

Ohnsorge-Szabó László: Az állam funkcióiról, az adócsökkentésről és a versenyképességről

Az állam feladatainak átláthatósága szükséges feltétele a távlatos gondolkodásnak, és annak, hogy a közösség egyszerű tagja is átlássa, mit nyújt az állam adó- és járulékfizetéséért cserébe. Ezáltal teremthető meg a bizalom a nagypolitika és a jövő iránt. Ezt szolgálhatja a közkiadásoknak és állami bevételeknek a lényegre koncentráló, viszonylag közérthető összefoglalása és nemzetközi összehasonlítása, amely a stratégiai döntésekhez szükséges választói tisztánlátást megteremti.

Az állam kiadásai nem improduktívak, ezt csak egy elavult marxista vagy neoliberális tanrendszer merné állítani. Nemcsak a növekedéstől független fogyasztást jelentenek, hanem hozzájárulnak a növekedéshez, így amennyiben úgy csökkentjük az adókat, hogy az ellentételezésenként csökkentett kiadások miatt az adott állami funkció ellátása is csorbát szenved, akkor az előbb-utóbb negatívan hat a növekedésre, ami ellentételezi az adócsökkentéstől várt pozitív hatást.

A haszonelvű adóztatás szerint azoknak kell adózniuk, akiknek hasznuk származik belőlük, az adóztatási jog és a kiadási oldali illetékességek összehangolása mögött ez a gondolat húzódik meg. A kormányzatok adókból és közszolgáltatásokból álló csomagokat kínálnak, a vállalatok pedig ilyet keresnek. Ha a vállalatok telephelyük megválasztásakor e szerint az elv szerint járnak el – és ennek feltevése az etikai minimumot várja el a vállalatától –, akkor félrevezető csak az adóterhet önmagában, a közszolgáltatási szinttől különválasztva vizsgálni.¹ Ezen nem változtat az, hogy a mobil tényezők adóztatása az optimálisnál kisebb lesz a globális verseny körülményei között (azaz a működőtőke által igénybe vett szolgáltatások költségeit jelentős részben a lakossággal fizettetik meg), és a kiadások szerkezete is torzulhat (a mobil tényező javára, a kevésbé mobil rovására). A nemzetállamok érdekelték ezért az adóharmonizációban, de emellett és ennek hiányában sem csak a kiadásoktól, közszolgáltatásoktól függetlenített adóversenybe való beszállás a megfelelő politika.

Az uniós országoknak, így Magyarországnak is jelentős felhalmozott, de nem monetarizált adóssága van. Ennek egy részét az unió Bizottsága is vizsgálja (bár problematikus módon, mikor a demográfiai folyamatok és a társadalmi tőke leromlásának folyamatát a nyugdíjrendszerek adósságával kapcsolatban *közvetve* elemzi), csak esetenként észleli (egyes közszolgáltatást végző vállalatok adósságát csak akkor, mikor az állam átvállalja), más részét jelenleg figyelmen kívül hagyja (a humánreprodukción biztosító bérek évtizedes lemaradása vagy a környezetileg fenntarthatatlan gazdasági pálya miatti implicit adósság). Ezen adósságaink leépítésében ugyan szerephez juthatnak az uniós források, de nem mindegyikében, és egyiket sem oldják meg automatikusan.

A gyakran emlegetett maastrichti kritérium, a bruttó adósság problémája csak a jéghegy csúcsa. Tökéletlenül mutatja az állam vagyoni pozícióját is, pedig erre lenne hivatott, erre a *nettó* adósságszám is alkalmasabb lenne. A bruttó adósság változása mindezek miatt *önmagában* a fenntarthatóságnak csak tökéletlen mutatója. Az 1. táblázat kísérletet tesz arra, hogy az összes nettó, explicit és implicit államadósságot *együtt* bemutassa.

¹ Mike 1999. 261.

1. Tábla

Explicit és implicit adósság Magyarországon

	2004.
Bruttó monetáris adósság a GDP%-ában (+)	59,9
Derogációk (környezeti és útburkolaterősítési) (+)	5,4
BKV és MÁV adóssága (+)	1
Vasút elmaradt beruházásai (+)	5
Társadalmi tőke deficitje, nyugdíjrendszer (1) (+)	40
Társadalmi tőke deficitje, egészségügy (+)	3
Ökológiai deficit, CO2 túltermelés (2) (+)	16
MNB devizatartalék (-)	15,7
Magánnyugdíjrendszer követelése (-)	3,0
Korrigált nettó implicit és explicit adósság Magyarországon	112

(1) P.Kiss Gábor – Karádi Péter – Krekó Judit, 2005. 54.; Benczúr Péter 1999.

(2) Alapul vett szám: 3360 mrd Ft-ra teszik szakértők a CO2 kibocsátás 42%-os csökkentését. Bakoss Géza - Zsebik Albin: A lakossági energiafelhasználás csökkentésének lehetőségei és környezetvédelmi hatásai (Zöld Belépő, 64. számú füzet), In Kerekes Sándor - Kiss Károly (szerk) 2003.

Látható, hogy az így adódó adósság nagyobb, mint a szokásos maastrichti bruttó és monetizált adósság. Ebből azonban nem következik, hogy még keményebben, tekintet nélkül az implicit adósságra, csökkentsük a monetarizáltat, hanem az, hogy olyan stratégiát válasszunk, amely az explicit és implicit adósság együttes összegének csökkentését tűzi ki célul. A monetáris adósság csökkentése támogatandó cél. Azonban amennyiben ez az egyéb – implicit – adósságok növelésével történik, vagy a környezeti és kulturális-társadalmi tőke leépítésével, akkor nem kívánatos. Az állami kiadások felülvizsgálatakor tekintetbe kell venni az implicit adósságra gyakorolt hatásokat.

Az újonnan csatlakozó országokban a '90-es évek első kétharmadában az állami kiadások visszafogása volt az egyik eszköze a pénzügyi (költségvetési és fizetési mérleg) egyensúly javításának, így képződött az előbbieken említett implicit adósságok egy része. Ez olyan alapvető különbség a mostani kohéziós országok és a csatlakozók között, amelyet az euróövezeti csatlakozást minél gyorsabban kivitelezni akaró tanulmányok nem vettek figyelembe.² Arra is tekintettel kell lennünk, hogy a legutóbbi csatlakozások óta is jelentősen gyarapodó *acquis* átvételével kapcsolatos nagyobb mennyiségű feladat áll előttünk, ami a nemzeti költségvetés nagyobb leterheltségét vonja magával. Ha bizonyos állami funkciók ellátatlanul maradnak, az implicit államadósság akkor is növekedhet, ha a monetáris adósságunk csökken. Az állami kiadásoknak olyan csökkentése fogadható el, amely az implicit államadósságot nem növeli.

Az állam követeléseinek, azaz a *nettó* monetizált adósság figyelembe vételének indokoltságát sokan szóvá teszik,³ ez a megfontolás kevésbé forradalmi. A társadalmi illetve a humán tőke számszerűsítés már komoly kihívást jelent, és általában figyelmen kívül is hagyják. A társadalmi tőke fogyása sokkal bonyolultabb annál (a társadalmi tőke leépülésének csak egyik szindrómája a demográfiai hanyatlás), hogy a nyugdíjrendszer adóssága teljesen és pontosan mérje, de ez jobb híján mégis mutat valamit; ezért vettük alapul a társadalmi tőke hiányának mutatójaként ezt a számot.

² lásd. Csajbók Attila – Csermely Ágnes (szerk.) 2002

³ Lásd P. Kiss et al. 2005. 16.

A demográfiai változások, az alacsony gyerekszám, az öregedés és az ennek következtében a nyugdíjrendszerben képződő implicit adósság csökkentését a bevett, a Bizottság által is képviselt elgondolás szerint a monetizált adósság csökkentésével (tartósan egyensúlyban levő költségvetéssel) kell ellensúlyozni. A szükséges monetáris adósságcsökkentés számításánál adottnak, nem befolyásolhatónak veszik a népességfogyás tényét és mértékét. Ennek a logikának az a belső ellentmondása, hogy amennyiben a népességcsökkenés folyamatát nem tudjuk megállítani, akkor előbb- utóbb elfogy a népesség, ami sokkal súlyosabb és alapvetőbb probléma, mint az államadósság nagysága. (A nem létező népesség adóssága értelmezhetetlen fogalom.) A monetáris adósság rövid-középtávon való csökkentésének csak akkor van értelme, ha feltételezi, hogy idővel, hosszabb távon - vagy a születésszám növekedésével, vagy bevándorlással - megáll a népességfogyás. Ha viszont a születésszám növelés és a bevándorlás a rendelkezésre álló eszközök a probléma kezelésére, akkor indokolt lenne ezeket már ma alkalmazni: nem látható be, miért kellene ezzel várni. És ennek megfelelően kellene értékelní az ezeket az eszközöket alkalmazó gazdaság- és költségvetési politikát. Magyarán a bevett uniós bizottsági szemlélet indokolatlanul passzív, az aktív beavatkozás lehetőségét nem keresi. És nem veti fel azt a kérdést, vajon az állami deficit- és adósságcsökkentés olyan módon történik-e, amely tovább élezi a demográfiai leépülést a létbizonytalanság növelésével, a humán tőke leépítésével vagy egyéb más módon.

Azonban ha az adósság-fogalmat kitágítjuk az általunk javasoltak szerint, akkor ez a fajta túlzottan szűk megközelítés elkerülhető. Ha a monetizált adósság csökkenését a demográfiai romlás és a humántőke csökkenése teszi lehetővé, akkor az itt alkalmazott módszer szerint nő a társadalmi tőke deficitje/adóssága, így valójában nem történt előrelépés. A dolog analóg azzal, amikor a monetizált adósságot az állam vállalati vagyonának privatizálásával csökkenti vagy nem engedi nőni. Valójában az állam széles értelemben vett *nettó* adóssága - amely azt is figyelembe veszi, hogy mi van az állam vagyonával (polgáraival, fizikai és természeti vagyonával) - ezzel nem csökkent.⁴

A fentiek miatt a pronatalista, családbarát politika minden részpolitikát, a gazdaság- és költségvetés politikát át kellene hasson, hogy a társadalmi és természeti tőkében mutatkozó deficitet csökkenteni lehessen. Egyes javaslatok megítélésem szerint ennek ellentmondanak, jelesen azok, amelyek az állam „radikális karcsúsításán” százezres elbocsátásokat értenek.⁵

A sokak által emlegetett, és Magyarország által követendőnek, sőt követhetőnek vélt „ír csoda” és a magyar valóság között számos különbség van, köztük az egyik alapvető és igen nagyfokú – különösen ha a fenti implicit adósság-paradigmát alkalmazzuk -, hogy miközben a magas születésszám miatt ott egy fiatal, jól képzett munkaerő állt rendelkezésre, nálunk ennek az ellenkezője a helyzet. Ez a különbség a hazai költségvetés számára igen nagy terhet, az ír számára relatív könnyebbséget jelent.

⁴ Egyesek talán felhívnák arra a figyelmet, hogy a fenti adósságok egy része nem feltétlenül jelent állami adósságot, annak ledolgozásában a magángazdaság is részt vállal. Ebben van igazság, jelenleg azonban az árviszonyok olyanok, hogy legalább 30-50%-os állami támogatás nélkül pl. az üvegházgáz-emisszió csökkentésben nem várható jelentős mértékben magángazdasági szerepvállalás. A táblázatban szereplő szám a CO₂-emisszió 42%-os csökkentését tartalmazza, ennél többre lenne szükség a fenntarthatósághoz. Így amekkora részben a magángazdaság szerepvállalása várható ezen a téren, olyan mértékben maga a feladat is nagyobb lehet.

⁵ Cséfalvay („Tíz tételben a gazdaságpolitikáról”. *Magyar Nemzet*, 2005. február 9.) az államigazgatás karcsúsítását nem minden alap nélkül követeli, viszont ez – amint azt az alábbiakban bemutatom – nem történhet a tömeges elbocsátások formájában, sokkal inkább a bérek és juttatások korrekciójával.

Módszertani problémák

Az alábbiakban különböző modellt megtestesítő európai uniós államokat emelek ki.⁶ A brit, a svéd, a német, a francia, a portugál, a cseh és szlovák modellek átlagukban és egyenként is megtestesítenek egy bizonyos referenciát, amelyhez viszonyítani lehet a magyar állam szerkezetét. A britek az angolszász, kisebb államot, a franciák és a németek – súlyuknál fogva - az Európa összképét megadó modellt, a svédek az átlagosnál nagyobb jóléti skandináv modellt, a portugálok az átlag alatti fejlettségű, kohéziós ország mintáját testesítik meg. A csehek és a szlovákok pedig a velünk együtt csatlakozott, történetüket tekintve leginkább hozzánk hasonló államokat testesítik meg.

Először ezek költségvetésének először 10 elemű GDP-arányos konszolidált kiadási funkcióin vizsgálom, a magyar állammal összevetve milyen fajta megoldások léteznek Európában. Majd a közületi alkalmazottak létszámát és szerkezetét vizsgálom. Azután az adóbevételek nagyságát és szerkezetét hasonlítom össze, különös tekintettel az adócsökkentési tervekre és az euróövezeti csatlakozásra.

Előjáróban tisztázni kell, hogy az összehasonlítást módszertani problémák nehezítik. Igen problematikusnak látszik, és bizonyos értelemben a majdani elemzést is érdemlegesen torzíthatja, az általános közszolgáltatások összehasonlításának korlátozottsága. Ebben a funkciócsoportban található *Magyarországon* az általános közösségi szolgáltatások, az államadósság kezelés (kamatkiadások), valamint a funkcióba be nem sorolt kiadások (nálunk jelentős részben az európai uniós hozzájárulásunk 2004-től). Az általunk vizsgált néhány ország esetében kizárt, hogy a mienkhez hasonló módon állítsák össze az általános közszolgáltatások funkciócsoportját. Erre abból lehet következtetni, hogy amennyiben levonjuk belőle a kamatkiadásokat, akkor negatív számot kapunk (Nagy-Britannia esetében 2001-ben), illetve olyan kicsi számot (GDP-arányosan 0,1%-os nagyságút, mint Nagy-Britanniában 2002-2003-ben vagy Franciaországban 2001-ben), amely kisebb még az európai uniós tagdíjak nagyságánál is. Így az általános közszolgáltatásokat minden bizonnyal a többi funkciónál számolják el. Ebből látszik, hogy a szükséges homogenitás nem feltétlenül van meg a tagállami statisztikákban, így az eredményeket óvatosan kell értékelni. Az EU újabban törekszik a tagállamok funkcionális költségvetési statisztikáit összehasonlíthatóvá tenni, amennyiben ennek eredménye elkészül, érdemes lehet újraelemezni a számokat.⁷

Fontos megjegyezni (mivel egyes nemzetközi összehasonlításokban ezt a problémát nem kezelik fontosságának megfelelően), hogy a GDP-arányos kiadásokat befolyásolja az adórendszer: abban az országban, ahol magasabbak az adók, ott az állami újraelosztási hányad és különösen a személyi kiadásokat nagyarányban tartalmazó állami kiadási funkciók, nagyobbban látszanak annál, mint amekkorák a valóságban: a közületi szférában szedett közvetlen adók ill. a közületi alkalmazottakat terhelő járulékok valójában az állam méretének és gazdasági súlyának megítélése szempontjából irrelevánsak, hiszen amit egyik kézzel kiad, a másikkal visszaszedi. (Ennek jelentőségét a szlovák adatok elemzésekor konkrétan bemutatjuk.)

