



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK
FEJLESZTÉSI ÉS MÓDSZERTANI INTÉZET

Értékelő tanulmány
a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági
mozgásterének néhány összefüggéséről

**Állami
Számvevőszék
Fejlesztési és Módszertani Intézet**

**Értékelő tanulmány
a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének
néhány összefüggéséről**

Budapest, 2008. május

Szerkesztette és a kutatást irányította:

Dr. Báger Gusztáv
egyetemi tanár,
az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének főigazgatója

Szerzők:

Dr. Báger Gusztáv

Hamza Lászlóné
az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének tudományos munkatársa

Jánossy Dániel
az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének tudományos munkatársa

Kovács Richárd
az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének tudományos munkatársa

Dr. Pulay Gyula
az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének főigazgató helyettese

Dr. Vigvári András
az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetének tudományos tanácsadója

Kiadásért felel: Dr. Báger Gusztáv főigazgató

A kézirat lezárva: 2008. május

©Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet

ISBN 978-963-87779-3-5

Tartalomjegyzék

BEVEZETÉS	9
1. KERESLETI KOCKÁZATOK	13
1.1. A világgazdasági folyamatok szerepe a magyar gazdaság növekedésében	13
1.2. Az állami megrendelések szerepe a GDP növekedésében	16
1.3. Az EU programok közvetlen hatása a gazdasági növekedésre, a külgazdasági és a fizetési mérlegre	23
1.4. Lakossági fogyasztás alakulásával kapcsolatos kockázatok	25
1.4.1. A keresetek várható alakulása	26
1.4.2. Az infláció várható alakulása	28
1.4.3. A lakossági hitelfelvétel kockázata és összefüggése a gazdasági növekedéssel	31
2. A GAZDASÁG EGYES TERÜLETEI MŰKÖDÉSÉVEL KAPCSOLATOS NÖVEKEDÉSI ÉS EGYENSÚLYI KOCKÁZATOK	37
2.1. Versenyképesség	37
2.2. Az adórendszer korszerűsítése	40
2.2.1. Tapasztalatok és követelmények	41
2.2.2. Az adóterhelés nemzetközi összehasonlításban	42
2.2.3. Az adómodernizáció következő lépései	44
2.3. A gazdaságfejlesztési támogatások intézményrendszere	46
2.4. A Konvergencia Programban felvázolt egészségügyi program megvalósulása és tényleges hatása a fiskális egyensúlyra	48
2.5. A közigazgatás szervezeti korszerűsítése	53
2.6. A helyi önkormányzati rendszer működésében rejlő kockázatok, a reformok szükségessége	55
2.6.1. A falusi önkormányzatok mint kockázati tényezők	56
2.6.2. A középszint problémája	57
2.6.3. A fővárosi probléma	57
2.6.4. Korszerűsítési javaslatok	58
2.7. A foglalkoztatás néhány makrogazdasági összefüggése	59
2.8. Az államadóssággal kapcsolatos néhány kockázati tényező	68
3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KIADÁSI SZERKEZETÉBEN REJLŐ KOCKÁZATOK ÉS EZEK KEZELÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI	73
3.1. A funkcionális állami kiadási szerkezet nemzetközi összehasonlításban	74
3.2. A magyar államháztartás néhány szerkezeti jellemzőjének változása a funkcionális bontás alapján	76
3.3. Az állami kiadások funkcionális szerkezetének változása a Konvergencia Programban előírányzottak szerint	81
3.4. A szerkezeti változások üteme és a végrehajtás feltételei	84

4. EGYENSÚLY ÉS NÖVEKEDÉS	87
4.1. Az államháztartási egyensúly javulásának legfontosabb összetevői	87
4.2. A növekedés és egyensúly együttes elérésének követelményei, néhány fontos összefüggése	93
FÜGGELÉK TÁBLÁK	101

A TANULMÁNYBAN HASZNÁLT RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE:

ÁFA	általános forgalmi adó
Áht.	Államháztartási törvény
ÁSZ	Állami Számvevőszék
BKV	Budapesti Közlekedési Vállalat
EA	Egészségbiztosítási Alap
ESA 95	Az EUROSTAT által alkalmazott statisztikai standard, amely pl. az államháztartási statisztika terén a hazai pénzforgalmi statisztikáktól eltérő elveket alkalmaz
EU	Európai Unió
FSZH	Foglalkoztatási és Szociális Hivatal
GDP	Bruttó Hazai Termék, a gazdasági teljesítmény egyik mérőszáma
GFS	Government Financial Statistics, nemzetközi közpénzügyi statisztikai standard
KKV	kis- és közepes vállalatok
KP	A Magyar Köztársaság Kormánya által benyújtott Konvergencia Program
MÁV	Magyar Államvasutak
MNB	Magyar Nemzeti Bank
NFT I.	Első Nemzeti Fejlesztési Terv
OEP	Országos Egészségbiztosítási Pénztár
OGY	Országgyűlés
OP	Operatív Program
ÖNHIKI	A forráshiányos (önhibájukon kívül hátrányos helyzetű) önkormányzatok állami támogatása.
PM	Pénzügyminisztérium
PPP	Közszektor és magánszektor szereplői által közös kockázatra megvalósított projekt
PSZÁF	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
SZJA	személyi jövedelemadó
SZMM	Szociális és Munkaügyi Minisztérium
TÁNYA	társasági nyereségadó
TB	társadalombiztosítás
TVK	teljesítmény volumenkorlát
ÚMFT	Új Magyarország Fejlesztési Terv, az EU-nak benyújtott második NFT

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat GDP növekedési üteme (2003-2009)
2. táblázat Az „állami piac” nagysága az EU-ban és Magyarországon
3. táblázat Az „állami piac” nagysága Magyarországon 2005-2010 között
4. táblázat A magyar államháztartás konszolidált kiadásai közgazdasági bontásban (Pénz-forgalmi szemléletben)
5. táblázat Fejlesztési jellegű állami kiadások (2004-2008, Mrd Ft)
6. táblázat Fejlesztési jellegű állami strukturális kiadások megoszlása a GDP százalékában 2011-ig
7. táblázat A lakossági fogyasztás, bruttó átlagkereset és az infláció várható változása a kormányzati prognózisok szerint (változás az előző évihez, %)
8. táblázat A teljes munkaidőben foglalkoztatottak havi bruttó átlagkeresetének és rendszeres havi bruttó átlagkeresetének alakulása a nemzetgazdaságban 2008. január-februárban és 2007-ben (Az előző év azonos időszakának százalékában)
9. táblázat A fogyasztói árszint alakulása az állami beavatkozásoknak az összfogyasztói árszintre gyakorolt hatása nélkül 2002-2008 között (növekedés %-ban)
10. táblázat A hazai háztartási eladósodási adatok uniós referencia-szinttel összehasonlításban (százalékban)
11. táblázat A teljes népesség és az adós magyar háztartások eladósodottsági mutatói (százalékban)
12. táblázat Az adóbevételek szerkezete az adók klasszikus osztályozása szerint (2006)
13. táblázat Az adóbevételek szerkezete közgazdasági funkciók szerint, súlyozott átlagok alapján (2006)
14. táblázat A munkaerőhelyzet néhány jellemzőjének alakulása, 2003-2007
15. táblázat A foglalkoztatási ráta alakulása korcsoportonként 2003-2007 (%)
16. táblázat A regisztrált pályakezdő munkanélküliek számának alakulása iskolai végzettség szerint, 2003-2007
17. táblázat A regisztrált munkanélküliek, valamint az aktív foglalkoztatási eszközökkel támogatottak megoszlása iskolai végzettség szerint
18. táblázat A különböző külföldi tulajdoni hányadú vállalkozások hozzájárulása a GDP termeléséhez, az exporthoz és a foglalkoztatáshoz
19. táblázat A helyi önkormányzati szektor pénzügyi számlái (S.1313) (Mrd Ft)
20. táblázat Az államháztartás kiadásainak funkcionális szerkezete Magyarországon
21. táblázat Az állami kiadások funkcionális szerkezet Magyarországon és az EU átlagában
22. táblázat A Konvergencia Program sarokszámai
23. táblázat Az államháztartás egyenlege és néhány kiemelt kiadási előirányzatának alakulása a GDP %-ban

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra Külkereskedelmi nyitottság 2000-ben és 2006-ban
2. ábra Magyarország hitelminősítésének változása 1995-2007 között
3. ábra Egyes tételek hozzájárulása az egyenleg változásához (2007e.t./2006)
4. ábra Egyes tételek hozzájárulása az egyenleg változásához (2008/2007e.tény)

BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) törvényi kötelezettsége, hogy az állami költségvetési törvényjavaslat megalapozottságát, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét véleményezze. Az ÁSZ a véleményét a költségvetési előirányzatok tervezését végző szerveknél az ellenőrzés során szerzett tapasztalatai alapján alakítja ki. Emellett az Országgyűlés részéről igény mutatkozott az iránt is, hogy az ÁSZ tanácsadói tevékenysége keretében a költségvetési törvényjavaslattal kapcsolatos makrogazdasági kockázatokra is hívja fel a döntéshozók figyelmét. Ezért 2007 októberében az ÁSZ elnöke az ÁSZ-nak a költségvetési törvényjavaslatról szóló véleményéhez csatolva benyújtotta az Országgyűlés részére az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézete (a továbbiakban: FEMI) által készített „Értékelő tanulmányt a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről”. A tanulmány – amelyet akkor műfaját tekintve „pilot study”-nak neveztünk – a 2003-2007. közötti makrogazdasági és költségvetési folyamatok elemzésére, valamint kockázat- és hatáselemzésekre alapozva rámutatott néhány, a 2008. évi költségvetés végrehajtását érintő makrogazdasági kockázatra. A tanulmány viszonyítási pontja a Konvergencia Program (a továbbiakban: KP) akkor ismert változata volt, következésképpen az elemzés elsősorban azt próbálta feltárni, milyen kockázati tényezők veszélyeztetik a KP-ban felvázolt makrogazdasági folyamatok megvalósulását. A tanulmány az alábbi jelentős kockázatokra mutatott rá:

- a gazdasági növekedés üteme 2008-ban néhány tizedszázalékkal elmarad a KP-ban előrejelzettől, 2009-től pedig kevésbé dinamikus gyorsul fel a GDP növekedése;
- az infláció 2008-ban lényegesen meghaladja a KP-ban előirányzott szintet;
- a bruttó átlagkeresetek növekedése a versenyszférában, különösen a versenyszféra legexportképesebb alágazataiban jelentősen meghaladja a prognóziskészítés során figyelembe vett mértéket;
- az önkormányzatok eladósodásának a folyamata felgyorsul.

A KP végrehajtásáról az Európai Bizottságnak a Pénzügyminisztérium által készített jelentés visszaigazolja, hogy a fenti kockázatok valóban jelen voltak, vannak a magyar gazdaságban. Már a Pénzügyminisztérium 2008. áprilisi prognózisa is kisebb gazdasági növekedéssel, magasabb inflációval és a versenyszférában magasabb béremelkedéssel számol. (Az önkormány-

zati eladósodás várható alakulására a jelentés nem tér ki.) A jelentés a prognózistól való eltéréseket elsősorban külső hatásokra (a világgazdasági növekedés lelassulására, az energiahordozók és élelmiszerek világméretű árdrágulására) vezeti vissza.

Ezzel szemben a FEMI értékelő tanulmánya mélyebb, több éven át ható, strukturális tényezők és a világgazdasági folyamatok alapján valószínűsítette a kockázatokat. Rámutatott a gazdasági növekedés korábbi hajtóerőinek részleges kimerülésére, az adórendszernek a növekedést fékező hatásaira, a versenyszféra béralakító mechanizmusában az inflációkövető magatartásra, valamint az infláció „beragadásának” veszélyét hordozó tényezőkre. Következésképpen a 2009. évi költségvetési tervezés keretében célszerű részletesen elemezni, hogy a KP alapját képező makrogazdasági prognózistól való kedvezőtlen irányú eltérések mennyiben lehetnek egyszeri, illetve rendszeresen ható, strukturális okok következményei.

A FEMI erőforrásai nem teszik lehetővé az ismertetett probléma teljes körű vizsgálatát. Ezért csak néhány tényező elemzését tűzhattük ki célul, támaszkodva az ÁSZ ellenőrzései során szerzett legújabb tapasztalatokra, a FEMI korábbi kutatásaira, a Pénzügyminisztérium, a Magyar Nemzeti Bank, több hazai kutatóintézet tanulmányaira, illetve az Európai Bizottság és az OECD legfrissebb elemzéseire. Ez utóbbihoz az OECD mellett működő magyar képviselettől hasznos segítséget kaptunk. Itt szeretnénk köszönetet mondani azoknak a szakembereknek, akik a szóbeli konzultációk során pontosították, gazdagították tanulmányunkat.

Jelenlegi elemzéseinket három téma köré csoportosítottuk. Vizsgáljuk a gazdasági növekedés és egyensúly

- keresleti kockázatait, ezen belül a világgazdasági folyamatokat, az állami kereslet szerepét, az EU-támogatások hatását, a reáljövedelem és lakossági fogyasztás alakulását;
- a gazdaság egyes területei nem megfelelő működéséből eredő kockázatokat, ezen belül a versenyképességre ható tényezőket, az adórendszert, a fejlesztési támogatásokat, az egészségügyi reformot, a közigazgatás szervezeti rendszerének átalakítását, az önkormányzati rendszer működését, a foglalkoztatási folyamatokat és az eladósodás kritikus pontjait;
- a költségvetési folyamatokban (a kiadási szerkezet változásában, az egyenlegre ható tényezőkben) rejlő kockázatokat.

Az egyes témákat különböző részletezettséggel dolgoztuk ki. Nagyobb terjedelemben elemezzük azokat a folyamatokat (pl. költségvetés szerkezetének változása, foglalkoztatás), amelyek

tartós hatást gyakorolnak a költségvetés pozíciójára, illetve csak lassabban változnak, s így a több éves trendek feltárása alapján lehet makrogazdasági hatásaikat prognosztizálni. A hektikusabban változó folyamatok (bérek, árak, hitelfelvétel) esetében a tárgyévi elmozdulásoknak nagyobb jelentősége van, viszont az év eleji adatok még nem tették lehetővé a mélyebb elemzések elvégzését. Más témakörökről (adóreform, egészségbiztosítás átalakítása) a kormányzati döntés-előkészítés bizonytalanságai miatt nem lehetett még részletes véleményt mondani.

A FEMI makrogazdasági prognózist most sem készített, fő szempontként csak azt vizsgálta, hogy a feltárt kockázatok milyen irányú (esetenként milyen mértékű) eltérést eredményezhetnek a KP-ban szereplő prognózisokhoz képest, s ennek alapján megjelölje azokat a problémaköröket, amelyek a 2009. évi költségvetés előkészítése során további elemzést igényelnek, vagy korrekciós intézkedések meghozatalát teszik szükségessé. Az elemzésekből, nemzetközi összehasonlításokból olykor kirajzolódnak egyes részproblémák megoldásának a lehetséges irányai is. Arra azonban a tanulmány nem vállalkozhatott, hogy a 2009. évi költségvetés megalapozásához konkrét és részletes javaslatokat adjon.

Az Államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 50. §-a értelmében (a választási évek kivételével) a pénzügyminiszter április 15-éig elkészíti és a Kormány elé terjeszti a következő évekre vonatkozó gazdaságpolitikai elképzelésein alapuló költségvetési politika fő irányait és a költségvetési tervezés fő kereteit meghatározó költségvetési irányelveket. Az elmúlt években az a gyakorlat alakult ki, hogy a Kormány a költségvetési irányelvekről formális döntést nem hoz, azokat nem teszi közzé, holott az ÁSZ megítélése szerint ez felel meg az Államháztartási törvény szellemének, ez tenné lehetővé, hogy a költségvetésről még időben valódi párbeszéd kezdődjön a gazdaság szereplőivel, a szakmai és a civil szervezetekkel. Ezért az ÁSZ elnöke hivatalos levélben kérte a pénzügyminisztert, hogy az ÁSZ munkájának elősegítése érdekében bocsássa rendelkezésére a 2009. évre szóló költségvetési irányelveket. A pénzügyminiszter válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a Pénzügyminisztérium a költségvetési irányelvekről szóló előterjesztést a Kormány részére benyújtotta, de azt a Kormány még nem tárgyalta meg. Az elmúlt évek gyakorlata tehát folytatódik.

A fentiekre tekintettel az értékelő tanulmány elkészítésével és májusban történő közreadásával az Állami Számvevőszék célja annak elősegítése, hogy a 2009. évi költségvetés mozgástéréről, e mozgástér tágításának lehetőségeiről már a tervezésnek ebben az időszakában érdemi párbeszéd kezdődjön nemcsak az államigazgatásban, hanem a szakmai körökben is.

1. KERESLETI KOCKÁZATOK

1.1. A világgazdasági folyamatok szerepe a magyar gazdaság növekedésében

Az a kedvező világgazdasági helyzet – alacsony inflációs környezet, bő likviditás, kielégítő gazdasági növekedés –, ami 2006-ig fennállt mára jelentősen megváltozott. Az amerikai sub-prime válság tovagyrúzó hatásaként és egyéb tényezők következtében már az európai gazdaságok növekedési kilátásai is csökkentek. Az Európai Bizottság legfrissebb prognózisát az **1. táblázatban** mutatjuk be.

1. táblázat

GDP növekedési üteme (2003-2009)

Ország	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (előre- jelzés)	2009 (előre- jelzés)
Belgium	1,0	3,0	1,7	2,8	2,7	1,7	1,5
Németország	-0,2	1,1	0,8	2,9	2,5	1,8	1,5
Írország	4,5	4,4	6,0	5,7	5,3	2,3	3,2
Görögország	5,0	4,6	3,8	4,2	4,0	3,4	3,3
Spanyolország	3,1	3,3	3,6	3,9	3,8	2,2	1,8
Franciaország	1,1	2,5	1,7	2,0	1,9	1,6	1,4
Olaszország	0,0	1,5	0,6	1,8	1,5	0,5	0,8
Ciprus	1,9	4,2	3,9	4,0	4,4	3,7	3,7
Luxemburg	2,1	4,9	5,0	6,1	5,1	3,6	3,5
Málta	-0,3	0,2	3,4	3,4	3,8	2,6	2,5
Hollandia	0,3	2,2	1,5	3,0	3,5	2,6	1,8
Ausztria	1,2	2,3	2,0	3,3	3,4	2,2	1,8
Portugália	-0,8	1,5	0,9	1,3	1,9	1,7	1,6
Szlovénia	2,8	4,4	4,1	5,7	6,1	4,2	3,8
Finnország	1,8	3,7	2,8	4,9	4,4	2,8	2,6
Euro övezet	0,8	2,1	1,6	2,8	2,6	1,7	1,5
Bulgária	5,0	6,6	6,2	6,3	6,2	5,8	5,6
Csehország	3,6	4,5	6,4	6,4	6,5	4,7	5,0
Dánia	0,4	2,3	2,5	3,9	1,8	1,3	1,1
Észtország	7,2	8,3	10,2	11,2	7,1	2,7	4,3
Lettország	7,2	8,7	10,6	12,2	10,3	3,8	2,5
Litvánia	10,3	7,3	7,9	7,7	8,8	6,1	3,7
Magyarország	4,2	4,8	4,1	3,9	1,3	1,9	3,2
Lengyelország	3,9	5,3	3,6	6,2	6,5	5,3	5,0
Románia	5,2	8,5	4,2	7,9	6,0	6,2	5,1
Szlovákia	4,8	5,2	6,6	8,5	10,4	7,0	6,2
Svédország	1,9	4,1	3,3	4,1	2,6	2,2	1,8
Egyesült Királyság	2,8	3,3	1,8	2,9	3,0	1,7	1,6
EU 27	1,3	2,5	1,9	3,1	2,8	2,0	1,8
USA	2,5	3,6	3,1	2,9	2,2	0,9	0,7
Japán	1,4	2,7	1,9	2,4	2,0	1,2	1,1

Forrás: Európai Bizottság, Spring 2008. Economic Forecast

Hazai elemzők e kedvezőtlen fejlemények kapcsán két, a magyar gazdaságot érzékenyen érintő kockázatra hívják fel a figyelmet. Az első a növekedési kockázat, azaz legnagyobb felvevőpiacaink lassúbb növekedése következtében a magyar export dinamikája csökkenhet. A Pénzügyminisztérium (több más prognózist készítő intézmény is) erre a kockázatra tekintettel lefelé módosította a GDP növekedésére vonatkozó előrejelzését, noha az export növekedésének magas üteme az év első hónapjaiban fennmaradt. A második kockázat azzal kapcsolatos, hogy a nemzetközi pénzpiacok kockázattvállalási hajlandóságának csökkenésével a forrásbevonás is megnehezült, nőtt az elvárt hozamok, ami Magyarországot is kedvezőtlenül érinti. A pénzügyi turbulenciák a korábban kevésbé érintett állampapírpiacok likviditásának a csökkenését okozták több európai országban is. Magyarország külső eladósodottságának magas szintje miatt különösen érzékeny a globális likviditás csökkenésére, így egyre kedvezőtlenebb feltételekkel lehet csak értékesíteni a hazai értékpapírokat, illetve idevonzani a nemzetközi befektetőket. Az ebből eredő állami többletkiadással a Pénzügyminisztérium prognózisa már számol. A Magyar Nemzeti Bank pedig azt állapította meg, hogy amennyiben a hazai állampapír-piaci zavarok fennmaradnak, akkor jelentősen kockáztatják a pénzügyi stabilitást.¹

A világgazdasági folyamatok valós kockázatait szempontjából nem mindegy, hogy a magyar gazdaság mennyire érzékeny a világgazdasági fejleményekre. Ennek kapcsán három kockázati tényező érdemel említést:

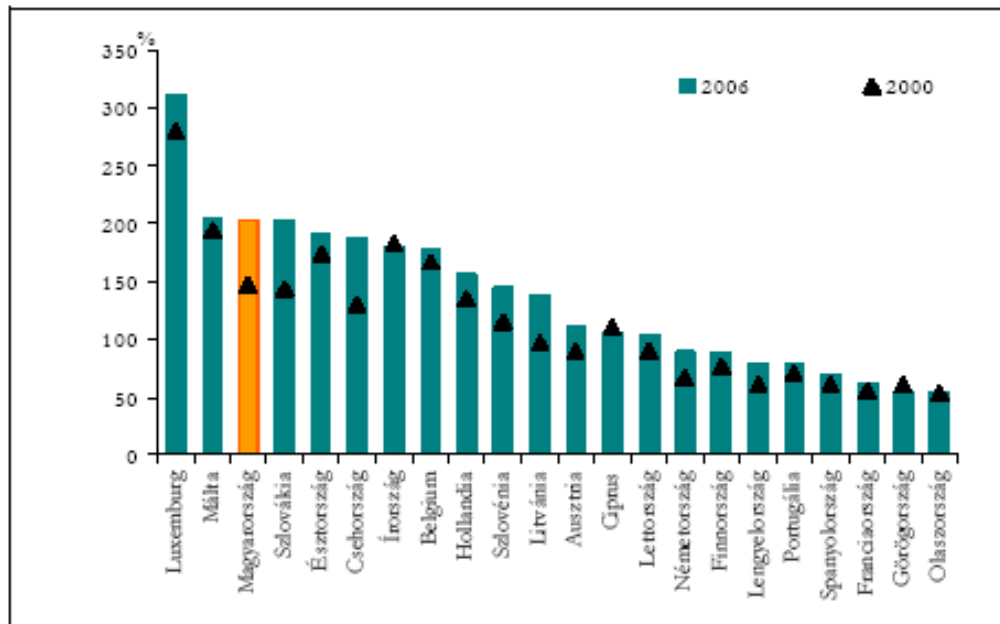
- a magyar gazdaság nyitottsága,
- a magyar export specializációja és
- az export koncentrációja.

Magyarország külkereskedelmi nyitottsága már az ezredfordulón is igen magasfokú volt, 2006-ra Luxemburg és Málta után a harmadik pozícióra lépett előre (lásd az **1. ábrát**), így a világgazdasági folyamatoknak még nagyobb hatása van a jövőbeni növekedési kilátásainkra.²

¹ Jelentés a pénzügyi stabilitásról. MNB, 2008. április.

² Jelentés a konvergencia folyamatokról. MNB, 2008. március.

Külkereskedelmi nyitottság 2000-ben és 2006-ban



Forrás: Eurostat. Az áru és szolgáltatás külkereskedelem 2000-es változatlan áras forgalma alapján.
 Nyitottság = (export + import) / GDP.

A külkereskedelmi versenyben résztvevő hazai termelés specializációjának jellegét azért célszerű külön elemezni, mert a múltbeli tapasztalatok alapján a magas hozzáadott értékű, főleg humántőke-intenzív és magas technológiai szintű termelésre szakosodott gazdaságokat kisebb eséllyel érik negatív költség-versenyképességi sokkok, mint azokat, amelyek főleg munka-intenzív és alacsony technológiai szintű termelést folytatnak. Az export termékösszetétele alapján a magyar exportszektor erősen a magas és a közepesen magas technológiájú szegmensben koncentrálódik. A magas és közepesen magas technológiájú termelés aránya nem csak az exportbevételekben domináns, de hozzáadott érték alapján is. Ezt azért fontos megjegyezni, mert az új tagországok exportjában nagy a szerepe a külföldi működő tőke beáramlásán alapuló vertikális nemzetközi termelési integrációnak, amibe ezek az országok általában az alacsonyabb hozzáadott értékű szakaszokban kapcsolódnak be. Az ilyen specializációjú gazdaságokban az exportforgalomhoz alacsony hozzáadott érték társulhat, ezért a költség-versenyképességi sokkokra való érzékenysége a magas technológiájú export ellenére is nagy lehet.

Kimutatható, hogy a magyar export koncentráltsága európai összehasonlításban az egyik legmagasabb, aminek révén egy-egy kulcságzatban bekövetkező sokk nagyobb eséllyel vezethet összgazdasági szinten aszimmetrikus sokkhoz. A teljes nemzetgazdaságon belül azonban – a

szolgáltató ágazatok nagy súlya miatt – a feldolgozóipari kulcságazatok csak mérsékeltebb szerepet játszanak. Az export 40 százalékát adó „villamos gép- és műszergyártás” ágazat a teljes GDP szintjén már csak 7 százalék körüli súllyal rendelkezik, egy, az ágazatot érő 10 százalékos exportbevétel-visszaesés közvetlen hatásként fél százalék körüli visszaesést okozhat a GDP-ben. Egy ilyen kulcságazatot ért sokk azonban a gazdaság más ágazataiba – beszállítókhöz, szolgáltatókhöz – is átgűrűzhet. A sokkszerű export-visszaesés kockázata egyébként azért is kicsi a kulcságazatokban, mert a multinacionális cégek „üzemen belüli” anyag-, alkatrész félkész-, vagy késztermék mozgása igen intenzív, amit a 2007. évi adatok is bizonyítanak.

1.2. Az állami megrendelések szerepe a GDP növekedésében

Az ÁSZ FEMI korábban már foglalkozott az állami megrendelések növekedésre gyakorolt hatásának kimutatásával, az állami piac méretének nemzetközi összehasonlításával.³ Az alábbiakban az ott alkalmazott módszerrel, a legfrissebb adatok alapján azt elemezzük, hogy az állami kereslet („állami piac”) méretének és összetételének jövőbeni alakulása milyen hatást gyakorolhat a gazdaságra, azaz mekkora kockázatot jelent ez a gazdasági növekedés üteme szempontjából.

Abból a kérdésfeltevésből indulunk ki, hogy a minél nagyobb állami szerepvállalás önmagában nagyobb keresleti hatást jelent-e a GDP növekedésére? Válaszunk az, hogy önmagában az állam mérete nem meghatározó a gazdasági növekedés szempontjából, azaz egy „nagy” állam segítheti is és fékezheti is a növekedést attól függően, hogyan és mire költi el a központosított jövedelmeket. Az persze kétségtelen, hogy a „nagyobb” állam általában nagyobb piaci keresletet támaszt, de ez nem feltétlenül gerjeszt nagyobb hazai kínálatot (növekedést), hiszen kiadásai fedezetét a gazdaság más szereplőitől vonja el. Ugyanakkor az sem bizonyítható, hogy minél kisebb az állam, annál nagyobb (gyorsabban nő) a kereslet, azaz gyorsabb a gazdasági növekedés.

Elméletileg a zárt, nagyméretű gazdaságban az állam akkor gerjeszt keresletet és élénkítheti a növekedést, ha a költségvetés elsődleges egyenlege negatív, hiszen ilyenkor nagyobb jövedelmet oszt újra, mint amennyit a centralizáció útján kivont a gazdaságból. Ez a tétel a kis,

³ Báger Gusztáv: Az állami megrendelések (kereslet) hatása a gazdaságra. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, 2006.

nyitott és már eleve magas adósságállománnyal küzdő mai magyar gazdaságra tendenciaszerűen nem igaz. Az állami túlköltekezés állandósulása a pénzügyi egyensúlyhiány elmélyítéséhez vezet. Bizonyosan állítható, hogy ha a túlzott deficit és államadósság kiszorító hatással (crowding-out) jár együtt, akkor az egyértelműen fékezi a növekedést, miután az állami adósság finanszírozása forrásokat szív el a gazdaság más szereplőitől, főként a vállalkozásoktól. Nálunk most feltehetően ez a helyzet, amit azért nehéz bizonyítani, mert nem ítéltető meg egyértelműen, hogy a kiszorító hatás valóban aktív, azaz effektív keresletté váló megtakarításokat érintene.

Ugyanakkor, közvetlen, rövid távú hatásában igaz, hogy az állami megrendelések visszaesése lassítja a gazdasági növekedést. A jelenlegi magyar helyzetben nyilvánvaló, hogy ha kiesnének bizonyos állami kiadások (kereslet), akkor fontos ágazatok súlyos helyzetbe kerülnének. A statisztikák egyértelműen mutatják, hogy Magyarországon több ágazat, például a gyógyszergyártás, IT cégek, a mély- és magasépítés, a bankszektor (kedvezményes kamatozású hitelek folyósításával) sokat köszönhet az állami megrendeléseknek akár felfutásukat, akár konjunkturális helyzetüket tekintve.

Nézzük a számszerű adatokat! Korábbi módszerünket⁴ követve az állami piac (kereslet) nagyságának megközelítéséhez a közkiadásokon belül azt a kiadási csoportot emeljük ki, amely – a többihez képest – szorosabb kölcsönhatásban van a gazdasági növekedéssel. Ehhez a kiadások ún. közgazdasági bontású adatait, illetve a nemzeti számlákon belül a kormányzati szektor jövedelemelosztási adatait⁵ tudjuk használni. Míg az előbbi a magyar költségvetés prezentációjában található, az utóbbi egységes módszertan szerint az EUROSTAT adatbázisából elérhető és alkalmas ad nemzetközi összehasonlításra is.

⁴ A közkiadásokat (beleértve az önkormányzatit is) keresleti, illetve közgazdasági tartalmuk szerint két nagy csoportra (kategóriába) oszthatjuk: folyó (működési célú) kiadásokra és tőke jellegű, felhalmozási célú kiadásokra. Mindkét csoporton belül megkülönböztethetjük az áruk és szolgáltatások állami vásárlását, ami tényleges (visszterhes) pénzmozgással jár, valamint a transzfereket (pénzeszközátadásokat) az állampolgárok és a gazdasági szektorok számára. Az előbbit egyértelműen az (állami) piac komponensének tekinthetjük, akár működési, akár beruházási célú vásárlást jelent. E piac másik komponensét a transzferek közül azok a tőkejellegű kiadások és támogatások alkotják, amelyeknek kedvezményezettjei az állami vállalatok (például a MÁV, a MALÉV stb.), az infrastruktúra-fejlesztés és a magánvállalkozások (például PPP- projektek keretében).

⁵ Az állam mint jövedelemtulajdonos tevékenységét, termelését, szolgáltatását, költekezését a kormányzati szektor termelési és jövedelmi számlái írják le – a vállalati szektorhoz és a háztartásokhoz hasonlóan – a nemzeti számlák keretében. Ennek alapján az állami keresletet növelő hatású kiadásokba a folyó termelő felhasználást (ami megfelel az államháztartási kategóriákban a dologi kiadásoknak), a beruházást és a beruházási támogatásokat, valamint a tőke transzfereket értjük bele.

Az állami szerepvállalás mérete és az állami piac nagysága közötti esetleges összefüggések vizsgálatához az adatok nemzetközi összehasonlításából érdemes kiindulni. Az adatokat a **Függelék F/1. táblázata** tartalmazza. Ebből mindenekelőtt az látható, hogy míg az állami szerepvállalás közel azonos mértékű az egyes országokban, a kiadások szerkezete meglehetősen eltér egymástól. Ez arra utal, hogy igen eltérő módon lehet ugyanazt az állami feladatot ellátni:

- az állam maga nyújt szolgáltatásokat,
- kiszervezi a feladatok egy részét és szolgáltatást vásárol,
- pénztadás formájában nyújt támogatást a rászoruló rétegeknek, illetve a vállalkozásoknak.

A különbségek érzékeltetésére vegyük példának Németországot és Nagy-Britanniát. Az előbbiben az összes transzfer-kiadások (pénzbeli juttatások) súlya kiugróan magas (25,8 %), míg az állam által nyújtott szolgáltatások értéke – a bruttó kibocsátás – a legalacsonyabb. Nagy-Britanniában éppen fordítva van, ott az alacsonyabb újraelosztási hányad mellett magas a folyó termelő felhasználás értéke, de kisebb a pénzbeli juttatások, a transzfer-kiadások súlya. Ez azzal lehet összefüggésben, hogy az állami feladatok ellátásában ott sokkal nagyobb a kiszervezett feladatok, a szolgáltatás-vásárlások aránya, de következhet ez a szociális kiadások eltérő struktúrájából is.

Európai összehasonlításban a magyar állami kereslet nagysága kiugrónak tekinthető, még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy az átlagot tekintve az újonnan csatlakozott EU tagállamokban az állami kereslet mértéke jelentősen meghaladja a régebbi tagállamok átlagát (lásd a **2. táblázatot**).

