

Laczkó Tihamér

Magyarország kivezetése a túlzottdeficit-eljárásból

Abrogation of Excessive Deficit Procedure (EDP) Against Hungary



Összefoglalás

A közgazdasági elemzés célja, hogy áttekintse a Magyarország ellen folytatott túlzottdeficit-eljárás (EDP) alakulását és annak fontosabb állomásait. Ennek keretében a konvergenciaprogramok és a Széll Kálmán Terv mentén betekintést nyerhetünk a Magyarországon végrehajtott strukturális reformokba, amelynek végső célja az ellenünk folytatott EDP-eljárás megszüntetése és az államháztartás recesszió nélküli konszolidációja volt. Ez egy négyszereplős egyeztetési folyamat keretében játszódott le a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM), Magyarország brüsszeli Európai Unió Melletti Állandó Képvisellete, a Bizottság szakszolgálat (DG ECFIN) és az ECOFIN Tanács részvételével. A magyar kormány erőfeszítéseit végül siker koronázta, így 2013 júniusában megszűnt az ellenünk 9 évig folytatott túlzottdeficit-eljárás, amivel az ország maradéktalanul visszanyerte gazdaságpolitikai szuverenitását.

Summary

The purpose of the economic analysis is to review the Excessive Deficit Procedure (EDP), launched against Hungary in May 2004, and the main phases of its evolution. The analysis outlines a number of structural reforms which were carried out in the framework of the Convergence programmes (2011–2013) and the Széll Kálmán Structural Reform Plans (2011–2013) whose aims were to put an end to the Exces-

LACZKÓ TIHAMÉR, közgazdász, a Miniszterelnökség EU Gazdaságpolitikai (ECOFIN) osztályának vezetője. 2011–2013-ban ECOFIN Csoportvezető volt Magyarország Európai Unió Melletti Állandó Képviselétén, Brüsszelben (tihamer.laczk@me.gov.hu).

sive Deficit Procedure and at the same time consolidate public finances without the economy falling into serious recession. This procedure took place within the context of a four-party negotiation process with the participation of the Ministry of National Economy, the Brussels-based Permanent Representation of Hungary to the European Union, the Commission services (DG ECFIN) and the ECOFIN Council. The Hungarian right-wing, conservative government's efforts resulted in the abrogation of the Excessive Deficit Procedure in June 2013 and as a consequence, the country regained full sovereignty in terms of its economic policy decision-making.

Ez a közgazdasági elemzés a Magyarország ellen 2004. május 1-jével kezdődő túlzottdeficit-eljárás (EDP) történetét mutatja be. Az ország Európai Unióba való belépésével kezdetét vette a Stabilitási és Növekedési Egyezménybe ágyazott korrekciós eljárás, ami a legfontosabb eszköze annak, hogy a Bizottság és az ECOFIN Tanács ellenőrzése alá vonja egy tagország gazdaságpolitikáját a maastrichti hiánykritérium nemteljesítése esetén, vagyis korlátozni képesek az adott tagállam gazdaságpolitikai szuverenitását. Az elemzés első része a 2004 és 2010 közötti időszak költségvetési politikájával foglalkozik az EDP-eljárás szempontjából. Magyarország uniós belépésével rögtön az EDP-eljárás alá került, aminek első megszüntetési céldátuma 2008 volt. 2004 és 2006 között Magyarország sorozatosan megsértette a konvergenciaprogramokban tett vállalásait, 2006-ra már a szeptemberi kiigazító intézkedések időarányos figyelembevételével számítva is az EU legnagyobb államháztartási (továbbiakban áht) hiányát produkálta. Az ECOFIN Tanács 2006 októberében elfogadott harmadik ajánlásában 2009-re módosította az EDP-eljárás megszüntetésének határidejét. A világgazdasági válság begyűrűzése nyomán bekövetkező mélyülő recesszió prociklikussá tette az előírt költségvetési szigor fenntartását, erre tekintettel az ECOFIN Tanács a 2009 júliusában kiadott negyedik ajánlásában 2011-re halasztotta el az EDP-eljárás megszüntetésének céldátumát. A második Orbán-kormány gazdaságpolitikájának fókuszában, hivatalba lépésétől kezdve, a Magyarország ellen folytatott túlzottdeficit-eljárás megszüntetése állt. A magyar kormány költségvetési mozgásterét jelentősen leszűkítette, hogy Brüsszel a görög válság továbbgyűrűzésétől tartva nem engedte meg a 2010-es költségvetési deficitcél elengedését, ezért a kormány unortodox gazdaságpolitikai eszközök alkalmazására kényszerült azért, hogy konszolidálja az államháztartást, és ezzel egyidejűleg megőrizze a politikai stabilitást. Az alkalmazott gazdaságpolitikai mix azért volt az eddigiekhez képest merőben szokatlan, mert azokat a piaci szektorokat (multinacionális vállalatok, bankok) is bevonta a konszolidációból fakadó terhek viselésébe, amelyek a hagyományos gazdaságpolitikai doktrína szerint érinthetetlenek voltak. Az elemzés második része bemutatja a sorsdöntő ECOFIN-ülések eseményeit, a Bizottság szakszolgálataival (DG ECFIN) folytatott informális háttértárgyalásokat, külön kiemelve a Bizottság által adott tavaszi, őszi és téli makro-előrejelzések szerepét az eljárás alakulásában. A kormány 3% alatti áht-hiányt teljesített 2011-re az ESA95-ös módszertan szerint, de az nem felelt meg a 2009. júliusi ajánlás fenntarthatósági kritériumának. A görög válság más perifériaországokra való áttérjedése által

okozott rendkívül feszült nemzetközi hangulatban a magyar fiskális politika negatív teljesítménye és az Orbán-kormány egyes intézkedéseinek negatív nemzetközi sajtója miatt Magyarország ideális célponttá vált az EDP-eljárásban azért, hogy – hazánkkal példát statuálva – a fiskális szigor betartására ösztönözzék a többi tagországot is. Ennek értelmében került sor a 2012. március 13-i ECOFIN-ülésem a Bizottság által javasolt szankciós fegyver bevetésére, vagyis a kohéziós alapok egy részének feltételekhez kötött felfüggesztésére, amit végül a magyar kormánynak sikerült hatástalanítania. Az *út vége...* című fejezet részletesen bemutatja a 2012-es őszi előrejelzés előtt hozott kormányzati kiigazító intézkedéseket, a 2012-es deficitcél túlteljesülését, valamint a bizottsági makro-előrejelzések prognózisait és az ennek figyelembevételével hozott kormányzati intézkedéseket, amelyek végül elvezettek az EDP-eljárásból való kilépéshez.

A MAGYARORSZÁG ELLENI EDP-ELJÁRÁS KRONOLÓGIÁJA, A 11 ÉVE KEZDŐDŐ FOLYAMAT

Magyarország 2004. május 1-jén az Európai Unió tagja lett, így a Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágának szabályai (a maastrichti hiánycél betartására vonatkozó szabályok) már az új tagországokra is vonatkoztak. Az unió korábbi alapszerződésének¹ 104. (7) cikkelye alapján az ECOFIN Tanács 2004. július 5-én megállapította, hogy Magyarország megsérti a 3%-os áht-hiány betartására vonatkozó deficitkövetelményt, és felszólította Magyarországot, hogy a 2004 májusában beadott konvergenciaprogramban vázolt deficitpályának (lásd *1. táblázat*) megfelelően szorítsa 3% alá az államháztartási hiányt 2008-ra.

1. táblázat: A konvergenciaprogramok áht-deficitszámai a GDP %-ában

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2004-es májusi KP	-4,6	-4,1	-3,6	-3,1	-2,7			
2004-es decemberi KP	-5,3	-4,7	-4,1	-3,4	-2,8			
2006-os szeptemberi KP		-7,5	-10,1	-6,8	-4,3	-3,2		
2006-os decemberi KP		-7,8	-10,1	-6,8	-4,3	-3,2		
2008-as decemberi KP					-3,4	-2,6	-2,5	-2,2

Forrás: A 2004–2008-as konvergenciaprogramok alapján.

