hányada	-0,6	-2,6	-0,6	-2,6	1,0	1,7
Bérgarancia támogatások törlesztése	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Nemzeti Kulturális Alap</b>						
Játékadó bevétel 5-ös lottóból	0,0	-0,1	-0,1	-0,3	0,0	0,0
<b>Kutatási és Technológiai Innovációs Alap</b>						
Innovációs járulékok	-0,3	-0,6	-0,1	-0,2	0,1	0,1
<b>Nyugdíjbiztosítási Alap</b>						
Munkáltatói és biztosított járulékok	-7,9	-35,9	-8,1	-35,2	13,9	22,9
Egyéb járulékok és hozzájárulások (csak külső tételek)	-0,1	-0,3	-0,1	-0,3	0,1	0,2
<b>Egészségbiztosítási Alap</b>						
Munkáltatói és biztosított járulékok	-2,1	-9,5	-2,2	-9,3	3,7	6,1
Egyéb járulékok és hozzájárulások (csak külső tételek)	-0,1	-0,5	-0,1	-0,5	0,2	0,3
Egészségügyi hozzájárulás	-0,2	-0,7	-0,2	-0,7	0,3	0,5
<b>Külső bevételek összesen</b>	<b>-42,9</b>	<b>-139,5</b>	<b>-46,0</b>	<b>-172,8</b>	<b>39,6</b>	<b>53,9</b>
<b>KIADÁSI OLDAL</b>						
<b>Költségvetési tétel</b>						
<b>Családi támogatások, szociális juttatások</b>						
<i>Családi támogatások (külsőnek minősülő)</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Jövedelem pótló és kiegészítő szociális támogatások (külsőnek minősülő)</i>	0,1	0,9	0,4	0,7	0,3	0,7
Hozzájárulás az EU költségvetéséhez	1,3	1,6	0,3	0,1	5,1	5,4
MNB veszteségtérítés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>MPA</b>						
Passzív ellátások	0,1	0,9	0,4	0,8	0,3	0,7
Bérgarancia kifizetések	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nyugellátások	-14,9	-20,0	-3,3	-18,2	6,3	0,2
<b>Egészségbiztosítási Alap</b>						
Táppénz	0,1	-1,0	-0,3	-1,0	0,4	0,7
GYED	0,1	0,0	0,2	-0,2	0,9	1,8
E Alap egyéb pénzbeli ellátásai (külsőnek minősülő, pl. TGYÁS)	0,0	-0,6	-0,2	-0,6	0,3	0,4
<b>Külső kiadások összesen</b>	<b>-13,2</b>	<b>-18,1</b>	<b>-2,6</b>	<b>-18,3</b>	<b>13,6</b>	<b>10,0</b>
<b>Külső tételek egyenlege</b>	<b>-29,7</b>	<b>-121,5</b>	<b>-43,4</b>	<b>-154,5</b>	<b>26,0</b>	<b>43,9</b>

## **b. Az önkormányzatok adóbevételei**

Az önkormányzatok adóbevételei közül a legnagyobb tétel az iparűzési adó. Ezt az adót a cégek a nettó árbevételük alapján fizetik, tehát az adóalap nem érzékeny az áfa-emelésre. Mivel az adóalap csökkenthető a beszerzett áruk és szolgáltatások értékével, valójában a tényleges adóalap legnagyobb része a bérköltség. Ezt az elvi megfontolást a korábbi évek adatainak vizsgálata is megerősíti. Az iparűzési adóbevételek makrogazdasági kockázatát tehát a versenyszektor bértömegének alakulása határozza meg leginkább. Mivel a fenti alternatív forgatókönyvek között a legrosszabb esetben is csak 2 százalékkal marad el a versenyszektor bértömege az alappálya szerinti értékétől, ezért az első évben a kockázat a 460 milliárd forint nagyságrendű bevételre vetítve nagyságrendileg 8-10 milliárd forint. Ennél nagyobb a bértömeg elmaradásának hatása a második évben. Amennyiben a reál GDP 1 százalékpontos elmaradása belföldi keresleti okokból következik be, akkor a lassulást követő évben már 30 milliárdos nagyságrendű bevétel-elmaradás várható az önkormányzatoknál.