2. táblázat

Az „állami piac” nagysága az EU-ban és Magyarországon

Megnevezés	EU-15 2005	EU-10 2005	Magyarország 2005
Állami kereslet (piac) a GDP%-ban	10,2	11,2	13,3
Állami piac az összes kiadás %-ban	21,9	25,7	25,6

Forrás: Eurostat adatbázis, a kormányzati szektor számlái alapján, ESA95 szerkezetben

A magyar gazdaság jövőbeni növekedésének kockázatait keresve izgalmas az a kérdés, hogy a nemzetközi összehasonlításban viszonylag magas állami keresleti hatás miképpen alakul a

jövőben? Ezt a 2008. évi költségvetés tájékoztató háttérszámításaiban közölt konszolidált államháztartási kiadások közgazdasági bontású adatai alapján lehet elemezni és megítélni.

A **Függelék F/2. táblázata** az államháztartás konszolidált kiadásait tartalmazza pénzforgalmi szemléletben, elkülönítve a kiadások két fő csoportját: a folyó és a tőkejellegű (beruházási) kiadásokat, ezen belül pedig tovább bontva a vásárlásokat és a transzfer jellegű (támogatások, pénzeszköz-átadások) kiadásokat. E csoportosításból az állami piac nagyságát úgy kapjuk meg, hogy minden termék- és szolgáltatás-vásárlást, valamint a tőkejellegű kiadásokat teljes egészükben figyelembe vesszük. Az így számított „állami piac” nagyságának változását a 2005. és 2006. évek tényadatai és a 2007-2008. évek tervadatai, valamint a 2009-2010. évek kormányzati irányszámai alapján a **3. táblázatban** mutatjuk be.

3. táblázat

Az „állami piac” nagysága Magyarországon 2005-2010 között

Megnevezés	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Állami kereslet (piac) a GDP%-ban	12,3	12,9	11,6	11,6	10,6	10,5
Állami piac az összes kiadás %-ban	23,9	24,1	23,1	23,4	22,5	22,8
Állami kereslet reálérték-változása az előző időszak %-ában		109,3	90,6	100,1	94,6	101,9

Forrás: A 2008. évi költségvetés tájékoztató mellékleteiben közölt GFS rendszerű pénzforgalmi adatokból saját számítás

A táblázat adataiból az alábbi következtetések adódnak:

- 2006-ban az „állami piac” nagysága a GDP 12,9%-ára becsülhető, ami a 2005. évi 12,3%-hoz képest 0,6 százalékos növekedést mutat. Reálértékben mérve a növekedés több mint 9 százalékos. Ebből az következik, hogy jelentős részben az állami túlköltekezés által generált kereslet táplálta a 2006-os gazdasági növekedést. Következésképpen a GDP 2006. évi 3,9 százalékos növekedése nem a magyar gazdaság természetes növekedési rátájának felel meg, hanem annál magasabbnak.
- A 2007. évi előirányzatok szerint az állam által generált kereslet a GDP %-ában jelentősen, 1,3 százalékponttal visszaesett, reálértékben majdnem 10 százalékkal. Következésképpen ezek a számok is igazolják, hogy a gazdasági növekedés múlt évi lelassulásához jelentős mértékben hozzájárult az állami kiadások tudatos csökkentése.⁶

⁶ A lassulásban más elemzők is jelentős szerepet tulajdonítanak a fiskális konszolidáció következtében lecsökkentett állami kereslet hatásának. Ennek bizonyítására különféle számítások készültek a GDP piaci és nem piaci összetevőkre történő szétválasztására és az állami kereslet változása növekedési hatásainak kimutatására. Az államháztartás teljesítményében ezzel a módszerrel mérve közel 10%-os visszaesés következett be 2007 első felében, ami igen közelálló eredményt mutat a mi módszerünkkel számított állami kereslet alakulásához. Lásd: ECOSTAT, GKI és Pénzügyminisztérium jelentéseit!

- A 2008. évi terv szerint az „állami piac” nagysága nem változik.
- 2009-ben az tovább szűkül, a GDP százalékában mérve 1 százalékponttal, reálértékben több mint 5 százalékkal. 2010-ben a GDP százalékában 0,1 százalékponttal tovább mérséklődik, reálértékben azonban már emelkedik.

A 2009. és 2010. évi változást a **Függelék F/2. táblázata** alapján tovább részletezve az a figyelemreméltó megállapítás tehető, hogy 2008. és 2010. között a tőkekiadások részaránya esik vissza jelentősen, ezen belül is az államháztartáson kívüli beruházási kiadások aránya csökken, amint az a „felhalmozási célú pénztátadások” sorban látható. Az állami piaci kereslet szerkezetének ilyen irányú változása nehezen egyeztethető össze a gazdasági növekedés felgyorsításának szándékával, ami az adott viszonyok között a tőkejellegű kiadások részarányának növekedését igényelné. Ezért szükséges az államháztartás kiadási szerkezetének változását részletesebben is elemezni a **4. táblázat** adatainak felhasználásával.

4. táblázat

A magyar államháztartás konszolidált kiadásai közgazdasági bontásban (Pénzforgalmi szemléletben)

(az összes kiadás százalékában)

Megnevezés	2005	2006	2007 terv	2008 terv	2009	2010
					irányszám	
Kiadások összesen	100	100	100	100	100	100
11 Folyó kiadások	86,3	85,1	84,4	84,6	85,2	85,5
111 Közszolgáltatók kiadásai	35,9	34,9	32,2	31,4	31,9	32,3
ebből: Bér és járulékok	23,7	21,9	21,0	20,0	20,4	20,6
1113 Termékek és szolg. vásárlása	12,0	12,7	10,5	11,2	11,2	11,5
112 Támogatások és működ.célú pénz	42,2	42,4	43,6	44,9	45,4	45,5
113 Kamatkiadások	8,2	7,8	8,6	8,2	7,9	7,7
12 Tőkejellegű kiadások és támogatások	11,9	11,4	12,6	12,2	11,3	11,3
121.Tőke kiadások	6,0	6,8	4,8	5,9	6,2	6,6
122.Felhalmozási célú pénztátadások	5,8	4,6	7,7	6,3	5,0	4,7
13 Egyéb	1,8	3,5	3,1	3,2	3,5	3,2
„Állami piac” (1113 + 12)	23,9	24,1	23,1	23,4	22,5	22,8

Forrás: A 2008. évi költségvetés tájékoztató mellékletei, Pénzügyminisztérium, Budapest, 2008. október

A 2006. évi és a 2010. évi kiadási szerkezet összehasonlításából megállapítható, hogy a kormányzati irányszámok szerint az államháztartás kiadási szerkezetében – a 2007. évi kedvező irányú elmozdulás után – teljes visszarendeződés következik be: a folyó kiadások aránya ismét meghaladja a 85 százalékot, a tőkejellegű kiadások aránya pedig alig haladja meg a 11 százalékot. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az előttünk álló három évben a tőkejellegű kiadások és támogatások részaránya csökken, ami a gazdasági növekedés felgyorsítása szempontjából kedvezőtlen változásnak tekinthető. Az egyetlen érdemi változás a bérjellegű kiadások arányának mérséklődése, amit a támogatások és működési célú pénztátadások arányának nö-

vekedése ellentételez. Az állam tehát egyre több feladatot nem a saját köztisztviselőivel és közalkalmazottaival lát majd el, hanem megvásárol államháztartások kívüli szolgáltatóktól. Végül fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy az államháztartás kiadási szerkezetének ez a visszarendeződése annak ellenére következik be, hogy a kiadások fedezetét növekvő mértékben az Európai Uniótól kapott támogatások adják.

Összefoglalóan az állapítható meg, hogy 2009-ben az államháztartási kiadásoknak a KP-ban előirányzott módosítása az „állami piac” nagyságát csökkenti, szerkezetét pedig a tőkekiadások aránya mérséklődésének irányában változtatja meg. Az állami piac szűkítésének szándéka a nemzetközi összehasonlítás alapján indokoltnak mondható, a gazdasági növekedésre gyakorolt közvetlen hatása szempontjából azonban mindkét változás kedvezőtlennek tekinthető.

A fent bemutatott összefüggések kapcsán felvethető, hogy az alkalmazott elemzési módszer is szerepet játszott a kapott eredményekben. Ezért egy másik módszerrel és az adatok egy másféle csoportosításával is megkíséreltük elemezni az államháztartási kiadások és a gazdasági növekedés kapcsolatát. Erre az adott lehetőséget, hogy az ÁSZ ez év márciusban közzétett jelentésében⁷ nyilvánosságra hozta a gazdaságfejlesztési támogatások alakulásáról és hasznosulásáról végzett vizsgálatának az eredményeit. A vizsgálat a 2004-2006. közötti időszakra terjedt ki, kitekintéssel a 2007-2013. időszak programozására és kezdeti eredményeire. A jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere alatt a fejlesztéspolitikai célkitűzéseket és az azokhoz rendelt pénzügyi eszközöket érti, azon belül az ÁSZ kiemelten a fejlesztési jellegű támogatásokat és adókedvezményeket ellenőrizte. A vizsgálat egyik konkrét eredménye annak megállapítása, hogy a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszerének nincs sem jogszabályi, sem statisztikai definíciója, így az ellenőrzés során kellett értelmezni a fejlesztési jellegű államháztartási kiadások fogalmát és a Pénzügyminisztérium közreműködésével számszerűsíteni⁸ azt, felhasználva az EU idevonatkozó rendeletét.⁹ Ez utóbbi alapján a jelentés a hazai és EU forrásokból megvalósuló gazdaságfejlesztési támogatások fogalmát szélesen értelmezte, amelybe beletartozik a humán erőforrás fejlesztéshez (a közép- és a felsőoktatás, valamint az egészségügy területére adott tőkejellegű kiadások) és környezetvédelmi beruházásokhoz nyúj-

⁷ Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. ÁSZ, 2008. március.

⁸ Az adatok a államháztartási kiadások funkcionális és közgazdasági besorolás szerinti csoportosításából kerültek leválogatásra, főként a gazdasági funkciók, a humántőke ráfordítások, valamint a tőkejellegű kiadások csoportjaiból.

⁹ Az EU a 1080/2006. Tanácsi Rendelet 7. cikke értelmében ellenőrzi, hogy a közösségi támogatások nem a hazai gazdaságfejlesztési támogatások helyett, annak rovására lépnek be, hanem azt kiegészítik. Ezért évtől évre be kell mutatni a tisztán hazai költségvetésből, valamint a közösségi forrásokat is tartalmazó gazdaságfejlesztési támogatások alakulását.

tott támogatás is. Az így definiált fejlesztési jellegű államháztartási kiadások évenkénti alakulását az **5. táblázat** mutatja be.

5. táblázat

Fejlesztési jellegű állami kiadások (2004-2008, Mrd Ft)

Megnevezés	2004	2005	2006	2007	2008
	tényleges	tényleges	tényleges	várható	tervezett
Fejlesztési jellegű kiadások összesen	1 280,2	1 490,4	1 832,9	1 838,1	1 908,3
Ebből:					
EU forrás	43,1	185,4	492,0	555,7	790,8
Hazai forrás	1 237,1	1 305,0	1 340,9	1 282,4	1 117,5

Az táblázat adatai szerint a gazdaságfejlesztési támogatások összege 2004-ben 1280 Mrd Ft-ot, 2005-ben 1490 Mrd Ft-ot, 2006-ban 1833 Mrd Ft-ot volt. A fejlesztési összegek a mezőgazdasági fejlesztési kiadásokkal együtt a GDP 6,3-7,7 százalékát, az államháztartási kiadásoknak a 14,8-15,7 százalékát tették ki. A kiadások forrását tekintve az összes fejlesztési forráson belül 2004. és 2005. években még alacsony volt az uniós támogatás aránya: pénzforgalmi szemléletben az elszámolt kiadásokat illetően 2004-ben 3,4 százalék, 2005-ben 12,4 százalék származott uniós forrásból. A kormányzati tervek szerint 2006-tól rendre jelentősen emelkedik az uniós fejlesztési források aránya az összes fejlesztési forráson belül: 2006-ban a kiadások 26,8%-a, a 2007-ben 30,2%- a és 2008-ra a kiadások 41,4%-a származik uniós forrásból a tervek szerint. Az adatok részletesebb elemzését teszi lehetővé a **6. táblázat**, amely a GDP százalékában mutatja be a fejlesztési támogatások, illetve azok szerkezetének alakulását.

A táblázat adatai alapján mindenekelőtt arra a gazdaság növekedése szempontjából jelentős kockázati tényezőre hívjuk fel a figyelmet, hogy amíg az EU-ból származó támogatások összege dinamikusan nő a következő években, addig a hazai rész jelentős mértékben csökken. Az előrejelzés szerint az alpinfrastruktúra fejlesztésének területén áll be a forráscsökkenés, a 2006-os 3,5%-os GDP arányos kiadás 2010-re 2,4%-ra csökken. Levonhatjuk a következtetést: a gazdaságfejlesztési célú államháztartási kiadások előirányzott változása is azt mutatja, hogy az állam 2010-ig csökkenő mértékben tud csak hozzájárulni a gazdasági növekedés felgyorsításához.

Fejlesztési jellegű állami strukturális kiadások megoszlása a GDP százalékában 2011-ig

Megnevezés	2006 tény	2007 várható	2008 terv	2009 terv	2010 terv	2011 terv
Alapinfrastruktúra	3,5	3,3	3,0	2,5	2,4	2,4
Emberi erőforrás	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4
Termelőszektor	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Egyéb	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,7
Összesen strukturális kiadások:	6,1	5,7	5,6	4,9	4,9	5,1
Ebből:						
EU forrás	0,8	1,0	1,8	2,1	2,3	3,0
Összes hazai kiadás:	5,3	4,7	3,8	2,8	2,6	2,1

A relatíve szűkülő keret önmagában még nem veszélyezteti a növekedést, ha a támogatások hatékonysága megfelelő. Ezen a téren még óriási tartalékok vannak. A korábbi támogatások hatékonyságának elemzésével a **2.3. alfejezetben** részletesen foglalkozunk.

1.3. Az EU programok közvetlen hatása a gazdasági növekedésre, a külgazdasági és a fizetési mérlegre

Az EU támogatások lehívása a magyar gazdaság számára egy lehetőség és nem garancia a kedvező gazdasági hatásokra. Azok felhasználásának hatékonysága kulcskérdés a növekedés tekintetében. Az uniós támogatások a felhasználás évében is befolyásolják a gazdasági növekedést és az egyensúlyt, de ennél fontosabbak a hosszú távú növekedési potenciálba beépülő hatások. Ez utóbbiak azonban nehezen mérhetők, illetve a mért eredmények vizsgálatakor figyelembe kell venni, hogy a kohéziós politika elsősorban a regionális fejlettségbeli különbségek csökkenése szempontjából járhat látható eredményekkel. Az uniós források növekedési hatását elemző kvantitatív számítások alapvetően kétfélek. A források optimális felhasználását feltételező általános egyensúlyi modellekkel végzett szimulációk a strukturális támogatások szignifikáns pozitív hozzájárulását becslik a gazdasági növekedéshez. Ezzel szemben a tényadatokon alapuló ökonometriai számítások alacsony hozzájárulást mutatnak, illetve néhány esetben a hatás nem pozitív. Bár mindkét módszernek vannak gyengeségei, az eredmények közti különbségek, illetve a várttól való elmaradások főként az optimálistól messze álló, nem-hatékony intézményrendszernek tulajdoníthatók. Az uniós források külső egyensúlyt érintő hatásai a felzárkózási pálya korai szakaszában inkább negatívak, mert a fizetési mér-

legben az abszorpció alacsony szintje, valamint a magas importigényű beruházások miatt a kiadási oldalon a bevételi oldalét meghaladó addicionális pénzmozgások mutatkoznak. Hosszabb távon azonban a többnyire pozitív közvetett hatások érvényesülnek.¹⁰

A fiskális hatások tekintetében az EU források várható hatásai döntően semleges vagy inkább pozíciójavító jellegűek lehetnek, ami egybeesik az EU szándékával arra nézve, hogy ne okozzon jelentős nyomást a Stabilitási és Növekedési Egyezményének megsértése irányába. A kedvező nemzeti fiskális egyenleg elérése azonban összekapcsolódik a makrogazdasági hatások alakulásával, valamint a költségvetés szerkezetének fogadóképessé tételével.

A fiskális pozíciót befolyásoló legfontosabb tényezők az addicionalitás és a társfinanszírozás. Rendkívüli jelentőségű ugyanis, hogy melyek azok a források, amelyeket csak a meglévő közösségi költségvetési kiadások kiegészítéseként lehet felhasználni és melyek azok, amelyeket ki lehet váltani az EU költségvetésből érkező forrásokkal. Hasonlóan nagy a társfinanszírozás jelentősége is, hiszen nem mindegy, hogy milyen mértékű saját (Magyarország esetében döntően központi költségvetési) forrással kell kiegészíteni az EU pénzek felhasználását.

A társfinanszírozás esetében a 2007-2013 időszakban mindenképpen pozitívan értékelhetők az új előírások. A Strukturális Alapok esetében például az Unió társfinanszírozási hányadának 75 százalékról 85 százalékra emelésével a költségvetés jelentős megtakarításhoz juthat. A Kohéziós Alap esetében az unió társfinanszírozási kötelezettsége 2007 és 2013 között 80 százalék maradt. A vidékfejlesztési kiadások hasonlóképpen 20 százalékos nemzeti társfinanszírozási kötelezettséggel járnak, viszont az új periódusban a direkt kifizetések terhére átcsoportosított területeken a nemzeti rész hozzárendelése nem kötelező.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (a továbbiakban: ÚMFT) alapján Magyarország 2007. és 2013. között mintegy 7000 milliárd forint támogatásban részesül kohéziós forrásokból, amihez még hozzájön az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból és az Európai Halászati Alapból mintegy 3,4 milliárd euró. Szakértői becslések szerint ez középtávon, éves szinten 0,6-0,8 százalékponttal növelheti a bruttó hazai összterméket. A növekedés szempontjából természetesen kulcskérdés, hogy a fejlesztések eredményeképpen mennyire javul a gazdaság hatékonysága, a szolgáltatások színvonala. Az előző alpontban bemutatott adatok azt

¹⁰ Az EU költségvetési források beáramlásának várható makrogazdasági, fiskális hatásai Magyarországon 2007-2013. között. Borkó Tamás-Oszlay András, ICEG EC, 2007.

valószínűsítik, hogy az ÚMFT-nek a gazdasági növekedésre gyakorolt pozitív hatása jobban érezhetően 2010. után jelentkezik.

Az ÁSZ által kifogásolt – a 2.3. alfejezetben részletesebben ismertetett – korábbi tervszerűtlenséggel szemben az ÚMFT stratégiai keretet ad a következő fejlesztési ciklus (2007-2013.) konkrét akcióhoz, azaz lehetőséget kínál arra, hogy a fejlesztések ne aprózódjanak el, s az egyes területeken megvalósuló fejlesztések esetében vegyék figyelembe a szinergikus hatásokat is. Ennek ellenére néhány a hatékonyságot csökkentő kockázati tényezőre célszerű felhívni a figyelmet:

- A támogatások jelentős része pályáztatás nélkül jut el a felhasználókhoz, elsősorban az un. nagy projektek esetében. Itt nagyobb az esélye annak, hogy a gazdasági szempontok mellett egyéb megfontolások is előtérbe kerülnek, ami hatékonysági veszteséget okozhat.
- A pályázati kiírásokban nyomatékosan megjelenik a megvalósult fejlesztések fenntarthatósága, mégis a tapasztalatok arra intenek, hogy ezzel a kockázattal még ebben az esetben is számolni kell.
- Nem alakultak még ki a megfelelő elemzési módszerek arra, hogy fiskális oldalon a támogatás igénybevétele hogyan fog hatni az államháztartási hiány alakulására (pl. az önkormányzati kötvénykibocsátásból fedezett önrész esete).
- A rendelkezésre álló információk alapján úgy látjuk, hogy lassú a források abszorpciója. Ezt a 2009. utáni időszak jelentős kockázatának ítéljük, különösen azon támogatások esetében, amelyek derogációs ügyeket érintenek.

1.4. Lakossági fogyasztás alakulásával kapcsolatos kockázatok

A **7. táblázatban** foglaltuk össze, hogy a 2007. decemberi, illetve a legfrissebb 2008. áprilisi kormányzati makrogazdasági prognózis a lakossági fogyasztás, a bruttó átlagkereset és az infláció tekintetében 2008-2010. között milyen folyamatokkal számol.

7. táblázat

A lakossági fogyasztás, bruttó átlagkereset és az infláció várható változása a kormányzati prognózisok szerint

(változás az előző évihez, %)

	Konvergencia program 2007. december			2008. áprilisi jelentés		
	2007	2008	2009	2007e.t.	2008 v	2009
Háztartások fogyasztása (vo- lumen változás)	-1,8	0,5	1,5	-0,3	1,3	1,6
Bruttó átlagkereset	8,1	5,4	4,5	8,0	7,0	n. a.
Egy keresőre jutó reálbér	-4,6	0,4	1,5	-4,8	0,4	n. a.
Fogyasztói árszínvonal, évi átlag	7,9	4,8	3,0	8,0	5,9	3,6

A táblázat adataiból is látható, hogy a kormányzat 2009-ben a lakossági fogyasztás szerény mértékű emelkedésével számol, azaz ez a tényező is hozzájárulhat a gazdasági növekedéshez. Ugyanakkor a lakossági fogyasztás növekedése fokozza az importtermékek iránti keresletet (a 2008. évre tervezett számok alapján 1%-os fogyasztásnövekedés mintegy 5%-kal csökkentené a tervezett kiviteli többletet). Következésképpen ez az összefüggés-rendszer is hordoz makro-gazdasági kockázatokat.

Ezek feltárása érdekében az alábbi folyamatokat elemeztük részletesebben:

- a keresetek várható alakulása a versenyszférában,
- az infláció várható alakulása,
- a lakossági eladósodás trendjei.

1.4.1. A keresetek várható alakulása

A FEMI múlt évi makrogazdasági tanulmánya felhívta a figyelmet arra a kockázatra, hogy több tényező következtében a bruttó átlagkereset növekedése lényegesen meghaladhatja a makrogazdasági prognózisban szereplő értéket. Ezért most elsősorban azt elemezzük, hogy az év elején miként alakultak a keresetek a gazdaság egészében, illetve egyes szektoraiban. A dinamikus keresetnövekedési ütem ez évben való fennmaradása tovább fokozza annak kockázatát, hogy az 2009-re se lassul le. Ez viszont egy alacsonyabb infláció mellett az eredményezi, hogy a reálkeresetek a tervezettnél jobban emelkednek, ami belföldi fogyasztáson keresztül lényeges hatást gyakorol a gazdasági növekedésre és az egyensúlyra.

Egyelőre a január-februári adatok állnak rendelkezésre. Ezekből az év egészére még nem lehet messzemenő következtetéseket levonni, mivel

- az év eleji adatok nagyrészt az előző évi béremelések áthúzódó hatását tükrözik,
- a versenyszférában az éves béremelésekre tipikusan nem januárban, hanem a mérleg lezárását követően kerül sor,
- az év eleji béralakulást torzítja az ilyenkor nagyobb arányú nem rendszeres jellegű kifizetés.

Ez utóbbi torzítás kiszűrése érdekében a **8. táblázatban** külön feltüntettük a rendszeres, azaz a prémium, jutalom, egyhavi különjuttatás nélküli keresetek alakulását. A versenyszféra és a költségvetési szféra adatai mellett bemutatjuk az ipar és a gépipar adatát is. Az elsőként jelzett torzító hatás figyelembe vétele érdekében a táblázatban feltüntettük a 2007. során megvalósult keresetnövekedés mértékét is.

8. táblázat

**A teljes munkaidőben foglalkoztatottak havi bruttó átlagkeresetének és rendszeres havi bruttó átlagkeresetének alakulása a nemzetgazdaságban
2008. január-februárban és 2007-ben**

(Az előző év azonos időszakának százalékában)

Gazdasági ág, ágazat	2008. január-február		2007. egész év
	Havi bruttó átlagkereset	Rendszeres havi bruttó átlagkereset	Havi bruttó átlagkereset
Nemzetgazdaság összesen	105,1	107,7	108,0
Versenyszféra összesen	112,1	109,6	109,1
Költségvetési szféra összesen	94,5	104,0	106,4
Ipar	108,6	108,1	108,5
Gépipar	108,3	108,3	108,9

Forrás: KSH

Ezek az adatok azt mutatják, hogy 2008. elején a versenyszférában egyáltalán nem fékeződött le a keresetek növekedése üteme, sőt némi gyorsulás tapasztalható. A versenyszféra eddigi béremelési gyakorlata (lásd részletesen az előző FEMI tanulmányban), a tavalyi és az idén év eleji magas infláció alapján továbbra is igen lényegesnek tartjuk azt a kockázatot, hogy a versenyszférában a bérek növekedési üteme nem lassul le a konvergencia programban jelzett szintre. Ez rövidtávon a költségvetés bevételeit kedvezően befolyásolja és a tervezettnél magasabb infláció következtében nem vezet a reálkereseteknek és ezen keresztül a lakossági fogyasztásnak a tervezett lényegesen meghaladó emelkedéséhez. Ugyanakkor ismét fel kell hívni a figyelmet arra, hogy hiányzik a magyar versenyszférában az a mechanizmus, amely a

bérek növekedési ütemét egyik évről a másikra jelentős mértékben csökkenteni tudná. Következésképpen, ha a versenyszférában a bérek növekedési üteme 2008-ban 9 százalék körül alakul, akkor szinte lehetetlen tartani a 2009-re számításba vett nemzetgazdasági szinten 4,5 százalékos bérnövekedési ütemét. Ezt ma már a PM is így látja, és jövőre 5,2-6,0 százalékos bérnövekedéssel számol. Ennek a gazdasági növekedésre és egyensúlyra gyakorolt hatását csak az infláció figyelembevételével lehet megállapítani.

1.4.2. Az infláció várható alakulása

Az infláció az a szintetikus mutatója a gazdaságnak, amelyben szinte minden külső és belső hatás integrálódik. Szükség esetén a lakossági jövedelmek megcsapolása mindig kockázatosabb, mint az infláció, amely rejtett módon teszi meg ugyanezt. Ezért az árszínvonal növelésére a gazdaság irányítói gyakran kísértést éreznek. Ráadásul az alátervezett infláció az állam számára egyenlegében többletbevételt jelent.

Egy (európai) felzárkózó országban, így Magyarországon is az inflációt alapvetően három tényező határozza meg:

- A fogyasztói árszínvonal növekedésének üteme – az ország nyitottságára való tekintettel – nem lehet kevesebb, mint az EU-15-ök átlaga. Az Európai Unióban az élelmiszer- és energia-árak jelentős növekedése miatt kb. 2 százalékról, mintegy 3 százalékra emelkedett az infláció. 2008-ban sem lehet számítani az (importált) infláció mérséklődésére.
- Az ütemet növeli, az ún. Balassa-Samuelsón-hatás, amely közvetve mintegy 0,5-1,0 százalékponttal érintheti az összfogyasztói árszintet.
- A gazdaságpolitikai hibák korrekciója, amely nem nélkülözheti az áreszközök bevetését.

A gazdasági növekedés lelassulása következtében az adósság és szolgálatának törlesztése továbbra is a belső források terhére, azaz újraelosztása révén lehetséges. Ez a terhelés konkrét módjától függően inflációs nyomást is eredményez. Az egyensúly helyreállítása további kényszert jelenthet a még meglévő állami ártámogatások (gyógyszer, helyi közlekedés stb.) mérséklése, amely révén az árszínvonal ugyancsak emelkedik.

Ha az elmúlt évek fogyasztói árindexeit megtisztítjuk az azokat torzító hatásoktól, úgy az évi „nettó” növekedési ütem lényegében 5 % körül mozog. Nem beszélhetünk tehát dezinflációs folyamatról. Ezt mutatja a **9. táblázat** is.

9. táblázat

A fogyasztói árszint alakulása az állami beavatkozásoknak az összfogyasztói árszintre gyakorolt hatása nélkül 2002-2008 között

(növekedés %-ban)

Év	A fogyasztói árszint növekedése	Ebből:			„Nettó” árszint-növekedés
		A tervezettől eltérő indokolatlan központi intézkedések hatása	Adó-intézkedések hatása	Az árstatisztikai felvétel hatása az árindexre	
2002	5,3	-0,4	0,6	0,0	5,1
2003	4,7	0,0	0,2	0,0	4,5
2004	6,8	-0,4	2,0	0,0	5,2
2005	3,6	-0,3	0	-0,5 ¹	4,4
2006	3,9	0	-1,3+1,1	0,0	4,1
2007	8,0	0	2,8	0	5,2
2008	6,2	0	0,5	0	5,7
2009	5,2	0	0,5	0	5,2

Megjegyzések: A tervezettől eltérő központi intézkedések döntő többsége pénzügyi jellegű volt. (pl. TV-előfizetési díj eltörlése, gyógyszerek támogatásával, illetve a jövedéki termékekkel kapcsolatos pénzügyi intézkedések.)
¹Becslés. A KSH 2006-ban az áfa-csökkentés matematikailag lehetséges maximumát, 1,7 %-ot elszámolta, miközben a valóságban, csak 0,7 % ment át az árakon. Így nála a változatlan adótartalmú árindex 105,1. A 2008. és 2009. évi adat prognózis.

Az államháztartás egyensúlyát javítandó 2006-2007-ben végrehajtott központi intézkedések önmagukban 4,5 százalékponttal emelték a múlt évben a fogyasztói árszintet. A 2006. évi piaci indíttatású, valamint a 2007. évben belépett áremelkedések áthúzó hatása 3,5% volt, így 2007-ben összesen 8%-kal nőtt az árszint a megelőző évhez képest. A Kormány 2007. novemberében benyújtott módosított KP-jában azzal indokolta a magasabb inflációt, hogy azt az élelmiszerek, és az üzemanyagok vártnál gyorsabb drágulása okozta, jóllehet ha a múlt év augusztusában árstopot rendeltek volna el Magyarországon (amikor még nem volt magasabb

az élelmiszerek árnövekedése), az éves átlagos árszintnövekedés matematikailag akkor sem lehetett volna 7,5%-nál kisebb.

Külön is célszerű foglalkozni azzal, ami múlt év őszén az élelmiszerpiacon történt. Elsősorban világgazdasági okok miatt az árak gyorsan növekedtek. A várható élelmiszer-áralakulást a tartósnak tűnő és átmeneti jelenségek egyaránt befolyásolják. Egyes átmeneti tényezők, például a készletgazdálkodással kapcsolatos problémák megszüntethetők. Ugyanakkor a globális felmelegedés miatti szélsőséges időjárás hatásával a jövőben egyre gyakrabban kell számolni. Más tényezők (pl. ázsiai kereslet-növekedés, a bioüzemanyag-termelés növekedésének) is tartósan hathatnak az árak alakítására. Ugyanakkor az is igaz, hogy az elmúlt fél évszázad alatt az élelmiszergazdaságnak a világkereskedelemben az árak emelésével tartósan, de még középtávon sem sikerült a maga javára átcsoportosítani a jövedelmeket. Azzal számolunk, hogy 2008. első félévében az élelmiszerárak még tovább emelkednek, ezt követően az árszint növekedése feltehetően megáll. Visszarendeződésre viszont a következő 2-3 évben nem lehet számítani.

A Kormány a 2008. évi költségvetés véglegesítésekor 2008-ra a fogyasztói árszínvonal 4,8%-os növekedésével számolt. A múlt év őszén készült tanulmányunkban¹¹ jeleztük, hogy adott feltételek mellett 5,5%-os növekedési ütem alatt nem lehet „megúszni” a 2008-as esztendőt. Azóta a Pénzügyminisztérium is 5,9 százalékra emelte a prognózisát.

A fogyasztói árszínvonal 2008. első negyedévében a múlt év decemberéhez képest 2,6 %-kal, az előző év I. negyedévéhez képest átlagosan 6,9 %-kal nőtt. Ez a mérték (a már fent említett tényezők miatt) mintegy 0,3 százalékponttal magasabb a vártnál. Azzal számolunk, hogy az előző év azonos hónapjához viszonyított havi árindexek januártól, amely kb. 7 százalék, kezdve fokozatosan mérséklődhetnek, majd a nyár közepén egy újabb energia-áremelés hatására ismét emelkedhetnek. Így 2008-ban a fogyasztói árszint éves átlagos növekedésének üteme mintegy 6,0-6,5 százalék lehet, ezen belül az ún. december/december típusú mutató pedig várhatóan 5-6 százalékponttal nő.

Ebből azonban az is következik, hogy 2009-re mintegy 2 százalékpontos áthúzó hatás már is adott. A központi hatósági (önkormányzati) intézkedések az összfogyasztói árszintre gya-

¹¹ Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről. ÁSZ FEMI 2007.

korolt hatása 0,7- 1,0 %. Ha a piaci áremelkedések mértéke, az ideai várható 2,3 % helyett pusztán csak 2 % lesz, akkor is az éves átlagos infláció 2009-ben nem lehet kisebb 4,5 %-nál.

A jelenleg érvényesülő inflációs folyamatok mellett a 2009. évi infláció előrejelzésekor nem lehet figyelmen kívül hagyni két lényeges kockázati tényezőt.

1. A villamos-energia esetében már végrehajtott és a földgáz esetében – tényleges versenyviszonyok nélkül – tervezett piacnyitása és az ártörvény hatály alól való kiemelés, megítélésünk szerint valóságos „időzített bomba” a magyar inflációs folyamat alatt. Amikor Nyugat-Európában felszabadították a piacokat, egyfelől legalább 30%-os kapacitásfelesleg volt, másfelől az olajárak éppen csökkenő tendenciát mutattak. Mára a kapacitás-felesleg eltűnt, és az energia-árak „egyekbe” szöktek. Ilyen körülmények között a magánmonopóliumok szinte korlátlanul emelhetik áraikat.
2. Az államháztartás hiányának finanszírozása nagy hányadában egészében a külföldi tőkebeáramlás nagyságától függ. Az elmúlt időszakban a nemzetközi pénzpiacon tapasztalt likviditási bőség megszűnőben van, ami jelentős kockázati tényezőt jelent a kamatkidadások növekedése, illetve a forint árfolyama szempontjából is.