Másfelől az ECOFIN Tanács felszólította Magyarországot, hogy a 2004. decemberi konvergenciaprogramban mutassa be azokat az intézkedéseket, amelyekkel biztosítható a 2005-ös 4,1%-os deficitcél elérése. 2004 szeptemberében a magyar kormány a 2004-es hiánycélt 4,6%-ról 5,3%-ra emelte. A 2004 decemberében benyújtott konvergenciaprogram 2004-re már 5,3%-os, 2005-re pedig 4,7%-os áht-deficitet prognosztizált, de a 2008-as EDP-megszüntetési határidő továbbra is érvényben volt. 2005. január 18-án a 104. (8) cikkely jogalapja értelmében az ECOFIN Tanács első alkalommal megállapította, hogy Magyarország nem tett hatékony intézkedéseket az ajánlások-

nak megfelelően a túlzott hiány megszüntetésére. Ennek következményeként 2005. március 8-án új ajánlásokat adott ki a Tanács a 104. (7)-es jogalap szerint,² és helybenhagyta a 2008-as EDP-megszüntetési céldátumot. 2005. július 13-án a Bizottság úgy értékelte,³ hogy eredményes lépések⁴ történtek a túlzott hiány megszüntetésére és a hiánycélok teljesítése felé, noha a magán-nyugdíjpénztári befizetésekkel korrigált hiány a Bizottság 2005-ös tavaszi előrejelzése szerint 2005-re 5,1%-ra és 2006-ra 5,3%-ra emelkedett. 2005 novemberében a 104. (8)-as jogalap figyelembevételével az ECOFIN Tanács újfent megállapította, hogy Magyarország másodszor sem tett eleget az EDP-ajánlásoknak, eközben a 2005-ös hiány 7,3%-ra, a 2006-os hiánycél pedig 6,4%-ra emelkedett. A magyar fiskális politika elleni bizalmi válságot jól jelzi, hogy az EU-ban eddig példátlan módon *a 2005. decemberi konvergenciaprogramról kiadott véleményében*⁵ az ECOFIN Tanács új konvergenciaprogram benyújtására kötelezte a magyar kormányt. Figyelemre méltó, hogy a Tanács az új EDP-ajánlások kiadását, az akkori kormányzati nyomásnak engedve, a 2006-os országgyűlési választások utánra halasztotta. Ezért az ECOFIN Tanács csak 2006. október 10-én tárgyalta meg a szeptemberben leadott konvergenciaprogram alapján a magyar EDP-ügyet.

A 2006-os decemberi konvergenciaprogram a 2005-ös hiányt 7,8%-ra, a 2006-os hiányt pedig – az EU-ban eddig mért legmagasabb értékre, a 2004-es májusi konvergenciaprogramban tervezett 3,6% közel háromszorosára – 10,1%-ra emelte fel. A 2007–2009-es deficitpályára vonatkozó előrejelzések nem változtak az eddigiekhez képest. Az ECOFIN Tanács 2006. október 10-i harmadik EDP-ajánlása⁶ 2009-re tűzte ki az EDP megszüntetésének céldátumát. A 2006 szeptemberében elindított költségvetési megszorítások⁷ elismeréseként a 2007. július 10-i ülésén az ECOFIN Tanács úgy értékelte,⁸ hogy a magyar kormány eredményes lépéseket tett a túlzott hiány megszüntetésére és a hiánycélok teljesítése felé. A 2009. július 7-i, negyedik tanácsi ajánlás elismerte,⁹ hogy *a magyar kormány hatékony intézkedéseket tett a harmadik EDP-ajánlás értelmében*, de megállapította, hogy a világgazdasági válság begyűrűzése következtében *a vártnál kedvezőtlenebb gazdasági környezet miatt nem lehetséges az eredeti deficitcél teljesítése*. Míg a 2008-as decemberi konvergenciaprogram 2009-re és 2010-re 2,6% és 2,5%-os hiánycélt prognosztizált, addig a 2009-es tavaszi bizottsági előrejelzés 3,4%, illetve 3,9%-os hiánycélt vetített előre, ami végül 4,6%-ban, illetve 4,2%-ban¹⁰ teljesült. Ennek értelmében *a Tanács az új EDP-megszüntetési céldátumot 2011-re tűzte ki*. Továbbá az ECOFIN Tanács 2010-re és 2011-re 0,5 százalékpontos strukturálishiány-lefaragást írt elő Magyarország számára. A Bizottság 2010. január 27-i értékelésében megállapította,¹¹ hogy a magyar kormány hatékony fiskális intézkedéseket tett, noha a deficitcél elérésében még jelentős kockázatokat azonosított. Ezt a bizottsági ajánlástervezetet az ECOFIN Tanács 2010. február 16-i ülésén hagyta jóvá.¹²

SORSDÖNTŐ ECOFIN-ÜLÉSEK, SZANKCIÓS FENYEGETÉS MAGYARORSZÁG ELLEN

A második Orbán-kormány hivatalba lépése után sikertelenül¹³ próbálta a költségvetési mozgásterét újraszabni, és kérni a Bizottság jóváhagyását arra, hogy a 2010-es ál-

lamháztartási hiánycélt a valósághoz igazítva 3,8%-ról 7%-ra emelhesse.¹⁴ A 2010-es hiánycél elérése és az EDP-eljárás 2011-re való megszüntetése érdekében a kormány *unortodox gazdaságpolitikai mixet* alkalmazott, amelynek fiskális alaptézise az volt, hogy a magyar költségvetés szerkezeti problémái elsősorban nem a túlméretezett közszolgáltatásokból, hanem az arányos közteherviselés hiányából fakadnak.¹⁵ A különböző multinacionális szektorok adóerő-képességeinek megfelelően a különadók rendszerének bevezetése, a Széll Kálmán Terv¹⁶ (továbbiakban SZKT) 2011. március 1-jei elindítása és a magán-nyugdíjpénztári vagyon visszatérése az állami pillérbe voltak azok a fő intézkedések, amelyekkel 2010 második felében megkezdődött az államháztartás unortodox konszolidációja. Az ország ellen immár 6 éve tartó túlzottdeficit-eljárás megszüntetése a magyar kormány gazdaságpolitikájának elsődleges célkitűzésévé vált, amellyel *Magyarország azt akarta üzeni a befektetői világnak, hogy a költségvetési politika ismét fegyelmet, valamint azt, hogy a magyar kormány végérvényesen meg akarja szüntetni a Kohéziós Alapok befagyasztásának lehetőségét.* A gazdaságpolitika célja a befektetők bizalmának visszaszerzése volt az áht-konszolidáció oly módon történő végrehajtásával, amely nem veszélyezteti sem a politikai stabilitást, sem a gazdasági növekedést. A politikai stabilitás megőrzése összekapcsolódott azzal, hogy a kormány gazdaságpolitikájának fókuszában a négy nagy gazdasági aktor közül (lakosság, vállalkozások, állam, külföldi hitelezők) elsősorban a lakosság és a kis- és közepes vállalkozások jövedelempozíciójának javítása állt.¹⁷ Ez utóbbi szintén fontos előfeltétele volt a sikeres költségvetési stabilizációnak.

A Bizottság 2011 őszén kiadott előrejelzésében lényegében első ízben ismerte el a kormány 2012-re vonatkozó deficitcsökkentő lépéseinek hitelességét, és 7 év után először 3% alatti államháztartási hiányt prognosztizált.

2. táblázat: A Bizottság előrejelzéseinek alakulása

	GDP-növekedés				Államháztartási egyenleg			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
2011. őszi előrejelzés	1,4	0,5	1,4		3,6	-2,8	-3,7	
2012. tavaszi előrejelzés	1,7	-0,3	1,0		4,3	-2,5	-2,9	
2012. őszi előrejelzés	1,6	-1,2	0,3	1,3	4,3	-2,5	-2,9	-3,5
2013. téli előrejelzés	1,6	-1,7	-0,1	1,3	4,3	-2,4	-3,4	-3,4
2013. tavaszi előrejelzés	1,6	-1,7	0,2	1,4	4,3	-1,9	-3,0	-3,3

Forrás: A Bizottság előrejelzései alapján.

Ez azért volt fontos, mert a Bizottság a költségvetési fenntarthatósági kritériumot $t+2$ szabályként¹⁸ értelmezi. Vagyis, mivel Magyarország számára az EDP-megszüntetési céldátum 2011 volt, ezért a Bizottság csak akkor javasolja egy ország kivételét az EDP-eljárásból, ha *az EDP-határidőt követő két évben fenntartható módon 3% alatti áht-hiányt képes teljesíteni az ország.* Ezért volt fontos a 2011-es őszi előrejelzés, amely 2012-re 3% alatti áht-hiányt jelzett előre. A Bizottság elismerte, hogy a 2010-es áht-hiány – az őszi

