



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK  
FEJLESZTÉSI ÉS MÓDSZERTANI INTÉZET

Értékelő tanulmány  
a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági  
megalapozottságának néhány összefüggéséről

2007. október

---

**Szerkesztette és a kutatást irányította:**

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

**Írták:**

Dr. Báger Gusztáv  
Hamza Lászlóné  
Kovács Richárd  
Dr. Pitti Zoltán  
Dr. Pulay Gyula  
Dr. Vigvári András

---

# TARTALOMJEGYZÉK

<b>BEVEZETÉS</b>	<b>7</b>
<b>1. A MAGYAR GAZDASÁG ÉS ÁLLAMHÁZTARTÁS NÉHÁNY MEGHATÁROZÓ JELLEMZŐJE</b>	<b>9</b>
1.1. A gazdaság szerkezetének néhány sajátossága	9
1.2. Az államháztartási rendszer néhány sajátossága	14
<b>2. A 2002-2007. KÖZÖTT LEJÁTSZÓDOTT MAKROGAZDASÁGI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI FOLYAMATOK ELEMZÉSE</b>	<b>16</b>
2.1. Makrogazdasági folyamatok 2003-2006-ig	16
2.2. A 2003-2006. évi költségvetési folyamatok értékelése	20
2.3. Az államadósság alakulása	29
2.4. A 2007-os év makrogazdasági és költségvetési folyamatai	33
<b>3. A 2008 –10. ÉVI TERVEZETT MAKROGAZDASÁGI FOLYAMATOK A KONVERGENCIA PROGRAM TÜKRÉBEN</b>	<b>37</b>
3.1. Külső feltételek, külkereskedelmi forgalom alakulása	38
3.2. Infláció, bérek, beruházások	38
3.3. Növekedés és kockázatai	39
3.4. Modellszámítások	42
<b>4. KOCKÁZATELEMZÉSEK</b>	<b>45</b>
4.1. A 2008-10. évi költségvetési tervek beralakulással és inflációval kapcsolatos kockázatai	45
4.1.1. A konvergencia programban előirányzott bér- és árnövekedéssel kapcsolatos kockázatok	45
4.1.2. A 2008. évi költségvetést megalapozó makrogazdasági prognózis bér- és árnövekedéssel kapcsolatos kockázatai	50
4.1.3. Bér- és árnövekedési kockázatok 2009-2010-ben	53
4.2. Az önkormányzati rendszerben rejlő kockázatok. Eladósodás és forrásszabályozás.	54
<b>5. HATÁSELEMZÉSEK</b>	<b>59</b>
5.1. Az adók alakulása és hatásai	59
5.1.1. A hazai adórendszer nemzetközi összehasonlításban	59
5.1.2. Adóbevételek prognózisa	61
5.1.3. Az adóterhelés közgazdasági funkciók szerinti változtatása	65

---

5.2.	Az Európai Uniótól kapott támogatások hatása	66
5.3.	Az egészségügyi reform és hatásai	68
5.3.1.	A konvergencia programnak az egészségüggyel kapcsolatos célkitűzései	68
5.3.2.	A reformintézkedések hatásai, kockázatai	69
5.4.	A reáladósság-szabály érvényesítésének hatásai	74
<b>6.</b>	<b>KÖVETKEZTETÉSEK</b>	<b>78</b>
6.1.	Növekedés és egyensúly	78
6.2.	Adók és adórendszer	79
6.3.	Az egészségügyi reform	81
6.4.	Önkormányzatok	82
6.5.	A korszerű közpénzügyi menedzsment szükségessége	83
1.	melléklet	85
	MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ a költségvetési kockázatok feltáró résztanulmányok elkészítéséhez	85
2.	melléklet	89
	MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ a hatáselemzési résztanulmányok elkészítéséhez	89
3.	melléklet	91
	Módszertani megjegyzések az adóterhelés elemzéséhez, illetve a teljességvizsgálat értelmezéséhez. A teljességvizsgálat eredményei.	91

---

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE:

1. táblázat A végső felhasználás szerkezete a GDP %-ában
2. táblázat Külgazdaság főbb mutatói
3. táblázat A területi GDP alakulása
4. táblázat Főbb makrogazdasági és államháztartási mutatók tervezett és tényleges alakulása
5. táblázat A költségvetés néhány kiemelt terv- és tényadata
6. táblázat A 2006. évi költségvetés tervtől való eltéréseinek főbb tételei
7. táblázat A magyar államháztartás konszolidált kiadásai közgazdasági bontásban
8. táblázat Az államadósság reálértékének szintentartásán alapuló fiskális szabály és a tényleges pénzügyi pozíciók összevetése
9. táblázat A független kutatóintézetek prognózisainak összehasonlítása
10. táblázat A makrogazdasági fejlődés főbb jellemzői
11. táblázat A makrogazdasági fejlődés főbb jellemzői „szintentartó” pálya esetén
12. táblázat A fogyasztói árszint alakulása az állami beavatkozásoknak az összfogyasztói árszintre gyakorolt hatása nélkül 2002-2008 között
13. táblázat A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó alakulása 1990-2007. között
14. táblázat A helyi önkormányzati szektor pénzügyi számlái
15. táblázat Az adóbevételek szerkezete az adók klasszikus csoportosítása szerint, 2005
16. táblázat Az adóbevételek szerkezete közgazdasági funkciók szerint (súlyozott átlagok alapján),
17. táblázat Összehasonlítás a PM számításaiban szereplő adóterhelésről és a saját számítások eredményéről
18. táblázat A GDP arányában számolt adó- és járulékbévételek megoszlása szintentartó növekedési pálya esetén
19. táblázat Az adóterhelés közgazdasági funkciók szerinti változása
20. táblázat Az egészségügyi reform és a hozzá kapcsolódó intézkedések államháztartási kihatásai
21. táblázat Az államadósság reálértékének szintentartásán alapuló fiskális szabály hatása 2008-2010-ben

---

## ÁBRÁK JEGYZÉKE:

- |          |                                                                                                                                  |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ábra  | A folyó fizetési mérleg főbb tételeinek alakulása                                                                                |
| 2. ábra  | A külföldi tőke értéke és területi megoszlása 2006                                                                               |
| 3. ábra  | A vállalati exportteljesítmények területi megoszlása                                                                             |
| 4. ábra  | A központi költségvetés összes bevétele és kiadása                                                                               |
| 5. ábra  | A központi költségvetés összes bevétele és kiadása ennek trendjei                                                                |
| 6. ábra  | A bruttó államadósság alakulása                                                                                                  |
| 7. ábra  | Az államadósság, a deficit és a kamatkidadások alakulása                                                                         |
| 8. ábra  | Bruttó adósság, illetve a fiskális szabály teljesülésének feltételeihez szükség adósságállomány                                  |
| 10. ábra | Az átlagos keresetek inflációkövetése a versenyszférában és a költségvetésben                                                    |
| 11. ábra | A minimálbér nagysága és aránya a bruttó átlagkeresetekben                                                                       |
| 12. ábra | Bruttóbérek alakulása az építőiparban, kereskedelemben, vendéglátásban és a gazdasági szolgáltatásokban (fizikai foglalkozásúak) |
| 13. ábra | Bruttó bérek alakulása a feldolgozó-, energiaiparban és a szállításban (fizikai foglalkozásúak)                                  |
| 14. ábra | A munka GDP arányos adóterhelése az EU-25 országokban a főbb teherviselők szerint                                                |
| 15. ábra | Bevételi igény, kiadási többlet                                                                                                  |

---

## A TANULMÁNYBAN HASZNÁLT RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE:

ÁFA	általános forgalmi adó
Áht.	Államháztartási törvény
ÁKK	Államadósság Kezelő Központ Zrt.
ÁSZ	Állami Számvevőszék
BKV	Budapesti Közlekedési Vállalat
EA	Egészségbiztosítási Alap
ENKA	Egységes Nemzeti Kockázati 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
EÜM	Egészségügyi Minisztérium
GDP	Bruttó Hazai Termék, a gazdasági teljesítmény egyik mérőszáma
GFS	Government Financial Statistics, nemzetközi közpénzügyi statisztikai standard
GKI	Gazdaságkutató Intézet Zrt.
KESZ	Kincstári Egységes Számla
KEOP	Környezetvédelmi Operatív Program
KEP	kötelező egészségbiztosítási pénztárak
KKV	kis- és közepes vállalatok
KP	A Magyar Köztársaság Kormánya által benyújtott Konvergencia Program
MÁK	Magyar Államkincstár
MÁV	Magyar Államvasutak
MEP	megyei egészségbiztosítási pénztár
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





---

## BEVEZETÉS

Az Állami Számvevőszék elnöke ez év júniusában tájékoztatta az Országgyűlés tisztségviselőit arról, hogy az Állami Számvevőszék egy értékelő tanulmányt készít a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről, és azt a költségvetési törvényjavaslatról szóló véleményéhez csatolva benyújtja az Országgyűléshez. A tájékoztatásul megküldött munkaprogram szerint „a kutatásoknak azt kell szolgálniuk, hogy az ÁSZ

- a költségvetési célok megvalósulását fenyegető eredendő kockázatokat, azok mértékét pontosabban tudja azonosítani,
- a költségvetési törvényjavaslat megalapozását szolgáló ágazati (szakmai) törvények hatásait alaposabban és idejében meg tudja ítélni,
- véleményét meggyőzően tudja alátámasztani.”

A kapott pozitív visszajelzésektől is ösztönözve a tanulmányt elkészítettük. A **tanulmány műfaját** tekintve „pilot study”, egyfelől azért, mert – a kísérlet esetleges kudarcát is vállalva – segíteni kívánjuk az Országgyűlést annak meghatározásában, hogy a költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának vizsgálatában milyen segítséget vár el egy, a kormánytól független intézménytől. Például igényli-e a makrogazdasági feltételek részletes prognózisát, vagy elegendőnek tartja az adóalapokat leginkább meghatározó aggregátumok (pl. bértömeg, fogyasztás) alakulásának előrejelzését? Célszerűnek tartja-e olyan reális növekedési alternatívák (forgatókönyvek) bemutatását, amelyek a költségvetési egyensúlyra a kormányzati prognózistól jelentősen különböző hatást gyakorolnak? Szükségesnek tartja-e, hogy egy adott időszak legfontosabb kormányzati intézkedéseinek az államháztartásra, illetve a gazdaságra és a társadalomra gyakorolt hatását a tanulmány megpróbálja számszerűsíteni?

Másfelől a tanulmány azért tekinthető „pilot study”-nak, mert a jelenleg az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete rendelkezésére álló kutatói kapacitások csak azt tették lehetővé, hogy néhány területen végezzünk „kísérleti próbafúrásokat”. A gazdasági növekedési és költségvetési folyamatok összegző áttekintése és értékelése mellett a költségvetési törvényjavaslat feltételrendszerében rejlő kockázatokat, illetve a tervezett intézkedések hatásait mutatjuk be néhány kiválasztott – kulcsfontosságú – területen. Újszerű elemzési módszerek és szemléletek alkalmazásával kísérletet tettünk olyan módszertani keret kialakítására, amely felhasználható lehet a költségvetés kidolgozását segítő bármilyen független intézmény tevékenységében.

Egy független intézmény által készített makrogazdasági tanulmány az egyes folyamatokat, illetve intézkedéssorozatokat nem gazdaság- és társadalompolitikai szempontból értékeli, hanem azt elemzi, hogy azok milyen hatást gyakorolnak az államháztartás helyzetére, illetve milyen kockázatokkal járnak. Az ilyen tanulmányok „**politikamentességüket**” azzal is ki szokták fejezni, hogy makrogazdasági prognózisaikat „változatlan politika”

---

(unchanged policy) feltételezésével alakítják ki. A jelen tanulmány sem szándékozik a vizsgált folyamatokról politikai értékelést adni. Ugyanakkor Magyarországon 2006.-ban nyilvánvalóvá vált, hogy az addig folytatott politika fenntarthatatlan, és a kormányzat a Konvergencia Program elfogadtatásával fontos változtatások mellett kötelezte el magát. Ebben a helyzetben a **„változatlan politika” feltétel nem a változások elmaradásának, hanem ellenkezőleg annak feltételezését jelenti, hogy a kormányzat végrehajtja a Konvergencia Programban megfogalmazott intézkedéseket. Következésképpen a tanulmány viszonyítási pontja a Konvergencia Program.**

A fent leírtakkal összhangban a tanulmány egyes kiemelt kockázatok feltárására és fontos hatások bemutatására törekszik.

**Kockázatelemzési**<sup>1</sup> tevékenységünk során három tipikus kockázatra koncentráltunk. Ezek:

- a gazdasági (társadalmi stb.) környezetben jelen levő ún. **eredendő kockázat**;
- a tervezés során felmerülő ún. tervezési kockázat és
- a költségvetés végrehajtása során jelentkező ún. végrehajtási kockázat.

E kockázatok az államháztartás két szintjén és különböző alrendszerében és időszakokban különböző intenzitással jelentkeznek. Jelenleg külön figyelmet érdemel a konszolidált államháztartási kiadások mintegy egynegyedét kitevő helyi önkormányzati szektorban felhalmozódott feszültségeknek és a jelenlegi folyamatoknak az államadósság alakulására és az EU-s források felhasználására gyakorolt hatása. Ebben az alrendszerben ráadásul jelentős kvázifiskális kockázatok is jelen vannak.

A **hatáselemzés**<sup>2</sup> – legáltalánosabban – valamely program vagy intézkedés lényeges közvetlen és közvetett hatásainak rendszerszerű, analitikus feltárását jelenti.

A tanulmány befejező részében kísérletet tettünk egyfajta „szcendrió-elemzésre” is. Abból indultunk ki, hogy mi az a növekedési szint, ami biztonságosan nagy valószínűséggel elérhető, s ennek alapján vázoltuk a kutatásaink alapján jellemzőnek tekinthető pozíciókat, tendenciákat.

A tanulmány az ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézetében készült. A kutatást az Intézet munkatársai más intézetek és egyetemek független kutatóinak bevonásával végezték. Konzultáltunk a Magyar Nemzeti Bank szakértőivel is. Az elemzésekhez szükséges adatok és információk összegyűjtésében segítséget kaptunk a kormány megfelelő szerveitől, különösen a Pénzügyminisztérium kijelölt munkatársaitól. Ez utóbbi főhatóság néhány szakemberével folyamatos konzultációt is végeztünk. Ezúton szeretnénk minden segítségért köszönetet mondani.

---

<sup>1</sup> A kockázatelemzésre kidolgozott módszertani útmutatót az 1. melléklet tartalmazza

<sup>2</sup> A hatáselemzésre kidolgozott módszertani útmutatót a 2. melléklet tartalmazza

---

## 1. A MAGYAR GAZDASÁG ÉS ÁLLAMHÁZTARTÁS NÉHÁNY MEGHATÁROZÓ JELLEMZŐJE

A 2008-2010-es időszak fiskális politikai mozgásterét rendkívül összetett tényezőcsoport determinálja. Ezért célszerű legalább jelzésszerűen áttekinteni azokat az általános gazdaságszerkezeti és intézményi sajátosságokat, amelyek bár korábban alakultak ki, középtávon bizonyosan befolyásolják a fiskális politika mindenkori alakítóit. E faktorok feltérképezésében csak a legfontosabbak kiemelésére törekszünk.

### 1.1. A gazdaság szerkezetének néhány sajátossága

A magyar gazdaság közepesen fejlett, kis, nyitott gazdaság, önálló fizetőeszközzel. Az ebből következő felzárkózási kényszer, illetve magas importrugalmasság mellett a hazai gazdaság ikerdeficitre hajlamos, következésképpen rendkívül egyensúly-érzékeny, különösen külső kapcsolataiban. Ezt mutatják a bruttó hazai termék (GDP) végső felhasználásának a szerkezetét és a külgazdasági folyamatok alakulását szemléltető, **1. és 2. táblázatok** adatai is. Látható, hogy a külkereskedelmi forgalom korábban is jelentős súlya az elmúlt évtizedben még tovább növekedett. Jelenleg mind az export, mind az importforgalom értéke meghaladja a GDP 75%-át<sup>3</sup>. A hazai termelési és fogyasztási szerkezet magas importigényessége<sup>4</sup> vezetett oda, hogy 1998-2005 között a belföldi felhasználás bővülése minden évben az importnak az exportot meghaladó szintjét eredményezte, következésképpen a belföldi felhasználás 1-4 %-kal meghaladta az éves GDP értékét. Látható továbbá, hogy a háztartások fogyasztása 2001-2003. között megugrott, és magas szinten stabilizálódott, ami együtt járt a felhalmozási hányad csökkenésével. A beruházási kiadások aránya a felzárkózás igényeltéhez képest alacsonynak tekinthető.

A magyarországi privatizáció sajátosságaként és eredményeként a magyar gazdaságot **duális szerkezet** jellemzi. Az ipari termelést és exportot, valamint a pénzügyi szolgáltatásokat a külföldi – zömmel multinacionális – tőke uralja. Ez a szegmens elsősorban a feldolgozó iparban működik a hazai beszállítói kapcsolatok alacsony szintje miatt. Ez azonban a GDP és az exportdinamika fő motorja. A pénzügyi szolgáltató szektor stabilitásában a külföldi tulajdonosoknak, vállalkozásoknak nagy szerepük van.

Az ENSZ statisztikája szerint a Magyarországra beáramlott **külföldi működő tőke** állománya 2000-ben 22.870 millió USD volt és az azt követő fél évtizedben 2005-re 61.221 millió dollárra növekedett, ők adják az exportot.

---

<sup>3</sup> Az export árbevétel a bruttó kibocsátás, mintegy 30%-a, míg a GDP végső felhasználásában csak az export és az import egyenlege számít bele

<sup>4</sup> A KSH legutolsó import-igényességi számításai szerint a végső felhasználás halmozott importtartalma 2000-es adatok alapján 40% volt, ezen belül az exporté 60%!, míg a lakossági fogyasztásé 22.7%, a beruházásoké 30%. Ezek a számok lényegesen magasabbak az 1995-ös számításokénál és azóta – a PM becslése és a GKI előrejelzése szerint is – tovább fokozódott a gazdaság, főként az export importigényessége.

1. táblázat

## A végső felhasználás szerkezete a GDP %-ában

Évek	Háztartások fogyasztása	Közöségi fogyasztás	Bruttó felhalmozás összesen	Belföldi felhasználás	Export	Import
<b>1995</b>	66,4	11,0	22,6	100,0	44,6	44,7
<b>1996</b>	63,8	10,2	25,5	99,5	48,5	48,0
<b>1997</b>	61,9	10,5	26,6	99,0	55,1	54,1
<b>1998</b>	62,4	10,2	28,9	101,4	61,9	63,4
<b>1999</b>	63,8	10,2	28,7	102,7	64,3	67,1
<b>2000</b>	63,4	9,7	31,0	104,0	74,7	78,5
<b>2001</b>	64,2	10,2	26,9	101,2	71,1	72,3
<b>2002</b>	66,1	10,4	25,5	102,0	63,0	64,9
<b>2003</b>	68,2	10,5	25,2	103,9	60,7	64,6
<b>2004</b>	67,1	10,0	26,0	103,2	63,6	66,4
<b>2005</b>	67,9	9,8	23,7	101,5	66,4	67,8
<b>2006</b>	66,4	9,7	23,0	99,1	77,3	76,5
<b>2007</b>	64,8	9,2	23,1	97,0	78,9	75,9

Forrás: Magyarország nemzeti számlái, KSH, 2007: PM becslés

2. táblázat

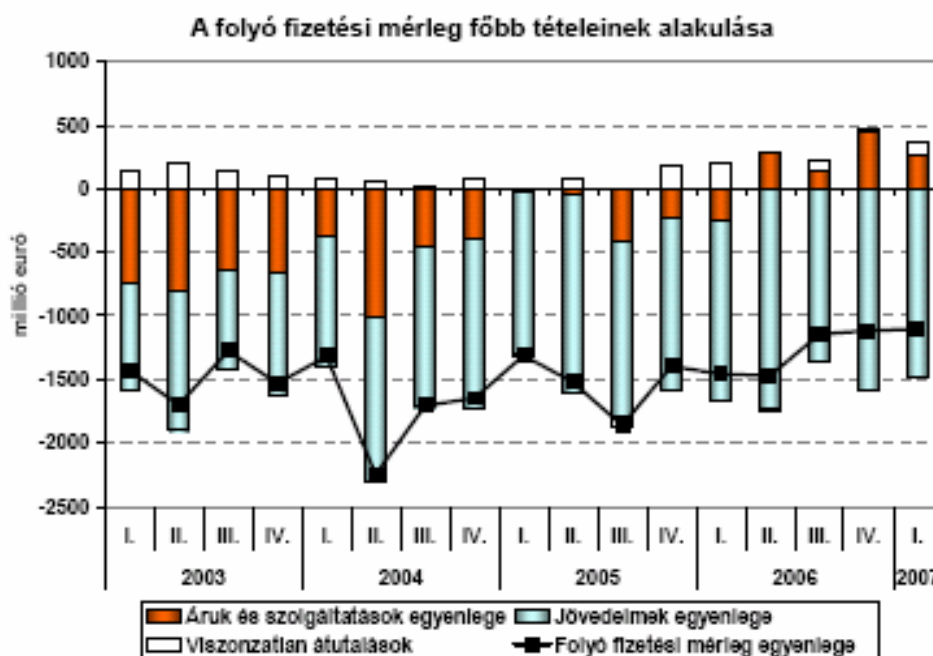
## Külgazdaság főbb mutatói

Évek	Export volumen index	Import volumen index	Export import egyenleg (folyó áron, mrd. Ft)	Folyó fiz.mérleg hiánya a GDP %-ában
<b>1995</b>			-2,7	3,7
<b>1996</b>	112,0	111,4	31,9	3,6
<b>1997</b>	129,9	126,4	87,4	4,5
<b>1998</b>	122,0	124,9	-145,0	7,2
<b>1999</b>	115,9	114,3	-309,9	7,8
<b>2000</b>	121,7	120,8	-507,0	8,6
<b>2001</b>	108,1	105,3	-188,1	6,0
<b>2002</b>	103,9	106,8	-336,5	7,0
<b>2003</b>	106,2	109,3	-738,1	7,9
<b>2004</b>	115,7	114,1	-652,8	8,4
<b>2005</b>	111,5	106,9	-325,9	6,8
<b>2006</b>	117,9	112,4	203,0	5,8
<b>2007</b>	114,8	114,2	755,1	4,2

Forrás: Magyarország nemzeti számlái, KSH, 2007: PM becslés

A kis- és középvállalati szektornak kicsi a részesedése a külkereskedelemben: a **magyar export** közel nyolcvan százalékát a részben vagy egészben külföldi vállalatok forgalmazzák<sup>5</sup>. Ugyanakkor a külföldi tulajdonosok által birtokolt gazdasági szegmens egyes közterhekből nem arányosan veszi ki a részét, ami összefügg a rendszerváltás óta a **külföldi vállalatok** számára biztosított adókedvezményekkel is. Ezen felül a profitrepatriálások jelentős jövedelem kivonással járnak (lásd az **1. ábrát**). A 2003-2006. közötti időszakban a folyó fizetési mérleg hiányán belül azonban arányában egyre nőtt az ún. „jövedelmek egyenlege”, amely elsősorban a Magyarországon befektető külföldiek tulajdoni jövedelmének hazautalását tükrözi. Az ilyen típusú profittranszfer értéke 2005-ben a GDP 2,5 százalékát 2006-ban már több mint 4%-át tette ki, meghaladva a hatmilliárd eurót. Ekkor a jövedelmek (negatív) egyenlege már több volt, mint a folyó fizetési mérleg hiánya.

**1. ábra**



Forrás: Tájékoztató a gazdasági és pénzügyi folyamatokról, Pénzügyminisztérium, 2007. szeptember

A fenti gazdaságszerkezeti sajátosság – és más tényezők – következménye a viszonylag erős forint, aminek fenntartása viszont a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának a záloga. Ugyanakkor a hazai gazdaságnak a viszonylag tőkeszegény, magyar tulajdonú szegmense – az élelmiszergazdaság maradéka, a KKV szektor – az exportképesség tekintetében a 260 Ft/€ árfolyamnál erősebb forint esetén általában nem versenyképes.

A külföldi működő tőke-befektetések magas arányával összefügg, hogy a számszerűségét tekintve rendkívül széles kis- és középvállalati kör mellett a

<sup>5</sup> A 2006. évi társasági adóbevallás adatai szerint a legalább 25% feletti külföldi részesedéssel rendelkező vállalkozások adják az export árbevétel 76,5%-át, az összes nettó árbevétel közel 50%-át, miközben az összes létszám 21,5%-át foglalkoztatják.

termelési értéket tekintve hatalmas arányú **nagyvállalati koncentráció**<sup>6</sup> alakult ki. Mindez azt is mutatja, hogy az elmúlt évtizedben a gazdasági növekedés motorját a tőke növekedése jelentette. A korszerű, termelékeny technológiát hazánkba telepítő multinacionális vállalatok sem tudtak jelentősen hozzájárulni a foglalkoztatás bővüléséhez. Következésképpen a foglalkoztatottak aránya alacsony a munkavállalási korú népességhez viszonyítva. Ez a probléma súlyosbítja az elöregedés amúgy is kedvezőtlen hatásait. Az alacsony gazdasági aktivitás hosszútávon mind az államháztartás bevételi, mind a kiadási oldalán kedvezőtlen tendenciákat von maga után. Konzerválja a problémát, hogy nincs megfelelő összhang az **oktatás szerkezete, mértéke és a munkaerőpiac** struktúrája és terjedelme között. A megfelelő munkaerő hiánya több régióban már tőkevonzó képességünket is rontja. Az összes munkanélküli között – nemzetközi összehasonlításban – magas a diplomások részesedése is.

3. táblázat

**A területi GDP alakulása**  
(egy főre jutó érték alapján, változatlan áron, az országos érték százalékában)

Megnevezés	1995	2004
<b>Főváros</b>	<b>179</b>	<b>205</b>
<b>A leggazdagabb megye</b> Győr-Moson-Sopron	<b>109</b>	<b>122</b>
<b>A legszegényebb megye</b> Nógrád	<b>60</b>	<b>54</b>
<b>A 3 leggazdagabb megye átlaga</b> 1. Győr-Moson-Sopron 2. Vas 3. Fejér	<b>105</b>	<b>109</b>
<b>A 3 legszegényebb megye átlaga</b> 1. Nógrád 2. Szabolcs-Szatmár 3. Pest	<b>68</b>	<b>57</b>
<b>A 3 leggazdagabb és legszegényebb megye átlagának hányadosa</b>	<b>1,56</b>	<b>1,91</b>
<b>A Főváros és a leggazdagabb megye hányadosa</b>	<b>1,64</b>	<b>1,77</b>
<b>Főváros és a legszegényebb megye hányadosa</b>	<b>3,00</b>	<b>3,79</b>

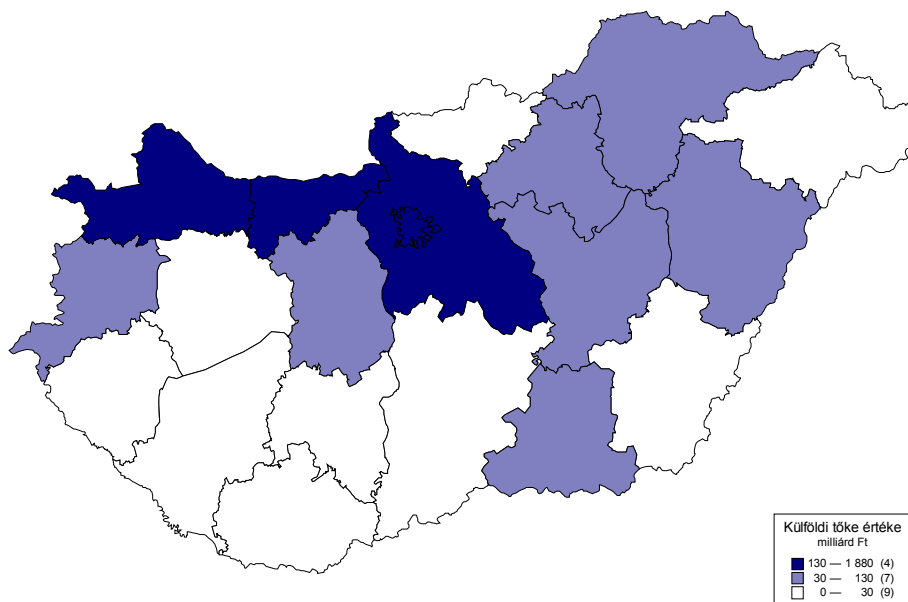
További országspecifikumként említhető, hogy az országon belüli **területi (regionális) különbségek** nagyok: a legfejletlenebb és a legfejlettebb térsége közötti különbségek nagyságrendileg háromszorosak. A termelésben, az

<sup>6</sup> A 2006. évi társasági adóbevallás adatai szerint a 250 fő felett foglalkoztató nagy vállalatok realizálják a nettó árbevétel 65%-át.

exportban, a külföldi működő tőke-bevonásban, a kutatás-fejlesztésben, de a gazdaságon túli területeken (az igazgatásban, az egészségügyben, a felsőoktatásban) is túlsúlyos helyet foglal el Budapest, illetve a közép-magyarországi régió (lásd a 2. és 3. ábrákat és a 3. táblázatot).

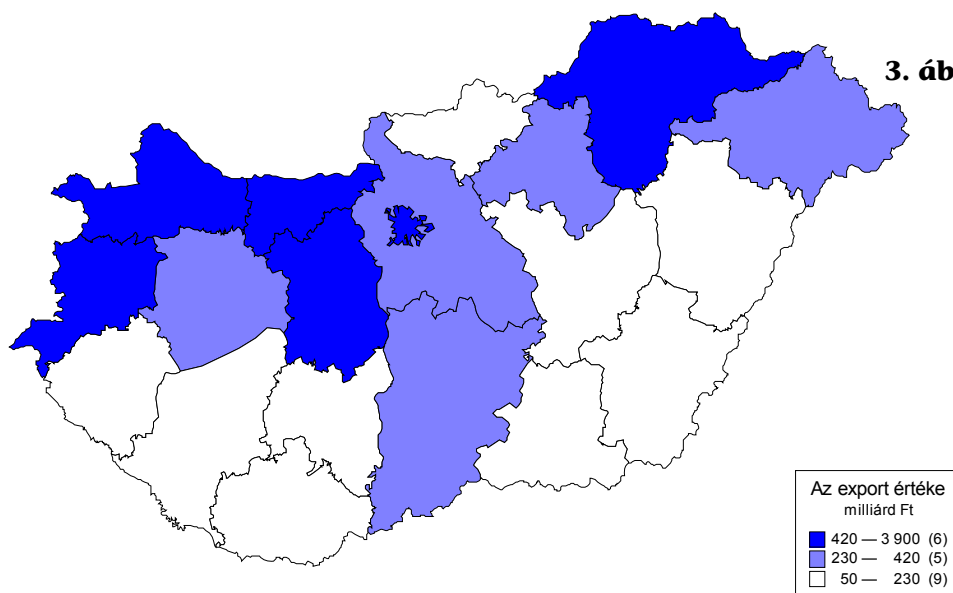
**A külföldi tőke értéke és területi megoszlása**

**2. ábra**



**A vállalati export teljesítmények területi megoszlása**

**3. ábra**



Forrás: APEH SZTADI

Össességében Magyarország relatív infrastruktúrális elmaradottságánál is feszítőbb az **infrastruktúra kiegyensúlyozatlansága**, térbeli és technikai, minőségi aránytalansága. A termelés és az infrastruktúra mérete, szer-

---

kezete között nincs megfelelő összhang, összefüggés. Mindez az EU- támogatások szerkezetének kialakításánál elsődleges szemponttá válhat: a szállítási, szállítmányozási infrastruktúra fejlesztése könnyen elszakadhat a termeléstől. Arra a veszélyre hívjuk fel a figyelmet, hogy a kormányzati prioritások alapján az autópálya-, autóút-építés terjedelme nő meg. Ez segítheti a külföldi működő tőke bevonását az autópályák által újonnan elért területeken. Ugyanakkor a hazai vállalkozások, és a fő közlekedési utaktól távolibb térségek fejlesztése inkább a hagyományos úthálózat fejlesztését igényelné. Következésképpen az aránytalan fejlesztési struktúra tovább mélyítheti a szakadékot a transznacionális vállalatok, valamint a kis- és középvállalatok között, erősítheti a versenyképességben már meglévő különbségeket.

## 1.2. Az államháztartási rendszer néhány sajátossága

**Az államháztartás bevételeit** illetően elsősorban azt emeljük ki, hogy az adóterhelés<sup>7</sup> az EU átlagától jelentősen nem eltérő értéke mellett kevesen sok adót fizetnek, általában is igen csekély az adórendszer hatékonysága. Ezért ezzel a kérdéssel a későbbiekben részletesen foglalkozunk. Emellett az adófizetési kötelezettség meglehetősen elszakadt, illetve egyre inkább elszakad a teherviselő képességtől, amit a fogyasztási (közvetett) adók arányának növekedése jellemez és bizonyít.

**Az intézményrendszer** vonatkozásában a közpénzügyek jelenlegi szabályozottságát tekintjük olyan tényezőnek, amely általános kockázatot jelent a költségvetési tervezés szempontjából.<sup>8</sup> A korszerűtlen költségvetési tervezési és információs rendszer lényeges akadálya minden ésszerű közpolitikai reformnak.

**Az államháztartási egyensúlyra a legfőbb kockázatot az jelenti, hogy hiányoznak az államháztartási kiadások túlfutását tervszerűen és rendszerszerűen megakadályozó mechanizmusok.** Ennek eredményeként az államháztartási kiadások ismétlődően meghaladják a GDP 50 százalékát, súlyos egyensúlyi zavarokat okoznak, és erről a szintről csak drasztikus, nagy társadalmi veszteségekkel járó megszigorításokkal lehet a pénzügyileg még fenntartható kiadási szintre visszaállni.

**A költségvetési túlköltekezésnek** oka és következménye is az, hogy elmúlt 15 évben a fiskális politikát jelentős mértékben túlzott újraelosztás is jellemezte. Ez egyfelől abban nyilvánult meg, hogy egyes társadalmi juttatásoknak a magasabb jövedelemmel rendelkezők a nagyobb haszonélvezői. Másfelől a valóban rászorulóknak adott juttatások jelentős része a munkapiacra való belépés, vagy visszatérés helyett inaktivitásra ösztönzött, és így

---

<sup>7</sup> Ezt az összes közteher és a GDP hányadosaként szokásos meghatározni.

<sup>8</sup> Ennek a problémának és a megoldási lehetőségeinek feltárására dolgozta ki, és nyújtotta be az Országgyűlés részére az ÁSZ „A közpénzügyek szabályozásának téziseit”, ezért ezzel a kérdéskörrel itt részletesen foglalkozunk.