Mindezek alapján igen nagy a valószínűsége annak, hogy magyarországi infláció mértéke 2009-ben sem csökken 4,5% alá.

1.4.3. A lakossági hitelfelvétel kockázata és összefüggése a gazdasági növekedéssel¹²

A hazai háztartások eladósodása rendkívül gyorsan növekedett az elmúlt nyolc évben, amikor 500-ról 7000 milliárd forint fölé nőtt a hitelállomány. Előbb a lakáshitel, majd a szabad felhasználású (fogyasztási) hitel növekedése szakadt el a jövedelemalakulástól. Az elmúlt 2-3 évben 25% körül stabilizálódott az állománynövekedés éves üteme.

A fenti folyamatok hatására a lakossági hitelfelvétel változása a lakossági fogyasztást és ezen keresztül a gazdasági növekedést jelentősen befolyásoló tényezővé vált. Jól mutatja ezt, hogy a fogyasztáson belül 10%-os szintre nőtt a nettó hitelfelvétel aránya 2007 végére, ami kb.

¹² Források: Jelentés a pénzügyi stabilitásról (MNB 2007. április és 2008. április); Assessing household credit risk: evidence from a household survey (2007. decemberi MNB-tanulmány). A hivatkozott források részben kérdőíves háztartási felméréseken alapulnak.

duplája a 2001. évi aránynak. A hitelarány növekedését a 2002. évi nagy reáljövedelem-bővülés ugyan visszafogta, de a későbbi restriktió hatására helyreállt az említett tendencia. Hasonló irányzat figyelhető meg a kiskereskedelmi forgalom hitelarányában: 2001-ben még csak 3%-os volt az új banki fogyasztási hitelek aránya, de ez 2006. végére 13 százalékra nőtt.

A háztartási fogyasztáson belüli 10%-os hitel-résarányt és a GDP-felhasználás belső arányait figyelembe véve a lakossági hitelállomány 10 százalékos változása 1 százalékkal generálja a lakossági fogyasztást és 0,55 százalékkal GDP felhasználását. Egy ilyen mértékű változásnak a GDP-termelésre, azaz a gazdasági növekedés ütemre gyakorolt hatása – a korábbi ÁKM-adathoz képest növekvő fogyasztási importtartalmat feltételezve – 0,3-0,4%-ra becsülhető. A gazdasági növekedési kilátások szempontjából tehát egyáltalán nem mindegy, hogy a lakosság eladósodása a korábbi évekhez hasonló ütemben nő vagy a növekedés üteme lényegesen lelassul. Érdeemes mérlegelni a növekedés kockázatát is.

A továbbiakban az MNB jelentéseiben foglaltak felhasználásával arra a kérdésre keressük a választ, hogy a magyar lakossági eladósodás növekedése mennyire simul bele a nemzetközi tendenciákba, illetve, hogy vannak-e jelek arra, hogy a magyar lakosság elérkezett hitelfelvételi képessége és ésszerű kockázata határaihoz.

A magánszektor és ezen belül a háztartások hitelei gyorsan nőttek az új, közép-kelet európai uniós tagországokban. Kérdés, hogy ez túlzott, kockázatos ütemű növekedésnek tekinthető-e vagy pusztán a felzárkózás szükségszerű tartozékának. Egy 2006. évi MNB-tanulmány¹³ szerint uniós összehasonlításban 2005-ig nem mutatkozott aggodalomra okot adó túlzott hitel-növekedés Magyarországon. Itt nem részletezett módszertannal és adatbázison végzett számítások azt mutatják ugyanis, hogy a Magyarországgal együtt csatlakozó közép-kelet európai országokban a hitel/GDP arány – két balti ország kivételével – a fundamentumok által indokoltan és a pénzügyi szektor által meghatározott egyensúlyi pályán mozgott a 2005. előtti tíz évben. Magyarország minősítése a vállalkozói és háztartási hitelállomány vizsgálatának különféle szempontjai közül csak a növekedési dinamika esetében érte el a tanulmányban alkalmazott háromfokozatú kockázati skála közepes szintjét, ami – az elemzők megítélése szerint – még „belefér” a konvergenciába. Szektor-bontásban a hiteldinamika motorja az egész régióra jellemzően a háztartások hitelfelvétele volt, amely mindenhol nagyon alacsony szintről indulva ért el különböző szinteket. Az észti, lett- és magyarországi dinamika volt a legnagyobb a

¹³ Credit Growth in CEE: Convergence or Boom; MNB Working Papers 2006/10

régióban, amiben a lakástámogatás és a lakosság külföldi valutanemben való eladósodása egyaránt szerepet játszott. Érdemes a hazai adatokat az uniós országok jellemező adataihoz hasonlítani (lásd a **10. táblázatot**).

10. táblázat

A hazai háztartási eladósodási adatok uniós referencia-szinttel összehasonlításban¹⁴

(százalékban)

Háztartási adósság-mutatók	Magyar. 2002.	Magyar. 2007.	Referencia-szint
Hitel/GDP	7	28	55
Pénzügyi kötelezettség/vagyon	15	33	27
Adósságszolgálat/jövedelem	4-5	13	10-11

A táblázat adatai alapján megállapítható, hogy a dinamikus növekedés ellenére a hitelállományban még elmaradunk az uniós referencia-szinttől, ám a vagyonhoz viszonyított pénzügyi kötelezettség és a jövedelemarányos törlesztési teher vonatkozásában már „megelőztük” az Uniót¹⁵.

Indokolt a kérdésfeltevés, hogy megalapozott-e jövőbeni jövedelemképződéssel ez a jövedelempótló jellegű adósságvállalás? A konvergencia-hatástól függetlenül egészségesnek tekinthető-e a háztartások fogyasztási célú eladósodása?¹⁶ Meddig tart a lakosság, illetve a hitelezők bizakodása jövőbeni törlesztő képességében?

E kérdések makro-szintű megközelítése önmagában helytelen következtetésekre vezetne, tekintettel az adósságnak a népességen belüli egyenetlen eloszlásra, koncentrációjára. Szükség van tehát a kockázat mikro-szintű – a háztartások helyzetéből kiinduló – megközelítésére is, amelyet az MNB alkalmaz. A jövedelemarányos adósság-mutatóknak az adós háztartásokra

¹⁴ Forrás: Jelentés a pénzügyi stabilitásról (MNB 2008. április). A 2002. évi adatok grafikonokon alapulnak. Az uniós átlag-adatok esetenként korábbiak, mint 2007 vége.

¹⁵ Uniós összehasonlításban a relatív adósságállomány és adósságszolgálat mutatók különbsége egyrészt a kamatok, másrészt a lejáratok különbségéből adódik (rövidebb lejáratú lakáshitelek és a fogyasztási hitelek nagyobb hazai részaránya).

¹⁶ Ezt az aggályt mérsékelheti az a tendencia, hogy újabban lakáscélra is szabad felhasználású hitelt használnak fel.

átlagolt értékei értelemszerűen rosszabbak, mint a teljes népességre vonatkozó mutatók (lásd a **11. táblázatot**).

11. táblázat

A teljes népesség és az adós magyar háztartások eladósodottsági mutatói (százalékban)

	Teljes népesség = 100	Adós háztartások = 100
Adósság az éves jövedelem arányában (2006-ban)	39	94
Adósságszolgálat / éves jövedelem (2006)	11	18
Adósságszolgálat / éves jövedelem (2007)	13	19

A fő kockázati kérdés az, hogy „kifizítettek-e” a háztartási költségvetések vagy van-e bennük tartalék. Ettől függ ugyanis az eladósodott háztartások ellenálló képessége az esetleges olyan gazdasági-pénzügyi sokk-hatásokkal szemben, mint például a forint drasztikus leértékelődése vagy a munkahely elvesztése.

Az előbbi táblázatokból láthatóan a lakossági jövedelem és pénzügyi tartalék alacsony korlátot szabna egy megfontolt banki hitelezésnek, amit a bankok a fedezet-alapú hitel térnyerésével hidaltak át.

A lakosság hitel-költség csökkentési igényére a deviza-alapú hitelezés kiterjesztése volt a versengő bankok válasza: az új hitelek túlnyomó része – 80-90 százaléka – deviza-alapú, az államháztartáson belül pedig 60 százalék körüli arányt értek el a devizában denominált hitelek.

A háztartások eladósodottságban rejlő kockázatot az érintett háztartások pénzügyi szilárdsága, ellenálló képessége oldaláról célszerű megközelíteni. Az adós háztartások kockázatelemzésének fő szempontja a különféle csoportosítások szerint vizsgálható sokk-tűrő képesség vagy „kifizítettség”, amely egyrészt egy esetleges addicionális törlesztési teherre fordítható jövedelem szűkösségében, másrészt a fő jövedelem-forrás esetleges bedugulása (munkahely elvesztése) esetén mozgósítható pénzügyi tartalékok szűkösségében tükröződik.

A jövedelmi „kifeszítettség” mutatószámai a következőképpen alakultak:¹⁷

- a) Törlesztési teher/jövedelem: a 22%-os maximum-átlag a legszegényebb kvintilisnél, a 15% körüli minimum pedig a leggazdagabb kvintilisnél volt.
- b) Az elmúlt évben ugrásszerűen megnőtt (4,7 százalékról 8,1 százalékra) azon háztartások aránya, amelyek esetében a megélhetési költségek és a hiteltörlesztés együttesen meghaladják a háztartás jövedelmét.
- c) Egy év alatt meredeken – 19%-ról 12%-ra - csökkent azon háztartások aránya, amelyek rendelkeztek megtakarítással.

Összefoglalva az állapítható meg, hogy a magyar háztartások eladósodása makro-szinten „befér” még a nemzetközi környezethez való felzárkózásunkba, de a mikro-szintű adatok arra is utalnak, hogy a lakosság jelentős csoportjai már eljutottak hitelfelvevő-képességük korlátjához. A Központi hitelinformációs rendszer (KHR) adatai alapján a lakossági portfólióban érezhető romlás figyelhető meg 2007-ben: a tárolt mulasztások másfélszeresre növekedtek. A dinamikus hitelfelvétel azon a várakozáson alapul, hogy a gazdaság, illetve a jövedelem növekedése visszatér a kiigazítás előtti pályára, azonban ezt mind a külső környezeti feltételek, mind a belső növekedési potenciál alakulása kétségessé teszi, ezért a 2009. évi költségvetés előkészítése kapcsán indokolt a háztartási eladósodási kérdéskört részletesebben elemezni.

¹⁷ 2007 végi állapot, ha nincs másképp jelezve.

2. A GAZDASÁG EGYES TERÜLETEI MŰKÖDÉSÉVEL KAPCSOLATOS NÖVEKEDÉSI ÉS EGYENSÚLYI KOCKÁZATOK

A makrogazdasági folyamatokban rejlő kockázatok vázlatos bemutatása után rátérünk néhány olyan területnek a makrogazdasági szempontú elemzésére, amelyek jó működésük esetén jelentős pozitív, gyenge hatékonyságuk esetén viszont súlyos negatív hatást gyakorolhatnak a magyar gazdaság növekedésére és egyensúlyára. Szűkös erőforrásainkat elsősorban azoknak a területeknek az elemzésére fordítottuk, amelyeknek – a KP szerint – jelentős mértékben hozzá kellene járulniuk a kitűzött célok eléréséhez. Ezek az adórendszer, az önkormányzati rendszer, az egészségügy és a közigazgatás. Az utóbbi három terület az, ahol a KP a GDP arányában számottevő megtakarítást tervezett. Emellett még két olyan területtel, a gazdaságfejlesztési támogatásokkal és a munkaerő-piaci helyzettel is foglalkozunk, amelyek megítélésünk szerint a gazdaság dinamizálásában, illetve annak elmaradásában igen jelentős szerepet játszanak. Témaválasztásunkat az is indokolta, hogy e területek egy részén az ÁSZ a közelmúltban végzett vizsgálatokat, s így a friss ellenőrzési tapasztalatokat is hasznosítani tudtuk a munkánk során. Végül kitérünk néhány az eladósodással kapcsolatos kockázati tényezőre is.

A témakör bevezetéseként szükségesnek tartottuk a versenyképesség kérdését körbejárni. Megítélésünk szerint ugyanis a gazdaság egyes alrendszerének működése elsősorban azzal mérhető, hogy azok mennyiben járulnak hozzá a versenyképesség fokozásához. Ennek eldöntésekor azonban kulcskérdés, hogyan értelmezzük egy makrogazdasági elemzés szempontjából a versenyképességet.

2.1. Versenyképesség

Az ország gazdasági felzárkózása elsősorban az EU-n belüli reálkonvergenciát, valamint a globális gazdasági versenyben történő helytállást feltételezi. Mindkét – egymással összefüggő, de korántsem azonos tartalmú – követelmény teljesítésének érvényesítését számos probléma intézményi sajátosság akadályozza.

Tanulmányunkban megkülönböztetjük a vállalati, a nemzetgazdasági és a regionális versenyképességet. A vállalatok versenyképessége elsősorban azzal fejezhető ki, hogy működési költségeik mennyire biztosítják a jövedelmezőséget, illetve a vállalat azon képességeivel, hogy a társadalmi szabályok, normák megtartása mellett képes úgy termékeket és szolgáltatásokat kínálni, hogy ezek kereslete meghaladja versenytársaikét, miközben nő a vállalat értéke. A

nemzetgazdasági versenyképesség javulása esetén egy gazdaság úgy állít elő termékeket, szolgáltatásokat, hogy a globális verseny közepette a termelési tényezők hozadéka és lakosságának jóléte fenntartható módon nő. Ez az adók, árfolyamok, támogatások célszerű változtatásával hatásosan befolyásolható. A mai helyzetben, mind a globalizáció, mind a regionális integrálódás hatására egyre jelentősebb szerepet kap a regionális vagy telephelyi versenyképesség. Ez nem más, mint az a képesség, hogy egy terület, település a globális verseny keretei között képes befektetéseket vonzani, az ott folyó gazdasági tevékenység megfelelő tényezőjövédelmeket biztosít, s olyan gazdasági potenciált tud fenntartani, amely révén biztosítani képes a lakosság jólétét, valamint a természeti és épített környezet védelmét.

A vállalatok versenyképességének alakulásáról – egy EU-felmérés¹⁸ szerint – a kép az újonnan csatlakozott országok közül Magyarországon a legkedvezőtlenebb, itt romlott legjobban az üzleti környezet. A felmérésben vizsgált üzleti környezeti tényezők (a finanszírozási források, munkaerőköltségek, szakképzett munkaerő, új technológiák bevezetése, új szervezeti megoldások alkalmazása, minőség-ellenőrzés, adminisztratív szabályozások, infrastruktúra, fizetőképes kereslet) közül Magyarország esetében az adminisztratív terhek alakulását és a munkahelyi költségek emelkedését azonosította a felmérés mint az üzleti környezetet leginkább rontó tényezőket a 2005-2006. években. E két tényezőt tekintve a 27 EU-tagország közül Magyarországon érzékelték a vállalatok a legkedvezőtlenebb változásokat. További három tényező – az új technológiák bevezetése, a szakképzett munkaerő alkalmazása és a finanszírozási források elérhetősége – esetében a felmérés szerint enyhe romlás következett be. Két tényező, a vállalati menedzsment és az új szervezeti megoldások alkalmazása terén a felmérést javulást állapított meg.

Nem nehéz belátni, hogy a három versenyképességi szint nemcsak egyensúlyban lehet, hanem konfliktusba is keveredhet egymással, amint az a magyar gazdaság mai helyzetében látható. A vállalati versenyképesség elsősorban rövid távon értelmezhető egyszerűen azért, mert a mai világban a termelőtöke is nagymértékben mobil. A jelenlegi helyzetben azonban szükséges a helyenként igen profitéhes vállalatok itthon tartása a foglalkoztatás fenntartása, illetve a fizetési mérleg pozíció stabilizálása végett. Ugyanakkor a tapasztalat azt mutatja, hogy a nem jól átgondolt kormányzati intézkedések, illetve a „járadékvadász” beruházók támogatása már középtávon sem megtérülő gyakorlat. A kivételezett adókedvezményekhez és a mentességek-

¹⁸ Observatory of European SMEs. Analytical Report. Flash Eurobarometer 196. The Gallup Organization.

hez, illetve más kedvezményekhez kapcsolódó beruházások nem ágyazódnak bele a hazai gazdaságba, mobilitásuk és további kedvezményekre igényt tartó elvárásaik állandósulnak.

A nemzetgazdasági és telephelyi versenyképesség közép- és hosszú távú kategória. A valódi reálkonvergenciát ezek fejlesztése segítheti elő. Mégis, teljesen elhanyagolt a telephelyi versenyképesség kérdése, sőt a helyi önkormányzati rendszer mai állapota, a helyi gazdaságfejlesztés eszköztelensége és a szereplők közötti alacsonyszintű kooperációs készség jelentős lemaradásokat jeleznek. A nemzetgazdasági versenyképesség vonatkozásában alapkérdésnek tekintjük, hogy – miként azt az ÁSZ már többször hivatkozott jelentése¹⁹ is rögzíti – a gazdaság fejlesztésére szánt közpénzek hasznosulása nagyságrendekkel jobb legyen. A telephelyi és nemzetgazdasági versenyképesség javítását azonban intézményi deficitek és rövid távú gazdaságpolitikai érdekek (folyó fizetési mérleg pozíciója, infláció kordában tartása, költségvetési hiány korlátozása, szavazatmaximalizálási törekvés stb.) is akadályozzák. Az adórendszer és adópolitika versenyképességi vonatkozásaira külön is kitérünk.

A versenyképesség stratégiai, a reálkonvergenciát segítő forgatókönyvének megvalósítását két alapvető feltétel teljesülése esetén látjuk. Egyfelől még most sem késő a nemzetgazdaság tervezési rendszerének kiépítése. Ennek legfontosabb követelménye, hogy a reálfejlesztés (nemzeti fejlesztési terv, nemzeti fejlesztési koncepció, a területfejlesztés, településfejlesztés) és a pénzügyi tervezés (KP és az éves költségvetések, központi és helyi szinteken egyaránt) intézményes összhangja biztosított legyen. Ennek konkrét szervezeti megoldása másodlagos kérdés, de azt szeretnénk rögzíteni, hogy a rendszer kiépítése az eredményes kormányzás alapvető feltétele.

Másfelől fontos feltétel, a különböző megállapodások rendszerének létrehozása. Az ország jelenlegi helyzetében – szemben a több, mint tíz éve tapasztalható gyakorlattal – minden szinten kooperatív magatartásra van szükség. A megállapodások célja a kiszámíthatóság és az áldozatvállalás belátható eredményeinek biztosítása, igazi „win-win” helyzet elérése. Az a véleményünk, hogy a megállapodásos technika a tanulmányban vázolt összes „válsággóc” kezelésére alkalmassá tehető.

A kölcsönös bizalom megteremtését az államháztartás központi és helyi szintje között különlegesen fontos. A két kormányzati szint nem kooperatív magatartása veszélyezteti a fiskális

¹⁹ Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. ÁSZ, 2008. március

rendszer stabilitását éppúgy, mint a gazdaság versenyképességét és a közszektor normális működését. Ezért úgy látjuk, hogy a költségvetési fegyelem intézményrendszerének kialakításában erre a viszonyrendszerre az eddigieknél nagyobb figyelmet kellene fordítani. Ennek jó keretet adhatna a Kormány - Önkormányzatok Egyeztető Fórumán elindult párbeszéd. Szükség volna arra, hogy az önkormányzati forrásszabályozási rendszer kiszámíthatóságát, így az önkormányzatok stratégiai szemléletű tervezésének megvalósíthatóságát támogató végig gondolt fixing technikával rögzítsék az önkormányzatok számára biztosított állami hozzájárulásokat. Ez történhetne a beszédett központi adókhöz és/vagy a reálnövekedéshez kapcsolódóan.

Megállapodásokkal és az ígéretek kölcsönös betartásával lehetséges a nagy ellátó rendszerek fenntartható finanszírozását biztosítani (egészségügyi reform, nyugdíjrendszer, szociális rendszer stb.) éppúgy, mint a felsőoktatás jövője vagy az infrastruktúrafejlesztések nyomán létrejövő hálózatok finanszírozhatóságát. A Versenyképességi, a Nyugdíj- és Időskorú a Felsőoktatási kerekasztalok, illetve a hasonló típusú fórumok lehetnének a színterei az érdemi párbeszédnek, a kölcsönösen elfogadható kompromisszumokon alapuló megállapodásoknak. A politika és ezen belül az állammal szembeni bizalom fokozatos visszaállítását rendkívül fontosnak tartjuk.

A bizalom helyreállításának fontos feltétele volna a költségvetési tervezés, az elfogadási és beszámolási rendszer transzparenciájának növelése, a különböző kormányzati akciók hatástanulmányokkal történő megalapozása. Nemcsak a költségvetési fenntarthatóságnak, de a megállapodások megkötésének minimális feltétele a transzparens állampénzügyi rendszer. Beleértve ebbe az információk jó minőségét, hozzáférhetőségét éppúgy, mint a különböző szabályoknak az összes érintett számára biztosítandó átláthatóságát.

2.2. Az adórendszer korszerűsítése

Az adórendszer (adózás) és a versenyképesség, a gazdasági potenciál kihasználása közötti szoros kapcsolat egyrészt az eddigi korszerűsítési kísérletek tapasztalatainak és követelményeinek áttekintésére, másrészt nemzetközi összehasonlításra, harmadrészt pedig a további korszerűsítési lépések irányainak rövid felvázolására sarkall.

2.2.1. Tapasztalatok és követelmények

A nagyobb korszerűsítési kísérletek mind ez ideig úgy történtek, hogy a politikai elit a választók megnyerése érdekében az adózást érintő célokat eltérő módon fogalmazta meg, például – a korábbiakhoz képest – más szerepet szánt az adónak a szociális ellátásban és a gazdasági hatékonyság, valamint a versenyképesség javításában. Az eddigi kísérletek irányultságát tekintve nem tapintható ki határozott paradigmaváltás a szociális rendszerben, amely érintette volna az olyan alapkérdéseket, mint az adóterhek egyenlővé tétele, a jövedelem helyett a fogyasztás középpontba helyezése stb. Határozott igény nyilvánul meg azért arra, hogy az ilyen iránykijelölések egyértelműen megtörténjenek. Vele párhuzamosan arra is szükség van, hogy – legalább középtávra szólóan – megnevezzék a korszerűsítés nyertes és vesztes lakossági csoportjait, annál is inkább, mivel az adózás, az adórendszer a minimálisan szükséges állami funkciók finanszírozásán túl jövedelem-elosztási kérdés is.

Egy másik fontos tapasztalat az, hogy nem lehet sikeres terápia sokoldalú helyzetelemzések nélkül. Az elmúlt időszakban ugyanis gyakran tapasztalható volt olyan, az adórendszert módosító lényeges javaslatok nyilvánosságra hozása, amelyeket nem támasztott alá sokoldalú szakmai elemzés, a változtatás indokának szakmai megalapozása. Többnyire például csak az hangzott el, hogy a magas bérteher rontja a versenyképességet, de az nem vált ismertté, hogy ez milyen képzettségi kategóriákban, milyen mértékben akadály a foglalkoztatásnak. Vagy: nem kellően feltárt az egyenlőtlen adóforrások szerepe abban, hogy az önkormányzati finanszírozási rendszer rosszul működik. Hiányzik annak sokoldalú feltárása is, hogy mennyiben segítené az adórendszer működését, ha a rázúduló sok szociális kérdés terhet célzottabb szociálpolitika könnyítené.

Harmadik tapasztalatként az érdemi hatástanulmány készítés hiánya említhető, aminek pótlása fontos követelmény. Végül, miközben az adórendszer jellemzőinek nemzetközi összehasonlítását alapvető fontosságúnak tekintjük, ezt nehezíti, hogy a magyar statisztika még több ponton nem elégíti ki a nemzetközileg alkalmazott módszertan követelményeit, különösen a tőke- és vagyonadóztatás területén.²⁰

²⁰ E kérdéstről sokoldalú információt nyújt Dr. Hetényi István: A munka, a fogyasztás és a tőke adókötelezettsége (EU és Magyarország) című cikkében (Pénzügyi Szemle, 2004. 8. szám). A szerző felhívja a figyelmet arra, hogy az adatok nem jelzik, ki viseli a terhet, mert az adóáthárítás nem állapítható meg; továbbá, hogy az SNA'95 alapján szereplő EU-adatok a jövedelmeket nem az adótörvényekben használt fogalmak szerint mérik.

2.2.2. Az adóterhelés nemzetközi összehasonlításban

A közkiadások finanszírozásában – a privatizációs lehetőségek kimerülése után – az adóbevételek szerepét átmenetileg sem pótolhatják rendkívüli tételek, s a mozgástér „bemérése” érdekében mind gyakrabban kerül sor a hazai közteherviselés és a nemzetközi gyakorlat összevetésére, az elméletileg lehetséges és a gyakorlatban ténylegesen realizálódó bevételek teljeségszűkítésére, valamint a bevételi prognózisok megalapozottságának vizsgálatára. A szakemberek körében vita van tekintetben, hogy a rendszer szerkezetének átalakítása szükséges-e vagy elégséges a meglévő keretek „finomhangolása”, azaz a mértékek korrekciója, a „bagatell adók” megszüntetése és – nem utolsó sorban – az adóhatékonyság javítása.

A jelenlegi hazai adórendszer közel húsz éves múltat tekint vissza, s ez az idő alatt a GDP-hez mért közterhek aránya az 1992. évi 40,8 százalékról – átmeneti mérséklődés után – a 2006-ban 38,1 százalékra csökkent, ám a 2007. évi előzetes adatok szerint újból emelkedett, várhatóan 38,7-38,9 százalékra nő.²¹ Ez az adóterhelés még mindig alacsonyabb az EU-15 országok átlagánál (41,3%), de magasabb, mint az új EU-tagországok átlagos szintje (34,4%).

12. táblázat

Az adóbevételek szerkezete az adók klasszikus osztályozása szerint 2006.

M e g n e v e z é s	Indirekt adók	Direkt adók	Szociális járulékok	Indirekt adók	Direkt adók	Szociális járulékok
	a GDP százalékában			az összes adóbevétel százalékában		
Magyarország	15,0	9,5	13,6	39,4	24,9	35,7
EU-15 országok*	13,6	13,9	13,8	32,9	33,7	33,4
Újjonnan csatlakozott országok (EU-10)*	13,5	8,2	12,7	39,2	23,8	37,0
EU-25 országok*	13,6	13,5	13,8	33,3	33,0	33,7

* súlyozott átlag

Forrás: Government finance statistics, EUROSTAT Statistical Books, 2/2007

A GDP-arányos adóterhelés klasszikus mutató, ám önmagában nem képes érzékelteni az állami szerepvállalásban és az államháztartás pozícióiban mutatkozó különbségeket (lásd: adósságállomány), a mutató nem érzékeny az adórendszer működési hatékonyságára (lásd: törvényes adókulcsok és a ténylegesen realizált bevételek egymáshoz viszonyított aránya); a GDP-

²¹ Az összehasonlítás alapjául választott időszak nem önkényes, hanem azzal magyarázható, hogy az állami és a vállalati számviteli rend az 1992. évtől kezdődően vethető össze a jelenlegi gyakorlattal.

arányos mutató nem képes érzékeltetni az adóalanyok differenciálódó teherviselő képességét sem. Az adóbevételek szerkezetét az adók klasszikus osztályozása szerint a **12. táblázat** mutatja be.

A gazdaságpolitika formálói számára az előzőeknél több és fontosabb információt ad az adóterhek közgazdasági funkciók szerinti vizsgálata (lásd a **13. táblázatot**). Ez a megközelítés a gazdasági növekedés konvertálható tényezőire koncentrál, s azt vizsgálja, hogy az adók milyen mértékben terhelik a munkát, illetve a tőkét. Ezzel párhuzamosan a közgazdasági funkciók szerinti vizsgálat arra is kiterjed, hogy az adók milyen mértékben épülnek a fogyasztásra, illetve milyen hatást gyakorolnak a kereslet alakulására.

Az adóterhek közgazdasági funkciók szerinti elemzése az EU-15 és az EU-10 országok esetében – a terhek elosztása szerint – nagyjából azonos adófilozófiát sejtet, vagyis a munka (az élőlátás-felhasználás) a leginkább adóztatott, s a befektetések ösztönzése érdekében a tőkehasznosítás és a tőkejövedelmek viselik a legkisebb adóterhet.²² Figyelemre méltó, hogy az újonnan csatlakozott országokban, köztük Magyarországon a tőkét terhelő adók GDP arányos mértéke az EU-15 országok átlagának felét sem éri el. A fogyasztás GDP-arányos adóterhelése tág szélsőértékek között mozog, s szembeutó, hogy a fogyasztás az EU-10 országokban erőteljesebben adóztatott, mint a régi tagállamokban. Az EU-10 országcsoport átlagához képest Magyarországon a fogyasztás adószintje érzékenyen magasabb.

13. táblázat

Az adóbevételek szerkezete közgazdasági funkciók szerint (súlyozott átlagok alapján), 2006

M e g n e v e z é s	Fogyasztást terhelő adók	Munkát terhelő adók	Tőkét terhelő adók	Fogyasztást terhelő adók	Munkát terhelő adók	Tőkét terhelő adók
	a GDP százalékában			az összes adóbevétel százalékában		
Magyarország	14,5	19,9	3,7	38,1	52,2	9,7
EU-15 országok*	12,3	20,1	8,9	29,8	48,7	21,5
Újonnan csatlakozott országok (EU-10)*	12,7	17,3	4,4	36,9	50,3	12,8
EU-25 országok*	12,4	20,1	8,8	30,0	48,7	21,3

* súlyozott átlag

Forrás: Government finance statistics, EUROSTAT Statistical Books, 2/2007

²² Ezt a jelenséget tovább erősítik az EU-15 országokban zajló adóreformok (például: Németországban, az Egyesült Királyságban), amelyek a tőkekihelyezés visszafogása és a munkahelyek védelme érdekében mérsékelni kívánják a társaságok adóterheit.

2.2.3. Az adómodernizáció következő lépései

A Kormány 2008. februári kezdeményezése után társadalmi vita indult a 2009. évtől hatályba léptetni javasolt adóváltozásokról, illetve annak lehetséges változatairól. Úgy tűnik a javaslatokból, hogy nem alapvető változásokra, hanem „finomhangolásra” van szükség. Ezzel a megközelítéssel magunk is egyetértünk. A javaslat „társadalmi üzenetével” alapvetően egyet lehet érteni, ám a „gazdaságot érintő” vélt hatásai több vonatkozásban inkonzisztensnek látszanak. Az elindítandó adómodernizációnak három kiemelt célt kellene szolgálnia:

- a gazdasági növekedés ösztönzése és a versenyképesség javítása;
- a társadalmi igazságosság érvényesítése (teljesítménykövető jövedelempolitika és teljesítményösztönző adózási szabályok);
- az adórendszer működési hatékonyságának javítása (hogy többen vegyenek részt a közteherviselésben és átlagosan kisebb legyen a közteher).

A gazdasági folyamatok és az államháztartást érintő hatások ismeretében azt kell mondani, hogy a miniszterelnök által bemutatott három változat és ismert technikai megoldások közül (szuperbruttósítás, SZJA-változtatás, illetve járulékcsökkenés) egyik sem szolgálja a szükséges mértékben a gazdasági teljesítmények növekedését:

- A szuperbruttósítási elgondolás – nem vitatva az ötletességet, a világos helyzet teremtésének szándékát – nem felel meg a költségvetés bevételi érdekeinek: az átállás adminisztrációs terhei jelentősek, de vele kapcsolatban a nagyobb gond az, hogy nem enyhít a vállalati terheken, s nem változtat a mai elosztó jellegű béripolitikán.
- A személyi jövedelemadóra koncentráló javaslat jelentősen csökkentené az SZJA terheket, de mellette 2%-ról 1%-ra csökkenne az önkormányzatoknak fizetett iparűzési adó, s az innovációs járulék kivételével összevonásra kerülnének az un. kisadók (szakképzési, munkaadói járulék). A javaslat problémakezelő erejét gyengíti a 2%-os „helyi társasági adó” bevezetése, kötelezővé válna az ingatlanadó, s a különadó megszüntetésével 20%-ra emelkedne a társasági adó, ami nem segíti a tőkevonzó-képesség és a tőkemegtartó-képesség erősítő szándékokat.

- A járulékcsoökkentő változat akár jó is lehetne (lásd: bérekre vetített TB járulék létszámhoz kötött és szakaszos csökkentése, a társasági különadó mérséklése és/vagy a társasági adóalap újraértelmezése, az SZJA sávhatár 1,7 millió helyett 1,9 millióra emelése, EHO fokozatos kivezetése a közteherviselésből). Ugyanakkor a javaslat nem elégíti ki sem a társadalmi (lásd: valorizálás alatti SZJA sávhatár), sem a gazdasági várakozásokat (lásd: kiszervezési érdekeltség, illetve annak a szektornak a támogatása, amelyik a legkevésbé járul hozzá a makrogazdasági teljesítményekhez).

A társadalmi vitában felmerülő vélemények minden bizonnyal azt az igényt fogják alátámasztani, hogy a 2009. évi adómodernizációs javaslatokkal kapcsolatban még sok szakmai munka van hátra, s a változtatási javaslatokat komplexen, az egyéb adókat érintő elgondolásokkal együtt és a később rendelkezésre álló makrogazdasági mutatók ismeretében indokolt előterjeszteni és megvitatni.

