

EZT FORDULÓ

STRATÉGIAI TANULMÁNYOK A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIAÁN



1 | 6002

Palócz Éva és munkacsoportja:
Gazdasági növekedés – az államháztartási kiadások csökkentése mellett

A Reformszövetségről...

Meg kell akadályozni, hogy a magyar államháztartás összeomoljon, meg kell őrizni az állam fizetőképességét. Ha ez nem sikerül, akkor a kibontakozó pénzügyi válság a belső és külső fizetőképtelenséget idézheti elő, és akkor a viták nem a szociális ellátórendszer megőrzéséről, hanem összeomlásáról fognak szólni. Ugyanakkor meg kell állítani a további eladósodást, mind a külső, mind a belső eladósodást. És mindezzel egyidejűleg hozzá kell látni egy vállalkozásélénkítő, a gazdasági fellendülést megalapozó monetáris és általános gazdaságpolitikához. A cél: az európai uniós tervidőszak végére, 2013-ra ismét ütőképes gazdálkodási rendszert felépíteni. – Ez volt – összefoglalva – a Reformszövetség alapítóinak kinyilvánított szándéka. 2008. november 28-án az MTA épületében az MTA jelenlegi és két volt elnöke, valamint a Vállalkozók Országos Szövetségének 9 tagja és a Kereskedelmi és Iparkamara határozta el: civil összefogással javaslatokat dolgoznak ki a fentebbi céllal a politikai pártok, mindenekelőtt a döntéshozók, a kormány és a parlament számára. És elhatározták, igyekeznek meggyőzni a közvéleményt: fogadja el, hogy gazdasági, sőt társadalmi reformok sorozata nélkül Magyarországot is elérheti a gazdasági összeomlás, amelynek társadalmi és politikai hatásai beláthatatlanok. A Reformszövetség programjának előzményét – akkor legalábbis így láttuk – három tényező képezte. Az első: 2008. október 18-án összeült a Nemzeti Csúcs, amely úgy látszott, hogy véget vet a 2006. szeptember – 2008. október között zajló politikai polgárháborúnak. A kormány és az ellenzék egy asztalhoz ült az érdekvédelmi, a tudományos értelmiség és a civil társadalom képviselőivel. Egyetértés alakult ki: a stratégiai kérdésekben együtt munkálkodásra van szükség.

A második tényező: a kibontakozó gazdasági világválság. Egyesek szerint az államnak itt nem lesz dolga, a piac majd kiigazítja önmagát. Mások szerint határozott gazdaságpolitikára és feltehetően állami intervencióra van szükség.

A harmadik tényező: az Akadémiai törvénnyel kapcsolatos politikai háttértárgyalásokban mind erősebben merült fel: az Akadémia és a tudományos értelmiség közhaszna abban mutatkozhat meg, ha az állam és a nemzet előtt álló stratégiai kérdések megválaszolására mozgósítja a hazai szürkeállományt. Ahogy ez 1996-ban több témakörben (agrárius, közlekedés, vízgazdálkodás, területszervezés, anyanyelv stb.) meg is történt. Így került sor az említett három akadémiai elnök és a Demján Sándor vezette vállalkozói csapat összefogására.

A Reformszövetség első ülésén gazdaságpolitikai csomagterv kidolgozására tett javaslatot a szakértőként meghívott Békesi László és Chikán Attila. A csomagterv február elején elkészült, február 10-én megvitatta azt a Reformszövetség 13 tagján kívül az 1990 óta hivatalos viselt minden pénzügyminiszterből és jegybankelnökből álló konferencia. (A konferenciára Békesi László általános tervén kívül három részanyag készült el: Palócz Éva és munkacsoportja az államháztartási kiadások csökkentéséről, Chikán Attila a vállalkozásélénkítésről, Oszkó Péter az adórendszeréről.) A vita több ponton módosítást

kért az előterjesztőktől. Az átdolgozás után ezeket a szövegeket a Reformszövetség február 21–28. között megvitatta a kormány, valamint az ellenzéki parlamenti pártok képviselőivel.

A Reformszövetség története és szerepe a pénzügyi válság kezelésében már ma is történelem. Kétségtelen, hozzájárult ahhoz, hogy a magyar társadalom tudomásul vette, nem lehet úgy élni, mint Nyugaton és közben úgy dolgozni, mint Keleten. Nem lehet az államtulajdon-központú szociális juttatásokat magasabb szinten általánossá tenni a piacgazdaságban. A Reformszövetség valószínűleg hozzájárult ahhoz is, hogy a politikai vezetőréteg minden szárnya tudomásul vette: a kiadásokat csökkenteni kell. Azt mindenki, külső szemlélő is el tudja képzelni: valószínűleg a szövetségen belül az egyelőre rejtett viták éppen akörül alakultak: honnan, kitől elvenni és hol, kinek kedvezményeket adni. A fenntarthatóság és a szociális béke érdekében.

Glatz Ferenc

Tartalom

GLATZ FERENC: A Reformszövetségről... 2

• FIGYELŐ •

PALÓCZ ÉVA ÉS MUNKACSOPORTJA	
GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS – AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK CSÖKKENTÉSE MELLETT	3
Világgazdasági helyzet	4
A magyar gazdaság helyzetének értékelése	5
Kimagaslóan magas újraelosztási arány • A magas kiadásokat a külföldi hitelek növekedése finanszírozta • Kiemelkedően magas az adóteher • Lassuló gazdasági növekedés, recesszió • Kiugróan alacsony foglalkoztatási ráta • Hiányzik a versenyképes, képzett munkaerő • Polarizált vállalati szerkezet • A gazdaságpolitika vargabetűi	
Teendők	10

EZREDFORDULÓ

Stratégiai Tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián

(Megjelenik a História és a Technika mellékleteként.)

Szerkesztő: Glatz Ferenc

Szerkesztőség: 1014 Budapest, Üri utca 53.

Tel./fax: 356-0457

Kiadó: MTA Társadalomkutató Központ

1014 Bp., Országház u. 30. Tel.: 224-6700

Kiadói munkatársak: Kovács Éva,

Palovicsné Tihanyi Éva, Nagy Béla,

Horváth Imre és Kocsis Gabriella (borító)

Nyomdai munkálatok:

Mesterprint Kft., Bp., Vak Bottyán u. 30–32B

Felelős vezető: Mádi Lajos

ISSN 1417-8826

PALÓCZ ÉVA ÉS MUNKACSOPORTJA

GAZDASÁGI NÖVEKEDÉS – AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI KIADÁSOK CSÖKKENTÉSE MELLETT*

2008 őszén óriási sokk érte a magyar gazdaságot. A magyar értékpapírpiacot a nemzetközi pénzvillág a pánik napjaiban kíméletlenül leértékelte, sokkal jobban, mint a biztos pénzügyi és gazdasági fundamentumokon álló gazdaságokat. Az IMF-hitel nélkül megindulhatott volna a magyar pénzpiac és a bankrendszer összeomlása.

A nemzetközi pénzügyi válság jóval súlyosabban érintette azokat a kis országokat, amelyek pénzügyi egyensúlya instabil, gazdasága pedig gyenge. A magyar gazdaság valamennyi pénzügyi és reálgazdasági mutatója, amelyet a külföldi befektetők figyelnek, Európában a legrosszabbak között van, ha nem a legrosszabb.

Az állampolgárok, de láthatólag a döntéshozó politikusok egy része sincs tisztában azzal (vagy legalábbis nem akarja elfogadni), milyen lefelé mutató – gyorsuló – spirálban van a magyar gazdaság. Ez a spirál nem új, gyakorlatilag a pénzügyileg megalapozatlan, a gazdaság teljesítőképességét meghaladó „jóléti rendszerváltással” kezdődött, a nemzetközi pénzügyi válság pedig csupán előrehozta és felerősítette azt a helyzetet, amelyből passzívan már semmiképpen sem kerülhet ki a magyar gazdaság.

Az alábbi tanulmány a Reformszövetség megbízásából készült, és a magyar gazdaság jelenlegi helyzetéből való fontos kitörési pontot az államháztartás kiadásainak a csökkentésében és ezzel párhuzamosan az adóterhek mérséklésében keresi. Ezzel nem állítja, hogy ez a magyar gazdaság egyetlen problémája, azt azonban igen, hogy a gazdaság

egyik legnagyobb strukturális gyengeségét az állam által elvont és újraelosztott összegek magas aránya jelenti. Az állam elvonja a jövedelem megtermelésére képes gazdasági szereplőktől jövedelmük átlagosan majdnem felét, és ennek nagy részét lényegesen alacsonyabb hatékonysággal használja fel, mint ahogyan az eredeti jövedelemtulajdonosok tudnák azt felhasználni. Az adóbevételek jelentős része tűnik el a továbbra is a (szocialista rendszert idéző) puha költségvetési korláttal működő állami intézmények és vállalatok kasszájában, a koncepciótlan és gyakorta változó prioritású fejlesztésekben, a korrupció csatornáin és a nem eléggé célzott, illetve kevésbé hatékony (gyakran egyenesen kontra-reaktív) szociális támogatások magas kiadásaiban.

Mindez egyre gyengébb gazdaságot, alacsony beruházási hajlandóságot, gyenge tőkevonzó képességet és terjedő feketegazdaságot, magas adóelkerülési hajlamot eredményez, ami a legális gazdaságban maradók egyre szűkebb rétegének mind nagyobb adóztatásához vezet.

A tanulmány ezért az állami kiadások csökkentésének lehetőségét állítja a vizsgálat középpontjába, és az ehhez tartozó középtávú előrejelzés különböző scenárióit vázolja fel a következő négy évre (2010–2013 közötti időszakra). Az egyes scenáriók abban különböznek egymástól, hogy a gazdaságpolitika megteszi-e azokat az alapvető fiskális politikai, szerkezeti korrekciókat, valamint az egyéb, az üzleti környezetet javító lépéseket, amelyekre a gazdasági növekedés dinamizmusának visszanyerése szempontjából szükség lenne.

1. Az államháztartás kiadásainak a csökkentésével kapcsolatban gyakran elhangzik, hogy „a nagy elosztó rendszerek alapvető reformja” nélkül nem lehet tartós megtakarításokat elérni. Ez csak részben igaz. Több százmilliárd forintot lehetne megtakarítani egyszerűen csak felelősebb gazdálkodással, a nyilvánosság erősítésével, az adatok transzparens kezelésével, azaz: alapjában véve az adófizetők pénzével való takarékosabb gazdálkodással. Ezt is lehet persze reformértékűnek tekinteni, mivel alapvető szemléletváltozást jelentene. Mindenesetre tanulmányunk számos olyan javaslattal él,

* Jelen tanulmány a Reformszövetség felkérésére készült. A szöveg „A gazdasági növekedés dinamizálásának lehetősége az államháztartási kiadások csökkentése mellett” c. 2009. február 5-i munkaanyag rövidített, szerkesztett változata.

A tanulmányt készítő munkacsoport: Bartha Attila, Gém Erzsébet, Hárs Ágnes, Matheika Zoltán, Nagy Ágnes, Nagy Katalin, Palócz Éva. Megbízott külső szakértők: Antal Dániel (Bankárképző): Az államvasúti rendszer reformjában levő megtakarítási lehetőségek; Kincses Gyula (ESKI): Egészségügy: hátterek, peremfeltételek, javaslatok; Voszka Éva (Pénzügykutató Intézet): Az állami vagyon privatizálásának lehetőségei 2009-től. A munkacsoportot vezette: Palócz Éva.

amelyeket akár reformértékűnek is lehet értékelni, de nem dolgoz ki átfogó szakpolitikai reformokat.

2. Fontos leszögezni, hogy ez a tanulmány nem foglalkozik politikai kérdésekkel, azaz azzal, hogy az egyes lépések milyen rövid távú politikai-választási-népszerűségi hatásokkal járhatnak. Abból a megfontolásból indul ugyanis ki, hogy a magyar gazdaságpolitikán az elmúlt években túlságosan eluralkodtak az aktuális politikai szempontok, és alapján véve ez okozta gazdaságunk helyzetének drámai romlását. Ennyiben ez a tanulmány tehát az ezzel a gyakorlattal való szakításra tett javaslatnak is tekinthető.

3. Mindazonáltal a javaslatok igyekeznek elkerülni bármiféle doktriner megközelítést, figyelembe veszik a társadalmi szempontokat. Nem arról a „társadalmi tűrőképességről” van szó, amellyel a kormány gyakran a szükséges lépések elodázását magyarázza, hanem arról, hogy csak olyan lépéseket javasol, amelyek nem hoznak egyetlen társadalmi csoportot sem igazságtalan helyzetbe. Ellenkezőleg: arra törekszik, hogy a gazdaság teljesítőképességéhez (a fiskális szempontokhoz) mérten igazságosabb elosztási szempontok érvényesüljenek. A tanulmány ugyanis abból az alapvetésből indul ki, hogy a jelenlegi fiskális és elosztási politika nem a társadalmi szempontok optimális érvényesülését eredményezi, hanem az egyes lobbicsoportok és pártszempontok erőviszonyainak függvényében alakul, és ennyiben is nyilvánvalóan szuboptimális helyzetnek tekinthető.

4. A tanulmány igyekszik elkerülni bármiféle doktriner megközelítést a téren is, hogy költségvetési megtakarítási javaslataiban figyelembe veszi az államigazgatási intézmények működésképeségének fenntartását, sőt annak javítására törekszik.

5. A tanulmány az euró 2012–2013. évi bevezetését prioritásként kezeli, ezért csak olyan lépést javasol, amely a fiskális egyensúlyt nemcsak nem veszélyezteti, hanem érdemben javítja is.

6. Az állami kiadások csökkentésének nincs olyan lépése, amely ne hozna valamilyen csoportot – legalábbis rövid távon – kedvezőtlenebb helyzetbe. Ezért az állami költségek visszafogására tett intézkedésekhez legalábbis egy társadalmi elfogadottsági minimum kell, amelyhez ideális lenne egy társadalmi-gazdasági megállapodás létrehozása. Ehhez mindenképpen meg kell értetni a lakossággal, hogy a jelenlegi fiskális és gazdaságpolitika folytatása sokkal rosszabb kimenetellel járhat, mint egy ideig-óráig netán fájdalmas, de már belátható, 2-3 éves időtávon belül gyorsabb növekedéssel járó lépéssorozat.

A tanulmány első része egy rövid világgazdasági kockázatelemzést, második része pedig a magyar gazdaság vizsgált területeiről áttekintő helyzetértékelést tartalmaz. A helyzetértékelésben feltárja azokat a legfontosabb okokat, amelyek a magyar gazdaság jelenlegi válságos helyzetéhez vezettek. A harmadik fejezet több változatban kidolgozza azokat az ál-

lamháztartási kiadáscsökkentési lehetőségeket, amelyek az európai viszonylatban is kimagasló adóteher csökkentését megalapozhatják. Ezen javaslatok kialakításakor felhasználja azokat a tanulmányokat, amelyeket az elmúlt időszakban más intézmények fogalmaztak meg.

Világgazdasági helyzet

Talán soha nem volt ilyen nehéz a világgazdasági tendenciák előrejelzése, mint napjainkban.

Az idei évet alapvetően az Amerikából indult pénzügyi válság pénzügyi és reálgazdasági hatásai határozzák meg, s egyelőre megbecsülni sem lehet, hogy mikorra mondhatjuk: itt az alagút vége. A pénzügyi korrekciók, veszteségelírások még nem értek véget, sőt várhatóan akár 2010-ig is elhúzódhatnak: mind Európában, mind az USA-ban újabb és újabb bankokról derül ki, hogy veszteségeik nagyobbak a vártnál. Ez a helyzet rendkívül nagy bizalmatlanságot szül, s a *bizalomhiány a recesszió elmélyülésének egyik fő oka*.

A monetáris politika az elmúlt hónapokban szinte kimerítette eszköztárát: a történelmi mélypontra süllyedt jegybanki alapkamatok és a pénzügyi piacok likviditását biztosító intézkedések egyelőre nem hozták meg a kellő hatást: a súlyos bizalomhiány következtében a bankok hitelezési tevékenysége nem indult meg. A kereskedelmi bankok sem egymásnak nem nyújtanak hitelt, sem pedig nem hajlandók továbbadni az alacsonyabb kamatszintből származó előnyöket a hitelígénylők felé. Sőt még szigorú feltételek mellett sem nagyon nyújtanak hitelt, inkább parkolják a pénzt. Az általános bizalomhiány feltételei mellett még a jó projektek sem igen jutnak hitelhez, s a forgóhitel-finanszírozás feltételei is egyre rosszabbak, ami különösen a kisebb vállalkozásokat hozza nehéz helyzetbe. Igaz, a hitelfelvevők sem tolonganak: a dezinfláció ellenére a kedvezőtlené váló munkaerő-piaci feltételek mellett a fogyasztók inkább kívárnak, míg a pesszimista értékesítési kilátások a beruházókat is visszafogják. Így a pénzügyi szektor válságának reálgazdasági következményei súlyosabbak és időben jobban elnyúlhatnak, mint ahogyan azt korábban gondolták volna.

Így az utóbbi hetekben a különböző államok a fiskális politika eszköztárát igyekeznek bevetni, s szinte naponta jelentenek be újabb és újabb konjunktúraélénkítő és bankmentő csomagokat. Ezek részben továbbra is a bankszektor iránti bizalmat próbálják helyreállítani (pénzügyileg megrendült bankok államosításával, kétes követelések átvállalásával, hitelgaranciák biztosításával, bankok feltőkésítésével), illetve igyekeznek beruházásösztönző, fogyasztást generáló intézkedéseket hozni (állami beruházások, indirekt adók csökkentése, transzferfizetések a magánháztartásoknak). A csomagok hitelét némileg aláássa az a tény, hogy már a „második körnél” tartunk, s a 2008. novemberben hozott intézkedésekről igen hamar kiderült, hogy nem elégségesek. Az IMF

legalábbis úgy vélekedik, hogy a globális GDP mintegy 2%-ának megfelelő fiskális ösztönzőkre lenne szükség ahhoz, hogy valami hatást lehessen elérni. Így is kérdéses, hogy a várt hatások milyen gyorsan jelentkeznek majd.

Az állami beavatkozások egyik nagyon gyorsan érzékelhető következménye az érintett országok államháztartási helyzetének alakulásában mutatkozik meg. A 2001-ben még kiegyensúlyozott államháztartással rendelkező Nagy-Britannia idei GDP-arányos költségvetési deficitje 9-10% körül alakulhat, s még távolról sem biztos, hogy a hozott intézkedések elegendőek lesznek-e. De hasonló mondható el az USA-ról, ahol a 2007. évi 1% körüli GDP-arányos deficit az idén 8%-ra emelkedik, vagy Németországról, ahol többévi kemény költségvetési visszafogás után a deficit az idén ismét jóval a maastrichti határ fölött lesz. A fejlett országok megnőtt finanszírozási igénye ráadásul átorientálhatja az amúgy is mérsékelt kockázati hajlandóságot mutató tőkét a feltörekvő piacokról a fejlett országokba. Így a sérülékenyebb feltörekvő országok (köztük a nem euró-zóna-tag kelet-európai országok) valutájuk leértékelődésével és megnehezült finanszírozási körülményekkel szembesülhetnek.

Ezen kiinduló feltételek mellett látható, hogy 2009 igen nehéz esztendő lesz, a globális lassulás minden régiót elér. Egyelőre nehéz megmondani, hogy mikorra várható fordulat: optimista scenáriók szerint jövőre már mérsékelt élénkülés várható, amelynek a mértéke elsősorban attól függ, hogy az USA-ban sikerül-e úrrá lenni a recesszió. De még optimista verziók esetén is a magyar gazdaság számára oly fontos euróövezet növekedése 2010-ben is inkább stagnálásközelel lesz, s ez a várhatóan jövőre is gyenge (inkább stagnáló) brit gazdasági teljesítménnyel párosulva az EU-27 egészét is lehúzza. Különböző scenáriók inkább 2010 után vehetők fel:

a) Az *optimista scenárió* szerint a pénzpiacok 2010 során stabilizálódnak, a veszteségek transzparenssé válnak, a bizalom megerősödik, a különböző gazdasági mentőcsomagok elérik céljukat, s 2010-től mindenütt élénkül a belső kereslet, s valamilyen mértékben erőre kap a növekedés. Az USA-ban 2010-zel megindul egy újabb növekedési időszak, amely, ha nem is lesz olyan erőteljes, mint a krízis előtti, de mindenesetre az amerikai belső kereslet elegendő impulzust ad mind Európának, mind Kínának, hogy az export újra erőre kapjon. A külső kereslet élénkülése különösen Németország szempontjából fontos, ahol a GDP alakulására az export döntő befolyással bír. A hitelezés körülményeinek normalizálódása új erőt ad a beruházási tevékenységnek, és két év csökkenés után (2009–2010) a beruházások erőteljesen növekszenek. Az ingatlanpiacokon a házárak esése megáll, és ha lassan is, de mégiscsak megindul egy piaci korrekció. A fogyasztási kedv visszatér, ami pozitívan hat vissza a beruházásokra is. A globális élénkülésre mérsékelt infláció mellett kerül sor, az alapvető nyersanyagárak egészséges és kiszámítható ütemben emelkednek. A kamatszint alacsony marad,

ami támogatja a hitelezést s megkönnyíti az adósságmenedzselést, de ezzel párhuzamosan a kockázati kedv nem nő újra irreális módon. Annyira azonban igen, hogy a tőke a feltörekvő piacokra visszatérjen, így a forráshiány ott se legyen a növekedés gátja.

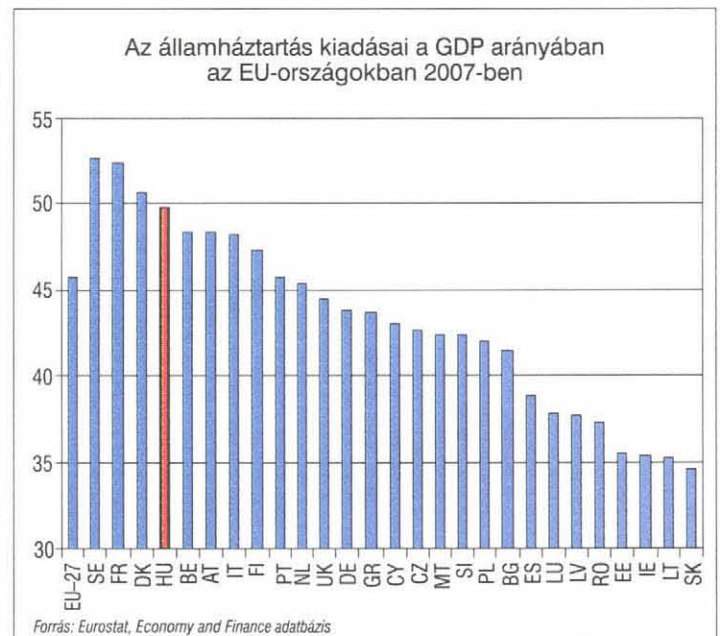
b) A *mérsékelt optimista scenárió* szerint a stabilizálódás csak 2010 után indul meg, az alacsonyan tartott kamatok ellenére a bankok hitelezési tevékenysége az idén s még jövőre is visszafogott marad. Az állami mentőcsomagok csak lassan érnek el hatást, sőt esetleg még további kiegészítő akciók is szükségessé válnak. Így mindaz, amit az optimista scenárió esetében lehet várni, késéssel következik be, ami a globális kereslet lassúbb ütemű élénkülésével jár együtt.

c) A *pesszimista scenárió* szerint az amerikai recesszió elmélyül, ami az európai növekedési kilátásokat is erőteljesen visszaveti. A bizalom csak nagyon lassan áll helyre, és a konjunkturális kilátásokat előrejelző indikátorok még sokáig lefelé mutatnak. A deflációs tendenciák erőre kapnak, amelyeken a gazdaságpolitika nemigen tud úrrá lenni. A kereslet mindenütt visszafogott marad, így hiányzik az igazi húzóerő a világ vezető gazdaságaiban. A lassú növekedés és a magas államháztartási hiány mindenütt fékezi a kormányok cselekvési mozgásterét. A kockázati kedv mérsékelt marad, így a feltörekvő országok egyre nehezebben tudják finanszírozási igényeiket kielégíteni.

