

MNB Füzetek
1998/4

P. Kiss Gábor:

AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS SZEREPE MAGYARORSZÁGON

1998. március

ISSN 1219 9575

ISBN 963 9057 18_5

P.Kiss Gábor a Közgazdasági és kutatási főosztály, Monetáris államháztartási kutatási osztályának munkatársa

E kiadványsorozat a Magyar Nemzeti Bankban készült elemző és kutató munkák eredményeit tartalmazza, és célja, hogy az olvasókat olyan észrevételekre ösztönözze, melyeket a szerzők felhasználhatnak további kutatásaikban. Az elemzések a szerzők véleményét tükrözik, s nem feltétlenül esnek egybe az MNB hivatalos véleményével.

Tartalomjegyzék

Összefoglalás	1
Bevezetés	2
I. A fiskális konszolidáció elméleti háttere, nemzetközi tapasztalatok	4
II. Az államháztartás kiadási és bevételi szintjének és egyenlegének alakulása	10
III. Az államháztartás elsődleges bevételeinek alakulása	15
IV. Az államháztartás elsődleges kiadásainak alakulása	26
V. Az állam szerepe a GDP termelésében	34
VI. Az állami szerepvállalás és az elsődleges kiadások	36
Felhasznált irodalom, hivatkozások	40
Fontosabb felhasznált adatforrások	41
Melléklet az 1998. évi előirányzatról	44
Módszertani melléklet	46
Tabla mellékletek	49

Az államháztartás szerepe Magyarországon

Összefoglalás

A tanulmány célja az államháztartás jövedelemelosztásban és jövedelemtermelésben betöltött szerepének és az állami szerepvállalás alakulásának bemutatása. A vizsgált időszak 1991-1997, és ezen belül hangsúlyosan az 1995-96. évi fiskális kiigazítás. Ezzel kapcsolatban külön fejezet foglalkozik a fiskális konszolidációk nemzetközi tapasztalataival és annak elméleti vonatkozásaival.

Az államháztartásnak a vizsgált időszakban volt bizonyos *stabilizáló hatása*. 1993-ig az állami túlkiadás mérsékelte a gazdasági visszaesést, a gazdasági növekedés megindulása után pedig a - külső és belső egyensúly fenntarthatatlansága miatt szükségessé váló- kiigazítási program rövid távon fűkezte a növekedést. A visszafogás mértéke - a nemzetközi tapasztalatok alapján - nem feltétlenül jelentős, sőt a fiskális szigorítás akár expanzív is lehet. Alesina és Perotti vizsgálata szerint a növekedésre gyakorolt pozitív hatás - hitelességi hatáson (kamatprémium csökkenésén), a teret engedésen (crowding in) és a versenyképesség növelésén (egységnyi munkaerő költség mérséklésén) keresztül - a sikeres fiskális kiigazítások jellemzője és a sikeresség tartósságához is hozzájárulhat. A siker leglényegesebb tényezője vizsgálatuk szerint a *kiigazítás szerkezetében* keresendő. Megállapításaik tükrében a magyar 1995-96. évi fiskális szigorítás felemás képet mutat.

A tanulmány - noha a teljes államháztartási kiadási és bevételi szint alakulása képezi a vizsgálat kiindulópontját - a szerkezeti változások bemutatására koncentrált, ezen belül is elsősorban az elsődleges kiadások és bevételek struktúrájára. 1990 és 1997 között az elsődleges szintek volumene csaknem negyedével csökkent, és ezen belül még jelentősebb átrendeződésekre került sor. Megállapítható, hogy a kiadási oldalon a bérkiadásoknál és a transzfereknél (különösen a lakosságnál) a legerőteljesebb a csökkenés. A nemzetközi tapasztalatok szerint éppen az ezen a területen elért megtakarítás lehet a fiskális alkalmazkodás tartós sikerének a biztosítéka. A pontosabb kép kedvéért a csökkenés mértékét korrigálni kell egyrészt annak a hatásával, hogy az államháztartás intézményi köre szűkült (kiszervezések), másrészt a transzferek szintjét növelni kell az adókedvezményekkel. A korrekciókkal azonban nem kapunk más eredményt, mindössze az időbeni lefutás módosul bizonyos mértékben.

Az állami szektor szerepe csökkent a jövedelemtermelésben az önköltségek oldaláról közelítő statisztikák szerint, hiszen a bérköltségek mérséklődtek. Módosulna a kép, ha a teljesítmény meghatározásánál a minőségi szempontokat is figyelembe vehetnénk. Nemzetközi tapasztalatok szerint ugyanis egyes állami ágazatok a jövedelemtermeléshez még önköltségi áron sem járulnak hozzá, és itt lehetséges a teljesítmény romlása nélkül csökkenteni a kiadásokat. Ellenpélda lehet az adóigazgatás, ahol a bérek és a hatékonyság között szoros kapcsolat mutatható ki. A magyar intézkedések hatása, különösen a létszám alakulása tekintetében e vonatkozásban nem ítéltető meg negatívan.

Az államháztartás szervezeti megközelítésén túl fontos a funkcionális szempontú számbavétel is, vagyis ki kell mutatni az államháztartáson kívül végzett kvázifiskális tevékenységet. (Jelen tanulmány erre nem vállalkozik.) Az állami funkciók részletes meghatározásán kívül arra is figyelemmel kell lenni, hogy az állam milyen módon állítja elő a közjavakat és hogyan értékesíti.

Bevezetés¹

Nem telt el sok idő azóta, hogy a magyar államháztartási tervezés és statisztika a nemzetközi normáknak (GFS) megfelelő kategóriákat alkalmazni kezdte, és az elsődleges egyenleg is csak néhány éve került az érdeklődés középpontjába. Megjelentek a szerkezeti, összehasonlító elemzések is (Muraközy, 1992), majd az államháztartáson belüli nagyobb pénzmozgásokat kiszűrő adatokra épülő tanulmányok (László Cs. 1993, Hetényi 1994, Gyulavári-Neményi 1996). Vizsgálatom egyik célja az államháztartás terjedelmének eddiginél árnyaltabb bemutatása, amely egyrészt a tendenciák jobb elemezhetősége miatt kiszűr olyan egyszerű torzító tényezőket, mint az orosz államadóssággal kapcsolatos törlesztés, és az ennek fejében szállított haditechnikai eszközök kiadásként történő elszámolása, másrészt az alrendszer közötti pénzáramlás aprólékosabb számbavételével tovább lép a konszolidáció terén. Ennek az is a következménye, hogy az egyenleg megváltozott, mivel a pénzáramlás adatai a kiadási és bevételi oldalon számbavételi, kimutatási hibák miatt eltérőek. Ezen túlmenően megkísérletem az eredmény szemlélet lehető legszélesebb körű alkalmazását. Így nem csupán a nemzetgazdasági elszámolásokkal kerülhet az elemzés összhangba, hanem az olyan változások hatása sem érvényesül, mint például az éves kamatfizetésről a félévesre, vagy a havi adófizetésről a negyedévesre való áttérés, aminek pénzforgalmilag jelentős kihatása lehetett egy-egy évben. (Minderről bővebben a mellékletben.)

A vizsgált időszakban mind a magyar gazdaságban, mind az államháztartásban alapvető változások történtek. 1997-re a teljes kiadási volumen (az előirányzatok szintjén) az 1990. évi szintnek 86 %-át sem éri el. A szerkezetben megjelenő valóságos elmozdulás még ennél is jelentősebb. Az elsődleges kiadások volumene negyedével csökken a vizsgált időszakban, miközben a kamatkiadások volumene nagyjából kétharmadával nő. A közfeladatok tisztázása során számos szervezet került ki az államháztartás körén kívül, az állami támogatások rendszerében is lényeges változásokra került sor, így például a vasúti közlekedés és a lakásépítések finanszírozása terén. Az államháztartás 1997-re előirányzott bevételeinek volumene a bázisszint 78 %-a körül alakul, a szerkezet emögött is erőteljesen módosul. Sokkal nagyobb a csökkenés a vállalati közvetlen adók és a vámok esetében, míg a közvetett adóknál (ÁFA, fogyasztási adó) alig tapasztalható változás. Mindez részben összefügg a magyar adórendszer sajátosságaival. Egyrészt jellemző az adóalanyok megnövekedett száma, ami lehetővé teszi az adóelkerülést². Másrészt az ÁFA rendszer nemzetközileg is széles alapokon nyugszik, kevés kivételt alkalmaz, a magas kulcs mellett a tényleges terhelés az elkerülés miatt alacsonyabb. A lakossági jövedelemhez és fogyasztáshoz kapcsolódó együttes adóteher progresszivitása a családok jövedelemskáláján az időszakban csökkent és a lineárishoz közelít. (Newbery és Révész, 1996)

Az államháztartás szerkezetének változásait nemcsak számszerűen mutatom be, hanem részletesebb magyarázatokkal, a hátteret, a számok mögötti egyéb tényezőket, intézkedéseket

¹ Ezúton szeretnék köszönetet mondani a tanulmány korábbi változataihoz nyújtott észrevételekért Bathó Ferencnek, Hamcz Istvánnak, László Csabának, Lovas Zsoltnak, Náray Lászlónak, Neményi Juditnak, Petőfi Lászlónak, Szabó Juditnak, Szapáry Györgynek és Székely P. Istvánnak.

² A minimális befizetések kikényszerítésére vannak egyösszegű (lump sum) adók mintájára működő állami források, így például az egészségügyi hozzájárulás, és a vállalkozók által a minimálbér alapján fizetett TB járulékok. (Ennél többet jellemzően igysem fizetnek.)

is beleértve. Magyarországon a vizsgált időszakban³ különféle lépések figyelhetők meg, többek között reformjellegű intézkedésekre, rövidebb távú gazdaságpolitikai (pl. gazdaságellenkitő) lépésekre és jelentős fiskális kiigazításra (1995-96-ban) került sor. A fiskális kiigazítási programok sikeressége (tartós eredménye) nem csupán az intézkedéseknek az egyenlegre gyakorolt hatásától függ, hanem jellemzően attól, hogy hogyan változik meg az államháztartás kiadási és bevételi struktúrája, hol kerül sor intézkedésre. Nemzetközi tapasztalatok szerint ez a gyakorlatban bizonyítható, és a közgazdasági elmélet is alátámasztja. A fiskális szigorításnak kétféle alaptípusa figyelhető meg. A sikeresebb típus a lakossági transzfereknél és az állami szektor béreinel tudott megtakarítást elérni. A kevésbé sikeres típus az állami beruházási kiadások csökkenésére és a lakossági és közvetett adók emelésére összpontosított. Az 1995-96. évi *magyar kiigazítási program* ennek fényében sem ítéltető meg teljesen egyértelműen, jellemzőit tekintve valahol *a két alaptípus között helyezkedik el*. Megállapítható ugyanakkor, hogy a tartós eredményesség szempontjából leglényegesebb tényező terén, az államháztartásban dolgozók létszámának csökkentésében határozottabb lépésekre került sor. Belátható az is, hogy annak is van szerepe, hogy a létszámleépítés hol történt. Vannak ugyanis olyan nem hatékony területek, ahol a állami berkiadások a jövedelemtermeléshez még önköltségi szinten sem járulnak hozzá, az itt elért létszámcsökkenés egyértelműen pozitív hatású. Az adóigazgatásnál végrehajtott leépítéseknek viszont a hatékonyságot rontó hatása mutatható ki. Magyarországon a *létszámalakulás összetételét figyelembe véve is kedvezőnek minősíthető a tendencia*, az adóigazgatás például létszámában (és bérszintben is) preferált területnek számít.

Az államháztartás újraelosztásban betöltött szerepének változását (GDP arányos csökkenését) csak az állami szerepvállalás alakulását vizsgálva lehet megítélni. Figyelembe kell venni a nonprofit szféra térnyerését az intézmények kiszervezése révén, valamint a kvázifiskális tevékenységek hatását. Ez utóbbinak számszerűsítésére ezúttal nem vállalkoztam. Más szempontból sem törekedtem a teljességre. Az általam bemutatott kiadási és bevételi szintek nincsenek közvetlen kapcsolatban az államadósság változásával, nincs elszámolva kiadásként a kárpottási jegyek kibocsátása, illetve a bank, hitel- és adóskonszolidáció. (Az ezzel kapcsolatos nehézségekről a mellékletben lesz szó.)

A nemzetközi összehasonlításokat érdemes lett volna kiterjeszteni a Közép-Kelet Európai terseg többi országára is, azonban ennek komoly akadályai vannak a fiskális transzparencia hiányosságai miatt. A nehézségek ellenére több tanulmány tett kísérletet az átfogó kép bemutatására (*Kosterna, 1996, Dabrowski and Kosterna, 1996, World Economic Outlook, 1996*)

³ A vizsgálatot 1990. évi számokkal lett volna célszerű kezdeni, azonban ezek az adatok nem állnak rendelkezésünkre. A bázisév megválasztása nem könnyű, mert pl. 1991 és 1992 között számos strukturális, rendszerszerű változás történt. A számításokat 1997. novemberében zártam le. Konzisztens várható számok hiányában az elemzésbe bevont utolsó évre (1997) mindenhol az előirányzatok alapján számoltam.

I. A fiskális konszolidáció elméleti háttere, nemzetközi tapasztalatok

A fiskális politika hatásait vizsgálva a különböző elméletek nemcsak a jövedelemelosztásban betöltött szerep változásának (ill. annak mértékének) tulajdonítanak nagy jelentőséget, hanem a nemzeti jövedelemhez viszonyított bevételi-kiadási szinteknek illetve az államadósság arányának is. A Maastrichti kritériumok ebben a szellemben az államadósság mértékére éppúgy tartalmaznak előírást, mint az államháztartási deficitre.

A fiskális szigorítás vagy éppen az expanziós politika mind keresleti, mind kínálati oldalon jelentős gazdasági hatást fejthet ki. A keresletre gyakorolt hatás (1.) a fogyasztás alakulásában jelentkező vagyonhatás, illetve (2.) a kamatok változásában megnyilvánuló hitelességi hatás. A kínálati oldalon befolyásolja egyrészt (3.) az egyéni munkaerő kínálatot, másrészt (4.) a szakszervezetek reakcióján keresztül munkaerőpiac egészét is. Összességében megállapítható és empirikusan is igazolható, hogy *a fiskális hatás nagymértékben függ attól, hogy a bevételi, vagy a kiadási oldalon kerül sor a változásra.* (Alesina és Perotti, 1996, McDermott és Wescott, 1996)

1. A fogyasztás a különböző elméleti modelleknek megfelelően különböző módon reagálhat a fiskális kiigazításra, illetve annak valószínűségére.

- A ténylegesen bekövetkező intézkedés az *egyszerű keynesi modellben* (mirev. árak és bérek mellett) azt eredményezi, hogy az összkeresleten keresztül időleges visszafogás érvényesül.
- A *teljesebb keynesi modellben* a IS-LM görbe elemzésével kimutatható, hogy a kiigazítás negatív multiplikációs hatását részben ellensúlyozza a kiszorítási hatás ellentéte, a "crowding in". (A multiplikációs hatás miatt ebben a modellben a kiadás csökkenésének nagyobb a recessziós hatása, mint az adóemelésnek.)
- Az egyéb közvetítő csatornákat, így a várakozásokat és a vagyoni hatást is figyelembe vevő *neoklasszikus modellben* a keynesivel ellentétben, azt ellensúlyozó hatások érvényesülnek. A fogyasztói magatartás hosszabbtávú modelljében egy jelenlegi fiskális intézkedés hatása attól függ, hogy milyen várakozásokat kelt a jövőbeli fiskális politikát illetően. Így, amennyiben a fogyasztók tartósan értékelnek egy állami kiadáscsökkentést, akkor ez pozitív vagyonhatást eredményezhet a jövőbeli adóterhek nettó jelenértékének csökkentése által. Ennek megfelelően az állami kiadáscsökkentésnek akár expanziós jellege is lehet, hiszen növelő hatással van a magánfogyasztásra és a termelésre. Az adóemelésnek (pl. a tőkejövedelmeknél) ezzel ellentétes hatása van (McDermott és Wescott, 1996.), mivel torzító és ösztönzést csökkentő hatáson keresztül negatív vagyonhatást és termelés-visszaesést eredményez. (A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy az adóemelés is válthat ki pozitív vagyonhatást, hiszen azon túlmenően, hogy a jövőbeli adóemelés mersekli, amennyiben erősödik a fiskális politika iránti bizalom, akkor a bizonytalanság csökkenésével a biztonsági előtakarékoskodást is csökkentheti.)

Amennyiben az egyensúlytalanság miatt az államháztartás fenntarthatatlan pályára kerül, akkor erre a fogyasztás *a felhalmozódott államadósság szintjétől függően* kétféleképpen reagálhat. Alacsony államadósságszint mellett a *keynesi elmélet* érvényesül, hiszen rövid távon nem várható kiigazítás. Hosszú távon pedig a jelenlegi fogyasztók jelentős része egyszerűen nem éri meg a fiskális kiigazítást (a jövőbeli adóemelés, vagy a kiadáscsökkentést). Az államadósság növekedésével viszont az *ezzel ellenkező* magatartás erősödik fel, a fogyasztók ugyanis már a közelebbi jövőben valószínűsítik a fiskális szigorítást, azaz erre számítva jelenlegi fogyasztásukat is visszafogják.

Azt sem szabad azonban elfelejteni, hogy a jövőbeli (meg nem figyelhető) fiskális politika és a jelenlegi intézkedések által adott jelzések kapcsolata esetleges, nem ragadható meg egyértelműen, azaz végső soron pusztán az előbbi összefüggés feltételezett érvényesülésével bármilyen fiskális intézkedésre adott bármilyen fogyasztói válasz "megmagyarázható" függetlenül minden egyéb tényezőtől. Ilyenkor a fogyasztói magatartásban jelentkező konkrét reakciótól függően lehet egy adott fiskális kiadáscsökkentést éppúgy minősíteni *tartós*nak ("a fogyasztás azért nő, mert a kormányzat bebizonyította eltökéltségét") mint *átmenetinek* ("a fogyasztás azért csökken, mert a kiigazítás időtartama a kormányzati ciklustól, a választás közelségétől függ").

2. A fiskális kiigazítás által kiváltott *hitelességi hatás* szintén a jövőbeni várakozásokkal függ össze, nevezetesen a kiigazítás hitelességének kedvezőbb megítélésével kapcsolatos. A kamatok mérséklődésében megmutatkozó hitelességi hatás annál jelentősebb, minél nagyobb mértékű a kiigazítás és az állam eladósodottsága. Ilyenkor csökkennek a kockázati kamatprémiumok, mind az inflációs kockázaté (rövid távon nem feltétlenül), mind a fizetéseképtelenség illetve a halogatott kiigazítás kockázataé. (Ha nem kerül sor fiskális kiigazításra, akkor az adósságállomány növekedése bizalmi válságot idézhet elő, ami kritikus helyzetet idézhet elő a lejáratú szerkezetektől függően. A kormányzatnak ekkor két választása marad, vagy felfüggeszti az adósságszolgálatot, vagy adót vet ki például a belföldi hitelezőire.)

A kamatcsökkenés következtében növekedhet a beruházás és a tartós fogyasztási cikkek fogyasztása. Ez a hatás értelemszerűen csak a magánszféra keresletének kamatérzékeny részét érinti, azonban ez is ellensúlyozhatja valamilyen mértékben az állami kereslet csökkenését⁴.

3. A fiskális politika nemcsak a keresletet, hanem a kínálatot is befolyásolja. A neoklasszikus elmélet szerint az állami kiadások csökkentése a helyettesítési hatáson keresztül (a munkaerő kínálatának csökkenésével) éppen ellentétes hatást fejt ki a vagyonhatás 1. pontban említett fogyasztást növelő tényezőjével szemben. A szabadidő ugyanis felfogható közönséges árunak is, így a vagyonhatás fogyasztásnövelése itt is érvényesülhet, vagyis a helyettesítési hatás következtében (szabadidő-munkaidő) az egyén kevesebbet fog dolgozni.

Empirikusan sem a vagyonhatás, sem a helyettesítési hatás nem túl jelentős, de egyes szerzők (*Alesina és Perotti, 1996.*) szerint attól függően egyik vagy másik nagyobb lehet, hogy a fiskális kiadáscsökkentés időlegesnek, vagy tartósnak tekinthető-e. Előbbi esetben a helyettesítési hatás, utóbbi esetben a vagyonhatás szerepe lehet nagyobb. Ez vitatható, hiszen az a tény, hogy a kiigazítást tartósnak vagy átmenetinek minősítik-e, nem érintheti eltérően a két hatást mértékét, hiszen ezek érvényesülése egyaránt attól függ, hogy az egyén a jövőre nézve milyen következtetést von le az adott intézkedésekből.

4. Az adóemelések egyéni munkaerőkínálati hatásánál sokkal nagyobb lehet annak összkínálati hatása, amennyiben a munkaerőpiacon erős, de nem teljesen centralizált szakszervezetek működnek. Az első feltétel nyilvánvaló, hiszen a gyenge szakszervezetek csak korlátozott befolyással bírnak. A második kitétel azért érdekes, mert egy centralizált szakszervezet a béralku során nemcsak a béradók változását veszi figyelembe, hanem a kiadási oldal

⁴ A beruházások növekedésén keresztül a kiigazításnak jelentős lehet közvetett hatása a kínálatra, a gazdasági növekedésre. A beruházások alakulásának a a külső egyensúly szempontjából is lényeges lehet a szerepe. A beruházások általában importigényesek, azonban a későbbiekben növelhetik az exportszféra teljesítményét is.

(közszolgáltatások, lakossági transzferek) azzal összefüggésben álló alakulást is. Ezzel szemben a kevésbé centralizált, erős szakszervezetek a bérhez kapcsolódó állami terhek növekedése esetén a kiadási oldallal való szoros kapcsolatot nem érzékelve beremelest harcolnak ki, hogy a nettó bérek ne csökkenjenek. Ezáltal nő a gazdálkodó szektorban az egységnyi munkaerő költség, és így romlik a versenyképesség.

Az előző négy pontban elmondottak is azt sugallják, hogy valóban van annak szerepe, hogy a fiskális kiigazítás milyen kiadás-bevétel összetételben valósul meg.⁵ Az állam dologi jellegű kiadásainak növekedését ellensúlyozhatja ugyanakkora adónövekedés, a keresletre gyakorolt hatásuk azonban nem lesz egyenlő mértékű. Az állami vásárlás ugyanis közvetlenül növeli a keresletet⁶, míg az adóemelés csak közvetett hatással van a fogyasztásra, így nem automatikusan abban a mértékben csökkenti a keresletet. Ugyanígy az állami szféra beremeelésének keresleti hatása eltér az állam külföldről történő beszerzéseinek hatásától. A kiigazítás összetételét a következő hatások miatt sem lehet közömbösnek tekinteni:

- Mint láttuk, lényeges lehet annak a szerepe, hogy a kiigazítást a piaci szereplők mennyire tekintik tartósnak. Ebben lényeges eltérések adódhatnak például egy beruházási, pl. infrastruktúra fenntartási kiadás csökkentésének, vagy egy szociális transzfer megnyirbálásának megítélésében. Az előbbi nyilván kevésbé tartós megtakarítás, alacsony szinten hosszabb távon nem tartható fenn.
- A hitelességi hatást jelentősen befolyásolhatja, ha a kormányzat olyan politikailag kényes területen hoz szigorító intézkedéseket, mint a jölet kiadások, a társadalombiztosítás vagy a közalkalmazottak száma. Ez a jövőbeni fiskális politika szigorát, eltökéltséget jelzi. Mint empirikus vizsgálatok kimutatták (*Alesina és Perotti, 1995.*) ezen a téren a koalíciós kormányzatok nehezebb helyzetben vannak, gyakran hiányzik a közös akarat a nehéz intézkedések elfogadására.
- Annak is van jelentősége, hogy a kiigazítás során az állami bérkiadásokat vagy az egyéb kiadásokat kurtítják-e meg. Az előbbi esetben olyan empirikusan is kimutatható munkaerőpiaci hatás érvényesül, amely az egységnyi munkaerő költség csökkenéséhez, és az árfolyam leértékelődéséhez vezet (amennyiben az árfolyam nem rögzített). Az állam dologi fogyasztásának visszafogása ugyanakkor nem eredményezi ezt a hatást, amennyiben feltételezzük, hogy az államnak és a magánszektornak ugyanakkora a fogyasztási hajlandósága. Az adóemelésnek (a kiigazítások jellemzően a bérhez kötődő állami terheket

⁵ A különböző kiadások és adóemelés eltérő keresleti hatását már igen régen felismerték. (Haavelmo, 1945; Bator, 1960; Bent Hansen, 1969) Ha a bevétel és kiadási összetétel megváltozik, de az egyenleg változatlan, akkor az egyenleg típusú mutatók a fiskális hatást változatlanul mutatják. A gyakorlati problémát ezzel kapcsolatban kezdettől fogva az jelentette, hogy a kiadás és adóemelés különböző keresleti hatását nagyon nehéz számszerűsíteni, így ezeket nem lehet objektíven súlyozni. Ez nemcsak az országok közötti összehasonlítást akadályozza, hanem egy adott országgal kapcsolatban sem végezhető el egyszerűen idősorok elemzése, amennyiben a bevételi-kiadási szerkezet lényegesen módosult. Újabb kutatások (*Aziz és Leruth, 1997*) szerint a kormányzati vásárlások összetétele a keresleti hatáson keresztül, azon túlmenően mind a hatékonyságot, mind bizonyos makrogazdasági változók (GDP, foglalkoztatottság) változékonyságát (ciklikus válaszában mértékét) is befolyásolja. A kétféle hatás ellentétes eredőjű, így a kiadások szerkezetének változtatásakor figyelemmel kellene lenni az együttes hatásra. Az állami kiadások összetételének változásai nem semlegesek amennyiben például a beruházási javak ár rugalmassága nagyobb a fogyasztási cikkekénél.

