

Az állami költségvetés: erős gazdaságpolitikai eszköz

A továbbiakban a modern állam kormányzatának két legerőteljesebb eszközét tekintjük át: ebben a fejezetben a költségvetéssel, a következőben a monetáris politikával foglalkozunk. Mindkettő a *pénzfolyamatok* révén hat, ez bennük a közös. Eltérnek viszont egymástól a hatásmechanizmust illetően: az állam a költségvetés révén a struktúrapolitikától a területi tervezésen át a szociálpolitikáig minden szakterületet közvetlenül elér. Ehhez képest a monetáris politika hatásai áttételesebbek, céljai szűkebbek: olyan általános törekvéseket szolgálnak, mint a fizetőeszköz viszonylagos értékállóságának szavatolása, a pénzügyi közvetítő rendszer működőképessége.

Ahogy egy családi háztartásnak van jövedelme, lakásvagyona és ingósága, lehet megtakarítása és hiteltartozása, ugyanúgy beszélhetünk államháztartásról, amely az *adott állam jövedelmeit, vagyonát, kötelezettségeit és követeléseit teljes körűen tartalmazza*. Az állam fogalma alá igen sokféle intézmény és szervezet sorolható; ezek közül a legnagyobb a *központi kormányzat* a maga számos minisztériumával, hatóságával, elkülönített alapjaival. A közösségi szektor részét alkotják továbbá a *társadalombiztosítás alapjai*, az állam által fenntartott *közalapítványok*, valamint a helyi, települési és egyéb *önkormányzatok*. A közszektorhoz kapcsolódnak az állami tulajdonú társaságok, a magánszektor és az állami szektor együttműködésére létrehozott ún. PPP-projektek (public-private-partnership). Az utóbbi esetekben a határvonalat gyakran csak a jogi státusz és a gazdasági tartalom alapos vizsgálata után húzhatjuk meg.

A parlamenti demokráciákban kiemelt *politikai jelentősége* van az állami költségvetésnek, vagyis a kormány pénzügyi tervének, amely meghatározza az adó-, illeték- és egyéb bevételeket, az állami kiadásokat, illetve ezeken keresztül az állami intézmények működtetését. A költségvetés mérete és összetétele, finanszírozásának módja az egész gazdaságra kihat, emellett az adott kormány (kormánykoalíció) *politikájának megtestesítője*, hiszen elsőrendű politikai kérdés, hogy az állam kiktől, mely rétegektől kívánja beszédni a működéséhez szükséges bevételeket, és milyen rétegeket vagy területeket támogat anyagilag.

Az államháztartás mérete és szerkezete országonként változó

Amint a statisztikai mutatók áttekintésekor láttuk, az állam terjedelme és az állam pénzügyeinek szerkezete országonként jelentősen különbözhet. Az állami költségvetés tárgyalásánál tekintetbe kell tehát venni a nemzeti sajátosságokat, a szóban forgó ország hagyományait, államjogi szerkezetét. Ugyanakkor a nemzetközi megállapodások,

a nemzetközi integrációs szervezetek arra szorítják a tagállamokat, hogy *összehasonlítható formában* tegyék közzé adataikat. Az Európai Unióban a tagországok költségvetéséről a nemzeti szuverenitás elve alapján a nemzeti hatóságok döntenek, ám az Unió *közös érdekű ügynek tekinti a költségvetési hiány és az államadósság mértékét*, és közös statisztikai rendszer alkalmazását írja elő.

Az Európai Unió statisztikai rendje a költségvetési hiányról és adósságról

A tagállamok az EU egyeztetett statisztikai rendje szerint teszik közzé a kormányzati szektor adatait. Illusztrációs céllal tekintsük át a magyar ún. EDP-jelentés 2013. őszi adatait a 2012. évről. A kormányzati szektor négy nagy alkotóeleme közül a legkiterjedtebb a központi kormányzat, főként egy annyira *centralizált* szerkezetű államban, mint hazánk. Ezzel szemben a *szövetségi* felépítésű országokban – mint Németország vagy Ausztria – a tartományok költségvetése is komoly méretű, adóbevételeik és kiadásai, valamint hiányuk vagy költségvetési többletük jelentős lehet. A *helyhatóságok* szintén saját költségvetéssel gazdálkodnak (de nem mindenhol engedi meg a jogrend, hogy az önkormányzatok érdemi hiánnyal zárják a költségvetési évet). Ahol alapvetően *országos társadalombiztosítás* a kerete az egészségügyi és nyugdíjellátásnak, ott ez a rendszerem komoly költségvetési jelentőségre tesz szert, esetleges többlete vagy hiánya erősen érintheti a legtágabban vett kormányzati szektor pozícióit. A magyar esetben a szóban forgó 2012. évben a társadalombiztosítás hozzávetőleges egyensúllyal zárt, a helyi önkormányzatoknak pedig többlete lett; a költségvetési hiány lényegében a központi költségvetésben keletkezett. Az adott év GDP-jének százalékában a hiány 2% volt. Erre való tekintettel, figyelembe véve a következő időszak várható folyamatait, az EU Tanácsa megszüntette az ún. többlethiány-eljárást (EDP).

Jelentés a kormányzati hiányról és adósságról, 2012 (milliárd forintban)	
Kormányzati szektor	-572
• központi kormányzat	-711
• állami/tartományi kormányzat	-
• helyi önkormányzat	+143
• társadalombiztosítási alapok	-4
Kormányzati szektor konszolidált bruttó adóssága, állomány névértéken, év végén	22 393
<i>nettó hitelfelvétel (-) / nettó hitelnyújtás (+)</i>	

Forrás: KSH

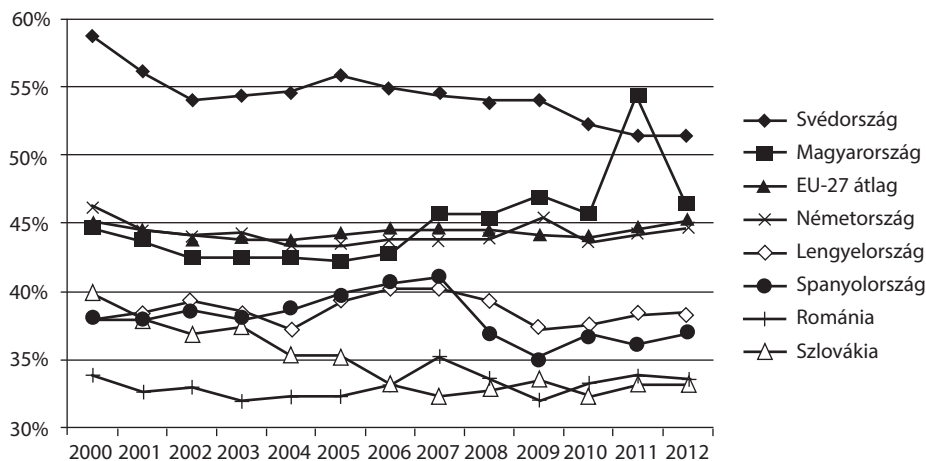
Szövetségi (föderális) rendszerű országokban a központi államszervezetten kívüli helyi hatóságok (állam, tartomány vagy régió formájában) jelentős jövedelmek és vagyonok felett rendelkeznek, saját adókat vehetnek ki. A szövetségi államban a központi kormányzat áttételesen hat a helyi hatóságok pénzügyeire, amelyek ugyanakkor értelemszerűen le is veszik a központi kormányzat válláról a közfeladatok egy részét. Ezzel szemben a *központosított* szerkezetű és hagyományú („unitárius”) országokban – hazánkban is – a központi költségvetés az államháztartásnak messze a legnagyobb alrendszere, az országos szint alatti állami szervezetek (pl. települési önkormányzatok) pénzügyi téren erősen függnak a központi költségvetéstől.