További jelentős, 70-80 milliárd forint összegű adóbevétele származik az önkormányzatoknak a gépkocsikat terhelő adókból. Mivel ezeket az adófajtákat a jogszabályok fix összegként határozzák meg, ezért a teljes bevétel nem függ az inflációtól, viszont függ a gépkocsi darabszámától, ami viszont bizonyos mértékig függ a reál GDP-től. Mivel ezek az adófajták nem az új gépkocsi vásárlásokat terhelik, ezért a volumen csak kis mértékben konjunktúra függő.

## **4. A költségvetési törvény hatókörén kívül meghatározódó tényezők elemzése**

### **a. Közösségi közlekedési vállalatok (MÁV, BKV, Malév):**

A 2011. évi költségvetésben „A helyközi személyszállítási közszolgáltatások és a vasúti pályahálózat működtetésének költségtérítése” soron még 208,153 milliárd forint szerepel, míg 2012-ben két részre válik szét a tétel „A helyközi személyszállítási közszolgáltatások költségtérítése” soron 182,814 milliárd forint szerepel a tervekben, míg „A vasúti pályahálózat működtetésének költségtérítése” soron 47 milliárd forint szerepel. A 2012. évi két összeg együttes értéke 229,814, ami 10,4 százalékkal haladja meg a 2011. évi keretet. Ha figyelembe vesszük, hogy a konvergencia program szerint az állam átvállalta volna a MÁV adósságát mintegy 300 milliárd forint értékben, akkor azt kell mondanunk, hogy a 21,6 milliárd forint többlet ennek a kamatterhét fedezheti, vagyis a vállalat 2012. évi eredménye szempontjából egyenértékű az átvállalással. Az igazi kérdés azonban, hogy a kamatterhektől megtisztított eredmény várhatóan hogyan alakul. Amennyiben a működési költségek jobban emelkednek, mint a piaci (nem államtól származó) bevételek, akkor az eredmény a 21 milliárdos támogatási többlet ellenére is romolhat. Ennek a veszteségnek egy része a pályavasutat is üzemeltető MÁV anyavállalatnál, egy másik része pedig a személyszállítást végző MÁV-Startnál jelentkezik.

Az EU statisztikai elszámolásai szabályainak sajátosságai miatt a maastrichti egyenlegben közvetlenül csak a MÁV-Start vesztesége jelenik meg, az anyavállalat vesztesége csak akkor, amikor az esetleg évek alatt felhalmozódott veszteséget az államnak támogatás, vagy adósság-átvállalás formájában meg kell térítenie. Az elmúlt évtizedekben ezekre a tapasztalatok szerint a parlamenti választások évében, vagy az

azt követő évben került sor. Mivel a jelenlegi információk szerint 2011-ben nem kerül a korábban betervezett átvállalásra, ezért ez a tétel a későbbi évek egyenleg-céljainak teljesülését veszélyezteti, hacsak nem sikerül a veszteség termelés alapfolyamatát megállítani strukturális átalakításokkal.

Bár a konvergencia program a BKV közel 80 milliárd forint adósságának átvállalását is előírta, a jelenlegi információk szerint erre sem fog sor kerülni. Ugyanakkor a BKV augusztusban 9 milliárd forint egyszeri központi támogatást kapott, ami több mint az át nem vállalt adósság kamatterhe. Ugyanakkor a 2012. évi költségvetés ilyen tételt nem tartalmaz, ezért várható, hogy hasonló nagyságrendű központi kiadásra jövőre is szükség lesz (valószínűleg a kormányzati rendkívüli intézkedés néven betervezett általános tartalékból).