⁶ Az országok kiválasztásában törekedtem arra, hogy Cséfalvay (2004.99-119.) által ismertetett, a globalizációra adott különböző válaszokat kifejező modell-országokat (kalmazmus, német modell, neotaylorizmus, periférikus fordizmus, primitív taylorizmus) kerüljenek be. Cséfalvay szerint e modellek határozott hierarchiájában előrehaladni csak lassan araszolva lehet, és Magyarország – bár talán a rendszerváltás után közvetlenül még lehetett volna másként - a hierarchia legálján levő primitív taylorizmusba sorolható. Ennek viszont a neoliberalizmus és a küldős rugalmasság az attribútuma.

⁷ Egyes esetekben (pl. Svédország esetében) a GFS-ben szereplő funkciók nem egyeznek meg az IMF költségvetési adatokat bemutató kiadványában található összesen, de a különbség nem olyan mértékű, hogy a végeredményt szót érdemlő módon befolyásolhatná.

A közületi létszámok elemzésével kapcsolatban el kell mondani a következőket. Az ISIC Rev.3 bontás szerinti 1., közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás, 2., oktatás és 3., egészségügyi, szociális munka kategóriákat emeltük ki, ahol az állami foglalkoztatottak túlnyomó többsége található, ill. amely kategóriákban az állam adja a dolgozók túlnyomó részét. Magyarország esetében van ugyan eltérés a hivatalos közületi foglalkoztatotti szám, és az itt felsorolt ágazatok összes foglalkoztatottja között, azonban nemzetközi összehasonlításban még mindig ez az az elérhető adattípus, amelyen összehasonlítást lehet tenni anélkül, hogy az egyes országok statisztikai hivatalaival külön levelezésbe ne kezdjünk.

A kiadási szerkezet elemzéséhez képest eltérést jelent, hogy Franciaországra nem találtunk statisztikát, viszont Lengyelországra és Írországra – amely költségvetési funkcionális kiadásai nem voltak elérhetők – sikerült foglalkoztatási szerkezeti adatokat lelnünk.

Kiadási szerkezet

Az 2. tábla azt mutatja, GDP-arányosan az egyes általunk kiválasztott országok állami kiadásainak funkcionális bontását.

2. Tábla

Európai országok közkiadásainak szerkezete								
	Csehország	Franciaország	Nagy-Britannia	Németország	Portugália	Svédország	Szlovákia	Magyarország
	2003.	2001.*	2003.	2003.	2003.	2003.	2003.	2003.
Általános közszolgáltatások	4,7	7,2	2,7	6,4	6,3	8,4	5,0	9,8
kamat nélkül	3,9	4,2	0,7	3,3	3,2	5,3	2,4	5,6
Védelem	2,1	2,4	3,0	1,2	1,6	2,0	1,8	1,4
Rendvédelem és közbiztonság	2,5	1,0	2,3	1,6	1,9	1,4	2,0	2,1
Oktatás	4,7	6,3	5,5	4,1	6,6	7,3	4,4	6,8
Egészségügy	7,0	7,9	7,4	6,5	6,5	6,8	8,4	5,3
Társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások	14,5	21,6	17,3	22,8	12,9	23,2	13,3	15,7
Lakásügyek, települési és kommunális szolgáltatások	2,2	1,1	0,8	1,2	0,9	0,9	1,1	1,8
Szabadidős, kulturális és vallási tevékenységek és szolgáltatások	1,1	0,9	0,6	0,7	1,1	1,1	0,9	1,7
Környezetvédelem	1,2	1,3	0,6	0,6	0,6	0,3	0,8	0,8
Gazdasági funkciók	7,5	5,7	3,4	3,9	5,3	4,7	4,7	5,6
Összesen	47,5	55,3	43,5	49,0	43,7	56,1	42,3	50,9

*Általános közszolgáltatások adata 2002-re vonatkozik

Egyes funkciók sokféle részfeladatot fednek, ezért indokolt ezeket röviden ismertetni. Az általános közszolgáltatások között szerepelnek az általános közösségi szolgáltatások (törvényhozó és végrehajtó szervek, pénzügyi és költségvetési tevékenységek és szolgáltatások, külügyek, alapkutatás és műszaki fejlesztés, egyéb általános közösségi szolgáltatás), valamint az államadósságkezelés és a funkcióba nem sorolt tételek. A rendvédelem és közbiztonság tartalmazza a igazságszolgáltatást, a rend- és közbiztonságot, tűzvédelmet, büntetés-végrehajtási igazgatást és működtetést. A társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások tartalmazzák a táppénzt, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatásokat, a normál nyugellátásokat, az egyéb társadalombiztosítási ellátásokat, munkanélküli ellátásokat, a családi pótlékot és gyermekeknek járó juttatásokat, az egyéb szociális támogatásokat és jóléti szolgáltatásokat. A gazdasági funkcióknál szerepel a tüzelő-, üzemanyag- és energiaellátás, a mező-, erdő-, hal- és vadgazdálkodás, a bányászat és ipar, a

közlekedés és az egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások (úgy mint többcélú fejlesztési programok valamint egyéb gazdasági tevékenységek és szolgáltatások, köztük a regionális fejlesztési kiadásokkal).

A 3. tábla a kiemelt országok GDP-arányos funkcionális kiadási szerkezetének eltérését mutatja Magyarországtól (negatív szám azt mutatja, hogy GDP-arányosan mennyivel költ az illető ország kevesebbet, mint Magyarország).

3. Tábla

Eltérések Magyarország és a kiemelt európai országok kiadási szerkezetében

	Csehország	Franciaország	Nagy-Britannia	Németország	Portugália	Svédország	Szlovákia
Általános közszolgáltatások	-5,1	-2,6	-7,1	-3,4	-3,5	-1,4	-4,8
kamat nélkül	-1,8	-1,4	-4,9	-2,4	-2,4	-0,3	-3,2
Védelem	0,6	1,0	1,6	-0,2	0,2	0,6	0,4
Rendvédelem és közbiztonság	0,4	-1,1	0,2	-0,5	-0,2	-0,7	-0,1
Oktatás	-2,2	-0,5	-1,4	-2,7	-0,2	0,4	-2,5
Egészségügy	1,7	2,6	2,1	1,2	1,1	1,5	3,1
Társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások	-1,1	5,9	1,6	7,2	-2,8	7,6	-2,4
Lakásügyek, települési és kommunális szolgáltatások	0,4	-0,7	-1,0	-0,6	-0,8	-0,9	-0,6
Szabadidős, kulturális és vallási tevékenységek és szolgáltatások	-0,5	-0,8	-1,1	-1,0	-0,5	-0,6	-0,8
Környezetvédelem	0,4	0,6	-0,2	-0,2	-0,1	-0,4	0,0
Gazdasági funkciók	1,9	0,0	-2,2	-1,7	-0,4	-0,9	-0,9
Összesen	-3,4	4,4	-7,4	-1,9	-7,2	5,2	-8,6

A 4. tábla a mintában szereplők országok GDP-jével súlyozott átlagos kiadásait tartalmazza, valamint az egyes funkciókon a legnagyobb és a legkisebb relatív összeget költők számait emeli ki. Utóbbiak alapján formálódik ki az európai „maximális” és „minimális” állam modellje. (Ezek a valóságban nem létező államok olyan kiadási szerkezettel rendelkeznek, amelyben az általunk kiemelt országok közül a legnagyobb ill. legalacsonyabb GDP-arányos költségek szerepelnek.) A súlyozás miatt az átlag a francia, német modellhez „húz”. Fontos megjegyezni, hogy a britek kihagyásával kapott átlag, és minimum az általános közszolgáltatások esetében mindenképpen jobb képet ad, mint a velük együtt számított a brit kimutatások módszertani problémája miatt.

4. Tábla

Átlagok, maximum és minimumértékek a kiemelt európai országokban

	súlyozatlan átlag	súlyozatlan átlag**	súlyozott átlag (GDP-vel)	GDP-vel súlyozott átlag	GDP-vel súlyozott átlag a kohéziós országokban	maximum	minimum
Általános közszolgáltatások*	5,8	6,3	5,8	6,8	5,7	8,4	4,7
kamat nélkül*	3,3	3,7	3,0	3,7	3,3	5,3	2,4
Védelem	2,0	2,0	2,0	2,0	1,7	3,0	1,2
Rendvédelem és közbiztonság	1,8	1,8	1,6	1,6	2,1	2,5	1,0
Oktatás	5,5	5,5	5,3	5,3	5,9	7,3	4,1
Egészségügy	7,2	7,2	7,2	7,2	6,8	8,4	6,5
Társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások	17,9	17,9	20,8	20,8	13,4	23,2	12,9
Lakásügyek, települési és kommunális szolgáltatások	1,2	1,2	1,0	1,0	1,3	2,2	0,8
Szabadidős, kulturális és vallási tevékenységek és szolgáltatások	0,9	0,9	0,7	0,7	1,1	1,1	0,6
Környezetvédelem	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,3	0,3
Gazdasági funkciók	5,0	5,0	4,4	4,4	5,8	7,5	3,4
Fentiek összesen	48,2	48,7	49,5	50,5	44,6	65,0	35,5

*Az általános közszolgáltatások és ennek kamat nélküli nagysága átlagát ill. a minimumát a brit számok kihagyásával számoltam

Az 5. táblázat azt mutatja, hogy 2003-ban Magyarország milyen mértékben tért el az „átlagos” európai kiadási szerkezettől, illetve az európai „maximális” és „minimális” államtól. Fontos megjegyezni, hogy a mintában szereplő legkisebb állam is nagyobb ennél a konstruált legkisebbnél, és a legnagyobb is kisebb a konstruált legnagyobbánál.

Magyarország kiadási szerkezetének eltérése az átlagtól, maximumtól és minimumtól

	súlyozott átlag (GDP-vel)	GDP-vel súlyozott átlag	GDP-vel súlyozott átlag a kohéziós országokban	maximum	minimum
Általános közszolgáltatások*	-4,0	-3,0	-4,0	-1,4	-5,1
kamat nélkül*	-2,7	-1,9	-2,3	-0,3	-3,2
Védelem	0,6	0,6	0,3	1,6	-0,2
Rendvédelem és közbiztonság	-0,5	-0,5	0,0	0,4	-1,1
Oktatás	-1,6	-1,6	-1,0	0,4	-2,7
Egészségügy	1,8	1,8	1,5	3,1	1,1
Társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások	5,1	5,1	-2,3	7,6	-2,8
Lakástügyek, települési és kommunális szolgáltatások	-0,7	-0,7	-0,5	0,4	-1,0
Szabadidős, kulturális és vallási tevékenységek és szolgáltatások	-0,9	-0,9	-0,6	-0,5	-1,1
Környezetvédelem	0,0	0,0	0,0	0,6	-0,4
Gazdasági funkciók	-1,2	-1,2	0,2	1,9	-2,2
Összesen	-1,4	-0,4	-6,3	14,1	-15,4

*Az általános közszolgáltatások és ennek kamat nélküli nagysága átlagát ill. a minimumát a brit számok kihagyásával számoltam

* A fenti táblázatbeli számok összehasonlításának van néhány korlátja. Először is Magyarország, Szlovákia és Csehország adatai 2003-ra vonatkoznak, amikor az uniós csatlakozás hatása még sem a kiadásokban, sem a bevételekben nem jelentkezett. Az EU-csatlakozás hatása kettős. Egyrészt megnőnek az általános közszolgáltatások (mintegy 1%ponttal), mivel itt jelenik meg az EU-nak fizetendő tagdíjunk. Másrészt az oktatás, környezetvédelem, és főleg a gazdasági funkciók növekednek, mivel ezeken jelentkeznek a strukturális és kohéziós pénzek. Ennek a növekedésnek csak részben forrása az uniótól kapott támogatás, kisebb, de nem elhanyagolható részben hazai adóbevételek ill. deficitfinanszírozás a forrás. (Elméletileg a hazai hozzájárulást részben ki lehet gazdálkodni a csatlakozás előtti hazai támogatások átcsoportosításával, de a gyakorlatban erőfeszítésekre van szükség.) Az uniós finanszírozás okozta eltérés leginkább a 2003-ban már EU-tag Portugáliával való összehasonlítást korlátozza. Valójában azt látjuk, hogy Magyarország 2003-ban többet költött Portugáliánál gazdaságfejlesztési célokra. A többi uniós ország esetében az uniótól kapott támogatások GDP-arányosan kisebbek, így a velük való összehasonlításban nem számottevő ez a probléma. A három közép-európai ország esetében viszont viszonylag jó, a jövőre vonatkozóan is orientálni képes összehasonlítás kínálkozik a 2003-as számok alapján, hiszen az uniós transzferek hasonló változást fognak okozni 2004-től mindannyiuknál.

Egyesek szerint, mivel az európai átlagot Magyarországnál lényegesen fejlettebb államok képezik, az átlaggal való összehasonlítás nem releváns, mivel az állam mérete és egyes kiadásfunkciók nagysága a fejlettséggel nő, másoké csökken. Az EU Bizottság elemzése szerint azonban az állam nagyságát a fejlettségen kívül a kereskedelmi nyitottság, a demográfiai helyzet és az eladósodottság is meghatározza; mindezen tényezők

figyelembevételével a magyar állami kiadások GDP-arányos nagysága a többi közép-kelet-európai országéhoz képest indokoltan magasabb, és közelíti az 50%-ot.⁸

Más érvelés szerint az EU-n belüli munkamegosztásban az újonnan csatlakozók egy sajátos, a fejlett mag-régiótól eltérő, primitív taylorista, jobbesetben periferikus fordista modellt képviselnek.⁹ A Joint Venture szövetség felügyelőbizottságának elnöke szerint a magyar versenyképesség meghatározásának megfelelő kontextusa a visegrádi négyek.¹⁰ Ez azt indokolná, hogy a kohéziós országokra koncentrálunk az összehasonlításban.

A közép-kelet-európai országok sajátos jellegére vonatkozó érvek miatt – melyek helyállóságában nem foglalunk állást – nemcsak az uniós átlagot, hanem a fejletlenebb kohéziós országok súlyozott átlagát is megjelentítettük, és elemeztük.

A fenti összehasonlítások alapján, minden elméleti és összehasonlításbeli probléma ellenére négy következtetés azért körvonalazódni látszik.

1., Az újraelosztási hányad nem volt 2003-ban magasabb, mint az EU súlyozott átlaga.