A társadalombiztosítási alapok működési rendjét illetően erősebb és gyengébb autonómiára egyaránt akad példa az európai gyakorlatban. Erős autonómia esetén a központi kormányzat korlátozott jogi és pénzügyi felelősséget visel a nyugdíj- és egészségügyi ellátásért, az alapok működésére kisebb a közvetlen pénzügyi ráhatása. A gyengébb autonómia viszont azt jelenti, hogy a TB-alapokat szoros költségvetési kapcsolatok kötik a központi kormányzathoz, amelynek komoly beleszólása van az alapok gazdálkodásába, viszont hiány esetén a központi kormányzat pótolja ki azt.

A költségvetési alrendszerek közötti sokféle pénzáramlásra tekintettel a statisztikai kimutatásokat *konzolidált* formára hozzák. A konszolidáció ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a többszörös számbavétel elkerülése érdekében az alrendszerek közötti ellentétes irányú pénzmozgásokkal csökkentik az államháztartás végső bevételi és kiadási oldalait.

A gazdaságpolitika szempontjából nyilvánvalóan a centralizált államrend és a gyenge/közepes önkormányzati autonómia ró meghatározó szerepet a központi kormányzatra. Ekkor politikai és üzleti értelemben egyaránt kiemelkedő a jelentősége a kormány által összeállított és a törvényhozás elé beterjesztett költségvetésnek. A dokumentum egyfelől *pénzügyi terv*, amelynek keretében a kormány eleget tesz az állam működtetése terén rá háruló feladatoknak, másfelől pedig *gazdaságpolitikai eszköz* a kormány politikai céljainak eléréséhez.

Az államháztartás mérete – függetlenül attól, hogy milyen hányad jut a központi költségvetésre, és milyen arányt tesznek ki a kormány által közvetve befolyásolt más alrendszerek – sokat elmond az ország társadalmi viszonyairól. Az államháztartás terjedelmét mérni lehet egyfelől a *jövedelemcentralizációval*, vagyis az állam által elvont adóknak és járulékoknak a GDP-hez viszonyított arányával (a korábban bevezetett jelöléssel: T/Y). Az európai államok között jelentős különbség van abban, hogy az államháztartás a megszerzett jövedelmek mekkora hányadát vonja el adók (valamint



Jövedelemcentralizációs ráta – Költségvetési bevételek a GDP százalékában

Forrás: Eurostat

illetékek, járulékok) formájában, továbbá, hogy milyen típusú adókra támaszkodik az államháztartás bevételi oldala.

Az európai átlagnál tehetősebb északi országokban – történelmi és kulturális okokból – a jövedelmek nagyobb felét vonják be az államháztartásba, míg a brit vagy az ír centralizációs ráta meglehetősen alacsony. Ugyancsak átlag alatti a jövedelem-központosítás Európa déli peremén. A német, holland, francia, osztrák adatok az átlaghoz közeli, átlag feletti. Az új tagországokban általában kisebb a centralizációs ráta (házánk azonban felfelé kilóg a sorból).

Egy másik mutató az *újraelosztást* (redisztribúciót) méri: az államháztartás kiadásai oldalát veti össze a hazai össztermék mértékével (G/Y). Abban a jellemző helyzetben, amikor az állam kiadásai meghaladják a bevételeket, az állami redisztribúciós arány felülmúlja a jövedelemcentralizációs arányt.⁴⁸

A piacgazdaság korábbi korszakaiban az államháztartás a nemzetgazdasági jövedelmeknek csupán szerény hányadára tartott igényt. A modernizációs folyamat részeként a 20. század közepétől ez a hányad erőteljesen növekedni kezdett, noha országonként eltérő mértékben. A tervgazdaságokban különösen nagy arányt tett ki a jövedelmek állam általi átcsoportosítása, amihez költséges és nehézkes bürokráciát működtettek. A rendszerváltozás menetében a civil társadalomnak és a valódi piacgazdaságnak a megteremtése-helyreállítása egyaránt azt igényelte (volna), hogy az államháztartás részaránya mérséklődjön. Amint az összehasonlító adatok mutatják, Magyarországon a politikai osztály a térség többi országától eltérően nem volt képes érdemben mérsékelni az állami redisztribúció mértékét.

A költségvetési politika fő funkciói

Mi indokolja egyáltalán az államháztartás jelentős elvonó és újraelosztó tevékenységét? Gazdaságpolitikai szempontból a költségvetési politika legfőbb funkciói a következők:

- *közjavak és közszolgáltatások* előállítása vagy előállíttatása, a pozitív külső hatást előidéző gazdasági tevékenységek támogatása;
- a piacon kialakuló *jövedelemelosztás módosítása* az adók és támogatások révén;
- *konjunktúraszabályozás* (a ciklusok „kisimítása”);
- *gazdaságfejlesztés*.

Az elsőként említett tevékenység *allokációs politika* néven is ismeretes: az állam termelő, termelő, munkaadó szerepében a javak és a termelési tényezők elosztásában vesz

⁴⁸ Ezeket a mutatókat is többféleképpen lehet megkonstruálni: például az állami bevételek közé csak a közjogi bevételeket beszámítva, vagy odavonva az állam tulajdonosi jövedelmét is. Az államháztartás bevételi oldala hazánkban 2000-ben a GDP 45 százaléka volt, majd némileg csökkent 2002-re, amikor viszont a konszolidált kiadások csaknem 55 százalékára rúgtak, hatalmas költségvetési hiány mellett. Az évtized közepétől a magyar adóteher aránya ismét növekedett. A 2011-es év kiugró adatot produkált: a kötelező magánnyugdíj-pénztáraknak az állami társadalombiztosítási rendszerbe való beolvasztásával a központi költségvetés nagy vagyonra tett szert, amelynek egy részét bevételként elköltötte (ezzel megnő a redisztribúciós mutató), a másik felével pedig adósságot csökkentettek. Így egyszerre nőhetett meg (átmenetileg) az állam költsége, és javulhatott (egyszeri jelenséggént) az adósságműtató.

részt. A második funkció a piacon képződő jövedelmek újraelosztása: a költségvetés a piaci szereplők jövedelmét korrigálja az igazságosnak és méltányosnak tekinthető jövedelemelosztás érdekében, mérsékelni igyekszik a piaci viszonyokból eredő aránytalanságokat.

A harmadikként említett funkcióra gyakran alkalmazzák a *stabilizációs politika* elnevezést. A keynesi ihletésű gazdaságpolitikai irányzatok erősen támaszkodnak az *anticiklikus* költségvetésre: amikor a gazdaságban dekonjunktúra áll be, akkor az állam a szokásosnál több közpénzt költ, majd amikor a gazdaság a túlfűtöttség jegyeit mutatja, tudatosan visszafogja kiadásait. A költségvetés terjedelmének szabályozásával az állam tehát szembemegy a konjunktúra ciklusával. Konjunktúracillapító hatással járnak egyébként az ún. *automatikus stabilizátorok* is, mint amilyen a *progresszív jövedelem- és nyereségadó* vagy a *munkanélküliségi segély*. A nekilendülő ciklusszakaszban, amikor a piaci jövedelmek gyorsan nőnek, az adóprogresszió miatt az emberek magasabb kulcsos adósávba kerülnek, ezért megemelkednek az adóterhek. Ezáltal persze mérséklődik a gazdasági szereplők elkölthető jövedelme ahhoz képest, mint amivel *lineáris adózás* esetén rendelkeznének, így maga az adórendszer hűti a túlságosan nekilendülő konjunktúrát. Gyenge üzleti szakaszban pedig a kisebb jövedelmek és profitok következtében erőteljesen csökken a gazdasági szereplők adófizetési kötelezettsége, így – bár a dekonjunktúra miatt egészében kevés a jövedelem – legalább a jövedelmek nagyobb hányada marad a magángazdaságban. Stabilizál a munkanélküliségi segély is: recessziós időben több a munkanélküli, a nekik kifizetett állami transzfer növeli az elkölthető jövedelmeket, ami némi konjunktúraösztönző hatással jár. Ez a kiadási tétel csökken, ha a gazdaság erős növekedési ciklusba lép: a cégek munkaerő iránti kereslete felszívja a munkanélküliséget.

