

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM
GAZDASÁGTUDOMÁNYI KAR
TÁVOKTATÁS**

Dr. Botos Katalin – Dr. Schlett András – Dr. Halmosi Péter

Államháztartástan



© 71/2015

Tartalomjegyzék

1. Az államháztartás szerepe, rendszere	5
1.1. Az állam szerepének átalakulása a modern korban	5
1.1.1. A jóléti államok válsága	8
1.2. Az államháztartás rendszere	10
1.2.1. A nemzetgazdaság szereplői.....	11
1.2.2. A gazdasági körforgás, az állam fő gazdasági funkciói	11
1.2.3. Az állam funkcióiról.....	12
1.2.4. Az államháztartás funkciója	16
1.2.5. A magyar államháztartási rendszer hierarchikus felépítése.....	16
2. A központi költségvetés	26
2.1. A központi költségvetés struktúrája	26
2.2. A költségvetési ciklus.....	27
3. A központi költségvetés bevételei	33
3.1. A költségvetés bevételei	33
3.2. Adórendszer.....	34
3.2.1. Az adó funkciói	35
3.2.2. Az adók csoportosítása	35
3.2.3. Adórendszer, adópolitika.....	36
3.2.4. Az adórendszerrel szemben támasztott követelmények	37
3.2.5. A legfontosabb adófajták.....	38
3.3. A magyar adórendszer fő jellegzetességei.....	41
3.4. Adóverseny, adóreformok	42
4. A központi költségvetés kiadásai	47
4.1. A közkiadásokra ható tényezők.....	47
4.2. Kiadástervezés.....	48
4.3. A központi költségvetés kiadásai	48
4.4. Szociális kiadások	51
4.5. Oktatásfinanszírozás.....	52
4.5.1. A magyar oktatásfinanszírozás helyzete.....	54
4.5.2. A magyar oktatásfinanszírozás problémái.....	55
4.5.3. A privatizáció kérdése az oktatásban.....	56
4.5.4. Az Európai Unió oktatás szabályozása.....	56
5. 1. A nyugdíjrendszer	59
5.1.1. Finanszírozás	59

5.1.2. A nyugdíjrendszerek finanszírozási problémái	60
5.1.3. Magyarországi helyzetkép.....	62
5.1.4. A magyar nyugdíjreform	63
5.1.5. A nyugdíjreform lényege.....	64
5.1.6. A nyugdíjreform értékelése	66
5.1.7. A kötelező magánnyugdíj-pénztári pillér megszüntetése mögötti okok.....	69
5. 2. Egészségügy	70
5.2.1. Az egészségügy finanszírozásának fő típusai.....	71
5.2.2. A finanszírozás típusai	72
5.3. A magyar egészségügyi rendszer	75
5.3.1. Az egészségbiztosítási ellátások fedezete Magyarországon.....	76
5.3.2. Az egészségbiztosítási ellátások Magyarországon	77
5.3.3. Privatizáció és gazdasági verseny az egészségügyben	78
6. A helyi önkormányzati alrendszer.....	82
6.1. Decentralizáció és dekoncentráció	82
6.2. Az európai önkormányzati rendszerek	83
6.3. A magyar önkormányzati rendszer.....	83
6.4. Az önkormányzatok jelentősége az államháztartás rendszerében.....	84
6.5. A helyi önkormányzatok feladatainak szabályozása 1990 és 2011 között.....	85
6.6. A helyi önkormányzatok feladatainak szabályozása 2011 után	88
6.7. Az önkormányzatok bevételei	92
6.6.1. A bevételi forrásszerkezet alakulása.....	95
6.7. Az önkormányzatok gazdálkodása	97
6.8. A helyi önkormányzatok vagyona.....	97
6.9. A magyar önkormányzati rendszer reformérettsége.....	99
6.10. A helyi önkormányzatok adósságkonszolidációja (2011-2014).....	101
7. Az elkülönített állami pénzalapok	105
7.1. Az elkülönített állami pénzalapok létrejötte	105
7.2. Az alapok finanszírozása.....	106
7.3. Az alapok a kilencvenes években.....	106
7.4. Az elkülönített állami pénzalapok költségvetési integrációja	107
7.4.1. Nemzeti Foglalkoztatási Alap (korábban Munkaerőpiaci Alap).....	109
7.4.2. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap	110
8. A költségvetés egyenlege, az államadósság	112
8.1. A költségvetés egyenlege és a hitelrendszer	112
8.2. Az államadóssági fogalma, típusai	112

8.3. Az adósság keletkezése és az adósságpolitika.....	113
8.4. Adósságkezelés	114
8.5. A magyar államadósság alakulása az elmúlt években.....	116
8.6. Az állami válságkezelő programok megjelenése Európában	117
1. melléklet: Az Orbán-kormány idején létrehozott minisztériumok	122

Kézirat lezárva: 2015. február 2.

1. Az államháztartás szerepe, rendszere

Ha ezt a fejezetet alaposan áttanulmányozza, megismeri az állam szerepének változása mögött rejlő gazdasági-demográfiai-politikai okokat, amik kihatással vannak az állam feladataira és funkcióira. Az államháztartás felépítésének és működésének komplexitásába történő betekintés által megérti a közszolgáltatások megszervezése körüli vitákat. A fejezet második felében röviden bemutatjuk az államháztartás felépítését.

1.1. Az állam szerepének átalakulása a modern korban

Történetileg a XIX. század végén, a XX. század elején a szabad verseny kapitalizmust még a Ferdinand Lasalle által „éjjeliőr államnak” nevezett állam kormánya irányította. Ennek funkciója a jogrend létrehozása, a közrend és a közbiztonság fenntartására irányult, s nem érintette az ezen kívül eső társadalmi tevékenységszférákat. A gazdasági életben a piaci mechanizmus működésén keresztül jön létre az egyensúly. A versenypiaci adásvételek miriádjai során a saját érdeküket követő „önző” szereplők által folyamatos leadott piaci árszavazatok természetes, célszerű és autentikus módon választják ki a fontos és értékes termékeket vagy szolgáltatásokat, amelyek előállítóit a költségek megtérülésén túl magas nyereséget jelentő árakkal jutalmazták. Ugyanakkor a költségeket sem fedező alacsony árakkal büntetik a nem elég fontos vagy értéktelen termékeket és szolgáltatásokat – megtisztítva a piacot a nem odavaló (piacképtelen) gazdasági szereplőktől. Ezek révén végül a társadalom szintjén is a lehető legmagasabb szintű jólét valósul meg. Adam Smith metaforája szerint ez olyan, mintha a piac minden szereplőjét egy láthatatlan kéz vezérelné, hogy a szándékai közt nem szereplő célt is megvalósítson.

Ennek megfelelően a klasszikus kapitalizmus időszakában az állami szerepvállalás egyik sokáig elfogadott rendszere volt Adam Smith meghatározása, amely szerint az állam funkciói:

- az ország külső védelmének biztosítása,
- a belső rend, a nyugalom védelme,
- olyan további közintézmények működtetése, amelyeket az egyéneknek nem érné meg fenntartani.

Ez a hagyományosnak nevezhető felfogás ma is megállja a helyét a tekintetben, hogy ezen funkciók mindegyike fontos a modern államok számára is. A közgazdaságtan ezt általánosan úgy foglalja össze, hogy az állam beavatkozása ott tekinthető szükségesnek, ahol a magánszféra nem-, vagy csak rossz hatékonysággal lenne képes ellátni egy-egy feladatot.

A közösségi szükségletek persze az idők folyamán nagy átalakuláson mentek keresztül; ma már nem ugyanazok a társadalmi elvárások az állammal szemben, mint kétszáz éve voltak. A XIX. század végén kezdődött el az a folyamat, amely az állam gazdasági szerepvállalásának fokozatos növekedését hozta magával. Kezdetben az állami beavatkozás fő oka a társadalmi feszültségek tompítása, a nyomor enyhítése volt, majd a termelés folyamatosságának biztosítása, az infrastruktúra kiépítése, mely a gazdaság fejlesztését is nagyban szolgálta. Természetesen a két ok szorosan összefügg egymással, hiszen a társadalmi feszültségek további növekedése már a termelés folyamatosságát akadályozta volna, és ez a gazdasági versenyt veszélyeztette; illetve az elégedetlenség a politikai színtéren ekkor

megjelenő baloldali mozgalmakat erősítette. Németországban a bismarcki szociális törvények kibocsátására, a munkaidő és a munkafeltételek szabályozására a fenti okokból került sor. Ugyanekkor Angliában a szakszervezetek, a trade unionok növekvő ereje vezetett e téren fejlődésre.

Adolph Wagner német közgazdász a bismarcki Németországban 1890 körül mondta ki, hogy az ipari társadalom fejlődése során az állami kiadások részaránya nő a nemzeti jövedelem felhasználásában. Ez a hipotézis Wagner-törvény néven lett ismertté. Wagner-törvény nem csupán azt állítja, hogy a közkiadások együtt nőnek a GDP növekedésével, hanem azt is, hogy az általában exponenciálisan növekedő GDP értékén belül is növekszik a közkiadások részaránya. Wagner szerint ennek az oka, hogy nemcsak értékben, hanem nemzeti jövedelem arányában is nő az állam szociálpolitikai, közigazgatási, védelmi és jóléti tevékenysége. Manapság ezt kiegészítik az államnak a társadalombiztosítási, katasztrófavédelmi és környezetvédelmi, valamint a gazdaságfejlesztési és a pénzügyi (pl. adósságkezelési) feladatokban játszott szerepének a hangsúlyozásával – vagy kifogásolásával.

Az első világháborús hadigazdálkodás az állami beavatkozás további növekedését eredményezte, noha ezt csak segédfunkciós kormányzásnak tekinthetjük a gazdaság vonatkozásában, hiszen nem létezett még a beavatkozás gazdaságpolitikájának elméleti alapjaként a keynes-i gazdaságtan. A polgári állam XX. századi mozgáspályáján az első igazi tevékeny, beavatkozó állam a keynesiánus jóléti állam volt.

Az 1929-33. években, a világgazdasági válság időszakában, amikor a tőkés gazdaság a permanens túlzott kapacitások – az áruk, a munkaerő és a pangó termelőtőke vonatkozásában egyaránt – állapotába került, nem volt többé tartható sem az áruk teljes kereslete és kínálata között állandó egyensúlyt tételező klasszikus modell, sem pedig a J. B. Say által megfogalmazott közgazdasági dogma, mely szerint „minden kínálat megszüli a maga keresletét”.

A Nagy válság tanulságai nyomán sürgetően vetődött fel az állam gazdasági beavatkozásának kérdése. A gazdasági depresszió tapasztalatai nyomán J. M. Keynes angol közgazdász szállt síkra az állam gazdasági szerepvállalásának kiterjesztéséért. Keynes a foglalkoztatás, a kamat és a pénz összefüggéseit elemezve rámutatott arra, hogy az állam fontos szerepet játszhat az újraelosztás révén a jövedelmek igazságosabb végső elosztásában; az állami beruházások, infrastruktúra és a közszolgáltatások fejlesztése révén a termelést és a fogyasztást is növelheti.

A második világháborút követően több nyugat-európai országban e koncepció nyomán erősödött meg az állam gazdasági beavatkozása. A tartós növekedés révén az állam aktív szerepvállalása mellett, intézményesített jóléti juttatások épültek ki.

A nyugaton is sok országban jelentős teret nyerő antikapitalista politikai erők közömbösítésének hatékony ellenszereként jött létre a versenyszféra fenntartásának, bővítésének kormányzati funkciója. Ennek célja, a piaci folyamatok kedvezőtlen következményeinek, így az indokolatlan jövedelem-egyenlőtlenségek és a monopóliumok kialakulásának az állami beavatkozás általi korlátozása.

A II. világháború után Európában az újjáépítés igénye ugyancsak erősítette az állami beavatkozást. A piackudarcokkal az elméleti közgazdászok is intenzíven kezdtek foglalkozni. Figyelmüket a politikai, szociális problémák mellett a gazdasági hatékonyságra összpontosították, azt vizsgálták, hogy milyen tényezők akadályozzák az erőforrások leghatékonyabb elosztását. Az alábbi okokat, azaz „piaci kudarcokat” (market failure) azonosították:

- a közjavak léte (amelyek fogyasztásából nem zárhatók ki az egyének és amelyek fogyasztása nem rivalizáló), ezért ezek kínálata piaci alapon nem szervezhető meg,
- a monopóliumok, oligopóliumok, amelyek piactorzítók,

- a külső (extern) gazdasági hatások, ami azt jelenti, hogy a vállalkozás költséget vagy előnyt jelent vele nem szerződéses kapcsolatban lévőknek,
- a piaci szereplők aszimmetrikus informáltsága (pl. orvos-beteg kapcsolatban).

Ezek a szűkebb értelemben vett piaci tökéletlenségek, amelyek hatékonysági veszteséget okoznak. Szélesebb értelemben a piaci folyamatok, okozta méltánytalanságot, igazságtalanságot is piaci kudarcnak tekintik.

A közgazdasági irodalomban előtérbe került a javak (jószágfajták) csoportosítása. A vizsgálódások fókuszpontjában az a kérdés állt, hogy melyek azok a területek, ahonnan az állam kivonulása problémamentesen megvalósítható.

A javak sokféleképpen csoportosíthatóak, szempontunkból alapvetően két kérdés a fontos. Egyrészt, hogy a jószág fogyasztása egyénileg vagy közösen történik-e, illetve, hogy ki lehet-e bárkit ésszerűen zárni a jószág fogyasztásából vagy sem. A jószágtípusok besorolása után válaszolható meg, hogy a szervezés, a finanszírozás, a tulajdonlás tekintetében milyen típusú intézményi kombináció adódhat javak biztosítására.

A tipológia szerint:

- azon javak a magánjavak, amelyek esetén a fogyasztásból a nem fizetők könnyen kizárhatók és a jószágok fogyasztása egyénileg /vagyis nem párhuzamosan/ történik, amelyekre példaként hozza az élelmet, a ruhát, a lakást, a palackozott vizet, a halakat, a nem életmentő sebészetet, a felsőoktatást;
- azon javak a közjavak, ahol a kizárás nem valósítható meg és a fogyasztás pedig ugyanazon jószágra irányul sok embertől; példa erre a honvédelem, TV műsorszórás, bűnözők bebörtönzése, világítótorony, védőoltás, rendőrszolgálat, tűzoltóság;
- azon javak, ahol a kizárás megvalósítható, de a fogyasztás közösen történik, a díjfizető javak, amelyekre példák: a kábel- és műholdas TV, telefon, vezetékes víz, elektromos áram, tömegközlekedés, színház, stadion, könyvtár;
- azon javak, ahol a kizárás nem valósítható meg, de a javak fogyasztása egyénileg történik, a közös készletű javak; példák erre: levegő, tengeri hal, ásványok az óceánban, tavak és folyók;
- vannak azonban olyan javak, amelyek mindkét szempontból közbenső helyzetet foglalnak el (közbenső javak), mint például az orvosi ellátás, az alapfokú oktatás, a személtelhordás városi környezetben, vagy az utcai parkolás.

A jóléti állapotok fejlődése a jelentős gazdasági növekedés bázisán ment végbe; s az állam a tartós növekedés biztosítását alapvető céljának tekintette. Ennek érdekében ösztönözték a beruházásokat és a munkahelyteremtést. A konjunktúra és a növekvő jövedelmek, valamint az állami megrendelések táplálták a piaci kereslet bővülését. A kedvező GDP-növekedési ütem mellett bővülő adóbevételekből tudták finanszírozni az állami beruházásokat, a közszolgáltatások terjesztését és az állami szociális kiadásokat.

Az alapvető anyagi igényeken, a létfenntartás (táplálkozás, ruházkodás, lakás) kielégítettségén túl egyre inkább a jólét minőségi elemei kerültek előtérbe, melyek között döntő szerepet játszanak a társadalmi biztonságérzet, az emberhez méltó jövőbe vetett bizalom. Ezért az átalakuló állami szerepvállalásban új prioritások kerültek előtérbe, úgymint: az egészségügy, az oktatás és a közhasznú infrastruktúra kiépítése és fejlesztése.

A növekvő állami szerepvállalással a GDP újraelosztása rendkívül megnőtt az elmúlt évtizedekben ezekben az államokban. A XX. század eleji 3-5%-ról 40-50%-ra nőtt a költségvetés aránya a finanszírozásban a GDP százalékában. A jóléti kiadások az 1990-es évek elején az OECD-ben a GDP 28%-át tették ki, amiből 9%-ot az időskorúak 8%-ot a nem

időskorúak transfereire, 6%-ot az oktatásra, 5%-ot pedig az egészségügyre költöttek az államok. Az újraelosztás növekedése egy ideig kedvezően hatott, ösztönözte a gazdasági növekedést és a teljes keresletet. A nemzetgazdasági jövedelmek növekvő központosítása azonban növekvő adóterhekkel és egyéb elvonásokkal járt, így előbb-utóbb a magánszféra gazdasági tevékenységének gátjává vált. Az állami kiadások egyre kevesebb beruházást indukáltak, viszont a közgazdasági kiadások felduzzadásához vezettek.

1.1.1. A jóléti államok válsága

A XX. század utolsó harmadára a jóléti államok több évtizedes fejlődése megtorpant. Kiderült, hogy az állam nem mindenható, beavatkozását nem lehet és nem is szabad eltúlozni. Napjainkban a jóléti állam súlyos finanszírozási válsággal küzd szerte a fejlett világban; alapvető átalakítása folyamatban van, a polgárok persze féltik jólétüket. A jóléti állam legkomolyabb kihívása ugyanis az, hogy miként lehet az egészségügy, a nyugdíjak és más jóléti juttatások, az oktatás és az infrastruktúra működőképességét és fejlődését biztosítani; milyen szerepet játszhat ebben a jövőben az állam, és miként tudja finanszírozni szerepvállalását. Ezek kapcsán az állam gazdaságpolitikájának, intézményrendszerének, finanszírozási mechanizmusának olyan átépítéséről kell dönteni, amely által hosszú távon működőképes tud maradni.

A bekövetkezett fordulat egyik mozgatórugója az 1973-74-es olajárrobbanást, a stagfláció jelenségét és a nyomokban bekövetkezett világgazdasági változásokat tekinthetjük. Négy évtizedes sikeres piaci szabályozási gyakorlat után az állami beavatkozás keynesi modellje nem tudott segíteni az 1973 után fellépő válságon. Hagyományos eszköztára kimerült a történelemben először összekapcsolódott stagnálás és infláció, ahogy elnevezték, stagfláció közegében. Ez feltehetően a gazdaságon kívüli okokból támadt súlyos inflációs nyomással kapcsolatos. Az 1968-as európai politikai válság és súlyos társadalmi feszültségek nyomán Nyugat-Európa-szerte végrehajtott jelentős béremeléseket a vállalkozások áremeléssel ellensúlyozták, s egy felhajtó ár-bér spirál szabadult el. Ehhez azután nagyban hozzájárult az ugyancsak politikai indíttatású olajválság, mely 1973 és 1980 között tízszeresére emelte az olajárakat. Keynesnek az ellenőrzött inflációs finanszírozással többletkeresletet teremtő politikája, ami a nagy válság idején és több mint 40 éven át világszerte sikeres volt, ebben a helyzetben nem volt gyógyír, sőt, még csak növelte az inflációs nyomást.

A világgazdasági recessziót, a globalizáció folyamatának erősödését a gazdaságfilozófia és a politika világában egy konzervatív fordulat is kísérte. Ennek legfőbb elemeként a neoliberais közgazdaságtan, a laissez faire individualizmus említhető. Ennek az új szellemi irányzatnak úttörő prófétái, Friedrich Hayek, Milton Friedman és a neoliberais iskola más személyiségei az 1970-es évek közepétől megsemmisítő rohamokat intéztek mindenféle állami beavatkozás, állami tulajdon, valamint az újraelosztó jóléti állam intézményei ellen. Szerintük csakis a dereguláció, a privatizáció és a beavatkozásmentes szabad piac jelentheti a megoldást a gyilkos piaci versenyben.

A neoliberaisok (Milton Friedman és követői a monetaristák) a kormányzati kudarcokra hivatkozva a legkülönbözőbb állami funkciók privatizálását követelték, amitől költségcsökkentést és hatékonyságnövelést vártak. Szerintük az emberi jólétnek is az önszabályozó piac lehet csak az alapja, s a legfőbb társadalmi problémákat a szabad piac automatikusan megoldja. Mindössze a nemzeti bank által szabályozott pénzkibocsátás útján javasolta a piac harmóniáját befolyásolni.

Az 1990-es években az úgynevezett washingtoni konszenzus doktrínája jelentette a világ gazdaságpolitikusi számára a legfőbb útmutatót. A washingtoni konszenzus a nyolcvanas évek adósságválságainak IMF-orientált terápiáiból nőtt ki, és új hegemón ideológiává emelkedett a kilencvenes évek első felére. Meghirdette a megelőző évtized neoliberais válságkezelő megoldásainak receptúráját. Ennek fő összetevői a makrogazdaságban: a valutaleértékelés, kiegyensúlyozott költségvetés, monetáris restriktió; a mikrogazdaságban: pénzügyi és kereskedelmi liberalizáció, dereguláció és privatizáció. Ezzel lényegét tekintve a korábbi neoklasszikus gazdasági elveket elevenítette fel és erősítette meg a hidegháború utáni világrendszerben.

A fentiek alapján bizonyosan várható, hogy a jóléti államokban csökkenni fog az állam közvetlen gazdasági, termelési, beruházási tevékenysége; a nem hatékonyan működő állami tulajdon privatizálása ezzel egy időben folytatódik. Az állami közfeladatok ellátásához, a közszolgáltatások nyújtásához nincs feltétlenül szükség állami tulajdonra. A kommunális szolgáltatások jó részét az állam a regionális önkormányzatokon keresztül biztosítja. Gyakran jobb, ha nem maguk nyújtják azokat, hanem közüzemi megrendelésekre pályázati kiírás, vagy versenytárgyalás alapján keresnek vállalkozót, pl.: a személyszállítás terén 30-40% fajlagos megtakarítást lehetett így elérni.

Ugyanakkor a közületi szférát elsősorban a közszolgáltatással kapcsolatos hálózatok, illetve az infrastruktúra kiépítésében továbbra is jelentős beruházások fogják terhelni. A korlátozott erőforrásaikat tehát célszerűbb lenne ezekre koncentrálniuk, mint olyan beruházásokba fektetniük, amelyet magáncégek is képesek megvalósítani.

A jóléti állam tehát annyiban került válságba, amennyiben diszfunkciói (pl.: pazarlás) felerősödtek, a problémamegoldó képességébe vetett bizalom megrendült, és az ellátás finanszírozása korlátokba ütközött. Ehhez járul, hogy egyaránt csökkent a tőketulajdonosok reál-beruházásokban való érdekelttsége (mert a tőkepiaci spekuláció többet hoz), valamint a dolgozók érdekelttsége a termelékenység növelésében. További probléma, hogy az állami újraelosztás ésszerűsége (eredményessége) csökkent, bürokratizmus viszont megnőtt; ez számos országban hátráltatja a növekedés ösztönzését. A szubvenciók fő problémája, hogy a hatékonyabb területeken megtermelt erőforrásokat elvonva akadályozza azok továbbfejlesztését. Ha a gazdaság tartós válságba jut, a jóléti állam finanszírozási alapja megrendül.

A jóléti államnak az elmúlt évtizedekben Nyugat-Európában kialakult modellje korántsem szűkíthető le az újraelosztásra, és a jóléti juttatásokra. A nyugdíj pedig ott nem tekinthető juttatásnak, hanem befizetéssel megszerzett járandóság. A nyugdíjasszák Nyugat-Európában mindenütt önálló alapként működnek, az állam a befizetéseket nem vonja el; éppen ellenkezőleg, a garanciális biztosítékot szükség esetén kiegészíti, és támogatást nyújt az alapok működéséhez.

A szociális piacgazdasághoz tartozik minden szinten a munkavállalóknak az őket érintő döntésekkel kapcsolatos beleszólási-, és részvételi jog, melyet átfogó intézményrendszerek garantálnak. A jóléti állam érdekegyeztetési és érdekvédelmi mechanizmusa az elmúlt évtizedek történelmi vívmánya, amely minden korábbi korszakhoz képest magasabb ütemű és kiegyensúlyozottabb gazdasági és társadalmi fejlődést biztosított. A gazdasági érdekütközések társadalmilag elfogadott – és egyébként jól működő – kezelési módja, a konszenzuskeresés mechanizmusa még nagyobb jelentőségűvé válik napjainkban, amikor viszonylag alacsony gazdasági növekedési ütem, strukturális deficitek, nagymérvű munkanélküliség és a közfeladatok finanszírozási gondjai mellett egyidejűleg kell a strukturális alkalmazkodás, az európai integráció elmélyítésének és kibővítésének, valamint a világgazdasági versenyképesség javításának együttes feladatát megoldani.

A jóléti államok elsősorban nem is juttatásokat nyújtanak, hanem gazdasági-, és szociálpolitikájuk révén a jövedelem, a táplálkozás, a lakáshoz jutás, az egészség, az oktatás

lehetőségét, keretfeltételeit igyekeznek biztosítani állampolgáraik számára. A modern szociális piacgazdaság koordináló, szolgáltató, a tisztességes versenyt biztosító szabályozó szerepe erősödött meg az elosztási funkcióval szemben.

Ma a jóléti gondoskodás formái sokszínűbbé váltak, s a jóléti politika megvalósításában nagyobb szerep jut a piaci módszerek alkalmazásának. A modern gazdaság jövője éppúgy múlik a piacgazdaság eredményességének javításán, mint az állami újraelosztás hatékonyságának javításán.

Az állam szerepvállalásának szűkítése semmiképpen sem jelentheti az állam kivonulását a gazdaságból. A jogrend és a szociális közbiztonság garantálása is közfeladat. Az államnak kell gondoskodnia a piacgazdasági versenyfeltételek biztosításáról, illetve a gazdasági erővel, az erőfölénnyel, a monopol-, oligopol helyzettel történő visszaélés meggátolásáról. Az állam feladata marad a nemzetek feletti összefogást, illetve regionális erőfeszítést is igénylő feladatok koordinálása; továbbá, hogy biztosítsa a közösségi javakat, köztük a természeti környezet védelmét, amire a piaci mechanizmusok önmagukban nem képesek. Ráadásul az egészségügy, az oktatás, a kutatás és az infrastruktúra fenntartása és fejlesztése olyan területek, melyek fejlődésének dinamikája a XXI. században is az országok sorsát, illetve versenyképességüket meghatározó tényezők lesznek.

A jóléti állam előtt álló kihívások tehát leginkább kívülről érkeznek: az új technológiák, kereskedelem és tőkeáramlás globalizációja következtében kialakuló munkaerő-piaci zavarok; „a homogén tömegmunkások” számarányának a nagyobb társadalmi differenciálódásból eredő hanyatlás; a népesség elöregedése és a család változása. Ezek mind aláássák a háború utáni időszak szociálpolitikáját támogató alapfeltételeket. Ha válságban van a jóléti állam, akkor az annak köszönhető, hogy intézményi szempontból belemerevedett egy olyan társadalmi rendbe, amely ma már nem érvényes. A mai idők kihívása abban rejlik, hogy újragondoljuk és korszerűsítsük a munkával, a családdal és a társadalmi kockázattal kapcsolatos korábbi feltételeket.

A neoliberális válasz szerint vissza kell fogni a jóléti államot és nagyobb szabadságot kell engedni az egyéni választásoknak és a piacnak. A másik út egy egyenlőre még lassan körvonalazódó válasz: az átformált jóléti állam lenne, amely a kínálati oldal rugalmassá tételére, az aktív jövedelem fenntartásra és az aktív társadalmi befektetési politikára fekteti a hangsúlyt. Ennek a kulcsszavai az egész életen át való tanulás, a rugalmasság, vagy az aktív munkaerő-piaci politika.

Az állam szerepvállalása tehát sok tekintetben nem leépül, hanem átépül. A finanszírozhatóság érdekében a jóléti rendszerek finanszírozási mechanizmusait új alapokra helyezik, a befizetések és a juttatások várhatóan egyértelműbben, kiszámíthatóbban kapcsolódnak egymáshoz. Az terhek nem kerülhetők el, de ésszerűbb és célszerűbb finanszírozási modelleken dolgoznak és vitáznak; az országok így egy kisebb arányú újraelosztást végrehajtó, hatékonyabb állam megvalósítása irányába vettek fordulatot.

1.2. Az államháztartás rendszere

Az állam a nemzetgazdaság szereplői között kiemelkedő feladattal, képességgel bír, mivel befolyásolni tudja a többi szereplő közérzetét, jövedelempozícióinak alakulását, a termelés és fogyasztás színvonalát, egymáshoz való viszonyának változását. A jövedelemtulajdonosok – lakosság, vállalkozások, maga az állam, továbbá adóssággal küszködő országok esetében a külföld – zárt rendszert alkotnak, elmozdulni egymás javára vagy kárára tudnak, hiszen az elosztható jövedelem véges. A jövedelemtulajdonosok között

kiemelt szerepe van az államnak (államháztartásnak). A mindenkori gazdaságpolitikának el kell döntenie, hogy kit illetve mit preferál: a lakosságot, a vállalkozásokat, az államot (államháztartást), vagy adósság esetén a külföldi hitelezőt.

1.2.1. A nemzetgazdaság szereplői

A nemzetgazdaságban a következő gazdasági szereplőket különböztetjük meg:

1. Háztartások

- általában végső fogyasztók, de a tagok saját vállalkozásaikban termelő és szolgáltató tevékenységet is végezhetnek,
- a munkaerőt szolgáltatják a többi szereplőnek,
- el nem költött jövedelmüket megtakarítják.

2. Vállalatok, pénzügyi vállalatok

- a szereplők megtakarításait gyűjtik össze és osztják újra,
- termelő, szolgáltató tevékenységet folytatnak,
- jellemzően nettó hitelfelvevők, saját forrásaikat hitellel egészítik ki.

3. Nonprofit szervezetek

- célja nem a nyereségszerzés, hanem közösségi feladatok ellátása, ezek feltételeinek biztosítása,
- jövedelmük nagy részét a háztartásoktól kapják,
- jellemzően végső fogyasztók.

4. Külföld

- hazai árukat vásárol (export), és saját árut nyújt (import),
- és hazánk között megtakarítások is áramolhatnak,
- adhatja a munkaerő egy részét, illetve alkalmazhatja a hazai munkaerő egy részét is.

5. Államháztartás

- végső fogyasztó, társadalmi közös fogyasztást végez,
- jövedelme a többi szereplő által befizetett adókból, járulékokból, hozzájárulásokból származik jellemzően,
- általában pénzügyi és társadalmi közös szolgáltatásokat nyújt.

1.2.2. A gazdasági körforgás, az állam fő gazdasági funkciói

A gazdasági szereplők közötti kapcsolatok egyfajta körforgást eredményeznek: a szükségletek újra és újra jelentkeznek, ezért a termelést szakadatlanul ismételni kell. A termelésből keletkező jövedelmek elosztása után történik meg a végső felhasználásra szükséges javak beszerzése és végezetül elfogyasztása. A fogyasztással azonban indul egy újabb folyamat, és így a körforgás ismét elindul.

A fenti folyamat a legtisztábban a nemzetgazdaság valamennyi szektorát ábrázoló képen kísérelhető figyelemmel.



A továbbiakban a nemzetgazdaság három kulcsfontosságú folyamatával, a termeléssel, a fogyasztással és az újraelosztással foglalkozunk, ezen belül is különös tekintettel az államháztartás szerepére, azaz az állam funkcióira.

1.2.3. Az állam funkcióiról

A kormányzat gazdasági funkcióit három szempont szerint lehet csoportosítani:

- funkcionális csoportosítás alapján hagyományos (közhatalmi), szociális (társadalmpolitikai), valamint gazdasági feladatokat különböztetünk meg;
- a kormányzati tevékenység jellege alapján megkülönböztethetünk szabályozó (regulatív) és finanszírozási funkciókat;
- közgazdasági szempontból beszélünk allokációs, redisztribúciós és stabilizációs funkcióról.

A könyv tematikája a funkcionális csoportosítást követi, de mivel a pénzügyek, a fiskális rendszer működésének szempontjából a közgazdasági csoportosítás releváns, ezért e funkciókat az alábbiakban részletesen is tárgyaljuk.

Az állam öfenntartása

Ahhoz, hogy bármilyen szervezet működni tudjon, először saját létének alapját kell biztosítani. Ennek megfelelően az államnak is meg kell valósítania, és fent kell tartania azt a szervezeti keretet, amelyben működhet. Ezzel kapcsolatban két dologra hívja fel a figyelmet az állammal foglalkozó szakirodalom:

az államnak, mint közhatalmi szervezetnek gyakran megfigyelhető jellemzője, hogy saját szervezetét gyakran –ésszerütlenül is – igyekszik bővíteni, ugyanakkor az államnak ez a funkciója önmagában haszonnal nem jár; csak a működés kereteit képezi, és mint ilyen közgazdasági szempontból csak fix költséget jelent.

Az önkiteljesítő hajlama nemcsak az erőforrások eloszlásának torzulását eredményezheti, hanem olyan feladatok ellátását is, amelyek feleslegesek. A hatalmi szempontok előtérbe kerülése az önmagát erősítő jellege miatt az egész társadalom számára káros lehet.

A társadalom, és a gazdaság jogi kereteinek biztosítása

Az állam kialakulásától fogva e funkciójának alapvető jelentősége volt, és van ma is. A szabályrendszerek önkéntes betartása gyakorlatilag elképzelhetetlen a rendkívül sokféle, és különböző érdekű szervezet, illetve egyes esetében. Különösen azért, mert a rendkívül szegmentált társadalomban a szabályok valaki részére biztos, hogy korlátozást tartalmaznak. Az állam ezen funkciója megvalósítása által, a szabályok betartásáról gondoskodik a maga sajátos eszközeivel. A szabályrendszer lehet formalizált, illetve a hagyomány által élő.

Az állam által fenntartott jogi keretek témáján belül egyik fontos terület a gazdasági szabályozás. Az államnak e körben betöltött szabályozó szerepe nem mindig nevezhető egyértelműen hatékonynak. Bár a szabályozás léte önmagában sehol sem automatikus garancia a ténylegesen optimális működésre. Számtalan befolyásoló tényező hat egy nyitott rendszerben; pl. a résztvevők elfogadják-e a szabályozást, és ezáltal hajlandóak-e a szabályok önkéntes jogkövetésére, ez önmagában is számtalan feltétel megvalósulásától függ. Szintén befolyásolja a szabályok hatékonyságát, hogy a szabályok betartására létezik-e ellenőrzési rendszer, az milyen hatékonysággal működik; illetve a szabályozás milyen szankcióval fenyegeti azt, aki a szabályokat nem tartja be.

A szabályozás hatásainak elemzéséhez elengedhetetlen feltétel a pontos információk megléte, illetve ezek „előállítás”. Megbízható mérőrendszerek kiépítése nélkül a szabályozás is csak véletlenszerűen érhet el hatékony eredményeket.

A hatékonyság érdekében szükség van továbbá a szabályozás időszakonkénti felülvizsgálatára; amely optimális esetben egyúttal azt is jelzi, hogy szükség van-e a szabályozásra.

Az allokációs funkció

Ezen funkciójával az állam azokat a javakat biztosítja, amelyeket a magánszféra egyáltalán nem-, illetve csak nagy hatékonysági veszteséggel lenne képes előállítani. E funkciójában az állam célja az kell legyen, hogy elősegítse az erőforrások társadalom számára kívánatos allokációját.

E funkció elméleti alapja abból indul ki tehát, hogy vannak olyan javak, illetve szolgáltatások, amelyek előállítás vagy rendelkezésre bocsátása a piaci működési mód alapján nem lehetséges, vagy nem elég hatékony. A hatékony piaci működés ugyanis feltételezi valamely szereplő(k) kizárását a fogyasztás lehetőségéből. Továbbá, ha a javak egy korlátozott mennyiségét kell, illetve lehet felosztani, akkor ez piaci feltételek között a fogyasztók rivalizálását eredményezi.

A tiszta magánjavak (private goods) esetében a kizárás lehetősége egyértelműen megvalósítható. A piaci kereslet-kínálat feltételei között kialakított árak megfizetése mellett lehet az adott „jóságot” fogyasztani. Az egymással rivalizáló szereplők közül, aki ezt az árat nem akarja, vagy nem tudja megfizetni, azt a piac „vasszigora” kizárja a fogyasztásból.

A tiszta közjavak (public goods) esetében nem lehetséges a „piacosítás”; a fogyasztás során nem érvényesül a rivalizálás; és a kizárás megvalósítása is lehetetlen. Ugyanakkor az egyes szereplők fogyasztása nem csökkenti mások fogyasztási lehetőségeit. Tiszta közjavak klasszikus példájának többnyire a védelmet hozzák fel, amelyből származó előnyöket nem

lehet felosztani, és a védelem előnyeiből nem lehet senkit kizárni. Ezen javak fogyasztása tehát köz-alapon történik, ugyanakkor természetes elvárás, hogy előállításuk is közösségi alapon történjék.

A valóságban persze a javak, illetve szolgáltatások a fenti tiszta esetek között helyezkednek el; azaz a kizárás, illetve a rivalizálás lehetősége szerint egyes jóságoknak tekinthetők. Vannak olyan szolgáltatások, amelyeknél a fogyasztásbeli rivalizálás nem egyértelmű, a kizárás megvalósítható; mégis általában és túlnyomórészt az állam nyújtja, és többnyire ingyen igénybe vehető. Ezek az ún. gyakorlati közjavak: pl. a közoktatás.

E mellett létezik még a gyakorlati magánjavak kategóriája, amelyeknél a fogyasztás többnyire nem rivalizáló, de kizárás megvalósítható; ezeket általában nem az állam nyújtja, és többnyire nem lehet ingyen igénybe venni: pl. a műholdas TV-adások.

A különböző jóságtípusok jellege időtől és tértől függően változhat. Ugyanaz a jóság, attól függően, hogy hol és mikor veszik igénybe, lehet más jellegű. A különböző jóságok „besorolása” a gazdasági, társadalmi adottságok változásával együtt változik.

A modern államok szerepének növekedése többek között abban nyilvánul meg, hogy egyre több jóságot biztosít, mint közjavat. Ugyanakkor esetenként, hatékonysági problémák kezelése érdekében néhány jóságot ismét piacosítani kíván. Ez leginkább abban nyilvánul meg, hogy egyre több esetben igyekszik a jóság fogyasztójával megfizettetni a piaci árat.

A közjavak kapcsán felmerül annak a kérdése, hogy milyen a közjavak kiterjedési formája. Lehet akár az egész Földre kiterjedő, azaz globális; erre példaként az ENSZ tevékenységét említhetjük, mely ma már szinte a Föld minden országában valamilyen formában jelen van és szolgáltatásai jelentős része közjóságnak tekinthető. Ennél gyakoribbak az országos, vagy kisebb régiókat érintő, illetve helyi szintű közjavak. A különböző szinteken biztosított közjavak esetében általában fontos alapelv, hogy a lehető legkisebb hatékonysági veszteségek árán lehessen nyújtani azokat. A közjavak nyújtása esetében is fennáll, hogy – a hatékonysági elv figyelembe vételével – vagy az állam közvetlenül maga biztosítja, vagy a feladatellátáshoz forrást biztosít más szolgáltatók részére.

Az állam feladatait többnyire a közjavak előállítása teszi ki, és ilyen értelemben az állam valamennyi funkciója közjóságnak tekinthető. Ugyanakkor ezen jóságok esetében a társadalom önkéntes forrásfelajánlása nem működik. A közjavakat igénybevevők számára egy-egy közjóság haszna csak töredékének tűnik ahhoz képest, hogy a tényleges előállítás mennyibe kerül. Legtöbbször az előnyök közvetlenül nem érzékelhetők. Az információhiány, továbbá a rövid-, illetve a hosszú távú értékelések eltérése miatt sem a piaci módszerek, sem az önkéntes megoldások nem képesek működni. Az államnak ezért jórészt közhatalmi alapon kell a szükséges forrásokat biztosítania.

A redisztribúciós (újraelosztó) funkció

Az állam a gazdaságban nemcsak mint közjavak, közszolgáltatások biztosítója van jelen. Viszonylag korán megjelent a társadalmi igény arra, hogy az állam – az igazságosság, és a méltányosság érdekében – a piaci körülmények között létrejött eredeti jövedelemelosztást is módosítsa.

Az állam beavatkozása nélkül a piac csak rendkívül egyenlőtlenül alakítaná ki a jövedelmek eloszlását, tekintettel a termelési tényezők eltérő tulajdoni megoszlására. Ezt a társadalom ma már elfogadhatatlannak tartja; ezért egyesektől elvonja a megszerzett jövedelem egy részét, míg másoknak rászorultságuk miatt bizonyos jövedelmeket juttat.

Az elvonás főként adó és illeték formájában történik; míg a juttatások a szociális ellátások valamelyikén keresztül jutnak el a rászorulókhöz. Ugyanakkor a különböző helyzetben lévőkre az egyenlő mérce alkalmazása nem az egyenlőség felé közelítést

eredményezné. Ezért az elvonásoknál ma már a progresszív adóztatást alkalmazzák; míg a szociális juttatások bizonyos részét csak az egyéni rászorultság megvizsgálása után biztosítja az állam.

Persze felmerül a kérdés, hogy a redisztribúciós funkció ellátásával sikerül-e megvalósítani az igazságos és méltányos jövedelemelosztást? Közgazdasági szempontból nézve mindenképpen megállapítható, hogy hatékonysági veszteségek keletkeznek, ugyanakkor csökkennek azok a társadalmi feszültségek, amelyek kezelése szintén komoly erőforrásokat emésztnek fel. Példaként gondoljunk a bűnözés esetleges megnövekedésére.

A feszültségeket okozó társadalmi különbségek teljes felszámolása azonban még a legfejlettebb, jóléti államokban sem sikerült. A jövedelemelosztás kiegyenlítődése ugyanakkor mindenképpen kedvező a gazdaság fejlődésére is.

Az egyenlőtlenségek kapcsán meg kell említeni a területi egyenlőtlenségek felszámolása érdekében tett törekvések fontosságát, akár az országon belül, akár országok között tekintve.

Stabilizációs funkció

A stabilizációs funkció szerepe az 1929-33-as gazdasági világválság után került előtérbe John Maynard Keynes nyomán, akinek az volt az elgondolása, hogy a piaci mechanizmust jellemző spontán folyamatok mellett szükséges az állam beavatkozása is.

Ma már általánosan elismert a közgazdasági irodalomban, hogy a gazdasági ciklusok nagy kilengései mindenképpen károsak, és nehezen korrigálható torzulásokat okozhatnak. A piac önmagában nem képes biztosítani a kiegyensúlyozott fejlődést, ehhez szükség van az állam beavatkozására is. Erre szolgál az ún. stabilizációs politika.

A stabilizációs politika célja a foglalkoztatás lehető legmagasabb szintjének biztosítása, a gazdasági növekedés elősegítése, az árstabilitás elérése, a külgazdasági egyensúly elérése, és megfelelő valutaárfolyam kialakítása.

A stabilizációs politika két fő eszköze pedig a monetáris politika, illetve a költségvetési /fiskális/ politika; mely kettőből a monetáris politika, illetve annak eszközei nem tartoznak az államháztartás körébe. A monetáris politika irányelveit és aktuális eszközeit a MNB által évenként kibocsátott tájékoztató tartalmazza.

