

**BENEDEK DÓRA–LELKES ORSOLYA–
SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ MIKLÓS**

**A magyar államháztartási bevételek és kiadások
szerkezete 1991–2004 között**

A tanulmány a magyar államháztartás kiadási és bevételi oldalának szerkezetét vizsgálja, egyszerű statisztikai eszközökkel, az 1991 és 2004 közötti időszakban. Az Európai Unió tagországaival való összevetés, illetve elméleti megfontolások alapján négy sajátosságot emel ki: 1. a tőkét terhelő adók aránya relatíve alacsony, ennek fenntartását rövid távon a konvergencia elősegítése indokolhatja; 2. a bevételek arányai ösztönzési szempontból általában megfelelők, a munkát terhelő adók és járulékok magas szintje viszont jelentősen csökkentheti a legális munkavégzési hajlandóságot; 3. a kiadások szintje és ezen belül a közösségi fogyasztás aránya magas, ami fékezheti a növekedést; végül 4. a kiadások és az adóterhelés együttes újraelosztási hatása más országokhoz képest inkább a magas jövedelműeknek kedvez.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H11, H50, H20.

Milyen forrásból származnak a magyar államháztartás bevételei, és milyen kiadásokat finanszíroznak az adóforintok? Mennyiben tér el a bevételek és kiadások szerkezete az érett piacgazdaságokban megfigyelhető gyakorlattól? Tanulmányunk ezekre a kérdésekre igyekszik válaszolni aggregált szintű adatok összegyűjtésével és értelmező bemutatásával.

Az államháztartás szerkezetének optimális kialakítása részben hatékonysági megfontolások, részben politikai értékválasztások függvénye. Az optimalizálást azonban nem annyira a hatékonyság és az értékek konfliktusa, hanem sokkal inkább az nehezíti meg, hogy az állami bevételek és kiadások gazdasági és társadalmi hatásairól – különösen a hosszú távú hatásairól – a közgazdasági elméletek és a gyakorlati tapasztalatok is bizonytalan, illetve gyakran egymásnak ellentmondó következtetésekhez vezetnek. Ezért nem egy kiválasztott elméleti modellt használunk értelmezési keretként, hanem azokat a szempontokat és célokat, amelyek a hazai szakirodalomban, illetve a kormány stratégiai dokumentumaiban megjelentek.

A hazai szakmai körökben nagy az egyetértés az államháztartás reformjának szükségességéről, és amint egy 2001-ben rendezett konferencia¹ előadásai jelezték, a reformok céljainak és mibenlétének meghatározásában is van néhány, széles konszenzussal

* A szerzők köszönettel tartoznak *Csonka Gizellának* az adatok összegyűjtéséhez és statisztikai tartalmuk értelmezéséhez adott pótolhatatlan segítségéért, illetve a tanulmány egy korábbi változatának pénzügyminisztériumi vitáján kapott észrevételekért.

¹ A konferenciát a Pénzügykutató Részvénytársaság rendezte 2001 áprilisában; az elhangzott előadásokból a *Közgazdasági Szemle* 2001. októberi tematikus száma közölt válogatást.

elfogadott elem. A szakma egyetértése látszik abban, hogy kívánatos volna a kiegyensúlyozott költségvetés, a felzárkózást biztosító, beruházásbővülésre épülő növekedés lehetőségének megteremtése, valamint a jövedelemcentralizáció (a GDP-arányos bevételek) csökkentése. A reform szükségességének indoklásában a hatékonysági érvek vannak túlsúlyban, és kevésbé hangsúlyozottak a társadalmi igazságosság kérdései (*Csil-lag* [2001]).

Az államháztartás szerkezetére vonatkozóan Magyarországon nincs *törvényi szintű* előírás. Az *államháztartási törvény* elsősorban az átláthatóságot és a pénzügyi feyelmet kívánja megteremteni; az államháztartás működésének céljairól és feladatairól csak általánosságban rendelkezik.

Az EU integrációs stratégiát részletező 2004. évi *konvergenciaprogram* céljai között szerepel az államháztartás méretének fokozatos csökkentése, a külső egyensúly javításának és a gazdaság versenyképességének növelése érdekében. A program szerint az adójellegű bevételek 2008-ra a GDP 37,6 százalékára csökkennek, a centralizációs hányad (bevételek a GDP arányában) 43-44 százalék körül alakul, az újraelosztás mértéke (kiadások a GDP arányában) a 2004. évi 49,3 százalékról 2008-ra 45,2 százalékra csökken.² A bevételi oldalon a gazdasági versenyképesség javítása (a megtakarítások és befektetések ösztönzése), és a lakosság adóterheinek mérséklése motiválja a programban előirányzott változtatásokat. A kiadási oldalon a takarékoság és a hatékonyság javítása a fő cél, amely néhány kiemelt terület³ kivételével a kiadások reálértékben vett csökkentésével jár együtt.

E szakmai ajánlások és politikai törekvések némelyike jól mérhető célokat fogalmaz meg – az államháztartás aktuális állapotát, ahol lehetséges, ezekhez viszonyítva mutatjuk be.⁴ A tanulmány általános célja a kiadási és bevételi oldal alapvető szerkezetének feltérképezése, így aggregált adatokra támaszkodik, következtetései a magyar adatok nemzetközi, illetve időbeli összehasonlításán alapulnak. Fontos kiemelnünk, hogy elemzésünk az újraelosztás igazságosságáról, illetve ösztönzési hatásairól keveset mond – ezek mikro-szintű vizsgálatot igényelnének, amelyre a jelen tanulmányban nem vállalkozunk.⁵ A hatékonyság és az újraelosztás vizsgálatában mindenütt a szűken értelmezett jólétet, a javak és szolgáltatások előállítását és fogyasztását tekintjük, és nem az életminőségben megnyilvánuló jólétet. Nem vizsgáljuk az állami vagyon változását, és – bár a költségvetéshez szorosan kapcsolódik – az államadósság és a deficit alakulását és pénzügyi hatásait sem tárgyaljuk, illetve csak annyiban, amennyire ezek a kiadások szerkezetét is alakítják. Végül, összehasonlító nemzetközi adatok hiányában a kiadások bemutatásakor nem vesszük számításba az adókedvezményeket, ami néhány ország esetében kétségtelenül torzíttja a bemutatott helyzetképet.⁶ Az adóterhelés szintjének összehasonlításakor közölt implicit adók ugyanakkor tartalmaznak adókedvezményeket is.

Bevezetéképpen röviden áttekintjük az államháztartás közgazdasági elméletekben megjelenő hatásait, illetve a felhasznált adatokat. Majd először a bevételek szerkezetét mutatjuk be európai összehasonlításban, ezt követően a kiadások szerkezetét tekintjük át. Végül összefoglaljuk azokat a pontokat, ahol megfontolandónak látjuk a kiadások vagy a bevételek szerkezetének átalakítását.

² Az EU-transzferek nélkül a 2008-ra tervezett arányok szerint a centralizáció 40,8 százalék, az újraelosztás 41,6 százalék (*PM* [2004a]).

³ Ezek a nyugdíjak és szociális juttatások értékállósága, a NATO-tagsággal összefüggő védelmi kiadások, a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése és a négyes metró megépítése.

⁴ Az Európai Unió költségvetési politikára vonatkozó szabályozására helyszűke miatt nem térünk ki, ezt a jelen írás egy korábbi változatában megtettük (lásd *Benedek és szerzőtársai* [2004]).

⁵ Az újraelosztási hatásokról lásd *Benedek–Lelkes* [2005].

⁶ Ez elsősorban a jóléti kiadások szintjének megítélésében okozhat problémát (lásd *Adema* [2001]).

Az államháztartás gazdasági hatásai elméleti megközelítésben

Az államháztartás az állam által vállalt feladatok finanszírozásának kerete, kívánatos szerkezetét ezért éppen abból lehet levezetni, hogy az államnak milyen feladatokat kell ellátnia, és melyikre mennyit érdemes költenie. A jóléti közgazdaságtan klasszikus válasza a kérdésre az, hogy az államnak ott kell szerepet vállalnia, ahol a piac kudarcot vall. Ezt kiegészítheti még az a feladat, hogy a jövedelmek elosztását méltányosabbá tegye. A piaci kudarcokból levezethető pontos feladatlista azonban még nem született meg, vagyis nincs olyan elméleti keret, amely az ideális államháztartás definícióját megadná. Ráadásul az is kérdéses, hogy az állam valóban képes-e a piaci kudarcok orvoslására, illetve ez irányú tevékenysége nem kerül-e többre, mint maga az elkerülni remélt veszteség.⁷ Végül, kérdéses az is, hogy az állami feladatokat milyen eszközökkel oldhatja meg legjobban az állam: például mit érdemes szabályozással, mit saját finanszírozással kezelni (Hills [2004]). Az elméleti megközelítés mégsem teljesen haszontalan: az államháztartási kiadások megalapozott felülvizsgálatával, a sem újraelosztási, sem másfajta pozitív jóléti hatással nem járó tételek megszüntetésével jelentős megtakarítást lehet elérni (lásd például Pete [1995]).

Az állam – politikai és rendvédelmi funkcióin túli – gazdasági szerepvállalásának elsődleges indoka tehát az, hogy olyan tevékenységeket lát el, amelyek növelik a társadalom jólétét, de valamilyen okból piaci alapon nem, vagy nem jól működnének. A kiadásoknak ugyanakkor lehetnek *nem szándékolt negatív hatásai* is: romolhat a külső egyensúly, az állami beruházások kiszoríthatják a magánberuházásokat, vagy a jóléti juttatások csökkenhetnek a munkakínálatot. A bevételek esetében is vannak ilyen *negatív ösztönzési* vagy *torzítási hatások*, abból adódóan, hogy az adó- vagy járulékfizetéssel terhelt tevékenységek és tranzakciók a valós gazdasági hasznuknál kisebb hozamot hoznak a gazdasági szereplők számára, és így a befektetési és munkakínálati döntések nem feltétlenül alakulnak úgy, hogy a gazdasági teljesítmény az elérhető legnagyobb legyen.

Végül, az államháztartás *újraelosztási hatása* megjelenik a kiadási és a bevételi oldalon is. Az állam adók és járulékok beszedésén keresztül jövedelmet von el az egyénektől és a gazdaság más szereplőitől, a bevételek jelentős része pedig visszakerül a lakossághoz jóléti juttatások és szolgáltatások, jogosultságok formájában. Az egyének részesedésének mértéke általában eltér attól, mint ami adóbefizetéseikből következne: ez a kiadási oldal újraelosztási hatása.

Az adók és járulékok gazdasági hatásai

Nagyságrendjük szerint és az államháztartás gazdaságot érintő hatása szempontjából is a legfontosabb bevételek az adók és járulékok. Az egyes adótípusok gazdasági hatása és ebből következően az említett újraelosztási és torzítási hatása is eltérő lehet.