2., Még az európai maximális államhoz viszonyítva is magas a kamatkiadás. A bruttó adósságállományunk nem nagyobb, mint az EU mag-államaiban és az EU átlagában (Portugáliáéhoz áll közel), viszont magas Csehországhoz és Szlovákiához képest. Viszont a kamatláb mind az EU-tagokkal, mind a másik két újonnan csatlakozóval összehasonlítva magas.

3., Sokat látszunk költeni általános közszolgáltatásokra, és ennek csak részben oka a nálunk magas kamatkiadás. Azonban feltétlenül hangsúlyozni kell, hogy, mint láttuk, módszertani kételyek merülnek fel a tekintetben, vajon a többi tagállam ugyanúgy állítja-e össze ezt a funkciócsoportot, mint mi. Ha jelentős lenne az eltérés, akkor nem sok értelme lenne az összehasonításnak ennél a funkciócsoportnál. Ha a *nálunk* általános közszolgáltatásoknak minősülő tételek egynémelyikét más funkcióknál számolják el, akkor azoknak a funkcióknak az összehasonlítása is problematikus lehet, de csak kisebb mértékben. (Ezen csak a harmonizált uniós statisztika tudna segíteni.)¹¹

Mivel a kamatláb nélküli általános közszolgáltatások sem nálunk, sem Csehország és Szlovákia esetében nem tartalmazták 2003-ban az európai uniós tagdíjak magas, GDP arányosan 1% körüli nagyságát, ezért a három ország összehasonlításában ez a tény valamelyest csökkenti a módszertani nehézség jelentőségét, és viszonylag megalapozottabbá teszi azt. (De pontosan itt sem tudjuk, teljesen megegyezik-e ennek a funkciócsoportnak az összeállítása a három országban.)

4., Még a „maximális államnál” is többet költünk szabadidős, kulturális és vallási tevékenységekre, szolgáltatásokra.

5., Még az európai „minimális államnál” is jelentősen kevesebbet költünk egészségügyre.

A többi funkció esetében arra is van példa, hogy többet, arra is, hogy kevesebbet költenek rá az EU-ban, mint nálunk.

Ha a *kohéziós* országok súlyozott átlagát vesszük, akkor azt látjuk, hogy a többiek számottevően többet költenek egészségügyre, valamivel többet gazdasági funkciókra¹², hasonló mértékben környezetvédelemre és rendvédelemre, közbiztonságra, számottevően

⁸ A modellszámítás szerint becslétnél mindazonáltal 1-2%-ponttal magasabb volt a 2000-es újraelosztási hányad, ez azonban nem jelentős eltérés. ld. European Commission 2002 138-139.

⁹ Ezt a szempontot Cséfalvay Zoltán (2004/II. 120.) hangsúlyozta. Utóbbi egyfajta tudatos, lassú építkezéstől, egy „cseppet sem tetszőleges menetrend szerint”, várja a globalizálódó világban is tartható, posztfordista európai modellekhez való közeledést.

¹⁰ ld. „Egyre nagyobb a régiós verseny”, Világgazdaság, 2005. június 15.

¹¹ Ennél a funkciónál ezért különösen fontos az említett probléma miatt a létszámadatok összehasonlítása.

¹² Az átlagot azonban csak Csehország emeli a magyar szám fölé, náluk pedig a bank- és egyéb konszolidációk vihették fel ennek a funkciónak a nagyságát.

kevesebbet a – kamaton – kívüli általános közszolgáltatásokra (de ne feledjük a módszertani problémát), társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatásokra, oktatásra, és kevesebbet lakásügyekre, települési és kommunális szolgáltatásokra, valamint szabadidős, kulturális és vallási tevékenységekre és szolgáltatásokra.

Ugyan talán sokat költünk oktatásra a fenti összehasonlítás szerint, más kutatások – legalábbis az elemi és a középszintű - oktatási rendszer költséghatékonyságát mutatják ki. Az oktatás inputhatékonysága nálunk egy elemzés¹³ szerint nem rossz, sőt – az elemzés által választott két módszer közül az egyik szerint – a termelékenységi határon van. A kutatók a középfokú oktatásban egy diákra jutó kiadás, mint input és a PISA-felmérésen elért teszteredmény, mint output közti viszony elemezték, és ebben jutottak erre az eredményre. A másik módszer szerint azért kedvezőtlenebb ennél a kép valamelyest, mert egy olyan *képzeletbeli* termelékenységi határt konstruáltak, és ehhez viszonyították Magyarországot. Ennek a képzeletbeli termelési határnak a formáját viszont egyedül a kivételesen jó hatékonyságú Korea téríti el a ténylegestől olyan irányba, amely az első módszernél valamivel kedvezőtlenebb eredményt hozott. Számottevően rosszabb a kép, ha nem a kiadást, hanem az oktatói létszámot választjuk inputnak; ekkor a hazai középfokú oktatás hatékonysága már a termelékenységi határ alatt van. A kutatás gyengéje, ami korlátozza a levonható következtetések súlyát, hogy 2000-es költségekkel számol, viszont 2001-2002-ben jelentősen nőttek a bérek az oktatásban. Másrészt az oktatási rendszernek csak a középső szintjére vonatkoznak (ill. közvetve az elemi oktatásra is vonatkoznak, hiszen a középiskolai teljesítményt az elemi képzés is nagyban befolyásolja, de már a felsőfokúról nem sokat mondanak).

A bemutatott számok és kutatási eredmények azt mutatják, hogy egyes állami feladatok ellátása korántsem olyan hatékonytalan, mint azt egyesek hangsúlyozzák. A költséghatékonyságot ugyan a 2001-2002-es béremelések jelentősen ronthatták a 2000-es szinthez képest, miközben a tényezőhatékonyság a létszámemelkedés miatt tovább romlott. Azonban a továbblépés iránya korántsem feltétlenül az, hogy *csak* az input csökkentésével javítsunk, hanem az output növelésében is lehetne gondolkodni. Amennyiben az input csökkentésével kívánjuk a hatékonyságot növelni, akkor is kérdéses, hogy megállja-e a helyét az az elgondolás, hogy kevesebb, jobban fizetett oktatóval kellene elérni az alacsonyabb inputot.

Külön tárgyaljuk Írországot, mivel többen követendő példaként állítják Magyarország elé. Furcsa mód legfrissebbként csak 1997-es funkcionális adatok állnak rendelkezésre az IMF által közölt összehasonlító statisztikában, és azok sem konszolidáltak.¹⁴ Azért a példaként való állításnak vannak korlátjai, mivel sajátos módon azok a jellemzők, amelyek – az oktatási rendszer viszonylagos fejlettségét leszámítva – hasonlónak teszik hozzánk, inkább negatívak (mint a gazdaságnak a külföldi tőke befektetések teremtette dualitása), és amik pozitívak, azok éppenséggel a tőlünk való különbséget mutatják (mint 70 milliós külföldi ír támogatása, az amerikai befektetők hihetetlenül magas fokú érdeklődése az ország iránt, az angol, mint anyanyelv léte)¹⁵.

6. Táblázat

¹³ Afonso, A – Aubyn, M St 2005.

¹⁴ A központi költségvetés és a helyhatóságok közti transferek valamint egyéb jellemzők alapján így magunknak kellett becsülni a konszolidált funkciókat. Ezért óvatossággal kezelendő az eredmény. Megjegyzendő, hogy Írország esetében az igen alacsony adó- és járulékteher miatt az újraelosztási ráta és a funkcionális kiadások is egy kissé lefelé torzítanak – mivel így az állam személyi kiadásai sokkal kisebbnek tűnnek -, de ez a funkcionális összehasonlítást jelentősen nem befolyásolja.

¹⁵ Ezekre a szempontokra Cséfalvay 2004. mutat rá.

Írország és Magyarország állami kiadásai

	Írország*	Magyarország	Eltérés	EU súlyozott átlag (GDP- vel)**
	1997.	2003.		
Általános közszolgáltatások	8,4	9,8	-1,4	6,8
kamat nélkül	3,5	5,6	-2,1	3,7
Védelem	1,1	1,4	-0,3	2,0
Rendvédelem és közbiztonság	0,2	2,1	-1,9	1,6
Oktatás	5,0	6,8	-1,9	5,3
Egészségügy	5,9	5,3	0,6	7,2
Társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások	9,5	15,7	-6,2	20,8
Lakástügyek, települési és kommunális szolgáltatások	0,8	1,8	-1,0	1,0
Szabadidős, kulturális és vallási tevékenységek és szolgáltatások	0,2	1,7	-1,4	0,7
Környezetvédelem	0,0	0,8	-0,8	0,8
Gazdasági funkciók	6,1	5,6	0,5	4,4
Összesen	37,1	50,9	-13,8	50,5

*Mivel konszolidált adatok nem által rendelkezésre, a közölt számok becslések a GFS alapján

**Általános közszolgáltatásokra kamat nélkül - brit nélkül

Az összkép hasonló ahhoz, amit az európai „minimális állam” modellben láttunk, persze azért vannak különbsége. Látható, hogy a gazdasági funkciót kivéve az írek mindenképp kevesebbet költenek nálunk. Azonban az a gyanúnk, hogy a gazdasági funkcióban szerepel nálunk a környezetvédelem is, amit az IMF statisztika ugyan újabban nem a gazdasági funkciócsoportba helyez, hanem külön funkcióként szerepeltet, viszont 1997-ben még nem ez volt a helyzet. Ha ez így van, akkor itt is kisebb a költség Írországban. Ha ez így van, akkor nem állják meg a helyüket azok a kritikák, amelyek az ír példára hivatkozva keveslik a fejlesztő állam jelenlétét Magyarországon. Ráadásul a gazdasági funkció az uniós pénzek megjelenésével számottevően nőni fog nálunk. Az Írország javára írt „tudatos fejlesztéspolitika” nem annyira abban mutatkozik meg, hogy az állam a gazdasági funkciókban többet költ (hiszen a még az EU-ba be sem lépett Magyarország is majdnem annyit költ GDP-arányosan, mint ők ilyen célra), hanem minden bizonnyal inkább abban, hogy ennek a funkciónak milyen a szerkezete.¹⁶

Az egészségügyre az írek is többet költenek, mint mi. A szociális kiadásokban való megtakarítás teszi ki a köztük és köztünk levő különbségnek majdnem a felét. Ebben a kedvező demográfiai helyzet – kevesebb nyugdíj és családtámogatás – is minden bizonnyal szerepet látszik. Megdöbbenően keveset költenek közbiztonságra, és még az igen alacsony magyart is alulmúlja a védelmi kiadás.

Írországban az uniós transferek jelentős könnyebbséget hoztak az államháztartásnak, annak ellenére – mint egyes számítások kimutatják - a GDP növekedéséhez csak kevés járult hozzá.¹⁷ A '80-as években a GDP 4-5%-ára tehető CAP-ból jövő transferek¹⁸ a költségvetést jelentős agrárkiadásoktól mentesítették – nálunk csak 1,5%pontnyi az

¹⁶ Szokás az autópályák hiányában látni az állami fejlesztéspolitika legfontosabb területét, viszont arra már többen rámutattak, hogy Írországban gyakorlatilag nincs autópálya.

¹⁷ ld Cséfalvay 2004. 142.

¹⁸ Nagy 1999. 1105.

agrártámogatások nagysága, amelynek csak kisebb része uniós -, miközben a gazdák jövedelmét növelve az államot jelentős adóbevételekhez juttatták. Magyarország egy hasonlóan gáláns támogatásból teljes, GDP-arányosan 1,5%pontnyi agrárkiadását megtakaríthatná, és 30%-os alacsony adóterhelés mellett is 1-1,5%pontnyi adóbevételhez jutna. Mondanom sem kell, hogy a költségvetés pozíciója szempontjából ez mekkora különbség.

Ezen kedvező adottságok ellenére 8% fölötti GDP-arányos hiány alakult ki a '80-as évek közepére Írországban. Az ezt korigáló, 1986-os restrikciónak részét képezte az adónövelésen (!) túl a közületi létszám és a jóléti kiadások csökkentése.¹⁹ Az OECD adatai szerint a kiadások GDP-arányosan 1987-ről 1989-re 10%ponttal csökkentek, ami arra utal – figyelembe véve, hogy a '80-as évek nominális GDP növekedési üteme 10%-os volt, a centralizációs ráta pedig 52% 1987-ben -, hogy két évre befagyasztották a kiadásokat. Azonban a továbbiakban a közületi kiadások reálértéke nőtt, az újraelosztási ráta szinten maradt egészen a '90-es évek közepéig. Csökkentésére pedig a '90-es évek második felében hihetetlen mértékűre gyorsult – 13-15%-os éve nominális- - növekedés idején került sor, bár ennek mértéke ekkor már jelentősen elmaradt a gazdaságétól. 1994-től növekedésnek indult a közületi foglalkoztatás. A '80-as évekbeli kiigazítást egy társadalmi paktum alapján történt, ennek az átültethetősége és az alapjául szolgáló bizalom a nemzeti intézmények iránt aligha van meg Közép-Kelet-Európában, ezért hasonló korrekcióra, ha egyáltalán szükség lenne, csak hosszabb időszak alatt lenne lehetőség.

Közületi létszámok

A fenti megközelítés *forintértékkel* jellemezte az államot. Gyakori az olyan összehasonlítás, amely az állami foglalkoztatottak *létszámával* operál, és próbál arról meggyőzni, hogy létszámcsökkenésre van szükség.

A következő táblázatban a hazai közületi foglalkoztatást mutatjuk be a kiemelt országok körében.

7. Tábla

Foglalkoztatottak népességen belüli aránya egyes európai országokban*

	1994.	1998.	2001.	2003.	2004.
Csehország	47,8	47,3	46,0		
Írország	34,1	40,3	44,7	46,7	
Lengyelország	37,9	39,7	36,8	35,2	
Nagy-Britannia	44,4	46,5	47,8	47,7	
Magyarország	36,6	36,6	37,9	38,6	38,4
Németország	0,0	43,7	44,7	43,8	
Portugália	45,5	48,7	50,9	49,1	
Svédország	44,6	44,9	47,7	47,5	
Szlovákia	39,4	40,8	39,3	40,0	

*Számításnál alapul vett népességszám néhány esetben nem az oszlop évszáma szerinti, hanem egy-két korábbi vagy későbbi

¹⁹ Artner 2005.