Szintén közlekedési szektorba tartozó állami cég a Malév, amelynek eredménye közvetlenül nem jelenik meg a költségvetésben, de – hasonlóan a MÁV-nyavállalathoz – az esetleg szükségessé váló feltőkésítés költségvetési kiadásnak minősül. Mivel a társaság vesztesége mind 2009-ben, mind 2010-ben közel 25 milliárd forint volt, nagyságrendileg kisebb veszteségre 2011-ben sem számítunk. Kiindulva a cég 2010 végi -22,5 milliárd forintos negatív saját tőkéjéből, a 2011 folyamán különféle formákban nyújtott állami támogatás mindössze arra elegendő, hogy a saját tőkét nulla szintre hozza. Ennek megfelelően legalább a 2011. évi veszteség mértékéig 2011-ben vagy 2012-ben nagyságrendileg újabb 25 milliárd forint állami tőkeemelésre lesz szükség. Mivel ilyen tétellel egyik év költségvetési törvénye sem számol, ezért ezt feltétlenül kockázatnak tekinthetjük.

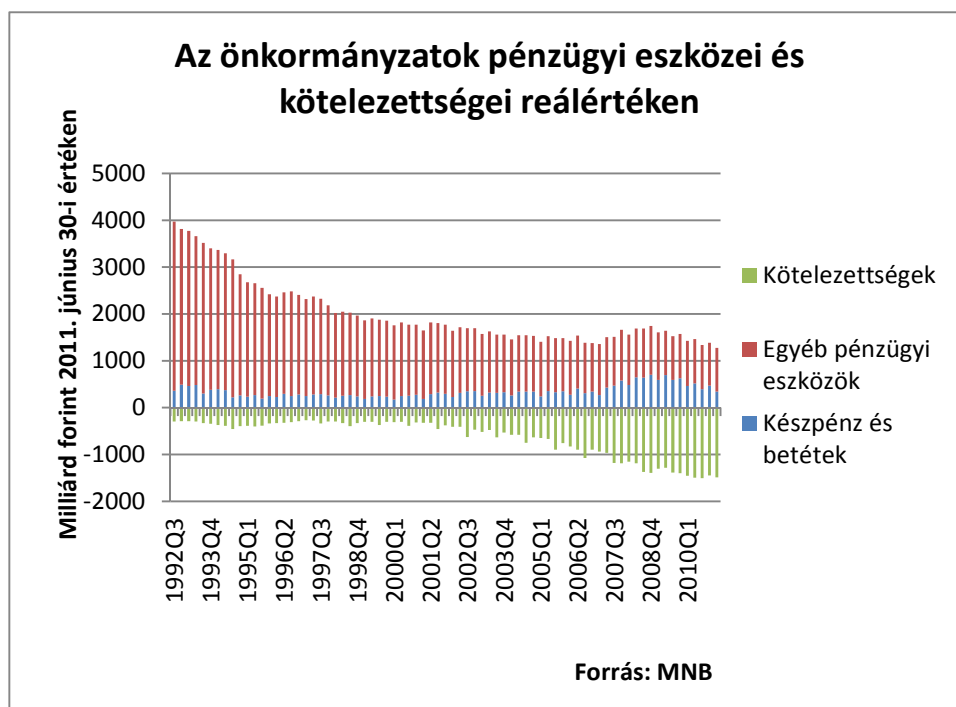
## **b. Az önkormányzatok kiadásai**

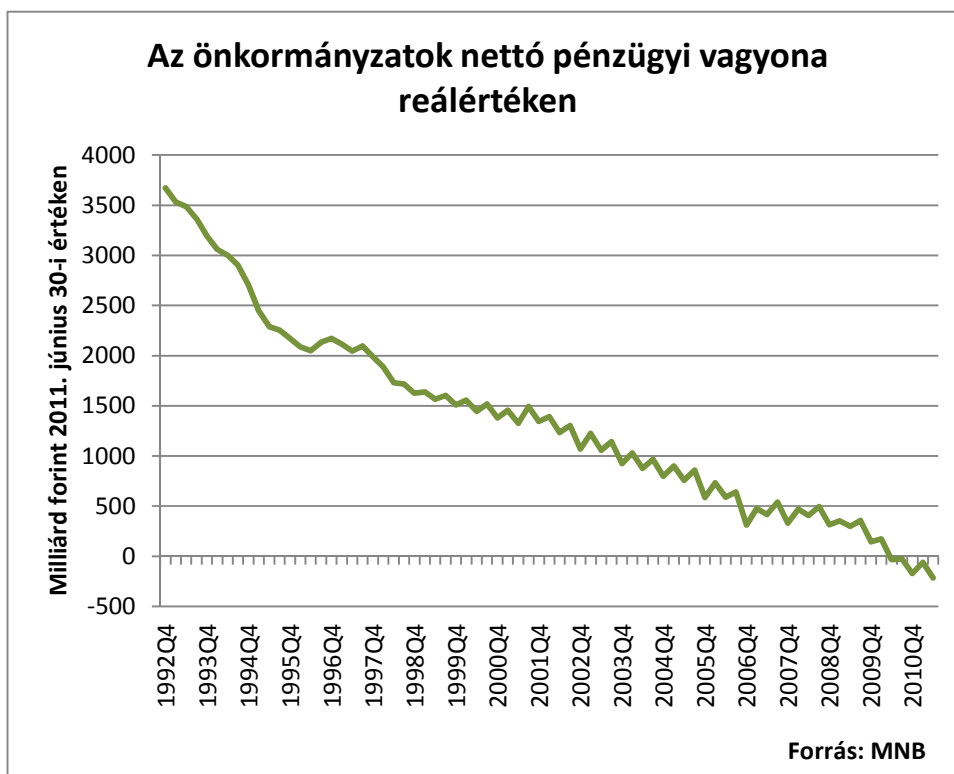
Láttuk fentebb, hogy az önkormányzatok adóbevételei bizonyos mértékig függenek az általános gazdasági folyamatoktól. Ugyanakkor az önkormányzatok nincsenek arra kötelezve, hogy kiadásaikat a bevételekkel folyamatos egyensúlyban tartsák. A 2012-től hatályba lépő alkotmány szerint az önkormányzatok a kormány engedélyével vehetnek fel hiteleket. Természetesen nem számítunk arra, hogy ezzel az eszközzel élve a kormány azonnal leállíthatná az önkormányzati hitelfelvételt, hiszen ez minden bizonnyal olyan önkormányzatokat is csődbe kényszeríthetne, amelyek hosszabb távon képesek adósságukat törleszteni, csak átmenetileg vannak pénzügyi nehézségeik. Az a