⁶ Az állami fogyasztás rövid távú hatását célszerű elkülöníteni a hosszabb távútól. Amano és Wirjanto modellje az állami és magánfogyasztás (időszakok közötti) helyettesítésére 0,9-es rugalmasságot állapított meg, és ezt empirikusan is igazolhatónak tekintik. Ez azt jelenti, hogy egy fiskális szigorítás, ami a GDP 1 %-ával csökkenti az állami fogyasztást, végsősoron a magánfogyasztás (GDP arányában) 0,9 %-os növekedéséhez vezet.

növeltek) szinten jelentős hatása van az egységnyi munkaerő költség alakulására, mint a 3 pontban bemutattuk, a szakszervezetek reakcióján keresztül.

A szakirodalomban mindezek ellenére vitatott, hogy a fiskális kiigazításnak az egyenleg azonnali javulásában jelentkező mértéke, avagy az intézkedés módja, összetétele fontosabb tényezője a sikerességnek. McDermott-tal és Wescott-tal (1996) szemben Alesina és Perotti (1995,1996) ez utóbbi véleményen van, empirikusan is szorosabb korrelációt mutattak ki a siker és az összetétel között.

Vizsgálatuk során Alesina és Perotti húsz OECD ország 1960 és 1994 közötti adatait felhasználva, arra az következtetésre jutott, hogy a szigorú fiskális politikának kétféle alaptípusa különböztethető meg. Az első a *lakossági transzfereknél és az állami szektor béreinekért el megtakarítást*. A második hatása elsősorban az állami beruházási kiadások csökkenésében, valamint a lakossági és közvetett adók emelésében jelentkezett. A fiskális politikát az általuk használt ciklikusan kiigazított hiánymutató (Blanchard féle mutató⁷) GDP-ben mért arányának százalékos (egy, vagy két év alatti) változása szerint minősítették lazának vagy szigorúnak, a sikeresség kritériumának pedig azt tartották, hogy a szigorú politika alkalmazását követő harmadik évre vagy a GDP százalékában mért bruttó államadósság csökkenjen legalább 5 %-kal, vagy a ciklikusan kiigazított elsődleges egyenleg az intézkedés utolsó évéhez képest a harmadik évben GDP arányosan 2 százalékponttal javuljon (alternatív definícióként: szinten maradjon). A sikeresnek minősített politikáknak általában az említett első típusba, a sikertelen kísérletek a második típusba sorolhatóak. A sikerességnek és a kiigazítás pontosan ilyen szerkezeti összetételének a kapcsolatát McDermott és Wescott vizsgálata is kimutatta, noha ők más kritériumokat és hiánykategóriát használtak, mint Alesina és Perotti.

A kormányzati szektor *bércsökkenése* nem szükségszerűen kedvező a kiigazítás sikeressége szempontjából, annak szerkezete, háttere is lényeges, például az, hogy létszámcsökkenésen vagy a bérszint visszafogásán alapszik-e. Nadeem és Sahay ugyanis kimutatta, hogy a reálber szintjének csökkenése az államháztartás teljesítményének romlásához vezet, mind az erőforrások elosztásának, mind az adóbeszedés hatékonyságának csökkenése révén. Egyértelmű kapcsolat fedezhető fel az alacsony kormányzati reálbérek és az adóelkerülés mértéke között. Modelljük optimalizálható, azaz maximális nettó állami bevétel érhető el a bérszint és az adókulcsok meghatározott kombinációja által. (Nadeem Ul Haque és R. Sahay, 1996.) A felesleges létszámmal működő pazarló állami kiadásokat eredményező ún. "nem produktív" területekre koncentrálo létszámleépítés ugyanakkor nem befolyásolja (csökkenti) az államháztartás teljesítményét, így valódi megtakarítást jelent. (IMF Survey, 1997)

A *transzferek* alakulását sem lehet önmagában értékelni. A jövedelmek újraelosztását ugyanis az állam a transzfereken és az azokat fedező adókon keresztül valósítja meg. Az adóztatás "árát" mutatja ki Engen és Skinner empirikus vizsgálata, amely szerint a marginális kulcsok 5 és az átlagos adóterhelés 2,5 százalékpontos változtatása a hosszútávú növekedési ütemet 0,2-0,3 %-kal módosítja az ellenkező irányban. (Engen és Skinner, 1996) Ezzel szemben a produktívnak is nevezhető támogatásoknak pozitív hatása lehet a gazdaság

⁷ Ez a jelzőszám az elsődleges egyenlegről indul ki, és az előző évet tekinti bázisévnek. Ezután a szociális transzferek (bennük a munkanélküli segély) és a bevételek GDP arányos idősorából regressziószámítással olyan függvényekhez jut, amelynek alapján kiszámítható, hogy változatlan munkanélküliségi ráta mellett hogyan alakult volna az államháztartás egyenlege. A számítás azzal az egyszerűsítő feltételezéssel él, hogy a munkanélküliség változása megfelelően tükrözi a gazdasági ciklus helyzetét.

teljesítőképességére, amennyiben csökkentik a bűnözést és a visszaéléseket, a társadalmi elégedetlenséget (Sala-I-Martin, 1996). Amennyiben ezt a hatást pontosabban számszerűsíteni lehetne, akkor az elvileg összevethetővé válna az adóztatás előbb bemutatott "költségeivel". Ebben az esetben is igaz ugyanakkor az, hogy a nem produktív (nem megfelelően célzott) támogatások csökkentése pozitív hatású, mérsékelhetővé válik a jövedelemközpontosítás mértéke.

Érdekes lehet összevetni az elsődleges kiadás szintjeiben, szerkezetében bekövetkezett változásokat néhány ország fiskális kiigazítása kapcsán. Az ír fiskális kiigazítás (1987-89) "1. típusú" volt, azaz a kiadási oldalra, és azon belül is jelentős részben a bérek és transzferek csökkentésére összpontosított. A dán kiigazítás (1983-86) fele részben a kiadási, fele részben a bevételi oldalra támaszkodott. Az első olasz intézkedések (1993-ig) a "2. típusba" sorolhatóak be, azaz főleg adóemeléssel jártak együtt. A következő kiigazítás (1994-95) látszólag már az "1. típus" megoldásait követte. A magyar kiigazítás szintén vegyes képet mutat, valahol a két alaptípus között helyezkedik el.

1. sz. tábla

Az államháztartási kiadások alakulása a GDP %-ában

	Az intézkedés éve előtti két év		A kiigazítás évei alatt (1-2 év)*		Következő két év	terv
Elsődleges kiadás						
Írország	40.6		35.3		33.8	
Dánia	50.4		46.4		46.6	
Olaszország	43.0		45.7	42.7		
Magyarország	53.8			42.9		38.8
Transzferek						
Írország	17.4		16.0		14.8	
Dánia	19.7		18.6		19.0	
Olaszország	20.1		21.8	21.2		
Magyarország	24.9			20.1		17.7
Bérkiadás						
Írország	12.2		11.0		10.7	
Dánia	19.9		18.3		18.2	
Olaszország	11.9		12.5	11.7		
Magyarország	9.7			8.7		8
Áruk és szolgáltatások						
Írország	7.4		6.2		6.3	
Dánia	8.0		7.3		7.2	
Olaszország	7.7		8.7	7.6		
Magyarország	10.0			8.4		8.1
Felhalmozási kiadások **						
Írország	3.6		2.1		2.1	
Dánia	2.8		2.2		2.2	
Olaszország	3.3		2.7	2.2		
Magyarország	7.7			5.5		4.7

* Olaszországban két kiigazítás volt, az első oszlop az 1993. évi, a második az 1994-95. évi mutatja

** Magyarország esetében tőketranszferek is szerepelnek benne, a többi országnál tartalma nem tisztázott. Megjegyezzük, hogy a magyar számok bruttó beruházást tartalmaznak, azaz nincsenek csökkentve a kiadási oldalon jelentkező, reálszféra értékesítéséből származó bevétellel, ami "negatív beruházás". Ez az átalakulással kapcsolatban jelentkezett, döntően az önkormányzatok értékesítettek pl. ingatlanokat. (1994-ben a GDP-nek csaknem 2 %-át tette ki)

Forrás: Alesina és Perotti (1996) és Magyarország esetében az intézményi kiszervezés hatásával korrigáló saját számítás

A fiskális kiigazítás utáni időszak tényadatai csak Írország és Dánia esetében állnak rendelkezésre. Láthatóan mind a két ország képes volt fenntartani a kiadási oldalon elért eredményeit, sőt Írországban tovább mérséklődtek az állami kiadások. Azon túlmenően, hogy Dániában az adók emelésére is sor került, a kiadási megtakarítások számos hasonlóságot mutatnak. Dániában a transzferek szélesebb körű csökkentését hajtották végre, a nyugdíjrendszeren keresztül a munkanélküliek támogatásán és a táppénzen át. A béreknél úgy érték el megtakarítást, hogy felfüggesztették a bérek indexálását, és megszüntették az állami és magánszektor bérei közötti kapcsolatot. Az állami alkalmazottak létszámában nem sikerült csökkentést elérni, de legalább a korábbi folyamatos létszámemelkedésnek véget vetettek. Írországban a transzfereknél nagyrészt csak az egészségügyben történtek intézkedések, az állami alkalmazottaknál viszont nem csak a reálbéreket tudták mérsékelni, hanem a létszám is 10 %-kal csökkent. Ezt hároméves létszámstoppal, előnyugdíjazással, és önkéntes munkanélküiségi rendszerrel érték el. A lényeges eltérés a dán és az ír megoldás között abban volt, hogy az írek a személyi jövedelemadónál csökkentették, a dánok növelték az átlagos terhelést, illetve a marginális kulcsokat. Az íreknél ezzel nőtt a rendelkezésre álló jövedelem, így a szakszervezetek elfogadták az inflációnál kisebb bérnövekedést. A dán szakszervezetek ezzel szemben a kiigazítás után négy évre visszamenőleg utólag igényelték az adóemelés kompenzációját. A kiigazítás időszakában mind a két országban nőtt a versenyképesség. Írországban jelentős gazdasági fellendülés indult meg. Dániában viszont a kiigazítást követő években a szakszervezeti követelések teljesítése következtében nőttek a bérek és csökkent a profit illetve a versenyképesség, és így gazdasági recesszió kezdődött.

Az olasz fiskális kiigazítás, mint említettük 1993-ig egyértelműen a bevételi oldalon fejtette ki egyszeri, illetve időleges jellegű hatását. Ugyanakkor ellentmondások azok 1994-95. évi újabb intézkedések is, amelyek a kiadásokat nyirbálták meg. A legnagyobb megtakarítást ugyanis a beruházások területén érték el, ami a sikertelenebb "2. típusú" megoldásokat jellemzi. A szociális transzfereknél jelentkező "megtakarítások" egyszerűen a kiadások elhalasztásának, átmeneti felfüggesztésének az eredményei. A béreknél megfigyelhető csökkenésben volt ugyan szerepe a létszámstopnak is, de lényegében a tervezettnél magasabb infláció következtében csökkentek a reálbérek. A szakszervezetekkel ugyanis abban állapodtak meg, hogy a bérek 1992-től a tényleges helyett a tervezett inflációhoz kötődnek. Ez ahhoz vezetett, hogy erősödött a szakszervezeti nyomás az reálbércsökkenés ellensúlyozására irányuló utólagos kompenzációra.

A magyar kiigazításnak, mint ezt a következőkben részletesebben is látjuk majd, számos vonása első ránézésre a dán és az olasz példához áll közelebb. A dánokhoz hasonlóan nőtt a személyi jövedelemadó átlagos terhelése és marginális kulcsa. Sor került átmeneti bevételnövelő intézkedésekre is, ugyanúgy mint az olaszoknál. (Ezzel szemben pl. a hagyományos vámok nemzetközi kötelezettségeink alapján folyamatosan csökkentek.) Az olasz (és részben a dán) megoldáshoz hasonlóan megtakarítást sikerült elérni a felhalmozási kiadásoknál is. Mindezek a kevésbé sikeres "2. típusú" intézkedések jellemzői. Biztató ugyanakkor, hogy az "1. típusú" intézkedések hatása is kezd kibontakozni. Dániához hasonlóan a transzfereknél széles körben sikerült megtakarítást elérni, így pl. a nyugdíjnal, táppénznel. A bérek, akárcsak Olaszországban, a tervezett inflációhoz kötődnek (így a ténylegesen magasabb infláció kompenzációs nyomást vált ki), ugyanakkor a létszám leépítése terén határozottabb lépésekre került sor, mint akár Írországban. Az utóbbi módon elért strukturális megtakarításnak nagyon lényeges a szerepe, mert (mint az ír példa is mutatja) ez biztosíthatja a kiigazítás hosszabb távú sikerét.

II. Az államháztartás kiadási és bevételi szintjének és egyenlegének alakulása

Magyarországon 1990-93 között a piacgazdasági átmenet és a kelet európai piacok elvesztése következtében a jövedelemtermelés volumene mintegy 19 %-kal esett vissza, miközben a fogyasztás volumenének mérséklődése ennél lényegesen kisebb mértékű volt. A *jövedelemtermelés és a fogyasztás közötti egyensúly* fenntarthatatlan mértékű megbomlása 1994-95-ben megszűnt, a GDP csaknem 5 %-os növekedése mellett a végső fogyasztás 5,5-6 %-kal esett vissza. A *teljes egyensúly* romlása azonban 1994-ben sem állt meg, mivel a jövedelemtermelés csak a fogyasztás növekedésénél nőtt gyorsabb ütemben, azonban messze elmaradt a *felhalmozási kiadások* volumenének emelkedésétől. Ennek következtében 1995-ben a növekedés lelassulása árán is vállalni kellett a fogyasztás visszafogását. A sikeres kiigazítás azzal magyarázható, hogy 1995-ben és 1996-ban az államháztartás terjedelme, újraelosztásban betöltött szerepe a GDP-hez viszonyítva érzékelhetően kisebb lett.

Az államháztartásnak mindvégig volt bizonyos stabilizáló szerepe. 1993-ig növekvő kiadásaival fékezte a kormányzat a visszaesést. Addig azonban, míg 1991-92-ben fedezte a lakossági megtakarítások növekedése a deficitet, addig 1993-tól a hiány már csak a külső pozíció romlásával volt finanszírozható. 1991-92-ben nem érvényesült az államháztartás kizorító hatása a vállalkozói szektor gazdasági sokk következtében mérsékelt hiteligénye mellett. A kizorítási hatás 1993-tól válhatott jelentősebbé, amikor a vállalkozások finanszírozási szükséglete emelkedni kezdett. Így amikor 1994-re megindulhatott a gazdasági növekedés, addigra nyilvánvalóvá vált a belső és külső egyensúly tarthatatlansága. A szükségesse való 1995-96. évi fiskális kiigazítás nyomán javuló egyensúly átmenetileg bizonyos növekedési áldozattal járt, azonban csak ezen a módon volt lehetőség egy tartós gazdasági növekedés alapjainak biztosítására. A kiigazítás nem volt expanziós (fogyasztásnövelő) jellegű mint Irországban és Dániában, de a versenyképességet hasonló módon javította. A fiskális szigorítás növekedésre gyakorolt pozitív hatásai először ezen a csatornán jelentkeztek, 1996-tól azonban a hitelességi hatáson - a kamatokban foglalt kockázati prémium jelentős csökkenésén - keresztül is érvényesült és annak következtében, hogy az államháztartás csökkenő finanszírozási igényén és jövedelemcentralizációs szintjén keresztül teret engedett a vállalkozásoknak.

Meg szeretném jegyezni, hogy elemzésemben az "1995. évi kiigazítás" nem egyenlő az évközben bevezetett intézkedéscsomaggal. Ennek praktikus oka a vizsgálat éves bázisa, másrészt a különböző hatások szétválasztásának nehézségei. Ezen túlmenően az eredeti költségvetési elképzelések sem állíthatók abszolút ellentétbe a Bokros-csomaggal, hiszen azok bizonyos előrelépést eleve tartalmaztak. Az állami jövedelemcentralizáció csökkentését tűzték ki célul, ami önmagában is eredmény lett volna. Az az évközi szigorítás, ami a külső és belső egyenleg javítása miatt vált szükségessé, ehhez képest döntően bevételnövelő intézkedéseket tartalmazott. (ld. tábla a mellékletben) A bevételek *nominálisan* magasabbak lettek, a nagyrészt rögzített kiadások ugyanakkor kevésbé változtak. Az igazi eltérés az előirányzathoz képest a kiadások és bevételek reálértékében jelentkezik. A tervezettnél magasabb árszintemelkedés ugyanis a *kiadások nem várt értékvesztését* eredményezte, míg a *bevételek volumenének* tervezett *mérséklődése* nagyjából *teljesült*. Röviden tehát így foglalhatóak össze az 1995. évi fiskális kiigazítás jellemzői.

Számszerűen a következő *stilizált számok* alapján jellemezhetőek a folyamatok. Az 1995. és 1996. évi intézkedések fiskális hatása a GDP-nek mintegy 9,5 %-ára becsulhető⁸. Az ir kiigazítás a GDP arányában három év alatt 8 %-os, a dán kiigazítás négy év alatt 11 %-os javulást eredményezett (a ciklus hatását kiszűrve). A teljesség kedvéért ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy 1995-96 során a vagyongazdálkodók kvázi fiskális kiadásai a GDP 1 %-ával bővültek. A kiigazítás korrigált hatása így 8,5 %, ami azonban kedvező módon nagyrészt a folyó (elsődleges) kiadások körében történt csökkentésből származik. Ebből nagyságrendileg a GDP 1,5 %-a lehetett a strukturális megtakarítás (táppénz, családi pótlék, fajlagos exporttámogatás, közlekedés és gyógyszer árkiegészítése, létszámleépítés, stb.). A fennmaradó nagyjából 7 %⁹ GDP arányos kiigazításból a GDP 4 %-át kitevő rész lehet a nem várt többletdeflációs hatására bekövetkezett értékvesztés. Ez az átmeneti megtakarítás a következő években elvesztheti hatását, mert erősödik a kompenzációs igény az elszenvedett veszteségek után. (A vizsgálat nem terjed ki az 1998. évi fiskális helyzet vizsgálatára, erről röviden a mellékletben van szó.)

Ha az Alesina és Perotti féle kritériumok alapján kívánjuk meghatározni a kiigazítás sikerességét, akkor a magyar szigorítás annak ellenére előreláthatóan sikeresnek minősül majd, hogy az elsődleges egyenleg *szintje* nem javul tovább, hiszen a másik, az *egyenleggel* összekapcsolható (megfelelő szufficit biztosításával elért adósságcsökkentési) kritériumot tudjuk teljesíteni¹⁰. Önmagában ennek a minősítésnek nincsen nagy jelentősége, hiszen a kritériumokat önkényesen állapították meg, ugyanakkor lehetőséget nyújt nemzetközi összehasonlításra. Eszerint a magyar kiigazítás empirikusan abba a negyedébe tartozna vizsgált programoknak, amelyek sikeresebbnek minősíthetők.

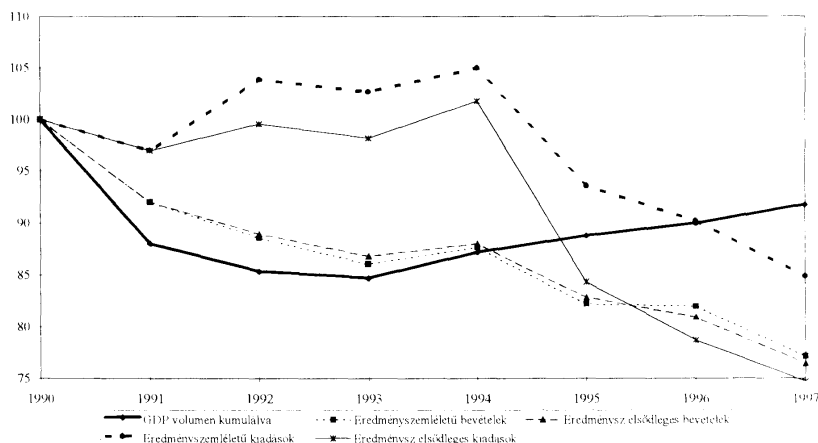
⁸ Alesina és Perotti vizsgálatában használt ciklikusan igazító jelzőszám, a *Blanchard mutató* nem számítható ki Magyarország esetében. Ehelyett az OECD által használt ún. holland mutató korrigált változatát alkalmaztuk. A holland mutató a ciklus hatását úgy ragadja meg, hogy feltételezi, hogy az államháztartási elsődleges bevételek az egyik évről a másikra a GDP tényleges növekedésével arányban változnak. Az elsődleges kiadásoknál azzal a feltételezéssel él a mutató, hogy azoknak ciklikusan semleges esetben a potenciális GDP-vel kellene együtt mozogni. A kiadásokat elvileg a ciklustól függetlenül, a gazdaság potenciális teljesítőképességének arányában kellene növelni. Az így megállapított, semlegesnek tekinthető kiadási és bevételi szint meghatároz egy *semleges elsődleges egyenleget*, amelytől való *eltérés* az államháztartás keresleti hatását mutatja. Számításunkban annyiban térünk el az OECD mutatótól, hogy a kiadások közül kiemeltük a munkanélküli ellátásokat (ciklussal ellentétesen alakulnak), másrészt azokat a tőkebevételeket, amelyeknél semmilyen kimutatható kapcsolat nincsen a gazdasági ciklussal, továbbá a beruházási kiadásokat (átalakuló gazdaságban ez elvileg sem kapcsolható a potenciális GDP-hez). Ezen esetekben a viszonyítási alap nem a *ciklikusan semleges* bevétel, vagy kiadás, hanem egyszerűen a bázisvíz szint (GDP deflátorral növelve). A holland mutatót és a Blanchard féle mutatót összehasonlítva (Perotti, 1996) azonban az is kimutatható, hogy a deficit csökkenésekor a holland mutató rendre magasabb fiskális hatást mutat.

⁹ A 7 %-os kiigazításból 2 % a nyugdíjnal, 3,5 % a bér és dologi kiadásoknál jelentkezett.

¹⁰ Nagyrészt már 1997-ben teljesült az államadósságnak kritériumban szereplő (GDP arányában) 5 %-os csökkenése (természetesen a privatizációs előtörlesztések hatásán túlmenően).

1. sz. ábra

Az államháztartás bevételeinek és kiadásainak volumenváltozása



Forrás: MNB

Az államháztartás összes bevételeinek és kiadásainak volumene 1991-93 között együtt mozgott az elsődleges (kamatok és jegybanks befizetés/vesztéségtérítés nélküli) bevételekkel és kiadásokkal. Erre az időszakra még az elsődleges kiadások és bevételek meghatározó szerepe jellemző. 1994-től kezdve a piaci kamatozású államadósság felduzzadásával egyre nagyobb eltérés tapasztalható a két kategória (teljes és elsődleges) között. A vizsgált időszak végére a teljes kiadási volumen az 1990. évi szint 86 %-a alá csökkent. Emögött még ennél is nagyobb szerkezeti elmozdulás húzódik meg. Alapvetően megváltozott az elsődleges és kamatkidások egymáshoz viszonyított aránya. Az elsődleges kiadásoknál nem csak reformjellegű megtakarításokra került sor, hanem jelentősen megváltozott az államháztartás köre¹¹ is. A kamatkidásokat nagymértékben növelte az államháztartás 1992-től piaci alapokra került finanszírozása, aminek következtében az eladósodás valódi terhei több-kevesebb késéssel, de tükröződnek a költségvetésben. Másrészt a csődtörvény bevezetése révén az állami tulajdonú vállalatoknál keletkezett, addig rejtve maradt, ám folyamatosan növekvő veszteség is megjelent, realizálódott. Ennek hatása a bankrendszer hitel-portfóliójának és pénzügyi pozíciójának romlásában is megmutatkozott. Állami szerepvállalás nélkül ezt nem lehetett kezelni, a piacgazdasági átalakulással járó óriási többletterhek ezen részét az állam azonban nem közvetlenül a kimutatott hiány terhére, hanem az államadósság növelésével rendezte. Az állam ugyanis a veszteséget nem új állampapír kibocsátással, hanem a konszolidációban érintett bankoknak közvetlenül átadott (hosszúlejáratú, de piaci kamatozású) államkötvényekkel fedezte. Ennek kamatterhe viszont a későbbi évek államháztartási egyenleget jelentősen rontotta, és 1994-ben már a GDP-nek majdnem 2,2 %-át (az összes kamatkidásnak csaknem egyharmadát) tette ki. A közvetlen kamatterheken kívül az államadósság felduzzadása a teljes

¹¹ Folyamatosan jelentkezett az intézmények kiszervezésének hatása, ezzel párhuzamosan nőtt a nonprofit szektor súlya. Számos vállalkozási tevékenységet végző, nem klasszikus államháztartási intézmény is átalakult, ezek saját bevételei és kiadásai csökkentették az államháztartás főösszegeit. Részletesebben erről az utolsó fejezetben lesz szó.

piaci kamatozású adósságállomány kockázati prémiumának alakulására is hatást gyakorolhatott.