Időközben új „politikai elgondolások” is napvilágot láttak, amelyekkel kapcsolatban a következő szakmai szempontok vetődnek fel:

- Adóamnesztia: a nemzetközi gyakorlatban vannak kedvező (például az adó-elévülési időn túl külföldre menekített megtakarítások hazahozatala) és vannak kedvezőtlen, adómorált torzító hatásai is.
- A lineáris adózás bevezetése (áttérés egy egységes 18%-os SZJA kulcs alkalmazására): megfontolandó javaslat, ám abból a követelményből nem lehet engedni, hogy az új adókulcsnak is biztosítania kell azt a költségvetési bevételt, amire a jelenlegi rendszer képes. Számításaink szerint a 18%-os egységes SZJA kulcs alkalmazásával számolt költségvetési bevételek – 2006. évi bázison – összességében 212,9 milliárd Ft-al lennének kisebbek, ám ennél is komolyabb a terhek kedvezőtlen irányú változása. A modellszámítás szerint miközben a 3 millió Ft/év feletti jövedelemmel rendelkezőknél jelentős tehercsökkentés következne be, addig a 3 millió Ft/év jövedelem alattiak esetében – kompenzáció nélkül – 165,8 milliárd Ft többletteleher jelentkezne. Jelen helyzetben sem a költségvetési bevételkiesés, sem a terhek átrendezése nem támogatható.
- A háromkulcsos ÁFA alkalmazása: figyelmet érdemlő javaslat, de a javaslattevőket szembesíteni kell azzal a csatlakozási szerződésben vállalt követelménnyel, hogy az újonnan csatlakozó országokban csak két ÁFA kulcs lehet (normál kulcs és egy kedvezményes kulcs), s mindemellett az ÁFA bevételek mértékéből sem lehet engedni.

(Utólag könnyű azt mondani, hogy nem kellett volna megszüntetni a 25%-os és a 15%-os ÁFA kulcsokat).

- Az örökösödési illeték megszüntetése: több téves állítást tartalmaz, így például nem helytálló, hogy más EU-tagországban nincs ilyen közteher (lásd pl. Németország), csak nem illetékek, hanem adónak nevezik. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy az örökösödési illeték – a költségvetési bevételek biztosítása mellett – az esélykülönbségek mérséklésében is szerepet játszik, s megszüntetése rossz példa a vagyonarányos közteherviselési gyakorlat szélesítése szempontjából.

Külön kérdés a helyi adórendszer és az adómegosztás ügye. Ez illeszkedik a központi adók rendszerének jövőbeni finomhangolásához – pl. a TÁNYA és a helyi iparüzési adó viszonya, az SZJA változtatás esetén az önkormányzatoknak átengedett mérték kérdése stb. – de alapvetően attól függ, hogy a kormányzat milyen módon nyúl az önkormányzati finanszírozási rendszer egészéhez.

2.3. A gazdaságfejlesztési támogatások intézményrendszere

Az Állami Számvevőszék a közelmúltban vizsgálta a gazdaságfejlesztési támogatások intézményrendszerét. Erről szóló jelentésében²³ megállapította, hogy a gyakori intézményi átalakítások következtében az intézményi feltételrendszerben jogi, szabályozási és értelmezési bizonytalanság mutatkozott az átfogó gazdaságfejlesztési stratégiák előkészítése, kialakítása és felügyelete területén. A részstratégiák közötti összhangot nem teremtették meg. Az átfogó stratégia hiányában az egyes eszközök (pl. támogatások, adókedvezmények, foglalkoztatáshoz kapcsolódó kedvezmények, szakoktatási támogatások stb.) harmonizációja nem volt teljes körű.

A magyar gazdaság, különösen a közszektor az uniós tagsággal egy hét éves periódusokra tervezett környezetbe került. A meghirdetett és végrehajtott jogharmonizációs törekvések és eredmények ellenére a mai napig nem épült be teljes körűen a hazai tervezési módszertanba az uniós tervezés követelményrendszere és gyakorlata. A tervezés törvényi szintű szabályozásának szükségességére már az Országgyűlés által határozatban elfogadott Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió is rámutatott. Ennek hiányára vezethető vissza, hogy nem megoldott a

²³ Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközrendszere működésének ellenőrzéséről. ÁSZ, 2008. március

fejlesztési célú erőforrás, teljes körű számbavétele, felhasználásuk összehangolása és értékelése. Nem vált általánossá a fejlesztéseket megalapozó, hatástanulmányokra és azon belül különösen a fejlesztést követő fenntartási és működtetési költségekre irányuló elemzési tevékenység. Nem valósult meg a gazdaságfejlesztés területére irányuló állami eszközök és erőforrások felhasználásának szabályozott harmonizációja, nincs mód haszonmaximalizálásra.

Az uniós és hazai támogatási források tervezésének és felhasználásának harmonizációs hiányosságát mutatja, hogy elkülönült, párhuzamos intézményrendszerek alakultak ki. Ez egyrészt késleltette a hazai támogatási rendszer EU konformmá alakítását, másrészt rontotta a támogatásközvetítő folyamatok gazdaságosságát. Az eltérő szabályozások és eljárásrendek nehezítették az egységesítési törekvéseket. Kivételt képezett az FVM-hez tartozó MVH, ahol egy intézményen belül kezelték az uniós és hazai támogatási forrásokat is. A MAG Zrt. megalakulása szintén csökkentette a párhuzamosságot. Az állami fejlesztések harmonizált (hazai és uniós) és komplex tervezése mellett az intézményi feltételek rendezése és garanciái oldhatják fel végérvényesen a jelenleg tapasztalt bizonytalanságot.

A tájékoztatás, nyilvánosság és partnerség feltételeinek kialakításában az állami eszközök és források tervezésének uniós szabályozásától és gyakorlatától való eltérését mutatja, hogy a hazai fejlesztési, azon belül támogatási források felhasználásának tervezésében hiányzik a döntés-előkészítés széleskörű társadalmi vitája és konszenzusa. Az átláthatóság, nyilvánosság és partnerség uniós követelményei lassan épülnek be a hazai forrású támogatások és adókedvezmények rendszerébe.

A tisztán hazai forrású támogatások monitoring rendszerei hiányosak, működésük alacsony színvonalú, így az e forrásokkal történő döntés-előkészítés és elszámolás minőségében jelentős kockázatok vannak. Az ágazati, területi feladatokat ellátó szervezetek éves beszámolóinak pénzügyi értékelése, mutatói – a nem egységes értékelési elvek miatt – nehezen összesíthető, ellentétben az uniós támogatások egységes értékelésével. Az uniós forrásból származó támogatások monitoring és ellenőrzési rendszere megfelel az Európai Bizottság elvárásainak, de ez nem adhat okot arra, hogy lebecsüljük a rendszer működésében rejlő kockázatokat. Az ÁSZ ellenőrzéshez kapcsolódóan a támogatásokat igénylők, igénybe vevők körében végzett önkéntes alapú felmérés is azt jelzi, hogy a közvélemény természetes elemnek tekinti a korrupciós veszélyt.

Az ÁSZ javasolta a Kormánynak, hogy – az Országos Fejlesztéspolitikai Koncepcióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY határozattal összhangban – készítse elő az állami fejlesztési feladatok tervezésének erősítését szolgáló átfogó törvényi szabályozást, amely magába foglalja a hazai és uniós források egységes tervezési módszertanát. Készítse el és terjessze az Országgyűlés elé a már elfogadott programokra (részstratégiákra) épülő közép- és hosszú távú átfogó társadalmi-gazdasági fejlesztés stratégiáját, különös tekintettel a különböző forrású (hazai és uniós) támogatások és – az adóstratégiával alátámasztott – kedvezmények összehangolására. Rendelje el a fejezetek felügyeletét ellátó szervezetek részére a MeH által készített módszertani útmutató – a Kormányzati Stratégiai-alkotási Követelményrendszer– általános alkalmazását a stratégiai tervezés, a célok, eszközök és források, valamint a végrehajtó intézmények feladatainak összehangolt és átlátható megtervezése érdekében. Alakítsa ki, az uniós források kezelésében szerzett tapasztalatokat hasznosítva, a hazai és az uniós támogatások egységes elvű monitoring, ellenőrzési és értékelési rendszerét.

Az ÁSZ javasolta a pénzügyminiszternek, hogy kezdeményezze a jogi szabályozás továbbfejlesztésével – a megbízható pénzügyi menedzsment uniós elvének megfelelően – a költségvetés kiadási tételeinek pénzügyi tervezése mellett az azokhoz kapcsolódó teljesítménycélok- és mutatók tervezését és alkalmazását. Fejlessze tovább az államháztartás információs rendszerét a fejlesztési jellegű kiadások nyilvántartási és nyomon követése érdekében.

2.4. A Konvergencia Programban felvázolt egészségügyi program megvalósulása és tényleges hatása a fiskális egyensúlyra

A 2006. szeptemberi aktualizált KP az Egészségbiztosítási Alap kiadásainak GDP arányos 0,9 százalékpontos csökkenését irányozta elő 2006-2009. közötti időszakra. Ez a kormányzat egyik legjelentősebb kiadáscsökkentési programja volt, amelyet rövid távú egyensúlyjavító intézkedésekkel, a bevételek növelésével és egyes alrendszerek reformként bemutatott átalakításával próbált megvalósítani. Érdemes ezért részletesebben megvizsgálni, mi valósult meg ebből a programból, és az mennyire szolgálta az eredeti fiskális célok teljesülését. (Az intézkedések egészségpolitikai értékelése nem e tanulmány feladata.)

Rövid távú egyensúlyjavító intézkedések:

- A szakellátások terén 2006. júliusában csökkentették az elszámolható teljesítményeket, megszüntették a korlát feletti teljesítmények kifizetését, befagyasztották a díjakat.
- Számlaadási kötelezettséget vezettek be a szakellátásban, amely azt a kalkulált összeget tartalmazza, amelyet a szolgáltató az OEP-pel elszámol.

Az alrendszereket jelentősen átalakító intézkedések:

- Szigorodott a beutalási rend.
- Az aktív kórházi kapacitások jellemzően krónikus, sokkal kevésbé jellemzően járóbeteg ellátó kapacitássá alakítása megtörtént, s az ágyszám összességében is jelentősen csökkent. Az OEP szerződéskötési kötelezettsége nem szűnt meg, a kapacitások bővítését azonban leállították, csak az ÚMFT-hez kapcsolódó és előzetesen az OEP beleegyezését bíró fejlesztéseket fogadják be.
- Létrejött az Egészségbiztosítási Felügyelet.
- Az ellátások igénybevételekor vizitdíjat, illetve kórházi napidíjat vezettek be, amelyet azonban a népszavazási eredményekre hivatkozva az Országgyűlés 2008 áprilisától megszüntetett.
- Az Országgyűlés elfogadta az Egészségbiztosítási pénztárról szóló törvényt. A törvény végrehajtása elkezdődött: 22 egészségbiztosítás pénztár Zrt-t alapított az állam.. A kormányzat a befektetőktől várta azt az érdekeltséget, amely a szolgáltatásvásárlói és ellenőri szerepet dinamizálta volna, valamint a hatékony működéshez szükséges informatikai háttér megteremtését. A magánbefektetők bevonására azonban jelenleg nincs politikai akarat. A rendszer elvileg befektetők nélkül is működhetne, de megfelelő infrastruktúra és érdekeltség nélkül az új rendszer magasabb működési költségeit aligha lehet a hatékonyság javításával ellensúlyozni. Ugyanakkor - megítélésünk szerint - az új rendszerből a területi elv erősítését, és a fejkvóta alapú forrásallokációt valamilyen formában érdemes lenne megőrizni, mivel ezek – a jelenlegi kapacitáson alapuló forrás-elosztással szemben – a szükséglet alapú allokációt erősítenék. Így fokozatosan a kapacitások változása a szükségletekhez jobban igazodna.
- A gyógyszer támogatás területén

- Jelentősen nőtt a fix támogatási technikák alkalmazása.
- A kórházból távozó betegek számára hatóanyag néven kötelező gyógyszert javasolni.
- A felírási és támogatási jogosultságok ellenőrzése zárt rendszerben biztosított.
- Megtörtént az árverseny erősítésére a generikumok befogadásának felgyorsítása.
- A térítésmentesség megszüntetésére bevezetésre került a térítésmentes körben az ún. dobozdíj.
- A nem költség-hatékony gyógyszerek támogatásának megszüntetése érdekében folyamatos és szisztematikus felülvizsgálati folyamat indult el.
- 12%-os forgalomarányos adót vezettek be.
- Az orvos látogatók után fizetendő adót vezettek be.
- A tervezett gyógyszer-támogatási előirányzat túllépését sávosan csökkenő módon áthárították a gyártókra.
- A gyógyszer-nagykereskedők által fizetendő forgalomarányos adót is bevezettek a támogatott forgalomra.

A KP-ban felsorolt intézkedések többsége megvalósult, a tervezett intézkedések többnyire a tervek szerint történtek, noha a hatások nem minden esetben voltak olyan kedvezőek, mint ahogy az akár az ismertetett tervekben, akár az intézkedések értékelésében olvasható.

Jelentős intézkedések azonban nem történtek meg. Ezek:

- A költségvetési intézményi forma átalakítása és a foglalkoztatási formák rugalmasabb módjainak elterjesztése. Előkészítésének sincsenek ismert jelei.
- Az orvosok költség-hatékony gyógyszerrendelését ösztönző rendszer „éles üzeme”. A rendelet elkészült, de mind a végrehajthatóság, mind a szakmaiság hiányosságai miatt újra és újra elhalasztják hatálybalépését és további javítása van folyamatban. A KP-mal ellentétben nem írnak elő a házi orvosoknak gyógyszerrendelési egyéni keretet,

hanem terápiás csoportonként számítva az átlagosnál több támogatást elhasználó orvosokat tervezik büntetni finanszírozásuk akár 10%-os csökkentésével, míg az átlag alatt rendelők nem kapnak „jutalmat”. Szakmai hibái miatt azonban 3 havonta 3 hónappal mindig kitolódott a már 2007-ben hatályba léptetni tervezett rendelet alkalmazása.

- A finanszírozási protokollok nem készültek el. Továbbra sincs szabályozva, hogy adott indikációban milyen tartalmú ellátást finanszíroz az OEP a betegeknél.

A KP-ban felsorolt intézkedéseknek jelentős hatása volt az E-Alap bevételeire és kiadásaira egyaránt. A gyógyító-megelőző ellátás GDP arányos kiadásai (a vizitdíjjal és a kórházi napedíjjal együtt) a 2006. évi 3%-ról 2,8, majd 2008-ra 2,7%-ra csökkennek. Ugyanakkor 2009. évre pénzügyi szempontból a felsorolt intézkedések egyenlegjavító hatása erősen csökken. 2008-ban már jelentkezik a vizitdíj és a napedíj – a kötelezőnél 9 hónappal korábbi – eltörlése. Ezért ezzel a kérdéssel indokolt részletesebben foglalkoznunk.

A vizitdíj és a kórházi napedíj bevezetését a Kormány azzal indokolta, hogy ezzel az indokolatlan orvos-beteg találkozások számát csökkenti, így több idő és erőforrás koncentrálható a valóban indokolt esetekre. A KP-ban azonban a fiskális szempont is megjelent: „az új térítési díjak bevezetésével lehetővé válik a szigorításokkal eddig nem érintett háziorvosi és fogorvosi díjak néhány százalékos csökkentése”.

Valójában a 2006. évi teljesítéshez képest a háziorvosi kassza a 2007-es költségvetési előirányzatban 2,2 milliárd forinttal, mintegy 3,4%-kal kisebb összeget tartalmazott, miközben a prognosztizált infláció 6,2% volt 2007-re. Így reálértéken 9,1%-os volt a finanszírozás csökkentése. Hasonló nagyságrendben, de különböző mértékben csökkent a fogászati és a járóbeteg-szakellátási kassza.

Összességében: a tervezett vizitdíj biztosította volna a reálérték megőrzését ezekben az ellátásokban és a vizitdíj kompenzációra is fedezetet nyújtott volna (pl. házi-gyermekorvosok). A teljesülés végül az eredeti előirányzatokhoz képest magasabb összegű kasszákat és a tervezettnél alacsonyabb vizitdíj-bevételt, összességében a háziorvosoknál komoly reálérték-növekedéssel, a fogászatban és a járóbeteg-szakellátásban a vizitdíj ellenére is a finanszírozás reálérték-csökkenéssel járt együtt.

A szaktárca a pusztán bevételen felül több kasszában a kiadásokra is kedvező hatásokat becsült a vizitdíj és a napedíj bevezetésének következményeként. Ezek nagyságrendjét 40 milliárd

forint körülire becsülte, de az ezt megalapozó számításait nem tette közzé. (Megjegyezzük, ezek igen túlbecsültnek tűnnek, hiszen az indokolatlan orvos-beteg találkozások számában is a reálisan becsülhetőnél nagyobb hatást tulajdonított a tárca az igénybevételi díjaknak.). Komolyabb additív megtakarítást a gyógyszerkasszában okozhatott a vizitdíj, azonban ha a költség-hatékony gyógyszerrendelést célzó rendelet éles üzeme július 1-től elindul, az önmagában is ellensúlyozhatja azt a problémát, hogy a kezelőorvos a gyógyszert felíró betegek indokolatlan igényeit is teljesíti.

A vizit- és a napidíjból származó 2008. évi előirányzat 17,3 milliárd forint, melyből az első negyedévben 4-5 milliárd forint folyhatott be. Éves szinten tehát kb. 12-13 milliárd forint hiányzik az ellátóknál. Az alapellátásban jelentős problémát jelent a finanszírozás egy részét kiváltó díj megszüntetése. Ennek kompenzálásáról azonban megállapodás született.

A gyógyszerpiacon az árverseny árcsökkenési ajánlatok formájában még folytatódik, de várhatóan az év közepére, végére kifulladásig, ezért 2009-ben a gyógyszer-gyártók előirányzat-túllépése esetén belépő visszafizetési kötelezettsége lehet a kulcstényező a hiánynak mérséklésében.

Ezért megítélésünk szerint 2009-ben további hatékonyságát javító intézkedésekre van szükség. Ilyen lehet:

- A költségvetési intézményi forma átalakításának előmozdítása és a foglalkoztatási formák rugalmasabb módjainak elterjesztése;
- Az orvosok költség-hatékony gyógyszerrendelését ösztönző rendszer „éles üzeme” a rendszerbeli hibák kijavítását követően, lehetőleg a pozitív érdekeltséget is megvalósítva;
- A finanszírozási protokollok elkészítése és alkalmazása;
- A kórházi struktúraátalakítás során kialakult aránytalanságok, a teljesítmény-volumen korláttal kapcsolatos inkonzisztenciák kijavítása. A gyógyító-megelőző ellátások terén egyrészt korrigálni kell a struktúra átalakítás során elkövetett hibákat, folyamatosan számítani kell a szolgáltatók újratermelődő adósságállományának növekedésére, ezért javítani kell a fenntartott kapacitás jobb üzemgazdasági. Megemlítjük, hogy 2007-ben úgy csökkent az ágyszám, hogy eközben nem nőtt, hanem romlott az ágy-

kihasználtsági mutató, ami az ágyszám-csökkentés strukturális hibáira és az ehhez kapcsolódó TVK átrendezéssel való inkonzisztenciára hívja fel a figyelmet;

- A mátrix struktúrák jogszabályi és finanszírozási beágyazottságának, háttérének megteremtése, s ezáltal terjedésük támogatása;.
- A rehabilitációs kapacitások szükségletekhez igazítása és szakmai tartalommal való megtöltése;
- A népegészségügyi programban elhatározott és a program keretében végzett szűrővizsgálatok kivonása a teljesítménykorlátozás alól, s ezzel a prevenció előmozdítása.

2.5. A közigazgatás szervezeti korszerűsítése

Az államháztartás finanszírozhatóságának elősegítése és a KP-ban meghatározott feladatok végrehajtása érdekében a 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat a központi költségvetés intézményi rendszerének radikális átalakítását írta elő. Az Állami Számvevőszék ellenőrizte²⁴ az intézményrendszer átalakítását és megállapította, hogy míg a fejezeti feladatokat 2006. nyarán 677, addig 2007. nyarán csak 463 intézmény végezte. A nagyságrendjében az utóbbi évtizedben példa nélküli változások alapján a 2007. évi költségvetés tervezésekor a Pénzügyminisztérium 50 milliárd forint összegű – létszámcsökkentésből adódó – megtakarítást érvényesített. A fejezetek intézményrendszere kisebb, a működés, a létszám lényegesen koncentráltabb lett.

E figyelemre méltó mennyiségi változás értékelésekor a legfontosabb kérdés, hogy a változások milyen stratégia (feladat felülvizsgálat, kritériumok) alapján zajlottak, s ennek a stratégiának mik voltak az eredménymutatói, sikerkritériumai. A legnagyobb probléma az, hogy a korszerűsítést nem átfogó, konzisztens stratégia szerint végezték, hanem egy sok feladatot magában foglaló intézkedési terv alapján. Az intézményrendszer átalakítása során nem kellő mértékben támaszkodtak azokra a megalapozó munkákra, amelyek a kormányzati munkában a 2002. utáni években születtek.

További kérdésként merül fel, hogy a költségvetési támogatások nagymértékű csökkenésével kikényszerített makroszintű megtakarítást megalapozzák-e az egyes szervezetek szintjén elért

²⁴ Jelentés a központi költségvetés intézményrendszerének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, 2008. április.

valódi költségmegtakarítások vagy a rendszer belső hiányai nőnek meg? A közigazgatásban ez az intézmények eladósodásában ritkán jelentkezik, sokkal inkább feladatok elhagyásában, alacsonyabb színvonalú ellátásában, az ügyfelek gyengébb kiszolgálásában mutatkozik meg. Ilyen körülmények esetén azonban sajnos nem beszélhetünk hosszú távú megtakarításokról, az intézményi struktúra stabilitásáról.

A hivatkozott ÁSZ vizsgálat számos olyan jelenséget feltárt, amelyek arra utalnak, hogy a költségcsökkentési célú átszervezések, összevonások meglehetősen hevenyészettek voltak, és a működés fundamentumáig nem jutottak el. Ennek érzékeltetésére csokorba szedtük az ÁSZ jelentés néhány megállapítását:

- A kormányhatározat megfelelő államigazgatási egyeztetése elmaradt, ami megelőzhető volna több, végre nem hajtható intézkedés előírását, irreális határidők kitűzését, az elrendelt intézkedések módosítását. Szinte példa nélkül álló, hogy a kormányhatározatot 2007. végig 19 alkalommal módosították.
- Az előírt feladat-átcsoportosítás a Kormány közvetlen irányítása alatti szervek esetében sem valósult meg határidőre. A humánerőforrás-menedzsment feladatok központi ellátásának szabályozási, szervezeti feltételeinek kialakítása 2007. végén is „folyamatban volt”.
- A beszámoltatás rendszere az egyszeri és tartós megtakarításokról nem eredményezett megbízható adatokat. A minisztériumok nem munkálták ki valamennyi szervezeti intézkedés pénzügyi hatását. A Miniszterelnöki Hivatal az adatok összesítésekor az adatokban látható torzító hatásokat nem szűrte ki.
- A törzskönyvből és a KSH vonatkozó adataiból az intézményrendszer változása csak részlegesen mutatható ki. A törzskönyvi nyilvántartás a változás határidőn túli bejelentése miatt nem volt naprakész. Az államháztartási és a statisztikai információk rendezettsége viszont különbözik, így az eltérő forrásokból származó adatok nem kapcsolhatók össze.

Az ÁSZ megállapításaihoz hasonló következtetésekre jutott egy másik, a közigazgatási hivatalok regionális átszervezését értékelő tanulmány:²⁵ is. Eszerint:

- A regionalizációs folyamat kiteljesedése részben időhiány miatt, részben különböző jogi kötöttségek miatt nem tudott az elgondolt ütemben haladni.
- Sok esetben nem érdemi szerkezeti-szervezeti változások történtek, hanem csak névváltozás a meglévő rendszeren belül.

²⁵ Bércesi Ferenc: A területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításának és működésének tapasztalatai, különös tekintettel a közigazgatási hivatalokra. Közigazgatási Szemle 2007 3. szám.

- A szervezeti átalakítások kétségtelen kedvező kísérője volt bizonyos funkcionális feladatok centralizálása a régióközpontokban, de a korábbi szervezetek belső struktúrája változatlan maradt, ugyanazok a feladatok maradtak az átszervezés után is.
- A viszonylag jelentős létszámcsökkentés mellett nem teljesült az a terv, hogy csökkenjenek a vezetői szintek. Lényegében a vezetők száma csökkent, de a szintek alacsonyabb vezetői besorolás mellett megmaradtak.
- A gazdálkodási változások nem igazán értékelhetők. A bér gazdálkodás szigorítása (támogatás szűkítése) hatásos eszköz, de az indokolható költség-növekedés magyarázata már sok esetben ellentmondásos.

A két vizsgálat alapján egy olyan kép rajzolódik ki, miszerint a kormányzat a szervezeti öszszefonásokkal, az egyszeri létszámcsökkentés elrendelésével és az abból adódó megtakarítások elvonásával megoldottnak vélné a közigazgatás szervezeti korszerűsítését. Hiányzik a átszervezések során a folyamatok szisztematikus figyelemmel kísérése, elemzése, holott az egyedi vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy a korszerűsítés java még hátra van. Most kellene a szervezet, a feladatok és az erőforrások új összhangját megteremteni.

2.6. A helyi önkormányzati rendszer működésében rejlő kockázatok, a reformok szükségessége

Tavaly őszi tanulmányunkban részletesen foglalkoztunk az önkormányzatok pénzügyi helyzetével. Elemzésünkben rámutattunk arra, hogy az önkormányzati szinten a feladatok és a finanszírozás egyensúlya felborult, és ezáltal az államháztartási kiadások mintegy negyedével gazdálkodó helyi önkormányzati szektor növekvő fiskális kockázatok forrásává vált. A szektorban megjelenő kockázatok egy része abból adódik, hogy az 1990. óta a feladatleadás²⁶ alapvető motivációja a „konfliktus decentralizáció”. Közben a jelentősen kibővült önkormányzati feladathoz történő állami hozzájárulások aránya rendszeresen csökkent. Az állami hozzájárulások rendszere ráadásul – az ágazati minisztériumok nyomására – egyre elaprózottabbá vált, így nemcsak a hozzájárulások mértéke, de azok ágazati jogcímei, ezen belül pedig az ún. kötött felhasználású normatívák számának növekedése is de facto kézi vezérlésűvé tette a rendszert. A finanszírozás diszfunkcionális működését jelzi az ÖNHIKI támogatások szerepének a növekedése.

²⁶ Emlékeztetünk arra a 2007. végi tragikomikus fejleményre, amikor bizonyos bezárásra ítélt vasútvonalak fenntartásának feladatát a GKM az önkormányzatoknak kívánta átadni.

A magyar rendszer – logikája szerint – összemossa az önkormányzathoz fűződő jogot a feladatellátás kereteivel. Az az alkotmányos elv, miszerint minden településnek joga van saját önkormányzat létrehozásához – a hazai települési szerkezet miatt – elaprózottságot eredményez. Ez Európában nem egyedülálló. Az elaprózott, de jól működő rendszerekben a kötelező társulások rugalmas és differenciált rendszere biztosítja az eredményes és költséghatékony feladatellátást.

2.6.1. A falusi önkormányzatok mint kockázati tényezők

A 2004-ben pénzügyi ösztönzőkkel megtámogatott önkéntes többcélú kistérségi társulási rendszer kimozdította a hazai rendszert a holtpontról, de számos kérdés még továbbgondolásra érett. A legfontosabb problémát abban látjuk, hogy a többcélú társulások egy szervezeti keretbe igyekeznek szervezni a különböző mérethatékonysági mutatókkal és szervezési elvekkel jellemezhető kötelező önkormányzati feladatokat. Nyilvánvalónak látszik, hogy a vonalas infrastruktúrákat is igénylő szolgáltatások (pl. vízi-közmű), a szilárd hulladék kezelése, a humán szolgáltatások és a közigazgatási szolgáltatások más-más léptékben működtethetők. Ennek szükségességét jelzik az ún. mikrotársulások, amelyek – a közoktatás területén – a 2004 előtt már működött intézményfenntartó társulások „túlélését” jelentik. Ráadásul a többcélú kistérségi társulás területfejlesztési mandátumot is kapott, ami a NUTS 4-es szinten nyilvánvalóan diszfunkcionális.

A pénzügyi ösztönzés önmagában nem vezet eredményes és gazdaságos feladatellátáshoz. A központi kormányzat a már bírált allokációs rendszerben („kistérségi normatívák”) 2006-ban 15,4, 2007-ben 22,5, 2008-ban az előirányzatok szerint 28,1 Mrd forintot folyósít e társulásoknak. Ezen összegek elégségesek arra, hogy a súlyos alulfinanszírozottságtól szenvedő, jellemzően községi önkormányzatok számára a túlélést biztosítsák. Egységes politikai akarat és a szükséges elemzések híján azonban ettől még nem valósulnak meg azok a szerkezeti változások, amelyek az elaprózott rendszerből is adódó leszakadást megállíthatják. Szükséges azt is jelezni, hogy a helyi önkormányzati rendszernek nem feladata megoldani a vidékfejlesztést (és erre nem is képes). Világosan kell látni, hogy a 2.500 falusi önkormányzat „működési racionalizálása” számottevő megtakarítást nem jelenthet, sőt, véleményünk szerint az önkormányzati feladatok ellátása, a túlélés – megfelelő feltételek melletti – egyszeri konszolidációt követelne. Ez természetesen a pénzügyi fegyelem megerősítésével és az önkormányzati igazgatás további racionalizálásával együtt képzelhető csak el. Empirikus tapasztalataink azt mu-

tatják, hogy a forráshiány mellett nő a látens fizetéseképtelenség.²⁷ Becsléseink szerint jelenleg mintegy 1.200-1.300 önkormányzat látens fizetéseképtelen. Közvetlen jelzés, hogy az utóbbi 12 hónapban – ismereteink szerint – öt adósságrendezési eljárás indult.²⁸

2.6.2. A középszint problémája

A szereplők számát tekintve jóval kisebb, a költségvetési kiadások, a vagyon és az ellátott feladatok szempontjából pedig lényegesen nagyobb kockázatot jelent a megyei önkormányzatok és a megyei jogú városok helyzete. A megyék – a választott politikai testületük ellenére – érdemi, önálló gazdálkodást nem folytatnak, helyi adókiivetési joguk nincs, az illetékbevételekből származó bevételeik is megcsappantak. Kiterjedt intézményfenntartó kötelezettségeik és alulfinanszírozottságuk miatt ugyanakkor jelentős pénzügyi nehézségekkel küzdenek. Ez a kör jelentős kölcsönforrást vett igénybe a működés finanszírozására.

A megyei jogú városok más típusú kockázatokat hordoznak. Ez a kör jelentős helyiadókapacitással és vagyontömeggel – benne jelentős közüzemi vállalati tulajdonnal – rendelkezik. Ezen önkormányzatok többsége a PPP-beruházásokban jelentős kötelezettségeket vállalt, emellett kötvénykibocsátó és bankhitel-felvevő, közüzemi vállalatai hiteltartozásainak a kezeje. Ez utóbbiak következtében a nagyvárosi kör egésze és a középvárosok egy része olyan fejlődési pályára került, amely középtávon – 2011. után – jelentős pénzügyi feszültség forrása lesz.

Ugyanakkor a megyék és a megyei jogú városok nagyarányú párhuzamos adminisztratív kapacitásokat működtetnek. A két önkormányzattípus közötti jobb munkamegosztás jelentős szinergiák – ezen belül költségmegtakarítások – forrása lehetne.

2.6.3. A fővárosi probléma

Az ország versenyképessége szempontjából kulcskérdést jelent a főváros (fővárosi önkormányzat és kerületek) által nyújtott közszolgáltatások minősége. Jelenleg a kerületi önkormányzatok pénzügyileg a legstabilabb önkormányzatok, de a fővárosi helyzet egészében nem

²⁷ Az önkormányzati adósságrendezési eljárásról szóló törvény szerint 60 napnál hosszabb idejű kifizetetlen kötelezettség esetén az önkormányzat inszolvens. A látens inszolvencia azt jelenti, hogy különböző „technikákkal” formálisan azt érik el, hogy nincs lejárt számla vagy egyszerűen nem tartják be a törvényt és nem kezdeményeznek adósságrendezési eljárást.

²⁸ 1996-2006 vége között összesen 21 eljárás volt.

megnyugtató. A Fővárosi önkormányzat eladósodottsága, a tömegközlekedési vállalat helyzete, ezen belül a kiemelt projektek (4. metró, szennyvíztisztító mű) menedzselési problémái jelentős pénzügyi és működési kockázatok forrásai.

2.6.4. Korszerűsítési javaslatok

Az önkormányzati rendszer korszerűsítése – megítélésünk szerint – a sikeres közszektor-reformok egyik kulcsa. A széles feladat- és felelősségi körrel felruházott önkormányzatoknál minden akut probléma megjelenik. Önkormányzati feladat a közoktatás működtetése, a szociális és az egészségügyi ellátás, továbbá jelentős állami és helyi közigazgatási feladatok, hatósági jogkörök gyakorlói az önkormányzatok.

A rendszer korszerűsítését négy dimenzióban lehetséges értelmezni. Ezek:

- az alkotmányos berendezkedés,
- a kormányzati feladatok kormányzati szintek közötti elosztása,
- a feladatellátás szervezési és szervezeti kérdései és
- a finanszírozási rendszer.

Az első két dimenzió egyértelműen sarkalatos törvényekkel szabályozható, így a változáshoz politikai konszenzus szükséges. Rövidtávon a második két területen látunk előrelépési lehetőséget. A kötelező feladatok ellátásának szabályait rögzítő ún. szakmai vagy ágazati törvények módosíthatók. E törvények maximalizmusának enyhítése és ehhez transzparens, kiszámítható, egyszerű forrásszabályozási rendszer társítása jelentős mértékben javíthatna az önkormányzatok működésén. A rugalmas feladat-ellátási keretek, a társulások, illetve a költségvetésen kívüli szereplők bekapcsolódása pedig adott, bizonyos területeken ez még fejleszthető is. Lényegesnek tartjuk hangsúlyozni, hogy erősíteni kell az önkormányzati gazdálkodás színvonalát és pénzügyi fegyelmét. Ehhez a már említett kiszámíthatóbb és átláthatóbb finanszírozás, a jogszabályi keretek életszerűvé tétele mellett az ellenőrzés érdemi javítása szükséges. A pénzügyi és a szakellenőrzésnek egymást erősítve kell működnie. Bízató, hogy az ellenőrzés fejlesztése érdekében nemcsak az érintettek egyetértése van meg, de konkrét lépések is történtek, illetve vannak előkészületben.