A költségvetési politika stabilizáló hatását a központi költségvetésbe épített automatikus stabilizátorok szolgálják. A gazdasági növekedéshez kapcsolódó progresszív adók fékező hatása, illetve a visszaeséskor esetleg nagyobb szerephez jutó állami kiadások növekedést serkentő hatása elősegíthetik a ciklus kilengésének korrigálását.

Ezen túl alkalmazni lehet még a diszkrecionális költségvetési politika eszközeit, amelyek segítségével az automatikus stabilizátorok hatásait erősíteni lehet. Ennek során a bevételek és a kiadások különféle irányú változtatásai történhetnek. Ugyanakkor az is lényeges követelmény, hogy a költségvetési folyamatok összhangban legyenek a gazdaság fejlettségével, illetve alkalmazkodó képességével. Ezért fontos, hogy a mindenkori kormányok gazdasági-pénzügyi szakemberei jól mérjék fel a gazdaság állapotát, illetve teljesítőképességét, hiszen a rosszul alkalmazott költségvetési eszközök által a ciklusok negatív hatása felfokozódik.

Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a különféle állami funkciók nem különíthetők el élesen egymástól. Önmagában vett költségvetési politika tehát nem létezik; valamennyi akciója egyúttal a másik két funkció (allokáció, redisztribúció) gyakorlásával jár együtt, illetve azokra közvetlen hatást gyakorol.

Az állam szerepének megítélésében ezért fontos az egyes állami funkciók és a hozzá tartozó szükséges eszközök – lehetőleg világos – elkülönítése; illetve fontos, hogy az egyes eszközök alkalmazása által a másik funkcióban bekövetkező hatásokat előzetesen felmérjék.

A különböző eszközök alkalmazása között tudatos koordinációra van szükség; de nehéz egyértelmű preferencia-rendszereket kialakítani, illetve a gyakorlatban alkalmazni. Ugyanis amint arról már korábban volt szó, a társadalom és a gazdaság szegmentált; a szereplők számára más preferenciák léteznek, így rendkívül nehéz (talán lehetetlen is) az általános ún. „érték” meghatározása.

Gyakorlatban az állam funkciói úgy működnek, hogy a mindenkori vezetők a preferencia-rendszert ismertnek tételezik fel. Erről alkalmasint a társadalom tagjai másként vélekednek, és amennyiben lehetséges, a rendelkezésre álló valamely politikai eszközzel kifejezik véleményüket.

1.2.4. Az államháztartás funkciója

A modern államokban az államháztartás funkciója egy komplex folyamatként írható le. Az államháztartás a nem piaci jellegű javak és szolgáltatások termelése révén megvalósítja a köz javát szolgáló politikákat – elsősorban a kollektív fogyasztás és jövedelemtranszfer révén – amit az egyes ágazatokra kirótt kötelező befizetésekből finanszíroz.

A fenti mondat valamennyi része lényeges információkat hordoz magában az államháztartás működéséről, céljairól:

- a nem piaci jellegű javak azok a jóságok, amelyeket nem megfelelő mennyiségben és/vagy minőségben állít elő a piac. Nem elégséges pusztán ennek léte, az is szükséges, hogy az állam nevében ezen jóságok előállításáról döntés szülessen, azaz valamilyen szereplő a feladat ellátására felhatalmazást és forrást kapjon.
- a köz javát jellemzően nem egyetlen cél, hanem több szakpolitika egybefüggő célrendszere szolgálja. A társadalmi kohéziós célt például egyaránt szolgálja a szociális és az oktatás politika, illetve annak egyes intézményei.
- a kollektív fogyasztás arra a jelenségre utal, hogy a társadalom nem egyénileg, hanem „közösen” fogyaszt: az előállított közoktatási, közvilágítási, stb. szolgáltatásokat azonnal és teljes mértékben elfogyasztjuk, szemben a magánjavakkal, ahol az előállítás és a fogyasztás időben elválnak egymástól. Természetesen nem csak konkrét nem pénzbéli, hanem pénzbéli szolgáltatásokat is nyújthat az állam céljai elérése érdekében bizonyos társadalmi csoportoknak.
- az adózás az állam privilégizált joga, az adóknak azonban többféle célja lehet. Közpénzügyi szempontból az egyes ágazatok differenciált adóztatása elfogadott, hiszen minden szereplőnek, ágazatnak a kapott szolgáltatásokkal arányosan szükséges a terheket is viselnie. Mivel az állam szerepe ma már a klasszikus szolgáltatásnyújtáson túlnyúlik – magában foglalva a gazdaság verseny és a piac működésének ösztönzését is – a preferenciális, ágazati eltérő adóztatásnak megvannak a lehetőségei és szükségességei.

1.2.5. A magyar államháztartási rendszer hierarchikus felépítése

Az államháztartás közgazdasági definíciója a következő: közfeladatokat ellátó és finanszírozó gazdálkodási rendszer, azon gazdasági egységek összessége, amelyek politikai felelősségvállalás mellett vesznek részt a jövedelmek és a nemzeti vagyon újraelosztásában, valamint a nem piaci javak előállításában és közreadásában.

Az államháztartás a központi és a helyi kormányzat bevételeit és kiadásait tartalmazó mérleg, illetve az ezekre vonatkozó szabályrendszer (más néven az államháztartás rendszere) Az államháztartás az állam gazdálkodási rendszernek egésze.

Magyarországon az államháztartást a központi kormányzat, az elkülönített állami pénzalapok, a helyi önkormányzatok, valamint a társadalombiztosítás költségvetései alkotják. Ezeket a költségvetések 2009. december 31-ig alrendszereknek nevezte az államháztartási törvény. 2010. január 1-je óta a jogi személyiséggel nem rendelkező társadalombiztosítási alapok és az elkülönített állami pénzalapok a központi alrendszer részét képezik, azaz az államháztartás két alrendszerből áll:

1. központi alrendszer
2. önkormányzati alrendszer

Az államháztartás rendszerének leírását, működésének és ellenőrzésének általános szabályait az államháztartásról szóló, többször módosított 1992. évi XXXVIII. törvény tartalmazta 2011. december 31-ig. 2012. január 1.-jén hatályba lépett az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

Az állami feladatok ellátásának pénzügyi fedezetét az állam részben vagy egészben, közvetlenül vagy közvetve biztosítja, attól függően, hogy a feladatokat az államháztartás melyik alrendszerével, illetve milyen más szervezeteken keresztül végzi.

A központi kormányzat a közfeladatok ellátásának központi szintjét jelenti. Kialakítja a gazdaságpolitika függvényében a költségvetési politika allokációs, elosztási és stabilizációs céljait. Meghatározza a közfeladatok körét és terjedelmét, az ellátásukhoz szükséges pénzügyi forrásokat. Kialakítja az államháztartás alrendszereit és az államháztartáson kívüli gazdasági szereplők közötti munkamegosztást és a finanszírozás rendjét.

A központi kormányzati költségvetés közvetlenül valósít meg gazdaságpolitikai célokat, illetve támogatja az önkormányzatokat és az alapokat, illetve szükség esetén a társadalombiztosítást. A központi költségvetéshez tartoznak a központi igazgatási és gazdaságirányítási szervek (Országgyűlés, a minisztériumok és a fő hatóságok) és ezek által közvetlenül irányított költségvetési szervek (pl. egyetemek).

Az alábbiakban tekintjük át röviden az alrendszerek és azok főbb egységeinek legfontosabb feladatait.

A **központi kormányzat** a közfeladatok ellátásának központi szintjét jelenti. Kialakítja a gazdaságpolitika függvényében a költségvetési politika allokációs, elosztási és stabilizációs céljait. Meghatározza a közfeladatok körét és terjedelmét, az ellátásukhoz szükséges pénzügyi forrásokat. Kialakítja az államháztartás alrendszereit és az államháztartáson kívüli gazdasági szereplők közötti munkamegosztást és a finanszírozás rendjét. A központi kormányzati költségvetés közvetlenül valósít meg gazdaságpolitikai célokat, illetve támogatja az önkormányzatokat és az alapokat, illetve szükség esetén a társadalombiztosítást. A központi költségvetéshez tartoznak a központi igazgatási és gazdaságirányítási szervek (Országgyűlés, a minisztériumok és a fő hatóságok) és ezek által közvetlenül irányított költségvetési szervek (pl. egyetemek). Ezen belül az egyes alfejezetek céljai, feladatai a következők:

A **társadalombiztosítás** a nemzetgazdaság autonóm, elkülönült társadalmi kockázatközösségen alapuló, szolidaritási elven állami garanciával működő, önálló gazdasági alapokkal rendelkező alrendszere. A rendszerváltást követően a társadalombiztosítás több

átalakuláson ment keresztül. 1991-es „A társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatairól” elnevezésű törvény a költségvetéstől még 1989-ben elkülönített Társadalombiztosítási Alapot két részre osztotta: Egészségbiztosítási Alapra és Nyugdíjbiztosítási Alapra. Irányításukat az alapok szerint szerveződő önkormányzatokra bízta.

A társadalombiztosítási ágazaton belül elhelyezkedő egészségbiztosítás 1993-ban alakult meg Egészségbiztosítási és Nyugdíjbiztosítási Önkormányzatként (ezzel egyidejűleg megszűnt az országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság). Az önkormányzatok létrejöttével az ország második legnagyobb elosztórendszere - ha jelentős korlátozásokkal is - önkormányzati irányítás és felügyelet alá került. Az önkormányzatok megalakulásával egyidejűleg három fontos változás történt a társadalombiztosítás irányításában:

1. Korlátozott felügyeleti jogkörrel rendelkező felügyelő bizottságok helyébe a biztosítottakat közvetlenül képviselő Nyugdíjbiztosítási és Egészségbiztosítási Önkormányzat lépett, azaz a társadalombiztosítás a tulajdonosok - a járulékfizetők - biztosítottak irányítása alá került.
2. Az Önkormányzat irányítására történő áttéréssel a társadalombiztosítás igazgatási szervezete kivált az államigazgatásból és az önkormányzatok közvetlen felügyelete alá került.
3. A korábbi egységes szervezet kettévált, létrejött az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) és az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) és egyidejűleg megtörtént a területi szervek szétválása is. 1998-ig az Alap működése felett a társadalmi kontrollt az Önkormányzatok gyakorolták. Az 1993-ban választott képviselők mandátuma 1997 nyarán lejárt. 1997 őszén az új társadalombiztosítási önkormányzatok nem választás útján, hanem delegálás alapján jöttek létre. Az új önkormányzatok közgyűlése a korábbi 60 fő helyett 48 biztosítási képviselőből állt. A képviselőket a munkavállalók, illetve a munkáltatók Országos Érdekképviseleti Szervei delegálták. Az Önkormányzat választott tisztségviselői: az elnök és az alelnök voltak.

A Társadalombiztosítási Önkormányzatokat 1998-ban feloszlatták, az alapok felügyeletét közvetlenül a Kormány végzi, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) irányítását a Kormány 1998-99 között a Miniszterelnöki Hivatal, 1999-2001 között a Pénzügyminisztérium politikai államtitkára, 2001-től az egészségügyi, 2002-től az egészségügyi, szociális és családügyi miniszter, 2004. szeptember 29-től az egészségbiztosításért felelős egészségügyi, 2010. május 25-től a nemzeti erőforrás miniszter útján látja el.

Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) központi hivatal az egészségbiztosításért felelős miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. Az intézmény élén a nemzeti erőforrás miniszter javaslatára a miniszterelnök által kinevezett egyszemélyi felelősséggel felruházott főigazgató áll. Az OEP feladatait központi szerve és területi igazgatási szervei útján látja el. A magyar társadalombiztosítás 1963. óta a genfi székhelyű Nemzetközi Társadalombiztosítási Szövetség teljes jogú tagja. Az OEP – mint egyik jogutód – a szövetség rendezvényein való aktív részvétel mellett, rendszeres kétoldalú kapcsolatokat tart fent több társintézménnyel.

Az Egészségbiztosítási Alap állami garanciával működik. Fő bevételi forrását a járulékokból származó bevételek jelentik, amelyet 1999. óta az APEH szedett be, majd átalakulása óta a

Nemzeti Adó- és Vámhivatal. A járulékok mértékét és megoszlását az egészségbiztosítási és nyugdíjbiztosítási alapok között az Országgyűlés törvényben határozza meg.

2012. január elsejétől **megszűntek a társadalombiztosítási járulékok**, helyükbe a szociális hozzájárulási adó lépett. Abból a szempontból nem történik változás, hogy a járulékok fizetése ugyan úgy a foglalkoztatót, valamint az egyéni és társas vállalkozót terhelik mint eddig, valamint a szociális hozzájárulás adóalapja megegyezik az eddigi társadalombiztosítási járulék adóalapjával, a mértéke 27 százalék. 2010-ig a törvény alapján a munkáltató a munkavállaló után a társadalombiztosítási járulékalapot figyelembe véve a minimálbér kétszeresének megfelelő járulékalapig 1 százalék, a járulékalap minimálbér kétszeresét meghaladó része után pedig 3 százalék munkaadói járulékot kellett megfizessen. **Az egyéni járulékok 2012. januártól** a következő képen alakulnak: A biztosított által (egyéni járulék) fizetendő egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék mértéke 7,5 % pontról, 8,5 %-ra emelkedik. Ebből a pénzbeli egészségbiztosítási járulék 2%-ról 3%-ra nőtt, a természetbeni egészségbiztosítási járulék 4%, a munkaerő-piaci járulék 1,5% maradt.

Az OEP feladata, hogy az egészségbiztosítás és az egészségpolitika céljait finanszírozási eszközökkel segítse. Alapvető érdek, hogy a biztosítottak esélyegyenlősége érvényesüljön és ésszerű egyensúly alakuljon ki az alapellátás és szakellátás között. Javuljon az alapellátás minősége, a dolgozó orvosok szakmai felkészültsége, hogy a betegek elsődlegesen a leghumánusabb környezetben, otthonukban kapják meg a gyógyuláshoz, egészségi állapotuk megőrzéséhez szükséges szolgáltatásokat. Válgjon racionálisabbá a gyógyszerfelhasználás. Ésszerűen kialakított szakellátási struktúrában a kor színvonalának megfelelő, szakmailag és gazdaságilag hatékony gyógyítás folyjon, a betegek jogainak tiszteletben tartása mellett. Az OEP természetbeni és pénzbeli ellátásokat nyújt a biztosítottaknak. A természetbeni ellátások tartalmazzák az egészségügyi szolgáltatásokat, mint a megelőzés célú vizsgálatok, az egészségügyi alapellátás, fekvőbeteg ellátás, járóbeteg ellátás, fogászati ellátás bizonyos esetei, a rehabilitáció, betegszállítást és baleseti ellátás. Szintén a természetbeni ellátások köréhez tartoznak az ártámogatások, így a gyógyszerár-támogatás, a gyógyászati segédeszközök ártámogatása, a fürdőgyógyászati ellátások árához nyújtott támogatás, az útiköltség térítés és egyéb, méltányossági alapon történő támogatás. Bizonyos szolgáltatások esetében a biztosítottak térítési díjat fizetnek, ilyen számos fogászati ellátás, az orvosválasztás, az extra egyéni igényeket kielégítő kórházi ellátás és elhelyezés, valamint a szanatóriumi kezelés. Az OEP által nyújtott pénzbeli ellátások a táppénz, terhességi-gyermekágyi segély, gyermekgondozási díj, a baleseti ellátások (például baleseti táppénz). Az OEP szerződéses kapcsolatban áll az egészségügyi szolgáltatókkal. Az egészségügyi intézmények beruházási- és fejlesztési költségei nem az E-Alap költségvetését terhelik, ezeket az intézmények tulajdonosai (helyi önkormányzatok, egyetemek, vagy az országos intézetek esetében az állam) fedezik. Magyarországon napjainkban az egészségügyi intézmények túlnyomó többsége önkormányzati tulajdonban van. Az OEP - az egészségbiztosítást érintően - a más országokkal kötött szociálpolitikai, illetve szociális biztonsági egyezmények végrehajtó szerve.

A regionális egészségbiztosítási pénztárak az OEP területi igazgatási szervei, amelyek az OEP főigazgatójának irányítása alatt állnak. A REP-ek önállóan működő és gazdálkodó közhatalmi költségvetési szervek. Az igazgatási szerv élén az OEP főigazgatója által kinevezett igazgató áll. 2009. január 1-től a Vasutas Társadalombiztosítási Igazgatóság jogutódja a Közép-Magyarországi Regionális Egészségbiztosítási Pénztár.

A **társadalombiztosítás másik ága a nyugdíjbiztosítás**, amelynek felelőse 1991-től az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság (ONYF) volt. AZ ONYF (mint jogelőd szervezetnek) és igazgatási szerveinek szétválását a társadalombiztosítás önkormányzati igazgatásáról szóló 1991. évi LXXXIV. törvény mondta ki. A 91/1993. (VI. 9.) Korm. rendelet alapján megalakult a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat központi hivatali szerve, az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság. A Főigazgatóság 1998-ban, az Országgyűlés által július 8-án elfogadott 1998. évi XXXIX. törvény szerint - a Nyugdíjbiztosítási Önkormányzat megszűnésével egyidejűleg - a Kormány irányítása alá került. (Az egységes, a központi költségvetéstől elkülönült 1989-ben létrejött Társadalombiztosítási Alap 1992-ben két önálló pénzügyi alapra, Nyugdíjbiztosítási Alapra és az Egészségbiztosítási Alapra vált szét.)

Az önálló nyugdíjigazgatási szervezet kialakulása összetett folyamat volt, amelynek során számtalan jogi, szervezeti, igazgatási, ügyviteli és informatikai jellegű feladatot kellett rövid időn belül hatékonyan megoldani. Ezek közül a legfontosabbak: a nyugdíjbiztosítás központi és területi pénzügyi szervezeteinek kialakítása, az ellenőrzési rendszerek (külső és belső) kiépítése és megerősítése, a nyilvántartási rendszer ügyvitelének fejlesztése, a nyugdíj-megállapítás folyamatának felülvizsgálata, az informatikai rendszerek korszerűsítése, a megfelelő munkahelyi környezet kialakítása, az optimális működéshez szükséges létszámkeretek feltöltése, az új és a meglévő munkaerő folyamatos képzése/továbbképzése. További nehézséget jelentett, hogy az ágazat strukturális kereteinek meghatározását az egyre növekvő és egyre bonyolultabb ügyviteli feladatok folyamatos ellátásával párhuzamosan kellett megvalósítani úgy, hogy mindez ne okozzon fennakadást, késedelmet a területi nyugdíjbiztosítási igazgatóságok ügyintézésében. A nyugdíjigazgatási szervezet jogilag 1993. óta működik önállóan, saját költségvetéssel.

A nyugdíjbiztosítás szervezeti struktúrájának átalakítása több lépcsőben valósult meg. 2004-ben a nyugdíjbiztosítási kirendeltségek fokozatos megszüntetésére került sor. A tizenöt szakmailag, illetve az ágazati alapfeladatok tekintetében jogilag önálló hatáskörrel rendelkező kirendeltségek közül tizenhárom 2004. november 30-ával megszűnt működni, azonban három osztállyal (nyugellátás, nyilvántartás és ellenőrzési osztállyal) az illetékes megyei igazgatóság főosztályának szakegységeként működött tovább és működtette immáron kihelyezett szakegység néven az ügyfélszolgálatot. A bajai és ceglédi kirendeltségek változatlan igazgatási, jogi és szervezeti keretek között működtek tovább 2006. december 31-ig. A nyugdíjigazgatási feladatokat a megye székhelyén működő igazgatóságok, a két kirendeltség, valamint a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság látta el. 2007. január 1-jével megtörtént az igazgatási rendszer regionális átalakítása. A magyar közigazgatási rendszer reformjaként az igazgatási tevékenységet a regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok és a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság látja el. A regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok - a Közép-magyarországi Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság kivételével - három megyére kiterjedő illetékességgel látják el feladatukat.

2008. január 1-jével a Kormány 1043/2007. (VI. 29.) számú Korm. határozatával elrendelte a MÁV ZRt. és GYSEV ZRt. nyugdíjigazgatási feladatainak az ONYF részére történő átadását. Az iratok átadásával egyetemben, ez időponttól a vasúti dolgozók nyugdíj-megállapítási és nyugdíjfolyósítási feladatait az ONYF igazgatási szervei látják el.

2009. október 1-jétől a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 106.§-ának hatályba lépő rendelkezése alapján önálló, elkülönített jogorvoslati szervezet alakult. A Nyugdíjbiztosítási Jogorvoslati Igazgatóság az ONYF közvetlen irányítása alatt álló, önálló igazgatási szerv. Ugyanezen időponttól az ONYF

Nyugdíjjogi és Hatósági-felügyeleti Osztálya látja el a Nyugdíjbiztosítási Jogorvoslati Igazgatóság hatáskörében meghozott elsőfokú döntések elleni fellebbezések elbírálásával, továbbá a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek hatósági ügyeiben a felügyeleti intézkedések megtételével kapcsolatos hatósági feladatokat.

A magyar közigazgatás átfogó reformjaként 2011. január 1-jétől megszűntek a régiók, és a nyugdíjbiztosítási igazgatóságok a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveivé váltak. A továbbiakban az ONYF központi igazgatási szervei a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság és a Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság. A nyugdíjbiztosítási igazgatóságok szakmai irányítója az ONYF főigazgatója. A Jogorvoslati Igazgatóság ezentúl az ONYF főosztályaként működik tovább, miután a kormány másodfokon eljáró nyugdíjbiztosítási szervnek az ONYF-et jelölte ki, amely a nyugdíjbiztosítási igazgatóságok és a központi igazgatási szervek hatósági ügyeiben a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság és felügyeleti szerv.

Az elmúlt évek tapasztalatai alapján elmondható, hogy a nyugdíjbiztosítás szervezetrendszer az időközbeni kisebb-nagyobb szervezeti változások ellenére stabilan, megbízhatóan működik. A jól felkészült és rendkívül elhivatott személyi állományának köszönhetően sikerrel birkózik meg a szakma közismerten nagy volumenű és speciális szakértelmet igénylő, igen összetett feladataival.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság feladatai

2013-tól az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF) az Emberi Erőforrások Minisztériumát vezető miniszter irányítása alatt álló, a kormány által a Nyugdíjbiztosítási Alap kezelésére és a nyugdíjbiztosítás központi igazgatására kijelölt központi hivatal.

Az ONYF önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, költségvetését a Nyugdíjbiztosítási Alap költségvetésében kell meghatározni. Az ONYF a hatáskörébe tartozó feladatait az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el.

A szervezet a főigazgató irányítása alatt áll, akit a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki, illetve ment fel, az egyéb munkáltatói jogköröket a miniszter gyakorolja. A főigazgató az irányítási-felügyeleti jogköréből eredő feladatait – a miniszter által a főigazgató javaslatára kinevezett – főigazgató-helyettesek közreműködésével látja el.

Az ONYF irányítja a Nyugdíjbiztosítási Alappal kapcsolatos tervezési, gazdálkodási, beszámolási, valamint az adatszolgáltatási feladatok ellátását, továbbá gondoskodik az ellátások megállapításához, folyósításához szükséges adatok begyűjtéséről, feldolgozásáról, azok kezeléséről, a beérkezett adatok ellenőrzéséről.

Az ONYF tevékenységei közé tartozik ezen túlmenően a nem a Nyugdíjbiztosítási Alapból finanszírozott ellátások fedezetének elszámolásával, illetve – a központi igazgatási szerve tekintetében – az ellátások megállapításával és folyósításával kapcsolatos működési költségek megtérítésével összefüggő feladatok ellátásának biztosítása is.

Az ONYF állapítja meg a központi igazgatási szerve működési költségvetésének részletes előirányzatait, meghatározza a nyugdíj-biztosítási igazgatási szerve feladatellátása során követendő belső eljárás rendjét, valamint a központi igazgatási szerve ügyviteli rendjét is. Irányítja, működteti és folyamatosan fejleszti a nyugdíjbiztosítás felügyeleti, költségvetési, szakmai és belső ellenőrzési, valamint központi nyilvántartási rendszerét.

Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok megalkotásának kezdeményezésére javaslatot tesz a miniszternek, véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezeteit, közreműködik a nyugellátásokkal, valamint a nyugdíjbiztosítást érintő járulékfizetéssel kapcsolatos jogszabályok előkészítésében. Irányítja, működteti és fejleszti a feladatainak ellátásához szükséges informatikai rendszereket, gondoskodik a statisztikai adatok gyűjtéséről, valamint azok jogszabályban meghatározottak szerinti közzétételéről; szakmai szempontból segíti és ellenőrzi – a jogszabály alapján – a nyugdíjbiztosítás szervezetén kívüli ellátást megállapító és folyósító tevékenységeket, ideértve a Magyar Honvédség és az Információs Hivatal nyugdíj-megállapítási tevékenységét is.

Részt vesz a nyugdíjbiztosítást érintő folyamatok elemzésében és értékelésében, valamint – a kormány, illetve a miniszter által meghatározott keretek között, illetve módon – a rövid, közép- és hosszútávú nyugdíjstratégiai és fejlesztési koncepciók kidolgozásában. Közreműködik a nyugdíjbiztosítással kapcsolatos nemzetközi szerződések előkészítésében és végrehajtásában, kapcsolatot tart fenn a kijelölt illetékes teherviselővel és szervekkel, végzi az uniós tagságból adódó koordinációs feladatokat, továbbá részt vesz az uniós szakbizottságok, illetőleg a nemzetközi szervezetek szakmai munkájában. Ezekon túl az ONYF gondoskodik a nyugdíjbiztosítással kapcsolatos központi és helyi tájékoztatásról, és az igényérvényesítést segítő szolgáltatások fejlesztéséről is.

Magyarország 2014. évi költségvetésében a nyugdíjkiadások előirányzata 2 948 milliárd forint, amely összeg a bruttó hazai össztermék (GDP) közel 10 százalékát teszi ki – vagyis az összes költségvetési kiadás mintegy 17,4 százalékát fordítják nyugdíjra. Ez az összeg mintegy 2 millió 200 ezer nyugdíjas személy ellátását fedezi.

Öregségi ellátások

I. Általános jogosultsági feltételek

Az elmúlt mintegy másfél évszázadban, az átlagéletkor növekedésével párhuzamosan fokozott igény mutatkozott az időskori biztonság állami-társadalmi megteremtésére. Az öregségi nyugdíjra való jogosultság két legfontosabb kérdése lényegében mindenhol

- a jogosultság megszerzésének időpontja. Ez a legtöbb helyen, így jelenleg Magyarországon is egy adott életkor – a nyugdíjkorhatár – eléréséhez, valamint a ledolgozott évek számához kapcsolódik.
- az ellátás összege. Ez leggyakrabban a korábbi biztosítási teljesítményhez – a járulékfizetéshez, vagy az annak alapját képező jövedelemhez, illetve a jövedelemszerző tevékenység időtartamához – igazodik.

Magyarországon 2014-ben folytatódott a nyugdíjkorhatár emelkedése, amely az 1952-ben született, illetve az ennél fiatalabb korosztályt érinti. 2014-ben a nyugdíjkorhatár a korábbi 62 évről 62 és fél évre emelkedett. Ez évben tehát az 1952 első félévében születettek mehetnek nyugdíjba, ők 2014 második félévében érik el a 62,5 éves nyugdíjkorhatárt, míg az 1952 második félévében születettek 2015 első félévében. Mindez elsősorban a férfiakat érinti, mivel az 1952-ben született nők döntő többsége már korábban igénybe vehette a korhatár előtti nyugdíjazás valamely formáját.

A nyugdíjkorhatár az elkövetkező években tovább emelkedik, születési évenként fél évvel. Az 1953-ban születettek tehát 63 évesen, 2016-ban lehetnek nyugdíjasok. További fél-féléves emelkedést követően az 1957-ben születettek már csak 65 éves életkorban szerezhetnek nyugdíjjogosultságot. 2014-ben – a korhatár betöltésén túl – az öregségi nyugdíj megállapításához továbbra is minimálisan 15 év, ún. szolgálati idő szükséges. A szolgálati idő a munkában töltött időnél tágabb kategória, mely többek között a gyermeknevelési ellátások folyósítási időszakát is tartalmazza. 1998-tól csak azon jövedelem megszerzésének időtartama számít szolgálati időnek, amely után a foglalkoztató – amely például GYED, illetve GYES esetében az állam – részére járulékfizetési kötelezettséget írnak elő. Ennek hiányában csupán a táppénz és a terhességi-gyermekágyi segély időszaka tekintendő szolgálati időnek.

Öregségi nyugellátást - a nők speciális jogosultságától eltekintve - legkorábban a nyugdíjkorhatár elérésekor állapítanak meg.

Nők részére, 40 év jogosultsági idővel megállapítható ellátás

Sokan igényelték a 2011-től bevezetett új, korhatár alatti nyugdíjazási formát, a 40 év ún. jogosultsági időt szerzett nők nyugellátását. Ők tehát a nyugdíjkorhatártól függetlenül igényelhetnek öregségi nyugdíjat, ha a jogszabályban előírt feltételeknek megfelelnek. Ezen ellátásban 2014 januárjában már 105 ezer fő részesült, ellátásuk havi átlaga 115 ezer forint volt.

A jogosultsági idő a szolgálati időnél szűkebb kategória: a tényleges munkavégzés időtartamát, illetve főszabályként legfeljebb 8 év gyermeknevelési időtartamot foglal magába. A 40 éves időtartamba tehát többek között a felsőfokú tanulmányok, a munkanélküli ellátás, illetve a jogosultságra kötött megállapodás időtartama sem számítható be. Az ellátás összegének meghatározásakor azonban ezen időszakokat is figyelembe veszik, illetve nem csökkentik az összeget a korhatár előtti megállapítás miatt sem. Mindezek szintén növelik az új típusú nyugdíj „vonzerejét”.

Ellátási összeg Magyarországon

Az öregségi nyugellátás összege 2014-ben főszabályként két tényezőtől függött:

- egyrészt a szolgálati idő (amely tehát a korábban említettek közül a „tágabb” kategória) hosszától; valamint
- az 1988-tól elért nyugdíjjárulék-köteles, nettósított jövedelmek átlagától (melynek kiszámítása során figyelembe veszik az eltelt időszak átlagos országos béremelkedését: ez az ún. valorizáció).

A nyugellátás összege tehát mind a ledolgozott időszak hosszával, mind pedig a jövedelemmel (a nyugdíjjárulék alapjával) arányos. Ugyanakkor egy alacsony jövedelemmel jellemezhető munkaviszony – bár szolgálati időben többletet jelent – akár csökkentheti is a nyugellátás összegét. Ez azonban csak igen ritka esetben történhet meg, legtöbbször a munkavállalás és a többletjárulék-fizetés növeli a megállapítandó nyugdíj összegét.

Az öregségi nyugdíjra jogosultak száma 2014 januárjában Magyarországon 2 millió 037 ezer fő, nyugellátásuk átlagos összege pedig személyenként 104 959 forint volt.

Özvegyi nyugdíj és árvaellátás

Az idős kor megérésén kívül a házastárs, vagy a szülő halála az a másik biztosítási esemény avagy „kockázat”, amelynek bekövetkezésekor nyugellátás állapítható meg Magyarországon.

A haláleset miatt a túlélő házas társat, valamint a gyermeket jelentős jövedelemveszteség éri. Az özvegyi nyugdíj, illetve az árvaellátás célja ennek pótlása. (A szülőt eltartó gyermek halála esetén ún. szülői nyugdíj állapítható meg, erre azonban csak kivételes esetekben kerül sor.) A hozzátartozói ellátások megállapítása további feltételekhez kötött. Ha az elhunyt személy öregségi nyugdíjas volt, vagy az ahhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, házastársa egy évig mindenképpen jogosult özvegyi nyugdíjra (tehát életkorától, ellátásától függetlenül). Ez az ún. ideiglenes özvegyi nyugdíj. Ennek összege az elhunyt személy öregségi nyugdíjának 60 %-a. Ha az elhunyt még nem részesült öregségi nyugdíjban, akkor özvegye annak a nyugdíjnak a 60 %-át kapja egy évig, amelyet az elhunyt – szolgálati ideje és keresete alapján – kaphatott volna. Az ideiglenes özvegyi nyugdíj tehát átmeneti időszakra jár, és aktív biztosítottak is kaphatják. Fő funkciója, hogy a házastárs halála után megnövekedett költségeket kompenzálja, illetve a jövedelem kiesését átmenetileg pótolja. Aktív korban az egy éves időtartam elég lehet ahhoz, hogy az özvegy átálljon a „két személy – két jövedelem” helyett az „egy személy – egy jövedelem” feltételrendszerre.

Az egy év letelte után özvegyi nyugdíj csak meghatározott feltételek teljesülése esetén jár, mégpedig alapvetően azoknak, akiknek jövedelemszerzési lehetősége valamilyen okból korlátozott. 60 %-os ellátást egy évnél tovább az öregségi nyugdíjkorhatárt már betöltött, vagy megváltozott munkaképességű özvegy kaphat, amennyiben sem öregségi nyugdíjban, sem rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásban nem részesül. Ha az özvegy az úgynevezett saját jogú ellátások valamelyikében részesül, akkor (megfelelő korhatár felett vagy megváltozott munkaképességüként) az özvegyi nyugdíj mértéke az elhunyt személy nyugdíjának 30 %-a. Szintén 30 %-os özvegyi nyugdíjra jogosult a legalább két, árvaellátásra jogosult gyermek eltartásáról gondoskodó özvegy is.

Árvaellátásra az elhunyt biztosított 16 éves életkort még be nem töltött gyermeke jogosult. Az ellátást nappali tagozaton tanuló gyermek legfeljebb 25 éves koráig kaphatja, míg a megváltozott munkaképességű gyermeket ebben az állapotában akár élete végéig megilleti az ellátás. Az árvaellátás mértéke gyermekenként az elhunyt szülő öregségi nyugdíjának – vagy a halálakor megállapítható öregségi nyugdíjának – 30 %-a. Mindkét szülő halála esetén azon szülő nyugdíjának a 60 %-a jár árvaellátásként, aki magasabb nyugdíjat kapott, illetve magasabb nyugdíjra lett volna jogosult.

Az özvegyi nyugdíj és árvaellátás esetén fontos szabály, hogy folyósítása mellett bármilyen mértékű jövedelemszerzés megengedett, az ellátás folyósítását tehát egyik esetben sem korlátozzák – ellentétben az öregségi nyugdíjra – a korhatár alatt, illetve a közszférában szerzett jövedelem esetén – érvényes korlátozásokkal.

2014 januárjában özvegyi, illetve szülői nyugdíjban főellátásként (tehát nem saját jogú ellátás melletti kiegészítésként) 99 564 fő részesült, átlagos ellátásuk személyenként 61 489 forint volt. (Szülői nyugdíjat közülük mindössze 51 fő kapott.) Árvaellátást összesen 81 248 fő részére folyósítottak, személyenként átlagosan havi 37 974 forintot. Saját jogú nyugdíj mellett, kiegészítésként további 659 ezer 927 ember kapott özvegyi nyugdíjat, személyenként átlagosan havi 32 642 forintot.

Ismétlő kérdések

1. Melyek az állam gazdasági funkciói? Fejtse ki jelentésüket!
2. Mutassa be a nemzetgazdasági szereplők között megvalósuló interakciókat!
3. Mit jelent a jóléti állam kifejezés?
4. Ismertesse az államnak a gazdaságba való beavatkozásával kapcsolatos vitát!
5. Melyek a magyar államháztartás alrendszerei, mik ezek feladatai?
6. Melyek a költségvetési szervek főbb közös jellemzői?
7. Melyek az ONYF legfontosabb alapkezelői feladatai?

Irodalom

- Andor László: Polgári és újbaloldali nézetek a globalizációról. In: Lenkei Gábor (szerk.) Globalizáció, Európai Unió, Gazdaságpolitika. Budapest, STRATEK, 2003.
- Baka Istvánné – Bánfi Tamás – Sulyok-Pap Márta (szerk.): Pénzügytan. Budapest, Saldo, 1994.
- Csaba Iván – Tóth István György (szerk.): A jóléti állam politikai gazdaságtana. Budapest, Osiris, 1999.
- Csillik Péter: Competitiveness of services of general economic interest in Hungary and the EU. In: Iustum Aequum Salutare, 2006/ 1-2.
- Horváth Ferenc: Államháztartástan. Budapest, Osiris, 1998.
- Kőrösi István: A jóléti állam jövője. Európai Szemmel, Balassi Kiadó, 1997/4.
- Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (2014): Nyugdíj portré. http://www.onyf.hu/m/pdf/ONYF_kiadvany_2014_screen.pdf
- Pásztor Miklós (szerk.): Államháztartási ismeretek. Budapest, BM Kiadó, 1998.
- Sebestyén Tibor: Az állam térvessztése az évszázados térhódítás után. In. Polgári Szemle, 2007/ 12.
- Stiglitz, Joseph E.: A kormányzati szektor gazdaságtana. Budapest, KJK-Kerszöv, 2000.
- Szigeti Péter: Globalizáció és nemzetállami kormányzás. In: Lenkei Gábor (szerk.) Globalizáció, Európai Unió, Gazdaságpolitika. Budapest, STRATEK, 2003.
- Vigvári András. Pénzügy(rendszer)tan. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004.

2. A központi költségvetés

Ennek a fejezetnek a célja, hogy röviden, lényegre törően összefoglalja az államháztartás legfontosabb alrendszerének, a központi költségvetésnek a felépítését. Ennek az alrendszernek a költségvetése – az államháztartáson belüli pénzmozgásokkal – alapvetően kihat a többi alrendszer gazdálkodására. Fontos ezért megismerni, hogy a költségvetés készítése milyen feladatokat, milyen alapelvek betartását igényli, hiszen amint azt a későbbi fejezetekben látni fogjuk, ezeket a többi alrendszerben is teljesülnie kell.

2.1. A központi költségvetés struktúrája

A központi kormányzati költségvetés **négy szerkezeti egységre tagozódik**:

- költségvetési fejezet;
- fejezetcím (alcím);
- előirányzat-csoport;
- kiemelt előirányzat.

A legnagyobb szerkezeti egységet tekintve a központi költségvetés **fejezetekre** tagozódik, amelyek általában valamely szervezethez kapcsolódnak. A költségvetési fejezetek a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából **önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összessége**. A költségvetési fejezetek együttesen képezik az ún. **költségvetési fejezetrendet**.

A költségvetési fejezetek költségvetési **címekre, alcímekre** oszlanak. A költségvetési cím (alcím) a **szervezeti és szabályozási szempontból összetartozó, tovább részletezett előirányzatok összessége**. Költségvetési címek többek között a központi költségvetési szervek, a költségvetési fejezet saját kezelésű, nem a központi költségvetési szervekhez rendelt előirányzatai (az ún. fejezeti kezelésű előirányzatok) vagy a politikai pártok költségvetési támogatása, míg alcímként jelentkezik például az országos kisebbségi önkormányzatok működésének biztosítását szolgáló központi költségvetési támogatás. A költségvetési törvényben szereplő címek, alcímek képezik a **költségvetési címrendet**. A címrendet a Kormány a költségvetési év közben kiegészítheti, módosíthatja, kivéve azokat a címeket, amelyek előirányzatainak megváltoztatása az Országgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Kormány köteles a címrend változásáról a költségvetés végrehajtásáról szóló (zárszámadási) törvényjavaslat indoklásában részletesen beszámolni.

A központi költségvetési címeken (fejezeti kezelésű előirányzatoknál a jogcím-csoportokon, jogcímeiken) belül az alábbi **előirányzat-csoportokat** különböztethetjük meg, ezek közül kiemelkedő jelentősége az első két előirányzat-csoportnak van:

- a működési célú előirányzat-csoport (működési költségvetés);
- a felhalmozási célú előirányzat-csoport (felhalmozási költségvetés);
- a kölcsönök előirányzat-csoport;
- az egyéb speciális célú előirányzat-csoport.

2.2. A költségvetési ciklus

A központi kormányzati költségvetés elkészítésének és végrehajtásának folyamata, az ún. **költségvetési ciklus négy fázisra tagolódik:**

- a döntés-előkészítő szakasz, amely a költségvetési évet megelőző évben zajlik le,
- a döntési szakasz, amely normál esetben szintén a költségvetési évet megelőző év produktuma,
- a döntés-végrehajtási szakasz, amelynek időtartama egybeesik a költségvetési évvel, valamint
- a döntés-végrehajtás ellenőrzésének szakasza, amelynek ideje a költségvetési évet követő esztendőre tevődik.

1. A döntés-előkészítő szakaszban a költségvetési fejezetet irányító szerv **március 31-éig** megküldi az államháztartásért felelős miniszternek a költségvetési évet követő három évre vonatkozó szakmai és költségvetési tervét, amely tartalmazza különösen a közfeladatokban tervezett változásokat, az ehhez szükséges törvénymódosításokat és mindezzel összefüggésben a tervezett bevételi és kiadási főösszeget. A Kormány **április 30-áig** egyedi határozatban megállapítja a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét. A Kormány ezen határozatában indokolja, ha egy adott év vonatkozásában eltér a megelőző évben az adott évre meghatározott főösszegek valamelyikétől.

Az államháztartásért felelős miniszter **június 30-áig** kidolgozza és az általa vezetett minisztérium honlapján közzéteszi a központi költségvetési tervezés részletes ütemtervét, kereteit, tartalmi követelményeit, így különösen a tervezés során érvényesítendő számszerű és szabályozási követelményeket, a tervezéshez használt dokumentumokat, módszertani elveket, feltevéseket és paramétereket, továbbá az előírt adatszolgáltatások teljesítésének módját.

A fejezetet irányító szerv ez alapján megtervezi és egyezteteti az államháztartásért felelős miniszterrel az általa irányított fejezetbe sorolt költségvetési szerv, központi kezelésű előirányzat és fejezeti kezelésű előirányzat, valamint az elkülönített állami pénzalap és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai tervezett bevételeit és kiadásait.

Az államháztartásért felelős miniszter az egyeztetések alapján előkészíti a központi költségvetésről szóló törvény tervezetét. A központi költségvetésről szóló törvénytervezet a makrogazdasági feltételeknek lényeges változása esetén vagy a Kormány hatáskörén kívül eső más esemény bekövetkezésekor térhet el, az esemény által indokolt mértékben. Az eltérést és annak indokát a központi költségvetésről szóló törvény tervezetének indokolásában ismertetni kell.

A költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője **szeptember 30-áig** megküldi az államháztartásért felelős miniszternek a költségvetési évet követő három évre vonatkozó szakmai és költségvetési tervét, amely tartalmazza különösen a közfeladatokban tervezett változásokat, az ehhez szükséges törvénymódosításokat és mindezzel összefüggésben a tervezett bevételi és kiadási főösszeget.

A kormányzati szektor egyenlegét úgy kell meghatározni, hogy

- a Stabilitási tv. 2. §-a szerinti államadósság-mutató csökkenjen,
- legyen összhangban a középtávú költségvetési cél elérésével, és
- annak hiánya ne haladja meg a bruttó hazai terméknek a Stabilitási tv. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerint számított mértékének 3%-át.