A vizsgált időszakban megfigyelhető jelentős szerkezeti változások, mint láttuk, részben az államháztartási reform kibontakozásával is összefüggenek. A főbb elemek a teljesség igénye nélkül a következők:

1. 1992-től kezdve sor került a finanszírozás piaci alapokra helyezésére, azaz a kedvezményes hitelezés megszüntetésére, a jegybanki finanszírozás korlátozására, majd másodpiaci tevékenységre szűkítésére és az adósságkezelésre specializált szervezet és az elsődleges forgalmazói rendszer létrehozására. A központi költségvetés és a jegybank közötti 1997-es adósságcsere a jegybank által felvett devizaadósság (és a nettó devizaadósságon folyamatosan keletkező leértékelési veszteség) kérdését is rendezte.
2. Az állami közfeladatok körének bizonyos mértékű tisztázása megkezdődött. Számos szervezet és szervezeti egység került fokozatosan az államháztartás körén kívülre, egy részük az 1993-tól bevezetett új szervezeti formák (közalapítvány, közhasznú társaság, köztestület) valamelyikévé alakult át. Új alapokra került a MÁV állami finanszírozása is. 1991-től a lakásfinanszírozás rendszere is megváltozott, a kedvezményes kamatozású (3 %-os) hitelek átalakultak 15 %-os kamatúvá illetve a tartozás felének átvállalása mellett piaci kamatozású hitellé. Az állam által átvállalt tartozás - a bankok konszolidációjához hasonlóan - állami kötvények átadásával történt és így növelte a kamatkiadást, de az átvállalás maga nem jelent meg a folyó hiányban.
3. Nagymértékben változott az állami tulajdon köre is. A privatizáció, ami nem más mint az állam pénzügyi eszközei (vállalati részvény és pénzállomány) közötti átcsoportosítás, változást eredményezett az elsődleges és kamategyenleg alakulásában is. Az elsődleges egyenleget rontotta, hogy az állam osztalékbevétele csökkent, a kamategyenleg pedig javult, mert nőttek a kamatbevételek, illetve az adósságtörlesztés miatt csökkentek a kamatkiadások, és nőtt a jegybanki eredménybefizetés¹². Miután sor került a helyi önkormányzatok vagyoni körének tisztázására, meghatározására, a reálvagyon értékesítése révén elsődleges tökebevételek is keletkeztek. Az önkormányzatok egy részénél a privatizációs bevételekből történő finanszírozás lehetővé tette, hogy az erősödő pénzügyi korlátok ellenére fennmaradjon a deficit, vagyis a szükséges kiigazítás késlekedjen.
4. 1991-től teljesen megváltozott a helyi önkormányzatok¹³ szabályozása. Alapvető lett az önkormányzati törvényben is rögzített forrásorientált-szabályozás és a bevételi érdekelttség (helyi adóztatási autonómia). Az önkormányzatok jelentős pénzügyi függetlenségre tettek szert, ez tükröződött abban is, hogy számottevő kamatbevételt tudtak elérni, ugyanakkor lehetővé vált az is, hogy nagymértékben eladósodjanak. A hitelfelvételnek végül az Államháztartási törvény szabott határt, az állam felé való tartozást a kincstári nettó finanszírozás tette lehetetlenné, az egyéb tartozásoknak pedig a csődtörvény lett a gátja. Ez utóbbi alól csak az egészségügyi intézmények képeztek kivételt, de rohamos eladósodásuk miatt 1997-ben döntés született arról, hogy a csődtörvény hatálya alá kerüljenek.
5. Valamivel átláthatóbbá vált a társadalombiztosítási rendszer abban az értelemben, hogy 1991-től folyamatos profilisztizásra került sor. Először a központi költségvetés és a TB

¹² Mivel a privatizációs előtörlesztések jelentős részben a jegybank felé fennálló nem piaci kamatozású adósságot érintették, ezért a közvetett kamatkedvezmény csökkenése révén az eredmény növekedése miatt inkább nagyobb jegybanki befizetést és nem annyira kamatmegtakarítást eredményeztek.

¹³ 1991-94 között az önkormányzatok konszolidált kiadása a GDP 13 %-áról 14,5 %-ára nőtt. Ez az arány 1995-96-ban fokozatosan közelítette, majd 1997-ben az előirányzatok szerint el is éri a nyugat-európai országokban tapasztalható 10 %-os arányt.

között (a költségvetéshez kerültek a szociális jellegű kiadások, a TB-hez az egészségügyfinanszírozás), majd a társadalombiztosítási ágak között. *Az önkormányzati rendszerrel megnövekedett a TB önmállósága, ellentmondásos volt viszont az a helyzet, hogy a növekvő hiány finanszírozása a költségvetést terhelte.* Az egészségügyi és nyugdíjreform hiányában ezen a helyzeten a vagyonjuttatás¹⁴ is csak átmenetileg segített volna, és a kamatfizetés ellenében történő finanszírozás¹⁵ is csak részleges eredményt hozhat. A megoldás egyrészt az, hogy 1997. második félévétől változik a TB költségvetési javaslat elkészítésének, benyújtásának rendszere, a finanszírozást biztosító költségvetés szerepe nő ezen a téren. Másrészt a hosszú távú megoldást az biztosítja, hogy 1998-tól megindul a nyugdíjreform, és fokozatosan az egészségügyben is kibontakozhat a szerkezeti korszerűsítés és a finanszírozás átalakításának (teljesítményfinanszírozás) hatása.

6. 1996-tól működni kezdett a kincstári rendszer, a központi költségvetési intézményeknél ezzel megvalósult az utólagos finanszírozás. A kiadások ellenőrzése mellett a Kincstar 1997-től az intézmények által ki nem fizetett tartozásokat is figyelemmel kíséri¹⁶. Bizonyos időtartam vagy összeghatár túllépését követően csődbiztost delegálnak a központi intézményhez. A kincstári rendszer indulásától bevezették a helyi önkormányzatokkal való nettó elszámolást, ami azt jelentette, hogy az állami támogatásokat a befizetési kötelezettségekkel (pl. bérterhek) csökkentve utalják át, ez a megoldás a központi költségvetés likviditását javította, az önkormányzatokét rontotta. A kincstári rendszer kiterjesztése fokozatosan történt, először az elkülönített alapok, majd 1997-től a TB kapcsolódott be. Megváltozott az elkülönített alapok helyzete is, nagy részüket a központi költségvetés fejezeteibe integrálták¹⁷ 1996 év elejétől.
7. Valódi megtakarítást jelenthet az államháztartási kiadásokban a közbeszerzési rendszer, ami 1996-ban év során kezdett működni. Az állami vásárlások optimalizálhatóak, az árakban érvényesíthető az állami kereslet nagyságrendje.

Amennyiben úgy vizsgáljuk az államháztartás terjedelmének alakulását, hogy figyelembe vesszük (vagyis a kiadások és bevételek közé visszahelyezzük) az említett kiszervezések hatását és az adókedvezményeket támogatásokként kimutatjuk, akkor valóságosabb képet kapunk a folyamatokról (2. sz. ábra). A kiadásoknál a korrekciókkal folytonosabb növekedés látszik 1994-ig, míg az ezt követő időszak mind a kiadásoknál, mind a bevételeknél kevesebbe egyenletes mérséklődést mutat. 1996-ban ez a trend ugyanakkor, különösen a bevételeknél, megtörik. Ez felerészben az intézményi kiszervezés felgyorsulásával, felerészben az adókedvezmények előző évinél magasabb szintjével magyarázható.

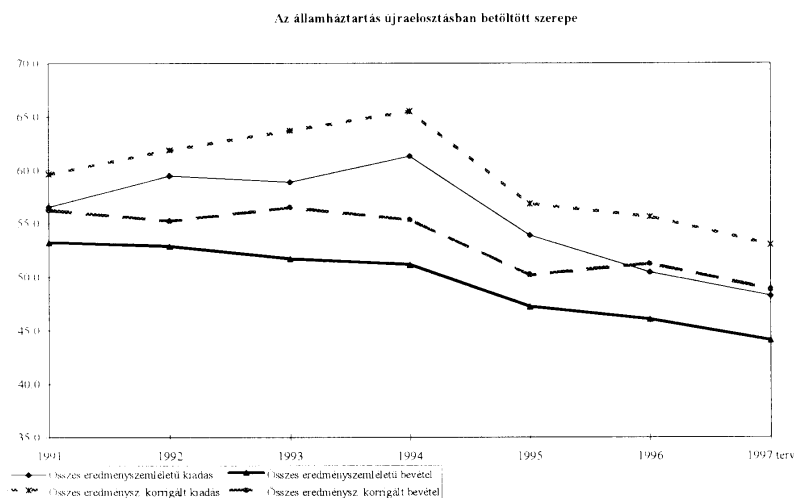
¹⁴ Folyamatosan napirenden volt a TB vagyonnal történő ellátásának kérdése, végül 1996-97-ben került erre sor, de az eredetileg előirányozottnál jóval kisebb mértékben. Probléma az, hogy hiányzik a TB vagyongazdálkodására vonatkozó törvény, így ez a kérdés rendezetlen.

¹⁵ 1996-tól a TB alapok csak bizonyos határig vehetnek igénybe kamatmentesen likviditási hitelt a költségvetéstől, afelett csak kamatfizetés ellenében.

¹⁶ A közbeszerzési rendszer keretében egy bizonyos beszerzési értékhatár felett ez egyszerűen nyilvántartható.

¹⁷ 1996-ig mintegy 30 elkülönített alap működött. A változás csaknem mindegyik érintette, egy alap jogutód nélkül megszűnt, 19 alapot a továbbiakban a fejezeteken belül működtetnek, négy alap maradt változatlan, egy alap pedig öt korábbi alapot integrálva működik tovább.

2. sz. ábra



Forrás: MNB

III. Az államháztartás elsődleges bevételeinek alakulása

Az elsődleges bevételek legnagyobb részét az adóbevételek jelentik. Ennek megfelelően változatlan adórendszer mellett az elsődleges bevételek a GDP változásának megfelelően alakulnának¹⁸. A GDP-től eltérő mozgás a adórendszer módosításainak irányát¹⁹, mértékét, illetve az adófizetők erre adott (adóelkerülés változásában megnyilvánuló) válaszát mutatja. Mint az 1. számú ábrában is látható, az adóbevételek (elsődleges bevételek) 1991-94-ben és 1996-ban a GDP-nek megfelelően (ciklikusan semleges), míg 1995-ben azzal ellentétesen alakultak.

1991-ben az adóalapot rendkívüli mértékben csökkentette a keleti piacok elvesztése és a cserearányok romlása miatti gazdasági sokk. A bevételek kieséséhez hozzájárult továbbá, hogy az adóalapok szerkezete (nyereség, személyi jövedelem) a feltételezettnél is jobban megváltozott, és a magángazdaság és a kisebb vállalkozások térhódításával a fekete gazdaság is teret nyert. A magasan tartott, sőt esetenként megemelt adókulcsok ösztönöztek az

¹⁸ Egységnyi rugalmasságot feltételezve az adók teljesen együtt mozognának a GDP-vel, összességében nem változna részarányuk. Az egységnyinél nagyobb rugalmasságot okoz viszont a progresszív személyi jövedelemadó rendszer. Ezzel ellentétesen hat viszont a társasági adórendszerben a veszteség elhatárolás rendszere, hiszen így az adóbevétel késleltetve követi a jövedelemtermelés alakulását.

¹⁹ A magyar adórendszer általános jellemzői között első helyen kell megemlíteni, hogy az az államháztartási reform kezdetén, 1988-89-ben bevezetett új adónemekkel (társasági adó, személyi jövedelemadó, ÁFA) korszerű szerkezetet nyert. Azóta is folyamatosan fejlődik az adórendszer, jelenleg az adóalapok egységesítése és a fogyasztási adó nemzetközi normák szerinti kialakítása van napirenden.

adóelkerülésre, az adóalanyok számának megsokszorozódása miatt túlterhelt adóhatóság pedig nem tudta ezt meggátolni²⁰.

A piaczgazdasági átalakulás a szabályozórendszer változásai (amortizáció gyorsítása, banki tartalekolási kötelezettség emelése stb.) révén is a bevételek kiesését eredményezte, az 1993-ig lényegében érintetlenül hagyott kiadási oldalt (8. sz. tábla) fedezni szándékozó adórendszer ennek következtében kényszerpályára került. Determinációt jelentett az is, hogy a nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalások lényegében meghatározták a vámpolitika mozgásterét, így 1993-tól folyamatosan csökkenteni kellett a vámtételeket. A kiadások fedezetén túlmenően ösztönző, támogató szerepet is felvállaló adórendszernek folytonosan felül kellett vizsgálni az adókedvezmények körét, hogy az adóelkerülés legális lehetőségeit szűkítse. Így az adóelőírások évről évre változtak, de gyakran évközben is az adóbevételek növelésével próbálták korrigálni a pottköltségvetések a hiány tervezettnél kedvezőtlenebb alakulását.

Miután nyilvánvalóvá vált, hogy az egyenleg romlását az elsődleges egyenleg szintjén kell ellensúlyozni, és a bevételek növelése nem járható út, 1994-től nem lehetett halasztani az elsődleges kiadások mérséklését. Ez lehetővé tette volna az adóterhelés bizonyos csökkentését is. Az elképzelések mind 1994-ben, mind 1995-ben csak részben valósultak meg. Az évközben az egyensúly javítása érdekében hozott intézkedések az adóterhek tervezett csökkentésének ellenében hatottak, azt mérsékeltek. (1994 folyamán a forgalmi adók emelése, 1995 során a vámpótlék bevezetése, egyszeri nagyobb mértékű leértékelés.) 1996-ban ismét a GDP arányos centralizáció csökkentését irányozták elő. Az alábecsült, ténylegesen magasabban teljesülő 1995. évi bázis miatt azonban bevételi többlet jelentkezett, így a centralizáció csökkenése ellenére az állami központosítás tervezett szintjét nem sikerült elérni.

²⁰ Másik fontos jellemző az adóalanyok viszonylag nagy száma (kisvállalkozások), ami egyrészt adóhatóság ellenőrző tevékenységét nehezíti meg, másrészt hozzájárult az egyes adótipusokban jelentkező keveredéshez. Ilyen kevert forma volt a társasági adón belül az árbevétel százalékában meghatározott minimáladó (forgalmi típus), és ehhez hasonlóak az átalány jellegű adók is (pl. árbevétel mínusz 10 % feltételezett költségnyad), míg a klasszikus forgalmi adó (ÁFA) a fogyasztáson kívül a beruházást is adóztatja, így jövedelemalapú adóhoz hasonló. Az adórendszer meghatározó vonása az is, hogy csaknem kizárólag az önadózásra épül. Ilyen esetben az adófizető az aktív fél, az adóhatóságra a több mint négymillió adófizető ellenőrzésének feladata hárul. Ez csak akkor végezhető el hatékonyan, ha az adószabályok egyszerűek, az információs rendszer és az eljárási formák egységesek. Ez utóbbiak lehetőségét rontotta az az alkotmánybíróági döntés, amely a személyiségi jogok védelmére hivatkozva megtiltotta a személyi szám adózási célú alkalmazását, az APEH és a TB közötti állandó információs csatorna kiépítését. Az adóhatóság hatékonyabb működése irányába hat ugyanakkor az APEH és a VPOP szorosabb együttműködése, és a TB-vel kialakuló bizonyos kapcsolattartás. Összességében sikeresnek minősíthetők a vámpolitikai erőfeszítései, például a vámbiztosíték rendszer bevezetésével az 1992. év eleji 1.4 % GDP arányos kinnlevőség 1993-ra 0.3 %-ra, 1997-re pedig 0.1 %-ra mérséklődött.

2. sz. tábla

Az államháztartás konszolidált bevételei (GDP %)							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997. érv.
Össz konszolidált bevétel	52.3	51.2	53.2	50.3	46.4	45.7	44.7
Össz konszolidált eredm. sz. bevétel	53.2	52.8	54.5	51.4	47.2	46.2	44.5
konszolidációs, kerekítési hiba	0.1	0.6	0.1	0.3	-0.1	-0.2	0.1
kamatbevétel eredményszámlában	1.7	1.4	1.0	1.1	1.0	1.9	1.1
MNB befizetés eredményszámlában	0.0	0.0	0.3	0.5	0.1	0.0	0.7
elsődleges bevétel	50.5	50.5	52.4	49.5	45.5	43.7	42.3
elsődleges bevétel eredményszámlában	51.5	51.4	53.3	49.9	46.0	44.2	42.6
társasági (penzint.) jöv. adó eredményszáml.	4.5	2.5	1.7	2.0	1.9	1.9	2.0
Term. hez. forg. hoz. kötődő adók, vám eredm.	16.7	16.8	17.8	16.9	17.8	16.6	15.8
lakossági jövedelemadó eredményszáml.	7.3	7.7	7.7	6.9	7.0	7.1	6.7
Nyugdíj és egyéb járulékok eredm.	13.7	14.5	14.6	13.3	11.7	10.8	11.5
lakossági termelési adó, vám	0.1	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Működési, díj, illeték és vállalkozási bev.	4.2	4.4	4.6	4.6	3.7	3.4	3.0
vagyoni jellegű (gépjármű-) adó, illeték, vagyonadó	0.4	0.8	0.7	0.6	0.7	0.9	0.7
Tulajdonosi bevétel (osztalék)	0.8	0.3	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1
bírság, pótlékok	1.2	1.2	1.1	0.9	0.7	0.7	0.8
Egyéb bevétel	0.3	0.5	0.6	0.9	0.5	1.0	0.1
Tőkebevétel	2.1	2.5	4.4	3.4	1.9	1.6	1.8
Törlesztések (kül és belföld)	0.7	0.3	2.3	0.4	0.1	0.3	0.4
Visszatérítések (járadék, hitelkonz., JAGÁ)	0.9	0.7	0.6	0.7	0.6	0.5	0.4
vagyontértékesítés	0.5	1.3	1.2	1.9	0.9	0.7	0.8
Felhalmozási és egyéb tőkebevétel	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2

Forrás: MNB számítások a költségvetési adatok alapján (ld. melléklet)

Vizsgálatok (Newbery és Révész, 1996) azt is mutatják, hogy az adórendszer változtatásai (1988-1996) során a lakosság esetében jelentősen megváltozott annak mind újraelosztásra gyakorolt hatása (adóterhelés), mind ösztönzési hatása (marginális kulcsok). A *családi szinten* megállapított "összes adóterhelés" elemzésükben a következő tételeket tartalmazza. Az SZJA-n kívül ide tartozik a munkavállaló és a munkáltató által fizetett minden járulékok (TB, szolidaritási), a jövőbeli második pillér nyugdíjhozjárulását kivéve, ami nem tekinthető adónak. A direkt adókon kívül a nettó, azaz ártámogatásokkal csökkentett indirekt adókat is számításba veszi az autó és üzemanyag többletadójának kivételével, ami inkább úthasználati díjnak minősíthető, és a felső jövedelem-deciliseknél jelentős torzító, progressziót növelő hatása lenne. Arra az eredményre jutottak, hogy a közepes jövedelmű (20 és 80 % közötti) rétegek esetében az adóterhelés 1988 és 1996 között a bruttó munkaerőköltség 40 %-át némileg meghaladó mértékről csaknem 60 %-ra nőtt, miközben a marginális kulcs 60 %-ról 70 %-ra emelkedett. A legalacsonyabb jövedelmű 20 % terhelése gyorsabban növekedett, összességében a különböző jövedelmű családok terhelése közeledett egymáshoz. Az adórendszer így egyre inkább az egységes marginális kulcs mellett fennálló egyszerű lineáris rendszer jellemzőit viseli magán, kezd hasonlónak válni az optimális adókulcs számításánál alkalmazott modellhez²¹.

A családi szinten megállapított adóterhelés növekedésével szemben a társasági jövedelemadó és a vámok terhe mérséklődött (leszámítva az átmenetileg bevezetett vámpótlék hatását). Empirikus nemzetközi vizsgálatok (*Engen és Skinner, 1996*) arra a számszerű eredményre vezettek, hogy egy adóreform, amely az összes marginális kulcsot 5 százalékponttal, az átlagos

²¹ Az optimális adórendszer különböző feltételezéseket alapul véve azonos marginális kulcsokat alkalmaz a különböző jövedelmű rétegeknél, és fix összegű, élethelyzettől függő kedvezményeket biztosít. A jövedelem újraelosztást ugyanis sokkal hatékonyabb az adórendszer helyett közvetlen támogatások útján megvalósítani.

adóterhelést pedig 2,5 százalékponttal változtatja, a hosszútávú növekedési ütemet 0,2-0,3 %-kal modositja az ellenkező irányban. Engen és Skinner ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a növekedési hatás tekintetében legalább olyan lényeges az adórendszer szerkezete, azaz minél szélesebb adóalap és hatékonyabb adóhatóság legyen. Ebből a szempontból 1997-től az adórendszer kedvező irányban változott. 1997-ben az adóterhek csökkentésére került sor (SZJA marginális kulcs 6 százalékponttal, adóterhelés 1,5 százalékponttal csökkent, a vámok a vámpótlék megszűnésén túlmenően is mérséklődtek), az adóhatóság munkájának javítására komoly erőfeszítések történtek, és az adóalap is szélesedett (TB hozzájárulás).

A következőkben kicsit részletesebben áttekintjük néhány fontosabb adónem és az intézmények árbevételeinek alakulását.

3. sz. tábla

Az államháztartás konszolidált bevételei (reálértéken)							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997. érv.
Össz. konszolidált eredm. sz. bevétel	1337,8	1282,1	1311,9	1272,9	1186,9	1188,2	1124,1
konszolidációs, kerekítési hiba	3,4	14,2	2,7	8,1	-1,5	-4,2	3,6
kamatbevétel eredményszámlában	43,3	35,0	23,1	26,8	26,0	50,0	26,7
MNB befizetés eredményszámlában	9,0	3,2	7,0	11,5	2,4	0,1	18,1
elsődleges bevétel eredményszámlában	1286,0	1243,3	1282,6	1236,9	1157,8	1135,8	1078,3
társasági (pénzint.) jöv.adó eredményszáml.	112,9	59,7	40,5	49,7	47,0	49,0	50,0
Term. hoz. forg. hoz. költődő adók, vám ered.	417,7	407,3	429,1	417,8	448,3	425,7	400,0
lakossági jövedelemadó eredményszáml.	182,7	185,3	184,3	171,8	175,9	182,9	169,6
Nyugdíj és egyéb bejárulók eredm.	342,6	349,8	350,3	330,3	294,1	276,6	291,3
lakossági termelési adó, vám	3,3	6,7	2,9	2,0	1,4	1,5	1,0
Működési, díj, illeték és vállalkozási bev.	104,8	106,9	109,8	114,7	93,8	87,2	76,2
vagyvonnalegű (gépjármű-) adó, illeték, vagy	10,1	18,6	15,7	15,8	16,5	22,0	18,6
Tulajdonosi bevétel (osztalék)	21,1	6,7	1,7	4,9	2,5	4,2	3,5
bírság, pótlékok	30,9	28,7	26,6	22,8	17,8	18,4	20,8
Egyéb bevétel	8,5	12,8	14,8	22,8	12,6	26,0	3,0
Tőkebevétel	51,4	60,7	107,0	84,4	48,0	42,2	44,3
Törlesztések (kül és belföld)	16,4	8,0	54,6	10,6	3,6	7,0	9,8
Visszaterületek (járadék, hitelkonsz., JAG)	21,4	17,6	15,6	18,0	14,5	11,6	10,8
vagyvonnaterületesítés	11,4	31,6	29,8	47,5	23,2	17,2	19,0
Elhalmozási és egyéb tőkebevétel	2,2	3,5	7,0	8,2	6,7	6,4	4,6
GDP deflator kumulálva 100	1	1,216	1,475008	1,762635	2,212106	2,663376	3,1481105

Forrás: MNB számítások a költségvetési adatok alapján (ld. melléklet)

- 1 Az 1989-ben bevezetett **társasági és pénzügyi jövedelemadó** súlya a bevételek között 1993-ig évről évre csökkent, utána nagyjából szinten maradt²². Szerepe azonban fontosabb a bevételi részaránynál, hiszen a kedvezmények biztosításán keresztül ösztönző szerepet is betölt.

4. sz. tábla

Társasági és pénzügyi (MNB nélkül) eredm. száml. (GDP %)							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997. érv.
Adóbevétel	4,5	2,5	1,7	2,0	1,9	1,9	1,7
Adókedvezmény	1,3	1,1	1,2	0,8	0,3	0,4	0,4
Összesen	5,8	3,6	2,9	2,8	2,2	2,3	2,1
Adóalapcsökkentő banki tartalékképzés	1,7	1,1	5,7	2,0	1,0	n.a.	n.a.

Forrás: költségvetési adatok (ld. melléklet)

²² Előzetes számok szerint a GDP arányos adóbevétel 1997-ben elérte a 2 %-ot.

Az *adókedvezmények* szerkezetén belül 1992-ben történt döntő változás. 1991-ben meg többféle kedvezménynek volt jelentősebb súlya, 1992-től azonban a külföldi befektetőknek nyújtott kedvezmény részaránya a meghatározó. 1994-től ezen kedvezmények csökkentek, az 1995. évi általános kulcs csökkentéssel párhuzamosan részben meg is szűntek²³.

A társasági *adókulcsok* az 1991. évi egységesülés (kedvezményes kulcs eltörlése) után 40 %-os szinten maradtak 1994-ig, amikor 36 %-ra csökkentek. 1995-ben a 36 %-ot két részre osztották, egyrészt az általános kulcsra, ami 18 % lett, másrészt a vállalkozásból kivett nyereség utáni kiegészítő adó részre (az adózott nyereségre vetítve 23 %). Az 1995. évi adóbefizetés nem csökkent a GDP arányában, egyrészt a kedvezmények körének szűkítése, másrészt a kulcs csökkentésének ösztönző hatása következtében.

Az adóbevételek nagyságát alapvetően befolyásolták az *adóalapot érintő* egyéb szabályozási változások. 1992-től kezdve változott az amortizációs elszámolás, a társaságok kevesebb adót fizettek be, mivel gyorsabban leírhatták állóeszközeiket. 1991-től a csődtörvény alkalmazása ugrásszerűen megnövelte a banki kockázati celtartalékolás mértékét. Mivel ez kezelhetetlen méreteket öltött, ezért 1992-94-ben több lépcsőben hitel, bank és adószolidaritási törvény került sor.

2. Az államháztartás bevételein belül meghatározó szerepet töltenek be a **bérhez és jövedelemhez kapcsolódó befizetések**. Ezen belül nemzetközi összehasonlításban különösen a munkáltatók által fizetett TB járulék mértéke magas. Az erősen progresszív személyi jövedelemadó legnagyobb részét szintén elsősorban a bérből és fizetésből élők fizetik. Az egyéni vállalkozók akár a társasági adó hatálya alá jelentkeztek át, akár a személyi jövedelemadó alá tartoznak, a költségelszámolásra széles törvényes lehetőséget élveznek²⁴. Másrészt jelentős méreteket öltött a vállalkozói körben a jövedelemelvitel gyakorlata is.