---

módon nagy szerepet játszott a nyílt munkaerő-piaci munkavállalásra képtelen réteg kialakulásában is. A költségvetési túlelosztás hatásai Magyarországon egyértelműen negatívak voltak, mivel a munkaerő-piaci aktivitás csökkenéséhez és a jövedelem-egyenlőtlenségek növekedéséhez egyaránt hozzájárultak.

Jelentős feszültséget jelent a magyar gazdaságpolitika számára az, hogy az EU átlaghoz történő felzárkózás reálgazdasági feltételeinek teljesítése sok ponton ütközik az euró-zónához történő csatlakozás nominális konvergencia-kritériumaival. A reál-konvergencia – a fejlettségbeli, térbeli és a rétegenkénti jövedelemkülönbségek kiegyenlítődése, az EU-n belüli ár- és bérarányokhoz történő illeszkedés, az uniós átlagot meghaladó gazdasági növekedés – rövidtávon ellentétbe kerülhet a megkövetelt infláció és költségvetési deficit<sup>9</sup> tartásával, illetve ez utóbbi sok áldozatot követel az egész társadalomtól. A versenyképesség megőrzése és javítása, az ország tőkevonzó képességének elősegítése, az EU-s források elfogadható mértékű abszorpciója jelentős államháztartási kiadásokat tesznek szükségessé, miközben az adóterhelés további növelése nem célszerű a versenyképesség megőrzése miatt.

---

<sup>9</sup> Ez az állítás nem ekvivalens azzal, hogy az elmúlt 10 év kiadási szerkezete és deficitje a felzárkózáshoz közelebb vitt volna.

---

## 2. A 2002-2007. KÖZÖTT LEJÁTSZÓDOTT MAKROGAZDASÁGI ÉS KÖLTSÉGVETÉSI FOLYAMATOK ELEMZÉSE

E fejezet célja, hogy a 2002-2007-es évek gazdasági és költségvetési folyamatainak lényeges jellemzőit kiemelve bemutassuk, milyen és mekkora kockázatok bekövetkezése térítette el a magyar államháztartást a költségvetési törvényekben meghatározott pályáról. (E szakaszhatár bizonyos értelemben önkényes, hiszen a közsféra béreinek növekedése, a fenntarthatatlan lakástámogatási rendszer kialakítása és az ikerdeficithez vezető lakossági megtakarítási csökkenés már az ezt megelőző kormányzati periódus második felében elindult.) Ennek érdekében összevetjük a makrogazdaság tényleges növekedését jellemző fő mutatókat a költségvetési törvényjavaslatok kidolgozásakor prognosztizált értékekkel. Ezt követően azt elemezzük, hogy a költségvetés fő bevételi és kiadási előirányzatait mennyire sikerült betartani, illetve milyen tényezők vezettek minden évben a tervezett lényegesen meghaladó államháztartási hiány kialakulásához. E folyamatokat és az azok mögött meghúzódó okokat elsősorban abból a szempontból vizsgáljuk, hogy a múltban megragadható kockázatok ismételt bekövetkezésének veszélyeire, illetve azok elhárításának fontosságára felhívjuk a 2008-2010 közötti költségvetési törvények elfogadásában közreműködők figyelmét.

### 2.1. Makrogazdasági folyamatok 2003-2006-ig

A legfontosabb makrogazdasági és egyensúlyi mutatók tervezett és tényleges alakulását 2003-tól a következő oldalon szereplő **4. táblázat** mutatja be. Látható, hogy a GDP növekedését szinte minden évben jól becsülték (tervezték) meg. A költségvetési törvényjavaslatok reális prognózisokra épültek, s jellemzően kedvezőtlen világgazdasági és belső kockázatok sem következtek be. Ez arra hívja fel a figyelmet, **hogy a magyar államháztartás egyensúlyának megbomlására annak ellenére került sor, hogy a vizsgált időszakban a magyar gazdaság viszonylag kedvező, stabil és kiszámítható külső feltételek között fejlődhetett.**

**A gazdasági növekedés** 2003-ban még elmaradt a költségvetési tervben prognosztizált mértéktől, de 2004-ben és 2005-ben is némileg meghaladta azt. 2006-ban, évközben — az egyensúly javító intézkedések hatására — lassult a GDP növekedés, s fokozatos kettősség alakult ki: az export dinamikusán, az import növekedését messze meghaladó mértékben emelkedett, ezzel egyidejűleg a belső kereslet mérséklődött, mégpedig mind a lakossági fogyasztás növekedésének mérséklődése, mind a beruházások visszaesése miatt. A hosszabb távú növekedés szempontjából rendkívül kedvezőtlen a beruházások éves szinten mintegy 2%-os visszaesése, különösen az, hogy a dinamikus exportáló feldolgozóipari beruházásoknál is több mint 5%-os csökkenés következett be.

4. táblázat

## Főbb makrogazdasági és államháztartási mutatók tervezett és tényleges alakulása

	2003		2004		2005		2006		2007	
	terv	tény	terv	tény	terv	tény	terv	tény	terv	várható
<b>Makrogazdasági mutatók az előző év %-ában</b>										
GDP volumene	kb.4	2,9	3,5	4,8	kb. 4	4,1	3,9	3,9	2,2	2,2
Lakossági fogyasztás	4- 5	7,0	1,5	2,8	3,0	3,9	3,5	1,9	-0,8	-1,1
Beruházások	6,0	2,2	7,2	7,6	7,3	5,3	7,0	-2,1	2,4	2,4
Export volumenváltozás	5,5	6,2	7,9	15,7	11,5	11,5	11,0	17,9	10,6	13,9
Import volumenváltozás	6,3	9,3	7,0	14,1	11,2	6,9	11,0	12,4	8,1	11,4
Infláció	5,0	4,7	6	6,8	kb.3	3,6	kb. 2	3,9	6,2	7,5
Bruttó átlagkereset	8,9	12,0	7	6,1	6,6	8,8	5,4	8,1	6,7	8,1
Egy keresőre jutó reálbér	kb.7	9,2	0,4	-1,0	3 –4	6,2	kb. 4	3,5	-4,2	-4,3
<b>Pénzügyi egyensúly jellemzői a GDP %-ában</b>										
Államháztartás egyenlege (pénzforgalmi)	-4,5	-6	-4,5	-6,5	-4,8	-4,7	-6,8	<b>-9,3</b>	-6,9	-6,4
Államháztartás elsődleges egyenlege (pénzforgalmi)	-0,9	-2	-1,2	-2,6	-0,9	-1,3	-3,5	<b>-5,5</b>	-2,8	-2,5
<b>Kormányzati szektor hiánya**</b>	<b>-4,5</b>	<b>-7,2</b>	<b>-3,8</b>	<b>-6,5</b>	<b>-4,7</b>	<b>-7,8</b>	-6,1	<b>-9,2</b>	<b>-6,8</b>	-6,2
Központi költségvetés bruttó adóssága	56,0	<b>56,8</b>		<b>56,8</b>		<b>58,0</b>	<b>60,8</b>	<b>62,4</b>	<b>67,4</b>	61,8
Kormányzati szektor konszolidált adóssága**		<b>59,0</b>	58,0	<b>59,4</b>		<b>61,7</b>	<b>63,2</b>	<b>66</b>	<b>70,1</b>	
<b>Folyó fizetési mérleg hiánya</b>	<b>-5,1</b>	<b>-8,7</b>	<b>-6,3</b>	<b>-8,8</b>	<b>-8,6</b>	<b>-6,8</b>	<b>-7,5-7,8</b>	<b>-5,8</b>	<b>-4*</b>	<b>-3,6</b>

\*EU transferekkel

\*\*ESA95 szerint magánnyugdíjpénztárak nélkül

Forrás: Pénzügyminisztérium: tervszámok: „... évi költségvetés makrogazdasági háttérszámításai” c. kiadványok alapján

---

A vállalkozások adatainak elemzéséből<sup>10</sup> megállapítható, hogy a növekedés tényezői közül ebben az időszakban a legnagyobb súllyal (mintegy 66%-ban) a pótlólagos tőkebefektetés játszott szerepet, mintegy 3 % vezethető vissza a foglalkoztatottak számának bővülésére, és mintegy 30% volt a termelékenység javulásának következménye.

**Az élénk világgpiaci kereslet** következtében 2003-tól minden évben a prognosztizáltnál dinamikusabban nőtt az export. Az import 2003-ban még lényegesen nagyobb mértékben bővült, mint az export, de 2004-től kezdve már az export nőtt gyorsabban. Mindez azonban nem volt elegendő ahhoz, hogy a korábbi években kialakult külkereskedelmi deficit megszűnjön. Ennek az oka elsősorban az volt, hogy a lakossági fogyasztás rendre jelentősen meghaladta a tervezett mértéket. A lakosság nettó megtakarítása a lakáshitelek dinamikus növekedése következtében 2003-ra szinte megszűnt, s ezt követően is csak lassan emelkedett. Mindez oda vezetett, hogy a belföldi felhasználás meghaladta a GDP mértékét, ami törvényszerűen külkereskedelmi deficittel, illetve további eladósodással járt. A szolgáltatásokkal együtt számított külkereskedelmi mérlegben először 2006-ban sikerült többletet elérni, az áruforgalom egyenlege sokat javult ugyan, de még mindig negatív. A javuló külkereskedelmi egyenleget egyfelől a belföldi felhasználás jelentős visszafogása, másfelől a kivitel dinamikus növekedése tette lehetővé. Éves szinten az export 17,9%-kal nőtt, szemben a behozatal 12,4%-os bővülésével. A kedvező változáshoz a lehetőséget a külső konjunktúra teremtette meg (a világgazdaság egészében a növekedés elérte a 6%-ot, ezen belül az EU GDP-je 2,9%-kal növekedett). Részletesebben vizsgálva a kedvező exportteljesítményt, az állapítható meg, hogy míg a volumenben mért piaci részesedésünk a versenytársakéhoz (Visegrádi Négyeket vizsgálva) hasonlóan alakult, addig relatív exportáraink érdemlegesen csökkentek, ami e teljesítmény, piaci pozíciónk fenntarthatóságának kérdését is felveti. Figyelembe kell azonban venni, hogy a külkereskedelemben bekerülő termékek világgpiaci árai ezen időszakban – kivéve néhány stratégiai termék, így az energiahordozók árai – jellemzően csökkentek, valamint azt, hogy 2005-ben és 2006-ban külkereskedelmünkben cserearányromlás következett be, főképp az energiahordozók árának jelentős emelkedése miatt.

Az előző oldalon szereplő **4. táblázatból** látható, hogy a **fogyasztói árszint éves átlagos növekedési üteme** 2002-2006-ban 3,6 és 6,8 százalék között jelentősen ingadozott. Ezen időszakban az infláció évente átlagosan mintegy 4,5 % volt, amely közel kétszerese az euró-övezet évi 2,3 %-os növekedési ütemének. A hullámzások elsősorban az adóintézkedések hatást jelzik:

- a 2004-ben hozott adóváltoztatások 2 százalékot lendítettek az az évi infláción.

---

<sup>10</sup>Lásd bővebben: Pitti Zoltán: A társas vállalkozások gazdasági teljesítményének tulajdonosfüggő jellemzői, Nemzeti Érdek, 2007. évi 2. szám

- 2006-ban az ÁFA megalapozatlan csökkentése az év elején Magyarországon 25 éve nem tapasztalt alacsony szintre (2,3 %) süllyesztette az inflációt, majd a forint gyengülése, az ÁFA "visszaemelése" és a 2006. II. félévben hozott egyéb korrekciós intézkedések ugrásszerűen „megdobták” az árszínvonalat (decemberre 6,5 %), a fogyasztói árindex éves átlagban 3,9%-kal nőtt, ami elérte az előirányzott mérték csaknem kétszeresét.
- Az infláció – 2003. kivételével – minden évben valamivel kevésbé csökkent a tervezettnél. Ebből arra következtethetünk, hogy a gazdaságban jelenlévő és ható inflációs nyomást rendszeresen alultervezték. Következésképpen **a magasabb inflációs kockázattal a jövőben is indokolt számolni.**

**A bruttó bérek növekedésének** üteme 2004. kivételével minden évben magasabb volt a tervezettnél és lényegesen meghaladta az infláció mértékét is, azaz a reálbérek az időszak egészében jelentősen emelkedtek. A bérek alakulásának hektikusságát az okozta, hogy a közszférában a béremelés rendkívül hullámzott.<sup>11</sup>

A bérek emelkedésében nemzetgazdasági szinten tapasztalható ingadozás elfedi azt a tényt, hogy a versenyszférában a bruttó bérek emelkedése minden évben lényegesen meghaladta az infláció mértékét, azaz ebben a szférában a reálbérek összességében jelentősen emelkedtek. Különösen így volt ez azokban az években, amikor az adókönyvitések következtében a nettó bérek nagyobb mértékben nőttek, mint a bruttóbérek. A reálbérek ilyenén alakulásban négy tényező játszhatott szerepet:

- a minimálbérek drasztikus emelése 2001-ben és 2002-ben,
- a költségvetési szférában 2001-ben és 2002-ben végrehajtott rendkívül nagyarányú illetmény-növelés húzó hatása,
- az infláció olyan mértékű lelassulása, amelyhez a béralakulás nem tudott alkalmazkodni,
- a termelékenység, illetve a jövedelmezőség növekedése a gazdaság versenyképes szektoraiban.

E négy tényező egymást erősítette: a minimálbérek emelése alulról nyomta, a kiugró költségvetési béremelés felülről húzta a béreket. A minimálbéremelés bérszerkezetet befolyásoló („torzító”) hatását pedig csak jelentős béremeléssel lehetett korrigálni. A versenyszféra béralakulására tehát jelentősen hatottak a kormányzati bérintézkedések. Az azokhoz való alkalmazkodás csak úgy volt lehetséges, hogy több éven keresztül jelentősen emelkedtek a bruttó bérek, bár közben az infláció számottevően mérséklődött. Ugyanakkor a termelés, a termelékenység és a béralakulás ágazati elemzése, nemzetközi összehasonlítása azt támasztja alá, **hogy az elmúlt öt évben a gazdaság**

---

<sup>11</sup> 2003-ban a közalkalmazotti bérek előző évi 50 százalékos emelésének áthúzó hatása jelentett kimagasló mértékét. 2004-ben alig emelkedtek az illetmények, míg 2005-2006-ban a bérek ismét dinamikusán emelkedtek.

---

**számos ágazatában, szegmenseiben megteremtődtek a gazdasági feltételei a reálbérek jelentős emelésének.**

A gazdaság szereplői 2006-ban a gazdasági növekedés lassulása ellenére sem fogták vissza a keresetek növelését. Ellenkezőleg, a bruttó átlagkereset éves emelkedése a versenyszférában – részben az utolsó négy hónap gazdaságot fehéritő intézkedéseivel, részben a 2006-ra előrehozott kifizetésekkel összefüggő kiugró adatai miatt – meghaladta a 9%-ot, míg a költségvetési szférában a bruttó átlagkereset 6,4%-kal nőtt.

## **2.2. A 2003-2006. évi költségvetési folyamatok értékelése**

A 2002. évi rekordösszegű államháztartási hiányt követően az euró mielőbbi bevezetésének szándéka és a pénzügyi stabilitás helyreállításának szükségessége egyaránt azt követelte volna meg, hogy az államháztartási hiány fokozatosan, de tartósan és jelentős mértékben csökkenjen. Ezzel ellentétben az államháztartási egyensúly jelentős javítását a 2003. évi költségvetési törvény ugyan előírányozta, de a 2004. és a 2005. évi költségvetési törvények egyensúlyi céljai már egyáltalán nem voltak túl ambiciózusak, a 2006. évi költségvetés pedig céljaiban egy tipikus választási költségvetés ismérveit viselte. A fő gondot azonban az jelentette, hogy **még a nem túl feszített hiánycélokot sem sikerült teljesíteni, az elmúlt éveket a hiánymutatók jelentős túllépései jellemezték.** (lásd a **4. táblázatot**.) Mik voltak ennek a fő okai, milyen kockázatok jellemezték a költségvetés tervezését és végrehajtását?

A vizsgált időszakban igazán jelentős természeti katasztrófa – az idei rendkívüli aszályt kivéve – vagy gazdasági válság nem következett be, a külső feltételek, lehetőségek – mint már jeleztük – kifejezetten kedvezően alakultak. Következésképpen a hiánymutatók túllépését döntő mértékben belső okok, főleg tervezési hibák okozták. Ez utóbbiakat három csoportba sorolhatjuk:

- a bevételek felültervezése,
- a kiadások alultervezése,
- a költségvetésen kívül kezelni szándékolt állami kiadások utólagos bekerülése a költségvetésbe (sikertelen elszámolás-technikai próbálkozások).

A költségvetés néhány kiemelt előirányzatait és ezek teljesítését a 2003-2007-es évekre vonatkozóan az **5. táblázat** tartalmazza. Láthatjuk, hogy a 2004-2005-ös év **jellemző tervezési hibája** volt az ÁFA bevételek felültervezése, ami az EU csatlakozás miatt megváltozott szabályokkal is összefüggésben volt. E tervezési kockázat súlyosságát az is mutatja, hogy az ÁFA bevételek a hazai fogyasztás és az infláció tervezett meghaladó növekedése ellenére sem teljesültek. Az egyéb adókból származó bevételek esetében szisztematikus alultervezési hibával nem szembesültünk, ami azzal is összefügg, hogy a bevételek nagyságára jótékonyan hatott a bruttó béreknek a tervezettnél gyorsabb növekedése is.

**5. táblázat A költségvetés néhány kiemelt terv- és tényadata**

Központi költségvetés <i>milliárd forintban</i>	2003		2004		2005		2006		Eltérés Tény-terv	2007	
	Terv	Tény	Terv	Tény	Terv	Tény	Terv	Tény		Terv	Várható
<b>Bevételek összesen</b>	<b>4 804,7</b>	<b>4 944,7</b>	<b>5 488,2</b>	<b>5 354,8</b>	<b>5 883,2</b>	<b>6 458,2</b>	<b>5 965,7</b>	<b>6 549,2</b>	<b>583,5</b>	<b>6 669,5</b>	<b>7 055,9</b>
Ebből: Társaságiadó	386,0	370,0	459,9	448,7	467,8	430,1	455,9	468,7	12,8	504,0	499,0
Áfa és fogyasztáshoz kapcs. adó	2 268,6	2 355,9	2 624,7	2 443,9	2 782,6	2 524,3	2 559,1	2 681,2	122,1	2 792,6	2 920,0
SzJA	970,8	909,0	1 025,6	904,6	1 011,8	997,8	1 095,4	1 119,1	23,7	1 238,3	1 267,5
EU-s támogatások	0,0	0,0	164,9	49,2	177,0	195,3	308,7	296,1	-12,6	464,5	460,0
Privatizációs bevételek	0,0	0,0	44,0	68,1	222,9	631,9	241,4	27,7	-213,7	48,2	56,1
<b>Kiadások összesen</b>	<b>5 373,6</b>	<b>5 667,4</b>	<b>6 174,6</b>	<b>6 244,8</b>	<b>6 582,9</b>	<b>7 003,4</b>	<b>7 496,7</b>	<b>8 510,8</b>	<b>1 014,1</b>	<b>8 326,0</b>	<b>8 628,4</b>
Lakásépítéstámogatás	81,6	137,2	127,7	204,0	215,1	232,6	216,0	223,5	7,5	225,4	230,0
Szociális kiadások	438,0	461,8	477,7	464,8	498,0	493,1	649,4	646,0	-3,4	686,3	686,3
Költégv. szervek és fejezeti kez. bev. és kiad. <b>egyenlege</b>	2 024,2	2 069,9	2 351,4	2 278,5	2 223,9	2 277,7	<b>2 250,2</b>	<b>2 658,7</b>	<b>408,5</b>	3 007,0	3 107,0
Adósságszolgálat, kamattérítés	725,6	812,1	761,8	886,2	880,2	914,4	835,2	983,3	148,1	1 100,0	972,6
Központi költségvetés hiánya	<b>-568,9</b>	<b>-722,7</b>	<b>-686,4</b>	<b>-890,0</b>	<b>-699,7</b>	<b>-545,2</b>	<b>-1 531,0</b>	<b>-1 961,6</b>	<b>-430,6</b>	<b>-1 656,5</b>	<b>-1 572,5</b>
<b>TB alapok hiánya</b>	<b>-277,1</b>	<b>-349,0</b>	<b>-286,8</b>	<b>-423,9</b>	<b>-341,3</b>	<b>-468,8</b>	<b>-31,9</b>	<b>-130,8</b>	<b>-98,9</b>	<b>-27,5</b>	<b>10,2</b>
<b>a GDP százalékában</b>											
<b>Bevételek összesen</b>	26,0	26,5	27,0	26,2	26,5	29,6	25,6	27,6	2,5	26,4	27,5
Társasági adó	2,1	2,0	2,3	2,2	2,1	2,0	2,0	2,0	0,1	2,0	1,9
Áfa és fogyasztáshoz kapcs. adó	12,3	12,6	12,9	12,0	12,5	11,6	11,0	11,3	0,5	11,0	11,4
SzJA	5,2	4,9	5,0	4,4	4,6	4,6	4,7	4,7	0,1	4,9	4,9
EU-s támogatások	0,0	0,0	0,8	0,2	0,8	0,9	1,3	1,2	-0,1	1,8	1,8
Privatizációs bevételek	0,0	0,0	0,2	0,3	1,0	2,9	1,0	0,1	-0,9	0,2	0,2
<b>Kiadások összesen</b>	29,0	30,4	30,4	30,6	29,6	32,1	32,2	35,8	4,3	32,9	33,6
Lakásépítéstámogatás	0,4	0,7	0,6	1,0	1,0	1,1	0,9	0,9	0,0	0,9	0,9
Szociális kiadások	2,4	2,5	2,3	2,3	2,2	2,3	2,8	2,7	0,0	2,7	2,7
Költégv. szervek és fejezeti kez. bev. és kiad. <b>egyenlege</b>	10,9	11,1	11,6	11,2	10,0	10,4	9,7	11,2	1,7	11,9	12,1
Adósságszolgálat, kamattérítés	3,9	4,4	3,7	4,3	4,0	4,2	3,6	4,1	0,6	4,4	3,8
<b>Központi költségvetés hiánya</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,5</b>	<b>-6,6</b>	<b>-8,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>-6,6</b>	<b>-6,1</b>
<b>TB alapok hiánya</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>

Forrás: adott évi költségvetési törvények, illetve a végrehajtásról szóló törvények

---

**A kiadások alultervezésénél** szinte minden évben igen komoly kockázatot jelentettek a lakástámogatási előirányzatok, egyes társadalombiztosítási kiadások (pl. gyógyszer-támogatás), a humánnormatívák, valamint általában is az a tény, hogy az ún. felülről nyitott előirányzatok száma túl nagy.

A kiadások alultervezését illetően külön kell szólni az adósságszolgálati terhekről. Ezek a kiadások rendre – az idei évet kivéve – túlteljesültek, ami a növekvő költségvetési hiányból, az eredetileg is magas adósságállományból, a fiskális és a monetáris politika összhangjának hiányából szükségszerűen következett, amit azonban a tervezők nem vettek kellőképpen figyelembe. Említésre méltó ugyanakkor, hogy a központi költségvetés szociális kiadásai jogcímben tartozó előirányzatai (családtámogatások, jövedelempótló szociális támogatások) általában a tervezettnél megfelelően alakultak.

A nem megalapozott tervezésből eredő egyensúlyi kockázatok már a költségvetési törvényjavaslat vitájakor észlelhetőek voltak, s az Állami Számvevőszék ezekre rendre felhívta a figyelmet. A kiadások érdemi visszafogására azonban nem születtek megfelelő intézkedések.

**A költségvetésen kívüli finanszírozásra** elsősorban az autópályák esetében történtek sikertelen kísérletek. Ennek következtében 2005-ben a költségvetésnek a Nemzeti Autópálya Rt-től átvállalt 177 milliárd forintos adósság okozott az ESA szerinti egyenlegben feltüntetendő egyenlegromlást. 2006-ban a terv utólagos korrekciójával döntött az Országgyűlés arról, hogy az autópálya építés 400 milliárd forintos költségét – adósságátvállalás jogcímen – a költségvetési törvényen belül a pénzforgalmi mérlegben mutatja ki.

Az egyes évek költségvetési folyamatait elemezve a következőket állapíthatjuk meg:

**2003-ban** a deficit mérséklődött ugyan az előző évhez képest, de még mindig magas volt, a tervezettet jelentősen meghaladva, elérte a GDP 6%-át. Az elsődleges egyenleg mutatója is negatív (-2%) maradt. A **4. és 5. táblázatból** kitűnik, hogy az okok között egyértelműen az előző választási év döntéseinek áthúzódó hatása érhető tetten (a közszféra bérnövekedése mellett a lakástámogatások többlete és a társadalombiztosítás hiánynövekedése). Rontották a helyzetet a megugró kamatkidadások, valamint – az ESA szemléletű mutatónál – az ÁFA bevételek eredményszemléletű elszámolásából eredő korrekció.

**2004-ben** már az év elején szembesült a kormány az eredeti tervezett hiány tarthatatlanságával és lazította a hiánycélt. De még ez is teljesíthetetlennek bizonyult egyrészt az alultervezett lakástámogatási és adósságszolgálati kiadások következtében. Másrészt jelentős kiesést okozott az, hogy az ÁFA bevételeknek az uniós szabályokra való áttérés miatti elmaradását nem megfelelően mérték fel. A pénzforgalmi szemléletben a végleges államháztartási hiány és elsődleges hiány nemhogy csökkent volna, hanem még meg is haladta a 2003-as év szintjét, miközben az ESA szemléletű hiánymutató is csak 0,7 százalékpontos javulást mutatott.



---

A **2005. évi** költségvetés pénzforgalmi szemléletben megfelelően teljesült. Ez azonban csak úgy volt lehetséges, hogy a bevételkiesést, amit elsősorban ismét az áfa-bevételeknek az előirányzottól való elmaradása okozott, valamint a Nemzeti Autópálya Rt-től átvállalt 177 milliárd forintos adósság miatti többletkiadást a Ferihegyi Repülőtér privatizációjából év végén befolyt bevétel ellensúlyozta a pénzforgalmi mérlegben. Az Eurostat módszertana szerint számított ún. maastrichti hiány megállapításakor azonban a bevételekben nem számolható el a privatizációs bevétel és az autópályák „eladásából” befolyt bevétel sem, így a tényleges 2005-ös deficit a GDP 7,8%-át tette ki, jóval meghaladva a tervezettet (-4.7%) és a 2004-es év 6,5%-os hiányát is.

Itt fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy 2005-ben jelentkezett először a hagyományos költségvetési kockázatok (tervezési kockázat, növekedési, bér- és inflációs kockázat) mellett az az új kockázati tényező, ami az ESA'95 módszer, valamint a hazai törvények szerinti pénzforgalmi elszámolás közötti eltérések nem megfelelő (téves) kezeléséből fakad. A vizsgált időszakban jelentős kockázatot jelentett az EU módszertani követelményei és a hazai hivatalos költségvetés közötti módszertani közlekedés tervezése és végrehajtása körüli bizonytalanság.

**2006-ban** az év közepén megalakult régi-új kormány júniusban azonnali egyenlegjavító intézkedésekről döntött<sup>12</sup> és ezzel egyidejűleg a várható, ESA95 szerinti hiány prognózisát 6,1%-ról a GDP 10,1%-ára emelte, ami az akkori előrejelzések szerint intézkedés nélkül a 11%-ot is meghaladta volna. Az OGY év végén, december 22-i hatállyal – az akkor már elegendő ismeretei alapján – módosította a költségvetési törvény bevételi és kiadási főösszegeit és a hiány összegét.

Az **5. táblázat** adataiból kitűnik, hogy a 2006. évi magas költségvetési deficit nem elsősorban a makrogazdasági folyamatok és a bevételi oldal prognosztizálttól való eltérése miatt alakult ki, hanem alapvetően azért, mert a kiadások a központi költségvetési fejezetek, a kamat, a TB alapok és az önkormányzatok esetében rendkívüli mértékben „elfutottak”. A tervezett 6,8%-os pénzforgalmi hiány 9,3%-ra teljesült, ami a tervezettnél nagyobb bevétel, magasabb centralizációs és újraelosztási hányad mellett valósult meg. Az ÁSZ a zárszámadás ellenőrzéséről készített jelentésében<sup>13</sup> a központi költségvetés hiányának 28,1%-os, illetve az államháztartás 39,1%-os tervtől való eltérését főként az adósságszolgálat kamatterhének növekedésével (134,3

---

<sup>12</sup> Ennek keretében:

- a 15%-os áfa-kulcs 20%-ra növelése, a jövedéki adó emelése,
- a természetbeni juttatásra vonatkozó adómérték 44%-ról 54%-ra emelése,
- az EVA mértékének 15% és 25%-ra való emelése,
- 4%-os külön adó bevezetése a társas vállalkozásoknál,
- az egyéni egészségbiztosítási járulék 4%-ról 6%-ra történő emelése,
- a minimum járulék alap 125 ezer forintra emelése,
- a 20%-os kamatadó bevezetése.

<sup>13</sup> Jelentés a Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetése végrehajtásának ellenőrzéséről

---

Mrd Ft), a gáz-ártámogatással (74 Mrd Ft), valamint a társadalombiztosítás alapjai többlettámogatásával (112,7 Mrd Ft) hozta összefüggésbe. A táblázatból látható, hogy a klasszikus adónemeknél mintegy 200 milliárd forintos többlet keletkezett, nagy részben a szeptemberi intézkedések hatására. Ezek nélkül az adóbevételek nagyjából a tervezett szinten teljesültek volna.

Kiadási oldalon a főbb jogcímeket nézve megállapítható, hogy a legnagyobb többlet a költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatoknál következett be, mely a halmozódások kiszűrésével a bevételek levonása után, tehát egyenlegében<sup>14</sup> is 400 milliárd forintos többletet tesz ki. Ez a többlet a több mint 30 költségvetési fejezet sok száz címének és alcímének tételeiből tevődhet össze, mely így nem részletezhető, de többek között tartalmazza az EU támogatások felhasználásával összefüggő társfinanszírozást, amely annak ellenére meghaladta a tervezettet, hogy a felhasznált EU forrás kevesebb volt az előirányzottnál. Végül az ÁSZ jelentés által is nevesített – fent említett – többletkiadásokon kívül még az önkormányzatok támogatását említjük, ahol mintegy 50 milliárd forint többletkiadásra volt szükség.

Míg a 113 Mrd Ft többlet hozzájárulással a Nyugdíjbiztosítási Alap nullszaldós lett, az Egészségbiztosítási Alap hiánya 100 milliárddal nagyobb lett a tervezettnél. Az önkormányzatoknál eredetileg tervezett 34,8 Mrd Ft hiány – az 50 milliárd forintos többlettámogatás ellenére is – mintegy 20 milliárd forinttal magasabb lett. Így jött össze az államháztartás szintjén a közel 700 milliárd forintos (a GDP 2,8%-ának megfelelő) többletdeficit, pénzforgalomi hiány. Az EU-s módszertan szerinti kormányzati szektor hiányában is hasonló nagyságrendű az eltérés a tervtől, ugyanis a fenti eltérések nagy része megjelenik az ESA módszertanban is, de ott más +/- tételek is befolyásolják az eredményt.

Az államháztartási szintű konszolidált kiadások funkcionális és közgazdasági bontású mérlegei alapján lehet nevesíteni azt, hogy a többletkiadások mire fordítottak. A legnagyobb eltéréseket a **6. táblázatban** foglaltuk össze.

A 6. táblázatból látható, hogy funkcionális bontásban nézve az összességében a GDP mintegy 4%-át kitevő többletkiadásból 1 % az állami működési funkciókra ment, 0,5-0,5 százalékpontnyi a többletnyugdíj, illetve egészségügyi kiadás, 0,4 százalékponttal lett magasabb a közúti közlekedésre fordított kiadás és 0,5 százalékpontot tett ki a (magasabb) államadósság kezelése kamatköltségének többlete.

---

<sup>14</sup> A fejezetek jelentős bevételi és kiadási többlete a kormányzati átszervezéssel kapcsolatos különösen nagy belső halmozódás miatt nem értékelhető, ezért ezek egyenlegét értékeljük.

6. táblázat

A 2006. évi költségvetés tervtől való eltéréseinek főbb tételei

Megnevezés	2006 eredeti terv	2006 tény	Eltérés tényterv		
	milliárd forint- ban	GDP %- ban	md forint	GDP%- ban	
<b>Központi költségvetés hiánya</b>	<b>-1 531,0</b>	<b>-1 968,1</b>	<b>-8,3</b>	<b>-437,1</b>	<b>-1,8</b>
TB alapok hiánya	-31,8	-130,8	-0,6	-99,0	-0,4
Önkormányzatok hiánya	-34,8	-156,5	-0,7	-121,7	-0,5
<b>Államháztartási hiány összesen</b>	<b>-1 597,6</b>	<b>-2 255,4</b>	<b>-9,5</b>	<b>-657,8</b>	<b>-2,8</b>
<b>Konszolidált államháztartási kiadások összesen</b>	<b>11 722,3</b>	<b>12 673,8</b>	<b>53,4</b>	<b>951,5</b>	<b>4,0</b>
<i>Funkcionális bontásban, ebből:</i>					
F01. Általános közösségi szolg.	831,0	1 076,5	4,5	245,5	1,0
F05. Egészségügy	1 110,9	1 231,7	5,2	120,8	0,5
F06.b. Nyugellátások	2 095,0	2 213,8	9,3	118,8	0,5
F12. Közlekedési és hírközl.	883,9	976,7	4,1	92,8	0,4
F15 Államadósságkezelés	835,3	983,3	4,1	148,0	0,6
<i>Közgazdasági bontásban, ebből:</i>					
Folyó kiadások	9 842,1	10 783,0	45,4	940,9	4,0
Közszolgáltatások kiadásai	3 928,5	4 427,9	18,6	499,4	2,1
ebből: személyi kiadások	2 025,0	2 103,6	8,9	78,6	0,3
termékek és szolg. vásárlása	1 169,0	1 612,8	6,8	443,8	1,9
Támogatások és működési c. átad.	5 079,5	5 364,9	22,6	285,4	1,2
ebből: háztartások támogatása	3 776,6	4 006,0	16,9	229,4	1,0
kamatkiadások	840,1	990,2	4,2	150,1	0,6
Tőkejellegű kiadások	1 309,2	1 449,4	6,1	140,2	0,6
ebből: felhalmozás	644,8	856,4	3,6	211,6	0,9
felhalmozási pénzeszk. átadás	659,9	582,8	2,5	-77,1	-0,3

Forrás: Zárszámadás, pénzforgalmi szemléletben

---

Közgazdasági bontásban államháztartási szinten a mintegy 900 milliárd forintos többlet kiadás az alábbiak szerint oszlik meg: személyi kiadások +70, termékek és szolgáltatások vásárlása +450, háztartások többlet támogatása +230, non-profit szervezetek támogatása +70, kamattámogatás +150, beruházások +120, felújítások +80 milliárd forint. Ebből kitűnik, hogy **az állami működési funkcióra költött pénzek nem közvetlen többlet bér kifizetés formájában, hanem termékek és szolgáltatások vásárlása formájában költődtek el**, amibe természetesen a dologi költségek is beletartoznak, de inkább a különféle vállalkozásoknak kiszámlázott díjak lehetnek a jellemzőek. A háztartások támogatására ment összegben az energiatámogatás játszik szerepet.