A magyar gazdaság helyzetének értékelése

Kimagaslóan magas újraelosztási arány

A magyar államháztartás kiadásai (1. ábra) a GDP mintegy 50%-át teszik ki, azaz a költségvetés a gazdaság által megter-

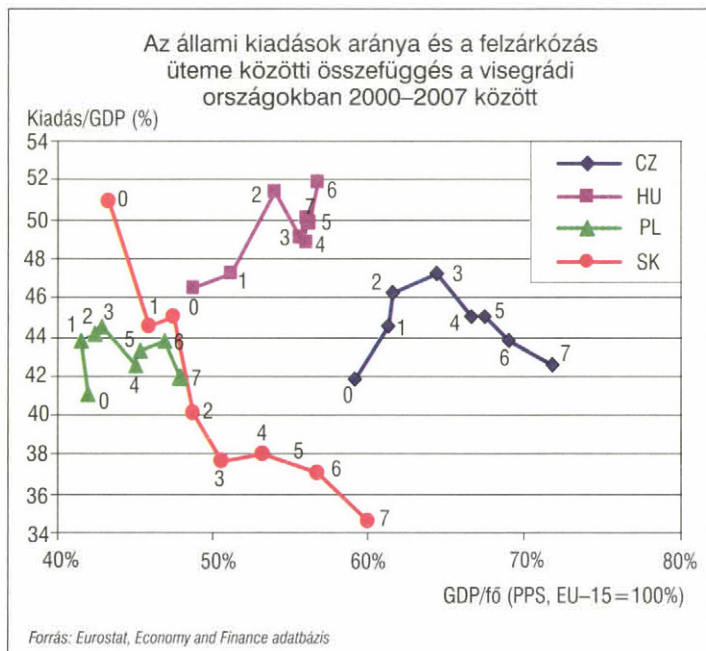


1. ábra

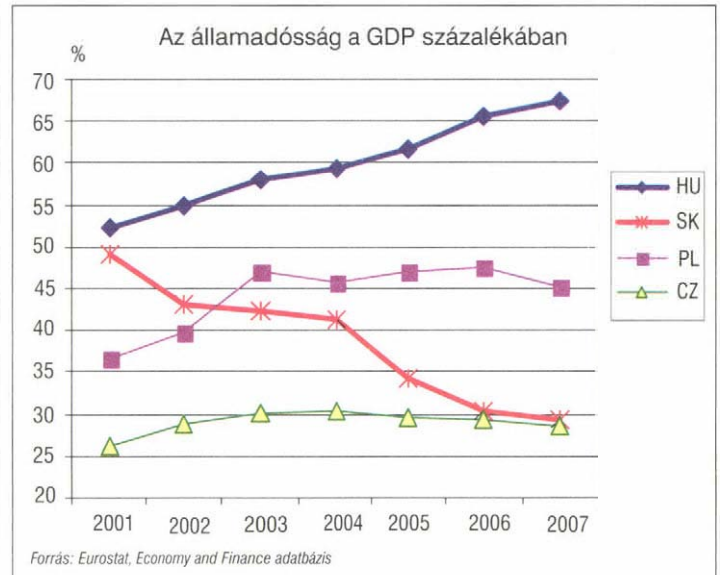
melt jövedelem körülbelül felét osztja el. Az EU-27-ben mindössze három ország van (Svédország, Franciaország és Dánia), amely magasabb kiadási hányaddal rendelkezik, mindegyikük Magyarországnál lényegesen fejlettebb gazdaság. A hozzánk hasonló fejlettségi szinten álló országok rendre alacsonyabb jövedelem-újraelosztást hajtanak végre, a költségvetés kiadásai Lengyelországban és Csehországban a GDP 43–44, Szlovákiában 36%-át teszik ki. A kamatfizetések nélkül számított elsődleges kiadások 2008-ban Magyarországon a GDP 45, Csehországban 40,7, Lengyelországban 39,9, Szlovákiában pedig 34,8%-át képviselték. Magyarországon tehát az állam kiadásai 5–10%-kal, a jelenlegi magyar GDP-ben mérve 1350–2700 milliárd Ft-tal meghaladják a hozzánk hasonló adottságú országok kiadásait.

A széles körben elterjedt tévhit ellenében, az állam kiadásai nem a „szocialista örökség” következtében ilyen magasak. 2001-ben az állam kiadásai (46,5%) még csak 2-3 ponttal voltak magasabbak, mint a többi visegrádi országban. Ezt követően azonban két hullámban tornázta fel a fiskális politika a kiadásokat az 50% körüli szintre.

A magyar állam kiadásai tehát a gazdaság fejlettsége – teljesítőképessége – alapján indokoltat messze meghaladják, ami a gazdasági felzárkózás lassulásához, majd megtorpanásához vezetett. A 2. ábra a négy visegrádi országban a vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP és a kiadások GDP-arányos szintje közötti összefüggését mutatja (az EU-15 százalékában). Látható, hogy Magyarország, amely a legmagasabb és növekvő irányzatú állami kiadások útjára lépett, 2003-tól nem tudott közeledni a régi tagországok fejlettségi szintjének átlagához, míg az állami kiadásokat 2003-tól



2. ábra



3. ábra

folyamatosan csökkentő Csehország 13 ponttal (60%-ról 73%-ra), Szlovákia pedig 16 ponttal (44-ről 60%-ra) tudta csökkenteni a régi tagországoktól való elmaradását. Magyarország azonban 2003 óta mindössze 2%-kal tudott közeledni a régi tagországok átlagos fejlettségi szintjéhez.

A magas kiadásokat a külföldi hitelek növekedése finanszírozta

Magyarországon a gyorsan emelkedő kiadások az államháztartási hiány növekedésével jártak együtt. Az államháztartási hiány 2002–2006 között, 5 éven keresztül éves átlagban a GDP 8%-át tette ki, ami 2000 után világviszonylatban is egyedülálló negatív teljesítmény.

Ebben az időszakban ugyanis az EU mind régi, mind új tagországaiban az államháztartási hiány csökkentésének az igénye erősödött fel, jórészt a túlzott deficiteljárás (EDP) kedvezőtlen következményei miatt. Az államháztartási hiány két hullámban emelkedett, kezdetben a 2002-es jóléti intézkedések magas kiadásai, 2005-től pedig a választásra készülési hatására. Az óriási államháztartási hiány miatt jelentősen megemelkedett az államadósság (3. ábra). Míg 2001-ben a GDP-nek még csak az 52%-át tette ki (ami nagyjából meg egyezett az akkori szlovák államadóssággal), addig 2007-ben elérte a 67%-ot, majd 2008 végére megközelítette a 70%-ot. Az államadósság mintegy egyharmada külföldi devizában denominált értékpapírokban testesül meg, ami növeli a finanszírozás kockázatát. Az államadósság kamatterhe mindvégig a GDP 4% körüli arányát emésztette fel, a kamatok szintjétől függően. Ilyen nagy mértékben (5 év alatt 15%-kal) egyetlen EU-országban sem emelkedett az államadósság a GDP arányában. Az országok többségében az államadósság jellemzően csökkent az elmúlt évtizedben.

Magyarországnál magasabb adósságrátát csak az 1990-es évek első felében óriási hiányt felhalmozó Belgium és Olaszország mondhat magáénak (azóta az adósság ezekben az országokban is folyamatosan csökken), illetve Görögország, ahol az adósság csökkentését az olimpia megrendezése jelentősen lassította.

Kiemelkedően magas az adóteher

A magyar gazdaság GDP-arányos adóterhelése 2007-ben (és 2008-ban is) 40%-hoz közelített (4. ábra). Ez nagyjából megegyezik az EU-országok átlagával, de jóval meghaladja a visegrádi országokét. 2006-ig a magyar adóterhelés összesen 1,3%-kal csökkent (38,5-ről 37,2%-ra), majd 2007-ben, a kiigazítási csomag hatására 39,8%-ra ugrott fel (2009-ben várhatóan 40% fölé emelkedik). Szlovákiában ugyanakkor számottevő adócsökkentés történt, 2007-ben a GDP-arányos adóterhelés 30% alá esett vissza.

A munkát érintő adóterhelés terén Magyarország élen jár az EU-országok között (és világviszonylatban is, mivel az Európán kívüli országokban jellemzően alacsonyabb az adóterhelés). Az átlagos adóterhelés 2007-ben a teljes bérköltség 54,4%-át tette ki, ami csak hajszálnyira marad el az első helyen álló Belgiumtól, 12 ponttal haladja meg a cseh és a lengyel szintet, és mintegy 16 ponttal a szlovákokot. Az OECD adatai szerint a marginális (a kereset egységnyi emelkedésére számított) adóterhelés Magyarországon a legmagasabb Európában, 2006-ban 73,3% volt egy átlagos egyedülálló gyermektelen dolgozóra vetítve.

2007–2008-ra nem állnak rendelkezésre a vonatkozó adatok, de feltehetően itt is emelkedés volt tapasztalható. 2007-ben Magyarországon volt ugyanis a legmagasabb a munkát terhelő adók emelkedése (2,5%), miközben az

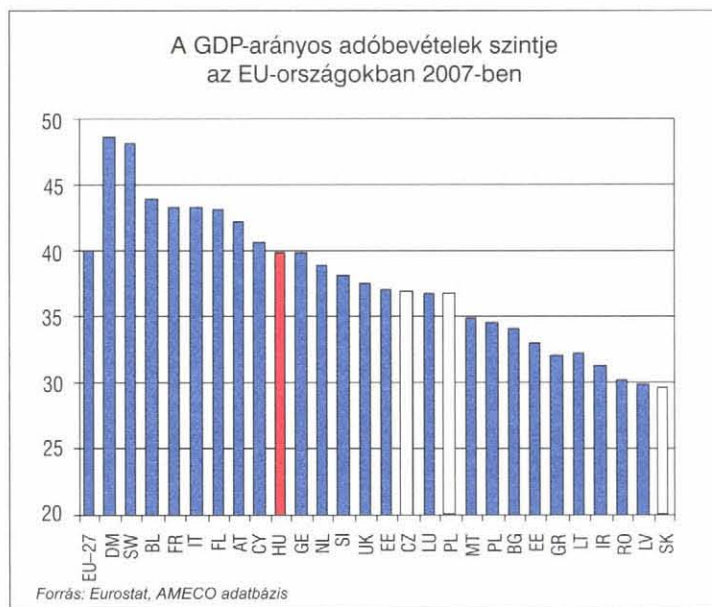
EU-országok többségében inkább az adóék csökkentése volt jellemző.

A teljes adóterhelés majdnem felét Magyarországon a munkáltatók fizetik. Ilyen magas arány egyedül Görögországban tapasztalható, ott viszont a teljes adóék mindössze 42,3% – szemben a magyar 54,4%-kal.

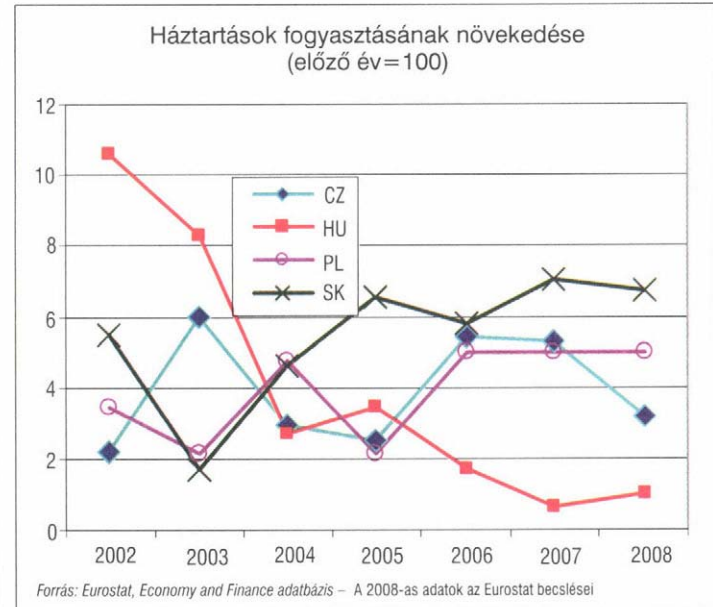
Lassuló gazdasági növekedés, recesszió

A magyar gazdaság megtorpanása a felzárkózásban már 2004-től megkezdődött, a 2006-os kiigazítási csomag bevezetése után pedig kifejezetten a leszakadás fázisába került. Az exporton kívül a GDP valamennyi komponensének a növekedése jelentősen visszaesett. Számításaink szerint, ha 2007–2008-ban az export nem nőtt volna még két számjegyű ütemben (2008-ra ez csak az első félévre érvényes), akkor a gazdaság már ekkor negatív növekedést tudott volna csak elérni. A kedvező külföldi konjunktúra által kínált exportlehetőségeket tehát a magyar gazdaság is ki tudta használni (szinte kizárólag az idetelepült külföldi vállalatok kivételének köszönhetően), a belföldi növekedési komponensek azonban rendkívül gyengék maradtak vagy csökkentek.

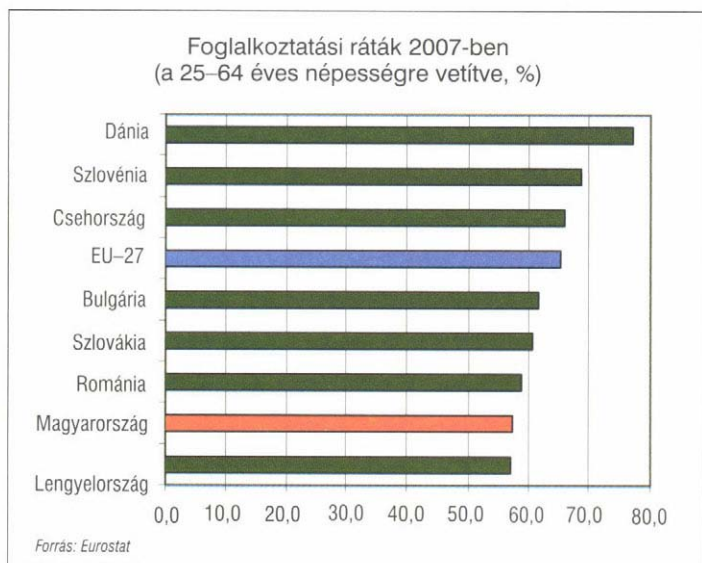
A másik három visegrádi országban a háztartások fogyasztása (amely mindenütt a GDP legjelentősebb összetevője) az elmúlt években nagyjából kiegyensúlyozottan, a GDP növekedésétől valamelyest elmaradó ütemben emelkedett, míg Magyarországon 2002-ben, a „jóléti rendszerváltás” évében még 11% feletti ütemben nőtt, majd 2006-tól lényegében stagnált (5. ábra). Míg a többi országban tehát előbb történt meg a fogyasztás anyagi alapjának a megteremtése, Magyarországon 2002–2003-ban a gazdaság növekedését lényegesen meghaladó fogyasztásnövekedést



4. ábra



5. ábra



6. ábra

számottevő kényszerű visszafogás követte, ami a GDP növekedésének a lehetőségét is csökkentette. A hektikus ingadozás pedig nemcsak a GDP növekedése szempontjából tett rosszat, hanem az általános hangulatnak is: a gyors költelezés időszakát az emberek gyorsan elfelejtik, a visszafogást viszont nagyon rossz néven veszik.

Kiugróan alacsony foglalkoztatottsági ráta

A gyenge magyar foglalkoztatottságot (6. ábra) döntően az alacsony iskolázottságú csoportok kirívóan alacsony foglalkoztatása magyarázza.

Alapvetően ennek tudható be az, hogy a magyar foglalkoztatási ráta közel 10%-kal marad el az EU-átlagtól és mintegy 8%-kal az új EU-tagországok átlagától, ráadásul lemaradásunk az utóbbi években növekszik. Az alacsony magyar foglalkoztatás mögött ugyanis nem a nemek és csak csekély mértékben az életkor szerinti tényezők, hanem a kirívóan súlyos iskolázottság szerinti foglalkoztatási egyenlőtlenségek húzódnak meg. Míg a középiskolát és főiskolát-egyetemet végzettek nagyjából az OECD-átlaggal megegyező mértékben találnak munkát, a nyolc osztályt vagy azt sem végzettek foglalkoztatása 20%-kal alacsonyabb, mint Nyugaton. A magyar fiatalok mintegy ötöde ma is az általánosnál nem magasabb befejezett iskolai végzettséggel hagyja el az iskolarendszert, emiatt 2015-ig a 0–8 osztályt végzett népesség részaránya nem csökken majd 25% alá. A lassú összetétel-változás révén így az OECD-átlaghoz viszonyított 10%-os foglalkoztatási lemaradásunkból tíz év alatt legfeljebb másfél százaléknit hozhatunk be.¹

1 Köllő János: A foglalkoztatás hosszú távú alakulására gyakorolt hatás. In: *Az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak horizontális ex-ante értékelése*. NFÜ–TÁRKI, Budapest, 2007. 44–75.

Hiányzik a versenyképes, képzett munkaerő

A PISA 2006 felmérés szerint Magyarországon a 15 éves diákok szövegértési és matematikai képességei szignifikánsan gyengébbek az OECD-országok átlagánál, természet-tudományos képességeik azzal megegyezők. A 2006-os PISA-felmérés nemcsak arra mutat rá, hogy a régió országai-ban az észt, a szlovén, a cseh és a lengyel diákok szövegértési és matematikai képességei lényegesen jobbak, hanem arra is, hogy az elmúlt hat évben a magyar közoktatási rendszer teljesítménye nem javult (ellentétben például a lengyel eredmények látványos javulásával). Ráadásul a családi háttér esélyegyenlőtlenségi hatása Magyarországon erősen újra-termelődik az iskolák közötti különbségek révén.

A munkaerőpiac szempontjából kulcskompetenciának számít az idegennyelv-ismeret is. Márpedig a magyar lakosság idegennyelv-ismerete kirívóan alacsony nemcsak a nyugat-európai kisállamokkal, hanem a kelet-közép-európai régió többi országával összehasonlítva is. Ezt valamennyi fontos indikátor aláhúzza: akár a társalgási szinten beszélt idegen nyelvek számát, akár a munkapiaci szempontból kiemelkedő angol nyelv ismeretét tekintjük.

A szakképzés a mai magyar oktatási rendszer talán legkritikusabb pontja. A szakképzésben részt vevők az alapképzésből kikerülve nem rendelkeznek kellő alapkompentenciákkal, és a munkaerőpiac által értékelt készségeket gyakran csak a felsőoktatás nyújtja. Ma Magyarországon a szakképzés legalább három, külön-külön is súlyos problémát koncentrálnak: a szakiskolákban tanuló diákok negatív szelekciója a gyakorlati képzéshez társuló megfelelő szakmai gyakorlat hiányával, illetve a szakiskolai végzettség rossz foglalkoztatási esélyeivel és alacsony bérhozámmal párosul.

A magyar szakiskolai képzés jelenleg sem a munkaerő-piaci kulcskompetenciákra, problémamegoldó képességekre, általános műveltségre, szociális készségekre és munkakultúrára fókuszáló angolszász, sem pedig a gyakorlati képzést középpontba helyező német típusú rendszerek előnyeit nem nyújtja.

Polarizált vállalati szerkezet

2006-ban a mintegy 230 ezer kettős könyvvitelt alkalmazó, nullánál nagyobb árbevétellel és állományi létszámmal rendelkező társasági adóalany vállalkozás 86%-a mikro-vállalkozás, 11%-a kisvállalkozás, 2,1%-a középvállalat, 0,4%-a nagyvállalat volt. Az utóbbiak a létszámból 34%-kal, az exportból 66%-kal, a kibocsátásból, az adózás előtti eredményből, a (közelítő) bruttó hozzáadott értékéből és az összes eszközökből is 50% felett részesedtek. A méret- és tulajdoni kategóriákat kombinálva, a foglalkoztatásban meghatározó szerepe a kizárólag hazai tulajdonú mikro-, kis- és középvállalatoknak volt, náluk dolgozott a foglalkoztatottak 57%-a. A termelési és értékesítési adatok

ugyanakkor megerősítették a 100%-ban vagy többségben külföldi tulajdonú nagyvállalatok fontosságát: a foglalkoztatottak 14%-ával, a személyi jellegű ráfordítások 24%-ával és az összes eszköz 39%-ával érték el az árbevétel 28%-át, az export 54%-át, a kibocsátás 40%-át és a bruttó hozzáadott érték 34%-át.

A vállalkozások számára a legnagyobb összegű fizetendő közterhet a (bér- vagy létszámfüggő) *bérijárlékok* jelentették. 2006-ban létszám-kategóriák alapján a legtöbb bérijárlékot a nagyvállalatok (45%), tulajdoni bontásban pedig a 100%-ban hazai vállalkozások (58%) fizették. A jelenleginél *alacsonyabb bérijárlék* egyaránt kedvező a munkaigényesebb tevékenységet folytató magyar kis- és középvállalatoknak és a relatíve magas egy főre jutó személyi ráfordítással termelő, részben vagy teljesen külföldi tőkével működő (nagy)cégeknek: növelheti a versenyképességet, fehériheti a bérfizetést, könnyítheti a létszám megtartását/bővítését.

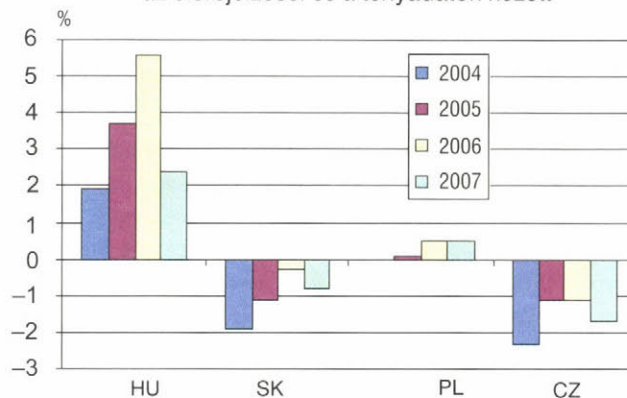
2006-ban a *társasági adófizetési kötelezettség* 37%-át mutatták ki a nagyvállalatok, míg az adózás előtti eredményből 53%-kal, a számított adóból 51%-kal részesedtek. (A fizetendő adó részben az adózás előtti eredményt növelő és csökkentő tételek, részben a számított adóból levonható mentességek és adókedvezmények mértékétől függ, ezért különbözik az adóalap, a számított adó és a fizetendő adó aránya a vállalatcsoportok között.) Az adókedvezmények 94%-át a nagyvállalatok vették igénybe. A társasági adó esetében a különböző *adóalap-növelő és -csökkentő tételek*, valamint az *adókedvezmények rostálása* – esetenként adórendszeren kívülre helyezése – az eddigi kedvezményezetteket nyilván kedvezőtlenül érintené, a másodlagos hatása azonban – az adóadminisztrációs terhek csökkenése, az adózás átláthatóbbá tétele – valamennyi vállalkozás, de elsősorban a kis- és középvállalkozások számára egyértelműen pozitív lépés volna.

A gazdaságpolitika vargabetűi

Utoljára, de nem utolsósorban érdemes összegezni a gazdaságpolitika azon vargabetűit az elmúlt években, amelyek a hitelességét erodálták, a vállalkozóknak és befektetőknek nem nyújtottak megfelelő biztonságos támpontot fejlesztési és üzletviteli döntéseik meghozatalához.

2003–2006 között Magyarország egyetlen évben sem tartotta be a konvergenciaprogramban vállalt államháztartási hiánycélt, a programot minden évben újra kellett írni, az új hiánycél teljesítését a mindenkori következő évre ígérve, egyre meredekebb csökkentési ütemmel. Ezzel a gyakorlattal a 2006. évi program szakított, és a korábbival ellenkezőleg, 2007-ben és 2008-ban a tényadat jóval kedvezőbb lett a tervezettnél. A hitelességi problémák természete azonban nem szimmetrikus: a bizalmat több időbe telik visszaszerezni,

Az államháztartási deficit eltérése a visegrádi országok 2004. májusi konvergencia-jelentéseinek az előrejelzései és a tényadatok között



Forrás: Nemzeti konvergencia-programok és Eurostat, Economy and Finance adatbázis

7. ábra

mint elveszteni. Ennek a következményeit tapasztaljuk manapság.

A visegrádi országok közül egyedül Lengyelországban volt árnyalatnyi (évi fél százalékpontos) túllépés a csatlakozáskor benyújtott konvergenciaprogram 2007-ig előírt államháztartási hiánycéljához képest, Csehországban és Szlovákiában még kisebb is lett a hiány (7. ábra). Ez Magyarország relatív pozícióját, amelyben a tényleges hiány 2006-ban 5,5%-kal meghaladta a két évvel korábban vállaltat, jelentősen rontotta.

Természetesen figyelembe kell venni, hogy a GDP-arányos hiány részben éppen a magasabb GDP-növekedés következménye volt, ami viszont a kiegyensúlyozottabb gazdaságpolitikával is magyarázható.

Számottevően rontották a magyar gazdaság iránti bizalmat a bejelentett, majd visszavont intézkedések: a négy év alatt 1000 milliárd Ft-os adócsökkentést ígérő, már elfogadásakor sem megalapozott adótörvény elfogadása 2005 végén, majd visszavonása 2006-ban a választások után, a kormányzati negyed építésének bejelentése, majd visszavonása, az új tulajdonosi program bejelentése, majd visszavonása. Nem az a baj, hogy ezeket visszavonták, hanem hogy a megfelelő pénzügyi megalapozás nélkül ezek egyáltalán meghirdetésre kerültek. Több száz- és egyéb napos programok merültek a feledés homályába. Sem a külföldi befektetéselemzők, sem az EU szakértői nem nézték jó szemmel a 13. havi közalkalmazotti kifizetések ide-oda tologatását és az egyéb olyan akciókat (például 2003-ban az áfa-visszatartás), amellyel a magyar kormány különböző kifizetések következő évre való áttolásával próbálta meg az aktuális éves hiányt kisebbnek kimutatni a ténylegesnél.