²³ Fennmaradt a külföldi részvételű társaságok 100 és 60 %-os adókedvezménye, a kamattérítés és az off-shore cégek kedvezménye, megszűnt viszont többek között a külföldi részvételű társaságok 40 %-os kedvezménye.

²⁴ A kisvállalkozások sajátos módon, egy részük az SZJA szabályai, egy másik részük a társasági adó szabályai szerint adóznak. Nyereségük és a saját maguknak fizetett bér között átcsoportosíthatnak, költségelszámolási rendjük nem szigorú és egyéni és társasági tulajdonuk sem különül jogilag el egymástól. A nyereség és a bér terheit 1996-ban próbálták közelíteni, az SZJA 48 %-os marginális kulcsához hasonló volt a nyereség kivonásának terhe. (18% + a fennmaradó részre 23% + 10 % osztalékadó) Az osztalék formában történő kivonás így is előnyösebb maradt, mert utána nem kellett TB járulékot fizetni. 1997-től a kiegészítő adó megszűnt, az osztalékadó 20 % lett. Az összteher tehát az 1996. évi 40 %-ról 1997-ben 34,4 %-ra csökken. Az eredeti szabályozás szerint amennyiben az osztalék kivétel meghaladja a vagyoni betétnek vagy a költségként elszámolt vállalkozói kivételnek a jegybanki alapkamat kétszeresével számolt hányadát, akkor az e fölötti részre 20 % helyett 27 % osztalékadót kellett volna fizetni. Ez azt jelentette volna, hogy ez a rész összességében már a marginális SZJA kulcsához hasonló mértékkel adózna, azonban az Alkotmánybíróság döntése ezt alkotmányellenesnek minősítette. Ami még nagyobb jelentőségű változás lett volna, hogy az e fölötti rész után 1998 év elejétől TB járulékot is kellett volna fizetni, tehát a bérrel azonos terheket viselt volna. (Ez is alkotmányellenesnek bizonyult.) Másik változás az, hogy 1997-től a kisvállalkozások az SZJA törvény hatálya alá kerültek. Sajátos helyzetük fennmaradt, a vállalkozói adóalap után ún. vállalkozói személyi jövedelemadót fizetnek és korábbi társasági adókedvezményeiket is átvihették. Különböző csoportjaik különböző kedvezményeket élveznek. Amellett, hogy folyamatosan korlátozni, szigorítani kívánják a szellemi szabadfoglalkozásúak és a mezőgazdasági kistermelők kedvezményeit, 1997-től az eddigi általánosságú adók mellé kísérleti jelleggel újabb ún. tételes átalányadót vezettek be. Ez a taxisofőrökre, fodrászokra és kozmetikusokra terjed ki. Azon túlmenően, hogy adóbevételeknek legalább bizonyos szintjét képes biztosítani ez a megoldás, problémát jelenthet az, hogy az ÁFA-ra is vonatkozik. Az ÁFA általánosságú fizetése megbontja az ÁFA láncot, a kérdés természetesen az, hogy ezen a területen egyáltalán mennyire működött ez eddig. A gond az, hogy az ÁFA lánc a kedvezményezett mezőgazdasági kistermelőknél is megszakad, mivel a velük kapcsolatban álló vállalkozások sem fizetnek ÁFA-t. Ezen segíthet az östermelői igazolvány bevezetése.

5. sz. tábla

SZJA és bérhez kötődő járulékok (eredm. szeml.) (GDP %-a)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ¹⁹⁹⁷
Személyi jövedelemadó	7.3	7.7	7.7	6.9	7.0	7.1	6.7
Bérr járulékok	13.7	14.5	14.6	13.3	11.7	10.8	11.5
Összesen	21.0	21.5	22.3	20.2	18.7	17.9	18.2
SZJA adókedvezmény	0.7	0.1	0.6	0.4	1.5	2.8	2.3
SZJA adóalapkedvezmény	1.2	2.1	1.4	4.4	0.0	0.1	0.1
Becsült adóhatás összesen*	1.1	0.8	1.2	2.2	1.5	2.9	2.4

A TB járuléknál a be nem fizetett járulékot is bevételként elszámolva

/* Saját becslés

/** 1997. évi számok nagyjából a tervnek megfelelően alakulnak az előzetes pénzforgalmi információk alapján

Forrás: költségvetési adatok (ld. melléklet)

Az SZJA bevételt a lakossági bruttó jövedelem alakulása mellett nagymértékben befolyásolta a nyújtott adóalap-²⁵ és adókedvezmények²⁶ rendszere, amely a jogcímek viszonylag állandó körét érintette. A jövedelmek központosítása során érvényesített kedvezményekkel az állam a támogatásokhoz hasonló újraelosztást hajtott végre. A kieső adóbevétel hullámszaból látható, hogy ennek mértéke időben jelentősen változott. Célszerűségével kapcsolatban megállapítható, hogy az újraelosztás döntően nem az igazán hátrányos helyzetűek javára valósult meg.²⁷ 1994-ben kiugró adóalap kedvezményt jelentett az, hogy a TB járulék levonhatóvá vált az adóalapból (hatás a GDP 2.4 %), ezután viszont 1995-re minden levonhatóság megszűnt és adókedvezménnyé alakult át. 1992 és 1994 kivételével minden évben kiegészítette az adótablát egy rögzített mértékű alkalmazotti adókedvezmény, amely bizonyos mértékben az alkalmazottak hátrányosabb költségelszámolási helyzetét kompenzálta. Fokozatosan szűkült eközben az adómentes juttatások (ruházat vásárlása, gépkocsi használata) köre, a természetben nyújtott étkezése azonban a megszüntetésére irányuló többszöri próbálkozások ellenére fennmaradt. Pozitív fejleménynek tekinthető, hogy minimális különbségektől eltekintve az SZJA és a TB hozzájárulás alapja 1997-től megegyezik.

A progresszív adó sajátsága az, hogy az adóterhelés változatlan adótabla mellett is évről évre nőne a jövedelmek adósávokba történő belenövése következtében. Adott kedvezményi rendszer (bevételkiesés) mellett az adótabla úgy alakítható ki, hogy a követelményszintű adóbevétel megalapozható legyen. Az adótabla segítségével nem csupán a megfelelő bevételt lehet biztosítani, hanem a kulcsok és a sávhatárok változtatásának kombinálásával a progresszió mértéke, az adóterhek szétterítése is megoldható. A progresszivitást az is növelte, hogy az adójóváírást alulról lehetett leírni. A vizsgált időszakban állandóan változott az adótabla a két eszköz (kulcs és sávigazítás) kombinációi révén. Az 1991. évi magas marginális kulcs (50 %) 1992-re 40 %-ra csökkent, ezzel parhuzamosan a sávokat felfelé igazították. 1993-ban nem változtatták a marginális kulcsot, viszont a sávhatárok is változatlanok maradtak. (Ez azt jelentette, hogy a

²⁵ Az adóalapból levonható tételek közül a legállandóbb (1996-97-ben is fennmaradó), de viszonylag nem jelentős tétel az érdekepviseleti tagdíj. Továbbá 1991-től 1994-ig fennállt ilyen kedvezmény az alapítványi befizetésekre, a fogyatékosoknak és a befektetésekre. Ez utóbbinak összege 1994-ben már a GDP 1.1 %-át érte el. 1992-től 1994-ig a szellemi tevékenységek is kedvezményt élveztek.

²⁶ 1995-től a korábbi adóalapkedvezmények adókedvezménnyé váltak, kiegészítve a nyugdíjak kedvezményét és felváltva a gyermekek utáni kedvezményt.

²⁷ Az adókedvezmények igénybevételéhez bizonyos mértékű bevallott jövedelem szükséges.

jövedelmek belenőttek a magasabb adósávokba, relative az alacsony és közepjövedelműek terhelese növekedett. Ennek ellensúlyozására alkalmazták az alkalmazotti kedvezményt.) 1994-ben a sávhatárok kiigazítása mellett a marginális kulcs 44 %-ra nőtt, 1995-ben a változatlan adótábla ismét a jövedelmek belenövését eredményezte, amit megint alulról számított adójóváírással kompenzáltak. 1996-ban a marginális kulcs 48 %-ra nőtt, a sávhatárok módosításainak hatásával együtt az átlagos adóterhelés 1,5 százalékponttal növekedett (az új adótáblával a fajlagos SZJA terhelést 22 %-ról 23,5 %-ra módosították). 1997-ben a marginális kulcsot 42 %-ra csökkentették, a sávok szethúzásával a progresszió mérséklődött, a fajlagos adóterhelés az 1995. évi szintre áll vissza. (22 %)

A TB hozzájárulás kulcsai a vizsgált időszakban állandóbbak voltak, a 44+10 %-os kulcsok a járulékkal felbruttózott bér 37,5 %-os terhelését jelentették. A 44 %-os kulcsot 1996-ban 1,5 %-kal csökkentették, így a fajlagos SZJA 1,5 %-os növekedése mellett a bérhez kapcsolódó állami terhek a tervek szerint szinten maradtak volna. Látszólag kedvezményes kulcsok is érvényesülnek: a mezőgazdasági őstermelők a 15 %-os egészségügyi járulék helyett csak 11,5 %-ot fizetnek, nyugdíjjáruléjuk pedig egyáltalán nincsen. Ezzel szemben azonban arányosan kevesebb ellenszolgáltatást kapnak, nincsen táppénzük és nyugdíjuk. A TB hozzájárulás alapja egyébként nem sokat változott 1997-ig, bár 1995-ben a munkáltatói járulékot kiterjesztették a végkielégítésekre is. 1997-ben következett be nagyobb változás, amikor az SZJA és a TB járulék alapját azonosan határozták meg. (Egyetlen különbség az, hogy bizonyos szerzői jogdíjak TB mentesek.) Az egyéni TB befizetéseket ugyanakkor korlátozza az az 1992-ben bevezetett járuléklafon, ami fölött a járulékfizetés megszűnik. A határérték felülvizsgálatára, valorizálására 1997-ben került sor, addig azonban a havi 75000 forintban megszabott plafont nem igazították az átlagbérek növekedéséhez, így egyre többen érték el ezt az értéket. Folyamatos bevételkiesést eredményezett az is, hogy az egyéni vállalkozók száma nőtt (a bérjellegű munkaviszonyt ez váltotta fel), az egyéni vállalkozók pedig csak a számukra minimálisan előírt mértékű²⁸ járulékot fizetik. 1997-től ez 50 %-kal nő minden további vállalkozásban való tevékenység után. 1996-ig a kiegészítő tevékenységet végző vállalkozóknak a 10 % un. baleseti járulékot a minimálbér alapján kellett fizetniük, 1996-tól viszont ennek alapja a tényleges jövedelem. 1997-ben a befizetések elkerülésének csökkentése érdekében teljes körben bevezették a havi 1800 forintos fix egészségügyi hozzájárulást. Ez a hozzájárulás nem jelent biztosítási jogviszonyt, de nem is teljesen adójellegű. A felemás helyzet következtében az egészségügyi hozzájárulást az Alkotmánybíróságon megtámadták. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta azt, hogy minden személyi igazolvánnyal rendelkező állampolgárnak hozzájárulást kelljen fizetni, így csak a munkaviszonnyal rendelkezők esetében maradt fenn. Az az Alkotmánybírósági döntés, hogy a munkaviszony, vagy felsőoktatási intézmény hallgatói jogviszony mellett végzett vállalkozási tevékenység után járadékot nem a minimálbér 50 %-a után kell fizetni, hanem a tényleges eredmény után, csak látszólagos szigorítást jelent, hiszen sokan ennél is szerényebb eredményt jelentenek be. (A járulék mértékekkel kapcsolatban a mellékletben szerepel egy tábla.)

Kevésbé jelentős az egyéb bérhez kapcsolódó járulékok súlya, mértékük azonban időben jobban változik. 1992-ben a munkaadók és a munkáltatók összesen a bér 6 %-át fizették be a munkaerőpiacra kapcsolatos feladatok (munkanélküli ellátások, foglalkoztatáspolitikai) fedezetére. Ez a mérték 1993-ban érte el maximumát (9 %), azóta fokozatosan csökken, 1997-re 5,7 %-ot ért el.

²⁸ A gyakorlatban a mindenkor minimálbérnek megfelelő járulékalap után fizetnek.

3. A jövedelem és béradók mellett a legjelentősebb adóbevételek a fogyasztáshoz kötődő adókból, vámokból, helyi adókból és az extraprofitot lefoglaló adókból származnak. 1997-ben az összes ilyen bevétel a GDP %-ában várhatóan az 1991. évi szintnek megfelelő lesz, miközben annak belső szerkezete jelentős átalakuláson megy keresztül. Az ÁFA és a helyi adók részesedése az egész időszak folyamán növekedett a többi adó rovására.

6.sz. tábla

**Az államháztartás termelési, forgalmi, vagyon és egyéb adói
(orosz törlesztés adója nélkül) eredményszámlát, GDP %**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 tervez.
Termeléshez, forgalomhoz kötődő adók, vám	16,7	17,2	17,2	16,6	17,6	16,5	15,6
ÁFA	5,6	5,7	7,3	7,8	7,9	7,6	7,9
Fogyasztási adó	5,8	5,6	4,2	3,8	3,6	3,3	3,4
Vámok	2,5	3,2	2,9	2,8	3,6	3,1	2,1
Vámbiztosíték (2/3 része ÁFA)	0,0	0,0	0,4	0,5	0,9	0,5	0,3
Egyéb (termékadó, játékadó, bányajáradék)	2,8	2,7	2,4	1,7	1,6	2,1	2,0
lakossági termelési adó, vám	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
vagyonjellegű (gépjármű-) adó, illeték, vagyonad	0,4	0,8	0,7	0,6	0,7	0,9	0,7

/* Előzetes pénzforgalmi számok alapján a GDP 15,2 %-a a termeléshez, forgalomhoz kötődő adók részaránya. Az ÁFA és a termékadók (Útápol hozzájárulás) még a magasabb GDP-hez viszonyítva is kissé mértékben kedvezőbbek lettek ugyan, de nem tudták ellensúlyozni a fogyasztási adó, és a meg nem nominálisan is elmaradó vámbevételek GDP arányának mérséklődését.

Forrás: költségvetési adatok (ld. melléklet)

A magyar **ÁFA rendszer** széles adóalapon nyugszik (kevés kivételt és mentességet tartalmaz) összehasonlítva a többi Közép-Kelet európai országgal (Jack, 1996). Mivel azonban a beruházások jelentős részét²⁹ is adóztatja, nem tekinthető közgazdasági értelemben tisztán fogyasztási adónak, tartalmában inkább jövedelemalapú adó. Az átlagos ÁFA teher Magyarországon Csehországhoz és Szlovákiához hasonlóan magas. Ugyanez az érték Lengyelországban, vagy Romániában alacsonyabb. Ezzel szemben a fajlagos ÁFA terhelés egyedül Romániában alacsonyabb. Ez egyrészt azt mutatja, hogy a magas kulcs erősebben ösztönöz az adóelkerülésre, másrészt azt, hogy az adóhatóság munkája lényegesen kevesbé hatékony mint Csehországban, Szlovákiában és Lengyelországban. Ez részben azzal magyarázható, hogy Magyarországon jóval alacsonyabb³⁰ az a forgalmi érték küszöb, ami fölött az adófizetés kötelező. Ezzel az adóalanyok száma lényegesen magasabb mint a többi országban, ahol az adót a nagyobb adózók szintjén szedik be. Az adóvisszaigényléseknél különösen nagy az adócsalás lehetősége. Az ÁFA ráadásul akkor is visszaigényelhető, ha az adózó tartozása adott időszakban kisebb mint követelése. A visszaéléseket elkerülhetővé tenné, amennyiben csak az az ÁFA lenne levonható, amely már előzőleg ténylegesen befizetésre került³¹.

Az ÁFA súlya, jelentősége 1993-tól nőtt meg. A 25 %-os általános kulcs változtatlansága mellett jelentős változtatásra került sor a 0 és a 15 %-os adójú körben. Ezek helyett 0 és 6

²⁹ Adóköteles a lakossági és államháztartási beruházás, de a vállalati beruházások adóztatása fokozatosan megszűnt. A vállalatok 1988-tól évente 20 százalékponttal nagyobb mértékű visszatérítést adtak, így 1992-től nem adóznak. 1993-tól megszűnt a lakásberuházás és felújítás után járó visszatérítés.

³⁰ 1994-ben egyhatoda-egykilencede volt az említett országok értékeinek. Időközben ez a különbség csökkent, mert azóta a küszöbérték duplájára nőtt.

³¹ A befizetés elmaradása persze nem csak a fiktív ügyletek esetében fordulhat elő, hanem csődbe ment vállalkozásoknál is. Ekkor a vásárlót érné kár, mert nem tudná azt az ÁFA-t visszaigényelni, amit a csődbe ment eladó nem fizetett be.

%-os kulcsokat vezettek be, ugyanakkor a besorolásokat teljesen megváltoztatták. Az addig széles nullakulcsos kör szinte megszűnt (a gyógyszer kivételével), nagyrészt a 6 %-os kulcs alá kisebb részt (üzemanyagok) a 25 %-os kulcs alá lett átsorolva. 1993-ban év közben a pótköltségvetés 10 %-ra emelte a kedvezményes kulcsot, ami 1994-től 12 %-ra nőtt. Azóta a legnagyobb változás az, hogy az ÁFA alapja bővült, 1996-tól beleszámít a fogyasztói árkiegészítés is. (A bevételi többlet az egyenleget nem javítja, mert az árkiegészítést az ezzel megemelt összegben folyósítják.)

Magyarországon a **fogyasztási adót és a termékdíjakat** (ez utóbbiak az 5. sz. tábla egyéb sorában szerepelnek) a klasszikus jövedéki körnél³² szélesebb termékcsoportra vetettek ki³³. Ennek oka a fogyasztási adók esetében az állami részesedés, a bevétel növelés szempontja, az Átalap, a Kulturális és a Környezetvédelmi Alap esetében viszont a konkrét feladatokhoz rendelt címzett bevételek biztosítása volt. Utóbbi két alap termékdíjai viszonylag széles termékkörben, de alacsonyabb mértékkel érvényesülnek, így az adóadminisztráció költségeihez mérten nem annyira hatékonyak.

A mértékek meghatározására a tételes megállapítás a jellemző, és kisebb a súlya az ár százalékában kifejezett adónak. Ez azt is jelenti, hogy az adótételeket évről évre valorizálni kellett a tervezett inflációnak megfelelően. 1993-tól, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a teljes valorizáció a legális forgalmat erősen csökkenti, csak részlegesen, az inflációtól elmaradó ütemben növelték az adótételeket. (A jövőben az elképzelések szerint 80 %-os lehet az éves valorizáció.) Az adóelkerülés visszaszorítása érdekében hozott intézkedések folyamatosan napirenden voltak. Már 1992-ben érzékelhetővé vált, hogy a kedvezményes árú háztartási tüzelőolajjal számos visszaélésre került sor. A megkülönböztető színezés, az ellenőrzések csak részeredményeket hoztak, így 1995-től az üzemanyagok arszintjére emelték a HTO árat. Ez véget vetett a visszaéléseknek, és növelte a fogyasztási adóbevételt. 1998-tól a fogyasztási adó jövedéki adóvá alakul át. A nem klasszikus jövedéki termékek adóztatása fokozatosan, néhány éven belül megszűnik. A tételes adómegállapítás válik általánossá, csak a dohánytermékeknél marad meg bizonyos százalékos adórész is. Fennmarad ugyanakkor a környezetvédelmi és a kulturális termékdíj.

A **vámbevételek** alakulását számos tényező befolyásolja. Az import volumenének és összetételének³⁴ változása mellett a leértékelés, a keresztárfolyamok, és a nemzetközi árak alakulása alapján a vámtételek (és kedvezmények) határozzák meg a fizetendő vámot. A tényleges vámbevételt ugyanakkor érinti a vámfizetési fegyelem és az vámhatóság behajtási, ellenőrzési és értékmegállapítási tevékenységének változása. E számos tényező közül a vámpolitika hatását és a vámhatóság intézkedéseinek hatását emeljük ki.

A vámpolitika mozgásterét alapvetően meghatározták a nemzetközi szerződéses kötelezettségvállalások. 1992-től hatálybalépett az EK-val aláírt Társulási Megállapodásban vállalt általános vámtétel emelési tilalom, miközben az átmeneti vámvédelem lehetőségét is biztosító ún. védzáradék alkalmazására akkor még nem volt mód. Így a vámpolitikát 1992-ben a vámtarifákból adható kedvezmények jellemezték.

³² Alkohol, dohánytermékek, üzemanyag.

³³ A tipikus jövedéki termékeken felül a gépkocsi, kávé, nemesfémek, csokoládé, csomagolóeszközök, gumibroncs, hűtőberendezések, akkumulátorok, kulturális termékek és szolgáltatások után fizetendő.

³⁴ Az összetétel érdekes származási ország, termékcsoport, vagy a vámentesség szempontjából. Az vámentes import arányának változása például 1995-ben önmagában 2 %-os bevételkiesést okozott, amikor az előző évi 13,5 %-os arányról 15,5 %-ra nőtt a vámentes import részaránya.

1993-ban kisebb vámcsoökkentésekre került sor mind az EK felé, mind a lengyel-cseh-szlovák viszonylatban. Az 1993-ban a vámkezelési díj és a statisztikai illeték figyelembevételével együttesen számítható átlagos vámteher 10,8 % volt, ez 1994-ben 9,4 %-ra mérséklődött. Ez annak köszönhető, hogy ebben az évben a szabadkereskedelmi vámbontások a termékek mintegy 70 %-át érintették, bizonyos termékkörben pedig gyorsított vámbontásra is sor került (azaz a vám nulla lett). 1994 őszén ugyanakkor az agrárvám emelésére is sor került. 1995-ben a termékek széles körében, így a hazai termelés védelme szempontjából érzékeny termékek esetében is folytatódott a szabadkereskedelmi megállapodásokban vállalt kötelezettségeknek megfelelő vámcsoökkentés. A forgalom mintegy 60 %-át érintő körben az átlagos vámteher csökkent, ezen kívül a statisztikai illeték is 1 százalékponttal mérséklődött, és az évről évre szűkebb körben érvényesülő import engedélyezési illeték megszűnt. 1995 márciusában a stabilizációs intézkedések során átmeneti vámemelési intézkedésre³⁵ került sor, bevezették a 8 %-os vámpótlékot, így az átlagos vámteher mintegy 10,3 %-ra emelkedett. 1996-97-ben a vám és illetéktek tovább csökkentek, és fokozatosan a vámpótlék is megszűnt³⁶. 1997-ben a vámentességek területén jelentős változásokra került sor, ötféle mentesség szűnt meg a Páneurópai Kumulációs Rendszerhez³⁷ való csatlakozással, amely csak bizonyos mentességeket, visszatérítéseket fogad el. Egyéb visszatérítésre nincs mód, de továbbra is adható vámtarifá kedvezmény. A fennmaradó visszatérítésnél szigorítást jelent az is, hogy visszatérhetővé vált adó vagy TB tartozás esetében. Az új vámtörvény megszüntette a tárgyi apport vámentességét is, amit még a külföldiek befektetési törvénye tett lehetővé.

A vámbefizetési fegyelmet a jogszabályi előírások folyamatos szigorításával, az azonnali vámbefizetés és a vámbiztosíték rendszer bevezetésével jelentősen javították. 1991-ben igen jelentősen megnőtt a vámbefizetési kötelezettség az előző évhez képest, annak következtében, hogy a külkereskedelem liberalizációja kiteljesedett, és az elszámolási rend a rubelről a konvertibilis pénzeszközökre tért át. A gazdasági visszaesés és a fizetési fegyelem romlása miatt azonban a kinnlevőség az év végére elérte a vámbevételek 50 %-át, azaz a kötelezettségnek csak kétharmadát fizették be. Az intézkedések hatására az 1992 év elején fennálló 1,4 %-os GDP arányos hátralék 1993 végére 0,3 %-ra csökkent. A vámbiztosíték rendszer azokat érintette, akik nem nyújtottak egyéb garanciát arra, hogy az importtal kapcsolatos kötelezettségeiknek időben eleget tesznek. Vámbiztosítékot nem csak a vámról, hanem az ÁFA-ra és a fogyasztási adóra is be kellett fizetni. Az összes vámbiztosítéknak jellemzően csaknem kétharmada ÁFA, 10 %-a fogyasztási adó, és csak negyede a vám. A vámbiztosíték állománya, amelynek növekménye a költségvetés bevételeként jelentkezik, a forgalomtól és a vámhatóság feldolgozási idejétől függően változik. 1997-től szigorították a halasztott fizetés³⁸ engedélyezését, az eddigi általános garancia biztosítása mellett a "megbízhatóság"³⁹ is engedélyezési szempont. A vámhatóság 1997-re tervezte a még fennálló kinnlevőségek (a GDP 0,1 %) megszüntetését, erősítve a

³⁵ A beruházási célú, energia- és néhány egyéb importtétel kivétellel az import kb. 60 %-ára került kivételre a pótlék.

³⁶ 1996 őszén 1-1 százalékponttal, 1997 tavaszán három lépcsőben 1-1 százalékponttal csökkent, majd a maradék 3 % a félév végén szűnt meg.

³⁷ A szabadkereskedelmi körbe 29 ország tartozik, az EU, EFTA, CEFTA országok, Románia, Szlovénia, Bulgária és a Balti államok. Ebben a körben érvényesülnek azok az azonos eredetszabályok, amelyek alapján négyféle mentesség és egyféle visszatérítés engedélyezhető.

³⁸ 15 napon belül kell fizetni, tehát vámbiztosítékot nem kell elhelyezni.