A *közvetett adó* viszonylag semleges a megtakarítási és befektetési döntések szempontjából, nem tesz különbséget az import és a helyi termelés között⁸ (ami különösen az EU esetében fontos szempont), és azonos módon kezeli a munka-, tőke- és transzferjövedelmeket, ezért nem hat ellenősztönzőként a befektetési és munkapiaci döntések során.⁹

⁷ A kormányzati kudarc eseteit és az államháztartási reform elméleti megalapozását részletesen tárgyalja Pete [2001] a már említett konferenciára készített előadásában. A szélesebb irodalom áttekintésére itt nem vállalkozunk, erre vonatkozóan jó kiindulópontot adnak például Csaba-Tóth [1999]), Cullis-Jones [2003], valamint a Közgazdasági Szemle említett 2001. októberi számában megjelent cikkek hivatkozásai.

⁸ Kivétel ez alól az közvetett adókhöz hasonlóan működő vám, amit tipikusan az importra rónak ki, de ez az EU-tagországok között nem releváns.

⁹ A fogyasztási adó akkor nem torzít, ha egységes, illetve legfeljebb a termékek eltérő árrugalmasságának megfelelően változik. Az egységes fogyasztási adó az alacsonyabb jövedelműeket jobban megterheli, egy-

Mivel beszedése könnyebb, a közvetett adókból származó bevételek súlya általában nagyobb azokban az országokban, ahol gyenge az adómorál.

A *közvetlen* adó előnye, hogy esetében könnyebben érvényesíthető az egyenlőség, és az azonos elbánás elve, mint a közvetett adóknál, és lehetőséget ad arra, hogy az állam bizonyos csoportoknak jól célzott jövedelemtámogatást nyújtson. Hátránya ugyanakkor, hogy ellenőztönzően hathat a fogyasztás elhalasztását, azaz a megtakarítást érintő döntésekre.

A munkabér után fizetendő *közvetlen adók és társadalombiztosítási járulékok* növelik a munkaező költségét, és ezáltal a munkaező-kereslet ösztönzése ellen hatnak. A munkajövedelem után fizetendő adók és járulékok csökkenthetik a munkakínálatot is. Mérséklésük melletti érv lehet, hogy a munkanélküliségi csapda esélye csökkenthető.

A kiadások gazdasági hatásai

A kiadások *nagysága* önmagában is hatással lehet a gazdaságra, ha finanszírozásuk hitelből történik, és ez a folyó fizetési mérleg romlásához vagy a magánberuházások kiszorításához vezet. A kiadások *szerkezetének* is nagy a jelentősége: az állami beruházások a tőkeállomány bővülésén keresztül közvetlenül serkenthetik a növekedést. A jóléti juttatások – amellet, hogy erős méltányossági érvek szólnak fenntartásuk mellett – fokozhatják vagy ronthatják is a gazdasági hatékonyságot. Többségük ugyanis valamilyen biztosítási problémával függ össze, amit a piac önmagában nem tud megoldani, de a kormányzati megoldás sem tökéletes: a juttatások nem csak a rászorulókhöz jutnak el, és az engedékeny feltételekkel megszerezhető támogatások csökkenthetik a munkakínálatot. Végül, azok a kiadások, amelyek a tőke vagy a munka termelékenységét növelik, megemmelhetik a hosszú távú növekedési rátát. Ez utóbbi körbe tartoznak az infrastruktúrális fejlesztések, az oktatás és az egészségügy.

A növekedésre kifejtett pozitív hatás azonban nem pusztán az egyes kiadási fajtáknak az összkiadáson belüli nagyobb súlyától függ, hanem a kiadások minőségétől is: attól, hogy mennyiben képesek bizonyos piaci tökéletlenségek megszüntetésére vagy a pozitív externáliák kiaknázására. Ráadásul, ha pozitív is az elért hatás, a nagyságrendje nem feltétlenül nagy. *Valentinyi* [2002] következtetése szerint a tőkejövedelmekre kivetett adók csökkentése – feltéve, hogy közben a nem produktív kiadások csökkennek, vagy más adók nőnek, vagyis, egyensúlyban marad a költségvetés – biztosabb módja a növekedés és felzárkózás elősegítésének, mint a produktív kiadások növelése.

Az empirikus irodalomban többé-kevésbé egyetértés mutatkozik abban, hogy a hosszú távú növekedés és az állami infrastruktúra-beruházások, az oktatás és a kutatás-fejlesztés között pozitív összefüggés van (*European Economy* [2004], *Nijkamp–Poot* [2004]). A hatás nagyságrendje azonban erősen vitatott, és ha az empirikus modellbe bekerülnek a növekedésre ható más tényezők is, a pozitív hatás már nem mindig szignifikáns. Rövid áttekintést ad a vonatkozó szakirodalomról *Valentinyi* [2002]; ennek szkeptikus következtetése szerint az eredményekről általában kiderül, hogy nem robusztusak.

Felhasznált adatok

Az államháztartás bevételeinek és kiadásainak számbavétele többféle logika és besorolási rendszer alapján történik, ebben országonként és intézményenként is vannak – gyakran jelentős – eltérések. A tanulmány elkészítéséhez alapvetően három szempont alapján

részt azért, mert az ő fogyasztásukban nagyobb az alacsony jövedelemrugalmasságú jóságok súlya, másrészt azért, mert jövedelmük kisebb hányadát teszik ki az (adóval nem terhelt) megtakarítások.

választottunk adatforrást: a nemzetközi összehasonlítás lehetősége, a rendelkezésre álló idősor hossza, valamint a részletezettség, a gazdaságot érintő hatások mérhetősége.

A *bevételek oldalán* az EU-tagországok esetében ESA95 szerkezetű adatokat (EC [2004]), Magyarországra pedig, hivatalos ESA95 adat hiányában a Pénzügyminisztérium új GFS szerkezetű, eredményszemléletű adó- és járulékadatait¹⁰ használtuk. A GFS és az ESA adatok közötti eltérés nagyságrendjét a *Függelékben* mutatjuk be. Az implicit adóráták számításához a KSH 2001–2002. évi, a háztartási szektor adatait tartalmazó számláira is támaszkodtunk.

A *kiadási oldal* nemzetközi adatai is ESA95 szerkezetűek, a magyar adatok a Pénzügyminisztérium ÁHÍR adatbázisából származó, konszolidált pénzforgalmi adatok.¹¹ A nemzetközi összehasonlítást is mutató táblázatok magyar adata a Pénzügyminisztérium költségvetési főcsoportjának ESA95-szerkezetben készített becslése, amely módszertanilag megegyezik az EU-adatokkal. A kelet-európai országokra vonatkozó adatok az Európai Bizottság szintén ESA95 alapú AMECO adatbázisából származnak.

Adataink összeállításában a lehető legnagyobb gonddal jártunk el, és véleményünk szerint ezek alkalmasak a nemzetközi áttekintésre és a hazai folyamatok tárgyalására. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a nemzetközi statisztikában és Magyarországon is folyamatosan zajlik az adatközlés fejlesztése és harmonizációja (például az ESA revíziója), és ezek eredményeként néhány országban visszamenőleg is módosíthatnak adatokat.

A bevételek szerkezete

Gazdasági fejlettség és az adóbevételek aránya

Az Európai Unió tagországaiban az egy főre jutó jövedelem és az adóbevételek mértéke között pozitív összefüggés van: minél gazdagabb egy ország, a teljes kibocsátás annál nagyobb hányadát vonja el az állam adókon és járulékokon keresztül (*1. ábra*). Az összefüggés természetesen nem feltétlenül jelent ok-okozati kapcsolatot. A két változó együttmozgása többféle módon is előállhat: lehet, hogy a gazdagabb államok többet költenek közösségi fogyasztásra, vagy a többet költő államok gazdasága gyorsabban növekszik, illetve lehet mindkettő egy harmadik, közös tényező következménye is.

Az átlagoshoz viszonyítva a nagy jóléti rendszert működtető svéd, illetve a dán államháztartás relatíve nagy, míg az ír államháztartás nagyon kicsi az ország fejlettségéhez képest.

Adóbevételek az adók típusa szerint

Mint azt a bevezetőben említettük, nem érdektelen, hogy az adóbevételek milyen jellegű adókból származnak. Eltérő ösztönzési hatásuk miatt három fő típust érdemes megkülönböztetni: közvetett adók, közvetlen adók és a társadalombiztosítási, munkaadói és munkavállalói járulékok.

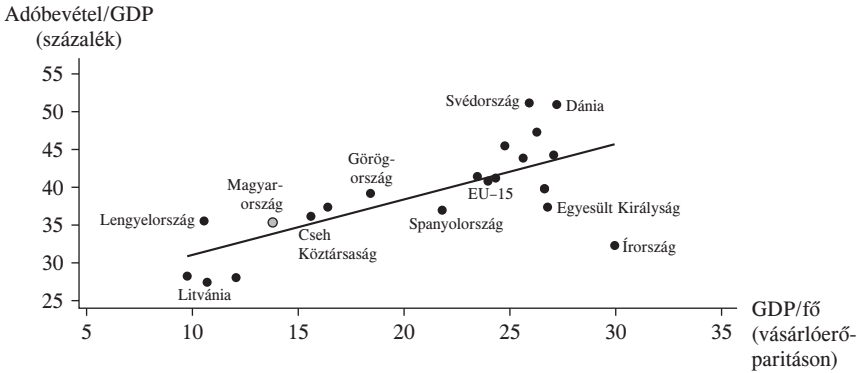
Magyarországon a visegrádi országokhoz képest alacsony, Lettországhoz és Litvániához képest magas a társadalombiztosítási járulékok aránya a bevételekben, a közvetett

¹⁰ A Pénzügyminisztérium államháztartási pénzügyek módszertani és statisztikai osztályának számításai alapján a 1999–2002 évekre tény-, 2003-ra előzetes adatok álltak rendelkezésünkre. A felhasznált adatforrások részletesebb ismertetését lásd a *Függelékben*.

¹¹ E két szemlélet között az az alapvető eltérés, hogy míg a pénzforgalmi szemlélet az adott évben történt pénzmozgásokat veszi számba, addig az eredményszemlélet az adott évben végzett tevékenységhez kötődő pénzmozgásokat rögzíti. A közgazdasági hatások vizsgálatára az eredményszemléletű adatok alkalmasabbak, de mivel a magyar költségvetési törvény pénzforgalmi szemléletű, ezért hosszabb idősorok csak ebben a szemléletben állnak rendelkezésre.