A költségvetési szerv és a fejezeti kezelésű előirányzat költségvetési évi kiadási előirányzatai terhére abban az esetben vállalható kötelezettség, ha az abból származó valamennyi kifizetés a költségvetési évet követő év **június 30-áig** megtörténik. A június 30-ig nem teljesülő kötelezettségvállalásokat a Kincstár elvonja, a felszabaduló keret a központi költségvetést illeti meg.

A költségvetési törvénytervezet előkészítésén túlmenően a Kormány a költségvetési törvényjavaslat benyújtásakor:

- előterjeszti azokat a törvényjavaslatokat is, amelyek a javasolt előirányzatok megalapozásához szükségesek,
- tájékoztatást ad a többéves elkötelezettséggel járó kiadási tételek későbbi évekre vonatkozó hatásairól,
- bemutatja a költségvetési törvény legfontosabb társadalmi és gazdasági hatásait,
- értékeli a költségvetési évet megelőző időszak gazdasági, költségvetési folyamatait.

2. A döntési szakaszban az Országgyűlés a központi költségvetés bevételeit és kiadásait fejezetenként – a Hárszabályban megállapított eljárásrendnek megfelelően - tárgyalja. A költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék véleményével együtt tárgyalja meg.

A döntési szakasz lezárásaképpen az Országgyűlés az állami költségvetésről törvényt alkot. Ennek elfogadásával egyidejűleg kell döntenie a tervezett költségvetési többlet rendeltetéséről, vagy - ami sokkal reálisabb - jóváhagyni a tervezett költségvetési hiány finanszírozásának módját.

A Kormánynak **október 15-éig** – az országgyűlési képviselők általános választásának évében **október 31-éig** – be kell nyújtania az Országgyűlésnek a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot.

Amennyiben az Országgyűlés a költségvetési törvényt *január 1-ig* valamilyen oknál fogva nem alkotta meg, akkor az átmeneti gazdálkodásról törvényt (az ún. indemnitás) alkot, amelyben felhatalmazást ad a Kormánynak, hogy a központi költségvetés bevételeit folytatólagosan beszedhesse, a kiadásait teljesítse és meghatározza, hogy milyen intézkedéseket tehet, de rögzíteni kell a felhatalmazás időtartamát. A felhatalmazás legkésőbb az új költségvetési törvény hatálybalépésének napján megszűnik. A felhatalmazás időtartama alatt beszedett bevételeket és teljesített kiadásokat a költségvetési törvénybe kell beilleszteni. Amennyiben az átmeneti gazdálkodásról sem hozott külön törvényt, vagy az átmeneti gazdálkodásról szóló törvény hatályát veszítette, akkor a Kormány jogosult a költségvetést megillető bevételeknek a hatályos jogszabályok szerinti beszedésére és az előző évi kiadási előirányzatokon belül a kiadások időarányos teljesítésére.

2010-ig az éves költségvetési törvény véleményezésében érdemi szerep jutott a Költségvetési Tanácsnak, amely az állami költségvetés készítésének folyamatát felügyelő független testülete volt. A Tanácsnak nem volt vétőjoga költségvetési kérdésekben, de saját számításokat végzett, javaslatokat tett és feladata volt, hogy tekintélye súlyával örködjön az állami költségvetések magalapozottsága és átláthatósága felett. A háromtagú Tanácsot a 2008 végén

az Országgyűlés által elfogadott LXXV. törvény alapján hozták létre. Elnökét a köztársasági elnök, egy-egy tagját pedig a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke jelölte.

A költségvetési felelősségről szóló törvény – és benne a Költségvetési Tanács létrehozása – része volt a Magyarország és a Nemzetközi Valutaalap (IMF) közt 2008 őszén, a 2008–2009-es gazdasági világválság kirobbanása után kötött megállapodásnak. Az IMF vállalta, hogy a Világbankkal és az Európai Unióval együtt összesen 25,1 milliárd dolláros hitelkeretet bocsát Magyarország rendelkezésére, hogy ezzel eloszlassák az ország rövidtávú külső fizetőképessége miatt jelentkező befektetői aggodalmakat. Magyarország cserébe azt vállalta, hogy tovább csökkenti az államháztartás hiányát, illetve a költségvetési fegyelmet erősítő jogszabályokat vezet be.

2010. decemberében mégis visszás változás következett be: az országgyűlés megszavazta a számvevőszéki és költségvetési bizottság módosító indítványát, amellyel a Költségvetési Tanács titkársága 2010. december 31-ével megszűnt. A Tanács három tagú lesz a jövőben, azt a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, valamint egy, a köztársasági elnök által hat évre kinevezett, kiemelkedő tudású közgazdász alkotja. A tagok e feladatért illetményre, ellátásra nem jogosultak, jogosítványuk a korábbi szabályozáshoz képest alapvetően más lesz.

A Költségvetési Tanács 2015-től ugyanakkor még erősebb szereppel fog bírni: amennyiben a költségvetésin törvénytervezet megalapozatlan és ezáltal nem képes az államadósságot csökkenteni, akkor ezirányú javaslatát figyelembe kell majd venni.

3. A döntés-végrehajtási szakaszban a törvény végrehajtásáért való fő felelősség a Kormányt terheli. Az Országgyűlés a költségvetési törvénnyel hatalmazza fel a Kormányt a költségvetésben előírt bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére.

Ebben a fázisban a fejezetgazdák - a fejezet felügyeletét ellátó szervek vezetői - a költségvetési törvény elfogadását követően megállapítják a felügyeletük alá tartozó fejezetbe sorolt központi költségvetési szervek és feladatok költségvetési előirányzatait (az ún. kincstári költségvetés) és meghatározzák a felügyeletük alá tartozó központi költségvetési szervek elemi költségvetéseinek elkészítéséhez szükséges további keretszámokat, illetve szempontokat.

Bizonyos körülmények fennállása esetén a döntés-végrehajtási fázisban sor kerülhet a költségvetés drasztikus megváltoztatására, pótköltségvetés elfogadására. Az államháztartási törvény alapján a Kormány két esetben köteles pótköltségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés elé terjeszteni:

- ha év közben a körülmények oly módon változnak meg, hogy ezek a költségvetés tervezett egyenlegét tartósan és jelentősen veszélyeztetik, illetőleg
- ha a költségvetésben előirányzott általános tartalék és a költségvetési törvényben megállapított források nem elégségesek a kiadási előirányzatok fedezésére.

4. A döntés-végrehajtás ellenőrzésének szakaszában a Kormány a zárszámadásról szóló törvényjavaslatot terjeszti az Országgyűlés elé – méghozzá a költségvetési évet követően *nyolc hónapon belül*. A zárszámadási törvényjavaslatot az Országgyűlés elé történő terjesztést megelőzően két hónappal be kell nyújtani az Állami Számvevőszéknek. A zárszámadási törvényjavaslatot az Országgyűlés az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg. A fázis lezárásaképpen az Országgyűlés az állami költségvetés végrehajtásáról

törvényt alkot. A zárszámadás elfogadásával egyidejűleg kell dönteni a tényleges költségvetési többlet rendeltetéséről, vagy jóváhagyni a tényleges költségvetési hiány finanszírozásának módját.

A helyi önkormányzatokat – mivel bizonyos esetekben az ellátottak száma, mértéke alapján számított módon illeti meg a központi támogatás –pótlólagos támogatást igényelhetnek, ennek kiutalásáról a Kincstár legkésőbb a költségvetési évet követő év **május 31-éig** gondoskodik. A fejezetet irányító szerv a fejezetbe sorolt költségvetési szervek és fejezeti kezelésű előirányzatok összesített költségvetési maradványáról az államháztartásért felelős miniszternek elszámolást (e § alkalmazásában a továbbiakban: elszámolás) készít. Az államháztartásért felelős miniszter a benyújtott elszámolást a költségvetési évet követő év **május 15-éig** felülvizsgálja, és annak eredményéről a fejezetet irányító szervet tájékoztatja.

Az államháztartási gazdálkodás alapelvei

Az államháztartás egyes alrendszeiben a gazdálkodást éves költségvetés alapján kell folytatni. A tervezés meghatározó feltételrendszerét a központi költségvetés bevételi és kiadási előirányzatai, valamint a központi költségvetés és az egyes alrendszerek törvényekben, kormányrendeletekben és egyéb jogszabályokban meghatározott kapcsolatrendszerre jelenti.

Az alrendszerek tervezési céljai a következők:

- A gazdaságpolitika illetve a költségvetési politika prioritásainak teljesítése, megvalósítása.
- A közszolgálati értékeknek, azaz a szolgáltatásokkal szemben megnyilvánuló fogyasztói igényeknek megfelelően meghatározza és rögzítse az alrendszerek elsődleges céljait és feladatait.
- Összefoglalja és számszerűsítse azokat a konkrét szolgáltatásokat és azok személyi, illetve tárgyi feltételeit, amelyek az ellátás folyamatosságának biztosítása és az igények szempontjából elsődleges fontosságúnak tekinthetők.
- Kinyilvánítsa azokat az elveket, amelyek alapján az intézményrendszert szervezni és működtetni kell, annak érdekében, hogy a meghatározott célokat elérje.

A pénzügyi szakirodalom a költségvetéssel kapcsolatban az alábbi alapelveket emeli ki:

- jogi jellegű alapelvek, amelyek a költségvetés készítésével kapcsolatos eljárási szabályokat rögzítik;
- gazdálkodási alapelvek, amelyek a költségvetés végrehajtásával és a gazdálkodással kapcsolatos magatartásokat foglalják magukba;
- elszámolási alapelvek, amelyek a pénzügyi és nem pénzügyi folyamatok számbavételi módját rögzítik.

A költségvetési bevételek és kiadások tervezésénél a következő jogi alapelveket kell betartani:

1. *Költségvetés készítési kötelezettség.* Valamennyi szervnek rendelkeznie kell költségvetéssel.
2. Az elfogadott költségvetésnek megfelelő *végrehajtás.*
3. *Ellenőrizhetőség.* A költségvetésben közölt adatoknak ellenőrizhetőnek kell lenniük mind tartalomban, mind az adatközlés formájában.

4. *Nyilvánosság*: az államháztartás információs rendszere (kivételekkel) nyilvános.
5. *Specialitás*: meg kell határozni, hogy a bevételeknek mi a forrása, illetve mely kiadás, milyen feladatok ellátását szolgálja.
6. A költségvetés a népképviselői szervek (Országgyűlés) *hatáskörébe* kell utalni.
7. *Korlátozott idejű felhatalmazás elve*: a költségvetési időtartam egy év jelenleg, amikor még a tervezés tényezői viszonylag nagy biztonsággal számszerűsíthetők.
8. *Előzetes felhatalmazás elve*: a végrehajtás minden eleme a népképviselői felhatalmazása szerint történjen.

Gazdálkodási alapelvek:

1. *Előrelátás elve*: Az éves költségvetést mindig a makrogazdasági előrejelzések, elemzések alapján kell összeállítani a tervezésben közreműködőknek. Ezt szolgálja az ún. gördülő tervezés.
2. *Egyensúly elve*: Az egyensúly elvének érvényülését jelenti, hogy a költségvetés bevételi és kiadási oldala egyensúlyban van egymással és segítse elő a gazdaság fenntartható növekedését.
3. *Stabilitás elve*: A jóváhagyott költségvetéshez képest kerülni kell a szükségtelen és gyakori változtatásokat.
4. *Egységesség elve*: Az állam valamennyi pénzügyi műveletét egységes dokumentumba kell foglalni. Itt együtt szerepelnek a kiadások, a bevételek, a hitelfelvételek. Az egységesség elvének az államháztartás központi szintjén kell érvényesülnie.
5. *Globális fedezet elve*: Az államháztartás minden bevétele fedezetet nyújt minden kiadásra, azaz nincsenek a bevételek felcímkézve
6. *Ösztönzés elve*: A költségvetési gazdálkodásban a gazdálkodó szervezetek illetve az abban közreműködők ösztönzése, pl. dolgozóknak jutalom fizetése, a fel nem használt előirányzatok (maradvány) következő évi felhasználási lehetőségének biztosítása.

Az elszámolási alapelvek a következők:

- 1.) *Teljesség elve*: minden megvalósítani tervezett gazdasági eseményt fel kell venni a költségvetésbe és a zárszámadásba minden megtörtént pénzügyi műveletet ki kell mutatni.
- 2.) *Részletesség*: biztosítja, hogy mind a tervezéskor, mind a beszámolóskor a költségvetés helyzete megítélhető legyen.
- 3.) *Áttekinthetőség*: garantálja, hogy a költségvetési dokumentumok áttekinthető, szemléletes, tartalmilag jól rendszerezett formában kerüljenek a döntéshozók asztalára. A zárszámadás és a költségvetés azonos szerkezeti felépítése is fontos az ellenőrzés, az elemzések és a döntések szempontjából.
- 4.) *Folyamatosság*: az időszak záró adatai megegyeznek a következő időszak nyitó adataival.
- 5.) *A pénzforgalmi elszámolások kötelezettségének elve*: minden bevételt és kiadást azon költségvetési időszakban kell elszámolni, amelyben a bevétel a költségvetésbe befolyt, illetve amikor a kiadást pénzügyileg teljesítették.
- 6.) *Bruttó elszámolás elve*: a bevételek és kiadások mind a költségvetésben, mind a zárszámadásban teljes összegükkel szerepelnek, nem lehet azokat összevonni.
- 7.) *A hitelfelvétel és a végleges bevételek különválasztásának elve*: az áttekinthetőséget a költségvetés valódi deficitjének kimutathatóságát szolgálja. Tehát a hitelfelvételt és a hiteltörlesztést a költségvetés bevételeitől és kiadásaitól indokolt különválasztani.

A költségvetés összeállítása kötelezően vezetett számlákon alapul, amelyek szükségszerűen kapcsolódnak a nemzetgazdasági elszámolásokhoz. A költségvetés

összeállításával kapcsolatban a nemzetközi szervek, szervezetek (pl. IMF, EU Bizottsága) is előírhatnak bizonyos követelményeket.

Ismétlő kérdések

1. Milyen fő szerkezeti egységre bontható a központi költségvetés?
2. A bevételek és kiadások tervezése során milyen jogi és gazdálkodási alapelveket kell figyelembe venni?
3. Foglalja össze a költségvetési ciklus fázisainak lényegét!
4. Mi volt a feladata a Költségvetési Tanácsnak?

Irodalom

Horváth Ferenc (2006): Államháztartástan. JATEPress, 2006.

Huber Bertalan (2008): Költségvetési gazdálkodás. Kézirat.

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (hatályos: 2015.01.01-től)

3. A központi költségvetés bevételei

Ebben a fejezetben megismerheti a költségvetés legfontosabb bevételeit és az egyes bevételek szerepét, jelentőségét az állami kiadások finanszírozásában. Kiemelt jelentőséggel bírnak a bevételeken belül az adójellegű bevételek, amelyek tárgyalásakor nem szabad elvonatkoztatni a társadalmi hatásoktól. Az adónemek csoportosítását követően az adórendszereket érintő kihívások, összefoglaljuk az adópolitika jövőbeli változtatásának irányait mutatjuk meg.

3.1. A költségvetés bevételei

Az államháztartás bevételeinek közgazdasági jellegű csoportosítása a következő:

1. adójellegű bevételek;
2. nem adójellegű bevételek;
3. állami vagyonhoz kapcsolható bevételek;
4. adományok, segélyek és egyéb bevételek.

Az egyes csoportok közötti elhatárolás alapját egyrészt a bevételek keletkezéséhez vezető jogviszony vagy gazdasági esemény, másrészt az esedékes bevétel mértékének megállapítása közötti különbség adja.

1. Adójellegű bevételek

Az adójellegű bevételek közé tartoznak:

- az adók;
- az állami monopóliumok;
- a vámok;
- a társadalombiztosítási járulékok.

A modern piacgazdaságok államháztartási bevételeinek döntő részét (80-90 %-át) az adójellegű bevételek csoportja teszi ki. Mindezek közös jellemzője, hogy a befizetésre kötelezett a befizetésért cserébe semmilyen közvetlen ellenszolgáltatásra sem formálhat igényt.

2. Nem adójellegű bevételek

E csoportba tartoznak:

- az illetékek,
- a díjak,
- a bírságok.

Az illetékek és a díjak közös jellemzője, hogy valamely államigazgatási vagy egyéb államháztartási szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódnak. Ugyanakkor összegük – közgazdasági értelemben – nem tekinthető az igénybe vett szolgáltatás árának. Fontos különbség közöttük, hogy az illeték esetében a lerovandó összeg és a szolgáltatás bekerülési

költsége között semmilyen közgazdasági összefüggés sem mutatható ki. A térítési díjak esetén viszont a szolgáltatás költsége, vagy annak egyes elemei a díjkalkuláció részét képezik, bár ezekkel együtt más – pl. szociális – szempontok is szerepet kaphatnak.

3. Az állami vagyonnal kapcsolatos bevételek

Az állami vagyonnal kapcsolatos államháztartási bevételek alapvetően két forrásból származhatnak. Az elmúlt évtizedek magyar gyakorlata szempontjából kiemelkedő, de már csak rövid időhorizontú bevételeket jelentenek a privatizációból az államháztartás finanszírozására fordított összegek.

A másik bevételi forrás a tartósan – részben vagy egészben – állami tulajdonban lévő vállalkozások profitja egy részének osztalékként, vagy az állami vagyon utáni részesedésként való befizetése a költségvetésbe, esetleg más államháztartási alrendszerhez.

4. Adományok, segélyek és egyéb bevételek

Ebbe a csoportba tartoznak a különféle nemzetközi szervezetektől államháztartási célokra kapott segélyek, az állampolgárok vagy a gazdálkodó szervezetek által ilyen célokra teljesített felajánlások, adományok. Ez utóbbiak a központi költségvetés esetében elenyészők, ugyanakkor egy-egy kisebb önkormányzatnál, egészségügyi, szociális vagy oktatási intézménynél komoly jelentőséggel bírhatnak.

3.2. Adórendszer

Az állami feladatok megvalósításához szükséges források nagy része az adókból származik. Az adónak nemcsak fedezeti, hanem befolyásolási és arányosítási funkciója is van, hiszen ma már az állami feladatok körébe tartozik a gazdasági folyamatok befolyásolása, a jövedelmi egyenlőtlenségek mérséklése is.

Az adó jogszabályi előírásokon alapuló – egyszeri vagy folyamatos – fizetési kötelezettség. Az adó mértékét az állam – közjogi alapon – egyoldalúan állapítja meg, az adózónak nincs joga vizontszolgáltatás követelésére.

Az adórendszerrel kapcsolatban érdemes Heller Farkas szavait idéznünk: „az adórendszer a különböző adónemek olyan csoportosítása, amely nemcsak az adóforrások sokaságával számol, hanem az egyes adók tökéletlenségével is. Az adórendszer céltudatos egymás mellett alkalmazása többféle adónak oly módon, hogy azok egymást kiegészítsék.” (Heller 1943, 173.o.)

Az adórendszerben fontos, hogy milyen mértékben alkalmaznak *központi és helyi adókat*. A központi szint az esetek többségében keretszabályokkal korlátozza az alsóbb szintek adóztatási jogát. A helyi adók szerepének kijelölése természetesen a mindenkori adópolitikától függ. A magyar helyi adózás rendszere közel áll a fejlett európai országokéhoz, mégis a helyi adók súlya az összes adóbevételben csupán 4,5%, ami az OECD-n belül alacsonynak számít. Ennek egyértelműen az az oka, hogy a központi kormányzat jövedelemcentralizáló fiskális politikát folytat.

3.2.1. Az adó funkciói

Az adók szerepéről szólva első helyre az úgynevezett fiskális funkció, azaz az állami költségeknek a fedezése kívánkozik. Bármelyik történelmi korszakot vizsgáljuk is, az adóztatás célja mindig az, hogy előteremtse a közkiadásokat fedező bevételeket.

Emellett az adóztatásnak van egy jövedelemátcsoportosító szerepe, ideértve a szociális funkciót is: a jövedelmeket újra elosztja egyfelől az államháztartás és a gazdasági szféra (háztartások, vállalatok), másfelől a gazdaság különféle szereplői között. Ennek egyik jellegzetesen európai vonása: napjainkban a modern jóléti államok a szegényebbeket, az alacsonyabb jövedelműeket nemhogy nem adóztatják meg, hanem a legkülönbözőbb támogatásokkal bizonyos bevételekhez is juttatják őket. Adóztatásuk alapelve: a létminimum alatti jövedelmek nem adóztathatók meg, hiszen egy fejlett országban minden polgár számára biztosítani kell legalább a megélhetéshez szükséges minimális jövedelmet. Az adózással – ez a harmadik funkció – befolyásolható a fogyasztás. Az adó az árba beépülve „megdrágítja” a termékeket és a szolgáltatásokat, s ezzel csökken irántuk a kereslet (áreltérítés).

Végül az adó mértékének van bizonyos politikai szerepe is: tájékoztatja az állampolgárt a közkiadásokról, egyszersmind kihat a következő választásokon érvényesítendő véleményére.

3.2.2. Az adók csoportosítása

Az adókat – attól függően, hogy mihez kapcsolódnak – két nagy csoportra szokták osztani: közvetlen és közvetett adókra. *Közvetlen (egyenes, direkt) adók* azok a befizetések, amelyek valamely gazdasági tevékenységhez, annak pénzügyi eredményéhez vagy a lakossági jövedelmek nagyságához kapcsolódnak. Az egyenes adók közé sorolják a személyi és vállalati jövedelemadókat, a vagyoadókat. A *közvetett adó* az adó alanyát terheli. A közvetett (indirekt) adók termékekhez, szolgáltatásokhoz fűződnek, azaz a forgalmat és a fogyasztást terhelik, figyelmen kívül hagyva az adófizető egyéb körülményeit. A közvetett adók csoportjába tartozik a forgalmi adó, a fogyasztási adó, az értéknövekedési adó. A közvetett adó a termék felhasználóját terheli.

Az adó alanya lehet természetes vagy jogi személy. Eszerint vannak lakossági adók (pl. jövedelemadó) és vállalati adó (pl. nyereségadó).

Az *adóztatás jogosultsága szerint* megkülönböztetünk központi és helyi adókat. A központi adók esetében az adók alapjának, mértékének, fizetési idejének megállapítása, valamint beszedése az államigazgatás központi szerveinek feladata, a helyi adók esetében ezeket a feladatokat az önkormányzatok látják el.

Az adó vagy független a jövedelem nagyságától vagy függ a jövedelemtől. (1) Az egyösszegű adó akkor is esedékes, ha nincs semmiféle jövedelem. Ilyen például a vagyoadó, az örökösödési adó vagy az eszközlektési járulék (ez utóbbi a lekötött eszközök, gépek, berendezések értékével arányos összegű járulék volt). (2) Jövedelemtől függő adó például a személyi jövedelemadó vagy a vállalati nyereségadó (nálunk ma társasági adó a neve). Makrogazdasági szinten a közvetett adók közül a hozzáadottérték-adó (hazai neve: általános forgalmi adó) is a jövedelemtől függ. Ha ugyanis nagyobb a társadalmi teljesítmény, nő az eladható és adóztatható termékeknek és szolgáltatásoknak a mennyisége. Vagy másképpen: ha nő a jövedelem, akkor az adóbevételek is növekednek, miközben a fogyasztási adókulcsok változatlanok.

A jövedelemtől függő adó progresszív, regresszív vagy lineáris lehet: (1) Progresszív adózásban a magasabb jövedelmi sávokban nagyobb, az alacsonyabb jövedelmi sávokban kisebb az adókulcs. (2) Regresszív adózáskor fordított a helyzet: a magasabb jövedelmi sávokban egyre kisebbek az adókulcsok. (3) Lineáris adózáskor egységes az adókulcs. Például ma hazánkban a társasági adó mértéke egységesen 16 százalék.

A modern költségvetés bevételi oldalán a következő fő adónemeket találjuk:

1. Fontos szerepe van a (személyi, illetve családi) jövedelemadónak.
2. Kulcsszerepük van a vállalatokat terhelő profitadóknak; ezek mértéke bár országonként változó, általában viszonylag alacsony, nálunk ma – említettük – 16 százalék.
3. Számos országban alkalmazzák az értéknövekedési adót (az általános forgalmi adót), de nincs ilyen adó például Svájcban és Japánban. Ehhez szorosan kapcsolódik a fogyasztási adó („luxusadó”) és a jövedéki adó.

Az adó alanyát, alapját, mértékét, az adómentességeket és az adókedvezményeket meghatározó jogszabályoknak (SZJA, ÁFA, TA törvényeknek) anyagi szabály a nevük. Az adókötelezettség teljesítéséhez szükséges eljárási szabályokat főként az adózás rendjéről szóló törvény foglalja magában, de minden adónemtörvényben is vannak bizonyos előírások.

A magyar adórendszerben alkalmazott adónemek

Adótárgy	Jövedelem	Vagyontárgy	Tranzakció
<i>Közvetlen</i> Adóalany és adófizető megegyezik	SZJA Gazdasági társasági adó Pénzügyi társasági adó	Belföldi gépjárműadó	
<i>Közvetett</i> Adóalany nem egyezik meg az adófizetővel			ÁFA (összfázisú) <i>egyfázisú</i> - fogyasztási adó - jövedéki adó - importforgalmi adó

3.2.3. Adórendszer, adópolitika

Az államháztartás bevételeinek két fő forrása: a jövedelem és a fogyasztás megadóztatása. A jövedelem - például a fizetésünk után - megszerzése pillanatában adózunk, akkor, amikor még nem is döntöttük el, hogy mekkora hányadát kívánjuk elkölteni (elfogyasztani), illetőleg megtakarítani. A fogyasztás után csak a fogyasztási javak - a hűtőgép, a kenyér, a cipő, a lakás, a szolgáltatások stb. - vásárlásakor adózunk (ha költök, adóznom kell, ha nem, nem).

Az adórendszerek általában vegyes típusúak: az állam a jövedelmet és a fogyasztást egyaránt adóztatja. Tudományos és politikai viták elsősorban az arányok körül bontakoznak ki. Az úgynevezett angolszász típusú szabályozásban a jövedelemadónak van meghatározó

szerepe (Angliában különösen magas és erősen progresszív a jövedelemadó), a kontinentális adórendszer inkább a hozadéki, a fogyasztási (forgalmi) típusú és más közvetett adókra épít.

Az **adópolitika eszköze** az adóalap és az adókulcsokkal való „játék” is, de fontos adópolitikai eszköz a kedvezményekkel és mentességekkel történő manipuláció is. Előfordulhat az is, hogy az adott adópolitikát a kormányzat által gerjesztett inflációval „támogatják”. Ez alkalmas a kormányzati kiadások szerkezetének megváltoztatására, emellett jobb helyzetbe hozhatja a kormányzatot is.

Az **adózás hatása** rendkívül összetett jelenség. Az egyik hatás például a *jövedelem- elvonás*, amelyet az angol incidenciának nevez, de érdemes megemlíteni a *gazdasági szereplőkre* gyakorolt hatást is. Ennek példája, hogy néha olcsóbb telephelyet váltani, mint vállalni az adóterheket. Az adóterhek áthárítása során jelenik meg az adóelkerülés és az adócsalás. Az *egyensúlyi hatások* makro-, mezo-, és mikroszinten is érzékelhetők. Mezo szinten példa a különböző önkormányzatok helyi adóztatási jogából fakadó adóverseny. Legközvetlenebbül persze az államháztartás pozícióját befolyásolja, de a részpiacok egyensúlyaira, a lényeges belső egyensúlyokra, és a fizetési mérlegre is lényeges következményekkel jár. A közgazdasági hatások között így megkülönböztethetünk szándékolt és nem szándékolt hatásokat. A nem szándékoltakat hívjuk adózavarnak. Léteznek bizonyos *korrekciós hatások* is. A korrekciós adókra példa a „zöld adók”, a bizonyos környezetszennyező termékek adója. Ilyen az újra nem hasznosítható csomagoló anyagok adója is. Ezek a korrekciós adók bizonyos negatív externáliákat próbálnak így semlegesíteni.

3.2.4. Az adórendszerrel szemben támasztott követelmények

Igazságosság: az igazságossági-méltányossági szempontok – legalább parciális – érvényesítése fontos feltétele a társadalmi stabilitás megőrzésének. A közösségi közgazdaságtan az adóztatás területére a méltányosság két ismérvét tartja kezelhetőnek.

Első a *haszonelvűség*, amely azt jelenti, hogy az adórendszer akkor méltányos, ha az adóterheket az adófizetők olyan arányban viselik, ahogyan a közkiadásokból részesednek. Más megfogalmazásban a közszolgáltatás terheit lehetőleg az azt leginkább igénybe vevők csoportjának kell viselnie. A haszonelvűség ugyanakkor technikailag csak részlegesen alkalmazható, hiszen az államháztartás egy-egy alrendszerén belül, annak valamennyi bevétele fedezi annak valamennyi kiadását; tehát az alrendszereken belüli „horizontális” mérlegek készítésének nincs általános közgazdasági értelmezhetősége. Ezen túl problémát okoz, hogy az állam redisztribúciós funkciója nem egyeztethető össze a haszonelvűséggel.

A második igazságossági ismérv a *közteherviselő képesség* (vagy egyenlő használdozat) elve. Ez azt mondja ki, hogy mindenkinek a teherviselő képessége arányában kell kivennie részét a közkiadások finanszírozásából, illetve mindenkire akkora adóterhet kell hárítani, amekkora a többiekével azonos hasznosságról való lemondást eredményez. Ez az elv képezi a progresszív adóztatás gyakorlatának alapját a személyi jövedelmek adóztatásában.

Hatékonyság: a hatékonyság elve azt jelenti, hogy a közkiadások finanszírozásához szükséges bevételeket a gazdasági növekedés ütemének lehetséges minimális csökkentése mellett kell beszédni.

Semlegesség: az adórendszer akkor teljesíti a semlegesség feltételét, ha a piacgazdaság működésének lehető legkisebb zavarát eredményezi. E feltétel akkor teljesül, ha a piaci szereplők egymáshoz viszonyított pozíciója egyáltalán nem változik az adóztatás következtében.

Áttekinthetőség (egyszerűség): Ez különösen a közgazdasági, a hatékonysági és a politikai funkció szempontjából különösen fontos követelmény. Ha ugyanis az adó könnyen kiszámítható, akkor nehéz eltitkolni, s a fizetési kötelezettség alól nehéz kibúvót találni. Az ilyen adórendszer bevezetése, illetőleg az adó behajtása viszonylag olcsó is.

Konzisztencia: A nemzetközi partnerek adórendszerével való összeegyeztethetőség.

Stabilitás, kiszámíthatóság: Ritkán változik, ellentétben a mai hazai gyakorlattal. (Nálunk immár nem is évente, hanem olykor havonta módosul a rendszer. Ezzel szemben például Ausztriában némelyik adótörvényt még a múlt században hozták, és az azóta is érvényben van.)

Az egyes követelmények érvényesítése gyakran ellentmondásba kerülhet egymással, hiszen az egyik szempont érvényesítése gyakran a másik kárára történhet. Ebből következően általános feltételek közötti ideális adórendszer nem létezik. Törekedni kell viszont a konkrét gazdasági-társadalmi helyzetre értelmezett optimális kompromisszum megvalósítására az egymásnak ellentmondó feltételek érvényesítésében.

3.2.5. A legfontosabb adófajták

Társasági nyereségadó

A nyereség a versenyszférában komplex módon fejezi ki a vállalati tevékenység eredményességét és összekapcsolja a makrogazdasági és vállalati érdekeket. A nyereségadónak így kiemelkedő szerepe van a jövedelemszabályozó eszközök között, hiszen az elvonás aránya közvetlenül befolyásolja a vállalati önfinanszírozás mértékét, a fejlesztés szintjét és így a kifizethető osztalék nagyságát. A nyereségadó közvetett módon tehát a hitelszféra működési területét is befolyásolja.

A nyereségadót általában az állami vállalatoknak, a részvénytársaságoknak és a korlátolt felelősségű társaságoknak, valamint a szövetkezeteknek kell fizetniük. Egyéni és személyi vállalkozások rendszerint nem fizetnek nyereségadót, hanem csak általános jövedelemadót.

Személyi jövedelemadó

A jövedelem nem más, mint a bevételből a költségek levonása után fennmaradó rész. Bevétel a magánszemély által bármely jogcímen és bármely formában mástól megszerzett vagyoni érték. Az adó alanya a magánszemély, azaz természetes személy, az adótárgy pedig a jövedelem. Érdekesség, hogy az Szja. bevezetése előtt a magánszemélyek rendszerint nem fizettek jövedelemadót. Általában csak a nyugdíjjárulékot vonták le. A személyi jövedelemadó bevezetésével pedig a fizetéseket megnövelték azzal az összeggel, amennyit a jövedelemadó tett ki. A 2003-tól bevezetésre került egyszerűsített vállalkozói adó kiváltja a vállalkozói személyi jövedelemadót. Az Szja.-t az 1995. évi CXVII. Törvény szabályozza.

2010-ben a személyi jövedelemadóról szóló törvényben új fogalom jelent meg: a szuperbruttósítás. Ennek lényege az, hogy a személyi jövedelemadót nem a bruttó bér, hanem annak járulékokkal – 2010-ben 27%-kal – növelt adóalapja szerint kell megfizetni. Lényegében tehát a szuperbruttósítás magasabb effektív adókulcsot takar azzal a

kiegészítéssel, hogy amennyiben az adó sávosan progresszív, akkor a magasabb jövedelemsávba is hamarabb bele lehet kerülni (effektív adósáv-csökkentés).

2011-ben a személyi jövedelemadó egykulcsos adónemmé alakult át: a személyes jövedelem után a szuperbruttósítás szerinti 16%-os adót kell fizetni. 2011-től szintén 16%-ra csökkent a tőkejövedelmek utáni személyi jövedelemadó, ezt azonban már a tényleges jövedelem nem pedig a szuperbruttósítás szerint kell megállapítani.

Szintén 2011-től került bevezetésre a családi adóalap-kedvezmény intézménye is: a családi adóalap-kedvezmény összege egy vagy két eltartott esetén 62.500 forint, három és több eltartottnál pedig 206.250 forint. A kedvezményt – amelyet nyilatkozattal lehet igényelni – a családtagok egymás között megoszthatják. Lényegében a gyerekekkel rendelkező családok jelentős, az alsó jövedelemsávot érintő mentességet kaptak. 2014-től a kedvezményt már a járulékokból is igénybe lehet venni.

Vagyonadó

A vagyonadó kapcsolódhat a *lakossági* vagy a *vállalati* vagyonhoz, tárgya az ingatlan (pl. föld, ház) és az ingó (pl. értékpapír, pénz) vagyon egyaránt lehet.

A vagyonadó *tárgya szerint* megkülönböztetünk általános és részleges vagyonadót. Az *általános* vagyonadó a vagyon egészét (ingatlan, kötvény, részvény, takarékbetét, ékszer, régiség stb.) azonos mértékben terheli. A *részleges* elvonás a vagyontárgyakat egyenként eltérő módon, vagy bizonyos csoportokat összevonva terheli. A részleges adóztatásnál előfordulhat, hogy az adót – az azonos vagyontárgyakkal kapcsolatban – csak meghatározott jellemzők esetén kell fizetni (pl. nagyméretű gépkocsinál), vagy éppen ezen jellemzők miatt külön adót is kell fizetni. Ilyen esetekben a „luxusnak” minősülő vagyontárgyak külön adóztatásáról van szó (luxusadó).

Forgalmi adó

A forgalmi adó a termékek, szolgáltatások vagy vagyontárgyak forgalmi folyamatához – tehát az adásvételhez – kapcsolódik. A forgalmi adónak az a szándékolt hatása, hogy az adót végső felhasználók képviseljék, tehát az adó általában áralakító tényező.

A forgalmi adó lehet *általános* és *speciális*. Az előbbinél az adót minden vagy csaknem minden árura kivetik és a kulcsa egységes, az utóbbinál az adó csak néhány terméket terhel. A gyakorlati életben általában az a jellemző, hogy a speciális forgalmi adó kiegészíti az általánost.

Fogyasztási adó

A fogyasztási adó nem más, mint egy-egy termékhez vagy szolgáltatáshoz – a végső realizálás előtt – kapcsolódó egyfázisú vagy speciális forgalmi adó, amelyet különleges kiadási adónak is neveznek. A fogyasztási adó nagyon különböző cikkekhez kapcsolódhat, de semmiképpen nem terjedhet ki a fogyasztási javak döntő többségére, mert akkor már forgalmi, nem pedig fogyasztási adóról van szó.

Az adó alkalmazásának célja lehet a fogyasztás szerkezetének szelektív befolyásolása. Az elméletben általánosan elterjedt az a nézet, hogy a fogyasztási adónak olyan termékekhez kell kapcsolódnia, amelyek:

- az egészségre ártalmasak, így fogyasztásuk a társadalomnak többletköltséget okoz;

- az adott gazdasági fejlettségi szint mellett luxus fogyasztásnak minősülnek;
- importálásuk lényegesen terheli a fizetési mérleget, de nem tartoznak a létfontosságú cikkek körébe.

Kisadózó vállalkozások tételes adója (KATA)

A **kisvállalatok adózásának egyszerűsítése érdekében** került bevezetésre – az általános szabályoktól eltérő alternatív adózási módként – a **kisadózó vállalkozások tételes adója (kata)**, amelynek hatálya alá legkorábban 2012. december 1 óta lehet bejelentkezni. Az adóalanyiság a bejelentkezést követő hónap első napjával jön létre.

Amennyiben az egyéni vállalkozók, egyéni cégek, kizárólag magánszemély taggal rendelkező betéti és közkereseti társaságok akként döntenek, hogy a KATA szerinti adózást választják, a főállású kisadózók után fizetendő havi 50 ezer – főállásúnak nem minősülő kisadózók esetében havi 25 ezer – forint **tételes adó megfizetésével**

- a **kisadózó vállalkozások** mentesülnek a személyi jövedelemadó, társasági adó, szociális hozzájárulási adó, szakképzési **illetve** egészségügyi hozzájárulás;
- a **kisadózók mentesülnek a** személyi jövedelemadó, nyugdíjjárulék, egészségbiztosítási és munkaerő-piaci járulék, egészségügyi szolgáltatási járulék, illetve a magánszemélyt terhelő 14%-os egészségügyi hozzájárulás **megállapítása alól.**

Az adminisztrációs terhek könnyítését eredményezi, hogy a **KATA szerint adózó vállalkozás pusztán bevételi nyilvántartás** vezetésére kötelezett. Az adózók könyvelő, illetve adózásban jártas szakemberek igénybevétele nélkül tudnak eleget tenni adókötelezettségüknek. Szintén segíti az adókötelezettség teljesítését, hogy az **állami adóhatóság** a kisadózó vállalkozások tételes adója hatálya alá tartozó adózóként történő nyilvántartásba vételről **értesítő levélben tájékoztatja a kisadózó vállalkozást**, amely rövid ismertetőt tartalmaz a **KATA-val kapcsolatos legfontosabb előírásokról.**

Hangsúlyozandó, hogy a **főállású kisadózó teljes körű biztosított**nak minősül: mind TB, mind nyugdíj ellátásra jogosultságot szerez. A KATA szerinti adózás bevezetésével egyidejűleg az általános forgalmi adóban az alanyi adómentesség értékhatárát 2013. január 1-jétől 6 millió forintra emelték, s ezáltal amennyiben a kisadózó vállalkozás az adóévi 6 millió forintos bevételt nem lépi túl és **alanyi adómentességet** választott, áfa megállapítására és megfizetésére nem lesz kötelezett.

Kisvállalati adó (KIVA)

A kisvállalati adó alapja az **adózó pénzforgalmi szemléletű eredményének** (a pénzeszközök számviteli beszámolóban kimutatott tárgy üzleti évi összege, csökkentve a pénzeszközök tárgyévét megelőző üzleti évben kimutatott összegével, és korrigálva a Katv. 20. § (4)-(14) bekezdése szerinti tételekkel) és a **személyi jellegű kifizetéseinek** – személyi jellegű ráfordítások, amelyek a Tbj. szerint járulékalapot képeznek – **együttes összege. Az adóalap nem lehet kevesebb, mint a személyi jellegű kifizetések összege (minimum kisvállalati adóalap).**

Az **egyéni cég, kkt., bt., kft., zrt., szövetkezet és lakásszövetkezet, erdőbirtokossági társulat, végrehajtó iroda, ügyvédi iroda és közjegyzői iroda, szabadalmi ügyvivői iroda, a külföldi vállalkozó illetve a belföldi üzletvezetési hellyel rendelkező külföldi személy** akkor jogosult a kisvállalati adózás alkalmazására, ha

- az adózó **átlagos statisztikai állományi létszáma** az adóévet megelőző adóévben várhatóan **nem haladja meg a 25 főt**;
- az adózó **adóévet megelőző adóévben** elszámolandó **bevétele** várhatóan **nem haladja meg az 500 millió forintot**, 12 hónapnál rövidebb adóév esetén az 500 millió forint időarányos részét;
- az **adóévet megelőző két naptári évben** az adózó **adózszámát** az állami adóhatóság jogerősen **nem törölte vagy függesztette fel**;
- az üzleti év **mérlegforduló napja december 31.**;
- az adózó **adóévet megelőző** adóévről készítendő **beszámolójában a mérlegfőösszeg** várhatóan **nem haladja meg az 500 millió forintot**.

A kisvállalati **adó mértéke az adó alapjának 16 százaléka**. A **kisvállalati adó alanya mentesül a társasági adó, a szociális hozzájárulási adó és a szakképzési hozzájárulás bevallása és megfizetése alól**. A kisvállalati adó **nem mentesít** azonban az általános forgalmi adó, illetve például az osztalékhoz kapcsolódó közterhek (személyi jövedelemadó, egészségügyi hozzájárulás) megfizetése alól.

3.3. A magyar adórendszer fő jellegzetességei

Magyarország már jóval a politikai értelemben vett rendszerváltás előtt átfogó, piacgazdasági jellegű adóreformba fogott, melynek keretében sor került az áfa és a sávosan progresszív szja bevezetésére 1988-ban, illetve az egységes vállalati nyereségadó bevezetésére 1989-ben. A korszerű piacgazdasági adórendszer tartópillérei tehát viszonylag korán kialakultak. Az azóta bekövetkezett jelentősebb változások jó részét a fokozatosan kialakuló piacgazdasági környezethez való alkalmazkodás igénye (azaz az adórendszer alkalmazkodása a piacgazdaság jogi kereteihez) tette szükségessé. Ebbe a folyamatba illeszkedett az önkormányzati rendszer létrejötte után fokozatosan kiépülő helyi adózás kereteit kijelölő, a helyi adókról szóló törvény elfogadása (1990), illetve a vállalati nyereségadó 1992-es felváltása a társasági adóval.

Bár az szja tekintetében viszonylag hamar nyilvánvalóvá vált az adópolitika számára, hogy az ésszerű reformlépéseknek az adótáblák egyszerűsödése és az adóalapok szélesítése irányába kell mutatniuk, a konkrét lépések koránt sem voltak egyenes vonalúak. A magas infláció éveiben a költségvetési politika gyakran visszaélt azzal a lehetőséggel, amit az jelent, ha tudatosan alábecsülik a várható inflációt, és a sávhatárokat változatlanul hagyják, esetleg az alábecsült várható inflációnak megfelelően kiigazítják. Ez a költségvetés szempontjából azzal a hatással jár, hogy a tervezettnél nagyobbak lesznek az szja bevételek, és a bevételi többlet következtében nő az előzetes parlamenti kontroll nélkül elkölthető bevételek aránya.