A tervezettet jelentősen meghaladó deficit miatt, az előirányozottnál több mint 400 milliárd forinttal magasabb államadósság keletkezett a központi költségvetésben, ami azonban lényegesen (500 milliárd forinttal) kisebb a Konvergencia Programban feltételezettnél. Az államadósság, deficit és az adósságszolgálatokkal kapcsolatos kamatkifizetések alakulását a **7. ábra** szemlélteti:

Az adósságállomány konvergencia programhoz képesti kedvezőbb mértéke három markáns tényező hatására alakult ki. A vártnál kisebb érték döntően a forintvaluta „visszaerősödésének” köszönhető. E mellett kedvezően hatott az elsődleges egyenleg feltételezettnél kisebb mértékű romlása, ezen belül az Egészségbiztosítási Alap javuló pénzügyi helyzete. Ugyanakkor rontott a helyzeten a helyi önkormányzati szektor gyorsuló eladósodása. Így 2006 végére a központi költségvetés bruttó adóssága a GDP 62,4%-a lett, míg az ESA módszertan szerinti konszolidált kormányzati adósságállomány, amelybe az önkormányzati alrendszer is beletartozik, a GDP 66 %-a.

Jelentős fiskális kockázatot hordoz az **önkormányzatok növekvő eladósodása**, amely jelenség mögött több komponens áll. Egyfelől a kiigazítások időszakában nem korrigálódhatott az az évtizedes helyzet, amelynek az a lényege, hogy a kötelező önkormányzati feladatokhoz történő állami hozzájárulások alakulása egyre inkább alulfinanszírozottá teszi e feladatellátást, a támogatások mechanizmusai pedig rossz érdekeltséget és átláthatatlanságot teremtenek. Ennek szimptomái a hiány és pazarlás egyidejű jelenléte, a működőképességet fenntartó támogatások szerepének – mind összegszerűségében, mind az érintett önkormányzatok számának – növekedése. Az átláthatatlan forrásszabályozás mind a központi, mind a helyi költségvetések tervezési és végrehajtási kockázatait növelő tényező, mindaddig, amíg e helyzet fennmarad.

Másfelől lassan **megszűnik a tőkebevételekből fenntartható deficitesebb folyó költségvetés lehetősége**. A vagyonértékesítési bevételek nélkül egyes önkormányzati körök egészében deficitesebbek lesznek, mások felhalmozási költségvetése lesz hiányos. Ez átvezet a következő okcsoportokhoz, azaz ahhoz, hogy a helyi választások után gyorsult e szektor eladósodottsága, növekvő – egyes nagyobb önkormányzatok esetében jelenértékét tekintve a direkt adóssággal azonos súlyú – a PPP és a költségvetésen kívüli szektor hiteleire vállalt kötelezettség. Szektor szinten megtévesztő e folyamatok aggregált bemutatása, mivel egy bizonyos kör a folyó deficit, egy másik kör a beruházási hitelek miatt adósodott el. Végül nyilvánvaló, hogy nem meg-

felelő az önkormányzatok forrásabszorpciók képessége. Ezt jól mutatják a 2006-os számadatok. Ennek fényében nem kizárható valamilyen jövőbeli kampányszerűség, amely felveti annak **a kockázat, hogy – megfelelő átlátás és tervezés híján – szükségtelen és a jövőben finanszírozhatatlan önkormányzati kapacitások jelentős tömege jön létre a forrásfelhasználás maximalizálására irányuló kormányzati és helyi törekvések miatt.**

Az önkormányzati alrendszer 2006. évi eladósodása már elérte azt a mértéket, amely az ESA szerint számított egyenlegcél elérését illetően nagy kockázatot jelent. Az ma még nem eldönthető, hogy a 2006. évi választások után is folytatódó eladósodás mennyiben a szektor pénzügyi helyzete romlásának és mennyiben az EU-s források felhasználásához kötődő forrásbiztosítás kényszerének a következménye. Az **önkormányzatok adósságállománya**<sup>15</sup> 2006. végén a GDP 2,2%-a volt, az adósság azonban továbbra is gyorsuló ütemben nő. A konszolidált adóssághoz történő hozzájárulás ennél valamivel nagyobb, mert a szektor kevesebb állampapírt tart.

**Összefoglalva** az elmúlt néhány év költségvetési folyamatait, vessünk egy pillantást a **7. táblázatra**, amely az államháztartás konszolidált kiadásainak alakulását mutatja be közgazdasági bontásban, és amelyből kitűnik, hogy az állami kiadások szerkezete nem éppen az egészséges irányba változik.

#### 7. táblázat

#### A magyar államháztartás konszolidált kiadásai közgazdasági bontásban (

A GDP %-ában

Megnevezés	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 terv
<b>Kiadások összesen</b>	<b>45,2</b>	<b>50,3</b>	<b>46,7</b>	<b>49,6</b>	<b>51,6</b>	<b>54,3</b>	<b>49,9</b>
11 Folyó kiadások	38,6	40,9	40,4	43,1	44,6	46,2	43,2
111 Közzolgáltatók kiadásai	14,3	15,1	16,0	18,9	18,6	19,0	17,4
ebből: Bér és járulékok	7,7	8,6	9,6	9,1	12,2	11,9	11,3
1113 Termékek és szolg. vásárlása	6,6	6,5	6,5	6,1	6,2	6,9	6,0
112 Támogatások és működ.célú pénzátadások	19,5	21,4	20,1	19,8	21,8	23,0	21,4
113 Kamatkiadások	4,8	4,4	4,3	4,4	4,2	4,2	4,4
12 Tőkejellegű kiadások és támogatások	6,4	9,3	6,2	6,4	6,2	6,2	6,0
121.Tőke kiadások	4,4	4,8	3,5	3,1	3,1	3,7	3,0
122.Felhalmozási célú pénzátadások	1,9	3,8	2,7	3,3	3,0	2,5	3,0
13 Egyéb	0,1	0,1	0,1	0,1	0,9	1,9	0,7

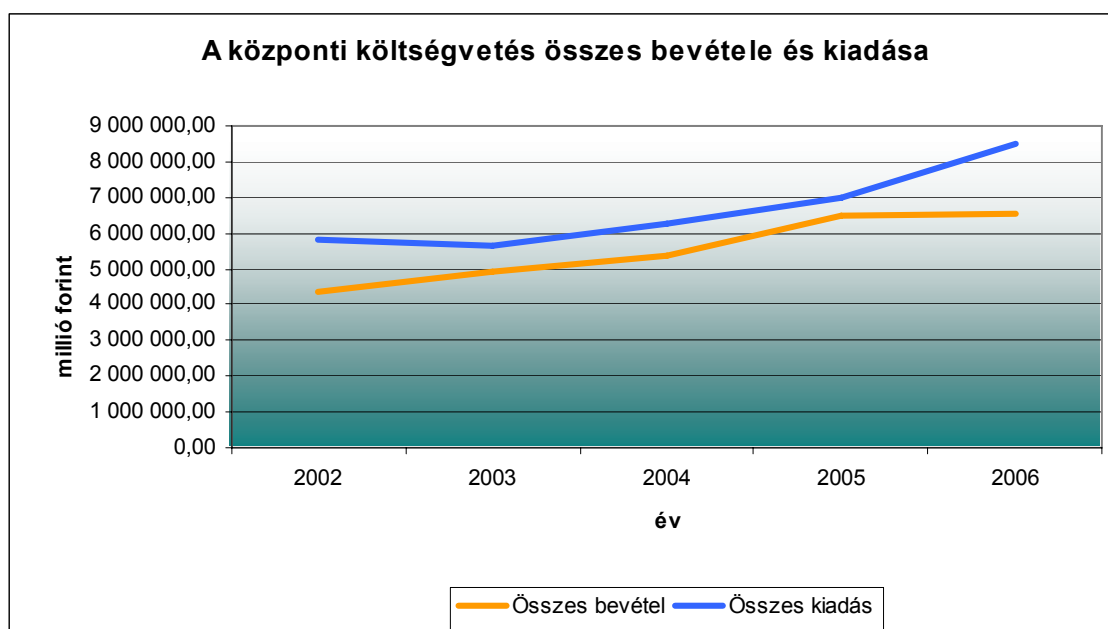
Forrás: Zárszámadás, pénzforgalmi szemléletben

<sup>15</sup> PPP és egyéb kötelezettségvállalások nélkül.

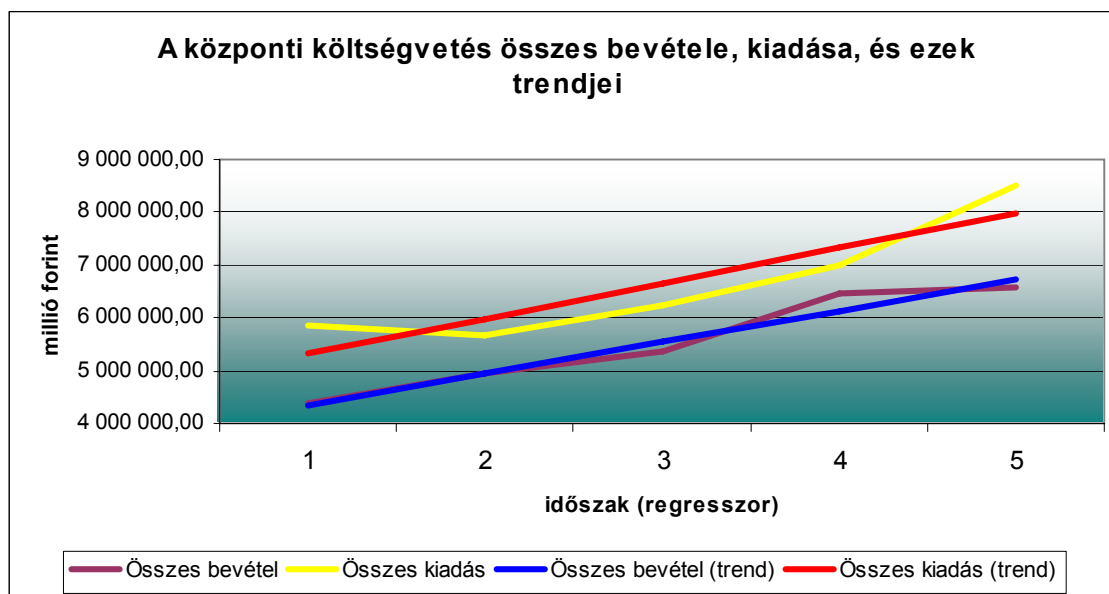
Látható, hogy a GDP-nek most már újra több mint felét újraelosztó államháztartás a kiadások zömét (85%-át) és az időszak alatt növekvő mértékét folyó működési célra költi, állami beruházásra, tőkefelhalmozásra – még a beindult autópálya építések ellenére is – kevés, 6 % marad. A folyó kiadásoknak mintegy fele a közszolgáltatók működési kiadását és a kamatkiadásokat fedezi, fele jut átadott pénzeszközként folyó támogatásra. Jelentős az állam, illetve szolgáltatásai működésével kapcsolatos bérköltség súlya, (2005-2006-ban a GDP 12%-a), ami aláhúzza a költségvetéssel kapcsolatos bérkockázatok jelentőségét.

A központi költségvetésre vonatkozó havi bontású adatok alapján ábrázoltuk a kiadások és a bevételek alakulását a 2002-2006. közötti időszakban (lásd a **4. ábrát**).

**4. ábra**



Egyszerű ökonometriai módszerekkel vizsgáltuk a rendelkezésre álló adatsort. Az adatok azt mutatják, (lásd az **5. ábrát**), hogy az összes bevételre és az összes kiadásra illesztett regressziós egyenesek közül a kiadási trendet kifejező egyenes magasabban helyezkedik el, és meredekebb is, mint az összes bevétel trendje. Ez egyértelműen mutatja, hogy a **2002-ben kialakult súlyos egyensúly hiányt tendenciájában nem sikerült mérsékelni, sőt az összes kiadás éves átlagos növekedése meghaladta a bevételek bővülését.**



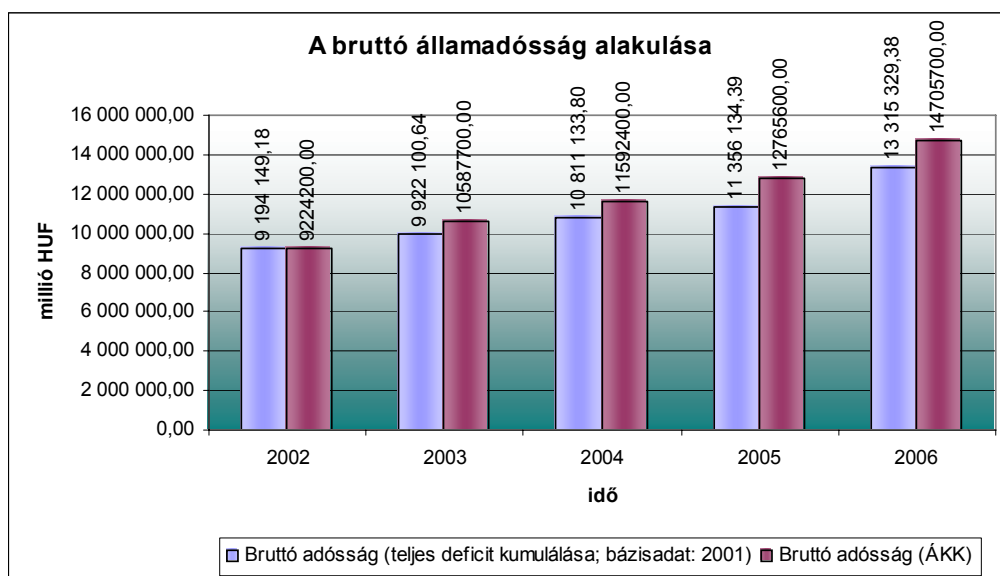
### 2.3. Az államadósság alakulása

Az időszak költségvetési folyamatainak elemzéséhez hozzá tartozik az adósságállomány alakulásának bemutatása és annak vizsgálata, hogy mekkora erőfeszítést követelt volna a fiskális politikától, ha már ebben az időszakban érvényesítette volna a kormányzat az adósságállomány reálértéke szinten tartásának követelményét.

Az államadósság fogalmát a számításokban szűken, a központi költségvetés bruttó adósságának értékein értelmeztük. Szükséges azonban megjegyezni, hogy az államadósság mint közgazdasági és mint statisztikai kategória pontos meghatározásra szorul. A központi költségvetés bruttó adóssága olyan kategória, amelyre az éves költségvetési politikának a hatása a legközvetlenebb. Az államadósság növekményét, vagy csökkenését a kormány által közvetlenül kontrollálható elsődleges pozíció határozza meg. E mellett e tétel alakulására hat a meglévő adósság kamatterhe (ez lényegében az állampapírok hozamától függ) és a devizaárfolyam<sup>16</sup>. E mellett az államadósság állomány növekedésének a tényleges deficitől eltérő értékét okozhatja a KESZ számla állományának nagyságával kapcsolatos fiskális politika is. A következő ábra a kumulált deficit és az ÁKK által – az előbbieken bemutatott módszertani sajátosságokkal jellemezhető államadósságot mutatja.

<sup>16</sup> Ez a hazai államadósság-kezelési gyakorlatnak köszönhetően leszűkül a forint- euró árfolyam változásaira. Ez utóbbi hatása a külföldi törvényes fizetőeszközben denominált adósságinstrumentumok részarányától függ, amely a pénzügyminiszter által elfogadott adósságkezelési stratégiája szerint 25-32% körüli arányt képvisel az összes államadósságon belül.

6. ábra

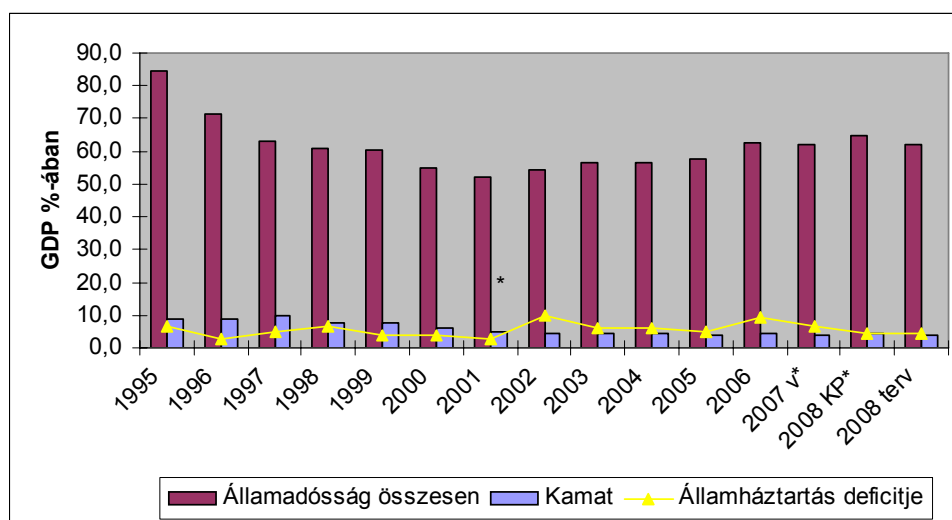


Az államadósságot növeli e mellett a különböző nemzetközi fejlesztési intézményektől történő hitelfelvétel. A központi költségvetés adósságának kamatterhe 2008-ban a GDP 4%-át, a központi költségvetés kiadásainak 12%-át teszi ki.

Az államadósság (központi költségvetés bruttó adóssága), deficit (államháztartás pénzforgalmi egyenlege) és az adósságszolgálattal kapcsolatos kamatkidadások alakulását a **7. ábra** szemlélteti:

7. ábra

### Az államadósság, a deficit és a kamatkidadások alakulása



Az ábra is jelzi, hogy a központi költségvetés bruttó adóssága a GDP százalékában a 2005-2006-os növekedés után ez évben — a tervezetthez és a kon-



---

vergencia programhoz képest— már nem nő tovább, melynek okait az előző fejezetben már említettük (a forint visszaerősödése, a költségvetési egyensúly javulása).

A központi költségvetés bruttó adósságánál tágabb kategória az **államháztartás konszolidált adóssága**. Ebben benne van a hitelfelvételre jogosult államháztartási alrendszerek adóssága, levonva ebből az alrendszerek egymás közötti tartozását. A hazai viszonyok között praktikusán a központi költségvetés adósságához hozzá kell adni az önkormányzatok hitel- és kötvényállományát és le kell vonni a helyhatóságok által tartott állampapírokat. A kormányzati szektor adóssága (az ESA 95-ös adósság) magában foglalja a konszolidált államháztartási adósságot és a kvázi fiskális szervezetek adósságait, valamint a bújtatott hiteleket. 2006-ban az így számított adósság a GDP%-ában eléri a 66%-ot, míg az ábrán bemutatott központi költségvetés bruttó adóssága csak 62,4 %.

A PM ez év nyarán javasolta egy olyan fiskális szabály bevezetését<sup>17</sup>, amely a költségvetés tervezésekor csak akkora államháztartási deficit tervezését engedné meg, mely mellett az aktuális államadósság reálértéken szinten marad.

Az elmúlt évek költségvetési folyamatainak átfogó értékeléseként, egyfajta gondolat kísérletként kiszámítottuk, hogy ezekben az években kialakult államháztartási deficit mennyivel volt magasabb annál, mint amit akkor kellett volna elérni, ha már ezekben az években is alkalmazni kellett volna a Pénzügyminisztérium által javasolt költségvetési szabályt, azaz a reáladósság-állomány nem növekedhetett volna. Egy ilyen utólagos számítás természetesen nem mentes bizonyos módszertani problémáktól, a kapott eredmények mégis beszédesek. **(Lásd 8. táblázatot.)**

A számítások során az adatokat göngyöltettük, vagyis a t+2-edik időszaki egyensúlyi adósságállományt a t+1-edik évi, az egyensúlyt biztosító, tehát hipotetikus állományi adatból indultunk ki. Ennek révén tehát a bruttó államadósság kívánatosnak tekinthető, hosszú távú pályája került meghatározásra. A **8. ábrán** nyomon követhető a tényleges, illetve eme egyensúlyi adósságállomány időbeli lefutása:

---

<sup>17</sup> A költségvetési rendszer megújításának egyes kérdéseiről szóló koncepció, Pénzügyminisztérium, 2007. június

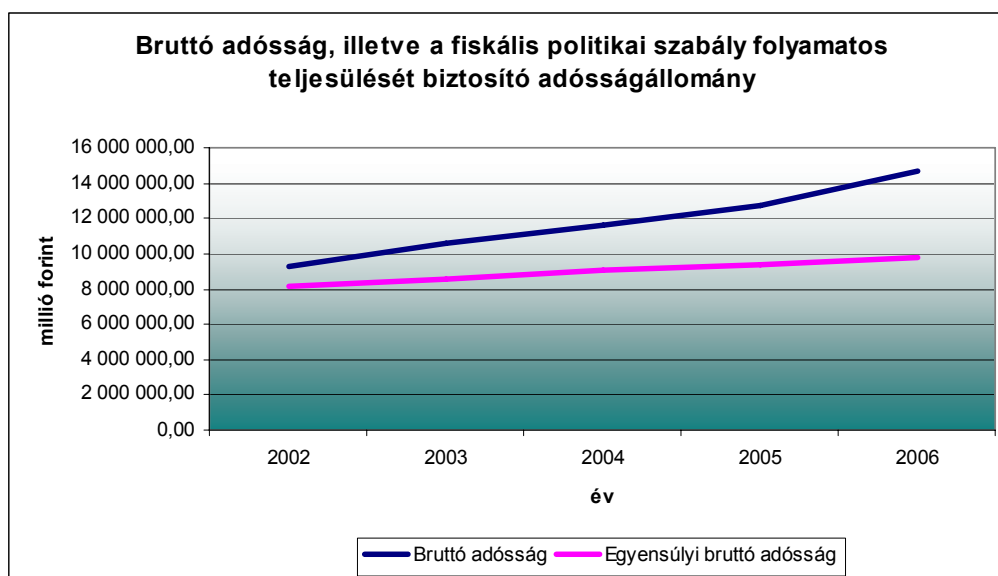
**8.táblázat**

**Az államadósság reálértékének szintentartásán alapuló fiskális szabály és a tényleges pénzügyi pozíciók összevetése**

Megnevezés	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Közp. Költségv. Deficit (Mrd Ft)	413,9	1 474,6	727,9	889,0	545,0	1 959,2
(GDP%-ában)	2,8	8,7	3,9	4,4	2,5	8,3
Inflációs ráta %	..	5,3	4,7	6,6	3,6	3,9
Nominális GDP	14 849,9	16 915,3	18 650,8	20 429,5	22 026,8	23 561,5
GDP növekedés (%)	..	4,4	4,2	4,8	4,1	3,9
Nominális államadósság (Mrd Ft)	7 719,5	9 224,2	10 587,7	11 592,3	12 744,2	14 676,7
GDP %-ában	52,0	54,5	56,8	56,7	57,9	
Reálértéken szintentartott államadósság (Mrd Ft)*	7 719,5	8 128,6	9 657,7	11 286,5	12 009,6	13 241,2
GDP %-ában	52,0	48,1	51,8	55,2	54,5	56,2
A fiskális szabály teljesülése	nem	nem	nem	nem	nem	nem
Bevételi igény/kiadási többlet (Mrd Ft)		1 095,6	930,0	305,8	734,6	1 435,5
Új deficitcél*	413,9	379,0	-202,1	583,2	-189,6	523,7
GDP%-ában	2,8	2,2	-1,1	2,9	-0,9	2,2

\* évenkénti bevezetéssel számítva, szabály= az előző év végi adósságállomány reálértéke nem nőhet az adott évben,

**8. ábra**



Az adósság szabály teljesüléséhez a bruttó államadósság csak igen csekély mértékben bővíthetett volna, állománya 2006-ban sem haladhatta volna

---

meg a 10 ezer milliárd forintot, a tényadatok azonban azt mutatják, hogy a bruttó államadósság állománya 2006-ra még a 14 ezer milliárd forintos hártárt is túllépte. Az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a költségvetés pozíciójának a kívánatos pályától való távolodása folyamatos volt, vagyis a tényadatok és az elvárt adatok közti különbség folyamatosan nőtt, amit a két idősort jelző görbék egymástól való fokozatos távolodása mutat. **A kapott eredmények mutatják, hogy az államháztartás egyensúlyi mutatói a vizsgált időszakban egyszer sem teljesítették a javasolt költségvetési szabályt**, 2002-ben és 2006-ban pedig több mint 1000 Mrd, illetve több mint 1400 Mrd forinttal túllépték azt. Következésképpen a reáladósság-állomány szinten tartása helyett annak drámai növelése valósult meg

## **2.4. A 2007-os év makrogazdasági és költségvetési folyamatai**

A gazdaság reáلتeljesítményének tekintetében a konvergencia program és a költségvetés alapját képező prognózis 2,2%-os GDP növekedéssel számolt, amit a szakmai intézmények kezdetben alultervezettnek tartottak (lásd a **9. táblázatot**), szemben a saját 2,4-3,2 % terjedő előrejelzéseikkel. A II. negyedéves kedvezőtlenebb GDP növekedés tükrében a 2,2 százalékos prognózis reális(abb)nak tűnik. A GDP növekedés lelassulása több tényezőre vezethető vissza. Az ipar egészében jobban teljesít a vártnál, de a kedvezőtlen időjárás miatt a mezőgazdaságban számottevő a visszaesés, amely az úgyszintén zsugorodó építőiparral együtt kedvezőtlen irányba módosítja a gazdasági növekedést.

Kedvezőnek tekinthető ugyanakkor, hogy amíg a kivitel a konvergencia programban előirányozottnál (10,6%) nagyobb ütemben nő, addig a behozatal növekedése – bár meghaladja a programban tervezettet – kisebb ütemű, mint az exporté. Ez a folyó fizetési egyenlegre is jó hatással van. A húzó erőt tehát 2006-hoz hasonlóan ismét a nettó export növekedése, azaz a viszonylag kedvező külpiazi helyzet jelenti. Az első féléves adatokat tekintve – euróban számolva – az export 17%-kal az import 14%-kal nőtt az előző év azonos időszakához viszonyítva. A cserearány, mivel az árváltozás az exportban és importban azonos mértékű volt, a tavalyi szinten alakult. Az idén is várhatóan pozitív külkereskedelmi egyenleg kialakulásában ugyanakkor – 2006-hoz hasonlóan – szerepet játszik a lakossági fogyasztás stagnálásával összefüggő alacsonyabb importigény is.

Mindennek azonban van egy kevésbé pozitív üzenete is, mégpedig az, hogy a jelentős exportteljesítmény változatlanul a jól prosperáló, dinamikus, zömében multinacionális cégek növekedéséből táplálkozik, ami egyben azt is jelenti, hogy más ágazatokban, a hazai vállalkozásoknál stagnálás, nem kizárhatóan csökkenés következett be, mint azt a 2006-os társasági adóbevallások elemzése, valamint az idei évközi ágazati termelési mutatók jelzik. A gazdasági növekedésnek ez a struktúrája egyrészt kevésbé járul hozzá a hazai foglalkoztatás növeléséhez, másrészt költségvetési szempontból sem kedvező. A főként külföldi érdekeltségű, nagy exportáló cégek ugyanis relatíve kevesebb adót fizetnek az államháztartásnak, ami részben az export tevé-

---

kenységgel (az export nem áfa-köteles, ugyanakkor a jelentős import és egyéb anyagfelhasználás áfáját visszaigényelhetik a cégek), másrészt a nagy beruházásokat megvalósító, többségében külföldi vállalatok jelentős adókedvezményeivel magyarázható.

A gazdasági növekedés lassulása a kormányzati keresletcsökkentő megszorításokkal, intézkedésekkel van összefüggésbe. Ez tükröződik abban, hogy a közösségi fogyasztás a konvergencia programban tervezettnél (-1,6%), sőt még a PM vártnál (-3,8%) is valószínűleg nagyobb mértékben csökken (egyreszakmai intézmények szerint akár a 7%-os csökkenést is elérheti). A lakossági fogyasztás a programban meghatározottnak (-0,8%) megfelelően (-1,1 % a PM által várt mérték) alakulhat. A megszorításokat, az egy keresőre jutó reálbér jelentős csökkenését (-4,3%) részben hitelfelvételekkel kompenzálják. Ezt támasztja alá, hogy a megszorításokat követően a lakossági hitelfelvétel növekedett, míg pénzügyi követeléseinek állománya csökkent. A lakossági hitelekben belül a fogyasztási és egyéb hitelek nőnek (jelentős ingadozásokkal) dinamikusán.

A **beruházások** tekintetében a konvergencia programban célként előírányzott 2,4%-os növekedés a GDP-éhez hasonlóan kezdetben alultervezettnek tűnt, azonban a lassuló ütemű gazdasági növekedés a beruházások alacsonyabb szintű növekedésével jár, s csak optimális esetben érheti el a 2%-ot. A legnagyobb visszaesés a közigazgatás, a védelem, a kötelező társadalombiztosítás területén volt, emellett visszahúzó erő az út- és autópálya-építések volumenének csökkenése is.

Az **infláció** alakulását tekintve elmondható, hogy a konvergencia programban és a tervben (6,2%) foglaltakhoz képest már a PM is – a szakmai intézetekhez hasonlóan – nagyobb inflációval (7,5%) számol. Eredetileg az év/év alapú index esetén jelentős inflációlassulást vártak a tavaly szeptemberi hatósági árintézkedések bázisból való kiesése miatt, azonban a mezőgazdasági termékek árának lényeges növekedése inflációs nyomással jár, ami nagy valószínűséggel a jövő időszak áralakulását is befolyásolja.

Ami a **2007. évi költségvetési terv várható végrehajtását**, teljesülését illeti, az eddig ismert havi pénzforgalmi adatok alapján a kitűzött 6,9%-os deficitcél teljesíthetőnek látszik, sőt a szakértők és a pénzügyi kormányzat egybehangzó véleménye szerint néhány tized százalékponttal kisebb (6,4 %) is lehet. Ezt alátámasztja mindenekelőtt a klasszikus adóbevételek időarányos, a fogyasztási adók esetében még a tervet is némileg meghaladó beáramlása a költségvetésbe (**lásd az 5. táblázatot**).

**A független kutatóintézetek prognózisainak összehasonlítása 9.táblázat**

Megnevezés	E.ény	Konvergencia program		PM (szept.)		MNB (aug. infl)		Kopint-Tárki		GKI (szept.)		ECOSTAT (ápr.)	
	2006	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Makrogazdasági mutatók változása az előző év %-ban A GDP volumene	3,9	2,2	2,6	2,2	2,8	2,0	2,7	2,7	3,2	2,5	3,5-4,0	1,8	3,0
A GDP belföldi felhasználása	0,5	0,3	0,7	0,0	0,8	-0,2	1,1	-0,4	0,7	2,5	2,5	0,7	0,8
ebből: Lakossági fogyasztás	1,2	-0,8	0,0	-1,1	0,4	-0,9	0,2	-0,6	0,0	0,0	1,5	-2,1	0,9
Közösségi fogyasztás		-1,6	-3,3	-3,8	-2,3			-7,0	-5,0			-1,4	0,7
Beruházás	-1,8	2,4	4,0	2,4	4,2	1,8	4,5	2,0	3,0	2,0	7,0	2,4	4,8
Export volumenének %-os vált.	18,0	10,6	9,7	14,8	12,0	14,7	12,4	14,0	11,0	16,0	16,0	14,3	9,2
Import volumenének %-os vált.	12,6	8,1	7,5	12,2	10,0	11,9	10,6	10,0	8,5	13,0	13,0	13,0	7,2
Infláció	3,9	6,2	3,3	7,5	4,5	7,6	4,5	7,5	3,5	7,5	3,8	7,6	4,3
Az egy keresőre jutó reálbér	3,5	-4,0	0,0	-4,3	0,6	-2,8		-3,8	0,5	-4,5			
Pénzügyi egyensúlyi mutatók a GDP %-ában													
A folyó fizetési mérleg hiánya (GDP %-ában)	5,8	5,0	3,3	4,2	2,9	4,4	4,4	4,0		4,5		4,5	3,9
Államháztartás egyenlege ESA95 GDP %-ában	-10,1	-6,8	-4,3	-6,4	-4,1	-6,0		-6,4	-4,0	-6,2	-4,3	-6,3	-4,3
Bruttó államadósság a GDP %-ában	65,5	70,1	71,3		66,1			67,6	68,0				

---

Kiadási oldalon a költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok egyenlegében mintegy 100 milliárdos nagyságrendű kiadási többlet a PM legfrissebb prognózisa alapján is valószínűsíthető, de ezt ellensúlyozzák az eddig erős forinttal és alacsonyabb kamatokkal, valamint a tervezettnél kisebb mértékben növekvő államadóssággal összefüggésben az előirányozottnál alacsonyabb szinten teljesülő kamatkidadások. A TB alapoknál sem várható az idén nagyobb el-futás, részben a viszonylag reális és óvatos tervezés, még inkább a rövidtávon mindenképpen hatásosnak bizonyuló intézkedések következtében.

A kiadási oldal visszafogása leginkább az Egészségbiztosítási Alap tervezettnél megfelelő, sőt jelenleg többletet mutató alakulásában látható, ami azonban a következő problémákat veti fel:

- Ami az előző évek egyik legkritikusabb tételét, gyógyszerkasszát illeti, ott egyrészt a gyógyszer-gyártókra és -forgalmazókra, másrészt a gyógyszer-támogatás lecsökkentésével a lakosságra hárították a kiadások egy részét. Ezzel kismértékben a keresletet is sikerült visszafogni, továbbá a költségvetés szempontjából az az intézkedés is pozitívan értékelhető, amellyel az olcsóbb gyógyszerek irányába terelték el a keresletet.
- A kórházakkal kapcsolatban az alkalmazott eszköz, a teljesítmény-volumenkorlát, az ágyszám korlátozása és az intézmények megszüntetése drasztikus módja volt a spórolásnak (ki kell mondani – nem a gazdaságilag reális megtakarításnak!), ami elkerülhetetlenül részben a betegek kárára megy, részben pedig csak látszólagosan és rövidtávon oldja meg a problémát, hiszen az intézmények további, mégpedig gyorsuló eladósodását váltja ki.

Hasonló belső feszültségek vannak az önkormányzati szférában is. Sok önkormányzat ugyan nem tudott a támogatások visszafogására a költségek azonnali csökkentésével reagálni. Ezt jelzi növekvő adósságuk is, ami a rejtett finanszírozási problémákra ugyancsak felhívja a figyelmet.