Míg a konjunktúraszabályzás terén számos érv szól az aktív költségvetési politika folytatása mellett, az *állam fejlesztő ambícióit* közgazdasági és politikai viták övezik. Vannak országok, amelyekben a központi költségvetés aktív részt vállal a kutatás és fejlesztés, a hadiipar, az infrastruktúra finanszírozásában, az exporttámogatásban, a gazdaság szerkezeti arányainak alakításában; máshol a költségvetési politika inkább csak *közvetett eszközökkel* (az adókon, az értékcsökkenési leírás szabályain keresztül) vesz részt fejlesztési ügyekben.

A struktúrapolitika kapcsán még vissza fogunk térni a fejlesztő állam gazdaságpolitikai vonatkozásaira, egy alapelvet azonban már itt kimondunk: mivel a beruházások költségei a jelen generációt (a mai költségvetést) terhelik, az eredményeket viszont később élvezi a társadalom, ezért elfogadható, hogy az állam a fejlesztéseket hitelből valósítsa meg, ráterhelve a következő generációra (és konkrétan a későbbi kormányokra) a visszafizetés felelősségét és költségeit. Ez az ún. *arany szabály*: a költségvetés beruházási kiadásait lehet államadósságból finanszírozni, azaz ekkora deficitet vállalhat a kormány anélkül, hogy sérülne a generációk közötti társadalmi szolidaritás elve, hiszen a jelen generáció csak annyi pénzügyi terhet hárít a következőkre, amennyivel több állami vagyon keletkezik a közszektor fejlesztése következtében.

A kormányok azonban hajlamosak megsérteni ezt a szabályt, és többet költenek, mint amekkora jövedelemre az adott évben szert tesznek adók, járulékok, illetékek révén, ráadásul nemcsak fejlesztési célokra költenek, hanem jóléti kiadásokra, adminisztratív költségekre is. Dekonjunkturális években szólnak érvek a többlet deficit mellett, a jobb években azonban megszorító költségvetésre lenne szükség – ez viszont gyakran elmarad.

A költségvetés kiadási oldala

A háztartások esetében természetes, hogy a szándékolt kiadásokat a biztosnak tekintett jövedelmekhez igazítják: a családok hosszabb távon legfeljebb annyit költenek, amennyi a bevételük. Az állam logikája más: annyi bevételre tesz szert, amennyit költeni szándékszik (amennyit költeni köteles), és könnyen nyúl a hitelfelvétel eszközához. Indokolt tehát a költségvetési politika tartalmát a kiadási oldallal kezdeni.

A *költségvetési kiadásokat* többféleképpen csoportosíthatjuk. A közvetlenül érintettek számára meghatározó a kiadások *adminisztratív* besorolása: a költségvetésben a kiadási előirányzatokat *fejezetek (minisztériumok), címek és intézmények* szerint tagolva határozzák meg. Az adott szakterületért (ágazatért) felelős miniszternek a kormány tagjaként a költségvetés egészéért, a kormány általános politikai és gazdaságpolitikai irányvonaláért kell elkötelezettséget éreznie. Ugyanakkor ő a felügyelt szakterület felelőse, az adott minisztériumhoz tartozó költségvetési fejezet „gazdája”. A szakminiszter lelke ezért gyakorta kettős. Hasznos tehát, ha a kormányban van egy *erőskezű pénzügyminiszter*, aki a teljes államháztartásért szakmai és politikai felelősséget érez.⁴⁹

A kiadások *funkcionális* megoszlása nem kötődik egy-egy minisztériumhoz. Funkció szerint beszélhetünk például egészségügyi célú állami kiadásokról: állami egészségügyi ráfordítások viszont nemcsak az egészségügyi (népjóléti) tárca alá tartozó intézményeknél merülnek fel, mert az önkormányzatoknál, sőt akár a honvédelmi minisztérium fejezeti során is megtalálhatók egészségüggyel kapcsolatos állami kiadások (pl. katonai kórház). Másfelől az egészségügyi tárca kiadásainak sem teljes egészét fordítják egészségüggyre, hiszen a fejezetre jutó költségvetési pénzből fizetik a tárca közigazgatási kiadásait, a korábbi fejlesztések miatti kamatkidadásokat és egy sor nem egészségügyi célú tételt. Láttuk, hogy az európai államok kiadásainak funkcionális statisztikái (COFOG) szerint a legnagyobb hányadot a jóléti feladatok teszik ki, jóval megelőzve a gazdasági funkcióra, az államapparátus működtetésére és az adósságkezelésre jutó kiadásokat.

Az *államadósság-kezelés* olyan kormányzati tétel, amely a felvett hitelek utáni kamatkidadásokat, törlesztéseket és a kapcsolódó költségeket fedi (a kamatkidadások nettó értelemben értendők, hiszen az államnak is vannak kamatbevételei). Az európai országok eltérő arányú államadósság után fizetnek kamatokat.⁵⁰ Ez olyan tétel, amelynek finanszírozása nem szándék kérdése: a felvett hiteleket bel- és külföldre egyaránt törleszteni kell, a kamatok szerződés szerint fizetendők, máskülönben bekövetkezne az *államcsőd* eseménye.⁵¹

⁴⁹ Az adott ország történelmi hagyományaitól, politikai döntéseitől függ a felelős kormány szerv elnevezése: lehet kincstári minisztérium, pénzügyminisztérium, nemzetgazdasági minisztérium.

⁵⁰ Az eurózónához való csatlakozás ún. maastrichti feltételeinek egyike a GDP 60 százalékában maximalizált bruttó államadósság. Ennek finanszírozási terhét felbecsülhetjük, ha példaként 6 százalékos átlagos kamatszintet veszünk: ekkor a referenciaérték körüli adósságból csaknem a GDP 4 százalékára (az összes állami kiadás 8-10 százalékára) rúgó éves kamatteher származik. A magyar adósság sajnos jóval nagyobb arányú, és a kamatok szintje is gyakran volt ennél magasabb. Államadósságunk kamataira többet fordítunk, mint a védelmi vagy infrastruktúrafejlesztési célú állami kiadásokra.

⁵¹ Az államok fizetési képtelensége sok vonatkozásban más, mint egy üzleti vállalkozásé, abban a tekintetben azonban hasonló, hogy az elismert tartozás kifizetésére való képtelenség csődesemény. Természetesen ritka az ilyen szituáció, de egyáltalán nem példa nélküli. Az államcsőd jelenségével és gazdaságpolitikai vonatkozásaival a későbbiekben még foglalkozunk.

A kiadások között megtalálhatók a *támogatások (szubvenciók)*. Az üzleti vállalkozások közvetlen támogatása az Unióban már mindenhol visszaszorult (kivéve az agrárszektor és több helyen a tömegközlekedést). A lakosság közvetlen ártámogatása szintén ritka ma már Európában: fogyasztói árkiegészítésben leginkább a tömegközlekedési tarifákhoz való állami hozzájárulás formájában részesülnek a háztartások.