előrejelzés becslései szerint¹⁹ – 4,2%-ról 2011-re 3,6%-os szufficitbe fordul át a kormány költségvetési intézkedései és a magán-nyugdíjpénztári vagyon állami pillérbe történő visszaterelése miatt. A Bizottság 2012-re 2,8%-os áht-hiányt jelzett előre, ami a 2011-es tavaszi előrejelzéshez képest jelentős, 0,5 százalékpontos csökkenést mutatott (a kormányzati hiányprognózis ekkor 2,5% volt). A Bizottság szerint a Széll Kálmán Terv kiadásoldali intézkedései 1,5 százalékponttal, a konvergenciaprogram intézkedései 1,25 százalékponttal, míg a 2011 szeptemberében bejelentett kiigazítási intézkedések a GDP 2,5%-ával javítják a költségvetési egyenleget. A 2012-es deficitcél elérését hitelesítette a GDP 0,74%-át kitevő makrokockázati tartalék²⁰ képzése, mindazonáltal a Bizottság a GDP 1%-át kitevő kockázatokat is azonosított, nevezetesen 2012-ben az 1 százalékponttal kisebb növekedés (1,5% versus 0,5%) miatti bevételkiesés a GDP 0,5%-ával, az állami közlekedési vállalatok adósságkonszolidációja és az útfenntartás többletkiadási igénye a GDP 0,25%-ával, míg a kamatkidások alultervezése a GDP 0,25%-ával rontja a költségvetési egyenleget. A 3%-os hiánycél elérése mellett, a Bizottságnak volt egy „puha” feltétele az EDP-eljárás megszüntetésére, nevezetesen a strukturálishiányjavulásra²¹ vonatkozó előírása. A 2011-es őszi előrejelzés²² idején ezt a feltételt is teljesíteni tudtuk, mivel a Bizottság 2,5 százalékpontos strukturális egyenlegjavulást jelzett előre 2012-re, szemben a 2010-ben és 2011-ben bekövetkező 1,5 százalékpontos és 1,25 százalékpontos egyenlegromlással. A 2012-es hiánycél elérése azonban még nem biztosította automatikusan az EDP-eljárás megszüntetését. Ezért vizsgálta a Bizottság a 2013-as év várható hiányát. Ebben az előrejelzésében a Bizottság „no-policy change” alapon 3,7%-os áht-hiányt jelzett előre úgy, hogy elismerte, az SZKT strukturális intézkedéseinek szigorú végrehajtása az akkori 2013-ra vonatkozó áht-deficit-előrejelzést jelentősen módosíthatja pozitív irányba. Az őszi előrejelzést követően a Bizottság úgy ítélte meg, hogy öt ország esetében (BE, PL, CY, MT, HU) az áht-deficit 3% alá csökkentése különösen kockázatos, ezért ezen öt ország pénzügyminiszterét Rehn biztos 2011. november 11-én kelt levelében szólította fel, hogy küldjék meg december 15-ig azon költségvetési intézkedések leiratát, amelynek révén EDP-határidőre az áht-deficitek fenntartható módon 3% alá csökkenthetők.

Az ECOFIN Tanács 2012. január 24-én tárgyalta meg a tagországokkal szemben folytatott EDP-eljárások aktuális állását. Rehn biztos felszólalásában a magyar EDP kapcsán ismertette főbb megállapításait. Általánosságban éles kritikával illette a magyar kormány gazdaságpolitikáját – elsősorban az ágazati különadók rendszerét (azon belül is a bankadót) –, mivel az állítása szerint erőteljesen rontja a magyar gazdaság növekedési potenciálját. A Bizottság elismerte, hogy EDP-határidőre, 2011-re Magyarország költségvetési szufficittal teljesíti a 3% alatti hiánycélt, de a fenntarthatósági kritériumnak nem megfelelő módon (t+2-es szabály). A Bizottság továbbá elismerte, hogy a magyar kormány jelentős fiskális erőfeszítéseket tesz 2012-ben az SZKT révén az áht-deficit 3% alatt tartásának érdekében, de a 2012–2013-as költségvetési folyamatok tekintetében két lényegi kifogással élt. Először is a 2012–2013-as hiánycél szerinte csak ideiglenes jellegű ágazati különadók kivetésével teljesíthető (GDP 0,9%), másfelől 2013-ra a Bizottság még mindig 3% feletti, 3,25%-os hiányt prognosztizált. Az ECOFIN-ülésen Rehn biztos javasolta, hogy – *mivel Magyarország ismét nem tett maradék-*

talanul eleget a 2009. július 7-i tanácsi EDP-ajánlásnak – a 126. (8)-as cikkely alapján tovább kell lépni az eljárásban. A kormányzati álláspont szerint a 2010-re vonatkozó eredeti 3,8%-os kormányzati hiánycél rendkívüli intézkedések²³ nélkül nem volt tartható, ezek nélkül az áht-hiány elérte volna a GDP 6–7%-át. Másfelől pedig az ortodox módszerek (lakossági megszorítások) bevezetése a belföldi felhasználás csökkenésén keresztül recesszióhoz és az adósságnövekedési spirál beindulásához vezetett volna. A magyar kormány ragaszkodott ahhoz, hogy az SZKT strukturális intézkedéseit következetesen végre fogja hajtani, amivel biztosítható a 2012–2013-as költségvetési években a 3% alatti deficitcél. Az ECOFIN Tanács ülésén nem volt vita, így a szabályok szerint a Tanács automatikusan elfogadta a Bizottság ajánlástervezetét²⁴, jelesül annak deklarálását, hogy *Magyarország nem tett eleget a 2009. júliusi EDP-ajánlásoknak*, aminek az lett a következménye, hogy *jogilag lehetővé vált, hogy a Bizottság továbblépjen az eljárásban.* Vagyis a Bizottság így új EDP-ajánlásokra tehetett javaslatot a 126. (8) alapján úgy, hogy az tartalmazta a Kohéziós Alap felfüggesztésére vonatkozó szankciót is, amennyiben a magyar kormány az új ajánlásoknak sem tenne eleget.

Még 2012 februárjában a Nemzetgazdasági Minisztérium levélben ismertette Rehn biztossal a 2012-es deficit 3% alá szorítására irányuló intézkedéseket, amelyek összesen a GDP 0,3–0,4%-át tették ki, és öt területen céloztak valódi költségmegtakarítást: gyógyszerkassza, BKV, elektronikus útdíj, fejezeti kezelésű előirányzatok zárolása és a közigazgatási beszerzési stop. A magyar kormány lépéskényszerbe került, mivel időközben – az eurózóna elhúzódó gazdasági recessziója miatt – a 2012-es növekedési prognózist még tovább kellett csökkenteni, a GDP 0,1%-ára. A növekedési előrejelzés revíziója jelentősen közelítette a kormány előrejelzését a Bizottság előrejelzéséhez (–0,1%).²⁵ A makropálya romlása miatt már a 2012-es áht-deficit is meghaladta a 3%-ot, a 2013-as pedig még jobban eltért a maastrichti referenciaértéktől. Közben a Bizottság folyamatosan bírálta a kormány adóintézkedéseit, jelezve, hogy a 2011. őszi előrejelzés becslései alapján a magyar strukturális hiány 2011-ben elérte a GDP 5%-át. Másfelől viszont az SZKT hét területen eszközölt strukturális intézkedéseket, amivel csak 2012-ben 2,4 százalékpontos strukturálisegyenleg-javulásra került sor. 2012. február 22-én a Biztosi Kollégium-i ülésén a Bizottság javaslatot²⁶ tett az ECOFIN Tanács felé a *Magyarországnak járó Kohéziós Alap 2013-as kötelezettségvállalásainak de jure 50%-os felfüggesztésére az 1084/2006-os Kohéziós Rendelet vonatkozó rendelkezései alapján*, ami a GDP-arányos 0,5%-os felső határ miatt a *kötelezettségvállalások de facto 29%-os felfüggesztését jelentette 2013. január 1-jétől.* (A Bizottság javaslata 495 M euró, 142 Mrd Ft befagyasztását célozta.) A Bizottság a „6pack” gazdaságkormányzási csomagból eredő kötelezettségekből vezette le a szankciókat, nevezetesen azt róttá fel, hogy Magyarország nem hozott kielégítő mértékű és fenntartható jellegű strukturális intézkedéseket EDP-határidőre (2011), ami szükségessé teszi a továbblépést az eljárásban. A Bizottság a Tanácsülésre készített munkadokumentumában²⁷ a 2012. januári deficit-előrejelzését 2,75%-ról 3%-ra, míg a 2013-ra vonatkozó januári előrejelzését 3,25%-ról 3,6%-ra emelte. A Bizottság az új EDP-ajánlástervezetében olyan deficitcélokat jelölt meg 2012–2013-ra, amely összhangban volt a konvergenciaprogramban vállalt hiánypályával (2012: 2,5%; 2013: 2,2%). A magyar álláspont a 2012. március