A fentiek fényében az az összefoglaló következtetés vonható le, hogy az idei költségvetés kedvező számszerű teljesülése olyan feszültségekkel terhes, amelyek a jövő évi, a jövő évek költségvetési tervei szempontjából kockázatot jelentenek. Ezért e kérdésekkel a későbbi fejezetekben még bővebben foglalkozunk.

**Összefoglalva:** A 2007. évi várható teljesítés mutatói – az I. féléves adatok ismeretében – ellentmondásosan teljesülnek. A gazdasági növekedés üteme várhatóan a 2,2%-os tervhez közeli értéket ér majd el. Az államháztartás hiánya kisebb lesz a tervezettnél (várhatóan 1525 – 1535 milliárd Ft között fog alakulni). Az infláció viszont a 6,2%-al szemben 7,5-7,8% közötti értékre emelkedik, az egy keresőre jutó reálbér csökkenése csekély mértékben meghaladhatja még a tervezett 4,2%-ot is. Egyes állami szolgáltatások színvonala, volumene (főleg egészségügyben, de átmenetileg az oktatásban is) az átalakulási folyamat kapcsán visszaesett, mindemellett számos területen a jövő megítélése is elbizonytalanodott.

### 3. A 2008 –10. ÉVI TERVEZETT MAKROGAZDASÁGI FOLYAMATOK A KONVERGENCIA PROGRAM TÜKRÉBEN

A Konvergencia Programban (KP) <sup>18</sup> a gazdaságpolitika rövid távon arra törekedett, hogy a legkisebb növekedési áldozattal gyors fiskális kiigazítást valósítson meg. Ennek megfelelően a KP azzal számolt, hogy 2008-ban is még folytatódik a tartós egyensúly eléréséhez szükséges feltételek megteremtése, ami az ideinél jobb, de még mindig igen visszafogott, 2,6%-os növekedést tesz csak lehetővé, kb. 4 %-os beruházás, stagnáló háztartási fogyasztás és mérsékelt, 3,3%-os infláció mellett. Ami a továbbiakat illeti, 2009-től már 4% feletti növekedés lehetséges élénkülő beruházással és szerényen növekvő lakossági fogyasztással. A feltételezések szerint a növekedés motorja továbbra is a dinamikus, és az importot meghaladó exportnövekedés lesz. Kérdés, hogy az idei év folyamatai és a várható külső feltételek ismeretében mennyiben számíthatunk ennél kedvezőbb gazdasági fejlődésre és hol látszódnak kedvezőtlenebb folyamatok. Milyen makrogazdasági pályát prognosztizál a pénzügyi kormányzat a 2008-as költségvetés megalapozásához, és mit mondanak a független kutatóintézetek. A kutató intézetek 2008. évi prognózisait az előző oldalakon bemutatott **9. táblázaton** láthatjuk, a 2010-ig tartó makrogazdasági pálya legfontosabb paramétereit az alábbi **10. táblázatban** foglaltuk össze.

**10. táblázat**

#### A makrogazdasági fejlődés főbb jellemzői

Megnevezés	Konvergencia program (2006. december)				A 2008. évi költségvetést megalapozó pálya			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<i>változás az előző évhez, %</i>								
Bruttó hazai termék (GDP)	2,2	2,6	4,2	4,3	2,2	2,8	4,2	4,3
<i>GDP folyó áron, md Ft</i>	25 300	26 580	28 520	30 600	25 700	27 440	29 410	31 520
Háztartások fogyasztása	-0,8	0,0	1,8	2,7	-1,1	0,4	1,5	2,0
Közösségi fogyasztás	-1,6	-3,3	1,6	1,6	-3,8	-3,4	0,8	1,3
Bruttó állóeszközfelhalmozás	2,4	4,0	7,5	6,8	2,4	4,2	7,4	7,0
Külkereskedelmi forgalom (árúk és szolg.)								
Export volumenváltozás	10,6	9,7	9,4	9,3	14,8	12,0	11,3	11,1
Import volumenváltozás	8,1	7,5	8,6	8,9	12,2	10,0	10,2	10,5
<b>Életszínvonal mutatók</b>								
<i>változás az előző évhez, %</i>								
Bruttó átlagkereset	6,7	3,5	5,0	5,9	8,1	5,4	4,5	4,9
Nettó átlagkereset	1,7	2,7	5,0	5,9	2,9	5,2	4,6	4,9
Egy keresőre jutó reálbér	-4,2	-0,5	1,9	3,0	-4,3	0,6	1,5	2,1
Foglalkoztatottak számának változása	0,0	0,3	0,7	0,7	0,2	0,3	0,6	0,6
Fogyasztói árszínvonal, évi átlag	6,2	3,3	3,0	2,8	7,5	4,5	3,0	2,8

Nézzük először a külső feltételeket, majd a növekedés többi tényezőinek alakulását!

<sup>18</sup> Konvergencia program alatt a „Magyarország aktualizált konvergencia programja 2006-2010” 2006. decemberi változatát értjük.

---

### 3.1. Külső feltételek, külkereskedelmi forgalom alakulása

Piaci elemzők szerint – és ebben egyetértés van köztük – a világgazdasági és ezen belül az európai konjunktúra két éve tapasztalható fellendülése még kitart jövőre is. Azzal számolnak, hogy az európai gazdaságot a világgazdasági átlagnál lassúbb, de az elmúlt évekénél gyorsabb fejlődés fogja jellemezni, az USA gazdasága viszont a korábbinál mérsékeltebb, az európaihoz hasonló ütemben nő, Kína és India gazdasága pedig továbbra is igen gyorsan fejlődik, az ázsiai árúk erőteljesen fokozódó beáramlása mindkét kontinens számára növekvő kihívást jelent.

Az EU-csatlakozás óta minden évben a kivitel lényegesen gyorsabban emelkedett a behozatalnál, 2004-2006 évi időszakban az áru export volumene éves átlagban 15,3%-kal, az importé 11%-kal bővült. Az általános konjunktúra mellett az EU-csatlakozás is hozzájárult a külkereskedelmi forgalom megélénküléséhez, főként az új tagállamokkal. Minden elemző azzal számol, hogy jövőre, sőt azután is még marad a külkereskedelmi forgalom két számjegyű bővülése, de az eddigi dinamika és az export és import közötti ütemkülönbség is mérséklődik. Ez a gazdaság importigényességének további növekedésével van összefüggésben, nevezetesen azzal, hogy a főként bérfeldolgozás jellegű export magas importigényessége továbbra is fennmarad, a belföldi felhasználás további csökkenése pedig már nem valószínű, ezen belül a magas importtartalmú gépberuházásoknál újra érezhető növekedés várható.

A pénzügyi kormányzat a jövő évi költségvetés megalapozásához készített prognózisában a kutatóintézetekéhez hasonlóan a KP-hoz képest magasabb, de időben csökkenő dinamikájú külkereskedelmi forgalommal és szűkülő ütemkülönbséggel számol 2008-ban és 2010-ig.

### 3.2. Infláció, bérek, beruházások

Elemzők azzal számolnak, hogy a reálkereset és a háztartások fogyasztása jövőre a konvergencia programban feltételezettnek megfelelően alakul, azaz lényegében stagnál, vagy kismértékben növekszik. Mindez azonban mintegy 1 százalékponttal magasabb nominális bruttó keresetnövekedésben és magasabb inflációs pálya mentén valósul meg, ami részben összefügg az ideai folyamatok áthúzódnó hatásával is.

Az **infláció** esetén a konvergencia programhoz képest – ami 3,3%-kal számol – a szakmai intézmények magasabb értéket feltételeznek. Az MNB a májusi inflációs jelentésének augusztus felülvizsgálatakor növelte várakozását és már 4,3%-os inflációt prognosztizál 2008-ra. Az alapvető makrogazdasági folyamatok például a bérek oldaláról még nem okoznak inflációs nyomást, de az emelkedő mezőgazdasági termékárak, és kőolajár hatása kedvezőtlen. Ezen okok azonban egyszerinek tekinthetők, így az élelmiszerárak csökkenése 2009-ben járhat gyorsabb inflációcsökkenéssel. A GKI nyári prognózisa még 3,8%-os inflációval számolt, amit legfrissebb prognózisában 4,5%-ra emelt, de a nagyobb kockázatot 2009 tekintetében látják, ha a kormány intézkedései leállnak, ami



---

az inflációs várakozások magas szintű beragadásával járhat<sup>19</sup>. Az általános szakmai megítéléshez képest tehát a Pénzügyminisztérium jelenlegi, a korábbiakhoz képest 1 százalékponttal magasabb, 4,5%-os inflációs prognózisa reálisabbnak tekinthető, bár vannak olyan szakmai vélemények is, mely szerint az energiaellátással és a mezőgazdaság problémáival összefüggésben 5,5%-nál nem lehet alacsonyabb és később is csak lassabban csökkenhet.). A költségvetés megalapozásához kiadott makrogazdasági pálya ugyanakkor 2008-ban a **bérek tekintetében** még nagyobb eltéréssel, 5,4%-os bruttó átlagkereset növekedéssel számol, ami a KP-nál csaknem 2 százalékponttal magasabb. A nettó keresetek a magasabb infláció és a költségvetésben feltételezett kisebb törvényi módosításokkal összefüggésben kis mértékben elmaradnak a bruttó keresetek ütemétől, így a reálkeresetek a KP-hez képest egy százalékponttal magasabbak lesznek (a versenyszférában 101 %, a költségvetési szférában szinten marad) , ugyanakkor a fogyasztás növekedése nulla helyett csak 0,4 %-kal nőne. E mögött az a feltételezés húzódik meg, hogy a lakosság egyéb, főként költségvetéstől származó jövedelme (pénzbeli és természetbeni juttatások) a KP-ban feltételezetteknél is jobban mérséklődnek majd. Lényeges különbség látszik a 2009-2010-es beralakulás prognózisában: míg a konvergencia programban a bérek fokozatos növelését tételezték fel mely 2010-ra az 5,9%-os dinamikát is elérte volna, ehhez képest most visszafogottabb bruttó bémnövekedést valószínűsít a pénzügyi kormányzat, a 2008. évi 5,4% után 4,5, 4,9%-os növekedéssel számol. A bérdinamika visszafogásának eszközeit ugyanakkor egyelőre nem látjuk a programban.

Ami a **beruházásokat** illeti, feltételezhető, hogy a 2007-es mélypontot növekvő dinamika követheti. A konvergencia program 2008-ra 4%-kal számol, amit a szakmai intézmények prognózisai meghaladnak, különösen a GKI, mely legfrissebb előrejelzésében — a növekvő EU forrásokra és a kedvező export lehetőségekre alapozva — 2008-tól 10%-os növekedésre számít. A Pénzügyminisztérium ugyanakkor a korábbiaknál kicsit visszafogottabban, de lényegében a KP-nak megfelelő növekedéssel (2008-ban 4,2, 2009-10-ben 7,4, illetve 7,0%) számol, mely növekedést szintén főként az EU források felhasználására alapoz. A beruházás növekedés egyik motorja valóban az EU-s források növekvő szintje lehet, miután 2008-ban jelentősebben bővülnek a kifizetett támogatások (ebben a korábbi évek lekötései is benne lesznek). Emellett az export-orientált feldolgozóipar beruházásai 2007-hez hasonlóan kedvezően alakulhatnak, ugyanakkor a belső, lakossági fogyasztáshoz és az állami beruházásokhoz kapcsolódóan gyengébb beruházási dinamikával számolhatunk.

### 3.3. Növekedés és kockázatai

**A GDP növekedési üteme** a pénzügyi kormányzat előrejelzése szerint a fentiekre alapozva továbbra is mérsékelt, de a KP-ban feltételezetteknél 0,2 százalékponttal magasabb, 2,8% lehet 2008-ban. Az azt követő években a konvergen-

---

<sup>19</sup> „Amennyiben az intézkedések nem bizonyulnak reformértékűnek, a feszültségek újratermelődnek, úgy nemzeti valuta nagyarányú leértékelődése következhet be, s ez gyorsítja az inflációt, s az anticipált áremelések gyakorlata pedig valóban növeli az inflációs várakozásokat is.”

---

cia programnál feltételezett körülményekkel magyarázva a pénzügyi kormányzat már jelentősebb, 4%-ot is meghaladó növekedést tart elképzelhetőnek. A magasabb infláció, a kicsit magasabb növekedési ütem, valamint az előző évek magasabb bázisadata következtében a folyó áras GDP 2008-ban csaknem 1000 milliárd forinttal is magasabb lehet a KP-ban feltételezetténél, ami önmagában a költségvetés szempontjából akár előnyként is felfogható. A 2008-ra feltételezett növekedési ütem nagyjából megfelel a kutatóintézetek legfrissebb prognózisának is (Pl. MNB 2,7, a GKI viszont 3,7%), ugyanakkor nem kétséges, hogy jó néhány kockázat fogalmazható meg ezzel és főként a 2009-2010-es növekedési ütemmel kapcsolatban.

Összességében elmondható, hogy a PM 2008-2010. évekre vonatkozó számításai mérsékelt optimizmusról tanúskodnak. Erre enged következtetni, hogy 2008-ban lényegében tartja magát a konvergencia program értékeihez és ezt követi 2009-2010 között is, amikor további 4,2%-kal számol évente. Ami a beruházásokat illeti, a konvergencia programot alig meghaladó 2008. évi 4,2%-os és főként az azt követő 7%-ot is meghaladó dinamika jogossága megkérdőjelezhető az NFT I. pénzügyi elszámolásainak elhúzódása, a vállalati beruházások lefékeződése, az önkormányzati beruházások alacsony színvonala miatt. Kevésbé hihető, hogy ezt a költségvetésből finanszírozott beruházások növekménye ezt képes lenne ellensúlyozni, bár kétségtelen, hogy vannak ezzel ellentétes szakmai vélemények is (pl. GKI). A PM számításai szerint a növekedés motorja az exportteljesítmény korábbiaknál dinamikusabb növekedése lesz (9,7% helyett 12%), miközben az importigény előzőektől kisebb ütemben fog emelkedni (7,5% helyett 10%).

Határozottabb optimizmusról tanúskodik viszont az infláció tervezése (a 2007. évre várható 7,5%-os árszínvonal emelkedés után a 2008. évre 4,5%-os emelkedés, majd 2009-től feltételezi a 3%-os küszöb elérését), mert egyes szakértői becslések – részben az áthúzó hatások, részben az energiaárak emelkedése, részben a rossz mezőgazdasági terméseredményekből származó élelmiszerárak emelkedése miatt – a 2008. évre inkább 5, de kedvezőtlen körülmények között 5,5%-ot közelítő inflációval számolnak, amely csak fokozatosan érheti el 3% körüli küszöbértéket.

A PM 2009-2010. évekre vonatkozó GDP prognózisa – a GDP ugrásszerű emelkedése – meglehetősen aggályos, ugyanis a rendelkezésünkre álló információk alapján (lásd: vállalkozások rendelési állománya, beruházási ütem, pótlólagos külföldi tőke, ÚMFT, belföldi fizetőképes kereslet alakulása) nem tekinthető megalapozottnak a majd másfélszeres növekedés, illetve annak automatikus továbbvezetése.

A 2007-2010. évek gazdasági növekedésében azzal kell számolnunk, hogy a bruttó hozzáadott-érték teljesítményt meghatározó tényezők között – objektív és szubjektív okok miatt – jelentős arányeltolódásra kerül sor:

- Az extenzív jellegű **foglalkoztatás-bővítés** kereteit az időtávlat első felében a munkahelyteremtés üteme (az ezt meghatározó közgazdasági környezet), az időtávlat második felében pedig a demográfiai folyamatok (a munkára jelentkezők és a munkából kilépők számának mennyiségi és strukturális különbségei) determinálják;

- 
- A növekedési ütem alakulásában meghatározó szerepe lesz a **termelékenység-javulásának**, beleértve a technikai és technológiai jellegű fejlesztéseket, az erőforrás-koncentrációt (a gazdaság atomizált jellegének oldását), valamint a termékszerkezet modernizálását (a hazai tudástartalmú termékek arányának növekedését).
  - A pótlólagos **külföldi tőkebefektetéseknek**, —mely tényező a 2000-2006-os időszak növekedésében a döntő (60%-os) szerepet játszott, —továbbra is fontos szerepe lesz, ám ellentétes folyamatok vannak kirajzolódóban. Így pótlólagos források igénybevételét fékezi a privatizáció befejeződése, a világ-gazdaság egészét érintő tőkemegtartó törekvések erősödése (lásd: európai adóverseny), valamint a korábban egyirányú tőkeáramlási folyamat kétirányúvá válása. Mindezekkel szemben serkentő ereje lehet az újonnan érkező EU támogatásoknak, ám számolni kell azzal, hogy míg az FDI tőke korábban szinte kizárólag a versenyszféra helyzetét javította, addig az EU források megosztva szolgálják az infrastruktúra fejlődését, illetve a versenyszféra szükségleteit

A jövőt érintő elgondolások kidolgozásakor komolyan kell számolnunk azzal, hogy **kimerülőben vannak azok a mobilizálható erőforrások, amelyek új növekedési pályára állították a hazai gazdaságot** (lásd: pótlólagos és egyirányú külföldi tőkeáramlás, privatizálható vagyon, szakképzett munkaerő, társadalmi bizalom). Ugyanakkor **a növekedés új ösztönzői még nem ismeretek**, illetve pozitív hatásukat majd csak hosszabb idő elteltével tudják érvényesíteni (a 2007-2013. évekre esedékes 8000 milliárd Ft EU támogatás, először munkába lépők magasabb iskolai végzettsége, infrastrukturális szolgáltatások fejlődése).

A kutatói számítások eredményeként feltüntetett alternatív növekedési pályák, (szcenáriók), illetve a PM egyváltozatú prognózisa mögött – mind az ütem, mind az időtávlat tekintetében – jelentős filozófiai különbségek vannak. Ennek magyarázata a gazdasági stratégia kidolgozatlansága, a ÚMFT keretében lehívható közösségi források növekedésgyorsító hatásának időbeli halasztódása, a társadalom teherviselő-képességének végeessége. Mindezek mérlegelése és a rendelkezésre álló információk alapján –véleményünk szerint – az egyensúlyi kockázatok mérséklése érdekében indokolt lenne egy „B változatú” növekedési pályára felkészülni. A némileg alacsonyabb ütemű prognózist jellemző legfontosabb makrogazdasági mutatókat az **11. táblázat** tartalmazza.

**A makrogazdasági fejlődés főbb jellemzői „szintentartó”  
pálya esetén**

<b>Megnevezés</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>GDP változása</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,7%</b>	<b>3,1%</b>
GDP folyó áron	26 258	28 099	29 810	31 687
<i>Fogyasztói árszínvonal (előző év=100)</i>	7,7%	4,5%	3,4%	3,1%

Forrás: saját számítás

A „B változat” szerinti prognózis – szemben a PM számításokkal – szintén növekedéssel számol, de a növekedés 2009. évi hirtelen ugrásszerű felgyorsulása helyett, fokozatos gyorsulást, azaz összességében mérsékeltebb növekedési ütemet feltételez. Ennek magyarázata részben a gazdasági teljesítmények differenciált alakulásában, részben a költségvetési terhek emelkedésében rejlik. A költségvetési egyensúlyteremtő intézkedései eddig sem hagyták érintetlenül a mikrogazdaság működési jellemzőit A belföldi kereslet hirtelen csökkenése a vállalatok egy részénél kötelezettségállományuk gyors növekedéséhez, és köztartozásokhoz vezetett. 2008. évtől is folytatni kell a konvergencia programban vállalt kötelezettségeket (közösségi fogyasztás visszafogása, adósságállomány csökkentése, támogatáspolitikai felülvizsgálata), biztosítani kell a közösségi támogatások lehívásához (előfinanszírozásához) szükséges társfinanszírozás forrásait, s gondoskodni kell a társadalmat hátrányosan érintő intézkedések részleges semlegesítéséről. Ez pedig azzal jár, hogy a költségvetési szektor továbbra sem lesz képes jelentősen hozzájárulni a gazdasági növekedéshez.

Az ÁSZ ellenőrzés is kiemelt kockázatként nevesíti a növekedés szempontjából az idej és jövő évi **magasabb inflációnak kereslet visszafogó hatását a növekedésre**. Ezt a hatást ugyan a bérek szintén magasabb növekedése — aminek kockázatára az eddigi folyamatok elemzése alapján ugyancsak van esély, mint később látni fogjuk — ellensúlyozhatja, de nem kizárt, hogy a megszorító intézkedések hatására a lakossági fogyasztás — és így a GDP növekedési üteme — alacsonyabb lesz. Ezt a kockázatot erősíti a lakosság jelenlegi nagymértékű eladósodása, tartalékai kimerülése, ami késleltetve a jövő évi és az azt követő évek keresletcsökkenésben jelentkezik majd.

### 3.4. Modellszámítások

A növekedési kockázatok mérséklése érdekében modellszámításokkal is megvizsgáltuk, hogy két tényezőnek, nevezetesen a közszféra béralakulásának, illetve a forint árfolyamváltozásának milyen hatása lehet a növekedésre.

A konvergencia programban 2008-ra előirányzott gazdasági-pénzügyi folyamatok egyik legbizonytalanabb tényezője a **bérek alakulása** volt. Az azóta

---

bekövetkezett változások alá is támasztják az ezzel kapcsolatos aggodalmakat, a mai hivatalos prognózis is az infláció tekintetében 1,2 százalékponttal a bruttó átlagkeresetek tekintetében pedig csaknem 2 százalékponttal magasabb növekedéssel számol, ami szakértők szerint mindkét esetben nagyobb is lehet. A versenyszféra béralakulásának kockázatait a kockázatelemzés módszerével vizsgáltuk. Ezért a modellszámítások során a költségvetési szektorban bekövetkező jelentősebb béremelés gazdasági növekedésre gyakorolt hatását vizsgáltuk. Az elméleti összefüggések szerint a közsféra béreinek emelkedése növeli az állami szférában dolgozók rendelkezésre álló jövedelmét, ami a kereslet emelkedéséhez vezet. Hosszú távon egy kis nyitott gazdaságban ez az import, illetve az árszínvonal növekedéséhez vezet, de a kibocsátás szintjét nem befolyásolja. Ezért a Konvergencia Program a közsférában visszafogott béremeléssel számol. Alapvető kérdésként merül fel, hogy a konvergencia programban tervezett rendkívül visszafogott bérnövekedés több éven keresztül fenntartható-e. Különösen élesen merül fel e kérdés akkor, ha az infláció a tervezettnél nagyobb, a versenyszférában a bérek erőteljesebben nőnek, és közben a közszolgáltatások és a közszükségleti cikkek árai az átlagos inflációt messze meghaladóan emelkednek, aminek előjelei már mutatkoznak. A modellszámítások azt igazolták, hogy **a bérexpanzió különféle típusai közül a legnagyobb kockázatot a közsféra bére egyszeri, nagyobb mértékű növekedése hordozza magában.** Ebben az esetben a keresletbővülés rövid távú gazdaságélénkítő hatásait hosszú távon kioltja az inflációs várakozások növekedése miatti árszínvonal-emelkedés. A magas infláció miatt ugyanis a versenyszféra keresetei is magasabbak lesznek, ami a versenyzői munkaerőpiacon csökkenti a foglalkoztatottságot és a versenyképesség romlásához vezet. A modellszámítás tehát azt az eredményt hozta, hogy a közsféra egyszeri, jelentősebb béremelésével a növekedés csak nagyon rövid távon gyorsítható, a kibocsátás kezdeti bővülése után a gazdaság egy új, alacsonyabb növekedési pályára tér vissza.

A nyár végén a pénzpiacokat megrázó, amerikai másodlagos jelzáloghitelekhez kapcsolódó problémák és pénzpiaci bizonytalanságok felhívták a figyelmet az **árfolyamok** változásában rejlő kockázatokra. A hazai valutaárfolyam hosszú távú alakulása szempontjából igen lényeges momentum a kezdeti alulértékeltség, amelyet a vásárlóerő-paritástól számított eltérés is mutat. Ez, a gyors termelékenység-növekedés miatt folyamatos reálfelértékelési nyomást fejt ki a forintra, és ez mindaddig tapasztalható lesz, amíg a gazdaság a felzárkózási pályán mozog. A külkereskedelmi forgalomban résztvevő termékek árai mára – a vámhatárok megszűnése miatt – szinte teljesen kiegyenlítődték, az árszínvonal eltérését tehát főleg a hazai piacot kiszolgáló szektor alacsonyabb árai implikálják. A hazai monetáris politika mozgásterét a nyitott tőkepiac miatt rövidtávon erősen korlátozott, és ez a helyzet az euró bevezetéséig várhatóan csak erősödik. A magyar kamatszint alakulását a múltban is, és várhatóan a jövőben egyre inkább a nemzetközi tőkepiaci feltételek dominálják, e tekintetben tehát közel áll a portfólió-egyensúlyi modell kiinduló feltevéseihez. A hazai gazdaság erősen rá van utalva a külföldről érkező működő tőkére, ezért a pénzügyi politika a rövid lejáratú kamatlábat sem változtathatja tetszés szerint. Ha ugyanis a gyorsabb dezinfláció érdekében túl magas kamatlábat szabna meg, akkor túlértékelődne a hazai valuta. A tőkevonásban tapasztalható intenzív nemzetközi verseny miatt a befektetők ebben az esetben inkább másikkal kedvezőbb költségtenyezőjú beruházási környezetbe vonulnának. Túl alacsony kamatláb esetén viszont a belföldi pénzügyi stabilitást sodorná veszélybe a

---

monetáris politika. Emiatt különösen indokoltnak tartottuk modellszámításokkal is megvizsgálni, hogy az alappályában feltételezettnél 20-25 forinttal erősebb, illetve gyengébb árfolyam hogyan hat a gazdasági növekedésre. A hazai valuta felértékelődése kettős hatással van a GDP alakulására. Az elméleti összefüggések szerint egyrészt az erősebb árfolyam rontja a belföldi vállalkozások ár-versenyképességét, ami mérsékli a gazdasági növekedés ütemét. Másrészt viszont az erős forint mellett csökkenhetnek a kamatok, az alacsonyabb kamatok pedig ösztönzik a beruházásokat, ezáltal közép- és hosszútávon javítják a növekedési kilátásokat. A modellszámítás ezt az elméletet igazolta: a két hatás eredőjeként **erős forint esetén az alapváltozatnál valamivel lassabban növekvő GDP adódott.** A gyengébb árfolyam a fentiekkel ellentétes módon hat.

**Összefoglalva** az elmondottakat azt mondhatjuk, hogy a KP-ban feltételezettekhez képest 2008-ban még nem látszik a Program megvalósítását kockáztató mértékű eltérés a makrogazdasági folyamatokban, de a magasabb infláció és bérkiáramlás, továbbá a tartós növekedés feltételei (foglalkoztatottság növekedése, EU-s források felhasználása és az ezzel összefüggő beruházási tevékenység aktivitása) terén meglévő bizonytalanság kockázatokat hordoz magában, főként a további évekre. Mindezek indokoltá teszik alternatív növekedési forgatókönyvek részletesebb kidolgozását is.

---

## 4. KOCKÁZATELEMZÉSEK

A 2008-2010. évi makrogazdasági és költségvetési folyamatok általános elemzése után bemutatjuk azoknak a konkrét kockázatelemzéseknek az eredményét, amelyeket a bevezetőben hivatkozott és az **1. mellékletben** csatolt kockázatelemzési módszertan alkalmazásával készítettünk el. A kockázatelemzés témaköreinek kiválasztásakor olyan, az államháztartási egyensúly alakulására jelentős hatást gyakoroló tényezőket kerestünk, amelyeket a kormányzat csak csekély mértékben, és elsősorban közvetett eszközökkel képes befolyásolni. Következésképpen e tényezőknek az alakulása a kormányzati tervező munka szempontjából külsődlegesnek, azaz kockázatnak tekinthető. Korlátozott kapacitásainkra tekintettel három ilyen tényezőt vizsgáltunk: a versenyszféra bérnövekedését, az inflációt és az önkormányzatok eladósodását. Ezek közül az első két tényezőt tartalmi kapcsolódásaik miatt célszerű volt együttesen elemezni.

### 4.1. A 2008-10. évi költségvetési tervek béralakulással és inflációval kapcsolatos kockázatai

#### 4.1.1. A konvergencia programban előírányzott bér- és árnövekedéssel kapcsolatos kockázatok

A KP-ban 2008-ra előírányzott gazdasági-pénzügyi folyamatok egyik legbizonytalanabb tényezője a bérek alakulása. E tekintetben maga a program is több változattal számol. Nyilvánvaló, hogy bérek növekedésének üteme a költségvetés bevételeinek egyik legfontosabb meghatározója, és az államháztartás kiadásaira (pl. nyugdíj) is igen komoly hatással van. Ugyanakkor a bérek alakulásának a reálkonvergencia szempontjából is jelentősége van. A külkereskedelmi forgalom egyensúlyának helyreállításához az szükséges, hogy háztartások fogyasztása mérséklődjön, de legalábbis a gazdasági növekedésnél kisebb ütemben emelkedjen. Ez a követelmény szerény mértékű gazdasági növekedés esetén csak a reálbérek csökkenése, illetve nagyon visszafogott növekedése mellett teljesíthető.

Ez utóbbi követelményből és az infláció gyors mérséklődésének prognózisából kiindulva a konvergencia program alapváltozata azzal számolt, hogy 2008-ban a bruttó átlagkereset növekedési üteme a 2007-re prognosztizált 6,7 százaléknak közel a felére, 3,5 százalékra csökken, és a későbbiekben is csak lassan – a tervezett reálbér-emelkedéshez és az alacsony inflációhoz igazodva – növekszik. A konvergencia programnak ezt a prognózist magas kockázatúnak ítéltük, és részletes kockázatelemzésnek vettettük alá. A bérek alakulására ugyanis – a költségvetési szférán kívül – a kormány nem tud közvetlenül hatást gyakorolni. Ezért a KP szerinti prognózis csak akkor teljesülhet, ha a versenyszférá-

---

ban a bérnövekedés a várható inflációhoz igazodik, és a reálisan várható infláció nem éri el a 3,5 százalékot.

A kockázatelemzés arra a kérdésre kerestük a választ, hogy mi határozza meg a bérek alakulását a versenyszférában. Az elmúlt közel 15 év (1993-2007.) statisztikainak elemzésével azt vizsgáltunk meg, hogy a versenyszféra béralakulásra (a bruttó átlagbérek emelkedésére) jelentős hatással volt-e:

- a várható infláció,
- a megtapasztalt (előző évi) infláció,
- a minimálbér, illetve a közsféra béreinek emelkedése,
- a bérmegállapodás mértékrendszere.

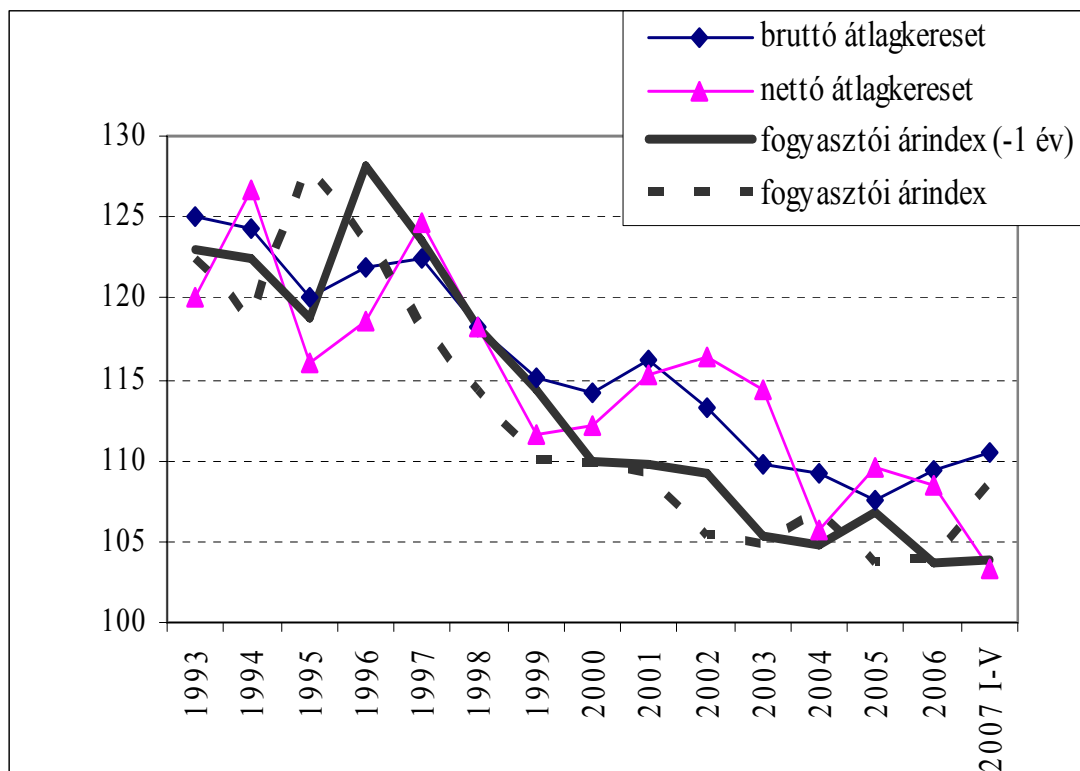
Kockázatelemzésünknek csak a fontosabb megállapításokat emeljük ki. A statisztikai adatok alapján várható infláció és a bérek alakulása között szisztematikus kapcsolatot nem találtunk. (Ebben az is közrejátszhatott, hogy a várható inflációt csak a különböző műhelyekben készült, egymásnak is ellentmondó előrejelzések révén lehetett megragadni.) Ugyanakkor elemzéseink azt tendenciát mutatják, hogy a versenyszférában a bruttó bérek növekedése az előző évi infláció üteméhez igazodik. (Lásd a **10. ábrát**) Az 1990-es évek kedvezőtlenebb gazdasági feltételei között ez abban nyilvánult meg, hogy bruttó bérek egy év késéssel az infláció mértékével közel azonos ütemben emelkedtek. Ezzel szemben 2003-tól kezdődően a bérek az előző évi inflációt 3-4 százalékkal meghaladó ütemben nőttek. A 2001. és 2002. évi kiugró minimálbéremelésekhez, illetve a költségvetési szférában bekövetkezett nagyarányú béremelésekhez a versenyszféra időben elnyújtotta, a bruttó bérek jelentős emelésével igazodott. Ebben az időszakban a bérek emelkedése függetlenedett az infláció alakulásától.

Érdekes módon a nettó bérek növekedése kevésbé mozgott együtt az előző évi inflációval, holott az lett volna logikus, ha a munkáltatók a nettó béreket igazítják az inflációhoz. Ebből viszont az következett, hogy kiugró mértékben emelkedtek a reálkeresetek azokban az években, amikor a nettó bérek növekedési üteme magasabb volt, mint a bruttó béreké.