³⁹ Ez azt jelenti, hogy az tekinthető megbízhatónak, akinek adó és TB járulék tartozása sem áll fenn. (Az APEH és a TB erről információt ad.) Új vállalatnak, amely ilyen szempontból még ismeretlen a hatóság előtt, a szokásos garancia kétszeresét kell biztosítani.

behajtási tevékenységet. Az új vámtörvénybe 1997-től meg a szigorú GATT értékeles rendszerrel is szigorúbb értékelési rendszer lehetőségét építették be⁴⁰.

A **helyi adók** kategóriája részben *vagyonjellegű*, részben *termeléshez* kapcsolódó adókat foglal magába (a táblázatban is így megbontva szerepel). Bevezetésére is 1991-ben került sor, ennek időigényessége miatt azonban az év végéig (1991 december 31-ig) hatályban maradt még a lakossági adókról, díjakról és hozzájárulásról szóló törvény. 1991 végére még csak a városi önkormányzatok egyharmada⁴¹ vetett ki helyi adókat. Ezeknek mintegy 43 százaléka vezette be az iparüzési adót további 30-30 % vetett ki kommunális adót magánszemélyekre illetve vállalkozásokra, 21-22 % pedig építményadót, illetve tartózkodási idővel arányos idegenforgalmi adót. A helyi adók részaránya a GDP-hez képest 1993-ig folyamatosan nőtt⁴², majd 1995-ig változatlan szinten maradt. Az adók szintjében 1996-ban került sor újabb ugrásra, amikor az önkormányzatoknak az a fele, amelyek addig még nem vetettek ki adót, egyre nagyobb számban élt a helyi adók kivetésének központilag szabályozott és behatárolt lehetőségével. Mindez nem változtatott a helyi adóknak azon a jellegzetességén, hogy azok rendkívüli mértékben differenciálnak az önkormányzatok között, mivel eközben például a főváros az iparüzési adónál a korábbi 0,8 %-os kulcsról áttért a maximális mértékre, 1,2 %-ra. A differenciálódásra jellemző, hogy az összes helyi adó 53 %-a Budapesten és Pest megyében, míg az önkormányzatok 93 %-át jelentő községi és nagyközségi önkormányzatoknál mindössze a helyi adók 9 %-a keletkezett⁴³.

Az **egyéb adóbevételek** közül a nagyobb részt kitevő termékadókat és helyi termelési adókat (pl iparüzési) már említettük. Fennmaradó részük extraprofit lefőlöző jellegű, mint például a KÜTEFA, bányajáradék vagy a játékadó. 1991-ben jelentős változásra került sor, egyrészt a játékadó bevezetésével, másrészt a KÜTEFA átalakulásával. Ebben az évben jelentkezett utoljára ezen a jogcímen a rubelszámlású kereskedelemről eredő extrabevétel befizetése. Ennek mértéke elérte a GDP 0,5 %-át, de az ezt megelőző években meg jelentősebb nagyságrendű volt.

4. A központi és önkormányzati intézmények **működési ár- és díjbevételei**, valamint az eljárási **illetékbevételek** tartalmukat tekintve bizonyos mértékig az államháztartás végső és juttatott fogyasztásra fordított kiadásaival állíthatók szembe, mint azt csökkentő (nettózó) tételek. Az illetékeket kivéve (annak mértékét központilag határozták meg) a többi bevétel az intézmények gazdálkodásától függött, bár árszabásuknak voltak korlátai. A központi költségvetési intézmények saját bevételei évről évre alultervezettnek bizonyultak, hiszen számukra a magasabb bevételi terv alacsonyabb központi támogatási előirányzatot jelentett.

⁴⁰ A VPOP tehát értékelheti magasabbra a GATT szabályoknál a vámmértéket, a különbözetet vámbiztosítékként el kell helyezni, és pótlólagos információk bekérésével a VPOP-nak 60 napja van a becslés bizonyításra. A rendszer augusztus 1.-től működik, azokon a területeken ahol az alulértékelés jellemző, így a használt autók, elektronika, friss gyümölcs, zöldség, virág. Amióta egyébként a használt autók vámkezelését Budapesten egy specializált helyre centralizálták, töredékére esett vissza a forgalom.

⁴¹ Súlyát tekintve nagyobb ez az arány, mert a főváros is bevezetett helyi adót.

⁴² 1992-re az összes önkormányzatnak már 47 %-a vetett ki helyi adót, és ez az arány lassan tovább nőtt. 1995-re az önkormányzatoknak több mint fele élt adókivétési jogával. 1992-ről 1993-ra nem csak az adóbevételek nőttek, hanem a bevételek belső megoszlása is változott. Az iparüzési adó súlya 74 %-ról 80 %-ra nőtt, az építményadó aránya 10 %-ról 8,5 %-ra csökkent, a kommunális adó 9 %-ról 6,5 %-ra, és az egyéb helyi adó (idegenforgalmi, telekadó) súlya 7 %-ról 5 %-ra mérséklődött.

⁴³ Megmutatkozik ebben az önkormányzatok elaprózottsága, az átlagos lakosságszám 3000 fő körül van, szemben az ennek többszörösét jelentő nyugat-európai átlaggal.

A támogatáscsökkentés ellenére a központi szervek a rendre túlteljesülő saját bevételekkel képesek voltak fenntartani bér és dologi kiadásaik szintjét, nem valósulhatott meg tehát hatékonyan a központi kontroll. Az alultervezést a költségvetés azzal "büntette", hogy a többletet bizonyos mértékben elvonta, ám az ösztönzés érdekében egy részt mindenképpen az intézményeknél hagyott. 1996-tól a kincstári rendszer változást eredményezett e téren, az intézmények előbb saját bevételeiket fordíthatják kiadásaik fedezetére, és csak ezt követően a támogatási előirányzatukat. A saját bevételek szokásos többlete tette lehetővé, hogy 1996 végén a támogatási előirányzatok egy részét meg lehetett "takarítani".

7.sz. tábla

Az államháztartás intézményi és államigazgatási eljárási bevételei (GDP%)							
((8/ (GDP%	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
Működési és árbevétel	3.0	3.2	3.6	3.8	3.4	3.4	2.9
vállalkozási bevétel	1.0	1.0	0.7	0.6	0.2	0.0	0.0
illetékbevételek	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Összesen	4.2	4.4	4.6	4.6	3.7	3.4	3.0
kiszervezés kumulált hatása	0	0.1	0.1	0.4	0.5	1.0	1.5

/* Tervszámok (a tényszámok várhatóan lényegesen magasabbak lesznek, a "működési és árbevételek" a GDP 4 %-át is meghaladhatják).

Forrás: költségvetési adatok (ld. melléklet)

Az összes saját bevétel és illeték GDP-hez mért aránya 1994-ig fokozatosan növekedett, majd csökkenni kezdett. Amennyiben figyelembe vesszük a saját bevetelből gazdálkodó intézmények kiszervezésének hatását, a csökkenés jóval kisebb mértékű. Még pontosabb képet kapnánk, ha annak a hatását is figyelembe tudnánk venni, amikor nem teljes szervezetek, csak azok vállalkozási-szolgáltatási részlegei kerültek az államháztartás körén kívülre.

IV. Az államháztartás elsődleges kiadásainak alakulása

Az államháztartás kiadásait lényegében négy nagy csoportra oszthatjuk, a közvetlen ráfordításokra (ennyiben vesz részt az állam a GDP termelésében), a folyó transferekre, a tőkekiadásokra és a kamatkiadásokra. Ezen belül először az első három kategória, az úgynevezett elsődleges kiadások alakulását vizsgáljuk meg részletesebben. A következő fejezetben visszatérünk a közvetlen ráfordításokhoz, és annak GDP-hez való hozzájárulását mutatjuk be funkcionális bontásban.

8. sz. tábla

Az államháztartás konszolidált kiadásai (GDP%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (elő)
Össz konszolidált kiadás	55.4	58.5	59.2	59.1	52.6	48.7	49.8
Össz konsz. eredm.szeml. kiadás	56.5	59.5	61.7	61.6	53.9	50.6	48.6
<i>konszolidációs, kerekítési hiba</i>	-0.2	0.0	-0.2	0.4	0.0	0.1	0.1
kamatkiadás	6.0	5.6	4.6	6.8	9.6	8.4	10.3
kamat eredmény szemléletben	6.0	5.6	5.7	7.9	10.3	9.9	9.1
MNB veszteségterítés	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0
elsődleges kiadás	49.2	52.6	54.4	52.7	43.0	39.5	38.6
elsődleges kiadás eredmény szeml.	50.5	53.5	56.0	53.7	43.6	40.0	38.8
berkiadás	9.3	9.5	9.6	9.6	8.3	7.5	7.1
dologi kiadás	7.9	9.9	9.8	9.9	8.0	7.3	7.8
oroszl. haditechnika elszámolása	0.0	0.0	2.9	0.3	0.0	0.2	0.0
egyéb kiadás (jutalék, segély külföldnek, kárterítés)	1.1	1.4	0.6	0.9	0.5	0.4	0.3
folyó transzferek	24.7	24.1	24.2	24.1	20.5	18.7	17.6
ebből lakosságnak	17.7	18.3	18.6	17.9	15.5	13.6	13.6
fogyasztói árkiegészítés	3.3	2.1	2.1	2.2	2.0	2.1	1.8
fogyasztói árkieg. eredm. szemlélet	3.3	2.1	2.2	2.2	2.0	2.1	1.8
vállalatoknak	3.1	3.0	2.6	3.2	2.3	2.1	1.8
non profit szférának	0.6	0.6	0.8	0.7	0.7	1.0	0.9
tőkekiadások	6.2	7.7	7.3	8.0	5.6	5.3	4.8
ebből beruházások és készletfelhalmozás	4.8	5.9	5.5	6.3	3.8	3.9	3.5
beruházások eredményszemléletben	4.8	5.6	5.6	6.2	3.8	3.9	3.5
tőketranszfer lakosságnak	1.0	1.2	1.2	0.9	1.2	0.9	0.6
tőketranszfer lak. nak eredményszeml.	1.1	1.1	1.0	0.9	1.2	0.9	0.9
tőketranszfer vállalatoknak	0.3	0.4	0.6	0.7	0.6	0.4	0.6
tőketranszfer non profit szférának	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1
hitelnyújtás - törlesztés (TB)	1.2	1.4	1.5	1.1	0.6	0.5	0.7

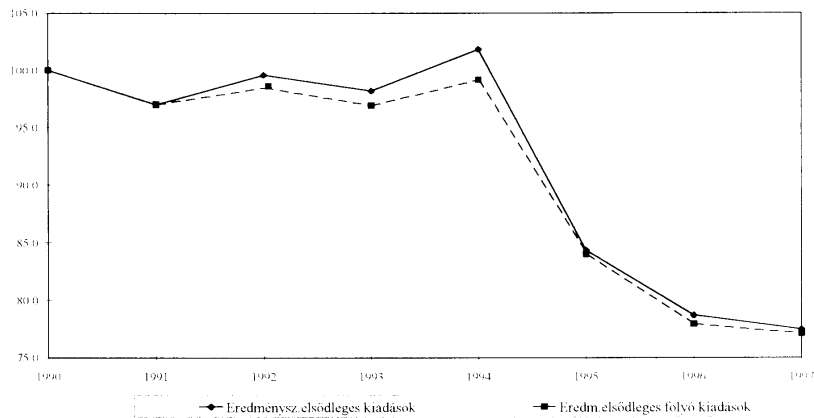
Forrás: MNB számítások a költségvetési adatok alapján (ld. melléklet)

Az államháztartás súlya 1991-1994. között növekedett. A GDP arányos kiadásoknak 1992-ben megfigyelhető növekedése azzal magyarázható, hogy a GDP volumenének csökkenése mellett parhuzamosan a kiadások volumene nem csökkent, hanem nőtt. Ez annak ellenére következett be, hogy reformjellegű lépésre került sor a fogyasztói árkiegészítések rendszerében (lényegesen szűkült a támogatási kör). A kiadások reálértékben elsősorban a termék és szolgáltatás vásárlásnál és a felhalmozási kiadásoknál növekedtek, a lakossági transzfereknel és bérkiadásoknál lényegében szinten maradtak. (ld. 9. sz. tábla)

A GDP 1993-ban érte el mélypontját, az elsődleges kiadás reálértékben hasonló mértékben csökkent, így a GDP arányában nem változott. A kiadáscsökkenés a felhalmozási kiadások volumenének mérséklődésével volt kapcsolatban. Az 1994-ben megindult gazdasági növekedés mértékét az elsődleges kiadások volumenének növekedése meghaladta, így ezek aránya ismét nőtt. A lakossági folyó és tőkeámogatások kivételével minden kiadás reálértéke nőtt, a felhalmozási kiadások volumene minden addiginál magasabb szintet ért el. Mint látható, a felhalmozási kiadásokban tapasztalható hullámlás jelentősen befolyásolta az elsődleges kiadások volumenének alakulását. Ha csak a folyó kiadásokat tekintjük, 1991-94 között kiegyensúlyozottabb képet kapunk. Az 1995-97. évi időszakban a folyó kiadások hasonlóan alakultak, mint a tőkejellegű kiadásokkal együtt vett kiadás, ami azt jelzi, hogy mind a két területen hasonló kiigazítás következett be.

3. sz. ábra

Az államháztartás elsődleges és azon belül folyó kiadásainak alakulása volumenben
(1990 = 100 %)



Forrás: MNB

Az államháztartás terjedelmében 1995-ben következett be fordulatszerű változás. 1995-ben a az elsődleges kiadások aránya jelentős mértékben (eredménysszámításban 10 százalékponttal) csökkent. Ezen belül a lakossági transferek súlya tovább csökkent, de most már az olyan eddig stabilabb kiadások aránya is mérséklődött, mint a béréké, a felhalmozásé vagy a vállalati támogatásoké. Az 1995-96. évi kiigazítás mint a nemzetközi tapasztalatok tükrében az első fejezetben láttuk, a siker várható tartósságának tekintetében felemás képet mutat, mivel az első szakaszra (1995) még jellemzőek voltak a felhalmozási kiadások csökkentésére⁴⁴ és a bevételi oldalon hozott intézkedések is. A jövedelem decentralizálódás ellensúlyozásaként hozott évközi bevételnövelő intézkedések (vámptélek, leértékelés) által keltett árszintemelő hatás azt eredményezte, hogy a bevételek reálértékben végül csökkentek, míg a kiadások reálértéke a többletinfláció következtében fokozott mértékben mérséklődött. Az egyensúlynak ilyen átmenetileg ható eszközökkel történő kiigazítására azért volt szükség az első lépésben, mert a tartósabban ható intézkedések hatása csak lassabban jelentkezett, folyamatosan bontakozott ki. A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a kiadási szerkezet hogyan alakult a teljes vizsgált időszakban, és mennyiben érintették a különböző intézkedések.

⁴⁴ A beruházási kiadások jelentős visszafogásának hatását ugyanakkor mérsékelte a reáleszközök eladásában (negatív beruházás) bekövetkezett jelentős csökkenés (majdnem a GDP 1 %-ával lett alacsonyabb a negatív beruházás 1995-ben, mint 1994-ben).

9. sz. tábla

Az államháztartás konszolidált kiadásai (reálértéken)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997. terv.
Össz. konsz. eredm. szeml. kiadás	1412,5	1439,3	1485,0	1524,9	1354,7	1301,1	1229,3
konszolidációs, kerekítési hiba	-3,8	-0,7	-4,5	8,7	-0,6	2,9	1,5
kamat eredmény-szemléletben	150,1	136,7	138,3	195,4	258,0	254,6	251,1
MNB veszteségterítés	0,0	7,0	0,0	0,0	0,0	21,8	0,0
elsődleges kiadás eredmény szeml.	1261,7	1295,3	1346,2	1330,8	1097,2	1028,3	981,6
bérkiadás	232,3	231,1	231,3	237,0	209,0	193,9	188,2
dologi kiadás	196,9	239,8	236,9	244,3	201,6	187,1	196,5
ország haditechnika elszámolása	0,0	0,0	68,7	6,6	0,0	4,9	10,1
egyéb kiadás (jutalék, segély, külföldnek, külföldi transzferek)	28,2	33,2	14,1	22,4	12,3	11,5	5,5
ebből: lakosságnak	617,1	583,1	582,4	596,0	516,6	480,3	453,8
ebből: lakosságnak	443,0	444,0	448,4	444,0	389,7	348,4	344,8
fogyasztói árkieg. eredm. szemléletben	81,6	50,7	52,3	54,0	51,3	54,2	48,5
vállalatoknak	76,8	73,4	63,7	79,2	58,9	53,2	45,9
non profit szférának	13,8	14,6	18,8	18,4	16,8	25,0	14,7
tőkekiadások	154,9	185,7	175,5	198,3	141,0	137,2	121,9
beruházások eredményszemléletben	119,9	135,9	135,1	154,6	96,2	100,2	88,3
tőketranszfer lak. nak eredményszemléletben	28,6	27,2	24,1	21,4	30,1	22,4	14,3
tőketranszfer vállalatoknak	8,6	10,9	14,3	16,9	14,8	11,5	12,9
tőketranszfer non profit szférának	1,5	1,8	1,8	3,8	0,8	3,1	6,4
hitelnyújtás - törlesztés (TB)	30,5	32,8	36,7	28,2	15,8	12,9	5,5

Forrás: MNB számítások a költségvetési adatok alapján (ld. melléklet)

- 1991-94 között a **dologi kiadások** reálértéke folyamatosan nőtt, míg a **bérek** szinten maradtak. 1995-96-ban mind a bérek, mind a dologi kiadások reálértéke nagymértékben csökkent. 1995-ben a bérek a GDP arányában csaknem 1,3 százalékponttal mérséklődtek, emögött részben az állami bevételek növelésére hozott intézkedéseknek inflációs hatása húzódik meg. Lényegében tehát ezen tétel értékvesztéséről van szó, vagyis számottevőbb megtakarítást a reformjellegű intézkedések ezen a területen meg nem eredményezhettek⁴⁵. Az 1996. évi csökkenésből 0,4 százalékpontot magyaráz a döntően saját bevételből gazdálkodó intézmények kikerülése az államháztartási körből, ami a béreknél és a dologi kiadásoknál jelentkező további 0,8 illetve 0,7 százalékpontos csökkenésnek negyedét jelenti. A csökkenés ezen felüli része a béreknél még 1996-ban is jelentős részben a bérszint értékvesztésével⁴⁶ függött össze, de már nagyobb mértékben volt érzékelhető az azt megelőző év létszámleépítésének hatása. 1996-ban az állami foglalkoztatottság szerkezete kedvező irányban változott, a leépítés részben a nem hatékony területeken következett be, miközben az adóigazgatás létszáma bővült.
- Az állam végső és juttatott fogyasztása a bér és dologi jellegű nettó⁴⁷ ráfordításokon kívül tartalmazza a bizonyos termékek **fogyasztásához adott támogatásokat** is. A fogyasztói árkiegészítési kör átalakítására 1992-ben került sor, amikor megszűnt a tejtermék, háztartási energia és víz és csatornaszolgáltatás addigi árkiegészítése, és így jelentősen

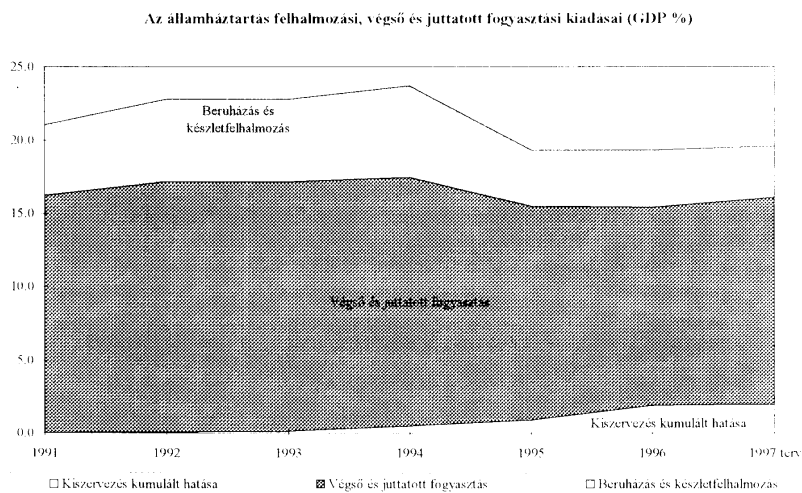
⁴⁵ A béreknek a létszámleépítés az időbeli elhúzó és a végkielégítési rendszer miatt 1995-ben nem jelentett megtakarítást.

⁴⁶ 1996-ban az értékvesztés egyik oka az volt, hogy már a tervek szintjén sem valósult meg a bérek reálértékének megőrzése, és ehhez képest a tényleges infláció több százalékponttal magasabb lett. Az 1995. évi (és kismértékben az 1996-os) létszámleépítésből realizálható megtakarítás az intézményeknél maradt, ebből kellett volna finanszírozniuk a bérmegállapodásban vállalt emelés jelentős részét. Az eredetileg vállalt 19,5 %-os átlagos bérfejlés tehát bértömegben eleve kisebb növekményt jelentett volna. A tervezett bérnövelés azonban az intézmények forrásainak elégtelensége miatt a valóságban nem volt teljesíthető.

⁴⁷ Az intézmények ár és díjbevételeivel, illetve az eljárási illetékbevételekkel csökkentve.

csökkent a támogatás a GDP arányában. A közlekedéshez nyújtott árkiegészítés a lakosság széles rétegeit (állami alkalmazottak, nyugdíjasok, sorkatonák, diákok) támogatja, így nem elég célzott. A támogatás százalékos mértéke gyakran igen magas, és korlátlan számú igénybevételre jogosít fel. 1995 óta a mértékek folyamatosan csökkennek, és egyes csoportok esetében az igénybevételek számának is korlátot szabtak. A gyógyszerek támogatási kulcsait is folyamatosan mérséklék, további megtakarítást jelentene, és az olcsóbb gyógyszerek irányába terelné a fogyasztást, ha a százalékos támogatás helyett fix forintösszegben rögzítenék az árkiegészítést. Az is probléma, hogy az egészségügyi kártyákat kibocsátó helyi önkormányzatok a költségeknek csak töredékét viselik, így mind a kibocsátás, mind az ellenőrzés terén hiányzik részükről a szükséges szigor. Összességében a fogyasztói ártámogatásoknak a súlya 1992-96 között állandó volt, annak ellenére, hogy 1995-ben sor került a gyógyszerértámogatások körének és mértékének felülvizsgálatára. 1996-ban a fogyasztói ártámogatásoknak a GDP-hez viszonyított aránya még mindig nem csökkent, pedig a gyógyszerértámogatásoknál tovább szűkült a támogatási kör és csökkent a mérték, és a közlekedéshez nyújtott árkiegészítés kulcsai is csökkentek. Ennek oka az, hogy az árkiegészítést növelte az 1996-ban bevezetett változás, miszerint a közlekedési ártámogatás az ÁFA alapjába tartozik. (A támogatást az ÁFA mértékeivel növelt összegben folyósítják, viszont egyidejűleg az ÁFA bevételt növeli, így tehát a hiányt nem érinti.)

4. sz. ábra



Forrás: MNB

- A **felhalmozási kiadásoknak** az 1995-ben végrehajtott csökkentésével (a GDP arányában 2.4 százalékpont) ezen kiadások aránya közelebb került a nemzetközileg szokásos mértékhez. Az átalakuló gazdaságok sajátosságai (elmaradott infrastruktúra, az ilyen szolgáltatások iránti fizetőképes kereslet korlátai miatti alacsony megtérülés) azonban távlatilag ennél nagyobb állami részvételt tesznek szükségessé. 1996-ban az állam felhalmozási kiadásának aránya nem mérséklődött tovább, annak ellenére, hogy a helyi

önkormányzatok "saját ereje" kevésnek bizonyult (így nem tudták felhasználni a céltámogatásokat), és a saját erő pótlására szolgáló területi kiegyenlítési pénzeszközöket sem vehettek igénybe a területfejlesztési törvény késői elfogadása, és az erre alapuló döntéshozatal elhúzódása miatt. A beruházások elhúzódásának részben technikai okai is lehettek, mivel a közbeszerzési törvény alkalmazása lassította a beruházásokat.

- A **folyó lakossági transfereken** belül több jogcímen 1991-től folyamatosan csökkent a GDP arányos kiadás, így a nyugdíjkiadások, a táppénz és az anyasági ellátások esetében. Az összes támogatás hullámszerűsége viszont hozzájárult a munkanélküli támogatások hatása, amely a visszaesést követve 1992-ig növekvő, 1993-ban szinten maradó, majd 1994-től csökkenő kiadást eredményezett. Az összes lakossági támogatás 1995-ben bekövetkező 2,7 százalékpontos csökkenése nagyobb részt azonban az inflációs értékvesztésnek tulajdonítható. 1996-ban a lakossági transferek arányát is újabb 1,1 százalékponttal (azaz 7-8 %-kal) mérsékelte az értékvesztés (ami részben tervezett volt, részben a magasabb infláció következménye), illetve az intézkedések hatása.

10. sz. tábla

	Folyó átutalás háztartásoknak (GDP %)						
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997. évi
Folyó átutalás háztartásoknak összesen	17,7	18,3	18,6	17,9	15,5	13,6	13,6
1. Nyugdíj	10,5	10,4	10,3	10,1	9,2	8,5	8,8
2. Táppénz	1,2	1,0	1,0	0,9	0,7	0,5	0,5
3. Anyasági támogatás	1,1	1,0	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5
4. Családi pótlék	3,3	3,1	3,0	2,5	1,8	1,4	1,3
5. Munkanélküli ellátás (alapból)	0,5	1,2	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5
6. Egyéb szociális támogatás	1,2	1,6	2,1	2,9	2,7	2,0	2,0

/* Előzetes pénzforgalmi számok szerint a GDP 13 % lett az összes támogatás, elsősorban amiatt, hogy a nyugdíj aránya nem nőtt, hanem csökkent 1996-hoz képest, és tovább mérséklődött a munkanélküli támogatása is.