A társasági adó mértéke több lépésben csökkent: a kezdeti 40 százalékos kulcs hamarosan 36 százalékra csökkent, majd a kilencvenes évek közepén ez is megfeleződött. Bár a széles körű, (elsősorban a befektetésekhez kapcsolódó) kedvezmények miatt az effektív adókulcs ennél is jóval alacsonyabb volt, a piacgazdaságra nemrég áttért országok mindinkább éleződő adóversenyének hatására ez a 18 százalékos kulcs is tovább csökkent

2004-ben 16 százalékra. 2011-től minden korlátozást megszüntetve 500 millió Ft adóalapig általánosan 10%-os, a felett pedig 19%-os adókulcs terheli a társasági adóalapot.

Az adórendszer egészét érintő fontos változás volt 2002 után az egyszerűsített vállalkozási adó (eva) bevezetése, ami csökkentette a kisvállalkozások adóterheit, és jelentősen megkönnyítette az adminisztrációjukat.

A magyar adórendszer szerkezeti sajátosságai közé tartozik a fogyasztást terhelő, ún. közvetett adók GDP-hez viszonyított magas aránya és relatív túlsúlya. A közvetlen adók ugyanakkor relatíve kisebb szerepük ellenére túlzott nagyságú a munka közterheit mutató ún. adóék. A tőkejövedelmeket terhelő adók részesedése az adóbevételből meglehetősen alacsony. Ezek a sajátosságok, bár részben a hazai gazdaság objektív adottságaiból következnek, a foglalkoztatásra és a versenyképességre gyakorolt kedvezőtlen hatásaik miatt, valamint igazságossági szempontból kétségtelenül problematikusak.

A lakosság túladóztatása annak a következménye, hogy a közterhek viseléséből alig veszik ki a részüket a gazdálkodó szervezetek, ami alapvetően két okra vezethető vissza. Egyrészt arra, hogy a vállalatok az adórendszer kiskapuit kihasználva minimalizálni tudják a nyereségadóból származó befizetéseiket. Másrészt – és ez nagyságában és jelentőségében lényegesen fontosabb – a hazánkban befektetett külföldi tőke adómentességet, illetve adókedvezményt élvez. Tekintettel arra, hogy számítások szerint a GDP 40-50 %-át a külföldi tőke állítja elő, ezek a kedvezmények rendkívül nagy adóbevétel-kiesést eredményeznek (a külföldi tőkések javára).

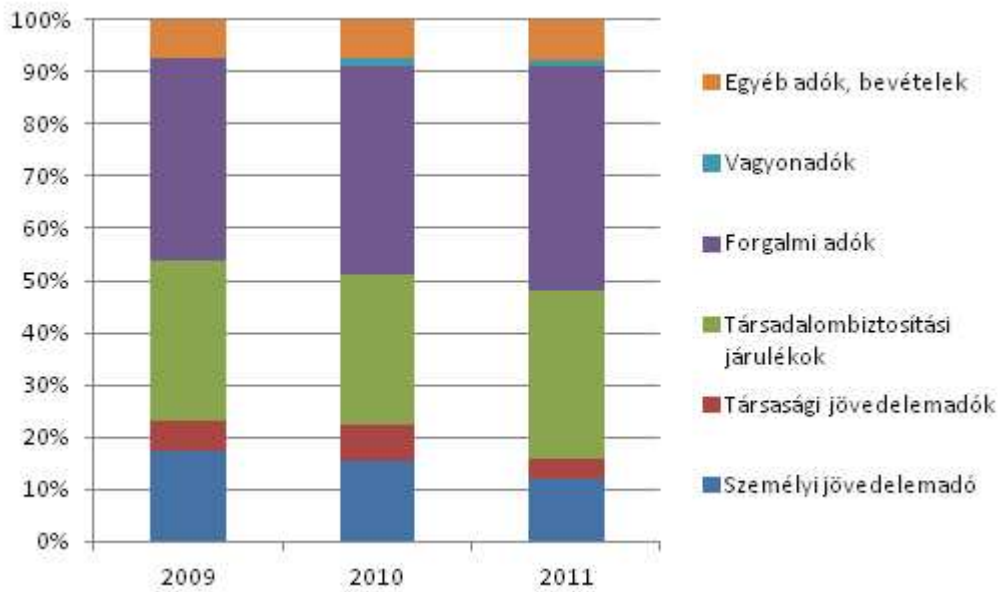
Adórendszerünk hibája a közvetett adók rendkívül magas aránya. Ez összefügg a túladóztatással. Ha ilyen nagy mennyiségű adót a lakosságtól direkt adók formájában szednének be, az hatalmas társadalmi felháborodást és tiltakozást keltene. Az állam tehát kénytelen a direkt adó helyett az indirekt adókat növelni. A közvetett adók ilyen magas aránya azt jelenti, hogy még a legszegényebb rétegek is súlyos adóterheket viselnek. A fogyasztást terhelő adók (áfa, fogyasztási és jövedéki adók) eleve közismerten regresszívek. E regresszivitás oka, hogy az alacsonyabb jövedelműek, jövedelmük nagyobb részét költik fogyasztásra (és csak csekélyebb részét képesek megtakarítani), mint a magas jövedelműek. Mivel a megtakarításokat értelemszerűen nem terhelik a fogyasztást terhelő adók, ezért ezek alapvetően regresszív hatásúak.

3.4. Adóverseny, adóreformok

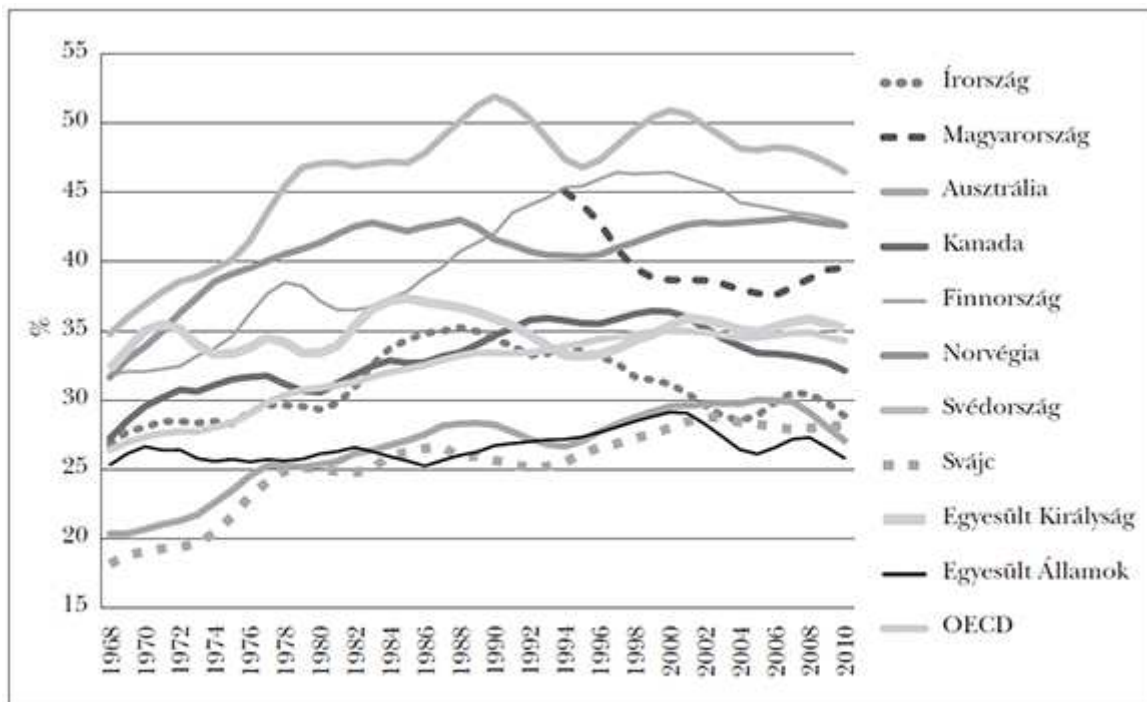
Európában 1994 után mind szélesebb körben megjelenő, egykulcsos adózásra, illetve alacsony adókulcsokra építő adópolitikák versenyképességi szempontból és a befektetésekért folyó versenyben egyaránt komoly kihívást jelentenek Magyarország számára.

Az EU régi tagállamaiban az adóbevételek körülbelül 1/3-1/3 arányban származnak indirekt, direkt adókból és szociális járulékokból, addig a 10 új tagállamban a közvetett adóbevételek és a szociális járulékok súlya közel 40%, míg a közvetlen adóbevételek mindössze 22-23%. Magyarországot is inkább az új tagállami adórendszer jellemzi azzal a különbséggel, hogy a közvetett adók súlya lényegesen magasabb.

Magyarország adóbevételeinek átlagos alakulása a jelzett években



Adóbevételek a GDP százalékában

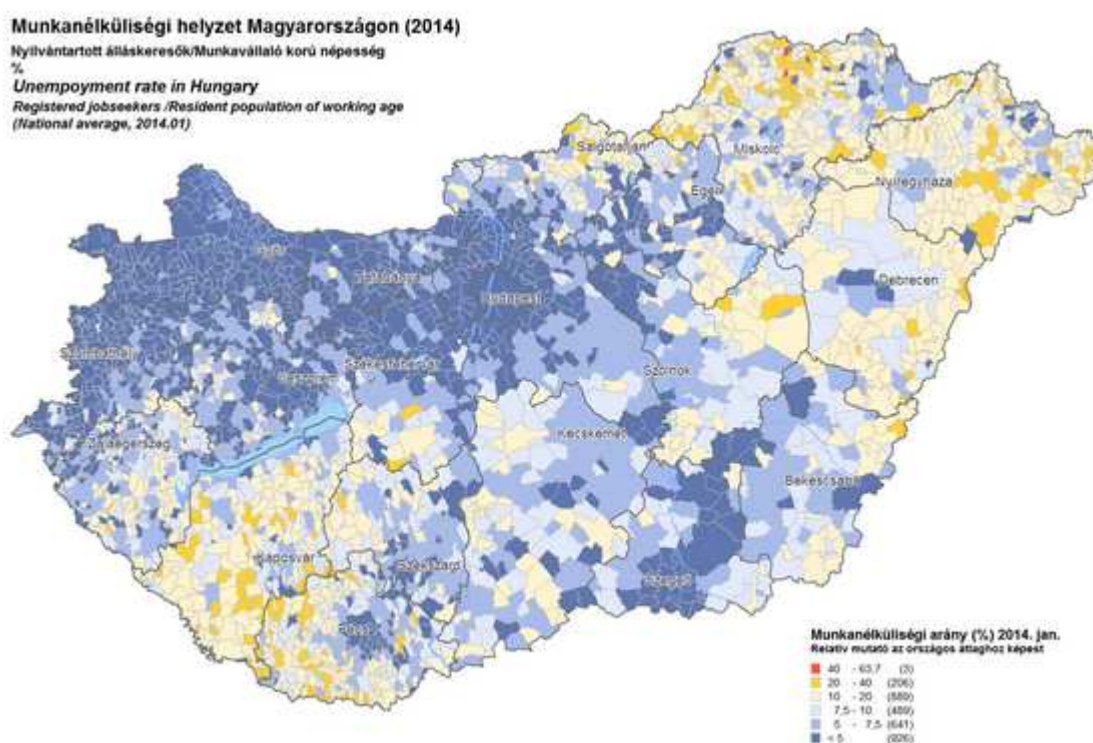


Forrás: OECD, négyéves mozgó átlag.

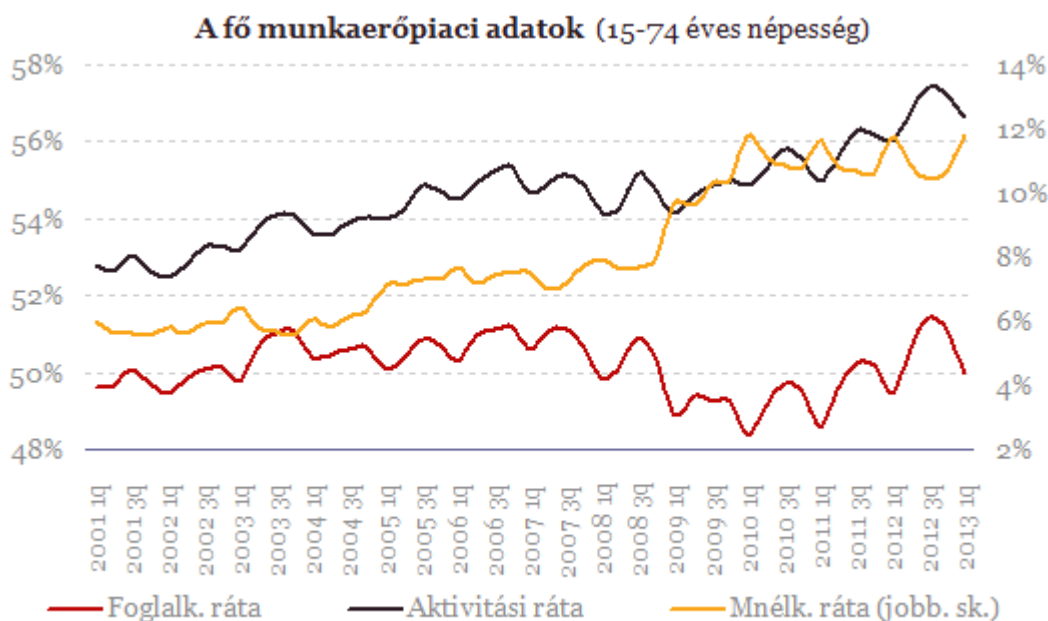
A régió országaiban az adóreform hozzájárult a versenyképesség növeléséhez és a későbbi strukturális átalakítások véghezviteléhez. Szlovákiában az eredmények magukért beszélnek, Csehországban és Lengyelországban pedig éppen a kedvező szlovák fejlemények miatt döntöttek a régiós példák átvétele mellett.

Az magyar adórendszer átalakítását megköveteli a régiós versenyhelyzet, de felülvizsgálatát elkerülhetetlenné teszik szerkezeti és intézményi hibái is. Legnagyobb hiányossága, hogy nem valósul meg a valódi közteherviselés, bár lényeges változások történtek az utóbbi években.

Súlyos problémát jelent a szerkezetből fakadó vállalati adminisztrációs teher, a járulék- és adónemek magas száma, az egyes adók egyenkénti befizetése, az adó kiszámítása és bevallása jelentős időráfordítást és szakértői költséget emészt fel, tehát összességében feleslegesen bonyolult.



A 2008-as gazdasági válság utáni egyik legfontosabb kormányzati feladat a munkahelyek megőrzése és új munkahelyek teremtése volt. A pozitív adatok késve, de megérkeztek, a javuló tendencia mögött többek között a javuló makrogazdasági helyzet, a közmunkaprogram, illetve az EU-s támogatások növekvő lehívása állt 2013-2014-ben.



Forrás: KSH, Portfolio.hu

Az alacsony magyar foglalkoztatási szint és a munkát büntető magyar adórendszer kéz a kézben jár: ha kevés az adózó munkahely, fenn kell tartani a magas adóterhelést, ez azonban visszatart az új, adózó munkahelyek teremtésétől. Míg 2006-ban a 27 tagú Európai Unióban 64 százalékos volt a foglalkoztatási ráta, nálunk alig 57 százalékos. 2015-ben az arány továbbra is kb. 60% hazánkban. Mindez azt jelenti, hogy a magyar gazdasági felzárkózás két motorja – a termelékenység növekedése és a foglalkoztatás bővülése – közül az utóbbi gyakorlatilag leáll, az előbbi pedig önmagában nem képes újraindítani a felzárkózást.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy pusztán az adócsökkentés nem javítja az adófizetési hajlandóságot, hiszen az adómorál függ attól, hogy:

- az adófizetők érzékelése szerint miként költik el a befizetett adókat (az alacsony színvonalú állami szolgáltatás és a korrupció rontja az adómorált);
- milyen szinten szedik be az adókat (nagyobb az adófizetési hajlandóság a helyi adók magasabb aránya mellett);
- az adórendszer érzékelhetően igazságos-e;
- az adórendszer egyszerű és átlátható-e.

A magyar adórendszer kialakításakor természetesen figyelembe kell venni annak korlátait is. Egyrészt tartani kell az aktualizált konvergencia-program irányzásait, másrészt a jelenlegi stabilizációs folyamatok miatt az adóreform nem veszélyeztetheti az államháztartási hiánycél be nem tartását.

Ismétlő kérdések

1. Milyen típusú bevételei vannak a központi költségvetésnek?
2. Mi az adók funkciója?
3. Foglalja össze a magyar adórendszer főbb jellemzőit!
4. Milyen követelményeket lehet támasztani az adórendszerrel szemben?
5. Mit jelent az adóverseny kifejezés?

Irodalom

Baka Istvánné – Bánfi Tamás – Sulyok-Pap Márta (szerk.): Pénzügytan. Budapest, Saldo, 1994.

Botos Katalin: Adóelméletek - mit üzen a múlt a mának? Pénzügyi Szemle 2008/3, pp. 434-442. o.

Heller Farkas: Pénzügytan. Budapest, Magyar Közgazdasági Társaság, 1943.

Lakatos Mária: A magyar adófizetők magatartásának változása az SZJA és TB változások tükrében 1995-2006. Pénzügyi Szemle, 2008. 2.

Stiglitz, J. E.: A kormányzati szektor gazdaságtana. Budapest, KJK-Kerszöv, 2000.

Vigvári András: Pénzügy(rendszer)tan. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004.

4. A központi költségvetés kiadásai

Ebben a fejezetben megmutatjuk, hogy az állami kiadásokon belül mely ágazatok bírnak költségvetési – és ezáltal társadalmi – oldalról kiemelt jelentőséggel. Az egyes ágazatokat a közszolgáltatás jellemzői (szakmai elvárások, intézményi kapacitások, stb.) és az ellátottak életkora, földrajzi elhelyezkedésének eltérései miatt eltérő módon kell finanszírozni. A szakmai elvárások mellett külön kiemelendők a történelmi hagyományok, az ország versenyképessége, illetve hazánk belépése az Európai Unióba, amik visszahatnak az ágazati politikák finanszírozására.

4.1. A közkiadásokra ható tényezők

Az állami feladatvállalás során nyilvánvaló, hogy vannak olyan területek, melyek működtetése teljes körűen állami feladat. Ide tartozik pl. az államigazgatás, vagy az államhatalommal kapcsolatos kiadások. Vannak területek, ahol az állami feladatvállalás ugyan nem teljes körű, de meghatározó mértékű, ilyen például az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás. Vannak olyan jellegű feladatok, melyek ellátásában csak részlegesen vesz részt az állam, ilyen például a kultúra, a sport, az infrastruktúra, a gazdasági jellegű feladatok.

A mérlegelésnek nemcsak arra kell irányulnia, hogy melyik kategóriába tartozik az adott tevékenység, hanem mindenekelőtt arra, hogy szakmai, fejlesztési elemzések alapján az igénybevételi kör, az igénybevétel mértéke, vagyis az állami feladatvállalás hogyan s miként alakuljon. Természetesen az állami feladatvállalás mérlegelése magában foglalja a korábbi tendenciák változását is, így pl. az államháztartás kiadásainak funkcionális megoszlását, illetve megoszlásának alakulását.

A kormányzatok a XX. században egyre nagyobb szerepet játszottak a gazdaságban. A kormányzatok, főként a központi kormányok szerepe és felelőssége folyamatosan növekedett. Kérdés, hogy a kormányzati részvétel további csökkenése várható-e az átmeneti országokban.

A közkiadások növekedésének elemzésekor figyelembe kell venni a hosszú távú tényezőket is, mint pl. a demográfia alakulását, a demonstrációs hatást, a politika befolyását, a technológiai változásokat, az inflációt.

A demográfiai tényezők jelentősen befolyásolják a közkiadások növekedését, így hatásuk elemzése kulcsfontosságú. A demográfiai tényezők hatása a közkiadásokra:

- a lakosság számának növekedése,
- a lakosság demográfiai összetételében végbemenő változások.

A demográfiai változásoknál is fontosabb talán az a tény, hogy a közszolgáltatások, pl. a közegészségügy, az oktatás vagy a könyvtárak költségvetési finanszírozása a lakosság számához kötődik és nagyon érzékeny a demográfiai változásokra. A nyugdíjkorhatárt elérők száma gyors ütemben növekszik sok országban. A közkiadások iránti igény ebben a korcsoportban magasabb, mint a fiatalabbaknál, a magasabb megbetegedési arányok, a növekvő társadalombiztosítási és egészségügyi ellátási igények miatt.

A közkiadások növekedésére a jelentős technológiai változások is hatnak. Hatásukra megváltoznak azok a szükségleti területek, amelyekhez a kormány a kiadásait rendeli. Például, a robbanómotor feltalálásának és elterjedésének hatására megnövekedtek az utak és

autópályák építésére fordított közkiadások, a haditechnika változásai a védelmi és biztonsági kiadások növekedéséhez vezettek, a telekommunikációs és információs technológia fejlődése a kormányzat részvételét igényli a működés infrastrukturális feltételeinek megteremtésében.

A közkiadások növekedését az is befolyásolja, ha az egyik ország állampolgárai összehasonlítják életszínvonalukat az igénybe vehető szolgáltatásokat, illetve jövedelmüket egy másik országgal. Ez a demonstrációs hatás. A közszolgáltatások és a közkiadások szintje országoként eltérő. Bizonyítható egy olyan tendencia, hogy a kormányok a közszolgáltatásokban, illetve a közkiadásokban, a közvélemény nyomására, de kormányzati kezdeményezések miatt is országokat követnek. Ezt tükrözi a közkiadások magasabb szintje iránti igény.

4.2. Kiadástervezés

Az államháztartás kiadási politikájában az allokációs döntésekre fordítjuk figyelmünket. (A kiadásoknak persze van szerepük a stabilizációs és újraelosztási politikában is) Az allokációs politikában arról döntenek, hogy közelebbről mire (és miért), mennyit és milyen formában költenek. Az erről szóló döntéseket gyakran nevezik közkiadási programoknak. A döntések során az alábbi kérdéseket kell megválaszolni:

- milyen szükséglet kielégítését célozzuk,
- mi a szerepvállalás alapvető oka (piackudarc, jövedelem-újraelosztás, meritórikus jószág biztosítása),
- milyen alternatív eredmények és megoldások lehetségesek,
- hogyan hatnak a programok az elosztásra és hatékonyságra,
- hogyan hat a döntésre a politikai folyamat.

Mindegyik kérdés számos buktatót rejt magában. Vegyük pl. a szükségletet. Legyen példánk az egészségügy. A szükséglet az egészségben töltött élet elősegítése. Okául megjelölhetjük a piaci tökéletlenségeket és a piaci jövedelemelosztás negatív következményeit. Az első ok hangsúlyozása esetén a felvilágosítás, a megelőzés, a gyógyítás szerepét tekintjük elsődlegesnek ahhoz, hogy a pénzt jól allokáljuk. Az utóbbinál az általános hozzáférhetőség eszközeit kell kiválasztani. Az alternatívák rengeteg lehetőséget kínálnak: állami vagy privátszolgáltatók legyenek-e, mire terjedjen ki a program (pl. a TB csak foghúzást vagy kezelést, vagy protézist és milyent kínáljon). Az utolsó kérdésnél sokat számít, hogy az állami intézkedések kire vonatkozzanak (pl. csak a kisjövedelműekre vagy mindenkire), kire mennyit terheljenek (díjak és járulékok révén) a költségekből, stb. Mi a döntésben az orvosok, a betegek, az adófizetők eltérő érdeke és lehetséges befolyása, hogyan harmonizálhatók ezek?

4.3. A központi költségvetés kiadásai

A központi költségvetésben tervezett kiadások az állami feladatok ellátását finanszírozzák. Megjelennek a gazdálkodó szervezeteknek, az államháztartás alrendszerének,

– az állami feladatok ellátásáért – nyújtott támogatások, az állam nemzetközi jogszabályi és szerződéses kötelezettségei ellátásának kiadásai.

A kiadásokkal a kormányzatok befolyásolják a közszektor mozgásterét, tevékenységeit, a köz és a magánszektor GDP-ből való részesedését, illetve az egyének jövedelmét és magatartását.

Az államháztartás 2014. és 2015. évi kiadásainak funkcionális bontása

	2014 (pénzforgalmi szemléletben, milliárd forintban)	2014 (GDP %-ban)	2015 (pénzforgalmi szemléletben, milliárd forintban)	2015 (GDP %-ban)	Változás az előző évhez képest (%)	Változás az előző évhez képest (milliárd forintban)
ÁLLAMI MŰKÖDÉSI FUNKCIÓK	2 405	7,9	2 633	7,9	9,5	228
Általános közösségi szolgáltatások	1 632	5,3	1 848	5,6	13,2	216
Védelem	220	0,7	217	0,7	-1,4	-3
Rendvédelem és közbiztonság	554	1,8	568	1,7	2,7	15
Igazságszolgáltatás	125	0,4	128	0,4	2,6	3
Rend- és közbiztonság	320	1,1	327	1,0	2,1	7
Tűzvédelem	57	0,2	57	0,2	-0,2	0
Büntetésveszreghajtási igazgatás és működtetés	52	0,2	57	0,2	9,8	5
JÓLÉTI FUNKCIÓK	9 049	29,5	9 097	27,4	0,5	48
Oktatási tevékenységek és szolgáltatások	1 687	5,5	1 560	4,7	-7,5	-126
Iskolai előkészítés és alapfokú oktatás	217	0,7	203	0,6	-6,2	-13
Középfokú oktatás	277	0,9	209	0,6	-24,5	-68
Felsőfokú oktatás	457	1,5	483	1,5	5,7	26
Egyéb oktatás	735	2,4	664	2,0	-9,6	-71
Egészségügy	1 348	4,4	1 339	4,0	-0,6	-8
Kórházi tevékenységek és szolgáltatások	668	2,2	723	2,2	8,2	55
Háziorvosi és gyermekorvosi szolgálat	107	0,4	110	0,3	2,7	3
Rendelői, orvosi, fogorvosi ellátás	106	0,4	70	0,2	-33,9	-36
Közegészségügyi tevékenységek és szolgáltatások	28	0,1	29	0,1	2,0	1
Egyéb egészségügy	438	1,4	407	1,2	-7,0	-31
Társadalombiztosítási és jóléti szolgáltatások	5 099	16,7	5 152	15,5	1,0	53
Táppénz, anyasági vagy ideiglenes rokkantsági juttatások	451	1,5	452	1,4	0,3	1
Nyugellátások	2 950	9,6	3 010	9,1	2,0	60
Egyéb társadalombiztosítási ellátások	59	0,2	57	0,2	-2,5	-1
Munkanélküli ellátások	197	0,6	237	0,7	20,3	40
Családi pótlékok és gyermekeknek járó juttatások	546	1,8	522	1,6	-4,3	-24
Egyéb szociális támogatások	466	1,5	373	1,1	-20,0	-93
Szociális és jóléti intézményi szolgáltatások	430	1,4	500	1,5	16,2	70
Lakásügyek, települési és közösségi tevékenységek és szolgáltatások	449	1,5	514	1,5	14,4	65
GAZDASÁGI FUNKCIÓK	2 510	8,2	2 901	8,7	15,6	391
Közlekedési és távközlési tevékenységek és szolgáltatások	1 154	3,8	1 294	3,9	12,2	140
Közúti közlekedési tevékenységek	359	1,2	428	1,3	19,0	68
Vasúti közlekedésügyek és szolgáltatások	259	0,9	267	0,8	2,9	7
Környezetvédelem	229	0,8	321	1,0	40,6	93
ÁLLAMADÓSSÁG-KEZELÉS	1 248	4,1	1 196	3,6	-4,2	-52

Forrás: HVG 2014

A kiadások állami feladatellátás funkciói szerinti megoszlásáról a következőket emelhetjük ki 2015-ben:

Bár a bürokrácia csökkentésének több lépcsőjét is elindította a kormány, az állam önmagára továbbra is komoly összegeket költ, ebben tehát érdemi változások még nem láthatóak. Az állam működtetésére szánt többlet százmilliárdoknak egyszerű a magyarázata: a rendőrségnél, honvédségnél év közepén elindul az életpályamodell, nyomban 30 százalékos béremeléssel, és folytatódik a tanárok keresetnövelése is.

Az állam gazdasági tevékenységének kiadásait még a működésénél is nagyobb mértékben növelné a kormány jövőre a 2014-es költségvetési törvényjavaslathoz képest. Több mint 390 milliárd forinttal többet költene az állam gazdasági funkciójára. A közlekedésre mintegy 140 milliárddal, környezetvédelemre több mint 90 milliárddal magasabb lenne a kiadásunk. Komoly csökkentések történnek az **oktatásügyben**: a 2014-re tervezetthez képest 24,5 százalékkal, 68 milliárd forinttal csökkenne jövőre a középiskolákra szánt állami költés. A felsőoktatási intézmények viszont többet kapnak 26 milliárddal, mint idénre tervezték, ez háromszor annyi emelés, mintha csak az idei évre tervezett értéken tartaná a kormány a támogatásukat.

Az **egészségügyben** is kiadáscsökkentés következik be 2015-ben, bár vegyes a kép: a rendelői, orvosi, fogorvosi ellátásra szánt kiadás közel 34 százalékkal (36 milliárd forinttal) csökken az idei évhez képest, miközben a kórházak 55 milliárddal többet kapnak. A háziorvosi és gyermekorvosi szolgálat kiadásait viszont csak enyhe mértékben, de emeli a kormány (mindössze 3 milliárd forinttal). A **munkanélküli ellátásokra** szánt kiadások 2015-re megugranak, több mint 20 százalékkal, 40 milliárd forinttal többet költ ezekre a kormány, mint 2014-re tervezte. A családi pótlékok 24 milliárddal csökkennek, a szociális juttatások pedig összesen 93 milliárddal (utóbbi jelentős, 20 százalékos kiadáscsökkentés).

Költségvetési fejezetek	2014 (mrd Ft)	2015 (mrd Ft)	Százalék
I. fejezet, Országgyűlés	57,7	29,7	51,47
II. fejezet, Köztársasági Elnökség	2,1	2,3	109,52
III. fejezet, Alkotmánybíróság	1,9	1,7	89,47
IV. fejezet, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala	1,2	1,3	108,33
V. fejezet, Állami Számvevőszék	8	8,3	103,75
VI. fejezet, Bíróságok	86,5	87,5	101,16
VIII. fejezet, Ügyészség	37,6	39,7	105,59
IX. fejezet, Helyi önkormányzatok támogatásai (kiadás)	703,5	690,4	98,14
X. fejezet, Igazságügyi Minisztérium (2014-ben közigazgatás is ide tartozott)	195,2	10,5	5,38
XI. fejezet, Miniszterelnökség	33,8	227,2	672,19
XII. fejezet, Földművelésügyi Minisztérium (tavaly Vidékfejlesztési)	208,8	178,5	85,49
XIII. fejezet, Honvédelmi Minisztérium	212,7	218,5	102,73
XIV. fejezet, Belügyminisztérium	420,7	485,8	115,47
XV. fejezet, Nemzetgazdasági Minisztérium	68,2	57,7	84,60
XVI. fejezet, Nemzeti Adó- és Vámhivatal	135,7	135	99,48
XVII. fejezet, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	239,2	254,8	106,52
XVIII. fejezet, Külgazdasági és Külügyminisztérium (tavaly még csak külügy)	56	103,2	184,29
XIX. fejezet, Uniós Fejlesztések	412,9	838,3	203,03
XX. fejezet, Emberi Erőforrások Minisztériuma	1273,3	1366,3	107,30
XXX. fejezet, Gazdasági Versenyhivatal	2,2	2,2	100,00
XXXI. fejezet, KSH	8,4	9	107,14
XXXIII. fejezet, MTA	49	47,8	97,55
XXXIV. fejezet, Magyar Művészeti Akadémia	4,5	5,2	115,56

A központi költségvetés kiadási oldalának keretében kell szólni még két speciális költségvetési jogintézményről is, az **általános tartalékról**, illetve a **céltartalékról**. A központi költségvetésben általános tartalékot kell képezni egyfelől az előre nem valószínűsíthető, illetve nem tervezhető kiadásokra, másfelől az előirányzott, de elháríthatatlan ok miatt elmaradó bevételek pótlására. Mértékét tekintve az általános tartalék előirányzata nem lehet több, mint a központi költségvetés kiadási főösszegének 2%-a és nem lehet kevesebb, mint annak 0,5%-a.

A céltartalék olyan, a központi költségvetésben meghatározott előirányzat, amely valamely évközi kormányzati intézkedés fedezetéül szolgál, s amelynek célját és rendeltetését ugyan meghatározták, azonban az előirányzat fejezet, cím, alcím szerinti felhasználásának megoszlása a költségvetési törvényjavaslat előkészítésekor még nem ismert.

Az elmúlt években előtérbe került az állami feladatvállalás újragondolása, ami a feladatokban ugyan elsősorban a kiadási struktúrát határozza meg, de könnyű belátni, hogy a kiadások alakulása bizonyos mértékig visszahat a bevételi struktúrára, és nem utolsósorban az államháztartási alrendszerek közötti strukturális változásokra. Az intézményi működtetéssel kapcsolatos kiadások költségvetési, illetve önkormányzati költségvetési célként jelennek meg, következésképpen a központi vagy a helyi bevételek arányának alakulását befolyásolják. Érdemes lehet továbbá a különböző átfedések kiküszöbölésére törekedni. Az alábbiakban néhány jellemző kiadáscsoportot tekintünk át.

4.4. Szociális kiadások

Az állam jóléti szerepvállalása az államháztartás szintjén a jóléti kiadásokban ölt testet. A jóléti kiadások körébe nemzetközi definíció alapján az oktatásra, egészségügyre, nyugdíjakra, az egyéb társadalombiztosítási ellátásokra, a munkanélküliek támogatására, a személyes szolgáltatásokra, valamint a hátrányos helyzetűek segítésére irányuló jövedelmi programokra fordított összegeket szokták sorolni.

Ezek közül a szociálpolitika körébe tartoznak azok a támogatások, amelyek valamilyen meglévő társadalmi hátrányt kívánnak mérsékelni, illetve kompenzálni. Ilyen hátrányok igen sokféle okból fakadhatnak, és nem szűkíthetők le a jövedelem hiányára, a szegénységre. Valamilyen betegség, fogyatékoság megléte, vagy több gyermek vállalása is okozhat szociálisan hátrányos helyzetet, amit a társadalom méltánylandónak tart kompenzálni.

Forrásoldalról a szociálpolitika körébe tartozás szükséges, de nem elégséges feltétele az, hogy adóból finanszírozott ellátás legyen. Bár a biztosítási elvű ellátásoknak – táppénz, nyugdíj, munkanélküli-járadék – fontos szerepük van a lakosság szociális helyzetének alakulásában, nem tekinthetők szociális ellátásoknak, mert igénybevételük előzetes járulékfizetéshez kötődik, így az igénybe vevők befizetéseiből kerül sor a finanszírozásra.

A szociálpolitikai juttatások bőkezűségére, szervezésére vonatkozóan többféle megközelítési elv lehetséges. A liberális megközelítés szerint a szűkös források elosztásánál a rászorultságot kell előtérbe helyezni, a támogatásoknál a társadalom alsó jövedelmi rétegeit részesíteni előnyben – fő cél a szegénység felszámolása. Ugyanakkor az erre irányuló vizsgálatok kimutatták, hogy a teherviselő, adózó állampolgárok sokkal szolidárisabbak, ha a szociális rendszer előnyeiből ők is részesülnek. Emellett azok az ellátások, amelyek a lakosság széles körét érintik, kevésbé stigmatizáló hatásúak, így a szegények szemszögéből is kedvezőbbek.

A társadalmi kohézió megőrzése miatt a szociálpolitika nem szűkíthető le szegénypolitikára. Eszköztárának mindig kell alkalmaznia olyan elemeket, amelyek a prevenciót, a felzárkóztatást biztosítják, a rászorultság helyett a méltányosságot helyezik előtérbe. Ellenkező esetben a társadalomban szakadás következhet be a szociális ellátásokat finanszírozók és annak előnyeit élvezők táborában, és könnyen előáll a szegénységi csapda, amely akadályozója lesz a hátrányos helyzetből való kikerülésre tett erőfeszítéseknek. A társadalom összes tagjának a jóléte akkor növekedhet, ha a szociálpolitika nem a hátrányos helyzet konzerválását, hanem a kiemelkedés általi megszűnését segíti elő.

A fenti elvnek megfelelő szociálpolitika tartalmaz univerzális (alanyi) jogosultságú ellátásokat és jövedelmi helyzettől függő, rászorultsági elvű ellátásokat. Univerzálisak azok az ellátások, amelyek az állampolgárokat jövedelmi helyzetüktől függetlenül megilletik egy adott feltétel meglétekor. Ilyenek például a családtámogatások. Ezek a társadalom nagy csoportjait azonos feltételek mellett illetik meg. A jövedelem vizsgálatához kötött ellátásokra viszont csak a megélhetési problémával küzdő családok jogosultak. Ezen ellátások összefoglaló neve a segélyezés.

A szociális ellátások központi vagy decentralizált (önkormányzati) szervezése és finanszírozása komoly dilemmát jelent, mert mindkét megoldás mellett szólnak érvek. A központi szabályozás, finanszírozás és szolgáltatás előnye az egységes ellátási szint megvalósulása – az egyének, családok által igénybe vehető ellátás nem függ az önkormányzat pénzügyi helyzetétől. Ugyanakkor az egyéni helyzet ismerete és az ahhoz kapcsolódó támogatás biztosítása csak települési szinten lehetséges. A két szempont összeegyeztetése a központi és a helyi hatalom közötti feladatmegosztás révén valósul meg.

Az alanyi ellátások forrásait általában a központi költségvetés tartalmazza, így a teherviselő egyedül a központi állam. Az ellátások igénylése és folyósítása is központiilag

történik, pontosabban országos hálózattal rendelkező igazgatási szerv útján, jelenleg a területi államháztartási hivatalokban.

A rászorultsági típusú ellátásoknál a pénzügyi tehervállalás megoszlik a központi állami és a helyi önkormányzatok között. A szükséges forrásokat az önkormányzati költségvetésben tervezik, amelyhez az állami költségvetés támogatást nyújt. Az ellátások igénylése és folyósítása települési szinten valósul meg.

A szociálpolitika eszköztárának a legtöbb országban, így hazánkban is része az adókedvezmény, ami az állami költségvetés szempontjából nem kiadást, hanem bevételkiesést jelent. A szociális céllal biztosított adókedvezmények szerves részét képezik a támogató rendszernek, egy ország szociálpolitikája csak az adókedvezményekkel együtt ítéhető meg.

A szociálpolitikát nemcsak a fenti ismérvek szerint lehet vizsgálódás alá vonni, hanem aszerint is, hogy a lakosság mely rétegét érinti. Mivel a szociálpolitikára épp azért van szükség, mert kora, egészségi állapota vagy egyéb ok miatt nem tud mindenki egyenlő eséllyel részt venni a gazdasági tevékenységben, a támogatások eltérő mértékben érintik a lakosság különböző rétegeit. Nagyobb arányban részesednek a forrásokból az idősek, a gyermekek, a betegek, a munkaképtelenek és a munkanélküliek. Ennek alapján a szociálpolitikán belül beszélhetünk családok, fogyatékosok stb. támogatási rendszeréről.

4.5. Oktatásfinanszírozás

Az oktatás az elmúlt évszázadban a modern társadalmak egyik legnagyobb alrendszerévé vált. Nem egy országban ez az ágazat az aktív munkaerő egyik legjelentősebb foglalkoztatója. Az államok e rendszer működtetésére fordítják nemzeti jövedelmük 6%-át, és költségvetésük 10-15%-át. A modern társadalmakban, ahol 15-16 éves koráig gyakorlatilag mindenki, 18-19 éves koráig pedig a fiatalok többsége iskolába jár, és azon túl is egyre többen tanulnak, a népesség csaknem egyötöde az oktatás közvetlen fogyasztója.

Az oktatás szerepét ma már nem csak abban látják, hogy általa valósul meg a kultúra, a tudás és az érték átadása, hanem döntő hozzájárulást tulajdonítanak a gazdaság fejlődésében és a társadalmi integráció megteremtésében is.

Az oktatási rendszer a modern társadalmakban elválaszthatatlanul kapcsolódik más társadalmi alrendszerekhez. Nemcsak a kultúrához és a tudományhoz, hanem a gazdasághoz, valamint a politikai és közigazgatási rendszerhez is. E kötődéssel az jár, hogy az oktatási változások közvetlen módon befolyásolják a többi alrendszer működését, illetve azok változásai visszahatnak az oktatásra.

Az oktatás állami finanszírozása mellett felhozott érvek a következők:

Az esélyegyenlőség biztosítása. Ha a jövedelemelosztás egyenlőtlensége miatt az oktatási lehetőségek is különbözőek, vagyis az egyének lehetőségei nem egyformák abban, hogy milyen oktatási befektetéseket képesek végrehajtani, akkor a jövőben is állandósítja a jövedelmi egyenlőtlenségeket, mivel az iskolázottság a kereseti lehetőségeket befolyásolja. Ennek a hatásnak az enyhítésére szükséges az oktatás állami támogatása.

A második érv **az oktatás externális hozamaihoz** kapcsolódik. Az externális hozam (társadalmi haszon) oktatási programonként és oktatási fokozatonként is változik. Az alsó és középfokú oktatáshoz általában jelentős externális hozamot kapcsolnak, például a társadalmi kohézió erősítését a közös tudásanyag, közös értékek kialakítása révén.

A tőkepiac tökéletlensége további érv amellelt, hogy az államnak be kell avatkoznia az oktatásba. A kereskedelmi hitelintézmények az emberi tőke likviditás hiánya következtében

kevésbé nyújtanak hitelt emberitőke-beruházásokra, mint más befektetési célokra. Az egyéni hozamok egy része nem pénzbeli hozam. Ezeket az egyén figyelembe veszi beruházási döntése meghozatalakor, a kereskedelmi hitelintézet viszont nem. Problémát jelent továbbá, hogy nem ismeri a hitelkérelmező képességeit, így hogy mekkora lesz az „egyéni megtérülési ráta”.

Az információ tökéletlensége. Az egyének iskolázási döntéseiket a munkapiac adott, az iskolázási döntés meghozatalakor érvényes munkapiaci feltételek alapján hozzák meg. A képzés hossza miatt azonban, még ha az egyéni iskolaválasztások követik is a munkakereslet változásait, mire a kívánt képzettséget megszerzik az egyének, addigra csökkenhet az adott szakma iránti kereslet, vagy olyan sokan választották azt, hogy túlkínálat alakul ki. Ezért a kormányzat az oktatásszervezésen (munkaerőpiaci prognózisok készítése, keretszámok stb.) keresztül igyekszik a kínálati oldalt a különböző szakképzettségű munkavállalók iránti várható kereslethez igazítani.

