

6. lecke

Az állami költségvetés, mint gazdaságpolitikai eszköz

A leckéhez felhasználható kötelező irodalom: a jelen tananyag, továbbá: Bod Péter Ákos (2006): Bevezetés a gazdaságpolitikába. AULA Kiadó, Budapest, 2006. 7. fejezet.

Az 1. leckében az alábbi kérdésekre kap választ:

- Melyek az állam legfontosabb gazdasági intézményei?
- Melyek az államháztartás alrendszerei?
- Milyen típusú költségvetések, társadalombiztosítási alapok vannak Európában?
- Milyen jellemzői vannak a magyar államháztartásnak?
- Melyek a fiskális politika főbb funkciói?
- Melyek a költségvetés legfontosabb kiadási és bevételi elemei?
- Hogyan mérjük és finanszírozzuk az államadósságot?

Követelmények

Ön akkor sajátította el sikeresen a tananyagot, ha:

- Megtanulja a legfontosabb állami intézményeket!
- Megtanulja az államháztartás elemeit, s azok jellemzőit, a hozzájuk kapcsolódó legfontosabb fogalmakat!
- Gyakorlatias szemléletben megismeri a fiskális politika funkcióit!
- A költségvetés legfontosabb bevételi és kiadási tételeit megtanulja!
- Megismeri, hogy hogyan mérik az államadósságot és hogyan történhet a finanszírozása!

A 1. lecke alapfogalmai:

- költségvetés
- konszolidálás
- effektív adókulcs
- A költségvetés teljes egyenlege
- A költségvetés elsődleges egyenlege

1. Bevezetés

Tevékenység: gondolkodjon el a háztartás és az államháztartás analógiájáról. Tanulja meg az állam gazdasági intézményeit!

A családi háztartás analóg értelmezhető az államháztartással. Mindkettőnek van:

- jövedelme,
- vagyona,
- kötelezettségvállalása.

Az állam intézményei:

1. központi kormányzat; minisztériumaival, hatóságaival, elkülönített alapokkal
2. társadalombiztosítás alapjai
3. közalapítványok (állami)
4. helyi, települési önkormányzatok
5. állami vállalatok
6. PPP projektek (Public-private partnership: magán és állami szektor együtt) (jogi, statisztikai elhatárolás problémás)

Költségvetés: a kormány egy évre meghatározott pénzügyi terve.

- Menete, összetétele, finanszírozása a gazdaság egészét meghatározza. (A legfontosabb szabályozó eszköz.)
- Az adott kormány (koalíció) politikájának dokumentuma.

2. Az államháztartás szervezete

Tevékenység: tanulja meg az államháztartás alrendszeit, a költségvetés fajtáit, az államháztartás statisztikai súlyának számítását!

Az államháztartás terjedelme és szerkezete eltérő

1. a nemzeti sajátosságok
 2. hagyományok
 3. államjogi sajátosságok
- } országonként eltérnek.

Az államháztartás alrendszerei:

1. központi költségvetés
2. helyi önkormányzatok költségvetése
3. társadalombiztosítási alapok
4. elkülönített állami pénzalapok

Az EU-ban a költségvetés nemzeti szuverenitás kérdése, de vannak EU-ban **közös érdekű ügyek**:

- Költségvetési hiány mértéke (flow)
- Államadósság mértéke (egyeztetett statisztikai rendszer alapján) (stock)

Költségvetés fajtái:

- I. Szövetségi (föderális) rendszer
 - Központi államrendszer (közvetlen hatalom)
 - Helyi hatóságok (állam, tartomány, régió: nagyfokú önállóság; adóztathat – állami feladatokat lát el)
- II. Központosított szerkezetű, hagyományú (unitárius) rendszer
 - Központi költségvetés
 - Régiók, települések erős függésben

Társadalombiztosítási alapok:

- Erős autonómia; az állam kisebb felelősséggel bír (nyugdíj, egészségügy terén az állam kis pénzügyi ráhatással bír)
- Gyenge autonómia: szorosan kötődnek az alapok a költségvetéshez – az államnak nagy a felelőssége.

A költségvetési rendszerek között sok az ellentétes mozgás: **konszolidálják**. A konszolidáció során az ellentétes irányú mozgást kiszűrik, az államháztartás végső kiadásával, bevételeivel foglalkoznak.