Teendők

Az állami kiadások szerkezetének nemzetközi összehasonlításban

A nemzetközi pénzügyi válság egy rendkívül eladósodott gazdaságot ért el. Ennek következtében az államháztartási hiányt olyan körülmények között kell csökkenteni, amikor a többi ország éppenséggel az állami kiadások növelésével igyekszik impulzust adni a gazdaságnak. Nemcsak a magas államadósság, hanem az előzőekben bemutatott hitelességi problémák miatt is a magyar állam kevesebb hiányt engedhet meg magának, mint a többi ország, ha meg akarja őrizni az államadósság külső finanszírozásának lehetőségét.

Látszólag tehát közvetlenül a magas államháztartási kiadások és az ezzel járó magas adóterhelés okolható azokért a gazdasági turbulenciáért, amelyek az elmúlt időszakban a magyar gazdaságot jellemezték. Valójában azonban a fiskális politikai és az egyéb gazdaságpolitikai hibák (intézményi működési gondok, szabályozási anomáliák, különböző programok meghirdetése, majd elvetése stb.) közös gyökérből táplálkoztak: világos és egyértelmű koncepció és közép-, illetve hosszú távú stratégia hiánya, belső koalíciós viták, rossz kommunikáció. A kormány, részben alacsony népszerűsége, részben belső működési zavarok miatt, nem tudott ellenállni a különböző lobbicsoportok nyomásának, amelyek rendre szétfeszítették a költségvetés tervezett kiadási kereteit és megakadályozták a szükséges kiadáscsökkentési lépések megtételét. S miközben az államháztartás hiánya a reálgazdaság óriási áldozatai árán 2007-től számottevően csökkent, a kiadási előirányzatok túllépésének folyamatos veszélye fennmaradt.

A versenyképesség növelésére és a gazdaság dinamizmusának visszanyerésére törekvő gazdaságpolitika kulcskérdése tehát az állami kiadások növelésére irányuló nyomás megfékezése. A következőkben áttekintjük, hogy nemzetközi összehasonlításban mely állami funkciók azok, amelyekre jellemzően többet költünk, mint a hozzánk hasonló adottságú országok, és megpróbáljuk elemezni a magyar többletköltségek okát: mi okozza, hogy Magyarország más országoknál többet költ bizonyos állami feladatok ellátására. Természetesen csupán a nemzetközi összehasonlítás nem ad elegendő támpontot ahhoz, hogy megállapítsuk, vajon indokolt-e a különbség a magyar és a többi ország költsége között, hiszen sok területen az adottságok is mások (például a demográfiai szerkezet). Ezért a belföldi szakpolitikai elemzések alapján fogalmazunk meg egy olyan kiadáscsökkentési javaslatot, amely fenntartható módon biztosíthatja az alacsonyabb kiadások és ezzel alacsonyabb adóterhelés elérését. [...]

Magyarország a szerény költségvetésű honvédelmi és környezetvédelmi funkciók, valamint a magas költségvetésű egészségügyön kívüli egyéb állami feladatokra (például köz-

rend, oktatás, szociális védelem) többet költ, mint az EU átlaga (az országok GDP-vel súlyozott átlagával számolva tehát nálunk fejlettebb országok itt jelentős súllyal szerepelnek).

Az egészségügyre, oktatásra, környezetvédelemre, az ingatlanfejlesztés támogatására és honvédelemre költött összegek nemzetközi összehasonlításban nem magasak, esetenként még alacsonyabbak is, mint a többi visegrádi országé. Valószínűsíthető például, hogy az egészségügyre Szlovákia ma már a GDP nagyobb arányát költi, mint Magyarország, mivel a magyar egészségügy kiadásai 2007-ben 0,6 ponttal csökkentek, Szlovákiában viszont 2003–2006 között meredeken emelkedtek, és nem valószínű, hogy 2006 után ez a növekvő tendencia hirtelen teljességgel megállt volna.

A közrend védelmére Magyarország kicsivel többet költ, mint a többi visegrádi ország, valamint a *rekreáció-, sport-, vallás- és pártfunkciókra* költött összegek is viszonylag magasak. A rendőrség költségsökkentése azonban nem lenne célszerű (a különbség amúgy sem jelentős), a kultúra, sport és egyéb funkciók kiadásai pedig annyira szétapróztak, hogy ezek csökkentésére nem teszünk javaslatot.

Magyarországon *négy állami szerepre* költünk lényegesen nagyobb összeget a GDP arányában, mint a hozzánk hasonló fejlettségű országokban: 1. az állam működésére, 2. a kamatfizetésre, 3. a gazdaságra, valamint 4. a szociális védelemre.

1. Kamatkiadások

Ami a kimagasló kiadások területét illeti, ezek közül Magyarország kamatterhe a GDP arányában a negyedik helyen áll az EU-27-ben, előttünk csupán a korábban, az 1990-es évek elején-közepén erősen eladósodott országok (Belgium, Olaszország és Görögország) állnak. Ez a három ország már az 1990-es évek második felében megkezdte az adósságszpirálból való lassú kilábalást. Ez nehezen ment és megy ma is, mivel az államháztartási hiány mindhárom országban szerkezeti jellegű, jelentős mértékű politikai-társadalmi instabilitásra épül, emellett (ettől nem függetlenül) viszonylag magas a korrupció.² Ennek ellenére az államadósság mindhárom országban folyamatosan csökkent, legkevésbé Olaszországban, ahol 2007-ben még mindig 100% felett volt az államadósság aránya.

A magyar államháztartás tehát az Európai Unió negyedik legeladósodottabb állama. A jövőbeni kamatkiadások az államadósság nagyságának alakulásától, valamint a kamatok szintjétől függenek. Ami az államadósságot illeti, a folyó évi hiányok csökkentésén kívül a *privatizációs* bevételek is hozzájárulhatnak az adósságállomány, és ezzel a kamatterhek

2 A Transparency International 2008. évi felmérése szerint Görögország az EU-27 ötödik legkorruptabb országa (4,7 ponttal a lehetséges – legjobb – 10 pontból), Olaszország a hatodik (4,8 pont), Belgium pedig a tizenharmadik (7,3 pont). Magyarország helyezése ebben a rangsorban a kilencedik (5,1 ponttal).

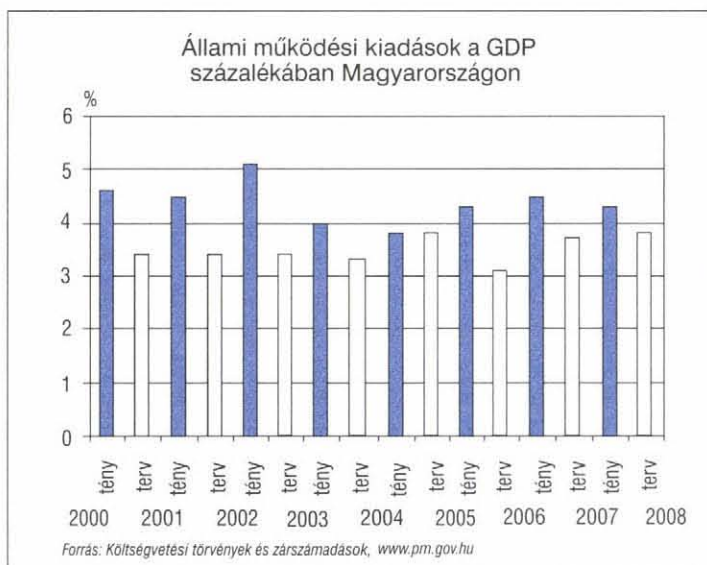
mérséklődéséhez. A privatizálható állami vagyon nagyságát és összetételét illetően megjegyezzük, hogy a jelenlegi és a rövid távon várható nyomott tőkepiaci feltételek mellett az állami vagyont csak jelentős veszteségekkel lehetne értékesíteni. Elemzésünk azonban abból indul ki, hogy az állami vagyon eladásának hatékonysági, gazdaságossági és nem fiskális szempontokon kell nyugodnia, privatizációs bevételt, mint a kamatkidások csökkentésének az eszközét, nem vettünk figyelembe. Ha erre 2013-ig, a tanulmány időhorizontján mégis sor kerül, akkor a kamatfizetések esetleg még kisebbek lehetnek.

A másik három, a magyar költségvetésben kimagasló adatokat mutató területen a többletkiadások már rövidebb távon is csökkenthetőek, illetve pontosan ezek a megtakarítások alapozhatják meg az államadósság és a kamatterhek csökkenését.

2. Az állam működési kiadásai

Az állam működési kiadásai terén, mint láttuk, Magyarország a negyedik helyen áll az EU-27 között, és kiadásai a visegrádi országokét a GDP arányában 2%-kal (ez az ideai magyar GDP-re átszámítva mintegy 520 milliárd Ft-ot jelent) haladják meg. Ez az adat a 2006. évi állapotot mutatja, amivel kapcsolatban gyakran felvetődik, hogy az elmúlt két évben az állam működési kiadásai már jelentős mértékben csökkentek, tehát „nincs már mit csökkenteni”. Valójában az állam működési kiadásai csak a költségvetési törvényekben csökkentek, a zárszámadások tényadatai azonban azt mutatják, hogy az elmúlt években jottányit sem estek vissza ezek a kiadások (8. ábra).

Történt ez annak ellenére, hogy a közigazgatás, a védelem, a kötelező társadalombiztosítás ágazataiban alkalmazottak száma 2003 óta (amikor elérte történelmi csúcspontját) előbb



8. ábra

lassan, majd 2007-ben zuhanásszerűen csökkent. A 2000–2003 között pontosan 20 ezer fővel felduzzasztott létszám csökkentése jelentős egyszeri költségekkel járt, különösen 2007-ben, amikor a létszám mintegy 40 ezer fővel esett vissza. 2008-ra vonatkozóan nem áll rendelkezésre még a végleges adat, ezért néhány tizedszázalékos csökkenés feltételezhető az állam működési kiadásaiban, mivel ekkor már mindössze négyezer fős létszámcsökkenést mutat a statisztika január– november között.

Ezt figyelembe véve is kimagaslóak az állam működési kiadásai, mivel a személyi jellegű juttatások valóban lassú növekedésével (2007-ben 3,6%, 2008-ban 3,2%) a dologi kiadások gyors növekedése járt együtt (2007-ben 11,5%, 2008-ban 8,6%). 2008-ban összességükben a fejezeti költségvetési működési és felhalmozási kiadások csökkentek ugyan, ez azonban elsősorban a felhalmozási-beruházási kiadások visszaesésével volt összefüggésben (az európai uniós projektek tervezettnél későbbi megindulásával) és nem a működési költségek mérséklődésével.

Az állam működési kiadásainak csökkentésére tehát nem alkalmas eszköz a központilag meghatározott létszámcsökkentés. Sokkal inkább alkalmas a teljes költségek korlátozása, amelyen belül a tárcavezető maga határozza meg, hogy a rendelkezésére álló pénzeszközöket milyen arányban akarja személyi, dologi, fejlesztési költségekre költeni, a megadott tárcafeladatok elvégzésének kötelezettsége tükrében.

Az itt elérhető megtakarítások magukban foglalják a még mindig létező felesleges háttérintézmények megszüntetését, a dologi kiadások jelentős visszafogását, a kiszereződések csökkentését, valamint az állami feladatok és kompetenciák tisztázását, a tevékenységek duplikálódásának a megszüntetését, a különböző közigazgatási modernizációs fejlesztések közötti jobb koordinációt.³ Az utóbbira jó példa az állami intézmények informatikai fejlesztései körüli zavarok, amennyiben az állami intézmények külön-külön rendelkeznek meg lényegében azonos informatikai rendszereket, amelyek így nemcsak drágábbak, hanem gyakran nem is kompatibilisek egymással. A fenti eszközökkel a magyar közigazgatásban több százmilliárdos megtakarítási tartalék van. Így lehet elérni, hogy a magyar bürokratikus kiadások közelítsenek a többi visegrádi országban mért GDP-arányos állami kiadások szintjéhez.

3. Gazdasági funkciók

Az állam gazdasági tevékenységére (ideértendők a közlekedésre, infrastruktúrára, az állami vállalatok támogatására költött összegek) Magyarország 2006-ban a második legnagyobb összeget költötte Csehország után. Ez azonban azóta

³ Állami Számvevőszék: *Jelentés a magyar központi közigazgatás modernizációjának ellenőrzéséről*. 0901. sz. jelentés, 2009. január. <http://www.asz.hu>.

némileg változott: mint láttuk, az elmúlt években a tárcák elsősorban a beruházási és felhalmozási összegeken takarékoskodtak, a tényadatok az elmúlt években még a terveket is jóval alulmúlták.

Csökkentette az állami gazdasági kiadásokat az autópálya-építési költségek visszaesése, miután a főbb vonalak építése (az M6 kivételével) befejeződött. A 2008. évi tényadat feltehetőleg közelebb lesz a GDP 5%-ához, mint a 6-hoz, ennek következtében a visegrádi országokhoz képesti túlköltségünk erre a funkcióra – becslésünk szerint – a GDP 1%-a körüli szintre csökkenhetett.

Mindazonáltal, az állami fejlesztési kiadások terén is jelentős pazarlás, koordinálatlanság, koncepcióhiány, egymással ellentétes fejlesztési irányok és prioritások tapasztalhatók. Az Állami Számvevőszék különböző jelentéseiben erre többször is felhívta a figyelmet.⁴

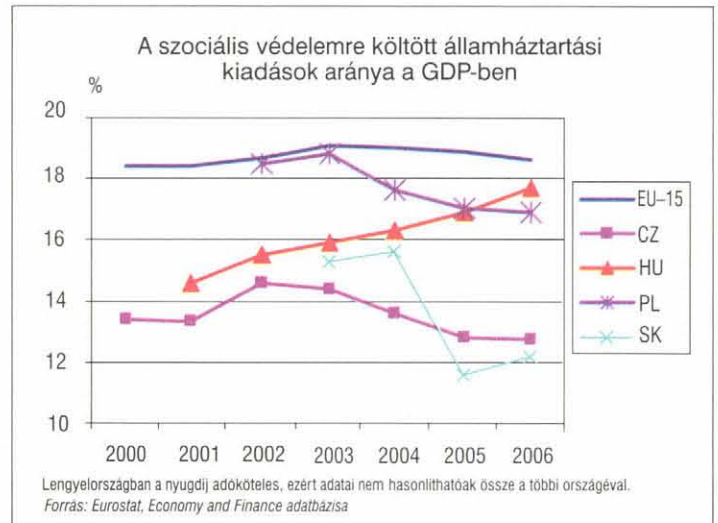
Mivel a jövőben az állami fejlesztési kiadások jelentős része az Európai Unió által támogatott projektekhez fog kapcsolódni, az éves megtakarítási lehetőségek csak a belső forrású beruházásokra vonatkozhatnak, amelyek megtakarítási összegei évente néhány tízmilliárdot tehetnek ki.

4. Szociális kiadások

A szociális kiadások a harmadik állami funkció, amelyre Magyarország lényegesen többet költ, mint a többi visegrádi ország (9. ábra). A szociális célokra költött összegek az elmúlt években folyamatosan növekedtek, ellentétben a többi országgal, amelyek e kiadások racionalizálására törekedtek. Magyarországon 2001 és 2006 között a szociális kiadások a GDP arányában 14,6%-ról 17,7%-ra emelkedtek, erősen megközelítve ezzel a régi EU-tagországok 18,6%-os arányát.

A szociális támogatásra költött összegek értékelésekor természetesen figyelembe kell venni, hogy az egyes országok adatai nem teljesen összehasonlíthatók, mivel a támogatások módszere nem azonos. Az itt közölt adatok ugyanis nem tartalmazzák az adókedvezmények formájában juttatott támogatásokat, ami főként a családtámogatások adatait némileg torzítja.

Magyarországon például a kimutatott támogatások GDP-aránya többek között azért nőtt ilyen gyorsan, mert a családtámogatásokban 2006-tól gyakorlatilag megszűnt az adókedvezmények rendszere, s helyét a közvetlen pénzbeli juttatások vették át. De a családtámogatások ettől függetlenül is emelkedtek az elmúlt években: 2002–2006 között az összes családi támogatás (ideértve az anyasági és a gyet, gyes, gyed és tes rendszerét) reálértéke összesen 5,6%-kal nőtt, igaz, ez jócskán elmaradt a nettó reálkeresetek 18,2 és az átlagos öregségi nyugdíj 31,9%-os reálnövekedésétől



9. ábra

ugyanebben az időszakban. A családtámogatások mértéke tehát a többi támogatott csoporthoz képest egyáltalán nem tekinthető magasnak. Visegrádi összehasonlításban azonban a legtöbbet Magyarország költ erre a célra, annak ellenére, hogy az eltartott fiatalok aránya a népességben belül a négy országban majdnem hajszálpontosan megegyezik, 21% körül van.⁵

Mindazonáltal, a szociális támogatások összességének a GDP-ben mért arányát tekintve Magyarország nagyobb eltérést mutat a trendtől, mint ami csak statisztikai torzításokkal magyarázható lenne. Ilyen jelentős pozitív eltérés a fejlettség alapján indokoltnál csupán Portugáliában és Franciaországban tapasztalható (Lengyelország adatai a nyugdíjak adóztatása miatt torzít).

Megtakarítási lehetőségek

Az előzőekben bemutattuk, hogy az állami kiadások mai szinten való fenntartásával a magyar gazdaság csak nagyon alacsony növekedés elé nézhet a következő években is. Az alábbiakban javaslatot teszünk arra, hogy az állam kiadásainak 2009–2011-ben történő csökkentésével (2009: 230 milliárd, 2010: 470 milliárd, 2011: 210 milliárd Ft) és azután jó részt reálértékben való befagyasztásával 2013-ra el lehet érni a 42%-os kiadási szintet, amivel 2010-ben még szerényebb, később azonban egyre számottevőbb adókönyvités járhat együtt. Ez tehát egy „ornhez” pálya, amely a kezdeti megtakarítások után a magas kiadási szint „kinövését” eredményezi 2013-ra. A kiadások túlnyomó része reálértékű befagyasztásának feltétele szigorúbb, mint a költségvetési plafontörvényben megfogalmazott feltétel,

4 Állami Számvevőszék: *Jelentés a gazdaságfejlesztés állami eszközeinek működésének ellenőrzéséről*. 0802 sz. jelentés, 2008. március. <http://www.asz.hu>.

5 Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies. Eurostat, *Statistic in Focus* 72/2008. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

miszerint a kiadások legfeljebb az infláció és a GDP-növekedés 50-50%-ával emelkedhetnek.

A 2009. évi 230 milliárd Ft-nyi megtakarítás csupán arra elegendő, hogy az elfogadott költségvetéshez képest várható alacsonyabb növekedés és infláció miatti egyenlegromlást kompenzálja, és a hiányt a tervezett 2,6%-on tartsa a GDP százalékában. Ez tehát adócsökkentésre nem fordítható.

A 2010. évi megtakarítások már jelentősebbek (470 milliárd Ft), amelyek teret nyitnak a munkát terhelő adók csökkentésére. Javaslatunkban a következő években az egyes funkciókra költött kiadások reálértékben való befagyasztása eredményeként adódó éves kiadási adatokat az előző év adatának az átlagosan feltételezett 2,5%-os inflációjával korrigáltan számítottuk ki, levonva ebből az adott évre tervezett megtakarításokat.

A megtakarítások indoklása:

1. Az államigazgatás *működési kiadásainak megtakarítása* 2009-ben – javaslatunk szerint – 120 milliárd Ft, amely a tárcák között nagyjából egyenlő módon oszlik meg (tárcaenként kevesebb, mint 10 milliárd Ft). A megtakarítások jelentős része a dologi kiadások csökkentésén alapul. A további megtakarítások fontos feltétele, hogy *2010-től felszabadításra kerül a létszám- és a bérszintszabályozás, és a helyét átveszi a minisztériumok szabad költséggazdálkodása* (csökkentett szinten). Ez a rendszer biztosítja, hogy ne legyen mód a bértömeg-gazdálkodás kiszervezéssel történő kijátszására, ugyanakkor a költségvetési területek hatékonyságának növelése érdekében legyen lehetőség a létszám minőségi cseréjére, csökkentésére. A lépés feltétele, hogy *a tárca vezetői anyagilag és pozíciójukban is felelősek a tárca pénzügyi mutatóinak teljesítéséért*. A költség-előirányzatok betartása (az adófizetők pénzével való felelős gazdálkodás) a tárcavezető egyik legfontosabb felelőssége (a tárca feladatainak ellátása mellett), ezért *a kiadási előirányzatok betartása a tárca vezetői pozícióban maradásának feltétele*.

A megtakarítások további forrásai:

- Felesleges háttérintézmények megszüntetése.
- Felesleges állami funkciók, a tevékenységek többszörös végzésének megszüntetése.
- A közigazgatásban a 13. havi illetmény intézménye megszűnik, helyét a teljesítményarányos bér veszi át.
- A fizetett önkormányzati képviselők száma a felére-harmadára csökken, a képviselői fizetések a jelenlegi felére csökkennek: a helyi önkormányzati képviselők ne megélhetési politikusok, hanem a közösségért dolgozó aktivisták legyenek. Ez jelentős minőségi javulást is eredményezne.

2. Az *oktatási* funkciók ellátására költött összegek lényegében nem változnak, ezen belül azonban szerkezeti átcsoportosítás történik a felsőoktatásból az alapfokú oktatás felé. 2010–2011-ben évenként 10-10 milliárdos megtakarítás érhető el.

A megtakarítások forrásai:

- A felsőoktatásban csökken az akkreditált intézmények száma (amelyet szigorú minőségi auditálás előz meg).
- A minőségi auditálás feltételeinek meg nem felelő intézmények állami támogatása megszűnik.
- Tovább csökken a felsőoktatásban az államilag finanszírozott helyek száma, amit a demográfiai folyamatok is alátámasztanak: nem szabad megengedni, hogy a fejkvóta miatt a felsőoktatásra alkalmatlan fiatalok tömegesen kerüljenek be az egyetemi, főiskolai oktatásba.
- A megtakarítások egy részét az alapfokú oktatás fejlesztésére, a hátrányos helyzetű diákok fokozott támogatására kell fordítani.

3. A *nyugdíjkifizetések* különféle tételekből állnak, az öregségi nyugdíjak mellett magas a *korhatár alatti nyugdíjasok és a rokkantsági nyugdíjak* aránya. Az utóbbi években ugrásszerűen emelkedett a korai nyugdíjasok száma, s a rokkantnyugdíjasok aránya sem csökken. Mindez a nyugdíjiáramlás összegét jelentősen növeli.

A nyugdíjrendszer megtakarításainak egy része a rendszer tisztítását szolgálja, de nem eredményez megtakarításokat. A rokkantnyugdíjas jogosultság megszigorításával a szociális ellátás igénye várhatóan megnő, ami költségvetési kiadásokat igényel, de a rendszert átláthatóbbá és tisztábbá teszi. A nyugdíjrendszer napirenden szereplő reformjának feladatait a jelen program nem kívánja átvenni, de a reform feladataival konzisztens, rövid távú megtakarításokat javasolunk.

A megtakarítások forrásai:

- A 13. havi nyugdíj 2009-ben történt visszafogása 50-60 milliárd Ft csökkenést eredményezett, 2010-re a teljes összeg eltörlését javasoljuk, ami további mintegy 160 milliárd Ft. A legalacsonyabb nyugdíjak esetében visszapótlást javasolunk, így a megtakarítás nettó és jelenértéken 100 milliárd Ft.
- A 2009-ben túlarazott nyugdíjkifizetés – a svájci indexálásnak megfelelően – novemberben felülvizsgálandó, és visszamenőleg korrigálandó. Jelen esetben a várt és valós inflációs érték elmarad a nyugdíjak 2009. év eleji beárazásától. A visszafogás a rendszer logikájából következik. A kedvezőtlen alakulást 9 hónapra számítva és 2%-os túlarazást feltételezve a megtakarítás 60 milliárd Ft.

- A nyugdíjalap csökkenésével az ahhoz kapcsolódó kifizetések is visszaesnek, ennek a becslése a kormányzat szerint 14 milliárd Ft 2009-re és folyamatosan csökken, ha a nyugdíjalap is.
 - Kisebb megtakarításokat eredményezhet a korai nyugdíjasok foglalkoztatásának megszorítását követően a csoport egy részének a körében a nyugdíj szüneteltetése melletti foglalkoztatás: minimálisan 10 milliárd Ft.
 - A nyugdíjkorhatár felemelése a közepesen feszített bevezetés mellett is az időszak végére, 2013-ra várható, jelenértéken 130 milliárd Ft értékben.
 - Megfontolandó a *nyugdíjak bruttósítása* és adóztatása, hasonlóan a családi pótlékhoz (ez szolgálná a társadalmi igazságosságot is, amennyiben a szociális terheket nem kizárólag a gyermekek családok viselnék). Ezáltal évente mintegy 20 milliárd Ft addicionális megtakarítás lenne elérhető, amelyet a fenti számításokban nem vettünk figyelembe.
4. A *családtámogatásban* viszonylag szerény megtakarítások érhetőek el, az intézkedések inkább a társadalmi igazságosság, mint a költségvetési megtakarítás célját szolgálják.

A megtakarítások forrásai:

- A családi pótlék bruttósítása és adóztatása: ez elsősorban abban az esetben indokolható, ha a felsorolt költségvetési megtakarítások együtt járnak a személyijövedelem-adózásban a 36%-os felső sávhatár érzékelhető emelésével, mert egyébként az átlagjövedelem 80%-át keresők is 36%-kal adóznának a családi pótlék után is.
- A gyes-gyed idejének a jelenlegi három évről két évre való csökkentése, ezzel egyidejűleg a jelenlegi rendkívül szűkös bölcsődei kapacitások jelentős bővítése.