## Az átlagos keresetek inflációkövetése a versenyszférában

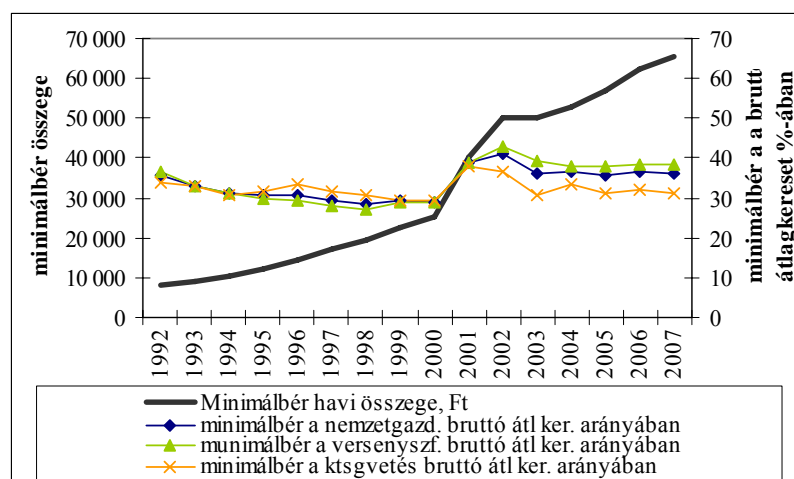
1993-2007. január-május, teljes munkaidőben foglalkoztatottak, előző év = 100



Az adatok azt mutatják, hogy (a 2001-2002. közötti időszak kivételével) a versenyszféra béralakulásában orientáló szerepet játszhatott az érdekegyeztető tárgyalásokon megállapított minimálbér, valamint a bruttó bérek emelésének minimális, illetve maximális mértékére adott ajánlás. A minimálbér és a bruttó átlagkereset növekedése (a 2001.-ben és 2002-ben végrehajtott kiugró minimálbér-emelés kivételével) együtt mozgott. (Lásd a **11. ábrát**) A versenyszféra átlagos béremelkedése általában nem az alsó- és a felső sáv közepébe esett, hanem az ajánlott maximális béremelési ütemet közelítette meg. Következésképpen az érdekegyeztetésben kialakult bér-megállapodási rendszer csak kevéssé volt alkalmas arra, hogy a bérek emelkedését a lassuló inflációhoz igazítsa.

### A minimálbér nagysága és aránya a bruttó átlagkeresetekben

1992-2007 I-V hó, versenyszféra és költségvetés



Forrás: KSH Foglalkoztatottság és kereseti arányok, intézményi munkaügyi statisztika adatai alapján, saját számítások

Kockázatelemzésünk során megvizsgáltuk, milyen tényezők nehezíthetik azt, hogy az infláció az elkövetkező 3 évben tartósan 3-3,5 százalék alatt maradjon. Itt most csak az elemzés legfontosabb megállapításait foglaljuk össze. Az infláció 2002-2006 közötti alakulásának vizsgálata azt mutatta meg, hogy ha ezen éveknek a fogyasztói árindexeit megtisztítjuk az azokat torzító tényezőktől (adóintézkedések, tervezettől eltérő központi árintézkedések, az évek közötti áthúzódó hatások ingadozásai), akkor egy viszonylag stabil 4,1 - 5,2 százalék közötti „nettó” árszintnövekedést tapasztalunk. (lásd a **12. táblázatot**). Következésképpen a magyarországi árszint nem konvergált a vonatkozó maastrichti kritérium felé. Elemzésünk szerint a magyar gazdaságban számos olyan erő hatott (és hat ma is), ami az inflációt mintegy 2 százalékponttal az EU 15 országok átlagos inflációs szintje felett tartja. Ennél kisebb infláció egy-egy évben csak adócsökkentések, illetve egyszeri hatások eredőjeként alakult (alakul) ki.

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

(növekedés %-ban)

12. táblázat

Év	A fogyasztói árszint nö- vekedése	Ebből:			„nettó” árszint- növekedés
		<b>A tervezet- től eltérő központi intézkedé- sek hatása*</b>	<b>Adó- intézkedések hatása</b>	<b>Az árstatisz- tikai felvétel hatása az árindexre</b>	
<b>2002</b>	5,3	-0,4	0,6	0,0	5,1
<b>2003</b>	4,7	0,0	0,2	0,0	4,5
<b>2004</b>	6,8	-0,4	2,0	0,0	5,2
<b>2005</b>	3,6	-0,3	0	-0,5 <sup>1</sup>	4,4
<b>2006</b>	3,9	0	-1,3+1,1	0,0	4,1
<b>2007</b>	7,7	0	2,8	0	4,9
<b>2008</b>	5,5	0	0,5	0	5,0

**\*Megjegyzés:** A tervezettől eltérő központi intézkedések döntő többsége pénzügyi jellegű volt. (pl. TV-előfizetési díj eltörlése, gyógyszerek támogatásával, illetve a jövedéki termékekkel kapcsolatos pénzügyi intézkedések.)

Magyarországon ugyanis az árindexet alapvetően az alábbi tényezők határozzák meg:

- A fogyasztói árszínvonal növekedésének üteme – az ország nyitottságára való tekintettel – nem lehet kevesebb, mint az EU-15-ök átlaga, amely jelenleg évi 2,3 %.
- Ezt az ütemet növeli az ún. Balassa-Samuelson-hatás, amely közvetve mintegy 1,0 százalékponttal megemelheti az összfogyasztói árszintet.
- A korábban említettek miatt a belső árviszonyokat érzékenyen befolyásolja a világpiaci áralakulás, de különösen a cserearány-változás.
- A fogyasztói árindexet elhúzódva mérsékli, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás következtében az országba szabadon beáramló igen gyenge minőségű importtermékek estében a használati-értéket is tükröző árak nem megfelelően és azonnal érvényesültek.

- 
- Az elmúlt évek költségvetési túlköltekezésének korrekációjából adódóan a költségek egy jelentős részét szükségszerűen a lakosságra kellett terhelni, ami a fogyasztói árindexet is emelte és még emeli.

**A fenti elemzéseink alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy igen nagy a valószínűsége annak, hogy a bruttó bérek emelkedése nem lassul le a konvergencia programban előirányzott mértékre.** A kockázat súlyosságát tovább növeli az, hogy a bérek és az árak 2007-ben is az előrejelzettnél lényegesen gyorsabban emelkednek, és a bérek emelkedése nem magyarázható kizárólagosan a gazdaság „kifehérítésére” tett erőfeszítésekkel.

#### **4.1.2. A 2008. évi költségvetést megalapozó makrogazdasági prognózis bér- és árnövekedéssel kapcsolatos kockázatai**

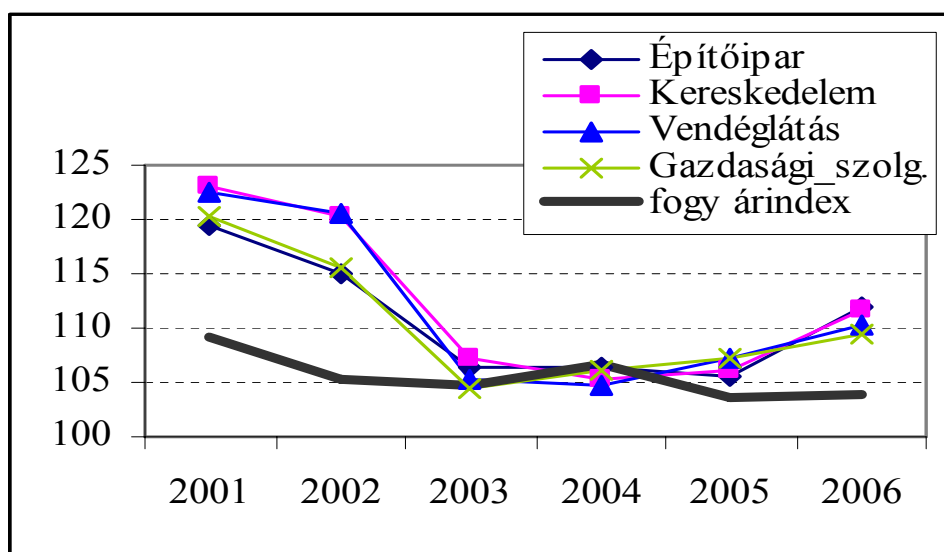
A 2008. évi költségvetési törvényjavaslat végső változatánál figyelembe vett makrogazdasági prognózis a konvergencia program hivatkozott mértékeitől eltérő, azoknál magasabb előrejelzéseket tartalmaz. A PM az élelmiszerek árának gyors emelkedésére tekintettel a fogyasztási árszínvonal emelkedésére vonatkozó prognózisát 4,5 százalékra (1,2 százalékponttal) növelte, az ez évi kereseteknek az előirányozottat lényegesen meghaladó növekedésére tekintettel a bruttó bérek emelkedésére vonatkozó előrejelzését 5,4 százalékra (1,9 százalékponttal) megemelte. A tervezési dokumentumok szerint a versenyszférában 6,0 százalékkal, a költségvetési szférában pedig 4,4 százalékkal emelkednének a bruttó átlagkereset. A versenyszféra ez évi 10 százalékos körüli keresetnövekedése és az ez évi legalább 7,5 százalékos várható infláció, valamint a jövő évi 4,5 százalékos inflációs előrejelzés figyelembevételével **a versenyszféra bérnövekedésére adott prognózis alultervezettnek látszik. Komoly esélye van annak, hogy a versenyszféra béremelkedése ezt a mértéket meghaladja.**

Ha a versenyszféra vállalatai az elmúlt években tapasztalt magatartást folytatnák 2008-ban is, akkor a 2007. évi 7,5 százalékos inflációt 3-4 százalékkal meghaladó, azaz 10,5-11,5 százalékos bérnövelést hajtanának végre. Ez a feltételezés első látásra kevéssé reálisnak tűnhet. Értékelésénél azonban figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a magyar gazdaság egyes szegmenseinek teljesítménye között szélsőséges különbségek alakultak ki, és ez a tendencia az valamennyi előrejelzés szerint 2008 és 2010 között is folytatódik. Minden prognózis azt valószínűsíti, hogy a versenyszféra több ágazatában 2008-ban is dinamikus termelés- és exportbővülés várható, amely elsősorban a termelékenység emelkedése révén valósul meg. Itt tehát a kiugró béremelkedés fedezete is megteremtődik. E vállalatokat a munkaerőpiacon egyre inkább érzékelhető szakemberhiány is arra készíti, hogy – az előző évekhez hasonlóan – béremeléseiket saját teljesítményükhöz, és ne a magyar gazdaság átlagához igazítsák. A várhatóan kisebb teljesítménynövekedést felmutató közszolgáltató vállalatoknál pedig a dolgozók jó érdekérvényesítő képessége valószínűsíti az inflációt meghaladó béremelést. Az adatok egyértelműen mutatják, hogy ez a tendencia már az elmúlt években is érvényesült. Ezt szemléltetik a **12. és 13. ábrák.** A

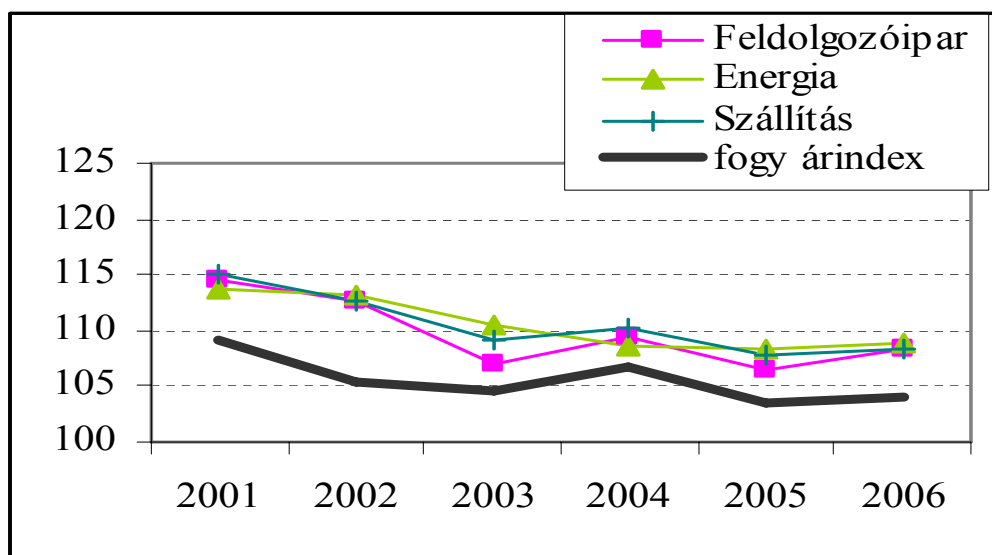
**12. ábra** tanúsága szerint a minimálbér emelésére érzékenyebb ágazatokban a minimálbér 2001. és 2002. évi nagymértékű emelése a vállalatokat nagyarányú béremelésre készítette, ennek ellensúlyozása érdekében a következő három évben a béreket általában nem emelték az inflációt lényegesen meghaladó mértékben. Valószínű, hogy 2006. évi magasabb béremelésük mögött is kimutatható a gazdaság kifehéritésére tett intézkedések hatása. A magasabb bérszínvonalú ágazatokban azonban ilyen mértékű hullámzást nem tapasztalunk (lásd a **12. ábrát**). A fizikai dolgozók bruttó keresetének emelkedését leíró görbe szorosan követi az infláció alakulását, de annál mintegy 5 százalékponttal magasabb szinten.

12. ábra

**Bruttó bérek alakulása az építőiparban, kereskedelemben, vendéglátásban és a gazdasági szolgáltatásokban (fizikai foglalkozásúak)**



**Bruttó bérek alakulása a feldolgozó-, energiaiparban és a szállításban  
(fizikai foglalkozásúak)**



A versenyszférában 2006.-ban és 2007. eddigi hónapjaiban megfigyelt béremelkedés is azt mutatja, hogy a bruttó bérek emelkedésének üteme a versenyszférában meghaladja az infláció mértékét. Ez kisebb részben egyszeri tényezőkkel is magyarázható: a magasabb adók elkerülése érdekében kifizetések előrehozatala 2007.-ről 2006.-ra, a „kifehérítés” hatása. A számok ugyanakkor azt jelzik, hogy a gazdaság egyes szektoraiban határozott törekvés van a reálbérek növelésére, azaz az áremelkedések, az elvonások hatásának a bérek emelésével való kompenzálására. A bérek jövő évi emelésére irányuló nyomást ugyanakkor enyhítheti az, hogy a hirtelen megugró inflációt kompenzáló béremelésekre már 2006. végén és 2007.-ben sor került. Ennek alapján legvalószínűbbnek a 8 százalékot meghaladó, de a 11 százalékot el nem érő bérnövekedés látszik.

A versenyszférában megvalósuló magasabb béremelés az államháztartás egészére nézve látszólag nem hordoz komoly kockázatot, sőt a magasabb béremelések következtében az államháztartás bevételei is arányosan emelkednek. Ugyanakkor a magasabb béremelés a nyugdíjaknak a nagyobb összegű – bár a svájci indexálás következtében csillapítottan arányos – emelését teszi szükségessé. Más pénzbeli társadalmi juttatások pedig egyáltalán nem növekednek a béremelések arányában. A magasabb béremelés közvetlen hatásai ezért összességében az államháztartás egésze szempontjából kedvezőek. Nem feltétlenül ez a helyzet a közvetett hatásokkal. Itt elsősorban azt kell megemlítenünk, hogy a versenyszféra magasabb béremelkedése esetén még nehezebben lesz tartható az a célkitűzés, hogy a költségvetési szférában a bérek lényegében ne emelkedjenek. (Az eredetileg tervezett 1 százalékos emelkedés csak a bérszerkezet válto-

---

zásából eredő növekedést fedezi. Az 1 százalékos béremelési elképzeléshez azonban 3,3 százalékos infláció, és a versenyszféra 4,8 százalékos béremelkedése tartozott.) Áttételesen az államháztartás egyensúlyát rontja az is, ha az állami, önkormányzati tulajdonban lévő közszolgáltató vállalatok is ki nem gazdálkodható mértékű béremelésre kényszerülnek.

A magasabb béremelés legsúlyosabb kockázati a gazdasági egyensúly terén jelentkeznek. A gazdasági egyensúlyi célkitűzések elérése ugyanis azt feltételezi, hogy a lakossági fogyasztás 2008-ban is csak szerény mértékkel (0,4 százalékkal) emelkedik. Ha viszont a bérek 2008-ban a tervezetthez képest gyorsabban nőnek annál, mint amennyivel az infláció a tervezett mértékét meghaladja, akkor a reálbérek emelkedése a lakossági fogyasztásnak a tervezettet meghaladó mértékű növekedéséhez vezethet. Természetesen ez igen kedvező is lehet, ha a bővülő keresletet a hazai termelés elégíti ki. Ellenkező esetben viszont a többletfogyasztás az import növekedésének felgyorsulásához, azaz az egyensúly megbomlásához vezet.

#### **4.1.3. Bér- és árnövekedési kockázatok 2009-2010-ben**

A bérek és az árak 2007. és 2008. évi várható alakulása a konvergencia program bérekre vonatkozó előrejelzéseinek teljes újragondolását teszi szükségessé. A konvergencia program ugyanis azzal számolt, hogy 2008-at követően a bruttó átlagkereset a köz- és a versenyszférában közel azonos 2009-ben 5 százalékos, 2010-ben 5,9 százalékos ütemben nőne. A PM prognózisa még nagyobb arányú mérséklődéssel, azaz 4,5, illetve 4,9 százalékos növekedési ütemmel kalkulál. Ez ismét azt igényelné, hogy a versenyszféra béremelkedése a 2008. évi mértékről 2009-re a felére lassuljon. Mi a versenyszférában nem látjuk az a tényezőt, ami a béremelkedés ilyen arányú lassulását elő tudná idézni. Ezért fel kell hívnunk a figyelmet egy súlyos kockázatra. Arra, hogy az árak 2008. évi tervezettnél nagyobb mértékű emelését elsősorban az élelmiszeráraknak az egyszeri tényezőkkel (fagy, aszály) összefüggő kiugró áremelkedése okozza. Ha tehát a mezőgazdasági termelés feltételei 2008-ban kedvezőek lesznek, akkor az infláció 2008. második felétől ismét gyorsan csökkenni fog, és 2009. átlagában (a magas bázisra is tekintettel) 3 százalék körül alakulhat. (Más szakmai vélemények szerint egyes világgazdasági folyamatok eredőjeként a mezőgazdasági termékek árszintje tartósan magas marad, és ez a hirtelen csökkenés nem következik majd be.) A bérek növekedésében azonban ilyen ciklikusság nem fedezhető fel. Következésképpen, ha a bérek növekedése nem lassul le a konvergencia programban előirányzott 5 százalék körüli mértékre, akkor az a reálbérek jelentős növekedéséhez vezet, ami a belső fogyasztás gyors bővülésén keresztül alááshatja a külső gazdasági egyensúly javítására tett addigi erőfeszítéseket.

**Összefoglalóan** az mondható el, hogy a versenyszférának a tervezettet meghaladó béremelkedése 2008-ban egy komoly kockázati tényező, amelynek a tovagyrűző hatásaival számolni kell. Már most fel kell készülni annak a kockázatnak a kezelésére, amit 2009-ben az infláció gyors csökkenése és a dinamikus béremelkedés fennmaradása jelenthet. Megoldás lehet a bér-megállapodási rendszer orientáló hatásának erősítése, a megtakarítások fokozott ösztönzése, illetve a hazai termelés versenyképességének növelése a hazai fogyasztási kereslet kielégítésében.

---

## 4.2. Az önkormányzati rendszerben rejlő kockázatok. Eladósodás és forrásszabályozás.

Az államháztartás rendszerében a helyi önkormányzatok folyamatosan a „konfliktuskonténer” szerepét töltötték be. A rendszer lassan feléli tartalékait, az értékesíthető vagyon elfogyóban van, vagy hitelek biztosítékeként le van kötve. Ahogy az ÁSZ is számos jelentésében megállapította, a központosított szabályozott bevételek (normatív állami támogatások és szja átengedés) nem fedezték a kötelező feladatok ellátásának költségnövekedését. Az önkormányzatok jelentős része – elsősorban a községi és kisebb városi önkormányzatok – az ÖNHIKI támogatással kezelt forráshiányon túlmenő alulfinanszírozottsággal küzd. Az EU-s támogatásokból beinduló új beruházások nem oldják meg a jelentős mértékben elhasználódott törzsvagyon felújításának eddig is a szőnyeg alá söpört kérdését.

Az önkormányzatok forrásszabályozási rendszerében egyetlen reformértékű elmozdulás született. Ez a közoktatás pedagógus álláshelyek alapján történő finanszírozása. Ez valószínűsíthetően enyhít azon a furcsa helyzeten, ami azt mutatja, hogy a közoktatási ágazat a gyermekszámban mért teljesítmény csökkenése ellenére stabil arányú állami támogatásban részesült az elmúlt tíz esztendőben. E hatás a – kiszámíthatóság miatt helyesen – felmenő rendszerű<sup>20</sup> érvényesítés miatt csak fokozatos lehet. A megtakarítás 35 Mrd Ft körüli lehet.

Véleményünk szerint káros, hogy a forrásszabályozási rendszer működési támogatási jogcímei elaprózottak. Ez lényegében a bevétel-orientált forrásszabályozás teljes szétesését jelzi. Ennek indirekt bizonyítéka, hogy a 2006. évi költségvetésben a rekord számú forráshiányos önkormányzat (1362 darab) az előirányzat több mint kétszeresét kitevő ÖNHIKI támogatást kapott. Úgy gondoljuk, hogy ez a finanszírozási rendszer több okból fenntarthatatlan. Egyfelől sérti az önkormányzati önállóságot, de csökkenti is egyben a helyi politikusok elszámoltathatóságát. Másfelől az elaprózott támogatási jogcímek, ezen belül a kötött felhasználású normatívák alkalmasak arra, hogy olyan szolgáltatásokra ösztönözzék a helyi önkormányzatokat, amelyekre nincs megfelelő helyi igény és/vagy forrás.

Vitathatónak tartjuk a személyi jövedelemadó megosztásának gyakorlatát. Ennek változásait mutatja be a **13. táblázat**. Azt gondoljuk, hogy a felelős helyi gazdálkodás, az EU-s források megfelelő hasznosulása az elmúlt évtizedben tapasztaltnál lényegesen nagyobb jogbiztonságot és kiszámíthatóbb pénzügyi feltételeket követel meg. A jogbiztonság és a kiszámíthatóság nemcsak a forrásszabályozásban, de az EU Önerő Alap felhasználási szabályainak módosításai-val is sérült.

---

<sup>20</sup>Minden évben az új évfolyamokat kapcsolja be az új rendszerű finanszírozásba



13. táblázat

**A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó alakulása 1990-2007. között**

Év	Az SZJA 100 %-a 2 éves csúszással, millió Ft	100 % SZJA az előző év %-ában	Az SZJA átengedés		Az átengedett SZJA az ön-kormányzatok összbevétele %-ában	Ebből: a helyben maradó SZJA az ön-kormányzatok összbevé-
			%-ban*	Millió Ft		
1990.	74 530	-	100	74 530	24,4	24,4
1991.	94 038	126,2	50	47 019	12,1	12,1
1992.	125 972	134,0	50	62 986	12,2	12,2
1993.	163 177	129,5	30	48 953	8,0	8,0
1994.	204 327	125,2	30	61 298	8,4	8,4
1995.	267 517	130,9	(29+6) 35	93 631	11,5	9,5
1996.	281 317	105,2	(25+11) 36	101 274	10,3	7,1
1997.	356 979	126,9	(22+16) 38	135 652	11,1	6,4
1998.	447 725	125,4	(20+20) 40	179 090	12,8	6,4
1999.	499 660	111,6	(15+25) 40	199 864	13,0	4,9
2000.	605 785	121,2	(5+35) 40	242 309	14,2	1,8
2001.	716 340	118,2	(5+35) 40	286 387	14,4	1,8
2002.	834 895	116,6	(5+35) 40	333 007	14,4	1,8
2003.	1 012 750	121,3	(10+30) 40	405 449	15,7	3,9
2004.	1 139 413	112,5	(10+30)	455 765	16,5	4,1
2005.	1 099 830	96,5	(10+30)	439 932	14,6	3,7
2006.	1 151 870	104,7	(10+30)	460 748	14,2	3,6
2007. előir.	1 283 115	111,4	(8+32)	513 246	15,9	4,0

\* A zárójelben szereplő számok közül az első a lakhelyen maradó, a második a normatívan elosztott részt jelzi

További kockázatot jelent a most készülő szociális törvénymódosítás is – hatástanulmány készítés híján – további forrásigényeket generálhat. A most az OGY által tárgyalt javaslat új rendszerű jogosultságokat keletkeztet, amelyek nem állnak arányban a helyi pénzügyi lehetőségekkel. Ugyanakkor a mögöttünk ál-

---

ló időszakban kiépített intézmény centrikus ellátás háttérbe szorításával ezen kapacitások leromlása várható.

A többcélú kistérségi társulások pozitív tapasztalatai alapján sem állítható, hogy a megfelelő méretgazdaságosságú szolgáltatásszervezés feltételei megteremtődtek. E forma, ami a kényszertársulás 2/3-os többséget igénylő bevezetése helyett került bevezetésre nem képes az önkormányzati szolgáltatási csoportok (humánszolgáltatások, közigazgatási szolgáltatások, vonalas infrastruktúrákon alapuló szolgáltatások, valamint a térségfejlesztést, területrendezést) differenciált „üzemméretének” leképezésére. Az első tapasztalatok sok esetben a formális társulások feladatellátás jelenlétét is igazolják.

A maastrichti fiskális kritériumok teljesítése szempontjából növekvő (bár nem döntő nagyságrendű) kockázati tényezőt jelent az önkormányzatok explicite, költségvetésben szereplő és számszerűsített, illetve a beszámolóikban alig, rejtve, vagy nem szereplő, további számításokat igénylő, implicite eladósodása. Ez a folyamat a szokásos instrumentumokon kívül „pénzügyi innovációkon” keresztül terjed. A KP és az államháztartás hosszú távú fenntarthatósága szempontjából elemezni szükséges e kockázati tényezőt.

Az utóbbi években felgyorsult a szektor eladósodottsága. Szakemberek számára nem meglepő, de a politikusok és az érdeklődő közvélemény számára zavaró lehet, hogy a különböző adatforrások lényegesen különböző számokat közölnek. A Magyar Köztársaság Kormányának Zárószámadási Törvényjavaslata az adósságállományt 2006-végén 463,5 Mrd. Ft-ra teszi. Az MNB által közölt pénzügyi számlák statisztikája alapján (lásd a **14. táblázatot**) a hitelek 497,6 Mrd Ft-ot, ebből a kötvényadósság 27,4, a belföldi hitelintézetekkel szembeni kötelezettségek 347,3, a külföldi bankkölcsönök 122,9 Mrd Ft-ot tesznek ki. Az adósságállomány három komponense a hazai bankoktól felvett (akár forintban, akár devizában denominált) hitelek, a külföldi bankoktól felvett devizahitelek és az újból fellendülőben lévő önkormányzati kötvénykibocsátás.

E kötvények sajátosságai a zárt kibocsátás, a viszonylag hosszú futamidő, a késleltetett törlesztés, amelynek előnyei mellett a tényleges teherbírást elleplező kockázata van. A 2007-ben eddig kibocsátott kötvények törlesztését a következő önkormányzati választások után kell megkezdeni. A kötvényfinanszírozás további jellemzője, hogy a – különösen a zártkörű – kibocsátással kapcsolatos kockázatelemzés jóval elnagyoltabb, mint a banki adós és hitelminősítés. Nem elhanyagolható szempont ezen instrumentum népszerűségének növekedésének megértése szempontjából, hogy a kötvénykibocsátás nem esik a közbeszerzési eljárási kötelezettség alá. Ismereteink szerint folyamatban van e „kiskapu” bezárására irányuló jogalkotás.

A PSZÁF adatai szerint a hazai bankrendszer önkormányzati hiteleinek minősítése egyelőre jó, a portfólió minősítésében nem tükröződnek a növekvő kockázatok. Ennek oka lehet egyfelől, hogy e hitelek mögött jól értékesíthető (ingatlan) biztosítékok vannak. A másik ok az lehet, hogy az érvényes hitelkorlátozás alá<sup>21</sup> nem eső likviditási hitelek a számlavezetők számára biztos<sup>22</sup> és magas kamatbevételt jelentenek, vagyis nem érdekeltek e követelések leminősítésében.

---

<sup>21</sup> Ötv. 88. §

**14. táblázat**

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

(Mrd Ft)

<b>Megnevezés</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007 1.félév</b>
Pénzügyi eszközök	1.120,2	1.104,2	1.074,0	1.134,3	1.132,1	1.136,0	1.094,1
<i>készpénz, betétek</i>	<i>196,2</i>	<i>220,5</i>	<i>212,6</i>	<i>243,0</i>	<i>241,2</i>	<i>274,6</i>	<i>219,3</i>
ebből, határidős betét	80,2	78,6	66,0	86,4	82,0	80,8	
<i>nem részvény értékpapírok</i>	<i>129,9</i>	<i>76,9</i>	<i>55,3</i>	<i>70,7</i>	<i>52,5</i>	<i>42,5</i>	<i>41,1</i>
<i>hitelek, kölcsönök</i>	<i>54,5</i>	<i>70,6</i>	<i>71,3</i>	<i>79,4</i>	<i>84,2</i>	<i>82,8</i>	<i>62,6</i>
<i>tulajdonosi részesedések</i>	<i>695,1</i>	<i>697,7</i>	<i>692,2</i>	<i>697,5</i>	<i>705,9</i>	<i>710,5</i>	<i>700,9</i>
ebből tőzsdei részvény	22,0	19,4	25,6	36,3	45,4	45,4	36,5
befektetési jegy	16,3	15,8	14,1	16,7	15,7	11,8	13,5
egyéb részvény, részesedés	656,9	662,5	652,5	644,5	644,7	653,3	650,8
Kötelezettségek	279,2	400,2	426,5	533,5	647,6	822,4	775,2
<i>nem részvény értékpapírok</i>	<i>22,9</i>	<i>24,5</i>	<i>5,7</i>	<i>6,5</i>	<i>4,4</i>	<i>27,4</i>	<i>45,2</i>
<i>hitelek kölcsönök</i>	<i>147,4</i>	<i>241,6</i>	<i>276,7</i>	<i>366,6</i>	<i>415,4</i>	<i>543,8</i>	<i>514,3</i>
ebből hitelek hazai hitelintézetektől	73,1	115,1	144,0	182,4	241,5	347,3	371,3
külföldről felvett hitelek	13,9	46,9	62,4	83,7	100,3	122,9	127,6

**\*Forrás: Magyar Nemzeti Bank**

A táblázat számai nem képesek megjeleníteni a következő hatásokat. Egyfelől – elsősorban a nagyvárosi körben – terjedő PPP konstrukciók bújtatott hitelnek tekinthetők, amelyek egyes esetekben a számított jelenértékek alapján a közvetlen hitelfelvétellel megegyező nagyságú kötelezettséget jelentenek. Nem jelzik e számok azt sem, hogy a hitelek törlesztése türelmi idővel történik, ami azt eredményezheti, hogy a törlesztési kötelezettségek időben éppen a kritikus esztendőkre eshetnek. Nem tükrözik a számok az önkormányzatok által nyújtott –jellemzően a saját tulajdonú és kötelező feladatokat ellátó közüzemi vállalatok hiteleire– kezességeket, illetve ezek beváltási hatásait sem. Nyilvánvaló az is, hogy az aggregált értékek elfedik az egyes önkormányzatok, illetve önkormányzattípusok speciális helyzetét. Úgy is fogalmazhatunk az átlagok mögött egyes szereplők jelentős, esetenként szélsősége eladósodottsága húzódik meg.

A 2007-es esztendő azt mutatja, hogy a szektor korábbi viselkedési szabályosságától eltérően a választások után is növekedett az önkormányzatok eladósos-

<sup>22</sup> A kötvényekhez hasonlóan ezek az instrumentumok sem esnek a közbeszerzési kötelezettség alá.

---

dása. 2007 első félévében a MNB pénzügyi statisztikái szerint az önkormányzatok kötvényállománya 17,8 Mrd forinttal, a hazai bankszektorból felvett hiteleinek állománya 24 Mrd forinttal, a külföldi bankoktól felvett hitelek állománya 4,7 Mrd forinttal, a teljes hitelállomány összesen 46,5 Mrd forinttal nőtt. E jelenségre részleges magyarázatot adhat az összefüggés az EU-s források beáramlásával. E mellett több tíz milliárdra tehető a devizában kibocsátott önkormányzati kötvényállomány és a külföldi pénzintézetektől felvett hitelek állománya. A költségvetési törvényjavaslat általános indoklásában 2007-re 589 Mrd. Ft önkormányzati adóssággal számol, amely a féléves számok alapján optimistának tűnik. A 2007-es évben tovább folytatódott az önkormányzatok által tartott állampapírok állományának csökkenése, így a szektor ESA95 módszertan szerinti államadóssághoz való hozzájárulása is nagyobb. A törvényjavaslat általános indoklása 2008-ra<sup>23</sup> 705 Mrd. forint lesz.

Az ÚMFT elfogadott változata szerint az önkormányzatok számára 1.675 Mrd. Ft jut. A Regionális Operatív Programok 864 Mrd. Ft-ot tartalmaznak a más programokban mintegy 760-800 Mrd. Ft szerepel. Ezek a fizikai infrastruktúra fejlesztésekre fordítható pénz. Átlagosan 15%-os önrésszel számolva és 90%-os abszorpció rátát<sup>24</sup> feltételezve az önrész összesen 251 Mrd. Ft-ot tesz ki. Ezt egy nyolcéves (2008-20015) időszakra évi átlagban 31,3 Mrd Ft finanszírozási igény. Az előfinanszírozás vonatkozásában<sup>25</sup> évi 200-210 Mrd Ft-os – nem egyenletesen jelentkező – finanszírozási igénnyel számolhatunk. Kritikus kérdés, hogy a KFOP keretében folyósított szennyvíz támogatások önrész igénye jelentős díjfinanszírozással is számol. Ennek teljesíthetősége függ az önkormányzatok hitelképességének alakulásától és a hitelező bankok magatartásától is. Ahogy az MNB pénzügyi stabilitási jelentései jelzik, a hitelintézetek kockázatai jelentősen nőttek. A legújabb tőkepiaci fejlemények a hazai bankokat az önkormányzatokkal kapcsolatos hitelezési gyakorlatának, a mainál lényegesen prudensebb irányba történő elmozdulását sem zárja ki.

**Összességében a fenti tények alapján is állítható, hogy az önkormányzati szektorban növekvő mértékben összpontosulnak a nemzetgazdaság fiskális kockázatai.** Ezt a költségvetési beszámolókból és pénzügyi statisztikákból kiolvasható adatok (hiány, eladósodás) nem a maguk mélységében jelzik. Jelentősnek és növekvőnek mondható a mérlegben meg nem jelenő (kezesség, PPP), a költségvetésen kívüli (a kötelező önkormányzati feladatokat és/vagy EU-s forrásokat felhasználó többségi, vagy kizárólagos önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok adóssága) és a devizaárfolyam kockázat, amely részben az adósság denominációja miatt, részben a fejlesztési források euróban történő folyósítása miatt áll fenn.