Az oktatás finanszírozása sokféle módon történhet. A legáltalánosabb módszer a fejkvóta-rendszer, amelynél a különböző iskolatípusokban tanulók számára különböző nagyságú fejkvótát állapítanak meg. A fejkvóta alapú támogatási rendszerrel nem veszik figyelembe a helyhatóságok jövedelemtermelő képességét. Más esetben az állam megkövetelheti, hogy a helyhatóságok oktatási célra kivessenek valamilyen helyi adót (ált. vagyoadót), a költségvetés, pedig ezt egészíti ki a garantálni kívánt egy tanulóra jutó kiadási szintig.

Az alsó és középfokú oktatás hasznát nagyobb részben helyi jelentőségűnek tartják, mivel a migráció sokkal gyakoribb azok körében, akik felsőfokú oktatásban részesülnek. Ezért a fenntartásban és a finanszírozásban is komoly szerep hárul a helyi önkormányzatokra, iskolakörzetekre. A felsőoktatás hozamait kevésbé tekintik helyi jelentőségűnek, mint a közoktatásét, ezért a támogatásokat rendszerint a központi költségvetésből eszközlik, a következő formákban:

- felsőoktatási intézményeknek nyújtott támogatások,
- feltételekhez (pl. tanulmányi előmenetel vagy rászorultság) nem kötött támogatás a hallgatóknak,
- tanulmányi előmenetelhez kötött ösztöndíj,
- rászorultsághoz kötött támogatás vagy ösztöndíj,
- visszafizetendő, de támogatott, alacsony kamatozású vagy kamatmentes kölcsönök,
- utazási, lakhatási vagy étkezési támogatás,
- adókedvezmények a felsőoktatásban résztvevők vagy végzettek számára,
- adókedvezmények a felsőoktatásban résztvevők szülei számára.

A felsőoktatási hallgatói létszám az 1970-es évektől kezdve rohamos növekedésnek indult. Az igény növekedésének okai között fellelhetjük többek között a fejlettebb technológiát is alkalmazni képes munkaerő iránti keresletet; az idősebb generáció ismételt megjelenését a felsőoktatásban az „élethosszig tartó tanulás” jegyében; a tanulás fogyasztási jószágként való megjelenését; a felsőoktatásban eltöltött idő növekedését.

Ez a növekedés és a tudományterületek megsokszorozódása együtt járt a finanszírozási igények fokozódásával. A jóléti államok válsága azonban a felsőoktatási intézmények gazdálkodási problémáit eredményezte. Nyugaton a változást kiváltó okok 30-40 év alatt elnyújtva, míg a volt szocialista országokban a rendszerváltás után felhalmozódva jelentek meg.

Ma a legtöbb országban a költségvetési források mellett a magánforrások szerepe is jelentős a felsőoktatásban. A felsőoktatási tandíjfizetéssel kapcsolatban két ellentétes álláspont alakult ki. Az egyik szerint a felsőoktatást, a közoktatáshoz hasonlóan, lényegében közjóságnak kell tekinteni, és ezért mindenki számára biztosítani kell a tandíjmentes hozzáférést. A másik álláspont szerint igaz ugyan, hogy a felsőoktatásnak is vannak hozamai az egész közösség számára, de olyan jószágról van szó, amely jelentős egyéni haszonnal jár, ezért az egyéni teherviselés (pl. a tandíjfizetés) mindenképpen indokolt.

4.5.1. A magyar oktatásfinanszírozás helyzete

A magyar közoktatás pénzügyi szabályozásának alapelve az 1990-ben elfogadott önkormányzati törvényből fakad. Ez az alap- és középfokú oktatás biztosítását a helyi önkormányzatok kötelező feladatává tette, fenntartva az állam felelősségét. A feladat ellátásának pénzügyi garanciáit az állami támogatás és az önkormányzati gazdaság biztosítja. Noha ma is önkormányzati tulajdonban van az intézmények döntő többsége, a '90-es évek második felétől egyre nagyobb szerepet kaptak egyéb fenntartók is.

A közoktatás rendszerének működéséhez szükséges pénzügyi fedezetet döntően az állami költségvetés és a fenntartó hozzájárulása biztosítja, melyet a tanuló által igénybe vett szolgáltatás díja és egyéb saját intézményi bevételek egészíthetnek ki.

Az állami támogatásnak két formája van: normatív és céltámogatások. A központi költségvetés és az önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatokban az önkormányzati rendszer 1990-es bevezetése óta érvényesül a normatív finanszírozás elve. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzat a központi költségvetési támogatás egy részét objektív mutatók – egyes intézményekben ellátottak száma – alapján kapja. Az egyes intézménytípusokhoz különböző nagyságú normatívák, ún. fejkvóták tartoznak. A normatív támogatások alanyi jogon megilletik a közoktatási feladatot ellátó önkormányzatokat, a céltámogatások pályázatok útján nyerhetők el.

Az önkormányzatok bevételei között elsősorban a normatív támogatások képezik azt az elemet, mely az ellátandó feladatokkal arányos. A visszaosztott személyi jövedelemadó, a helyi adóbevételek és a vállalkozási bevételek sokkal inkább tükrözik a helyi gazdaság lehetőségeit, mint az önkormányzat előtt álló feladatok nagyságát. A helyi gazdagság és jövedelemtermelő képesség esetleges szélsőséges különbségeit a hátrányos helyzetű önkormányzatok részére – kérelem alapján – kiegészítő támogatás van hivatva tompítani.

A normatív támogatásokat az önkormányzatok felhasználási kötöttség nélkül kapják. Az intézmények és a központi költségvetés között közvetlen pénzügyi kapcsolat nincs. A fenntartó önkormányzatok közoktatásra fordított kiadásai jelentősen meghaladják a központi költségvetéstől kapott ágazati támogatások összegét. A normatívák adott költségvetési évi változása és a közoktatási kiadások növekedése között nincs közvetlen kapcsolat. Az ágazatban a kiadások nominális változását alapvetően meghatározza a közalkalmazotti törvény (1992. évi XXXIII. törvény) illetménynövelő hatása.

Az iskolafenntartók intézményeik költségvetését szabadon állapíthatják meg azzal a megkötéssel, hogy a költségvetésnek biztosítani kell a törvényekben meghatározott feladatellátást. A feladat akkor tekinthető ellátottnak, ha az intézménynek rendelkezésre áll a minimális órakeret teljesítéséhez a pénzügyi fedezet, és biztosítani tudja a tanulóknak azokat a szolgáltatásokat, amelyek igénybevételére ingyenesen jogosultak.

Az önkormányzatok az általuk jóváhagyott éves költségvetésben szabályozzák az intézmények kiadási színvonalát. Előirányzatként meghatározzák azok bevételeit és a fenntartói támogatás összegét. Amennyiben az intézmény az éves gazdálkodási szabályokat

betartotta, de bevételei nem fedezik kiadásait, a fenntartónak pótelőirányzatot kell biztosítania a feltétlenül szükséges kifizetésekhez.

A nem állami, nem helyi önkormányzati intézményfenntartók részére megállapított normatív költségvetési hozzájárulás összege – a szektorsemlegesség elve alapján – nem lehet kevesebb, mint a helyi önkormányzat részére ugyanazon jogcímen megállapított normatív támogatás. Az egyházi iskolafenntartók emellett az állammal kötött megállapodás alapján kiegészítő támogatásra is jogosultak. Ez az önkormányzati ráfordítások országos átlaga alapján számolva – ugyancsak országos szinten – fedezi azt az összeget, amellyel a fenntartónak a kötelező feladat ellátása során ki kell egészíteni a normatívát. Más, nem önkormányzati fenntartók is jogosultak a normatív mellett kiegészítő támogatásra akkor, ha a közfeladat ellátására a helyi önkormányzattal megállapodást kötnek. A kiegészítő támogatások rendszerét alkotmányos (az Alkotmánybíróság 1997. április 25-i állásfoglalása) és nemzetközi garanciák (a Kormány és az Apostoli Szentszék között megkötött megállapodás) is biztosítják.

4.5.2. A magyar oktatásfinanszírozás problémái

A magyar oktatásban a legsúlyosabb gondot a pénzhiány jelenti. Az elmúlt években az oktatási intézmények finanszírozása úgy alakult, hogy egy-egy iskola támogatását a költségvetéstől kapott fejkvótán felül az önkormányzatoknak átlagosan 30-40 %-kal kell kiegészíteniük. Az iskolatípusra számolt fejkvóta korrekciói ellenére mindvégig nagyobb kiegészítő támogatásra szorultak az általános iskolák, és részben az egyéb támogatási forrásoknak (vállalati befizetések, saját bevételek stb.) köszönhetően megtakarítást lehetett elérni a szakképző iskolák támogatásán. A helyi újraelosztáson alapuló költségvetés elkészítése azonban szinte sehol nem működött konfliktusmentesen.

A finanszírozás kérdésében a fenntartó és az iskola érdeke mindig ellentétes: a fenntartó abban érdekelt, hogy minél kevesebb pénzért tartsa fenn az iskolát, mert az innen elvont költségeket elköltheti egyéb célokra, az iskola pedig abban, hogy minél színvonalasabb és korszerűbb szolgáltatást nyújtson (mert ez emeli a presztízsét és növeli a keresettségét), ami egyre több pénzbe kerül. Az utóbbi években az iskolai szolgáltatások differenciálódtak. Elvileg ugyanolyan képzési formát (például gimnáziumot) lehet viszonylag olcsó pénzért szervezni (hagyományos tantervvel, harmincfős osztályokkal), és lehet drágán is (például kéttannyelvű tanítással, informatikai oktatással, tagozatos szervezéssel, kiscsoportos bontással, külföldi tanulmányutakkal). Természetesen, az utóbbi nívósabb képzést jelent, és a gyerek is „értékesebb” bizonyítványt kap az egyik iskolában, mint a másikban.

A fenntartó önkormányzat az esetek többségében nem azért nem ad több pénzt az oktatásra, mert nem akar, hanem mert nem tud. A iskolák bizonytalan, olykor válságos helyzete nem az önkormányzatok oktatás-ellenességének, hanem a gazdasági környezet romlásának a következménye. Ahol a gazdaság jól prosperál, ott az oktatási intézmények előtt is biztatóbb perspektíva nyílik.

Az utóbbi időben az oktatási intézmények és a fenntartó önkormányzatok között kirobbanó viták szinte minden esetben a pénz körül forogtak. Ezeknek a vitáknak általában három fajtája fordul elő: az egyik, amikor az önkormányzat nagyobb takarékoságot követel az iskolától, amikor úgy véli, hogy kevesebb pénzből is meg lehetne oldani az adott képzési feladatot. (Ezekben a vitákban merül fel, hogy milyen kötelező szolgáltatásai vannak egy-egy iskolának, mi legyen ingyenes a gyerekek számára, és miért kelljen fizetni.) A viták másik típusa az iskolák, illetve a pedagógusok által kezdeményezett fejlesztésekről szól, amelyek színvonalasabb szolgáltatást, hatékonyabb oktatást tennének lehetővé, de természetesen több pénzbe kerülnek, és a fenntartók nem szívesen vállalják a többletköltségeket. A viták

harmadik típusa pedig az intézményi kapacitás és a szükségletek meg nem felelése körül robban ki, amikor az önkormányzatok a gyereklétszám csökkenésére hivatkozva intézményeket akarnak összevonni, iskolákat akarnak bezárni, vagy csökkenteni szeretnék a pedagógusok létszámát.

4.5.3. A privatizáció kérdése az oktatásban

A privatizáció, a piaci mechanizmusok megjelenése az oktatásirányítás többcentrumúvá válásának egyik jelentős kísérőjelensége. A privatizáció az oktatásban sem csupán a tulajdonlás jogának magánkézbe kerüléseként, hanem általánosabban, privatizációs elemeknek az oktatási rendszeren belüli megjelenéseként értelmezhetjük. Az európai országok tradíciójától idegen lenne az oktatás teljes magánosítása, ugyanakkor elmondható, hogy megjelentek olyan elemek a különböző országok iskolarendszereiben, amelyek privatizációs törekvéseknek tekinthetők. Ilyen lehet például az, hogy növekszik a szülők, tanulók iskolaválasztási szabadsága.

A privatizációnak klasszikus értelemben két formáját szokták számon tartani. Az egyik a szolgáltatások előállításának a piaci szféra felé történő elmozdulása, anélkül, hogy a finanszírozási arányok megváltoznának az oktatásban; a másik eset, amikor a megnövekszik a magánfinanszírozás jelentősége (pl. tandíjak bevezetése). Azt tapasztalhatjuk, hogy számos esetben nem elegendő az említett két dimenzió a privatizáció maradéktalan leírásához. Szükségünk van egy harmadikra is, amely az iskola feletti kontroll gyakorlása lehet. E dimenzió mentén akkor mondjuk, hogy az állami rendszer felől a magán szféra felé közeledik a rendszer, ha a kontroll gyakorlásában az állam visszaszorul (vagy visszavonul), míg a fogyasztói kontroll mértéke növekszik.

2012-ben a kormány megváltoztatta a felsőoktatásba felvehető állami finanszírozású képzésben részt vevő hallgatók létszámára vonatkozó szabályt. A jövőben a tisztán költségterítéses alapú és 100%-ban állami finanszírozású képzés mellett ún. részben államilag finanszírozott képzésben is részt vehetnek hallgatók. Új elemként ugyanakkor megjelenik a Diákhitel II program, amelynek lényege, hogy az oktatáshoz felvett hitel már nem közvetlenül a hallgatóhoz, hanem az általa választott felsőoktatási intézményhez érkezik.

4.5.4. Az Európai Unió oktatás szabályozása

Az Európai Unióban az oktatás mindig alapvetően kényes terület volt, amelyet a tagállamok belügyükként kezeltek és amelyre érzékenyen figyeltek, nehogy döntési jogkörük a Közösség javára csorbát szenvedjen. Ehhez a hozzáálláshoz persze az adta az alapot, hogy a Római Szerződés nem tartalmaz olyan cikkelyt, amely alátámasztaná az együttműködést, közös jogszabályozást.

Ezen okból kifolyólag a Maastrichti Szerződésig kizárólag csak a közösségi jog oktatási vetületeiről, de később is inkább csak oktatáspolitikai ajánlásokról beszélhetünk az EU szintjén. A közösségi jog oktatási vetületei alatt értendő például az, hogy a gazdasági korlátozások lebontásával nem lehetett kizárni az oktatás egyes aspektusait sem. A munkaerő szabad áramlása során felmerült, hogy a munkavállalóra és családjára kiterjeszhető-e az oktatás igénybevételenek szabadsága és, hogy ugyanazok a feltételek vonatkoznak-e rájuk mint az „őshonosokra”.

A Maastrichti Szerződéssel az oktatási, a képzési és az ifjúsági politika megjelent az EU szintjén. Az uniós szintű oktatáspolitikát a **Maastrichti Szerződés** (1992) önálló

fejezetként iktatta be. A Maastrichti Szerződés európai szinten kimondja a diszkriminációmentesség, esélyegyenlőség fontosságát az oktatás területén és szükségesnek tartja az új technológiákhoz való alkalmazkodást és az európai dimenziók bevezetését az oktatásban. Ez persze nem jelenti azt, hogy a tagállamok hatáskörét korlátoznák. Az oktatás területén továbbra is a szubszidiaritás elve érvényesül, csak a világfolyamatok, mint például a globalizáció eredményeképpen egyre nagyobb a kényszer az oktatáspolitikák összehangolására. Az **Amszterdami Szerződés** (1997) is megerősítette, hogy a tagállamok megőrzik döntési jogukat az oktatást érintő legelemibb kérdéseket illetően, a tananyag összeállítása és az oktatási rendszer működtetése terén. A szubszidiaritás elvének alkalmazása az oktatás területén nagyon erős és elsősorban két szempont érvényesítését jelenti. Mindig meg kell vizsgálni, hogy a tervezett uniós szintű cselekvés indokolt-e, vagyis biztos-e, hogy közösségi szinten hatékonyabban megvalósítható a célkitűzés mint tagállami szinten. Másrészt, hogy arányos-e, vagyis az adott célkitűzés valóban olyan horderejű-e, hogy azt mindenképpen uniós szintű cselekvéssel kell elérni.

1999-ben egy egységes európai felsőoktatási térség létrehozásának céljával európai oktatási miniszterek aláírták a **Bolognai Nyilatkozatot**. A bolognai reform egyik alapvető eleme és célja a képzési rendszerek összehangolása, konvergálása a könnyebb átjárhatóság jegyében. Az eddigi lépések után mégsem mondható, hogy teljesen átlátható és összehasonlítható, könnyen átjárható rendszer van kialakulóban.

A felsőoktatás finanszírozása során komoly problémaként merül fel a finanszírozási rendszer országonként eltérő volta, valamint a különböző diákjóléti juttatások /ösztöndj, diákhitel/, a szociális ellátás „átvitelének” eltérő vagy sokszor igen hiányos szabályozása. A tandíj rendszere, az oktatási intézmény költségvetési támogatásának normatív /hallgatói „fejkvóta”/ rendszere országonként ugyancsak eltérő, ami komoly akadályokat jelent, ugyanis erősen befolyásolja a küldő és a fogadó intézmények érdekeltségét a hallgatócserében, illetve a teljes programra érkező külföldi hallgatók fogadásában. A jelenlegi infrastruktúra elégtelen a külföldi hallgatók fogadására, ellátására még a gazdagabb országokban is; a szálláshoz illetve lakáshoz jutás finanszírozási és szervezési problémái sokszor visszariasztják a külföldre készülő hallgatókat. A szerényebb családi- gazdasági háttérrel rendelkező hallgatók csak akkor tudnak majd bekapcsolódni a mobilitásba, ami a program jövőbeni sikerének kulcsfontja, ha szervezett és jól átlátható, tervezhető anyagi támogatást, a tanulás mellett munkavállalási lehetőséget kapnak.

Ismétlő kérdések

1. Hogyan lehet csoportosítani a központi költségvetés kiadásait?
2. Ismertesse az oktatásügy finanszírozásának sajátosságait!
3. Milyen célok mentén van szükség a szociálpolitikai kiadásokra?
4. Elemezze az állam 2015. évi kiadási céljait a tervezett kiadások fényében!

Irodalom

Halász Gábor: Az oktatás és az európai integráció. Bp., ISM Oktatás, képzés, tudomány munkacsoport. 1998.

Halász Gábor: A nemzeti oktatáspolitikák európai szintű koordinációja. 2003/4. sz.

Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Bp., Magyar Országgyűlés, 2001.

Hrubos Ildikó: A Peregrinációtól az Európai Felsőoktatási Térségig. Educatio, 2005/aug.

- Jelentés a magyar közoktatásról: A közoktatás finanszírozása. Országos Közoktatási Intézet, 2000.
- Kovács Gergely: A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei. Közgazdasági Szemle. 2006/okt.
- König Éva: Jóléti rendszer, szociálpolitika és szociális ellátó rendszer. In: Radnóti Éva (szerk.): Az államháztartásról és a humánpolitika feladatairól. Bp., MH Stratégiai Elemző Központ, 2002.
- Papp Kornél: Az egyházi közoktatás finanszírozása. Educatio, 2005/3. sz. Sátrai István: Az agrárkonceptió alapvetése. Magyar Szemle, 2003/aug.
- Semjén András: Hatékonyság az oktatásban. Educatio, 1999/3. sz.
- Stark Antal: A nemzetgazdaság és az államháztartás. In: Radnóti Éva (szerk.): Az államháztartásról és a humánpolitika feladatairól. Bp., MH Stratégiai Elemző Központ, 2002.
- Stiglitz, Joseph E.: A kormányzati szektor gazdaságtana. Budapest, KJK-Kerszöv, 2000.
- Varga Júlia: Oktatásgazdaságtan. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 1998.

5. A társadalombiztosítási alrendszer

Ennek a fejezetnek a célja a társadalombiztosítás két nagy ágának, a nyugdíjrendszernek és az egészségügyi ellátó rendszernek a kialakulásának és fejlődésének a bemutatása. Az alapvető vonások mellett a magyar rendszer átalakításának menetét, illetve néhány kitekintés révén a nemzetközi kihívásokat, az azokra adható válaszokat is megismerheti.

5. 1. A nyugdíjrendszer

Az állami nyugdíjrendszerek a XIX. század végétől alakultak ki. A kapitalista gazdasági rend térnyerését követő változások, mint a városiasodás, vagy a megnövekedett várható élettartam az állami szerepvállalás felerősödéséhez vezetett a nyugdíjfinanszírozásban. A felbomló nagycsaládi-, helyi-közösségi segítségvállalást felváltotta az állami szerepvállalás. Az első nyugdíjtörvények általában az ipari és kereskedelmi dolgozókra, elsősorban a munkásokra vonatkoztak, ők jelentették a meghatározó kört.

Az állami nyugdíjrendszerek ősének tekintett, Bismarck nevével összeforrott első német nyugdíjtörvény egy biztosítási elven alapuló modellt vezetett be, megőrizve ezzel a magánnyugdíj rendszerek klasszikus, biztosításelvű jellegét, módosítva természetesen az általános kötelező biztosítás jellegéből adódó sajátosságokkal. A védettséget azáltal teremtették meg, hogy kötelezővé (és államilag szabályozottá) tették a nyugdíjbiztosítást, célként tűzve ki az aktív korban elért munkajövedelemmel arányos, a munkajövedelmet részben pótló ellátást az öregkorra.

A kialakuló nyugdíjrendszerek várományfedezeti (tőkefedezeti) elven épültek fel, és hosszabb-rövidebb ideig ezen az elven működtek. Nevezetesen: a törvény által meghatározott ellátások fedezetéhez szükséges forrásokat a beszedett járulékok tőkésítésével teremtették meg. Jellemzően és általános jelleggel a második világháború alatt és azt követően az állami nyugdíjrendszerekben felhalmozott tőke vagy annak jelentős része elveszett (ingatlanok pusztulása, értékpapírok elértéktelenedése, készpénzek inflálódása). Emellett a jogkiterjesztések fedezete is kétségessé vált. A vázolt folyamat következtében a kormányok szinte szükségszerűen arra kényszerültek, hogy a mindenkori járulékbefizetéseket az ellátások kifizetésére fordítsák, más megfogalmazásban: a tőkefedezeti elvről a felosztó-kirovó elvre térjenek át.

5.1.1. Finanszírozás

Az egyes országok nyugdíjrendszereit különböző változók alapján lehet tipologizálni. Jóllehet ez megkönnyíti a nyugdíjrendszerek összehasonlítását, mégis fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a valóság sokszor jóval bonyolultabb, és a sematizálás gyakran zsákutcát is jelenthet. Ilyen megközelítések például: a **kezelés** (állam, munkáltató, privát); a **finanszírozás** (felosztó-kirovó, tőkefedezeti, vegyes); a **részvétel** (kötelező, önkéntes); a **meghatározottság** (járadék, járulék alapú, vegyes); vagy, hogy milyen kockázattal jár (politikai, gazdasági, szociális, befektetési stb.).

A legtöbb fejlett országban a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer messze a legjelentősebb forrása az időskori juttatásoknak. Ez rendszerint egy jól meghatározott juttatási rendszer, ami olyan kifizetéseket biztosít, melyek korábbi jövedelmeken vagy egységes minimális juttatásokon alapulnak. A legtöbb esetben a rendszer a járulékfizetéseken alapszik, de néhány országnak olyan átfogó alapnyugdíjrendszere van, melyet az adórendszerből finanszíroznak, általában egy jövedelmekhez kapcsolódó rendszer kiegészítéseként. Mindenütt van szociális rászorultságon alapuló minimális szolgáltatás, annak érdekében, hogy azok juttatásait kiegészítsék, akiknek a nyugdíja nem éri el a hivatalosan megállapított minimumot.

A társadalombiztosítás finanszírozása az ún. **felosztó-kirovó elv alapján történik**, mely tulajdonképpen egy három generációt átfogó „generációs szerződés” a gyermek-szülő-nagyszülő között: „Vállalom azt a kötelezettséget, hogy eltartalak téged, ha cserébe törvényben kötelezhetem a gyermekeimet arra, hogy majd ők is eltartsanak engem.”

A világháborút követő időszakban ez tűnt a lehető legjobb megoldásnak, hiszen a pusztításokat követően (szó szerint) nem volt megfelelő tőke egy váromány- (vagy tőke-) fedezeti rendszer működtetéséhez. A felosztó-kirovó eljárás azonban automatikusan beépít a rendszerbe egyfajta újraelosztást, mégpedig a fiataloktól az idősök felé. Ez a körülmény elég sok félreértés forrása, holott az ilyen rendszerek esetében is *nyugdíjbiztosításról* van szó. Egy normálisan működő felosztó-kirovó nyugdíjrendszerben ugyanis a nyugdíjasok időskori jövedelme nem a fiatalok "jótéteményétől" függ, hiszen a jelenlegi idősök aktív korukban, járulékfizetőként nyugdíjjogosultságot szereztek. Ugyanakkor el kell azt is mondani, hogy ez a fajta finanszírozás (implicit módon) feltételez egy *generációk közötti szerződést*. A rendszer akkor tud jól működni, ha a fiatal, járulékfizető korosztályok biztosak abban, hogy idős korukban az akkori fiatalok is befizetik a járulékokat.

5.1.2. A nyugdíjrendszerek finanszírozási problémái

A fejlett országokban viták keretében áll a nyugdíjfinanszírozás és ellátás rendszere, elsősorban a jelenlegi és jövőbeni költségek tekintetében. Egyetértés csupán abban mutatkozik, hogy a társadalombiztosítás fejlődési folyamata kritikus szakaszához érkezett, és hogy objektív és széles körű megvitatás tárgyává kell tenni a társadalombiztosítás újratervezésének kérdését.

Az első és talán legfontosabb ok a **népesség elöregedése**. Ennek oka a csökkenő születési arányszámokban és a megnövekedett életkilátásokban keresendő. Az iparosodott országokban ma átlagosan 1,5 gyerek jut egy asszonyra, ami nem biztosítja a társadalom strukturális újratermelődését, így hosszú távon rendkívül nehéz probléma elé állítja a társadalombiztosítási elosztó rendszereket. A várható életkilátások megnövekedése a másik fontos összetevője az egyensúly felbomlásának. Jól jelzi ezt, hogy míg a nyugat-európai országokban a férfiak várható élettartama 1960-ban 67 év volt, ugyanez 2000-ben 75 év. A nőknél a két mutató 73, illetve 81 év. 1960-ban az idősök aránya az aktív korúakhoz képest 22%-ot tett ki, ami azt jelenti, hogy minden nyugdíjasra több mint négy kereső jutott. Ma három aktív jut egy nyugdíjas korúra és 2010 után a trend rohamos növekedése prognosztizálható. Ennek következtében 2030-ra a nyugdíjas korú lakosság aránya 50%-ra növekedhet. Ez azt jelenti, hogy minden nyugdíjas korúra csak két aktív korú jut. A két tényező negatív hatása várhatóan különösen felerősödik 2020 után, amikor az ún. „baby boom” nemzedék eléri a nyugdíjkorhatárt. Az említett változások már ma átfogó pénzügyi és gazdasági konzekvenciák levonására készítetik az egyes országok kormányait.

A másik fontos ok a **nemzetgazdaságok globalizálódása**. A tőke hihetetlen sebességgel áramlik, kihasználva a valutaárfolyamok fluktuációját és mindig máshol keres kedvezőbb befektetési lehetőségeket. Ennek következtében még a legfejlettebb ipari országok sem képesek megvédeni saját gazdasági érdekeiket és arra kényszerülnek, hogy nemzetközi pénzintézetek segítségét kérjék. Így egyre erősebb kétélyek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a kormányzatok alkalmasak-e a lakosság részére a társadalombiztosítási védettségek lehetőségeiről és mértékéről dönteni egy olyan világban, ahol a kormányok maguk is egyre kevésbé képesek irányítani gazdasági és pénzügyeiket. Jóllehet a kormányzatok még meg tudják adóztatni az elvégzett munkát, de sokkal nehezebb dolguk van a nemzetközi befektetések és tranzakciók adójának beszedésekor. Arról nem is beszélve, hogy a magas járulékok drágítják az élők munkát, és ezért rontják a versenyképességet. Az az elképzelés, hogy a szociális védettség harmonikusan együtt tud működni a gazdasági növekedéssel, sőt még elő is tudja segíteni azt, megkérdőjeleződött. A jövőre vonatkozó kormányzati tervezőképességbe fektetett bizalomvesztéssel párhuzamosan a '90-es évektől felerősödtek azok a hangok, melyek szerint a kormányok nem képesek a lakosság közötti társadalmi igazságosság - szolidaritás fenntartása mellett a gazdasági virágzás biztosításához szükséges döntéseket hozni. Az állami szektor „legitimációs válságával” párhuzamosan a reformokkal kapcsolatos vitákban egyre jobban megnövekedett a piacorientált megközelítések dominanciája. Megszaporodtak azok a vádak, melyek szerint a társadalombiztosítás hagyományos rendszere a megtakarítások ellen szól, vagy hogy hozzájárulnak a relatíve nagy munkanélküliséghez.

Végül meg kell említeni azt a kihívást, amit a szociális rendszerek konvergenciájának jövőbeli biztosítása jelent az Európai Unióban. A szociális biztonsági rendszerek különbségei jelentősen befolyásolják az európai integrációs folyamatot. A gazdasági és szociális integráció követelményei egymás rovására nem érvényesíthetőek. Azok a tagállamok, amelyekben magas szintű a szociális biztonság, gazdasági versenyhátrányba kerülnek azokkal szemben, amelyekben a szociális ellátásokra kevesebbet fordítanak. A szociális biztonság területén a Közösség szervezeti fejlődésével párhuzamosan a szociális biztonságra vonatkozó közösségi jogszabályok száma növekedett, jóllehet a mai napig sem cél a tagállamok szociális rendszereinek egységesítését megvalósító európai szociális biztonsági rendszer létrehozása. A '90-es évek elejétől egyre inkább előtérbe került a szociális biztonsági rendszerek konvergenciájának gondolata. A közösségi jogszabályok már nem kizárólag a versenysemlegesség elérését, a gazdasági integrációt szolgálják, hanem egyre hangsúlyosabban a közösségi polgárok szociális biztonságát igyekeznek javítani.

A finanszírozási válság okai

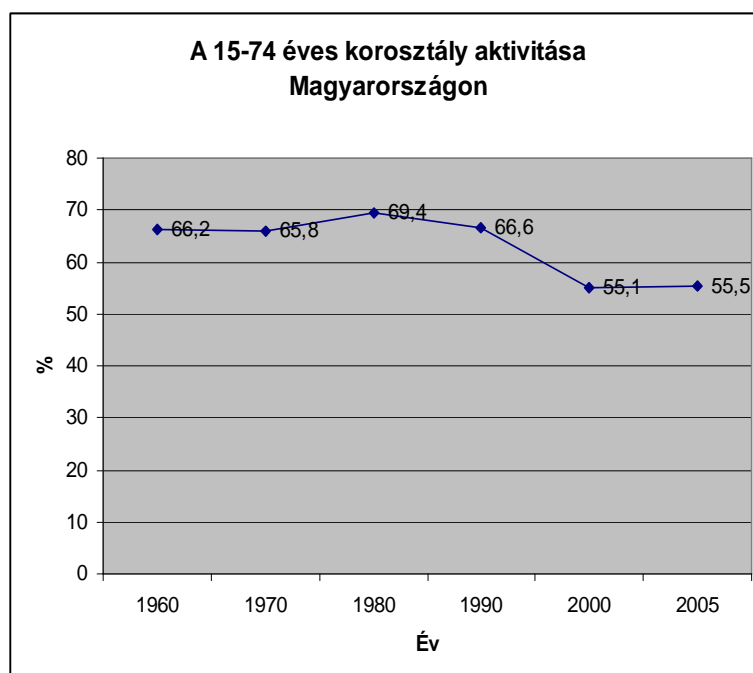
ok	következmény	költségvetésre gyakorolt hatás
a demográfiai struktúra átalakulása (eltartottsági mutató romlik)	egyre kevesebb aktív dolgozó tart el egyre több nyugdíjast	a bevétel csökken és a kiadás nő
a születéskor várható élettartam (átlagéletkor) növekedése	a nyugdíjasok létszáma és nyugdíjban töltött éveik száma nő	a kiadás nő
az orvostudomány és a gyógyszeripar fejlődése (korszerű és költséges kezelések)	a betegek életkilátásai javulnak	a kiadás nő

munkaerőt megtakarító technológiai fejlődés (automatizálás, robotizálás)	a munkanélküliség nő	a bevétel csökken
a gazdasági növekedés ütemének lassulása	a bérszínvonal emelkedése lassul	a bevétel kevésbé nő
munkaerőpiac átalakulása	a tanulóssal eltöltött idő nő, a szaktudás gyorsabb elavulása	a bevétel csökken, a kiadás nő

5.1.3. Magyarországi helyzetkép

A magyar helyzet némiképp eltér a fent vázoltaktól. Hazánkban a legsúlyosabb problémát a '90-es évek tranzíciós válsága, annak gazdasági, társadalmi következményei okozták. Ennek során a nyugdíjrendszer rendkívül kiszélesedett. Ma 2,9 millió embernek ad ellátást, amelyek csak részben öregségi ellátások. Más megfelelő eszköz híján a nyugellátás oldja meg a tartós munkanélküliek és a fiatal rokkantak százezreinek problémáját. A nyugdíjrendszer vállalta át az 1,5 millió munkahely megszűnéséből adódó terhek nagyobb részét. A nyugdíjkorhatáron, vagy annál korábban való nyugdíjba menekülés a munkanélküliség megelőzésének eszközévé vált.

Magyarországon a világon egyedülállóan alacsonyak az 55 éven felüliek körében az aktivitási arányok. A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal adatai alapján megállapítható, hogy a világon nincs olyan ország, ahol 0 és 5% közt lenne a 60 éven felüli férfiak, illetve az 55 éven felüli nők aktivitási rátája. Ezek az arányok sokkal - 10, 20 vagy akár 50%-kal! - magasabbak a gazdag országokban is, ahol hosszabb az átlagos életkor, és a nálunk sokkal szegényebb országokban is, ahol a várható élettartam a miénknél 10-20 évvel rövidebb. A keresők számának fogyása és a nyugdíjasok számának növekedése miatt ma Magyarországon 100 aktív keresőre 70 nyugdíjas jut, ami a világon szintén egyedülállóan alacsony arány.



Forrás: KSH adatai alapján

Súlyos gondot okoz a fekete foglalkoztatás, amely mindenfajta társadalmi szerződés megszegését jelenti. Ebben az esetben sem a munkavállaló, sem a munkáltató nem fizet adót és társadalombiztosítási járulékot. A munkáltató „takarékosága” a munkavállalót teljesen kiszolgáltatottá teszi: senki nem vonható felelősségre, ha baleset éri, és munkához kapcsolódó jogai megszűnnek. De elveszíti egészség-és társadalombiztosítását is. A fekete gazdaság erősíti a társadalmi polarizálódást, és csökkenti a munkaerő-piaci eszközök alkalmazásának a hatékonyságát, nem beszélve a költségvetési bevételek nagymértékű csökkenéséről és a kiadások növekedéséről.

A finanszírozási válság okai Magyarországon

ok	következmény	költségvetésre gyakorolt hatás
alacsony bérszínvonal	azonos szintű járulékkulcs mellett csekély járulékbévételel	alacsony bevétel
a költségvetés krónikus hiánya	a társadalombiztosítási rendszer hiányának állami költségvetésből való finanszírozása problémás	a kiadás nő
indokolatlan leszázalékolások	egyre többen egyre hamarabb mennek nyugdíjba	a bevétel csökken és a kiadás nő
feketemunka	Adó és járulékfizetés kikerülése	A bevétel csökken

5.1.4. A magyar nyugdíjreform

Az 1996-1998. évi nyugdíjreform során a nyugdíjrendszerben számos parametrikus és egy paradigmatis (vagy strukturális) változtatást hajtottak végre. A nyugdíjkorhatárt egységesen 62 évre megemelték, a nyugdíj megállapításához megkívánt minimális szolgálati időt 15 évről 20 évre meghosszabbították, a résznyugdíj intézményét megszüntették, valamint bevezették az úgynevezett svájci indexálást. Ez azt jelenti, hogy a bér- és az árnövekedés átlaga határozza meg a nyugdíjak évenkénti emelkedését. A 62 évre emelt nyugdíjkorhatár a férfiak esetében 2001-től vált realitássá, ám a nőkre a fokozatosság miatt ez csak 2009-től vonatkozik majd. A **paradigmatikus** változtatás a második pillérnek az addig egységes nyugdíjrendszerből egy kisebb rész kihatásával történt létrehozása volt. A nyugdíjrendszer második pillérének létrehozása a járulékok egy részének átirányításával történt, a kormány pedig ígéretet tett a Nyugdíjbiztosítási Alap emiatt kieső bevételeinek a központi költségvetésből való pótlására. A második pillérbe rövid átmenet után, 2000-től a bruttó bér 8%-át kitevő, tagdíjnak nevezett biztosítási nyugdíjjárulék lett volna fizetendő, ez azonban csak 2004-ben következett be.

A nyugdíjreformot éles viták előzték meg. Kissé leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy két székértábor áll(t) egymással szemben: az egyik oldalon a „hagyományos” (európai) tradíció képviselői, akik szerint lehetséges a társadalombiztosítási rendszereken belül összeegyeztetni a szolidaritási és a biztosítási funkciót, míg a másik oldalon a neoliberais elmélet képviselői, akik a biztosítási funkciót a piaci szférában működő biztosítók, nyugdíjalapok számára tartanák fenn.

A Világbank reformjavaslatai az 1995-ben publikált magyar országtanulmányban is olvashatóak voltak (Magyarország. Szerkezetváltás és tartós növekedés 1995). Az országtanulmányban megfogalmazott diagnózis szerint a magyar nyugdíjrendszer nem a

társadalom elöregedése, hanem a poszt-szocialista átalakulás hatásai miatt vált pénzügyileg fenntarthatatlanná. 1990 és 1994 között 5 millió munkahelyből 1,4 millió szűnt meg. A munkanélküliség megnövekedése által kiváltott sokkhatáson a korai és rokkantsági nyugdíjazás nem kellően szigorúan szabályozott rendszere enyhített. Ennek következtében a rendszerfüggőségi arány (a nyugdíjasok száma osztva a járulékfizetők számával) jelentősen megnövekedett Magyarországon. A nyugdíjrendszer működőképességének megőrzése magas járulékfizetési arányt tett szükségessé, amely ezzel mind a munkaadókat, mind a munkavállalókat, a legális munkaerőpiac elhagyására ösztönözte.

Az 1998-ban életbe léptetett reformot a versengő reformkonceptiók és politikai csatározások hosszú időszaka előzte meg. A reform paradigmátikus célja a kötelező magánpillér bevezetése volt. E körül forogtak a reformot megelőző viták, a politikai kompromisszumok és a sietős törvénykezés, ez került a közvélemény figyelmének középpontjába.

Magyarországon a magánnyugdíj-pénztárakkal szemben támasztott várakozások a következő érvek mentén sorakoztak fel:

1. Fontos cél a járulékelkerülés megszüntetése, a be- és a kifizetések közötti kapcsolat megteremtése, így a majdani járandóság követhetővé és kalkulálhatóvá tétele.
2. Az állam kötelezettsége az időskori biztonságban csökken, a piac szerepe erősödik. A privatizáció növeli a hatékonyságot és csökkenti a költségeket, azáltal, hogy versenyt teremt.
3. A tőkésített magánnyugdíjalapra való áttérés növeli a hosszú távú megtakarításokat és így a beruházásokat, ami jelentősen hozzájárul a gazdasági növekedéshez. A magánpénztárak által működtetett pillér fellendíti a tőkepiacot, így elősegíti a gazdasági növekedést.

5.1.5. A nyugdíjreform lényege

A nyugdíjrendszer reformjáról hozott döntés értelmében 1998. január 1-jétől egy ún. vegyes típusú nyugdíjrendszer lépett életbe, melynek lényege, hogy a munkavállalók által fizetett nyugdíjjárulékok egy része ezentúl nem a társadalombiztosításhoz, hanem valamelyik magánnyugdíj-pénztárba folyik be. Tehát az új rendszer 1998-ban nem igényelt többletbefizetést, csupán az addigi nyugdíjjárulékok kétfelé osztásáról van szó.

A (kötelező) magánnyugdíj-pénztárak – 2011. évi megszűnésükig - tőkefedezeti elven működtek, tehát minden tagnak saját egyéni számlája van, és az évek során befizetett nyugdíjjárulékok, ill. ezek befektetéseiből származó hozamok e számlán kerülnek jóváírásra. Nyugdíjba vonuláskor pedig - az állami nyugdíj mellett - a magánnyugdíj-pénztári számlán összegyűlt tőkefedezet alapján kapnak nyugdíjat.

A rendszer harmadik elemeként a magánpénztárak mellett, tőlük függetlenül, 1994-től működnek az önkéntes nyugdíjpénztárak, melyek segítségével további lehetőség van egyéni nyugdíjak növelésére.

Megjegyzendő, hogy az új rendszerbe való belépés csak a pályakezdők számára volt kötelező (1998. július 1-től), a nem pályakezdő állampolgárok pedig szabadon dönthettek arról (1999. augusztus 31-ig), hogy átlépnek-e az új rendszerbe vagy maradnak a korszerűsített felosztó-kirovóban. Az alábbiakban ma már csak a **teljesség kedvéért** áttekintjük az egyes pillérek tartalmát, főbb jellemzőit.

1. pillér - A Társadalombiztosítási nyugdíj

Ez a **felosztó-kirovó** rendszer korszerűsített változata. A lényeg, hogy itt is növelni kívánják járulékfizetési érdekeltséget, vagyis szorosabbá válik a kapcsolat a befizetett járulék és a megítélt nyugdíj között. Azok esetében, akik már munkaviszonyban vannak, egyre inkább az életkereset válik a nyugdíj-megállapítás alapjává. Ennek alapján minden évben szerzett bruttó bér meghatározott százalékban növeli a kifizetendő nyugdíjat.

Magyarországon a társadalombiztosítási nyugellátások körébe - így az Európai Unió koordinációs rendeleteinek hatálya alá is - tartoznak az alábbi ellátások:

- a) öregségi nyugdíj,
- b) rokkantsági nyugdíj,
- c) baleseti rokkantsági nyugdíj,
- d) hozzátartozói nyugellátások, azaz
 - özvegyi nyugdíj,
 - árvaellátás,
 - szülői nyugdíj.

2. pillér - Kötelező magánnyugdíj

Ez a rendszer **tőkefedezeti** elven működik, a befizetéseket a kötelező nyugdíjpénztárakban egyéni számlán gyűjtik. A befizetés mértéke induláskor a kereset (jövedelem) 6 %-a, ma (2008-ban) 8 %. Emellett önkéntesen maximum 10 %-ig a befizetés kiegészíthető.

Az így befizetett összeg adókedvezményt élvez. Az egyéni járulékkulcs emelése nem jelent többletterhet, azt az adókedvezmény ellentételezi. A nyugdíjkorhatár elérésekor a hozamokkal növelt összeget váltják át nyugdíjra. Ha a biztosított a nyugdíjkorhatár elérése előtt elhalálozik, a befizetett összeg és hozamai örökölhető.

E rendszernél kiterjedt garanciális védelmi szisztéma biztosítja a megtakarítások értékállóságát. E garanciális rendszer többlépcsős. Maga a törvény szigorú szabályokat fogalmaz meg a pénztárak létrehozásával és működésével kapcsolatban. Ezen túl a befizetéseket Garancia Alap védi és végül az alap mögött ott áll az állam. Bekerült a garanciarendszerbe a normajáradék intézménye. Ez az egyén számára garantálja, hogy a nyugdíjfizetés időszakában a nyugdíj nem lehet kevesebb egy meghatározott összegnél. Eddig a szintig a magán nyugdíjat a Garancia Alapból kiegészítik.