13-i ECOFIN-ülésen a Bizottság helyzetértékelésére reagálva az volt, hogy a Bizottságnak a kohéziós alapok felfüggesztésére vonatkozó javaslata nem ösztönző, hanem egyértelműen szankcionális jellegű. A nemzetgazdasági miniszter jelezte, hogy a Bizottságnak az új EDP-ajánlástervezetével egyet tud érteni, mivel az a konvergenciaprogramban lefektetett új deficitpályával egyezik meg, és felhívta a figyelmet, hogy az *április 15-én leadandó új konvergenciaprogram tartalmazni fogja mindazon strukturális intézkedéseket, amelyek a 2012-es és 2013-as deficitcél eléréséhez szükségesek.* Helytelenítette a Kohéziós Alap felfüggesztésére vonatkozó bizottsági javaslatot, mivel a korábbi kormányok költekező fiskális politikájáért a jelenlegi kabinet nem tehető felelőssé. A 2010-es választási győzelem után azonnal sor került az államháztartás konszolidációjára, a 2010-es költségvetési intézkedések nélkül 7%-ban teljesült volna az áht-hiány az eredeti 3,8%-os deficitcél helyett, másfelől 2011-ben költségvetési szufficitet könyvelt el az ország, de az egyszerű tételek nélkül is mélyen 3%²⁸ alatt teljesült az áht-deficit. A kedvező makroadatokat sem támasztják alá a Bizottság negatív értékelését. Zárszávában javasolta, hogy a Kohéziós Alap felfüggesztésére vonatkozó mostani döntést a júniusi ECOFIN-ülésre kell halasztani, ahol már a konvergenciaprogram konkrét intézkedéseinek ismeretében hozhatják meg a felfüggesztésre vonatkozó végleges döntésüket a pénzügyminiszterek. Ezt követően az ECOFIN-ülésen – rendhagyó módon – egy háromórás vita alakult ki, több mint 36 hozzászólást tettek a tagállamok pénzügyminiszterei. Az ECOFIN Tanács ülését megelőző este került sor a nem-eurózóna pénzügyminiszterei közötti egyeztetésre, ahol magyar részről az SZKT strukturális-egyenleg-javító intézkedéseinek részletes bemutatása történt meg, amit rokonszenvel fogadtak a pénzügyminiszterek. Az intenzív diplomáciai előkészítő munka hozzájárult a Magyarország elleni koalíció felbomlasztásához, és végül az erőfeszítéseket siker koronázta: megtörtént a lelki fordulat az ECOFIN Tanácsülésen. A nagy tagállamok közül elsőként az egyik eurózónán kívüli ország pénzügyminisztere jelezte, hogy támogatja a halasztásra vonatkozó magyar felvetést. Egy másik – már az eurózónához tartozó szomszédos – ország pénzügyminisztere hangsúlyozta, hogy a Bizottság felfüggesztésre vonatkozó ajánlásában nincs jogi garancia arra nézve, hogy ha a magyar kormány eleget tesz az EDP-ajánlásban foglaltaknak, akkor valóban haladéktalanul hozza meg az ECOFIN Tanács a Bizottság javaslatára a felfüggesztés törlésére vonatkozó döntést, és hiányolta a felfüggesztés törlésére vonatkozó procedurális elemek, határidők és egyéb jogi kondicionalitások konkrét meghatározását. Egy további, jelentős súllyal rendelkező, eurózónán kívüli ország pénzügyminiszterének a magyar ügy melletti kiállását követően további 14 tagország pénzügyminisztere állt Magyarország mellé, míg az azonnali szankció kivetését a Bizottságon kívül nyolc tagország pénzügyminisztere támogatta. Végül az ECOFIN Tanács elfogadta a nemzetgazdasági miniszter által képviselt álláspontot, és úgy határozott, hogy a júniusi ECOFIN-ülésen döntenek majd a pénzügyminiszterek a felfüggesztés eltörlésének tárgyában a konvergenciaprogramban már ismertett strukturális intézkedések ismeretében. Ezzel az ECOFIN Tanács haladékot adott a magyar félnek a szükséges korrekció meghozatalára. Az ECOFIN Tanács immáron ötödik EDP-ajánlása a következő öt pillért tartalmazta, nevezetesen az új EDP-megszüntetési céldátum 2012 lett,²⁹ a 2012-ben eddig bejelentett 1,9%-os struk-

turális intézkedéseken túl további 0,5 százalékpontos kiigazító intézkedések megtételét látta indokoltnak az SZKT szigorú implementálásán és a konvergenciaprogramban foglalt intézkedések maradéktalan végrehajtásán keresztül. Az ECOFIN Tanács továbbá javasolta a magyar kormánynek, hogy 2013-ra vezesse ki a különadókat (GDP 1%-a), állítsa csökkenő pályára az államadósságot, és jogilag kötelező érvényű fiskális tervezést léptessen életbe.

1. ábra: Strukturális kiigazító intézkedések a 2011-es konvergenciaprogramhoz képest a 2012-es konvergenciaprogramban (Mrd Ft)



Forrás: Széll Kálmán Terv 2.0 adatai alapján.

Az ECOFIN Tanács által jóváhagyott ötödik EDP-ajánlásra válaszul a kormány a Széll Kálmán Terv 2.0³⁰ címet viselő munkadokumentumot tette közzé, amely tartalmazta a konvergenciaprogramot is. A konvergenciaprogram intézkedései 2012-re 155 Mrd Ft-os kiigazítást tartalmaztak, míg 2013-ra mintegy 600 Mrd Ft-os³¹ egyenlegjavulást terveztek be, amely megfelelt a Bizottság elvárásainak is. A növekedési pálya jóval konzervatívabb lett: míg a 2011-es konvergenciaprogram 3%-os növekedést tűzött ki, addig a 2012-es konvergenciaprogram már csak 0,1%-os növekedéssel kalkulált 2012-

re, és 2013-ra a korábbi növekedési prognózist megfeleltetve 1,6%-os gazdasági növekedéssel számolt. Az SZKT 2.0-ban lévő kiigazítások mintegy kiegészítették az SZKT 1.0 intézkedéseit, amelyek 550 Mrd Ft-tal tervezték javítani a 2012-es költségvetési egyenleget. Ez a terv végül 83,4%-ban teljesült is. Az SZKT 1.0 teljesítettsége 2013-ra érvényes kiigazítások törvényi végrehajtása tekintetében 73% volt. Tehát az SZKT 2.0 kiigazításai mintegy kiegészítették az SZKT 1.0 csomagját. Így Magyarország 2012-ben a GDP mintegy 2%-át, 2013-ban pedig a GDP 4%-át kitevő strukturális egyenleg-javítás végrehajtására vállalt kötelezettséget, amivel biztosítani lehetett a 2012-es 2,5%-os és a 2013-as 2,2%-os áht-deficitcél elérését.

A 2012-es konvergenciaprogram alapvetően 5+1 új adó- és bevétel-növelő és 8 kiadásoldali intézkedésen alapult. Az adóintézkedések közül a legnagyobb hányadot a pénzügyi tranzakciós illeték tette ki 0,1%-os adómérték és 30 000 Ft-os értékhatár³² alkalmazása mellett. Jelentős bevételoldali intézkedés volt még a 2012 júliusától bevezetendő e-útdíj is. A kiadási oldalon a legfontosabb intézkedések a gyógyszerkassza további mérséklése és a közösségi közlekedési rendszer átalakítása volt. A konvergenciaprogramban foglalt intézkedéseket az ECOFIN Tanács 2012. június 22-én tárgyalta meg. A Bizottság javaslata alapján végül az ECOFIN Tanács vita nélkül jóváhagyta a Kohéziós Alapból Magyarország részére tett kötelezettségvállalások felfüggesztésének megszüntetéséről szóló tanácsi határozatot.³³

AZ ÚT VÉGE, MAGYARORSZÁG KIVEZETÉSE AZ EDP-ELJÁRÁSBÓL

2012. júniusi ECOFIN Tanácsban hozott kedvező döntést követően a magyar kormány a foglalkoztatáspolitikai céljainak elérése érdekében június 28-án bejelentette, hogy egy 300 Mrd Ft összértékű *Munkahelyvédelmi akciótervet*³⁴ kíván életbe léptetni 2013-tól. A Munkahelyvédelmi akcióterv fókuszában a kedvezményezett munkavállalói csoportokra érvényes járulékkedvezmény (2012. évi CXLVI. törvény), valamint a kisvállalkozások kedvezményes adózását segítő KATA és KIVA bevezetése állt³⁵ (2012. évi CXLVII. törvény). Szakértői számítások szerint a program mintegy 300 Mrd Ft-os nettó egyenlegromlással járt, aminek fedezeteként az NGM a tranzakciós illeték MNB-re (100 Mrd Ft) és Magyar Államkincstárra (100 Mrd Ft) való kiterjesztését, és a majdani EU-IMF-megállapodásból származó kamatcsökkentést (100 Mrd Ft) jelölte meg.³⁶ Az EU-IMF-tárgyalások akkori állása miatt a költségvetés nyárra tervezett zárószavazását év végére kellett halasztani, és a betervezett költségvetést több ponton módosítani kellett (a pénzügyi tranzakciós illeték nem volt kiterjeszhető a jegybankra, az EU-IMF-megállapodásból származó kamatmegtakarítás mértékét is lefelé irányuló kockázatok övezték). A nemzetközi pénzügyi szervezetek akkori számításai szerint mintegy 600 Mrd Ft-os (GDP 2,2%-a) költségvetési kiigazítással vált volna teljesíthetővé a kormány eredeti 2,2%-os 2013-as deficitcélja, figyelemmel a Munkahelyvédelmi akcióterv költségvetési hatásaira is.