1. ábra

Az adóbevételek aránya és az összjövedelem az EU-15-ben és hat új tagországban, 2004-ben

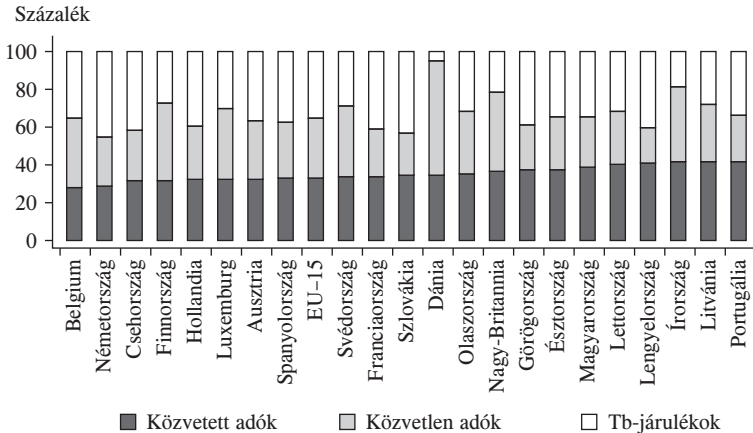


Megjegyzés: GDP/fő (2004-ben, vásárlóerő-paritáson) és összes adóbevétel a GDP százalékában 2004-ben. A többi adóbevételre vonatkozó ábrától eltérően ezek az adatok az EU AMECO adatbázisból származnak, mivel ebben az adatbázisban találhatóak az új EU-tagországra vonatkozó adatok is. Ebből következően előfordulhatnak apró eltérések a többi bemutatott adattól.

Forrás: AMECO adatbázis http://europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_contents.htm, 2005. október 19-i letöltés

2. ábra

Adóbevételek adótípusonként az összes adóbevétel százalékában az EU-15-ben és hét új tagállamban, 2004-ben



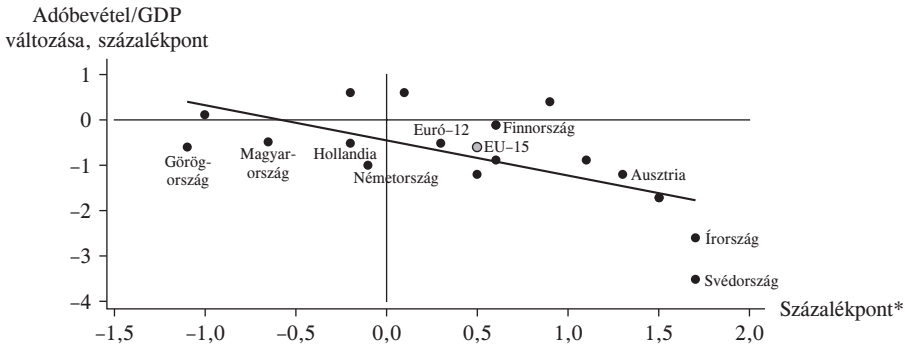
Forrás: AMECO adatbázis, 2005. október 19-i letöltés.

adóké pedig a baltiakénál valamivel alacsonyabb, a cseh és a szlovák adathoz képest pedig magas. Az EU-15-tel összehasonlítva, Portugáliához hasonlóan Magyarországon is viszonylag magas a közvetett adók és a tb-járulék bevételek aránya, és alacsony a közvetlen adóké.

A közvetett adók magas aránya gyakran ott jellemző, ahol rossz az adómorál. Ez az összefüggés az EU-tagországok többségében érvényesül, kivétel a hagyományosan liberális gazdaságpolitikát folytató Írország és az Egyesült Királyság, ahol a közepes méretű feketegazdaság mellett magas a közvetett adók aránya.

3. ábra

A bevételek mértéke és a közvetett adók arányának változása 2001 és 2002 között



* A közvetett adók arányának változása az összes adóbevételen belül.

Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004b].

Az elméleti bevezetőben már említettük, hogy a közvetett adók alkalmazása mellett erős hatékonysági érvek szólnak, ezért azt várnánk, hogy ahol a hatékonyság növelése jegyében csökkentik az államháztartás méretét, ott a közvetett adók súlya is növekszik. Az EU-tagországok adataira megvizsgáltuk azt a két évet, amikor a legtöbb országban csökkent az adóbevételek aránya az összjövedelemhez képest. A 3. ábra alapján általánosságban elmondható, hogy az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya és a közvetett adók súlya az összes adóbevételen belül ellentétesen változott 2001-ről 2002-re, vagyis ahol csökkent az adóbevételek aránya, ott nőtt a közvetett adók súlya, és fordítva.

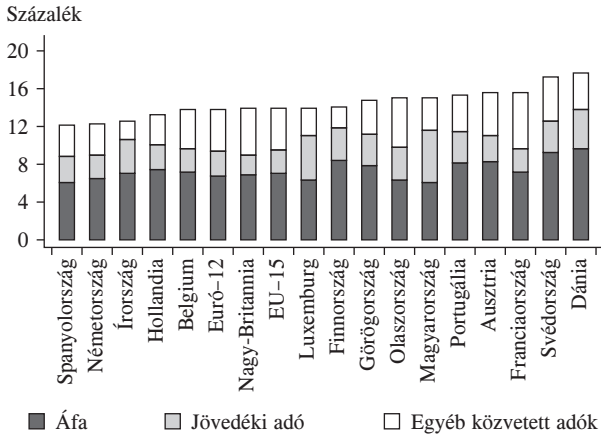
Az összes adóbevétel GDP-hez viszonyított aránya az EU-15 átlagában 2001-ről 2002-re körülbelül 0,6 százalékponttal csökkent, és 0,5 százalékponttal nőtt a közvetett adók súlya. Ez nagyjából összhangban van azzal az EU-követelménnyel, hogy úgy csökkenjen az adóbevétel/GDP arány, hogy a közvetlen adóbevételek súlya csökkenjen, és a zöld (közvetett) adók súlya legyen nagyobb. Látható, hogy az eurózóna (Euró-12) tagállamainak az átlaga is eleget tesz ennek a követelménynek, akárcsak a 3. ábra jobb alsó negyedében szereplő tagországok (például Svédország, Ausztria, Írország és Finnország). Magyarországon esetében fél százalékpont körül csökkent mind az adóbevételek/GDP mutató, mind a közvetett adóbevételek súlya.

Közvetett adók. Míg az összes adóbevételen belül a közvetett adók aránya Magyarországon esetében az elmaradottabb EU-tagországok értékei körül alakult, addig a GDP arányos közvetett adóbevétel magas (mivel magas az összes adóbevétel/GDP arány) az EU-átlaghoz viszonyítva is. A közvetett adók közül az áfa hányada Magyarországon (53 százalék) meghaladja az EU-átlagot (50 százalék). Az EU tagországok átlagában nőtt a közvetett adóbevételek súlya és GDP-hez viszonyított aránya 1995–2001 között (4. ábra).

Közvetlen adók. Az EU-tagországok többségében emelkedett a közvetlen adók aránya az összes adóbevételen belül és a GDP százalékában is az elmúlt néhány évben (5. ábra). Ezt a trendet valamennyire Magyarország is követi. Magyarországon 2002-ben jóval az EU átlaga alatt volt a közvetlen adóbevételek aránya mind a GDP százalékában, mind az összes adóbevételen belül.

4. ábra

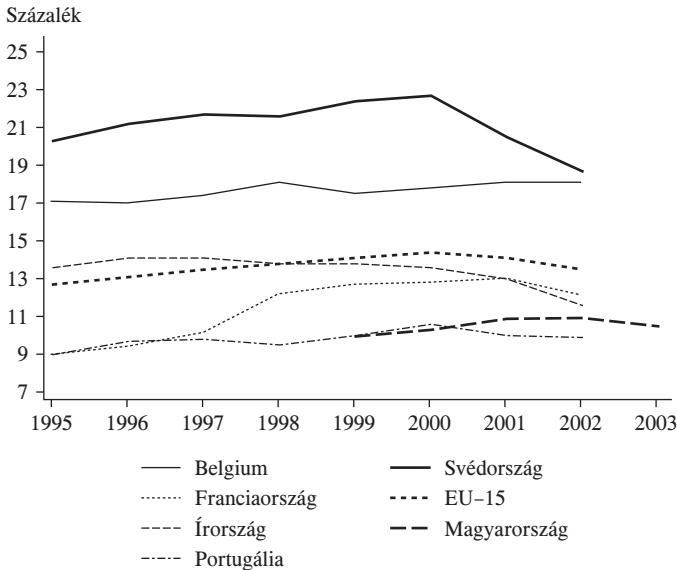
Közvetett adóbevételek a főbb adónemek szerint a GDP arányában, 2002-ben



Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004b].

5. ábra

Közvetlen adóbevételek a GDP százalékában

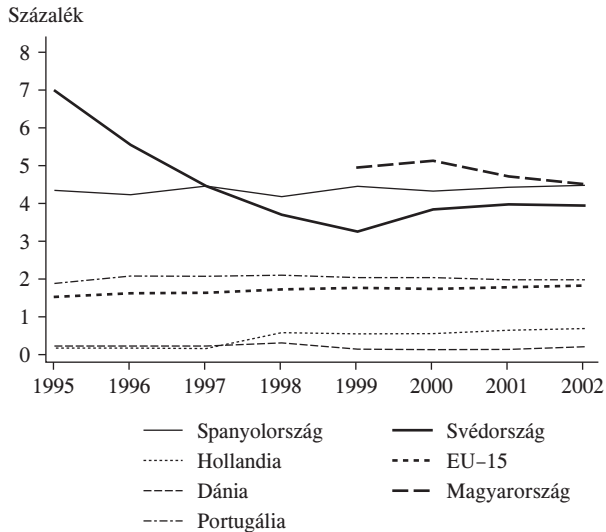


Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004b].

Társadalombiztosítási hozzájárulás. A tb-járulékokból származó bevételek arányát tekintve, nagyok a tagországok közötti eltérések. Magyarországon e bevételek hányada körülbelül az EU-átlag körül mozog, de a tb-járulékon belül nagyon magas a munkaadói bevételek aránya. Ennek az arálynak elsősorban az adótudatosság szempontjából van jelentősége, így közvetve hatással van az adófizetési hajlandóságra és a közkiadásokkal kapcsolatos preferenciákra. Ha magas a munkaadói részarány, mint például a magyar esetben is, akkor a munkavállalóban gyakran nem tudatosul, hogy a munkaadó fizeti be

6. ábra

A munkaadói és munkavállalói tb-bevételek aránya



Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004].

a járulék nagy részét. A munkaadói és munkavállalói járulékok arányának alakulását a 6. ábra mutatja. Az 1-nél nagyobb érték azt jelenti, hogy a munkaadói járulékok meghaladják a munkavállalói járulékokat (ez a jellemzőbb), az 1-nél kisebb érték pedig az ellenkezőjét. Az átlagos EU-érték valamivel alacsonyabb 2-nél (az EU-ban átlagosan a munkaadói járulékokból származó bevételek 1,8-szor akkorák, mint a munkavállalói járulékokból származó bevételek), és ez az érték nem sokat változott az 1995–2002 időszakban. Kiugróan magas volt a svéd arány 1995-ben, de drasztikusan csökkent 1999-re. A magyarokon kívül szintén magas a spanyol arány.