8. Tábla

Közületi foglalkoztatottak népességen belüli aránya egyes európai országokban

	1994.	1998.	2001.	2003.	2004.
Csehország	8,8	8,6	9,2		
Írország	6,9	8,0	8,5	9,9	
Lengyelország	6,8	7,3	6,7	7,2	
Nagy-Britannia	10,8	11,3	12,3	12,8	
Magyarország	8,8	8,3	8,1	8,8	8,9
Németország		10,5	10,8	11,0	
Portugália	8,8	8,1	8,8	8,8	
Svédország	16,4	16,6	18,8	19,1	
Szlovákia	8,4	8,6	8,7	8,7	

Közületi foglalkoztatottak összes foglalkoztatotton belüli aránya egyes európai országokban

	1994.	1998.	2001.	2003.	2004.
Csehország	18,5	18,1	20,0		
Írország	20,3	19,8	19,0	21,1	
Lengyelország	17,8	18,3	18,4	20,3	
Nagy-Britannia	24,2	24,4	25,7	26,9	
Magyarország	23,9	22,7	21,5	22,7	23,1
Németország		24,1	24,1	25,0	
Portugália	19,3	16,5	17,3	17,9	
Svédország	36,8	37,0	39,4	40,3	
Szlovákia	21,2	21,2	22,1	21,8	

9. Tábla

Közigazgatási foglalkoztatottak népességen belüli aránya egyes európai országokban

	1994.	1998.	2001.	2003.	2004.
Csehország	3,1	3,1	3,3		
Írország	1,9	2,0	2,1	2,4	
Lengyelország	1,8	2,0	1,9	2,2	
Nagy-Britannia	2,8	2,7	3,2	3,3	
Magyarország	3,1	2,9	2,7	2,9	2,9
Németország		3,9	3,7	3,6	
Portugália	3,6	3,1	3,3	3,2	
Svédország	3,8	4,6	6,2	6,2	
Szlovákia	2,4	2,9	2,9	3,0	

Közigazgatási foglalkoztatottak összes foglalkoztatotton belüli aránya egyes európai országokban

	1994.	1998.	2001.	2003.	2004.
Csehország	6,5	6,6	7,2		
Írország	5,4	4,9	4,7	5,2	
Lengyelország	4,6	5,1	5,3	6,3	
Nagy-Britannia	6,4	5,8	6,6	6,8	
Magyarország	8,5	8,0	7,2	7,5	7,7
Németország		8,9	8,3	8,2	
Portugália	7,8	6,4	6,5	6,6	
Svédország	8,6	10,3	13,0	12,9	
Szlovákia	6,0	7,0	7,4	7,4	

10.
Tábla**Oktatásban foglalkoztatottak népességen belüli aránya egyes európai országokban**

	1994.	1998.	2001.	2003.	2004.
Csehország	3,0	2,8	2,9		
Írország	2,2	2,7	2,7	3,0	
Lengyelország	2,6	2,5	2,5	2,8	
Nagy-Britannia	3,3	3,5	3,8	4,1	
Magyarország	3,3	3,0	3,1	3,2	3,3
Németország		2,3	2,4	2,5	
Portugália	3,2	2,9	2,9	2,7	
Svédország	3,3	3,3	3,9	5,3	
Szlovákia	3,3	3,1	3,1	2,9	

Oktatásban foglalkoztatottak összes foglalkoztatotton belüli aránya egyes európai országokban

	1994.	1998.	2001.	2003.	2004.
Csehország	6,3	5,9	6,4		
Írország	6,6	6,7	6,0	6,5	
Lengyelország	6,8	6,3	6,7	7,9	
Nagy-Britannia	7,4	7,6	8,0	8,5	
Magyarország	9,0	8,3	8,1	8,4	8,5
Németország		5,4	5,4	5,6	
Portugália	7,0	5,9	5,8	5,6	
Svédország	7,3	7,4	8,1	11,1	
Szlovákia	8,5	7,5	8,0	7,3	

Egészségügyben foglalkoztatottak népességen belüli aránya egyes európai országokban

	1994.	1998.	2001.	2003.	2004.
Csehország	2,7	2,6	3,0		
Írország	2,8	3,3	3,7	4,4	
Lengyelország	2,4	2,7	2,3	2,2	
Nagy-Britannia	4,6	5,1	5,3	5,5	
Magyarország	2,3	2,4	2,3	2,6	2,7
Németország		4,3	4,6	4,9	
Portugália	2,1	2,1	2,6	2,8	
Svédország	9,3	8,7	8,8	7,7	
Szlovákia	2,6	2,7	2,7	2,8	

Forrás: Eurostat yearbook, 2003, ILO Laborsta

Egészségügyben foglalkoztatottak összes foglalkoztatotton belüli aránya egyes európai országokban

	1994.	1998.	2001.	2003.	2004.
Csehország	5,7	5,5	6,4		
Írország	8,3	8,2	8,3	9,5	
Lengyelország	6,4	6,9	6,4	6,2	
Nagy-Britannia	10,4	11,0	11,1	11,5	
Magyarország	6,4	6,4	6,2	6,8	6,9
Németország		9,9	10,3	11,1	
Portugália	4,5	4,3	5,0	5,7	
Svédország	20,8	19,4	18,4	16,2	
Szlovákia	6,7	6,7	6,8	7,1	

A hazai (szak)sajtóban megjelent egy-két cikk arról, hogy bár a közületi foglalkoztatottság nálunk számottevően kisebb, mint az EU-ban, de valamivel nagyobb, mint a velünk együtt csatlakozottaknál. Ezek a mutatók az összes foglalkoztatotthoz viszonyítják a közületi foglalkoztatottak számát. Azonban egyáltalán nem magától értetődő, hogy az összes foglalkoztatotthoz kell viszonyítani a közületi létszámot, ha pl. az állam hatékonyságára vonatkozó nemzetközi összehasonlítást kívánunk tenni. A *népességhez*, nem pedig a foglalkoztatottakhoz való viszonyítás azért indokolt, mivel az ellátott funkciók a legtöbb esetben nem a foglalkoztatottakhoz, hanem a népességhez kötődnek. Rendvédelemre, igazságszolgáltatásra, egészségügyi ellátásra stb. nemcsak a foglalkoztatottaknak van szükségük, hanem az inaktívoknak is. Ezt is szem előtt tartva a következtetések a következők:

1., Magyarországon a foglalkoztatottság alacsony mind az EU egésze, mind a kohéziós országok csoportjával összehasonlítva (leszámítva Lengyelországot). Ezért alapvetően más következtetésekre jutunk, ha az összefoglalkoztatáshoz ill. ha a teljes népességhez viszonyítjuk az állami foglalkoztatást.

2., *Népességarányosan* az egymástól eltérő német, brit és svéd modellel összehasonlítva nem tűnik túlzottnak a közületi dolgozók száma.

3., A közületi foglalkoztatottság népességarányos nagysága a kohéziós országok ill. Írország összehasonlításában sem számottevően magasabb (leszámítva Lengyelországot), mindössze egy-két tized százalékpontos a többletünk Portugáliához és Szlovákiához viszonyítva.

4., A közigazgatási foglalkoztatottság csak a kohéziós országok minimumát felmutató Lengyelországban és Írországban kisebb.

5., Az oktatásban dolgozók aránya viszonylag magasnak tűnik, még a fejlett EU-országokkal összevetve, népességarányosan is, bár eltérések itt is vannak (Németországban kevesebben, Nagy-Britanniában és Svédországban többen dolgoznak viszonylagosan). Ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a fejlett EU-országokban (igaz, nem a kohéziós államokban) az arány nő.

6., Az egészségügyi foglalkoztatottságunk népességarányosan csak Lengyelországhoz képest magas.

Az oktatás esetében a közigazgatással és az egészségüggyel összehasonlítva inkább lehet amellet érvelni, hogy a szolgáltatások kedvezményezett köre nem az egész népesség, hanem csak a gyermekes családok (akiknek nálunk kisebb, mint az EU-ban); illetve hogy ehhez a körhöz, tehát a viszonylag kis létszámú gyermekhez kellene igazítani az oktatói létszámot.

Persze a fenti létszámelemzések nem vesznek figyelembe egy sor sajátosságot, pusztán indikatív jellegűek. A konkrét szervezeti feltételek ismerete szükséges, hogy megalapozottabb képet alakítsunk ki mind a létszám nagyságának meg nem felelőségéről, mind a reform irányáról.

Ha vetünk egy pillantást az adóreformjával kapcsolatban emlegetett Szlovákia közületi létszámára és közkiadásaira, akkor azt látjuk, hogy az állam „olcsóságát” nem létszámmal, hanem a bérekkel érték el. Preferálják a közületi dolgozók foglalkoztatási stabilitását – 1994-től kisebb a közületi létszám szórása, mint nálunk – a bérezéshez képest, ezért van az, hogy bizonyos közfunkciók GDP-arányosan olcsóbbak (igaz, mások drágábbak), viszont a létszámban nincs jelentős különbség. (Fele részben az alacsonyabb adók magyarázzák meg a bérekben mutatkozó különbséget; GDP-arányosan a közületi bérek csak 4%-kal voltak kisebb Szlovákiában az adók hatásával korrigálva 2001-ben.)

Ezt a fajta trade off-ot a magam részéről szimpatikusnak tartom. A foglalkoztatás megszűnése az illető család egzisztenciáját alapjaiban ingatja meg. A gyermekvállalás negatív trendje jelentős részben – egyéb kulturális minták terjedése mellett – a munkahelyi biztonság utóbbi évtizedekben a fejlett világban és nálunk is tapasztalható elveszésére vezethető vissza. Az államnak legalább a maga által felügyelt szférában a stabil, családtervezést megalapozó foglalkoztatást kell segítenie.²⁰

Azt is látni kell, hogy a közületi létszámcsökkenés sokkal jobban sújtaná az ország fejletlenebb régióit, ahol a közületi foglalkoztatottak aránya számottevően magasabb. Ismert – munkaadói – érvelés szerint a hatékonyság, munkatermelékenység növelése a cél az államigazgatásban is. Csakhogy a piaci szférában sem a létszámot, hanem az egységnyi munkaerőköltséget vetik össze az outputtal, és ez alapján beszélnek hatékonyságról. Egyesek szerint kevesebb, de jobban megfizetett közszolgával kellene ellátni az állami funkciókat. Megítélésem szerint, amennyiben az összkiadás ugyanakkora, és az állami funkcióellátás minősége is azonos, nem részesítendő előnyben a kevesebb, „jobban megfizetett közszolga”, a „alacsonyabb bérű több közszolga” modelljéhez képest. Ha el is fogadjuk azt, hogy a jövedelem a teljesítményt befolyásoló kizárólagos tényező – ami egyébként ellenkezik számtalan (gazdaság és társadalompszichológiai) kutatási eredménnyel –, akkor is az életciklus alatt várható, *kockázattal súlyozott* jövedelem a mérvadó. Ha a kockázatot csökkenjük, annak a racionális egyén szempontjából hasonló értéke van, mint egy magas, ámde az elbocsátás miatt bizonytalan jövedelemáramnak. Követelmények támasztása és számonkérésére a belső, stabil munkaerőpiacot kiépítő vállalati (és ennek mintájára állami) stratégia is messzemenően képes, az erre vonatkozó bizonyítékok sorát tárja elénk – az itt időhiány mutat nem bemutatandó – szakirodalom.

A versenyszektorban alacsony foglalkoztatást felmutató országban, Magyarországon nem feltétlenül az a jó megoldás, hogy *erőltetett* állami létszámcökkentéssel növeljük a munkanélküliséget. A közületi foglalkoztatott a versenyszektorban a foglalkoztatásra csak akkor jelent terhet (bár a magas adóterhelés negatív foglalkoztatási hatása nem olyan mértékű, mint azt sokan gondolják), ha magas bére miatt magas az adóteher, és azt ráadásul az élők munkára terhelik rá. Különösen a vidéki régiókban, ahol amúgy is a munkahelyek hiánya okoz problémát, és ahol viszonylag magas a közületi foglalkoztatás aránya, még azt sem lehet alappal állítani, hogy a magánszektor azért nem talál olcsó munkaerőt, mert az állami szektor azt „elszívja” előle.

Egyébként a természetes fogyás meglehetősen nagymértékű csökkenést jelent a közületi létszámban, évente tízezerre tehető a nyugdíjba vonuló közületi dolgozók száma. A létszám-arányok célszerűnek tartott változását akár egy kormányzati ciklus alatt is jelentős mértékben

²⁰ Mindazonáltal a természetes termékenységi számokban nem mutatkozik meg a szlovák modell eredménye.

vége lehet hajtani a foglalkoztatási biztonság sérelme nélkül, amennyiben a közületi létszám alakulását szigorú szabályok irányítják.

Gondolatkísérlet

Egy gondolatkísérlet erejéig tegyük fel, hogy a fenti számok megfelelő képet adnak az állam által feladatok átalakítására (csökkentésére). Tegyük fel, hogy az összes olyan kiadást (leszámítva a kamatkidadásokat), ahol Magyarország GDP-arányosan többet költ, mint a kiemelt *kohéziós* országok súlyozott átlaga, az átlaghoz csökkentjük, viszont ahol kevesebbet költünk, ott ezt nem növeljük. Ebben az esetben GDP-arányosan 6,6%-os csökkentésre van mód. Ebből a társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások tesznek ki 2,3%pontot, a lakástámogatások 0,5%, az általános közszolgáltatások, védelem rendvédelem és közbiztonság és a szabadidős, kulturális és vallási tevékenységek és szolgáltatások 3,8%pontot. Valószínűleg ezzel kell szembenéznük azoknak, akik a versenyképességre hivatkozva a kohéziós országok adórendszerét szeretnék honosítani, és ennek megfelelő kiadáscsökkentéseket végrehajtani, tehát a fenti típusú kiadások csökkentésével, és az egészségügyben tapasztalható egyébként minden európai összehasonlításban csekély állami szerepvállalás fennmaradásával.

Ezzel a scenárióval kapcsolatban is látni kell azonban a következőket:

1., A 3,8%-pontos kiadás csökkentés a 2003-as magas – a magánnyugdíj-rendszer miatti hiánnyal együtt 7%-os - deficithez képest értendő. Ha ezt a magas deficitet csökkenteni akarjuk, akkor a 3,8%pontos elvonás egyáltalán nem alakítható át adócsökkentéssé, hanem teljes egészében a hiánycsökkentésre fordítandó.

2., A fejlett európai országok által kitörési lehetőségnek tekintett, tudásba való beruházásra nem kerül sor.

3., Több év átlagában viszont a *relatív (GDP-arányos)* kiadáscsökkentést segíti a GDP növekedése.

Adópolitikai megfontolások

A jelenlegi magyar konvergencia program csökkenő GDP-arányos bevételekkel számolva kívánja teljesíteni a 3%-os deficitet. Írországot leszámítva nem találunk olyan európai uniós országot, amely ezt a fajta stratégiát választotta az euróövezeti csatlakozás előtt. Bár kiadásoldalon is cselekedte, a GDP-arányos bevételeket is növelték.²¹

Magyarországon a meghirdetett konvergencia program az euró átvételét 2010-re, a csatlakozás utáni hatodik évre teszi. Ezzel szemben az euróövezethez csatlakozott legfiatalabb EU-országok csatlakozásától az euró bevezetéséig 13 év telt el. Az euróátvétel a 2004-ben csatlakozottak számára sokkal közelebb van – legalábbis, ami az eddig bejelentett évszámokat illeti -, ami azt is jelenti, hogy a költségvetés alkalmazkodásának éves nagysága is nagyobb, legalább kétszeres.

A közös pénzt bevezető EU-tagok többsége is másodlagos jelentőségűnek tartotta az euróövezeti csatlakozáshoz képest a centralizáció nagyságát.