2.7. A foglalkoztatás néhány makrogazdasági összefüggése

A foglalkoztatási színvonal növelése a jövőbeni gazdasági fejlődés egyik kulcskérdése. A gazdasági növekedés és a foglalkoztatás kapcsolatát két szempontból is indokolt vizsgálunk. Egyfelől feltehető a kérdés, hogy a várható gazdasági növekedés mértéke és jellege képes-e megteremteni a foglalkoztatási színvonal jelentős emelkedésének feltételeit. Másfelől szükséges azt a kérdést is vizsgálni, hogy a munkaerő-kínálat oldaláról megvannak-e a gyors gazdasági növekedés feltételei, vagy a munkaerőpiac strukturális problémái miatt a megfelelően képzett munkaerő hiánya a gazdasági növekedés akadályává válik. Ebből a szempontból is figyelmet érdemel, hogy a gazdasági növekedés 2009-től történő felgyorsulásával számoló kormányzati prognózis ugyanezekre az évekre a foglalkoztatás szerény mértékű (0,6 százalékos) emelkedését várja. Ha tehát az előre jelzett gazdasági növekedés bekövetkezik, akkor csekély a kockázata annak, hogy a foglalkoztatottak száma nem emelkedik legalább évi 0,6 százalékkal.

A FEMI korábbi makrogazdasági tanulmánya rámutatott arra, hogy a gazdasági növekedés ilyen mértékű felgyorsulására kockázatos építeni, mivel a növekedést gyorsító tényezők hatása még nagyon bizonytalan. Az egyik bizonytalansági tényezőt éppen az jelenti, hogy a munkaerő-kínálat oldaláról megvannak-e a dinamikus gazdasági növekedésnek a feltételei. Ezért is szükséges a foglalkoztatás és a növekedés problémáját jobban körbejárni. Elemzésünkben elsősorban arra keressük a választ, hogy melyek a munkaerőpiacnak azok a strukturális problémái, amelyek leginkább hatnak a gazdasági növekedésre. Emellett azt vizsgáljuk, hogy a gazdasági szerkezet, illetve a gazdasági növekedés duális jellege mennyiben fogja vissza a foglalkoztatási színvonal emelkedését.

Mielőtt az elmúlt évek munkaerő-piaci tendenciáit áttekintenénk, érdemes egy pillantást vetni a foglalkoztatás alakulásának január-februári adataira. Természetesen a foglalkoztatás esetében az év eleji adatoknak az előző év azonos időszakához való viszonyítása döntő mértékben az előző évben lejátszódott folyamatokat tükrözi. Ezzel összhangban a február végi adat a nemzetgazdaság egészében az alkalmazottak körében 1,7 százalékos csökkenést mutat, ami elsősorban annak a következménye, hogy a költségvetési szektorban 5 százalékos meghaladó mértékű leépítés ment végbe, míg a versenyszférában az alkalmazottak száma 0,6 százalékkal csökkent. Bízható, hogy a versenyszféra több ágazatában és az ipar egyes alágazataiban is emelkedett az alkalmazottak száma.

A 2008. januári és februári indexek összehasonlítása a létszámcsökkenés mérséklődését jelzi, következésképpen a foglalkoztatásnak a kormányzati prognózisban várt 0,3 százalékos mértékű növekedése az év egészében még bekövetkezhet. Ezt valószínűsítik a különböző műhelyekben készült munkaerő-piaci előrejelzések is.

Gazdasági elemzők körében mára egyöntetűvé vált az a vélemény, hogy a magyar gazdaság legsúlyosabb problémája a foglalkoztatás alacsony színvonala. Kevesebb, mint négy millió aktív kereső csak rendkívül magas állami elvonások mellett képes további 6 millió embert eltartani. A bérekre rakódó nagyarányú adók és járulékok pedig a foglalkoztatás bővítését fékezik. Közismertek a munkaerőpiac szerkezeti problémái is, amit a leginkább szembe tűnően a munkaerőhiány és a tartós munkanélküliség egyidejű jelenléte jellemez. Következésképpen a költségvetés makrogazdasági környezetének feltárása során nem kerülhetjük meg, hogy a foglalkoztatás problémáját is elemezzük, noha ezen a területen a költségvetés alakulására azonnal ható, hirtelen változások nem valószínűek. A hirtelen gazdasági visszaesés a foglalkoztatás drámai csökkenésével járna, de egyebekben a munkaerő-piaci folyamatokra inkább a fokozatosság a jellemző. Ezért a továbbiakban áttekintjük, hogyan alakultak a foglalkoztatási folyamatok a 2003-2007. közötti időszakban, és megpróbáljuk ennek alapján azonosítani a munkaerő-piacon tapasztalható trendeket.

A **14. táblázatban** a munkaerő-helyzetet legátfogóbban jellemző néhány mutató alakulását tüntettük fel. A számok azt mutatják, hogy a vizsgált időszak egészében a foglalkoztatás színvonala lényegében stagnált, sőt a 2007-es visszaesés miatt némileg csökkent. Eközben a munkanélküliségi ráta jelentősen emelkedett. Következésképpen a munkavállalási korú népesség gazdasági aktivitásának növekedése nem a foglalkoztatás bővülésében, hanem a munkanélküliség súlyosbodásában nyilvánult meg, mivel a munkahelyek számának emelkedése nem tartott lépést a gazdasági aktivitás növekedésével.

14. táblázat

A munkaerőhelyzet néhány jellemzőjének alakulása, 2003-2007.

Megnevezés	2003. IV. negyedév	2007. IV. negyedév	Változás (%)
15-74 éves népesség (ezer fő)	7736,9	7718,3	99,8
Gazdaságilag aktívak (ezer fő)	4184,2	4237,2	101,3
Foglalkoztatottak (ezer fő)	3952,3	3926,2	99,3
Munkanélküliek (ezer fő)	244,5	327,8	134,1
Aktivitási arány (%)	54,1	54,9	101,5
Foglalkoztatási ráta (%)	51,1	50,7	99,2
Munkanélküliségi ráta (%)	5,5	7,4	134,5

Forrás: KSH

Az okok mélyebb megértéséhez a foglalkoztatási trendek részletesebb feltárására van szükség. Ezért a **15. táblázat** adatainak segítségével azt elemezzük, hogy a foglalkoztatási ráta hogyan alakult az egyes korcsoportokban.

15. táblázat

A foglalkoztatási ráta alakulása korcsoportonként 2003-2007 (%)

Korcsoport	2003. IV. n.é.	2007. IV. n.é.	Különbség
15-19	4,0	2,8	-1,2
20-24	46,1	37,4	-9,5
25-29	71,6	72,6	1,0
30-34	74,2	74,2	0,0
35-39	78,8	77,8	-1,0
40-44	78,5	79,5	1,0
45-49	75,7	76,0	0,3
50-54	68,5	69,1	0,6
55-59	45,4	46,9	1,5
60-64	12,5	13,6	1,1
65-69	3,5	4,7	1,2
70-74	1,9	1,3	-0,6
Összesen	51,1	50,7	-0,4

Forrás: KSH

A táblázatból két egyértelmű tendencia olvasható ki:

- kis mértékben emelkedett a foglalkoztatási ráta a 40 évnél idősebbek minden korcsoportjában;
- drámaian visszaesett a foglalkoztatási színvonal a legfiatalabb korcsoportokban.

Az első tendencia oka nyilvánvaló. A magasabb nyugdíjkorhatár, illetve az idő előtti nyugdíjazások lehetőségének szűkítése következtében az idősebb munkavállalók nagyobb arányban maradtak a munkaerőpiacon. Jól mutatja ezt, hogy a 45 év felettek közül azokban a korcsoportokban nőtt leginkább a foglalkoztatási ráta, amelyeket a magasabb nyugdíjkorhatár jelentősebben érint.

A fiatal korosztályok foglalkoztatási színvonalának nagyarányú mérséklődése mögött első látásra a beiskolázási arányok növekedését feltételezhetnénk. A munkaerő-piaci helyzet mélyebb elemzése azonban arra világít rá, hogy a fiatalok zuhanó foglalkoztatási színvonala nem kis részben romló elhelyezkedési lehetőségeik következménye. A részletesebb elemzés érdekében a **Függelék F/3. és az F/4. táblázataiban** korcsoportos bontásban feltüntettük a foglalkoztatási ráta és a munkanélküliségi ráta alakulását, külön a nőkre és a férfiakra. E táblázatok adatai is azt mutatják, hogy a fiatalok munkanélküliségi rátája a vizsgált időszakban drasztikusan emelkedett. A 20-24 éves korcsoportban a férfiak esetében 11,0 százalékról 15,7 százalékra, a nők esetében 10,7 százalékról 17,3 százalékra. A 15-19 éves korosztályban még jelentősebb az emelkedés mértéke. E korosztály alacsony gazdasági aktivitása miatt azonban a munkanélküliek abszolút száma még mindig nem nagyon jelentős.

A fiatalok esetében tehát a legkedvezőtlenebb munkaerő-piaci változás zajlott le: gazdasági aktivitásuk mérséklődése ellenére körükben a munkanélküliség drámai módon emelkedett. Célszerű ezért mélyebben elemezni a fiatalok munkanélkülisége növekedését. Erre a regisztrált munkanélküli pályakezdők adatai adják a legjobb lehetőséget. **Lásd a 16. táblázatot.**

**A regisztrált pályakezdő munkanélküliek számának alakulása
iskolai végzettség szerint, 2003-2007**

Végzettség	2003	2007	Növekedés	
			fő	%
Legfeljebb 8 általános	10853	16182	5329	49,1
Szakm., szakiskola	6372	7284	912	14,3
Középiskola	10646	13508	2862	27,5
Felsőfokú	3422	3351	-71	-0,2
Kitöltetlen		3360		
Összesen	31292	40386	9094	29,1

Forrás: Foglalkoztatási és Szociális Hivatal

A táblázat adatai arról tanúskodnak, hogy – a közhiedelemmel ellentétben – 2003. óta a diplomás regisztrált munkanélküli pályakezdők létszáma nem emelkedett. Az átlagosnál kisebb mértékű volt a munkanélküliség növekedése a szakmunkás végzettségűek körében. (Ez összefügg a szakmunkástanulók számának folyamatos és nagyarányú csökkenésével is.) A munkanélküliség növekedésének az üteme a legnagyobb a legfeljebb 8 általánost végzett pályakezdők körében volt. Sajnálatos módon a közoktatási rendszerből lemorzsolódás, illetve továbbtanulásra való alkalmatlanság miatt egyre több fiatal lép be a munkaerőpiacra használható képzettség, és a munkavállaláshoz szükséges kompetenciák nélkül. Megfelelő alapok nélkül őket a foglalkoztatáspolitikai eszközök segítségével is nagyon nehéz munkához juttatni. Jelentős mértékben emelkedett a középfokú végzettségű pályakezdő munkanélküliek száma is.

A fentiek kapcsán érdemes felhívni a figyelmet arra az eddig keveset elemzett jelenségre, hogy a felsőfokra beiskolázott fiatalok kb. egyharmada nem szerez diplomát, azaz középfokú végzettséggel lép be a munkaerőpiacra. A felsőoktatási statisztikákon alapuló számításaink szerint 2007-re már meghaladta a 20 ezer főt azoknak a fiataloknak a száma, akik a nappali tagozatról lemorzsolódva, felsőfokú végzettség nélkül próbálnak munkába állni. Az adatok tehát arra utalnak, hogy a fiatalok munkanélküliségének növekedése igen nagymértékben a nem megfelelő szakképzettségüknek a következménye.

Nagy létszámú, jól képzett fiatal korosztályok beáramlása a munkaerőpiacra a kínálat oldaláról ösztönözné a foglalkoztatást. Ezzel szemben a fenti adatok azt jelzik, hogy az elmúlt öt évben csökkenő létszámú, kisebb gazdasági aktivitású fiatal korosztályok léptek be a munkaerőpiacra, s közöttük is nagy arányt képviselnek azok az álláskereső, akik a munkaerő-

piacon értéket jelentő képzettséggel nem rendelkeznek. Ez a tendencia a következő években is folytatódik. Mindhárom jellemző azt jelenti, hogy a fiatalok munkaerő-kínálata csak igen kis mértékben képes hozzájárulni a gazdaság dinamizálásához, sőt a megfelelő munkaerő-utánpótlás hiánya a gazdasági növekedés felgyorsulásának egyik akadályá.

A munkanélküliség növekedésének második legfontosabb összetevője az, hogy jelentősen emelkedett az idősebb korcsoportokban is a munkanélküliségi ráta, ami a magyar munkaerő-piacon egy egészen új jelenség. A nyugdíjkorhatár fokozatos emelése miatt 1999. és 2003. között az érintett korosztályokban úgy nőtt összességében mintegy 100 ezer fővel a foglalkoztatottak száma, hogy közben a nyílt munkanélküliség e korosztályokban marginális jelenség maradt. Ezzel szemben 2003 és 2007. között az 50-59 évesek körében kerekén 30 ezer fővel, azaz a duplájára emelkedett a munkanélküliek száma, a foglalkoztatás bővülése pedig lelassult. Magyarországon a rendszerváltást követően a nyugdíjkorhatár fokozatos emelése és az idő előtti nyugdíjazási lehetőségek szűkítése volt az egyetlen olyan intézkedéscsomag, amely a munkaerő-kínálat oldaláról eredményesen hozzájárult a foglalkoztatási ráta emelkedéséhez. A munkaerő iránti kereslet tartós pangása következtében azonban az idősebb korosztályok növekvő gazdasági aktivitása egyre nagyobb arányban kiszorító hatású, azaz mind az idősebb, mind a fiatalabb korosztályok körében fokozza a munkanélküliséget.

Ugyancsak kedvezőtlen új jelenség, hogy igen jelentősen mérséklődött a 30-39 éves nők foglalkoztatási rátája, és ezzel párhuzamosan megemelkedett a munkanélküliségi rátája. Ez első sorban azzal függhetett össze, hogy a minimálbér drasztikus növelése következtében olyan iparágak települtek ki hazánkból, amelyek tipikusan női munkaerőt foglalkoztattak. A nőket érintette nagyobb mértékben a közsféra létszámcsökkentése is. E két folyamat következményeként nagylétszámú nőket kerültek a munkanélküliek közé, akik konvertálható szak-képzettséggel nem rendelkeznek.

A munkaerő-kínálat gazdasági növekedést dinamizáló szerepét tovább gyengíti, hogy a munkanélküliek jelentős része nem képvisel minőségi munkaerő-tartalékot a foglalkoztatás bővítéséhez. Közel kétharmaduk több mint fél éve, közel felük több mint egy éve munkanélküli. Az év során a munkanélküli nyilvántartásba belépők több mint 80 százaléka már volt regisztrált munkanélküli. Ez azt mutatja, hogy az egyszer munkanélkülivé váltak igen jelentős része – gyenge foglalkoztathatósága következtében – nem tud a nyílt munkaerőpiacon megkapaszkodni, a csak támogatott foglalkoztatásba, illetve átmeneti állásokba képes belépni.

Ebben a helyzetben különösen fontos lenne, hogy a foglalkoztatáspolitikai aktív eszközei eredményesen segítsék a munkanélküliek tartós elhelyezkedését. Az aktív eszközök azonban ezt a funkciót csak igen részlegesen töltik be. Az aktív eszközökbe belépők 46,6 százaléka a csak átmeneti foglalkoztatást jelentő közhasznú munkán vett részt 2006-ban. (Ebben a számban nincsenek benne az ugyancsak átmeneti munkalehetőséget jelentő közcélú-, illetve közmunkán foglalkoztatottak.) A tapasztalat az, hogy e foglalkoztatási formák esetében a foglalkoztató a támogatás megszűnését követően a résztvevők 1 százalékát sem foglalkoztatja tartósan.

A továbbfoglalkoztatás szempontjából lényegesen kedvezőbbek a többi aktív foglalkoztatáspolitikai eszköz mutatói. A több éves idősorok azt mutatják, hogy a képzésben résztvevők 44-47 százaléka, a bértámogatásban részesülők 61-64 százaléka, a támogatott vállalkozók közel 90 százaléka a támogatás lejártát követő 6 hónap után még munkát végez. Komoly hatékonysági probléma viszont az, hogy e támogatásokat igen nagy arányban nem elsősorban azok kapják, akiknek az elhelyezkedéséhez ezekre feltétlenül szüksége lenne. Ennek illusztrálására a **17. táblázatban** összevetettük a regisztrált munkanélküliek és az egyes aktív eszközökkel támogatott álláskeresőik iskolai végzettség szerinti összetételét.

17. táblázat

A regisztrált munkanélküliek, valamint az aktív foglalkoztatási eszközökkel támogatottak megoszlása iskolai végzettség szerint

Végzettség	Regisztrált munkanélküli*	Munkaerőpiaci képzésben részesült**	Bértámogatásban részesült**	Közhasznú munkán foglalkoztatott**
Max. 8 általános	41,9	28,6	21,7	51,8
Szakm. szakiskola	32,4	25,7	39,6	27,5
Képesítést adó középiskola	13,5	23,3	20,8	9,3
Gimnázium	7,9	14,4	11,0	7,4
Főiskola egyetem	4,4	8,1	6,9	4,0
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: FSZH *2006-ban, **a 2007. I. félévében befejeződött programokban résztvevők adatai

A táblázat adatai egyértelműen jelzik, hogy az alacsonyabb iskolai végzettséggel, és ennek következtében rosszabb munkaerő-piaci pozícióval rendelkező munkanélküliek mennyire alulreprezentáltak az elhelyezkedést valóban segítő aktív foglalkoztatási eszközökkel támogatott munkanélküliek között, illetve felülreprezentáltak a csak átmeneti foglalkoztatást biztosító közhasznú munka esetében.

A fentiekkel szemben az új foglalkoztatáspolitikai eszközök hatékonyságának vizsgálata nem megoldott. (Ennek hiányát legutóbbi ellenőrzése során az ÁSZ is kifogásolta.) A START-kártyával és annak kiterjesztéseivel kapcsolatosan nincsenek olyan adatgyűjtések, amelyek segítségével e támogatásoknak az érintettek elhelyezkedésére gyakorolt tényleges hatását mérni lehetne. A rendelkezésre álló adatok arról tanúskodnak, hogy e támogatásoknak az ún. holt súlya igen nagy, azaz a munkáltatók olyan személyek foglalkoztatása után veszik igénybe a kedvezményeket, akiket kedvezmény nélkül is foglalkoztattak volna. Például 2005. október 1. és 2007. július 8. között 60 056 pályakezdő fiatalnak adtak ki START kártyát, közülük 17 668 rendelkezett felsőfokú végzettséggel. Ez utóbbi a többszöröse annak ahány diplomás fiatal a korábbi években pályakezdő munkanélküliként regisztráltatta magát. Ez arra utal, hogy számos olyan fiatal is élt a kedvezmény lehetőségével, aki e nélkül is el tudott volna helyezkedni. A START-kártyát kiváltók között 29,4 százalék volt a felsőfokú végzettségűek aránya, miközben ők a regisztrált pályakezdő munkanélküliek között csak 8,4 százalékos arányt képviselnek. Ez is azt illusztrálja, hogy a START-kártya kedvezmények nem a legnehezebben elhelyezkedni tudó pályakezdők foglalkoztatását segítik. Igaz, hasonló volt a helyzet a pályakezdők elhelyezkedését korábban segítő aktív eszköz, a munkatapasztalat szerzés támogatása esetében is, ahol a támogatásban részesülő felsőfokú végzettségűek aránya szintén megközelítette a 30 százalékot.

Gazdasági elemzők gyakran élnek azzal a feltételezéssel, hogy a munkanélküliségi ellátások relatív magas szintje lehet az oka annak, hogy a munkanélküliek lassan és nehezen tudnak újra elhelyezkedni. A mélyebb munkaerő-piaci elemzések azonban e vélekedéseket kevésbé igazolták. Egyedül a rendszeres szociális segélyezés új, az eltartottak számát is figyelembe vevő rendszere hozott létre nehezen áttörhető szegénységi csapdát. A számok sokkal inkább arról árulkodnak, hogy a munkanélküliek igen jelentős részének alacsony a foglalkoztathatósága, azaz többek között alacsony iskolai végzettsége, nem megfelelő szakképzettsége, gyenge mobilitási képessége, egészségi-életvezetési problémái miatt a nyílt munkaerőpiacon nem tud tartósan elhelyezkedni. A probléma rövid távú orvoslása érdekében a magyar foglalkoztatáspolitikai nemzetközi összehasonlításban kiugróan magas összegeket költ a különféle átmeneti közfoglalkoztatási formák támogatására, holott ezek az érintettek tartós foglalkoztathatósága szempontjából rendkívül gyenge hatásfokúak, ugyanakkor forrásokat vonnak el a jobb hatékonyságú aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök finanszírozásától.

A munkaerő-kínálatnak ezek a strukturális problémái is hozzájárulhattak ahhoz, hogy a foglalkoztatás jelentős bővülésére még azokban az években sem került sor, amikor a GDP jelentős mértékben növekedett. A különféle munkaerő-piaci felmérések is azt jelzik, hogy a dinamikus exportbővülést végrehajtó vállalatok nem jutnak megfelelő munkaerőhöz. Emellett néhány területen állandósult a szakmai jellegű munkaerőhiány.

A foglalkoztatás bővülésének másik akadálya szorosan kapcsolódik a gazdaság duális jellegéhez. Az elmúlt években ugyanis a gazdaság dinamikusan fejlődő részét az exportra termelő, jelentős részben külföldi tulajdonban álló, viszonylag nagyobb méretű vállalatok adták. Ezek jelentős beruházásokat valósítottak meg, az élőmunka termelékenységét jelentősen növelték, s ennek következtében a termelés gyors felfutása ellenére létszámukat összességében csökkentették. Következésképpen a foglalkoztatásban sokkal kisebb arányt képviselnek, mint a GDP-hez vagy az exporthoz való hozzájárulásban. Ezt szemléltetik a **18. táblázat** adatai. Ezzel szemben az élőmunka-igényesebb (kevésbé tőke-intenzív) tevékenységet folytató, többségében hazai tulajdonú kis és közepes vállalatok nem értek el akkora gazdasági növekedést, hogy létszámukat jelentős mértékben tudták volna növelni.

A táblázatban bemutatott adatokból az a következtetés vonható le, hogy a foglalkoztatás számottevően elsősorban akkor bővíthet, ha a hazai tulajdonú kis és közepes vállalkozások versenyképessége javul, és ezáltal nagyobb arányban tudnak bekapcsolódni az exportba, vagy legalább ki tudják használni a belső fogyasztás újbóli növekedése által teremtett lehetőségeket.

18. táblázat

A különböző külföldi tulajdoni hányadú vállalkozások hozzájárulása a GDP termeléséhez, az exporthoz és a foglalkoztatáshoz

A külföldi tulajdon Részaránya (%)	Hozzájárulás a		
	GDP-hez	exporthoz	foglalkoztatáshoz
100	27,7	58,7	14,8
50-100	18,0	16,2	5,4
25-50	1,6	1,5	1,3
0-25	4,2	6,9	1,7
0	52,7	16,6	76,8
Összes kettős könyvelést folytató vállalkozás	100,0	100,0	100,0

Forrás: 2006. évi társasági adóbevallás adataiból készített számítás

2.8. Az államadóssággal kapcsolatos néhány kockázati tényező

A nominális konvergencia szempontjából kiemelten fontos a fiskális szabályokkal kapcsolatos vállalások teljesítése. Ezért fontosnak tartjuk a konszolidált államadósság alakulásának tendenciáit is áttekinteni. Mindenekelőtt meg kell különböztetnünk az államadósság különböző kategóriáit. A központi költségvetés bruttó adóssága olyan kategória, amelyre az éves költségvetési politika a legközvetlenebbül hat. Ez az előzetes adatok alapján a GDP 61%-ának megfelelő érték volt 2007. végén. A maastrichti adósság a GDP 66%-át tette ki ugyanebben a pillanatban. Deviza-összetétel szerint devizában denominálódott a központi költségvetés adósságállományának 28,7%-a, forintban 71,3%-a. Ez utóbbinak a 21%-a nem hazai befektetők portfóliójában volt. Összességében tehát az állomány finanszírozásának majdnem fele a külföldi befektetők magatartásától függ, illetve közvetlenül vagy áttételesen ki van téve a forintárfolyam-alakulásnak. A 2008-ra kidolgozott államadósság-kezelési stratégia alapján az látható, hogy a 2007-ben elért stabilizációs eredmények kedvezőbbé – kevésbé feszítetté – teszik az államadósság finanszírozását. Az eddigi kibocsátások azonban azt mutatják, hogy a hazai gazdasági szereplők nettó megtakarítói pozíciójának kedvezőtlen alakulása miatt nem könnyű tartani az eredeti finanszírozási tervet, beleértve az éves kamatszolgálat nagyságát. Becslések szerint ennek többlete 80-150 Mrd forint közé tehető, amely rontja a deficit kilátásokat.

Tágabb kategória az államháztartás konszolidált adóssága, ezért ezzel kapcsolatosan tovább kell árnyalni a képet. Ebben benne van a hitelfelvételre jogosult államháztartási alrendszerek adóssága, valamint a kvázi-fiskális szervezetek által generált hiány hatása, levonva ebből az alrendszerek egymás közötti tartozását. A központi költségvetés adóssága mellett az önkormányzatok hitel- és kötvényállománya növeli az állampapírban tartott megtakarításaik csökkentik a konszolidált államadósságot. A helyi önkormányzati szektor – ahogy a tanulmány más részében ezt részletesen bemutattuk – eladósodásának okai összetettek, megítélése árnyalt elemzést igényel. A 2007. évre vonatkozó tényszámok igazolták korábbi tanulmányunk azon előrejelzését, hogy a 2008. évi költségvetési törvény számítási anyagában alapul vett önkormányzati adósságszám alulbecsült.

Az önkormányzatok pénzügyi vagyonát és forrásait a **19. táblázatban** mutatjuk be. Az önkormányzatok nettó pénzügyi vagyonának értékét az SNA módszertantól eltérően számítottuk. Ennek oka az, hogy a tulajdonosi részesedéseik döntő része (egyéb részvény, részesedés sor) olyan vállalatokban van, amelyek az önkormányzatok kötelező feladatait jelentő szolgál-

tatásokat nyújtanak, és amelyeknek a részvényei nem forgalomképesek, ezért ténylegesen nem pénzügyi vagyon.

A várható hitelfelvételi szigorítások, illetve ennek szerencsétlen kommunikációja felgyorsította a helyi önkormányzati szektor eladósodásának növekedését. A szektor bruttó pénzügyi kötelezettségei a GDP 3 százalékának felelnek meg. A nettó pozíció ennél kissé jobb, mivel 8 Mrd forinttal nőtt az önkormányzati szektor által tartott állampapír állomány. A kötvénykibocsátásokból származó források jelentős része egyelőre az önkormányzatok megtakarításaként pihen a hazai bankrendszerben. A szektor hazai bankrendszerben elhelyezett betétei 136 Mrd Ft-tal nőttek az elmúlt költségvetési évben. Ez a tendencia az év eddigi részében nem változott. Az adatokból közvetlenül nem olvasható ki, hogy a 6 Mrd forintos befektetési jegy és a már említett 130 Mrd forintos bankbetét növekmény mit finanszíroz. Az biztosan állítható azonban, hogy az önkormányzati eladósodás fiskális konvergencia kockázata nem az államadósság oldalon jelentkezik elsősorban, hanem a jelenleg tartalékként pihenő források időben koncentrált megmozdulása esetén az ESA deficit akár a GDP 1%-ának megfelelő mértékű növelésében.

2008. első negyedében tovább folytatódott az önkormányzati kötvénykibocsátás. A kibocsátás összértéke meghaladta a 80 milliárd forintot, amelynek denominációja döntően svájci frank volt. Ez év márciusában (a szokásos szezonális hatást meghaladóan) nőtt a szektor betétállománya és csökkent a hitelállománya. Ebből az látszik, hogy az új kötvények részben korábbi hiteleket váltottak ki (mintegy 30 Mrd. forint értékben), részben növelték (50 Mrd. forinttal) a szektor pénzügyi tartalékait. A kibocsátás várhatóan az év további részében növekedni fog. A Magyar Nemzeti Bank 2007. második félévben végzett banki felmérései szerint további kibocsátásokra van igény. A válaszoló bankok zöme önkormányzati hitelportfólióját²⁹ stabil minőségűnek ítélte meg, bár többségük a fedezet politikájában szigorítást és a kockázati prémieumokban növelést helyezett kilátásba.

²⁹ A kötvények zártkibocsátásúak, ezért ezek is a banki hitel-portfólió részét képezik.

19. táblázat

A helyi önkormányzati szektor pénzügyi számlái (S.1313)*

(Mrd Ft)

	2003	2004	2005	2006	2007. 1.félév	2007
Pénzügyi eszközök	1.074,0	1.134,3	1.132,1	1.136,0	1.094,1	1.055,1
készpénz, betétek	212,6	243,0	241,2	274,6	219,3	382,1
nem részvény értékpapírok	55,3	70,7	52,5	42,5	41,1	50,7
hitelek, kölcsönök	71,3	79,4	84,2	82,8	62,6	66,3
tulajdonosi részesedések	692,2	697,5	705,9	710,5	700,9	695,3
Ebből: tőzsdei részvény	25,6	36,3	45,4	45,4	36,5	25,6
befektetési jegy	14,1	16,7	15,7	11,8	13,5	16,4
egyéb részvény, részesedés	652,5	644,5	644,7	653,3	650,8	653,3
Kötelezettségek	426,5	533,5	647,6	822,4	775,2	1.036
nem részvény értékpapírok	5,7	6,5	4,4	27,4	45,2	209,2
Hitelek, kölcsönök	276,7	366,6	415,4	543,8	514,3	576,8
Ebből: hitelek hazai hitelintézetektől	144,0	182,4	241,5	347,3	371,3	358,5
külföldről felvett hitelek	62,4	83,7	100,3	122,9	127,6	132,2
Az önkormányzati szektor nettó pénzügyi vagyona**	-5,0	-43,7	-160,0	-339,7	-331,9	-432,9

*Forrás: Magyar Nemzeti Bank

**Az MNB kalkulációtól eltérő módon számolva, a pénzügyi eszközök és kötelezettségek egyenlegéből levonva az egyéb részvények és részesedések értékét.

Összességében: komoly kockázatát látjuk annak, hogy a konszolidált államadósság mérséklődésének üteme csökken. Ennek okait a központi költségvetés adósságának drágább finanszírozásában, az árfolyamváltozásokból adódó átértékelődési hatásban, valamint a helyi önkormányzati szektor eladósodásában látjuk. Ez utóbbi esetében az jelent súlyos kockázatot, ha a kötvény formában felvett szabad pénzek egy kitüntetett költségvetési időszakban egyszerre mozdulnak meg. Ezt a pénzköltést a folyó évi költségvetés nem tudja befolyásolni. Számításunk szerint 2009-ben 140-145 milliárd forint, 2010-ben 155 milliárd forint „pénztartalék”

megmozdulása fél százalékos „plusz” GDP arányos deficitet eredményezne, azaz érzékenyen rontaná az egyenleget. Másképpen érzékeltette ezt a kockázatot: míg 2007-ben a helyi önkormányzati szektor deficitje a GDP 0,2%-a volt, addig a bevont kölcsönforrás a GDP 0,61%-át tette ki.

*

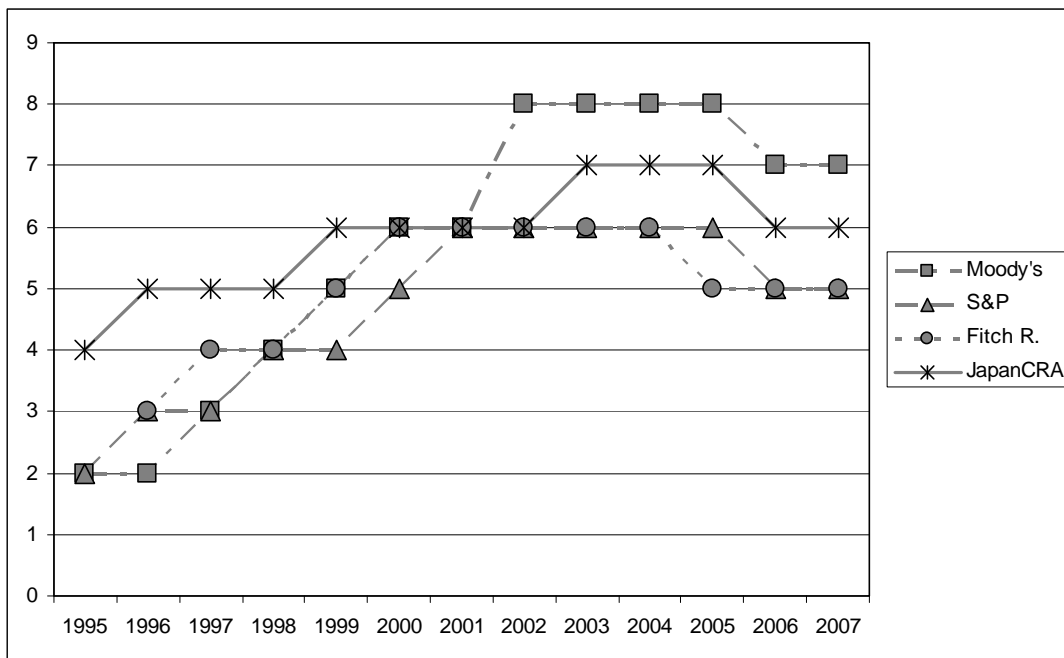
Az államadósság finanszírozhatóságát és azok konkrét költségeit jelentős mértékben befolyásolják a piacok értékítélete és várakozásai. Ezt jelzik a nemzetközi hitelminősítők országkockázat minősítései. A következő, az MNB információi alapján összeállított **2. ábra** ennek alakulását mutatja.