Adóbevételek közgazdasági funkciók szerinti bontásban

A következőkben az adóbevételek közgazdasági funkciók szerinti megoszlását mutatjuk be, vagyis a tőkejövedelmet, munkabért és fogyasztást terhelő adókat. Magyarország esetében az előbbieken használt GFS rendszerű statisztika nem tartalmazza olyan bontásban az adóbevételeket, amelyből egyértelműen kiszámíthatók lennének ezek az adatok, tehát a közölt magyar adatok szakértői becslések.¹²

¹² A becslés a EC [2004] eljárását követve a következő feltételezéseken alapul:

- az szja-bevételek önfoglalkoztatottakra jutó része tőkét terhelő adóbevétel, így az egy soron szereplő szja-bevételeket becslés alapján kellett megbontani tőkét és munkát terhelő részre. Ehhez az EU-tagországok átlagát vettük alapul, amit magyar adatokon más APEH-statisztikák is alátámasztanak;

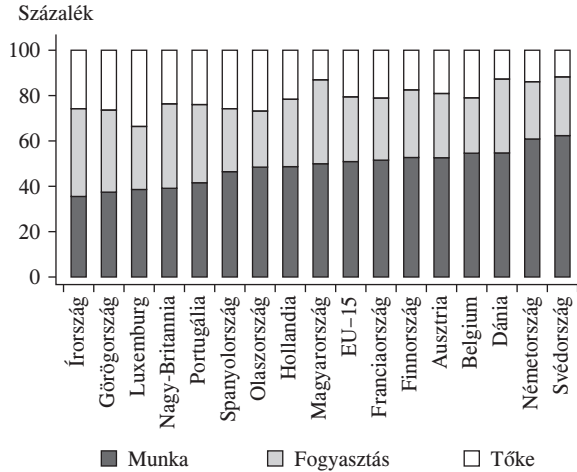
- a tulajdont terhelő adók (*taxes on property*) sorában szerepelhet kismértékben fogyasztást terhelő adó, illetve a javak és szolgáltatásokat terhelő adók (*taxes on goods and services*) sorában tőkét terhelő adó, amelyeket nem tudunk figyelembe venni. Ez okoz némi pontatlanságot a számított adatokban, de valószínűleg nem torzítja az eredményt;

- az egyéb adók (*other taxes*) sor megoszlása a három funkció között szintén nem egyértelmű, a teljes ezen a soron szereplő összeget a tőkét terhelő adóknál vettük figyelembe.

A felsorolt okok miatt tehát a magyar adatok nem pontosak, ám a nagyságrendeket mindenképpen jól érzékeltetik.

7. ábra

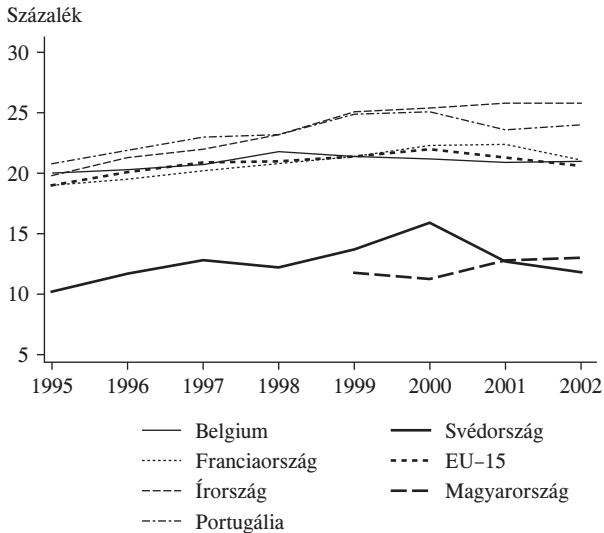
Munkabért, tőkét és fogyasztást terhelő adóbevételek az összes adóbevétel százalékában, 2002-ben



Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004b].

8. ábra

A tőkejövedelmeket terhelő adóbevételek alakulása az összes adóbevétel százalékában

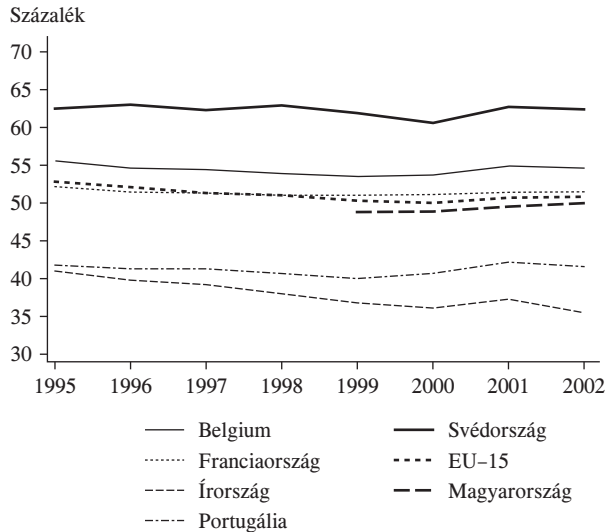


Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004b].

Ugyan az egyes tagországok adórendszere nagyon eltérő aszerint, hogy mely jövedelmeket adóztatják jelentősebben, látható, hogy Magyarországon szinte valamennyi országhoz képest alacsony a tőkejövedelmekből származó adóbevétel (7. ábra). A munkát terhelő adók ugyan nem térnek el az EU-átlagtól, de a Kohéziós Alapból részesülő tagországokban (Görögország, Írország, Portugália, és Spanyolország) jóval alacsonyabb a munkajövedelmekből származó adóbevételek aránya az összes adóbevételben belül. Továbbá ismét fontos

9. ábra

A munkajövedelmeket terhelő adóbevételek alakulása az összes adóbevétel százalékában



Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004b].

kiemelnünk, hogy ez az aggregált adat nem ad összehasonlítható információt az egyéni szintű adóterhelésről, mivel az aktív népesség aránya országonként nagyon eltérő lehet.

A 8. ábra jól mutatja, hogy Magyarország kevésbé támaszkodik a tőkejövedelmekből származó adóbevételekre, mint átlagosan az EU-tagországok, amelyekben egyértelműen növekvő trend látható, amelyet 2002-ig Magyarország is követ.

Magyarországon, csakúgy, mint Portugáliában vagy Írországban, igen magas – jóval az EU-15 átlaga feletti – a fogyasztás terhelő adóbevételek aránya az összes adóbevételek belül. Mivel a közvetett és a fogyasztást terhelő adók között elég nagy az átfedés, a közvetett adóbevételek magas aránya együtt jár a fogyasztást terhelő adóbevételek magas arányával, tehát a gyengébb adómorál erre is magyarázatul szolgál.

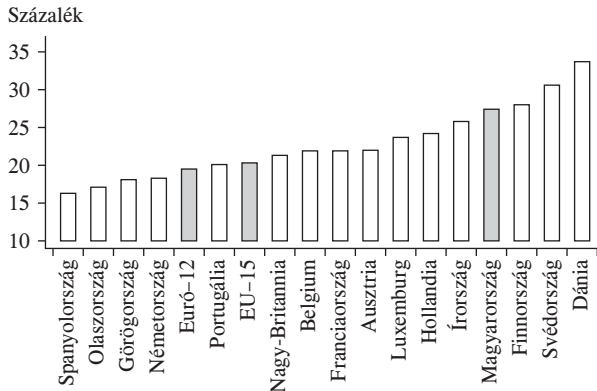
A 9. ábra hangsúlyozza, hogy például Portugáliában és Írországban jóval alacsonyabb a munkajövedelmekből származó bevételek súlya, mint Magyarországon.

Implicit adóráták

A fogyasztás és munkajövedelem adóterhelésének GDP- és adóbevétel-arányos elemzése után azt vizsgáltuk, hogy az aggregált fogyasztásra, illetve munkajövedelemre vetítve ezek milyen implicit fogyasztási és jövedelemadó-kulcsokat jelentenek.¹³ Mivel a GFS szerkezetű adatok csak a kormányzati szektorra terjednek ki, ezért az adóalap aggregált fogyasztási és munkabéradataihoz a KSH által rendelkezésünkre bocsátott 2001–2002-es háztartási szektor számlákat használtuk.

¹³ Az implicit adókulcsot minden adónem esetében az adott adóból befolyt bevétel és a megfelelő adóalap hányadosaként számítjuk ki. Természetesen az elemzésnek a tőkejövedelmet terhelő implicit adórátára is ki kellene terjednie, ám adathiány miatt Magyarországra ezt nem tudtuk elvégezni.

10. ábra
Fogyasztást terhelő implicit adókulcsok 2002-ben
(százalék)



Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004b] és KSH [2004].

Megjegyzés: EC [2004] alapján a fogyasztást terhelő implicit adókulcs számításai a következő: összes fogyasztást terhelő adóbevétel/háztartások fogyasztási kiadásai (ESA95-szerkezetben a nevező a P31_S14dom sor).

Amint azt a 10. ábra mutatja, Magyarországon igen magas a fogyasztást terhelő implicit adókulcs, jóval az EU-15 átlag feletti. Ez részben összhangban van a fogyasztási adóbevételek magas arányával, ám látható, hogy amíg az például Portugália esetében is magas volt, az implicit adókulcs Portugáliában alacsony. Ennek oka az lehet, hogy Portugáliában jóval szélesebb az aggregált adóalap, mint Magyarországon, vagyis valószínűsíthetően kisebb körre terjednek ki a kedvezmények. Svédország pontosan ellentétes példa, mint Portugália, ott ugyanis alacsony volt a fogyasztási adóbevételek aránya, ám mégis magas az implicit adókulcs.

A fogyasztást terhelő adókulccsal párhuzamosan a munkajövedelmet terhelő implicit adókulcs is igen magas Magyarországon, szintén jóval az EU-15 átlag feletti, míg a munkajövedelmet terhelő adóbevételek aránya az EU-15 átlagértéke körüli (11. ábra). Ebben jelentős szerepe lehet a magas magyarországi inaktivitásnak, tehát az adóbevételeken belül ugyanakkora hányadot Magyarországon a lakosság kisebb hányada finanszíroz.

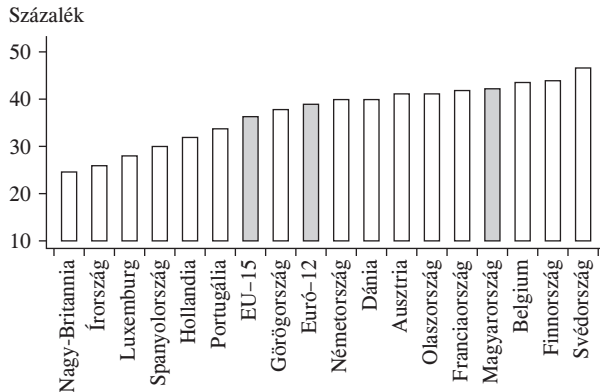
Érdemes megjegyezni, hogy általában az átlag feletti fogyasztási adóbevétel átlag alatti munkajövedelmet terhelő adóbevétellel, valamint a magas implicit fogyasztási adórátá alacsony implicit munkajövedelmet terhelő adórátával jár együtt. Példa erre Portugália és Írország. Ezt indokolja, hogy mindkét adónemtípus alapvetően a lakossági szektort terheli, mivel a fogyasztási adók jelentős részét kitevő közvetett adókat végső soron ez a szektor fizeti.