A közbeszédben nálunk meghatározóvá vált az a gondolat, hogy sürgős szükség van Magyarországon az adóteher csökkentésére, mégpedig „versenyképességi” okokból (mivel Magyarország versenyképessége nem „megfelelő”). Tegyük most zárójelbe azt az egyébként megkerülhetetlen szempontot, hogy a nemzetközi szakirodalom alapján többen nálunk is kétségbe vonják országok esetében a versenyképességről való beszédet²² (az vállalatok

²¹ Az MNB egyik tanulmány állapítja meg, hogy az euróövezet létrehozása előtt az 1990-97-es stabilizációs periódus inkább bevételnövelő típusú volt az EU-ban. P Kiss és tsai 2005. 25.

²² Id. Csáky 2002.; valamint Cséfalvay Zoltán: „Egy veszélyes rögeszme”. *Magyar Nemzet* 2005. Július 1.

esetében értelmes kategória, mondják), és vizsgáljuk meg, az adóterhelés tekintetében hogyan is állunk; ha tényleg versenyképességi probléma lenne ez, akkor hogyan is állunk.

Az alábbiakban bemutatjuk a kiválasztott országok adóbevételének szerkezetét, mind a GDP-arányos elvonás, mind az adókulcsok tekintetében.

12. Tábla

**A kiemelt EU-országok egyes adónemekből származó GDP-arányos
bevételének eltérése Magyarországtól**

	Csehország			Franciaország			Nagy-Britannia		
	2001.	2002.	2003.	2001.	2002.	2003.	2001.	2002.	2003.
	+ kisebb, - nagyobb terhelés Mao-n								
Bevétel	-4,5	-3,4	-1,6	6,5	6,1	6,7	-2,8	-4,1	-3,6
Adóteher	-5,1	-4,1	-4,1	1,7	1,2	0,3	3,9	3,1	2,2
mvállalót terhelő	-2,9	-2,7	-2,0	0,6	0,3	1,0	3,3	2,7	3,2
madót terhelő	1,9	2,3	2,6	0,8	0,2	0,0	1,5	0,8	0,7
Béradó	0,0	0,0	0,0	1,0	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0
Vagyonadó	-0,2	-0,2	-0,3	3,6	3,6	3,5	1,2	1,1	1,0
Termékadó	-2,9	-2,5	-3,7	-3,0	-2,6	-3,9	-1,1	-0,6	-1,7
ebből jövedéki	-0,1	-0,1	0,0	-1,1	-1,1	-1,1	0,0	0,0	-0,1
Járulékok	2,9	3,1	3,8	5,2	5,3	6,0	-5,4	-5,5	-4,6
Fentiek összesen	-1,2	0,0	0,5	8,3	7,9	7,6	-0,5	-1,4	-1,5
Egyéb	-3,3	-3,4	-2,2	-1,7	-1,8	-0,9	-2,4	-2,7	-2,1

13. Tábla

A kiemelt EU-országok egyes adónemekből származó bevételének eltérése Magyarországtól

	Németország			Svédország			Portugália			Szlovákia		
	2001.	2002.	2003.	2001.	2002.	2003.	2001.	2002.	2003.	2001.	2002.	2003.
	+ kisebb, - nagyobb terhelés Mao-n											
Bevétel	1,0	1,0	1,4	13,8	15,5	12,2	-7,0	-6,1	-4,1	-8,1	-7,1	-5,2
Adóteher	-3,2	-3,1	-3,7	7,8	11,4	7,3	-4,5	-3,5	-3,8	-8,5	-7,2	-8,3
mvállalót terhelő	2,5	2,2	2,5	9,4	9,7	7,9	-2,6	-2,3	-1,4	-4,3	-4,3	-3,8
madót terhelő	-1,8	-1,8	-1,5	0,5	1,2	-0,1	1,0	1,3	1,1	-0,2	0,3	0,4
Béradó	0,0	0,0	0,0	2,4	2,7	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vagyonadó	0,1	0,1	0,0	0,9	0,7	0,5	-0,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,4
Termékadó	-3,7	-3,3	-4,5	-4,2	-1,5	-2,6	-2,0	-1,6	-2,5	-3,7	-2,8	-4,3
ebből jövedéki	-0,7	-0,5	-0,3	-0,5	-0,4	-0,4	-0,6	-0,9	-0,7	-0,8	-0,7	-0,2
Járulékok	5,5	5,6	6,2	1,7	2,1	2,4	-3,0	-2,3	-1,1	1,1	1,5	1,7
Fentiek összesen	2,5	2,7	2,7	10,7	14,8	10,9	-6,8	-5,1	-4,3	-7,3	-5,5	-6,4
Egyéb	-1,5	-1,7	-1,2	3,0	0,8	1,3	-0,2	-0,9	0,1	-0,8	-1,6	1,2

14. tábla

A kiemelt EU-országok és a kohéziós országok egyes adónemekből származó átlagos GDP-arányos bevételeinél
eltérése Magyarországtól

	Átlag			Átlag			Kohéziós országok átlaga			Kohéziós országok átlaga		
	súlyozatlan			súlyozott			súlyozatlan			súlyozott		
	+ kisebb, - nagyobb terhelés Mao-n											
	2001.	2002.	2003.	2001.	2002.	2003.	2001.	2002.	2003.	2001.	2002.	2003.
Bevétel	-0,1	0,3	0,8	1,8	1,4	1,9	-6,5	-5,5	-3,7	-6,6	-5,6	-3,7
Adóteher	-1,1	-0,3	-1,4	0,2	0,1	-0,8	-6,0	-4,9	-5,4	-4,9	-3,9	-4,1
mvállalót terhelő	0,9	0,8	1,1	2,2	1,8	2,3	-3,2	-3,1	-2,4	-2,8	-2,5	-1,7
madót terhelő	0,5	0,6	0,5	0,0	-0,3	-0,3	0,9	1,3	1,4	1,1	1,4	1,4
Béradó	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vagyonadó	0,7	0,7	0,6	1,4	1,3	1,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3
Termékadó	-2,9	-2,1	-3,3	-2,9	-2,4	-3,6	-2,9	-2,3	-3,5	-2,3	-1,9	-2,9
ebből jövedéki	-0,5	-0,5	-0,4	-0,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,3	-0,5	-0,7	-0,5
Járulékok	1,1	1,4	2,0	2,3	2,4	3,1	0,3	0,8	1,4	-1,5	-1,0	0,0
Fentiek összesen	0,8	1,9	1,4	3,3	3,3	3,1	-5,1	-3,6	-3,4	-5,8	-4,2	-3,5
Egvéb	-1,0	-1,6	-0,5	-1,6	-1,9	-1,2	-1,4	-2,0	-0,3	-0,8	-1,4	-0,2

Európai összehasonlításban Magyarországon a munkavállalókat terhelő adókból és járulékokból származó bevételek kisebbek. A munkaadóktól több társasági jövedelemadót szedünk be, igaz, a vagyonadókból kevesebbet. Termékadókból mi szedünk be GDP-arányosan többet. A kohéziós országok összehasonlításában viszont a munkavállalói terhek és járulékok nagyobbak nálunk, viszont a munkaadót terhelő jövedelemadók kisebbek (a különbség valamelyest kisebb, ha a vagyonadót hozzáadjuk a munkaadói jövedelemadóbevételekhez). A termékadók a kohéziós országok összehasonlításában is magasak.

Szembevetendő, hogy a munkavállalói terhekben 2001-2003 között közelítettünk a kohéziós országokhoz (amit a termékadók eltéréseinek növekedése részben ellensúlyoz). Ennek az oka a hazai gazdaságpolitika törekvése a foglalkoztatást terhelő adók csökkentésére, amint az alábbi tábla mutatja.

15. Tábla

Adó és járulékteher alakulása Magyarországon, pénzbeni támogatásokkal (családi pótlék) korrigálva

	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
Egyedülálló, gyermektelen, átlagkereset	52	52	51,6	50,7	49,6	49	49	45,6	45,8
Egyedülálló, gyermektelen, átlagkereset 67%-a	46,8	47,8	47,4	48,2	46,2	45,8	46	40,9	41,5
Egykeresős család, két gyerekkel, átlagkereset	40,4	40,8	40,3	35,9	35	32,8	33,9	30,3	31,3
Kétkeresős család, két gyerekkel, átlagkereset+átlagkereset 33%-a	40,6	41,3	41	39,2	36,6	34,7	36,7	32,6	33,5

Látható, hogy 1999-2001 között jelentősen csökkent a gyerekesek, 2003-2004-ben pedig a gyermektelenek jövedelemadókulcsa.

Az EU-átlaghoz viszonyítva csökken a lemaradásunk a munkaadót terhelő adókban és vagyonadóban. Ebben nem a hazai adópolitika játszik szerepet – sőt ennek elvben ellene dolgozik a társasági adó kulcsának csökkentése 2003-ban –, hanem a legmobilabb tényezőnek, a tőkének a kiáramlása az európai centrumból. A centrumországok ezt a kiáramlást a

foglalkoztatást terhelő járulékok és egyéb adók növelésével ellensúlyozzák. Ezért egyre nagyobb az EU-átlagban a foglalkoztatást terhelő adó/járulékteher többlete a hazaihoz képest.

A GDP-arányos bevételek különbségét részben az eltérő adókulcsok, részben az eltérő adóalapok is magyarázzák. Az adókulcsok összehasonlítása részben ezért, de egyéb okokból is fontos. Összességében a fenti eltérések az adókulcsok szintjén is megjelennek: viszonylag – az EU-val és azon belül a kohéziós országokkal összehasonlítva - magas nálunk a bért terhelő adó és járulékkulcs, a fogyasztási adók mértéke, és alacsony a vállalati adókulcs.

16. Táblázat

Átlagos személyi jövedelemadó és járulékkulcsok a bruttó jövedelemhez viszonyítva

		jövedelem az átlagjövedelem %-a			
Ország		67%	100%	133%	167%
EU-átlag*	személyi jövedelemadó	9,7%	14,4%	18,2%	21,4%
	munkavállalói járulék	12,9%	13,2%	12,8%	12,3%
	munkaadói járulék	23,2%	24,7%	24,5%	24,4%
	teljes elvonás	37,1%	41,8%	44,5%	46,6%
Kohéziós átlag*	személyi jövedelemadó	4,4%	7,4%	9,9%	12,0%
	munkavállalói járulék	14,1%	14,1%	14,1%	14,1%
	munkaadói járulék	28,9%	28,9%	28,9%	28,9%
	teljes elvonás	36,7%	39,0%	41,0%	42,6%
Magyarország	személyi jövedelemadó	5,5%	12,4%	20,6%	26,4%
	munkavállalói járulék	13,5%	13,5%	13,5%	13,5%
	munkaadói járulék	32,0%	32,0%	32,0%	32,0%
	teljes elvonás	38,7%	43,8%	50,1%	54,5%

*Súlyozatlan

Megj: a kalkuláció figyelembe veszi a standard jövedelemadó-kedvezményeket, egyedülálló, eltartott nélkül élő személyt tételez fel.

Figyelemre méltó, hogy az EU összehasonlításában a magasabb kulcsok *ellenére* kisebb a nálunk személyi jövedelemadó- és járulékbérvétel GDP-arányos nagysága! Ez a nálunk alacsony foglalkoztatásra, a jövedelemmegoszlás különbségére (nálunk igen nagy az alacsony jövedelműek aránya) és arra is visszavezethető, hogy az EU-ban nagyobb hányadot képviselő nem bér jellegű jövedelmek (kamat, osztalék) személyi jövedelemként jelennek meg. Figyelemre méltó, hogy a progresszivitás nálunk magasabb, mint az EU-ban és a kohéziós országokban.

A foglalkoztatás terheinek csökkentésének a célja az emellett kardoskodók esetében a nem mindig és kizárólag a versenyképesség növelése, hanem ezzel összhangban vagy e mellett a foglalkoztatás növelés. Átfogó ökonometria elemzések²³ újabban arra mutattak rá, hogy a munkát terhelő elvonásokkal csökkenthető a reálbérköltség, bár szerény mértékben; valamint, hogy az elvonások közül a munkáltatói járulékok csökkentése jár a legnagyobb eséllyel a reálbérköltség csökkenésével. Azt is meg kell azonban jegyezni, hogy ezen tanulmány szerint az adóteher csökkenésnek csak igen kis hányada megy át a munka költségének csökkenésébe: egy 30%-os járulék 20%-os történő csökkentése mindössze 0,5-0,7%százalékkal csökkenti a reálbérköltséget. Azaz egy drasztikus, 10százalékpontos járulékcsoökkentés, aminek nálunk a GDP egész százalékáiban mérhető deficit lenne a következménye, alig csökkentené a munkaköltséget, azaz – hacsak nem tételezzük fel a foglalkoztatás hatalmas költségrugalmasságát – alig járulna hozzá a foglalkoztatás

²³ Arpaia – Carone 2004.

növeléséhez. Kérdéses, hogy a kimutatott szerény költségcsökkenés hatása a foglalkoztatásban ellensúlyozhatja-e az adóbevételkiesésnek a költségvetésnél jelentkező komoly problémákat. Ráadásul a tanulmány szerint hosszú távon érvényesül a neoklasszikus elmélet szerinti összefüggés, azaz a bérteher nincs befolyással a munkaerő költségére. Ennek ellenére nem hanyagolható el a rövid távú hatás és dinamika, a hosszú távú igazodás sokáig eltart.

A fejlett országokban a társasági adó csökkenése a viszonylag magas kulcsok ellenére megy végbe. A tőke a legmobilabb tényező, amely ki tudja használni a globális szinten mutakozó (adó)különbségeket. Amikor a nemzetközi szakirodalom adóversenyről beszél, akkor legelsősorban erről a tényezőről, azaz a tőkéről beszél. A valós folyamatokat tükrözi az empirikus kutatásnak az az iránya, amely azt vizsgálja, hogy a fejlett országok közti tőkeáramlásban a tőke, mint mobil tényező, képes egymással kijátszani az egyes országok adópolitikáit, és összességében csökkenő elvonást harcol ki magának. A kieső bevételt a fejlett országok azonban nem a kiadások csökkentésével érik el, hanem a munkavállalói elvonások és a forgalmi adó terhek növelésével.²⁴ Ez a sematikus kép egyszerűsége ellenére is meglehetősen jól ráillik az általunk vizsgált országhálóra, azzal, hogy a munkavállalók terhelése nagyobb mértékben nő, mint a fogyasztás (ami önmagában szuboptimális). Ebben a folyamatban a kohéziós országok némileg jól járnak (egyelőre), mivel a viszonylag alacsony társasági kulcsok ellenére képesek voltak a fejlett, centrumországokhoz képest magas társasági adóbevételekre szert tenni.