---

<sup>23</sup> A szövegből nem derül ki, hogy ez egy év végi állomány, vagy egy éves átlagos érték.

<sup>24</sup> Ez meglehetősen optimista feltételezés. A 2006-os esztendőben a Zárszámadás szerint az önkormányzatok a tervezett EU-s források ¼-ét hívták le.

<sup>25</sup> A jelenleg hatályos szabályozás szerint ez nem esik a hitelkorlátozás alá.

## 5. HATÁSELEMZÉSEK

A költségvetés makrogazdasági megalapozottságának vizsgálatakor egyes kockázatok vizsgálata mellett azt is elemeztük, hogy néhány alrendszer állapota, illetve változása milyen hatást gyakorol az államháztartási egyensúlyra. Elemzéseket készítettünk az adórendszerről, az egészségügyről, valamint az Európai Uniótól kapott támogatások várható hatásairól. E fejezetben ezeknek az elemzéseknek az eredményeit foglaljuk össze.

### 5.1. Az adók alakulása és hatásai

#### 5.1.1. A hazai adórendszer nemzetközi összehasonlításban

A hazai adórendszer változása – a gazdaság fejlettségbeli különbsége és a társadalom differenciáltsága ellenére – számtalan elemében követi a nemzetközi folyamatokat, bár az alkalmazás technikája és eredményessége sejtetni enged némi nemzeti sajátosságot is.<sup>26</sup> A követni kívánt példát az EU-15 országok adják, míg kontrollként a velünk azonos utat bejáró országok adatsorai vehetők alapul. Lásd a 15. és a 16. számú táblázatokat és az 14. számú ábrát.

#### 15. sz. táblázat

##### Az adóbevételek szerkezete az adók klasszikus csoportosítása szerint, 2005

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 %-ában		
Magyarország	15,8	9,1	13,6	41,0	23,7	35,3
<b>EU-15 országok*</b>	<b>13,8</b>	<b>13,1</b>	<b>12,8</b>	<b>34,8</b>	<b>33,2</b>	<b>32,0</b>
Újonnan csatlakozott országok (EU-10)*	13,7	7,9	13,1	39,6	22,4	38,0
EU-25 országok*	13,8	13,0	12,9	35,0	32,8	32,2

\* súlyozott átlag

Forrás: Taxation trends in the European Union, European Commission (EUROSTAT), 2007

<sup>26</sup> Lásd: kreatív adózási technikák alkalmazása

Az EU-15 országok és az EU-10 országok adatainak az összehasonlítása viszonylag jól jelzi, hogy az újonnan csatlakozott országokban – az előző modellből örökölt, s még ma is alacsony szinten tartott munkabérek miatt – a bevételekben *szérsény szerepet játszanak a direkt adók*, viszont az ugyancsak örökölt, s vállalkozásokat terhelő magas társadalombiztosítási terhek miatt a *szociális járulékok súlya átlag feletti*. Előzőekből következően az EU-10 országok közbevetélei *alapvetően az indirekt adókra épülnek*, s az EU-15 országok átlagát meghaladó forgalmi adókulcsok – a bevételek biztonságos képződése mellett – a lakossági fogyasztást is képesek racionális keretek között tartani.

**16. sz. táblázat**

**Az adóbevételek szerkezete közgazdasági funkciók szerint  
(súlyozott átlagok alapján), 2005**

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	14,6	19,6	4,5	37,8	50,8	11,4
<b>EU-15 országok*</b>	<b>11,0</b>	<b>19,9</b>	<b>8,9</b>	<b>27,1</b>	<b>50,1</b>	<b>22,8</b>
Újonnan csatlakozott országok (EU-10)*	12,5	16,1	6,5	36,3	46,2	17,5
EU-25 országok*	11,1	19,8	8,8	27,9	49,9	22,2

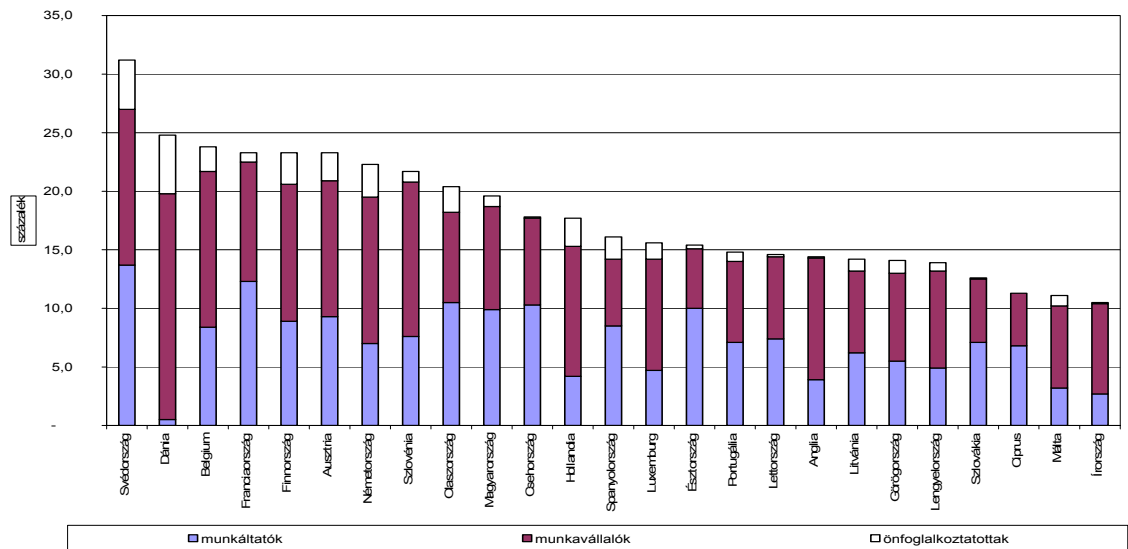
*Forrás: Taxation trends in the European Union, European Commission (EUROSTAT), 2007*

Az adóterhek közgazdasági funkciók szerinti elemzése az EU-15 és az EU-10 országok esetében nagyjából azonos adófilozófiát sejtet, vagyis *a munka (az élőmunka-felhasználás) a leginkább adóztatott, s a befektetések ösztönzése érdekében a tőkehasznosítás és a tőkejövedelmek viselik a legkisebb adóterhet.*<sup>27</sup> A fogyasztás GDP arányos adóterhelése tág szélsőértékek között mozog, s szembeűnő, hogy a fogyasztás az EU-10 országokban erőteljesebben adóztatott, mint a régi tagállamokban.

<sup>27</sup> Ezt a jelenséget tovább erősítik az EU-15 országokban zajló adóreformok (lásd: Németország, Anglia), amelyek a tőkekihelyezés visszafogása és a munkahelyek védelme érdekében mérsékelni kívánják a társaságok adóterheit

## 14. sz. ábra

### A munka GDP arányos adóterhelése az EU-25 országokban a főbb teherviselők szerint



Forrás: Taxation trends in the European Union, European Commission (EUROSTAT), 2007

A munka erőteljes adóztatása az EU-15 országokban is komoly feszültségek hordozója (lásd: a versenyképességet és a foglalkoztatást egyidejűleg javítani kívánó lisszaboni program), amelyek enyhítése érdekében sorra születnek a korrekciós intézkedések. Ezt szolgálja az un. „hasznos javak” terheit mérséklő, s az így kieső bevételeket a „káros javak” adóztatásával helyettesítő koncepció (lásd: Németország, Franciaország).

### 5.1.2. Adóbevételek prognózisa

A 2008-2010 közötti időszak makrogazdasági fejlődését elemző 3. fejezetben megállapítottuk, hogy a Pénzügyminisztérium egy változatban készült számításai és a konvergencia program értékelése mellett indokolt egy alacsonyabb ütemű „szintentartó B változatú” növekedési pálya bemutatása is. Így —az óvatosság elvét is alkalmazva – a közbeveteli prognózisunk a „B változatú” növekedési pálya eredményeire épül, melynek eredményeit a a PM számításokkal összehasonlítva az alábbi **17. táblázat** tartalmazza.

**Összehasonlítás a PM számításaiban szereplő adóterhelésről  
és a saját számítások eredményéről\***

Menevezés		2007	2008	2009	2010
GDP növekedési ütem					
<i>ebből:</i>	<i>PM számítás</i>	2,2%	2,8%	4,2%	4,3%
	<i>Saját számítás</i>	2,1%	2,4%	2,7%	3,1%
GDP érték (folyó áron, milliárd Ft)					
	<i>PM számítás</i>	25 700	27 440	29 410	31 520
	<i>Saját számítás</i>	26 118	28 038	29 908	31 822
GDP arányában számolt adóterhelés					
<i>ebből:</i>	<i>PM számítás</i>	38,1%	38,3%	37,4%	36,7%
	<i>Saját számítás</i>	39,3%	39,1%	38,4%	38,1%

Forrás: Saját számítás, valamint a Pénzügyminisztérium előzetes számításai alapján

A PM és a saját számítások közötti adóterhelés eltérő megítélése részben módszertani jellegű (a PM — a kormányzati szektorra vonatkozó elfogadott módszertannak megfelelően — nem tekinti köztehernek a magánnyugdíj-pénztárak számára történő befizetéseket), részben a gazdasági folyamatok eltérő minősítéséből fakad (felfogásunk szerint az adósságállomány olyan halasztott adó, ami évekre determinálja az elvonások mértékét).

A PM és a saját számítások összevetésével azt kívánjuk érzékeltetni, hogy egyfelől – bár magunk is kívánatosnak tartanánk – megalapozatlannak tartjuk a GDP tervezett ütemű növelését és ennek függvényében az adóterhelés jelentősebb mérséklését 2009 után, másfelől azt az álláspontot képviseljük, hogy az adórendszer hatékonyságát javító intézkedéseknek – az adófizetői kör szélesítésének, változatlan adókulcsok mellett – tükröződnie kell az adóbevételek emelkedésében.

A kiemelt adónemekre végzett **hatékonyságvizsgálati számítások** azt jelzik, hogy jelentős tartalékok vannak mindegyik adónem esetében változatlan, vagy akár csökkentett adókulcsok esetén nagyobb bevétel elérésére. A nemzetközi gyakorlatban a különböző országok adórendszerének az összehasonlításakor általában a GDP arányos adóterhelés mértékét vetik össze egymással. Ez a módszer nagyvonalú összevetésre alkalmas, ám arra nem ad módot, hogy a különböző országok adórendszereinek eredményességét, illetve teljesítőképességét érzékeltesse. Ennek szemléltetésére – országonként és adónemenként – a törvényes adóráták és a tényleges adóterhek, illetve az elvileg teljesíthető adóbevételek és a ténylegesen teljesített adóbevételek összevetését alkalmazzák.



---

Az adórendszer működési hatékonyságát jelző ún. „**teljességvizsgálat**” a különböző módokon számítható GDP alapadatokra épít, s lényegében **az elvileg lehetséges és a ténylegesen teljesített adóbevételek közötti viszonyt vizsgálja**, majd számítás eredményének ismeretében az eltérést előidéző tényezők szerepét értékeli. A következőkben egy ilyen hazai körülmények között végzett vizsgálat eredményéről adunk rövid tájékoztatást, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy a 2001-2006. évi tényadatok alapján szerzett tapasztalataink segítsék a 2008-2010. évi költségvetési tervezés megalapozottságának, illetve az adórendszer működési hatékonyságának javítását. A számításhoz szükséges alapadatok (mind a GDP alkotóelemekre, mind az eredményszemléletben készült adóbevételekre vonatkozóan) leihívhatók a KSH által vezetett Nemzeti Számlákból, míg az ún. teljességvizsgálat során – a főbb adó- és járulékbévételek esetében a következő összefüggéseket vizsgáltuk:

- az ÁFA adónem esetében a **végző fogyasztás** és a fogyasztási struktúra szerint súlyozott átlagos ÁFA kulcs szorzataként határoztuk meg az elvileg teljesíthető ÁFA bevétel nagyságát, s ehhez viszonyítottuk a ténylegesen teljesített (elszámolt) nettó ÁFA bevételt;
- az SZJA adónem teljességvizsgálata során **a jövedelemalapon számolt bruttó hozzáadott érték bérek és keresetek** adatait szoroztuk az összevonas alá tartozó jövedelmek és a külön adózó jövedelmek szerint súlyozott átlagos SZJA kulcs értékével, majd az így kapott elvileg teljesíthető SZJA bevétel értékéhez viszonyítottuk a ténylegesen teljesített (elszámolt) SZJA bevételt;
- a TB járulékfizetés teljességvizsgálatakor a **Nemzeti Számla által kimutatott bérek és keresetek** adatait szoroztuk a munkáltatói járulékok és munkavállalói járulékok szerint súlyozott átlagos TB járulékkulcs értékével, majd az így számolt elvileg teljesíthető járulékbévételekhez viszonyítottuk a ténylegesen teljesített (elszámolt) TB járulékok értékét;
- a társasági adó- és osztalékadó teljességvizsgálatakor **a jövedelemalapon számolt bruttó hozzáadott érték amortizációval csökkentett működési eredményére épül** és ennek a tárgyévi társasági adókulccsal történő szorzata adja az elvileg teljesíthető TAO bevételt, majd ezt viszonyítjuk a ténylegesen teljesített (elszámolt) TAO bevétel értékéhez.

A módszer lényegét és a kísérleti számítások eredményeit a **3. mellékletben** részletezzük. A kísérleti számítási eredmények riasztóan alacsony mutatókat eredményeznek (Pl. az Áfa esetében 50-55%<sup>28</sup>), ami természetesen nem a beszedő intézmények munkáját minősíti, hanem első sorban a törvényi szabályozás tartalékaira és a hazai adóelkerülés változatos formáira hívja fel a figyelmet. Problémaként jelezzük, hogy hazai viszonyaink között hiányzik egy általános érvénnyel elfogadott módszertan, illetve hiányzik egy olyan átfogó adó- és járulékbévételek elszámolás, amely alapján az adórendszer hatékonysága egyértelműen értékelhető lenne. A mellékletben bemutatott számítások kiértékelése rámutat azokra a tartalékokra, melyek a hazai adórendszer törvényi szabályozásában és nem utolsó sorban a fekete és szürke gazdaság kifejlesztésében

---

<sup>28</sup> Módszertantól függően más számítás szerint 63 %, lásd: Krekó Judit és P. Kiss Gábor : Az adóoptimalizálástól az optimális adóig – az első lépés. Adóelkerülés és a magyar adórendszer. Magyar Nemzeti Bank, munkaanyag, 2007

vannak. Mindezekén túl igény és lehetőség is van az adóterhelés megoszlásának módosítására.

A saját számítások a KP-ban szereplő és a PM jelenlegi számításaiban szereplő értékekkel szemben – részben tartalmi, részben technikai okok miatt – magasabb GDP arányos adóterheléssel és eltérő adóstruktúrával számolnak.<sup>29</sup> E változások mögött azonban nem az adóterhek emelése, hanem a terhek arányosabb és igazságosabb elosztása áll. A részleteket a **18. táblázat** tartalmazza.

Az adóterhek strukturális összetételében nagyobb szerepet szánunk a „Termelési és importadó” megnevezésű adócsoporthoz, ám ennek megvalósításában természetesen nem az ÁFA kulcs emelésével számolunk, hanem feltételezzük annak a nemzetközi gyakorlatnak az átvételét, amely a *hasznos javak* adóztatásával szemben nagyobb teret ad a *káros javak* adóztatásának (lásd: környezetterhelés).

#### 18. sz. táblázat

#### A GDP arányában számolt adó- és járulékbevételek megoszlása szintentartó növekedési pálya esetén

Megnevezés		2007	2008	2009	2010
Termelési és importadók		16,1	16,1	15,9	15,7
ebből:	ÁFA	9,0	9,1	9,1	9,0
Jövedelem és vagyonadók		9,6	9,6	9,7	9,6
ebből:	SZJA	6,6	6,6	6,6	6,4
	Társasági adó	3,0	3,0	3,1	3,2
Tőke (vagyon) adóterhelés		0,7	0,7	0,7	0,7
Társadalombiztosítási járulék		12,9	12,7	12,2	12,1
Adó- és járulékbevételek a GDP százalékában		<b>39,3%</b>	<b>39,1%</b>	<b>38,4%</b>	<b>38,1%</b>
Adó- és járulék bevételek összértéke (milliárd Ft)		<b>10 255</b>	<b>10 980</b>	<b>11 485</b>	<b>12 124</b>

Forrás: saját számítás

A „Jövedelem- és vagyonadó” megnevezésű adócsoporthoz stabil részaránya alapvetően a gazdasági teljesítmények és a személyi jövedelmek teljesítménykövető magatartásával indokolható, de komoly várakozást fűzünk az indokolatlanul adott kedvezmények jelentős szűkítéséhez (lásd: társasági adókedvezmények, adózás előtti eredményt korrigáló tételek, egyebek).

<sup>29</sup> Technikai jellegű különbség (a már említett nyugdíjjárulék mellett), hogy különbséget teszünk a tőkét terhelő adók és a tőkejövedelmeket terhelő adók között (lásd: Konvergencia Program 2. sz. táblázat)

Az önálló közteherviselési kategóriát jelentő „Társadalombiztosítási járulékok” GDP arányos értékének csökkenése mögött ellentmondásos folyamatok húzódnak: ennek egyik jellemzője, hogy a **2009. évtől kezdődően fokozatosan enyhülhet a munkáltatókat terhelő társadalombiztosítási járulékok mértéke**; másik jellemzője, hogy a szolgáltatási jogosultság és a járulékfizetési kötelezettség összekapcsolása révén **jelentősen javulhat a járulékfizetési fegyelem**.

### 5.1.3. Az adóterhelés közgazdasági funkciók szerinti változtatása

Korábban már kifejtettük, hogy a közteherviselés társadalmi és gazdasági hatását minden egyéb mutatónál jobban tükrözi az adók **közgazdasági funkciók szerinti** értékelése. A következőkben ezt kívánjuk áttekinteni. Lásd a **19. táblázatot**.

19. sz. táblázat

#### Az adóterhelés közgazdasági funkciók szerinti változása

Megnevezés		2007	2008	2009	2010
Fogyasztást terhelő adók		15,0	15,1	15,1	15,1
ebből:	ÁFA	9,0	9,1	9,1	9,0
Munkát terhelő adók		19,6	19,5	18,8	18,6
ebből:	SZJA	6,6	6,6	6,6	6,4
	TB járulékok	12,9	12,7	12,2	12,1
Tőke és tőkejövedelem adók		4,7	4,5	4,5	4,4
ebből:	Társasági adó	3,0	3,0	3,1	3,2
Adó- és járulékbevételek a GDP százalékában		<b>39,3%</b>	<b>39,1%</b>	<b>38,4%</b>	<b>38,1%</b>
Adó- és járulék bevételek összértéke (milliárd Ft)		<b>10 319</b>	<b>10 987</b>	<b>11 447</b>	<b>12 073</b>

Forrás: saját számítás

A hazai „Fogyasztást terhelő adók” csoportja a 2007-2010. években stagnál. Miközben a lakossági fogyasztás adóterheinek növelésével nem számolunk (figyelmet érdemlő az adóteher nemzetközi összehasonlítás szerinti magas szintje, illetve az a sajátos helyzet, hogy a hazai vállalkozások a belső piacra termelnek, s minden fizetőképese keresletet mérséklő intézkedés tovább rontaná piaci pozíciójukat), komolyabb mértékű közteher-növekedés valószínűsíthető a környezetkárosító tevékenységek (szaknyelvben káros javak) esetében.

---

Figyelemmel az ÚMFT „Versenyképesség javítása és a foglalkoztatottság növelése” jelmondatot választó programjára, azzal kell számolnunk, hogy a munkára (munkabérekre) épített közterhek jelentős mérséklése nélkül a vállalkozások beruházásokkal fogják kiváltani a drága élők munkát, s ezzel ellehetetlenülhet a gazdasági aktivitás kívánatos növelése.<sup>30</sup> A „Munkát terhelő adók” csoportján belül a legjelentősebb változásnak a társadalombiztosítási járulékoknál kell bekövetkeznie, részben úgy, hogy a munkáltatói járulékokat mérsékelni kell, s az öngondoskodás filozófiájának megfelelően a személyre szabott járulékoknak viszont emelkedniük kell. Ennek azonban feltétele, hogy a munkavállalói jövedelmek szorosan kövessék a teljesítmények javulását, illetve biztosított legyen a befizetések személy szerinti nyilvántartása.

A legkényesebb kérdések közé tartozik a „Tőke- és tőkejövedelmek” jövőbeni adóztatása. Ennek lényege, hogy a munka és tőkejövedelmek aránytalan közteherviselése nem tartható, de a tőke markánsabb adóztatása fékezheti a befektetői hajlandóságot. A helyzet ellentmondásosságát fokozza, hogy a magyar gazdaságnak egyidejűleg kell biztosítania tőkevonzó- és tőkemegtartó képességet (különösen a kibontakozóban levő európai adóverseny körülményei között), ám a költségvetés ismert helyzetében nem tartható fenn a kedvezménynyújtás magas szintje, illetve aránytalansága. Mindezekből fakadóan a tőke- és tőkejövedelem-adókból származó bevételek mérsékelt emelkedésével számolunk, s ezen a helyzeten a napjainkban sokat vitatott ingatlanadó bevezetése sem hozhat áttörést.

## **5.2. Az Európai Uniótól kapott támogatások hatása**

A Konvergencia Program teljesülésének egyik fontos feltétele a 2007-2013 között leköthető EU támogatások eredményes felhasználása. A források lehívásának intézményi feltételei kialakultak, azonban ezek fontos részét képező szabályrendszer, mind az összehangoltság, mind a szükséges stabilitás szempontjából javítandó. Az utóbbi vonatkozásban problémát jelent, hogy az EU Önerő Alap felhasználási szabályainak változásai a jogbiztonság további eróziója mellett rontják az önkormányzatok pályázási esélyeit. Ez a Nemzeti Szennyvíz Megvalósítási Program teljesülése vonatkozásában nemcsak a támogatások kihasználatlanságát eredményezheti, de az EU Csatlakozási Szerződésben vállalt kötelezettségek nem teljesítését is előidézheti.

Az EU-ból érkező támogatásainak hatásainak bemutatása kapcsán három dologból szükséges kiindulni. Egyfelől a hazai és a nemzetközi szakirodalomban is jelentős vita van atekintetben, hogy ezen hatások milyen szempontrendszer mentén detektálhatók. Másodsor, látni kell, hogy e támogatásokból eredő bármiféle hatások meglehetősen kezdetiek, hiszen mind a kötelezettségvállalások, de még inkább a kifizetések vonatkozásában a boom évekkel később vár-

---

<sup>30</sup> Ennél súlyosabb következmény, hogy tovább erősödhet a munkavállalók illegális foglalkoztatása, ami a „kettős érdekelttség” miatt gyengítheti mind az SZJA bevételek, mind a TB járulékok kiszámíthatóságát.

---

ható, miközben a megvalósított projektek tényleges elvárt hatásai még későbbre lesznek tehetők. Az előcsatlakozási alapokból finanszírozott és az I. NFT megvalósított projektjei adhatnak némi, de közel sem megbízható, kiindulópontot. Harmadszor, úgy gondoljuk, hogy a bevezetőben már jelzett reál- és nominális konvergencia konfliktus alkalmas gondolati keret mondanivalónk kifejtésére.

A támogatások **növekedési hatása** több okból sem számszerűsíthető. Egyfelől ma még csak részben ismert a kötelezettségvállalások összetétele. Nagyjából az tudható, hogy az ÚMFT szerint miként oszlik meg a támogatás felhasználás „kemény infrastruktúra”, informatikai infrastruktúra fejlesztésre, a vállalkozások támogatására, illetve egyéb „puha”, humán erőforrás-fejlesztő és intézmény fejlesztő programokra. A tényleges kötelezettségvállalások esetében sem számszerűsíthető azonban a GDP növekedésére kifejtett hatás. Tényleges növekedési kockázatot – pontosabban hosszabb távon – negatív hatást válthat ki a támogatások lehívásának túlzott adminisztrációs kapacitás igénye, különösen ennek későbbi leépítése és a támogatások belső ár- és bérarányokra gyakorolt torzító hatása. A kedvezményezett célok bizonyos torzulást okozhatnak a hazai gazdaság szerkezetében (pl. építőipar, informatikai és pénzügyi szolgáltatások iránti átmenetileg magas kereslet), amelyek a támogatások kifizetésével növekedési veszteségekhez vezethetnek. További veszteség forrása lehet a járadékvadászat és annak minősített esete a korrupció. Szeretnénk jelezni, hogy a kohéziós országok tapasztalatai azt mutatják, hogy az EU pénzekkel kapcsolatos „fehérgalléros” bűnözés jelentős kockázatot jelent.

A **külgazdasági egyensúlyra**, a nemzetközi fizetési mérlegre gyakorolt hatások sem elhanyagolhatók. Annál is inkább fontos ezt vizsgálni, mivel a KP számai azt mutatják, hogy ebben a vonatkozásban már rövidtávon is pozitív hatással számol a Kormány. A hatás ennél jóval összetettebb. Egyfelől igen lényeges kérdés, hogy mekkora a kedvezményezett fejlesztések közvetlen importtartalma, illetve a különböző projektekben a külföldi vállalkozások részvétele. Az előbbi az áruforgalmi mérlegen, az utóbbi ugyanis a különböző tényezőjövédelmek transzferjei vonatkozásában jelentős további hatást gyakorolhatnak a folyó fizetési mérlegre. Összességében a várható fizetési mérleg hatás tekintetében a KP feltételezéseinél óvatosabbak vagyunk. Nem elhanyagolható a transzferek árfolyamhatása sem, amely szintén a nominális konvergencia célok szempontjából akár ellentétes irányú is lehet. A külgazdasági egyensúly az államadósság finanszírozási terheire – a kamatlábakon és az árfolyamon keresztül - azonban közvetlen hatást gyakorol.

A **közvetlen fiskális hatások** az ebből a szempontból kedvező felhasználási szabályok kialakulása<sup>31</sup> miatt várhatóan semlegesek lesznek. Más a helyzet a *közvetett hatásokkal*. Ez alatt az államadósságra gyakorolt hatást és a támogatási periódus utáni időszakra vonatkozó kiadási kötelezettségeket<sup>32</sup> értjük. A konszolidált államadósságra a támogatások felhasználási szabályai (önrész biztosítása és az utófinanszírozás elve) jelentős mértékű hatást fejthetnek ki egy

---

<sup>31</sup> Az áfa elszámolhatósága, a kofinanszírozás arányának csökkenése.

<sup>32</sup> Esetleges visszafizetési kötelezettségek és a közszektorbeli kapacitások folyó támogatási igénye.

---

a nominális konvergencia szempontjából kritikus időszakokban. Két csomósodás látható mostani ismereteink szerint: a 2008-as esztendő az I. NFT I. hajrájának és az ÚMFT „belendülésének” hatására lehet ilyen, a 2011-es esztendő pedig a n+3 szabály n+2-re változásának hatására. Az előbbieken túlmenően pozitív hatásként említhető az ÁFA elszámoltatósága. Ez azt jelenti, hogy az amúgy is kedvező önrész arány mellett eleve jelentős itthon realizálódó közteher tartalma van az EU- ból érkező forrásoknak. További lehetőség, hogy a belső felhasználási szabályoknál – különösen a „puha”, humán szolgáltatásokkal kapcsolatos programok esetében<sup>33</sup> - megnövelhető a kifizetések közteher tartalma<sup>34</sup>. Részletes transzparens államháztartási információs rendszer híján e hatásokat becsülni nem tudjuk. Az önkormányzati szektor által felhasznált mintegy 1.600 milliárd forint EU-s támogatás esetében megfelelő nemzetgazdasági és helyi szintű stratégiai tervezés hiányában az EU források által elindítani remélt beruházási boom eredményeként komoly valószínűsége van annak, hogy szükségtelen és/vagy pénzügyileg fenntarthatatlan kapacitások jönnek létre, miközben számos EU-s előírás betartásához<sup>35</sup> és a helyi gazdaság igényeinek kielégítéséhez szükséges fejlesztés elmarad. További kockázati tényező, hogy a fejlesztések finanszírozásának központi támogatása – különösen az önkormányzati körben – szinte kizárólag az ÚMFT-n keresztül valósul meg. A nem megfelelő tervezés EU-s támogatások visszafizetésének kötelezettségét is előrevetítheti. További közvetett - negatív – fiskális hatás lehet, ha a csatlakozási szerződésben szereplő derogációk határidejének lejárta utáni büntetési tételek érvényesítésére kerülne sor.

### **5.3. Az egészségügyi reform és hatásai**

Az egészségügyi reform eddig végrehajtott intézkedései elsősorban takarékosági célúak voltak. Az intézkedések hatására az EA kiadási oldalán az előirányzathoz képest 9 milliárd forintos megtakarítás várható. A bevételi oldal féléves adata a tervhez képest többletet mutat, amit a tárca a járulékfizetési hajlandóság javulásával, a jogviszonyok rendezése miatti több járulékfizetővel magyaráz. Az egészségügyi reformprogramot megelőzően már elfogadta a kormány a konvergencia programot, ami az egészségügy pénzügyi és a reform tartalmi kereteit is megszabta.

#### **5.3.1. A konvergencia programnak az egészségüggyel kapcsolatos célkitűzései**

A Konvergencia Programban lefektetett államháztartási pálya szerint az egészségügyi közkiadások a GDP arányában 2007-2009 között összesen 0,6 százalékponttal csökkennek. A 2006. decemberi aktualizált változat 2007-re a gyó-

---

<sup>33</sup> Ilyen pl. az Államreform OP

<sup>34</sup> Ez a technika a hazai forrású támogatásoknál (pl. OTKA) régóta alkalmazott.

<sup>35</sup> A legjelentősebb ilyen a szennyvíz elvezetés és kezelés kapcsán kapott derogáció közelgő lejárta.

---

gyító megelőző kiadások és gyógyszer-támogatás kiadásának egyenként 0,2 százalékpontos csökkenését helyezi kilátásba 2007-re. Így 2008-2009 átlagában már csak évente 0,1 százalékpontos csökkenést kell teljesíteni a program szerinti haladás érdekében, igaz, a 2006-osnál lényegesen alacsonyabb bázisról.

2008-ban már sem a gyógyszer-támogatási kiadás nominális csökkenésére nincs lehetőség (ahogyan az 2007-ben történik), s egyben a gyógyító megelőző ellátások terén is igen kiélezett a szolgáltatók pénzügyi helyzete. A GDP növekedése a 2008-ra tervezett 2,6%-os és a 2009-re tervezett 4,2%-os növekedése mellett azonban az egészségügyi kiadások reálértéken való szinten-tartása önmagában is elég a konvergencia program ezen ágazatra vonatkozó terveinek teljesítéséhez.

Ugyanakkor a KP egészségügyi részének a következő elemei teljességükben nem valósultak meg, de elindult megvalósításuk, amely azonban hosszabb időt fog igénybe venni:

- A szakmai és finanszírozási protokollok alkalmazásának általánossá válása.
- A szolgáltatók versenyezhetnek a társadalombiztosítási finanszírozás elnyeréséért, s az OEP csak a szükséges mértékben vásárol szolgáltatást. Az új rendszerben a kapacitások szűkülnek, elosztásuk és finanszírozásuk megváltozik.
- Bevezetik a (fenntartó) eredményérdekeltségét és a dolgozók rugalmasabb bérezését biztosító foglalkoztatását, mely áttételesen a szolgáltatók eredményességének javulását vonja maga után.
- A támogatott gyógyszerkörben maradás feltételeinek szigorítása, a nem költséghatékony gyógyszerek támogatásának megszüntetése.

### **5.3.2. A reformintézkedések hatásai, kockázatai**

Az un. **gyógyszer-gazdaságossági**<sup>36</sup> csomag a gyógyszer-gyártók új adóinak bevezetését és a támogatási kulcsok drasztikus csökkentését jelentette, ezzel a lakosság által a támogatott gyógyszerekért fizetendő térítési díj 20%-kal emelkedett az első félévben az előző év azonos időszakához képest, miközben a nem támogatott körben csökkentek az árak. Eközben a gyógyszergyári adókon realizált bevétel elmaradt a tervezettől, ugyanakkor hozzájárulnak a kassa betartóságához.

- 2007-ben várhatóan 30-40 milliárd forint összegben fizetik az új adókat a gyógyszer-gyártók. A lineáris adón a későbbi években is egyszerűen kalku-

---

<sup>36</sup> A biztonságos és gazdaságos gyógyszer és gyógyászati segédeszköz ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. Törvény, és a 17/2007. (II.13.) Kormányrendelet a minőségi és hatékony gyógyszerrendelés ösztönzéséről

---

lálható bevétel várható, a sávosan degresszív adó bevétele azonban a támogatási áramlás visszafogása következtében csekély. Az orvoslátogatók „licenc díja” pedig a későbbi években az első évnek csak negyede-ötöde. Az intézkedés kockázatát jelenti az alkotmányossági felülvizsgálat.

- Az évi négyszeri fixesítés, azaz a terápiás fix és a hatóanyag fix támogatási technikák esetén olyan helyzetet eredményez, hogy a krónikus betegeket évente akár többször is más gyógyszerre kell átállítani. Ugyanakkor ez a megoldás gyorsabb áreróziót jelent a generikumok körében, akár csak az újonnan piacra lépő generikumok számára előírt minimális árelőny. Ez az árcsökkenés azonban csak az EA számára jelent megtakarítást, a betegek számára nem. Elemzők rámutattak, hogy az első félévben a generikumok aránya nem nőtt a forgalomban, hanem árak csökkent dinamikusán, ami az originális készítmények térnyerését finanszírozta.
- A csomag részeként jött létre az orvosok takarékos gyógyszerrendelését ösztönző rendelet, mely a sajátos módszer szerint számított országos átlagnál drágább gyógyszereket rendelő orvosok, illetve intézményeik finanszírozásának akár 10%-os csökkentését helyezi kilátásba. Egyelőre csak az országos átlagokról és saját rendelési átlagáról tájékoztatja az OEP az orvosokat, illetve az intézményeket, a rendszer élesben 2008-ban indulna be. A számos szakmai hibát tartalmazó rendelet alkalmazásának a gyógyszerkasszában várható újabb megtakarításnál súlyosabb következménye lehet a betegellátásra. Ugyanis a házi orvosok megtagadhatják a szakorvosi javaslatra rendelhető gyógyszerek felírását, s azt a szakorvosra bíznák. Ez jelentősen megnövelné a járóbeteg szakrendelések betegforgalmát, ami szükségtelen költséget eredményezne, s egyben várólistákat generálna. Az sem mellékes, hogy az átlag feletti költséggel logikusan nagyjából az orvosok fele rendel gyógszert, s ha a rendelet hatására csökken is az átlagos költség, akkor is fölé esik az orvosok fele, a szankció tehát nem elkerülhető.