2012. október 5-én az NGM benyújtotta a Bizottságnak az EDP Előrehaladási jelentést,³⁷ amely 2012-re 133 Mrd Ft értékben tartalmazott a minisztériumoknál le nem kötött összegek zárolását és egyéb maradványzárolásokat, 2013-ra pedig 397 Mrd Ft értékben irányzott elő strukturális intézkedéseket. A kiigazító csomag 2013-as hatásai

közül a legnagyobb részt a hatékonyabb adóbeszedés (120 Mrd Ft), a tanári életpálya-program használatása (73 Mrd Ft) és a pénzügyi tranzakciós illeték emelése (60 Mrd Ft) tette ki.³⁸ A 2012-es egyenleget javító zárolási intézkedésekre azért volt szükség, mert a 2012-es növekedési prognózist 0,1%-ról -1,2%-ra módosította az NGM. A 2013-as növekedési prognózist is lefelé korrigálták, a GDP 1%-ára. A fiskális szigor prociklikus hatásainak mérséklése érdekében mind a 2012-re, mind a 2013-ra vonatkozó hiánycélok (2,5%; 2,2%) megemelésére is sor került, mindkét évre a GDP 2,7%-a lett az új deficitcél, amit a magyar kormány az EDP Előrehaladási jelentésben kommunikált Brüsszelnek. A DG ECFIN illetékes szolgálatai informálisan jelezték, hogy a meghozott strukturális intézkedéseket csak kétharmad arányban tudják majd figyelembe venni a november 7-én publikálandó 2012-es őszi előrejelzésükben a 2013-as költségvetési évet tekintve. Ezt a Bizottság szolgálatai azzal indokolták, hogy az intézkedések egyenlegjavító becslései nem a nettó, hanem a bruttó költségvetési hatást veszik figyelembe. Közvetett hatásként pedig a Bizottság szakértői úgy számoltak, hogy az egyenlegjavító csomag a belső keresletre gyakorol negatív hatást, és ebből fakadóan az adóbevételek alulteljesítése nincs beárazva. Ezt tovább súlyosbította az a tény, hogy a Bizottság még alacsonyabb növekedéssel számolt 2013-ra, mint az NGM. A Bizottság 2013-ra vonatkozó deficit-előrejelzése még 4,5%-ról indult, az alacsonyabb növekedésből való elcsúszást 0,2 százalékpontra, míg az EDP Előrehaladási jelentésben publikált 10 fiskális intézkedés egyenlegjavító hatását 0,8 százalékpontra értékelte. Így az októberi intézkedés után a Bizottság még mindig mintegy 3,7–3,9% aktualizált hiányprognózissal számolt, ami a GDP 1-1,2%-val meghaladta a felemelt 2,7%-os hiánycélt.

A Bizottság számunkra sorsdöntő őszi makro-előrejelzésének³⁹ publikálására 2012. november 7-én került sor. A tét óriási volt, hiszen *egy 2012–2014-ra vonatkozó 3% alatti hiányprognózis jelentősen növelte az esélyét az EDP-eljárás megszüntetésének*. Ha viszont 3% feletti a hiány, akkor a Bizottság prezentálhatja a „no effective action” javaslatot (126/8), amit az ECOFIN Tanács jóváhagyását követően a Bizottság új EDP-ajánlattervezete és a kohéziós források felfüggesztésére vonatkozó új javaslat tervezet követhetett volna. Ennek kisebb volt a valószínűsége akkor, ha 2012-ben 3% alatt teljesül a hiánycél, viszont azzal számolni kellett, hogy a 2013-as 3% felett várható áht-hiány-előrejelzés miatt a Bizottság nem fogja javasolni a Magyarország elleni EDP-eljárás megszüntetését.⁴⁰ Az őszi előrejelzés adatközlési határideje előtt (október 19.) két ízben lépett a magyar kormány az őszi előrejelzés deficitszámainak befolyásolása céljából. Először, a már említett EDP Előrehaladási jelentésben részletezett intézkedésekről döntött a kormány. A 2013-as makropálya romlása és a Bizottság által vélelmezett deficittüллépés miatt további 360 Mrd Ft-os kiigazítási igény lépett fel. Erre válaszul a magyar kormány 2012. október 17-én 367 Mrd Ft összegben új kiigazítási lépések megtételéről döntött a GDP 1,2%-ának megfelelő összegben.⁴¹ Az intézkedések döntő hányada adóemelésre épült.⁴² A Bizottság az október 18-i informális tárgyalási fordulón jelezte, hogy a két kiigazítási csomag bruttó értékéből (764 Mrd Ft) csak 530 Mrd Ft-ot tud valószínűleg figyelembe venni, ami statikus szemléletben ugyan biztosítaná a 2,7%-os deficitcél elérését, de a kiigazítások nyomán bekövetkező makropálya romlása és egyes kiadási tételek valószínű felmerülése miatt dinamikus szemléletben továbbra is 3% feletti hi-

ányt vetített előre. Végül a november 7-én publikált őszi makro-előrejelzésben 2012-re 2,5%, 2013-ra 2,9%, míg 2014-re 3,5%-os hiányt prognosztizált. Az ezt követő ECOFIN Tanácsülésre 2012. december 4-én került sor, ahol az ECOFIN-munkareggen volt a magyar EDP-eljárás újra téma. A Bizottság elismerte a költségvetési konszolidáció terén megtett magyar erőfeszítéseket, de kritizálta annak szerkezetét, mondván, hogy az a növekedést számottevően rombolja. A magyar kormány helyzetértékelésében már tudott hivatkozni az őszi előrejelzésre, jelesül arra, hogy 2011–2012-ben is 3% alá szorították a költségvetési hiányt, és a többi makromutató (jelentős folyó fizetésimérleg-többlet, csökkenő államadósság, foglalkoztatás növekedése) tekintetében is kiemelkedő előrehaladás volt tapasztalható.

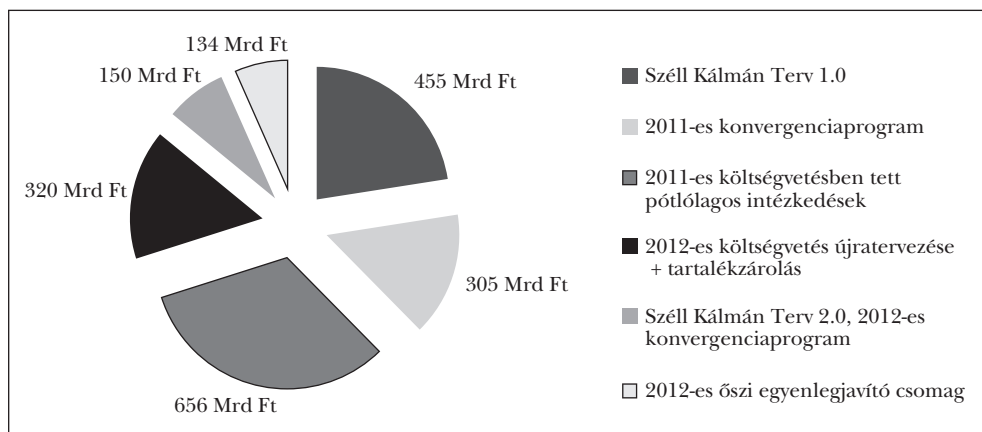
A Bizottság 2013. február 22-én publikálta a téli előrejelzését,⁴³ amiben a 2012. negyedik negyedévben bekövetkező nagyobb mértékű recesszió miatt lefelé, 0,3%-ról –0,1%-ra rontotta a magyar gazdaság 2013-as növekedési kilátásait, de jelentős siker, hogy a Bizottság újfent megerősítette, teljesíteni tudtuk a 3% alatti hiánycélt 2012-ben. Továbbá Magyarország azon hat ország közé került, akik csökkenteni tudták államadósságukat. A téli előrejelzés bemutatásakor Olli Rehn pénzügyi biztos azon hat ország közé sorolta Magyarországot, amelyek megfontolásra érdemesek lehetnek a Bizottság részéről 2013 májusában arra, hogy javasolja megszüntetni – a konvergencia-programban majdan benyújtandó strukturális intézkedések bizottsági megítélésétől függően – az ország ellen folytatott EDP-eljárást. A Bizottság szerint a 2012-es áht-hiány 2,4%-ban teljesülhetett, szemben a 2,7%-os megemelt hiánycéllal. 2013-ra viszont 0,5 százalékponttal magasabb deficitet prognosztizált az őszi előrejelzéshez képest (3,4%). A Bizottság elemzésében újból élesen bírálta a szektorális különadók jelenlétét (GDP 1%-ában), valamint az egykulcsos szja bevezetését, aminek bevételcsökkentő hatását a Bizottság a GDP 0,25%-ára prognosztizálta.