Állami bevételek

Az *államháztartási bevételeknek* közgazdasági jellegüket tekintve jól elkülöníthető csoportjai vannak: adó- és járulékbévételek, tőkebévételek, egyéb folyó jellegű bevételek. A kormányzati bevételek meghatározó hányadát (a fejlett gazdaságokban több mint négyötödét) az *adóbefizetések* teszik ki, idesorolva a hasonló természetű, kötelezően fizetendő *társadalombiztosítási járulékokat* is.

A modern gazdaságokban minden időnkénti egyszerűsítési erőfeszítés ellenére sok adófajta létezik. Az egyik ok nyilvánvaló: a nagy kiadási oldallal sok adóbevételt kell szembeállítania a mindenkori pénzügyminiszternek, egy vagy néhány adófajtából egyszerűen nem szedhető be a szükséges mértékű bevétel. A további okok áttételesebbek: mivel minden adó valamilyen módon érinti az adóztatott tevékenységet, szereplőt, vagyontárgyat, ezért a kormányzati adótervezőnek számolnia kell a gazdasági következményekkel – például a „túladóztatott” gazdasági szereplők ellehetetlenülésével, az adóval sújtott tevékenységek visszaszorulásával vagy külföldre migrálásával. Ehhez a dilemmához járul hozzá a politikai elfogadhatóság szempontja: demokráciában a kormány adójavaslatából a törvényhozásban válik törvény, a parlamenti képviselők pedig tekintettel vannak a polgárok érzékenységére, tűrőképességére. Mindebből sok kisebb adó kivetése következne, ám felmerül a beszédési költség kérdése: az olyan adófajtának nincs értelme, amely alig hoz többet a büdzsének, mint amekkora beszédési ráfordítást igényel.

Adóztatási alapelvek

Az ország adózási rendszerének az alábbi alapelveket kell (kellene) kielégítenie.

A *hatékonyság elve*: az adó ne lehetetlenítse el a gazdálkodást, a vállalkozásra és az értékalkotásra irányuló emberi törekvéseket. Az adóztató állam ne „kopassza meg” az embereket és a cégeket; hiba lenne, ha a mértéktelen adózás miatt megroppanna a későbbi adófizetési képesség.

A *méltányosság elve*: az adórendszer a személyeket, szervezeteket, intézményeket adófizetői minőségükben csakis a társadalomban elfogadott méltányossági elveknek megfelelően terhelje. A méltányosság összetett fogalom: van horizontális és vertikális vetülete. Az első szerint az azonos élethelyzetű adózók azonos terhet viseljenek. A második értelmében viszont az eltérő helyzetűek (pl. másoknál jobb adóviselési képességűek) eltérő mértékben járuljanak hozzá a közkiadásokhoz; ennek alapján az a méltányos, ha bizonyos adóalanyokra másoknál nagyobb terheket vetnek ki, így a tehetősek jövedelmét nagyobb adókulcs terheli. Olyan adórendszer és adóintézkedés nem létezik, amely minden egyes személy igazságérzetének megfelelően.





Az egyszerűség elve: a kivetett adók behajtása, az adóigazgatás folyamata lehetőleg egyszerű, áttekinthető, ellenőrizhető és olcsó legyen. Ez az elv mind a hatékonysági, mind pedig az igazságossági (méltányossági) elvhez kapcsolódik, hiszen a bonyolult és költséges adózási rendszer mindkét elvet sérti. Az egyszerű és olcsó adóadminisztráció elve azonban ütközhet is a többi szemponttal, hiszen a különféle élethelyzetű adóalanyok méltányos adóterhelése kivételek és könnyítések sorát igényelheti, ami viszont az egyszerűség ellen hathat. Szintén nem könnyű úgy érvényesíteni az adminisztrációs szempontból legegyszerűbb adótechnikákat, hogy eközben a gazdasági értéktermelés bonyolult folyamatai ne sérüljenek.

Minden adó kihat a gazdasági alanyok viselkedésére és várakozásaira, megváltoztatja valamilyen mértékig a gazdasági tevékenységet: a gazdaság szereplői másként cselekszenek ahhoz képest, mint ha nem létezne adóztatás. Az adó tehát bizonyos mértékig *visszafogja és torzítja a gazdaság működését.*

A sokféle adó csoportosítható aszerint, hogy a fogyasztást, a jövedelmeket vagy a vagyont (tőkét) terheli-e. Ebből a szempontból érdekes eltérések mutatkoznak még adott kontinensen belül is; nézzünk meg néhány európai országot.

Az adóbevételek megoszlása közgazdasági funkciók szerint a GDP százalékában, 2011				
	Fogyasztást terhelő adók	Munkát terhelő adók	Tőkét terhelő adók	Összesen
Svédország	12,8	25,7	5,9	44,3
Németország	10,9	21,6	6,2	38,7
Spanyolország	8,4	17,2	6,6	31,4
Lengyelország	12,7	12,5	7,4	32,4
Magyarország	14,5	17,5	5,0	37,0
Románia	12,6	11,2	4,5	28,2
Szlovákia	10,5	12,6	5,4	28,5
EU-27 átlag	11,2	19,7	8,0	38,8

Forrás: Eurostat

Láthatóan a legnagyobb arányt a munkajövedelmeket terhelő adók és járulékok teszik ki. Ez a modern kor következménye: a korábbi korszakokban az uralkodók vámot szedtek, az élvezeti cikkekre (dohány, alkohol) és a központi egyedárusítás alá vont termékekre (pl. só) vetettek ki adókat, valamint a házakat, földeket és más, látható vagyontárgyakat adóztatták, míg a bérekre eleinte kevesebb figyelem irányult. A teljes foglalkoztatást megközelítő időszakban (a második világháború után) alakult ki az iparosodott világban az a szerkezet, amelyben a legtöbb bérjövdelem és a vállalkozói nyereség adóalapnak számít, miközben a fogyasztási javak széles körére is adót vetnek ki, és csupán a maradék bevétel származik a tőke (vagyon) adóztatásából.

Az adótechnikai szempontokon túl gazdaságpolitikai döntés kérdése, hogy a kormány hová helyezi az adóteher súlypontját; nincs egységes gyakorlat. Az Európai Unió átlagától láthatóan jelentősen eltérhetnek a tagországi arányok: Németországban vagy Svédországban az állam bevételeinek nagyobb fele származik a jövedelemadóból (és a

társadalombiztosítási járulékból), míg mondjuk Lengyelországban vagy Romániában viszonylag kisebb a jövedelemadó súlya. A magyar eset is érdekes: a GDP arányában itt a legnagyobb a fogyasztás adóztatása. Esetünkben az is feltűnő, hogy mennyivel nagyobb arányban von el jövedelmeket az állam a gazdaságból, mint a többi volt tervgazdaságban.

Az adók csoportosíthatók aszerint is, hogy *kiktől szedik be*. Ha közvetlenül a személyek, illetve cégek fizetik be, és őket terheli az adó, akkor *közvetlen (direkt) adóról* beszélünk: ilyen a *személyi jövedelemadó*, a *társasági adó*. Gyakran azonban más szedi be, és továbbhárítja a terhet: ilyen az *általános forgalmi adó* (ÁFA), amelyet a kereskedő fizet be az állam számára, de az adó beépül a termék árába, így a végső fogyasztó viseli a terhet. Hasonló módon közvetett terhet jelent a *kamatjövedelmek forrásadója*, amelyet a pénzüintézet rögtön levon a „forrásnál”, és csökkentett kamatjövedelmet ír jóvá a betétesnek. Az indirekt adó annyival kényelmesebb az államnak, hogy nem milliónyi laikus egyénnel, hanem sokkal kisebb számú szakmai partnerrel áll adókapcsolatban, amelyek amúgy is többféle adót fizetnek, és nyilván van adófizetési apparátusuk, gyakorlatuk. Továbbá az is előnyös a politikus számára, hogy amikor a vásárlók a boltban szembesülnek a magasabb árakkal, nem mindig fogják fel, hogy az adótartalom miatt (is) drága a termék. A politikai népszerűségért aggódó kormányok ezért szívesen élnek a közvetett adózás eszközével, ahelyett, hogy az egyenes adókat emelnék meg, amikor állami jövedelemre van szükségük.