Magyar államháztartás (2002)

- 50% felett a központi költségvetés
- 26% társadalombiztosítási alap
- 20% helyi önkormányzatok

Az államháztartás statisztikai súlya

I. A jövedelemcentralizációt méri

Adók, jövedelmek, illetékek/GDP arány → Pl.: Adó = T, GDP = Y, akkor: T/Y
Európában:

1. Észtország, svéd modell: 50% felett
2. Brit, ír megoldás: alacsony (néhány déli szegényebb országokban is)
3. Közepes (német, olasz, osztrák, francia)
4. Az új EU tagok: nálunk kisebb arány, Magyarország felfelé „kilóg”. Lásd a 6-1. táblázatot!

6-1. táblázat

Az adó és a GDP aránya néhány európai uniós országban, 2008

Megnevezés	Adóbevételek/GDP %-ban
Svédország	53%
Belgium	46%
Franciaország	46%
EU+15	42%
Magyarország	41%
Portugália	36%
Írország	32%

II. A jövedelem-újraelosztást méri (redisztribúció)

Államháztartási kiadások összege/GDP

Ha az állami kiadás nagyobb, mint a bevétel, akkor a redisztribúció arány nagyobb lesz, mint a jövedelemcentralizációs arány. (Differenciálni is szokás: csak a közjogi bevételeket veszik figyelembe, vagy az állami tulajdon jövedelmét is.)

A XX. század közepén emelkedett Európában a két mutató, a tervgazdaságban különösen magas volt. (A civil társadalom, a piacgazdaság csökkentette.)

3. A gyakorlati fiskális politika fő funkciói

Tevékenység:

A redisztribúciót indokolja:

1. Közjavak és közszolgáltatás előállítása/előállítatása (pozitív externália előidézése – korábban **allokációnak** neveztük).
 2. Jövedelemelosztás módosítása (adók, támogatások révén) – **redisztribúció**.
 3. Gazdaságfejlesztés
 4. Konjunktúraszabályozás
- } – **stabilizáció**

A **konjunktúraszabályozás** az automatikus stabilizátorok révén valósul meg (munkanélküli segély, progresszív jövedelem- és nyereségadó).

Gazdaságfejlesztés (a liberális közgazdászok ezt vitatják)

a. Aktív fejlesztési politika

- Kutatás-fejlesztés (K+F)
- Hadiipar
- Infrastruktúra
- Exporttámogatás
- Gazdasági szerkezet átalakítás

b. Közvetett fejlesztési politika

- Adókon
- Értécsökkenés szabályozásán keresztül

A 2011. évi államadósság-válság fényében különösen fontos az alábbi vita:

Hitelpártiak: a struktúrapolitika a jövő nemzedéket célozza, ezért megalapozott, hogy állami hitelből valósuljon meg. Az eladósítás hívók (hatalmi pozícióban eladósítók) aranyszabályról beszélnek: a költségvetés fejlesztési kiadásai finanszírozhatók államadósságból, így nem sérül a generációk közötti szolidaritás.

Hitelellenzők: strukturális fejlesztések célozhatják a jövő generációit, de nem rakhatnak tehet a jövő generációira s nem vehetik el a jövő nemzedékének döntési szabadságát.

4.A költségvetés kiadási oldala

Tevékenység: tanulja meg a költségvetési kiadás adminisztratív és funkcionális megoszlását!

A háztartás költségvetési korlátja kemény, annyit költ, amennyi bevétele van.

Államháztartás: annyit költ, amennyi a bevételekre szert tesz, amennyit költeni szándékozik (amennyit költeni köteles).

Költségvetési kiadás tagolása:

1. Adminisztratív besorolás

- a. Fejezetek (minisztériumok) → az egészért és a szakterületekért is felelős a pénzügyi minisztérium
- b. Címek
- c. Intézmények

2. Kiadások funkcionális megoszlása

Társadalmi rendeltetés szerint (függetlenül a döntő és a folyósító hivataltól).

- egészségügyi (népjóléti)
(Ezen belül külön feltüntetik a közigazgatásra és kamatokra fordított összegeket.
Az egészségügyi tárca, az önkormányzatok és a honvédség is érintett).

A COFOG (EU kiadások funkcionális statisztikája) adatai szerint a jóléti kiadások a legnagyobbak.)

- gazdasági funkciókra
- államapparátus működésére
- adósságkezelésre

5. A költségvetés bevételeinek tagolása

Tevékenység: ismerje meg a költségvetés bevételi tételeit, az adózás sajátosságait, az ún. felosztó-kirovó nyugdíjrendszertulaj tulajdonságait, az állami tőkejövedelmek utáni bevételeket.