A **vizitdíj és a kórházi napidíj**<sup>37</sup> bevezetése egyrészt forrásteremtésre szolgált, másrészt az orvos-beteg találkozások számának visszafogására. Bár az első félévben a bevételi tervek alig 35%-a teljesült, a 7. havi teljesülés már lényegesen kedvezőbb, így éves szinten 12,8 milliárd forint várható, ami a terv 55%-a. Ez részben a tervezés hibájára utal, részben a bevezetés körüli informálatlanság következménye. A vizitdíj bevezetésének köszönhetően az orvos-beteg találkozások száma a házi orvosi szinten 25%-kal csökkent, s a járóbeteg szakellátásban is mérséklődött. A házi orvosi rendszer finanszírozása azonban (egyenlőre) nem teljesítmény elvű, így a kiadásokra csekély hatása van. Ugyanakkor a

---

<sup>37</sup> 2006. évi CXV. Törvény egyes, az egészségügyet érintő törvényeknek az egészségügyi reformmal kapcsolatos módosításáról (kiemelten az 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól (Ebtv.) módosítása)

A Kormány 16/2007. (II. 13.) Korm. rendelete a vizitdíjjal és a kórházi napidíjjal kapcsolatos egyes kérdésekről (a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelettel (Vhr.) módosítása)

52/2006. (XII. 28.) EüM rendelet a sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról



---

2007. év tervezésekor nem transzparens módon valószínűleg beszámították a szolgáltatók bevételeibe a vizitdíjat saját bevételként, s ezzel párhuzamosan alacsonyabb finanszírozási díjtételeket terveztek az EA-ból. Ez akkor különösen aggályos, ha a bevételi tervek nem teljesülése így a szolgáltatók pénzügyi helyzetének romlását eredményezi. Tekintettel arra, hogy a vizitdíj nem áfa köteles, az így a lakosságtól elvont összeg kiesik az áfa kötelesean elköltött kiadásokból, s az áfa bevétel csökken kb. 2 milliárd forinttal.

A **kórházi struktúra átalakítás**<sup>38</sup> az aktív ágyak számának 27%-os csökkentését és ezzel szemben a krónikus ágyak számának 38%-os növelését, ez utóbbin belül a rehabilitációs ágyak számának 230%-os emelését tartalmazta. A kórházi ágyak száma összességében 15%-kal csökkent, ugyanakkor néhány kivételtől eltekintve nem történt kórházbezárás, így nem következett be az a várt hatás, hogy a források kevesebb helyre összpontosíthatók, ami jobban finanszírozott, jobb minőségű és hatékonyabb ellátást tesz lehetővé. Az átmeneti zavarokat követően letisztult az ellátási kötelezettség és a beutalási rend. Ugyanakkor a gazdálkodást tekintve nem hatékony osztály és kórház méretek kialakulása, valamint az a tény, hogy a kórházak csak vontatottan hajtják végre a csökkenő méretek miatti elbocsátásokat, átszervezéseket a kórházak lejárt tartozásállományának ugrásszerű növekedéséhez járult hozzá. Ez a hatás nem választható el a teljesítményvolumen korlát feletti finanszírozás eltörlésétől, így e két hatás együttesen a lejárt tartozásállomány 1,8-szeres, a 30 napon túli adósság 2,5-szeres, a 60 napon túli tartozás 6-szoros növekedését okozta, amely már működési zavarokat is eredményez.

- Az intézkedés egyrészt az EA szakellátás kasszájában kialakult féléves 1,9 milliárd forintos megtakarításhoz járult hozzá, de egyben olyan mértékű (25-50 milliárd forint) kórházi adósságállományt eredményezett, hogy az EÜM beavatkozását és az EA bevételi oldali többletből és más kiadási kasszák megtakarításából 28 milliárd forint szétosztását idézte elő. Éves szinten kis mértékű túlköltést várnak a tervezet készítői a kasszában, ami azonban a kórházi adósság újratermelődését (kb. 10-20 milliárd forint) fogja előidézni. Ez a kisebb működési zavarok és az ellátás színvonalának romlása mellett a fenntartó önkormányzatok pénzügyi beavatkozását is indokolhatja.
- A 2008-ban az inflációt alig meghaladó tervezett kiadás az aktív kórházi ellátásban az adósságállomány további emelkedését fogja eredményezni.
- A 2009-2011-es időszak tervezése szinte nem számol növekménnyel, bár szerkezeti változásokkal sem. Ugyanakkor, ha az egészségbiztosítási reform elindul és a befektetők pénztárai szervezik az egészségügyet, bizonyos, hogy a kórházi struktúra átalakítás, szűkítés eszközéhez fognak nyúlni, ami szerkezeti hatásként komoly megtakarítást jelenthet.

---

<sup>38</sup> 2006. évi CXXXII. Törvény az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről és a végrehajtásáról szóló 361/2006. (XII. 28.) Korm. Rendelet, 41/2007. (III. 13.) Korm. Rendelet, valamint az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény végrehajtásával kapcsolatos egyes finanszírozási, szerződéskötési és eljárási kérdésekről

---

Nem a reform szorosan vett része, de ez idő alatt hozott intézkedés volt a kórházak finanszírozásából a **teljesítményelv száműzése**<sup>39</sup>. Az évről évre csökkenő volumenkorlát feletti teljesítményt ugyanis már nem fizeti ki az OEP. Ennek sajátos módon az lett a következménye, hogy a magasabb szintű ellátásokért kevesebbet fizet az OEP, ugyanis míg a „közkórházak” a teljesítményvolumenkorlát (TVK) túllépése ellen a beteg magasabb szintre utalásával védekeznek, az egyetemi klinikák és az országos intézetek ezt nem tehetik meg, így ők ugyanazért a teljesítménypontszámért 4%-kal kevesebb pénzt kapnak (hasonló helyzetbe kerültek a gyermekkorházak is).

- A TVK, mint finanszírozási technika eltörlését régóta ígéri a minisztérium, de a tervek szerint erre 2008-ban nem kerül sor, így továbbra is a minőségi ellátás diszpreferálását jelenti és a versenyt korlátozza, a várólistákat növeli. Kártékony hatásait eseti és rendszeridegen egyedi beavatkozásokkal tompítja a minisztérium.
- A 2009-es tervezésben sem látszik jele a TVK eltörlésének, és valószínű, hogy a teljesítmény korlátozás ezen olcsó és egyszerű eszközt majd a KEP-ek is gyakorolni fogják. A TVK-nak lényegi szerepe van abban, hogy az orvosi egyetemek deficitje méretarányuknál is nagyobb arányt képvisel az összes kórházi adósságból (becslésünk szerint a felét-kétharmadát).

A **biztosítotti jogviszonyok újraszabályozásának és szűkítésének**<sup>40</sup> következtében nyomonkövethetővé vált, hogy ki jogosult az ellátásokra és ki nem. Az utóbbiak számára pedig új járulékfajta vezettek be, valamint bevezették az egészségügyi ellátóknál a TAJ alapú jogosultság ellenőrzést. Az egészségügyi ellátásért majd csak 2008-tól kell fizetnie annak, akinek nincs rendezett jogosultsága a társadalombiztosítás keretében nyújtott ellátásra, de már most többen fizetnek járulékot (az OEP közlése szerint 260 ezer fővel bővült azok köre, akik után járulékot fizetnek). Valójában az EA várható szufficitje elsősorban ennek a következménye.

- Ez az intézkedés egyértelműen pozitív hatású, kockázata nincs.
- 260 ezer fő esetén éves bevételi többlete 36 milliárd forint. Egyéb költségvetési hatása más adóbevételek (pl. áfa) csökkenése kb. 5 milliárd forint összegben.

---

<sup>39</sup> 132/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosításáról

<sup>40</sup> Az 1997. évi LXXX. Törvény (a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről) módosítása, valamint a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet és az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet módosítása

Gyakorlatilag a biztosítási reform végrehajtása van még hátra a reformból, bár időközben a kormány egy „paraszolvencia ellenes” csomag kidolgozását is megkezdte, ám ennek részletei egyelőre nem ismertek.

Az egészségügyi reform eddigi intézkedéseinek államháztartási hatását – összefoglalásképpen – az intézkedések elmaradásához, mint bázishoz képest becsültük meg. (Lásd a 20. táblázatot.) Az EA egyenlege a GDP mintegy 0,6 %-ának megfelelő összeggel javul, más alrendszerekre (például az önkormányzatok, központi költségvetés) ennek a GDP 0,2 %-át közelítő egyenlegrontó hatása van, s így **összességében az államháztartás pénzügyi pozícióját a GDP 0,4%-ával javítják az intézkedések.**

20. táblázat

**Az egészségügyi reform és a hozzá kapcsolódó intézkedések államháztartási kihatásai (milliárd forint, 2007)**

Intézkedés	Hatás az E-Alap egyenlegére	Hatás az államháztartás más alrendszereinek egyenlegére	Nettó hatás az államháztartás egyenlegére
Vizitdíj és napidíj (bevétel + járóbeteg szakellátás teljesítmény csökkenése)	+18	-2	+16
Gyógyszergazdaságossági csomag + támogatáscsökkentés	+91	-10	+81
Kórházak kapacitásának csökkentése, struktúraátalakítás, TVK feletti finanszírozás megszüntetése	25	- 25	0
„Ingyenes” biztosított jogviszonyok szűkítése, jogviszony rendezés	+18	-2	+16
Összesen	+152	-39	+113
A GDP arányában (%)	+0,6	-0,2	+0,4

*Megjegyzés:* 2008-ban a vizitdíj, kórházi napidíj, valamint a biztosított jogviszonyrendezés és ellenőrzés hatása már nem tört, hanem egész évre számítható, így a vizitdíj-bevétel 20,4 Mrd, a járulékbevételi többlet 36 Mrd Ft.

A **biztosítási reform** keretében 22 un. kötelező egészségbiztosítási pénztár (KEP) alakítana az állam, amelyekbe nemzetközi pályázat útján fektethetnének be 49%-ban befektetők. A KEP-eket kezdetben megyei kötődéssel alapítanák, majd ezek 2008. január 1-től gyűjthetnének biztosítottakat, de csak 2009-től szerveznék az ellátást, s ezzel párhuzamosan az OEP megszűnne. A járulékokat az állam szedné be és kiegyenlítő rendszeren keresztül osztaná el a KEP-ek között. A KEP-ek versenyeztetnék a szolgáltatókat, ám valódi versenyre csak a fővárosban és az egyetemi központokban lehet számítani. Tekintettel arra, hogy e rendszer működési költsége nagyságrendileg magasabb volna az OEP

---

jelenlegi működési költségénél, az EA-ból bizonyosan kevesebb pénz jut majd egészségügyi ellátásra. Az egyelőre igencsak kérdéses, hogy a struktúra további átalakításával, a kapacitások szűkítésével és a szabályozottabb, feszesebb működéssel elérhető-e annyi megtakarítás, ami fedezi a forráselosztás megnövekvő költségét, a befektetők osztalékát és az ellátás hozzáférése és színvonala nem romlik.

Mivel a biztosítási reform még nem volt a kidolgozottság olyan szakaszában a költségvetési tervezéskor, ami megalapozta volna a tervezést, a tervek ennek hatását még nem tartalmazták. Ugyanakkor a következő várható hatásokra és kockázatokra fel kell hívni a figyelmet:

- A 22 KEP működése és emellett az OEP tevékenységének átalakításával és szűkítésével létrejövő intézmény (korábbi tervezetekben Egységes Nemzeti Kockázati Alap: ENKA) működési költsége nagyságrendileg magasabb lesz, mint a mai OEP-é a MEP-jeivel együtt. Ugyanis a mai MEP-ek tevékenysége sokkal szűkebb, mint a majdani KEP-eké, s olyan tevékenységek, amiket majd az ENKA végez (pl. fejkvóta rendszer működtetése) nem léteznek a mai rendszerben. Bár az ENKA létrejöttét csak 2009. január 1-gyel tervezik, a KEP-ek 2008. elején alakulnak meg függetlenül a befektetői licittől a MEP-ek leválasztásával. Tevékenységük már 2008-tól más lesz, mint jelenleg, s ennek költségvonzata akár 10 milliárd forint is lehet.
- 2009-től kezdve a KEP-ek elkezdnek egészségügyi ellátást szervezni, s ekkortól működési költségük jelentősen megemelkedik, ami akár 20 milliárd forintos emelkedést is okozhat.
- A befektetők, ha érdemi menedzsmentjogokat kapnak (érdemi menedzsment jogok biztosítása nélkül feltehetően nem lesznek befektetők), várhatóan befejezik a félbehagyott kórházi struktúraszűkítést. Ezt logikusan a szolgáltatókkal kötendő szerződések odaitélésében való döntésre is felhasználnák, azaz a kapacitások további szűkítése érdekében a rossz minőségű szolgáltatókkal nem szerződnenek, ami közvetetten számos kórház csődjét jelentené, amit megelőzően kialakuló súlyos veszteségek az önkormányzatok költségvetését terhelik majd.
- A KEP-ek megalakítását a tervek szerint a MEP-ek átalakításával oldják meg, így várhatóan nem lesz jelentős egyszeri forrásigénye.

#### **5.4. A reáladósság-szabály érvényesítésének hatásai**

A PM ez év nyarán javasolt egy olyan fiskális szabály bevezetését<sup>41</sup>, mely a költségvetés tervezésekor csak akkora államháztartási deficit tervezését engedné meg, mely mellett az aktuális államadósság reálértéken szinten marad. A reál-

---

<sup>41</sup> A költségvetési rendszer megújításának egyes kérdéseiről szóló koncepció, Pénzügyminisztérium, 2007. június

---

adósságszabály teljesülését vizsgáltuk egy egyszerű modell segítségével. A modell nem tudott számolni az *ESA95 adósság központi költségvetésen kívüli komponenseivel*. A tanulmány más részén jeleztük, hogy az önkormányzati szektor kritikus kockázati tényező e vonatkozásban. A kvázi fiskális szektor adóssághoz való hozzájárulását sem tartjuk jelentéktelen kockázati tényezőnek. Ebben a vonatkozásban kiemelendő a MÁV és a BKV mint ismert kockázatok. Hosszabb távon a víz- és csatorna ágazatban létrejövő új kapacitásokkal összefüggő víz- és csatorna díj szintet és ezzel kapcsolatos lakossági fizetőképességet tekintjük kockázatnak.

A modellben azt vizsgáltuk, hogy a PM anyagában<sup>42</sup> szereplő feltételezések teljesülnek-e a 2008. évre szóló költségvetési törvényjavaslatban és a KP-ban szereplő számok alapján. Az előretékintő beclés azt mutatja, hogy a 2010-ig terjedő periódusban e szabály nem teljesül, bár a fiskális pálya azt mutatja, hogy a cél eléréséhez a közeledés látszik, de igen feszített hiánycélok, ezen belül elsődleges szufficit célok teljesülésére volna szükség. Az eredményeket a **21. táblázat** tartalmazza.

A táblázat adatai azt mutatják, hogy a konvergencia program megvalósítását célzó jelenlegi fiskális politika eredményeként az államadósság fokozatosan közelít a költségvetési szabályban megfogalmazott követelményhez, de azt egyik évben sem teljesíti, továbbá a közelítés folyamata 2010-ben némileg megtorpan. Következésképpen a KP-ban meghatározottaknál feszítettebb hiánycélokra., ezen belül jelentős elsődleges szufficit elérésére lenne szükség ahhoz, hogy a vizsgált 3 éves időszakban a magyar államadósság reálértékben egyik évről a másikra ne emelkedjen.

Az elképzelések szerint a GDP-arányos reál-államadósság a tervezési időhorizonton folyamatos csökkenést mutat majd: a 2007. évi 61,4%-ról a 2010. évi 58,5%-os szintre mérséklődik. Figyelmet érdemel ugyanakkor, hogy az adósságállomány alakulásának eme kedvező tendenciája sem elegendő ahhoz, hogy az adósságszabály 2010-ig teljesíthető legyen. A teljesítéshez szükséges bevételi többlet, illetve kiadásszűkítés mértéke csökken ugyan 2010 felé haladva, azonban még az utolsó vizsgált évben is mintegy 330 milliárd forint bevételi többletre (illetve kiadásszűkítésre) lenne szükség a szabály teljesítéséhez (látuk azonban, hogy az így számított fiskális kényszer általában jelentősebb, mintha folyamatos szabályteljesítésből indulnánk ki). Az eredmények azt mutatják, hogy míg a konvergencia program által diktált követelmények teljesítése is csak hosszabb periódus alatt válhat valóra, az adósságszabály teljesítése egyelőre illuzórikusnak tűnik. Az adósságszabály megfelelő iránytű lehet hosszú távon a költségvetési tervezés számára, a szabály alkalmazása azonban jelentős alkalmazkodási kényszert követel meg a költségvetés jelenlegi helyzetének ismeretében. Mindezek alapján arra kell következtetni, hogy a szabály siettetett bevezetése jelentős negatív következményekkel járna a központi költségvetés számára.

---

<sup>42</sup> A költségvetési rendszer megújításának egyes kérdéseiről szóló koncepció

**Az államadósság reálértékének szintentartásán alapuló  
fiskális szabály hatása 2008-2010-ben**

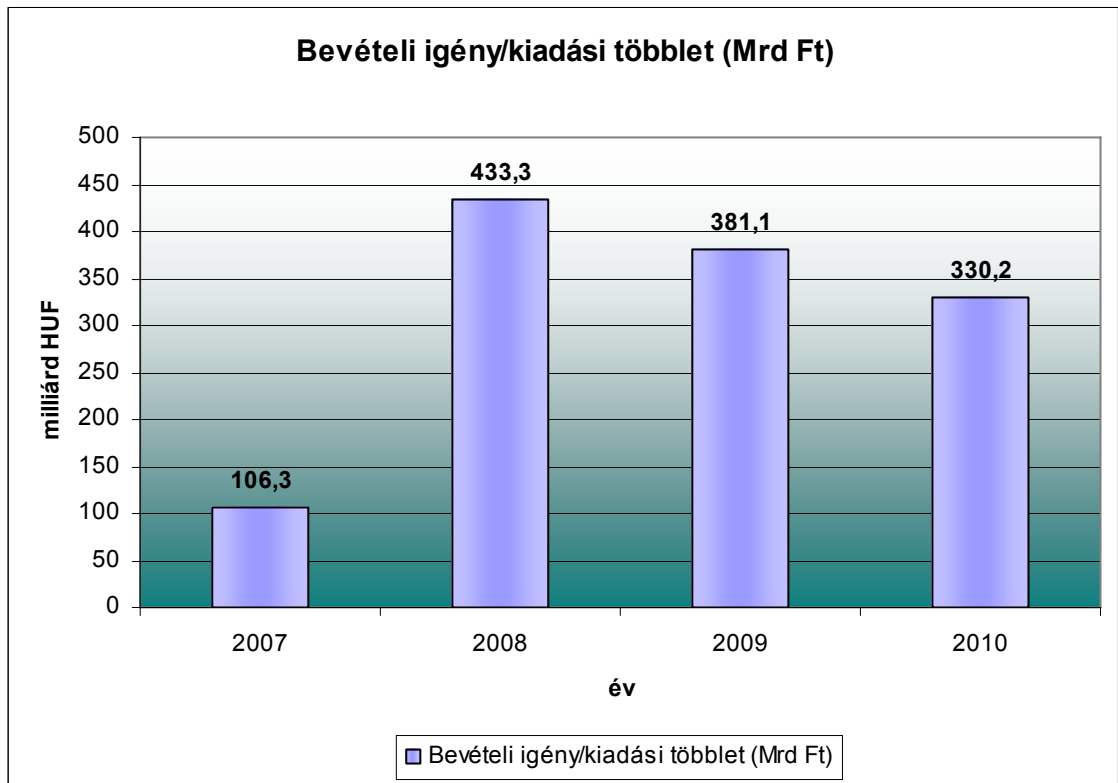
<b>Megnevezés</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Közp. költségv. deficit (Mrd Ft)	1 961,6	1 572,5	1 139,6	941,0	849,9
Közp.költségv. deficit (GDP%)	8,3	6,1	4,2	3,2	2,7
Inflációs ráta %	3,9	7,5	4,5	3,0	2,8
Nominális GDP	23 757,0	25 700,0	27 440,0	29 450,0	31 503,0
GDP növekedés (%)	3,9	2,2	2,8	4,2	4,2
Nominális államadósság (Mrd Ft)	14 676,0	15 883,0	17 031,0	17 923,0	18 755,0
GDP %-ában	61,8	61,8	62,1	60,9	59,5
Reálértéken szintentartott államadósság (Mrd Ft)*	14 676,0	15 776,7	16 597,7	17 541,9	18 424,8
GDP %-ában	61,8	61,4	60,5	59,6	58,5
A fiskális szabály teljesülése	nem	nem	nem	nem	nem
Bevételi igény/kiadási többlet (Mrd Ft)		106,3	433,3	381,1	330,2
Fiskális szabálynak megfelelő deficitcél*	1 961,6	1 466,2	706,3	559,9	519,7
GDP%-ában	8,3	5,7	2,6	1,9	1,6
Reálértéken szintentartott államadósság (Mrd Ft)**	14 676,0	15 883,0	17 031,0	17 541,9	18 033,1
GDP %-ában	61,8	61,8	62,1	59,6	57,2
Bevételi igény, ill. kiadási többlet (Mrd Ft)	0,0	0,0	0,0	381,1	721,9
Új deficitcél (Mrd Ft)**	1 961,6	1 572,5	1 139,6	559,9	128,0
GDP%-ában	8,3	6,1	4,2	1,9	0,4

\* évenkénti bevezetéssel számítva

\*\* A 2008. év végi államadósság reálértékének szintentartása esetén

A **15. ábra** az előretekintési vizsgálat időhorizontjára vonatkozóan mutatja az adósságszabály teljesítéséhez szükséges fiskális politikai kényszer alakulását:

**15. ábra**



Az eltérések továbbra is jelentősek, azonban mind a tendencia, mind a volumen kedvezően alakulhat az elkövetkező években (2006. évi bevezetés esetén például közel 1.500 milliárd forintra rúgott volna a költségvetés bevételi szükséglete, illetve kiadáscsökkentési igénye).

Annak érdekében, hogy a 2007. végén várható adósságállomány reálértékben ne emelkedjen tovább még feszítettebb hiánycélokat kellene kitűzni. Ennek illusztrálása érdekében a táblázat alján azt a számítást mutattuk be, hogy ha most döntenénk arról, hogy a 2008 év végére kialakuló adósságállomány reálértékét kellene 2009-ben és 2010-ben is szinten tartani, akkor az eltérések kumulálódnak, vagyis 2010-ben a jelenlegi költségvetési tervhez képest már 700 milliárddal kevesebb kiadással, illetve/vagy ennyivel több bevétellel kellene számolni a költségvetésben.

---

## 6. KÖVETKEZTETÉSEK

### 6.1. Növekedés és egyensúly

Az elvégzett „szcenárió” elemzések alapján az előző évek évi 4% körüli GDP-növekedése és a 2007. évi mérsékelt növekedési ütem után **reális növekedési feltételezésnek ítéltető a 2008. évi 2,8 %-os mérték. A 2009. évi 4,2 %-os GDP-növekedési előrejelzést már kockázatosnak ítéljük** annak ellenére, hogy jelentős mértékben csökken az államadósság utáni kamatteher. A következő évek államháztartási egyensúlyát tartósan rontó tényező a nyugdíjrendszer megváltoztatásával kapcsolatos azon magatartás, hogy akik tehetik 2007 folyamán a jelenlegi kondíciók mellett fognak nyugdíjba vonulni. Várhatóan számottevően megnő a nettó EU-támogatások összege (a 2007. évi 0,7 milliárd-ról 2008-ban elérheti a 2 milliárd eurót). Ez a kedvező változás elősegítheti a költségvetési egyenleg javulását, de csak nagy bizonytalansággal állítható, hogy ennyire rövid idő alatt érvényesülhet gazdasági növekedést gyorsító hatása. Ezt a kockázatot erősíti, hogy a bruttó állóeszköz felhalmozás ugyan jelentősen – a PM prognózisa szerint a 2008. évi 4,2 %-ról 2009-ben 7,4 %-ra – nő, de ez legfeljebb az építőipari tevékenység bővülésén keresztül fejthet ki növekedés-ösztönző hatást, a gépberuházások rendkívül magas importtartalma miatt.

A 2007-2010. évek gazdasági növekedésében azzal kell számolnunk, hogy a bruttó hozzáadott-érték teljesítményt meghatározó tényezők között jelentős aránytolódásra kerül sor:

- Az extenzív jellegű **foglalkoztatás-bővítés kereteit** az időtávlat első felében a munkahelyteremtés üteme (az ezt meghatározó közgazdasági környezet determinálja);
- A növekedési ütem alakulásában meghatározó szerepe lesz **a termelékenység-javulásának**, beleértve a technikai és technológiai jellegű fejlesztéseket, az erőforrás-koncentrációt (a gazdaság atomizált jellegének oldását), valamint a termékszerkezet modernizálását (a hazai tudástartalmú termékek arányának növekedését).
- A pótlólagos **külföldi tőkebefektetéseknek**, továbbra is fontos szerepe lesz, ám ellentétes folyamatok vannak kirajzolódóban. Így pótlólagos források igénybevételét *fékezi* a privatizáció befejeződése, a világgazdaság egészét érintő tőkemegtartó törekvések erősödése, valamint a korábban egyirányú tőkeáramlási folyamat kétirányúvá válása. Mindezekkel szemben *serkentő ereje lehet* az újonnan érkező EU támogatásoknak, ám számolni kell azzal, hogy míg az FDI tőke korábban szinte kizárólag a versenyszféra helyzetét javította, addig az EU források megosztva szolgálják az infrastruktúra fejlődését, illetve a versenyszféra szükségleteit.

Figyelemmel kell lenni azonban arra a tényre, hogy a magyar gazdaság a mostani szerény növekedési teljesítményt egyértelműen kedvező világgazdasági konjunkturális viszonyok között produkálta. Ez azt a kockázatot rejti magában,



---

hogy kedvezőtlen külgazdasági helyzetben a növekedési ütem a mai alacsony szint felé rendeződik vissza.

A fentiek figyelembevételével a gazdasági növekedés ütemére és az adóterhelés változására vonatkozó, általunk elvégzett előrebecslés– nem több mint egy összefüggéseket mérlegelő számítás eredménye. Ezzel arra kívántuk felhívni a figyelmet, hogy a konvergencia programban előirányzott egyensúlyi célok biztonságos elérése érdekében célszerű lenne a gazdaság növekedés mutatóinak alakulására egy alternatív, a gazdasági növekedés ütemének ugrásszerű javulását nem feltételező scenáriót is készíteni. Számításaink szerint a Konvergencia Programban kitűzött célok mérsékeltebb ütemű gazdasági növekedés mellett is teljesülhetnek, ha az ehhez szükséges intézkedések megtételére a kormányzat időben felkészül.

A növekedési folyamattal kapcsolatos másik kockázati tényezőt **a bruttó átlagkereset és az infláció prognosztizáltnál nagyobb mértéke** jelenti. A gazdaság duális szerkezetéből adódóan ugyanis arra lehet számítani, hogy az exportképes, teljesítményüket dinamikusan növelő vállalatok az inflációt lényegesen meghaladó mértékben emelik majd dolgozóik fizetését. (A statisztikai adatok arra figyelmeztetnek, hogy döntéseiket a bekövetkezett magasabb infláció inkább befolyásolja, mint az alacsonyabb inflációs várakozások.) Ez pedig a béremelési követelések felerősödéséhez vezethet a gazdaság kisebb teljesítménynövekedésre képes szegmenseiben is. A magas béremelés kétféle kockázatot is hordoz. Egyfelől lassíthatja az inflációs ráta mérséklődését. Másfelől viszont, ha az infláció 2009-től tényleg lecsökken a PM által prognosztizált 3 százalékos körüli szintre, akkor a magasabb bérnövekedés a lakossági fogyasztásnak a GDP növekedését meghaladó bővülésén keresztül a külgazdasági egyensúlyi célokat veszélyeztetheti.

## 6.2. Adók és adórendszer

Az 1988. óta működő – közel 20 éves –  **hazai adórendszer megérett egy olyan átfogó modernizációra, amely egyidejűleg tud megbízható választ adni a nemzetközi adóverseny kihívásaira, s egyidejűleg képes megfelelni a költségvetés bevételi várakozásainak,** képes helyes irányba orientálni a gazdasági szereplők döntéseit és a mainál igazságosabb közteherelosztást biztosíthat.

Az adómodernizáció nem lehet kampányszerű, vagyis szükség van egy átfogó helyzetértékelésre, szükség van a társadalompolitikai és gazdaságfejlesztési érdekek világos megfogalmazására, s csak az előzőekre támaszkodva – egy széles szakmai bázison nyugvó előkészítő munkát feltételezve – van remény egy újabb, hosszú távon is működőképes adórendszer kialakítására. Egy pillanatra sem feledhető, hogy az adózás nem cél, hanem eszköz – eszköz a társadalompolitikai, a gazdaságfejlesztési és a költségvetési célok szolgálatában.

A 2008-2011. években teljesítendő feladatok, valamint a költségvetés helyzetének ismeretében  **megalapozatlannak kell tekinteni minden GDP arányában számolt adóteher mérséklő elgondolást** (a viszonyítási alapnak tekintett 2005. évi adóterhelés 38,5%), ami nem jelenti azt, hogy a terhek elosztásán nem kellene változtatni. Ilyen struktúraváltoztatás lehet:

- 
- Módosítást igénylő **az élők munkája, a fogyasztás, valamint a tőke teherherviselése közötti arány**, s ennek kívánatos iránya a munkáltatók élők munkaterheinek mérséklése (ami önmagában nem garantálja a foglalkoztatási mutatók javulását, de nélküle biztos nem lesz változás), mindezek ellentételeként a tőke- és tőkejövedelmek adóterhelésének emelése, valamint a negatív javak (környezetkárosító tevékenységek) fokozottabb bevonását a közteherherviselésbe. A fogyasztás adóterhelésének „lebegtetett” növelési szándékát aggályosnak és a hazai vállalkozásokat (lásd: belső piacra termelés és fizetőképes kereslet korlátai), valamint a társadalmat érintő hatásai miatt veszélyesnek tartjuk;
  - A vállalkozási tevékenység eredményének adóztatásában – figyelemmel a tőkevonzó- és tőkemegtartó-képesség erősítésének igényére – megfontolandónak tartjuk az ún. „külön adó” megszüntetését (egyébként is a 2006. évi 41,3 milliárd külön adó 53,5%-át a hazai vállalkozások fizették), s az így kieső bevételek pótlására a társaságok adózás előtti eredményét módosító – igencsak engedékeny – szabályok felülvizsgálatát. (A 2006. évi adatok szerint a költségvetés az adózás előtti eredményt növelő és csökkentő tételek egyenlegeként jóval nagyobb – cca 1610 milliárd Ft – adóalapról, illetve ennek 16%-át kitevő adóbevételről mondott le);
  - Az előttünk járó országokban lényeges különbség van az adóztatási jog **központi, regionális és helyi szint** közötti elosztásában. Megfontolandónak tartjuk ennek hazai vizsgálatát, illetve az önkormányzatok saját döntésen alapuló adóztatási jogának szélesítését. Előzőekből következően a megújítás előtt álló értékalapú ingatlanadót önkormányzati hatáskörbe kell tartani, s ugyancsak fenntartandó – a jelenleginél alacsonyabb adóterhellel – a vállalkozások és az önkormányzatok kölcsönös érdekeltégét kifejező iparüzési adót is.

A kiemelt adónemekre végzett – nemzetközi gyakorlatot követő – **teljességvizsgálat** azt jelzi, hogy hazai viszonyaink között hiányzik az adó- és járulékbévételek egységes elvek szerint készített információs bázisa (lásd: eredményszemléletű, pénzforgalmi szemléletű információk keveredése, a járulékbévételek rendezetlensége), illetve hiányzik egy általános érvénnyel elfogadott módszertan az adórendszer hatékonyságának egyértelmű minősítéséhez, illetve a kapott eredmények nemzetközi összehasonlíthatóságához. A kísérleti számítások eredményei ugyanakkor jelentős tartalékot mutatnak minden lényeges adónemnél.

A közteherherviselési rendszer modernizációját össze kell kapcsolni a hazai támogatáspolitikai felülvizsgálatával, illetve a támogatáspolitikai elvek új alapokra helyezésével. Ennek indokoltságát adják az állami és önkormányzati támogatáspolitikai 2004-2006. évi tapasztalatai (korlátozott átláthatóság és alacsony hatékonyság), de ugyancsak az időszerűséget támasztják alá az NFT I. és az Új Magyarország Fejlesztési Program keretében megítélt támogatások felhasználásának tapasztalatai is – figyelemmel a támogatás-felhasználás közösségi kontrolljára is.

---

### 6.3. Az egészségügyi reform

Az egészségügyben tett lépések a kormány takarékosági intézkedéssorozatába illeszkednek, pénzügyi kereteit és irányát a konvergencia program szabta meg. Logikája az volt, hogy az államháztartási hiány csökkentése érdekében az egészségügyre fordítható források a GDP arányában úgy is csökkenthetők, hogy közben nem romlik az ellátás színvonala. Ez fontos momentum, mert nincs benne szó az ellátás színvonalának javításáról, mint célról, ami később az EUM kommunikációjában hangsúlyos szerepet kapott és felerősödött a több biztosítós modell melletti érvelésben.

Az egészségügyi reform intézkedései hatásukat tekintve a takarékosági célt, legalábbis rövidtávon elérték. Az EA 2007-ben várhatóan egyensúlyban lesz. Ezt több fronton harcolva érte el a kormányzat:

- szűkítette az ellátórendszer kapacitását,
- csökkentette az árakat,
- növelte a betegek által fizetendő díjakat és új díjakat vezetett be,
- a gyógyszeripar és kereskedelem szereplőire különadókat vetett ki,
- szűkítette az ellátásra ingyen jogosultak körét és bevezette az ellátásra való jogosultság ellenőrzését.