kérdés, hogy az önkormányzatok 2012. évi költségvetési tervezésekor (2012 elején) képes lesz-e a kormány megakadályozni minden olyan önkormányzati költségvetés elfogadását, amely a korábbi hitelek megújításán túl új – különösen működési célú – hitelek felvételére épül. Elsősorban azok az önkormányzatok jelenthetnek kockázatot, amelyek a makro-mutatókra leginkább érzékeny iparűzési adóból szerzik bevételeik jelentős részét, kiadásaikat viszont már nem tudják rövid távon befolyásolni. Ha ezek az önkormányzatok nem kellően óvatos feltételezésekre alapozzák 2012-es költségvetésüket, akkor a makrogazdasági helyzet rosszabbra fordulása esetén jelentős hiányt, és ezzel együtt adósságot halmozhatnak fel.

További, nem számszerűsíthető kockázatot jelent, ha a központi kormányzat engedve a nehéz pénzügyi helyzetbe került önkormányzatok nyomásának (és elkerülendő, hogy precedenst teremtsen a működési hitelfelvelek engedélyezésére) jelentős mennyiségben vesz át önkormányzati fenntartású intézményeket (iskolák, kórházak, stb.) állami kezelésbe. Ezt a megoldást a megyei önkormányzatok intézményei

esetében a kormány már el is fogadta és a költségvetési törvénybe be is építette, de 2012 folyamán olyan önkormányzati csoportok is hasonló megoldásra próbálhatják meg rávenni a kormányt, amelyekre vonatkozóan ez nem szerepel a költségvetési tervekben. Bár megfelelő előkészítés és szervezés esetén egy ilyen folyamat akár többéves távon is lehetővé tenné a működési költségek csökkenését, 2012-ben még nagy valószínűséggel negatív lenne a változás pénzügyi hatásainak egyenlege, tehát a kormányzati szektor egészének egyenlegét rontaná.