5. Jelenleg a *Munkaerő-piaci Alapba* (MPA) a munkaadók és a munkavállalók által befizetett összegekből mintegy 100 milliárd Ft nem az eredeti célját, hanem a költségvetés általános bevételeit gazdagítja. Ezért a munkaadói és munkavállalói járulék jelenlegi szintje – a költségvetési bevételek növelésén kívül – nem indokolható.

A Munkaerő-piaci Alap – mint elkülönített állami pénzalap – forrása a munkaadók és a munkavállalók befizetése. Az adójellegű befizetések felhasználása ellentmondásos, az alábbi megfontolásokat figyelembe véve javasoljuk a költségek csökkentését, illetve átalakítását.

A megtakarítások forrásai:

- Nem kellene a munkaadóknak és munkavállalóknak járulékot fizetni azokra a célokra, amelyeket nem a munkanélküliség kezelésére fordítanak. A költségvetési befizetés a teljes alap felhasználásának 2007-ben

33%-a, 2009-re a terv közel 39% (!). Ez 2009-ben közel 150 milliárd Ft. Válatlan trend mellett 2010-re is jelentős költségvetési átcsoportosítással számolhatunk az alapból, minimum 50 milliárd Ft-nyi megtakarítást javasolhatunk 2010-re a költségvetési átcsoportosításokból.

- A munkanélküliség kezelésére fordított eszközök csökkennek, miközben az alap költségvetésbe befizetésének a terhe nő. A munkanélküliség növekedésének a költségeit figyelembe kell venni az MPA befizetési és kiadási terheinek újragondolásakor, a tényleges feladatokra fordítható költségek inflációt meghaladó mértékben kell hogy növekedjenek, a növekvő számú (és kvalifikáltabb) munkanélküli-állomány ellátásához.
- Az MPA az utóbbi években pozitív egyenleggel zárt, a munkanélküliség trendje azonban változó. Külön nyilvántartással kezelik a megtakarítást, ezek költségvetési célokra fordíthatóak. Ezt az összeget negatív egyenleg esetén az alapba (elvben) visszafizetik, ami a növekvő munkanélküliség kezelésének a forrása lehet.
- A költségvetési átcsoportosítások egy része – átcsoportosítás helyett – kiegészítő forrást jelent a jelentősen megnövekedett munkanélküliség kezelésére és munkaerő-piaci eszközök számára.
- Az MPA-ból a költségvetésbe történő átcsoportosításokból mintegy 50 milliárd Ft megtakarítása indokoltan tűnik, hiszen ez az összeg folyamatosan emelkedett nem nevesített költségvetési célokra. Mindez a Munkaerő-piaci Alap befizetésének adóterheit könnyítheti.

6. Az *egyéb szociális támogatások* mérséklésének forrásai szerteágazóak.

A megtakarítások forrásai:

- A gázártámogatás jövedelemhatárának fokozatos csökkentése, majd megszüntetése. A mai támogatási rendszer ugyanis nem ösztönöz az energiamegtakarításra. A támogatás csökkentéséből származó megtakarítások egy része az energiafogyasztás csökkentésére irányuló beruházásokra fordítandó.
- Némi, nagyon csekély megtakarítás az Út a Munkához Programból is származik, hiszen aki eddig feketén dolgozott, az nem tud részt venni az államilag finanszírozott közmunkában.

7. A *kulturális, vallási, sport- és pártfunkciók* költségcsökkentésére nem teszünk javaslatot, mivel vizsgálatunk erre a bonyolult területre nem terjedt ki, a megtakarítások pedig, amelyek lehetségesek lennének, összgazdasági szempontból nem nagyon jelentősek (legfeljebb hatékonysági javulást hozhatnak).

Mindössze a tv-előfizetés visszavezetésére teszünk javaslatot, vagy esetleg az államilag finanszírozott tv-csatornák számának csökkentésére (MTV1 és MTV2 és/vagy Duna-tv). Az MTV1 és MTV2 csatornák több közös műsorideje is bizonyos megtakarításokat eredményezhetne.

8. A gazdasági funkciók a költségvetés teljes kiadásain belül az elmúlt években vesztek jelentőségükből, ezen a csatornán azonban még mindig jelentős összegek folynak ki a költségvetésből. Az alábbiakban leírt, szükséges megtakarítások mellett a számításokban figyelembe vettük (évente 100 milliárdos összegben) az EU-forrású projektek ko-finanszírozási szükségletét.

A megtakarítások forrásai:

- A pártfinanszírozásban kitüntetett szerepet játszó állami vállalatok szigorú ellenőrzés alá vonása.
- Az egyre nagyobb állami (központi és önkormányzati) támogatást felemésztő MÁV és BKV hatékonyságának javítása.

A GDP-növekedési pálya

A fentiekben leírtuk a legfontosabb megtakarítási forrásokat. Javaslatunk szerint az államháztartási kiadások csökkentéséből származó megtakarítások mintegy háromnegyedét az adóterhelés mérséklésére, egynegyedét a hiány csökkentésére kell fordítani. Az utóbbi szintén csökkenti a kiadásokat, mivel alacsonyabb kamatkidadásokat eredményez. A kiadások csökkentése és az adóterhelés mérséklése számos csatornán keresztül befolyásolja a gazdasági növekedést.

A magyar gazdaság növekedési ütemét már hosszabb ideje nem csupán a külső gazdasági folyamatok ciklikussága, hanem a fiskális politikai beavatkozások is jelentősen eltérítik a potenciálistól. A 2000-es évek első felében a potenciális növekedési becslések még 4% körüli növekedési trendértékeket feltételeztek,⁶ a frissebb, 2007-re vonatkozó MNB-becslés szerint ugyanakkor a magyar potenciális GDP-bővülés 3% körüli ütemre lassult.⁷ Ehhez képest a 2008. decemberi konvergenciaprogram még alacsonyabb – 2009-től csupán 2,3-2,4%-os – potenciális növekedési ütemmel számol (ami valamivel visszafogottabb az OECD és az IMF legújabb becsléseinél, de optimistább az Európai Bizottság legfrissebb számításainál).⁸

Az mindenesetre valamennyi mértékadó elemzésből és előrejelzésből kiderül, hogy 2009-ben a magyar gazdaság

már nem csupán fiskális egyensúlyi nehézségekkel, hanem – ettől részben függetlenül – *nagyon komoly növekedési problémákkal* néz szembe. Jelenleg a növekedés valamennyi tényezője – a foglalkoztatás, összefüggésben a munkaerő-kínálattal, az adórendszerrel és az egyéb munkaerő-piaci ösztönzőkkel, valamint a beruházási aktivitás és termelékenységgel összefüggő technikai fejlődés – erős korlátokkal szembesül. Mindebből nyilvánvalóan adódik a következő: ezúttal csak olyan típusú fiskális kiigazítás járható, amelynek során nem pusztán a növekedést visszafogó, keresletkorlátozó (keynesi) mechanizmusok, hanem a növekedést serkentő (nem keynesi) impulzusok is érvényre jutnak.

A sikeres és a sikertelen fiskális kiigazítások legfontosabb empirikus tanulságait a mai magyar növekedési kilátásokra vonatkoztatva az alábbiakat állapíthatjuk meg:

- Magyarország jelenlegi helyzetében a fiskális és a növekedési problémák együttesét kizárólag *kiadásalapú államháztartási kiigazítás* orvosolhatja, amelynek fő elemeit egyrészt a közületi szektor bérkifizetéseinek és a háztartások számára nyújtott transzfereknek a visszafogása, illetve ezzel párhuzamosan a vállalati profitkilátásoknak a javulása jelenti.
- Amennyiben Magyarországon 2009 első felében elindul egy kiadásalapú államháztartási kiigazítás, annak pozitív növekedési hatásai már 2010 második felétől jelentkezhetnek, a 2011–2013 közötti időszakban pedig valószínűleg jelentősen gyorsítják majd a gazdasági növekedést és a jelenleg 2,5% alattira becsült potenciális növekedési rátát ismét a 3–4% közötti tartományba tolhatják.
- A növekedést serkentő hatások legfontosabb csatornája Magyarországon egyértelműen a *kamatprémium csökkenése* lehet, amely élénkíti a beruházást és a magánfogyasztást, emellett a kormányzati adósságszolgálat terheit is mérsékli.
- A befektetők által hitelesként elfogadott kiigazítás esetén jelentősen élénkülő működőtőke-beáramlással lehet számolni.
- A sikeres kiigazítás a kamatprémium csökkenése mellett minden bizonnyal a *forint árfolyamának számottevő erősödését* is implikálja; ez a devizában eladósodott lakosság, illetve vállalkozások nettó vagyonát felértékelni, ugyancsak serkentve a magánfogyasztást, illetve a beruházást.
- A tapasztalatok szerint a kiadásalapú fiskális konszolidációk sikerességét, pozitív növekedési hatásait jelentősen fokozzák a *szociális paktumok*, a munkavállalók, a munkaadók és a kormányzat közötti ár-bér-adó megállapodások. Erre mindenképp törekedni kell, még az esetleges átmeneti kudarcok után is.
- Végül, de nem utolsó-, hanem sokkal inkább elsősorban: a feltételezett pozitív növekedési hatások döntően a hi-

6 Jó áttekintést ad erről Benk Sz.–Jakab M. Z.–Vadas G.: *Potenciális kibocsátások becslése Magyarországra különböző megközelítésekben*. MNB-tanulmány. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2005.

7 *Jelentés az infláció alakulásáról*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2008. május, 38–39.

8 *Magyarország aktualizált konvergencia-programja 2008–2011*. Budapest, a Magyar Köztársaság Kormánya, 2008. december, 5–6.

telesség megteremtésén és a gazdasági szereplők várakozásainak pozitív irányú módosulásán keresztül jutnak érvényre. Ezért a fiskális kiigazítás csak akkor lehet – növekedési értelemben is – sikeres, ha a magángazdasági szereplők (a hitelezést biztosító pénzpiac, a beruházó vállalkozások és a fogyasztó, hitelfelvevő lakosság) vitathatatlanul meggyőzőnek tartják a fiskális konszolidáció lépéseit. Erre csak jelentős, erőteljes kiadáscsökkentő kiigazító lépések esetén van esély – a tévoa, elégtelen mértékű kiigazítás azzal a veszéllyel fenyegetne, hogy a növekedést lassító keresletkorlátozó lépések teljességgel érvényre jutnának, miközben a remélt pozitív növekedési impulzusok egyáltalán nem jelentkeznének.

- Ugyanakkor éppen a – kiugró kamatfelárban és a gyenge árfolyamban, illetve szélsőséges árfolyam-ingadozásban is testet öltő – különösen rossz magyar induló helyzet következtében *egy hitelesnek érzékelt kiigazítás pozitív hatásai viszonylag gyorsan jelentkezhetnek és viszonylag erősek lehetnek.*

Bár a növekedési hatások érvényre jutását döntően a sikeres fiskális kiigazítás alapozza meg, a pozitív forgatókönyv esetén a *monetáris politika mozgásterét is látványosan kibővíti.*

Eredményes kiadáscsökkentésen alapuló konszolidáció esetében megszűnik a mesterségesen gerjesztett fiskális infláció veszélye és feloldódik az a súlyos dilemma is, ami a pénzügyi stabilitás fenntartása, valamint a hitelpiac olajozott működése, mint Szküllá és Kharübdisz között folyamatos örlődésre, illetve a növekedési szempontból kívánatosnál lényegesen magasabb kamatszint fenntartására kényszeríti jelenleg a monetáris politikát. A sikeres fiskális kiigazítással párhuzamosan látványos és gyors kamatcsökkentések sorozatával egy-két éves időtávon belül *minimálisra csökkenthető az euróövezeti gazdaságokhoz viszonyított magyar kamatprémium.* A fiskális és a monetáris politika összhangját alapvetően segíti egy *hiteles és gyors euróbevezetési menetrend* kijelölése: a 2009 végi ERM-2-csatlakozás, illetve a 2012–2013-as euróövezeti belépés jótékony hatása tovább erősítheti a hiteles fiskális kiigazítással megalapozott pozitív növekedési impulzusokat.

Mindennek fényében hozzávetőleges becslést adunk a *magyar gazdaság 2010–2013 között várható GDP-növekedési pályájáról* a korábban vázolt alternatív fiskális politikai forgatókönyvek szerint. A nemzetközi tapasztalatok és a magyar kiigazítási kísérletek tanulságai egyértelműen aláhúzzák, hogy a 2008. decemberi konvergenciaprogramban megfogalmazott alappályához képest csak egy jelentős – négy év alatt a GDP arányában összesen 8%-os kiadáscsökkenéssel járó – kiigazítás eredményezhet érdemben eltérő növekedési pályát. Igen nagy ugyanakkor a valószínűsége annak, hogy egy esetleges „köztes”, „kompromisszumos” – például négy év alatt a GDP arányában mintegy 5%-os kiadáscsökkenéssel járó –, azaz gyenge kiigazítás nem lenne elégséges a

gazdaságpolitikai hitelesség megteremtéséhez és a gazdasági szereplők várakozásainak érdemi, pozitív irányú változásához. A nagyobb társadalmi áldozatvállalás gyenge kiigazítás esetén nem hoz nagyobb növekedést, sőt kedvezőtlen nemzetközi pénzpiaci konstelláció mellett még az is elképzelhető, hogy csupán a negatív, keresletkorlátozó mechanizmusok érvényesülnek, miközben a remélt pozitív hatások teljességgel elmaradnak – vagyis a gazdasági növekedés lassabb lehet az alappálya szerint várhatóánál.

Látnunk kell ugyanakkor azt is, hogy az erős kiigazítás érdemi pozitív növekedési hatásai sem jelentkeznek 2009-ben, még akkor sem, ha jó szerkezetű, a kiadások korábban vázoltaknak megfelelő csökkentése valósul meg 2009 második felétől.⁹ Az állami kiadások visszafogásából közvetlenül adódó negatív, illetve a kamatszint (és a kamatprémium) csökkenése, az árfolyam stabilizálódása és az élénkebb működőtőke-beáramlás miatti pozitív növekedési hatások még 2010-ben is többé-kevésbé kiegyenlítik egymást. *2011–2013 között* ugyanakkor az erőteljes és hiteles fiskális kiigazítás esetén már érdemi addicionális növekedéssel számolhatunk: a három év átlagában közel 1%-kal, 2013-ban pedig mintegy 1,3%-kal lehet nagyobb a GDP éves reálnövekedése, mint az alappálya szerinti verzióban.

A hatások természetesen jelentősen különböznek az egyes *GDP-komponensek szerint.* Az erőteljes kiadáscsökkentés negatív hatásai döntően a közösségi fogyasztás visszaesésében mutatkoznak meg, miközben a kamatprémium csökkenése, az árfolyam stabilizálódása és a működőtőke-beáramlás elsősorban a magánvállalati beruházás – közvetve mind az export, mind az import –, másodsorban pedig a magánfogyasztás volumenét növeli. Az addicionális beruházásnövekmény különösen az időszak végén lehet jelentős, ekkor – köszönhetően a fiskális stabilitás megteremtésének, párosulva az euró reménybeli magyarországi bevezetésével – a bruttó felhalmozás mintegy 3%-kal gyorsabban bővíthet, mint a jelenleg hatályos fiskális alappálya szerinti verzióknak megfelelően. Ami a *GDP termelésére, az ágazatok hozzáadott értékére* gyakorolt hatásokat illeti, itt erőteljes fiskális kiigazítás mellett az állami szolgáltatások visszaesését az ipar, az építőipar és a versenypiaci szolgáltatások nagyobb élénkülése bőségesen kompenzálja. A feldolgozóipar nagyobb teljesítménye elsősorban a fokozott működőtőke-beáramlásnak, az építőipar és a versenypiaci szolgáltatások érdemben nagyobb kibocsátása pedig az alacsonyabb kamatszint miatt dinamizálódó magánfogyasztói keresletnek lesz köszönhető.

9 A 2009-es magyar GDP várható reálváltozására vonatkozó előrejelzések igen jelentősen szóródnak. Tanulmányunkban a mértékadó nemzetközi és hazai intézmények, kutatóintézetek és piaci elemzők 2009. januári előrejelzéseinek átlagával, azaz 2,4%-os visszaesséssel számolunk a londoni Consensus Economics 2009. január 19-ei felmérésének adatai alapján.

EZREDFORDULÓ

STRATÉGIAI TANULMÁNYOK A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIÁN



2002

Békesi László: Tézisek Magyarország gazdaságáról
Chikán Attila: Javaslatoak a reálgazdaság fejlesztésére
Oszkó Péter: Az adórendszer átalakítása



Arövid távú válságmenedzselés szükséges, de nem elégséges feltétele a gazdasági kibontakozásnak. Ahhoz gyökeres szemléletváltásra, a magyar gazdaság valódi állapotának reális feltárására, konzisztens gazdaságpolitikára és ennek keretében a fejlődést akadályozó, megkövesült rendszerek reformjára van szükség. Ebben a folyamatban a hangsúly a megkerülhetetlen és elodázhatatlan reformokon van.

Lásd Békési László: Tézisek Magyarország gazdaságáról című cikkét a 3. oldalon.

Az a körülmény, hogy a magyar gazdaság az 1970-es évek vége óta a folyamatos fiskális kényszerek hatása alatt áll, ma már történelmi tény. Ennek elég jól megfogalmazható okai vannak, amelyek közül jelenlegi javaslattevő anyagunk szempontjából azt emeljük ki, hogy a magyar gazdaság évtizedek óta súlyosan teljesítményhiányos, egyrészt az egyéni és közösségi fogyasztás szintjéhez, másrészt a versenytárs országokhoz képest.

Ez a teljesítményhiányosság az utóbbi évtizedekben erőteljesen fokozódott, mivel egyre inkább késésben vagyunk azokkal a lényeges szerkezeti reformokkal, amelyek a teljesítményhiányos helyzet okait felszámolhatnák vagy legalábbis enyhítenék. A problémák fokozódásának megjelenési formái közül kiemeljük egyrészt a makrogazdasági és lakossági eladósodás súlyosbodását, másrészt a nemzetközi versenyképességi rangsorokban elfoglalt egyre gyengébb helyünket.

Lásd Chikán Attila: Javaslatok a reálgazdaság fejlesztésére című cikkét a 6. oldalon.

Az adórendszer olyan átalakítása javasolt és egyben szükséges-szerű, amely egyszerre biztosítja a gazdaság növekedési tartalékainak mozgósítását és a méltányos, a valós jövedelmi, vagyoni és fogyasztási viszonyokat tükröző teherelosztást, egyúttal a lehető leghatékonyabban szorítja vissza a fekete- és szürkegazdaságot. A GDP-arányos újraelosztás több éven keresztül húzódozó, összesen mintegy 7-7,5%-os csökkentésével még az államháztartási hiány maastrichti kritériumoknak megfelelő keretek közt tartása mellett is legalább egy megközelítőleg 1100 milliárd Ft-os adóbevételi többlet szabadítható fel már 2011-re, ami komoly lökést adhat a gazdaság és azon belül a reálszféra dinamizálásához.

Lásd Oszkó Péter: Az adórendszer átalakítása a versenyképesség érdekében című cikkét a 11. oldalon.

Szerzőink

BÉKESI László	közgazdász, c. egyetemi tanár, volt pénzügyminiszter, Corvinus Egyetem
CHIKÁN Attila	közgazdász, az MTA doktora, egyetemi tanár, volt gazdasági miniszter, Corvinus Egyetem
OSZKÓ Péter	jogász, üzletember, pénzügyminiszter

Tartalom

• FIGYELŐ •

BÉKESI LÁSZLÓ: Tézisek Magyarország gazdaságáról	3
Helyzet elemzés 2009 februárjában	
Az ország stabilitása érdekében teendő azonnali intézkedések	
A gazdaságpolitika fő irányai 2009–2013 között	
CHIKÁN ATTILA: Javaslatok a reálgazdaság fejlesztésére	6
Elvi háttér	
A reálgazdaságra vonatkozó stratégiai javaslatok	
Foglalkoztatás • Innováció • Kis- és középvállalatok • Közlekedés – logisztika	
OSZKÓ PÉTER: Az adórendszer átalakítása a versenyképesség érdekében	11
Általános helyzetelemzés	
Gazdasági versenyképesség • Az adóteher eloszlása, adókikerülés és adómorál • Célkitűzések	
A foglalkoztatás adóztatása	
Helyzetelemzés • Kitörési pontok • Javaslatok a foglalkoztatás adóztatásában • Egyéb lakossági adók	
Vállalkozások adóztatása	
Helyzetelemzés és a versenyképesség kritériumai • Jövedelemadóztatás • Helyi adóztatás, egyéb adónemek • Vagyonadó, ingatlanadó • Tőkejövedelmek • Vállalatfinanszírozást segítő javaslatok • Technikai egyszerűsítést szolgáló javaslatok	

EZREDFORDULÓ

Stratégiai Tanulmányok a Magyar Tudományos Akadémián

(Megjelenik a História és a Technika mellékleteként.)

Szerkesztő: Glatz Ferenc

Szerkesztőség: 1014 Budapest, Úri utca 53.

Tel./fax: 356-0457

Kiadó: MTA Társadalomkutató Központ
1014 Bp., Országház u. 30. Tel.: 224-6700

Kiadói munkatársak: Kovács Éva,

Palovicsné Tihanyi Éva, Nagy Béla,

Horváth Imre és Kocsis Gabriella (borító)

Nyomdai munkálatok:

Mesterprint Kft., Bp., Vak Bottyán u. 30–32B.

Felelős vezető: Mádi Lajos ügyvezető igazgató

ISSN 1417-8826

BÉKESI LÁSZLÓ

TÉZISEK MAGYARORSZÁG GAZDASÁGÁRÓL

A Reformszövetség első ülésén gazdaságpolitikai csomagterv kidolgozására tett javaslatot a szakértőként meghívott Békesi László és Chikán Attila. A csomagtervet 2009. február 10-én megvitatta a Reformszövetség 13 tagján kívül az 1990 óta hivatalos viselt pénzügyminiszterekből és jegybankelnökökből álló konferencia. (A konferenciára Békesi László általános tervén kívül három részanyag készült el: Palócz Éva és munkacsoportja az államháztartási kiadások csökkentéséről, Chikán Attila a vállalkozásélénkítésről, Oszkó Péter az adórendszer-ről.) A vita több ponton módosítást kért az előterjesztőktől. Az átdolgozás után ezeket a szövegeket a Reformszövetség február 21–28. között megvitatta a kormány, valamint az ellenzéki parlamenti pártok képviselőivel. Előző számunkban Palócz Éva munkacsoportjának tanulmányát, jelen számunkban Békesi László és Chikán Attila összefoglalóját, valamint Oszkó Péter tanulmányát közöljük. (G. F.)

A világgazdasági válság második szakasza – tovaterjedő globális recesszió – idején a magyar gazdaságpolitikának egyidejűleg két, egymásnak sok tekintetben ellentmondó feladatot kell megoldania, korlátozott eszköztárral.

Menedzselni kell a pénzügyi válság következményeit, megelőzve egy újabb pénzügyi és valutakrízis kialakulását, tompítani kell a recesszió mélységét – javítva a gazdaság szereplőinek likviditását, hitelképességét, fékezve a munkahelyek tömeges megszűnését. Ugyanakkor rövid idő alatt szerkezeti reformokkal kellene megalapozni a kilábalás feltételeit, javítani a magyar gazdaság hitelességét, megteremteni a fenntartható fejlődés esélyét.

A rövid távú válságmenedzselés szükséges, de nem elégséges feltétele a gazdasági kibontakozásnak. Ahhoz *gyökeres szemléletváltásra*, a magyar gazdaság valódi állapotának reális feltárására, konzisztens gazdaságpolitikára és ennek keretében a fejlődést akadályozó, *megkövesült rendszerek reformjára* van szükség. Ebben a folyamatban a hangsúly a megkerülhetetlen és elodázhatatlan reformokon van.

A Reformszövetség ennek a feladatnak a szakmai megalapozására, széles körű megismertetésére és elfogadtatására vállalkozik. Célja, hogy a magyar gazdaság felzárkózásához szükséges programot kínáljon a politikai hatalom birtokosainak, különösen a mindenkori végrehajtó hatalomnak.

Helyzetelemzés 2009 februárjában

Teljesítményhiány mutatkozik a fejlett gazdaságokhoz képest: a vásárlóerő-paritáson mért GDP/fő 2007-ben az EU-15-ök átlagának 60%-a; a monetáris unió átlagának 45%-a.

Magas az *állami redisztribúció* (meghaladja a GDP 50%-át) és a *jövedelemcentralizáció*. Az adók és járulékok az eredeti jövedelemtulajdonosok – lakosság, vállalkozások – bruttó jövedelmének 40%-át vonják el. Az állam működésének magas terhei rontják a gazdaság szereplőinek versenyképességét, csökkentik önfinanszírozó, illetve öngondoskodó képességét, minimalizálják a lakossági megtakarításokat.

Kiugróan alacsony a *foglalkoztatottsági ráta*. A 14–65 év közötti korosztályban 57% körüli.