Az ábrához a következő megjegyzések kívánkoznak. Az egyes rating cégek minősítéseit „közös nevezőre” hoztuk. A fenti ábrán például a 6. minősítési sáv a Moody’s esetében A3-nak felel meg, a Standard & Poor’s megfelelő kódja pedig A-. Az ábrán szereplő legmagasabb magyar érték fölött egyébként még négy magasabb fokozat van. A négyfajta hitelminősítés tendenciája megegyezik, de ezen belül vannak eltérések. A három nem japán minősítő nagyjából azonos szintről indult, de az időszak közepétől a Moody’s két fokozattal is „elhúzott” fölfelé a másik kettőhöz képest. A japán hitelminősítő kevésbé érzékenyen reagál: az időszakon belüli ingadozása csak fele a Moody’s ingadozásának.

A minősítés szempontjából néhány stabil év után 2005-2006-ban minden hitelminősítő rontott hazánk megítélésén és a további kilátások sem biztatóak, mert esetünkben az általánosan kockázatkerülővé váló befektetői hangulatot tetézi a nemzetközi összehasonításban kirívóan rossz költségvetési hiánymutató. Az ország leminősítésének kamatteher-többlete évente többször tízmilliárd forintban mérhető.

2. ábra

Magyarország hitelminősítésének változása 1995-2007 között



3. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS KIADÁSI SZERKEZETÉBEN REJLŐ KOCKÁZATOK ÉS EZEK KEZELÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI

Történelmi példák és a nemzetközi összehasonlítások sokasága igazolja, hogy az „állam méretét” (újraelosztási hányaddal, vagy bármely más mutatóval mérve) és az „optimális”, növekedést elősegítő kiadási szerkezetét nem lehet tértől és időtől függetlenül meghatározni. A jóléti közgazdaságtan klasszikus válasza szerint az államnak ott kell szerepet vállalnia, ahol a piac kudarcot vall. E megközelítés „szépséghibája”, hogy az igazán sikeres és versenyképes gazdaságokban (skandináv országok, USA) a gyakorlat nem ezt mutatja. A piaci kudarcokból levezethető pontos feladatlista sincs, és nincs olyan elméleti keret, amely az ideális államháztartás definícióját megadná. Ezzel is magyarázható, hogy az Európai Uniónak nincs általános érvényű előírása az államháztartás kiadásaira vonatkozóan. A maastrichti kritériumok betartásán, illetve az ahhoz való konvergálás igyekezetén túl a nemzeti parlamentek döntenek a költségvetési kiadásokról. Az Európai Bizottság véleményében a takarékos, fegyelmezett költségvetési politika elvárása mellett egyre nagyobb figyelmet kap a kiadások minősége, vagyis az, hogy a kiadások összetétele megfelelően biztosítja-e a gazdaság stabilitását, a stratégiai célok megvalósulását, a források hatékony felhasználását. Egyre inkább előtérbe kerül az a követelmény is, hogy a fiskális politika segítse a gazdasági növekedést. Miután a növekedés és a stabilitás biztosítása már az EU szintjén meghatározott stratégia része, ezért a Közösség figyelemmel kíséri a tagországok államháztartási kiadásainak szerkezetét. Az Európai Bizottság dolgozik olyan mutatószámrendszer kialakításán, amely különböző indikátorokkal jelzi az államháztartási kiadások gazdasági és társadalmi hatásait.³⁰

A továbbiakban a magyar költségvetés kiadási szerkezetének jellemző vonásait mutatjuk be. Ezt a rendelkezésre álló kormányzati statisztika segítségével kétféleképpen tehetjük. Azt, hogy az állami szerepvállalás területenként milyen mértékű, a kormányzati kiadások ún. funkcionális bontású adatai alapján elemezhetjük. Az állami szerepvállalás más aspektusát vizsgálhatjuk a kiadások közgazdasági csoportosítása segítségével, ami arra ad választ, hogy hogyan teszi ezt. Az állam saját szervezetei révén nyújthat szolgáltatásokat vagy támogatások formájában járul hozzá az állami feladatok megvalósulásához, ezenkívül pedig növelheti a folyó vagy a tőkejellegű kiadásokat egy adott időszakban. Az államháztartási kiadások köz-

³⁰ Részletesebben lásd: Benedek D. és szerzőtársai: A magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezete. PM Kutatási Füzetek. 9. sz. Pénzügyminisztérium, Budapest, 2004.

gazdasági csoportosításának elemzésével az 1.2. alfejezetben már röviden foglalkoztunk, ezért a továbbiakban az állami kiadások funkcionális szerkezetét vizsgáljuk.

3.1. A funkcionális állami kiadási szerkezet nemzetközi összehasonlításban

Az állami szerepvállalás súlyát az egyes területeken az IMF által a GFS (Government Finance Statistics) módszertanon belül kidolgozott és nemzetközileg is elfogadott funkcionális besorolási rendszerben, az un. COFOG (Classification of Functions of Government) szabvány szerint méri a statisztika. Ennek segítségével az állam által központosított és újra elosztott jövedelmet, az államháztartás konszolidált kiadásait funkciók szerint csoportosítva idősorban és nemzetközi összehasonlításban is elemezhetjük. A funkcionális osztályozás 4 fő kategóriát különböztet meg:

- a) az állami működési funkciók csoportjába az igazgatás, a külügyek, a védelem, a rend-és jogbiztonság, az igazságszolgáltatás tartoznak;
- b) a jóléti funkciók körébe a kormányzat által szervezett (működtetett), vagy támogatott oktatási, egészségügyi társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások és juttatások, a lakásügyek, valamint a környezetvédelem és egyéb ellátások tartoznak;
- c) a gazdasági funkciókba a kormányzat által szervezett és támogatott gazdasági tevékenységek (például energiaellátás, mezőgazdaság, közlekedés, távközlés), ennek megfelelően az infrastrukturális beruházások tartoznak;
- d) az államadósság-kezelés kategóriába az államadósság finanszírozásához kapcsolódó kamatkidadások tartoznak. (A nemzetközi statisztikában ez a kiadási csoport az általános közszolgáltatások között, az 1.csoportban szerepel.)

A kiadási szerkezet magyarországi alakulását az 1990-es évektől 2005-ig a költségvetési pénzforgalmi adatok alapján elemezhetjük, 2001-2005. között azonban módunk van nemzetközi összehasonlításra az EUROSTAT adatbázisa alapján, majd a 2005. utáni szerkezetváltást és annak 2010-ig tartó irányszámait szintén a PM költségvetési adatbázisa alapján hasonlíthatjuk össze a jelenlegi európai jellemzőkkel – a változás irányának a gazdasági növekedésre gyakorolt hatásának megítélése érdekében.

Nézzük először a jelenlegi kiadási struktúrát nemzetközi összehasonlításban, majd utána azt elemezzük, hogy milyen okok vezettek az állami funkciók jelenlegi struktúrájához, és bemutatjuk a KP által megjelölt változások irányait.

A **Függelék F/5. táblázatából** látható, hogy az állami szerepvállalás mértéke és az egyes funkciók súlya eltér a különböző fejlettségű és társadalmi berendezkedésű országokban, és az egyes funkciók súlya időben is változik.

A régi EU-tagállamok (EU-15) átlagában a kormányzati kiadások újraelosztásának a mértéke (az államháztartás konszolidált kiadásainak GDP-hez mért aránya) 2000-tól 2003-ig kismértékben nőtt, a legfrissebb 2005-ös adatok szerint 47% körül van. A növekedés főként a jóléti funkciók, azon belül is az egészségügy és társadalombiztosítás területén következett be. Az újonnan csatlakozott tagállamok újraelosztásának mértéke ennél alacsonyabb, 43,6%, ezen belül Szlovákiában 37,1%!

Miközben Magyarországon az újraelosztás mértéke mintegy 3 %-kal meghaladja az európai átlagot, az egyes területek súlya is elég markánsan eltért, különösen az időszak elején. 2001-2002-ben az állami működésre fordított kiadások súlya – ami magában foglalja az államadóság kezelésével kapcsolatos kiadásokat is – még közel 14% volt, szemben az EU-országok 10%-ával. A jóléti kiadásokon belül jelentős elmaradás volt tapasztalható az egészségügyi, valamint a társadalombiztosítási (szociális védelmi) kiadások terén, ugyanakkor – az újonnan csatlakozott országok átlagához hasonlóan – magasabb volt az oktatásra fordított kiadások és a gazdasági funkciók aránya. 2003-ra a kiadási szerkezet közelített az EU-tagországokéhoz azzal, hogy a gazdasági funkciók továbbra is magasak, különösen 2002-ben, az autópálya építések befejezésének és átadásának évében.

Ami a 2004-2005. éveket illeti, azt látjuk, hogy az egészségügyre fordított kiadások aránya a 2003. évi 5,6%-os csúcs után újra csökken, vagyis távolodik az EU-ban jellemző 6% feletti értéktől. Az oktatási kiadások aránya ugyanakkor továbbra is magasabb az EU átlagánál, miközben az állami működési funkciókra fordított kiadások aránya csökken, nagyságrendje az EU-tagországok átlagához kezd hasonlítani. Érdemes figyelni a szociális védelem funkciócsoportra, melynek legnagyobb részét a nyugdíjkiadások adják. Ez a kiadás nálunk növekvő tendenciát mutat, közelítve az EU 18-19 százalékpontos átlagához, míg egyes újonnan csatlakozott országokban, mint Csehország és Szlovákia feltűnően alacsony, 12% körüli ez az érték. Még mindig magas marad a gazdasági funkciók aránya, ami az infrastrukturális fejlesztés

indokolt állami feladata és az egyre növekvő EU-források fejlesztési felhasználása következtében még jó ideig jellemezni fogja az állami kiadások szerkezetét Magyarországon.

Ezzel kapcsolatban két kérdés merülhet fel: a felzárkózás, a tudásalapú társadalom fejlődési iránya mennyire igényli a fejlett országokéhoz hasonló szerepvállalási mértéket és struktúrát, vagy éppen ellenkezőleg, nálunk most a felzárkózási időszakban talán más arányokra van szükség? A válaszhoz vizsgáljuk meg, hosszabb idősor adatain, hogy milyen okok vezettek arra, hogy az állami szerepvállalás éppen ilyen struktúrában jelenik meg Magyarországon.

3.2. A magyar államháztartás néhány szerkezeti jellemzőjének változása a funkcionális bontás alapján

Az államháztartás GFS rendszerű funkcionális bontású pénzforgalmi adatai 1991-től rendelkezésre állnak azonos módszertan szerint.³¹ Az adatokat 2005-ig a **Függelék F/6. táblázatában** mutatjuk be a GDP és az összes kiadás százalékában, melyből a főbb eredményeket a **20. táblázatba** foglaltuk össze.

20. táblázat

Az államháztartás kiadásainak funkcionális szerkezete Magyarországon

Főbb funkciók	1992	1998	2002	2004	2005
A GDP %-ában					
Állami működés	9,2	7,4	8,6	7,8	7,6
Jóléti funkciók	39,6	29,2	30,2	30,9	31,7
Ebből: Oktatás	7,6	5,8	6,3	6,4	6,4
Egészségügy	5,8	5,0	4,8	5,1	5,3
TB-szociális jóléti	22,0	15,7	16,0	15,6	16,2
ebből: nyugellátások	8,7	8,3	8,8	8,8	9,2
Gazdasági funkciók	7,4	6,5	10,3	6,0	7,0
Államadósság kezelés	5,7	7,9	4,4	4,3	4,2
Összesen	64,0	53,7	53,8	49,8	51,5
Az összes kiadás százalékában					
Állami működés	14,4	13,8	16,1	15,7	14,8
Jóléti funkciók	61,9	54,4	57,8	62,0	61,6
Ebből: Oktatás	11,9	10,8	11,7	12,9	12,4
Egészségügy	9,1	9,3	9,0	10,2	10,3
TB-szociális jóléti	34,4	29,2	29,7	31,3	31,5
ebből: nyugellátások	13,6	15,5	16,4	17,7	17,9
Gazdasági funkciók	11,6	12,1	17,4	12,0	13,6
Államadósság kezelés	8,9	14,7	8,2	8,6	8,2
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Pénzügyminisztérium AHIR adatbázisa, GFS rendszerben pénzforgalmi szemléletben, a Függelék F/6. táblázata alapján

³¹ GFS rendszerű pénzforgalmi adatok a Pénzügyminisztérium AHIR adatbázisából 1991-2006-ig

Ennek alapján a magyarországi állami szerepvállalást a rendszerváltástól 2005-ig általánosan az alábbiak jellemzik:

- Érzékelhető különbség van az időszak első négy éve (1991-1994) és az utána következő 10 év között. Az első négy évet, melyet jelentősen terheltek még a piacgazdaságra való átmenet feladatai és az örökölt viszonylag magas jóléti kiadások a még magas, a GDP 60%-át meghaladó állami szerepvállalás jellemezte az utóbbi évek 50%-os mértékéhez képest. A jóléti funkciók kiadásai akkor még a GDP 40 százalékát is meghaladta, a 90-es évek végétől ez már csak 30% körül mozog. E csökkenés mögött azonban nincs strukturális reformértékű változás, csupán a támogatások elinflálódása és tartalékok felélése, ami megmutatkozik a struktúra visszarendeződésében, vagyis a Bokros csomag utáni mélypont után a jóléti funkciók az összes kiadásnak újra a 60%-át adják. A gazdaság államtalanításának feladata a gazdasági funkció csoportján belül tükröződik a közvetlen állami támogatások leépítésében. Ez a folyamat már a 80-as évek végén az IMF által megkövetelt program szerint megkezdődött. A mezőgazdaság támogatása ugyanakkor a GDP 2%-a körüli értékben kisebb hullámzásokkal egészen az EU csatlakozásig fennmaradt. Az állam gazdasági szerepvállalásának mértékét leginkább az infrastrukturális beruházások egy-egy évben megjelenő kiemelkedő ráfordításai alakították, ezek is a választási ciklusok idején figyelhetők meg leginkább.
- Érdelemleges tendenciaszerű strukturális átrendeződés kevésbé állapítható meg, ami jól látszik a táblázat alsó részének adataiból: a 90-es évek elejei kiadási struktúra és a 2005. évi struktúra alig mutat eltérést. Inkább az egyes évek „húzd meg ereszd meg” költségvetési politikája és a választási ciklusok miatti hullámzások tükröződnek az idősorban. Ennek alapvető oka, mint említettük, hogy az államháztartás kiadási szerkezete még ma is magán hordozza az örökölt struktúrát, a nagy elosztó rendszerek reformja nem valósult – nem is valósulhatott meg egyszerű nagy lépésekkel. E rendszerekhez kapcsolódó tételek jellemzően hosszútávú elkötelezettségek, amelyek nagy tehetetlenséggel bírnak. A nem feltétlenül ily módon determinált tételek esetében nem érvényesült a teljesítményalapú költségvetési tervezés, a kiadások szerkezetének vonatkozásában markáns közpolitikai elképzelések ritkán mutatkoztak meg. Természetesen az államigazgatási feladatokban történtek lassú és fokozatos változások az időszak alatt, melyek részben a jogállami piacgazdaság kiépítésével és az EU-hoz

történt csatlakozási folyamattal voltak összefüggésben. Ezek a feladat változások azonban csak az 1. csoport mélyebb bontásával lehetnének kimutathatóak, így csak azt az eredményt rögzíthetjük, hogy hiába szüntek meg bizonyos állami irányítási feladatok, helyette újak keletkeztek, és emiatt az általános közszolgáltatások kiadási csoportja így eddig érdemlegesen nem tudott csökkenni.

- Jól tetten érhető az idősorban a választási ciklusok költségvetésre gyakorolt hatása, mind az államháztartás központi, de főként helyi szintjén. A választási években megnőnek az összes kiadások, ezen belül is főként a jóléti szociális kiadások. A kép teljessége érdekében azonban látni kell, hogy egyes választási évek központi költségvetését a politikai versennyel közvetlenül nem összefüggő, egyszeri tételek is terhelték. Ilyen volt 1998-ban a Postabank konszolidáció és 2002-ben a korábbi „kvázi-fiskális” kiadások – ekkor még nem kötelező – beemelése a hiányba.
- Külön figyelmet érdemelnek a jóléti rendszerek. Annál is inkább, mert nemzetközileg is egy nehezen mozduló és mozdítható funkcióról van szó. Gondoljunk az egészségügyi költségrobbanásra és a demográfiai folyamatokra. A kiadások GDP arányos alakulásának hátterét és következményeit csak részleteiben lehet vizsgálni a **Függlék F/8-9-10. táblázataiban** közölt ellátottsági mutatók alakulásával párhuzamosan.
- Az oktatási kiadások GDP arányos mértékeiben 1994 után tapasztalható mintegy 1 százalékpontnyi visszaesés, amit 2002. után kis mértékű növekedés követett. Az F/8. táblázat mutatószámai alapján látható, hogy az oktatásra fordított államháztartási kiadások reálértékben is jelentősen csökkentek 1990. és 2000. között, melynek mélypontja a Bokros csomag után, 1998-ig következett be. Ezen belül a legnagyobb mértékű csökkenés —1994 és 1998 között több, mint 40%-kal!— a közoktatásban tapasztalható, majd 1998 után a folyamatos növekedés hatására 2005-ben meg közelítette az 1990. évi szintet, majd 2006-ban és 2007-ben újra csökken. Az is kiderül, hogy a tanulólétszám csökkenése nem volt olyan mértékű (15 év alatt 13%-os), így az egy tanulóra jutó kiadás reálértéke is csökkent: a csökkenés mértéke 1994 és 1998 között megközelítette a 40%-ot, és csak 2004-ben érte el, illetve haladta meg 2 százalékponttal a 90-es évek elejének megfelelő szintet. Az értékeléshez hozzá tartozik, hogy a tanulólétszámon belül jelentősen nőtt az igényesebb és egyben költségesebb középiskolai oktatási formák aránya. A pedagógus létszám nem követte a gyermeklétszám csökkenést, sőt 2002 után nőtt is a számuk, így az egy pedagógusra jutó

gyermekszám 13 főről 12-re, majd 2002 után 11,3 főre csökkent. Más a helyzet a felsőoktatásban: ott az állami kiadások reálértéke csak kismértékben (10%-kal) csökkent 1991-1998 között, miközben a hallgatói létszám 2,5-szörösére nőtt, majd több mint megnégyesződött az időszak végére. Ezzel az expanzióval, melynek szükségességét nem igazolta vissza a munkaerőpiac sem, messze nem tudott lépést tartani sem az oktatók száma, sem az állami támogatások összege. Egy oktatóra jutó hallgatók száma 1998-ra megduplázódott, (6,3-ról 12,9-re), 2005-ben pedig már csaknem eléri a 18 főt. Az egy hallgatóra eső állami kiadások reálértéke a kezdeti 2 millió forintról 636 ezer forintra csökkent, s ezzel összefüggésben az egy oktatóra jutó hallgatók száma közel megháromszorozódott. Csak ez a néhány szám is tükrözi, hogy az így megnőtt igényektől messze elmaradó állami szerepvállalás ezen a területen jelentős színvonalcsökkenést eredményezett még akkor is, ha emellett növekvő mértékű külső forrásbevonás is jellemezte a felsőoktatást. Az alacsony támogatottság az egész oktatás területén megmutatkozik az intézmények állagában, felszereltségében és nem utolsósorban a pedagógus és oktatói keresetek alakulásában³². Ez utóbbi területen főként a közoktatásban volt nagymértékű elmaradás 1990 és 2000 között 2002 után a közalkalmazotti béremelés hatására megindult a felzárkózás. Összességében megállapítható, hogy az oktatás egészében – jelentős szerkezeti változások mellett (a felsőoktatás mellett megnőtt a felnőttképzés és egyéb oktatás részaránya is) – az állami kiadások részaránya nőtt 2005-re az összes kiadáshoz viszonyítva.

- Az egészségügyi szolgáltatások funkciójára az állam az időszak elején a GDP 5,8%-át fordította, mely arány 2004-re 5,1%-ra csökkent, 2005-ben pedig 5,3% lett, miközben részaránya az összes állami kiadáshoz viszonyítva nem csökkent, sőt, a 90-es éveket jellemző 9 %-ról 2002 után 10% fölé emelkedett. Hogy ez mit jelent az egészségügyi ellátás fejlődése és színvonala tekintetében, azt az F/9. táblázat adatainak fényében értékelhetjük. Látható, hogy a kiadások reálértékben is csökkentek, 1994-1998 között mintegy 5%-kal, majd 2002 és 2004 között tapasztalunk jelentősebb, évi 16, %-os növekedést, amiben legnagyobb szerepe a gyógyszerkiadások rohamos léptékű növekedésének volt. A társadalombiztosítás gyógyszerkasszája a 10 év alatt

³² Stark Antal: Az államháztartásról és humánpolitikai feladatairól. Miniszterelnöki Hivatal, Stratégiai Füzetek 11. szám, Budapest, 2002. valamint Stark Antal: Államháztartás a rendszerváltás során, História, 2007. 7. szám

(1994-2004-ig) 4,5-szörösére nőtt! Az ágazatban dogozók reálkeresete az átlagostól jóval nagyobb mértékben csökkent a 90-es években, amit a 2000. utáni intézkedések még mindig nem tudtak kompenzálni. Szakértők szerint tehát – kellő hatékonyságjavulás, szerkezeti átalakítás és külső (lakossági) forrásbevonás mellett sem kerülhető meg az állami szerepvállalás növelése ezen a területen, hogy az eszközellátottság és az egyéb feltételek érzékelhető javulása bekövetkezzen.

- A jóléti funkciók legnagyobb részét, több mint a felét a társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások (F06) teszik ki. Ennek is legnagyobb tételét a nyugellátások adják, mely tétel 1991-ben még az akkori – jelentősen visszaesett — GDP több, mint 10%-át tették ki, ez azonban 2002-ig — eltekintve az 1994.évi választási év 9,7%-os mértékétől — a GDP 8%-a körül alakult, majd 2002. után a 13. havi plusz juttatás bevezetésének köszönhetően 8,8%-on stabilizálódott. A nyugellátás alakulásával összefüggő, az F/10. táblázatban közölt néhány adat és mutatószám alapján ezzel kapcsolatban a következők állapíthatók meg:
 - Látható, hogy a nyugdíjasok száma az első 10 évben, — összefüggésben a foglalkoztatási problémákkal, a rokkant nyugdíjazásokkal — 2000-ig jelentősen, mintegy 20%-kal nőtt, utána tapasztalható kismértékű csökkenés.
 - Az egy ellátottra eső nyugdíjkiadás reálértéke 1998-ig több, mint 30%-kal csökkent, és csak 2005-ben érte el, illetve haladta meg valamelyest az 1991. évi szintet.
 - A bruttó, illetve nettó keresetek alakulásával összevetve pedig megállapítható, hogy a 90-es évek alatt rendkívüli mértékben szétnyílt az olló a nyugdíjak rovására. A reálbérekhez viszonyítva ez a 20 százalékpontot is meghaladó lemaradás az időszak végén minden korábbi vélekedéssel ellentétben nem hogy csökkenne, hanem 2002-től kezdve még tovább nyílt, 2004-ben 26,6!³³ lett. 2005-től csökken valamelyest, de 2007-ben a jelentős reálbércsökkenés következtében 18%-ra szűkül a rés
 - A családi pótlék és gyermekeknek járó juttatások az időszak elején még a GDP több, mint 3 százalékát adták, jelenleg csak a fele, 1,5%. Az okokat keresve az leszögezhető, hogy a születések és a gyermekszám csökkenés mellett az időszak legvégére a családtámogatási rendszer megváltozott, nevezetesen a családsegítés fő eszköze az adókedvezmény lett, ami mint burkolt támogatás, nem jelenik meg a költségvetésben explicit módon. Ugyanakkor, ha reálértékben megvizsgáljuk az állami szerepvállalást ezen a területen, (lásd F/10. táblázat) azt tapasztaljuk, hogy 2000-2001-re érte el a mélypontot, amikor az 1990-es kiadás csaknem a felére csökkent, miközben a gyermekek száma

³³ Fontos hangsúlyozni, hogy a nyugellátások alakulását a szerkezetváltozások, (régi és új nyugdíjasok arányváltozása, a rokkantnyugdíjasok aránya, stb.) jelentősen befolyásolhatják.

csak 14-15%-kal mérséklődött. Tehát megállapítható, hogy főként 1994-98 között az állam érdemben csökkentette szerepvállalását e területen. 2000 után – különösen, ha az adókedvezményt is figyelembe vesszük —, lényegesen javult a helyzet, csupán 2004-ben tapasztalunk kis átmeneti visszaesést.

3.3. Az állami kiadások funkcionális szerkezetének változása a Konvergencia Programban előirányzottak szerint

Az államháztartás GFS rendszerű funkcionális bontású pénzforgalmi adatait 2005-2010 között a **Függelék F/7. táblázatában** mutatjuk be részletesebben a GDP és az összes kiadás százalékában. Ennek főbb adatait összevetve az EU-15 átlagával, a **21. táblázat** foglalja össze.

21. táblázat

Az állami kiadások funkcionális szerkezet Magyarországon és az EU átlagában

Funkciók	EU-15 2005	Magyaro 2005	Magyarország			
			2005	2006	2007	2010
A GDP %-ában						
Állami működés*	10,0	12,7	11,9	11,7	10,7	9,5
Jóléti funkciók	32,8	30,8	31,7	32,1	29,9	28,2
Ebből: Oktatás	5,2	5,8	6,4	6,3	5,6	5,1
Egészségügy	6,6	5,5	5,3	5,2	4,7	4,0
Szociális védelem	19	17,0	16,2	17,0	16,4	15,9
Gazdasági funkciók	4,4	6,3	6,9	8,5	7,9	6,1
Összesen	47,2	49,9	51,6	53,3	50,4	45,9
Az összes kiadás százalékában						
Állami működés*	21,2	24,7	15,0	14,3	12,7	13,0
Jóléti funkciók	69,5	60,3	61,5	60,2	59,4	61,4
Ebből: Oktatás	11,0	11,2	12,5	11,8	11,1	11,1
Egészségügy	14,0	11,0	10,2	9,8	9,3	8,7
Szociális védelem	40,3	33,1	31,4	31,9	32,5	34,7
Gazdasági funkciók	9,3	15,1	13,4	15,9	15,6	13,4
Összesen	100	100	100	100	100	100

* Kamatkiadással együtt

Forrás: Az első két oszlop EUROSTAT adatbázis, ESA95 módszertan szerint, a Magyarországi adatsor a 2008. évi költségvetés pénzforgalmi szemléletű (GFS) kitekintő háttérszámítása alapján

A táblázat, valamint a **Függelék F/5 és F/7 táblázata** alapján a funkcionális kiadási szerkezet 2005. utáni változásait, a következőket állapíthatjuk meg:

- A 2006-os év szerkezete magán viseli a választási év költségvetésének jellemzőit, amikor az állami túlköltekezés hatásait láthatjuk: az összes kiadás 1,7 százalékpontos emelkedése mellett a leginkább a gazdasági funkciói súlya nőtt meg az autópálya épí-

tések realizálása kapcsán. A jóléti kiadásokon belül a családi és gyermektámogatások súlya nőtt, (az adókedvezményeket kiváltó családi pótlék növekedés következtében) a többi kiadási tétel súlya az összes kiadáshoz viszonyítva változatlan maradt, vagy arányosan csökkent kissé.

- A 2007-es év kiadási szerkezete tükrözi a fiskális kiigazítás intézkedéseit, ami az összes kiadás csaknem 3 százalékpontos csökkentését mutatja a tervszámok szerint. (A tényleges konszolidált kiadási szint a bevételi szinttel együtt valószínűleg ennél valamivel magasabb lesz.). A kiadások megoszlási szerkezetét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a legnagyobb (1,6 százalékpontos) csökkenés az állami működési funkcióknál tapasztalható, azon belül is az általános közszolgáltatásoknál. A jóléti funkciókon belül az egészségügyre fordított kiadások csökkentek a legnagyobb mértékben, mind a GDP, mind az összes kiadás százalékában 0,5 ponttal, és jelentős mértékben, 0,7 százalékponttal csökken az oktatásra fordított kiadások mértéke is.. A jóléti kiadásokon belül a nyugdíjkiadások nőnek egyedül a GDP-nél is nagyobb mértékben, amit elsősorban az ismert demográfiai okok idéznek elő, mint fentebb kifejtettük.
- 2008-2010 közötti, a KP irányszámai szerint kialakított kiadási szerkezetet célszerű összevetni az EU országokra jellemző kiadási szerkezettel. Ez segít megválaszolni azt a – 3.1. alfejezet elején feltett – kérdést, hogy a felzárkózási időszakban milyen irányban célszerű a magyar államháztartás kiadási struktúráját elmozdítani. A 21. táblázatból látható, hogy 2005-ben három olyan funkció (az állami működés, a gazdasági funkciók és az oktatás) volt, amelyek esetében Magyarország a GDP arányában többet költött az EU-15-ök átlagánál. A KP szerint 2010-re ebből csak egy maradna: a gazdasági funkció. A gazdasági funkciók viszonylagos magasabb súlyának fennmaradását a korábban ismertetett érvek alapján szükségesnek tartjuk. A többi funkció arányának változását röviden a következőképpen értékelhetjük:
 - Az állami működési funkciók GDP arányos részesedésének mérséklését indokoltak tartjuk. De e tétel csökkentésének is megvannak a komoly korlátai. Kiemelendő, hogy, hogy a statisztika ehhez a funkcióhoz sorolja az adósságszolgálati kiadásokat is. Ez Magyarországon viszonylag magas, 4% körüli. Az államadósság mérséklődés esetén ez a szám tendenciájában csökkeni fog. A

nemzetközi finanszírozási feltételek romlása azonban e kiadások átmeneti növekedését is maga után vonhatja.

- Az oktatás területén a 2006. évi GDP arányos 6,3 %-os mérték 2010-re 5,1%-ra, az összes kiadásban való 12,5%-os részarány pedig 11%-ra csökkenne. A csökkenés 2/3-a a felsőfokú oktatást érintené. Az oktatás, mint humán infrastruktúra fejlesztés beletartozik az EU szélesebb értelemben vett gazdaságfejlesztési támogatási terminológiájába. Véleményünk szerint az itt kialakult magyarországi magasabb állami szerepvállalás akár versenyképességi előnyt is jelenthetne. A GDP arányos oktatási kiadásoknak az EU-15 átlagára való mérséklésével ez a potenciális előny megszűnik, amit a hatékonyság fokozásával és magánforrások ésszerű bevonásával kellene pótolni.
- Az egészségügy területén a 2007-ben bevezetett költségvetési kiigazító intézkedések hatására a GDP arányos kiadások 5,3 %-ról 4,7 %-ra, majd az időszak végére 4%-ra esnek vissza. Így ez lesz az az állami funkció, amelyre Magyarország az európai átlaghoz viszonyítva a legkevesebbet költ. A demográfiai folyamatok és a lakosság egészségi állapota alapján, valamint az egészségügyi költségrobbanásra tekintettel állítható, hogy ez a helyzet tartósan nem tartható fenn. Emellett hangsúlyozni kell, hogy az egészségügy is része a humán erőforrás fejlesztésnek, így szélesebb értelemben a gazdaságfejlesztési állami hozzájárulásnak.
- Kissé más a helyzet kissé a szociális védelem területén, melynek legnagyobb részét a nyugdíjkiadások adják. Itt az EU tagországokhoz képest szintén van 1-2 százalékpontos lemaradásunk, de az idősort nézve látható, hogy a GDP-ből egyre nagyobb hányadot költünk e területre. A nyugellátás az egyetlen terület, ahol a KP nem számol csökkenéssel, sőt a GDP-nél is kismértékben nagyobb növekedést tételez fel, vagyis részesedése az egyébként csökkenő összkiadásból évről évre nő. A KP irányszámai a jelenlegi szabályozás kivételét, illetve a már eldöntött intézkedések hatásait tükrözik. A nyugdíjrendszer hosszú távú fenntarthatósága érdekében nyilvánvaló, hogy itt további intézkedések meghozatala szükséges.
- A családi és gyermektámogatások területén az állami szerepvállalás mértéke nem csökken ezen a területen, ami talán az egyedüli pozitívum a növekedés

szempontjából. Ezt a kiadási tételt ugyanis nem szociálisnak, hanem inkább a humántőkébe való befektetésnek értelmezzük.

Az állami kiadások funkcionális szerkezete változásainak rövid áttekintése természetesen nem alkalmas arra, hogy azok konkrét intézkedések kiindulópontjául szolgáljanak. Az adatok nemzetközi összehasonlíthatósága sem teljesen megbízható. Elemzésünkkel azonban arra mindenképpen szeretnénk volna rámutatni, hogy a költségvetés kiadási szerkezetének megváltoztatását nem vezérelhetik pillanatnyi ötletek, azt mélyreható vizsgálatoknak, hatászámításoknak kell megelőznie.

3.4. A szerkezeti változások üteme és a végrehajtás feltételei

A politikai és szakmai közbeszédben nagy hangsúllyal jelent meg a jövedelem újraelosztási hányad drasztikus csökkentésének kérdése. Mint az a fenti elemzésünkből látható, a KP-ban előirányzott kiadáscsökkentés megvalósítása is igen nehéz feladat elé állítja a döntéshozókat. Ezért a 2009. évi költségvetés előkészítése valódi kérdésének nem azt tartjuk, hogy a KP-ban előirányzottakhoz képest kell-e a GDP arányában további kiadáscsökkentést végrehajtani, hanem azt, hogy a már tervbe vett csökkentéseket hogyan lehet úgy megvalósítani, hogy azok középtávon a gazdasági növekedést és a társadalmi kohéziót segítsék, de rövidtávon se okozzanak súlyos gazdasági, társadalmi feszültségeket. Ebből kiindulva a jövedelem-újraelosztási hányad csökkentése vonatkozásában két szempontot tartunk megfontolandónak.