17. Tábla

Társasági adókulcs és bevételek néhány EU-országban 2003-ban

Ország	Államháztartás különböző szintjein képződő összes társasági bevétel	GDP arányos társasági bevétel 2003-ban	A./B.
	A.	B.	
Csehország	28,0	4,9	17,3
Franciaország	35,4	2,2	6,2
Németország	38,9	0,8	2,0
Görögország	35,0		
Magyarország	16,0	2,2	13,9
Lengyelország	19,0		
Portugália	27,5	3,4	12,2
Szlovákia	19,0	2,6	13,9
Spanyolország	35,0		
Svédország	28,0	2,1	7,6
Nagy-Britannia	30,0	3,0	9,9
súlyozatlan átlag	28,3	2,6	10,4
súlyozatlan kohéziós átlag	22,6	3,3	14,4

A fenti tábla fontos tanulsága, hogy a kohéziós országok a magyarországinál magasabb kulcsaik ellenére sem vesztenek társaságiadó-bevételt. Azaz nem mérvadó tényező ennek nagysága *ebben a körben*, valamivel magasabb kulcs nem retenti el a beruházókat, viszont az államnak többletbevételre lehet szert tenni belőle.

Az is megfontolandó, hogy amit az összefoglaló elemzések meghatározó törekvésnek találnak az európai országok adórendszerének átalakításában, az a munkát, különösen a képzetlen munkát terhelő adók csökkentése. Egyes esetekben sor került a nagyvonalú, a társasági adón keresztül adott amortizációs kedvezmények csökkentésére, a helyi vállalkozási

²⁴ Ld. Mendosa – Tesar 2003.

adók bér-komponenshez kötött részének mérséklésére, az egészségügyi járulék és a családi kedvezmények kiterjesztésére a tőkejövedelmekre.²⁵

Európai összehasonlításban 1990-1996 között 10%ponttal volt átlagosan alacsonyabb az effektív társasági adókulcs, mint a nominális. Mint az OECD egyik anyaga megállapítja, a tőkeintenzív tevékenységek felé, a foglalkoztatás rovására torzítanak a gazdasági amortizációnál magasabb adótörvényben megengedett amortizációs kulcsok.²⁶

Az adócsökkentés hatása a működőtőke beruházásra korántsem egyértelműen pozitív és számottevő. Igaz, egy 25 országra vonatkozó elemzés szerint a medián országban a külföldi működőtőke adó-rugalmassága -3.3, azaz egy 10%-os különbség egyharmadnyival kisebb beáramlást jelent.²⁷ Csakhogy ugyanitt azt is olvashatjuk, hogy bizonyos típusú FDI nem érzékeny az adókra, és az is fontos, hogy milyen adókra vonatkozó rugalmasságról van szó. Igen beszédes számunka, akik a tőkeszegény hazai és a tőkeerős külföldi vállalatok duális gazdaságában élünk az 1986-os amerikai adóreform tanulsága. Ez ugyanis azzal az intuíciónknak ellenmondó hatással járt, hogy a társasági adóemelés hatására nemhogy eláramlott a tőke, hanem nőtt a beáramlás; viszont más lapra tartozik annak értékelése a hazai tőke szempontjából. A beáramlás magyarázata ugyanis az, hogy a multinacionális cégek egy *világleptéki* adórendszerben cégeközpontjukban el tudták adóhitelként számolni amerikai adóterhük emelkedését, miközben az amerikai hazai cégeknél ill. azon multinacionálisoknál, akik *territoriális* adórendszerben működtek, ahol nem működött az adóhitel, többletadóteher jelentkezett. Az előbbi vállalatok beruházásai ki tudták szorítani az utóbbiakét.²⁸

Nem árt azt is szem előtt tartani, hogy a tulajdonosok által fizetett jövedelemadónak – szemben a társasági adóval – csak közvetett és nehezen átlátható szerepe van a vállalatok telephelyválasztásában.²⁹

Magyarországon a forgalmi adóval kapcsolatban az uniós csatlakozás évében váratlanul kieső bevételek irányították rá arra a figyelmet, hogy az adóverseny, legalábbis bizonyos szűkebb értelemben, regionálisan vagy határon átnyúlva, ebben az adónemben is elképzelhető. Ezért sürgették többen a nálunk magas, 25%-os normál kulcs mérséklését. A javaslatok egy része szerint a normál kulcs csökkentésével ellensúlyozni lehet és kell is ezt a feltételezett versenyhátrányt. Másrészt viszont a kedvezményes kulcs csökkentésével kívánták ugyanezen elképzelések szerint csökkenteni a normálkulcs leszállítása miatti bevételkiesést. Az a megfontolás nem merült fel, vagy nem kapott túl nagy teret, hogy a kedvezményes kulcs emelése révén azt a feltételezett versenyelőnyt, amelyet a normál kulcs leszállításával szereznek, rögtön el is veszítik. Az sem merült fel, hogy a 25%-os kulcs miatt feltételezett versenyhátrányt a kedvezményes kulcs leszállításával (kombinálva bizonyos átsorolásokkal) ellensúlyozzák. Az áfa-versenyképesség fogalmát az elméleti irodalom nem nagyon tárgyalja – magam nem találtam ezzel foglalkozó tanulmányt -, mivel minden mást elnyom a tőkeverseny és a társasági adó problematikája versenyképességi ügyekben.

Az áfa-esetében egy 2001-es OECD-tanulmány nem látta jelét az EU-n belüli spontán (tagállamok által kezdeményezett) harmonizációnak, miközben a fogyasztási adók mellett szóló érvek közt említette, hogy kevésbé ellenősztonzik a munkavállalást és a külső versenyképességet sem sértik, *amennyiben* a célország elve (destination) érvényesül.³⁰ Pedig, ha igaz az, hogy az adóverseny jelentős mértékben kiterjed az áfá-ra is akkor ezt kellene látnunk. Kétségtelen, hogy az EU-ban alkalmazott „átmeneti” áfa-rendszerben is elszivárog a

²⁵ Joumard 2001. 12.

²⁶ Joumard 2001. 34.

²⁷ Blonigen 2005.

²⁸ Az adóhitel mechanizmusát didaktikusan tárgyalja Magas 2002 135-138.

²⁹ Mike 1999. 256.

³⁰ Joumard 2001. 20-21.

jövedelem valamelyest a magas kulcsú tagállamokból, de az adóhatóságok és a költségvetés még mindig inkább a kevésbé mobil fogyasztást terheli, mint a mobilabb tőkét.

Mindazonáltal ha versenyképességi céljaink vannak az áfa-kulcsok átalakításával, akkor megfontolandó lenne egy olyan kombináció, hogy a 15%-os kulcsot csökkentsük 10%-ra (miközben a bevételsemlegesség érdekében a kedvezményes körből áttesszük az élelmiszerek közül a kevésbé alapvetőeket valamint az energiahordozókat a normál kulcsba). Ennek pozitív versenyképességi hozadéka az lenne, hogy a nagyrészt import – ráadásul környezetterhelő, ld. energia és gépjármű - termékek rovására a meghatározó részben hazai termelésű, magas hozzáadott értékű cikkek relatív pozíciója javulna (különös tekintettel az élelmiszerre, amelynek hazai termelői az EU-csatlakozás után számottevő piacvesztést voltak kénytelenek elszenvedni).³¹

Amennyiben az adóversennyel foglalkozó irodalom helytálló, akkor a verseny következtében a fejlett országok társaságiadó-bevételük kiesését a munkavállalói terhek növelése mellett az áfa-terhelés növelésével ellensúlyozzák. Erre utal több fejlett európai ország elmúlt néhány éves trendje, és napvilágot látott a nagy eséllyel kormányra kerülő német CDU terve az áfa-kulcs jelentős növelésére. Romániában is vannak tervek az áfa jelentős emelésére.

A fogyasztási adó emelésével kapcsolatban egy OECD tanulmányával kapcsolatban megállapítja, hogy az szélesíti az adóalapot, mivel mindenféle jövedelemből származó fogyasztást terhel.³² Ezt az üzenetet a fekete gazdaság miatt az adóalapok szűkösségével szembenézni kénytelen országoknak is meg kellene hallaniuk.

Abban a keretben, amelyet a tanulmány elején ajánlottunk, és amelyben az explicit és implicit adósság csökkentését tekintettük a gazdaságpolitika értelmes céljának, a kedvezőtlen népesedési folyamatok hatása nagyban rontja a költségvetés helyzetét. A teljes termékenységi mutató számottevően rosszabb, mint az EU régi tagjaiban. Viszont (25. tábla) azt is látjuk, hogy kedvezőbb, mint Csehországban és Szlovákiában.

18. Tábla

Teljes termékenységi arányszám

	1960.	1965.	1970.	1980.	1985.	1990.	1995.	1999.	2000.	2001.
EU-15	2,59	2,72	2,38	1,82	1,60	1,57	1,42		1,48	1,47
Németország	2,37	2,50	2,03	1,56	1,37	1,45	1,25	1,36	1,36	1,29
Franciaország	2,73	2,84	2,47	1,95	1,81	1,78	1,70	1,79	1,88	1,90
Írország	3,76	4,03	3,93	3,25	2,47	2,11	1,84	1,88	1,89	1,98
Portugália	3,10	3,14	2,83	2,18	1,72	1,57	1,40	1,49	1,52	1,42
Svédország	2,20	2,42	1,92	1,68	1,74	2,13	1,73	1,50	1,54	1,57
Egyesült Királyság	2,72	2,89	2,43	1,90	1,79	1,83	1,71	1,68	1,64	1,63
Magyarország	2,02	1,81	1,97	1,92	1,83	1,84	1,57		1,33	1,31
Csehország										1,14
Szlovákia										1,21

Állami közreműködés – családvállalást segítő kiadások, családbarát adókedvezmények és munkahelyi viszonyok, kulturális változás – nélkül a népesedési deficit aligha szüntethető meg ill. csökkenthető. Ha az adórendszert tekintjük, akkor azt látjuk, hogy az 1999-ben bevezetett gyermekkedvezmények révén a hazai jövedelemadó más európai országokkal, és

³¹ Szociális szempontból is semleges, mivel amit az energiahordozók áfa-emelésén kifizet a fogyasztó, azt visszakapja az élelmiszeráfa-csökkentésen. Megjegyzendő, hogy Szlovákiában az egységesen 19%-os áfa-kulcs terheli az élelmiszert.

³² Joumard 2001. 40. A

különösen a kohéziós országokkal összehasonlítva már most is jelentős előnyt biztosít a gyermeket vállaló családoknak.

19. Tábla

Az átlagos keresetű személy jövedelemadója és munkavállalói járuléka családtípus szerint, 2004

Ország	Összes teher				Összes teher pénzbeli átutalásokkal korrigálva		
	egyedülálló		egykeresős házasok		Egyedülálló	egykeresős házasok	
	egy gyerekekkel	két gyerekekkel	gyermektelen	két gyerekekkel	két gyerekekkel	gyermektelen	két gyerekekkel
Ausztria	28,8%	26,1%	27,4%	26,1%	8,0%	27,4%	8,0%
Belgium	40,5%	36,5%	28,5%	25,7%	27,2%	28,5%	16,4%
Csehország	23,9%	19,4%	21,8%	17,8%	10,5%	21,8%	4,9%
Dánia	41,2%	41,2%	36,0%	36,0%	24,3%	36,0%	29,4%
Finnország	30,3%	30,3%	30,3%	30,3%	18,7%	30,3%	21,7%
Franciaország	26,7%	20,9%	21,4%	20,7%	15,3%	21,4%	15,1%
Németország	40,5%	27,7%	29,4%	18,1%	27,7%	29,4%	18,1%
Görögország	16,6%	16,0%	17,7%	16,6%	16,0%	17,7%	16,6%
Magyarország	25,9%	18,2%	25,9%	18,2%	4,0%	25,9%	6,1%
Írország	15,7%	10,1%	10,1%	7,3%	-1,4%	10,1%	-4,2%
Olaszország	27,8%	23,2%	25,6%	21,1%	19,3%	25,6%	15,2%
Luxemburg	22,7%	13,8%	15,7%	13,8%	-2,9%	15,7%	-2,9%
Hollandia	34,4%	23,9%	29,9%	28,9%	18,6%	29,9%	23,6%
Lengyelország	31,5%	31,5%	29,5%	29,5%	31,5%	29,5%	29,5%
Portugália	16,6%	12,5%	14,6%	11,4%	5,2%	14,6%	4,1%
Szlovákia	21,3%	16,0%	13,4%	8,1%	9,1%	13,4%	1,2%
Spanyolország	19,0%	12,3%	14,5%	10,6%	12,3%	14,5%	10,6%
Svédország	31,0%	31,0%	31,0%	31,0%	21,9%	31,0%	21,9%
Nagy-Britannia	24,4%	16,6%	24,4%	16,6%	9,6%	24,4%	9,8%
EU súlyozatlan átlag	27,3%	22,5%	23,5%	20,4%	14,5%	23,5%	12,9%
Magyarország	25,9%	18,2%	25,9%	18,2%	4,0%	25,9%	6,1%
Eltérés	-1,4%	-4,2%	2,3%	-2,2%	-10,5%	2,3%	-6,8%
Kohéziósok súlyozatlan átlag	22,1%	18,0%	19,6%	16,0%	12,7%	19,6%	10,4%
Magyarország	25,9%	18,2%	25,9%	18,2%	4,0%	25,9%	6,1%
Eltérés	3,7%	0,3%	6,2%	2,2%	-8,7%	6,2%	-4,3%

Megjegyzés: szja és munkavállalói járulékteher; pénzbeli átutalások között családi pótlék

Persze a fenti tábla nem tartalmazza a munkaadót terhelő járulékot és nem veszi figyelembe a közvetett, fogyasztást terhelő adók országok közti eltérését, ezekkel együtt a gyermekes családok terhelése azért valamivel nagyobb lenne már az átlagos jövedelműeknél is, mint az uniós ill. a kohéziós átlag. De maga a személyi jövedelemadórendszer családbarát, a családok dolgozók terhelésében jóval kisebb az egyébként magas különbség egyfelől Magyarország, másfelől a többi európai ország között. Kissé szokatlannak tűnő következtetést szegve szembe a versenyképességet differenciálatlan adócsökkentéssel visszaszerezni kívánó állásponttal szemben mondhatjuk: a munkavállalók maguk tehetnék versenyképesebbé magukat, ha több gyermeket vállalnának.

Nem érzem magam a népesedéspolitika szakértőjének, de azt talán a fentiek alapján el lehet mondani, hogy a továbbiakban súlyt kellene fektetni a termelékenység mutató alakulását pozitívan befolyásoló, adórendszeren kívüli tényezőkre is. Úgy vélem, az egyéb tényezők között előkelő helye lehet mind a családfenntartó foglalkoztatási biztonsága

növelésének, mind az anyák munkavállalását akadályozó munkaadói gyakorlat visszaszorításának.

Összegzés

Az EU-csatlakozás, az uniótól kapható támogatások növekedési hatása többek szerint nem jelentős. Nem várhatjuk az uniótól a monetáris és implicit adósságaink csökkenését (leszámítva talán a környezeti jellegűt, de itt számottevő negatív hatásokkal jár a szállítási szükséglet megugrása)³³. Demográfiai krízisünkre magunknak kell választ találni, a probléma megfelelő, aktív kezelésére az unió nem mutat fel innovatív megoldásokat. Az állami kiadások és bevételek csökkentésénél fontosabb ezek szerkezetének újragondolása ezeknek a problémáknak a megoldása érdekében.