Kettészakadt a *vállalati struktúra*: nagyrészt versenyképes, ám konjunktúraérzékeny multinacionális cégekre és azok beszállítói hálózatára, illetve a többnyire verseny- és életképtelen kis- és középvállalatok szektorára. (Az úgynevezett családi vállalkozások többsége ilyen.)

A magyar gazdaság *termelő és szolgáltató szereplőinek versenyképessége* költség, ár, műszaki-technológiai színvonal és piaci részesedés szempontjából – néhány multinacionális cég kivételével – egyaránt alacsony.

A magyar gazdaság *kihasználatlan erőforrásokkal* – például agrártermelési képesség – és *elhanyagolt potenciális külpiacon* rendelkezik (Kelet-Európa, volt FÁK-tagországok, Távol-Kelet).

Az ország külső finanszírozási igénye a megromlott makroegyensúlyi pozíciók miatt magas, a finanszírozás drága és kockázatos:

- magas az államadósság (GDP/70%);
- magas az államháztartási hiány (a GDP 3%-a felett);
- magas a folyó fizetésimérleg-hiány (a GDP 3%-a felett);
- súlyos és aránytalan mértékű a devizaeladósodottság a devizabelföldi lakosság és a vállalatok körében.

A *devizafinanszírozás* és a külső kereslet terén az ország kitettsége magas fokú, kockázata átlagot meghaladó. (Lásd a hitelválság és a nemzetközi recesszió következményeit.)

A magyar gazdaság teljesítménye és egyensúlyi pozíciói *erős nemzetközi bizalmatlanságot* és a finanszírozás terén irreálisan magas kockázati felárat indukálnak.

Hiányzik a *versenyképes, képzett és konvertálható munkaerő*. Gyenge a munka- és adómorál, elterjedt a korrupció, a *szürke- és feketegazdaság*.

Az ortodox, monocentrumú, kizárólag az infláció mester-séges csökkentésére koncentráló *monetáris politika* – irreális alapkamatszint, mesterségesen túlerősített forintárfolyam – teljesítménycsökkentő, versenyképességet rontó hatású. Az exportőrök és az olcsó import irreális árversenyére képtelen hazai termelők a kielezett nemzetközi versenyben sorozatosan piacokat veszítenek.

Az ország stabilitása érdekében teendő azonnali intézkedések

A költségvetési szféra esetében célszerű a *bértömeg-gazdálkodás* bevezetése és a bértömeg nominális szinten történő befagyasztása. Ne legyen mód a bértömeg-gazdálkodás kiszervezéssel történő kijátszására, ugyanakkor a költségvetési területek hatékonyságának növelése érdekében legyen lehetőség a létszám minőségi cseréjére, csökkentésére.

Az államadósság tőkerészének csökkentésére a kormány dolgozzon ki *gyorsított privatizációs programot* az állami vagyion piaci értékesítésére. A programot a piaci viszonyok stabilizálódása után hajtsa végre és a bevételekkel legalább 2500 milliárd Ft-tal csökkentse az államadósság állományát.

A költségvetési „plafontörvény” írja elő, hogy 2009-től az *államháztartás elsődleges egyenlege* olyan mértékű szufficitet tartalmazzon, amely lehetővé teszi a konszolidált államháztartási hiány 3% alatt tartását és a GDP-arányos államadósság csökkentését (kb. 2%/év).

A *pénzpiacok* stabilizálása után a Magyar Nemzeti Bank folytassa a határozott kamatcsökkentési ciklus végrehajtását.

A kis- és középvállalatok likviditásának és hitelképességének javítása érdekében az EU-források átcsoportosításával a kormány pályázati úton nyújtson nagyobb mértékű és szélesebb körű *kamattámogatást* a hitelező kereskedelmi bankokon keresztül a vállalkozásoknak.

A kormány ösztönözze a bankokat, hogy tegyék lehetővé a kis- és középvállalatok *rugalmas finanszírozását*, bevonva a garanciaalapokat is.

Különös gonddal kell eljárni azon esetekben, amikor a szerződészerű fizetés ellenére a bankok a folyamatban lévő *hitelszerződéseket* fel kívánják mondani.

A vállalkozások élénkítése érdekében fel kell gyorsítani az *európai uniós források* elbírálását, lehívhatóságát, folya-

matosan felül kell vizsgálni a pályázati támogatás szerint igényelt árbevétel-növelési és nyereségkövetelményt.

Az építőipar és hozzá csatlakozó beszállítók terheinek mérséklése érdekében a költségvetésből finanszírozott lakáscélú támogatásokon belül *növekedjék az új lakásépítés részaránya* a hosszú távú kamattámogatások rovására.

Meg kell vizsgálni, hogyan képes a *közbeszerzési rendszer* – EU-konform módon – ezt a kis- és középvállalati szektort a jelenleginél jobban „helyzetbe hozni”, mivel számukra recesszióban nem a pénzügyi források megléte, hanem a piacok szűkülése lesz a legnagyobb probléma.

A gazdaságpolitika fő irányai 2009–2013 között

A gazdaságpolitika centrumába az elosztás optimalizálása helyett a *hatékonyság és versenyképesség* feltételeinek javítása kerül (teljesítményorientált, növekedésbarát gazdaságpolitika). A magyar gazdaságot a következő három évben export- és beruházásvezérelt, egyensúlyozó, dinamikus növekedési pályára kell terelni. A gazdaságpolitikai paradigmaváltást olyan új, egymással harmonizáló eszközrendszer szolgálhatja a legjobban, amely *szigorú fiskális és jövedelempolitikára*, valamint növekedést támogató monetáris politikára támaszkodik (1–2. táblázat).

Az *államadósság* és *államháztartási deficit* csökkentése szükséges a maastrichti szerződés szintje alá. (Az államadósság állományának csökkentése vagyion-adósság konverzióval, az államháztartás elsődleges egyenlege szufficitessé legyen az egész időszakban.)

Az *állami redisztribúció és jövedelemcentralizáció*, valamint az állam által foglalkoztatott létszám négy év alatt 8–10%-kal csökkenjen. (Feltétel az államháztartás és az adórendszer reformja, a cél 70-80 ezer fős létszámcsökkentés a közalkalmazotti és közszolgálati állományban.)

Az ország *tőkevonzó és tőkemegtartó képességének fokozása* a gazdasági környezet és az állami szabályozás változtatásával.

A gazdaságpolitika eszközrendszere *ösztönözze a beruházásokat*, befektetéseket, az innovációt és a lakossági megtakarításokat. (EU-támogatások átcsoportosítása, adó- és járulékrendszer reformja, engedélyezési és minősítési eljárások.)

Teljesítményalapú bér- és jövedelempolitika váltsa fel a szociális szempontú bérpolitikát. (A reálbér emelkedése az egész időszakban a GDP-növekedés –1%-a lehet.)

A monetáris politika célrendszerének középpontjába az infláció mester-séges csökkentése helyett a *növekedés ösztönzése* kerüljön. (Kamatcsökkentő ciklus folytatása, a nominális és reálárfolyam közelítése.)

Újabb „pénzügyi buborék” megelőzése érdekében a magyar szabályozás haladéktalanul kövesse a nemzetközi regulációt (PSZÁF, bankok, hitelminősítők, auditorok stb.).

A versenyképtelen felső- és szakoktatást váltsa fel a piacorientált felsőfokú és szakképzés. A felsőoktatás reformja terjedjen ki az akkreditáció szigorítására és a finanszírozási rendszer átalakítására egyaránt.

– Egyetemi, főiskolai akkreditációt csak minőségi humán és infrastrukturális feltételekkel rendelkező intézmények kapjanak. Ezek hiányában a jelenlegi akkreditációt vissza kell vonni.

– Szűnjön meg az államilag támogatott képzés keretében a létszámarányos normatív finanszírozás, és váltsa fel az akkreditált intézmények fenntartásának állami támogatása, a változó költségeket fedező költségtérítés (ösztöndíjrendszerrel kombinált tandíj) bevezetésével egyidejűleg.

– A közoktatásban (alap- és középfokú oktatás, valamint szakoktatás) kerüljön sor a feladatok „államosítására”, az önkormányzatok területi ellátási felelősségének és önállóságának megszüntetésével együtt.

A nagy elosztási mechanizmusok, állami redisztribúciós rendszerek gyökeres átalakítása valósuljon meg a következő területeken:

a) Önkormányzatok és közigazgatás

Az önkormányzati rendszer reformját kell kidolgozni, hogy az a 2010-es országgyűlési választások után, a következő önkormányzati választásokkal egyidejűleg bevezethető legyen. Ennek keretében:

– A kétszintű önkormányzati rendszer szűnjön meg a települési és a területi önkormányzatok, valamint a főváros és a kerületi önkormányzatok között. (A megyei önkormányzatokat választott régiók, a kerületi önkormányzatokat választott testület nélküli államigazgatási hivatalok váltsák fel. A megyei közigazgatási hivatalokat meg kell szüntetni.)

– Az elaprózott települési önkormányzati rendszert – 3170 önkormányzat – váltsa fel a kistérségi régiók központjában működő testület, a helyi közigazgatás hatékony megszervezésével.

– A megszűnő önkormányzatok intézményei, ha működésük szükséges – kivéve az oktatási intézményeket, vala-

mint a fekvőbeteg- és szakorvosi ellátást –, kerüljenek a székhelytelepülés önkormányzatának felügyelete alá.

b) Nyugdíjrendszer

Ennek keretében:

– A nyugdíjkorhatár három év alatt fokozatosan emelkedjen 65 évre.

– Az automatikus nyugdíjemelés alapja a jelenlegi svájci indexálás helyett az inflációkövető korrekció legyen.

– Szigorítani kell a karkedvezményes nyugdíjba vonulás szabályait.

– Csökkenteni kell a helyettesítési rátát (bér/nyugdíj arány).

– A 13. havi nyugdíj szűnjön meg.

– El kell érni, hogy a befizetett nyugdíjjárulékok fedezzék a nyugdíjkiadásokat.

c) Egészségügy

Elkerülhetetlen a biztosítási elv következetes érvényesítése és a szolgáltatások növekvő költségeinek az igénybevevőkkel közös finanszírozása.

d) Szociálpolitika

A jelenlegi széles körű és pazarló szociálpolitikai támogatások rendszerét a rászorultság elvének következetes érvényesítésével új alapokra kell helyezni. Ennek keretében szűnjön meg az alanyi jogosultság alapján járó családi pótlék, gyes, gyed, gáz- és távhő-ártámogatás, valamint lakásépítési kedvezmény. A támogatásokat az igénybe vevő családok egy főre jutó jövedelme alapján kell megállapítani. A gyes és a gyed ideje háromról két évre csökkenjen.

A Munkaerő-gazdálkodási Alap a munkahelyteremtést támogassa és ne a munkanélküliség fenntartását finanszírozza.

A feketegazdaság és a korrupció csökkentése az állam és a gazdaság eszközeivel.

A 2009 és 2012 közötti három évre – 2009, 2010, 2011 – elő kell készíteni összefoglaló gazdaságpolitikai programot és új konvergenciapályát, amely illeszkedik az euró bevezetésének programjához. Cél, hogy az ERM II. rendszerbe 2009 második felében, a monetáris unióba 2012. január 1-jén lépjen be Magyarország.

Adatok/év	2009	2010	2011	2012	2013
GDP-növekedés – alappálya	-3,3	1,0	1,7	2,3	2,4
GDP-növekedés – korigált pálya (állami kiadáscsökkentés hatására)	-3,3	1,2	2,4	3,1	3,8
GDP-arányos államháztartási kiadás (%)	50,1	47,8	45,8	44,2	42,1
GDP-arányos államháztartási bevétel (%)	47,4	45,3	43,3	41,7	39,7
Infláció (a számítások alapja)	3,2	3,0	2,5	2,5	2,5
Munkanélküliségi ráta	9,5	9,5	9,2	8,7	8,0

Adatok/év	2009	2010	2011	2012	2013
Kiadáscsökkentési megtakarítások (éves)	355	470	270	90	140
Kiadáscsökkentés a reálértékben való befagyasztás hatásával együtt (éves)	355	650	631	588	815
Ebből adócsökkentésre*	130	433	630	580	780
hiánycsökkentésre	225	217	1	8	35

* 2009-2011 között, Oszkó Péter anyaga alapján, utána pedig számított adat.

CHIKÁN ATTILA

JAVASLATOK A REÁLGAZDASÁG FEJLESZTÉSÉRE

Összefoglaló*

A magyar gazdaságot, mint azt ma már közhelyszerűen ismételtetjük, a világgazdasági válság különösen rossz helyzetben találta. Ennek okait sokan, sokféle szempontból elemezték. A Reformszövetség reálgazdaságra vonatkozó javaslatainak háttereként abból indulunk ki, hogy a problémák egyik fontos összetevője, hogy a reálgazdaság a rendszerváltás óta folyamatosan a szükségesnél lényegesen kisebb figyelmet kap a gazdaságpolitikában, holott a növekedést hordozó reálszféra megfelelő súlya nélkül érdemi gazdasági stratégiáról nem beszélhetünk.

Elvi háttér

Az a körülmény, hogy a magyar gazdaság az 1970-es évek vége óta a folyamatos fiskális kényszerek hatása alatt áll, ma már történelmi tény. Ennek elég jól megfogalmazható okai vannak, amelyek közül jelenlegi javaslattevő anyagunk szempontjából azt emeljük ki, hogy a magyar gazdaság évtizedek óta súlyosan teljesítményhiányos, egyrészt az egyéni és közösségi fogyasztás szintjéhez, másrészt a versenytárs országokhoz képest.

Ez a teljesítményhiányosság az utóbbi évtizedekben erőteljesen fokozódott, mivel egyre inkább *késésben vagyunk azokkal a lényeges szerkezeti reformokkal, amelyek a teljesítményhiányos helyzet okait felszámolhatnák vagy legalábbis enyhítenék*. A problémák fokozódásának megjelenési formái közül kiemeljük egyrészt a makrogazdasági és lakossági eladósodás súlyosbodását, másrészt a nemzetközi versenyképességi rangsorokban elfoglalt egyre gyengébb helyünket.

A legrangosabbnak tekinthető sorrendben, a World Economic Forum listáján a 2000. évi 29. helyről 2007-re a

62. helyre estünk vissza úgy, hogy a versenytárs közép-európai országok közül 2000-ben elsők, 2007-ben utolsók voltunk.

Nem túl bonyolult közgazdasági megfontolások útján könnyen eljutunk ahhoz, hogy *az alacsony teljesítménynek mélyen gyökerező szerkezeti elemei vannak*, amelyeknek a kezelésére semmilyen körülmények között nem elegendők a mégoly okosan meghatározott pénzügyi eszközök sem. Ezzel természetesen nem kívánjuk leértékelni az adó- és járulérendszer, a költségvetés vagy éppen a monetáris politika jelentőségét – azt azonban biztosan állíthatjuk, hogy ezek nem elegendők a gazdasági válság kezeléséhez, főleg a hosszú távú kibontakozás tekintetében. A gazdasági növekedés beindítása elképzelhetetlen a reálszféra középpontba állítása nélkül.

A teljesítményhiányos helyzet feloldása arra a logikára épülhet fel, hogy *az ország jövedelemtermelő képességének fokozása csakis a nemzetközi piacokon is értékelt hatékonyságnöveléssel érhető el*.

A teljesítményhiánynak hazánkban a reálgazdaság oldaláról megjelenő okaiként a struktúra három összetevője fogalmazható meg:

- alacsony a foglalkoztatottság szintje;
- akik részt vesznek a foglalkoztatásban, azok alacsony termelékenységgel dolgoznak. (Meg kell jegyezni, hogy ezen belül különösen alacsony a közszférában foglalkoztatottak termelékenysége.) Ennek elsősorban nem az az oka, hogy az egyének egyenként „keveset” dolgoznak (ez igen változó), hanem az, hogy
- az egyéni foglalkoztatottakat összekapcsoló intézményi rendszer rendkívül alacsony hatékonyságú.

Ezek elsősorban a hazai reálszféra jelenségei – ezeket „támasztja meg” egy nem hatékony magyar pénzügyi rendszer.

A kibontakozás útjának vázolásakor az *Európai Unió versenyképességi piramisából* indulunk ki. Ennek a lényege, hogy egy adott ország életszínvonalának összetevőit két csoportra bontja: egyik oldalról a *szociális tényezőkre*, amelyek a foglalkoztatásban és körülményeiben összegződnek,

* Az összefoglaló a következő munkacsoportok tanulmányaira épül: Logisztika – közlekedés (munkacsoport-elnök: Gelei Andrea); Foglalkoztatás (munkacsoport-vezető: Köllő János); Kis- és középvállalatok helyzete (a munkaanyag összeállítója: Szerb László); Innovációs rendszer (munkacsoport-vezető: Török Ádám).

másik oldalról a *gazdálkodási tényezőkre*, amelyek a termelékenységben összegződnek. A létrejövő társadalmi jólét tehát mintegy a foglalkoztatottak és termelékenységük – logikus – „szorzataként” áll elő.

A magyar reálgazdasági teljesítmény növeléséhez ennek megfelelően egyrészt a *foglalkoztatás*, másrészt a *termelékenység növelésén* keresztül vezet az út. Az utóbbi fejlesztéséhez további három fő szempontot emelünk ki:

a) a versenyképességet hosszú távon biztosító *innováció* ösztönzését;

b) a stabil fenntartható növekedéshez alapvetően hozzájáruló *kis- és középvállalatok* működési feltételeinek javítását;

c) a *közlekedés/logisztika*, azaz a gazdaság térbeli fejlesztésének feltételrendszerét.

Minden terület fejlesztésének három fő makroszintű feltételrendszere van: a *finanszírozás*, az *intézményi rendszer* és a *szabályozás*. A finanszírozási kérdésekkel jelen anyagunkban érdemben nem foglalkozunk, elgondolásaink e feltételek megteremtéséről egyeznek a Reformszövetségnek a makropályával, illetve az adó- és járulékrendszer reformjával foglalkozó téziseivel.

A reálgazdaságra vonatkozó stratégiai javaslatok

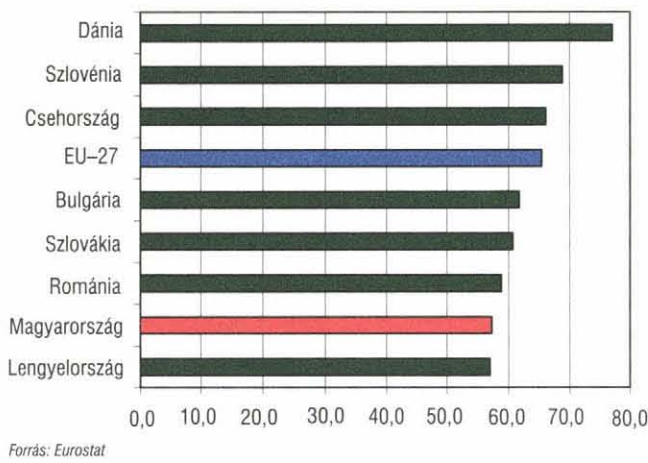
A Reformszövetség ügyvivői testülete a reálgazdaság négy, az előzőekben meghatározott kulcsterületét: a *foglalkoztatás*, az *innováció*, a *kis- és középvállalatok*, valamint a *logisztika/közlekedés* kérdéseit emelte ki részletes elemzés és javaslat tétel szempontjából. A négy kiemelt terület természetesen nem fedi le a reálgazdaság valamennyi fontos problémakörét. Kiválasztásukat az indokolta, hogy ezeket a témaköröket tekintjük a *reálgazdasági reformok tartópilléreinek*, amelyekre támaszkodva végre lehet hajtani a reálszféra egészének reformját, ahol az államnak különösen fontos szerepe van.

Az összefoglalóban szereplő stratégiai javaslatok részletes kialakítása megoldható szakfeladat – az itt megfogalmazottak konkrétsága lehetővé teszi, hogy a bevezetésük feltételei gyorsan áttekinthetők, meghatározhatók legyenek, s megvalósításukhoz haladéktalanul hozzá lehessen látni. Ezt nagymértékben segíti, hogy az itt szereplő javaslatok többnyire régen létező problémák megoldását szolgálják, így a kidolgozásukhoz már erős szakmai háttér áll rendelkezésre.

Foglalkoztatás

A javaslatok készítéséhez az szolgált elvi kiindulópontként, hogy a foglalkoztatási probléma (1. ábra) erősen strukturált, így a javaslatokat fókuszálni kell azokra a népességi csoportokra, ahol nemzetközi összehasonlításban a legkomolyabb problémák mutatkoznak. Az alábbiakban ezt az öt területet vesszük sorra, kiemelve a teendőik lényegét.

Foglalkoztatási ráták 2007-ben
(a 25–64 éves népességre vetítve, %)



1. ábra

1. A *fiatalok (15–29 évesek) foglalkoztatása* mindkét nem tekintetében alacsony.

Javaslatunk szerint e probléma orvoslásánál az alacsony képzettségű pályakezdőkre kellene koncentrálni, a jelenlegi széles körű támogatás eszközeinek átcsoportosításával. Utalunk itt az Oktatási Gyermekesély Kerekasztal által publikált Zöld könyv javaslataira, különös tekintettel a szakképzésre.

2. A *40 évesnél idősebb férfiak* esetén különösen széles rés mutatkozik a magyar és az európai átlagadatok között.

E probléma kezelésére elsősorban a nyugdíjrendszer átalakítása szolgál. A méltányos szociális megfontolásokat mérlegelve is határozott lépéseket kell tenni a nyugdíjkorhatár emelésére, a jóléti rendszeren belül a nyugdíjazás és a segélyezés szerepének tisztázására, a foglalkoztatási korhátérkedezmények szűkítésére.

3. A *25–40 éves nők* foglalkoztatása is alacsony, miközben az idősebbeké eléri, sőt egyes korcsoportokban meghaladja az európai átlagot.

Ez az aránytalanság nyilvánvalóan a gyermekvállalás kérdéseivel függ össze. A készpénzes gyermektámogatási rendszer jelenlegi működésének lényegi fenntartása mellett javasoljuk, hogy a gyermek 24 hónapos koráig maradjon fenn, sőt nőjenek az otthonlétet segítő támogatások, ezt követően azonban a szülők munkavállalását segítő támogatások domináljanak.

4. Az *alacsony iskolázottság* lemaradása a fenti népcsoportok mindegyikében igen nagy mértékű.

Összességében ez minősíthető a legalapvetőbb foglalkoztatási problémának. A szociálpolitika és nyugdíjrendszer várható változásai még inkább kiélezik a helyzetet. Nem valószínű ugyan, hogy a közmunka kiterjesztése javítja a tartósan képzetlen munkanélküliek elhelyezkedési esélyét, azonban enyhíti a szegénységet és csökkentheti a roma népességgel kapcsolatos feszültséget.

ISKOLÁZATLAN MUNKANÉLKÜLIEK

Az alapfokon képzettek krónikusan alacsony foglalkoztatásának emelése különféle eszközök alkalmazását teszi szükségessé.

A jelenlegi politika és a nyugdíjkapu bezárulása várhatóan az *önkormányzati szociális segélyezés* és a *közmunkák* felé tereli a képzetlen munkanélküli férfiakat, míg a nők esetében a gyermektámogatási rendszer érintetlenül hagyása és a szociális segély lehetőségének fenntartása várhatóan megerősíti a növekvő inaktivitás trendjét. A nemzetközi és hazai szakirodalmi eredmények alapján nem valószínű, hogy a közmunka tervezett mértékű kiterjesztése (ami egy, a középfokú oktatáshoz hasonló méretű költségvetési ágazat létrehozását jelenti) javítja a képzetlen tartós munkanélküliek elhelyezkedési esélyét, azonban *enyhítheti a szegénységet*, és esetlegesen *csökkentheti a cigányokkal szembeni gyűlölködést*. Az egyösszegű segélyre való visszatérés mérsékelheti a 2005 utáni rendszerbe beépített szegénységi csapdát. Ez, és a munkaügyi kirendeltségek ígért aktívabb szerepvállalása kismértékben javíthatja a munkára ösztönzést és az elhelyezkedési esélyt.

Az a tény, hogy az *iskolázatlan nem foglalkoztatottak nagyjából egyharmada* sem nyugdíjat, sem gyest, sem munkanélküli- vagy szociális segélyt nem kap, és kevesebb mint egytizedük áll élő kapcsolatban a foglalkoztatási szolgálattal, felhívja a figyelmet egyfelől a keresleti oldali politika fontosságára, másfelől az Állami Foglalkoztatási Szolgálat és az önkormányzatok hatókörén túlnyúló intézményi feltételek megfelelő kialakításának jelentőségére.

A 2001 óta folytatott minimálbér-politika *rontja a képzetlen munkaerő foglalkoztatási esélyét*. A nagy emelések csökkentették a versenyszféra munkaerő-keresletét és rontották a költségvetés pozícióját, miközben a jövedelmi egyenlőtlenséget csak kismértékben csökkentették.

Részlet a Köllő János által vezetett munkacsoport tanulmányából.