Forrás: költségvetési adatok (ld. melléklet)

A nyugdíjak 1995-ben a bérekkel együtt mozogtak, így a reálcsökkenés ezen a területen is érvényesült. A nyugdíjkiadást csaknem 2 százalékponttal növelte ugyanakkor a létszámbővülés. 1996-ban a nyugdíjkiadások növekedésére viszont éppen az a változás volt mérséklő hatással, hogy 1996-tól kezdve a nyugdíjak emelése nem az adott, hanem az előző év bérnövekedéséhez kötődik. A lakossági transfereket a **munkanélküliek** nemzetközi mércével is szigorúnak, korlátozottnak tekinthető **támogatási** rendszere is mérsékelte, mivel egyre többen kerültek ki ebből a körből. A **táppénznél** 1995-ben és 1996-ban intézkedésekre került sor, amelyek mind a támogatás körét szűkítették, mind annak mértékét csökkentették. A táppénz súlya 1995-ben összesen 0,2 százalékponttal (20 %-kal) csökkent. 1996-ban további megtakarítást jelentett állami szinten a betegszabadság megemlése, hiszen ez az állami intézményeknek ugyan némi többletterhe volt, a TB-nél viszont újabb 0,2 százalékponttal (30 %-kal) mérsékelte a táppénzkiadásokat (a csökkenésnek körülbelül a fele az intézkedések hatása, fele pedig az átlagos betegszabadságon töltött idő nem várt mértékű csökkenése). A **családi pótlékokra** jogosultak számának alakulása és a pótlék mértékének meghatározása együttesen a vizsgált időszakban folyamatosan a kiadások csökkenését eredményezte. A családi támogatások rendszerének reformjellegű megváltoztatására 1995-ben tett évközi kísérlet ugyanakkor

sikertelen volt, az elképzelések végrehajtását az Alkotmánybíróság döntése elhalasztotta 1996-ban vált érzékelhetővé annak a hatása, hogy a jogosultság körülményeit szigorítottak.

Általánosságban elmondható, hogy *a pazarló, rosszul célzott (nem produktív) szociális támogatások csökkentése nem csak a fiskális kiigazítást teszi hosszabb távon is sikeressé, hanem a gazdasági növekedést is elősegíti.* Ezzel szemben a tapasztalatok szerint az un. produktív⁴⁸ szociális támogatások csökkentése a gazdasági növekedés visszaesésével jár együtt. (Megjegyezzük azonban, hogy az általában empirikusan kimutatott szoros kapcsolat a transzferek és a növekedés között valószínűleg abból ered, hogy a növekedés lehetővé teszi a szociális háló erősítését, és nem utóbbi hat elénkítőleg.)

- **A vállalati folyó támogatásoknál**⁴⁹ is 1991-ben következett be jelentős változás⁵⁰. Az előző évhez képest a GDP-nek csaknem 1.5 %-ával csökkent a támogatás, bár ennek kétharmadrészt az volt az oka, hogy megszűnt a szocialista relációjú exporttámogatás. 1991-93 között a vállalati folyó támogatások fokozatosan tovább csökkentek, de ezzel párhuzamosan hasonló mértékben nőttek a tőketámogatások. 1994-ben a vállalati támogatások kiugróan magas szintet értek el. A mezőgazdaság GDP arányos támogatása nem sokat változott, de az azon belüli arány jelentősen átrendeződött az exporttámogatás javára és az agrárpiaci támogatások rovására. A vállalati támogatások arányának növekedése a vasúti közlekedés magasabb veszteségének tulajdonítható. A MÁV az 1993. évi 4 milliárd forint (a GDP 0.1 %-a) támogatáshoz képest 1994-ben 32 milliárd forintot (a GDP 0.75 %-a) kapott a költségvetéstől⁵¹. Ennek megfelelően a vállalati támogatások GDP arányában 1995-ben megjelenő 0.8 százalékpontos csökkenés jelentős részben csak a kiemelkedően magas 1994. évi bázishoz képest jelentkezik. A MÁV támogatása a GDP 0.25 %-ára csökkent, ugyanakkor ez az állami támogatás nem bizonyult elegendőnek.

⁴⁸ A produktív támogatás fogalmát Sala-i-Martin abban az értelemben használja, hogy az csökkenti a bűnözést, visszaéléseket, társadalmi elégedetlenséget, ezáltal hozzájárul a gazdasági növekedéshez. Véleményünk szerint az ilyen "produktivitásnak" alapvető eleme a célzottság, azaz hogy a valóban rászorult rétegekre koncentráljon.

⁴⁹ A vállalati támogatás legnagyobb része a közlekedés és a mezőgazdaság területén összpontosul. A közlekedés támogatása csak részben jelenik meg itt, hiszen nem csak az általános szolgáltatási árak támogatottak, hanem ezen kívül egyéb szempontok alapján számos réteg jogosult további kedvezményekre ebből a "teljes" árból. (Ez utóbbi támogatás a már bemutatott árkiegészítések között szerepel) A termelőknek nyújtott támogatás a vasúti és egyéb tömegközlekedési vállalatokat érinti. A vasút csak az államnak minősíthető alapszolgáltatás (pályafenntartás) után részesül támogatásban, az üzemeltetést elvileg saját forrásból kell megoldania. A mezőgazdaság támogatása OECD normák szerint alacsony, a tagországok közül csak Új Zélandban alacsonyabb (Mackenzie, Klinge and Brosio, 1997). Ezen belül az exporttámogatásokban 1991 óta elért visszafogás a legnagyobb mértékű csökkenés, amit OECD ország valaha elért. A visszarendeződés veszélyét veti ugyanakkor fel az, hogy Magyarországon törvényileg a támogatások széles skálájára van lehetőség, habár nagy részüket jelenleg nem alkalmazzuk. A jövőben inkább az EU konform garantált árak és piaci intervenciók megoldások bevezetése válik szükségessé. Jelenleg az exporttámogatások WTO kötelezettségeknek megfelelő (2000-ig további 30 %-os) csökkenése és a beruházási támogatások előtérbe kerülése figyelhető meg. 1996-ban jelentős változás volt, hogy a korábban százalékosan, az érték alapján folyósított támogatásokat fizikai egységekenként forintban állapítják meg (300 terméknél kellett fix támogatást meghatározni). Probléma az exporttámogatás normatív jellege, hiszen a globális éves előirányzat az exportteljesítmény függvényében túlléphető. A termelési támogatások részben normatívak, részben tenderrel kerülnek elosztásra. Ez utóbbi rendszer térhódítása általában is kedvezőbb lenne a költségvetés szempontjából, hiszen a normatív támogatások rendszeresen többletkiadást eredményeznek.

⁵⁰ Megszűnt például az un. kedvezőtlen adottságú mezőgazdasági nagyüzemek árkiegészítési rendszere, a bányászat, a húsmarha és műtrágyatámogatás, és a vasúton kívüli közlekedési ágak termelői ártámogatása

⁵¹ Ebből a GDP 0.15 %-ának megfelelő összeg beváltott garancia címén vált szükségessé, mert a MÁV állami garanciával vett fel hiteleket, a GDP 0.4 %-ának megfelelő támogatás pedig a MÁV TB tartozásaival kapcsolatos egyszeri adósságrendeztés eredménye volt.

emellett további, a GDP 0.3 %-nak megfelelő hitelt kellett a MAV-nak állami garanciával felvennie. Tényleges megtakarítást jelentett, hogy a fajlagos exporttámogatás az 1994. évi 16.3 %-os szintről 12.2 %-ra csökkent. Többlettámogatásra az acélpár rekonstrukciójával kapcsolatos kiadásoknál került sor, de ennek aránya a GDP 0.1 %-a alatt maradt. 1996-ban a vállalati támogatásoknál további csökkenésre került sor, részben intézkedések (pl. a fajlagos exporttámogatás további mérséklése), részben egyedi ügyek (pl. egyes kezessegek megterülése) következtében. (Az export szerkezetének elmozdulása a magasabb támogatási kulcsú termékek irányába ugyanakkor növelte a kiadásokat.)

Mint említettük, a **vállalati tőketámogatások** aránya a GDP-hez mérve 1991-től -a folyó támogatások visszaszorulásával párhuzamosan- növekedett. Ezeket a támogatásokat nagyobb részt a helyi önkormányzatok nyújtják, kisebb részt az elkülönített alapok különböző pályázatok alapján. 1996-ban az önkormányzatok szűkebb forrásai következtében itt is érvényesült némi visszafogás. A **lakossági tőketámogatásoknak**, amelyeknek döntő része a lakásépítési rendszerrel kapcsolatos, GDP-hez mért aránya 1994-ig fokozatosan mérséklődött. A magas 1990. évi támogatási szinthez képest 1991-ben csökkent számottevően a kiadás, mivel módosították a támogatási rendszert, a kedvezményesen nyújtott hitelállomány kamatát jelentősen⁵² megemelték. Nagyobb változást a támogatási rendszerben az az 1994. év végén hozott döntés eredményezett, mely szerint igen jelentősen megemelkedett az új lakás vásárláshoz, építéshez igénybevehető gyermekszámtól függő kedvezmény összege. 1995-ben ennek megfelelően 44 %-kal nőtt a kiadott építési engedélyek száma, és az év közben hozott korlátozó intézkedések nem hozhatták meg a kívánt eredményt, sőt időlegesen fokozott igénybevételt, többletkiadást jelentettek. 1996-ban viszont az előző évben hozott intézkedések hatására mérséklődött a lakosság tőketámogatása. A lakástámogatásoknál visszaállt a korábbi szint, az 1995. évi csúcs után 0.3 százalékponttal csökkent a GDP-hez mért aránya.

Az elsődleges kiadásokon túlmenően a **kamatkiadások** alakulása is mutatja a kiigazítási program sikerességét, a kormányzati hitelesség növekedését. 1995-ben még nem jelentkezett a diszkontkincstárjegyek hozamában (és az ahhoz kapcsolódó kötvény kamatokban) a kockázati prémium csökkenése. Ennek szintje az év során 11 százalékpont körül mozgott. 1996. év elejétől viszont nagymértékű prémiumesés következett be, a kamatfelár azóta 3 százalékpont körül alakul.

⁵² 3 %-ról 15 %-ra nőtt a kamat, illetve részben piaci (32 %) kamatozású lett, arra a részre, amelynek felét az állam átvállalta. A fedezetlenné vált, és az állam által átvállalt 82 milliárd forint lakáshitel lakásalapkötvénnyé alakult át, és az állam bank felé fennálló kötelezettségévé vált. Így módon a tőketámogatás címen megtakarított összeg részben a kamatkiadások többletként jelenik meg.

V. Az állam szerepe a GDP termelésében

Az államháztartás újraelosztásban betöltött szerepe mellett érdemes a jövedelemtermelésben betöltött szerepét is megvizsgálni, azaz az allokációs funkció terjedelmét. Valójában itt arról van szó, hogy a folyó termeléshez kapcsolódóan az államháztartás mit ad a társadalomnak. (Ez többek között a viszonyítási alapra, a GDP-nek a volumenváltozására is hatással van.) Ennek időbeli alakulását szemlélteti a következő táblázat⁵³.

11. sz. tábla

A kormányzati szektor részesedése az előállított bruttó hozzáadott értékből*
(a GDP %-ában)

Megnevezés	1991 tény	1992 tény	1993 tény	1994 tény	1995 előzetes
1. Mezőgazdaság és ipari tevékenység	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
2. Szálláshelyek, vendéglátás	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3
3. Szállítás	2,2	2,2	2,0	2,0	1,9
4. Közigazgatás	5,9	6,4	6,6	6,7	5,9
5. Oktatás	4,2	4,6	4,7	4,7	4,1
6. Egészségügy	3,6	3,8	3,7	3,7	3,3
7. Egyéb tevékenységek	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
8. Összes kibocsátás	17,5	18,7	18,6	18,7	16,5

* Forrás: A KSH kiadványa "Magyarország Nemzeti Számlái 1991-1994"; 1995-re a PM azonos módszertani adatai. (A számok nem teljesen feleltethetők meg a "Magyarország Nemzeti Számlái 1994-1995" hasonló adatainak.)

A GDP termelésében 1994-ig nem változott az állami szektor szerepe, 1995-ben viszont elsősorban az oktatásban, az egészségügyben és a közigazgatásban esett vissza. A csökkenés hátterében egyrészt a fiskális szigorítás, másrészt az intézményi kiszervezések állnak. Ez utóbbiak hatása a GDP-nek csaknem 0,4 %-át tette ki, ezzel párhuzamosan nőtt viszont a nonprofit szektor jövedelemtermelése (bővebben erről a következő fejezetben). 1995-ben a fiskális szigorítás ennek megfelelően összességében mintegy 0,8 %-kal csökkentette a GDP volumenét. (A kiigazításnak 1996-ban további 0,5-1,0 %-os hatása volt a növekedésre.) A kiigazítás mint láttuk, mind a bérkiadások, mind a dologi (árak és szolgáltatások) kiadások területén érvényesült. Mivel a bérszintet a közalkalmazotti és köztisztviselői törvény alapján viszonylag egységesen határozzák meg, az ágazatoknak elsősorban a létszámalakulásra van hatása. Ez összhangban állhat a feladatok meghatározásával, mint például az egészségügyben a kórházi ágyak számának csökkentése, vagy az oktatásban a kötelező óraszám emelése. A közalkalmazotti körből kikerült a házi orvosok jelentős része. 1995-ben a 6700 házi orvosból 2800 lett vállalkozó, 1996-ban a vállalkozók aránya már 60 % volt.

⁵³ A korábban bemutatott konszolidált táblában szereplő összes ráfordítás alakulása összhangban van a KSH által közölt összes kibocsátás változásával (mivel az állam esetében a KSH a kibocsátást a ráfordítások alapján határozza meg). A konszolidált tábla ezzel szemben nem mutatja ki a munkáltató által fizetett TB járulékot (a KSH számol ezzel, mint a GDP termelés részével, a konszolidációnál ugyanakkor a halmozódás elkerülése érdekében nem vehettük figyelembe). 1996-ra vonatkozóan nem állnak rendelkezésre funkcionális számok, mivel a magyar költségvetési mérlegszerkezet fejezetrend szerint tartalmazza a kiadásokat és egy-egy fejezetben rendkívül vegyesek a kiadás funkciója szerinti besorolások. Így az egyes fejezetek kiadási összegének GDP-hez viszonyított arányváltozásából - néhány kivétellel - funkcionális megközelítésből korrekt következtetést levonni nem lehet.

Az 1995. évi leépítések néhány területen koncentráltak (felsőoktatás, honvédelem, köztisztviselők), összességében a foglalkoztatottak átlaglétszáma mintegy 13500 fővel (+3%-kal) csökkent. Ennek csaknem felét a nyugdíjas és részmunkaidős foglalkoztatás visszaszorulása, valamint a betöltetlen álláshelyek felszámolása jelentette. A létszámleépítés 1996-ban megtorpant, a mintegy 10000 fős elbocsátást fele részben ellensúlyozta az adóigazgatás létszám bővülése. Az adóigazgatás 1997-ben mind bértömegben, mind bérszintben preferált terület maradt, így az Ul-Haque és Sahay által bemutatott hatékonyság-csökkenési hatás (Ul-Haque és Sahay, 1996) ezen a téren elmarad.

Gondot jelent, hogy a statisztika az államháztartás teljesítményét (piaci értékelés, árak hiányában) önköltségi áron állapítja meg, így a hatékonyság, a minőségi szempontok nem vehetők figyelembe. Ennek következtében kétféle torzítás következhet be. Egyrészt az államháztartás mint intézményi egység, olyan szervezeti egységeket is magában foglal, amelyek nem szorosan vett állami funkciókat látnak el, és amelyek piaci árazás mellett nyereséget mutathatnának ki. (A jövedelemtermeléshez való hozzájárulásuk tehát meghaladják az önköltségi szintet.) Másrészt vannak olyan nemproduktív állami kiadások is, amelyek a jövedelemtermeléshez még önköltségi szinten sem járulnak hozzá. A Nemzetközi Valutaalap vizsgálata szerint ez utóbbi széles körben megfigyelhető jelenség. (IMF Survey, 1997)

Az IMF az 1990-1995. évi időszakban 17 (néhány kivétellel nem annyira fejlett) tagországot vizsgált meg ebből a szempontból. A pazarló kiadás leggyakoribb oka (az esetek kétharmadában) az államháztartásban dolgozók túlzott létszáma volt. Az esetek egyharmadában az alapszintű egészségügyi és oktatási ráfordítások elosztása sem volt optimális. Hasonló mértékű problémát jelentett a túlzott mértékűnek tekinthető katonai kiadás. Csaknem ennyi esetben figyelték meg azt, hogy a beruházási programok minőségi szintje alacsony volt. (Az államháztartási körön kívül az állami vállalatoknál az esetek felében szinten kimutatható volt a gyengébb hatékonyság.) A jövedelemtermeléshez való állami hozzájáruláson túlmenően a támogatásoknál is veszteséget jelent a kiadás átgondolatlansága. Így az eseteknek egyharmadában a termelői és fogyasztói támogatások rendszere nem volt megfelelő, a felében pedig a szociális programok voltak túlzottan nagylelkűek, illetve nem megfelelően célzottak.

Az oktatásban és az egészségügyben történtek bizonyos reformjellegű lépések Magyarországon, ám ezek jelentős részben a finanszírozási összpontosítottak. A felsőoktatásban bevezetésre került a tandíj. 1996-ban jogszabály rendelkezett a kórházi ágyak számának és a kórházakban történő kezelések (túlzott) időtartamának csökkentéséről. A lakosság számának megfelelően megyei szinten rögzítették a kórházi és járóbeteg ellátási kapacitásokat. Az 1997. évben elfogadott Kötelező Egészségbiztosításról szóló törvény szabályozta a szolgáltatásokhoz való hozzájutást, a kezelőorvosoknak az intézményrendszer lehető legalacsonyabb szintjére kell a betegeket beutalni. Az egészségügyi ellátásokat három tag csoportba osztották, egyrészt a biztosítással nem finanszírozott részre (1998-tól ezek egy része a központi költségvetés terheként jelenik meg, mintegy 8,8 milliárd forint kiadást csoportosítva át), másrészt a biztosítással részben (a betegek tarsfinanszírozása mellett) finanszírozott részre és végül az ingyenesen biztosított szolgáltatásokra. Módosult továbbá az Egészségbiztosító a kórházak és a háziorvosok közötti szerződéskötési procedura. 1997-ben még egy rendelkezés született a TB finanszírozásáról, a Társadalombiztosítási ellátásokra és magánnyugdíjra jogosultakról valamint a szolgáltatások fedezetéről szóló törvény, ami a TB bevételeit határozta meg. (Az egészségügy reformjáról és a nemzetközi tapasztalatokról bővebben: Kornai, 1998)

VI. Az állami szerepvállalás és az elsődleges kiadások

A statisztikai koncepciók (SNA, készülő új GFS) szerint az államháztartás meghatározó jellemzője, alapvető funkciója, hogy felelősséget vállal azért, hogy a közösségnek és a lakosságnak árukat és szolgáltatásokat biztosítson, ezt adókból vagy egyéb bevételeiből finanszírozza, jövedelem és vagyon újraelosztást hajtson végre transzferek útján, továbbá nem piaci termelésben vegyen részt. Ez a meghatározás lényegében megfelel az állami feladatok hagyományos (*Musgrave, 1959*) felosztásának első két elemével, az allokációs és az újraelosztó funkcióval. A harmadik funkciót, a stabilizációs szerepet egyre inkább csupán a piaci hibák mérséklésére irányuló állami beavatkozás egyik aspektusának tekintik. (*Auerbach, 1994*)

Az államháztartás kereteinek meghatározására kétféle koncepció létezik. Az egyik az intézményi, szervezeti, a másik a funkcionális, tevékenységi megközelítés. A kétféle szemlélet között igen jelentős számszerű eltérés lehet. Ennek egyik oka, hogy az államháztartási intézményeken belül számos nem államháztartásinak minősülő feladatot is ellátnak. A másik ok az, hogy bizonyos államháztartási feladatokat az államháztartás szervezetén kívül látnak el, ezek az ún. kvázi fiskális tevékenységek. Kíváncsún lenné, hogy a két szemlélet következetesen különüljön el egymástól, amennyiben tehát számbavesszük a kvázi fiskális tevékenységeket, akkor a szervezeti alapadatokon alapuló jelzőszámokat egyidejűleg korrigálni kell a számszerűsíthető nem fiskális tevékenységgel. (Erre a korrekcióra különösen akkor van szükség, ha az államháztartás bevétel-kiadási részarányát próbáljuk megközelíteni.)

Bizonyos feladatok egyértelműen államinak minősíthetők (védelem, köz- és jogrend, közigazgatás, a közinfrastruktúra bizonyos része, környezetvédelmi felügyelet, piacfelügyelet, közegészség- és járványügy, alapfokú oktatás), viszont más területeken az államháztartási reform feladata konkrétan meghatározni, hogy meddig terjed az állami felelősség (oktatás, egészségügy, szociális gondoskodás). A funkciók meghatározásán túlmenően a reform során arra is figyelemmel kell lenni, hogy az államháztartás *miként állítja elő* a közjavakat és szolgáltatásokat, valamint ezt *hogyan értékeli*. A *szociális transzferek feltételrendszerét*, azaz a jogosultsági szabályokat és a juttatások szintjét is be kell vonni a vizsgálatba. (*Id. Heller, 1997*) Ilyen típusú reformtörekvések figyelhetők meg Új-Zéland, Ausztrália és Nagy-Britannia esetében, de ezen a területen nincsen olyan konszenzus, mint az állami funkciók körének meghatározásánál. A konkrét megoldások felülvizsgálata azonban azért is elkerülhetetlen, mert mint említettük, az államháztartás valódi hozzájárulása a jövedelemtermeléshez a "nem produktív állami kiadásoknál" még az önköltséget sem éri el. Nemzetközileg megfigyelhető az a tendencia (*Tanzi, 1997*), hogy az állam allokatív szerepének egy része fokozatosan a piaci körbe kerül. Az állam egyre kevésbé versenytársként lép fel a piaccal szemben és egyre inkább a piaci működés segítőjének szerepére koncentrálnak. A folyamat megmutatkozik többek között a privatizációban, a kereskedelmi korlátozások feloldásában, a hitelezés és a kamatok ellenőrzésének megszüntetésében és az árszabályozás visszaszorulásában. Ilyen irányú változás Magyarországon is megfigyelhető volt a vizsgált időszakban, de ennek részletesebb elemzése túlmutat az anyag keretein.

Az állam szerepének tisztázása érdekében először általános jelleggel kellett tisztázni az állami közfeladatok körét. Ezeket ugyanis nem csak állami intézmények, hanem közalapítványok és közhasznú társaságok is elláthatják. Az állam ezen túlmenően szerepet vállal egyéb közhasznú, társadalmi közös szükségletet profitcél nélkül kielégítő tevékenységek támogatásában is. A gazdasági szférában is tartósan fennmaradt az állami szerepvállalás például olyan stratégiáinak

ített területeken, mint a vasút. A MÁV-val kötött szerződés jó példa arra, hogyan különíthető el a gazdálkodói illetve az alapszolgáltatói tevékenység, illetve az ahhoz rendelhető vagyon.

Az állami kiadásokat ennek megfelelően csökkentette az, hogy pl. a MÁV-nak már csak az állami feladatnak minősülő tevékenységével kapcsolatos költségeit, és nem a teljes veszteségét rendezi az állam. Az állami intézményből közhasznú társasággá és közalapítvánnyá átalakult szervezetek támogatása nagyrészt változatlan maradt, azonban mind a bevételi, mind a kiadási oldal csökkent az átengedett ár-, díj- és vagyonhasznosítási díjak és az ebből fedezett költségek mértékével.

Az állami és nem állami feladatok szétválasztásának folyamatát a költségvetési szervek gazdasági szervezetekben való részvételének engedélyezése indította el. 1992-ben például a Kormány 14 gazdasági társaság alapítását, illetve részvétel szerzését engedélyezte. Már az 1992. évi költségvetésről szóló törvényjavaslat tartalmazott összeállítást a felülvizsgálat alapján tervezett intézkedésekről. Ezek csak kis részben valósultak meg, a kiszervezéseken kívül azonban sor került a KFKI átalakítására és összevonásokra is. Ez utóbbiak hatása az 1993. évi költségvetésben jelentkezett, és 1.6 milliárd forint támogatás megtakarítását eredményezte⁵⁴. A racionalizálás 1993-ban folytatódott, és 1994-re további 7.5 milliárd forint megtakarítást jelentett. 1993-ban született a három éves intézményfelülvizsgálati program. Ez azt a célt tűzte ki, hogy meghatározzák mi tartozik tartósan a költségvetési körbe, az intézmények felülvizsgálatával párhuzamosan a feladatok felülvizsgálatát, valamint a finanszírozás forrásainak bővítését, figyelembe véve az igénybevevők teherbíróképességét és a szociális szempontokat is.

1. Az intézményi kiszervezéseknek egyik típusa nem jár a teljes intézmény átalakulásával, csak bizonyos profiltisztítással, a piaci jellegű tevékenységet végző szolgáltató részlegek kiválásával. Ilyenkor az intézmény költségei, kiadásai növekedhetnek, mivel ezentúl piaci alapon, ÁFA-val növelt áron veheti igénybe ezeket a szolgáltatásokat. Ez mind az állam bevételi, mind kiadási oldalát megnöveli az ÁFA összegével, a kiadások azonban elvileg kevésbé nőnek, hiszen a szolgáltatás ára csökkenhet amennyiben verseny alakul ki.
2. Az átalakulások másik típusa a teljes intézmény gazdasági társasággá, vagy nonprofit szervezetté történő átalakulása. 1993. őszén új szervezetformákat vezettek be, a közalapítványt, a közhasznú társaságot és a köztestületet. Az állami intézményből közhasznú társasággá és közalapítvánnyá átalakult szervezetek támogatása nagyrészt változatlan maradt, azonban mind a bevételi, mind a kiadási oldal csökkent az átengedett ár-, díj- és vagyonhasznosítási díjak és az ebből fedezett költségek mértékével.