Am Magyarországon esetében mind a fogyasztást, mind a munkajövedelmet terhelő adóbevételek aránya magas, csakúgy, mint a két implicit adókulcs. Bár nincs adatunk a tőkejövedelmeket terhelő implicit adókulcsot illetően, de feltételezhető, hogy ez – a tőkét terhelő adóbevételek alacsony aránya alapján – szintén alacsony, ami azt jelentené, hogy Magyarországon jelentősebb terheket visel a lakosság, mint a tőkejövedelmek nagy részét előállító vállalatok.

Az EU-15 átlagot mutató két adatsor alapján látható, hogy a meghirdetett elveknek megfelelően a munkajövedelmet terhelő adókulcs folyamatosan csökken 1998 óta, továbbá a fogyasztást terhelő implicit adókulcs némi emelkedés után 1999 óta szintén valame-

11. ábra

A munkajövedelmet terhelő implicit adókulcsok 2002-ben

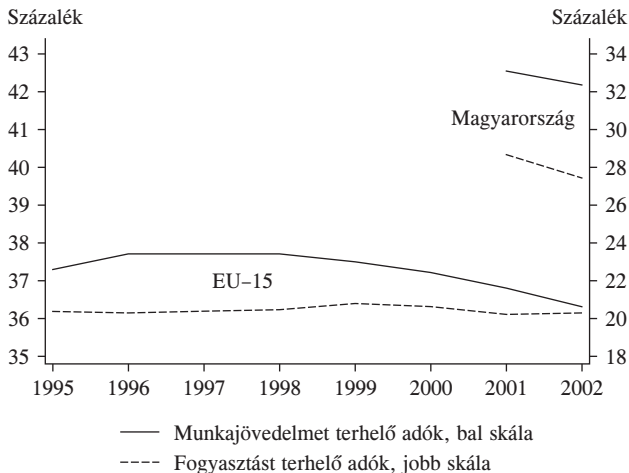


Megjegyzés: EC [2004] alapján a munkajövedelmet terhelő implicit adókulcs = összes munkajövedelmet terhelő adóbevétel/(munkavállalói jövedelem + bér- és létszámadó). ESA95-szerkezetben a nevező a (D1 + D29C) sorok összege.

Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004] és KSH [2004].

12. ábra

Az EU-15 és Magyarország átlagos fogyasztást, illetve munkajövedelmet terhelő implicit adókulcs alakulása



Megjegyzés: Magyarország esetében 2001-ről 2002-re a implicit fogyasztási adókulcs 28,6 százalékról 27,4 százalékra csökkent, a munkajövedelmet terhelő implicit adó pedig 42,5 százalékról 42,2 százalékra.

Forrás: EC [2004], a magyar adat PM [2004b].

lyest csökkent. Míg 1998 előtt a két trend egymással nagyjából ellentétes volt, tehát a háztartásokra jutó összesített adóterhelés jelentősen nem változott, addig 1999-től kezdve a két trend együttesen csökkenti a háztartások adóterhelését. A 2001-re és 2002-re vonatkozó magyar adatok is némi csökkenést mutatnak az implicit adókulcsokban, bár a mun-

kajjövdelmek esetén ez kevésbé jelentős. A korábbi ábrákkal összhangban itt is látható, hogy Magyarország esetében mindkét adórata jóval az EU átlaga felett van: munkajövdelmek esetében közel 6 százalékponttal, míg a fogyasztás esetén kb. 7 százalékponttal, vagyis a háztartásokra jutó teljes adóteher jóval meghaladja az EU–15 átlagot.¹⁴

Az államháztartási kiadások szerkezete

Ebben a fejezetben először a folyó kiadások nagyságát, összetételét és annak változásait, majd ezen belül a jóléti, illetve az állami működési funkciókra fordított kiadások megoszlását tekintjük át. Ahogy azt már a bevezetőben jeleztük, a magyar idősoros adatok pénzforgalmi szemléletűek, a nemzetközi összehasonlító adatok pedig eredmény szemléletben mutatják az államháztartás kiadásait.

Az államháztartási kiadások nemzetközi összehasonlításban

A GDP-hez mért összes kiadás nagy szóródást mutat az EU-n belül. 2001-ben a legtöbbet Svédország (57,1 százalék) és Dánia (55,3 százalék), a legkevesebbet pedig Írország (33,9 százalék) és Luxemburg (39 százalék) költötte. Magyarország 48,9 százalékkal a középmezőnyben található, valamivel az EU–15 országok átlaga felett.¹⁵

Kelet-európai összehasonlításban azt találjuk, hogy az összes kiadás GDP-hez mért aránya a tíz új tagállamban átlagosan nem haladja meg az EU–15 átlagát (13. ábra). Az átlagosnál magasabb viszont az újraelosztás mértéke Magyarországon, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában. Az új tagállamok többségében – köztük Magyarországon is – az állami újraelosztás csökkenő tendenciát mutat.

Az állami jövedelem-újraelosztás nagyságrendje Magyarországon 2001-ben hasonlóan alakult, mint az EU–15 országaiban. Ez jelentős ártrendezőzés eredménye, és amint azt az elmúlt évek változásai jelzik, közelről sem tekinthető stabilnak.

Az összes államháztartási kiadás nagysága 1993 óta csökkenő tendenciát mutat, de rövid távon a négyéves választási ciklusok is szerepet játszanak. Az első választási ciklus kivételével érvényesülni látszik az a tendencia, hogy a választási éveket követően a kiadások csökkennek, majd a következő választási évhez közeledve nőnek. Ez látszott 1998-ban, és különösen 2002-ben. Fontos megjegyezni, hogy ez a fejlett országokban is általános jelenség.

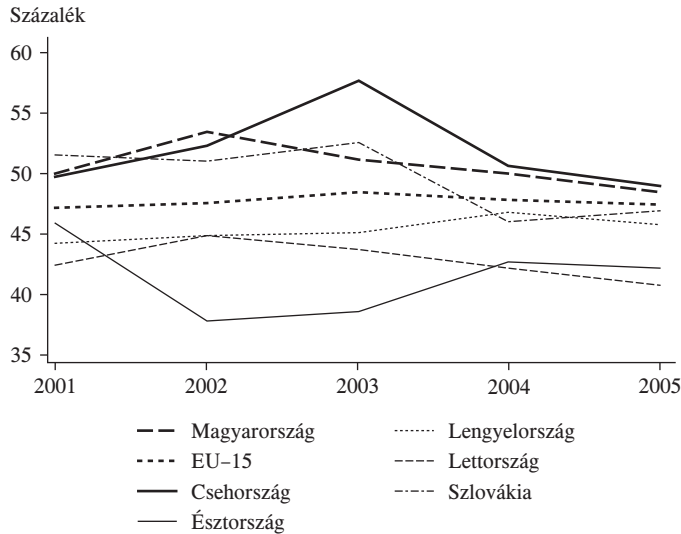
Az összes államháztartási kiadás GDP-hez mért aránya 1993-ig nőtt, majd 1996-ig jelentősen csökkent (közel 15 százalékponttal), ezt követően 50 és 55 százalék között mozgott. Amint az a 14. ábrán is látható, az első, 1993-ig tartó növekedési szakasz elsősorban a GDP-arányos kiadásoknál jelentősen, a változatlan áras – az inflációval korrigált – kiadások csak kismértékben növekedtek. Az előbbi mutató növekedésének fő oka tehát a csökkenő reál GDP. A második szakaszban – 1995–1996-ben – a kiadások számottevően zsugorodtak, mind reálértékben, mind a GDP arányában. Ezt követően – 1997 és 2002 között – a kiadások fokozatos, összességében mintegy 30 százalékos növekedése figyelhető meg reálértékben. Ennek ellenére a kiadások szintje a GDP arányában mérsékelten változott, amit a reál GDP növekedése magyaráz. 2002 és 2004 között a kiadások reálértékben nem nőttek, a GDP-hez mért arányuk azonban csökkent.

¹⁴ Fontos megjegyeznünk, hogy a terhelés háztartások közötti eloszlásáról az aggregált adatok semmit sem mondanak.

¹⁵ Nemzetközi adatok: Eurostat; magyar adatok: Pénzügyminisztérium költségvetési főcsoport számításai.

13. ábra

Összes kiadás a GDP százalékában néhány új tagországban és az EU-15-ben, 2001–2005

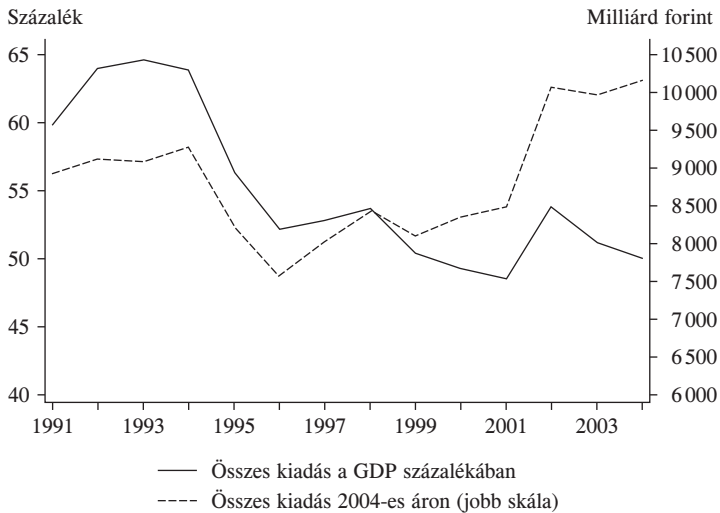


Megjegyzés: 2004: előzetes tényadatok, 2005: előrejelzés.

Forrás: AMECO adatbázis.

14. ábra

Összes államháztartási kiadás, 1991–2004



Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR- (államháztartási információs rendszer) adatbázis.

Az államháztartási kiadások funkcionális bontásban

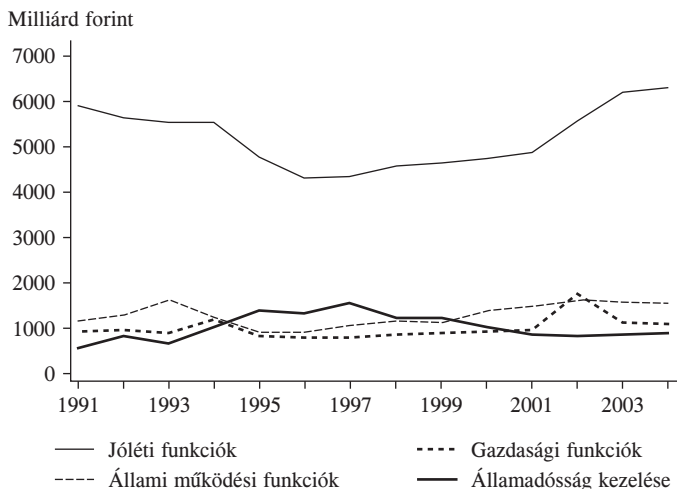
A kormányzati funkciók mérésére több nemzetközi intézmény az úgynevezett COFOG-szabványt (*Classification of Functions of Government*) alkalmazza, amely összehasonlíthatóvá teszi különböző országok kormányzati szektorának terjedelmét és összetételét. A funkcionális osztályozás négy kategóriát különböztet meg: 1. az *állami működési funkciók* csoportjába az igazgatás, a külügyek, a védelem, a rend- és jogbiztonság, az igazságszolgáltatás tartoznak; 2. a *jóléti funkciók* körébe a kormányzat által szervezett vagy támogatott oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások és juttatások, a lakásügyek és egyéb ellátások tartoznak; 3. a *gazdasági funkciókba* a kormányzat által szervezett és támogatott gazdasági tevékenységek (például energiaellátás, mezőgazdaság, közlekedés, távközlés); 4. az *államadósság-kezelés* kategóriába az államadósság finanszírozásához kapcsolódó kamatkidadások tartoznak.