A kormányzati hitelfelvételi kontrol természetesen nem terjed ki azokra az önkormányzatokra, amelyeknek még mindig vannak likvid eszközei (elsősorban bankbetétek és állampapírok), hiszen e pénzügyi eszközök felhasználásával „engedély nélkül” is képesek folyó évi bevételeiknél magasabb kiadásokat finanszírozni és ezáltal a kormányzati szektor hiányát terven felül növelni. Az MNB által összeállított statisztikák szerint az önkormányzatoknak 2011 június 30-án 350 milliárd forint értékben volt a tulajdonában bankbetét és állampapír.





### c. Költségvetési szervek tartozásállománya

A költségvetési szervek tartozásállományáról a Magyar Államkincstár tesz közzé minden hónapban részletes jelentést.<sup>1</sup> A havi adatokból megállapítható, hogy a kezdetektől nagyon lassú, de tendenciájában folyamatos emelkedés volt megfigyelhető. Az első nagyobb ugrásra 2004-ben került sor, amikor néhány hónap alatt 10 mrd Ft fölé emelkedett a korábban 6-7 mrd Ft körüli átlagos szintről. A második nagyobb ugrás 2006 közepén következett be, amikor nagyon gyorsan 30 mrd Ft fölé ugrott az állomány, bár utána gyorsan 12-13 mrd Ft körüli szintre csökkent vissza. 2009 augusztusában emelkedett ismét 20 mrd Ft fölé az állomány, ami azután ott is ragadt.

Bár 2009 végén ismét 30 mrd Ft körüli szintre emelkedett az állomány, 2010 első felében a 20-23 mrd Ft-os sávban maradt. A 30 mrd Ft-os szintet 2010 augusztusában lépte át újra az állomány, ami után már nem is csökkent ez alá, sőt 2010 novemberében már a 40 mrd Ft-os szintet is áttörte. Az eddigi legmagasabb állomány 2011 augusztusában volt megfigyelhető, 41,3 mrd Ft.

Érdekes az éves átlagokra is vetni egy pillantást, hiszen a már korábban is említett 6-7 mrd Ft-os szintről 2004-ben emelkedett 11 mrd Ft-ra, majd 2006-ban 23 mrd Ft-ra, ami 2008-ban 12, 2009-ben 19 mrd Ft-ra mérséklődött. A 2010 második felétől megfigyelt – és már említett – jelentős emelkedés miatt a 2010-es átlag már 28 mrd Ft, 2011 eddigi időszakáé pedig 39 mrd Ft.

Érdemes lehet megjegyezni, hogy az állam szemben fennálló tartozásállomány 2009 februárjában érte el először az 1 mrd Ft-ot, ami után – néhány hónap kivételével –

<sup>1</sup> [http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstarrol/koltsegvetes\\_aktualis](http://www.allamkincstar.gov.hu/kincstarrol/koltsegvetes_aktualis)

ezen mérték közelében is maradt. Újabb szintet, a 2 mrd Ft-ot 2011 szeptemberében ért el az állomány.

Fontos kiemelni, hogy a tartozásállomány növekedése az egyik évről a másikra növeli az eredményszemléletű hiányszámot. Ennek megfelelően, ha 2011 fennmaradó negyedében is az előző három negyedév átlagos állománya marad (ami nem elrugaszkodott, tekintve, hogy tendenciájában emelkedő állomány figyelhető meg az idei évben), akkor csak a tartozásállomány miatt mintegy 10 mrd Ft-os (0,04%-os) hiánynövekedés várható.

#### **d. Maradványtartás**

Az államháztartási szervek maradványállománya folyamatosan meglévő problémát jelent. A maradványok képződése bizonyos szintig szükséges és természetes jelenség, hiszen számos esetben előfordul, hogy egy tárgyévi beruházás vagy más megrendelés kiegyenlítésére – csúszások vagy egyszerűen a kivitelezési ütemezés folytán – csak a rákövetkező évben kerül sor. Becslések szerint a maradványok természetes szintje valahol 100 és 150 mrd Ft körül lehet. Az utóbbi években azonban – elsősorban a megtakarítási előírások következtében – a maradványok szintje ettől jelentősen elrugaszkodott, már tartósan 500 mrd Ft (a GDP 1,8%-a) körül alakul.