Az iskolázatlan nem foglalkoztatottak mintegy harmada sem nyugdíjat, sem gyest, sem munkanélküli- vagy szociális segélyt nem kap, s kevesebb, mint tizedük áll élő kapcsolatban a foglalkoztatási szolgálattal. Ez felhívja a figyelmet a munkahelyteremtés fontosságára és a foglalkoztatási intézményrendszer átstrukturálásának és erősítésének szükségességére, valamint a foglalkoztatási célú közkiadások szerkezetének radikális átrendezésére.

5. A *kistérségi szintű egyenlőtlenségek* tekintetében a jelenlegi támogatási politika felülvizsgálatára van szükség, a támogatásoknak a 10-15 leginkább lemaradt térség javára történő átrendezésével.

Innováció

A tartós nemzetközi versenyképesség feltétele a gazdaság folyamatos megújulási képességének magas szintje, új termékek, szolgáltatások, eljárások, szervezeti megoldások megjelenése, vagyis az ország innovációs, illetve K + F kapacitásainak erősítése.

Közismert, hogy hazánkban az innovációs ráfordítások szintje nemzetközileg igen alacsony, s különösen igaz ez a vállalati ráfordítások mértékére. Az általános gazdasági környezetfejlesztési feladatokon túl az alábbiak lennének szükségesek a helyzet javítására.

1. A *kutatási intézmények* (felsőoktatás, akadémiai hálózat) teljesítményen alapuló átalakítása, nemzetközi mércék alapján, a ma tapasztalható egyenlőségelv és provincializmus felszámolásával, a nemzetközi kapcsolatrendszer erősítésével.

2. A *kutatás-fejlesztési tevékenységek hálózatosodásának elősegítése*, mindenképp a kutatási és az üzleti szféra kapcsolatainak erősítésével, a kis- és középvállalati szféra érdemi bevonásával.

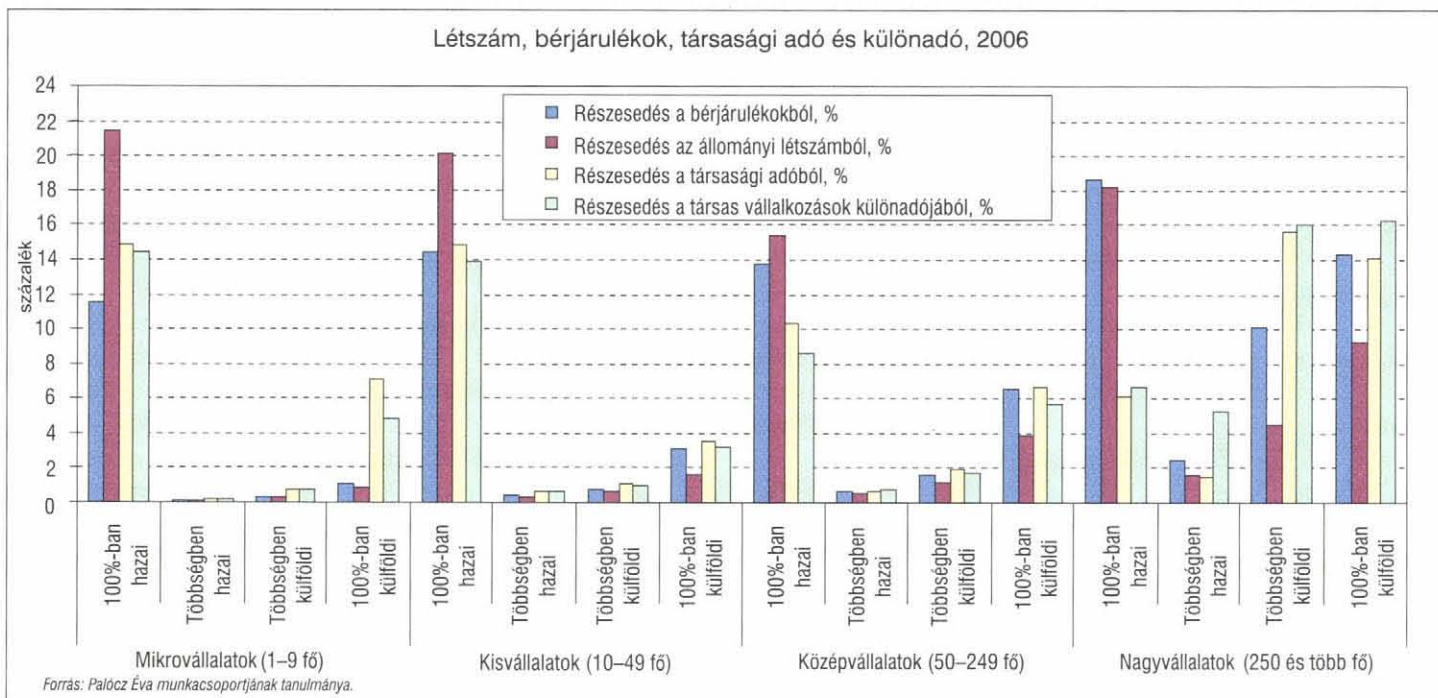
3. A hazánkban működő *multinacionális vállalatok ösztönzése, hogy itt létesítsenek kutatóhelyeket*. Ez nem elsősorban finanszírozási kérdés, hanem az emberi erőforrások rendelkezésre állásából, valamint az első két pontban említett feltételekkel (azaz megfelelő háttér biztosításával) érhető el.

4. Az *innováció támogatására szolgáló állami intézményrendszer* számos elemén változtatni kell. Meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, hogy minden kormányzati ciklusban átalakul (esetenként nem is egyszer) a felső szintű irányítás. Stabillá kell tenni az innováció pénzügyi támogatásának rendszerét, az innovációs járulék fenntartása mellett az állami hozzájárulás biztosításával. E területen is fontos lenne a régóta érlelődő közbeszerzési reform és a pályázati rendszer hatékonyabb működése.

Kis- és középvállalatok

A kis- és középvállalatok a retorika ellenére valójában meglepően kevés tényleges figyelmet kapnak a gazdaságpolitikában, holott hozzájárulásuk jelentősége nyilvánvaló. Alaposan meg kellene erősíteni a velük foglalkozó állami intézményeket és megalapozottá kellene tenni finanszírozási, szabályozási rendszerüket.

1. A kis- és középvállalatok fejlesztésének két igen sokat emlegetett, általunk is kiemelt alapfeltétele van: a *vállalkozások terheinek* és a *bürokráciának a csökkentése* (2. ábra). Az előbbit illetően a Reformszövetség adó- és járulékrendszerre vonatkozó javaslatai az irányadók, az utóbbira vonatkozólag pedig javaslatok tömege készült el, ezek felsorolása nem illik jelen anyag kereteibe.



2. ábra

2. A kis- és középvállalatok területe azok közé tartozik, amelyeken a globális válság valóban pusztító hatású. Itt tehát a rövid távú intézkedések jelentősége óriási. Elsősorban a magyar gazdaság iránti bizalom megteremtése a feladat, ezen keresztül a pénzhez jutás feltételeinek javítása, illetve a munkahelyfenntartás és -létesítés támogatása. Idetartozik a láncartozások helyzetének rendezése, valamint a pályázati rendszer visszasságainak kezelése is.

3. A hosszú távú fejlesztést illetően rendkívül nagy számú és részletes javaslat merült fel. A legfontosabbak ezek közül a kis- és középvállalatok ügyének kormányzati szintű képviselete, explicit kis- és középvállalati stratégia és cselekvési terv megfogalmazása, a szabályozás és törvénykezés határozottabbá válása, illetve a köztudottan illegális tevékenységek elleni tényleges hatású fellépés. Kiemeljük itt a fekete- és szürkegazdaság elleni küzdelem jelentőségét – hiszen ezek leginkább a törvényesen működő kis- és középvállalatok számára okoznak erős versenyhátrányt.

4. A kis- és középvállalatoknak a gazdaság egészébe való integrálása külön kiemelő a teendőik közül. Régi panasz a gazdaság kettészakadása, ahol szélsőségeként a multinacionális leányvállalatait, illetve a hazai tulajdonú kisvállalatokat helyezük el. Az integráció ennek megfelelően a kis- és nagyvállalatok, illetve a hazai és külföldi gazdasági tevékenység terében szükséges. Ennek számos eszközt kellene alkalmazni, az exporttevékenység támogatásától (például hitelgarancia, külképviselet) a klaszteresedésen és a beszállító-fejlesztési programokon át a képzésig, nyelvoktatásig.

Közlekedés – logisztika

A tárgyalt négy kérdéskörből ez az, ahol – nem csekély „civil” nyomásra, a hazai szakmai szervezetek példaértékű összefogásával alakult Logisztikai Egyeztető Fórum többéves tevékenysége nyomán – a leginkább átfogó kormányzati stratégiai elképzelések léteznek, s immár akciótervek is készülnek. A Reformszövetség illetékes munkacsoportja erre építve adta közre javaslatait, kiegészítve a személyszállítás stratégiai kérdéseivel. Ez utóbbi kérdéskör a foglalkoztatáspolitikára, a térségi elérhetőség szempontjából merült fel különös erővel. Munkabizottságunk a következő fő stratégiai feladatokat emelte ki.

1. Az infrastruktúra fejlesztésének alapkonceptiója, amely az EU-pénzek felhasználásának összefüggésében készült el, lényegében helyesnek tekinthető, a tevékenységek, a beruházások prioritásait azonban markánsabbá kellene tenni. A Reformszövetség három prioritást emel ki:

- a szállítási ágak (közút, vasút, vízi út) összehangolt fejlesztésének szükségességét;
- az *M0 autópálya* környűrévé alakítását és áteresztőképességének növelését a közérdek kulturált érvényesítésével;
- a közlekedési csatornáknak a kelet–nyugati fejlesztésekhez képest eddig meglehetősen elhanyagolt észak–déli irányú fejlesztését.

2. A fejlesztéseket széles körű nemzetközi összefüggésrendszerbe kell helyezni. Regionális szemléletben kell meghatározni az infrastrukturális és szabályozási feltételeket (a szomszédos országok egyszerre partnereink és verseny-

társaink e tekintetben). Szükség van a határokon átnyúló mikrorégiókban való gondolkodásra (gondoljunk például a Kassa–Miskolc–Debrecen–Nagyvárad tengelyre, a Budapest–Győr–Sopron–Bécs–Pozsony régióra, az adriai kikötőkhöz vezető útvonalakra, ezek kiszolgáló rendszereire, illetve a záhonyi térség komplex fejlesztésére).

Mindezek az infrastrukturális fejlesztésekkel összefüggésben komoly *diplomáciai tevékenységet, országmarketinget is igényelnek*.

Külön ki kell emelni, hogy *hazánk potenciális interkontinentális szerepe sem teljesen illúzió*, az Európa és a Távol-Kélet közti kereskedelem fellendülésével alkalmas infrastruktúra és gazdaságpolitika esetén igenis lehet (természetesen nem meghatározó, de számunkra lényeges) szerepünk.

3. Világosan látni kell, hogy a fentiekben megfogalmazott célok realizálásának alapját földrajzi helyzetünk adja, nem elvehető és nem másolható versenyelőny-potenciált jelent. Ennek kihasználásához az infrastrukturális feltételek kialakítása mellett olyan szabályozók működtetésére van szükség, amelyek ösztönzik, hogy *hazánk ne csak tranzitor-szágként működjön*, hanem a logisztikai ágazat *szolgáltatás-export* révén is járuljon hozzá a gazdaságfejlesztéshez. Ez az általános gazdaságpolitikai feltételeken túl számos konkrét területre is kiterjed: vámszabályozás, útvonalenge-

délyek, úthasználati díj, túlsúlyszabályozás, környezetvédelmi standardok, hogy csak a legaktuálisabbakat említsük.

4. A közlekedés, logisztika, személyszállítás fejlesztése igen sok irányú, számos gazdasági és társadalmi kérdést felvető feladat. Ezért e téren az átlagosnál is fontosabb lenne a megfelelő állami intézményrendszer kialakítása, amely a különböző szakterületeket megfelelő képviselőhöz juttatja. Elengedhetetlen egy *stratégiai koordinációs bizottság* létrehozása.

Miután a *reálgazdaságot* illetően – az általános gazdaság-élénkítő, növekedést segítő feltételrendszer mellett – *alapvetően intézményi és szabályozási átalakításokra van szükség*, ezek megvalósítása általában hosszabb időt, több évet vesz igénybe. Tudomásul kell venni azonban, hogy *ezek nélkül éppúgy nem lehet a tartós növekedést és versenyképességet megvalósítani, mint az átfogó szociális reformok nélkül*. A reformokkal való késlekedés pedig ugyanúgy pusztító hatású, mint a szociális szférában (ráadásul javaslatainkban nem csekély részben átfedés van a két szféra között).

Javaslataink arra irányulnak, hogy milyen területeken vállaljon a kormányzat hosszú távú elkötelezettséget a felvázolt irányú fejlesztésekre, átalakításokra. Természetesen hangsúlyoznunk kell, hogy e javaslatok nagy részét illetően nemcsak a kormányzatnak, hanem az üzleti szférának is van tennivalója.

FELSŐOKTATÁS ÉS A VÁLLALATOK

Vállalati felmérések szerint az innovációs tevékenység vállalati akadályai Magyarországon eléggé világosan azonosíthatók. Szerepelnek ezek sorában olyan tényezők, mint a gyenge kapcsolatok a vállalatok és az akadémiai/felsőoktatási kutatóhelyek között; az áttekinthetetlen, bürokratikus és az innovatív gazdasági szereplők érdekeit sokszor háttérbe szorító pályázati rendszerek; az innováció iránti pénzügyi érdekltség gyengesége (ezen belül az innovációs járulékok innovációösztönző szerepének kétes volta); a szellemi tulajdon rossz hatékonyságú védelme ennek költségeihez viszonyítva; a nyelvtudás és sok esetben a nemzetközi szakmai kapcsolatok alacsony szintje a vállalatoknál; a szakképzett munkaerő, illetve a kockázatvállalásra kész menedzserek gyakori hiánya. A leírt akadályok elsősorban a magyar innovációs, tágabb értelemben pedig az innovációs és az oktatási rendszer problémáihoz köthetők.

A vállalati megkérdések több ponton érintették az oktatás, különösen a felsőoktatás problémáit, ám a terület iránt egyáltalán érdeklődő vállalatok sokféle, egymásnak helyenként ellentmondó kritikával illették a magyar oktatási rendszert. Hol az alapképzés, hol az elméleti képzés, hol a gyakorlati képzés gyengeségeit vagy éppen hiányát említették. Álláspontunk szerint a magyar nemzeti innovációs rendszer reformja nem képzelhető el a felsőoktatás alapos átalakítása nélkül, mégpedig az oktató és a kutató funkciókat illetően egyaránt. Ehhez akkor is ragaszkodunk, ha több vélemény szerint is ez nem a K + F-hez szorosan tartozó terület, és inkább külön elemzésben kellene foglalkozni vele. Tény ugyanis, hogy a nemzetközi K + F- és innovációs versenyben vezető szerepet játszó országok nemzeti innovációs intézményrendszerében az egyetemek szerepe mindenütt kiemelkedő.

Az alacsony minőségi mérce és a túlképzés kétségtelen tény, de a vállalatok nemcsak emiatt bírálják a magyar felsőoktatást. Szeméretük a *gyakorlatorientált képzés* és a *nyelvi oktatás* hiányát is. E problémák megoldásához intézményi és szabályozási reformok szükségesek, valamint a magyar felsőoktatásban valóban szét kell választani a tömeg- és az elitképzést, s megteremteni egyensúlyukat. A gazdaságban közvetlenül hasznosítható kommunikációs, nyelvi, informatikai készségek jelentős részének nivós elsajátítása tömegképzési kérdés (sőt talán inkább a közoktatás feladata lenne), de továbbra is szükség lesz *igényes elméleti irányú oktatásra* a gazdaságot közvetlenül nem kiszolgáló területeken a magyar felsőoktatás és K + F jövőjének biztosítása érdekében. Az állami finanszírozási rendszernek pedig sokkal világosabb és kiszámíthatóbb feltételeket kellene teremtenie a magántulajdonú felsőoktatási intézmények számára.

Részlet a Török Ádám által vezetett munkacsoport tanulmányából.

OSZKÓ PÉTER

AZ ADÓRENDSZER ÁTALAKÍTÁSA A VERSENYKÉPESSÉG ÉRDEKÉBEN

Javaslatok és költségvetési hatásuk

A jelenlegi világgazdasági környezetben a magyar gazdaság növekedési tartalékainak és versenyképességének hiánya fokozott kockázatot jelent. A hazai gazdaság jelen állapotában, régiós összehasonlításban kiugróan *magas újraelosztási arányával* és az ebből fakadóan *magas adóelvonással* a gazdasági lassulás hatásaira különösen érzékenyen reagál, így annak káros következményei hatványozottan jelentkezhetnek.

Általános helyzetelemzés

Gazdasági versenyképesség

A növekedési képesség hiánya ma már nem csupán az alacsony foglalkoztatottság további romlásának veszélyét és az ugyancsak romló életszínvonal fenyegetését hordozza magában, de potenciálisan rontja a hazai államadósság besorolását, általában is emeli a pénzügyi piaci kockázatokat, káros hatást gyakorol a forintárfolyam és a kamatszint alakulására, így tovább terheli a lakosság és a vállalatok jövedelmi és gazdálkodási viszonyait.

Az újraelosztás mértékének, az általános adóterhelésnek és az egyes adónemek, adótételek mértékének nagysága nyilvánvalóan *összefüggésbe hozható az adott gazdaság versenyképességével*, melyet természetesen sok más tényező is befolyásol. Nem hagyható figyelmen kívül emellett egy fiatal piacgazdaságban az adórendszer kultúraformáló, viselkedést orientáló, magatartás-szabályozó szerepe, mely önmagában is képes lehet társadalmi rétegeket aktivitásra ösztönözni vagy attól távol tartani, szabálykövetésre vagy szabályok áthágására nevelni. Míg egy egészséges szerkezetű, évszázados szerves fejlődést maga mögött tudó gazdaság teljesítménye akár rugalmatlanul is reagálhat az adóztatási szintekben mutatkozó változásokra, és méltányos adóterhel-elosztással megvalósuló, viszonylag magas újraelosztás

mellett akár képes is lehet megőrizni versenyképességét, addig egy torzult szerkezetű, a szabályos piaci versenyt és adózást hátrányos helyzetbe hozó, rossz elosztású adórendszerben kismértékű tehernövekedésnek vagy csak a terhek magas szinten történő tartásának is *komoly növekedést visszafogó hatása lehet*. Az átlagos körülményeket feltételező kutatási eredmények egy 10%-os GDP-arányos általános adóterhel-csökkentésnek tulajdonítanak 1%-os további GDP-növekedést, miközben egy fenti jellemzőkkel bíró gazdaságban a hasonló rendszerátalakítással mozgósítható növekedési tartalékok ennek a többszörösére is rúghatnak.

Mindezek alapján, ismelve hazai gazdaságunk és adórendszerünk, illetve államháztartásunk szerkezetét, nem lehet kétséges, hogy a gazdaság versenyképességének növelése és növekedésének dinamizálása érdekében elkerülhetetlen a költségvetési kiadások jelentős, legalább a régiós átlagra történő leszorítása és az így elért *megetakarítások adócsökkentésre történő fordítása*.

Az adóterhel eloszlása, adókikerülés és adómorál

A hazai adóterhek jelenlegi elosztásának rendszerét évek óta számos kritika éri. Az élőmunka adóterheinek egyre növekvő mértéke – a fogyasztásra eső adók csökkentésével párhuzamosan – mind többeket tart távol a legális adózástól, és egyre nagyobb arányú *jövedelemeltitkolásra* ösztönöz. Ennek eredményeként mindazok, akik az adóterhek alól nem akarnak vagy nem tudnak kimenekülni, tovább növekvő adóelvonással számolhatnak. A hatósági ellenőrzés eszközei értelemszerűen nem képesek az adókikerülési technikák terjedésével azonos sebességben fejlődni, így ezen ellenőrzések sokszor éppen az egyébként adókötelezettségeiket rendben teljesíteni igyekvőket érik el, miközben az adókikerülést általános jelenségnek tekintve a hatóság rendre ezzel az adózási körrel szemben is büntető jellegű eljárást és szankciókat alkalmaz. Mindez tovább növeli az adózási folyamatokban mutatkozó morális feszültségeket, amelyek olyannyira az adókikerülés felé

* Jelen tanulmány a Reformszövetség felkérésére készült. A szöveg „A gazdaság növekedési és versenyképességének javítása az adórendszer átalakításával” c., Oszkó Péter által készített munkaanyag szerkesztett változata. (A szerk.)

orientálnak, hogy a jogkövető magatartáshoz a legkiérleltebb tudatosság és elszántság szükséges. Az *adókkerülés gyakorlatának piaci elterjedtsége* ráadásul egyes iparágakban ma már árazási gyakorlatot vezérel, munkavállalói elvárásokat teremt, ezek eredményeként a legális adózást választók súlyos versenyhátránnyal kell hogy megküzdjenek.

A magas adóterhelés mellett az önfoglalkoztatói státusban elérhető legkülönbözőbb adókedvezmények rendszere és az ebből fakadóan *magas önfoglalkoztatói arány* a szakirodalomban vitathatatlan jele a széles körű adókkerülésnek. Ezzel együtt az önfoglalkoztatók által teljesített, *nemzetközi összehasonlításban rendkívül alacsony adóbefizetések* (a GDP 0,8%-a szemben a 3,5%-os uniós átlaggal) ugyancsak a rendszer fenntarthatatlanságát jelzik, még akkor is, ha ez az adózói kör mára már olyan szélessé vált, hogy státusukban történő szabálmódosítások konfliktusos érdek-képviseleti viták veszélyével járhatnak.

Az e területen a közelmúltban végzett kutatások rendre arra az eredményre jutnak, hogy Magyarország a rejtett gazdaságban keletkezett jövedelmek után meg nem fizetett, azaz kieső adóbevételei tekintetében mára már lényegesen rosszabb helyzetben van, mint más visegrádi országok, hiszen a kieső adóbevételeket több kutatás is a GDP 7%-ában számszerűsíti. Így az adórendszer átalakítása során a *rejtett jövedelmek adóztatás alá vonása* is prioritást kell hogy élvezzen.

Célkitűzések

Mindezek alapján az adórendszer olyan átalakítása javasolt és egyben szükségszerű, amely egyszerre biztosítja a gazdaság *növekedési tartalékainak mozgósítását* és a méltányos, a valós jövedelmi, vagyoni és fogyasztási viszonyokat tükröző *teherelosztást*, egyszersmind a lehető *leghatékonyabban szorítja vissza a fekete- és szürkegazdaságot*. A GDP-arányos újraelosztás több éven keresztül húzódó, összesen mintegy 7-7,5%-os csökkentésével még az államháztartási hiány maastrichti kritériumoknak megfelelő keretek közt tartása mellett is legalább egy megközelítőleg 1100 milliárd Ft-os adóbevételi többlet szabadítható fel már 2011-re, ami komoly lökést adhat a gazdaság és azon belül a reálszféra dinamizálásához.

Egy effajta, az alábbiakban részletezett javaslatok szerinti adóteher- és egyszersmind újraelosztás-csökkentés a jelenlegi 2,5% alattira becsült potenciális növekedési rátát ismét a 3-4%-os sávba tolhatja fel, ami akár a GDP 1%-át is meghaladó növekedési tartalékok sikeres mozgósítását is jelentheti.

A foglalkoztatás adóztatása

Helyzetelemzés

Ma már közhelyszerűen ismert problémája a hazai adórendszernek a *foglalkoztatásra rakódó közterhek nagysága*, ami

nemzetközi összehasonlításban is kiugróan magas. Lényegében kizárólag Belgium ismert az OECD-tagországok között, ahol az átlagjövedelem egyéni adóterhelése a hazainál magasabb lehet, jöllehet az effektív belga adóterhelés is sokszor alacsonyabb szintre szorítható a családi státushoz kapcsolódó kedvezmények esetleges kiaknázásával. Ráadásul míg az élők munkája adóterhelése 2006-ról 2007-re az uniós tagországok között megmutatkozó tendenciának megfelelően még a magas adóéket alkalmazó országokban is csökken (Németországban 1,1%-kal, Franciaországban 1%-kal, Svédországban 2,4%-kal) vagy legalábbis stagnál (mint például Belgiumban), addig hazánkban pusztán ezen naptári évváltás során 2,5%-kal, 54,4%-ra nőtt (1. ábra). Az átlagjövedelem sávjában a marginális (egységnyi keresetnövekedésre számított) adóterhelés Európán belül is a legmagasabb szintet érte el (73,3%), ezzel is ösztönözve az adózókat a keresetnövekmény adóztatás alól történő kivonására.

Különösen komoly a hátránya hazánkban régiós összehasonlításban, hiszen az adóék 12%-kal haladja meg a cseh és lengyel szintet és 16%-kal a szlovákot. Ugyancsak sajátossága az élők munkája hazai adóztatásának, hogy szemben a nemzetközi gyakorlattal, a *közterhek majdnem fele a munkáltatóra hárul*, ezáltal is érdekközösséget hozva létre munkavállaló és munkáltató között az adóelkerülésben.