3. pillér - Önkéntes magánpénztárak rendszere

1994-től működnek az önkéntes nyugdíjpénztárak. E téren számottevő változás nem történt. 1998. január 1-jétől tehát egy ún. vegyes finanszírozású nyugdíjrendszer lépett életbe.

A megreformált társadalombiztosítás továbbra is a régi felosztó-kirovó elven működik, a magán- és az önkéntes nyugdíjpénztár viszont tőkefedezeti elven. Ezért hívják az új nyugdíjrendszert ún. vegyes finanszírozású nyugdíjrendszernek.

Az 1. és 2. pillér között az a (leglényegesebb) különbség, hogy az egyik felosztó-kirovó, a másik tőkefedezeti elven működik, és az a (leglényegesebb) hasonlóság, hogy mindkettő kötelező (a pályakezdekőknek, és az ezt a rendszert választó nem pályakezdekőknek).

A 2. és a 3. pillér között pedig az a különbség, hogy az egyik kötelező, a másik önkéntes, és az a hasonlóság, hogy mindkettő tőkefedezeti elven működik.

A három pillér közötti további lényeges hasonlóságokat és különbségeket az alábbi táblázat mutatja:

	1. pillér	2. pillér	3. pillér
a finanszírozás módja	<i>felosztó-kirovó</i>	<i>tőkefedezeti</i>	<i>tőkefedezeti</i>
finanszírozó	<i>biztosított + foglalkoztató</i>	<i>pénztártag + foglalkoztató</i>	<i>pénztártag + munkáltató</i>
belépés	<i>kötelező</i>	<i>kötelező / választható</i>	<i>önkéntes</i>
tagdíjfizetés	<i>kötelező</i>	<i>kötelező</i>	<i>önkéntes</i>
tagdíj mértéke	<i>kötelező</i>	<i>kötelező + kiegészíthető</i>	<i>egységes tagdíj felett szabadon</i>
átlépés	<i>csak egyszer, 1999.09.01-ig</i>	<i>szabad</i>	<i>szabad</i>
kilépés	<i>nem szabad</i>	<i>nem szabad, egyszer visszalépés a TB-be 2000. 12. 31-ig</i>	<i>a várakozási idő után szabad</i>
jövedelmek újraelosztása	<i>generációk között + azonos generációba tartozó személyek közt</i>	<i>halasztott fogyasztás (csak időbeli, nem személyek közötti)</i>	<i>halasztott fogyasztás (csak időbeli, nem személyek közötti)</i>
szolgáltatást nyújtó intézmény	<i>TB</i>	<i>magánnyp./biztosító</i>	<i>önkéntes nyugdíjpénztár</i>
választható szolgáltatásfajták	<i>csak egyszerű életjáradék</i>	<i>többféle életjáradék + egy összegű</i>	<i>életjáradékok + járadékok + egy összegű</i>
jogosultság az egyéni számla összegére	<i>nyugdíjkorhatár</i>	<i>nyugdíjkorhatár</i>	<i>nyugdíjkorhatár / 10 év *</i>
örökölhető	<i>nem, de hozzátartozói ellátások</i>	<i>igen</i>	<i>igen</i>
adókedvezmény	<i>mérsékelt</i>	<i>mérsékelt, a tagdíj-kiegészítésre magasabb</i>	<i>jelentős</i>
garanciavállaló	<i>állam</i>	<i>pénztár/garancia-alap/állam</i>	<i>nincs</i>

* A 10 év várakozási idő letelte után, de még a nyugdíjkorhatár elérése előtt felvett pénz nem minősül szolgáltatásnak, ezért csak egy összegű kifizetés lehetséges.

5.1.6. A nyugdíjreform értékelése

Minthogy az új tőkefedezeti elven nyugvó magánnyugdíj-rendszer létrehozásával a korábban a felosztó-kirovó rendszerbe érkező befizetések egy része most már az új rendszerbe folyik be, az átmenet legfontosabb pénzügyi problémája az, ki pótolja a felosztó-kirovó rendszerből kivont pénzmennyiséget. Ha nem akarja közvetlenül a jelenleg foglalkoztatottak generációira terhelni az átmenet költségeit, akkor az államnak kell szerepet vállalnia e folyamatban, ez pedig újabb terhet jelent az állami költségvetés számára. Ennek súlyát pedig jól mutatja, hogy a kormány 1999-ben kénytelen volt elállni a korábban meghatározott

nyugdíjpénztári befizetések újabb egy százalékos növelésétől, ami tovább fokozta volna a társadalombiztosítás hiányát.

A magánpénztárakba fizetett járulékokat ugyanis a költségvetésnek pótolnia kell, hogy fenn tudja tartani a jelenlegi nyugdíjasok ellátását. Ez a 2005-ös költségvetésben 211, a 2007-esben pedig már 297 milliárd forintjába került az államnak (adófizetőknek).

Ma talán a legkomolyabb hosszú távú probléma a krónikus népességfogyás. A társadalombiztosítási rendszer eddigi működésének is „köszönhető”, ui. a társadalombiztosítás a demográfiai trendeknek nemcsak szenvedő alanya, de generálója is. Való igaz, hogy az egész társadalmat átfogó biztosítás rendszere azt üzenete az egyénnek, nem kell, hogy fiad-lányod legyen, mert nem ő tart el majd téged öreg korodban, hanem a gondviselő társadalom. Ez a reformtervezet ezt a szemléletet nem változtatja meg, hanem még föl is erősíti. Igaz, ezúttal nem az általános társadalom gondviselését ígérik be, hanem azt mondják, hogy az egyén egyedül képes önmagadról gondoskodni.

A statisztikákból látható, hogy az egyén annál többet tud megtakarítani, mennél kevesebb kötelezettséget vállal a társadalom felé, ideértve a családalapítás, gyermeknevelés „terheinek” vállalását, (ha édes teher is, mégiscsak nehéz teher ez, s nem magánügy). Ha nem vállal gyereket valaki, akkor aktív életében is jobban él, és nyugdíjas korára a kötelező rendszereken kívül is képes lesz egyéni biztonságát a többiekénél magasabb szinten megteremteni. Kifizetődő tehát az önzés, a törvényileg megtámogatott egoizmus.

Az elmúlt évtizedek nyugdíj-vitáiban sokszor elhangzott az érv, mely szerint milyen rosszul jár a felosztó-kirovó rendszer utolsó generációja, mely utolsó utáni generáció híján éhkoppon marad, hisz nincs, aki eltartsa. A tőkefedezeti rendszerben az utolsó generáció sorsa ugyanaz lenne: pénz van, de megszűnő gazdaság híján nincs mit venni érte. A tanulság, hogy mindkét finanszírozási elv esetén megkerülhetetlen lesz

A nyugdíjrendszer átalakításakor érdemes figyelembe venni azt, hogy a tradicionális társadalmakban évszázadokon keresztül a gyermekek gondoskodtak megöregedett szüleikről. A mai felosztó-kirovó rendszerek lényege, azzal a fontos különbséggel, hogy megszűnt a családi kapcsolat jelentősége a rendszerben. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy minél több fiatal van a rendszerben, annál több erőforrást lehet az idősök rendelkezésére bocsátani. Így annak figyelembevétele a nyugdíjjogosultság mértékének megállapításakor, hogy az adott szülő hány gyerekkel járul hozzá a társadalmi munkaerőbázishoz a legsürgetőbb lépések közé tartozik.

A mai nyugdíjrendszer súlyos gondja az alacsony foglalkoztatottság: kevesen dolgozunk, és még kevesebben fizetünk járulékot. A járulék bérhez viszonyított százalékában viszont az élbolyban vagyunk. Egyre több szó esik arról, hogy a 2010 utáni években fog a nyugdíjazás küszöbére érni egy olyan generáció, ahol 500 ezer ember semmiféle nyugdíjra nem lesz jogosult. Ezeket az embereket nevezhetjük a rendszerváltás igazi veszteseinek – a szocializmus, azaz a kötelező foglalkoztatottság bukásáig nem sikerült a nyugdíjra feljogosító 20 éves munkaviszonyt megszerezniük, a 90-es évektől pedig jobb esetben a szürkegazdaságot gyarapították, rosszabb esetben már az elmúlt 20 évet is a teljes nélkülözés jegyében töltötték. Ha ehhez az 500 ezerhez hozzáadjuk a minimálbéren bejelentettek számát, a jelen felállás szerint nem kell egy évtized hozzá, és majdnem egymillió magyar nyugdíjas fog – mai értéken számolva – havi 25 ezer forintnál kisebb összegből gazdálkodni, 50 százalékuk gyakorlatilag nulla forintot fog az államtól „kapni”. Éppen ezért sokan sürgetik az alanyi alapon járó minimál-nyugdíj bevezetését, ami viszont a nyugdíjrendszer további erőteljes átalakítását jelentheti. Nemzetközi tapasztalatok is arra figyelmeztetnek, hogy a szigorítások egyre több embert terelnek be a rászorultsági rendszerbe, s ez ellentétes az egyéni érdekelttség elvével.

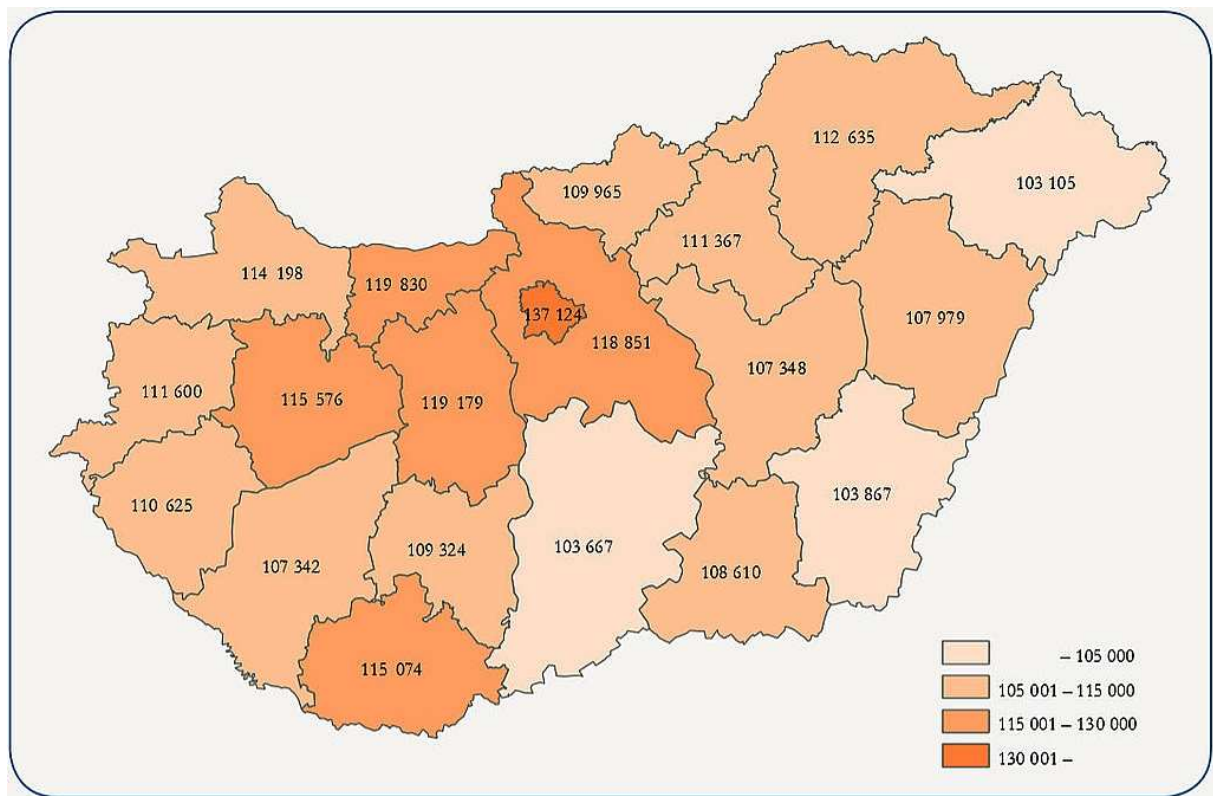
Nyugdíjban és egyéb ellátásban részesülők száma ellátástípus szerint (2014. január)

Ellátás megnevezése	Ellátottak száma	2013. január = 100,0
Öregségi nyugdíjak	2 037 126	101,8
Ebből: korbetöltött öregségi nyugdíjak	1 925 103	101,4
nőknek 40 év jogosultsági idő alapján járó nyugdíjak	105 172	116,6
Életkoron alapuló ellátások	98 566	61,7
Megváltozott munkaképességűeknek járó ellátások	418 617	94,3
Ebből: korbetöltötté vált rokkantsági ellátások	52 186	126,8
korhatár alatti rokkantsági ellátások	198 312	94,8
rehabilitációs ellátások	161 761	90,8
Hozzá tartozói ellátások	180 812	92,2
Ebből: özvegyi és szülői nyugdíj	99 564	92,1
árvaellátás	81 248	92,4
Egyéb ellátások	66 079	95,9
Ellátások mindösszesen	2 801 200	97,6

Forrás: KSH

Magyarországon még mindig racionális stratégia a járulékfizetés elkerülése, ill. minimalizálása, mert a nyugdíjrendszer még mindig őrzi szociális eredetét, az alacsony jövedelműeket segítő újraelosztást. Ebből a szempontból fontos lenne az első és a második pillér logikájának azonossá tétele. A nyugdíjreform közgazdasági tartalma, hogy az úgynevezett járadékkal meghatározott nyugdíjrendszerünket járulékkal meghatározottá alakítsuk. Az 1997-es nyugdíjreform nem hajtott végre az első pillérben paradigmaticus reformot, ahol pedig megtette, ott tőkésítve. Ezzel feleslegesen növelve az ország makrogazdasági sebezhetőségét, mesterségesen akadályozva az euró-övezethez való csatlakozásunk hiány- és államadósság-céljának teljesítését, drágítva az államháztartás finanszírozását.

Egy ellátottra jutó öregségi nyugdíj havi összege, forint (2014.január)



Forrás: KSH

2010. december 31-én hatályba lépett az egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXX. Törvény, amely módosította a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. Törvényt. A törvény értelmében a nők 40 év munkaviszony után mehetnek nyugdíjba.

Szintén lényeges változás volt a magán-nyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. Törvény, amely kimondja, hogy a 2010. november 1-je és 2011. december 31-e közötti időszakban a munkavállalók béréből 9,5% helyett (8% kötelező nyugdíjpénztár, 1,5% társadalombiztosítási nyugdíjjárulék) 10% kerül levonásra illetve az állami nyugdíjlapba befizetésre. Az állam ezen felül a munkáltatókat 27% járulékkal terhelte a következő megbontásban 2011-ben:

- 24% nyugdíjjárulék
- 1,5% természetbeni egészségbiztosítási járulék
- 0,5% pénzbeni egészségbiztosítási járulék
- 1% munkaerőpiaci járulék

A munkavállalók tehát a 0,5% pontos járulékemelkedésen kívül egyelőre mást „nem éreznek” a változásokból.

5.1.7. A kötelező magánnyugdíj-pénztári pillér megszüntetése mögötti okok

A nyugdíjpénztárak piacán 1997 után igen erős koncentráció alakult ki. A hat legnagyobb pénztár az összes tag több mint nyolcvan százalékának megtakarításait kezelte 2010-ig. Az alábbiakban kiemeljük a magánnyugdíj-pénztári pillér megszüntetése mögötti gazdasági érveket, tényeket:

- a vagyonkezelési költségek nem csökkennek a vagyon gyarapodásával arányosan. Ennek oka, hogy a pénztárak a saját pénzügyi csoportba tartozó vagyonkezelőt bízzák meg a portfólió kezelésével. A házon belüli vagyonkezelő pedig a piaci árnál magasabb díjakkal dolgozik, és sokszor többéves infláció alatti hozam ellenére is megtarthatja megbízatását.
- Az a bizakodás, hogy a kötelező magánnyugdíj pénztárak létrehozása a megtakarítási hajlandóság növelésén keresztül fellendíti a tőkepiacot elhamarkodottnak bizonyult. Kiderült, hogy a megtakarítás-felhalmozás ténye nem vezethet rögtön a megtakarítások növekedéséhez. E mögött az a tény áll, hogy a pénztárak jelentős részben a forrásaikat arra használták, hogy az állami költségvetés hiányát finanszírozzák. Az államkötvények magas aránya a befektetésekben pedig megkérdőjelezi a magánpénztárak értelmét. Azokat ugyanis azért hozták létre, hogy a dolgozók az állam számára történő nyugdíjárulék-befizetés helyett valamilyen hatékonyabb formában fialtassák pénzüket.
- A magánnyugdíj-pénztári rendszer szülőatyái hittek abban, hogy a verseny hatékony lesz, de mert nem így lett, az államnak kellett közbeavatkoznia. Így 2007. január elsejétől korlátozták a pénztárak által elszámolható működési és a hozamra terhelhető költségeket is, ez 2008-ban már csak 0,9, 2009-ben 0,8 százalék lehet, és a pénztáraknak idéntől választható portfóliókat, vagyis befektetési csomagokat kell kínálniuk tagjaiknak.
- Végül nem szabad elfelejtkezni a már említett igen jelentős koncentrátságról sem, mint potenciális veszélyről. A gazdasági válság – amely egyben államháztartási válsághoz is vezethet – ténye ugyanis szükségessé teszi az állami refinanszírozásra vonatkozó biztonsági lépések megtételét. A több ezer milliárd forint megtakarítás az aktív keresők szemszögéből nézve ugyan problematikus a várható nyugdíjukat illetően, míg az állampapírok megvétele ugyanakkor az állam működése szempontjából igenis megnyugtató dolog. Ha ezek a koncentrált megtakarítások más államok refinanszírozását biztosítanák, akkor minden bizonnyal még rosszabb kilátások elé nézhetnénk.

A kormány 2011. év végi intézkedései során döntött arról, hogy a magánnyugdíjat választó személyek befizetéseit is 2012. január 1.-jétől az állami nyugdíjkasszába irányítja.

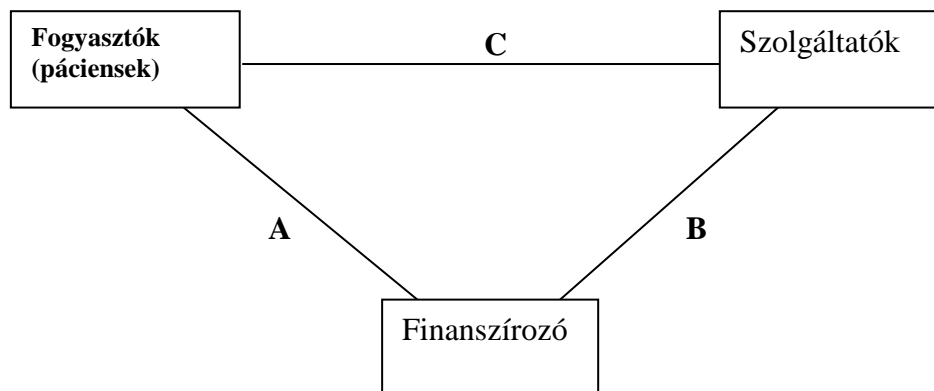
5. 2. Egészségügy

Az egészségügyi ellátás a társadalmak egyre jobban felértékelődő közjava. Az egészségügyi rendszer fejlettsége, minősége, az ellátások színvonala meghatározza a lakosság életkilátásait, egészségi állapotát, az életminőséget, mindennapjaink közérzetét. Emellett az egészségügyi rendszer gazdasági hatása sem elhanyagolható. Az egészségügyi rendszer eredményessége erősen befolyásolja a gazdaság, a társadalom jövedelemtermelő képességét, de a jóléti kiadások terheit is. Mindezen túl az egészségügyi szolgáltató rendszer erősen hat a munkaerőpiacra, az egészségügyet kiszolgáló háttérpar pedig, mint intenzív húzóágazat, egyre jelentősebb szerepet játszik. Világviszonylatban a hadiipar és az űrkutatás mellett ez az ágazat az, amely a high-tech fejlesztésekre a legnagyobb innovatív hatást gyakorolja.

5.2.1. Az egészségügy finanszírozásának fő típusai

Az egészségügy finanszírozási kérdéseinek megértéséhez fontos áttekinteni az egészségügyi piac sajátosságait, hiszen az alapvetően különbözik más javakétól. Ennek döntő oka az egészségügyi szolgáltatás természetéből fakadó információs aszimmetria – a szolgáltató javára. A fogyasztó nem rendelkezik elég információval a racionális döntés meghozatalához, ezért az orvos (szolgáltató), mint a páciens “képviselője” vásárlóként is megjelenik. A kereslet és a kínálat tehát az egészségügyben nem független oldalai a piacnak. Ezek alapján az egészségügyi finanszírozás fő kérdése, a munkaerő és a szolgáltatások árának, mennyiségének és a minőségének a szabályozása.

Az egészségügy sajátosságainak megértéséhez szükséges felvázolni az egészségügyön belüli gazdasági kapcsolatok egyszerűsített modelljét.



A három jól elkülöníthető kapcsolat (A, B, C) három gazdasági (finanszírozási) viszonyt jelentenek. Az „A” kapcsolat, azaz a fogyasztó (páciens) és a finanszírozó közötti kapcsolat lényege, hogy a finanszírozó bizonyos (adó- vagy járulék-) befizetésekért cserébe átvállalja a fogyasztók pénzügyi kockázatát. A „B” kapcsolat, azaz a finanszírozó és a szolgáltató közötti kapcsolat lényege a kórházak és az orvosok finanszírozásának módszere. Itt határozódik meg, hogy milyen szabályok alapján téríti meg a finanszírozó a páciens ellátásának költségét a szolgáltatónak (pl. az orvosok havi fizetést vagy szolgáltatásonkénti díjtételeken alapuló térítést kapnak-e, továbbá, hogyan határozódnak meg ezek a szabályok (állami előírásként, vagy a finanszírozó és a szolgáltatók közti alkufolyamatban). A „C”, azaz a fogyasztó és a szolgáltató közötti gazdasági kapcsolat lényege, hogy a páciensre milyen közvetlen terhek hárulnak a szolgáltatás igénybevételekor.

A „vevő pozíció” piaci sajátosságai:

- Az egészség különleges áru, nem forintosítható. A biztosítási szakma is lehetővé teszi az emberi életre, egészségre a többszörös biztosítás megkötését.
- A gyógyítás haszna objektív mutatókkal nehezen mérhető. Adódik a kérdés, hogy mekkora társadalmi ráfordítással „engedhető meg” adott esetben a társadalom számára megnyert hasznos életévek és /vagy bizonyos életminőség javulás elérése érdekében?
- A vevő (beteg) fogyasztását nem tudja szabályozni, az kényszerítő erővel általában azonnali jelleggel lép fel. Az egészségromlás megszüntetésének „elnapolása” nem lehetséges.
- A vevő a szolgáltatást nem tudja megválasztani (az általános ismeretek ezen a területen jóval szegényesebbek és szubjektív a megítélés is), hiszen nem

rendelkezik kellő ismeretekkel a lehetőségekről, ezért orvosára kell hagyatkoznia a döntéseknél (ún. információs aszimmetria)

A szolgáltatók speciális helyzete:

- Az információs aszimmetria arra vezet, hogy az orvos – szaktudásának, tapasztalatainak, lehetőségeinek megfelelően – maga fog kezelési módot ajánlani. Ezzel az ellátó dominanciájából eredően gyakorlatilag az ellátó indukál keresletet.
- A szolgáltatók monopol helyzete elősegíti a piaci verseny hatásainak kiküszöbölését. A kínálati oldalon árkartellek jönnek létre a biztosítótársaságok támogatásával. Az orvostársadalom pedig a „szakma szabályai mögé bújva” próbálja megszilárdítani és megtartani a neki legmegfelelőbb álláspontot.
- A szolgáltatás tartalmát nem okvetlenül minősíti az eredmény. Ezt az a közismert történelmi eredetű bon mot fejezi ki legtalálósabban, hogy a műtét sikerült, bár a beteg meghalt.
- A szolgáltatás tartalma nem mindig határozható meg mindig pontosan a kontúrok több okból kifolyólag elmosódhatnak. A közgazdasági szaknyelv ezt úgy fejezi ki, hogy az adásvétel tárgyát képező termék nem homogén: ugyanazon betegségek gyógyítása egészen más kezelést igényelhet különböző betegeknél, így az árak is különböző lehet.

5.2.2. A finanszírozás típusai

Az egészségügy finanszírozásának három alapvető típusa ismert: a társadalombiztosítás (pl. Németország), a költségvetés (pl. Anglia, Svédország) és a magánbiztosítás (USA) dominanciáján alapuló rendszer.

Magánbiztosítás

A fejlett nyugati országok közül egyedül az USA egészségügyi rendszerében játszik domináns szerepet a magánbiztosítás. Itt az esetek döntő többségében a munkáltatók vásárolják a biztosítást („A” kapcsolat). A munkaadók csoportos biztosítást kötnek munkavállalóik számára, amelynek díját a csoport kockázata alapján állapítja meg a biztosító. A biztosítás tartalmának meghatározása a munkáltató „előjoga”, ahogy az is, hogy egyáltalán nyújt-e egészségügyi biztosítást a dolgozóinak. A biztosító az egészségügyi állapot alapján állapítja meg a biztosítási díjat az adott csoport vagy egyén számára. A rendszer alapvető jellemzője, hogy a lakosság jelentős rétegei (szegények, súlyos krónikus betegségben szenvedők) biztosítás nélkül maradnak. A magánbiztosításból kimaradó rétegek számára célzott állami programok (Medi Care - időskorúak számára, Medic Aid - szegényeknek nyújtott ellátás). Hatékonysági szempontból rendkívül megnehezíti ezen programok eredményességét, hogy – a rendszer logikájából következően – az állam csak mint újabb vásárló lépett fel a magánbiztosítás piacán, azaz alkalmazkodott az adott finanszírozási feltételekhez (így az áraknak a szolgáltatók által történő szabad megállapításához). Az egyéneknek (csoportok) (a biztosító által meghatározott) egészségi állapota (kockázat) képezi a biztosítási díj meghatározásának az alapját, s a vállalaton belül alkalmazza a szolidaritáson alapuló újraelosztást.

Társadalombiztosítás

Társadalombiztosítás esetén törvény írja elő a biztosítási kötelezettséget, ami így nem az egyén szabad választásának a függvénye. Törvényileg szabályozott a járulékfizetés módja, valamint, hogy a biztosítás milyen szolgáltatásokra terjed ki. A biztosítási díj független az egyén egészségügyi állapotától, s az egyének fizetésük arányában járulnak hozzá az egészségügyi rendszer finanszírozásához (a jövedelmük meghatározott százalékát fizetik biztosítási díjként). A társadalombiztosítás általában teljes körűen kiterjed az egészségügyi szolgáltatásokra. Azokra a szolgáltatásokra, amelyekre nem terjed ki, valamint bizonyos kórházi hotelszolgáltatásokra kiegészítő magánbiztosítások köthetők. A nyugat-európai rendszerekben a legmagasabb jövedelmű elit számára lehetőséget biztosítanak a társadalombiztosításon való kívülmaradásra, s saját ellátásuk magán-egészségügyi finanszírozására.

Mint látható a jövedelem nagyságán alapuló biztosítási díj jövedelem-átcsoportosítást hajt végre a gazdagabbaktól a szegényebbekhez, az egészségesebbektől a rosszabb egészségi állapotúakhoz, a fiatalabbaktól az idősebbekhez. Az európai közgondolkodásban uralkodó nézet szerint ugyanis az egészségi állapottól függő biztosítási díj nem fér össze a társadalmi igazságossággal. A szolidaritás tehát nem kiegészítő eleme, hanem alapvető jellemzője a nyugat-európai társadalombiztosítási rendszereknek.

Költségvetési finanszírozás

Költségvetési finanszírozás esetén az egészségügyi ellátás a befizetett adókból kerül finanszírozásra. Itt a teljes körű biztosítottság kötelező. Az intézmények közösségi tulajdonban vannak. Angliában és a skandináv országokban működik, azzal a különbséggel, hogy a skandináv modellben az önkormányzatoké az irányítás felelőssége. Jóllehet a társadalombiztosításhoz hasonlóan ez is közfinanszírozást jelent, a módbeli eltérés számos különbség forrása. A költségvetési finanszírozás esetén közkiadások prioritásainak megállapításakor az egészségügynek versenyeznie kell a többi ágazattal, s így védtelenebb a költségvetési lefaragásokkal szemben. További különbség, hogy a fizetőképesség alapján történő teherviselés progresszív módon valósul meg, míg a társadalombiztosítás esetén nem érvényesül a progresszivitás, mivel mindenki ugyanazt a százalékot fizeti. Szintén eltérés, hogy míg a társadalombiztosítási járulékfizetés a termeléshez, a bér jellegű költségekhez kötött, addig a költségvetési bevételek egy része a fogyasztáshoz (ÁFA) kötődik. Ha egy országban jelentős a feketegazdaság jelenléte akkor a termelés oldalán a járulérendszerben keletkezik hiány, a fogyasztás oldalán a költségvetési rendszer jut kevesebb bevételhez.

A finanszírozás domináns típusa mellett a legtöbb ország egészségügyi rendszerében jelen van a másik két finanszírozási mód is. Így például Angliában is van magánbiztosítás, az NSZK-ban a társadalombiztosítás csak a folyó kiadásokat fizeti, s a beruházásokat a tartományi költségvetésből valósítják meg, az USA-ban pedig a szövetségi kormányzat és az államok költségvetései finanszírozzák a szegények egy részének az egészségügyi ellátását.

Franciaország a GDP majdnem 10%-át költi egészségügyi ellátásra, amivel a világranglista 5. helyén van. 1,7 millió embert foglalkoztat, ami a dolgozó népesség 12 %-a. Különlegessége, hogy a beteg fizet az ellátásért, amit a biztosító az ellátóval kötött szerződés és választott kezelés szerint térít vissza.

Az USA a bruttó hazai termék közel 14%-át, míg a fejlett nyugat-európai országok átlagosan 9%-ot, Japán és Nagy-Britannia pedig mindössze 6%-ot költ az egészségügyre. Ráadásul az Egyesült Államokban mintegy 45 millió ember nem részesül ellátásban, így megállapítható, hogy ez a rendszer pazarló.

Tisztán egy típusú rendszer nincs, ennek oka az, hogy minimális szintű szolidaritás-elvre szükség van, ugyanis:

- A személyes jövedelempozíció és az egyéni szükséglet többnyire fordítottan arányos, de legalábbis nem korrelál (a gazdag ember pusztán jobb életkörülményei folytán kevésbé fenyegetett néhány betegcsoport által - megelőzés, higiéné, egészségkultúra jelentősége).
- A gyógyítási költségek különbségei jelentősek.
- Az egészségi állapot változása nehezen, ill. nem tervezhető előre.

	Költségvetés	Társadalombiztosítás	Magánbiztosítás
Kötelező jelleg	Minden állampolgár	Kivéve a nagyon gazdagok	Öregek és szegények
Szolidaritás érvényesülése	Teljes körű	Majdnem teljes körű	Szűk körű
Ellátásokhoz való hozzáférés egyenlősége	Jól érvényesül	Jól érvényesül	Erősen sérül
Forrás	Adó	Járulék	Vegyes
Magánfinanszírozás szerepe	Marginális	Marginális	Jelentős
Összköltség	Alacsonyabb	Alacsonyabb	Magas
Szolgáltatók	Vegyes	Vegyes	Zömmel magán

A finanszírozási típusok önmagukban nem adnak elegendő támpontot az egészségügyi rendszerek működésének a megértéséhez. További lényeges kérdés, hogy a finanszírozás intézményrendszere centralizált vagy decentralizált, valamint, hogy az adott finanszírozás a szolgáltatások milyen strukturális jellemzőivel (elsősorban milyen tulajdonviszonyokkal) párosul.

Költségvetési finanszírozás		Társadalombiztosítás		Magánfinanszírozás
Decentralizált	Centralizált	Decentralizált	Centralizált	Decentralizált
<i>Kanada, Svédország</i>	<i>Anglia</i>	<i>Németország</i>	<i>Franciaország</i>	<i>USA</i>

A táblázatból jól látható, hogy nem tehető egyenlőség jel két egészségügyi rendszer közé csak azért mert mindkettőben költségvetési vagy társadalombiztosítási alapú a finanszírozás. A skandináv országok alapvetően decentralizált (tartományi, megyei önkormányzatok által finanszírozott) rendszerei nem azonosíthatók Anglia centralizált egészségügyi rendszerével. Szintén lényeges különbségek vannak a francia kötelező egészségügy-biztosítás centralizált és a német biztosítás decentralizált intézményrendszere között.

Tulajdoni szempontból az alábbi fő típusok határozhatók meg: "magánfinanszírozás + magánszolgáltatás", "közfinanszírozás + magánszolgáltatás", "közfinanszírozás + vegyes szolgáltatás", "közfinanszírozás + közsolgáltatás".

A fejlődési tendenciák azt mutatják, hogy a legtöbb fejlett ország finanszírozása és ellátási rendszere is egyre inkább vegyes szerkezetűvé válik. Míg az Egyesült Államokban nő a kormányzati kiadások aránya, addig Németországban megpróbálják arra ösztönözni a lakosságot, hogy fizessenek többet az egészségügyi ellátásukért. A brit kormány amellelt, hogy fenntartja államilag finanszírozott egészségügyét, nagyobb autonómiát ad az állami kórházak számára.

5.3. A magyar egészségügyi rendszer

1990-ben Magyarország országos egészségügyi rendszerét egészségbiztosítási programmá alakította. A juttatásokra való jogosultságot összekötötték az egyéni biztosítottsággal. Akiket nem fed le ez a rendszer, segítséget kaphatnak az önkormányzatoktól.

A szolgáltatások fedezete döntően állami eszközökkel történik mind a beruházások, mind pedig a működési költségek tekintetében, de növekvő a szolgáltatást igénybevevők terhe is, főleg a gyógyszerköltségek emelkedése miatt. 1989-ben elhatározott és 1990-ben bevezetett „reform” az egészségügy állami finanszírozásának új módját, a társadalombiztosítási rendszert vezette be a költségvetési finanszírozás helyébe. Az egészségügy társadalombiztosítási keretek közé szervezésének az volt az egészségpolitikai célja, hogy olyan mechanizmus működtesse az egészségügyi ellátást, amely érdekelté teszi a rendszert a hatékonyabb, eredményorientáltabb működésben, ugyanakkor képes a betegek érdekeinek védelmét is ellátni.

Az egészségügy társadalombiztosításba illesztése mellett a következő érvek sorakoztak fel:

- a befizetések és a szolgáltatások jobban megfeleltethetők egymásnak, nincs tere ad hoc változtatásoknak sem a járulékképzésben, sem a nyújtott szolgáltatások körében;
- a járulékot fizetők érdekeltsége a befizetésekben – képviselő esetén – jobban megteremthető;
- a járulék felhasználása jobban kontrollálható, átlátható;
- a szolgáltatást vásárló biztosítónak nem célja az intézmények változatlan fenntartása, a hatékony teljesítménymérést és minőségkontrollt kialakíthatja a mikro szférában is;
- az alapszerű működés vagyongazdálkodói szemléletet követel a tulajdonos önkormányzattól, így nem csak a folyó költségek finanszírozója, de fontos lesz számára a hosszabb távú érdekek szem előtt tarása;
- az alapszerű gazdálkodás lehetővé teszi a függetlenedést a gazdaság és a politika napi igazodásaitól.

Két probléma okoz különös gondot: az egyik az állandó lakhellyel nem rendelkező egyének igen bizonytalan helyzete, az elhelyezkedni nem tudó emberek, s a juttatásban nem részesülő munkanélküliek gondolja; a másik az egészségügyi biztosítás finanszírozásának és a költségek leszorításának problémája.

1999-től a járulékbeszedés átkerült az APEH-hez (2011-től Nemzeti Adó- és Vámhivatal), ami csökkentette a működési kiadásokat. Az Egészségbiztosítási Alap hiányát tekintve elmondható, hogy 1999 és 2001 között némileg zárult a kiadások és a bevételek közötti olló, azonban 2002-ben újra kinyílt.

Az államháztartástan alrendszerei közé tartozóan (központi költségvetés, önkormányzatok, elkülönített állami pénzalapok mellett), önálló költségvetési szervként működnek a tb-alapok. A tb, mint önálló költségvetési szerv, évente készít költségvetési tervezetet. 1993-ban vált szervezetenként ketté a nyugdíjakat kezelő Nyugdíjbiztosítási Alap (szervezete az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság) és az egészségügy finanszírozásáért felelős Egészségbiztosítási Alap (szervezete az Országos Egészségügyi Pénztár). A hierarchikus pénzügyi szabályozási rendszert regionális szinten a Megyei/Fővárosi Egészségügyi Pénztárak (MEP) képviselik. A 100 főnél több biztosítottat foglalkoztató munkáltató köteles saját tb-kifizetőhelyet létrehozni. Ezek feladata az egészségbiztosítási pénzellátás, a baleseti táppénz megállapítása és folyósítása. A kifizetőhely havonta ad be elszámolást az illetékes MEP-hez az általa folyósított ellátásokról, amelyet a MEP utólag térít meg. Az OEP finanszírozási szerződést köt a működési engedéllyel rendelkező egészségügyi szolgáltatókkal.

5.3.1. Az egészségbiztosítási ellátások fedezete Magyarországon

Az egészségügyi ellátások forrásainak két alappillére a közfinanszírozás és a magánfinanszírozás; melyek közül az előbbi domináns. A közfinanszírozás forrásai közül a működési költségek fedezetét jelentős arányban az Egészségbiztosítási Alapba befizetett járulékok, valamint az egészségügyi hozzájárulás képezik. A fejlesztésekre és eszközpótlásokra szükséges forrásokat többféle csatornán keresztül, végül is az adóbevételek terhére az állami költségvetésből fedezik.

Az egészségügyi ellátásban való forrásteremtés célszerű kiindulópontja kell legyen az, hogy a társadalom egésze egy kockázatközösségbe tartozzon, a szolidaritási elv érvényesítése érdekében. Az ellátás rendszerében a forrásteremtés legfontosabb feladata valamennyi járulékfizetésre kötelezett személy bevonása az egészségügyi ellátás terheinek viselésébe. A forrásbevonásnak úgy kell megvalósulnia, hogy az ne az amúgy is túlzott jövedelem elvonással sújtott munkajövedelmeket, hanem a közteherviselésbe eddig kevésbé bevont, részben feketegazdaságban létrejött jövedelmeket terhelje.

Az európai civilizációs-kulturális vívmányok hívei elsősorban éppen azért ragaszkodnak a társadalombiztosítás rendszeréhez, mert amíg ez megőrizhető, addig létezik az „equity”, az emberek egyenlősége egészségügyi vonatkozásban – még ha ez pusztán ideáltípus is, melytől persze eltér a gyakorlat.

Az, aki egészségbiztosítási járulékot fizet, azzal csak véletlenül fordulhat elő, hogy pontosan annyit fizet, amennyi kockázatarányos biztosítási díja lenne. Annál vagy többet, vagy kevesebbet fizet. Ha többet, ezen többlet azon polgártársaihoz kerül akinél a helyzet fordított. Ezzel a többlettel, pontosan az azt felhasználó emberek mellett történik meg a (kényszer-) szolidaritás. Ha a rászorultság elvének érvényesítéséhez szükséges feltételeket vizsgáljuk, meglátjuk, hogy ahhoz hatalmas bürokratikus apparátus szükséges, mely egyrészt folyamatos harcban áll a magukat rászorultakként feltüntetni igyekvőkkel, másrészt a határvonalon állókkal keveredik általában vitákba.

A másik lényegi pont a munkaerőköltség csökkentése. A munkaerőköltség csökkentése két módon érhető el. Elsősorban a jogi értelemben a munkáltató által, közgazdasági értelemben azonban a munkavállaló által fizetett tb-járulék csökkentésével, másodsorban a bruttó bérnövekedés gazdasági növekedési üteme alá szorításával. Ezt a mindenkori kormány ott tudja csak megtenni, ahol ő a munkáltató. Szerepe ugyan csökkent, mégse vált elhanyagolhatóvá, mert a piaci szférában a bérmegállapítás viszonyítási pontja

továbbra is a közszféra. A piaci szféra bére a közszféra béreinek alacsony tartásával tartható „kordában”. A mindenkori kormánynak különösen a gyors növekedés szakaszában, demonstrálni kell a bérek emelkedését, hogy ezzel igazolja a választók előtt ténykedésének áldásos voltát, viszont meggyőződése, hogy a munkaerőköltség csökkenthető. E kettősségnek megfelelni leginkább a munkáltatói tb-járulékok csökkentésével lehet. Ezzel viszont – ha közvetve is – a munkavállalók zsebéből emelnek ki pénzeket.

Az egészségügyre fordítandó kiadások szempontjából lényeges kérdés, hogyan alakul majd a népesség, illetve, hogy a működés és beruházás finanszírozásában sikerül-e fenntartható pályán maradni:



Forrás: MNB

5.3.2. Az egészségbiztosítási ellátások Magyarországon

Magyarországon a társadalombiztosítás kifizetései kétirányúak:

1. A kedvezményezetteknek, azaz a biztosítottaknak közvetlenül fizetett pénzbeli ellátások;
2. A szolgáltatóknak nyújtott, többnyire „támogatások”, a biztosítottaknak közvetlenül nyújtott természetbeni ellátásokért.

Az ellátások lehetnek

Egészségügyi szolgáltatások:

- természetbeni ellátások, lehetnek térítésmentesek (pl. szűrővizsgálatok, járóbetegszakellátás, ill. fekvőbeteg gyógyintézeti ellátás) vagy részleges térítési díj megfizetésével igénybe vehetők (pl. fogászatban),
- árhoz kötött támogatás,
- utazási költségtérítés.

Pénzbeli ellátások:

- terhességi-, gyermekágyi segély,
- gyermekgondozói díj,
- táppénz.

Baleseti ellátások

- baleseti egészségügyi ellátás,
- baleseti táppénz,
- baleseti járadék.

A szolgáltatóknak nyújtott kifizetések esetében merül fel a támogatások rendszerének kérdése, vagyis a természetbeni szolgáltatást nyújtóknak, szolgáltatásaikért adott pénzbeli ellenérték (a szolgáltatók finanszírozása, pénzellátása).

Az ellátások csoportosíthatók aszerint is, hogy mire irányulnak, eszerint beszélhetünk az alábbi díjmentes ellátásokról:

- szűrővizsgálatokról
- gyógykezelés céljából igénybevett ellátásokról

Részleges térítéssel igénybe vehető szolgáltatások:

- orvosválasztás, (kivéve a terhesgondozást és szülészeti ellátást),
- a beutaló nélkül, vagy a beutalási rendtől eltérően igénybe vett fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás során, kivéve, a sürgős szükség körébe tartozó ellátásokat. Ebben a tekintetben sürgős szükség körébe tartozó egészségügyi szolgáltatás minden olyan ellátás, amelyet az életet veszélyeztető állapotok és betegségek szakszerű ellátása, és azok maradandó egészségkárosító hatásának megelőzése érdekében fekvőbeteg-ellátás keretében végeznek, a diagnózis felállításától a tisztázott kórállapot első alkalommal történő szakszerű ellátásáig. Az ebből a szempontból sürgős szükségnek minősülő, az életet veszélyeztető állapotokat és betegségeket a sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról szóló 52/2006. (XII. 28.) EÜM rendelet melléklete (www.njt.hu) határozza meg.
- külsődleges nemi jellegek megváltoztatására irányuló beavatkozásra, kivéve, ha fejlődési rendellenesség miatt a genetikailag meghatározott nem külsődleges jegyeinek kialakítása a cél,
- a rágóképesség helyreállítása érdekében meghatározott típusú fogpótlás,
- 18 éves kor alatt fogszabályozó készülék.