E négy kategóriára fordított kiadások reálértéke jelentősen ingadozott a vizsgált időszakban (15. ábra). A kamatkidadások jelentősen megnöttek 1997-re, miközben a jóléti funkciókra fordított kiadások csökkentek. A jóléti funkciók esetében számottevő növekedés volt a vizsgált évtized második felében. Ezek a kiadások 1997 és 2004 között az inflációt meghaladó mértékben nőttek; 2003-ra a jóléti funkciókra fordított kiadások, reálértéken számolva, már meghaladták az 1991-es szintet. Ki kell emelnünk még a gazdasági funkciókra költött kiadások reálértékének jelentős emelkedését, bár ennek legnagyobb része 2002-re esik, és az autópálya-építésekre fordított kiadások növekedésével magyarázható.

Az összes kiadáson belül 1997-ig folyamatosan csökkent a jóléti funkciók részaránya: míg 1991-ben az összes kiadás mintegy kétharmada jóléti célokat szolgált, 1997-re ez az arány már csak 54 százalék volt (16. ábra). 2002-ig nem változott jelentősen az arány, ugyanakkor 2003-ban növekedés következett be a jóléti kiadások arányában, köszönhetően többek között a nyugdíjmeléléseknek. Az elmúlt időszak változásai között jelentős az állami működési kiadások fokozatos növekedése 1995 óta, amelyek így a 10 százalékos arányról közel 18 százalékra ugrottak.

15. ábra

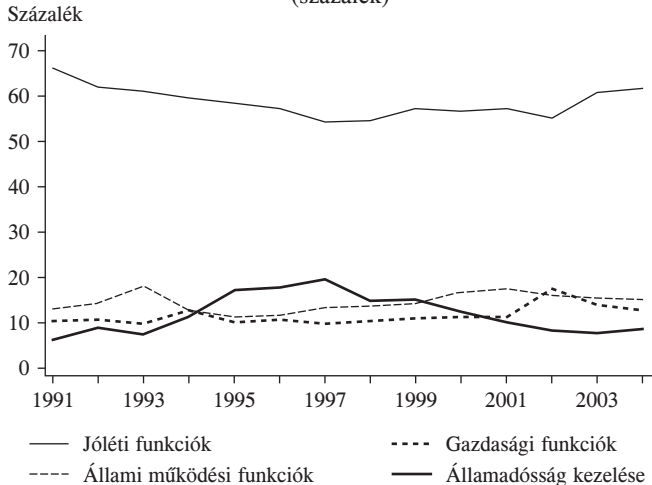
Főbb kiadási tételek változatlan áron, 1991–2004 (milliárd forint, 2004. évi áron)



Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR- (államháztartási információs rendszer) adatbázis.

16. ábra

Az államháztartási kiadások összetételének alakulása, 1991–2004
(százalék)



Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR- (államháztartási információs rendszer) adatbázis.

A kilencvenes évek elején az államháztartás deficitje gyorsuló ütemben nőtt a csökkenő GDP-hez képest. Az államadósság felduzzadása folytán megnőtt a kamat- és adósságszolgálati kiadások aránya, ami jelentős mértékben szűkítette a költségvetési politika mozgásterét. Az államháztartás bevételi és kiadási oldalára is kiterjedő államháztartási reformra nem került sor, de 1992 és 1997 között fontos részterületeken történtek reformléptékű változtatások. A jegybanktörvény és az államháztartásról szóló törvény elfogadása, az Államadósság-kezelő Központ és a Kincstár létrehozása, majd a nullás adósság átvezetése a költségvetésbe¹⁶ piaci alapokra helyezte, és átláthatóbbá tette az államadósság kezelését (bővebben lásd *Barabás és szerzőtársai* [1998]). A jóléti kiadások hatékonyságát javította a teljesítményfinanszírozás bevezetése az egészségügyben, a nyugdíjrendszer reformja és a társadalombiztosítási rendszer megtisztítása a nem biztosítási alapú juttatásoktól. A közbeszerzési törvény elfogadása és az elkülönített állami pénzalapok számának radikális csökkentése révén pedig áttekinthetőbbé váltak a kiadások.

Jóléti kiadások

Külön foglalkozunk a jóléti funkciókon belüli kiadások alakulásával, mert ebbe a kiadási típusba tartoznak olyan klasszikus állami feladatok, mint az oktatás, egészségügy vagy a társadalombiztosítási és szociális kiadások.¹⁷ Az ebbe a kategóriába tartozó kiadások teszik ki az összes kiadás több mint felét.

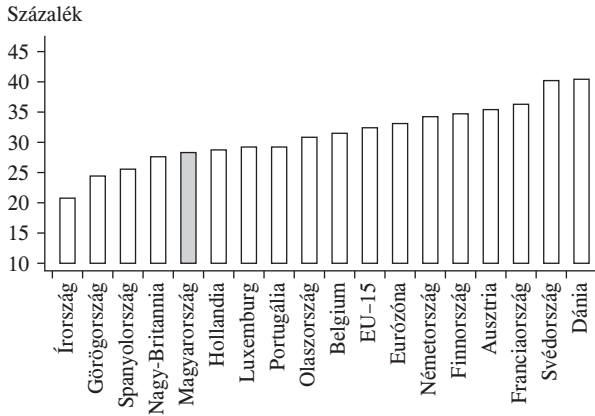
Magyarország 2001-ben a GDP 28,1 százalékát költötte jóléti funkciókra (oktatás, egészségügy, tb, lakástámogatások), ami a Kohéziós Alap juttatásaiban részesülő orszá-

¹⁶ 1997-ben a Magyar Nemzeti Bank könyveiben lévő, külföldi devizákban meglévő nettó adósság az MNB-től a Pénzügyminisztériumhoz került adósságcsere-ügylet keretében, és ezzel megszűnt az államadósság közvetlen jegybanki finanszírozása.

¹⁷ Részletesebben lásd például *Tóth* [1994], *Lelkes* [1997], [2000], *Ferge-Tausz* [2002], vagy *Ferge-Juhász* [2004]; a jóléti kiadások történeti alakulásáról lásd *Tomka* [2003].

17. ábra

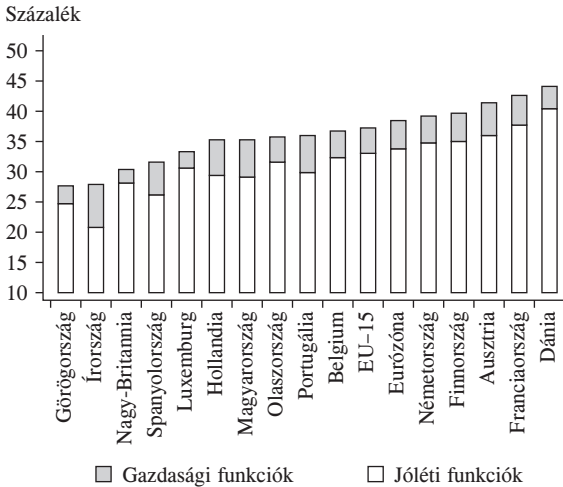
Jóléti funkciókra fordított kiadások a GDP arányában, 2001



Forrás: nemzetközi adatok: Eurostat, magyar adatok: Pénzügyminisztérium költségvetési főcsoport számításai.

18. ábra

Jóléti és gazdasági funkciókra fordított kiadások a GDP arányában, 2001



Forrás: nemzetközi adatok: Eurostat; magyar adatok: Pénzügyminisztérium költségvetési főcsoport számításai.

gokhoz viszonyítva sok, az EU átlagához képest kevés. A 2002. évi növekedés (29,9 százalékra) következtében némileg közelebb kerültünk az EU átlagához, amely 2001-ben 32,4 százalék volt.

Pontosabb képet kapunk, ha a jóléti és gazdasági kiadásokat együtt tekintjük, mivel Magyarország esetében az utóbbiak jelentős része (például a fogyasztói ártámogatások és az agrártermelők támogatása) is jóléti feladatokat szolgál. A 18. ábra azt jelzi, hogy a két funkciót együtt tekintve, a magyar kiadások szintje megközelíti az Európai Unió átlagát, tehát az ország gazdasági teljesítményéhez képest viszonylag magas. Fontos megjegyez-

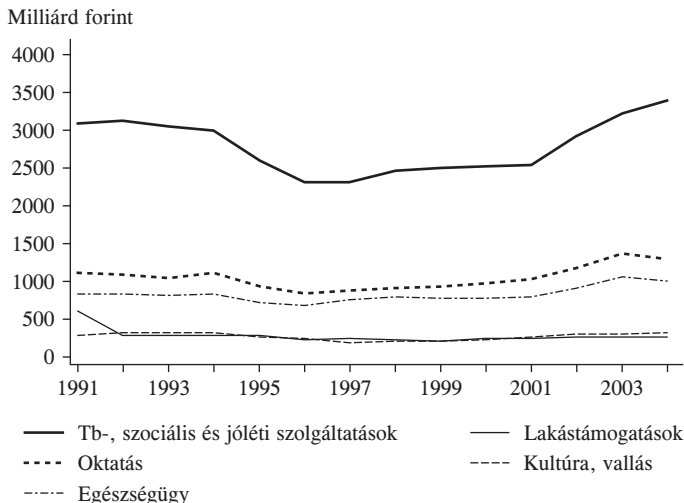
nünk, hogy a fentiek keveset mondanak a jóléti feladatok ellátásának minőségéről: ennek vizsgálatára az aggregált adatok nem alkalmasak.

A 19. ábra a jóléti funkcióra fordított kiadások reálértékének változását mutatja 1991 és 2004 között. A jóléti funkciókra költött kiadásokat nagymértékben befolyásolták az 1995. évi stabilizációs csomag keretében bevezetett intézkedések. A forint leértékelése miatt nőtt az infláció, ami közvetlenül hatott a társadalombiztosítási kiadások reálértékére. A nyugdíjak ugyanis akkor még a bérnövekedés ütemében növekedtek, ami akkoriban jóval elmaradt az inflációtól, és a többi támogatás valorizálása is elmaradt. Szigorodtak a gyés, a gyed, a családi pótlék és a táppénz szabályai, megszűnt a felsőoktatás teljes ingyenessége, csökkent és célzottabb lett a gyógyszerek költségvetési támogatása, és megszűnt a fogászati ellátás általános ingyenessége.