Közvetett és közvetlen adók, társadalombiztosítási járulékok a GDP százalékában, 2011				
	Közvetett adók	Közvetlen adók	Társadalombiztosítási járulékok	Összesen
Svédország	18,6	18,7	7,0	44,3
Németország	11,5	11,6	15,5	38,7
Spanyolország	10,2	9,9	12,1	31,4
Lengyelország	14,0	7,1	11,5	32,4
Magyarország	17,0	6,9	13,1	37,0
Románia	13,2	6,0	9,0	28,2
Szlovákia	10,8	5,4	12,3	28,5
EU-27 átlag	13,4	12,9	12,7	38,8

Forrás: Eurostat

A legtöbb bemutatott országban a közvetett módon beszedett adók, valamint az adószerűen levont TB-járulékok teszik ki a legnagyobb arányt, ám jelentős aránybeli különbségek vannak ezen a téren is. Különösen magas hazánkban a gazdasági szereplőkön keresztül állami adóztatás aránya.

Az állam adóbevétele függ az adóalanyok adóztatható jövedelmétől (az *adóalaptól*) és az *adókulcstól*, az esetleges kedvezményektől, valamint a beszedés hatékonyságától. Például a társasági adó *nominális (névleges)* adókulcsa lehet 16 százalék, az viszont, hogy mekkora adót kell végül is befizetni, először is függ a vállalat adóalapjának a kiszámításától: az állam gazdaságpolitikai célból nyújthat az adóalapot mérséklő kedvezményeket, ha például a vállalat hátrányos helyzetű országrészben működik, vagy ha sokat költ kutatás-fejlesztésre, munkahelyet teremt. Ezért jóval a névleges kulcs alatt maradhat a *ténylegesen befizetendő* adó százaléka (az ún. *effektív adókulcs*). Az adózás

rendjét jogszabályok írják elő; ezek – valamint ügyes adószakértők tanácsai – alapján alakul ki az, hogy mekkora is a vállalkozás adóalapja és a ténylegesen fizetendő összeg. Nyugat-Európában a vállalati nyereségadók mértéke korábban jórészt a 35–40 százalékos sávba esett, de az 1990-es évek óta az adókulcsokat mérséklék az államok.⁵² A kivetett adókat azonban sosem lehet százszázalékosan behajtani, mert vállalati csődök, jogviták, csalások miatt a jogos bevétel egy részéhez a valóságban nem jut hozzá az állam.

Viták az adók világában

A fejlett gazdaságokban az utóbbi évtizedekben növekedett a közvetett (forgalmi) adóztatáson alapuló bevételek részesedése a jövedelemadóztatással szemben. Így az állam elvileg a termelési tényezők (tőke, munka) kínálatát áttételesen érintő módon jut bevételekhez. A jövedelmek adóztatásán belül pedig elmozdulás következett be a személyi jövedelemadó-bevételek irányába a társasági adó (profitadó) tételével szemben. E mögött gyakran a *nemzetközi adóverseny* áll, amely leginkább a vállalatokat érinti: a cégek könnyebben települnek át kisebb adókulcsú országba, mint a magánszemélyek. Ilyen adóversenybeli előnyre alapozta például az *ír állam* a maga adórendszerét, mélyen leszállított társasági adókulccsal, de számos új EU-tagország is hasonló módon kívánt javítani versenyképességi pozícióin. Európa *keleti* felében pedig elterjedt a személyi jövedelmek egykulcsos adóztatása, különösen ott, ahol a nagyobb adóteher elviseléséhez nem szokott hozzá a társadalom, így adóbeszedési gondokat okozna a nyugat- vagy észak-európai típusú *progresszív adóterhelés* elvén nyugvó rendszer működtetése.⁵³

Egykulcsos adó

Az utóbbi években több ország áttért a csökkentett és *azonos kulcsú személyi jövedelemadózás* rendszerére, amelyben tehát nem érvényesül adóprogresszivitás: a személyi jövedelem nagyságától függetlenül azonos az adókulcs (ám lehetnek jövedelmi küszöbök, például 0 kulcs kis jövedelem esetén). Az egyszerűség nagy érték. Másfelől erős érvek szólnak amellett, hogy a többet keresők ne csupán annyival több személyi adót fizessenek, mint ahányszoros jövedelemre tesznek szert saját érdemeiknek és a társadalom által nyújtott közszolgáltatásoknak betudhatóan, hanem progresszíven adózzanak, tehát magasabb jövedelmi szinthez nagyobb mértékű adókulcs tartozzon. Ezzel lehet helyet teremteni az állami bevételek között például ahhoz, hogy a nagycsaládosok, a hátrányos helyzetűek az eredetnél kevesebb adót fizessenek. Másfelől

⁵² 10 százalék alatti effektív nyereségadózásra az úgynevezett *adóparadicsomokban* van lehetőség (igaz, ezekben az állam nem nyújt sok szolgáltatást a vállalatok számára).

⁵³ Progresszív az adó, ha a nagyobb adóalaphoz az átlagosnál nagyobb (növekvő) adómérték tartozik. Lineáris az adó, ha az adóalap nagyságától függetlenül ugyanakkora az adókulcs. Degresszív lenne (noha ilyen adórendszert etikai alapon nehéz lenne igazolni) az olyan adózás, amely esetén a nagyobb jövedelemhez kisebb adókulcs tartozik. A valóságban viszont nem ritka az adódegresszivitás, ha például a tehetős adóalany igénybe tud venni mindenféle kedvezményeket, vagy ügyes ügyvédei révén jogszerűen el tud kerülni adókat.



a „lapos adó” (flat tax) hívei azzal érvelnek, hogy a mindenki számára azonos kulccsal megállapított adót könnyebb beszédni, egyszerűbb az adó kiszámítása, mérséklődhet az adóelkerülés. Észtország 1994-ben, Oroszország 2001-ben, Ukrajna 2004-ben vezette be, Szlovákiában 2004 és 2012 között működött ilyen rendszer. Magyarországon 2010 után vált egykulcsossá a személyi jövedelemadó.

A korábbinál alacsonyabb szinten megállapított egykulcsos adótól azt szokták elvárni, hogy mérsékelje az adóelkerülési hajlandóságot, és ösztönözzön jövedelemszerző munkára, így az állam a kisebb kulcs ellenére is hozzájusson korábbi bevételéhez. A nemzetközi eredmények nem egyértelműek. Ebben az is szerepet játszik, hogy a gazdaságban ritka a *ceteris paribus* pillanat, azaz amikor csupán egyetlen vonatkozás változik, és az összes többi változatlan marad. Ahol gyors gazdasági növekedés és így erőteljes béremelkedés mellett vezetnek be (bármilyen) adóreformot, könnyen ki lehetett mutatni az intézkedések kedvező következményeit – de ez ritka eset. Térségünkben inkább enyhén mérséklődött a személyi adózásból befolyó állami jövedelem, néhol jelentősen. Néhány ország esetében az adómérték radikális csökkentését az motiválta, hogy az illető kormányzat adóbeszedési képessége (technikai hiányosságok vagy korrupció miatt) gyenge, az adóelkerülés annyira elterjedt, hogy a fejlett világban megszokott adómértéket kár is törvénybe iktatni (Macedónia, Bosznia, Oroszország, Ukrajna).