A munkahigiénias, foglalkozás-egészségügyi ellátás, sportolók ellátása, esztétikai, rekreációs, kizárólag orvostudományi kutatás keretében nyújtott ellátások, különböző alkalmassági vizsgálatokhoz kapcsolódó ellátások azonban díjfizetőek.

5.3.3. Privatizáció és gazdasági verseny az egészségügyben

A huszadik század második felében jelentős változás állt be az egészségügyi ellátás rendszerében. Sokan arra számítottak, hogy az egészségvédelmi ellátás iránti igény a társadalom egészségügyi helyzetének javulásával nyugvópontra jut. Azt gondolták, hogy lassú növekedésre kell számítani, ami körülbelül megegyezik majd a népességnövekedéssel.

Nem ez történet. Számos új igény jelent meg – olyan betegségeket is kezelni tudunk, amik korábban a beteg életét követelték, az életkor növekedésével megjelentek az igen idős kor krónikus megbetegedései, új betegségek elterjedése (AIDS), az igen rossz szociális helyzethez köthető megbetegedések ismételt elterjedése. Ezek a tényezők már önmagukban elegendőek ahhoz, hogy indokolják a növekedést.

A nagymértékű közkiadásoknak következtében a színvonalas egészségügyi ellátás iránt megnőtt a kereslet. Növekedett a technológiai eszközök száma és az egészségügyi ellátó személyzet. A növekedés következtében a rendszer egyre nehezebben átlátható. A felmerülő problémák hatására egyre gyakrabban kerül előtérbe a privatizáció kérdése, mint az egészségügy finanszírozási válságára adható lehetséges megoldás

Az egészségügy privatizációjánál fontos megkülönböztetni az úgynevezett „funkcionális privatizáció”-ként emlegetett jelenségcsoportot és az „igazi” privatizációt. Az előbbi az orvosoknak biztosítja annak lehetőségét, hogy közalkalmazott helyett kvázi-vállalkozóként folytassák a tevékenységüket. Ez azzal az előnnyel jár, hogy védettebbek lesznek a hivatal packázásaitól és jövedelmüket költségelszámolással emelhetik, miközben saját „hivatalos” jövedelmüket a lehető legalacsonyabban állapítják meg önmaguknak. Ezen közgazdasági értelemben az sem változtat, ha tulajdonába kerül rendelője és/vagy annak felszerelése, s vagyoneértékű jogként praxisának működtetési joga. Ez a tulajdon jövedelmet csak az orvos személyes munkájában használt eszközjellel „termel”, a jövedelemtermelés az orvos személyes munkájától nem szakadhat el. (Magyarországon háziorvosi praxist 1992-től lehetséges vállalkozási formában működtetni, s a vállalkozó háziorvosnak lehetősége van az Országos Egészségügyi Pénztárral közvetlenül szerződni.)

Az „igazi” privatizáció esetén viszont a tőke működtetésében a tőke tulajdonosának nem szükséges személyes munkájával részt vennie. A „funkcionális” és az „igazi” privatizáció közötti különbség abban áll, hogy az előbbi munkatulajdon, a másik tőketulajdon. A munkatulajdon korlátozott tulajdon: bár eladható, de a vevő csak olyasvalaki lehet, aki e tulajdon működtetésére felhatalmazást szerzett és e működtetésnek személyes munkájával kell eleget tennie. E tulajdon bérbe sem adható. A tőketulajdonra mindez nem érvényes: a működtetés elszakadhat a tőke tulajdonosától. A tőketulajdon profitorientált? A munkatulajdon munkajövedelem orientált.

A privatizáció szempontjából különbséget kell tennünk finanszírozó és szolgáltató között: az egészségpolitika számára nem az az igazán meghatározó, hogy a szolgáltatást nyújtó privatizált-e vagy sem, hanem az, hogy az egészségügyi ellátás forrása privatizált-e. A döntő kérdés, hogy a szolgáltatásokért a közösség, vagy a beteg fizet. A forrásoldal privatizálása a dolog logikájából következően elkerülhetetlenül széles rétegek kiszorulását, az egyenlő hozzáférés, az esélyegyenlőség elvének sérelmét jelentené. Az ellátási oldal privatizációja elvileg nem sérti az esélyegyenlőség elvét, viszont más problémákhoz vezethet: a társadalombiztosítás az egészségügyi ellátások után - a tőke megtérülési tulajdonságából adódóan - olyan magas díjtételeket tartalmazó számlákat kapna, amelyre a pénzügyi fedezet előteremtése komoly gondot okozna.

Mindezek ellenére a privatizáció „nem üldözendő dolog”, csak tisztában kell lenni azzal az alapelvvel, hogy a közfinanszírozás a domináns.

Ismétlő kérdések

1. A nyugdíjrendszereket érő kihívások milyen hatással vannak a költségvetésre?
2. Mit jelentenek a felosztó-kiróvó és a várományfedezeti elv kifejezések?

3. Ismertesse a magyar nyugdíjrendszer finanszírozási válságának okait, következményeit!
4. Ismertesse az 1998-ban bevezetett vegyes nyugdíjrendszer egyes pilléreinek tartalmát!
5. Milyen finanszírozási modellek léteznek az egészségügyben?
6. Milyen egészségbiztosítási ellátásokat nyújt a TB ma Magyarországon?

Irodalom

- Augusztinovics Mária - Gál Róbert Iván - Matits Ágnes - Máté Levente - Simonovits András - Stahl János: A magyar nyugdíjrendszer az 1998-as reform előtt és után. Közgazdasági Szemle, 2002/jún.
- Ágoston Kolos Csaba – Kovács Erzsébet: A magyar öngondoskodás sajátosságai. Közgazdasági Szemle, 2007./jún.
- Botos Katalin – Botos József: Nyugdíjkiállításaink. Élet és Tudomány 2006/13. 394-397
- Fülöp Rudolf: Teljesítményfinanszírozás, avagy a finanszírozási rendszer feszültségei Egészségügyi Gazdasági Szemle, 2003/ 5. sz.
- Gedeon Péter: Szociális piacgazdaság vagy mégsem? A Világbank és a magyar nyugdíjreform. Társadalom és gazdaság, 1999/2.
- Marján Attila: Az öregedés és az európai nyugdíjrendszerek. Pénzügyi Szemle, 2008/1.
- Müller, Katarina: Az „új nyugdíj-ortodoxia” és ami mögötte van – a nyugdíjrendszer átalakítása Közép- és Kelet-Európában. Külgazdaság, 1999/ 7-8.
- Németh György: Alternatív paradigma. „Nyugdíj és időskor” témájával foglalkozó kerekasztal. 2007. április 17-i ülés.
- Németh György: Egy ágazat a gazdaságpolitika szemével – a pénzügyi kormányzat és az egészségügy. Egészségügyi Gazdasági Szemle, 2000/ 1. sz.
- Németh György: Egészségügy: a megoldhatatlan feladvány. Egészségügyi Gazdasági Szemle, 2001/ 3. sz.
- Orbán Gábor – Palotai Dániel: A magyar nyugdíjrendszer fenntarthatósága. MNB Tanulmányok (40). Budapest, 2005/ dec.
- Orosz Éva: A közületi és a magánszektor szerepe az egészségügyben. In: Szociológiai Szemle, 1993/1. sz.
- Orosz Éva: Az egészségügy finanszírozásának néhány nemzetközi tapasztalata. In: Szociológiai Szemle, 1993/3. sz.
- Országos Egészségbiztosítási Pénztár (2015): Egészségügyi ellátások.
http://www.oep.hu/felso_menu/lakossagnak/ellatas_magyarorszagon/egeszsegugyi_ellatasok/egeszsegugyi_ellatasok.html#Beteg%C3%A9let%C3%BAt%20lek%C3%A9rdez%C3%A9s%20az%20orvosn%C3%A1l:
- Simon Kis Gábor: A magyar egészségügy válsága Egészségügyi Gazdasági Szemle, 2004/ 1. sz.
- Stiglitz, J. A.: A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2000.
- Szegő Szilvia (szerk.): Az egészségügy kimagasló hatékonyságú ágazat. Stratégiai Füzetek 4. Bp., 2000.
- Szende Ágota – Dózsa Csaba – Janky Béla – Szívós Péter: A magyar egészségügy finanszírozásának tehermegoszlása. Egészségügyi Gazdasági Szemle, 2002/ 3. sz.
- Várhelyi Krisztina – Nagy Júlia – Mikola István – Bognár Ilona: Az egészségügyi rendszer finanszírozásának forrásai, makroösszefüggései. Egészségügyi Gazdasági Szemle, 2000/ 3. sz.
- World Bank: Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report. Published for the World Bank, Oxford University Press, Oxford 1994.

World Bank: Income security and social protection in a changing world. World Labour Report. Geneva, 2000.

World Bank: Magyarország. Szerkezetváltás és tartós növekedés. Világbank Ország tanulmány. Világbank, Washington, D.C. 1995.

6. A helyi önkormányzati alrendszer

A fejezet átolvasásával betekintést nyer az államháztartás helyi szintjének működésébe, amely a településszerkezet, a népesség jellemzői, a társadalom igényei és az államháztartás egészének állapota miatt más és más minden országban. Bemutatjuk, hogy a feladat- és forrásdecentralizáció, illetve vagyónátadás – részben jogszabályi okokkal magyarázhatóan – hazánkban közel sem volt problémamentes az 1990-es években, ami jelenleg újabb, rendszerszintű reformokat sürget.

6.1. Decentralizáció és dekoncentráció

Az államháztartás az országok többségében vertikálisan tagolt. E tagoltság elvileg kétféle lehet. A két lehetőség nagyrészt az alkotmányos berendezkedéstől, a politikai rendszer jellegétől függ. Az egyik lehetőség a *dekoncentrálttság*, amely lényegében a központi állami költségvetés dominanciáján alapul és a melyben a vertikum alsóbb szintjeinek a funkciója a végrehajtás. A másik megoldás a *decentralizáció*, ahol a vertikum alsóbb szintjei érdemi költségvetési önállósággal rendelkeznek. A fiskális föderalizmus (decentralizáció) olyan közkiadási rendszer, ahol az országon belül a bevételeket előteremtő hatalmi jogosítványok és a kiadási programok meghatározása különböző kormányzati szintek között megosztásra kerülnek. Az államháztartási rendszer vertikális tagoltsága a politikai döntési mechanizmusok összetettségét növeli. A különböző kormányzati szintek önálló érdekekkel bírnak.

A költségvetési decentralizáció a különböző állami alapfunkciók megvalósítását eltérő mértékben érinti. A különböző kormányzati szintek közötti feladatmegosztás elsősorban a jogrendszer és a politikai döntések függvénye.

A közgazdasági irodalom szerint a stabilizáció és a redisztribúció a központi kormányzat, az allokáció pedig a helyi kormányzat szintjén látható el nagyobb hatékonysággal, a gyakorlatban azonban az egyes funkciók keverednek. Egy helyi általános iskola a szegényebb falvakban egyrészt munkahelyet teremt, másrészt a jövedelemkülönbség csökkenése irányába hat a képzésen keresztül, harmadrészt biztosítja valamely nemzeti szinten fontosnak tartott szolgáltatás egységes minőségét és elérhetőségét. A kormányzat adott közszolgáltatással kapcsolatos magatartása tehát több funkció együttes érvényesülése mellett következik be, ami felveti az állami funkciók tartalmi összehangolásának szükségességét. Az allokáció, redisztribúció és stabilizáció tehát igen komplexen jelenik meg, amire a szolgáltatás nyújtásáért felelős kormányzati szintnek, illetve kormányzati egységnek tekintettel kell lennie.

Az állami funkciók keveredése nem csak vertikálisan, hanem horizontálisan is bekövetkezhet. Adott közjóság ugyanis nem feltétlenül csak azon a területen fejt ki hatását, amelyre azt létrehozzák. A közpénzügyi szakirodalom megkülönbözteti egymástól a helyi (vagy lokális), regionális és a globális közjavakat, az igénybevevők földrajzi elhelyezkedésüktől függően azonban több szolgáltatóval is kapcsolatba kerülhetnek anélkül, hogy a közjósággal kapcsolatos költségekhez hozzá kellene járulniuk.

6.2. Az európai önkormányzati rendszerek

Az önállóság mértéke és a hatáskörök szélessége szerint az európai önkormányzati rendszereknek több fajtája különböztethető meg.

- A **skandináv vagy északi modellben** a helyi önkormányzatiság markánsabb, hagyományosan több helyi hatáskört telepítő, nagyobb mozgásteret és önállóságot engedő útja (Svédország, Dánia, Finnország, Nagy-Britannia, Írország és Hollandia);
- **latin vagy napóleoni modell** a helyi önkormányzatiságnak egy korlátozottabb mértékű autonómiáját valósítja meg (e csoporthoz tartozik Franciaország, Spanyolország, Olaszország, Görögország és Portugália);
- **az ún. köztes vagy germán modell** voltaképpen egy átmenetet képez a fentebbi két alapmodell, az északi, illetőleg a napóleoni helyi önkormányzati modellek között, azaz lényegében középerős helyi önkormányzatok jellemzik e modell működését (e csoportot Németország, Ausztria, illetve Belgium - egyébként föderális berendezkedésű országok alkotják).

Az önkormányzatok száma és átlagos lakosság száma és GDP arányos kiadásai az EU néhány országában

Ország	Lakosság millió fő (2005)	Önkormányzatok száma (2007)	Egy önkormányzatra jutó lakos ezer fő	Az önkormányzati alkalmazottak az összes közszolgáltatásban alkalmazottak százalékában	Az önkormányzatok kiadásai a GDP százalékában (2005)
Cseh Köztársaság	10,2	6 249	1 640	57	12
Franciaország	62,8	36 683	1 720	30	11
Szlovákia	5,4	2 891	1 870	47	7
Magyarország	10,1	3 175	3 170	65	13
Ausztria	8,2	2 357	3 510	16	17
Spanyolország	43,4	8 111	5 430	77	20
Németország	82,4	12 312	6 690	35	20
Olaszország	58,6	8 101	7 270	42	16
Szlovénia	2,0	210	9 560	15	9
Lengyelország	38,2	2 478	15 390	59	13
Dánia	5,4	98	55 480	79	33
Nagy-Britannia	60,2	434	139 480	56	13
Svédország	9,0	290	31 310	(nincs adat)	25

Forrás: Dexia 2008

6.3. A magyar önkormányzati rendszer

A helyi önkormányzat az államháztartás egyik alrendszere. Az önkormányzati autonómia a modern demokratikus jogállam nélkülözhetetlen sarokköve, amely történelmünk folyamán a központi kormányzati hatalom centralizációs törekvései ellen sokszor rendíthetetlen bátyaként védelmezte a helyi, regionális érdekeket. Jogászhallgatók számára talán izgalmasabb feladatot jelent a helyi önkormányzatok jogi, alkotmányos szempontok alapján történő megközelítése és elemzése, e közgazdasági tankönyv a helyi önkormányzatok gazdasági vonatkozásait (bevétel, kiadás, vagyon, gazdálkodás) kívánja görcső alá venni és részletesen elemezni. Azt azonban a gazdasági aspektus prioritása mellett már az elején szükséges leszögezni, hogy a sokak által a negyedik államhatalmi ágnek titulált helyi önkormányzatok nélkülözhetetlen láncszemei a modern jóléti állam gépezetének.

A másik fontos kapcsolódási pontot gazdaság és jog között a helyi önkormányzatok közgazdasági szempontból fontos és elemzéseink tárgyává tett összefüggések, irányszámok, táblázatok jelentik. Tehát a jog, jogszabály, mint minden állami szabályozás sine qua non-ja kap helyet, így vizsgálódásaink során is.

A hazánkban lezajlott 1989-90-es rendszerváltoztatás eredményeképpen a helyi önkormányzatok jelentősége nagymértékben megnövekedett. Az addig a központosító hatalom által magának vindikált és ellátott feladatok sokaságát kellett ezután átvennie a helyi önkormányzatnak. A minden szempontból üdvözítő szerepnövekedés azonban hatalmas feladatot jelentett az átalakulás nehézségeivel küzdő állam önkormányzatainak, amikor a terhes hagyatékot kellett átvennie és magára vállalnia a helyi közügyek demokratikus intézését a múlt rendszer elégtelen működése után.

Hatalmas változást jelentett az addig centralizált, kiadásorientált gazdálkodásról a normatív, decentralizált rendszerre történő áttérés. Tátongó szakadékot kellett ugyanis áthidalnia az új szabályozásnak ahhoz, hogy elérhesse a rendszerváltoztatás után egyöntetűen vallott célt; a magyar szabályozásnak vissza kell térnie arra a járható útra, amely a modern európai normáknak és tendenciáknak megfelel, s amelyről Magyarország 1948-ban letért, felváltva azt a szovjet típusú tanácsrendszerrel, amelyről – mint később bebizonyosodott – a szabályozás sötét zsákutcáját jelentette.

A rendszerváltoztatásig működő tanácsrendszer jellemző eleme volt a szocialista, pártállami közigazgatásnak. A testület tagjainak választása formális volt, gyakorlatilag a testület munkája is a felsőbb vezetés, végső soron a párt irányítása, ellenőrzése mellett folyt. A pártállam ismert gazdaságpolitikája miatt említésre méltó pénzügyi gondjai (valóságos pénzügyei) a tanácsoknak nem voltak. A nyolcvanas évek közepén még nem jelentkezett közvetlenül a szabályozási rendszer krízise, a tanácsok és szerveik kielégítően tudtak gazdálkodni a rendelkezésre álló előirányzatból. A rendszer a nyolcvanas évek végén kezdett egyensúlyából kibillenni, amely a végső összeomláshoz vezetett. Az 1990-ben megszűnt tanácsrendszer helyébe lépő független önkormányzatok megalakulása szűkös anyagi környezetben ment végbe.

Az új mederben történő szabályozást az Alkotmány módosítása, az önkormányzati törvény, a fővárosi törvény, az önkormányzatok feladat és hatásköréről szóló törvény, az önkormányzati vagyontörvény, az államháztartásról szóló törvény, a helyi adókról szóló törvény alapozta meg 1990-1991-1992-ben.

6.4. Az önkormányzatok jelentősége az államháztartás rendszerében

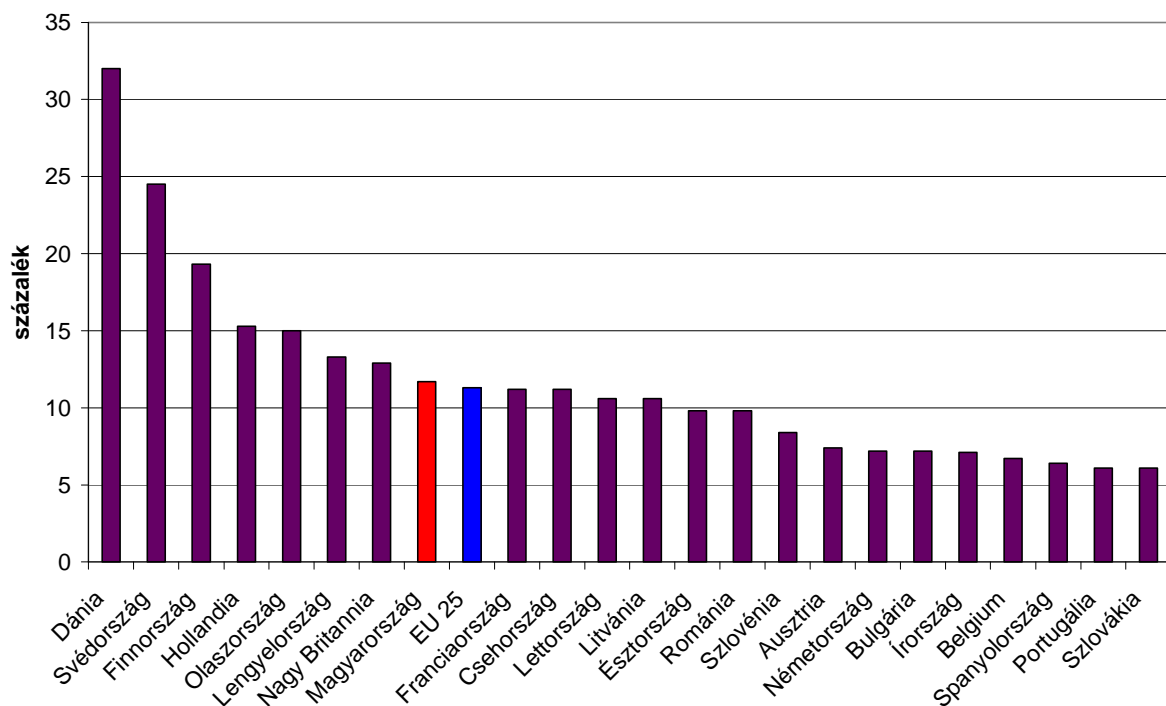
A települési és területi önkormányzatok az államigazgatás és az államháztartási rendszer alappillérei, amelyek a saját szintjükön törvényalkotó, szakigazgatási, felügyeleti,

adóhatósági, szolgáltatási és gazdálkodó szerepet egyaránt betöltöttek. A helyi önkormányzás nemcsak a helyi közszolgáltatások megvalósítását, hanem egyszersmind az állam által átadott, a helyi közösséget érintő közhatalom gyakorlását is jelenti.

Magyarország a rendszerváltó országokat megelőzve hajtotta végre a centralizált állammodell lebontását. Ugyanakkor gazdaságilag-politikailag máig nem heverte ki e terület, hogy az önkormányzatiság egy zsugorodó nemzeti jövedelem, a tulajdonviszonyok átalakulásával és a piacgazdaság kialakulásával egyidejűleg jött létre.

A feladatokhoz szükséges forrásokat, eszközöket külön jogszabályok – meg kell még említeni az éves költségvetési törvényeket – biztosították, amelyek a közszolgáltatások előállításának fajlagos egységköltségének különbségeit nem voltak képesek figyelembe venni, illetve a törvények a helyi közszükségletektől látszólag függetlenül állapítottak meg kötelező feladatokat. A költségvetési törvény ugyan – a normatív jogcímek számának gyarapítása által – megkísérelt némi többletforrást juttatni a szektornak, azonban a normatívák számának gyarapodása, és a helyi szintnek átadott eszközök arányának csökkenése révén a közszükségletek finanszírozási problémáinak súlyosbodásához vezetett:

A helyi önkormányzatok kiadásai a GDP %-ában



Forrás: Sivák (2013)

6.5. A helyi önkormányzatok feladatainak szabályozása 1990 és 2011 között

Az önkormányzati gazdálkodás keretét adó, 1990. évi LXV. törvény – összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájával – kimondta, hogy az önkormányzatokat a helyi feladatokhoz arányos pénzügyi források illetik meg. A feladatokhoz szükséges arányos

forrásbiztosítás elmaradásának legfőbb oka az, hogy nem derült ki egyértelműen az egyes települési önkormányzatok feladata. Ezt jól mutatja az Ötv. 8. § (1) szakaszában a „különösen feladata” kezdetű felsorolás:

- „a településfejlesztés,
- a településrendezés,
- az épített és természeti környezet védelme,
- a lakásgazdálkodás,
- a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés,
- a csatornázás, a köztemető fenntartása,
- a helyi közutak és közterületek fenntartása,
- a helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása;
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről,
- gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól;
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban,
- közreműködés a foglalkoztatás megoldásában;
- az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás;
- a közösségi tér biztosítása;
- közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása;
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása;
- az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.”

A törvény 8. § (4) szakasza továbbá kimondta, hogy a települési önkormányzatoknak kötelező gondoskodniuk az egészséges ivóvízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról; továbbá köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését. Ez a megfogalmazás a 8. § (1) szakasz tükrében zavaró volt, főleg, mert a nemzeti és etnikai jogok érvényesülésének biztosítása ismételtelen megjelenik, ráadásul a taxatív felsorolt közszolgáltatások tartalma, mélysége az ágazati törvényekben van szabályozva.

A törvény kimondta, hogy különböző méretű önkormányzatoknak külön törvények különböző feladatokat írhatnak elő, hiszen eltérő méretű településeken eltérő mennyiségű és minőségű közszolgáltatásokra lehet igény. Erre példa a Szociális igazgatásról, és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv., a Tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. tv. Az 1. § (4) szakasza szerint a helyi önkormányzat önként vállalhatja minden olyan helyi közügy ellátását, amelyet jogszabály nem utalt kizárólagosan más szerv hatáskörébe. Így előfordulhat, hogy egy település önkéntesen vállal olyan feladatot, ami nagyobb településen működő önkormányzat részére kötelező (például a középfokú oktatás biztosítása a megyei önkormányzatnak kötelező feladat, a települési önkormányzatnak viszont önkéntes).

A 6. § (1) b. szakasz szerint az önként vállalt feladatok esetében is az önkormányzat „igényelheti az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását”, ekkor ő vált a központi támogatás kedvezményezettjévé. A törvény szerint azonban a közszolgáltatást átvállaló települési önkormányzat nem tehetette meg, hogy az átvett közszolgáltatást csak a saját területén élő polgároknak nyújtja, nem törődve a körzetben élőkkel, akik részére korábban a szolgáltatást a megyei szint biztosította. Az eredeti szolgáltató mégsem „vonulhat vissza” automatikusan a szolgáltatásnyújtástól, mert elképzelhető, hogy ezáltal lefedetlenül

maradnának bizonyos területek. A közfeladat átvételével ráadásul a megyei szintnél a méretgazdaságosság is romlik. Az önkormányzati törvény 69. § (3) szakasza a felelőtlen feladatvállalást azáltal igyekezett korlátozni, hogy kikötötte: intézmény fenntartását, fejlesztését, irányítását legalább 3 éves időtartamra lehet átadni, amennyiben a megelőző 4 év átlagában a településen lakóhellyel rendelkezők közül került ki a szolgáltatást igénybevevők többsége. A felelős helyi döntésre való jogszabályi motiválás azonban a feszültséget csak részben képes enyhíteni, ráadásul nem volt képes kezelni az olyan önkéntes feladatvállalást, amely nem jár együtt szolgáltatás átvételével. A központi kormányzatnak a szabályozás tisztázásában való érdektelenségére utal, hogy pénzügyi válság esetén a kötelező feladatok biztosítása érdekében az önkéntes feladatokat meg kellett szüntetni, ami a helyi autonómia sérülésével járt (a feladatvállalásról a helyi képviselőtestület vagy népszavazás döntött korábban).

Az önkormányzati törvényt gyakran érte kritika a megyei önkormányzatok helyzetének tisztázatlanul hagyása miatt. Bár az önkormányzati törvény 70. §-a nevesítette¹ feladatait, a pontatlan definíció itt is tetten érhető volt. Az 1990-es években a megyei önkormányzatok a törvényi iránymutatás tisztázatlansága miatt olyan feladatokat végeztek, amelyekre sem a központi, sem a települési önkormányzatok nem tartottak igényt. Helyzetük a végbement társadalmi-gazdasági átalakulás során tovább romlott, hiszen a lakosságnak több, jobb minőségű és elérhetőbb közszolgáltatásokra keletkezett igénye. A törvény ráadásul kimondja, hogy a helyi önkormányzatok két típusa, a települési önkormányzatok (község, város, főváros, kerületei) és megyei önkormányzatok között nincs hierarchikus viszony, vagyis a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben önállóan járnak el (1. § (1) szakasz), illetve kölcsönös érdekek alapján együttműködhetnek. A gyakorlatban ez a megyei szint feladatainak további értelmezési problémáihoz vezetett.

A megyei önkormányzatok valójában 1848 óta (akkor még királyi vármegyék) folyamatosan veszítettek szerepükből. Évszázadokon keresztül a megyék az identitásuk mellett (települési infrastrukturális hátrányok leküzdésére koncentráció) a pénzügyi önállóságuk miatt voltak képesek fennmaradni (Balogh, 2005: 42.o.). A tanácsi rendszer idején látszat-demokrácia jellemezte a helyi közügyekbe való beleszólást². A rendszerváltás után az önkormányzati törvény nem adott többlet hatáskört a megyei önkormányzatoknak, azok pedig nem kívántak a települési önkormányzatoktól hatáskört átvenni. Az önkormányzati törvény ugyanis „a feladatellátás tekintetében megengedő módon, választás tárgyává tette egyes közfeladatok ellátását” (Balogh, 2005: 40.o.), ami végül a különböző szintek feladatainak és hatásköreinek összekeveredéséhez vezetett.

¹ A megyei önkormányzatok kötelesek gondoskodni „a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja; a természet és a társadalom megyében levő kulturális javainak, valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról; továbbá a megyei könyvtári szolgáltatásokról, a pedagógiai és közművelődési szakmai tanácsadásról és szolgáltatásokról; a megyei testnevelési-, sportszervezési, valamint a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról; az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról, a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatásáról, neveléséről, gondozásáról; az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátásra kötelezett települési önkormányzat nem vállalja, valamint a gyermek- és ifjúságvédelmi szakellátásról; a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolásáról; továbbá gondoskodik egyes, szakosított ellátás körébe tartozó feladatokról; az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról, a megyei idegenforgalmi értékek feltárásáról, a megyei idegenforgalmi célkitűzések meghatározásáról, a teljesítésükben részt vevők tevékenységének összehangolásáról; továbbá közreműködik a térségi foglalkoztatási feladatok és a szakképzés összehangolásában, valamint részt vesz a területi információs rendszer kialakításában.”

² Jól példázza ezt, hogy a járásoknak csak 1950 és 1970 között volt működő testületük.

A Területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. Törvény felállította a Regionális Fejlesztési Tanácsokat (RFT) és a Megyei Területfejlesztési Tanácsokat (MFT), amelyek feladata a regionális, illetve helyi szintű fejlesztési programok koordinációja. Ezen intézmények az uniós források célzott lehívása miatt fontosak. A Regionális Operatív Programok, illetve az ahhoz kapcsolódó akcióprogramok elfogadása révén az RFT igen széleskörű jogosítványokkal rendelkezik.

6.6. A helyi önkormányzatok feladatainak szabályozása 2011 után

2011-ben az országgyűlési elfogadta a helyi önkormányzatok jogállását alapvetően megváltoztató 2011. évi CLXXXIX. törvényt. A legfontosabb változtatásokat az alábbiakban összegezzük:

- 10.§ (2) A helyi önkormányzat - a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás döntésével - önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.
- 10.§ (3) A helyi önkormányzat - törvényben meghatározott esetekben - az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat. A megállapodásban rendelkezni kell a feladatellátás finanszírozásáról.
- **13. § (1)** A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen:

1. településfejlesztés, településrendezés;

2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása);

3. a közterületek, valamint az önkormányzat tulajdonában álló közintézmény elnevezése;

4. egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód segítségét célzó szolgáltatások;

5. környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás);

6. óvodai ellátás;

7. kulturális szolgáltatás, különösen a nyilvános könyvtári ellátás biztosítása; filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme; a helyi közművelődési tevékenység támogatása;

8. szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások és ellátások;
 9. lakás- és helyiséggazdálkodás;
 10. a területén hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása;
 11. helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, ivóvízellátás, szennyvízelvezetés, -kezelés és -ártalmatlanítás (csatornaszolgáltatás);
 12. honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás;
 13. helyi adóval, gazdaság szervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok;
 14. a kistermelők, őstermelők számára - jogszabályban meghatározott termékeik - értékesítési lehetőségeinek biztosítása, ideértve a hétvégi árusítás lehetőségét is;
 15. sport, ifjúsági ügyek;
 16. nemzetiségi ügyek;
 17. közreműködés a település közbiztonságának biztosításában;
 18. helyi közösségi közlekedés biztosítása;
 19. hulladékgazdálkodás;
 20. távhőszolgáltatás.
- **27. § (1)** A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A korábbi törvény szerint ezzel szemben igen komoly intézményfenntartói feladatot láttak el.
 - **28. § (2)** Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület alakuló ülésén, időközi választás esetén a megválasztását követő ülésen a képviselő-testület előtt esküt tesz és erről okmányt ír alá.

Lényeges változást hozott az önkormányzatok működésében az Önkormányzati Hivatal felállítása, amelynek kereteit az alábbi paragrafusok határozták meg:

- **41. § (1)** Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselőtestület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.
- **61. § (3)** A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal látja el.
- **67. §** A polgármester

a) a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal;

b) a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;

c) dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági hatáskörökben, egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére;

d) a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;

e) a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;

f) gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében;

- **85. § (1)** Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járason belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is

(2) A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

Megemlítendő továbbá az átláthatóbb, ellenőrizhetőbb működés felé való elmozdulás, amelynek több jele van a törvényben:

- **114. §** A helyi önkormányzat a pénzügyi, ügyviteli, ügyintézési és egyéb alapvető feladatok egységes szabályok szerinti elvégzését, átláthatóságát biztosító - az állami informatikai rendszerrel összekapcsolható - informatikai rendszert működtet, mely a folyamatos pénzügyi állami ellenőrzés eszközeként is szolgál. A rendszerben kötelezően nyilvántartandó adatok körét jogszabály határozza meg.
- **119. § (3)** A jegyző köteles - a jogszabályok alapján meghatározott - belső kontrollrendszert működtetni, amely biztosítja a helyi önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását.
- **120. § (1)** A pénzügyi bizottság a helyi önkormányzatnál és intézményeinél
- a) véleményezi az éves költségvetési javaslatot és a végrehajtásáról szóló féléves, éves beszámoló tervezeteit;
- b) figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, különös tekintettel a saját bevételekre, a vagyonváltozás (vagyon növekedés, -csökkenés) alakulását, értékeli az azt előidéző okokat;
- c) vizsgálja az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás indokait és gazdasági megalapozottságát, ellenőrizheti a pénzkezelési szabályzat megtartását, a bizonylati rend és a bizonylati fegyelem érvényesítését;
- d) ellátja a képviselő-testület rendeletében meghatározott feladatokat.

(2) A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a képviselő-testület a vizsgálati megállapításokkal nem ért egyet vagy a szükséges intézkedéseket nem teszi meg, a vizsgálati jegyzőkönyvet az észrevételeivel együtt megküldi az Állami Számvevőszéknek.

Erősödött ugyanakkor a törvényességi-jogszabályi felügyelet is:

➤ **132. § (1)** A kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:

a) törvényességi felhívással élhet;

b) kezdeményezheti a képviselő-testület összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület ülését;

c) kezdeményezheti a Kormánytól, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát;

d) kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát;

e) kezdeményezheti a határozathozatali, feladat ellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítását, a határozathozatal pótlásának elrendelését;

f) javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását;

g) kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását;

h) pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt;

i) fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen;

j) kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél;

k) szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben;

l) törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra az e törvényben meghatározott esetekben.

A törvény mindazonáltal a költségvetési és vagyongazdálkodással kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket nem változtatta meg lényegében, abban továbbra is teret ad a költségvetési

törvénynek és az ágazati törvényeknek. Mindenképpen pozitív elképzelésnek tekintendő a fokozottabb helyi ellenőrzés előírása, ennek megvalósítási kérdéseit azonban más jogszabályok rendezik.

6.7. Az önkormányzatok bevételei

A helyi önkormányzatok költségvetési bevételi forrásszerkezete néhány alapvonás tekintetében Európa-szerte hasonlóképpen alakul. Ennek megfelelően valamennyi EU tagállamban találkozhatunk az alábbi három fő finanszírozási pillérrel:

- Saját jogú (sui generis) bevételek;
- Megosztott vagy átengedett, adóból vagy más fizetési kötelezettségből származó közbevételek;
- Központi költségvetési támogatások.

Saját jogú bevételek

A **saját jogú** (sui generis) helyi önkormányzati bevételek csoportja már önmagában véve meglehetősen heterogén, jellemzően az alábbi tényezők köré csoportosítható bevételi forrásokat, jogcímeket foglal magában:

- helyi adók (az önkormányzat által megállapított adó típusú, azaz egyoldalú fizetési kötelezettség, így pl. az építményadó, a telekadó, idegenforgalmi, valamint a helyi iparüzési adó),
- helyi díjak (az önkormányzat által megállapított díj típusú, azaz valamilyen helyi szolgáltatásért járó fizetési kötelezettség),
- helyi önkormányzati vagyonból fakadó bevételek (pl. privatizációs bevétel, koncessziós díjbevétel, bérleti díj, osztalék, kamat, árfolyamnyereség),
- kölcsönbevételek (bankkölcsön, kötvénykibocsátásból származó bevétel).

Az önkormányzatiság egyik alapvető biztosítója az önálló bevételszerzési jog, ezen belül is az adókivetés joga. A saját bevételek képesek kifejezésre juttatni a helyi gazdasági (vagyon, forgalmi és jövedelmi) hátteret. A helyi források - ideértve már az átengedett és helyben maradó központi adókat is – azonban magukban hordoznak elviselhetetlen mértékű differenciálódást is, amelyet indokolt mérsékelni, de megszüntetni semmiképpen sem, mert ez a fejlődés gátja lenne.

A helyi adórendszerek jellemzően helyi személyi jövedelemadókra és/vagy vagyonadókra épülnek. A különböző (természetes személyekre és társaságokra kivetett) vagyonadók jelentik az ideális, helyi adóalapot. A vagyonadó megfelel a következő kritériumoknak:

- az adóalap immobil,
- stabil, kiszámítható adóbevétel tömeget biztosít,
- az adóelkerülés nehéz.

Megosztott vagy átengedett bevételek

A **megosztott vagy átengedett közbevételek** minden esetben valamely az államháztartás részére központilag előírt (azaz országos méretben egységesen szabályozott)

fizetési kötelezettségből való – meghatározott mértékű - helyi önkormányzati részesedést jelentenek. Ezek tipikusan adók, ugyanakkor előfordulhatnak más elnevezésű (pl. illeték, hozzájárulás, járulék) fizetési kötelezettségek is. A megosztott, illetve átengedett kifejezések különbözősége abból fakad, hogy mi jellemzi a szóban forgó közbevitel útját – előző esetben az önkormányzat szedi be a pénzt s azt megosztja a központi büdzsével, míg az utóbbi esetben valamely központi adóbevitel törvényben meghatározott részét az állam az önkormányzatok részére átengedi. (az előbbi megoldás „gyorsabb” pénzt jelent az önkormányzatnak, miközben az utóbbi megoldás egyértelműen „lassú” pénz, akár éves csúszással is együtt járhat.)

A megosztott bevételek rendszere 2011-ig az alábbi főbb elemekből állt:

1. Személyi jövedelemadó 40 %-a
 - a. lakhelyen maradó rész: 8 % (szabadon felhasználható)
 - b. normatívan elosztott rész: 32 %
2. Gépjárműadó (100 %-a)
3. Egyéb (pl. luxusadó)

Az átengedett (megosztott) bevételek döntő tétele a személyi jövedelemadó volt. Kezdetből vitatott, hogy nem a tárgyévi pénzforgalmi szája összegére számíthatnak a helyhatóságok, hanem a két évvel megelőző időszakra bevallott összegre. Az ok: az adó igazgatás (és a központi adók információs rendszere) nincs felkészülve technikailag arra, hogy az állampolgárok adóját folyamatosan visszajuttassa az adott évben a lakóhelyüknek megfelelően; ezt csak utólag, a bevallások alapján tudja megtenni.

Ebből következően azonban nem éri kár a helyi önkormányzatokat. Ugyanis a szabályozásban az állami támogatások és hozzájárulások, valamint a személyi jövedelemadó együttes összege tölti be a helyi önkormányzatok központi költségvetési kapcsolatának szerepét. Ennek ellenére vissza-visszatérően szakmai (és politikai) viták keresztjébe került az szája átengedésének mértéke. Sőt nemcsak ez, hanem azon belül a ténylegesen lakhelyen maradó rész, s a normatívan elosztásra kerülő rész (mely lényegében normatív költségvetési hozzájárulásként viselkedik).

Az szája-kiegészítésnek is nevezett mechanizmus súlya a 90-es évek második felében megnőtt. 1998-ra – az 1994. évihez képest – megötszöröződött keret a szolidaritás erősödését jelezte. Az ugrásszerű növekedést elsősorban az tette szükségessé, hogy a személyi jövedelemadó mellett az iparüzési adó okozta erőteljes jövedelemszóródást is "kezeln" kellett. Ugyanis az iparüzési adó akkorra már azonos – 100 milliárd forint – nagyságrendű lett, mint a helyben maradó szája. Mindezek vezettek 1999-től az iparüzési adóerőképességnek a jövedelemkülönbség mérséklését szolgáló – szája-ból finanszírozott – támogatási rendszerbe történő bevonásához.

Az adóerő-képesség megállapítása után, a jövedelemkülönbség-mérséklés érdekében két irányban hat a szabályozás: Egyfelől azoknál az önkormányzatoknál, amelyeknél a képződés helyén maradó szája és a fentiek szerinti iparüzési adóerőképesség együttes egy lakosra jutó összege nem éri el a településtípus törvényben meghatározott szintjét, a bevétel e szintig kiegészül. Másfelől a kiugró (szája és iparüzési adóerő-képesség együttes összegében megjelenő) jövedelemmel rendelkező önkormányzatok az általánosnál kisebb mértékű állami hozzájárulásban részesülnek.

Központi költségvetési támogatások

A központi kormányzati transzferek szükségességét az irodalom a következő tényezőkkel

magyarázza.

- A *vertikális pénzügyi egyensúlytalanság* kezelése, ami a feladatok és a pénzügyi lehetőségek meg nem felelését jelenti. A költségvetés ez által járul hozzá a központilag előírt feladatok finanszírozási feltételeinek a biztosításához.
- A *horizontális pénzügyi egyensúly* biztosítása, a különböző önkormányzatok eltérő adottságaiból, adókapacitásából adódó egyenlőtlenségek kezelése.
- A különböző *externáliák és túlcordulások* kezelése (pl. a jó útminőség előnyeit nem csak a helyiek élvezik).
- Egy közszolgáltatási minimum szint biztosítása.
- A helyi gazdaságfejlesztési célok segítése, amely végső soron az állami stabilizációs és növekedést segítő funkciójának hatékonyságát biztosítja.

A központi költségvetési támogatásokon belül fontos mutatószám a támogatási pénzeszközök

- normatív alapon (normatív állami támogatás) vagy anélkül (individuális állami támogatás – ezek elérhetősége, jogcímei igen széles skálán mozoghatnak), illetőleg
- felhasználási kötöttséggel (pántlikázott vagy specifikus állami támogatás) vagy anélkül (szabad felhasználású vagy általános állami támogatás) kerülnek szétosztásra.