A jóléti kiadások mindegyik, itt vizsgált csoportjára fordított kiadások reálértéke növekedett 1997 és 2003 között, de különösen számottevő volt a növekedés az oktatási, valamint a társadalombiztosítási és szociális kiadások tekintetében. A növekedés nagyon jelentős volt 2002-ben, amiben a közalkalmazotti bérek emelkedése és emellett főleg a lakossági transzferek (például a nyugdíjak) emelése játszott szerepet.

19. ábra

Jóléti funkciók változatlan áron, 1991–2004 (milliárd forint, 2004. évi áron)



Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR- (államháztartási információs rendszer) adatbázis.

Állami működési funkciókra fordított kiadások

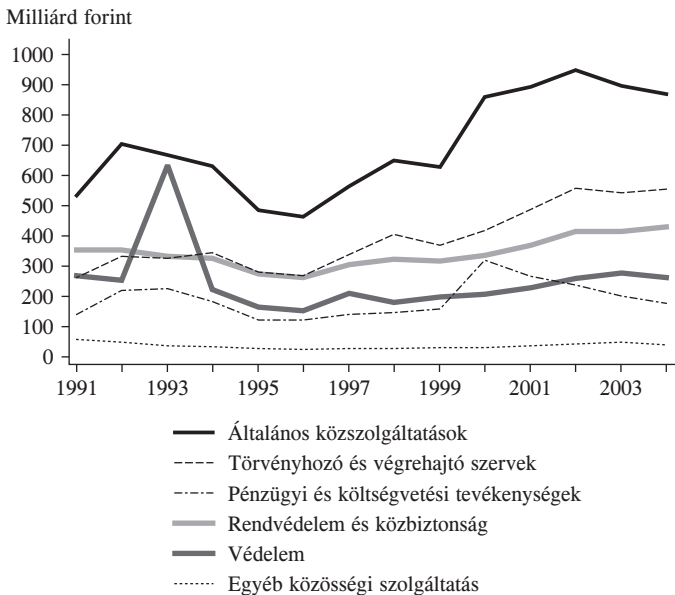
Az állami működési funkciók súlya a kiadások szerkezetében más országokkal összehasonlítva viszonylag nagy, és 2001-ig növekvő tendenciát mutatott. A közgazdasági hatások szempontjából ez a kiadási csoport kevert: bizonyos tételek közvetlenül ösztönzik a gazdasági növekedést, míg másoknak – bár alapvető fontosságúak – nincs mérhető hatása a gazdaságra. Ezért röviden áttekintjük, hogy az állami funkciókon belül mely tételek finanszírozása bővült.

A 20. ábra együtt mutatja az állami működési funkciók három csoportját (közszolgáltatások, rendvédelem és védelem), ezek egyikét pedig – az általános közszolgáltatásokat

– részletes bontásban. Az elmúlt évtizedben a közszolgáltatásokra fordított kiadások nőttek a leggyorsabban, ezen belül a pénzügyi és költségvetési tevékenység bővült a leginkább. Az egyéb szolgáltatások közel egyharmadát az alapkutatások adják: ez a kiadási tétel a hosszú távú növekedést ösztönözheti. Ennek aránya az egyéb szolgáltatásokra fordított kiadásokon belül az 1990-es évek második felében folyamatosan csökkent, és 2000 után kezdett újra növekedni.¹⁸ Reálértékben 1999 és 2004 között az alapkutatásra fordított kiadások nagyjából ugyanolyan mértékben növekedtek, mint az általános közszolgáltatások. Magyarország NATO-csatlakozása fokozatos növekedést hozott a védelmi kiadások terén: 1999-hez képest 2004-re a védelmi kiadások reálértéken mintegy 32 százalékkal nőttek.

20. ábra

Állami működési funkciók, 1991–2004 (milliárd forint, 2004. évi áron)



Forrás: Pénzügyminisztérium ÁHIR- (államháztartási információs rendszer) adatbázis.

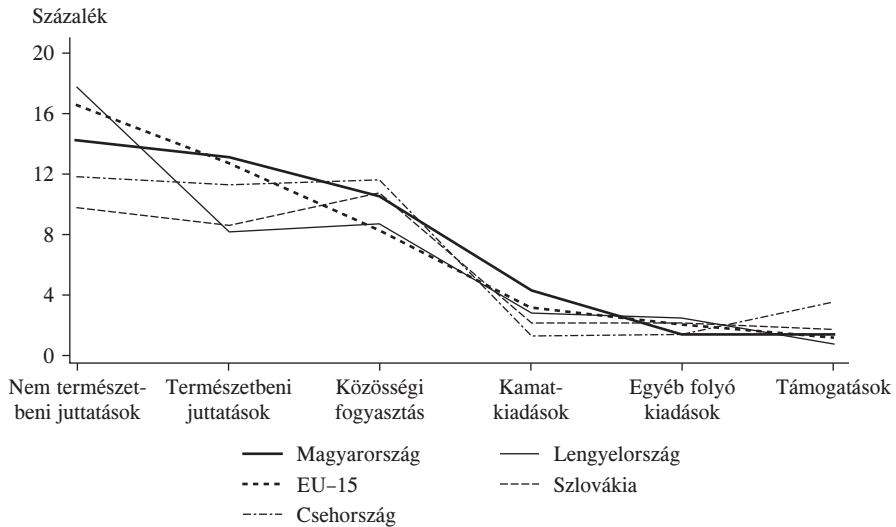
Államháztartási kiadások közgazdasági bontásban

Az államháztartási kiadások közgazdasági csoportosításán belül négy fő kategóriát szokás megkülönböztetni: 1. a *folyó kiadások és támogatások* csoportjába a közszolgáltatások kiadásai (személyi juttatások, a munkáltatói járulékok, valamint a termékek és szolgáltatások vásárlása), a támogatások (háztartások folyó támogatása, magánvállalkozások és nonprofit szervezetek támogatásai) és a kamatkidadások tartoznak; 2. a *tőkejellegű kiadások és támogatásokon* belül a legfontosabb tételeket a tárgyi eszköz felhalmozás és azok felújítása,

¹⁸ 2004. évi áron az alapkutatásra fordított költségvetési kiadás 1991-ben 57,9 milliárd forint, folyamatos csökkenés után 1996-ban 25,1 milliárd forint volt. Ezután 2000-ig 29,4 milliárd forintra nőtt az alapkutatásra szánt forrás, 2003-ban elérte a 49,2 milliárd forintot, majd 2004-ben 39,6 milliárdra esett vissza.

21. ábra

A folyó kiadások szerkezete a GDP százalékában néhány új tagországban és az EU-15-ben 2004-ben



Forrás: AMECO adatbázis.

valamint a különböző támogatások jelentik. 3. Külön kategóriát alkotnak az államháztartásból finanszírozott kölcsönök és 4. egyes közgazdaságilag be nem sorolható tételek.

Magyarországon a folyó és tőkekiadások adják az összes kiadás 98–99 százalékát, és ezen belül a folyó kiadások súlya a legnagyobb. A folyó és a tőkekiadások egymáshoz képesti aránya meglehetősen stabil. Arányukban a vizsgált időszakban nem történt 2–3 százalékpontnál nagyobb változás, kivéve azt, hogy 2001-ről 2002-re a tőkekiadások aránya 12,8 százalékról 17,5 százalékra nőtt, de még így is a folyó kiadások adják az összes kiadás több mint 80 százalékát.

A 21. ábrán részletesen mutatjuk be a folyó kiadások szerkezetét 2004-re, összehasonlítva néhány csatlakozó országgal, illetve EU-15 átlagával.

A nem természetbeni (azaz készpénzes) juttatások közé az öregségi nyugdíj, a munkanélküli-ellátások, valamint a betegséghez, balesethez vagy anyasághoz kapcsolódó juttatások tartoznak, a természetbeni juttatások közé pedig olyan tételek, mint az egészségügy, a bölcsődei és óvodai ellátás és az utazási támogatások. A közösségi fogyasztás kategóriájába soroljuk a klasszikus közjavakat: a közigazgatást, a védelmet, a közterület-fenntartást és a katasztrófavédelmet. A kamatkiadások értelemszerűen az államadósság kezeléséhez kapcsolódó kiadásokat jelölik, a támogatások kategóriája pedig a termelők részére nyújtott pénzbeli juttatásokat foglalja magában.¹⁹

Magyarország esetében a kiadások szerkezete nem tér el nagyon az EU átlagától, egyedül a közösségi fogyasztások, illetve a nem természetbeni juttatások aránya mutat jelentősebb eltérést.

¹⁹ Az egyes kategóriák leírása elérhető a következő címen: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/general_government_data/ggd012004en.pdf (2004. május 18-i letöltés).

Összegzés

Három szempont alapján foglaljuk össze az államháztartás makroszintű adataiból levonható következtetéseket. Az első szempont az EU-tagságból következő megfontolások: melyek azok a pontok, ahol a kiadások, illetve a bevételek szerkezetét EU-tagként érdemes, illetve ajánlott lesz átalakítani. A második szempont a stabilitást és a hosszú távú növekedést érintő hatásoké, a harmadik pedig az újraelosztási hatásoké.

EU-integráció

A magyar államháztartási bevételek szerkezete a legtöbb megközelítésben a portugálhoz és a göröghöz hasonlít. Kivétel ez alól a tőkét és a munkát terhelő adók eloszlása: a munkát terhelő adók és járulékok jóval magasabbak, míg a tőkét terhelő adók alacsonyabbak, mint a szegényebb déli tagállamokban, sőt, az EU-tagállamok többségéhez képest is. Az integrációból fakadó előnyök a tőke és a munkaerő szabad áramlása mellett aknázhatók ki, ami az adószerkezet harmonizációja mellett szól. A most csatlakozó országok esetében ugyanakkor indokolt lehet rövid távon az átlagnál alacsonyabb szinten tartani a tőke adóterheit a működőtőke-beáramlás és a hazai beruházások ösztönzése érdekében, mivel ez meggyorsítja a felzárkózást.

A kiadások összetételében az adósságszolgálat súlya csökkent, és az így létrejött mozgástérben nem a jóléti, hanem a közigazgatási feladatok jutottak több forráshoz. Ennek eredményeként a magyar jóléti kiadások a szegényebb tagállamok, illetve a liberális ír és brit államháztartás kiadási szintjéhez közelítenek. A kiadások közgazdasági bontása is azt jelezte, hogy a közösségi fogyasztás – amely nagyjából az állami működési funkciót fedí le – aránya Magyarországon magasabb az EU-15 átlagánál, és a legtöbb most csatlakozott tagállaménál is, míg a pénzügyi jóléti juttatások aránya alacsonyabb. A kiadások harmonizációját viszont nem indokolják hatékonysági megfontolások – éppen ellenkezőleg, a monetáris unió elérése után a fiskális politika marad a kormányok egyedüli eszköze az országspecifikus sokkok kezelésére. A kiadási szerkezet változásait így inkább a stabilizációs, a növekedési, illetve az újraelosztási hatások szempontjából érdemes értékelni.