5.1. Adó és járulékbevételek (EU átlaga):

1. jövedelem és nyereség utáni adók (35%)
2. Termék és szolgáltatás után fizetett adók kb. 30%
3. Társadalombiztosítási járulék: 27-28%
4. Vagyon típusú adók 5%

A magyar adószerkezet:

1. jövedelem és nyereség utáni adók 22%
2. termék és szolgáltatás után fizetett adók kb. 40% (ÁFA, fogyasztási adó)
3. társadalombiztosítási járulék 35-36%
4. vagyon típusú adók – csekély

Különbség: Magyarországon a vagyonadóztatás csekély, a vállalati nyereség kisebb mértékben adózik.

Az adóbevétel függ:

1. az adóalanyok jövedelmétől (adóalap)
2. adókulcstól.

Az adózás sajátosságai:

- **Állam adhat adóalapot mérséklő kedvezményt.** (Pl. leszakadt régióban üzemelő vállalatnak, K+F-re költő gazdálkodó egységeknek, nagyszámú munkahelyet teremtőknek. Az így kialakult ún. **effektív adókulcs** alacsonyabb lesz, mint a névleges.)
- **A multi- és transznacionális vállalatok Magyarországon kedvezményezettek,** kb. 10 %-os sávban (ez már adóparadicsomi állapot)
- Nemzetközi trend: **jövedelemadóztatással szemben a közvetett (forgalmi) adó nő.** (Az állam a termelési tényezők kínálatát nem befolyásolja – így.)
- **A személyi jövedelem aránya nő a társasági adóhoz képest.** A cégek a kisebb adókulcsú országba vándorolnak. A magasabb ÁFA, a magasabb személyi jövedelemadó kompenzál!
A magasabb ÁFA: adócsaláshoz, feketegazdasághoz vezet.
A magasabb személyi jövedelemadó, a magasabb társadalombiztosítási járulék szintén a feketegazdaságot ösztönzi.

- **Az úgynevezett felosztó-kirovó nyugdíj-rendszerben a befizetők - ellátottak aránya romlik.** (Alacsony az aktívak aránya, sok a nyugdíjas, magas a társadalombiztosítási járulék, alacsony a nyugdíj, az átlagos élettartam nő, a nyugdíj korhatár korábban csökkent, a születésszám csökkent!)

*A felosztó-kirovó rendszer csapdája: nőhet az implicit államadósság. Ez nem kötvény-kibocsátás, nem bankhitel, nem magánjogi szerződés, hanem **társadalmi szerződés a jelenlegi aktívakkal**. Az implicit államadósság függ: 1. a várható élettartam alakulásától, 2. későbbi nyugdíjjogosultak mértékétől, 3. az érintettek számától. (E három tényező ismeretlen valószínűségű.)*

A magyar demográfiai trendek szerint az implicit államadósság akkora, mint a jelenlegi tényleges államadósság! Megoldatlan gond...

5.2. Tőkejövedelem mint bevétel

1. Állam által nyújtott hitelek kamata (az állam kedvezményesen nyújtja).
2. Vagyon utáni osztalékból (állami vállalatok fizetik).
3. Vagyonértékesítés → privatizációs bevételek. (Nem jövedelem, csupán finanszírozási tétel, likviditást javít, de az egyenleget nem. A nem pénzübeli vagyon ugyanekkor lecsökken, a nettó vagyoni pozíció nem változik!)

6. A költségvetési egyenleg és az államadósság mérése, a hiány finanszírozása

Tevékenység: tanulja meg a az állami költségvetés egyenlegének gyakorlati értelmezési fajtáit!

A költségvetési egyenleg lehet:

1. szufficites → bevételi többlet
2. deficités → költségvetési hiány
3. kiegyensúlyozott

Folyó költségvetés egyenlege = éves bevétel – kiadás. (Az államháztartás helyzetváltozását tükrözi.)

Használt mutatók:

1. **Teljes egyenleg** = összes folyó- és tőketétel. (Tartalmazza a kamatfizetést, az adósságtörlesztést, tehát a múlt örökségét.)
2. **Elsődleges egyenleg** = tárgyidőszaki folyó jövedelmek és kiadások – a múlt örökségétől megtisztítva. (Eladósodott országoknak az elsődleges egyenlegnek pozitívnak kell lennie, teljes egyenleg deficitje csak így csökkenthető.)

*IMF GFS (General Financial Statistics) szerint az adott év be- és kiáramló jövedelmét méri a **pénzforgalmi (cash flow) elven**.*

*ESA (European System of Accounts) az **esedékességi elvet** alkalmazza: a kiadást arra az időszakra számolja, amelyre vonatkozik. A beérkezés (időponttól függetlenül) azt az évet illeti, amelyekre a fizetési kötelezettség vonatkozik.*

(A privatizáció bevétele nem jövedelem (sehol); pénztöbblet, vagyon csökkenés. A két rendszer szerint mért egyenleg eltérhet, a magyar számvitel a GFS-hez áll közelebb.)