2013. március 1-je után már az újonnan kinevezett nemzetgazdasági miniszterre hárult az EDP-eljárással kapcsolatos stratégiai irányok meghatározása. A kormányzati álláspont vitatta a Bizottság deficitprognózisát, mivel az számos bevételnövelő intézkedést nem árazott be, ilyenek voltak például: az e-útdíj bevezetéséből származó költségvetési többletbevétel, a pénztárgépek online bekötése és a gazdaság fehéritését szolgáló egyéb intézkedések. Ezen intézkedések figyelmen kívül hagyásának deficitnövelő hatása 170 Mrd Ft volt. A magyar kormány és a Bizottság között a legnagyobb vita a gazdasági növekedés nagyságának megítélésében volt (–0,1% versus 0,9%, ami körülbelül 80–140 Mrd Ft deficitkülönbséget jelentett attól függően, hogy a növekedés a nettó exportkereslet vagy a belföldi felhasználás növekedéséből származtatható). A kormány álláspontja szerint a 2012-es év költségvetési szempontból erősen prociklikus jellegű volt, ami megmutatkozott mind a gazdasági növekedés nem várt visszaesésében, mind a kormányzati deficitcél szignifikáns túlteljesülésében. Ezért az NGM ragaszkodott a 0,9%-os növekedéssel jellemzett alappályához, mivel a 2012-es GDP-adatot olyan egyszeri tényezők (mezőgazdaság átlag alatti teljesítménye, elektronikai iparág visszaesése, költségvetés prociklikus jellege) nagymértékben befolyásolták, amelynek újbóli előfordulására 2013-ban már nem lehetett számítani. Ezenkívül az NGM akkori álláspontja szerint a 2013-as növekedést erősítheti az autóiipari kapa-

citások felfutása és a mezőgazdasági termelés visszatérése az átlagos szintre. A magyar kormánynek az volt az álláspontja, hogy a növekedés lefelé mutató kockázataira a költségvetésbe beépített makrokockázati tartalék (400 Mrd Ft) megfelelő fedezetet nyújt.⁴⁴

2013. április 1-jén a KSH közzétette a notifikációs jelentését,⁴⁵ amelynek későbbiekben korrigált végleges verziója szerint 2012-ben az áht-deficit⁴⁶ végül 2,3%-ban teljesült (–683,3 Mrd Ft), a téli bizottsági előrejelzéssel és a kormányzat 2,7%-os megemelt hiánycéljával szemben. A rekordalacsony államháztartási hiány lényegében a 2. ábrán látható hat intézkedéscsomagnak volt köszönhető.

2. ábra: Unortodox gazdaságpolitikai mix (2012)



Forrás: NGM adatai, SZKT 1.0, SZKT 2.0 és a konvergenciaprogramok alapján.

A kedvező 2012-es áht-deficit-adat az áthúzódó hatások miatt pozitívan befolyásolta a 2013-as áht-deficitet is, mivel az MNB számításai szerint⁴⁷ az önkormányzatok egyenlegjavulásából a GDP 0,2%-át kitevő rész tartósan fennmarad, így a 2013-as ESA95 hiány-előrejelzés is ennyivel javítható. A Bizottság – a deficitcél jelentős túlteljesülése ellenére – helytelenítette azt az általa vélelmezett kormányzati szándékot, ami a választások előtt fiskális stimulus alkalmazására irányult. A magyar kormánytól alacsonyabb növekedésre és erre épülő hiánycélra alapozó prudens költségvetési tervezést várt el, a pozitív kockázatok realizálása esetén pedig jelezte, hogy a pluszbevételeket is a deficit csökkentésére kellene fordítani. A Bizottság szerint még 2%-nál alacsonyabb 2013. évi hiány is kívánatos lenne, ellensúlyozva Magyarország negatív fiskális track recordját. 2013 áprilisában a bizottsági illetékesek informálisan jelezték, hogy jelenleg 3% feletti hiánnyal kalkulálnak 2013-ra és 2014-re. A kormányzat éves növekedési prognózisát befolyásoló első negyedéves növekedési adat közzétételére május 15-én került sor, viszont az EDP-eljárás további sorsát eldöntő, a Bizottság tavaszi makro-előrejelzésének adatszolgáltatási határideje április vége volt. Mindez azt jelentette, hogy a konvergenciaprogramban kellett volna a kormánynek bemutatnia újabb kiigazító lépéseit a Bizottság növekedési prognózisait alapul véve. Azonban a 2013-as konvergenciaprogram

legfőbb üzenete a Bizottság felé az volt, hogy pótlólagos költségvetési intézkedések nélkül is tartható a megemelt 2013-as 2,7%-os hiánycél, annak ellenére, hogy a magyar kormány lejjebb vitte a 2013-ra vonatkozó növekedési prognózist, és csökkentette inflációs prognózist.⁴⁸ A költségvetési kockázatok realizálódása miatt döntött a kormány a szabad tartalékok 57%-ának a lekötéséről, ami a pénzügyi tranzakciós illeték várt alatti bevételi realizálódására (80 Mrd Ft), a kieső fordítottáfa-bevételekre (10 Mrd Ft), a pénztárgépek online bekötésétől várt bevételek elmaradására és a tervezettnél alacsonyabb infláció miatt bekövetkező bevételecsökkenésre (164 Mrd Ft) nyújtott fedezetet. A fennmaradó, a GDP 0,6%-át elérő tartalék a kormány megítélése szerint megfelelő biztonságot jelentett a 2013-ban esetlegesen felmerülő makrogazdasági kockázatok fedezésére. Az áht-hiánycélt érintő legfontosabb változás, hogy az NGM a GDP-növekedési prognózist 0,9%-ról 0,7%-ra csökkentette, míg a 2013-as inflációs előrejelzését 5,2%-ról 3,1%-ra mérsékelte. A 2014-es költségvetési évet érintően a 1,9%-os hiánycélt 2,7%-ra emelte fel, és a GDP 0,1%-ával alacsonyabb szabad tartalékot tervezett be, mint 2013-ban. A 2014-es makropályát az NGM 1,9%-os növekedéssel és 3,2%-os inflációval prognosztizálta. A 2014-es költségvetési évet tekintve a jegybanki veszteség lehetséges mértéke az EDP-eljárás szempontjából kardinális kérdéssé vált, mivel a Bizottság az akkori MNB-eredményprognózist alapul véve, mintegy 200 Mrd Ft-os (GDP 0,6%) MNB-veszteséggel kalkulált csak 2013-ra, amit a költségvetésnek kellett volna rendezni veszteségtérítés formájában.⁴⁹ A magyar kormány álláspontja ezzel ellentétben az volt, hogy az eddig meghozott intézkedésekkel, a tartalékok zárolásával és a jegybanki veszteség kiiktatásával tartható a 3% alatti hiánycél 2013–2014-re, ami a Bizottság egyetértése esetén egyet jelentene azzal, hogy Magyarország előtt megnyílik az út az EDP-eljárásból való kilépésre.

A Bizottság 2013. május 3-án publikálta tavaszi előrejelzését,⁵⁰ amiben a 2013-as magyar gazdaságra vonatkozó növekedési prognózist 0,2%-ra javította a téli előrejelzés $-0,1\%$ -os előrejelzéséhez képest, és 3,4%-ról (téli előrejelzés) 3%-ra csökkentette az áht deficitprognózist. A 2014-es gazdasági növekedést 1,4%-ra prognosztizálta,⁵¹ és a 2014-es áht-hiányt 3,3%-ra becsülte. A 2013-as hiányprognózis tekintetében az NGM és a Bizottság közötti prognóziskülönbség a GDP 1,5%-áról 0,33%-ra csökkent. Az Országvédelmi Tartalék 400 Mrd Ft-os összegéből a konvergenciaprogramban 230 Mrd Ft került elvonásra, a fennmaradó 170 Mrd Ft a Bizottság szerint nem volt elegendő a költségvetési hiánycél teljesítésére. A tavaszi előrejelzésben a Bizottság már nem számolt az MNB veszteségkiegyenlítése miatt kalkulált 200 Mrd Ft-os költségvetési transzferrel.⁵² A tavaszi előrejelzés deficientszámai azért voltak fontosak, mert iránytűként szolgáltak az EDP-eljárás kimenetele tekintetében, így a magyar kormány tisztában lehetett azzal, hogy mekkora költségvetési kiigazításra van szükség ahhoz, hogy a Bizottság (DG ECFIN) prognózisai szerint is 3% alá vigye a költségvetési hiányt 2013–2014-ben. Diplomáciai forrásokból ismert volt, hogy a Bizottság Biztosi Kollégiuma a tervek szerint május 29-én fogja elfogadni a magyar EDP-ajánlástervezetet, ami majd az ECOFIN Tanács június 21-i luxemburgi ülésén kerül megvitatásra. A Bizottság belső döntési eljárásának (Inter-Service Consultation, ISC) idejét is figyelembe véve (2 hét) a kiigazítási intézkedések megtételére a május 8-i kormányülés volt az utol-

só esély. Ez biztosította, hogy a DG ECFIN még az EDP-ajánlástervezet adatszolgáltatási határideje előtt beárazza a kormányzati intézkedéseket. 2013-ra a GDP 0,3%-át (90 Mrd Ft), 2014-re pedig a GDP 0,6%-át (180 Mrd Ft) elérő kiigazítási intézkedésekre volt szükség. A kormány a május 8-i ülésén⁵³ – a nemzetgazdasági miniszter javaslatára – döntött a túlzottdeficit-eljárás érdekében meghozott intézkedések elfogadásáról, aminek értelmében a kormány összesen 92,9 Mrd Ft értékben rendelt el zárolást és kiadáscsökkentést, melyek beépültek a 2014-es költségvetési bázisba is.⁵⁴ Az 1259/2013-as kormányhatározat 68,9 Mrd Ft értékben tartalmazza az egyes fejezeteknél elrendelt kiadászárolást, az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek és kiadások fejezetben 2 Mrd Ft, a Nemzeti Földalpnál 1 Mrd Ft értékben írt elő zárolási kötelezettséget. Ezenkívül a kormányhatározat 14,5 Mrd Ft-os egyenlegjavulást írt elő az elkülönített állami pénzalapoknál⁵⁵, az Országgyűlés kezelésébe tartozó előirányzatok számára 5 Mrd Ft tartalékképzési kötelezettségről és az akkori PSZÁF részére pedig 1,5 Mrd Ft központi költségvetés számára történő befizetési kötelezettségről is rendelkezett. Ezen túlmenően a 2014-es költségvetési évben még 80 Mrd Ft-os kiigazítást kezdeményezett a kormányhatározat, amely egyes pénzbeli ellátások befagyasztásából (20 Mrd Ft) és egyes beruházások ütemezésének módosításából és halasztásából, valamint az informatikai kiadások csökkentéséből (60 Mrd Ft) állt. A 2014-es költségvetési évre a 172,9 Mrd Ft-os intézkedéscsomagon felül a magyar kormány kilátásba helyezte, hogy megemeli a pénzügyi tranzakciós illetéket, a bankadót és az energiacegeket sújtó adóterhet a második félévben, ha a Bizottság még így sem látja biztosítottnak a deficitcél elérését.