A rendszerben meglévő ilyen jelentős maradványokkal kapcsolatos legnagyobb probléma, hogy ezeket a költségvetési törvény előirányzatai nem tartalmazzák, így az Országgyűlés állami kiadások feletti ellenőrzési joga ezen állományt tekintve nincs meg. A másik oldalon viszont ezek az összegek szabadon elkölthetők, ráadásul az elszámolási szabályok értelmében az adott évi kiadásnak számítanak, tehát a hiányt növelik. Érdemes kiemelni, hogy a 2010-es pénzforgalmi hiány 889,5 mrd Ft volt, míg a maradványállomány az év végén 620,8 mrd Ft, azaz a hiány közel 70%-kal lehetett volna több, ha a maradványokat elköltik.

A legutóbbi évek alakulását vizsgálva látható, hogy 2008-ban emelkedett jelentősebben, 180 mrd Ft-tal az állomány, majd 2009-ben újabb 50 mrd Ft-tal. 2010-ben viszont csökkent az állomány, illetve a kormány által 2011-re előírt maradványtartási kötelezettség<sup>2</sup> alapján idén is jelentősebb (44 mrd Ft-os) csökkenés várható. Ez azt jelenti, hogy kizárólag a maradványok elköltése miatt több mint 40 mrd Ft-tal (GDP arányosan közel 1,5%-kal) növekedik a 2011-es államháztartási hiány.

#### **e. Felülről nyitott előirányzatok**

Az úgynevezett felülről nyitott előirányzatok jellegzetessége, hogy bár az államháztartási alapelvek szerint a kiadási előirányzatok maximum a törvényben rögzített mértékükig teljesíthetők, ezek esetében a „túlteljesítés” vagy automatikusan, vagy a kormány jóváhagyásával engedélyezett. Ennek megfelelően bár a hiány számításához az előirányzatot veszik alapul, a túlteljesülés lehetősége miatt kockázatot jelentenek a hiány növekedése irányába. Tekintve, hogy az előirányzatnál magasabb teljesítés útjában kevés a gát, a kormányzatok hajlamosak az ilyen tételek

---

<sup>2</sup> A 2011. évi költségvetési egyensúlyt megtartó intézkedésekről szóló 1316/2011. (IX. 19.) Korm. határozat.

alulbecslésére, hiszen ezzel a hiánycél könnyebben előállítható, míg szükség esetén az általuk szükségesnek tartott kiadás teljesíthető.

Mindezek alapján alapvetően államháztartási cél az ilyen előirányzatok számának és értékének csökkentése, hiszen ezzel egyrészt az Országgyűlés költségvetés fölötti ellenőrzési jogköre, másrészt a hiánycél tartása javítható. Az Állami Számvevőszék 2012-es költségvetésről készített véleménye szerint<sup>3</sup> a felülről nyitott előirányzatok száma 92, tervezett mértékük pedig 8 177,6 mrd Ft, azaz a központi költségvetés kiadási főösszegének mintegy 56%-át teszik ki. Függetlenül attól, hogy ez a mérték hogyan viszonyul a szokásoshoz, elmondható, hogy olyan magas, ami már komoly kockázatot jelent a hiányra, hiszen 1%-os átlagos túlteljesítésük is közel 14%-kal, GDP arányosan 0,3%-kal növelné a tervezett deficit mértékét.