7. Az államadósság finanszírozása

Tevékenység: sajátítsa el az államadósság finanszírozási fajtáinak előnyeit, hátrányait, az államadósság jellemzőit!

1. Deficitfinanszírozás

- a. az állam a jegybanktól kedvező kamattal hitelt vesz fel
- b. a jegybank pénzt bocsát ki → deficit nő

Előnye: olcsó, nem igényel parlamenti felhatalmazást.

Hátránya: inflációt növeli, a jegybank függetlensége csorbul.

- Kedvezményes megtakarításhoz jut az állam.
- Az eladósodás homályban marad a vállalat és az háztartás előtt.
- A jövőt terheli.

(Az EU tiltja a deficitfinanszírozást.)

2. Belföldi pénz- és tőkepiaci műveletekkel

Az állam belföldi kamatozó hitelt vesz fel. Kötvényt bocsát ki.

Előnye: inflációveszély kisebb.

Hátránya: adósságállomány, kamatkiadás nő.

3. Külföldi hitel

Előnye:

- inflációs közegben a devizaadósság kamata kisebb,
- a tartozás lejáratá hosszabb,
- szabad tőkepiacon felvett hitel esetén megszabadul a kormány a nemzetek feletti hitelezők (pl. IMF) elvárásaitól.

Hátránya:

- leértékelődhet a nemzeti valuta (visszafizetéskor többet kell adni, a jegybank vesztesége, végső soron a költségvetése)
- nem saját pénzben adósodik el az állam
 - a. függ más valuták mozgásától
 - b. a külvilág hogyan tekint az adott országra.

Az államadósság jellemzői

- Az államadósság minden időpontban mást mutat. (A kiinduló érték, az éves költségvetési egyenleg függvényében).
- Az adósságállomány jövedelemhez mért aránya lehet problémás. (Adósság/Éves GDP)
A maastrichti-kritérium szerint az államadósság a GDP 60%-a lehet!
- Az államadósság mértéke függ:
 1. Mekkora volt a hiány aránya a tavalyi év végén?
 2. Milyen kamatszinten kell finanszírozni a hiányt az év során?
 3. Mekkora a reál GDP növekedés?
 4. A beszámolási évben deficitese vagy szufficites lesz-e a költségvetés?

8. A költségvetés készítésének és jóváhagyásának folyamata – hazánk példáján

Tevékenység: ismerje meg a hazai költségvetés készítésének és jóváhagyásának folyamatát, a parlamenti vita lehetőségeit!

- a. A kormány készíti (adott évre tagolva).
- b. Az Országgyűlés fogadja el.
- c. Ellenőrzés: Állami Számvevőszék

Folyamata:

1. **Sarokpontok** meghatározása.
2. A kormány közli az **irányelveit** az Országgyűlésben. (Kb. három éves gazdaságpolitikai célokat tart szem előtt; a GDP növekedés üteme, a fogyasztás-felhalmozás aránya, a folyó fizetési mérleg egyenlege, az államháztartás egyenlege stb.)
3. A Pénzügyminisztérium által készített részletes **tervezési körirat** közzététele. (A szakterületek kezdeményeznek.)
4. A kormány szeptember 30-áig köteles betérjeszteni az Országgyűlés elé.
5. November 30-ig az Országgyűlés dönt:
 - a fejezetek főösszegéről,
 - a bevétel – kiadás tételeiről,
 - a hiány/többlet mértékéről.

Kiemelt szerepben a pénzügyminisztérium, illetve a pénzügyminiszter:

- Költségvetési, zárszámadási tervezetet előkészít.
- Végrehajtásról gondoskodik.
- Az adósság, a hiány finanszírozását meghatározza.
- Kincstári tulajdon felett tulajdonjogot gyakorol.
- Információs rendszert működtet.

A Parlamenti vita jellemzői:

1. **A bevétel, a kiadás, a hiány kérdése.** Általános vita keretei között döntenek az egyes költségvetési tételek átcsoportosításáról, a normaszöveg módosításáról. A parlamenti bizottságok tesznek javaslatot.
2. **Részletes vita;** a fejezetenkénti főösszeget nem érintheti, a hiányt sem. Tárgyalás után határozatot hoznak.
3. **Végszavazás.** A politikai erőviszonyok indikátora. Leszavazáskor sincs ex lex (törvényen kívüli) helyzet. Az államháztartási törvény szerint járnak el.