A hazai adóterhelés jellege és struktúrája éppen ezért erős nyomot hagy a jövedelemviszonyokon, az egyes adójogi intézkedések hatása lényegében évről évre nyomon követhető a bejelentett, adózott jövedelmek alakulását tükröző statisztikákban. A minimálbér jövedelemsávjában biztosított bőkezű kedvezmények hatására a hazai jövedelemstatisztikák 2006-ra ijesztő mértékben, a *foglalkoztatottak több mint 40%-ára vonatkozóan jeleztek minimálbér-közeli jövedelemviszonyokat*. Miután az effajta adózási gyakorlat nem csupán a jövedelemadó, de a társadalombiztosítási járulékfizetési bevételek alakulását is érzékenyen érinti, ezért a szabályozói oldalon jelentős szigorítás jelent meg, amely a minimálbér duplájában jelölte meg a járulékfizetési minimumot, és annál alacsonyabb alapon történő járulékfizetés esetén az azonnali hatósági ellenőrzés veszélyével fenyegetett. Ezen egyedi rendelkezés önmagában jelentősen átalakította a bejelentett jövedelemviszonyokat, melynek eredményeként a 2008-ra kimutatott havi 124 ezer Ft-os átlagbér nagyjából az azt megelőzően bevezetett minimum járulékalap összegét tükrözi vissza. Ebből láthatóan az effajta szabályozási szigor hatása csak korlátozottan képes érvényesülni, s noha biztosíthat egy garantált adózást, az azt meghaladó jövedelemsávban már *nem tudja előidézni a jogkövető magatartás továbbterjedését*. A jelenleg rendelkezésre álló jövedelemstatisztikák (2. ábra) így csak közvetett képet adhatnak a hazai kereseti viszonyokról, erre nézve az egyes adójogi intézkedések valós jövedelmi hatásai nehezen modellezhetőek. Mindazonáltal, egyéb adat híján, jelen tanulmány is ezen jövedelemstatisztikákból kénytelen kiindulni.



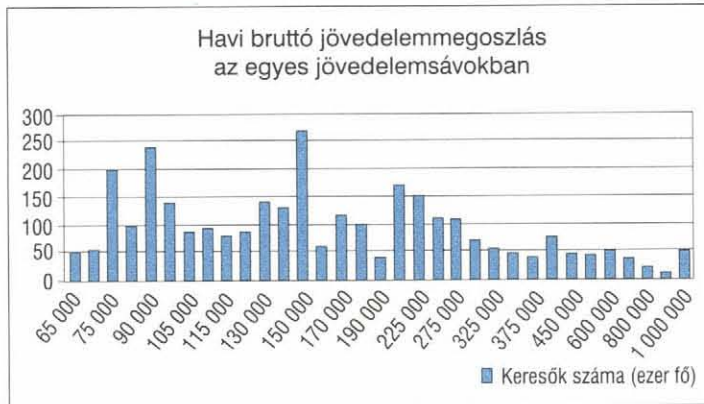
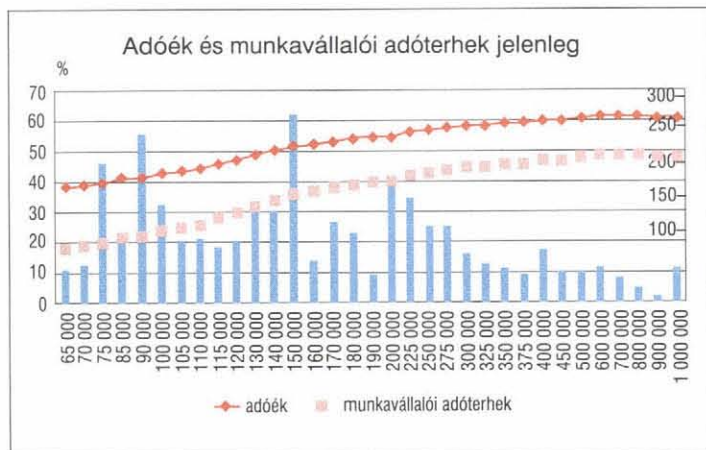
1. ábra

A hazai adóterhelés azonban nem csupán az átlagjövedelem kategóriájában magas, de azt meghaladóan is meredeken emelkedik (3. ábra), és az adók az átlagbér négyszeresénél eléri a 62%-ot, majd azt meghaladóan is nagyjából ilyen mértékű marad, miután a munkáltatói társadalombiztosítási járuléktérhek a bérkifizetéseket felső határ nélkül terhelik. A tendenciaszerű adókikerülésre tehát a rendszer valójában *nem is az átlagbér sávjában, hanem még inkább az afeletti jövedelemkategóriában* ösztönöz.

A feketegazdaság hazai GDP-ben képviselt hányadára, az adókikerülés és jövedelemeltitkolás arányára és az ebből fakadóan kieső adóbevételek nagyságrendjére az utóbbi években számos, a legkülönbözőbb statisztikai módszerekkel, mintavételekkel, bevallott jövedelmi és tényleges fogyasztási adatok összevetésével dolgozó modellszámítás készült, amelyek nyilvánvalóan csak közelítő arányt lehetnek képesek a jelenségek kapcsán megállapítani.

A kutatások és az egyes elemzések részletes ismertetése nélkül kijelenthető, hogy a *feketegazdaság kiterjedését szakértői anyagok a GDP 20-30%-ára teszik*, az ebből származóan kieső adóbevételt pedig a legkülönbözőbb számítások az 1000-2300 milliárd Ft közötti sávban helyezik el. Ezzel

3. ábra



2. ábra

együtt az nyilvánvalóan nem feltételezhető, hogy az adóterhelhet jelenleg nem vagy csak részben viselő vagyoni- és jövedelemtömeg ilyen arányban lenne képes fennmaradni, ha akár önként, akár külső kényszer hatására a jelenlegi terhelési szinten válna az adóztatás tárgyává. A hazai adókikerülés elterjedtsége és terjedelme éppen abból a körülményből fakad, hogy a jelenlegi adóztatás egyes jövedelem-, tevékenység- és vállalkozástípusok számára *túlélési kérdéssé teszi az adózási kiskapuk fellelését* vagy akár – megfelelően tömeges társadalmi jelenségek esetén – e kiskapuk legalizálásának szabályozókkal szembeni kikényszerítését. Erre szolgáltathat példát számos, az elmúlt években jogszabályba iktatott adóamnesztia, amely kedvezményeket nyújtott akár a nem legális foglalkoztatásra, az elmulasztott áfa-kötelezettségekre, a külföldre menekített jövedelmek hazahozatalára, de ugyanezen irányba mutatnak akár csak a megkülönböztetett adózói státust biztosító intézmények, mint eva, ekho stb.

Kitörési pontok

Nyilvánvalóan kudarcra ítéltetett az a fajta adópolitika, amely a viszonylag alacsony, átlagbért alig meghaladó jövedelemsávban jelentkező magas marginális adóterheléssel sokakat ösztönöz adókikerülésre, s erre ráadásul számos elérhető mentességgel, kedvezménnyel, alacsony adózást biztosító általánalapú adónemmel lehetőséget is ad. Az ennek eredményeként kieső adóbevételek további adóemeléssel történő kompenzálása pedig még tovább csökkenti az adófizetők körét és növeli azok terheit.

Az alacsony jövedelemsávban széles körben elérhető adómentesség ezen túl is sokakat motivál arra, hogy jövedelmüknek csak bizonyos hányada után teljesítsék adófizetési kötelezettségüket. Ennek eredményeként a kedvezmények nem a ténylegesen alacsony jövedelműeket segítik, hanem az adókikerülést serkentik. Mindezek következtében a foglalkoztatás jelenlegi adóztatása nagyban előidézője az adókikerülésnek és a szürke- vagy feketemunkának, és részben felelős az alacsony és tovább csökkenő foglalkoztatásért és aktivitásért. Ráadásul a gazdasági lassulás idősza-

kában a kiugróan magas foglalkoztatási költségek eleve arra ösztönzik a vállalkozókat, hogy a *szükség szerű költség- és hatékonyságjavító intézkedéseket a munkavállalók számának csökkentésével valósítsák meg*, hiszen itt érhetnek el könnyű, azonnali és jelentős mértékű megtakarításokat.

Ezen visszasságok nemzetközi tapasztalatok és elemzések alapján is a marginális adóterhelés, illetve az adóék jelentős csökkentésével, a sávhatárok kiszélesítésével és az egyes jövedelemsávok közti túlzott, visszaélésre ösztönző megkülönböztetések visszafogásával orvosolhatók. Jó példával szolgálnak azon régiós országok, amelyek a marginális adóterhelés, a progresszió és az adóék csökkentésének legradikálisabb módját választották és úgynevezett *egykulcsos adórendszert* vezettek be, legalábbis a foglalkoztatás adóztatása területén. Tőlük függetlenül más uniós tagországokban is tendencia volt az elmúlt években a munkát terhelő adók csökkentése.

Az egykulcsos adórendszer elméletének eredeti kidolgozói szerint (Hall–Rabushka) egy effajta rendszerátalakítástól három területen várhatóak kedvező hatások. Egyrészt az alacsonyabb marginális adóterhelés *növeli a munkakínálatot*, aktivitásra ösztönöz és ezáltal önmagában is szélesíti az adóalapot. Másrészt az alacsonyabb adóterhelés eleve kisebb ösztönzést jelent az adókikerülésre, így akár a hatósági ellenőrzési gyakorlat szigorítása nélkül vagy azzal párhuzamosan is képes lehet a *feketegazdaság és az adózatlan jövedelmek jelentős arányú visszaszorítására*. Végül vitathatatlanul kedvező hatás, hogy egyszerűsíti, *átláthatóvá teszi az adórendszert* és lényegesen leszorítja az azzal kapcsolatos adminisztrációs költségeket mind a hatósági, mind az adózói oldalon. Ez az elmélet a teherelosztás méltánytalanságaival kapcsolatos aggályokat azzal oszlatja el, hogy a szociálpolitika célkitűzéseit nem az adórendszeren keresztül kell megvalósítani, hiszen az valójában nem is alkalmas rá, sokkal inkább csak torzítja a bevallott jövedelemviszonyokat.

Mindezek mellett az egykulcsos jövedelemadóztatás kritikus kérdésköre, hogy a bevezetésének eredményeként *hogyan alakulnak a költségvetési bevételek*, különösen olyan helyzetben lévő országok esetében, mint jelenleg Magyarország, ahol a költségvetési hiány növekedése számos okból nem elfogadható alternatíva. Látható, hogy stabil és jól tervezhető költségvetési gazdálkodású országok effajta adóztatást kellő biztonsággal tudtak bevezetni, míg más országokban az egykulcsos adó kialakítása sokszor az alacsony jövedelműek adóterhelésének emelése árán volt csak kivitelezhető. Az előbbire példát szolgáltathat Szlovákia (2004), ahol az egykulcsos adó bevezetésének évében az adóbevételek GDP-hez viszonyított aránya csökkent, az újraelosztási szint leszorításával azonban ez az ország összességében képesnek mutatkozott a gazdaság gyors és tartós dinamizálására. Más példák különösen jól mutatják az egykulcsos adó bevezetésének az adófizetési hajlandóságra gyakorolt jóté-

kony hatását, hiszen Romániában (2005), Oroszországban (2001) vagy a balti államokban a bevezetés évében a GDP arányában mért összes adóbevétel növekedett. Az adórendszer átalakítása következtében az államháztartás GDP-arányos egyenlege mindegyik felsorolt országban javult.

Részletes *empirikus kutatások* az egykulcsos adóztatás hatásmechanizmusáról leginkább Oroszországgal kapcsolatban állnak rendelkezésre. Ezek alapján kijelenthető, hogy önmagában az egykulcsos adó bevezetése széles körben eredményezett kedvező változást a jogkövető adózói magatartás terjedésének javára, a hatósági ellenőrzési szigor konkrét megnyilvánulása nélkül is. A reform előtti 0, 12, 20 és 30%-os adókulcsokat váltotta fel egy egységes, 13%-os adókulcs, mellyel párhuzamosan számos egyedi kedvezmény és mentesség is megszűnt, azonban egy adómentes jövedelemhatár fennmaradt. A korábban meglehetősen magas, 38,5%-os társadalombiztosítási járulékot leszállították és egyszersmind degresszívvé is tették, érvényesítve azt az elvet, hogy bizonyos jövedelemhatár felett a befizetések és igénybe vett szolgáltatások aránya nem szakadhat el irreálisan egymástól. A reform utáni adóévben ötödével emelkedtek a GDP-arányos személyijövedelemadó-bevételek, emelkedtek továbbá a GDP-arányos áfa- és társaságiadó-bevételek is. A költségvetés GDP-arányos egyenlege a reform előtt 1,9%-os többletet mutatott, mely a reform után további 1%-kal javult. Hasonlóan pozitív tapasztalatok mutatkoztak meg a szlovák adóreform eredményeként, ahol egy adómentes jövedelemhatár melletti, 19%-os egykulcsos adó bevezetését követően 2005-ben már érzékelhető volt a jövedelemadó-bevételek növekedése, amit kutatások az adóelkerülés visszaszorulásának is tulajdonítottak, miközben a költségvetés kiadási oldalát is jelentősen megkurtító reform láthatóan nem veszélyeztette a maastrichti kritériumok teljesítését. Ezen túl pedig már a reform bevezetésének évében a munkakínálat növekedése volt prognosztizálható.

A hazai reformjavaslatok megfogalmazásakor mindazonáltal figyelembe kell vennünk adórendszerünk jelenlegi jellegzetességeit és költségvetésünk egyensúlyi állapotát is. Ami *jövedelemadó-rendszerünket* illeti, arról elmondható, hogy az átlagjövedelem sávjától kezdődően megjelenített kiugró adóterhelést az alacsony jövedelemsávban vaskos szociális jellegű kedvezményekkel bonyolítja, ezek együttesen rendkívül torz és hirtelen emelkedő adóterhelést eredményeznek. A javasolt intézkedések tehát egy jelenleg több irányból torzult adóztatás visszasságait kívánják kiszűrni, így nem zárható ki, hogy azok hatása egyes jövedelemsávokban látszólagos adóteher-növekedést eredményezhet, ennek célja azonban az adóterhet elkerülő adófizetésre kényszerítése akár a jövedelemadóztatás eszközeivel önmagában, akár egy azt kiegészítő vagyonadóval. Nem lehet cél emellett az intézkedésekkel a ténylegesen aktív, de mégis alacsony jövedelmi viszonyok közt élők helyzetének nehezí-

tése. Így a meglévő és kifejezetten az alacsony jövedelemsávban igénybe vehető kedvezmények kivezetésére csak fokozatosan, kellő körültekintéssel kerülhet sor. Másrészről a marginális adóterhelés és az adóék radikális csökkentésének, valamint az alacsony jövedelemsávban fennálló mentességek és kedvezmények egyidejű fenntartásának határt szabhat a költségvetés jelenlegi állapota, még akkor is, ha egy komplex és hatékony intézkedéscsomag keretében gyors eredmények lennének elérhetőek a költségvetési kiadások csökkentése terén.

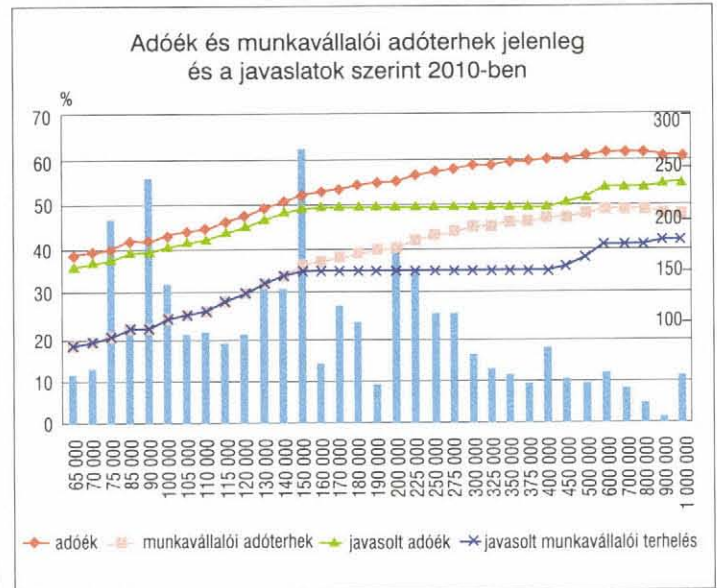
Mindezek nyilvánvaló korlátokat szabhatnak az egykulcsos adórendszer és az azzal egyidejű általános vagyonaadóztatás egyszeri, egy lépésben történő bevezetésének, így célunk egy azzal megegyező vagy hatásában legalábbis azt megközelítő *intézkedéscsomag* összeállítása.

E csomagnak biztosítania kell a foglalkoztatottak és munkáltatók széles körét érintő, kiugróan magas adóék és marginális adóterhelés leszorítását, miközben hathatósan kell tudnia motiválni az önkéntes adófizetésre, s képesnek kell lennie az élőmunka terheinek leszorításával visszafogni a foglalkoztatás romlását, és a jövőre nézve biztosítania kell a munkakínálat növekedését is.

Javaslatok a foglalkoztatás adóztatásában

Célunk tehát olyasfajta intézkedéscsomag kialakítása, amely az adózók minél szélesebb körére nézve képes garantálni az adóék és a marginális adóterhelés csökkentését, ezáltal biztosítva az egykulcsos adórendszernek tulajdonított kedvező hatásokat, ideértve az adókikerülés visszaszorulását, az élőmunka terheinek csökkenésén keresztül a foglalkoztatás költségeinek csökkenését és a munkakínálat növekedését. Ennek érdekében az adóék csökkentését mind munkáltatói, mind munkavállalói oldalon szükséges elvégezni. A személyi jövedelemadóztatásban ez lényegében az *alsó sávhatár kiszélesítését* jelentené, első évben, azaz még 2009 során ötmillió Ft-ig, ami az adózók több mint 95%-ának biztosíthatna praktikus egykulcsos adóterhet. Ennek folytatásaként 2010-ben sor kerülhet a *magánszemélyek különadójának megszüntetésére*, a sávhatár pedig a későbbi években, 2011-re lenne akár 15 millió Ft-ra is kitolható, amely időpontban a jelenlegi, sok esetben nem vagy nem kizárólag rászorultakat preferáló és részbeni jövedelemeltitkolásra ösztönző *adójóváírás* is fokozatosan kivezethető lenne. Javasolt emellett a munkáltatói járulékok összességében 10%-os csökkentése, első évben, azaz még 2009 során 5%-os arányban, 2010-ben további 3%-kal és 2011-ben további 2%-kal.

Miután pedig az alacsony jövedelemsávban a hazai adóterhelés egyébként versenyképesnek mondható, és kifejezetten javasolt olyasfajta hatások kiküszöbölése, amelyek eredményeként a minimálbér sávjában az adóék szinte teljesen eltűnne és ezzel tovább motiválna egyes munkáltatókat a valós jövedelmektől eltérő alacsony jövedelmek bejelenté-



4. ábra

sére, 2010-ben javasolt a *tételes eho 5000 Ft-ra emelése*. Miután 2010-re a munkáltatói járulékokban már összesen 8%-os csökkenés következne be, az intézkedések egyenlege az alacsony jövedelemsávban is kedvező lenne a munkáltatókra, azonban nem biztosítana indokolatlanul nagy, szinte csak jelképes adózást eredményező kedvezményeket semmilyen jövedelemsávban. Egy ilyenfajta intézkedéscsomag tehát semmilyen munkáltatót vagy vállalatípust nem érintene hátrányosan, legyen az nagyvállalat vagy kis- és középvállalat, eközben viszont kifejezetten kedvezően érintené mind a foglalkoztatás költségeit, mind a teljes adóköteles jövedelem bejelentésének gyakorlatát. Az intézkedések összesített hatását 2010-re, illetve a jelenlegi adóék és munkavállalói adóterhelés változását a 4. ábra mutatja.

A 4. ábrából láthatóan a javasolt változtatások eredményeként az átlagbér sávjáig, amely lényegében jelenleg is az alacsonyabb személyijövedelemadó-kulcs alá esik, az adóék leszorítása a *munkáltató javára* történne. Ennek oka, hogy ebben a jövedelemsávban a jelenlegi munkavállalói adóterhelés önmagában nem olyan mértékű, hogy az szükségszerűen adókikerülésre motiválna vagy munkavállalói aktivitást fogna vissza. Sőt az alacsonyabb jövedelemsávban a munkavállalók javára biztosított további adócsökkentés éppen hogy azt a gyakorlatot erősítené, melynek során az adóköteles keresményeknek csupán az alacsony adóterhelés alá eső része kerül bevállásra, és az adóteher emelkedésével a felsőbb jövedelemsávba eső keresmények egyre nagyobb arányban válnak láthatatlanná. Ebben a sávban tehát elsősorban a munkáltatói oldalon indokolt a tehercsökkentés és a foglalkoztatás költségeinek leszorítása. A munkavállalói adózási gyakorlat fejlesztését és az adózói fegyelem növelését az *átlagbér sávját meghaladó jövedelmek kategóriákban* szükséges erősen moti-

válni, ami a felsőbb jövedelemsávok adóterhelésének átalakítását oly módon teszi indokolttá, hogy az a *munkáltatót és a munkavállalót egyaránt kedvezően érintse*. Ennek eredményeként a munkaerőképzés és a képzett munkaerő megtartása is lényegesen költséghatékonyabbá válhat, illetve a jogkövető adózói magatartás nagyobb arányban teret nyerhet abban a foglalkoztatotti kategóriában, ahol a foglalkoztatás körülményeiről, szerződéses feltételeiről munkáltató és munkavállaló jellemzően közösen dönt. Mindezen kedvező hatásokat pedig oly módon javasolt minden foglalkoztatotti kategóriában egyazon módon érvényesíteni, ideértve természetesen az önfoglalkoztatókat is, hogy 2010-re javasoljuk a fentiek *mellett minden megkülönböztető jellegű adónem vagy átalányadó megszüntetését* és az élömunka minden egyes esetben azonos szabályok szerinti adóztatását.

2011-re a javasolt módosítások szerint az adóterhelés még inkább az egykulcsos adórendszer irányába mozdulna el, fokozva annak az adómorálra, az átláthatóságra, az alacsonyabb költségű foglalkoztatásra és a munkakináltra gyakorolt kedvező hatásait. Az egyes jövedelemsávokra, lakossági csoportok irányában mutatkozó összhatást ebben az évben már a vagyonaadóztatás terén javasolt – a következő alfejezetben részletezett – lépésekkel együttesen érdemes vizsgálni.

Egyéb lakossági adók

Miközben hazánkban a *vagyonadóztatás* nemzetközi összehasonlításban is kis súlyt képvisel az összes adóbevételben, addig egy ilyesfajta adónemnek egyre kevésbé vitathatóak a kedvező jellemzői különösen olyan körülmények között, amikor a jövedelemadóztatás nagyarányú jövedelemeltitkolással küszködik, és az adózatlan forrású vagyonok felderítését az adóhatóság egyedi ellenőrzések eszközével kényszerül elvégezni, egyébként is egyfajta diszkrecionális vagyonaadóztatást megvalósítva. Az átlagbér feletti adóterhelés leszorításából fakadó esetleges méltánytalanságokat pedig éppen egy magasabb mértékű vagyonaadóztatás lehet képes a jövedelemadóztatásnál sokkal nagyobb biztonsággal és hatékonyabban kiszűrni, hiszen egy minden jövedelemsávban alacsonyra szabott jövedelemadó-teher mellett egy méltányos kialakítású, értékalapú vagyonaadó lehet képes biztosítani, hogy a *kedvezőbb jövedelmi és vagyoni viszonyok közt élők lényegesen nagyobb arányban járuljanak hozzá a közterhekhez*.

Mindezek értelmében javasolt egy *1%-os, általános, értékalapú ingatlanadó bevezetése*, lakóingatlanoknál a 30 millió Ft-ot meghaladó értékű ingatlanokra úgy, hogy a jelzett értékhatár alatti ingatlanokra a jelenlegi mértékű ingatlanadóztatás marad fenn, az értékhatár feletti ingatlanok esetén pedig az értékalapú ingatlanadó lép az eddigi adónemek helyébe. Egy ilyen mértékű ingatlanadó az átlagjövedelem és az évi 5 millió Ft-os jövedelemsáv között keresőktől lényegesen kevesebbet von el, mint amennyit a személyi jövedelemadó sávhatárának megemlése adócsökkentés formájában bizto-

sít nekik, így minden olyan esetben, amikor a vagyonszerzés adózott jövedelemből történik, az adóalany összességében nem kell hogy adóteher-növekedéssel számoljon. Ezzel szemben minden olyan esetben, ahol nagyobb értékű ingatlanvagyonnal nem áll szemben megfelelő arányú adóköteles jövedelem, a vagyonaadóztatás szükségszerűen korrigál, és akár adóteher-emelkedést is eredményezhet.