A Bizottság a további kiigazító lépések figyelembevételé után javaslatot tett az EDP ajánlástervezetében Magyarország kivételére az EDP-eljárás alól, és ezt 2013. június 21-én Luxemburgban az ECOFIN Tanács is egyhangúlag, vita nélkül jóváhagyta.⁵⁶ Ezzel a magyar kormány hároméves erőfeszítéseit végül siker koronázta, és 9 év után végre megszűnt a Magyarország ellen folytatott túlzottdeficit-eljárás, amivel az ország maradéktalanul visszanyerte gazdaságpolitikai szuverenitását.

JEGYZETEK

¹ Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community. Official Journal of the European Communities, 224. 12. 2002.

² Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Hungary. Council of the European Union, COM/2012/0104 final.

³ The action taken by Hungary in response to the Council Recommendation of 8th March 2005 according to Article 104(7) under the excessive deficit procedure. Communication from the Commission to the Council, Commission of the European Communities, 2005.

⁴ Az államháztartás általános tartalékának GDP-arányos 0,3%-os emelése (0,5%-ról 0,8%-ra), a GDP 0,8%-át érintő bevételoldali és a GDP 0,85%-át érintő kiadásoldali intézkedések történtek.

⁵ Council opinion on the updated convergence programme of Hungary 2005–2008. Council of the European Union, 24. 01. 2006.

⁶ Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Hungary. Council of the European Union, 2006.

⁷ Az Új Egyensúly programja 2006-ra 350 Mrd Ft-os, 2007-re pedig több mint 1000 Mrd Ft-os egyenlegjavulást tűzött ki az alappályához képest. A 2006 szeptemberében meghirdetett államháztartási konszolidáció

- túlnyomórészt bevételtúlsúlyos intézkedéseket (adó- és járulékemelés) tartalmazott, a kiadásokat számottevően nem fogta vissza. *Az új egyensúly programja 2006–2008*. Magyar Köztársaság Kormánya, 2006.
- ⁸ 2813th Council Meeting Economic and Financial Affairs. Press Release, Council of the European Union, 11464/07 (Presse 160), 2007.
- ⁹ Council recommendation to Hungary with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit. The Council of the European Union, 2009.
- ¹⁰ A 2010-es 0,3%-os deficittúllövését az önkormányzati szektor nem várt többlethiánya okozta. Prof. dr. Lentner Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, 2013, 282. o.
- ¹¹ Communication from the Commission to the Council. Assessment of the action taken by Latvia and Hungary in response to the Council Recommendations of 7 July 2009 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit. European Commission, COM(2010) 10, Brussels, 2010.
- ¹² 2994th Council Meeting Economic and Financial Affairs. Press Release, Council of the European Union, 6477/10 (Presse 28), 2010.
- ¹³ A brüsszeli elutasítás elsődleges oka az volt, hogy 2007-ről 2010-re az EU-ban és az eurózónában az államadósság GDP-arányos mértéke 20%-kal emelkedett, emiatt a fiskális expanzió alkalmazása a Bizottság szerint nem vezetett volna eredményre. Lentner: *Közpénzügyek...* i. m. 61. o.
- ¹⁴ A Varga Mihály vezette tényfeltáró elemzés az államháztartás állapotáról (*Jelentés az ország állapotáról*. Gazdasági Tényfeltáró Bizottság, 2010 nyara, 42. o.) a 2010-es költségvetésben feszültséget okozó tételek hatását legalább 5,4%-ra becsülte, míg más becslések a 2010-es áht-hiányt 7%-os mértékűre prognosztizálták (Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés. Konszolidáció és stabilizáció Magyarországon 2010–2014*. Kairosz Kiadó, Budapest, 2015).
- ¹⁵ Lentner: *Közpénzügyek...* i. m. 83. o., 172. o.
- ¹⁶ Az SZKT alapján kidolgozott strukturális reformcsomag 2011-re 15, 2012-re 550, 2013-ra pedig 902 Mrd Ft költségvetésiegyenlegjavulást irányzott elő. *Szél Kálmán Terü. Összefogás az adósság ellen*. Magyarország Kormánya, 2011. április.
- ¹⁷ Lentner: *Közpénzügyek...* i. m.
- ¹⁸ A Bizottság előrejelzési horizontján – amely az adott évre és az azt követő két évre vonatkozik – biztosítani kell a deficitkritériumként megfogalmazott 3% alatti hiány fenntartását. *European Economy. Vade mecum on the Stability and Growth Pact*. Occasional Papers 151, European Commission, May 2013.
- ¹⁹ A Bizottság növekedési prognózisainak sajátosságairól jó áttekintést ad Lentner Csaba. Lentner: *Közpénzügyek...* i. m.
- ²⁰ A makrokockázati tartalék az eurózóna válságához kapcsolódó költségvetési kockázatok kezelésére pufferként szolgált. 2012-ben az Országvédelmi Alap és a fejezeti egyensúlybiztosítási tartalékok összesen mintegy 210 Mrd Ft-ot tettek ki. Ezenkívül a Kamatkockázati tartalék elérte a GDP 0,33%-át.
- ²¹ A potenciális kibocsátás alapján számolt hiány, amely nem tartalmazza a ciklikus és az egyszeri tételeket. Általános szabály, hogy a strukturális deficitnek a középtávú költségvetési cél (Mid Term Objective, MTO) eléréséig évente a GDP 0,5%-ával kell javulnia. Losonczi Miklós: *Az államadósság-válság és kezelése az EU-ban*. Tri-Mester, 2014.
- ²² *European Economic Forecast – Autumn 2011*. European Commission, 11/2011.
- ²³ A 2010-es költségvetés stabilizálása érdekében a kormány először 29 pontos gazdasági akciótervet dolgozott ki az országgyűlési választásokat követően, aminek költségvetésiegyenlegjavító hatását 350 Mrd Ft-ra becsülték. Adó-paradigmaváltásnak értékelhető az első gazdasági akciótervben a pénzügyi különadó (bankadó) bevezetése, amiből éves szinten 187 Mrd Ft többletbevételt (a hitelintézeti járadékkal együtt összesen 200 Mrd Ft-ot) tervezett a kormány. A 2010 októberében bejelentett második gazdasági akcióterv keretében a bankadó kiterjesztésére került sor egyes multinacionális szektorokra (161 Mrd Ft), míg kiadási oldalon a magánnyugdíjpénztárak felé felfüggesztett nyugdíjárulék-kifizetés összesen 60 Mrd Ft kifizetéstől mentesítette a büdzsét 2010-ben. A második gazdasági akcióterv keretében meg tett intézkedések összesen 220 Mrd Ft-tal javították csak a 2010-es költségvetés egyenlegét.
- ²⁴ Analysis by the Commission services of budgetary situation in Hungary in response to the Council Recommendation of 7 July 2009 with a view to bringing an end to the situation of excessive deficit. Accompanying the documents: Recommendation for a Council decision establishing that no effective