Több kiadási funkció esetében nem a túlzott költekezés és nem a közületi létszám jelenti a problémát. Akár a kohéziós országokat, akár az EU-átlagát válasszuk vonatkoztatási pontnak, kiadási oldalon az egészségügyre többet kellene fordítani, az államigazgatásra pedig valószínűleg kevesebbet. A létszámtöbblet egyes feladatoknál máshol létszámhiánnyal párosul, ahol a létszámtöbblet fennáll, az néhány év alatt a hozzánk hasonló európai országok szintjére csökkenthető a természetes fogyás révén. A közületi foglalkoztatáspolitikának a családbarát, pronatalista célokat kell alátámasztania, a *belső* flexibilitás alapján értett foglalkoztatási biztonság növelésével, valamint a vidék különösen rossz foglalkoztatási és jövedelmi helyzetének javítására is kiemelten törekedve. Másfelől a közületi szféra bérelvárásainak, ellentételezendő a foglalkoztatási biztonságot, igazodniuk kell az alacsony foglalkoztatás és a kiterjedt feketegazdaság miatt relatíve alacsony adóbevételekhez; a foglalkoztatás növeléséhez és a feketegazdaság visszaszorításához ezen érdekeltségük miatt maguk is nagyobb szerepet kell vállaljanak. Valamint el kell fogadni a jövőt illetően az állami feladatok és források átrendezésének szükségességét (mindenekelőtt az egészségügy és az uniós projektek hazai részének javára). A gazdaságfejlesztésre összességében már most is olyan nagyarányban költ az állam európai összehasonlításban, amely nem igényel egyéb területekről erre a célra történő átcsoportosítást (különös tekintettel a strukturális és kohéziós források várható beáramlására), bár belső átalakításra ennél az állami funkciónál is szükség lehet.

Igen fontos kiemelni azt, hogy a fenti megállapítások akkor is megállják a helyüket, ha a nagyobb szerepet vállaló fejlettebb európai országokhoz viszonyítjuk magunkat, és akkor is, ha – mint az üzleti szféra szervezetei közül egyesek – a kevésbé fejlett kohéziós vagy a visegrádi országok csoportjához. A visegrádi országokkal – azon belül a külső rugalmasságot növelő Szlovákiával - összehasonlítva magunkat sem lehet azt mondani, hogy a feladat egyszerűen a jóléti rendszer leépítése: a jelentős részben a vállalatokat segítő gazdasági funkciókban is vissza kellene lépünk, az egészségügyi rendszerre pedig többet kellene költenünk, ha ezt a példát kívánjuk követni.

A jelentős belső egyensúlyhiány miatt igencsak meg kell gondolni, hogy milyen adócsökkentésekre kerítünk sort, abban a foglalkoztatás növelésének és a hazai tőkeképződésnek kell az elsődleges célnak lennie. Bizonyos adók emelése – vagyon-, környezeti-, társasági adó – ill. útdíj bevezetése is vállalható lenne a foglalkoztatást és családfenntartást segítő adócsökkentések finanszírozása érdekében.

Tisztában kell lenni azzal, hogy az utóbb körvonalazott változásoknak a versenyképesség – országok esetében nehezen értelmezhető – javításához kevés köze van. Elsősorban az államháztartás egyensúlyának megteremtése és ezzel nem ellentétben, hanem a tanulmány

³³ Ld. Erre Ohnsorge-Szabó – Kajner – Ungvári 2005.

elején vázolt keret szerinti összhangban a természeti-társadalmi tőke optimális – a pénzügyi globalizáció viszonyai között is megengedhető – védelme és növelése.³⁴

A belső egyensúly felé tett lépések *fokozatossága* mellett szól a belső tőkeképződés szempontjából fontosnak tartott kkv-k helyzetének szem előtt tartása. A hazai – különösen a kisebb - vállalatok jellemzően nehezebben jutnak hitelhez, különösen külföldi hitelhez, mint a külföldiek, kevésbé export-, nagyobb részben belföldi orientációjúak. Ha igaz is az, hogy – bár a kiszorítási hatása elmélete nem áll túl szilárd lábakon - a túlzott állami kiadások a hazai kis és közepes vállalatok elől forrásokat vonnak el, másfelől a források elköltése révén teremtett kereslet pozitív hatásából is részesednek. A magas állami kiadások nem jelentenek gondot a kkv-knak,³⁵ ha az ebből származó keresletből ők részesednek. Ettől függetlenül a költségvetési deficitet és adósságot csökkenteni kell.

Függelék: Szlovákia mítosza

Az utóbbi időben meglehetősen felkapottá vált, hogy Szlovákiát mintatanulóként tárgyalják, amely Magyarország számára is követendő példa illetve az a versenytárs, amelyhez igazítanunk kell gazdaságpolitikánkat.

³⁴ Cséfalvay Zoltánnak azzal a globalizációval kapcsolatos észrevételével, hogy annak hatása nem mindenhol az, ami Magyarországon volt a '90-es években, egyetértek. Ebben a vonatkozásban szerintem is összetettebb a kép annál, amit a Cséfalvay által bírált Bogár (vö. Bogár 2005.) egyébként érdekesítő és összeesküvés-elméletként semmiképpen sem beállítható, komoly teljesítményt jelentő műve látni enged. Ez azonban nem változtat azon, hogy egyfelől a Magyarországra szabott perspektíva a globalizációban mégis csak elsődleges *számunkra*, valamint hogy a globalizáció és, tegyük hozzá, a modernitás fenntarthatóságának jogos kétségbe vonása aligha teszi már lehetővé a gyakorlati politika számára, hogy *csak* globalizáció-ellenességtől mentesen *alkalmazkodjunk* hozzá, igaz, sajátosan magyar módon. Ez sem kerülhető meg, de ha ezenközben a globalizáció folyamatának - jelenlegi vagy jövőbeli - fenntarthatatlanságát nem látjuk, akkor gyakorlati választásaink sem lesznek megfelelőek.

³⁵ Cséfalvay 2005. „tizedik tételében” fogalmaz meg ilyen állítást.

20. Tábla

Magyarország és Szlovákia fontosabb makromutatói

	1994.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
GDP növekedés						
Magyarország		105,2	103,8	103,5	102,9	
Szlovákia		102	103,8	104,4	104,2	
Foglalkoztatás a népesség %-ában						
Magyarország	36,6	37,9	37,9	38,1	38,6	38,4
Szlovákia	39,4	38,9	39,3	39,4	40,0	
Foglalkoztatottak száma a magánszektorban, ezer fő						
Magyarország	2853,1	2990,6	3034,7	3029,7	3030,3	3000,2
Szlovákia	1660,7	1633,6	1653,2	1673,3	1691,4	
Feldolgozóipari foglalkoztatottak száma, ezer fő						
Magyarország	888,8	931,3	961,0	959,9	925,5	893,9
Szlovákia	566,4	540,4	553,6	573,5	570,0	
Bruttó állóeszköz felhalmozás volumen növekedés						
Magyarország		107,7	105	108	103	
Szlovákia		101,2	109,6	99,1	98,8	
Export (áru és szolgáltatás) volumen növekedés						
Magyarország		21,8	7,8	3,7	7,2	
Szlovákia		13,7	6,3	5,5	22,6	
Import (áru és szolgáltatás) volumen növekedés						
Magyarország		21,1	5,1	6,2	10,3	
Szlovákia		10,5	11	5,2	13,8	
Nettó export, GDP%						
Magyarország		-3,9	-1,5	-2,3	-4,3	
Szlovákia		-2,4	-8,3	-7,1	-1,5	
Export - Import (áru és szolgáltatás) volumen növekedés különbség						
Magyarország		0,7	2,7	-2,5	-3,1	
Szlovákia		3,2	-4,7	0,3	8,8	
Folyó fizetési hiány egyenlege, GDP%						
Magyarország		-8,7	-6,3	-7,1	-8,9	-9,1
Szlovákia		-3,4	-8,2	-7,9	-0,9	-2,6
Külföldi működőtőke, nevezett országban, millió dollár						
Magyarország		2770	3944	2863	2506	
Szlovákia		2052		4104	559	
Új működőtőke - működőtőke profit-kiáramlása						
Magyarország		747	1606	-314	-1350	
Szlovákia		2009		3950	381	
ESA deficit, GDP%-ában						
Magyarország		-3	-3,7	-8,5	-6,2	-4,5
Szlovákia		-12,3	-6	-5,7	-3,7	-3,3
ESA adósság, GDP%-ában						
Magyarország		55,4	52,2	55,5	56,9	57,6
Szlovákia		49,9	48,7	43,3	42,6	43,6

Általában a 2004-es szlovák adóreformmal szoktak példálózni, mint ami nagyban hozzájárult az ország utóbbi években tapasztalt, szokásosan figyelembe vett makromutatókkal is alátámasztott sikeréhez. Valóban, több vonatkozásban kedvező tendenciákat látunk Szlovákiában, mint azt a fenti táblázat, Magyarországgal is összehasonlításra is lehetőséget teremtve, mutatja.

Látható, hogy a növekedés 2002-2003-ban gyorsabb volt, mint nálunk, a foglalkoztatottság a magángazdaságban, azon belül is a feldolgozóiparban tudott nőni, ellentétben Magyarországgal (bár 2003-ban a foglalkoztatás-növekedés Szlovákiában is megtorpant ebben az ágazatban), a költségvetési hiány és az adósság alacsonyabb, utóbbi számottevően, mint nálunk, a folyó fizetési mérleg hiánya is kisebb, mint nálunk, sőt 2003-2004-es nagysága valószínűleg biztosítja a GDP-arányos külső tartozásállomány stabilitását, csökkenését (azaz a külső adósság nem nő). Másfelől azonban az FDI beáramlás 2003-ban náluk is visszaesett.³⁶ Sajátos módon a beruházások annak ellenére sem nőttek 2002-2003-ban, hogy számottevő külföldi tőke áramlott be. A GDP-arányos nettó áru- és szolgáltatásexport a 2000-2003-as periódus átlagában nem mutatkozik sokkal jobbnak, mint nálunk, bár 2003-ban az export jelentősen nagyobb ütemben nőtt, mint az import (amely folyamat tartósságát csak a 2003 utáni statisztikák fogják megmutatni). Összességében azt lehet megállapítani, hogy a magángazdaság teljesítménye jobb volt az elmúlt 1-2 évben szomszédunknál, mint nálunk. Azonban kételyek merülhetnek fel a tekintetben, hogy ezek mögött a teljesítménymutatók mögött a külföldi közvetlen befektetések ill. az adórendszer reformja áll.

Az adóreform, az egységes áfa-, szja- és tása kulcsok bevezetése és az adórendszer egyszerűsítése 2004-ben történt, így a 2002-2003-as kedvező változásokban ennek aligha lehetett szerepe. Figyelemre méltó, hogy a beruházások növekedésére nem került sor az FDI-beáramlás felgyorsulása ellenére, valamint hogy a foglalkoztatás-növekedés a magángazdaságban és a feldolgozóiparban a beruházások meglehetősen alacsony növekedése mellett ment végbe 2000-2003 között. Az FDI-ra épülő modernizáció korszaka egyébként – úgy tűnik – a közép-kelet-európai országok átalakulási folyamatának csak egy szakasza. Ebben a tekintetben Szlovákia és Magyarország ennek a folyamatnak eltérő szakaszán van. Magyarország korán beengedte a működőtőkét, amelynek állomány azonban mára olyan mértékűvé vált, hogy a rajta képződő profit jelentős mértékű újrabefektetése ellenére a repatriálás meghaladja az új működőtőke beáramlást. Nem arról van szó, ill. kisebb jelentőségű, hogy az új FDI visszaesik, sokkal fontosabb, hogy mára a korábbi, évente jellemzően 1-2 milliárd euró FDI beáramlás mellett sem képes ez a forrás finanszírozni a folyó mérleg hiányát; másként fogalmazva, a kivitt profit nagyobb, mint az újonnan bejövő, egyébként viszonylag stabilan áramló működőtőke.³⁷ Az FDI-nak tulajdonított kiemelt modernizációs szerep legalábbis módosul, Szlovákia ebben a tekintetben azért tud kedvezőbbnek tűnő mutatókat felmutatni, mivel az FDI-ra alapozott gazdaságstratégia még a kezdetén tart (melynek Magyarország esetében talán az 1994-1997-es periódus felel meg).

A beruházási és a foglalkoztatási folyamatok ellentétesen alakultak nálunk és Szlovákiában. Ott alacsonyabb beruházás mellett jobban nőtt a foglalkoztatás, nálunk magasabb beruházási dinamikával visszaesett. Ez is azt mutatja, hogy a tőkebevonást serkentő és a beruházásokat az adórendszeren át kiemelten támogató politika – ilyen jellemzői voltak és vannak a hazai adórendszernek - nem egyben foglalkoztatást is növelő politika. Magyarországon alacsonyabb és 2003-ban még tovább csökkentett társaságiadó-kulccsal sem sikerült növelni a privát-foglalkoztatást, a szlovákoknál viszont a 2003-ig még az addig 25%-os tása-kulcs mellett igen.

A fenti elemzés nélkülözi a két ország gazdasági folyamatainak modellszerű, mélyebb elemzését, ugyanakkor a felületes, napi sajtó szintű megállapításoknak és összehasonlításoknak is elveszi az alapját. A napi sajtóban néhány külföldi befektetők által

³⁶ Az FDI-nak a mostanra Közép-Kelet-Európában is meghonosodott statisztikai nyilvántartás szerint az újrabefektetett profit is FDI-ként van elkönyvelve, viszont sokkal célszerűbb csak az *újonnan* beáramló FDI-t tekinteni.

³⁷ Erdős 2000. emlékeztet arra, hogy a működő tőkével való finanszírozás időbeli korlátozottságára már vagy 40-50 évvel ezelőtt felhívták a figyelmet egyes kutatók.

végrehajtott nagyberuházás irányította Szlovákiára a figyelmet, viszont elmaradt ezeknek a makrofolyamatok átfogó keretébe helyezése.³⁸

A közvetlen befektetések beáramlása máshol sem jelentett egyet a hazai vállalkozások fellendülésével. Az ír esetet pozitívan értékelők³⁹ és azt egyfajta marxista egalitarizmus⁴⁰ alapján kritizálók egyaránt kimutatják, hogy az uniós piacnyitás ill. a '90-es évekbeli működőtőke beáramlás miatt a hazai vállalatok és a munkaintenzív ágazatok teret – foglalkoztatást és profitot – vesztek ill. hogy a külföldi befektetések enklávé jellege nem szűnt meg még a '90-es évek végén sem. Meggyőzőnek tűnik az a következtetés, hogy a felzárkózást csakis a hazai vállalatoktól várhatjuk, ami persze nem zárja ki a külföldiekkel való kooperációt.⁴¹

Szlovákia utóbbi években felmutatott sikereit nem lehet az adórendszerével magyarázni, hiszen csak 2004-ben került sor a nagy visszhangot kapott szlovák adóreformra. Valójában, ha összehasonlítjuk a hazai és a szlovák bért terhelő átlagos adó- és járulékelvonást, ebben jelentősebb csökkenés történt 2000-hez képest Magyarországon, mint Szlovákiában (igaz az egyes jövedelemcsoportokhoz tartozó marginális kulcsoknál már összetettebb a kép).