## 5. A költségvetési tartalékok

A 2012. évi költségvetési törvényjavaslatban szereplő tartalékokat az alábbi táblázat foglalja össze (millió forintban):

Költségvetési fejezet	Tétel megnevezése	Kiadás
Helyi Önkormányzatok támogatásai és helyben maradó személyi jövedelemadója	Önkormányzati fejezeti tartalék	1 656,0
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	Fejezeti általános tartalék	200,0
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	Munkáltatók adórendszer átalakítása miatti kompenzációja	84 600,0
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	Közszférában foglalkoztatottak bérkompenzációja	64 000,0
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	Különféle kifizetések	5 000,0
Miniszterelnökség	Rendkívüli kormányzati intézkedések	100 000,0
Miniszterelnökség	Országvédelmi Alap	150 000,0
Vidékfejlesztési Minisztérium	Fejezeti általános tartalék	130,4
Belügyminisztérium	Szolidaritási programokhoz kapcsolódó céltartalék	40,0
Nemzetgazdasági Minisztérium	Fejezeti általános tartalék	150,0
Nemzetgazdasági Minisztérium	Fejezeti általános tartalék	450,0
Uniós fejlesztések	Európai uniós programokhoz kapcsolódó tartalék	4 842,0
Nemzeti Erőforrás Minisztérium	Miniszteri tartalék és egyéb felügyeleti feladatok támogatása	250,0
Adósságszolgálatokkal kapcsolatos bevételek és kiadások	Kamat kockázati tartalék	50 000,0
Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások	Fejezeti tartalék	4 200,0
A Nemzeti Földalappal kapcsolatos bevételek és kiadások	Fejezeti tartalék	800,0
Egészségbiztosítási Alap	Gyógyszertámogatás céltartalék	43 000,0
Egészségbiztosítási Alap	Természetbeni ellátások céltartaléka	5 000,0

A táblázat szerint tehát összesen 514,3 milliárd forint tartalék van a költségvetésben, de a makrogazdasági kockázatok (adók elmaradása, kamatkiadás, munkanélküli segély stb.) kivédésére valójában csak 200 milliárd („Országvédelmi Alap” és „kamatkockázati tartalék”), továbbá jó esetben a rendkívüli kormányzati intézkedések néven megjelenő 100 milliárd 60 százaléka, amely az államháztartási törvény előírása szerint az első félévben nem felhasználható. A törvényjavaslat nem tartalmaz arra vonatkozó elveket, hogy ki, mikor, milyen információk és szabályok alapján jogosult dönteni e tartalékokról. A legvalószínűbb forgatókönyv szerint egy a költségvetési törvényjavaslatban feltételezettnél kedvezőtlenebb makrogazdasági helyzetben a romló költségvetési egyenleg miatt e tartalékokat a kormány nem fogja felhasználni, de ennél kedvezőbb esetben felmerülhet az elköltésük (legalább részben), ami viszont azt jelenti, hogy 200 milliárd forint adófizetői pénz felhasználásáról a kormány szabadon dönthet. Ez a parlament költségvetési jogának csorbulásaként értelmezhető.

<sup>3</sup> <http://www.asz.hu/jelentes/1121/velemenymagyarorszag-2012-evi-koltsegvetesijavaslatarol/1121j000.pdf>

A fenti kockázati elemzés alapján azt mondhatjuk, hogy 2012-ben a 200 milliárd forint célhoz nem kötött tartalék elégséges lehet a jelenleg várható makrogazdasági folyamatok költségvetési hatásainak ellentételezésére, viszont egyrészt a rendkívüli kormányzati intézkedések (általános tartalék) jelentős része már „foglalt” (részben a HUF/EUR árfolyam elmozdulása, részben a közlekedési vállalatok tőkeigénye miatt), másrészt a 2012 utáni költségvetési problémák ennél lényegesen nagyobb tartalékokat tesznek szükségessé.

Mivel a gazdaság szereplői jellemzően már most, a tervezés fázisában sem fogadják a kormány makrogazdasági feltételezéseit, általános a várakozás, hogy további kiigazító intézkedések válnak szükségessé legkésőbb 2012 folyamán. Amennyiben a kormány ezeket a várakozásokat nem menedzseli, nem ad kellően részletes információt arról, hogy milyen intézkedésekkel kívánja kezelni a felmerülő problémákat, akkor a fogyasztók, a beruházók, a befektetők és a munkaadók, tehát a gazdaság valamennyi szereplője még a kelleténél is óvatosabb lesz, ami a makrogazdasági helyzet drámai romlására vonatkozó jóslatokat önbeteljesítővé teszi.