1994-ben az intézményfelülvizsgálat lelassult, a médiatörvény nem született meg (a Rádió és a Televízió tervezett átalakulásának ez lett volna feltétele), és 1995 során is csak előkészületek folytak a nagyobb arányú kiszervezésekre. A következő tábla az 1996. évi átalakulások azévi hatásának tervezett ágazati megoszlását mutatja be.

⁵⁴ Ld. "Jelentés a Magyar Köztársaság 1993. évi költségvetésének végrehajtásáról", a törvényjavaslat általános indoklásának 38. oldala.

12. sz. tábla

Az intézményi kiszervezések hatása a költségvetésben
(kiadás, illetve saját ár és díjbevételek csökkenése a GDP %-ában)

	1996 terv
1. Vízügy, posta, közlekedés	0.29
2. Gazd-i tevékenységet segítő szolgáltatás	0.01
3. Kutatás	0.01
4. Oktatás	0.00
5. Kultúra	0.24
6. Összesen	0.54

Forrás: Pénzügyminisztérium

Meg kell jegyeznünk azonban a táblával kapcsolatban, hogy nem minden szervezet alakult közhasznú társasággá. A közlekedésen belül közhasznú társasággá váltak a közúti igazgatóságok, de az eredeti elképzelések szerint például az Légiforgalmi és Repülőtéri Igazgatóság (LRI) például gazdasági társasággá alakult volna át.⁵⁵ Az átalakulás érintette a közszolgálati médiát, és a Földművelési tárca három kutatóintézetét is.

Mivel az államháztartási körből kikerülő funkciók egy jelentős körét - a pénzügyi kormányzat szándékai szerint - a nonprofit szféra veszi át, érdemes megnézni, hogy ennek a területnek a részesedése hogyan alakult a bemutatott időszakban. A nonprofit szféra a GDP %-ában mérve 1991-ben és 1992-ben 0,4 %-kal részesedett a belföldi jövedelemtermelésből, ez az arányszám 1993-1995. között 0,9-1,0 %-pont között mozgott, és 1996-ra még nagyobb mértékben nőhet. 1995 elejétől közhasznú társasággá alakult a Tartalékgazdálkodási Igazgatóság, 1995 végétől pedig az Állami Energia és Energiabiztonságtechnikai Felügyeletről vált le egy közhasznú társaság és egy gazdasági társaság. Ezek csökkentették az állami kiadásokat és bevételeket, és növelték a nonprofit szektor részesedését. A nonprofit szektor súlya párhuzamosan nőtt a kiszervezésekkel, ennek évesített⁵⁶ hatását mutatja be a következő tábla. (Az 1995. évi kiszervezés hatása a vagyonkezelő szervezetek bevételeit és kiadásait érintette.)

13. sz. tábla

A költségvetési körből kiszervezett intézmények és tevékenységek 1992-1997

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bevételekiesés kumulálva (GDP %)	0.06	0.13	0.48	0.88	1.88	1.91
Kiadáscsökkenés kumulálva (GDP%)	0.07	0.14	0.49	0.89	1.89	1.91
Letszámszökkenés kumulálva (fő)	2313	2701	7890	8437	21522	22648

Forrás: A Pénzügyminisztérium Társadalmi Közkiadások Főosztálya által rendelkezésünkre bocsátott adatok

Az állami szerepvállalás azonban nem csak működési kiadások és támogatások formájában, hanem számos egyéb csatornán keresztül, kezességvállalás, hitelnnyújtás, adókedvezmény és vagyon tulajdonba, illetve használatba adása útján is megvalósulhat.⁵⁷ A közvetlen állami

⁵⁵ Az LRI végül maradt költségvetési intézmény.

⁵⁶ Az évközben történt átalakulások hatása áthúzódott a következő évre (pl. 1996-ról 1997-re).

⁵⁷ Az állam a közfeladatok ellátásához nem csak a kiadásaival, hanem vagyonnal is jelentős mértékben járul hozzá. ennek makroszintű racionalitása azonban nem mérhető a jelenlegi hiányos információs bázis következtében. (Nincs ugyanis állami vagyonmérés, és a folyó pénzügyi műveleteknél sem jelenik meg pl. az osztalék, amiről az állam lemond, illetve az a támogatás amelyet vagyonhasznosítás formájában nyújt.) A tulajdonba, vagy használatba adott vagyon erejéig az állam részt vállal a közfeladatok ellátásában. A feladat

kiadásokon túlmenő előbbieken felsorolt formák vizsgálata nem képezi jelen tanulmányunk tárgyát, sajnos ennek teljes körű kimutatására még nem került sor. Mindenesetre ezen formák között erős kölcsönhatás tapasztalható. Az egyéni kockázatokat mérséklő állami szerep például háromféle formában valósulhat meg. Egyrészt kiadás, másrészt szabályozás, harmadrészt garanciák formájában. (Tanzi, 1997) Az állami kiadás például szabályozással is felcserélhető, mint az a nyugdíjreform esetében megfigyelhető. (Habár ez rendszer nem feltétlenül működne jól például az egészségbiztosítás esetében. Egy adott országon belül ugyanis az egyének által az egészségügyre fordított kiadások nincsenek kapcsolatban a jövedelmükkel. Egy adott kezelés mindenkinek ugyanannyiba kerül, tehát a magánbiztosítási rendszer erősen differenciált egészségügyet eredményezne.) A nemzetközi tapasztalatok alapján az állami kiadásokat számos területen (infrastruktúra, banki tevékenység vagy a privatizációval kapcsolatban) váltja fel a garanciák nyújtása. Ezzel a jelenlegi kiadás csökkenthető a nagyobb jövőbeli potenciális költségek árán.

A vagyon egy része a non profit szféra kezelésébe, tulajdonába ment át, más részét az állam vagyonkezelőkre bízta, illetve rajtuk keresztül privatizálja. A vagyonkezelők (ÁVÜ, majd ÁV Rt és utána az ÁPV Rt) pusztán vagyonkezelési tevékenysége a közszolgálati (public) szektor körébe tartozna, de a reorganizáció és a privatizáció már a kvázi államháztartási tevékenységek közé sorolható. Mivel az ÁVÜ költségvetési szerv volt, 1993-ig megjelentek reorganizációs és kezességgel kapcsolatos kiadásai az állami kiadásokban (0.2-0.3 % a GDP-hez mérve). A későbbiek során vizsgálatainkban a teljesség kedvéért az ÁV Rt és az ÁPV Rt kiadásait is figyelembe fogjuk majd venni.

A kvázifiskális (tehát az államháztartás helyett) tevékenységet végző szervezetek lehetnek pénzügyi és nem pénzügyi szervezetek. A nem pénzügyi szervezetek ilyenirányú szerepe jelentkezhet például a privatizációval összefüggésben. A pénzügyi szervezeteken belül ezen a területen is megkülönböztetett a jegybank helyzete, mivel a többi pénzügyi intézmény, hacsak nincsen monopólium hitelező vagy betétgyűjtő pozícióban, nem képes kvázifiskális adó "kivetésére"⁵⁸.

ellátására mind közalapítvány, mind közhasznú társaság alapítható. A közhasznú társasági forma elterjedtebb, mert az alapító vagyon feletti rendelkezési joga így közvetlenebb, és az alaptevékenységen túlmenő esetleges vállalkozási tevékenységből eredő eredmény sem vehető ki a társaságból (ellentétben a közalapítvánnyal, amelynek azonban vállalkozási tevékenysége eleve korlátozott).

⁵⁸ A pénzügyi szervezetek kvázifiskális tevékenységei a nemzetközi tapasztalatok szerint a következő formában jelentkezhetnek: Többszörös árfolyamrendszer (devizaszolgáltatási kötelezettség), vagy importletét bevezetése, árfolyamgarancia rendszer, szelektív hitelplafonok, nem teljesen biztosított, vagy értékalatti hitelezés, kölcsönnyújtási ráták kontrollja (kedvezményes hitelezés), hitelgarancia, kedvezményes refinanszírozás, a kötelező tartalék rendszer mint implicit adó, de ezen túlmenően magas szintje segítségével a jegybank kiszoríthatja a bankokat, és a kötelező tartalékból finanszírozhatja a költségvetést. A költségvetés finanszírozást indirekt módon is segítheti, ha részben állampapírral is teljesíthető a tartalékolás. A mentőműveleteknek (tőkeinfúzió, nem teljesítő hitelek átvétele, utólagos árfolyamgarancia) kétféle hatása lehet. Egyrészt, ha az elmaradt kamatok hatása már jelentkezett az államháztartás egyenlegében, akkor a tőketranszfer már csak könyvelési rendezés, makrohatalom nincs. Másrészt, ha a mentőművelet hiányában csőd lenne, veszteség érne a betéteseket, akkor annak makrogazdasági következménye lenne.

Felhasznált irodalom, hivatkozások

- Alesina, A. and R. Perotti, 1995, "Fiscal expansions and adjustments in OECD countries" *Economic Policy*, 21, pp. 207-248.
- Alesina, A. and R. Perotti, 1996, "Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects" *IMF working paper*
- Amano, A. R. and Wirjanto, T. S., 1997 "Intratemoral Substitution and Government Spending" *The Review of Economics and Statistics*, 1997 November
- Auerbach, A. J., 1994, "Public Sector Dynamics" ("Modern Public Finance" edited by Quigley and Smolensky)
- Aziz, J. and Leruth L., 1997 "Cyclical Effects of the Composition of Government Purchases" *IMF working paper*
- Bator, F., 1960, "The Question of Government Spending" (New York: Harper, 1960)
- Dabrowski, M. and Kosterna, U., 1996 "Fiscal Policy Issues in Central and Eastern Europe" *CEPR/IEWS Conference*
- Daniel, J. A., Davis, J. M. and Wolfe, A. M., 1997 "Fiscal Accounting of Bank Restructuring" *IMF paper on policy analysis and assessment*
- Engen, E. M. and Skinner, J. 1996 "Taxation and Economic Growth" *CEPR working paper series*
- Gyulavári A. and Neményi, J., 1996 "Fiscal Policy in Hungary under Transition" *Case & Study* 64/1-2
- Haavelmo, T. 1945, "Multiplier Effects of a Balanced Budget" *Econometrica*, Vol. 13, pp. 857-79
- Hansen, B., 1969 "Fiscal Policy in Seven Countries, 1955-65" *OECD*
- Heller, P. S., 1997, "Fiscal Policy Management in an Open Capital Regime" *IMF working paper*
- Hetényi, I., 1994, "Államháztartási folyamatok a kilencvenes évek elején" *Közgazdasági Szemle*, 1994 5. szám 377-390. old.
- Jack, W., 1996, "The efficiency of VAT implementation: a comparative study of Central and Eastern European countries in transition" *IMF working paper*
- Kornai, J., 1998, "Az egészségügy reformjáról" *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*
- Kosterna, U. 1996 "The State of Public Finances in Post-socialist Central European Economies" *Case & Study* 76
- László, Cs., 1993, "Mekkora valójában az államháztartás szerepe az újraelosztásban?" *Közgazdasági Szemle*, 1993 1. szám 63-79. old.
- Mackenzie G. A., Klingen C. and Brosio G., 1997, "Hungary: basic issues in commodity subsidies" *IMF report*
- Mackenzie, G.A. and P. Stella, 1996, "Quasi-fiscal operations of Public Financial Institutions" *IMF occasional paper*
- McDermott, C. J. and R. F. Wescott, 1996, "An empirical analysis of fiscal adjustments" *IMF working paper*
- Muraközy, I., 1992, "Az államháztartás a kilencvenes évek Magyarországon" *Közgazdasági Szemle*, 1992 11. szám 1050-1066. old.
- Musgrave, R. A., 1959 "Theory of Public Finance: A Study in Public Economy" (New York: McGraw-Hill)
- Newbury, D. M. G. and Révész T., 1996 "The burden and disincentive effects of Hungarian Personal Taxes, 1988-96" *CEPR discussion paper series*
- Perotti, R., 1996, "Do We Know How to Estimate Discretionary Fiscal Policy?" mimeo, Columbia University

Sala-i-Martin, X., 1996, "Transfers, social safety nets, and economic growth" IMF working paper

Tanzi, V., 1993, "Fiscal deficit measurement" How to Measure the Fiscal Deficit, 1993

Tanzi, V., 1997, "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective" IMF working paper

Ul Haque, N. and Sahay, R. 1996, "Do government wage cuts close budget deficits?" IMF working paper

"Fiscal Policy Issues in Developing Countries" World Economic Outlook 1996, May

"Reducing unproductive expenditures is important for fiscal adjustment" IMF Survey, 1997

"System of National Accounts", 1993

1992. június "Jelentés a Magyar Köztársaság 1991. évi állami költségvetésének végrehajtásáról" törvényjavaslat

1993. augusztus "Jelentés a Magyar Köztársaság 1992. évi állami költségvetésének végrehajtásáról" törvényjavaslat

1994. augusztus "Jelentés a Magyar Köztársaság 1993. évi állami költségvetésének végrehajtásáról" törvényjavaslat

1995. augusztus "Jelentés a Magyar Köztársaság 1994. évi állami költségvetésének végrehajtásáról" törvényjavaslat

1996. augusztus "Törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 1995. évi állami költségvetésének végrehajtásáról" törvényjavaslat

1997. augusztus "Törvényjavaslat a Magyar Köztársaság 1996. évi állami költségvetésének végrehajtásáról" törvényjavaslat

1996. szeptember "A Magyar Köztársaság 1997. évi állami költségvetése" törvényjavaslat

1997. szeptember "A Magyar Köztársaság 1998. évi állami költségvetése" törvényjavaslat

Fontosabb felhasznált adatforrások

"Magyarország Nemzeti Számlái 1991-1994" a KSH kiadványa

A társadalombiztosításról szóló törvények (zárszámadások) adatai

"Összevont szektoros országos önkormányzat összesen, 199... 2 féléves beszámoló" (1994), (1995), (1996), APEH SZTADI

"Kimutatás a Nyugdíjbiztosító és az Egészségbiztosító hátralékainak alakulásáról" (1991-96) az Egészségbiztosító havi kimutatása

"Napijelentés" 1996. december 31, Magyar Államkincstár

"A költségvetési körből kiszervezett intézmények 1992-95. években" (1997) PM Társadalmi közkiadások főosztálya

Az irodalomjegyzékben szereplő költségvetési törvényjavaslatokból (zárójelben nem a megjelenés éve, hanem az érintett költségvetési év szerepel):

"Az önkormányzatok költségvetésének együttes előirányzata és teljesítése" tábla (1991)

"A helyi önkormányzatok költségvetésének végrehajtása" tábla a bevételekről illetve a kiadásokról (1992, 1993, 1994, 1995, 1996)

"A helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok költségvetési mérlege" tábla a bevételekről illetve a kiadásokról (1997)

"Az állami költségvetés végrehajtásának a mérlege" tábla (1991)

"Az államháztartás mérlege" tábla a bevételekről illetve a kiadásokról (1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996)
 "Az elkülönített állami pénzalapok ... évi bevételi előirányzatának teljesítése" (1991, 1992, 1993, 1994, 1995)
 "Az elkülönített állami pénzalapok ... évi kiadási előirányzatának teljesítése" (1991, 1992, 1993, 1994, 1995)
 "A központi költségvetés 1995-1997. évi mérlege" tábla (1997)
 "A központi költségvetés 1992. évi végrehajtásának mérlege" tábla (1992)
 "A központi költségvetés 1993. évi mérlege" tábla (1993)
 "A társadalombiztosítási alrendszer összevont költségvetési mérlege" tábla (1993)
 "A társadalombiztosítási alrendszer 1994. évi költségvetése végrehajtásának mérlege" tábla (1994)
 "A társadalombiztosítási alrendszer 1995. évi összevont költségvetése végrehajtásának mérlege" tábla (1995)
 "A társadalombiztosítási alapok 1996. évi költségvetési mérlege" tábla (1996)
 "A központi költségvetés mérlegének alakulása az 1994. évben" tábla a bevételekről illetve a kiadásokról (1994)
 "A központi költségvetési szervek költségvetésének végrehajtása az 1994. évben" tábla a bevételekről illetve a kiadásokról (1994)
 "A bevételek alakulása" szöveggközi tábla (1994) (általános indoklás 47. old.)
 "A bevételek alakulása" szöveggközi tábla (1995) (általános indoklás 137. old.)
 "A központi költségvetési szervek mérlege" tábla (1995)
 "A központi költségvetési szervek 1996. évi mérlege" tábla (1996)
 "A központi költségvetési szervek bevételeinek alakulása 1995-1996-ban" szöveggközi tábla (1996) (általános indoklás 182. old.)
 "A helyi adóbevételek alakulása" szöveggközi tábla (1993) (általános indoklás 83. old.)
 "Egyéb költségvetési bevételek" (1994) XVII. fejr. 124. old., (1996) XVII/82. old., (1998) XVII/92. old.
 "Fogyasztói árkiegészítés" (1992) XVII. fejr. 99. old.
 "A fogyasztói árkiegészítés 1993-1994. évi adatai" (1994) XVII. fejr. 126. old.
 "A fogyasztói árkiegészítés 1994-1995. évi adatai" (1995) XVII. fejr. 102. old.
 "A fogyasztói árkiegészítés 1995-1996. évi alakulása" (1996) XVII. fejr. 67. old.
 "A magánérős lakásépítéssel kapcsolatos támogatások alakulása" (1992) XVII. fejr. 100. old.
 "A magánérős lakásépítés támogatása" (1994) XVII. fejr. 127. old.
 "A magánlakásépítés támogatási jogcímei" (1995) XVII. fejr. 103. old.
 "A magánérőből való lakásépítés-támogatás jogcímei" (1996) XVII. fejr. 68. old.
 "Társasági adó számítása" (1992) XVII. fejr. 101. old.
 "Magyar Nemzeti Bank adóbefizetése" és "Pénzüstézetek társasági adója" (1994) XVII/114.
 "Magyar Nemzeti Bank adóbefizetése" (1995) XVII/92. old.
 "Magyar Nemzeti Bank adóbefizetése" (1998) XXII. fejr.
 "A gazdálkodó szervezetek és a pénzügyi tevékenységet folytatók társasági adóbefizetéseinek alakulása 1996-2000." (1998) XXII. fejr.
 "Általános Forgalmiadó" (1992) XVII. fejr. 107. old.
 "Az általános forgalmi adó 1993-94. évi adatai" (1994) XVII. fejr. 117. old.
 "Az általános forgalmi adó 1994-95. évi adatai" (1995) XVII. fejr. 94. old.
 "Az általános forgalmi adó 1994-95. évi alakulása" (1996) XVII. fejr. 76. old.
 "Az általános forgalmi adó 1996-98. évi adatai" (1998) XXII. fejr.
 "Fogyasztási adó" (1992) XVII. fejr. 108. old.
 "A fogyasztási adó 1993-94. évi adatai" (1994) XVII. fejr. 118. old.

"A fogyasztási adó 1994-95. évi adatai" (1995) XVII. fej. 95. old.
"A fogyasztási adó 1994-95. évi alakulása" (1996) XVII. fej. 77. old.
"A fogyasztási adó 1996-98. évi adatai" (1998) XXII. fej.
"Illetékbevételek alakulása" (1995) XVII. fej. 100. old.
"Az 1998. évi illetékbevételi előirányzat" (1998) XXII. fej. 86. old.
"Koncessziós díjbevételek" (1998) XXII. fej. 82. old.
"A jövedelemszerkezet és az adókötelezettség alakulása" (1992) XVII/110, (1994) XVII/120,
(1995) XVII/97, (1996) XVII., (1998) XXII/84. old.
"Útalap" tábla a bevételekről és tábla a kiadásokról (1996) XIII/102, 104, (1998) XVII/85, 87,
"Munkaerőpiaci Alap" tábla a kiadásokról (1996) XVI/67, (1998) XIX/45.
"Vízügyi Alap" tábla a kiadásokról (1996) XIII/94, (1998) XVII. fej.
"Központi Környezetvédelmi Alap" tábla a kiadásokról (1996) XX/92, (1998) XVI/44.

Melléklet az 1998. évi előirányzatról

Az 1998. évi előirányzatok részletesebb elemzése nem fért a tanulmány keretei közé. Sajnálatos módon már 1997-re is csupán az előirányzatok szerepelnek az előzetes tények és várható⁵⁹ számok helyett. Az 1998-as tervszámok ráadásul sem az 1997. évi előirányzattal, sem az előzetes számokkal nincsenek teljes összhangban, konzisztensek csak az 1997. évi (évközben készült, várható számokon alapuló) tervezési bázissal lennének.

Az előirányzatok szerint 1998-ban az elsődleges kiadások reálértéke nem mérséklődik tovább, azaz az államháztartás kiadása a gazdasági növekedés ütemében (illetve azt némileg meghaladva) emelkedik a tervek szerint. Ugyanakkor a bevételek centralizációja csökken, mivel azok reálértékben a tervezett növekedési ütemnél kisebb mértékben növekednek.

Az összes bevétel reálértékének alakulása az előirányzatok szerint mintegy 1,5-2 %-kal *elmarad a tervezett növekedéstől* a következő okok miatt.

1. Szerepet játszik ebben a nyugdíjreform miatti bevételkiesés, de hatása csupán a GDP 0,2 %-ára tehető.
2. Az elmaradásnak egy jelentős része a vámbevételek mérséklődésével kapcsolatos, a vámpótlék évközi megszűnésének hatása ugyanis áthúzódik 1998-ra. Ebben az évben további vámleépítés is esedékes.
3. Megszűnik a jamburgi árbevétel is, és kevesebb az előirányzott bevétel az orosz adósságtörlesztésből is. (A vámoknak és ez utóbbi tételeknek a kiesése a belföldi jövedelemcentralizációt nem mérsékli.)
4. A jövedelemcentralizáció csökkenése a lakosságot csak kisebb mértékben érinti, az SZJA átlagos terhelése mindössze 0,2 százalékponttal csökken.
5. Ezen kívül adóterhet csökkentő intézkedésre csak a fogyasztási adoknál kerül sor, ahol az adótételeket az inflációnál kisebb mértékben valorizálják.
6. Az effektív adóterhelés ugyanakkor több adónem esetében is növekedhet, mert az adóbeszedés hatékonyságának további javulását irányozták elő.

A tervek szerint az összes elsődleges kiadás 3,5-4 %-kal bővül reálértékben, ezen belül a folyó és felhalmozási kiadások azonos ütemben nőnek.

1. A 17 %-os egy főre eső illetménybővülés és kb. 1,5-2 %-os létszámcsökkenés eredményeképpen a bértömeg 15 %-kal (reálértékben 1,5 %-kal) bővül. A tervezett létszámcsökkenés a helyi önkormányzatokra összpontosul, míg kisebb súlyt képviselő központi körben 1 %-os létszámnövelést irányoznak elő. Mint láttuk, a *kiigazítás sikeressége szempontjából fontos, hogy az államháztartási bértömeg csökkentése tényleg megtakarítások tartósan bizonyuljanak*. Az 1998. évi költségvetés ezt a bérek oldaláról a tervek szintjén nem veszélyezteti, utólagos kompenzáció, felzárkóztatás nem történik.

⁵⁹ A helyi önkormányzatokkal kapcsolatban csak a féléves jelentés alapján készült várható számok állnak rendelkezésre, ennek alapján bizonytalan lett volna egy szerkezeti elemzés.

2. A kiigazítás *tartós eredményének* szempontjából fontos másik terület helyzete kevésbé jellemezhető kedvezően. A *lakossági transferek*nél a korábbi trend megfordulásáról és tagabb értelemben a korábbi értékvesztés bizonyos mértékű kompenzálásáról van szó. A transferek *reálértékben a gazdasági növekedést meghaladó mértékben növekednek*. A növekmény még jelentősebb, ha a költségvetés által a Nyugdíjbiztosítási Pénztárnak fizetendő 20,1 milliárd forintot is figyelembe vesszük. Ez az összeg a járulék elengedéséből ered, de közvetett transzferként hozzájárul az egyéni tőkeszámlák állományának azonos mértékű növekedéséhez.
3. A tervek szerint a dologi kiadások reálértéke tovább csökken (6-8 %). Nemzetközi tapasztalatok szerint az ilyen területen elért megtakarítás a kevésbé fenntarthatóak közé tartozik. Megvalósulása sincsen teljes mértékben biztosítva, hiszen a központi költségvetési intézmények saját bevételi forrásaik túlteljesülésével finanszírozhatják dologi kiadásait.
4. Az 1995-1997-es időszaktól eltérően 1998-ban a felhalmozási kiadások (amelyeknek csökkentése szerepet játszott a kiigazítás átmeneti eredményeiben) már nem csökkennek reálértékben, hanem az elsődleges kiadások egészének megfelelő mértékben nőnek.

Módszertani melléklet

A vizsgálat során igyekeztem az SNA módszertanát követni, így többek között az eredményszámla alkalmazásában, és a kiadások és bevételek megfelelő kategorizálásában, például a privatizációnak (mint pénzügyi eszközök cseréjének) finanszírozásként történő számbavételében. Az SNA módszerétől néhány esetben tértem el, például a munkáltató által fizetett bérjárulékok konszolidálásával és klasszifikálásánál⁶⁰, és az államháztartás hitelnyújtási tevékenységének kezelése esetében. Itt a GFS módszertannal összhangban a hitelnyújtást kiadásként, ezek visszatérülését bevételként számítottam. Ha ugyanis az állam vállalatai számára vesz fel hitelt, az SNA azt pusztán finanszírozásnak tekinti, míg a GFS a kölcsön továbbadását hiánynövelő kiadásnak számolja el. Az előbbi megoldást indokolhatja, hogy a hitelfelvét és továbbkölcsönzés nem szigorúan a költségvetés érdekében történt, ugyanakkor ellene fel lehet hozni (Tanzi, 1993), hogy impliciten feltételezi azt, hogy az érintett állami vállalatok magáncégként is ugyanennyit termelnének (hasonló költség mellett) és ugyanennyi hitelt vennének fel. Ezzel szemben a valóságban számos vállalat csak állami segítséggel képes fennmaradni, és ezek hitellel történő támogatása ténylegesen hozzájárul az államháztartás deficitjéhez.