Az első a fokozatosság. Mindvégig szem előtt kell tartani a társadalmi béke megőrzésének fontosságát és a kiadáscsökkentések jövőbeli hatását. (Nyilvánvaló például, hogy nem célszerű a szociális, vagy az oktatási kiadások szerkezetének olyan módosítása, amely tovább mélyíti a szakadékot a társadalom tagjai között.) Ez nem konfliktuskerülő magatartást jelent. Éppen ellenkezőleg szakítani kellene azzal a nyílt konfliktusokkal nem vállaló magatartással, amely valódi strukturális változtatások helyett fűnyíróelvű csökkentést valósít meg, az inflációra bízva az állami kiadások elértéktelenítését, illetve a támogatások átgondolatlan csökkentésével járó problémák megoldását az államháztartás alacsonyabb szintjeire (önkormányzatok, költségvetési intézmények) hárítja. A mindenkori kormányoknak jelentős konfliktusokat kellene felvállalnia az erős érdekérvényesítő képességű járadékivadász csoportokkal szemben. Az ÁSZ vizsgálatai számos olyan esetet tártak fel és hoztak nyilvánosságra, amikor a közpénzek rendkívül alacsony hatékonysággal folytak el. Példaként említhetünk jó néhány PPP-konstrukcióban, hatalmas többletköltséggel létrejött beruházást; hazai, vagy EU-támogatással felújított, majd megszüntetett oktatási, egészségügyi létesítményt; nem transzparens közbe-

szerzést; koncepciótlanul szétszított fejlesztési támogatást; senki által ki nem értékelt „kísérleti programot”; értelmetlen, az eredetileg tervezett kiadásokat sokszorosán meghaladó presztízsbetűzés; magas végkielégítések kifizetésével leépített, majd hónapokon belül visszafejlesztett közintézményeket. Az ilyen közpénzköltési gyakorlat megszüntetésével sok száz milliárdos megtakarításokat lehetne elérni. ³⁴

A másik szempont annak figyelembe vétele, hogy a kiadáscsökkentésnek vannak technológia feltételei is. Az ÁSZ többször észrevételezte, a nemzetközi és a hazai (korábbi önkormányzati) tapasztalatok is igazolják, tanulmányainkban magunk is feltártuk, hogy nem célszerű a fűnyíró elven működő költségvetési kiadás-átrendezés, hanem azt sokoldalú, mérlegelt elemzési és tervezési eljárásokkal, hatásvizsgálatokkal szükséges megalapozni. Ezért is szorgalmazza az ÁSZ minden lehetséges fórumon az államháztartási információs rendszer megújításának, a költségvetési tervezési rendszer korszerűsítésének (költségvetési szabályok, programköltségvetés) a szükségességét.

³⁴ Ezen túlmenően megjegyezzük, hogy a csökkentés abszolút és relatív viszonyítását nem szabad összekeverni. Az újraelosztási hányadot a gazdasági növekedés nélkül csökkenti, hogy vissza kellene lépni az abszolút számokban. Számításaink szerint az eredeti KP által 2007-2010 között előirányzott GDP arányos költségvetési kiadáscsökkentés akkor nem járna a kiadások reálértékének csökkenésével, ha ebben az időszakban (a 4 év alatt összesen) a GDP mintegy 10 százalékkal emelkedne.

4. EGYENSÚLY ÉS NÖVEKEDÉS

Tanulmányunk előző fejezeteiben a 2009. évi költségvetés előkészítése során figyelembe vevő néhány kockázatot próbáltunk feltárni. A 2008. elején rendelkezésre álló adatok még nem teszik lehetővé a konkrétabb következtetések levonását, javaslatok megfogalmazását. Ezért tanulmányunk utolsó, szintetizáló jellegű fejezetében elsősorban azoknak a további elemzésre érdemes problémaköröknek a meghatározására, esetenként a lehetséges cselekvési irányok, követelmények vázolására törekszünk, amelyek révén a 2009. évi költségvetés makrogazdasági megalapozottságát erősíteni lehet. Ezen belül először az államháztartási egyenleg tarthatóságának feltételrendszerét vizsgáljuk, majd kiemeljük azokat a fontos gazdasági folyamatokat, amelyek döntő jelentőségűek lehetnek abból a szempontból, hogy 2009-ben az egyensúlyi célokat dinamikusabb gazdasági növekedés mellett érjük el.

4.1. Az államháztartási egyensúly javulásának legfontosabb összetevői

A Pénzügyminisztérium legújabb jelentésében³⁵ közzétett adatok szerint 2007-ben az eredmény szemléletű deficit a kormányzati szektor egészére a várakozásokat meghaladóan, 3,5 százalékponttal csökkent, a GDP 5.5%-át tette ki, míg az államháztartási szintű pénzforgalmi egyenleg előzetes tényszáma 5,4%. A 2007. decemberben elfogadott KP és annak teljesítéséről szóló első jelentésben³⁶ vállalt fiskális konszolidáció fő sarokszámait a **22. táblázat** szemlélteti.

A táblázatból látható, hogy a 2007. évi 0,7 százalékponttal kedvezőbb egyenleg kialakulásában 0,5 ponttal a többletbevételek, 0,2 ponttal pedig a kiadások nagyobb mértékű csökkenése játszott szerepet. Következésképpen az egyenlegcsökkentés az újraelosztás magasabb szintjén valósult meg, mint azt a KP-ban tervezték. Ennek ismeretében a Pénzügyminisztérium a KP végrehajtásáról szóló jelentésében a 2008. évi 4,0 százalékpontos egyenlegkövetelményt a tervezetthez képest a GDP százalékában 0,6 százalékponttal magasabb bevételek és kiadások mellett látja megvalósíthatónak. A kiadások növekedését többek között a nyugdíjak és a közszférában dolgozók keresetének nagyobb mértékű emelésével indokolja, amire az infláció és a keresetek várható alakulásával összefüggésben kerül sor. Az újraelosztás mértéke tehát 2008-ban is az eredetileg tervezettnél kevésbé csökken, 2009-re pedig már 1 százalékpontot is

³⁵ Tájékoztató a gazdasági és pénzügyi folyamatokról. Pénzügyminisztérium, 2008. április 17.

³⁶ 2008. évi első jelentés az EKSZ 104(7) cikke alapján. Pénzügyminisztérium, 2008. április

megaladó mértékben magasabb centralizáció, illetve újraelosztási hányad megvalósulását feltételezi a Pénzügyminisztérium előrejelzése.³⁷

22. táblázat

A Konvergencia Program sarokszámai

(a GDP százalékában)

Megnevezés	2006 tény	2007 terv	2007 e.tény*	2008 terv	2008*	2009 terv	2009*	2010 terv
Kormányzati szektor bevételei	42,6	44,1	44,6	44,2	44,8	43,3	44,4	42,4
Kormányzati szektor kiadásai	51,8	50,3	50,1	48,2	48,8	46,5	47,6	45,1
Kormányzati szektor egyenleg	-9,2	-6,2	-5,5	-4,0	-4,0	-3,2	-3,2	-2,7

Forrás: A tervszámok a 2007. decemberben elfogadott KP számai, a*-gal jelzett adatok a PM 2008. áprilisi jelentésében³⁸ szerepelnek. A 2007. évi pénzforgalmi konszolidált bevételi-kiadási adatok becslések, mert csak a zárszámadásban kerülnek véglegesítésre.

A továbbiakban a pénzforgalmi adatok alapján vizsgáljuk a deficit csökkenés hátterét. A 2006-tól kezdődő fiskális konszolidáció eddigi intézkedései főként a bevételi oldalon, az adó és járulékemelésekben realizálódtak, míg a kiadási oldalon is kimutatható, hogy a fűnyíró elv szerinti csökkentéseken túl egyes területekre lényegesen több jutott a takarékosági intézkedésekből. A fiskális konszolidáció eddigi eredményeit, a konszolidációban szerepet játszó néhány kiemelt bevételi és kiadási előirányzatot a **23. táblázat** tartalmazza.

A táblázatban bemutatjuk, hogy a költségvetési konszolidációban leginkább érintett tételek milyen mértékben járultak hozzá már a 2006. évi magas deficit kialakulásához, illetve a második félévben megkezdett kiigazítás nyomán mely tételek hogyan hatottak 2007-ben az egyenleg javulására, illetve a terv szerint 2008-ban hogyan járulnak majd hozzá a deficit cél eléréséhez.

³⁷ Ez annak ellenére tény, hogy az újraelosztási hányad tervezettnél nagyobb növekedését jelentős részben a tervezettnél kisebb GDP-növekedés okozza.

³⁸ 2008. évi első jelentés az EKSZ 104(7) cikke alapján. Pénzügyminisztérium, 2008. április

23. táblázat

Az államháztartás egyenlege és néhány kiemelt kiadási előirányzatának alakulása

	A GDP%-ban					
	2005	2006	2007 terv	2007. e.tény***	2008 terv	
Bevételek	46,3	44,1	43,5	44,8	44,9	
Főbb adóbevételek*	20,1	20,9	21,4	21,6	21,6	
Járadékbevételek	10,4	10,4	11,0	11,3	11,3	
Egyéb	15,8	12,8	11,1	11,9	12,1	
Kiadások	51,1	53,3	50,4	50,2	49,4	
Lakástámogatások	1,1	0,9	0,9	0,9	0,7	
Családtámogatás	2,3	2,7	2,7	2,7	2,5	
Adósságtvállalások	0,8	1,8	0,6	0,2	0,0	
Gyógyító megelőző	3,2	3,0	2,8	2,8	2,7	
Gyógyszerkiadások	1,6	1,6	1,4	1,3	1,3	
Önkormányzatok támogatása**	4,0	3,6	3,3	3,3	2,7	
Egyéb	42,2	43,2	42,0	42,4	42,2	
Egyenleg	-4,8	-9,2	-6,9	-5,4	-4,5	
Egyes tételek hozzájárulása az egyenleg változásához						
Egyenleg javulás (+) egyenleg romlás (-)						
	2005	2006- 2005	2007 terv - 2005	2007e.t.- 2006	2008- 2007 terv	2008- 2007et.
Bevételek		-2,2	-0,6	0,7	1,4	0,1
Főbb adóbevételek*		0,7	0,5	0,7	0,2	0,0
Járadékbevételek		0,0	0,6	0,9	0,3	-0,1
Egyéb		-2,9	-1,7	-0,9	0,9	0,2
Kiadások		-2,2	2,9	0,2	1,0	0,8
Lakástámogatások		0,1	0,0	0,0	0,2	0,2
Családtámogatás		-0,5	0,0	0,0	0,2	0,1
Adósságtvállalások		-0,9	1,2	0,4	0,6	0,2
Gyógyító megelőző		0,2	0,2	0,0	0,1	0,1
Gyógyszerkiadások		0,0	0,2	0,2	0,2	0,0
Önkormányzatok támogatása**		0,4	0,4	-0,1	0,6	0,7
Egyéb		-1,1	1,3	-0,4	-0,2	0,2
Egyenleg		-4,4	2,3	3,8	2,0	0,9

Forrás: A 2008. évi költségvetés tájékoztató háttérszámítása, pénzforgalmi szemléletben

* Társasági adó, ÁFA, Szja, különadó

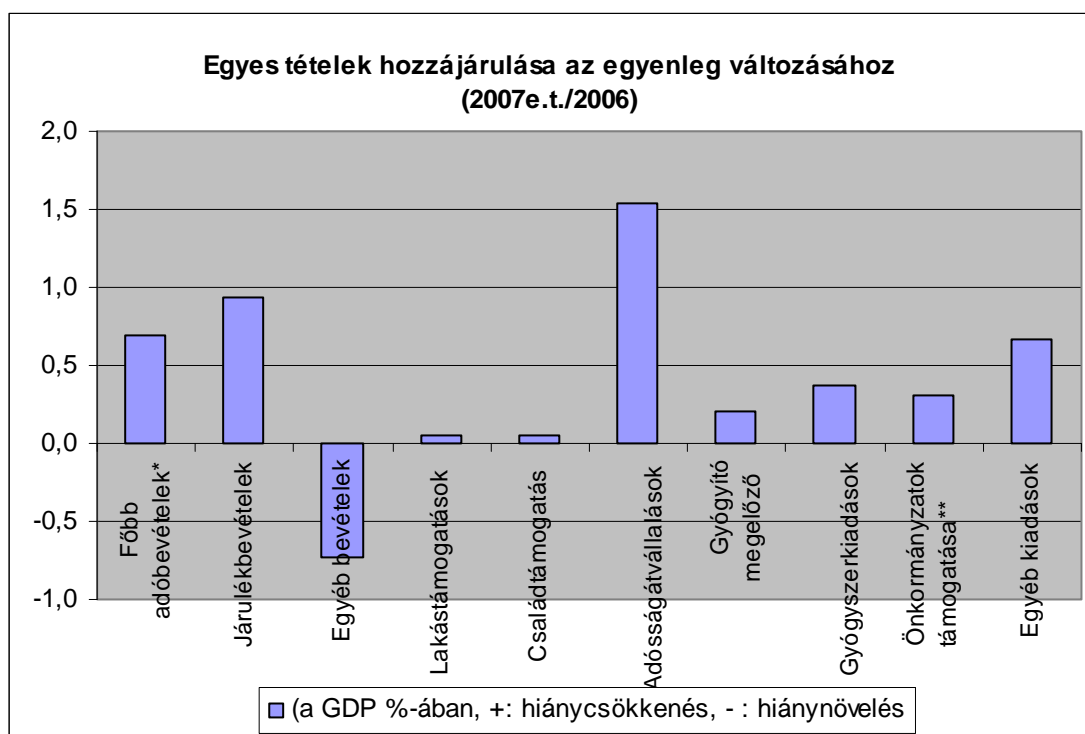
** Szja átengedés nélkül

*** A konszolidált bevételek és kiadások GDP arányos mértéke saját becslés

Mint ismeretes, 2006-ban 2005-höz képest 4,4 százalékponttal nőtt az államháztartási hiány. A táblázat adataiból kitűnik, hogy a hiány nem az adóbevételek elmaradásából fakadt. Az adók terv szerint teljesültek, sőt a második félévi adóemelések és szigorítások hatására 0,7 százalékponttal „túl is teljesültek”. A magas hiányt az egyéb bevételek, mint pl. az EU bevételek elmaradása, illetve a kiadási oldal egyes tételeinek túlfutása okozta. Ebből 0,9 százalékpont az adósságátvállalás növekménye, 0,5 százalékpont a családtámogatások növekedése és több mint 1 százalékpont az egyéb, a fejezetek kiadásainak növekedése. Szükséges kiemelni, hogy az önkormányzatok támogatása már ekkor is a GDP százalékában kifejezve 0,4 százalékponttal mérséklődött. Ez utóbbi ilyen mértékben nem javította az államháztartás pénzügyi egyensúlyát, mivel az önkormányzati szektor hiányának növekedéséhez vezetett, s fokozta e szektor amúgy is meglévő eladósodási hajlamát.

A 2007. évi egyenlegjavulás legfontosabb összetevőit a **3. ábrán** is szemléltetjük. A táblázatból is és az ábrából is látható, hogy a 2007-ben ténylegesen bekövetkezett 3,8%-os pénzforgalmi egyenleg javulás döntő hányada az adó és járulékbevételek intézkedésekkel összefüggő (járulékemelés, különadók bevezetése) növekedéséből adódott. A pénzforgalmi adó és járulékbevételek a GDP arányában 2006-hoz viszonyítva 1,6 százalékponttal lettek magasabbak. Ebben az adószabályok változása mellett szerepe volt a gazdaság megfigyelhető „kiféheredésének”, ami a bérnövekedés statisztikai adataiban is megjelent.

3. ábra



Nagy, 1,5 százalékpontos hozzájárulást jelentett a deficit csökkentéséhez az a tény, hogy a 2006. évi hiányt növelő egyszeri adósságtvállalás 2007-ben „elmaradt”, pontosabban 2007-ben csak a MÁV 100 milliárd nagyságrendű tőkeemelése (az egyéb tételek között) növelte csak a hiány nagyságát.

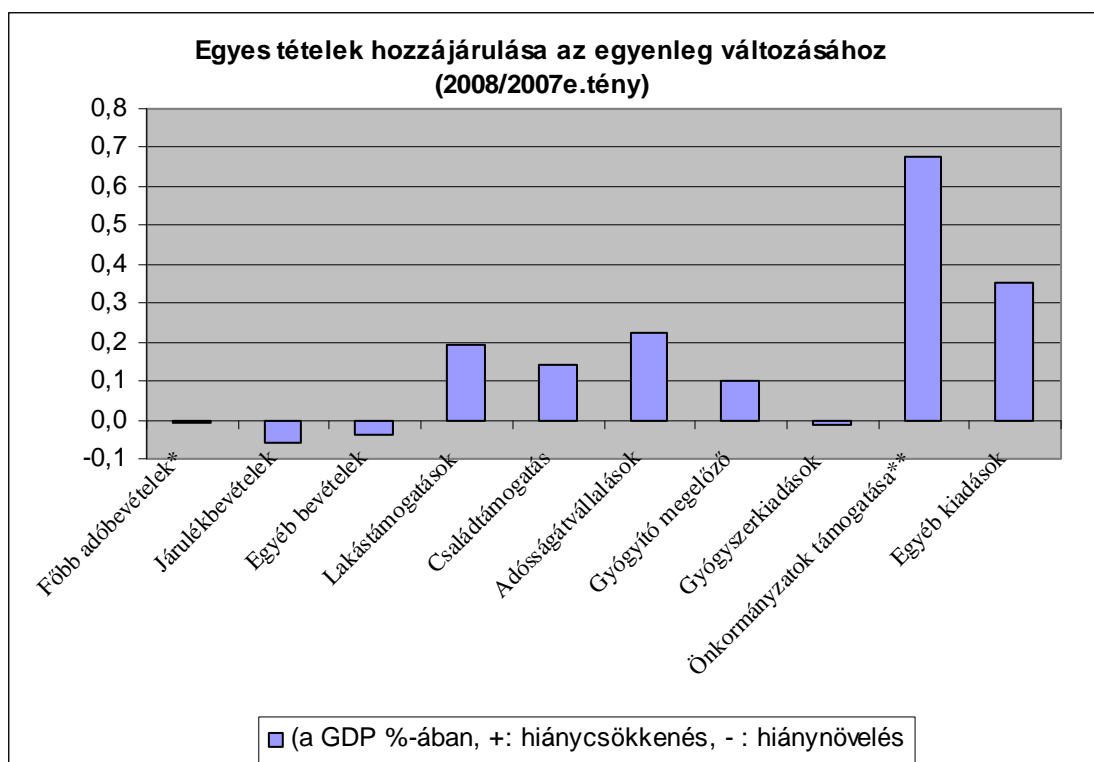
Elemzésünk szerint a kiadások csökkentése – az egyszeri tételek levonása után – mintegy a GDP 0,7 százalékanak megfelelő összeggel járult hozzá a fiskális kiigazításhoz. Ez főként a gyógyító-megelőző előirányzatok és a gyógyszerkiadások területén jelentkezik. Korábbi tanulmányunkban³⁹ részletesen is kimutattuk, hogy az egészségügy területén bevezetett intézkedések (vizitdíj + napidíj, gyógyszer-gazdaságossági csomag, támogatáscsökkentés, a kórházak kapacitásának csökkentése, jogviszony-rendezés) a GDP 0,4 %-ával javították az államháztartási egyenleget 2007-ben. Kiemelendő még az önkormányzatok támogatásának további

³⁹ Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről. ÁSZ FEMI 2007. október

0,3 százalékpontos csökkentése, ami ismerve a terület problémáit, eladósodottságát és forrás-hiányát, jelentős mérték.

Ami a 2008. évi tervet illeti, a táblázatban a 2007. évi tervszámokhoz (miután a tervezéskor leginkább még az jelentette a költségvetési előirányzatok bázisát) és az előzetes tényszámokhoz is megnéztük az előirányzatok GDP arányos alakulását. Reálisabbnak a tényszámokhoz való viszonyítás, mely szerint a 4,5 százalékpontos pénzforgalmi egyenleghez már csak 0,9 százalékpontos egyenlegjavulást kellene elérni. Ennek összetevőit a **4. ábrán** is bemutatjuk.

4. ábra



Az ábrán a bevételek már negatív értékkel szerepelnek, ami azt jelenti, hogy a 2008. évi költségvetésben tervezett GDP arányos bevételeket, már a tényleges 2007. évi bázis is biztosítja. Ennek alapján a bevételek GDP arányos alakulása nemcsak teljesíthető célnak látszik, hanem várhatóan 0,5-0,7 százalékponttal túl is teljesülnek. Jelentősebb kiadáscsökkentést ismét az önkormányzatok támogatásánál tapasztalhatunk, ami a terv szerint – az előző két év 0,3, illetve 0,4 százalékpontos csökkentése után – látszólag újabb 0,7 százalékponttal javítja majd a 2008. évi egyenleget. Ez a javulás azonban megkérdőjeleződik, ha az önkormányzatok nem

lesznek képesek a támogatás csökkenését ellensúlyozni, és ezért eladósodásuk fokozódni fog. A népszavazási eredmények ismeretében kockázatosnak látszik az egészségügyben tervezett megtakarítás is. Az ábrán látható többi kiadáscsökkentést kockázatos tényezőt jelenleg nem érzékelünk, viszont számolni kell a Pénzügyminisztérium tájékoztatója alapján korábban ismertetett többletkiadásokkal. Ennek alapján valós kockázata van annak, hogy az államháztartási kiadások a GDP arányában nem csökkennek le az eredetileg tervezett 48,2 százalékos mértékre, hanem annál 0,5-0,7 százalékponttal magasabb szinten teljesülnek.

Elemzésünk, több más műhelyben készült elemzéssel összhangban azt mutatja, hogy rövid távon az intézkedések meghozták a várt eredményt és jelenleg bizonyosnak tűnik, hogy az idei hiánycélok is teljesülhetnek. A kérdés az, hogy az egyenleg javításában döntő szerepet játszó területek tartósan hozzájárulnak-e majd a költségvetési hiány csökkentéséhez? A visszarendeződés veszélyére néhány területen felhívtuk a figyelmet. Itt most csak azt szeretnénk ismét aláhúzni, hogy az önkormányzati szektor központi költségvetési támogatásának évről-évre ismétlődő megnyirbálása, a feladatrendszer és a finanszírozás rendszerszerű átalakítása nélkül, csak ideiglenes, egyszeri kiigazításnak fogható fel. Ez nem csak társadalmi értelemben van így, hanem az önkormányzati adósságállomány növekedésén keresztül késleltetve, „kamatoszul” jelentkezik majd az államháztartás egyensúlytalanságában.

4.2. A növekedés és egyensúly együttes elérésének követelményei, néhány fontos összefüggése

A 2006-2007. évi stabilizációs intézkedések rövidtávon csökkentették az államháztartás hiányát. A 2007-es költségvetési évre vonatkozó előzetes tényadatok szerint az eredmény szemléltető hiány mértéke kedvezőbb a KP-ban előirányozottnál. Ez alapján a kormányzat úgy értékelte, hogy tartható a KP-ban 2008-ra és 2009-re rögzített hiánycél. E megállapítást alapvetően nem vitatva, néhány kockázati tényezőre fel kell hívni a figyelmet. A KP hosszabb távú céljainak teljesülését a rögzült és változni nem látszó rossz intézményi keretek, a rövid távú célokat a reálgazdaság állapota, a társadalmi feszültségek és a globális pénzügyi környezet instabillá válása veszélyeztetik.

A KP egyensúlyi céljainak teljesülését veszélyeztető kockázati tényezők két nagy csoportba oszthatók. A kialakult helyzetben akár rövid távon is fenyegetnek kiadási visszarendeződések, korrekciók. Ilyen lehet a háziorvosi rendszer, a kórházi adósságok, a felsőoktatás finanszírozása, bizonyos közüzemek (pl. a BKV működtetése és a 4. metró finanszírozása, egyes vidéki

távfűtő művek, szennyvíztisztító beruházások) felől érzékelhető nyomás és ilyen kockázati tényezőnek tekinthető az egész helyi önkormányzati rendszer.

A kockázatok másik csoportja a közpénzügyi menedzsment korszerűsítésének elmaradásából adódik. Ez azért is problematikus, mivel az intézményi változtatások pozitív hatásai középtávon jelentkeznek, a halogatás tehát a 2010 utáni időszakot terheli.

Az ÁSZ elnöke 2007. tavaszán benyújtotta az Országgyűlés részére a „közpénzügyi szabályozás megújításának téziseit”. Ebben kifejezésre jutott az a felfogás, hogy a hosszú távú költségvetési fenntarthatóság, az ezt és a jobb közszolgáltatásokat, valamint a versenyképesség javítását szolgáló közszektor-reformok alapvető feltétele a közpénzügyi menedzsment korszerűsítése. A tézisek vitája után a törvényelőkészítő tevékenység felgyorsult. A költségvetési felelősségről szóló törvényjavaslatot a Kormány 2/3-os törvényként, a Törvényhozási Költségvetési Hivatal létrehozását középpontba állító megoldással terjesztette be. A javaslat azonban csak a közpénzügyi rendszer néhány elemének megújítására tartalmaz megoldást. Nem foglalkozik a tervezés és információgazdálkodás elkerülhetetlen korszerűsítésének kérdésével. Egy másik, előkészületben lévő törvény szabályozná a költségvetési szervek jogállását. A jogszabály előttünk ismert tervezete mindenképpen előrelépést jelent. Ennek ellenére a jogszabályok előkészítése során keletkezett konfliktusok igazolják az ÁSZ közpénzügyi tézisei kapcsán kialakult szakmai álláspont helyességét, a közpénzügyi menedzsment rendszerszerű újraszabályozásának fontosságát.

A költségvetési felelősségről szóló kétharmados törvényjavaslat beterjesztésével párhuzamosan a Kormány módosítani javasolta a helyi önkormányzatok hitelfelvételi korlátozására vonatkozó szabályt is. Ennek hírére – természetes reakcióként – felgyorsult a helyi önkormányzatok hitelfelvétele, növelve a szektor által előidézett pénzügyi kockázatok mértékét. Emellett súlyos szakmai probléma, hogy a felelősségi törvényjavaslat és az önkormányzati adósságkorlát javasolt szabályozása nem azonos fogalmakkal operál. Az egységes és konzisztens szabályozás nemcsak ezt követelné meg, hanem azt is, hogy a felelősségi törvény ne csak az államháztartás központi szintjére vonatkozzon. Célszerű lenne az önkormányzati forrásszabályozás keretszabályait is a felelősségi törvényben szabályozni.

Az ÁSZ ellenőrzési tapasztalataival sokszorosán alátámasztott tény, hogy ma lényegében hiányoznak a közösségi szférát vezénylő intézményrendszerből a visszatérő jogsértések, visszaélések korlátozásához nélkülözhetetlen jól működő belső kontroll-mechanismusok. Ezzel

is összefügg az igazgatási-irányítási rendszer sajátos működési hiátusa, a határozott és következetes szankcionálás. Nincsenek vagy nem teljesek és világosak a mulasztások és visszaélések szankcióinak normái és a kapcsolódó eljárási követelmények. Ezért sokszor szinte lehetetlen a szabályoktól való eltérések okainak egyértelmű feltárása és minősítése.

Az egyensúly javulását fenyegető kockázatok felvázolása után azt szeretnénk aláhúzni, hogy a 2009. évi költségvetés előkészítése során már nem csak a költségvetési egyensúly további javítása a feladat. Hosszabbtávú céljaink elérése végett hasonlóképpen fontos, hogy a javulásra minél nagyobb gazdasági növekedés és minél kisebb infláció mellett kerüljön sor. A 2006. nyarán kezdődött konszolidációs folyamat során ezt a hármas célt eddig nem sikerült elérni, a költségvetési egyensúlyt csak nagy növekedési áldozatok révén és az infláció felpörgetésével sikerült javítani. Ennek legfőbb okát a gazdasági elemzők abban látták, hogy az egyensúlyteremtő lépések között túl magas arányt képviselt az állami bevételek növelése és túl kicsit az állami kiadások mérséklése. Ugyanakkor - legalábbis rövid távon - az állami kiadások visszafogása is csökkentette a gazdasági növekedés mért ütemét. Tanulmányunk is arra mutatott rá, hogy az „állami piac” (állami megrendelések és támogatások) reálértékben közel 10 százalékos beszűkülése jelentős negatív hatást gyakorolt a gazdaság növekedésére.

Az egyensúlyteremtés másik eszköze, nevezetesen a lakossági reáljövedelmek csökkentése, a vártnál kisebb mértékben mérsékelte a lakossági fogyasztást és ezen keresztül a gazdasági növekedést, mivel a lakosság a hitelfelvételek révén simítani tudta a fogyasztását.

A fenti növekedést lassító tényezők 2009-ben már látszólag kevésbé érvényesülnek, mivel KP-ban előirányzottak szerint 2009-ben reálértékben már alig csökkennek az államháztartási kiadások, a lakosság reáljövedelme pedig a tervek szerint emelkedni fog. Az államháztartási kiadások tervezett szerkezetének általunk végzett elemzése azonban arra hívta fel a figyelmet, hogy az „állami piac” reálértékben 2009-ben is mintegy 5 százalékkal szűkül, és még ezen belül is mérséklődik a fejlesztési célú kiadások részaránya. Az állami kiadások ilyen irányú változásának önmagában is közvetlenül negatív hatása van a gazdasági növekedésre. Ugyanakkor elemzéseink arra is rámutattak, hogy Magyarországon az „állami piac” túl nagy és a fejlesztési támogatásait rossz hatékonysággal hasznosítja. Következésképpen a hatékonyság javításával mérsékelni lehetne az „állami piac” beszűkülésének közvetlen negatív hatásait. Tanulmányunk ennek fontos eszközeként ajánlja a tervezési rendszer tökéletesítését és a fejlesztéssel foglalkozó intézmények munkájának jobb koordinálását.

2009-ben a háztartások fogyasztásának bővülése szempontjából fontos kérdés, hogy a lakosság nettó hitelfelvevői pozíciója hogyan változik, tovább folytatódik-e a lakossági eladósodás dinamikus növekedése, vagy ez a folyamat megtorpan, mivel a lakosság széles rétegei eljutottak már hitelfelvevő képességük határának közelébe. Elemzők a lakosság eladósodásának folytatódását prognosztizálják. Ezzel a kérdéskörrel indokolt behatóbban foglalkozni. A lakossági eladósodás makrogazdasági súlyát érzékelteti, hogy a lakosság nettó hitelfelvételének 15-20 százalékos visszaesése a háztartások fogyasztása növekedésének tervezett mértékével (1,6 százalékkal) azonos fogyasztáscsökkenést eredményezne.

A 2009. évi makrogazdasági folyamatok várhatóan abban térnek el leginkább a KP 2007. decemberi prognózisától, hogy a változatlan egyensúlyi célokat kisebb gazdasági növekedés, magasabb infláció és a bruttó átlagkeresetek nagyobb mértékű növekedése mellett kell majd elérni. E három tényező együttes hatásaként az államháztartás bevételi előirányzatait teljesíteni lehet, az állami kiadások jelentős részének befagyasztása árán az egyensúlyi célok is teljesíthetőek lesznek. Ugyanakkor a befagyasztás a kiadások reálértékének további csökkenése következtében negatívan befolyásolja a gazdasági növekedést, rontja a költségvetési intézmények és egyes lakossági csoportok helyzetét. Kívánatos lenne ezért az, hogy a lakosság reáljövedelmének tervezett növekedése minél kisebb infláció mellett valósuljon meg.

Számításaink szerint a 2009. évi inflációt költségoldalról 4-4,5 százalékos növekedés feszíti. Ez lényegesen magasabb, mint a KP decemberi változatában szereplő prognózis (3,0 %) vagy a frissen módosított kormányzati prognózis (3,6 %), de még mindig sokkal alacsonyabb az erre az évre reálisan várható 6 százalékos körüli inflációnál. Nem mindegy ezért, hogy jövedelmoldalról milyen szívéhatások érvényesülnek. Tavalyi tanulmányunkban bemutattuk, hogy 1992. óta a versenyszféra spontán béralakítási mechanizmusában leginkább az előző évi infláció követésének szabálya érvényesült. (Az ez év eleji adatok a mechanizmus továbbélését sejtetik.) Ennek következtében az infláció lassulásához a bérek emelkedése csak késleltetetten alkalmazkodik, és így maga is az infláció gerjesztőjévé válik. Ezt a bűvös kört csak úgy lehet megtörni, ha a formális érdekegyeztetés keretében a társadalmi partnerek a reálisan várható legalacsonyabb infláció alapulvételével állapodnak meg a bérek emeléséről, és ennek a gyakorlatban érvényt is szereznek. A sokéves tapasztalatok szerint a bérek átlagos növekedése – a bérversenyt követően – az érdekegyeztetés során elfogadott bérajánlás felső sávjára felé konvergált, így nem járult hozzá az infláció visszaszorításához.

A bérverseney egyik oka a versenyszféra által igényelt kompetenciákkal rendelkező dolgozók egyre súlyosabb hiánya. A növekvő munkanélküliség ellenére a munkaerő-kínálat szerkezete és minősége nem felel meg a munkaerő iránti keresletnek. Ez az illeszkedési probléma a közeljövőben a gazdasági növekedés beindulásának egyik legsúlyosabb gátjává válhat. Ebben a helyzetben az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközöket indokolt nagyobb arányban a valós munkaerőigények kielégítése érdekében felhasználni, és nem átmeneti foglalkoztatási lehetőségek támogatására fordítani.