Nyilvánvaló emellett, hogy a javasolt intézkedések forrását elsősorban az *újraelosztás jelentős csökkentésével* és a *költségvetési kiadások szükségszerű lefaragásával* kell biztosítani, egyébként kevésbé számíthatunk a gazdaság versenyképességének lényeges javulására és a növekedés dinamizálására. Ezzel együtt az adórendszeren belül is mozgósíthatók lehetnek olyan tartalékok, melyek nem rontják közvetlenül a versenyképességet, és további motívációt teremthetnek a legálisan adózó foglalkoztatottak táborának gyarapodásához a ténylegesen vagy formálisan inaktívakkal szemben. Így az *áfa általános kulcsának 4%-os emelése* elfogadható lehet abból a célból, hogy úgy teremtsünk a kiadáscsökkentésből létesülő mozgásteret kiegészítő többletforrásokat a vállalkozások és a foglalkoztatottak adóterhelésének csökkentéséhez, hogy ennek során – a jelenlegi költségvetési és adórendszer preferenciáitól eltérően – az inaktívakkal (pusztán fogyasztókkal) szemben az *aktívakat (keresőket) részesítjük előnyben*. (A 2009–2011-re vonatkozó javaslatok összefoglalását az 1–3. táblázatok tartalmazzák.)

Mindazonáltal a belföldi fogyasztás tartósan magas adóztatása nem lehet célja az adószervezet-átalakításnak, az csupán átmeneti eszköz az élömunka adóterheinek csökkentéséhez szükséges források megteremtésére. Ennek megfelelően a későbbi években, amikor a dinamizálódó gazdasági növekedésből keletkező többletforrások a forgalmiadó-emelés bevételi többlete nélkül is biztosítják a költségvetési egyensúlyt, az *áfa általános kulcsát javasoljuk újra lecsökkenteni*. Ennek legkésőbbi időpontjaként Magyarország eurózónához való csatlakozásának az éve határozható meg.

Vállalkozások adóztatása

Helyzetelemzés és a versenyképesség kritériumai

A globalizálódó gazdaságban egyre természetesebbé válik a tőke és a vállalkozások irányában megmutatkozó adóverseny, melynek során az egyes befektetési helyszínek, országok államháztartási kiadásaik racionalizálásával és hatékony államigazgatás szervezésével párhuzamosan igyekeznek minél inkább *befektetésbarát adórendszert* kialakítani. A korábbi években egyre gyorsuló tőkemozgásokra az OECD-tagországok többsége a vállalkozásokat terhelő adók szintjének leszállításával, illetve egyre újabb típusú egyedi, konkrét iparágakat, illetve tevékenységeket motiváló kedvezmények bevezetésével (például kutatás-fejlesztés) reagált. Az uniós tag-

országok között ezt a jelenséget tovább fokozta az újonnan csatlakozott államok keltette adóverseny, amelynek során a jellemzően alacsonyabb GDP-arányos újraelosztást alkalmazó államok (ez alól hazánk természetesen kivétel) alacsonyabb szinten tudták tartani a vállalkozások adóztatását. Az EU-25 tagországokat tekintve ennek eredményeként 1995 óta közel 6%-kal csökkent a tőke implicit adókulcsa.

A személyi jövedelemadóztatásban mutatkozó tendenciákkal szemben a vállalkozások és a tőke adóztatásában nem vált dominánssá az egyedi vagy szektor-, illetve tevékenység-specifikus kedvezmények felszámolása, sőt inkább az látható, hogy ezekben az adónemekben az általánosan alacsony adóterhelés hatékonyságát lényegesen javíthatják a jól célzott, minden érintett adónemen átvezetett kedvezmények, kedvezménycsoportok. A vállalkozói működés során e kedvezmények igénybevétele sokkal pontosabban ellenőrizhető, azok sokkal jobban behatárolhatóak és sokkal inkább alkalmasak a kívánt gazdasági hatás elérésére, amennyiben feltételeik mind időben, mind az egyes érintett adónemek vonatkozásában kiszámíthatóak és konzekvensek.

Mindezek alapján a vállalkozók jövedelmét terhelő adóterhek vonatkozásában szükségesnek tartjuk az alábbi kedvezménytípusok fenntartását, esetleges pontosítását, azok feltételrendszerének minden létező és fennmaradó adónemen történő konzekvens átvezetését:

- beruházási tevékenységet támogató kedvezmények a nagyvállalati és a kis- és középvállalati szektorban egyaránt (fejlesztési adókedvezmény, fejlesztési tartalék stb. a jelenlegi társasági adózásban);
- foglalkoztatást és képzést támogató kedvezmények;
- kutatás-fejlesztést elősegítő kedvezmények (K + F kedvezmény például a jelenlegi társasági adóztatásban);
- szellemi termékek előállítását, beszerzését, jogdíjköteles hasznosítását támogató kedvezmények (jogdíjból származó jövedelmek kedvezménye);
- hatékony tőkeallokációt, tőkefelhasználást és vállalatcsoport-finanszírozást, illetve az árfolyam-ingadozásból fakadó kockázatok kiszűrését segítő kedvezmények, különös tekintettel a vállalatfinanszírozásban mutatkozó piaci nehézségekre (vállalatcsoporton belüli finanszírozás, osztalék, árfolyamnyereség és csoporton belüli kamatjövedelem ked-

1. TÁBLÁZAT. JAVASLAT 2009-RE

Érintett adónem	Javaslat	Költségvetési hatás évesítve (Mrd Ft)	Megjegyzés
Járulékok	Munkáltatói járulékok csökkentése általánosan 5 százalékponttal	-300	Nettó hatás
Szja	18%-os sávhatár kitolása 5 millió forint éves jövedelemig	-350	Az adózók kevesebb mint 5%-a tartozik az 5 millió forint feletti éves jövedelemkategóriába, itt a sávhatár 100 ezer forintos emelésének 5 milliárd forintnál nem több a hatása
Áfa	Az általános kulcs 24%-ra emelkedik	330	
Ingatlanadó	Magánszemélyek és vállalkozások általános, értékalapú ingatlanadója 1%-ban meghatározva a 30 millió forint feletti ingatlanokra	60	Feltételezve, hogy a mentesség csak a lakásokra vonatkozik, valamint a jelenlegi helyi adók a mentességgel nem érintett kategóriában kivezetésre kerülnek
Egyenleg		-260	Évesített összegben számítva

vezményei, nem realizált árfolyam-különbözet adóztatásának elkerülése).

Jövedelemadóztatás

Az uniós tagállamok körében az elmúlt évek tendenciái nem várt adóterhelés-csökkenést hoztak a vállalkozások adóztatásában, még ha az eltérő adóalapok következtében az egyes adókulcsok nehezen hasonlíthatók is össze. Az újonnan csatlakozott tagállamok közül Bulgária és Ciprus 10%-os adókulcsa még a korábban kiugróan alacsony, 12,5%-os ír adókulcsot is alulmúlja, így Románia 16%-ával vagy Szlovákia 19%-ával szinte már csak a régiós átlagmezőnybe tartozik. Noha a hazai 16%-os társasági adókulcsunk nemzetközi összehasonlításban még ezzel együtt sem mondható magasnak, az ebből fakadó látszólagos versenyelőnyünket is elhalványítja az a körülmény, hogy ez az adókulcs messze nem tükrözi a belföldön adóköteles vállalkozások tényleges adóterhelését, amelyek nem csupán a különadó, hanem a nehezen tervezhető helyi iparüzési adó megfizetésére is kötelezettek.

Iparágtól függően így egyes vállalkozások tényleges nyereségarányos adóterhelése akár 30-40%-os is lehet, amely a jelenlegi gazdálkodási viszonyok mellett akár jelentősen is tovább romolhat, hiszen a csökkenő nyereségesség mellett a forgalomarányos iparüzési adó nyereséghez viszonyított aránya még tovább nőhet. Mindezek eredményeként a leg-sürgetőbb feladat a hazai társasági jövedelemadóztatás átláthatóvá tétele, ennek keretében a különböző alapon, évről évre változó kedvezményrendszer magában foglaló jövedelemadók rendszerét szükséges felszámolni és egy átlátható, kiszámítható kedvezményrendszerre épülő, így a gazdaságfejlesztési célokat hosszú távon megbízhatóan és hitelesen szolgálni képes társasági adó kell hogy fennmaradjon. En-

nek érdekében az átmeneti jelleggel bevezetett társasági különadó eltörlésére még 2010-ben sor kell hogy kerüljön. A kiegyensúlyozott adóterhelést ugyan szolgálhatja az 1-2 százalékpontos társasági adókulcsemelés, azonban az adó-nem kedvezményeinek rendszerén nem javasolt lényegesen változtatni. Sőt ezzel szemben cél kell hogy legyen, hogy a társasági adónemben jól működő, célzott tevékenységeket (beruházások, K + F, foglalkoztatás stb.) motiválni képes, jól ellenőrizhető kedvezményrendszerek konzekvensen megjelenjenek minden e tevékenységeket érintő adónemben, s a kedvező motivációs hatást ne rontsák le más adófajták fejlesztéseket, innovációt „büntető” szabályai (például a beruházásokat, a hozzáadott értéket terhelő helyi iparűzési adó).

Ennek alapján, illetve a vállalkozások adóztatásáról a korábbi pontban leírtaknak megfelelően a társasági adóztatás versenyképességében mutatkozó további romlások elkerülése végett szükségesnek tartjuk megőrizni és lehetőség szerint kiterjeszteni az alábbi rendelkezéseket:

- a meghatározott jövedelemhatárig, elsősorban a kis- és középvállalati szektor számára kedvezményt jelentő 10%-os adókulcsot;
- a beruházásokat segítő kedvezményeket (fejlesztési adókedvezmény, fejlesztési tartalék);
- a kutatás-fejlesztés kedvezményét;
- a szellemi termékek hasznosításából származó jogdíj-bevételre járó kedvezményt;

- a csoporton belül realizált kamat, osztalék, árfolyamnyereség kedvezményeit;
- a nem realizált árfolyam-különbözet adóztatás alól történő mentesítésének lehetőségét.

Helyi adóztatás, egyéb adónemek

A korábban jelzetteknek megfelelően a vállalkozások adóztatásának hazai rendszerében a versenyképesség kritériumai elsősorban a *helyi iparűzési adóztatás jellege és mértéke* miatt sérülnek. Ezen adónem eltérő arányban terhel különböző iparágakat és tevékenységi köröket, kifejezetten hátrányos helyzetbe hozza a foglalkoztatást, melynek költségei nem vonhatók le az adóalapból, a beruházásokat, melyek értékcsökkenése ugyancsak az adóalap része marad, éppúgy, mint a külső finanszírozásból eredő kamatköltségek vagy bármely, a vállalkozás által előállított hozzáadott érték. Ez a fajta adónem tehát *alacsony költségen történő foglalkoztatásra és alacsony hozzáadott érték előállítására serkent, fékezi az innovációt és bármely irányú fejlesztéseket*. Részben forgalmi adó jellegéből adódóan költséghatása nehezen tervezhető, miközben árképző tényezővé válva valójában kedvezőtlen inflációs hatásokat is képes gerjeszteni. Beszedése drága és körülményes, célszerűtlenül eredményez komplex adminisztrációs terheket mind az adózóknak, mind a hatóságoknak, miközben a területenként egymástól függetlenül és olykor egymással ellentétesen eljáró hatóságok kiszámíthatatlan gyakorlata

számos jogbizonytalanságot okoz. Mindezeket túl az adónem *egy korszerűtlen és hatékonyságban messze elmaradott önkormányzati rendszer fenntartását finanszírozza*.

Az adónem megszüntetése egyszeri jelentős lökést adhat a vállalkozások hazai adóztatásának. A jelentős költségvetési bevételkiesés miatt csak az önkormányzati finanszírozási és hatósági rendszer átalakításával egyidejűleg, illetve a 2,5%-os államháztartási hiánycél tartása mellett, a költségvetési kiadás-csökkentés eredményeként keletkező többletforrások felhasználásával, fokozatosan, 2010-től vagy 2011-től kezdődően valósítható meg.

Költségvetési hatásában lényegesen kisebb súlyt képviselnek, adminisztrációs szempontból azonban legalább ekkora terhet jelentenek az ugyancsak

2. TÁBLÁZAT. JAVASLAT 2010-RE

Érintett adónem	Javaslat	Költségvetési hatás (Mrd Ft)	Megjegyzés
Járulékok	További 3%-os járulékcsoökkentés a munkáltatói járulékok vonatkozásában	-480	Nettó hatás a 2009. évi intézkedéssel együttesen számítva
	Tételes eho 5000 forintra emelése	100	Nettó hatás
Szja	A családi kedvezményen kívüli szja-kedvezmények, átalányjellegű különadók (eva, ekho, tételes átalányadó stb.) megszünek	-345	Vállalkozói szja-átalányadó megszüntetése: -2 Mrd Ft. Tételes átalányadó megszüntetése: -0,1 Mrd Ft; eva megszüntetése (az érintett adónemek egyenlegében): -6 Mrd Ft; ekho megszüntetése (az érintett adó- és járuléknemek egyenlegében): +13 Mrd Ft. Mindezek az előző évi adóátlahatással együtt
	Magánszemélyek különadója megszünik	-29	
	A tőkejövedelmek adója 18%	-30	
Vállalkozások adóztatása	Vállalkozások különadójának megszüntetése és 18%-os társasági adóztatás	-70	Vállalkozások különadójának megszüntetése: -208 Mrd Ft. Adókulcs 18%-ra emelése: +65 Mrd Ft
Forgalmi adók	Jövedéki adótételek 10%-os emelkedése az ásványolaj-termékeken kívüli minden jövedéki termék kategóriában	31	Jövedéki adó 25 Mrd Ft, erre jutó áfa: 20%-os kulcs esetén 5 Mrd Ft, 23%-os kulcs esetén 6 Mrd Ft (dinamikus éves, azaz 12 hónapos eredményszemléletű kihatás)
Áthúzódó hatások (áfa, ingatlanadó)		390	
Egyenleg		-433	A 2009-re vonatkozó intézkedések hatásaival együttesen számítva

vállalkozásokat terhelő úgynevezett *kisadók*, ideértve a kulturális járulékot, rehabilitációs hozzájárulást, szakképzési hozzájárulást, innovációs járulékot stb. Ezen adónemek ugyancsak nehezen tervezhetők, esetleges szabályozás és hatósági gyakorlat jellemzi őket, így kivezetésük irracionális terhektől szabadíthatja meg a vállalkozásokat, miközben jelentősen javíthatja az adórendszer átláthatóságát, a hatósági adminisztráció hatékonyságát. Az ilyen adónemekben egyébként támogatandó, képzési vagy fejlesztési célokat szolgáló kedvezmények átvezethetők lehetnek a fennmaradó vállalkozói adóztatás rendszerébe. Azok egy része (például kutatás-fejlesztési kedvezmények) már egyébként is elérhetőek és lényegesen megbízhatóbban ellenőrizhetőek, mint a sokszor csak formai kritériumokat kimerítő és valós, érdemi kutatást legfeljebb csak dokumentáló, de az innovációs járulék terhére mégis elszámolt vállalati kiadások.

Vagyonadó, ingatlanadó

A vagyon- és azon belül az ingatlanadóztatás rendszerének átalakítása során nem kerülhető el a *vállalkozói ingatlanvagyon adóztatásának felülvizsgálata* sem. Az ezen adózoói körre is kiterjesztett 1%-os mértékű érték-alapú ingatlanadó kiválthatja a jelenlegi, jellemzően területarányos ingatlanadóztatást, miközben összességében költségvetési szinten legfeljebb 40%-os teheremelkedést eredményez. S noha az ingatlanadó összességében emelkedése a vállalkozói ingatlanvagyon használata útján a legtöbb vállalkozás költségstruktúrájába beépülhet, az ingatlanadóztatás ezen átalakítása ezzel egyidejűleg azonban forrást teremthet a lényegesen nagyobb terhet jelentő helyi iparüzési adó kivezetéséhez.

Tőkejövedelmek

Kifejezetten a hazai tulajdonosi körrel rendelkező vállalkozások, elsősorban a kis- és középvállalati szektor szereplőinek finanszírozási helyzetét segítené, illetve javítaná, ha ezen tulajdonosi kör megtakarítása és az azokból eszközölt tőkebefektetései vonatkozásában az élők munkát terhelő adóztatásban javasolt csökkentéshez hasonló mértékű *adómérséklés* lenne elérhető. Ennek alapján vizsgálható, hogy a magánszemélyek adóztatásában a tőkejövedelmek (osztalék, kamat, árfolyamnyereség) adókulcsa az összevont adóalap adótáblájának alacsonyabb kulcsához igazodjon, azaz 18% legyen. Effajta kulcscsökkentésre

3. TÁBLÁZAT. JAVASLAT 2011-RE			
Érintett adónem	Javaslat	Költségvetési hatás (Mrd Ft)	Megjegyzés
Járulékok	További 2%-os járulékcsoökkentés a munkáltatói járulékok vonatkozásában és egységes járulékfizetési felső határ minden járulék vonatkozásában évi 15 millió forintnál	-640	Nettó hatás a 2009. és 2010. évi intézkedéssel együtt
Szja	Adójóváírás megszüntetése, alsó sávhatár kitolása 15 millió forintig	-230	A korábbi évek adótáblát érintő módosításainak és az adókedvezmények megszüntetésének hatásával együtt (kb. 45 milliárd)
Vállalkozások adóztatása	Kisadók (innovációs járulék, kulturális járulék stb.) megszüntetése	-150	A természetben teljesített szakképzési hozzájárulással és innovációs járulékkal együtt
	Helyi iparüzési adó kivezetésének megkezdése	Több évre áthúzódó hatás	A teljes adónem kivezetése 520 milliárd forintos bevételi tételt érint
Áthúzódó hatások (áfa, ingatlanadó, magánszemélyek különadója, tételes eho, tao, jövedéki adó)		390	
Egyenleg (az iparüzési adó kivezetése nélkül)		-630	A 2009-re és 2010-re vonatkozó intézkedések hatásaival kumuláltan számítva
Egyenleg (az iparüzési adó kivezetésével)		-1150	

azonban álláspontunk szerint kizárólag akkor kerülhet sor, ha a hazai adóztatás szabályrendszere – akár nemzetközi példákat is felhasználva – biztosítani tudja, hogy *kedvezményes adózású tőkejövedelemként bármely egyéni vagy társas vállalkozásból csak a ténylegesen befektetett tőke hozadéka kerülhessen kivonásra*, hiszen az a kedvezményes adókulcs alkalmazása mellett társadalombiztosítási járulékterheket sem visel. Mindez tehát csakis olyan szabályrendszerben képzelhető el, ahol bármely egyéni vagy társas vállalkozó a személyes közreműködése eredményeként keletkező, akár az általános piaci viszonyok szerint is megállapítható jövedelem után szükségszerűen mint tevékenységből származó jövedelem után fizeti meg az összevont adóalapra eső adó- és járulékterheket, és a tőkejövedelmekre eső kedvező adóztatást legfeljebb az azt meghaladóan a vállalkozásban fennmaradt jövedelemre nézve alkalmazhatja (ahogy az a nemzetközi gyakorlatban egyébként ma már általánosnak mondható).

Vállalatfinanszírozást segítő javaslatok

A jelen gazdasági környezetben és a pénzpiacok jelen állapotában külön figyelmet érdemelhetnek mindazon javaslatok, technikai módosítások, amelyek költségvetési bevételkiesést nem vagy nem jelentős mértékben okoznak, azonban jellegüknél fogva alkalmasak lehetnek a dráguló és

egyre korlátozottabban elérhető finanszírozási források mozgósítására, illetve a vállalkozások tevékenysége során felmerülő egyedi finanszírozási problémák elhárítására.

A javaslatok jelentős hányada az *illetékszabályok* körét érinti. E szabályok egyrészt jelenleg kifejezetten hátrányosan sújtanak minden olyan finanszírozási technikát, melynek keretében a finanszírozó ingatlanvagyon biztosítéka mellett mutat készséget források rendelkezésre bocsátására. Ezzel szemben azonban az ingatlan biztosítéki értékét maximálisan kihasználni képes *finanszírozási technikák*, mint például a visszlízing, számos vállalkozás forrásigényének orvoslására lenne alkalmas, legyen az kis- és középvállalat vagy akár nagyvállalat. Az effajta eszközalapú finanszírozás azonban a jelenlegi illetékszabályozás, azaz a felmerülő dupla illetékfizetési kötelezettség mellett nem lehet képes kiváltani az akadozó hitelfinanszírozást. Mindezekre figyelemmel javasolt az illetékszabályozás vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálata.

Ugyancsak javasolt az illetékszabályok egyedi kedvezményeire vonatkozó törvényi határidők felülvizsgálata, különös tekintettel az ingatlanok meghatározott időn belüli továbbértékesítéséhez kötött 2%-os kedvezményes mértékű *ingatlanforgalmazói illetékre*, valamint a telek lakóingatlanlannal történő négy éven belüli beépítésének esetére járó *illetékmentes vagyonszerzés szabályaira*. A korábbi piaci körülményekre és gyakorlatra tekintettel meghatározott időszakok a jelen piaci feltételek mellett túlzottan szigorúnak és méltánytalannak bizonyulhatnak, ezért indokolt lehet legalább további két évvel történő kiterjesztésük.

Hasonló felülvizsgálatra szorulhat a jellemzően a kis- és középvállalati szektor által a társasági adózásban igénybe vett *fejlesztési tartalék szabályrendszere*, amely vállalt beruházások realizálását meghatározott törvényi határidőhöz kötötte, ennek kiterjesztése azonban a lényegesen megváltozott gazdálkodási körülményekre tekintettel ugyancsak indokolt lehet.

Végül megfontolásra érdemes lehet a meg nem fizetett, illetve később meg nem térülő követelések adójogi kezelésének komplex vizsgálata. E körben különösen a kis- és középvállalati szektorban javasolt lehet elsősorban a forgalmi adóztatás pénzforgalmi szemléletű átalakítása, melynek során a terméket értékesítő, illetve szolgáltatást nyújtó fél a forgalmi adó megfizetésére a vételár realizálásával válna kötelezetté, így nem kényszerülne az áfa költségvetés számára történő kockázatos előfinanszírozására. Hasonló okokból megfontolandó lehet a rossz, bedőlő, meg nem térülő követelések forgalmiadó-terheit a vállalkozások helyett a költségvetésre terhelni. Ugyancsak átgondolandó, hogy a vállalkozások közti kintlévőségek várható minőségromlása és megtérülési esélyeinek csökkenése indokot adhat-e a társasági adóztatás effajta költségek elszámolását korlátozó szabályainak enyhítésére.

Technikai egyszerűsítést szolgáló javaslatok

Nem kívánjuk lebecsülni a fenti, részletesen ismertetett javaslatokon túl az adórendszer és az azt működtető és felügyelő hatósági rendszer egyszerűsítéséből fakadó potenciális előnyöket. Elaprózott technikai javaslatok helyett e körben csupán azon néhány javaslatra szeretnénk utalni és mellettük támogató véleményt nyilvánítani, melyek jó ideje a szakmai viták napirendjén vannak, azonban megvalósításuk irányában sosem alakult ki kellő döntéshozói elkötelezettség.

Elsőként a már ismertetett javaslatok azon sajátosságát érdemes kiemelni, miszerint az adórendszerünkben jelenleg megtalálható adónemek száma már önmagában *feleslegesen bonyolítja és alacsony hatékonyságúvá teszi az adóterhek kivetését és beszedését*. Jelentős arányban kell csökkenteni az olykor partikuláris érdekek mentén létrejött és általános gazdasági törvényszerűségeket figyelmen kívül hagyó kisdókat és egyéb elszaporodott adónemeket. Mind a foglalkoztatás, mind a vállalkozások, mind a fogyasztás, mind a vagyon adóztatását a lehető legegyszerűbb, legkevesebb számú, s így könnyen átlátható és tervezhető adónemben kell megoldani. Ez értelemszerűen nem jelenti a fennmaradó adónemek túlegyszerűsítésének igényét, hiszen ahogy korábban bemutatásra került, például a vállalkozások adóztatása terén továbbra is célszerű mindezzel együtt megfelelő kedvezményrendszerek, motivációs eszközök megtartása, melyek azonban egy adónemen belül maradvá lényegesen nagyobb hatékonysággal lehetnek képesek kedvező hatásaikat kifejteni.

Hasonló okokból javasoljuk megfontolásra a foglalkoztatásra eső adó- és járulékterhek rendszerében az úgynevezett *szuperbruttósítás intézményének* bevezetését. E rendszer, melynek keretében minden, a munkabérrre eső közteher a bruttó jövedelemből kerülne levonásra, lényegesen egyszerűbbé, tervezhetőbbé és átláthatóbbá teszi mind az állami szabályozás és döntéshozatal, mind munkáltató és munkavállaló számára a foglalkoztatással kapcsolatos közterhek rendszerét, így még egy esetlegesen bonyolult rendszerátállást követően is rengeteg előnnyel járhat.

Végezetül meg kell említeni: a hazai adóhatósági szervezetrendszer az elmúlt években már sokat fejlődött, de a helyi adóztatás vonatkozásában még mindig szétaprózott, szétterjedt és egymással olykor együtt sem működő szervezeti egységekből áll. Ahogy korábban a járulékbeszedés és a közelmúltban az illetékbeszedés hatósági szervezeti háttere is sikerrel integrálható volt az állami adóhatóság szervezetrendszerébe, úgy álláspontunk szerint mind a hatósági munka hatékonyságát, mind a vállalkozói adminisztráció lényegesen egyszerűsítését szolgálná, ha a helyi adók beszedését is az állami adóhatóság szervezete végezné; ez értelemszerűen semminemű változást nem jelentene ezen adóbevételek elosztásában.