Az egykulcsos adózás sajátos esete, amikor minden adófajtának azonos a kulcsa: a személyi jövedelemé, a vállalkozói eredményé és az általános forgalmi adóé. Az egyszerűség jól kommunikálható üzenete szól mellette, de nem erősek a szakmai érvek az eltérő jellegű és rendeltetésű adóterületek azonos mértékű terhelése mellett.

Ha viszont a gazdaság nemzetközi versenyképességének érdekében mérséklük a vállalati nyereségadókat, akkor az államnak a szükséges bevételt a fogyasztást, a személyi jövedelmeket vagy az ingatlanokat terhelő adókból kell megszereznie. Nincs azonban egyszerű megoldás a kieső bevételek pótlására: a magasra emelt ÁFA-kulcs ösztönzi a *feketegazdaságot*, az *adócsalást*, a személyi jövedelmek és a társadalombiztosítási járulékok emelése pedig a „fekete” foglalkoztatást.

Technikailag jól beszédhető az *ingatlanadó*, de a potenciálisan érintett társadalmi rétegek a politikában rendszerint aktívak, és a kormánynak nehézséget okozhat a társadalmi (parlamentari) felhatalmazás megszerzése.

A kormányzat további potenciális bevételiforrás-típusa a *tőkejövedelem*. Ilyen lehet az állam által nyújtott hitelek utáni kamatbevétel; továbbá bevételhez juthat az állam a vagyona utáni osztalékokból, ha vállalatai nyereségesek. Ezek a bevételek azonban rendszerint eltörpülnek az adó jellegűek mellett, mivel a közüzemek, állami cégek ritkán nagyon nyereségesek (leszámítva az olajban gazdag államkapitalista országokat). Sokszor a nyújtott kormányhitelek is gazdaságpolitikai célokhoz kötődnek, és kedvezményes kamatozásúak.

Közvagyon értékesítéséből keletkezhet *privatizációs bevétel*; itt azonban figyelembe kell venni e tétel sajátosságait. Állami vállalatnak vagy ingatlannak az eladásával a költségvetés pénzhez jut, de ugyanakkora összeggel lecsökken a nem pénzbeli vagyona: a privatizáció révén nettó vagyoni pozíciója nem változik. Javul az állam likviditása, de az ügylettel lemond a jövőbeli tőkejövedelmekről. Ezért a privatizációs bevételek a nemzetgazdasági elszámolásokban nem tekinthetők szokásos jövedelemnek, csupán finanszírozási tételnek: a privatizációs bevétel növeli az államkincstár likviditását, de nem javítja a költségvetési egyenleget.

A *társadalombiztosítás* a modern korban az államháztartás igen nagy részét teszi ki, főként az olyan (európai jellegű) országokban, amelyekben a nyugdíj- és egészségügyi ellátásokat jellemzően országos méretű kockázatközösség keretében nyújtják – noha sok helyen léteznek további pillérei a biztosításnak. Az úgynevezett felosztó-kirovó elvű (angolul: PAYG) nyugdíjrendszer esetében a jövedelmet szerzők által kötelezően befizetendő *társadalombiztosítási nyugdíjjárulék* a már nyugállományban lévők járadékának kifizetésére megy el, vagyis az év végén nem lesz érdemi maradvány, nincs vagyona a rendszernek. Ha sokan vannak nyugállományban, és ehhez képest nem elég sokan töltenek be járulékfizetéssel járó foglalkozást, akkor az aktív korosztályra súlyos járulékfizetési teher hárul, miközben az ellátottak egyáltalán nincsenek megelégedve a nyugdíjukkal. Ez a helyzet jellemzi Európát, ahol az átlagos élettartam növekedésével változatlan nyugdíjkorhatár esetén erőteljesen megnőne a nyugdíjra jogosultak száma, miközben a születésszám-csökkenés következtében a munkaerőpiacra lépő aktív korosztály szűkül. A demográfiai trendek folytatódása esetén a későbbiekben még tovább romlik a befizetők/ellátottak aránya.

Az aktív korban lévők, akiknek a jövedelméből adószerűen vonják a TB-járulékot, jogosan várják el, hogy az ő nyugdíjukra és egészségügyi ellátásukra majd kellő pénzt juttasson az állam. Ez az elvárás ún. *implicit államadósságot* keletkeztet. Implicitet, hiszen az nem ölti magánjogi szerződés formáját: a jelenleg aktív generációval szembeni „társadalmi szerződés” az alapja. Ennek az államadósság-tételnek a mértékét csak becsülni lehet, mivel a várható élettartam, a későbbi nyugdíjjogosultság mértéke és az érintettek száma mind valószínűségi változó. Az így becsült implicit államadósság azonban az európai demográfiai trendek mellett óriási; ahhoz mérhető nagyságú, mint amekkora explicit államadósság a hivatalos pénzügyi statisztikákban szerepel.

Enyhít a jövő gondjain, ha az aktív korban lévők önkéntes alapon életbiztosítást kötnek, azaz folyó jövedelmeik terhére rendszeresen félretesznek pénzt idős korukra a biztosítókön keresztül; az ilyen öngondoskodást (az ún. harmadik pillért) az államok adókedvezményekkel szokták támogatni. De nem mindenki képes vagy hajlandó átlátni az öngondoskodás egyéni és közösségi előnyeit, ezért létezik olyan modell Európában, amelyben a társadalombiztosítás első pillére mellett egy második társadalombiztosítási pillér is működik: az aktív munkavállalói korban lévők kötelezően befizetendő járulékaiknak egy része névre szóló biztosítás formájában a pénzügyi szektorba kerül, és ott gyarapodik a biztosított számláján. Nyugdíjkorba lépve ebből a pillérből is kap nyugdíjat az illető (hogy mennyit, az a befizetéseivel gazdálkodó magánnyugdíjpénztár működési hatékonyságán múlik). Emellett – csökkentett mértékben – kap nyugdíjat az első pillérből is. A második pillér mérsékli az államháztartásra nehezedő távlati terhet – ez nagy előnye. A kormány számára azonban a konstrukciónak azonnali hátránya is van, amely abban áll, hogy amíg a biztosítottak a nyugdíjcélú társadalombiztosítási befizetést részben saját magánnyugdíj-számlájukra fizetik be, ugyanez az összeg nem folyik be az első pillérbe, amely az államháztartás része (szemben a második és a harmadik pillérrel: ezek a pénzügyi vállalkozások szektorába tartoznak). Magyarán: a magánszektorba terelt befizetés hiányzik a folyó államháztartási jövedelemből, és ha eleve deficités a költségvetés, akkor a hiány még nagyobb lesz. Persze csak átmenetileg, mivel egy idő után a kétfelé befizetők már kétfelől kapják a nyugdíjukat, és az államháztartás terhei mérséklődnek a második pillér teherátvállalásának arányában. A politikus számára a

következő évtizedek azonban nagyon távol vannak, szemben a következő évi deficitekkel, amelyeket a jelenben kell finanszírozni.⁵⁴

A demográfiai folyamatok javulása segítene a nyugdíjrendszer fenntarthatóvá tételében, viszont a demográfiára alig-alig van ráhatása a politikának, gazdaságpolitikának. Marad a nyugdíjkorhatár emelése, a nyugdíjemelések lassítása és egy sor olyan döntés, amely politikai kockázattal jár a döntéshozóra nézve.

A költségvetési hiány és az államadósság finanszírozása

A bevételek és kiadások szembeállításával kapjuk a költségvetési egyenleget. Az egyenleg mutathat bevételi többletet, azaz *szufficitet*, ám gyakoribb a kiadási többlet: ez a *költségvetési hiány (deficit)* esete.