A költségvetési egyensúly megteremtése érdekében 2006. óta megtett intézkedések legnagyobb, a 2009. évi költségvetés előkészítésére is kiható kockázatát – az ÁSZ legújabb vizsgálatainak tapasztalatai alapján – abban látjuk, hogy a kormányzati döntések gyakran nem voltak jól előkészítve. Ennek következtében a különböző támogatási előirányzatoknak a központi költségvetés szintjén érvényesített csökkentését nem követte a költségek, a kiadások hasonló arányú, tényleges mérséklése a végrehajtás szintjén. Ezért a hiány nem szűnt meg, csak a költségvetés központi szintje helyett alacsonyabb szinten jelentkezik. Ilyen jelenséggel találkozhatunk például az önkormányzatoknál, az egészségügyben, a tömegközlekedésben, az átszervezett költségvetési intézményeknél. Ezért a költségvetési egyensúly fenntarthatóságának kulcskérdése az, hogy a költségvetési megszorítások valódi megtakarításokhoz vezessenek. Ellenkező esetben a súlyos hiányt felhalmozó intézmények későbbi konszolidálása ismét a központi költségvetés feladata lesz. Az önkormányzatok esetében még közvetlenebb a kapcsolat, hiszen az önkormányzatok által felhalmozott adósság részét képezi a maastrichti kritériumoknál alkalmazott mutatószámoknak.

A nemzetközi közgazdasági irodalom is azt hangsúlyozza, hogy stabilitást és növekedést csak a korszerű intézményi feltételek megteremtésével lehet egyidejűleg elérni. E megállapítás igazságtartalmát jelzi a magyar államháztartás legutóbbi 15 éves történetének paradoxonja. Ennek lényege, hogy az állami szerepvállalás drasztikus csökkenése után hiába emelkedett ismét az újraelosztási hányad, az nem vezetett a közszeaktor eredményességének javulásához, sőt egyes mutatók szerint (PISA tesztek, egyes halálzási mutatók, jövedelemegyenlőtlenségi indexek, versenyképességi rangsorok) sok területen még romlott is a helyzet. Ez közvetett bizonyíték arra vonatkozóan, hogy nem elég az államháztartás korszerűsítésének munkáit csak a központi költségvetés szintjén elvégezni, hanem arra a mezoszintű (szakpolitikai területeken belüli) és a mikroszintű (projekt, kiadási program, költségvetési szerv) hatékonyságjavulás végett is szükség van, e nélkül a stabilizációs intézkedések sem hoznak tartós ered-

ményt. Következésképpen nem halasztható az a fejlesztőmunka, amit az ÁSZ rendszeresen szorgalmaz:

- az állami feladatok szisztematikus felülvizsgálata,
- a párhuzamos feladat-ellátás megszüntetése,
- a költségvetési szervek gazdálkodási rendszerének korszerűsítése,
- az önkormányzati forrásszabályozás megújítása,
- a programalapú költségvetés bevezetésének előkészítése.

A KP elfogadásakor a Kormány is számos olyan feladatot határozott meg, amelyeknek a végrehajtása esetén a tényleges költségek csökkenthetőek lennének, vagy a hatékonyság más módon növekedne. Ezek közül többnek a végrehajtása csak formálisan teljesült, késedelemben van vagy lényegében még el sem kezdődött. Tanulmányunk is felsorol több érdemben meg nem valósult feladatot az adózás, az egészségügy, a közpénzügyi menedzsment és a nemzetgazdasági tervezés területéről.

Az előző alfejezet 22. táblázatában bemutattuk, hogy a 2007. évi 0,7 százalékponttal kedvezőbb egyenleg kialakulásában 0,5 ponttal a többletbevételek, 0,2 ponttal pedig a kiadások nagyobb mértékű csökkenése játszott szerepet. Erre építve a Pénzügyminisztérium a KP végrehajtásáról szóló jelentésében azt prognosztizálja, hogy a 2008. évi 4,0 százalékpontos egyenlegkövetelmény a tervezetthez képest 0,6 százalékponttal magasabb bevételek és kiadások mellett valósul meg.⁴⁰ Következésképpen a hiány csökkentése 2007. után 2008-ban is az újraelosztás magasabb szintjén megy végbe, mint azt a KP eredeti változatában tervezték. Ugyanakkor ez utóbbit is azért érte a legtöbb kritika, mert az egyenleg javulását túlzott mértékben a bevételek növelésére alapozta, és ezáltal a gazdaság növekedését lassította.

A fentiek figyelembevételével a 2009. évi költségvetés előkészítése kapcsán az egyik legfontosabb, és ma még – megítélésünk szerint – érdemben mérlegelhető kérdés, hogy a költségvetési tervet a megemelkedett újraelosztási hányadra alapozza-e a kormányzat, vagy próbáljon meg visszatérni az eredeti KP szerinti kisebb jövedelemcentralizációhoz. A Pénzügyminisztérium áprilisi előrejelzése 2009-re a GDP arányában már 1,1 százalékponttal magasabb újraelosztási aránnyal számol, mint a KP 2007. decemberi változata. E kérdés megválaszolása kapcsán elméletileg két forgatókönyv körvonalazódik:

⁴⁰ 2008. évi első jelentés az EKSZ 104(7) cikke alapján . Pénzügyminisztérium, 2008. április

- Az elsőt magasabb infláció, a nominális jövedelmek nagyobb mértékű emelkedése, nagyobb költségvetési bevételek és magasabb költségvetési centralizáció jellemzi. E forgatókönyv szerint az államháztartási kiadások mérséklése kevésbé igényel tudatos döntéseket, mivel a kiadások reálértékét az infláció úgylétsé visszafogja. Valószínű, hogy ezzel a forgatókönyvvel könnyebb a 2009-re megcélzott egyenleget elérni, de ehhez a forgatókönyvhöz – az egyéb hátrányok mellett – kisebb gazdasági növekedés tartozik.
- A másik forgatókönyv úgy próbálhatna meg visszatérni az eredeti KP szerinti újraelosztási mértékhez, hogy a 2009. évi költségvetés magasabb bevételi bázisát (a GDP kb. 0,5 százalékának megfelelő összeget) célzott adócsökkentésekre használna fel. Ezzel párhuzamosan a kiadásokat végiggondolt intézkedésekkel a GDP százalékában az eredeti KP szerinti szinten kellene tartani. Megítélésünk szerint ehhez a forgatókönyvhöz dinamikusabb gazdasági növekedés és alacsonyabb infláció tartozhatna, és ezáltal jobban szolgálná mind a nominális, mind a reálkonvergencia megvalósulását.

Budapest, 2008. május

FÜGGELÉK TÁBLÁK

- F/1. táblázat:** A kormányzat kiadásai közgazdasági bontásban az EU egyes országaiban és Magyarországon a GDP %-ában
- F/2. táblázat:** A magyar államháztartás konszolidált kiadásai közgazdasági bontásban
- F/3. táblázat:** A férfiak foglalkoztatási és a munkanélküliségi rátájának alakulása korcsoportonként (2003-2007) (%)
- F/4. táblázat:** A nők foglalkoztatási és a munkanélküliségi rátájának alakulása korcsoportonként (2003-2007) (%)
- F/5. táblázat:** A kormányzat kiadásai funkcionális osztályozásban az EU egyes országaiban és Magyarországon a GDP %-ában
- F/6. táblázat:** Az államháztartás kiadási szerkezetének alakulása Magyarországon
- F/7. táblázat:** Kormányzati intézkedések hatása az államháztartás kiadási szerkezetére
- F/8. táblázat:** Az oktatás néhány jellemző adata
- F/9. táblázat:** Az egészségügy néhány jellemző adata
- F/10. táblázat:** A szociális ellátás néhány jellemző adata

A kormányzat kiadásai közgazdasági bontásban az EU egyes országában és Magyarországon a GDP %-ában

	Termelő felhasználás	Munkavállal ói jöv.	Kamat	Támogat ások	Társadalmi juttatások	Egyéb folyó kiadások	Felhalmoz ási transzf.	Felhalmo zási kiadások	Összes kiadás	Bruttó output	Közvetlen állami kereslet
	p2	d1	d4	d3	d6+	d7	d9	p5		p1	p2+d9+p5
EU 15 2001	5,9	10,6	3,5	1,3	19,6	1,9	1,2	2,3	46,5	18,2	9,4
2003	6,2	10,9	3,1	1,3	20,3	2,1	1,3	2,4	47,6	18,8	9,9
2005	6,4	10,8	2,8	1,1	20,0	2,2	1,4	2,2	47,2	19,1	10,0
2006	6,4	10,6	2,7	1,2	19,7	2,1	1,4	2,4	46,6	18,8	10,2
EU 25 2006	6,4	10,6	2,7	1,2	19,6	2,1	1,4	2,5	46,4	18,9	10,3
EU 10 2005	6,2	10,2	2,3	1,1	16,7	2,1	1,3	3,7	43,6	19,5	11,2
Egyes országok 2006											
Németország	4,2	7,2	2,8	1,2	25,8	1,5	1,3	1,4	45,4	12,9	6,9
Egyesült Királyság	11,7	11,0	2,0	0,7	12,6	2,9	1,1	1,8	43,9	24,0	14,6
Franciaország	5,2	13,1	2,6	1,5	23,4	2,9	0,7	3,4	52,7	21,1	9,3
Portugália	4,1	13,6	2,8	1,4	18,8	2,2	1,0	2,3	46,3	19,5	7,4
Spanyolország	5,0	10,0	1,6	1,0	14,1	1,6	1,4	3,8	38,6	16,8	10,2
Görögország	4,6	10,8	4,4	0,1	16,6	1,3	1,2	3,1	42,3	17,5	8,9
Csehország	6,6	7,8	1,1	1,9	17,9	1,4	1,8	5,0	43,6	18,5	13,4
Lengyelország	6,0	9,8	2,7	0,6	17,3	2,5	0,8	3,9	43,8	18,9	10,7
Szlovákia	5,7	7,4	1,5	1,3	16,3	1,9	1,1	2,0	37,2	15,9	8,8
Szlovénia	6,4	11,7	1,4	1,7	17,6	2,0	0,8	3,7	45,3	19,9	10,9
Magyarország											
2001	6,6	11,1	4,6	1,7	15,1	1,6	2,9	3,7	47,3	21,4	13,2
2002	6,5	12,2	4,0	1,7	16,0	1,9	4,1	4,9	51,3	22,1	15,5
2003	6,6	13,1	4,0	1,5	16,6	1,8	2,2	3,5	49,1	23,0	12,3
2004	6,4	12,6	4,4	1,6	16,9	2,2	1,6	3,5	48,9	22,1	11,5
2005	6,4	12,6	4,1	1,3	17,7	2,4	1,5	4,0	49,9	22,0	11,9
2006	7,0	12,2	4,0	1,4	18,5	2,7	1,9	4,4	51,9	22,2	13,3

Forrás: Eurostat adatbázis, (2008.április)

F/2.táblázat

A magyar államháztartás konszolidált kiadásai közgazdasági bontásban

a GDP %-ában

	2005	2006	2007terv	2008 terv	2009 irányszám	2010 irányszám
Kiadások összesen	51,6	53,3	50,4	49,5	47,3	46,0
11 Folyó kiadások	44,5	45,4	42,5	41,9	40,3	39,3
111 Közszolgáltatók kiadásai	18,5	18,6	16,2	15,5	15,1	14,8
ebből: Bér és járulékok	12,2	11,7	10,6	9,9	9,6	9,4
1113 Termékek és szolg. vásárlása	6,2	6,8	5,3	5,5	5,3	5,3
112 Támogatások és működ.célú pénzátadások	21,8	22,6	22,0	22,2	21,5	20,9
113 Kamatkiadások	4,2	4,2	4,3	4,1	3,8	3,5
12 Tőkejellegű kiadások és támogatások	6,1	6,1	6,3	6,0	5,3	5,2
121.Tőke kiadások	3,1	3,6	2,4	2,9	2,9	3,0
122.Felhalmozási célú pénzátadások	3,0	2,5	3,9	3,1	2,4	2,2
13 Egyéb	0,9	1,9	1,5	1,6	1,7	1,4
Állami piac (1113 + 12)	12,3	12,9	11,6	11,6	10,6	10,5
GDP	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Az összes kiadás százalékában						
	2005	2006	2007terv	2008 terv	2009 irányszám	2010 irányszám
Kiadások összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
11 Folyó kiadások	86,3	85,1	84,4	84,6	85,2	85,5
111 Közszolgáltatók kiadásai	35,9	34,9	32,2	31,4	31,9	32,3
ebből: Bér és járulékok	23,7	21,9	21,0	20,0	20,4	20,6
1113 Termékek és szolg. vásárlása	12,0	12,7	10,5	11,2	11,2	11,5
112 Támogatások és működ.célú pénzátadások	42,2	42,4	43,6	44,9	45,4	45,5
113 Kamatkiadások	8,2	7,8	8,6	8,2	7,9	7,7
12 Tőkejellegű kiadások és támogatások	11,9	11,4	12,6	12,2	11,3	11,3
121.Tőke kiadások	6,0	6,8	4,8	5,9	6,2	6,6
122.Felhalmozási célú pénzátadások	5,8	4,6	7,7	6,3	5,0	4,7
13 Egyéb	1,8	3,5	3,1	3,2	3,5	3,2
Állami piac (1113 + 12)	23,9	24,1	23,1	23,4	22,5	22,8
Állami piac reálértékváltozása		109,3	90,6	100,1	94,6	101,9

Forrás: Pénzügyminisztérium, zárszámadások, illetve a 2008. évi költségvetés

**A férfiak foglalkoztatási és a munkanélküliségi rátájának alakulása korcsoportonként
2003-2007
(%)**

Kor csoport	2003. IV. n.é.		2007. IV. n.é.		Különbség	
	Foglalkoztatási ráta	Munkanélküliségi ráta	Foglalkoztatási ráta	Munkanélküliségi ráta	Foglalkoztatási ráta	Munkanélküliségi ráta
15-19	4,9	27,8	3,2	36,3	-1,5	8,5
20-24	51,1	11,0	43,1	15,7	-8,0	4,7
25-29	82,5	6,3	82,4	8,4	-0,1	2,1
30-34	87,2	5,2	86,4	6,3	-0,8	1,1
35-39	85,8	5,1	86,1	5,6	0,3	0,4
40-44	82,0	5,4	84,2	6,0	2,2	0,6
45-49	78,2	4,6	77,4	6,2	-0,8	1,6
50-54	70,1	3,9	70,1	6,2	0,0	2,3
55-59	54,6	3,0	56,8	5,1	2,2	2,1
60-64	18,6		18,8		0,2	
65-69	4,5		6,4		1,9	
70-74	2,8		2,0		-0,4	
Összesen	58,1	5,6	57,6	7,1	-0,5	1,5

Forrás: KSH

**A nők foglalkoztatási és a munkanélküliségi rátájának alakulása korcsoportonként
2003-2007
(%)**

Kor csoport	2003. IV. n.é.		2007. IV. n.é.		Különbség	
	Foglalkoztatási ráta	Munkanélküliségi ráta	Foglalkoztatási ráta	Munkanélküliségi ráta	Foglalkoztatási ráta	Munkanélküliségi ráta
15-19	3,1	32,6	2,3	34,7	-0,8	2,1
20-24	41,1	10,7	31,8	17,3	-9,7	6,6
25-29	60,4	6,3	62,4	8,5	2,0	2,2
30-34	60,9	6,9	61,4	8,5	0,5	1,6
35-39	71,7	5,3	69,5	7,8	-2,2	2,5
40-44	75,1	4,9	75,0	7,6	-0,1	2,7
45-49	73,5	4,1	74,8	5,9	1,3	1,8
50-54	66,9	3,0	68,2	5,3	1,3	2,3
55-59	37,6	2,4	38,6	4,4	1,0	2,0
60-64	7,8		9,8		2,0	
65-69	2,8		3,4		0,6	
70-74	1,3		0,9		-0,4	
Összesen	44,7	5,5	44,2	7,6	-0,5	2,1

Forrás: KSH

A kormányzat kiadásai funkcionális osztályozásban az EU egyes országában és Magyarországon a GDP %-ában

	Állami működés*	Jóléti funkciók	ebből:				Szociális védelem (Tb és jóléti)	Gazdasági funkciók**	Összesen
			Oktatási	Egészségügy	Lakás	Kultúra			
EU 15 2000	9,9	31,4	5,1	5,9	1,0	1,0	18,4	4,3	45,6
2001	10,2	31,6	5,1	6,1	1,0	1,0	18,4	4,6	46,5
2002	10,2	32,2	5,3	6,3	0,9	1,0	18,7	4,6	47,0
2003	10,2	32,8	5,3	6,4	1,0	1,0	19,1	4,6	47,7
2004	10,0	32,7	5,2	6,5	1,0	1,0	19,0	4,5	47,2
2005	10,0	32,8	5,2	6,6	1,0	1,0	19,0	4,4	47,2
EU 25 2003	10,1	32,8	5,4	6,4	1,0	1,0	19,0	4,7	47,6
EU 25 2004	10,0	32,5	5,3	6,4	1,0	1,0	18,8	4,6	47,0
EU 25 2005	10,0	32,6	5,3	6,5	1,0	1,0	18,8	4,4	47,0
Egyes országok 2005									
Németország	8,8	34,0	4,2	6,2	1,0	0,6	22,0	4,0	46,9
Egyesült Királyság	10,0	30,4	5,8	7,1	0,7	0,9	15,9	3,8	44,3
Franciaország	10,5	39,3	6,1	7,3	1,8	1,5	22,6	3,7	53,5
Portugália	10,3	32,1	7,4	7,2	0,6	1,1	15,8	4,9	47,3
Spanyolország	7,5	25,2	4,4	5,7	0,9	1,4	12,8	5,5	38,1
Görögország	11,8	25,2	2,5	4,2	0,4	0,3	17,8	5,5	42,5
Csehország	9,5	26,3	4,8	6,1	1,4	1,2	12,8	8,1	43,8
Lengyelország	8,6	30,2	6,2	4,5	1,4	1,0	17,1	4,4	43,2
Szlovákia	10,1	22,5	4,0	5,1	0,8	0,9	11,7	4,5	37,1
Szlovénia	9,7	31,6	6,4	6,4	0,3	1,1	17,4	4,8	46,1
Magyarország									
2001	13,7	27,1	5,2	4,8	0,9	1,6	14,6	6,4	47,3
2002	13,5	28,7	5,7	5,2	0,8	1,8	15,2	9,2	51,3
2003	12,4	30,2	6,2	5,6	0,7	1,7	16,0	6,5	49,1
2004	12,1	29,5	5,5	5,4	0,8	1,6	16,2	7,4	48,9
2005	12,7	30,8	5,8	5,5	0,9	1,6	17,0	6,3	49,9
2006	12,7	31,4	5,6	5,5	0,8	1,6	17,9	7,7	51,8

Forrás: Eurostat adatbázis, a 2006. évi magyar adat előzetes, saját becslés a pénzforgalmi tényadatok alapján

* Tartalmazza az államadósságkezelés (kamat) kiadásait is.

** Környezetvédelemmel együtt.

Az államháztartás kiadási szerkezetének alakulása Magyarországon

	1992		1998		2002		2004		2005	
	a GDP%-ban	Megoszlás	a GDP%-ban	Megoszlás	GDP%-ba	Megoszlás	a GDP%-ban	Megoszlás	a GDP%-ban	Megoszlás
A) Állami működési funkciók	9,2	14,4	7,4	13,8	8,6	16,1	7,8	15,7	7,6	14,8
F01 Általános közszolgáltatások	4,9	7,7	4,1	7,6	5,0	9,4	4,4	8,8	4,3	8,3
F02 Védelem	1,8	2,8	1,2	2,2	1,4	2,6	1,3	2,6	1,2	0,0
F03 Rendvédelem, közbiztonság	2,5	3,9	2,1	3,9	2,2	4,1	2,1	4,2	2,1	0,2
B) Jóléti funkciók	39,6	61,9	29,2	54,4	30,2	57,8	30,9	62,0	31,7	61,6
F04 Oktatás	7,6	11,9	5,8	10,8	6,3	11,7	6,4	12,9	6,4	12,4
a.+b. ebből: közoktatás	4,6	7,2	2,5	4,7	2,9	5,3	3,1	6,2	3,1	6,0
c. felsőfokú oktatás	2,1	3,3	1,7	3,2	1,8	3,3	1,7	3,4	1,8	3,5
F05 Egészségügy	5,8	9,1	5,0	9,3	4,8	9,0	5,1	10,2	5,3	10,3
F06 Társadalombiztosítás, szoc.jóléti szolg.	22,0	34,4	15,7	29,2	16,0	29,7	15,6	31,3	16,2	31,5
b. ebből: nyugellátások	8,7	13,6	8,3	15,5	8,8	16,4	8,8	17,7	9,2	17,9
d. munkanélküli ellátások	0,5	0,8	0,9	1,7	0,5	0,9	0,5	1,0	0,5	1,0
e. család- és gyermek támogatások	3,1	4,8	1,7	3,2	1,5	2,8	1,5	3,0	1,5	2,9
egyéb szociális és jóléti szolg.	5,0	7,8	2,6	4,8	2,7	5,0	2,4	4,8	2,6	5,0
F07 Lakásügyek	2,0	3,1	1,4	2,6	1,4	2,6	2,1	4,2	2,3	4,5
F08 Kultúra, vallás	2,2	3,4	1,3	2,4	1,7	3,1	1,7	3,4	1,5	2,9
C) Gazdasági funkciók	7,4	11,6	6,5	12,1	10,3	17,4	6,0	12,0	7,0	13,6
F09 Tüzelő, üzemanyag, energia	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
F10 Mező-, erdő-, hal-, vadgazdálkodás	1,8	2,8	1,7	3,2	2,2	4,1	1,2	2,4	1,6	3,1
F11 Bányászat, ipar	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3	0,6	0,2	0,4	0,2	0,4
F12 Közlekedés és távközlés	2,1	3,3	2,3	4,3	4,3	8,1	2,4	4,8	2,9	5,6
F13 Egyéb gazdasági	2,4	3,8	1,3	2,4	2,5	4,6	1,5	3,0	1,5	2,9
F14 Környezetvédelem	0,7	1,1	1,0	1,9	1,0	1,8	0,7	1,4	0,8	1,6
D) Államadósság kezelés	5,7	8,9	7,9	14,7	4,4	8,2	4,3	8,6	4,2	8,2
E) Egyéb	2,1	3,3	2,7	5,0	0,3	0,5	0,8	1,6	1,0	1,9
Összesen	64,0	100,0	53,7	100,0	53,8	100,0	49,8	100,0	51,5	100,0

Forrás: Pénzügyminisztérium AHIR adatbázisa, pénzforgalmi szemléletben

F/7. táblázat

Kormányzati intézkedések hatása az államháztartás kiadási szerkezetére

	2005		2006		2007 előirányzat		2008 előirányzat		2009 prognózis		2010 prognózis	
	a GDP%-ban	Megoszlás	a GDP%-ban	Megoszlás	a GDP%-ban	Megoszlás	a GDP%-ban	Megoszlás	a GDP%-ban	Megoszlás	a GDP%-ban	Megoszlás
A) Állami működési funkciók	7,7	15,0	7,6	14,3	6,4	12,7	6,4	12,8	6,1	12,9	6,0	13,0
F01 Általános közszolgáltatások	4,4	8,5	4,5	8,4	3,7	7,3	3,8	7,6	3,6	7,6	3,5	7,6
F02 Védelem	1,3	0,0	1,0	1,9	0,9	1,7	0,9	1,8	0,9	1,9	0,9	1,9
F03 Rendvédelem, közbiztonság	2,1	0,2	2,1	3,9	1,8	3,6	1,7	3,4	1,6	3,4	1,6	3,5
B) Jóléti funkciók	31,7	61,5	32,1	60,2	29,9	59,4	29,9	60,4	28,9	61,1	28,2	61,4
F04 Oktatás	6,4	12,5	6,3	11,8	5,6	11,1	5,4	10,9	5,1	10,8	5,1	11,1
a.+b. ebből: közoktatás	3,1	6,0	2,9	5,4	2,6	5,2	2,4	4,8	2,4	5,1	2,2	4,8
c. felsőfokú oktatás	1,8	3,4	1,8	3,4	1,6	3,2	1,5	3,0	1,5	3,2	1,4	3,1
F05 Egészségügy	5,3	10,2	5,2	9,8	4,7	9,3	4,4	8,9	4,2	8,9	4,0	8,7
F06 Társadalombiztosítás, szoc.jóléti szolg.	16,2	31,4	17,0	31,9	16,4	32,5	16,8	33,9	16,3	34,5	15,9	34,7
b. ebből: nyugellátások	9,2	17,8	9,3	17,5	9,3	18,5	9,8	19,8	9,7	20,5	9,5	20,7
d. munkanélküli ellátások	0,5	1,0	0,5	1,0	0,5	1,1	0,5	1,1	0,5	1,1	0,5	1,2
e. család- és gyermek támogatások	1,5	2,8	1,9	3,6	1,9	3,8	1,9	3,9	1,9	4,1	1,8	3,9
egyéb szociális és jóléti szolg.	2,6	5,1	3,1	5,8	2,6	5,2	2,5	5,0	2,3	4,9	2,2	4,8
F07 Lakásügyek	2,3	4,5	2,2	4,1	1,9	3,8	2,0	4,0	2,0	4,2	2,0	4,3
F08 Kultúra, vallás	1,5	2,9	1,4	2,6	1,3	2,6	1,3	2,7	1,3	2,8	1,2	2,6
C) Gazdasági funkciók	6,9	13,4	8,5	15,9	7,9	15,6	7,0	14,1	6,3	13,4	6,1	13,4
F09 Tüzelő, üzemanyag, energia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
F10 Mező-, erdő-, hal-, vadgazdálkodás	1,6	3,1	1,6	3,0	1,4	2,9	1,3	2,6	1,3	2,7	1,2	2,6
F11 Bányászat, ipar	0,2	0,4	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,2	0,4
F12 Közlekedés és távközlés	2,9	5,6	4,1	7,7	4,1	8,1	2,9	5,9	2,5	5,3	2,4	5,2
F13 Egyéb gazdasági	1,5	2,8	1,8	3,4	1,2	2,4	1,4	2,8	1,3	2,7	1,3	2,7
F14 Környezetvédelem	0,8	1,5	0,8	1,5	0,9	1,9	1,2	2,4	1,1	2,3	1,1	2,4
D) Államadósság kezelés	4,2	8,1	4,1	7,7	4,3	8,5	4,1	8,3	3,7	7,8	3,5	7,6
E) Egyéb	1,1	2,0	1,0	1,9	1,9	3,8	2,2	4,4	2,3	4,9	2,1	4,6
Összesen	51,6	100,0	53,3	100,0	50,4	100,0	49,5	100,0	47,3	100,0	45,9	100,0

Forrás: Pénzügyminisztérium, a 2008. évi költségvetési tervjavaslat

Az oktatás néhány jellemző adata

Megnevezés	1991	1994	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007
Fogyasztói árindex, 2000=100, %	21,6	38,6	82,8	100,0	115,0	128,6	133,2	138,4	149,5
Oktatási kiadások									
Oktatási kiadások összesen f.áron, md Ft	183,4	329,3	583,0	746,1	1 051,7	1 292,6	1 398,5	1 484,5	1 446,1
ebből: közoktatás (alap + középfok) f.áron, md Ft	114,8	200,2	255,1	329,1	479,3	626,7	675,4	698,8	681,8
Felsőfokú oktatási kiadások f.áron, md Ft	49,6	85,0	174,0	219,3	299,7	350,9	382,0	421,1	413,8
Oktatási kiadások összesen 2000.évi áron, md Ft	849,1	853,1	704,1	746,1	914,5	1 005,1	1 049,9	1 072,7	967,5
ebből: közoktatás (alap + középfok) 2000.évi áron, md Ft	531,5	518,7	308,1	329,1	416,8	487,3	507,1	504,9	456,2
Felsőfokú oktatási kiadások 2000.évi áron, md Ft	229,6	220,2	210,1	219,3	260,6	272,9	286,8	304,3	276,9
Változás : Oktatási kiadások, 1991=100, %	100,0	100,5	82,9	87,9	107,7	118,4	123,7	126,3	113,9
Változás : Közoktatás, 1991=100, %	100,0	97,6	58,0	61,9	78,4	91,7	95,4	95,0	85,8
Változás : Felsőfokú oktatás, 1991=100, %	100,0	95,9	91,5	95,5	113,5	118,8	124,9	132,5	120,6
Közoktatási tanulólétszám összesen (ezer fő)	2 154,9	2 062,1	1 985,0	1 966,8	1 938,4	1 906,7	1 880,8	1 827,4	2 714
Közoktatási pedagógus létszám (ezer fő)	166,0	168,5	161,1	162,1	167,7	169,2	166,1	165,3	..
Felsőoktatási hallgatói létszám (ezer fő)	108,4	144,6	254,7	305,7	349,3	409,1	421,5	424,2	397,7
Felsőoktatási oktatók száma (ezer fő)	17,3	18,7	19,7	21,2	22,8	23,3	23,2	22,1	22,4
<i>Mutatók</i>									
egy tanulóra jutó közoktatási kiadás 2000.évi áron, ezer Ft	246,6	251,5	155,2	167,3	215,0	255,6	269,6	276,3	168,1
Változás: 1991=100, %	100,0	102,0	62,9	67,8	87,2	103,6	109,3	112,0	68,1
egy pedagógusra jutó tanuló	13,0	12,2	12,3	12,1	11,6	11,3	11,3	11,1	..
egy hallgatóra jutó kiadás 2000.évi áron, ezer Ft	2 118,4	1 522,9	825,1	717,4	746,1	667,0	680,4	717,3	696,1
Változás: 1991=100, %	100,0	71,9	38,9	33,9	35,2	31,5	32,1	33,9	32,9
egy oktatóra jutó hallgató	6,3	7,7	12,9	14,4	15,3	17,6	18,2	19,2	17,8

Forrás: az államháztartási kiadások a PM ÁHIR adatbázisból

Az egészségügy néhány jellemző adata

Megnevezés	1991	1994	1998	2000	2002	2004	2005	2006
<i>Egészségügyi kiadások</i>								
Egészségügyi kiadások folyó áron, md Ft*	139,7	250,7	507,8	603,2	808,4	1046,9	1146,8	1231,7
Fogyasztói árindex, 2000=100	21,6	38,6	82,8	100,0	115,0	128,6	133,2	138,4
Egészségügyi kiadások 2000.évi áron, md Ft	646,8	649,5	613,3	603,2	703,0	814,1	861,0	890,0
Változás, előző év=100	100,0	100,4	94,4	98,4	116,5	115,8	105,8	103,4
Változás, 1991 év=100	100,0	100,4	94,8	93,3	108,7	125,9	133,1	137,6
Dolgozó orvosok száma (ezer fő)	33,8	34,6	36,1	36,4	37,3	38,9	32,6	35,6
Házziorvosi rendelésen megjelent (ezer fő)	38 869,0	45 276,0	45 207,0	47 593,0	49 577,0	52 448,0	54 291,0	57 391,0
Lakáson ellátottak száma (ezer fő)	3 869,0	5 531,0	5 470,0	5 574,0	5 070,0	4 835,0	4 659,0	4 207,0
Fogászati rendelésen megjelentek (ezer fő)	9 142,0	7 709,0	4 597,0	4 588,0	5 201,0	4 924,6	4 683,0	..
Működő kórházi ágyak száma (ezer db)	100,7	98,5	83,8	83,4	80,3	79,6	79,7	79,8
Elbocsátott betegek száma (millió fő)	2,3	2,3	2,5	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7
<i>Gyógyszerforgalom (lakossági) millió Ft</i>								
-térítési díjon		20 473	64 372	99 437	133 754	161 527	188 536	216 319
- tb-támogatás		60 885	126 790	150 657	210 477	275 695	331 199	383 052
változás, 1994=100		100,0	208,2	247,4	345,7	452,8	544,0	629,1
Összesen		81 358	191 162	250 094	344 231	437 222	519 735	599 371
tb támogatás %-ban		74,8	66,3	60,2	61,1	63,1	63,7	63,9

Forrás: az államháztartási kiadások a PM ÁHÍR adatbázisból

A szociális ellátás néhány jellemző adata

Megnevezés	1991	1994	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007
Nyugellátásokra fordított kiadások									
Nyugellátásokra fordított kiadások	262,8	421,5	834,8	1 051,4	1 478,1	1 786,2	2 006,7	2 213,8	2 383,5
Ellátásban részesülők száma	2 626,0	2 971,7	3 157,0	3 103,0	3 070,0	3 041,0	3 036,0	3 053,0	3 045,0
Egy főre eső ellátás összege folyó áron, ezer Ft	100,1	141,8	264,4	338,8	481,5	587,4	661,0	725,1	782,8
Egy főre eső ellátás összege 2000.évi áron, ezer Ft	463,3	367,5	319,4	338,8	418,7	456,7	496,2	524,0	523,7
változás, 1991 = 100	100,0	79,3	68,9	73,1	90,4	98,6	107,1	113,1	113,0
Egy főre jutó reálbér, 1991=100	100,0	101,6	92,1	95,8	115,8	125,2	132,9	137,6	131,0
Olló a keresetek és a nyugdíjkiadások változása között	..	22,3	23,1	22,7	25,4	26,6	25,8	24,5	18,0
Családi kiadások									
Családi kiadások folyó áron, md Ft	85,1	140,2	174,6	205,6	251,8	302,6	320,6	455,8	489,2
Fogyasztói árindex, 2000=100	21,6	38,6	82,8	100,0	115,0	128,6	133,2	138,4	149,5
Családi támogatások 2000.évi áron, md Ft	394,0	363,2	210,9	205,6	219,0	235,3	240,7	329,3	327,3
Változás, 1991=100	100,0	92,2	58,1	97,5	106,5	107,5	102,3	136,8	99,4
Ellátásban részesülő gyermekek száma	2 498,0	2 432,0	2 041,0	2 153,0	2 045,6	2 103,5	2 061,1	2 067,0	..
Egy gyermekre jutó tám. reálértéken, ezer Forint	157,7	149,3	103,3	95,5	107,0	111,9	116,8	159,3	..

Forrás: az államháztartási kiadások a PM ÁHÍR adatbázisból