A központi költségvetés és az államháztartás más alrendszerének funkcionális mérlegszerkezete - annak ellenére, hogy kialakítása 1989. óta visszatérően napirendre kerül - napjainkig nem készült el. Ehhez kapcsolódóan módszertani szempontból következetesen, teljeskörűen konszolidált államháztartási mérlegekkel sem rendelkezünk a szóban forgó időszakra. Enélkül, mivel a magyar államháztartás négy (a központi költségvetési szerveket külön egységként tekintve öt) alrendszerből áll, és ezek között jelentős, többszörös halmozódást jelentő pénzáramlás bonyolódik, az államháztartás valós terjedelme nem állapítható meg pontosan. (László Cs. 1993) A konszolidációt a legjelentősebb tételek esetében a Pénzügyminisztérium hivatalosan is elvégezte 1994-ig visszamenően. A problémát az jelenti, hogy az államháztartás adatbázisa nem megfelelő színvonalú, és jelentős számszaki eltérések vannak az alrendszerek kimutatásai között⁶¹. Ennek következtében az átadott és átvett pénzeszközök sem egyeznek meg, tehát a konszolidáció nem egyenlegtartó. A rendelkezésre álló nagyobb részletességű államháztartási adatokból a transzferek mértéke valamivel pontosabban megállapítható, így az eltérés mérhető volt. Az egyes években eltérő szerkezetben, bontásban szereplő adatokat néhány helyen csak becslésekkel, az előző és a következő évek alapján lehetett megállapítani. A munkát annak érdekében, hogy a konszolidáció egyenlegtartó legyen, tovább lehet folytatni, de a további pontosítások valószínűleg csak kismértékben érintik a leírt tendenciákat. A konszolidáció során alkalmazott

⁶⁰ Az SNA útmutatásai szerint a bérhez illetve létszámhoz kötődő munkáltatói befizetéseket az elsődleges jövedelemelosztási számla körében, a termeléshez kötődő adóknál kell figyelembe venni. A vállalkozások létszámáramos kommunális adóját ennek megfelelően itt szerepeltettem, a bérjárulékokat viszont a munkavállalók által fizetett (másodlagos jövedelemelosztás körébe tartozó) járulékokkal összevonva mutattam ki.

⁶¹ A központi költségvetési szervek mérlegét 1991-re és 1997-re vonatkozóan nem mutatják be a számszámadások, 1991-re azonban a számokat a szöveges elemzések részben tartalmazzák. Általános probléma, hogy az önkormányzatok mérlegei a többi alrendszer transzfereit csak folyó és tőketételekre bontja, alrendszerenkénti megbontás nincsen. Ennek alapján a másik oldalról, az alrendszerek által jelentett önkormányzati transzferek adatait felhasználva lehet a megbontásra következtetni. A probléma az, hogy a többi alrendszer (pl. intézmények, pénzalapok) kimutatásai sem teljeskörűek, így ezeket a hiányosságokat maradványulva (a megbontatlan önkormányzati adatból levonva az alrendszerek jelentéseiből ismert számokat) próbáltuk kiküszöbölni.

megoldások egy ponton térnek el a nemzetközi ajánlásoktól. Ezekkel ellentétben ugyanis az államháztartáson belül a munkáltatók által és egyes lakossági transzferek (pl. munkanélküli ellátás) után fizetett TB járulékkal mind a kiadási, mind a bevételi szintet csökkentettem. Vitatható, hogy ezen a módon, vagy a bruttó módon elszámolt járulékok számításba vételével közelíthető-e meg jobban az államháztartás valós terjedelme, mindenesetre kiegészítő információként az alábbiakban megadom a konszolidációba bevont járulékok GDP arányát.

14. sz. tábla

Az államháztartáson belüli járulékfizetések a GDP %-ában

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 terv
Bérek utáni TB járulék	3.5	3.7	3.8	3.8	3.3	3.1	3.1
Ellátások (pl. munkanélküli) után	0.3	0.6	0.6	0.4	0.3	0.3	0.2
Konszolidált TB járulék összesen	3.7	4.3	4.5	4.2	3.6	3.3	3.3

Forrás: költségvetési adatok (ld. melléklet)

A konszolidált kiadási és bevételi szintek, folyamatok jobb elemezhetősége érdekében két korrekcióra került sor, egyes módosítások azonban elmaradtak.

Egyrészt, ahol lehetséges volt *eredményszemléletű* számokat alkalmaztam. Az eredményszemlélet alkalmazása legnagyobb mértékben a kamatkiadásokat érintette. Belátható, hogy a *kamatkiadások* rohamos felduzzadása esetén az eredményszemlélet az időszakra folyamatosan elszámolva már a tényleges kifizetés előtt kimutatja a kiadások növekedését. Ez egészen 1996-ig minden évben érvényesült. A kamatkiadások csökkenése ennek ellenkezőjét idézi elő. A kamatkiadások egészének alakulásán túlmenően a kétféle szemlélet akkor is eltér, ha a kamatfizetések gyakorisága (kamatfizetési periódus) megváltozik. Az eredményszemléletű számok, a felhalmozott kamatok kiszámítását az MNB Statisztikai Főosztálya végezte el. Az *elsődleges kiadásokat és bevételeket* illetően az eredményszemléletre a központi költségvetés főbb adói esetében, továbbá egyes támogatásoknál erre vonatkozóan vannak az éves zárszámadási kötetekben hivatalos adatok. Az elkülönített pénzalapoknál csak egy korrigált pénzforgalmi szám helyettesíti az eredményszemléletet, ez a bevételeknél figyelembe veszi a beszedési számlára már beérkezett, de tényleges bevételként el nem számolt összegeket is. A TB-nél a kvázi eredményszemlélet tulajdonképpen a járuléktartozások elszámolásával áll kapcsolatban. Az adott évi pénzforgalmi bevételhez hozzáadtam az adott évben be nem fizetett járulék és a korábbi tartozásokból befolyó összegek egyenlegét, mintha azt ténylegesen befizették volna. Ugyanakkor kiadásként is feltüntettem, mintha ezt az összeget a TB rögtön hitelbe visszaadta volna. (Ezt, mivel csak állományváltozási adataim voltak, nettó módon - mint hitelnyújtás és visszatörlesztés egyenlegét - vettem figyelembe.) A késedelmi pótlékokat kamatnak minősítettem, és azon a soron mutattam ki. Az eredményszemléletű és pénzforgalmi szintek eltérései a 4. számú táblában láthatóak, ahol a kiadások reálértékének alakulását mutatom be. (Ahol az eredményszemlélet nincs jelezve, az pénzforgalmi adatot jelent, kivéve az utolsó sor, amely kategória csak az eredményszemléletű változatban szerepel.)

Másrészt az orosz államadósság törlesztésével és annak felhasználásával nem számoltam a bevételi és a kiadási szinteknél, hiszen az bizonyos években koncentráltan jelentkezik, így jelentős torzulást eredményez. Alternatív megoldás lehetne az, hogy a kiugró (1993. évi) hadieszköz beszerzéseket be lehetne mutatni időben szétterítve, elosztva is. Ezek ugyanis valódi kiadások, amelyek előbb vagy utóbb a finanszírozási forrástól (orosz államadósság törlesztés) függetlenül felmerültek volna.

Kimaradt viszont a számításból a *bank, hitel és adóskonszolidáció* (valamint a hasonló módon lezajlott lakáshitel-átvállalás) *hatása*. Ennek csak gyakorlati oka van, hiszen a legújabb IMF ajánlások szerint az ún. *"kiegészített egyenleg"* kategóriájának ezeket a tételeket is tartalmazni kellene. (Daniel, Davis és Wolfe, 1997) Technikailag azonban nehéz számszerűsíteni, hogy végül is mekkora veszteség érte az államháztartást, másrészt ez mikor merült fel. A veszteség ugyanis évek alatt halmozódott fel, és a realizálódása is nehezen követhető nyomon. Az állam a konszolidációs kötvényekért követeléseket kapott ellenértékbe, ténylegesen csak a kettő különbsége a veszteség. Amennyiben bevontuk volna a vizsgálatba a konszolidációt, mint elsődleges kiadást pontosabb képet kaptunk volna annyiban, hogy a gazdaságban keletkezett veszteségnek az államháztartásra gyakorolt teljes hatását kimutathattuk volna. Az adóbevételek kiesésében az ilyen veszteség részben megjelenik, jogos lett volna tehát a többletkiadások formájában megjelenő hatást is figyelembe venni. A veszteség azonban az államháztartást kétféle minőségében érte, mint tulajdonost és mint a jövedelmek újraelosztóját. Míg az utóbbinak megfelelő veszteség számszerűsítése árnyalta volna a vázolt képet, addig az előbbi típusu torzító tényező lett volna, hiszen a vizsgálat az államot elsősorban nem mint tulajdonost veszi alapul. (Tulajdonosi bevételei, osztalékai a konszolidáció során elismert tőkevesztésével ellentétben nem képviselnek akkora súlyt, hogy a tendenciákat lényegesen befolyásolhatnak.)

Tábla mellékletek

A Bokros csomag (tervezett) intézkedései

	Tervezett hatás pótktv-ben	Várható hatás (nem tény)	Eltérés az Alkot- mánybíróság döntése miatt
Központi költségvetés bevételei			
Társasági adó- intézkedések összehatásának pénz- forgalmi bevételt növelő része	0.5	0.5	
Kütefa - Hírközlési alap befizetés	16	16	
Vám és importbef.-vám pótlék+árfolyam	88.6	99.3	
Játékadó-törv. mód	0.3	0.3	
Bírságok, büntetések	4	3	
AFA-intézkedések összehatása+szigorítás	9	14	
Fogyasztási a.- HTO utalvány+szkg emelés+adóbe- hajtás	10	5	
SZJA- többletbér, eddig nem tervezett adóvisszaigénylés és cégautó adóztatás	3.5	3.5	
Egyéb -árfolyam hatás, MNB bef. forrásadó pénzforg. állami oszt. bef. elmaradás, illeték	25.3	22	
Intézkedések összesen bevételnél	157.2	163.6	
Központi költségvetés kiadásai			
Lakásép. támogatás-gyermekkedvezmény szűkítés	-4	-0.9	
Családi pótlék	-9	0	9
Várandósági pótlék	-1	0	1
Profiltisztításban átvett juttatások	-1.5	-0.7	0.8
Gyermekgon.díj+ GYES (pl pol.rehab, hadirokkant, stb)+ költségterítés	-5	0	5
Feketegazd. felszámolására VPOP, APEH, stb tám.	3.5	3.5	
Központi intézmények támogatása	-11.7	-11.7	
Ebből: személyi jöv. és TB jár. felhalmozás+dologi	-3.1 -1.2		
családok egyszeri tám. visszavonás	-4.7		
egyéb	-2.7		
Önkormányzati támogatás	3.7	11.3	
Ebből: szoc. célú hozzájárulás növ. munkanélküli tám. csökk	6 -2.3		
Foglalkoztatási alap tám. növ.	3	0	
Tartalék	0	-12.6	
Egyéb-árfolyam hatás, kamattöbblet	48.5	42.6	
Felhalmozási kiadások	0	-1.5	
Gazdálkodói kör tám.	0	8.9	
Intézkedések összesen kiadásnál	26.5	38.9	15.8
Intézkedés központi költségvetést érintő része	130.7	124.7	-15.8

A TB alapok			
Járulék alap szélesítés-étkezési hozzájárulás, szerzői díj	15	6	-9
Betegszabadság 25 napra emelés(táppénz csökk.)	-7	0	7
TB alapok fenntartásának csökkentése	-1.7	-1.7	0
Intézkedés TB alapokat érintő egyenlegjavítása	23.7	7.7	-16
Intézkedések államháztartást érintő hatása	154.4	132.4	-31.8

Forrás: MNB (a "várható" számok a PM-től származnak)

A járulékmértékek alakulása az új nyugdíjtörvény alapján
%-ban

	1995			1996		
	Nyugdíj	Egészségügy	Együtt	Nyugdíj	Egészségügy	Együtt
Foglalkoztató	24.5	19.5	44.0	24.5	18.0	42.5
Biztosított	6.0	4.0	10.0	6.0	4.0	10.0
Összesen:	30.5	23.5	54.0	30.5	22.0	52.5
Járulékl plafon:	napi 2500Ft					

Fizeti még a munkáltató vagy munkavállaló az 1800Ft/hó egészségügyi hozzájárulást.

Fentiekén kívül 15 nap betegszabadságot fizet a munkáltató, valamint a folyósított táppénz 1/3-át utólag megfizeti a T

A társas vállalkozás és egyéni vállalkozó a kiegészítő tevékenység után még 10% baleseti járulékot is fizet.

	1997			1998		
	Nyugdíj	Egészségügy	Együtt	Nyugdíj	Egészségügy	Együtt
Foglalkoztató	24.0	15.0	39.0	24.0	15.0	39.0
Biztosított	6.0	4.0	10.0	7.0	3.0	10.0
Összesen:	30.0	19.0	49.0	31.0	18.0	49.0

Magánnyugdíj tagság esetén a biztosított által fizetett járulékok

Tőkefedezeti tagdíj	-	-	-	6	-	-
Tb nyugdíjjárulékok	-	-	-	1	-	-
Összesen:	-	-	-	7	-	-
Járulékl plafon:	napi 3300Ft			napi 4290Ft		

Forrás: MNB

	1991.év	1992.év	1993.év	1994.év	1995.év	1996.év	1997.év
BEVÉTELEK							előirányzat
Központi költségvetés	843.3	944.5	1241.7	1418.3	1661.3	2074.3	2201.9
intézmények között folyó	11.1	11.8	8.4	<u>16.9</u>	11.0	14.4	12.0
intézmények közötti töke	0.0	0.0	0.0	4.3	8.1	18.2	11.0
központon belül	3.1	2.8	4.3	4.8	12.9	8.8	4.9
TB-től (-)	21.3	27.4	30.8	39.0	46.5	56.6	50.6
dec alapoktól (-)	19.8	34.3	41.6	61.0	48.8	41.7	22.9
ebből: intézmények töke	6.3	<u>24.8</u>	23.8	25.8	14.0	<u>9.1</u>	4.3
intézmények folyó	12.2	<u>8.5</u>	<u>13.4</u>	<u>29.5</u>	<u>18.6</u>	<u>10.5</u>	13.0
központnak	1.3	1.0	4.4	5.7	16.2	22.1	5.6
önkormányzattól	1.7	1.5	1.4	3.0	2.1	3.9	8.6
ebből: központ önkorm.tól	<u>1.7</u>	<u>1.5</u>	<u>1.4</u>	0.8	1.0	2.9	3.6
intézmények folyó	0.0	0.0	0.0	0.6	0.7	1.0	3.0
intézmények töke	0.0	0.0	0.0	1.6	0.4	0.0	2.0
konszolidált bevetel	786.3	866.7	1155.2	1289.3	1531.9	1930.7	2091.9
központ	707.6	765.8	1023.7	1133.4	1389.1	1726.2	1956.9
intézmények	68.6	99.1	132.3	155.8	143.3	153.4	135.7
konszolidációs, kerekítési hiba	0.1	10.6	-0.7	5.6	3.3	-3.1	19.8
Társadalombiztosítás	434.3	516.3	608.9	718.6	821.3	921.0	1136.6
TB által fizetett TB	0.7	1.1	1.7	2.5	3.4	4.1	4.9
központtól (-)	10.4	9.3	10.9	18.3	15.3	<u>15.3</u>	2.5
központ által fizetett TB	38.5	47.7	59.4	69.5	80.7	88.6	94.2
dec alapoktól (-)	6.3	18.0	22.5	17.7	15.2	18.1	18.1
önkormányzatoktól (-)	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
önkormányzat által fizetett TB	47.4	59.3	74.8	92.5	101.9	118.3	149.2
konszolidált bevetel	331.0	380.9	439.3	518.1	604.8	676.6	867.7
konszolidációs, kerekítési hiba	2.8	7.4	3.6	4.7	-5.2	-2.3	2.9
Elkülönített alapok	131.6	131.2	186.4	190.2	170.4	159.8	181.8
központ	67.9	55.5	75.9	37.4	31.9	4.4	0.2
intézmények	1.6	1.0	3.6	<u>3.1</u>	2.5	7.3	8.2
központtól (-)	69.5	56.5	79.5	40.5	34.4	11.7	8.4
TB-től (-)	0.0	0.0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.4
önkormányzatoktól folyó	1.0	0.0	0.1	2.4	2.3	9.8	5.0
önkormányzatoktól töke	1.0	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0
önkormányzatoktól (-)	<u>2.0</u>	0.0	1.6	2.4	2.3	9.8	5.0
konszolidált bevetel	60.1	74.7	105.2	147.1	133.4	137.9	168.0
konszolidációs, kerekítési hiba	1.0	0.1	0.9	3.7	-0.3	-5.9	-3.0
Önkormányzatok	390.2	492.3	554.6	684.8	770.2	892.8	985.6
önkormányzatok között	<u>0.0</u>	0.0	<u>0.5</u>	0.0	0.0	0.0	0.0
központtól (-)	194.0	224.9	263.9	303.4	322.2	342.1	377.0
központtól (-)	191.5	220.6	257.5	291.5	311.7	327.9	363.8
MTI-től maradvány		0.5	2.9	9.5	5.9		
intézménytől töke	1.9	2.1	1.6	5.3	4.5	7.0	3.7
intézménytől folyó	0.6	2.2	4.8	6.6	6.0	<u>7.2</u>	9.5
dec alapoktól folyó	<u>0.2</u>	<u>0.7</u>	<u>2.4</u>	<u>3.5</u>	<u>3.4</u>	<u>12.7</u>	<u>15.0</u>
dec alapoktól töke	<u>0.6</u>	0.4	4.4	10.1	2.9	4.9	6.4
dec alapoktól (-)	0.8	1.1	6.8	13.6	6.3	17.6	21.4
TB-től (-)	67.1	80.8	91.6	117.4	127.1	148.4	169.0
konszolidált bevetel	128.3	185.0	188.9	240.9	308.7	384.8	418.3
konszolidációs, kerekítési hibák	-0.5	-0.9	0.2	0.3	-1.2	0.0	0.0

Forrás: felsorolt táblák, 1997-re adatok hiányában becslésekkel kiegészítve az intézményekkel kapcsolatban
Az aláhúzott számok azt jelzik, hogy hol nincsen egyezés a konszolidáció két oldala között!

	1991.év	1992.év	1993.év	1994.év	1995.év	1996.év	1997.év
KIADÁSOK							előirányzat
Központi költségvetés	931.8	1146.5	1424.2	1694.7	1968.4	2209.1	2561.6
intézmények között folyó	11.1	11.8	8.4	<u>7.3</u>	11.0	14.4	12.0
intézmények közötti töke	0.0	0.0	0.0	4.3	8.1	18.2	11.0
központnak	3.1	2.8	4.3	4.8	12.9	8.8	4.9
központ	67.9	55.5	75.9	37.4	31.7	4.4	0.2
intézmény folyó	1.6	1.0	1.3	<u>0.5</u>	2.5	7.2	8.2
intézményi töke	0.0	0.0	2.3	0.0	0.0	0.1	
dec. alapnak (-)	69.5	56.5	79.5	37.9	34.2	11.7	8.4
központ	10.4	8.9	10.9	18.3	15.3	23.8	1.8
intézmény folyó	38.5	47.7	59.5	69.5	80.7	88.6	94.2
tb-nek (-)	48.9	56.6	70.4	87.8	96.0	112.4	96.0
központ	191.5	225.1	267.8	299.7	320.2	327.9	363.8
ebből: ÁFJ-hoz maradvány	0.5	4.1	10.3	8.2	8.5		
intézmény folyó	0.6	2.2	4.8	6.6	6.0	9.5	9.5
intézményi töke	1.9	2.1	1.6	5.3	4.5	7.0	3.7
önkormányzatoknak (-)	194.0	229.4	274.2	311.6	330.7	344.4	377.0
konszolidált kiadás	605.2	789.4	987.4	1241.0	1475.5	1699.3	2052.4
konszolidációs, kerekítési hiba	-0.5	-1.0	-5.3	9.0	0.5	-2.1	-12.9
Társadalombiztosítás	458.4	532.9	639.8	753.1	861.7	990.4	1150.1
Tb-nek	0.7	1.1	1.7	2.5	3.4	4.1	4.9
központnak (-)	21.3	27.4	30.8	39.0	46.5	56.6	50.6
dec. alapnak (-)			0.1	0.2	0.3	0.4	0.4
önkormányzatoknak (-)	67.1	80.8	91.6	117.4	127.1	148.4	169.0
konszolidált kiadás	369.3	423.6	515.6	594.0	684.4	780.9	944.8
konszolidációs, kerekítési hiba	-2.6	-3.2	-0.6	4.0	-3.1	-7.9	-3.0
Elkülönített alapok	124.5	133.8	177.9	210.2	183.8	169.5	197.5
intézménynek folyó	12.2	<u>17.4</u>	<u>31.9</u>	38.8	34.6	8.9	15.0
intézménynek töke	6.3	<u>11.5</u>	23.8	24.7	13.5	6.9	4.3
központnak	1.3	1.0	0.0	5.3	20.9	22.1	5.6
központnak (-)	19.8	29.9	55.7	68.8	69.0	37.9	22.9
tb-nek (-)	6.3	18.0	22.5	17.7	15.2	18.1	18.1
önkormányzatoknak folyó	9.4	2.2	2.0	3.0	4.3	16.8	27.8
önkormányzatoknak töke	0.4	0.4	4.4	10.1	2.9	4.9	6.4
önkormányzatoknak (-)	9.8	2.6	6.4	13.1	7.2	21.7	34.2
konszolidált kiadás	88.6	83.3	93.3	110.6	92.4	91.8	122.4
konszolidációs, kerekítési hiba	-0.8	1.3	2.1	-1.6	0.4	4.9	0.8
Önkormányzatok	370.8	484.3	579.0	731.8	781.6	892.4	990.6
önkormányzatok között	2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
központnak	0.0	0.0	0.0	0.8	1.0	2.9	3.6
intézménynek töke	0.0	0.0	0.0	1.6	0.4	0.0	2.0
intézménynek folyó	0.0	0.0	0.0	0.6	0.7	1.0	5.0
központnak (-)	0.0	0.0	0.0	3.0	2.1	3.9	8.6
tb-nek (-)	47.4	59.3	74.8	92.5	101.9	118.3	149.2
dec. alapnak (-)	1.0	0.0	1.6	2.4	2.3	9.8	4.8
konszolidált kiadás	320.2	425.0	502.6	633.9	675.3	760.4	828.0
konszolidációs, kerekítési hiba	0.1	-1.7	-2.9	3.9	0.9	8.8	8.9
konszolidált kiadás a táblából	320.3	413.3	508.5	635.3	656.9	748.5	833.8

Forrás: felsorolt táblák. 1997-re adatok hiányában becslésekkel kiegészítve az intézményekkel kapcsolatban
Az aláhúzott számok azt jelzik, hogy hol nincsen egyezőség a konszolidáció két oldala között!

Eddig megjelent MNB füzetek:

1995/1 (1995. november)

Simon András: Aggregált kereslet és kínálat, termelés és külkereskedelem a magyar gazdaságban 1990-1994

1995/2 (1995. november)

Neményi Judit: A Magyar Nemzeti Bank devizaadósságán felhalmozódó árfolyamvesztés kérdései

1995/3 (1996. február)

Dr. Kun János: Seignorage és az államadósság terhei

1996/1 (1996. március)

Simon András: Az infláció tényezői 1990-1995-ben

1996/2 (1996. június)

Neményi Judit: A tőkebeáramlás, a makrogazdasági egyensúly és az eladósodási folyamat összefüggései a Magyar Nemzeti Bank eredményének alakulásával.

1996/3 (1996. június)

Simon András: Sterilizáció, kamatpolitika az államháztartás és a fizetési mérleg

1996/4 (1996. július)

Darvas Zsolt: Kamatkülönbség és árfolyam-várákozások

1996/5 (1996. augusztus)

Vincze János-Zsoldos István: A fogyasztói árak struktúrája, szintje és alakulása Magyarországon 1991-1996-ban
ökonometria vizsgálat a részletes fogyasztói árindex alapján

1996/6 (1996. augusztus)

Csermely Ágnes: A vállalkozások banki finanszírozása Magyarországon 1991-1994

1996/7 (1996. szeptember)

Dr. Balassa Ákos: A vállalkozói szektor hosszú távú finanszírozásának helyzete és fejlődési irányai

1997/1 (1997. január)

Csermely Ágnes: Az inflációs célkitűzés rendszere

1997/2 (1997. március)

Vincze János: A stabilizáció hatása az árakra, és az árak és a termelés (értékesítés) közötti összefüggésekre

1997/3 (1997. április)

Barabás Gyula - Hamecz István: Tőkebeáramlás, sterilizáció és pénzmennyiség



1997/4 (május)

Zsoldos István: A lakosság megtakarítási és portfólió döntései Magyarországon 1980-96.

1997/5 (június)

Árvai Zsófia: A sterilizáció és tőkebeáramlás ökonometriai elemzése

1997/6 (augusztus)

Zsoldos István: A lakosság Divisia-pénz tartási viselkedése Magyarországon

1998/1 (január)

Árvai Zsófia-Vincze János: Valuták sebezhetősége: Pénzügyi válságok a 90-es években

1998/2 (március)

Csajbók Attila: Zéró-kupon hozamgörbe becslés jegybanki szemszögből

1998/3 (március)

Kovács Mihály András-Simon András: A reálárfolyam összetevői

1998/4 (március)

P.Kiss Gábor: Az államháztartás szerepe Magyarországon