Stabilitás és növekedés

A magyar államháztartás relatíve nagy, ami a külső egyensúlyt is veszélyezteti. A kibocsátás szintjét is figyelembe véve, más európai országokhoz képest is magas a centralizáció mértéke. Az adóbevételek a GDP-hez mérten 1995 és 1999 között jelentősen csökkentek, de továbbra is magasak, és a csökkenő tendencia az utóbbi években lelassult.

A kiadások szintje is magas, és a szakértői ajánlások ellenére 2000 óta inkább növekvő tendenciát mutat. Egyszerű statisztikai módszerekkel sem a kiadási, sem a bevételi oldalon nem mutatható ki egyértelműen a gazdaság ciklikus mozgásainak enyhítését célzó fiskális politika hatása. A bevételek szerkezete a legtöbb megközelítésben a gazdasági ösztönzési hatások szempontjából kedvezően alakult. A gazdasági szereplők döntéseit tekintve, a semleges – tehát nem torzító hatású – közvetett adók súlya a bevételekben relatíve nagy, és követi az EU-tagországokban látható növekvő tendenciát. A munkát terhelő adók és járulékok viszont magasak, különösen a munkáltatókra terhelt járulékok mértéke nagy. Ez a munkaerőpiac kínálati és keresleti oldalán is ellenőszítőként hat, és növelheti a feketemunka arányát. A tőkét terhelő adók alacsony szintje ugyanakkor, mint azt már említettük, segíti a beruházások bővülését.

A kiadások összetételében a legfőbb változás az állami működési funkciók súlyának növekedése volt, ami a növekedés szempontjából akkor lehet kedvező, ha a működési feladatok jobb minőségű ellátását segíti – ez azonban kérdéses, mivel nem valósult meg a közigazgatási reform. A többletforrások egy része ugyanakkor az alapvető kutatások finanszírozását bővítette, és ez mindenképpen kedvezőnek tekinthető.

Újraelosztás

A munkajövedelmek magas adói mellett a fogyasztást is relatíve magas adók terhelik, míg a tőke adóterhelése aránylag alacsony. Ez a szerkezet 1999 óta viszonylag stabil. A jóléti feladatok aránya magas a kiadások szerkezetében (bár nem annyira, mint más EU-tagországokban), és a GDP arányában is, különösen a – részben szintén jóléti funkciókat szolgáló – gazdasági kiadásokkal együtt tekintve. Ezek az arányok együttesen azt jelentik, hogy az újraelosztás kevésbé kedvez a közepes és alacsony jövedelmű társadalmi csoportoknak, mint más országokban. Rövid távon mégis érdemes lehet fenntartani ezt a szerkezetet, mivel ez a gyorsabb felzárkózást segíti. Fontos viszont, hogy a jóléti ellátórendszer nagyobb figyelmet fordítson az ellátások célzottságára, vagyis hogy a jóléti kiadások azokat támogassák, akik arra a leginkább rászorulnak.

Hivatkozások

- ADEMA, W. [2001]: Net Social Expenditure. Második kiadás, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 52. OECD, Párizs.
- BARABÁS GYULA–HAMECZ ISTVÁN–NEMÉNYI JUDIT [1998]: A költségvetés finanszírozási rendszerének átalakítása és az eladósodás megfékezése, I–II. rész. 7–8., 9. sz. 653–674. o., 789–802. o.
- BENEDEK DÓRA–LELKES ORSOLYA [2005]: A magyarországi jövedelem újraelosztás vizsgálatára mikroszimulációs modellel. PM Kutatási Füzetek, 10. sz.
- BENEDEK DÓRA–LELKES ORSOLYA–SCHARLE ÁGOTA–SZABÓ MIKLÓS [2004]: A magyar államháztartási bevételek és kiadások szerkezete 1991–2002. PM Kutatási Füzetek, 9. sz.
- CULLIS, J.–JONES, PH. [2003]: Közpénzügyek és közösségi döntések. Aula, Budapest.
- CSABA IVÁN–TÓTH ISTVÁN GYÖRGY [1999]: A jóléti állam politikai gazdaságtana Megjelent: *Csaba Iván–Tóth István György* (szerk.): A jóléti állam politikai gazdaságtana. Osiris Kiadó–Láthatatlan Kollégium, Budapest, 7–41. o.
- CSILLAG ISTVÁN [2001]: Közpénzek, átláthatóság, pénzügyi fegyelem. (Konferencia a költségvetésről, Pénzügykutató Rt. Budapest, 2001. április) Közgazdasági Szemle, 10. sz. 805–809. o.
- EC [2003]: Structures of the taxation systems in the European Union, Data 1995–2001, European Commission, Taxation and Customs Union DG, Brüsszel.
- EC [2004]: Structures of the taxation systems in the European Union, Data 1995–2002, European Commission, Taxation and Customs Union DG, Brüsszel.
- EUROPEAN ECONOMY [2004]: European Economy – Public finances in EMU, 2004. A report by the Commission services. SEC(2004) 761. European Commission Economic And Financial Affairs DG, Brüsszel.
- FERGE ZSUZSA–JUHÁSZ GÁBOR [2004]: Accession and social policy: the case of Hungary. Journal of European Social Policy; Vol. 14. No. 3. 233–251. o.
- FERGE ZSUZSA–TAUSZ KATALIN [2002]: Social security in Hungary: a balance sheet after twelve years. Social Policy and administration, Vol. 36. No. 2. 176–199. o.
- HILLS, J. [2004]: Az állami és magánszektor a jóléti szolgáltatásokban: alapelvek és közgazdasági elemzés. PM Kutatási Füzetek 8.
- KSH [2004]: A 2001–2002-es évekre vonatkozó nemzeti számlák háztartási szektor adatait tartalmazó számlái. A Központi Statisztikai Hivatal adatközlése, Budapest.

- LELKES ORSOLYA [1997]: Az állam szociális kiadásai Magyarországon 1988 és 1996 között. Pénzügyi szemle, 12. sz. 927–941. o.
- LELKES ORSOLYA [2000]: A great leap towards liberalism? The Hungarian welfare state International Journal of Social Welfare, Vol. 9. No. 2. 92–102. o.
- NIJKAMP, P.–POOT, J. [2004]: Meta-analysis of the effect of fiscal policies on long-run growth, European Journal of Political Economy, Vol. 20. No. 1. 91–124. o.
- PETE PÉTER [1995]: Az állami szektor finanszírozása Új-Zélandon. Külgazdaság, 9. sz. 44–52. o.
- PETE PÉTER [2001]: Elemzési keret egy leendő államháztartási reform alapelveihez. Közgazdasági Szemle, 10. sz. 810–823. o.
- PM [2004a]: A Pénzügyminisztérium Államháztartási pénzügyek módszertani és statisztikai osztályának adatközlése (GFS szerkezetű, eredményszemléletű adó- és járulékadatok, 1999–2002 tény, 2003 előzetes adatok).
- PM [2004b]: Magyarország konvergenciaprogramja, 2004. Pénzügyminisztérium, Budapest, május.
- TOMKA BÉLA [2003]: A jóléti kiadások Magyarországon nemzetközi összehasonlításban, 1918–1990. Statisztikai Szemle, 3. sz. 52–69.
- TÓTH ISTVÁN GYÖRGY [1994]: A jóléti rendszer az átmenet időszakában. Közgazdasági Szemle, 4. sz. 313–340 o.
- VALENTINYI ÁKOS [2002]: Gazdasági növekedés, felzárkózás és költségvetési politika. Közgazdasági Szemle, 1. sz. 1–23. o.

Függelék²⁰

Statisztikai módszertan: a felhasznált adatok

Bevételi oldalon használt adatok

- GFS (*Government Finance Statistics*) szerkezetű, eredményszemléletű adó- és járulékadatok, 1999–2002 tény, 2003 előzetes adatok a PM [2004b] alapján;
- A KSH 2001–2002 évi nemzeti számlák háztartási szektor adatai;
- az EU-tagországok esetében pedig ESA–95 (*European Standard of Accounts*) szerkezetű adatok a EC [2004] alapján.

A kiadási oldalon használt adatok

- Magyarország: A Pénzügyminisztérium államháztartási információs rendszerének (ÁHIR) adatbázisából származó, pénzforgalmi szemléletű részlegesen konszolidált adatok. Az államháztartáson belüli pénzmozgások kiszűrése nem terjedt ki a *munkáltatói járulékokra*. A keresleti hatás vizsgálatához ezeket a tételeket is ki kellene szűrni, itt azonban a kiadások szerkezetére voltunk kíváncsiak;
- a Pénzügyminisztérium költségvetési főcsoportja által becsült magyar adatok ESA–95 szerkezetben;
- nemzetközi adatok: az ESA–95 módszertan szerint;
- kelet-európai országok: az Európai Bizottság AMECO adatbázisának²¹ ESA–95 adatai [Eurostat tényadatai és a Directorate General for Economic and Financial Affairs (DG Ecfm) előrejelzései].

²⁰ Az elemzés alapjául szolgáló adatokat helyhiány miatt itt most nem közöljük, megtalálhatók a *Benedek és szerzőitársai* [2004] függelékében, ami letölthető a következő címről: [http://www.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalaricles/DE4A7C4408AA4810C1256F0F002D96B1/\\$File/9.fuzet_040906.pdf](http://www.pm.gov.hu/web/home.nsf/portalaricles/DE4A7C4408AA4810C1256F0F002D96B1/$File/9.fuzet_040906.pdf)

²¹ A http://europa.eu.int/comm/economy_finance/indicators/annual_macro_economic_database/ameco_en.htm címen elérhető (2005. október 19-ei letöltés).

A GFS és az ESA-95 eltérése

Az *F1. táblázatban* bemutatott számítások azt jelzik, hogy a GFS szerkezet inkább kissé alulbecsüli az ESA95 szerkezetű adóbevételeket, ezen belül pedig alulbecsüli a tb-járulék bevételeket, és felül a közvetlen adóbevételeket. A közvetett adóbevételek esetében nincs lényeges eltérés.

F1. táblázat
ESA95–GFS összehasonlítás, 1999–2001

Megnevezés	1999	2000	2001
Adóbevétel – GFS (milliárd forint)	4521,99	5201,07	5837,94
Adóbevétel – ESA (milliárd forint)	4500,93	5350,42	5969,72
Adó/GDP – GFS (százalék)	39,69	39,48	39,31
Adó/GDP – ESA (százalék)	39,50	40,62	40,20

Megjegyzés: az 1999–2001-re elérhető ESA95 szerkezetű magyar adatok alapján készített saját számítások és a hivatalos GFS adatok (*PM* [2004]).