Az éves teljes deficit tartalmazza a folyó költségvetési politika hatását a *folyó* jellegű kiadások és bevételek alakulásán keresztül, valamint az államháztartás pozícióit befolyásoló *múltbeli* hatásokat – például az adósságállományt finanszírozó kamatkidadásokat. E kettős jelleg miatt célszerű többféle hiánymutatót használni, amelyek eltérnek egymástól abban, hogy a folyó bevételek és kiadások, valamint a tőkebevételek és -kiadások milyen körét fogják át. Az *összes* folyó és tőketételt tartalmazza a *teljes egyenleg*. Mivel a kamatfizetés és az adósságtörlesztés a megelőző évek örökségét is tükrözi, az adott időszakra fontos bemutatni a folyó jövedelmek és folyó (tárgyidőszakot érintő) kiadások egyenlegét, az ún. *elsődleges egyenleget*: az állam miként jön ki szokásos jövedelméből. Eladósodott országban, ahol nagy az adósságszolgálati tétel, az elsődleges egyenlegnek nem csekély többletére lenne szükség ahhoz, hogy a teljes egyenleg egyensúlyba kerüljön.⁵⁵

Az IMF által kidolgozott GFS (General Financial Statistics) ugyan az adott évben az illető államháztartásba befolyó és az onnan kiáramló pénzmozgásokat *pénzforgalmi (cash flow) elven* követi, ami elég egyszerű, a harmadik világ országaiiban is viszonylag könnyen alkalmazható rend, míg az ESA az *esedékességi elvet* alkalmazza. Az állami vagyon eladása (privatizáció) során keletkező bevételt egyik nemzetközi statisztikai konvenció sem tekinti állami jövedelemnek.⁵⁶

⁵⁴ A magyar kormánytöbbség 2011-ben de facto felszámolta a második nyugdíjpillért: az addig a pénzügyi szektorba irányuló járulékbefizetéseket visszacsatornázták az államháztartásba, a kötelező magánnyugdíjpénztári vagyont bevonta a központi költségvetésbe. Ezzel a kimutatott államháztartási hiány és adósság mutatói javultak, az implicit államadósság viszont megnőtt.

⁵⁵ A már említett magyar esetben, ahol hosszú évek átlagában a GDP 4 százalékára rúg az állam kamatfizetése, a folyó mérleg kiegyensúlyozottsága nem elég, mert ekkor (0 – 4), azaz –4 százalékos lenne a végső egyenleg. Ha a teljes egyenleget az EU-norma szerinti –3 százaléknál alacsonyabb szinten akarja tartani a kormány, akkor legalább egyszázalékos szufficit kellene a folyó kiadások és bevételek során, mert ez esetben (+1–4) = –3 százalék a teljes egyenleg. Ebbe nem fér bele a magánnyugdíjpénztári befizetéseknek a GDP mintegy egy százalékára rúgó tétele, hiszen akkor az elsődleges egyenlegben +2 vagy +3 százalékos többlet kellene, azaz ennivel több adót kellene beszedni a folyó kifizetéseknél; a politikusok nem örülnek az ilyen népszerűtlen helyzetnek.

⁵⁶ Statisztikai számbavételi okok miatt e két nemzetközi rendszer szerinti éves egyenleg (hiány vagy többlet) eltérhet egymástól, sőt egy adott ország saját költségvetés-elszámolási rendje szerinti adat akár jelentősen is különbözhet mind az IMF-nek, mind pedig az EU-nak átadott mutatóktól. Ez a helyzet nálunk is: a magyar Országgyűléssel elfogadott mérleg és annak hiánya leginkább a GFS-hez áll közel. Amikor az EU céljaira nyújt adatot a magyar állam, akkor az ESA-módszertan szerint mutatja be a hiány, illetve az államadósság adatait.

A költségvetési deficit finanszírozásának három, makrogazdasági hatásait illetően jelentősen eltérő módozata van. (A hiány finanszírozásának monetáris politikai vonatkozásaival külön foglalkozunk.) Az egyik elvi mód a jegybank által nyújtott hitelekkel történő *deficitfinanszírozás*. A kormány számára előnye abban áll, hogy más finanszírozási megoldásokhoz képest olcsó. Nemzetgazdasági hátránya viszont, hogy inflációnövelő, és ellentétben áll a jegybanki monetáris politika függetlenségével. Az pedig, hogy a kormány a lakossággal és a vállalkozásokkal szemben kedvezményesen jut hozzá a megtakarításokhoz, elrejtja a törvényhozók és az ország közvéleménye elől az adósság tényleges mértékét és a jövőt terhelő következményeit. Az Európai Unió tiltja a deficitfinanszírozást; hazánkban is megszűnt ez a gyakorlat.

A hiány finanszírozható *belföldi kamatozó hitelek* felvételével, illetve saját devizára szóló *kötvény* kibocsátásával. Ebben az esetben kevésbé lépnek fel inflációs hatások, viszont a költségvetés adósságállományának és kamatkiadásainak terhei ránehezednek a költségvetésre.

A deficit harmadrészt *külföldi hitelek* felvételével és *devizakötvények* kibocsátásával is finanszírozható. Inflációs környezetben a kormány számára rövid távon előnyös, hogy a devizaadósság kamata kisebb, a tartozás hosszabb lejáratú, mint a hazai pénzpiacra felvehető hitelek esetén. A hátrányok később jelentkeznek: a nemzeti valuta leértékelődése esetén a törlesztéskor már nem lehet ugyanannyiért megvenni a devizát, itt tehát az államháztartás árfolyamvesztéséget szenved el. Mivel az állam nem saját pénznevében adósodik el, tartozásának mértéke függ a valuták nemzetközi mozgásaitól. A devizakamatok változnak, attól függően, hogy milyen viszonyok uralkodnak a pénzvilágban, valamint hogy a külvilág milyen kockázatként tekint az adós országra. Amilyen mértékben tehát külső szereplők finanszírozzák az államadósságot, annyiban függ is az állam a külvilágtól. Ezért is tartja úgy több szakértő, hogy „eredendő bűn” a nem saját devizában való adósságfinanszírozást vállalni.

Egy ország *államadósságának mértéke* minden időpontban több gazdasági tényező hatása alatt áll. Nyilván meghatározó jelentősége van a kiinduló értéknek: ha tavaly sok volt az adósság, akkor nagy valószínűséggel az idén is az lesz. A felgyülemlett adósságból azután kamatfizetési kötelezettség fakad, amely növelő tétel: minél magasabb a kamatszint, annál jobban hízik az adósság. A másik nagy tényező az *éves költségvetési egyenleg*: ha az állami költségvetés többlettel zárna, vagyis kiadásait meghaladná éves bevétele, akkor jutna pénz az esedékes kamatok kifizetésén túl az év során lejárató korábbi hitelek egy részének visszafizetésére, és így egy sor tétel kikerülne az adósságkönyvekből. Amikor viszont deficitest az államháztartás, akkor a hiányt finanszírozni kell, például öt- vagy tízéves lejáratú állampapírok kibocsátásával. Ezzel a kötelezettséggel megnő az államháztartás adóssága, és a következő évekre az állami költségvetés kiadásai közé újabb kamatfizetési tételek épülnek be.