21. Tábla

Átlagos béradó- és járulék teher (wage wedge) Magyarországon és Szlovákiában

Átlagos béradó- és járulék

Átlagos feldolgozóipari dolgozó keresetének x%-a	2000.		2001.	
	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia
x = 67	50,1%	39,5%	45,8%	40,4%
x = 100	52,0%	41,2%	49,0%	41,7%
x = 133	56,6%	42,0%	54,1%	43,0%
x = 167	57,9%	43,2%	55,9%	44,3%

Marginális béradó- és járulék

Átlagos feldolgozóipari dolgozó keresetének x%-a	2000.		2001.	
	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia
x = 67	56,3%	44,4%	55,6%	44,4%
x = 100	56,3%	44,4%	55,6%	44,4%
x = 133	63,6%	44,4%	63,1%	49,4%
x = 167	63,6%	49,4%	63,1%	49,4%

A kulcsok egyedülálló, gyermektelen személyre vonatkoznak, ugyanakkor figyelembe veszik az standard adókedvezmények és adóhitelek hatását.

³⁸ A szaksajtóra is jellemző az a fajta látásmód, mely – talán nem minden kapcsolat nélkül azzal, hogy a média-tőke egyre inkább nagybefektetői csoportoknál koncentrálódik – a külföldi befektetéseket valós értékükön felül értékeli; modernizáció előnyük mellett a foglalkoztatásban sokkal kevesebbet várhatunk tőlük. Nem világos, hogy miért gondolják még mindig úgy sokan (bár 15 év tapasztalatai állnak mögöttünk), hogy nálunk még mindig a betelepülő külföldi tőke teremt tömegével munkalehetőséget, mikor a hazai kkv-k legfontosabb érdeme és előnye éppen ezen a területen mutatkozik meg.

³⁹ Nagy 1999.

⁴⁰ (Artner 2005.) Nem feltétlenül akceptálandó az olyan egyenlőtlenségek kritikája, mely nem abból adódik, hogy – ld. erre Nagy 1999. 1110 -, hogy az alacsony bérek stagnálása mellett nőttek a bérek.

⁴¹ Cséfalvay 2004. 143., 145.

22. Tábla

Átlagos béradó- és járulék teher (wage wedge) Magyarországon és Szlovákiában

Átlagos béradó- és járulék

Átlagos feldolgozóipari dolgozó keresetének x%-a	2002.		2003.		2004.	
	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia
x = 67	42,3%	40,1%	37,8%	40,3%	38,7%	38,8%
x = 100	46,5%	41,1%	43,5%	41,4%	43,8%	42,0%
x = 133	52,1%	42,8%	48,9%	43,4%	50,1%	43,6%
x = 167	54,9%	44,1%	54,3%	44,6%	54,5%	44,5%

Marginális béradó- és járulék

Átlagos feldolgozóipari dolgozó keresetének x%-a	2002.		2003.		2004.	
	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia
x = 67	54,9%	43,1%	54,8%	43,1%	54,2%	48,3%
x = 100	54,9%	43,1%	54,8%	49,4%	54,2%	48,3%
x = 133	76,1%	49,4%	76,0%	49,4%	76,9%	48,3%
x = 167	62,5%	49,4%	76,0%	49,4%	63,3%	48,3%

23. Tábla

Átlagos béradó- és járulék teher változása Magyarországon és Szlovákiában, 2000-2004.

Átlagos béradó- és járulék teher változása (wage wedge)

Átlagos feldolgozóipari dolgozó keresetének x%-a	2002/2000		2003/2000		2004/2000	
	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia
x = 67	0,84	1,01	0,75	1,02	0,77	0,98
x = 100	0,89	1,00	0,84	1,00	0,84	1,02
x = 133	0,92	1,02	0,86	1,03	0,89	1,04
x = 167	0,95	1,02	0,94	1,03	0,94	1,03

Marginális béradó- és járulék teher változása (wage wedge)

Átlagos feldolgozóipari dolgozó keresetének x%-a	2002/2000		2003/2000		2004/2000	
	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia	Magyarország	Szlovákia
x = 67	0,98	0,97	0,97	0,97	0,96	1,09
x = 100	0,98	0,97	0,97	1,11	0,96	1,09
x = 133	1,20	1,11	1,20	1,11	1,21	1,09
x = 167	0,98	1,00	1,20	1,00	0,99	0,98

Ez megdöbbentő eredmény, különösen annak fényében, hogy a szlovákok utóbbi években elért foglalkoztatási sikereit többen az adórendszer reformjára vezették vissza. Igaz ugyan, hogy a szlovákoknál az élőlátás terhelése sokkal alacsonyabb, mint nálunk, de ez akkor is így volt, amikor mi voltunk a térség üdvöskéje, 2000-ben. Ha a szlovákok utóbbi évekbeli kitörését az adórendszerükkel kívánjuk megmagyarázni, a mi relatív megtorpanásunkat pedig az élőlátás terheivel, akkor e terhek *változására* kell koncentrálnunk. Viszont a változás nálunk volt kedvezőbb.

Ez persze nem érv önmagában az adórendszer olyan átalakításával szemben, amely az élőlátás költségének további csökkentését tűzné ki célul. De azt látni kell, hogy a telephelyi előnyöknek csak egyik eleme a munkát terhelő elvonások alakulása.

Érdekes, de nem a szokásos eredményekre jutunk, ha a szlovák állam kiadási szerkezetét hasonlítjuk össze a mienkével. Szlovákiában az újraelosztási hányad 8,6%ponttal kisebb volt 2003-ban, mint Magyarországon. Ez teremtett lehetőséget arra, hogy centralizációs hányada is kisebb legyen anélkül, hogy a deficitje meghaladta volna Magyarországit (sőt az alatt maradjon). A különbséget a következő tényezők tették lehetővé:

1, Szlovákiában a GDP-arányosan kisebb kiadások jelentős részben a – 1,6%ponttal – kisebb kamatkiadásra vezethetők vissza.

2., A szlovák modell másik jellemzője a társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások visszafogottsága (-2,4%pont GDP-arányosan). Az ide tartozó családi támogatások csökkentése a nagyon kedvezőtlen demográfiai folyamatokra tekintettel sem kívánatos, a nyugdíjak esetében pedig a politikai rendszer logikája aligha teszi lehetővé a szerzett jogosultságok visszavonását.

3., Az állam iparpolitikai és regionális szerepvállalása (ld. gazdasági funkciók) Szlovákiában sokkal kisebb (-0,9%ponttal) volt, mint nálunk. Szintén kisebb volt a lakásügyek, települési és kommunális szolgáltatások aránya, azaz a lakásépítések támogatása.

4., Az oktatási kiadások is 2,5%-kal kisebbek voltak GDP-arányosan.

5., Kétségtelen, jelentősen többet – 3,1%-ponttal többet - költöttek ugyanakkor az egészségügyre, amit többek közt az államigazgatási kiadások – ha a már többször említett módszertani problémától eltekintünk – alacsonyabb szintje ellentételez.

Azoknak, akik a hazai adószintnek a szlovák adószintre való csökkentését kívánják, a kiadásoldalon a szlovákok „követése” érdekében szükséges átalakítások konkrét mikéntjével, és a konkrét nehézségekkel is tisztában kell legyenek. Összességében azt kell mondanunk, hogy nem lehet kiragadni egy modell (Szlovákia) esetében az alacsony adószintet; a modell részét képezi számos egyéb törvényi és szerkezeti, a kiadási oldalra jellemző sajátosság is. Csak úgy van értelme a bevételi oldali minták meghonosítását követelni, ha másfelől a kiadásoldaliakat is átvesszük.

Ha a közületi létszámadatokat hasonlítjuk össze, akkor megállapíthatjuk: Szlovákia esetében a közületi létszámok nem sokkal kisebbek ill. ugyanakkorák, attól függően, hogy a foglalkoztatottak vagy a népesség arányában tekintjük őket. Az oktatásban ugyan számottevően többen dolgoznak nálunk népességarányosan is, viszont a közigazgatásban és az egészségügyben foglalkoztatottak népességarányos száma némileg nagyobb Szlovákiában.

A létszámot összevetve a megfelelő állami kiadásokkal, azt látjuk, hogy nálunk a foglalkoztatotti létszámhoz képest viszonylag magas a kiadás az általános közszolgáltatásoknál, viszont számottevően alacsonyabb az egészségügyben; az oktatásban a létszám és a GDP-arányos kiadások egyaránt magasabbak nálunk.

Az állami bérkiadásokat az összes létszámmal összevetve arra következtethetünk, hogy nálunk meglehetősen magas az egy főre vetített bér- és működési kiadás: az alábbi táblázatb szerint a szlovák állam mintha 32-37%-kal kevesebbet költött volna alkalmazottainak bérezésére. Mint alább megmutatjuk, ennek azonban 50%-ban az alacsonyabb adók az oka.

Közületi bérkiadások összehasonlítása az adórendszer korrekciójával

	Magyarország			Szlovákia		
	2001.	2002.	2003.	2001.	2002.	2003.
GDP, nemzeti valutában	14849,6	16740,4	18568,2	1009,8	1096,4	1196,1
Közületi bérkifizetések, nemzeti valutában	1643,4	2016,2	2356,3	76,3	83,4	103,5
GDP%	11,1	12,0	12,7	7,6	7,6	8,7
Szlovák/magyar GDP-arányos bérkiadás aránya				68,3%	63,1%	68,2%

A hazai béreket terhelő magasabb szja- és járuléktérhek miatti korrekció

Közvetlen adó és járulékteher*	54,1%	52,1%	48,9%	43,0%	42,8%	43,4%
"Zsebben maradó" bér	5,1	5,8	6,5	4,3	4,3	4,9
Szlovák/magyar GDP-arányos bérkiadás aránya jövedelemadó és járulékhata korrekciójával				84,8%	75,4%	75,5%

A hazai fogyasztást terhelő magasabb szja- és járuléktérhek miatti korrekció

A = Háztartások végső fogyasztása GDP arányosan	51,7	52,4	53,8	54,7	56,8	55,8
B = Termékadó bevétel GDP-arányosan	14,1	13,8	15,1	10,4	10,9	10,7
Termékadó/fogyasztás = A/B	27%	26%	28%	19%	19%	19%
Termékvásárlás közületi bérből termékadó levonásával	3,7	4,3	4,7	3,5	3,5	4,0
Szlovák/magyar GDP-arányos bérkiadás aránya adók és járulékok korrekciójával				94,5%	82,6%	84,7%

2001-ben a szlovák közületi alkalmazottak több, mint 30%-os lemaradásban látszottak lenni a magyarokhoz képest – ennyivel kisebb volt a számukra GDP-arányosan kifizetett bértömeg. Viszont a közvetlen és a közvetett adók hatását figyelembe véve mindössze 4%-nyi a különbség. A 2002-es jelentős közületi béremelések Magyarországon persze az így számított mutatót tekintve is jelentős bérelőnyhöz juttatták a hazai állami alkalmazotti tömeget, hisz a különbség 16%-osra nőtt (mindazonáltal 2003-ban már a korrekció jelei mutatkoztak).

Ezen a ponton is megmutatkozik, hogy az eltérő közvetlen és közvetett adó terhek számottevően nehezítik két ország, esetünkben Szlovákia és Magyarország kiadásainak összehasonlítását. Az alábbi példa azt mutatja meg, hogy az első ránézésre igen magas közületi bérkiadások nálunk jelentős részben a magas, a szlováknál magasabb adókulcsokra vezethetők vissza.

Irodalom

- Afonso, A. – Aubyn, M St.: Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries, Banca D'Italia, Seventh Workshop on Public Finance, Session 2, Perugia, 31 March – 2 April 2005.
- Arpaia, A. – Carone, G.: Do labour taxes (and their composition) affect wages in the short and the long run?, In European Economy. Economic Papers, No 216., 2004.
- Artner Annamária: Versenyképesség, külföldi tőke, jövedelemelosztás: az ír példa, Magyar Tudomány 2005/3.
- Benczúr Péter: A magyar nyugdíjrendszerben rejlő implicit államadósságállomány változásának becslése, MNB füzetek 1999/8.
- Blonigen, B.A.: A review of the empirical literature on FDI determinants, NBER Working Paper, No 11299, 2005.
- Bogár László: Magyarország és a globalizáció, Osiris 2003
- Csajbók Attila – Csermely Ágnes (szerk.): Az euró hazai bevezetésének várható hasznai, költségei és időzítése. MNB Műhelytanulmányok, 2002
- Cséfalvay Zoltán: Globalizáció 1.-2., Nemzeti Tankönyvkiadó 2004.
- Cséfalvay Zoltán: Mindig vagy egy másik út is, In Polgári Szemle 2005. április.
- Csáky György: Amerika és Európa, in: Kritika 2002. július-augusztus
- Erdős Tibor: A fenntartható növekedés egyensúlyi feltételei, I-II. *Közgazdasági Szemle*, 2000. február és március
- European Commission: Public Finances in EMU, 2002.
- EUROSTAT: Eurostat yearbook 2003
- IMF: Balance of Payment Statistics Yearbook, 2004.
- IMF: Government Finance Statistics Yearbook, 2004.
- ILO: Laborsta, 2005., <http://laborsta.ilo.org/>
- Joumard, Isabelle: Tax systems in European Union countries, Economic Department Working Papers, No 301, OCED 2001.
- Kerekes Sándor - Kiss Károly (szerk.): A megkérdőjelezett sikerágazat. Az EU környezetvédelmi követelményeinek teljesítése. (a kutatás második szakaszának összefoglalása), MTA 2003
- Magas István: Kapitalizmus felülnézetben, Aula 2002.
- Magyarország konvergencia programja, 2004 december, www.pm.gov.hu
- Mendoza, E. G – Tesar, L.L.: Winners and losers of tax competition in the European Union, NBER Working Paper No 10051, 2003.
- Mike Károly: A gazdaságpolitikai döntéshozatal nemzetek fölötti centralizációja és a közösségi gazdaságtan, *Közgazdasági Szemle*, 2003. május
- Nagy András: Írország Európai Unió csatlakozásának tanulságai, *Közgazdasági Szemle* 1999. december
- OECD: Economic Outlook, 2004/2.
- OECD: Taxing Wages, 2004.
- Ohnsorge-Szabó László – Kajner Péter – Ungvári Gábor: Fenntartható EU felé (?), L'Harmattan, 2005.
- P. Kiss Gábor - Karádi Péter - Krekó Judit: Az euró bevezetésével járó strukturális politikai kihívások: költségvetési politika, MNB Háttér tanulmányok 2005/1.