Ezek az intézkedések tehát:

- Növelték a lakosság és különösképpen a betegek terheit, ezzel a korábban kitűzött politikai cél („aki beteg az ne legyen szegény”) sérült. 2007-ben a betegek terhe kb. 50 milliárd forinttal, mintegy 15%-kal nő a gyógyszerek támogatási kulcsának csökkentése, számos gyógyszer támogatásának megszüntetése, valamint a vizitdíj és a kórházi napidíj bevezetése miatt.
- Oda vezettek, hogy a kórházak adósságállománya a korábban szokásos szint 1,8-szeresére (25,4 milliárd forintra) emelkedett, mely az Egészségbiztosítási Alapban keletkezett időarányos többletből 23 milliárd forint egyszeri visszaosztásának köszönhetően eliminálódik, ezt követően azonban várhatóan újratermelődik.
- Javították a járulékfizetési hajlandóságot. Az OEP becslése szerint kb. 260 ezer fővel nőtt azok száma, akik után fizetnek járulékot. Ez 2007-ben kb. 18 milliárd (tört év), később évi 36 milliárd forint többletbevételt jelent.
- A gyógyszeripar járadékvadász tevékenységének valószínűsíthető gyengüléséhez vezetett, a támogatás kiáramlás növelésében való érdekelttség mérséklődött a progresszív adó és az orvos látogatók „licencdíjának” bevezetésének köszönhetően, a gyógyszerkassza szufficitessé vált.
- Az egészségügyi szolgáltatások keresletét korlátozták. A vizitdíj bevezetése és a beutaló nélküli szakorvoshoz fordulás emelt vizitdíja miatt csökkent az orvos-beteg találkozások száma, a volumenkorlát feletti finanszírozás megszüntetése miatt a kórházakban általánossá váltak a várólisták.
- Összességében azt eredményezték, hogy a fentiek következtében 2007-ben várhatóan egyensúly alakul ki az Egészségbiztosítási Alapban.

---

A KP-ban lefektetett célok 2007-ben megvalósultak, a reform jobb egészségügyi ellátásra vonatkozó ígéretei azonban nem. Azonban néhány olyan elem is van az eredmények között, mely a 2008-as pénzügyi egyensúlyt veszélyezteti (alkotmánybírósági döntés kockázata, újratermelő kórházi adósságállomány). Ugyancsak komoly kockázati tényezőt hordoz a biztosítási reform, aminek részletei még nem ismertek.

## 6.4. Önkormányzatok

A helyi önkormányzati szektorban növekvő mértékben összpontosulnak a magyar államháztartás fiskális és tervezési kockázatai. Az eladósodás növekedése csak részben magyarázható a megnövekedett fejlesztési lehetőségek kihasználásával (önrész és előfinanszírozás biztosítása). A szektor költségvetési hiányának és a tartósan forráshiányos és/vagy deficités kör bővülése következtében a rendszer szereplőinek jelentős része<sup>43</sup> adósságcsapdába kerül. Ennek a helyzetnek a kialakulásához – a kötelező feladatok évtizede tartó állami alulfinanszírozása mellett - hozzájárul az is, hogy a számlavezető bankok üzleti érdekei egybeesnek e kör likviditásának fenntartásával.

A nominális konvergencia-kritériumok teljesülése szempontjából a fejlesztési célú eladósodás és a rejtett hitelfelvétel (PPP konstrukciók) jelentik a fő kockázatot. A szektor mai eladósodottsága a GDP 3%-ára tehető, de ez az érték jelentős mértékben nőhet.

Az önkormányzatok tervezési kockázatai részben a jogbiztonság hiányából, részben a helyi szakmai kapacitások hiányosságaiból adódnak. A szektor számára rendelkezésre álló potenciálisan 1.600 és 2.500 Mrd. forintra tehető EU-s források rossz szerkezetű és/vagy a pályázati feltételektől eltérő felhasználása részben a későbbi működési finanszírozási igények kielégíthetlensége, részben az esetleges támogatás visszafizetési kötelezettségek miatt jelentenek jelentős kockázatot. További problémát jelenthet az, hogy az önkormányzatok feladata a szennyvízelvezetés és –tisztítás, amely területen a Csatlakozási Szerződésben vállalt kötelezettségek megvalósításának jelentős kockázatait látjuk.

Ezek alapján javasoljuk az önkormányzatok pénzügyi szabályozásával kapcsolatos jogbiztonság erősítését, a forrásszabályozás egyszerűsítését. Fontos ugyanakkor az önkormányzatok kötelezettségvállalásainak újraszabályozása költségvetési korlátjuk keményítésével. Látni kell azonban, hogy az új szabályozás megvalósításának nemcsak a kétharmados támogatás, hanem a forráshiányos önkormányzati kör egyszeri konszolidációja is feltétele. Ez utóbbi elmaradása esetén ugyanis az ésszerű szabályok bevezetése a szereplők egy jelentős részénél a gazdálkodás teljes ellehetetlenüléséhez vezetne. A hitelfelvétel korlátozásán alapuló önkormányzati költségvetési szabályok kialakítása során – előzetes modellszámításokra is támaszkodva – figyelemmel kell lenni a szabály kikerü-

---

<sup>43</sup> Elsősorban a községek és városok körében, amelyek darabszámra nagy, költségvetés és vagyon szempontjából kis részarányt képviselnek.

---

lését szolgáló pénzügyi innovációkra, illetve a halasztott fizetési konstrukciók kezelésére. Ezért a korlát egyik komponense lehetne az éves adósságszolgálat, amelyet a hitelszerződések, vagy kötvénykibocsátások során előremenően is figyelembe kell venni. A likviditási hitel fogalmának precízebb megfogalmazásán túl ennek vizsgálatát a PSZÁF számára, a hitelintézetek által beküldött adatszolgáltatás alapján is ellenőrizni javasoljuk.

Nem tarjuk elegendőnek a lemaradó, különösen hátrányos helyzetű kistérségek felzárkóztatásával kapcsolatos eszközrendszert. E kistérségek számára nyújtott támogatások jelenlegi nagyságrendje és a forrásallokáció – akár zárt körben történő – pályázati allokációját diszfunkcionálisnak ítéljük.

## 6.5. **A korszerű közpénzügyi menedzsment szükségessége**

A tanulmány készítése során végzett elemző tevékenységünk során megerősödött az a korábbi meggyőződésünk, hogy az Állami Számvevőszék által benyújtott Közpénzügyi Tézisekben foglalt elvek mentén szükség van a transzparens és eredményes működés érdekében a költségvetési gazdálkodás szabályrendszerének megújítására.

Nem szűnt meg a kiadásnövekedésre ható nyomásnak az a komponense, amely abból adódik, hogy az OGY által elfogadott szakmai törvények pénzügyi hatáselemzése nem történik meg, illetve a költségvetési tervezés és a szaktörvények megalkotása egymástól független pályán zajlik. **Javasoljuk, hogy a szakmai törvények benyújtása történjen meg az éves tervezési körirat benyújtása előtt.**

Úgy gondoljuk, hogy a **mainál jobb információs rendszer és a program alapú költségvetés tervezési technika fokozatos bevezetése képes a költségvetési szabályok** alkalmazásával együtt a hosszútávon fenntartható és a gazdasági versenyképességet segítő államháztartás megteremtésére. A programalapú tervezés lehetővé tenné, hogy egyfajta „beárazása” történjen meg minden új szaktörvénybe foglalt javaslatnak. Ezt világosan jelzi, hogy a mai államháztartási információs rendszer alkalmatlan a mai önkormányzati költségvetési szabály betartásának ex ante kontrollálására.

A növekedési folyamat és a költségvetési pozíció kapcsolatáról fontosnak tartjuk még megjegyezni azt az elmúlt évekre jellemző körülményt, hogy a GDP-növekedés több évre jellemző állandósága, a külső nemzetközi gazdasági feltételek viszonylagos stabilitása és a makrogazdasági prognózisok elfogadható megalapozottsága ellenére az államháztartási pozíció nagyfokú bizonytalanságot (egyenleg-romlást) mutatott, aminek végső oka a költségvetési rendszer rosszul szabályozott működésében és a politikai ráhatásokban keresendő. Ezért **a Konvergencia Programban megfogalmazott egyensúlyi célok eléréséhez – a politikai szándék mellett – szükség van a költségvetési rendszer átfogó korszerűsítésére is.**



## **MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ a költségvetési kockázatok feltáró résztanulmányok elkészítéséhez**

„A 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggését értékelő” tanulmány előkészítése során a költségvetési törvény kockázatelemzését a főbb költségvetési célok teljesíthetőségére koncentrálni célszerű elvégezni. Ezek:

- a pénzforgalmi alapon számított GFS és elsődleges egyenleg,
- az ESA'95 alapján számított egyenleg.

Következésképpen az ESA'95 alapon számított, a konszolidált államadósság teljesülését befolyásoló kockázati tényezőket is azonosítani kell. 2004-től kezdődően ugyanis megjelent egy új kockázati tényező, ami az EU felé történő elszámolásnál csapódik ki, és az ESA'95 módszer, valamint a hazai törvények szerinti pénzforgalmi elszámolás közötti eltérések nem megalapozott (téves) tervezéséből fakadhatnak.

A jelen összeállítás a fenti kockázatelemzési résztanulmányok elkészítéséhez kíván általános útmutatót adni.

A kockázat nagysága két komponenstől függ. Egyfelől a bekövetkezési valószínűség nagyságától, másfelől az adott esemény jelentőségétől. Egy jelentős bevételi tétel (pl. ÁFA) kis valószínűséggel bekövetkező eltérése a tervezett értéktől akár ezen eltérés alacsony valószínűség esetén is jelentős nagyságú kockázat, míg pl. különböző bírságok bevételi szempontból történő eltérése akkor sem nagy kockázat, ha komoly valószínűsége van ezen tételnek a tervezettől való eltéréseinek.

A közszektoron belül jelentkező kockázatok között jellegük szerint megkülönböztethetünk:

- környezeti kockázatokat,
- politikai kockázatokat,
- pénzügyi kockázatokat,
- működési kockázatokat.

A költségvetési tervezés esetében három helyen jelentkeznek kockázatok. Eszerint megkülönböztethetünk:

- 
- a gazdasági (társadalmi stb.) környezetben jelen levő ún. **eredendő kockázatot**,
  - a tervezés során felmerülő ún. **tervezési kockázatot**,
  - a költségvetés végrehajtása során jelentkező ún. **végrehajtási kockázatot**.

Az **eredendő kockázatok feltárása** érdekében vizsgálni szükséges egyfelől a költségvetési bevételi és kiadási tételeket megalapozó gazdasági folyamatokban rejlő, másfelől a költségvetésen kívüli, de a költségvetés végrehajtása szempontjából fontos eredendő kockázatokat. A bevételi és kiadási kockázatok közé tartoznak azok a kockázatok, amelyek az e tételekre jelentős hatással lévő piaci-pénzügyi folyamatok előrejelzésén alapulnak, de a legjobb előrejelzési módszerek alkalmazása esetén is bizonytalan kimenetűek. A költségvetési mérlegben nem megjelenő (**mérlegen kívüli**) kockázatok felszínre kerülhetnek olyan korábban vállalt kötelezettségek esedékessé válásával, amelyeket a költségvetésben korábban nem kellett feltüntetni. Nehezebb feladatot jelent a költségvetésen kívüli (kvázi fiskális) kockázatok felmérése. Itt elsősorban a kvázi fiskális tevékenységet végző szervezetek működéséből és a PPP konstrukciók keretében vállalt állami kötelezettségekből adódó állami helytállás valószínűsége említhető. Az eredendő kockázatok speciális típusa a valutaárfolyam és kamat kockázat. Ezek az államadósság menedzselésével kapcsolatos terheket határozzák meg, míg az árfolyamkockázat az EU-s források felhasználásánál is fontos tényező.

**A tervezési kockázatok feltárása során** általánosságban négy csoportba foglalhatjuk azokat a tényezőket, amelyek az elmúlt időszakban a tervszámoktól jelentősen eltérő végrehajtást eredményeztek, vagyis a tervezett és tényleges költségvetési mérlegek egyes tételeinek jelentős eltérésére vezettek és tervezési kockázatokat jelenthetnek a jövőben is.

- A)** Az adott évre vonatkozó makrogazdasági prognózis tévedései, illetve eredményeinek a költségvetésbe történő beépítése során elkövetett tévedések,
- B)** A tervén bázisévének tervezési tévedései,
- C)** Az információs rendszer hiányosságai,
- D)** A „tervalku” miatti alul-, illetve felültervezés.

ad a) Az éves költségvetés legfontosabb bevételi tételei és több jelentős kiadási tétele szoros összefüggésben van azzal, hogy a kormány az adott évre vonatkozó makrogazdasági prognózisokból milyen értékeket fogad el a költségvetési tervezés alapjául. A makrogazdasági prognózisok esetében meg kell különböztetnünk az eredendő és a tervezési kockázatokat. Az előbbit az jelenti, ha a prognosztizált gazdasági mutatók közül nem a legnagyobb valószínűséggel várt érték következik be. A tervezési kockázatnak két fajtáját különböztethetjük meg: az egyik a prognózis során alkalmazott szakmai tévedés, azaz a bekövetkezési valószínűségek helytelen megállapítása, a másik az, amikor a tervező



---

nem a legnagyobb valószínűséggel bekövetkező értékeket fogadja el a költségvetési tervezés alapjaként.

ad b) A tervekészítés szokásos idejében (a bázisév III. és IV. negyedéve) már van némi elképzelés a gazdaság helyzetének várható alakulásáról, a költségvetési előirányzatok bázisa mégis legtöbb esetben az eredeti, esetleg – ha év közben módosításra került sor – a módosított terv. Ha év végén kiderül néhány bevételi tételről, hogy jelentősen túlteljesül, vagy alul teljesül, akkor ez a báziseltérés magában hordozza az erre épülő következő tervidőszak előirányzatainak alul-, vagy túltervezését is.

ad c) Az államháztartás jelenlegi információs rendszere számos gyengeséggel terhelt. A teljesség igénye nélkül néhány. Hiányzik a kintlévőségek és az adókedvezmények nyilvántartása, a konszolidált államadósság kimutatása. A vagyonyilvántartás és a pénzmaradványok elszámolásának hiányosságai közismertek. A jelenlegi számviteli rendszer esetenként nem biztosítja az elemi beszámlolókból nyert aggregált információk megbízhatóságát.

ad d) A költségvetés egyes előirányzatai tervalku eredményeként alakulnak ki. A pénzügyi kormányzat és az egyes fejezetek – hasonlóképpen az önkormányzatok – közötti felelősségből eredő érdekkülönbözések nyilvánvalóak. Ez vezet általánosságban a fejezetek, illetve önkormányzatok által az egyébként is bizonytalan ún. „saját bevételek” alultervezésére, a minél több központi forrás megszerzése céljából. Más előirányzatoknál pedig a tervalku felültervezést eredményezhet.

Következésképpen a kockázat elemzésnek ki kell térnie a költségvetési törvényben szereplő explicit tartalékokra és az esetleges implicit tartalékokra. Ez utóbbi alatt a bevételek alul tervezését, és/vagy a kiadások túltervezését értjük. A kockázatok tényleges megítélése függ azok tartalékokkal való lefedettségétől.

**Végrehajtási kockázatok** akkor jelentkeznek, ha valamely előirányzat teljesíthetősége a végrehajtó szervek, vagy az előirányzat címzettjei részéről intézkedést igényel, de ezen intézkedések nem, illetve nem teljes körűen, vagy kése delmesen történnek meg. E kockázatok három típusát érdemes megkülönböztetni:

- A végrehajtó szerveknél jelentkező kockázatok (Pl. az Alkotmánybíróság a jogszabályt hatályon kívül helyezi, nem készülnek el időben a végrehajtási rendeletek.)
- Az előirányzat címzettjeinél jelentkező kockázatok (Pl. a kórház eladósodik, mert nem csökkenti költségeit az előirányzat mérséklődésének arányában, az intézmény megszüntetése elhúzódik, kicsi a kapacitás a bevételi előirányzat teljesítésére)
- Kiszorítási, helyettesítési kockázatok. Ilyenek akkor jelentkeznek, ha valamilyen költségvetési előirányzat csökkenése esetén a kiadások nem szűnnek meg, csak más költségvetési soron jelentkeznek. (Pl. a létszámleépítések növelik a munkanélküliséggel kapcsolatos kiadásokat, vagy az ellenőrök számának csökkenése következtében visszaesnek a bírságokból befolyó bevételek.)

---

A végrehajtási kockázatokat célszerű már a tervezés során figyelembe venni, és mérséklésük érdekében a szükséges intézkedéseket megtenni. Ebben a kockázati körben figyelmet kell arra is fordítani, hogy az érvényben lévő jogszabályok nem megfelelő volta is kockázati tényezőt jelenthet.

A kockázatelemzések egy-egy kockázati tényezőt bemutatása tekintetében feltárják

- az elmúlt 3-5 év tendenciáit, a tervezett értékektől való eltéréseket és azok okait,
- a következő 3 évre várható fejleményeket,
- az adott tényező összefüggéseit a többi kockázati tényezővel, és hatását az államháztartási bevételek és kiadások alakulására.

A tanulmányok szövegesen elemzik, hogy az adott tényezők esetében a kockázatok mely típusaival kell leginkább számolni. A legfontosabb kockázatok azonosításához kulcs kockázati indikátorokat szükséges definiálni. Közülük a legfontosabbakat (illetve amelyekre adatok állnak rendelkezésre) számszerűsíteni is szükséges.

## **MÓDSZERTANI ÚTMUTATÓ** **a hatáselemzési résztanulmányok elkészítéséhez**

„A 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggését értékelő” tanulmány előkészítése során kidolgozott konkrét hatáselemzéseknek elsősorban a vizsgált intézkedéseknek a költségvetés bevételeire és kiadásaira, a költségvetés szerkezetére gyakorolt hatásait kell bemutatniuk. Ugyanakkor a hatáselemzés végső soron a főbb költségvetési célok

- a pénzforgalmi alapon számított GFS és elsődleges egyenleg,
- az ESA'95 alapján számított egyenleg elérhetőségére koncentráljon.

Emellett – ahol ez értelmezhető – célszerű bemutatni az intézkedéseknek a GDP növekedésére gyakorolt hatását is.

Hatáselemzéseket számos tudományágban és szakterületen végeznek. Ebből következően a hatáselemzésnek nincs általánosan elfogadott definíciója, mivel az függ az elemzett témától, az elemzés céljától stb. A hatáselemzés – legáltalánosabban - valamely program, vagy intézkedés lényeges közvetlen és közvetett hatásainak rendszerszerű, analitikus feltárását jelenti. Hatáselemzéseket lehet az adott program (intézkedés) megkezdése előtt, közben, illetve a program befejeződését követően végezni. Ettől függően beszélünk előzetes (ex ante), közbeni, vagy utólagos (ex post) hatáselemzésekről. A hatáselemzések lehetnek komplexek, azaz a hatások minél teljesebb körének feltárását célozzák meg, vagy célzottak, amikor csak bizonyos típusú hatásokat vizsgálnak.

A 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggését értékelő” tanulmány előkészítése során elkészülő hatáselemzési résztanulmányok az ex ante hatáselemzések csoportjába tartoznak, és elsősorban az adott intézkedéscsoportnak a költségvetésre gyakorolt közvetlen és közvetett hatásaival foglalkoznak. Ugyanakkor – ahogy ezt az Állami Számvevőszék „A közpénzügyek szabályozásának téziseiben” hangsúlyozta – a fenntartható költségvetés csak szükséges, de nem elégséges feltétele a fenntartható fejlődésnek, azaz a költségvetési egyensúlyra való törekvés nem veszélyeztetheti a gazdaság versenyképességét, valamint a lakosság jólétét, hanem a közteherviselésnek és a közkiadásoknak éppen ezek erősödését kell szolgálniuk. Következésképpen a hatástanulmányokban indokolt rámutatni arra, hogy az adott intézkedések a fenntartható fejlődéshez milyen mértékben járulhatnak hozzá.

A hatáselemzések kiindulópontja a konvergencia program, amely számos intézkedést, intézkedéscsoportot fogalmaz meg a költségvetési egyensúly helyreállítása és az ország fenntartható növekedési pályára állítása érdekében. A hatáselemzések tehát az adott területek vonatkozásában azt vizsgálják, hogy

- a konvergencia program milyen számszerűsített (számszerűsíthető) költségvetési hatásokat tartalmaz;

- 
- a költségvetési előirányzatoknak a konvergencia programban célul kitűzött csökkentését/növelését a 2007-2010. évi költségvetési előirányzatok tartalmazzák-e, azaz a 2008. évi költségvetési törvény (a 2007. évi változások és a két további évre vonatkozó indikatív előirányzatok figyelembevételével) összhangban állnak-e a konvergencia programban foglaltakkal;
  - a már megtett és a 2008-ra tervezett kormányzati intézkedések elegendőek-e a tervezett költségvetési hatások eléréséhez (Például: elkészülnek-e időre a jogszabályok, azok teljes körűen tartalmazzák-e a szükséges módosításokat);
  - az intézkedések címzettjei végrehajtják-e azokat az intézkedéseket (pl. költségek csökkentése, EU-támogatások befogadására való felkészülés), amelyek révén a mérséklődő támogatás ellenére is el tudják látni közfeladataikat, illetve képesek a magasabb (mindenekelőtt az EU-ból származó) támogatásokat hatékonyan és szabályosan felhasználni; (Például: a kórház eladósodik, mert nem csökkenti költségeit az előirányzat mérséklődésének arányában, az intézmény megszüntetése elhúzódik, kicsi a tervezési kapacitás a EU programok megvalósításához.)
  - a már meghozott intézkedések milyen hatással vannak a gazdaság versenyképességére és a lakosság jólétére.

A hatáselemzés során figyelmet kell fordítani a kiszorítási, illetve a helyettesítési hatásokra. Kiszorítási hatás esetén a költségvetési előirányzat csökkenése miatt bevételek esnek ki (pl. az ellenőrök számának csökkenése következtében visszaesnek a bírságokból befolyó bevételek). Helyettesítési hatásról beszélünk akkor, amikor valamilyen költségvetési előirányzat mérséklése esetén a kiadások nem szűnnek meg, csak más költségvetési soron jelentkeznek (pl. a létszámleépítések növelik a munkanélküliséggel kapcsolatos kiadásokat). A kiadások csökkentésével elérhető megtakarítások számbavételénél azok esetleges bevétel csökkentő hatását is ki kell mutatni az egyenlegre, azaz a bruttó megtakarításokat csökkenteni kell azok adó- és járuléktartalmával. Jelezni kell azt is, hogy a költségvetési támogatások mérséklése milyen hatással van az önkormányzatok gazdálkodására. Ellenőrizni szükséges, hogy az említett hatásokat a közvetlen érintett előirányzatok tervezésénél figyelembe vették-e.

A hatástanulmányok bemutatják az adott területen

- az elmúlt évek (3-5 év) legjelentősebb változásait és fontosabb következményeit, kiemelten a pénzügyi hatásokat,
- a tervezett intézkedéseknek a közvetlen pénzügyi, költségvetési hatásait, illetve a legfontosabb közvetett pénzügyi, költségvetési hatásait következő 3 évre,
- az intézkedések általános összefüggéseit a fenntartható fejlődéssel.

A tanulmányok szövegesen elemzik, hogy az adott tényezők esetében a milyen hatásokkal kell leginkább számolni, a legfontosabb hatások azonosításához kulcs hatások indikátorait szükséges definiálni. Közülük a legfontosabbakat (illetve amelyekre adatok állnak rendelkezésre) számszerűsíteni is szükséges.

**Módszertani megjegyzések az adóterhelés elemzéséhez,  
illetve a teljességvizsgálat értelmezéséhez.  
A teljességvizsgálat eredményei.**

**I. Módszertani megjegyzések az adóterhelés elemzéséhez**

1. A nemzetközi összehasonlító elemzések az egyes országok adóterhelését az adott országban realizált GDP értékéhez viszonyítják. Az EUROSTAT 2005. évre vonatkozó adatai szerint az EU-27 országok átlagos adóterhelése 39,6%, amelyen belül a régi tagországok 39,9%-os értéket mutatnak, míg az újonnan csatlakozott országok adóterhelése 34,7%. Hazánk – 38,5%-os adóterheléssel – az EU-27 országok átlagához áll közel.
2. Az adóterhelés átlagos értéke mellett növekvő figyelem kíséri az adóterhek strukturális összetételét, s ennek jellemzésére háromféle módszert alkalmaznak:
  - egyik módszer az adóterheket a „teherviselés jellege” szerint vizsgálja, s így megkülönböztet direkt és indirekt adókat, valamint szociális járulékokat. Az adóterhek csoportosítása egyértelműen az adófizetés jellegétől függ;
  - másik módszer az EUROSTAT által kialakított elszámolási rendszer, amely a különböző közteherviselési jogcímekeket az ESA-95 logikája szerint csoportosítja, s megkülönbözteti a termelés- és import adókat, a jövedelmet és a munkát terhelő adókat, valamint a tőkét (vagyont) terhelő adókat;
  - harmadik módszer lényegében az utóbbi évtized terméke, amely az adók közgazdasági funkcióinak értékelésére helyezi a hangsúlyt, s megkülönböztetett figyelmet fordít a munkát, a fogyasztást, valamint a tőkehasznosítást és tőkejövedelmeket érintő hatásokra.

Az adóterhelés közgazdasági funkciók szerinti elemzése azt mutatja, hogy a különböző mértékű adóterhek miként befolyásolják a foglalkoztatási és munkavállalási kedvet, a tőkebefektetési hajlandóságot, valamint a fogyasztás és felhalmozás alakulását.

**II. Megjegyzések a teljességvizsgálat értelmezéséhez, az eredmények összefoglaló bemutatása**

- 1.) Az országonként készített Nemzeti Számla jelentések az évenként ténylegesen realizált adóbevételeket mutatják, ám **közel sem tükrözik az elvileg teljesíthető (számított) és a ténylegesen teljesített adóbevételek közötti eltérés nagyságát**. Ezt az igényt csak az ún „teljességvizsgálatok” képesek kielégíteni, amelyek a gyakorlatban a bruttó hozzáadott-érték összetevőihöz, illetve a bruttó felhasználás főbb mutatóihoz (lásd: végső fogyasztás) viszonyítottan vizsgál-

ják a tárgyévben realizált adóbevételeket, s minősítik az adórendszer hatékonyságát. A számítás eredménye egyidejűleg tükrözi a közgazdasági környezet, a jogszabályok alkalmazhatósága, az adóhatóságok működése, valamint az adóalanyok jogkövető magatartásának eredményességét.

- 2.) A teljességvizsgálatok hazai alkalmazhatóságát nagyban korlátozza, hogy mind a mai napig hiányzik egy komplex és megbízható áttekintés a tényleges közterhek alakulásáról (lásd: eredményszemléletű, illetve pénzforgalmi adatokra épülő statisztikák, évente változó csoportosítási szabályok, vagy a TB járulékfizetési járulékok hiányos elszámolásai), így az ÁSZ FEMI jelentése az első komoly kísérlet a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott teljességvizsgálat hazai adaptálására.
- 3.) Hangsúlyoznunk kell, hogy **a számítás eredménye nem egyszerűsíthető le az adóigazgatás elégséges, vagy elégtelen működésére**, hiszen a számítás eredménye egyidejűleg jelzi a közteherviselés társadalmi elfogadottságát, a gazdaság teljesítőképességét, a teljesítmények és jövedelmek differenciálódását, az adószabályozás kiszámíthatóságát, a jogkövető és a közteherviselést megkezdő magatartás kiterjedtségét, a társadalmi szolidaritás érvényesülését, s mindezek mellett természetesen tükrözi a kontrollmechanizmus elégtelen működését is.

**A ténylegesen teljesített adóbevételek a GDP főbb összetevői alapján számolt adóalapok százalékában**

(egység: milliárd Ft)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1.) ÁFA adó nem teljességvizsgálata</b>						
Elvileg teljesíthető ÁFA bevétel	2 351,6	2 663,0	2 992,6	3 376,9	3 617,0	3 895,4
Ténylegesen realizált ÁFA bevétel	1 236,9	1 357,3	1 539,9	1 831,6	1 856,5	1 928,2
ÁFA teljesítés aránya (százalék)	52,6%	51,0%	51,5%	54,2%	51,3%	49,5%
<b>2.) SZJA adó nem teljességvizsgálata</b>						
Elvileg teljesíthető SZJA bevétel	1 746,2	1 964,6	2 186,9	2 444,6	2 591,6	2 810,9
Ténylegesen realizált SZJA bevétel	1 116,6	1 273,6	1 314,4	1 350,0	1 437,1	1 579,5
SZJA teljesítés aránya (százalék)	65,3%	65,8%	60,6%	55,8%	55,9%	55,8%
<b>3.) TB járulékfizetés teljességvizsgálata</b>						
Elvileg realizálható járulékfizetés	2708,2	3073,3	3433,1	3863,7	4172,2	4484,0
Ténylegesen realizált járulékbevétel	1768,2	1978,4	2148,1	2305,7	2495,5	2655,0
Járulékteljesítés aránya (százalék)	65,3	64,4	62,6	59,7	59,8	59,2
<b>4.) TAO adó nem teljességvizsgálata</b>						
Elvileg teljesíthető TAO bevétel	887,9	985,9	1 000,1	1 092,0	1 154,5	1 250,1
Ténylegesen realizált TAO bevétel	351,9	396,6	456,7	512,6	561,8	647,1
TAO teljesítés aránya (százalék)	39,6%	40,2%	45,7%	46,9%	48,7%	51,8%

Forrás: Magyarország Nemzeti Számlái (KSH), 2007 adatai alapján saját számítások

A teljességvizsgálat eredménye adónemenként és időben is **változó hatékonyságot mutat**, s ennek – a társasági adó kivételével – jól felismerhető trendje,

---

hogy az elvi adóalapok és ez alapján **az elvileg teljesíthető adóbevételek értéke gyorsabb ütemben emelkedik, mint a ténylegesen realizált adóbevételek értéke**. A növekvő eltérések magyarázata részben a törvényi szabályozás hiányosságaiban, részben a gazdasági teljesítmények hektikus mozgásában, részben az adóalanyi összetétel és a jogkövető magatartás kedvezőtlen változásában, s nem utolsó sorban a kontrollmechanizmusok gyengülésében jelölhető meg.

a.) *Kiérvéltelen adófilozófia, illetve a törvényi szabályozás hiányosságai:*

- az immár 20 éve működő adórendszer belső konzisztenciája felbomlott;
- az „ad hoc” jelleggel érvényesített (gyakran rendszertelen) jogszabályi változások;
- az adómentességek és/vagy adókedvezmények „laza” szabályozása;
- a számlaadási kötelezettség és az adószabályok alkalmazása alól kivont kör kiterjedtsége (lásd: mezőgazdasági őstermelők);
- az EVA hatálya alá tartozó vállalkozások körének bővülése és az a sajátos elszámolási gyakorlat, amely következtében a 25%-os (korábban 15%-os) általános adókulcs alapján keletkező bevételeket nem bontja szét adónemekre;
- a minimálbér adómentessége, illetve az adómentesség „trükkös” szabályozása;
- a TAO esetében az adózás előtti eredményt csökkentő tételek értékének meredek emelkedése;

b.) *hazai gazdaság strukturális jellemzőire visszavezethető eltérés:*

- a gazdasági szerkezetváltás torzulásai, amelynek eredményeként a vállalkozások a magasabb hozzáadott-értéket biztosító területekről az alacsonyabb hatékonyságú területek felé áramolnak (lásd: erőforrások átcsoportosulása a feldolgozóiparból a szolgáltató szektorba);
- a gazdasági szereplők atomizáltsága és a méretgazdaságossági szempontok háttérbe szorulása (a vállalkozások 98 százaléka sorolható a mikro- és kisvállalkozások körébe, s a vállalkozások több mint negyede 0 főt foglalkoztat);
- a valódi nyereségérdekeltség hiánya, illetve az a jelenség, hogy a vállalkozások majd fele veszteségesen működik és/vagy mutat ki veszteséget;
- az import alapanyagok- és félkésztermékek továbbmegmunkálására szakosodott tevékenységek bővülése (lásd: bérfeldolgozás), amelynek következtében az importból keletkező és az export alapján visszaigényelt ÁFA egyenlege tartósan és növekvő mértékben negatív;
- a gazdasági aktivitás alacsony szintje (2007. I. félév 57,3%), illetve a bejelentés nélküli foglalkoztatás kiterjedtsége;
- a támogatási rendszer koordinátlansága és alacsony hatékonysága,

---

c.) az adóalanyi összetétel és a jogkövető magatartás kedvezőtlen változása:

- a vállalkozások évenkénti nagymérvű cserélődése, illetve a köztartozásokat felhalmozó, majd kötelezettségek rendezése nélkül megszűnő vállalkozások növekvő száma;
- a minimálbéren bejelentettek magas aránya;
- a kreatív bérgazdálkodási gyakorlat széleskörű alkalmazása és a bejelentés nélküli foglalkoztatás kiterjedtsége;
- a számla nélküli kereskedelmi forgalmazás, amelynek következtében mind a forgalom (lásd: ÁFA), mind a teljesítmény (lásd: TAO) kívül marad a regisztráción, illetve a közteherviselési rendszeren;
- a személyes fogyasztás vállalkozói költségként történő elszámolása;

d.) a kontrollmechanizmusok gyengülése:

- a vállalkozások számának növekedéséhez és a piaci ügyletek felfutásához viszonyítottan az ellenőrzési kapacitás elégtelen gyarapodása;
- az adóelkerülést segítő tanácsadói hálózat erősebb pozícióban van, mint a költségvetési érdekeket képviselő adóhatóság
- a támogatások rendeltetésszerű felhasználásának „gyenge” kontrollja, illetve a szankciók elmaradása
- változatlan az adóbevallások mechanikus összegzése, s továbbra is hiány van a makrogazdasági folyamatok átfogó értékelésében, a társadalmi hatások vizsgálatában, s továbbra sem biztosított az elemzésen alapuló információk visszacsatolása döntéshozókhoz.

A teljességvizsgálat múltra vonatkozó megállapításai az előttünk álló időszak feladataira is utalnak. A Konvergencia Program hatályos változata és a költségvetési törvény javaslata a 2008. évre szólóan az adóterhelés szintentartását, ám a következő években a közterhek mérséklését tervezi. Ez a szándék feltehetően adókulcsok mérséklésében fog megjelenni, ám az adórendszer előzőekben ismertetett működési jellemzői arra figyelmeztetnek, hogy amennyiben az adókulcsok mérséklése nem párosul az adóhatékonyság értelmezhető és érzékelhető javulásával, akkor a költségvetés biztonsága, a bevételi előirányzatok teljesülése fog veszélybe kerülni.

A hazai adórendszer hatékonyabb működtetése – nemzetközi példák igazolják – szakmailag lehetséges és a költségvetés jelen helyzetében, illetve a közteherviselés aránytalanságainak ismeretében halaszthatatlanul szükséges (lásd: munka- és tőkejövedelmek közötti arányok, az átlagos jövedelmek átlagot meghaladó adóterhet viselnek, egyebek). Ehhez részben *gazdaságfejlesztési stratégiára* van szükség, megkerülhetetlen az *állami szerepvállalás* tartalmának és működési mechanizmusának modernizációja (előzőekhez kell igazítani a gazdasági és társadalmi hatásokat mérlegelő adófilozófiát), halaszthatatlan a *törvényi szabályozás átfogó és egyidejű megújítása* (ez nem azonos az 1988. évi adóreform reformjával), s a közteherviselési rendszer hatékony működtetéséhez szükség lesz a kontrollmechanizmus erősítésére, a szervezeti és személyi feltételek javítására is.