Mégsem az adósság nominális összege, hanem a *jövedelemhez mért aránya* a kritikus kérdés, ezért szokás az éves GDP arányában kifejezni az adósságot. Az euró átvételéhez megszabott ún. maastrichti kritériumok közé tartozik az államadósságnak a GDP 60 százalékában megállapított maximális határértéke. Az államadósság arányának ügye tehát aszerint alakul, hogy (1) *mekkora volt a hiány aránya a tavalyi év végén*, (2) *milyen kamatszinten kell finanszírozni a hiányt az év során*, (3) *hogyan alakul az árfolyam*, (4) *mekkora a GDP ideai reálnövekedése, és végül (5) ebben az évben többlettel vagy hiánnyal zár-e a költségvetés*. Ha a kamatláb nagy és növekszik, az növeli az adósságtömeget. Szintén hozzátesz az adóssághoz az év során keletkező költségvetési hiány. Ugyanakkor a gazdasági növekedés csökkenti a mutatót, hiszen az adóssághányad mutatójában a

GDP a nevezőben szerepel. Hosszabb idő alatt ki lehet nőni az adósságot, de ez sajnos megfordítva is igaz: ha egy évben nagyobb összegű a deficit, mint amekkora a GDP növekménye (csekély a növekedés, netán recesszió van, zsugorodik a nemzeti jövedelem), akkor tovább romlik az adóssághányados.

A költségvetés készítésének és jóváhagyásának folyamata

A kormány által összeállított költségvetést el kell fogadtatni a törvényhozással a soron következő esztendőre. A gazdasági élet folyamatai természetesen nem tagolódnak éves szakaszokra, ám az államháztartásnak döntési, jóváhagyási és ellenőrzési szempontból szüksége van éves szakaszolásra.⁵⁷ A gazdaság szereplőit csak részben kötik az állami döntési rend éves ciklusai. A nagyobb üzleti vállalkozások ennél hosszabb időtávra terveznek, noha éppen az adózás, a statisztikaszolgáltatás, az állami szabályok ciklikussága miatt a cégek saját gazdálkodási terve rendszerint szintén a naptári évéhez igazodik.

Az állami költségvetési jóváhagyás éves ciklusából nem következik, hogy a tervezési folyamat egyetlen évre szűkülne. Az európai gyakorlatban már a *tervévet* megelőző esztendő során megkezdik az elemzési, tervezési munkát a pénzügyminisztériumban, a beterjesztett tervezési dokumentum pedig kitekint a következő évekre is. A döntéshozatal parlamenti szakasza akkor veszi kezdetét, amikor a kormány bemutatja a törvényhozásnak a költségvetési törvényjavaslat *irányelveit*. A dokumentum a kormány gazdaságpolitikai szándékai mellett tartalmazza a nemzetgazdaság középtávú alakulására vonatkozó makrogazdasági számokat is, amelyek legalább három évre előre tartalmazzák a GDP alakulását, a fogyasztás–felhalmozás arányszámait, a folyó fizetési mérleget, az államháztartás egyenlegét (hiányát). A költségvetési irányelvek megvitatásakor lehetőség van azok kiigazítására is; a parlament még nem dönt. Ezt követően a költségvetés felelőse (a pénzügyminiszter vagy a kincstári miniszter – az elnevezés országonként változhat) megkezdí a költségvetési fejezetek részletes elkészítését. A tervezési folyamat e szakaszában a kezdeményező szerep a szakterületek vezetői, ők tesznek javaslatot a területükre vonatkozó fejezetekre. Az állami források iránti igények azonban rendszeresen túllépik a reálisnak tekinthető nemzetgazdasági kereteket. Ezért a pénzügyminiszterre hárul a beküldött tervjavaslatok egyeztetése, koordinálása és összefoglalása. Végül ő az, aki az év végén benyújtja a költségvetési törvényjavaslatot az indoklásokkal és részletező táblázatokkal együtt.

A parlamenti tárgyalási folyamat rendszerint két szakaszra oszlik: az első vita a bevételi és kiadási főösszegekről, valamint a költségvetési egyenleg (hiány) mértékéről szóló döntéssel zárul. Ezt követően szavaznak a fejezeteken belüli átcsoportosításokról, a törvényjavaslat esetleges normaszöveg-módosítására vonatkozó változtatásokról. Az állami költségvetésről szóló törvény végszavazásának mindig nagy a politikai jelentősége, mivel a törvényjavaslat esetleges leszavazását a kormányoldal megosztottságának, a kormánnyal szembeni széles körű bizalmatlanságnak lehetne tekinteni, annak minden

⁵⁷ A nemzetközi gyakorlatban nem ritka, hogy a *költségvetési év* nem azonos a *naptári évvel* (például az Egyesült Államokban, Nagy-Britanniában). Hazánk államháztartási törvénye szerint az Országgyűlés naptári évre állapítja meg a költségvetést, és teljesülésének ellenőrzését is éves szakaszolásban végzi el az Állami Számvevőszék.

politikai következményével együtt. Az államháztartásról szóló törvények azonban tartalmaznak iránymutatást az ilyen esetre is; az ország nem maradna érvényes döntési rend nélkül, azaz nem alakulhatna ki *exlex* állapot.



Összefoglalás

Az állami költségvetés nagy hatású gazdaságpolitikai eszköz, mivel a jelentős állami szektor bevételein és kiadásain keresztül hatást gyakorol az egész gazdaságra, és a kormánypolitika megvalósításában is központi szerepet játszik. Az államháztartás terjedelme, az adópolitika jellege terén az országok között nagy különbségek tapasztalhatók: az elvonások és közkiadások függnek az illető ország társadalmi rendjétől, államszerkezetétől, a korábban követett gazdaságpolitikától és egy sor politikai-társadalmi tényezőtől. Az Európai Unió tagországaira a hiány és az államadósság mértékét illetően közös szabályok vonatkoznak, valamint előírások érvényesek a hiány finanszírozására és a statisztikai adatszolgáltatásra, de a költségvetési politika lényegi vonatkozásaiban a tagállamnak nagy a szabadsága.

A legnagyobb állami bevételi források a fogyasztást terhelő (közvetett) adók, illetve a bérjövodelemre és társasági jövodelemre kivetett (közvetlen) adók. Az állam vállalkozásai után tőkejövodelemhez juthat. Állami vagyontárgy vagy jog eladásával az állam privatizációs bevételekhez is juthat; ezeket azonban nem lehet szokásos állami jövodelemnek tekinteni. Az európai gyakorlatban a kiadások között a jóléti célúak a legnagyobbak. Országonként különbözik az államadósság kamatterhe, a költségvetési adósság mértékétől és a kamatviszonyoktól függően.

A költségvetési törvény kiemelt politikai jelentőségű dokumentum, egyben a kormányzati szektor üzleti terve, amely rendszerint egy naptári vagy – ritkábban: fiskális – évre rögzíti a kiadásokat és bevételeket, az egyenleg mértékét és az államadósság finanszírozási kereteit.



Kulcsszavak

Állami költségvetés
 Föderális és unitárius államrend
 Jövodelemcentralizáció, jövodelemredisztribúció (jövodelem-újraelosztás)
 Stabilizációs politika
 Az állami kiadások adminisztratív osztályozása
 Az állami kiadások funkcionális osztályozása
 A költségvetési deficit és az „arany szabály”
 Állami szubvenció (támogatás)
 Államadósság-kezelés
 Adóalap, nominális adókulcs, tényleges (effektív) adóteher
 Explicit és implicit államadósság
 Az állam tőkejövodelemei



Ellenőrző kérdések

- Melyek a költségvetési politika általános, a legtöbb országban követett céljai?
- Melyek a legfőbb adóbevételi tételek az európai gyakorlatban? Miben tér el a magyar adószervezet az uniós átlagtól?
- Milyen érvek szólnak a költségvetési tervezés éves ciklusa mellett? Vajon milyen okok miatt nem esik mindenhol egybe a költségvetési (fiskális) év és a naptári év?
- Miért használnak többféle költségvetési egyenlegmutatót?
- Miért nem tekinthetők a privatizációból származó összegek ugyanolyan bevételnek, mint amelyekre az állam az adókból tesz szert?
- Igaz-e az, hogy egy nagy adóterhelésű országban az állampolgárok életszínvonala alacsonyabb, mint egy hasonló fejlettségű, de alacsonyabb adószínvonalú országban?