- action has been taken by Hungary in response to the Council Recommendation of 7 July 2009. Commission Staff Working Document, European Commission, SEC(2012) 52 final, Brussels 11. 1. 2012.
- ²⁵ Analysis by the Commission services of the budgetary situation in Hungary following the adoption of the Council Decision of 24 January 2012 under the Excessive Procedure for Hungary. Commission Staff Working Document, European Commission, SWD(2012) 43 final, Brussels, 6. 3. 2012.
- ²⁶ *Commission proposes to suspend €495 million of Cohesion Fund for Hungary for 2013 for failure to address excessive deficit.* Press Release, European Commission, 02. 02. 2012.
- ²⁷ Analysis by the Commission services of the budgetary situation in Hungary..., i. m.
- ²⁸ Az NGM közleményben jelentette be, hogy a vállalt 2,94% helyett az egyszeri tételektől szűrt 2011-es költségvetési deficit 2,43% lett. *Jövőbe mutató tavalyi számok.* NGM, 2012. 03. 30.
- ²⁹ Recommendation for a Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Hungary. Commission of the European Communities, Brussel, 06. 03. 2012; *3153rd Council Meeting Economic and Financial Affairs.* Press Release, Council of the European Union, 7513/12, 13.03.2012, Commission Statement and Council Statement attached to the Protocol.
- ³⁰ *A következő lépés. Széll Kálmán Terv 2.0.* Magyarország Kormánya, 2012. április.
- ³¹ A Széll Kálmán Terv 2.0-ban szereplő mintegy 600 Mrd Ft-os 2013-as egyenlegjavulás tartalmazza a 2012-es intézkedések áthúzóó hatásait is. A pénzügyi tranzakciós illeték bevezetése esetén 130–228 Mrd Ft-os bevétellel számol a Széll Kálmán Terv 2.0, ennek az összegnek a számtani átlagát beépítve a számításokba 616 Mrd Ft-ot tesznek ki az intézkedések. Az intézkedések további elemeit a *1. ábra* tartalmazza.
- ³² Az adó mértékét a 2014. évi LXXIV. törvény 192. § 2. 0,3%-ra módosította, 6000 Ft-os általános értékhatár alkalmazása mellett. Bizonyos pénzügyi termékek és szolgáltatások esetén eltér az adó mértéke és az értékhatár, lásd A pénzügyi tranzakciós illetékről szóló 2012. évi CXVI. törvény.
- ³³ 3178th Council meeting Economic and Financial Affairs, Luxembourg, 22. June 2012. Council of the European Union, 11682/12, Presse 281, 8. o.
- ³⁴ 2012. évi CXLVI. törvény a munkahelyvédelmi akciótörvényben foglaltak megvalósítása érdekében szükséges egyes törvények módosításáról.
- ³⁵ A Munkahelyvédelmi akciótörvény keretében kihirdetett törvények egyes rendelkezései lépcsőzetesen, a kihirdetésüket követő napon, 2012. október 16-án, továbbá 2012. november 1-jétől, december 1-jétől, illetve 2013. január 1-jétől léptek hatályba. Prof. dr. Lentner Csaba: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II.* Nemzeti Közszerzői Egylet, Budapest, 2015.
- ³⁶ *Matolcsy: az MNB pénzügyi műveleteire is kiterjeszthetik a tranzakciós illetéket.* MTI, Budapest, 2012. június 28.
- ³⁷ Report on the measures taken in response to council recommendation of 13 March of 2012 under the excessive deficit procedure. Government of Hungary, October 2012.
- ³⁸ Az említett tételeken kívül a legfontosabb kiigazítási intézkedések a következők voltak: fejlesztések európai uniós társfinanszírozásának növelése (55 Mrd Ft), létszámstop, kereset és nyugdíj együttfolyósítási lehetőségének megszüntetése (bürokráciacsökkentés) (30 Mrd Ft), szociális ellátások célzottságának növelése (8 Mrd Ft), a társadalombiztosítási járulék degresszivitásának megszüntetése (51 Mrd Ft).
- ³⁹ *European Economic Forecast – Autumn 2012.* Commission of the European Communities, November 2012.
- ⁴⁰ A t+2-es szabály alapján a költségvetési fenntarthatóságot is vizsgálja a Bizottság az előrejelzéseire alapozva, ami jelen esetben az EDP-határidőt követő két évre vonatkozik.
- ⁴¹ *Költségvetési kiigazítás – További 367 milliárd forintnyi intézkedésről döntött a kormány.* MTI, Budapest, 2012. október 17.
- ⁴² Közműadó, bankadó felezésének halasztása, a hipa alapból az ELÁBÉ, az alvállalkozói teljesítések, közvetített szolgáltatások levonásának 80%-os maximalizálása, béren kívüli juttatásokra 27%-os eho bevezetése, pénzügyi tranzakciós illeték általános kulcsának emelése.
- ⁴³ *European Economic Forecast – Winter 2013.* European Commission, January 2013.
- ⁴⁴ *Magyarország Konvergenciaprogramja 2013–2016.* Magyarország Kormánya, 2013. április.
- ⁴⁵ *Jelentés a kormányzati hiányról és adósságról a 479/2009-es számú Tanácsi Rendelettel és az 1993/11/22-én kelt Tanácsi Jegyzőkönyv közleménye szerint.* Központi Statisztikai Hivatal, 2013. március 30.
- ⁴⁶ Megjegyzendő, hogy 2013 áprilisában a tavaszi EDP-jelentés ESA95-ben 2%-os, EDP-szemléletben 1,9%-os hiányt tartalmazott, a különbség az ún. EDP-híd, ami egy 0,1%-os kamatswap-korrektció. Az ESA- és az EDP-

- metodológia közötti számviteli különbség a pénzügyi derivatívák/swapok kamatjövodelmeinek elszámolásában van. A 2014-es őszi EDP-jelentés már csak ESA2010 szemléletű hiányt tartalmazott, mivel megszűnt az EDP-híd tétel, így a 2012. évi végső hiány 2,3% lett. 2014-től az új ESA2010-metodológia lépett életbe, amelynek értelmében visszamenőlegesen csak a 2011-es áht-hiány lett szignifikánsan módosítva a magánnyugdíjpénztár vagyonának visszavezetése miatt (ESA 2010-es módszertanban a 2011-es deficit –5,5% lett).
- ⁴⁷ *Féléves értékelés a Költségvetési Tanács számára – Az államháztartási folyamatok 2012. évi értékelése és 2013. évi várható alakulása.* MNB, 2012, 11. o.
- ⁴⁸ Magyarország Konvergenciaprogramja 2013–2016, i. m.
- ⁴⁹ A 2013-as esetleges jegybanki veszteség 2014-ben a költségvetés veszteségkiegyenlítési kötelezettsége miatt közvetlenül érinthette volna az államháztartási egyenleget. Korábban a 2013–2014-es időtávra 380 Mrd Ft-os veszteségprognózis is felmerült a Bizottság részéről. Lentner: *Közpénzügyek... i. m.; Jelentés az infláció alakulásáról.* MNB, 2012. december, 68. o.
- ⁵⁰ *European Economic Forecast – Spring 2013.* European Commission, May 2013.
- ⁵¹ Az előre jelzethez képest a 2014-es gazdasági növekedés végül 3,6% lett. *European Economic Forecast – Spring 2015.* European Commission, May 2015.
- ⁵² Az MNB eredményjavulását elsősorban az újonnan bevezetett monetáris politikai intézkedések okozták: alapkamat-csökkentési ciklus beindítása, a devizatartalék egy részének az IMF-hitel előtörlesztése céljából történő állami konverziója. Az eredményjavuláshoz a korábban prognosztizálnál gyengébb forintárfolyam is hozzájárult. Mindezek eredőjeként az MNB-nél 26,3 Mrd Ft-os nyereség keletkezett 2013-ban. *Éves jelentés.* MNB, 44. o.
- ⁵³ *Pénzügyi intézkedések – Teteles hatás 2013–2014-re.* MTI, 2013. május 10.
- ⁵⁴ *1259/2013-as Kormányhatározat.* Magyar Közlöny, 75. szám, 2013. május 13.
- ⁵⁵ Az elkülönített állami pénzalapoknál előírt egyenlegjavulás a következő tételekből állt: 6 Mrd Ft a Nemzeti Foglalkoztatási Alapnál, 1 Mrd Ft a Nemzeti Kulturális Alapnál, 5 Mrd Ft a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapnál, 2 Mrd Ft a Központi Nukleáris Pénzügyi Alapnál, 0,5 Mrd Ft a Bethlen Gábor Alapnál, 1 M Ft a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapnál előírt egyenlegjavulás.
- ⁵⁶ Council Decision of 21 June 2013 abrogating Decision 2004/918/EC on the existence of an excessive deficit in Hungary. 2013/315/EU, Official Journal of the European Union, Council of the European Union, 26. 6. 2013., 3. o.

TOVÁBBI FELHASZNÁLT IRODALOM

- 2014 IV. negyedévében 3,4%-kal nőtt a GDP.* Gyorstájékoztató, Központi Statisztikai Hivatal, 2014.
- ESA95-kézikönyv a kormányzati hiányról és adósságról.* Központi Statisztikai Hivatal, 2005.
- Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States. Official Journal of the European Union, 306/41, 23. 11. 2011.
- Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 7 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. Official Journal of the European Union, 306/33, 23. 11. 2011.
- European System of Accounts, ESA 2010. Eurostat, European Commission, 2013.
- Jövőkép. Megújított szabadelvű és szociális piacgazdaság Magyarországon.* Szerk.: Cséfalvay Zoltán, Matolcsy György, Magyar Gazdaságfejlesztési Intézet, 2009.
- Magyar Közlöny, 139. szám, 2012. október 19.
- Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies, Official Journal of the European Union, 306/12, 23. 11. 2011.
- Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes; "Code of conduct on SPG"; 3 September, 2012.