A forrásszabályozásban a központi költségvetés, döntően normatív módszerrel juttatja forráshoz az önkormányzatokat. Ezért a normatív központi költségvetési (állami) hozzájárulások a forrásszabályozásban ugyancsak kiemelt szerepet játszanak. Ezek azonos feltételek esetén azonos összeget garantálnak az egyes önkormányzatoknak, ezáltal teremtenek esélyegyenlőséget. Ezeknek az alanyi jogon igénybe vehető, saját döntés alapján felhasználható hozzájárulásoknak a címeit és mértékeit az éves költségvetési törvény rögzíti.

A központi költségvetési hozzájárulások tehát lehetnek:

- normatív hozzájárulások (felhasználási kötöttség nélkül). Ezek kapcsolódhatnak a lakosságszámhoz, az állandó népesség korcsoportjaihoz, intézményi ellátottakhoz, idegenforgalmi adóhoz;
- normatív, kötött felhasználású támogatások (egyes közoktatási és szociális feladatok ellátására, többcélú kistérségi társulások támogatására);
- Céltámogatások (vízgazdálkodás, oktatás, egészségügyi és szociális ellátás);
- címzett támogatások (externáliákhoz kapcsolódóan);
- központosított előirányzatok;
- működésképtelenné váló önkormányzatok támogatása (vis maior esetekben, ill. forráshiányos önkormányzatok esetén).

2011-től a normatív finanszírozást ún. teljesítményfinanszírozás váltotta fel. Ennek jeleit érhetők az éves költségvetési törvényben. A teljesítmény alapú finanszírozás azt jelenti, hogy a közjavak előállításával kapcsolatos eltérő mértékű erőfeszítéseket a finanszírozás során sokkal erőteljesebben veszik figyelembe. Mivel a „teljesítmény” meghatározásakor a kiadási szükségleteket már „figyelembe vették”, nincs szükség továbbiakban ilyen mértékben ezen bevételek megosztására. A teljesítményfinanszírozás bevezetésével ezért az alábbi változások is bekövetkeztek:

1. Személyi jövedelemadó érdemi megosztás megszűnése: csak a termőföldek bérbeadása után keletkező személyi jövedelemadó 100%-a kerül megosztásra – amely ugyanakkor nagyságrendileg kisebb mint a korábbi szja. típusú juttatás
2. Gépjárműadó: csak a beszedett bevétel 40 %-a kerül átengedésre az önkormányzatok részére

További lényeges elem, hogy az Önhibáján kívül forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatása (ÖNHKI) is megszűnt, jellegét a helyi önkormányzatok működőképességét biztosító támogatás vette át, amely szintén sokkal kisebb forrást jelent.

6.6.1. A bevételi forrásszerkezet alakulása

A magyar önkormányzatok bevételeiben domináns – de csökkenő – szerepet játszanak a központi költségvetésből és az államháztartás más alrendszeréből – a társadalombiztosításból, elkülönített alapokból – származó bevételek. Másfelől a helyi bevételek között a helyi adók aránya évről évre nő (az 1991. és a 2005. évek között csaknem hatszorosára).

A felhalmozási bevételek hullámzóan alakultak, következően a privatizáció fel- majd lefutásából. A kezdeti 4 %-os részesedés a '90-es évek második felében 15 % fölé kúszott, majd jelen években már erőteljes a visszaesés. A hitel súlya elmarad a fejlett országokban tapasztaltnál képest. Általános az 1 % körüli mérték, kivéve a választások éveit: 1994-ben 5,7 %, 1998-ban 3,1 %, 2002-ben 3,4 %. Hasonló tapasztalható a választásokat megelőző évben is, ha nem is ilyen kiugrással. Közel azonos tendencia rajzolódik ki az értékpapír-értékesítésnél is. Az önkormányzatok hitele része az államháztartás hiányának. Ez utóbbi radikális csökkentése elengedhetetlen, így az önkormányzati hitelfelvétel 1995 óta korlátozott. Az évi kö zadósság szintje, ami magában foglalja a visszafizetendő összeg törlesztését, kamatát és illetékeit, nem haladhatja meg a helyi folyó jövedelmek 20 %-át. Az EU források megelőlegezését szolgáló hitelfelvétel 2005-től nem esik a korlát alá.

Az utóbbi években jelentősen felgyorsult a szektor eladósodottsága. Az adósságállomány három komponense a hazai bankoktól felvett hitelek, a külföldi bankoktól felvett devizahitelek és az újból fellendülőben lévő önkormányzati kötvénykibocsátás.

A magyar önkormányzati szektor bevételeinek és kiadásainak alakulása (milliárd Ft)

Megnevezés	2002.évi teljesítés	2003.évi teljesítés	2004.évi teljesítés	2005.évi teljesítés	2006.évi teljesítés
<i>Folyó bevételek és kiadások</i>					
Intézményi tevékenységek bevételei ÁFA-val	228 854,1	228 149,3	250 065,4	258 654,5	264 792,5
Kamatbevételek	24 213,9	16 602,8	24 049,9	18 131,2	15 652,1
Illetékek	39 771,8	54 255,9	63 169,1	67 288,1	71 096,7
Helyi adók	296 772,2	322 588,4	367 184,2	397 923,4	448 936,3
Környezetvédelmi bírság	379,0	560,7	736,6	1 103,7	998,0
Egyéb sajátos bevételek	39 859,0	39 216,4	43 049,3	51 958,1	52 869,0
Személyi jövedelemadó	333 006,8	405 449,3	455 765,2	439 932,1	460 748,3
Gépjárműadó	14 584,1	30 008,7	45 940,8	49 176,8	51 266,0
Luxusadó					103,5
Működési célú állami hozzájárulások és támogatások összesen	532 525,8	676 673,9	700 339,0	779 891,9	748 197,3

Egészségbiztosítási Alapból átvett pénzeszközök	305 135,8	374 069,0	374 051,2	385 088,2	385 569,5
Egyéb államháztartáson belüli átutalások	40 016,8	35 904,6	35 381,6	40 515,6	63 262,0
Államháztartáson kívülről származó pénzeszközök	29 278,9	33 235,9	25 930,0	27 935,1	30 731,1
Folyó, működési bevételek összesen	1 884 398,2	2 216 714,9	2 385 662,3	2 517 598,7	2 594 222,3

Megnevezés	2002.évi teljesítés	2003.évi teljesítés	2004.évi teljesítés	2005.évi teljesítés	2006.évi teljesítés
Személyi juttatások	743 167,5	953 393,0	986 085,4	1 066 137,9	1 113 502,0
TB, járulék, munkaadói járulék, eü. Hozzájárulás	259 885,4	317 363,5	324 015,4	346 625,3	351 426,8
Dologi kiadások	598 311,5	637 085,1	708 045,4	744 871,6	809 242,7
Társadalom és szociálpolitikai juttatások	103 401,1	105 652,6	114 096,8	130 749,3	109 421,4
Ellátottak pénzbeni juttatása	6 585,9	8 159,5	8 541,1	8 973,2	9 255,6
Működési célú pénzeszköz átadás államháztartáson belülré	2 609,9	1 659,4	3 872,9	4 089,4	1 780,7
Működési célú pénzeszköz átadás államháztartáson kívülre *	90 884,9	82 904,7	96 568,6	108 571,9	133 207,7
Folyó, működési kiadások összesen	1 804 846,2	2 106 217,8	2 241 225,6	2 410 018,6	2 527 836,9
Folyó, működési bevételek és kiadások egyenlege	79 552,0	110 497,1	144 436,7	107 580,1	66 385,4
<i>Felhalmozási bevételek és kiadások</i>					
Tárgyi eszközök, föld és immateriális javak értékesítése	82 978,6	93 003,8	91 713,9	105 080,6	114 447,3
Részvények értékesítése	7 036,6	4 578,7	8 658,4	15 565,0	15 228,1
Vállalat értékesítéséből származó bevételek	4 612,7	4 404,4	2 244,0	581,6	317,2
Államháztartáson belüli felhalmozási bevételek	63 437,0	66 323,9	60 397,6	76 883,4	131 092,9
Államháztartáson kívüli felhalmozási bevételek	50 530,7	43 921,0	56 191,4	73 850,0	79 186,9
Fejlesztési célú állami hozzájárulások és támogatások összesen	87 961,5	72 736,4	68 631,2	101 482,2	118 921,5
Fejlesztési, felhalmozási bevételek összesen	296 557,1	284 968,2	287 836,5	373 442,8	459 193,9
Tárgyi eszközök, föld és immateriális javak felhalmozása	294 877,3	256 447,0	269 446,9	310 817,2	377 635,7
Államháztartáson belüli felhalmozás célú átutalások	1 434,4	1 131,3	1 437,6	1 751,3	1 780,8
Államháztartáson kívüli felhalmozás célú átutalások	52 628,7	53 827,2	54 547,9	83 703,7	107 433,4
Nagyértékű tárgyi eszközök felújítása	65 946,4	57 969,3	65 534,9	98 862,9	127 397,1
Felhalmozások ÁFA-ja	66 190,2	57 761,3	57 770,1	67 263,2	67 842,5
Fejlesztési, felhalmozási kiadások összesen	481 077,0	427 136,1	448 737,4	562 398,3	682 089,5

Fejlesztési, felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege	-184 519,9	-142 167,9	-160 900,9	-188 955,5	-222 895,6
Privatizációs bevétel nélküli fejlesztési bevételek és kiadások egyenlege	-196 169,2	-151 151,0	-171 803,3	-205 102,1	-238 440,9
GFS rendszerű bevételek összesen	2 180 955,3	2 501 683,1	2 673 498,8	2 891 041,5	3 053 416,2
GFS rendszerű kiadások összesen	2 285 923,2	2 533 353,9	2 689 963,0	2 972 416,9	3 209 926,4
GFS rendszerű egyenleg	-104 967,9	-31 670,8	-16 464,2	-81 375,4	-156 510,2

A fenti táblázat alján látható GFS rendszerű egyenleg kifejezés az IMF által bevezetett, Magyarországon 1996 óta alkalmazott módszertan szerinti egyenleget jelenti. Ennek lényege, hogy mind a bevételek, mind a kiadások közül kiszűrésre kerülnek a hitel- és kölcsönjellegű műveletek, azaz azt a helyzetet mutatják be, amire saját erejéből képes a szervezet. A GFS egyenleg mindazonáltal magában foglalja a privatizációs bevételeket, ami magában hordozza az önkormányzati vagyon gazdálkodásba történő bevonásának lehetőségét. Tény, hogy a privatizációs bevételek nélkül a szektor költségvetési egyenlege lényegesen rosszabb képet mutatna, ami 2007 óta még drasztikusabb irányt vett.

6.7. Az önkormányzatok gazdálkodása

Az önkormányzatok költségvetése az államháztartás szerves részét képezi, annak helyi szintjét testesíti meg. A központi költségvetéstől szerkezetileg elkülönül, azonban az állami támogatásokkal és más költségvetési kapcsolatok révén szorosan kötődik is hozzá. A feladatellátás feltételeit az egységes költségvetés bevételi oldala nyújtja, amely több forrásból tevődik össze és a mindenkor szabályozási rendszer függvénye.

A jelenleg működő ún. forrásorientált szabályozás lényege, hogy az államigazgatási szintek között (központ - megye - helyi szint) nincs alkumechanizmus, az irányítás nagyjából közgazdasági szabályozókkal történik. Csupán makro szintű szabályozás létezik, amely meghatározza e szféra nemzetgazdaságon (a felhasználható GDP-n), az államháztartáson belüli súlyát. A helyhatóságok részére döntően törvények szabályozzák, hogy mi jár nekik. A települési önkormányzatok önállóan tervezik meg költségvetésüket.

A forrásorientált szabályozásban a helyi önkormányzatok közszolgáltatási kiadási lehetőségét az általuk realizált helyi és központi források határozzák meg. A kiadások összetételét az önkormányzati testület állapítja meg, részben a törvényi előírások, kötelezettségek, részben az előző évek döntései, determinizmusai, végül saját célkitűzései alapján.

6.8. A helyi önkormányzatok vagyona

A helyi közösségek gazdasági bázisának létrehozásában fontos szerepe volt a tulajdonlasi jog biztosításának, illetve a helyi közösségek vagyonhoz juttatásának.³ A helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati célok megvalósítását szolgálják. Az önkormányzati vagyonhoz fűződő jogok a település lakosságát illetik meg, ezen jogaikat azonban túlnyomórészt közvetetten, önkormányzati képviselők útján érvényesítik. A tulajdonosi jogok közvetlen gyakorlására a népszavazáshoz kötött vagyoni döntések érdekében van mód.

Az önkormányzati vagyon belső szerkezetét, egyes részeinek rendeltetése határozza

³ A hatályos Alkotmány 12. § (1) bekezdése kimondja, hogy „Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonjogát.”

meg. Ennek alapján elkülöníthető egymástól a törzsvagyon és az egyéb vagyon. A törzsvagyon rendeltetése a kötelező feladatok ellátása, az egyéb vagyontárgyak az önként vállalt önkormányzati feladatok és vállalkozási tevékenység folytatásának alapjául szolgálnak.

A vagyon egyes szerkezeti részei eltérő jellemzőkkel bírnak. A *törzsvagyon* az önkormányzati vagyon külön része, amely a kötelező önkormányzati feladatok ellátásának, valamint a közhatalom gyakorlásának vagyoni feltételeit közvetlenül biztosítja. Rendeltetéséből származóan ezen vagyonrésznek fokozott védelmet kell kapnia. A törzsvagyonnal történő felelős gazdálkodást szolgálják:

- a vagyonrendeletbe beépített jogi garanciák;
- a többi vagyontárgyról elkülönített nyilvántartás;
- a zárszámadáshoz kapcsolt vagyonleltár.

A *forgalomképtelen* vagyontárgyak körét az önkormányzati törvény mellett más törvény is, illetve a helyi önkormányzat jelöli ki. A forgalomképtelen vagyontárgyak:

- nem idegeníthetők el, azaz nem kerülhetnek ki az adott helyi önkormányzat tulajdonából;
- nem terhelhetők meg, követelés biztosítékai nem lehetnek, tartozás fedezetéül nem szolgálhatnak (jelzáloggal sem terhelhetők);
- gazdasági társaságba apportként nem vihetők be.

A *korlátozottan forgalomképes* vagyontárgyak esetében a tulajdonos önkormányzat korlátozott rendelkezési joggal bír. A korlátozott forgalomképesség értelmében ugyanis az önkormányzatnak rendeletében biztosítani kell a korlátozás konkrét feltételeit és ezek gyakorlóit. A vagyoni körre vonatkozó feltételek pl.:

- az ide tartozó vagyontárgyak akkor idegeníthetők el, ha kihasználtságuk alacsony szintje vagy a magas fenntartási kiadások miatt működtetésük az önkormányzat számára rendkívüli terhet jelentene,
- a muzeális emlékek elidegenítéséhez az illetékes miniszter hozzájárulása szükséges,
- műemlék épületre, védett természeti területre az államnak elővásárlási joga van stb.

Az *egyéb vagyon* azon forgalomképes vagyontárgyak összessége, amelyeket az önkormányzat nem sorolt a törzsvagyonba. Az ide tartozó vagyonelemek tekintetében tehát a tulajdonosi jogok – az önkormányzat rendeletében foglaltakat betartva – kötöttség nélkül gyakorolhatók.

Ezek a vagyontárgyak – forgalomképességükből adódóan – értékesíthetők, vállalkozásba apportként bevihetők, megtermelhetők, hitel fedezetéül felhasználhatók. A vagyonhasznosítás vonatkozó szabályait az önkormányzatnak (vagyon) rendeletében kell rögzíteni.

6.9. A magyar önkormányzati rendszer reformérettsége

Az önkormányzati rendszer működési problémái fokozottan napirenden vannak a kormányzati gazdaságpolitikai fórumokon. Bár a kormányzat az önkormányzati rendszer megreformálását ma már komoly szakmai kihívásnak és kötelezettségnek tekinti, valamennyi lényeges kérdést illetően egyelőre nincs meg sem a politikai, sem a szakmai konszenzus. Az 1990-ben kialakított jogszabályi háttér számos ponton módosításra szorul. Ennek egyrészt az az oka, hogy az ezredforduló után új kihívásokkal szembesült hazánk, másrészt a szabályozás bizonyos elemei a hatékony és eredményes feladatellátást nem tették lehetővé. Jól jelzi ezt, hogy a rendszerben kihasználatlan kapacitások vannak jelen, miközben a vonatkozó törvények túlságosan széleskörű feladatokat írnak elő.

A rendszer működésének visszasságai véleményem szerint jól körvonalazottak, a lehetséges reformirányok azonban megkövetelik a különböző ellenmondások pontos értelmezését és a nemzetközi környezet szabályozási, gazdasági és egyéb aspektusainak nyomon követését.

A közszektor reformja alapvetően 4 fő, és további – egymáshoz szorosan kapcsolódó – aldimenzió mentén rendszerezhető (Vigvári, 2006a):

1. Alkotmányos státusz és közigazgatási feladatok dimenziója:
 - a. Regionális önkormányzatok felállítása,
 - b. Minimum feladatszint megállapítása az egyes településméretekre,
 - c. Kötelező társulások előírása az önkéntes társulások mellett bizonyos feladatok esetében, amely az eredményes és méretgazdaságos feladatellátást biztosítja.
2. Önkormányzati feladattelepítés dimenziója:
 - a. Differenciált feladattelepítés a helyi igények figyelembevételével.
3. Szolgáltatásszervezés
 - a. Költségvetési intézményi dominancia csökkentése,
 - b. „Off-budget” szervezetek bevonása fokozottabb ellenőrzés mellett,
 - c. Belső ellenőrzés fokozása, biztosítva nyilvánosságot a szavahihetőség javítása érdekében. Minden önkormányzatnak zárszámadási hitelesítés előírása.
4. Finanszírozás
 - a. Normatívák számának csökkentése,
 - b. Fokozottabb támaszkodás a helyi bevételekre.

Az elmúlt 15 évben lényegében egy funkciótlan, súlytalan megyei önkormányzati rendszer működött, a települési önkormányzatok esetében pedig a térségi szemlélet érvényesítésére irányuló erőfeszítések tekinthetők a legtöbb esetben sikertelennek. A jogszabályok változása miatt alultervezett költségvetési gazdálkodás rövid távú orientáltságot, „kollektív felelőtlenség”-et, továbbá romló hatékonyságot és gazdaságosságot eredményezett. A „kollektív felelőtlenség” arra utal, hogy a feladatokhoz képest elégtelen forrásokért cserében nemzetközi viszonylatban is igen nagyfokú liberalizált gazdálkodási szabályok voltak és vannak érvényben a mai napig. A központi kormányzat tehát egyrészt nem rendelkezik információval a közszolgáltatások tényleges költségeiről, ezáltal nem tud a szükségleteknek megfelelő forrást biztosítani, másrészt azonban gyakran szemet huny a helyi önkormányzatok törvénysértő gazdálkodása felett. Ezt többek között az is bizonyítja, hogy a központi kormányzat nem bocsátja az önkormányzatok rendelkezésére az önkormányzati törvény, illetve az Alkotmány szerint a feladatellátáshoz kapcsolódó, megillető pénzforrásokat, és a feladatok nem-teljesülésének figyelmen kívül hagyása lehetővé teszi a reformok elodázását. Mivel maga a központi kormányzat sem tartja be a „játékszabályokat”, a teljes kormányzati szektor szavahihetősége komoly csorbát szenved. A felelőtlen magatartást jól mutatja, hogy

az államháztartás belső működésének problémáit, hiányosságait feltáró számvevőszéki elemzések ellenére az ellenőrzések továbbra is felszínesek és nem kellően széleskörűek. A reformok mellett szól, hogy a szektorból drasztikus következmények nélkül mindössze néhány tíz milliárd forintot lehet kivonni, az átalakítások és további pénzek révén azonban a közszolgáltatások minősége lényegesen javítható lenne (Vigvári, 2006a).

Az államháztartás működését leíró törvények és kormányrendeletek mára korszerűtlennek mondhatók, hiszen a működéssel kapcsolatos folyamatok és összefüggések számszerű vonatkozásairól keveset árulnak el (Vigvári, 2006a). Az önkormányzati vagyon értéke például jelentős növekedéseket mutatott az elmúlt években, ez azonban nagyrészt az értékelési szabályok megváltozásának köszönhető⁴. Bár így első nézésére pontosabb képet kapunk a vagyonról, valójában a vagyon állaga és a beruházások pótlási képessége közötti kapcsolat nem állapítható meg, elhomályosítva ezzel az eladósodási helyzetről kialakult képet. Az eladósodás kontrollálásának szabályozásával foglalkozó fejezetben kifejtettem, hogy pontosabb képet lehetne kapni a szektor hitelfelvételi képességéről, ha ismerjük a vagyon nagyságának és összetételének változását. A 2003-ban bekövetkezett átértékelés azonban nem azt jelenti, hogy javult a szektor hitelfelvételi képessége, hanem csupán egy korábbi restancia pótlásáról beszélhetünk, ami által a 2002 előtti adatok alapvetően használhatatlanná váltak. A hitelfelvételi képesség mérlegelése során tehát egy nagyon fontos tényező nem áll rendelkezésünkre.

Keveset tudunk a több évet érintő, később esedékes pénzügyi kötelezettségekről. Ehhez lépéseket kell tenni az eredményszemléletű könyvelés bevezetésére, ami javítaná az átláthatóságot, illetve a közszolgáltatások valós árának megállapítása révén a vagyontótlás fedezetének megteremtését, továbbá lehetővé tenné a fogyasztói támogatás rászorultsági fokának szigorítását.

A finanszírozás megreformálása mind a saját bevételek, mind a központi támogatások rendszerének átalakítását igényli. A támogatási rendszer bizonyos elemei ösztönzik a „moral hazard”-ot. Jó példa erre, hogy az önhibáján kívül forráshiányos önkormányzatok kiegészítő támogatásának (ÖNHKI) pontatlan definíciója miatt a támogatás odaítélésében a települések és a Pénzügyminisztérium közötti alkunak is szerepe van. Az ösztönzés hiánya a megosztott bevételek teljesítésénél, illetve a közfeladatok hatékonyabb ellátása terén érdektelenséget okoz. Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, a bevételek képződés helyén történő felhasználása (ez egyre inkább hiányzik a személyi jövedelemadó újraelosztásánál) vagy pótlólagos adókiivetési jog javítja az adóigazgatási rendszer hatékonyságát.

A megosztott bevételekkel kapcsolatosan meg kell említeni a megosztás módszere-folyamatos változtatásának szükségességét. A szektornak visszaosztott személyi jövedelemadó ugyanis jelentős területi szórást mutat, ami által a bevétel egy része marad csak a beszedés helyén, jelentősebb részét a Pénzügyminisztérium különböző mutatószámok alapján szétosztja az egyes önkormányzatok között.

A transzferek kiszámíthatóságának hiánya nagyban hozzájárul a működési kiadások teljes kiadáson belüli arányának magas szintjéhez. A transzferek arányát, összegét konkrét gazdasági mutatókhoz kellene kötni, ennek keretét több évre rögzíteni kellene⁵, miközben növelni kellene a szektornak juttatott támogatások arányát a GDP 13,3%-áról (2004) kb. 15,0-

⁴ 2003. január 1-jétől az önkormányzatok kötelesek vagyontárgyaikat piaci értéken nyilvántartani.

⁵ Ausztriában ezt a funkciót tölti be a Finanzausgleichsgesetz. Jelenleg a 2005-2008-as évekre szabályozza a szubnacionális kormányzatok bevételeit.

15,5%-ra. A transferek, illetve normatívák értékének növekedését indokolt lenne az inflációhoz kötni. Meg kellene szüntetni továbbá a forráselosztás ágazati-elvűségét, helyette a területi elvű elosztást kellene alkalmazni.

A normatív elosztási jogcímek óriási száma az elaprózott közszolgáltatási intézményrendszer fenntartására, ezáltal rossz érdekeltséget teremt (Péteri, 2005 és Vigvári, 2006b) és jelentős adminisztrációs többletköltségeket okoz. Csökkenteni kellene a normatívák számát. A fejlettségi mutatók alapján számított kiegyenlítő támogatás rászorultsági elvét ki kell egészíteni a gazdaságos és hatékony feladatellátás kényszerével.

A helyi adók rendszerében kevésbé egyszerű reformlépésekre van szükség. Az adóztatásban nagyobb szerepet kell juttatni a háztartások adóztatásának a vállalatokkal szemben (jelenleg a helyi adóbevételek 90%-a a vállalkozásokat terheli). A helyi adókkal kapcsolatosan elvárás, hogy ösztönözzék az önkormányzatot annak beszedésére és keményítsék a költségvetési korlátot (erre a kevés bevételt termelő kommunális adók jelenleg csak mérsékelten alkalmasak).

A helyi adórendszer reformirányának meghatározása során az Európai Unió adóharmonizációs direktíváit is figyelembe kell venni, amint arra az olasz IRAP⁶ esete rámutatott, amely valamennyi európai országban gyorsabb és alaposabb előkészítést tesz szükségessé az önkormányzati adórendszerek reformját illetően. Az önkormányzati középszint tervezett létrehozása az adók megosztásánál is jogszabályi módosításokat tesz szükségessé: lehetővé kell tenni a települési helyi adók felfelé történő átadását, illetve a társulások hitelfelvételét.

6.10. A helyi önkormányzatok adósságkonszolidációja (2011-2014)

A helyi önkormányzatok adósság rendezésére **négy lépcsőben** került sor. **Először** a megyei önkormányzatok és a fővárosi önkormányzat, 2011. december 31-én fennálló, mintegy 196 milliárd Ft értékű adósságát vállalta át 2011-ben.

Második lépésként az 5000 fő alatti települések adósságkonszolidációját oldotta meg. Az állam összesen 1710 település 3848 szerződésből eredő 74 milliárd forint összegű adósságát vállalta át (1540/2012. XII. 4 Korm. határozat), a 2012. december 12-i állapotok szerint.

A törvényi rendelkezések szerint külön kormányhatározatban született döntés arról, hogy 14 település adósságkonszolidációjára 2013. évi költségvetési törvény szerint 2013. június 28-ig kerüljön sor. Ennek oka, hogy adósságrendezési eljárás alatt álltak vagy csak korábbi hitelekkel fakadó késedelmi kamatokkal rendelkeztek, illetve a szerződés nem volt a konszolidáció hatálya alá helyezhető (például pénzügyi lízing), illetve akadt hét olyan önkormányzat is, amely nem kívánt élni a konszolidáció lehetőségével.

⁶ Imposta Regionale Sulla Attività Produttive, természetes és jogi személyekre a régióban végzett tevékenységükből származó nettó árbevételre kivetett regionális adó. Az EU hatályos 6. áfa-irányelve ugyanis pontosan meghatározta a hozzáadott értékadó fogalmát. Az olasz esetben azt emelte ki az Európai Bizottság, hogy az olyan adónemek, amelyek a hozzáadott értékadóra részben hasonlítanak, hátráltatják a harmonizációt.

Harmadik lépésként az 5000 fő feletti települések esetében a konszolidáció részleteit a 2013. évi központi költségvetésről szóló 2012. évi CCIV. törvény 72–75. §-ai tartalmazták, a 2012. december 31-én fennálló adósságokra.

Az átvállalás a költségvetési törvény alapján nem terjedt ki az államháztartás központi alrendszeréből, közvetlenül az EU-tól vagy nemzetközi szervezetektől elnyert támogatás előfinanszírozására, valamint az áfa vagy egyéb bevétel megelőlegezésére szolgáló, adósságból eredő fizetési kötelezettség teljesítésére, valamint a víziközmű-társulattól a támogatással érintett önkormányzat által átvett hitelből eredő fizetési kötelezettség teljesítésére. Az önkormányzatnak a költségvetési törvény alapján a kifejezetten az átvállalással érintett adósságelemhez kapcsolódó, annak fedezetére vagy teljesítésének biztosítékaul szolgáló betét vagy számlakövetelés összegét, az átvállalásra kerülő adósságrész mértékével arányosan, legfeljebb annak összegéig át kell utalnia az állam javára.

A már hivatkozott költségvetési törvény meghatározta azt a feltételrendszert is, amely az átvállalás alpmértékének meghatározására szolgál. Az önkormányzati finanszírozási rendszerben gyakran alkalmazott módszer az adóerő-képesség számítása, amely az önkormányzat meghatározott szempontok szerinti „jövedelemtermelő” képességéből indul ki. A Nemzetgazdasági Minisztérium által elvégzett számítás alapja az önkormányzatok 2012. évi féléves beszámolójában közölt, bevallott iparűzésiadó-alap volt. Ennek 1,4 százaléka került meghatározásra egy átlagosan realizálható iparűzésiadó-bevétel (a maximális 2 százalékos iparűzési adókulcs 70 százalékos mértékével számolva) minden település esetében, amely a 2012. január 1-jei lakosság számmal elosztva került meghatározásra, vagyis az egy főre jutó adóerő-képesség.

Ezen számítás elvégzését követően a települések kategóriába lettek besorolva. A költségvetési törvény négy településkategóriát határozott meg. Ezt követően a településkategórián belüli települések egy főre jutó adóerő-képesség adatai nagyságrendbe lettek rendezve, és a legnagyobb, illetve legkisebb 10 százaléka tartozó adatok kiszűrésre kerültek. A megmaradt 80 százalékos adatból egyszerű számtani átlagszámítással került meghatározásra a településkategória korrigált átlaga. Majd, az egyes települések adósságátvállalása mértékének alapja szerint meghatározásra került, hogy a település egy főre jutó adóereje a településkategória korrigált átlagához képest hol helyezkedik el. Amennyiben az átvállalással érintett önkormányzat adóerő-képessége a településkategóriája adóerő-képessége korrigált átlagának

- a 100 százalékat eléri vagy meghaladja, az adósság 40 százaléka,
- 75 százaléka és 100 százalék között van, az adósság 50 százaléka,
- 50 százaléka és 75 százalék között van, az adósság 60 százaléka,
- 50 százalék alatt van, az adósság 70 százaléka szolgál az állam által történő adósság átvállalás alapjául.

Az adóerő-képesség kategória átlagok forintban számolva a következőképpen alakultak:

- megyei jogú városok 35 997 forint,
- 10 ezer főt meghaladó egyéb városok 23 550 forint,
- 5 ezer és 10 ezer fő közötti egyéb városok 16 049 forint,
- 5 ezer főt meghaladó községek 13 278 forint.

A költségvetési törvény alapján meghatározott átvállalási mértékektől (40–70 százalék) különösen indokolt esetben a nemzetgazdasági miniszter és a belügyminiszter magasabb arányt is meghatározhatott.

A költségvetési törvény alapján 2013. január 11-éig szolgáltatott adatokat az önkormányzatok és a pénzügyintézetek a konszolidációval érintett, 2012. december 31-én fennálló adósságelemek vonatkozásában a kincstár elektronikus rendszerén keresztül. Ennek keretében 278 önkormányzat 2015 szerződésére vonatkozóan 1033 milliárd forint összegű (2012. december 31-i devizaárfolyamokon számolva) adósság vonatkozásában szolgáltatott adatot, amely a részleges adósságkonszolidáció alapját jelenti.

Negyedik lépésként a fennmaradó valamennyi adósságot átvállalta az állam az önkormányzatoktól 2014. február 28-i nappal (1808/2013 XI. 12. Korm. határozat), ugyanakkor a szektor a forráshiányos állapot miatt továbbra is termel majd adósságot. Összességében az adósságmentés a települési önkormányzatok esetében 1.185 milliárd Ft adósság átvállalását jelentette – amely adósság már az átvétel folyamán is növekedett.

Zárszóként meg kell említeni a „takarékos” önkormányzatok kompenzálásának eljárását is, ugyanis 1.170 önkormányzat kimaradt az adósságkonszolidációs folyamatból, mivel nem vettek fel hiteleket, így nem volt adósságuk sem. Az így érintett önkormányzatok 97%-a 5.000 főnél kisebb településen működött. A kormány az ő támogatásukra a 10/2014 BM rendeletben leírtak szerint 4 év alatt 52,1 milliárd Ft, a 2013. évi költségvetési törvényben pedig további 10 milliárd Ft forrást különített el, fejlesztési támogatás címen.

Ismétlő kérdések

1. Mi a különbség a decentralizáció és a dekoncentráció között?
2. Milyen ellentmondás figyelhető meg az önkormányzati törvényben az önkormányzatok feladatellátási kötelezettségével kapcsolatban?
3. Milyen okokkal indokolható a központi kormányzati transzferek létezése közgazdaságilag?
4. Mit jelent a korlátozottan forgalomképes vagyon kifejezés?
5. Milyen okok miatt van szükség az önkormányzati rendszer megreformálására?
6. Milyen dimenziók mentén lehetne megreformálni a magyar önkormányzati rendszert?
7. Mutassa be a helyi önkormányzatok adósságkonszolidációjának folyamatát!

Irodalom

Ágh Attila (szerk. 2006): Az intézményi reformok Zöld Könyve: a szinergiák éneke. Második változat. Magyarország 2015. Belügyminisztérium IDEA Program, Budapest.

Csermák Judit – Dér Géza – Nagy Istvánné – Pintérmé Csermák Jolán (2002): Költségvetési szervek gazdálkodása. Budapest, Aula, 2002.

Halmosi Péter (2008): Önkormányzatok vagyoni és pénzügyi kockázatai Magyarországon. Szeged, SZTE Gazdaságtudományi Kar, 2008. Doktori Értekezés.

Lentner Csaba (2014): Önkormányzati adósságkonszolidáció. Pénzügyi Szemle 2014/3. tanulmány.

Musgrave R. A. - Musgrave P. B. (1989): Public finance in Theory and in Practice, International Edition. MC Graw-hill Book Company, 1989.

- Péteri Gábor (2005): önkormányzati forrásszabályozás: Ideák és javaslatok. In: Vigvári A. (szerk): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Timp Kft, Budapest, 115-125.o.
- Vigvári András (2002): Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése. Pénzügyi Szemle, 2002/2.
- Vigvári, A. (2006a): Forrásabszorpció és önkormányzati pénzügyi rendszer. Előadás az Országos Jegyzői Konferencián. Elhangzott Siófokon 2006. augusztus 30-án.
- Vigvári, A. (2006b): Önkormányzati reform, de hogyan? Fejlesztés és Finanszírozás 2006/2. szám. 42-51.o.

7. Az elkülönített állami pénzalapok

Ennek a fejezetnek a célja az állam néhány kiemelten fontos, szakmai okok miatt elkülönítetten kezelendő feladatai finanszírozásának áttekintése. A fejezet végére megérti létrehozásuk szükségességét, előnyeit és rövid áttekintés után két alap feladatait részletesen megismerheti.

7.1. Az elkülönített állami pénzalapok létrejötte

Az elkülönített állami pénzalapok az államháztartás Központi Kormányzati szférájában a Központi költségvetés és a kötelező társadalombiztosítás mellett- helyet foglaló, költségvetésen kívüli forrásokat is felhasználó, az állam egyes ágazati feladatainak finanszírozása érdekében létrehozott önállóan gazdálkodó szervezetek, melyeket az államháztartásról szóló - többször módosított - 1992. évi XXXVIII. törvény, az egyes alapokat meghatározó törvények, valamint azok végrehajtásáról szóló rendeletek szabályoznak.

Elkülönített állami pénzalapokat csak törvénnyel lehet létrehozni. A törvénynek tartalmaznia kell:

- az elkülönített állami pénzalap rendeltetését,
- bevételi forrásait,
- a teljesíthető kiadásokat,
- a rendelkezésre jogosult, felhasználásért felelős miniszter megjelölését.

Az elkülönített állami pénzalapok költségvetés alapján gazdálkodnak. Költségvetésüket és annak végrehajtásáról szóló zárszámadásukat, a központi költségvetésről és annak zárszámadásáról szóló törvényjavaslattal együtt, az Országgyűlés fogadja el.

Az „elkülönített” - tehát költségvetéstől független forrásokkal is gazdálkodó - pénzalapok eredeti szerepe, hogy a szűkös anyagi forrásokkal rendelkező területeken tehermentesítsék az állami költségvetést, az önkormányzatokat és a társadalombiztosítást. Az államháztartási törvény szerint olyan alap nem működhet, amely tisztán csak költségvetési forrásból táplálkozik.

Az állami feladatellátás szempontjából e kis büdzsék kiszámíthatóbbak, mint maga a központi kassa. Év végére megmaradó úgynevezett pénzmaradványaikat ugyanis a következő esztendőben is felhasználhatják, a visszatérítési kötelezettséggel nyújtott támogatások révén befolyó bevételek pedig ismét az alap forrásait szaporítják. Gazdálkodási stabilitásukat az is garantálja, hogy pénzüket csak törvénnyel lehetne elvonni. Az alrendszer szakmai, információs, tervezői, szervezői mechanizmussal, apparátussal rendelkezik.

Bár az alapok felügyeletét az illetékes szakminiszterek látják el, az alapok gazdálkodása nem függ a tárcáktól. A decentralizált alapok közül igen sok közvetlenül is hatni képes a gazdaság fejlődésére, azaz a velük szemben támasztott eredeti követelményeket teljesíteni tudja. Végző soron forrásaik révén képesek a gazdasági fejlődés „motorjává” válni. Azonban az alapok gazdaságra kifejtett hatásai csak addig pozitívak, ameddig nem sértik a versenysemlegességet, a piaci gazdálkodást.

Ha az állami beavatkozás - azaz az alapokon keresztüli forráshoz juttatás - központi kiválasztás alapján, néhány gazdálkodó javára történik, akkor negatív hatás érvényesülhet. Ahhoz, hogy az alapok valóban be tudják tölteni funkciójukat, elengedhetetlen volt egy olyan garanciarendszer felállítása, amely biztosítja az alapok feletti hatékony ellenőrzést és kizárja annak lehetőségét, hogy az alapok pénzeszközeinek felhasználása kikerüljön az országgyűlés ellenőrzése alól.

Az alap elláthat gazdasági feladatokat (pl. elmaradott térségek fejlesztése), illetve megvalósíthat konkrét közösségi célokat (pl. ifjúságvédelem, környezetvédelem). Ebből kifolyólag kiadásai lehetnek vissza nem térítendőek vagy visszerhesek.

A közgazdasági szakirodalom az elkülönített alapok **előnyének** tartja, hogy:

- a célfedezet következtében az alapok a költségvetéssel szemben bizonyos önállósággal rendelkeznek. Ez az önállóság megnyilvánul a pénzeszköz felhasználásában csakúgy, mint a gazdálkodásban. A pénzfelhasználás és a gazdálkodás önállósága nagy előnyt jelenthet a költségvetési szervekhez viszonyítva;
- az állampolgárok, vállalatok egy meghatározott célhoz könnyebben hozzájárulnak, mint a globális állami feladatokhoz. Forráshiány esetén a hozzájárulás szerepe különösen fontos lehet;
- a pénzeszközöket rugalmasan használják fel és demokratikus döntéseket hoznak.

A célalapoknak azonban nemcsak előnyei, hanem **hátrányai** is vannak:

- a népképviselői ellenőrzés szerepe minimális, hiszen a parlament csak bizonyos időszakonként vizsgálja felül azokat;
- a költségvetési, közösségi funkciók ellátása függetlenné válik a gazdasági helyzettől;
- az ellenőrzés, az áttekinthetőség bonyolulttá válik.

Az elkülönített alapok pozitív vagy negatív jellegét, indokoltságukat vagy megszüntetésüket azonban mindig csak az adott gazdasági környezetben és konkrétan meghatározott célok ismeretében lehet eldönteni.

7.2. Az alapok finanszírozása

Az alapok finanszírozása a kincstáron keresztül történik, ezért a támogatások finanszírozására utólag kerül sor a pénzellátási terv alapján a teljesítéskor, illetve a saját forrás kimerülésekor. A különbözőtöbbféle forrásból jutottak hozzá az alapok: az adó jellegű befizetésekből a nem adó jellegű vállalkozói befizetésből, járulékból, a különféle tőkebevételekből, illetve a felvett hitelekből. Valamint rendelkezésükre áll - minden évben - az alapok nyitóállománya.

7.3. Az alapok a kilencvenes években

A kilencvenes évek elején hirtelen „elszaporodott” állami pénzalapokat már 1994. elején ellentmondásos légkör övezte. Különböző érdekcsoportok különböző véleményeknek adtak hangot. A miniszterek számára az alapokkal való rendelkezés presztízskérdéssé vált. A

Külföld- illetve a Honvédelmi Minisztérium kivételével valamennyi tárcának külön pénzalapja lett, legtöbbször nem is egy.

A kritikusok szerint ugyanakkor a pénzalapok számának radikális csökkentése vált elkerülhetetlenné, ugyanis „*ahol túl sok elkülönített pénzalap működik, ott betegeskedik az államháztartás.*” Ezt a nézetet osztotta az Állami Számvevőszék is, amely háromféle szempontból vizsgálta az alapok működését, (törvényességi, célszerűségi és eredményességi), megállapította, hogy a legnagyobb probléma az eredményességgel van.

A Pénzügyminisztérium is hasonlóan vélekedett, azonban azt javasolta, hogy ne szüntessék meg az alapokat, hanem vonjanak össze néhányat az egyes alapok céljai közti átfedések kiküszöbölésére, az azonos célt szolgáló pénzek egyesítése, tehát a hatékonyabb finanszírozás végett.

Összevonták a mezőgazdasággal kapcsolatos hat alapot. Később javaslatot nyújtottak be a gazdaságfejlesztéssel kapcsolatos alapok „egy kézbe” adására. Így a foglalkoztatási-, a területfejlesztési, a befektetés ösztönzési, a kereskedelemfejlesztési és a műszaki fejlesztési alap összevonásával született új forrás a Pénzügyminisztérium kezelésében. Az alapok e racionális átszervezésével kiküszöbölhetővé vált az ellátott feladatok közötti számos átfedés és az emiatt jelentkező pazarlás.

Az Állami Számvevőszék 1994. augusztusában tett le az Országgyűlés asztalára egy összeállítást arról, hogy mit tapasztalt az elkülönített állami pénzalapok kezelőinél az 1990. és 1994. között végzett ellenőrzések során. A jelentés ismételt megállapítja, hogy az alapok száma indokolatlanul magas, zavarja az államháztartás rendszerében a tisztánlátást, a szakmai feladatok kiadási igényeinek tényleges megismerését. Azonban ennél még súlyosabbnak tartja, hogy az alapok átvállalva a költségvetés feladatait tulajdonképpen ellehetetlenítik annak pontos megállapítását is, hogy valójában mennyi a költségvetés hiánya.

Az ÁSZ véleménye szerint az alapok fontos állami feladatokat látnak el, de ez még nem indokolja elkülönültségüket. Az alapokat kezelő kormányzati szervek azonban kifejezetten ellenérdekeltek a tisztább, átláthatóbb viszonyok megteremtésében, hiszen ezekkel a pénzekkel szabadabban gazdálkodhatnak, mint a közvetlen központi költségvetési támogatással. Végül újra felvetette az alapok számának radikális csökkentését és koncentrálásukat néhány kiemelten kezelt állami feladat köré.

7.4. Az elkülönített állami pénzalapok költségvetési integrációja

Egy 1995. júliusi kormányhatározat után csak a Nemzeti Kulturális Alap, az Útalap, a Központi Környezetvédelmi Alap és a Vízügyi Alap működött tovább a korábbi formában. Ezek azok az alapok, amelyeknél a finanszírozás sajátossága, a feladatok homogenitása illetve a döntési folyamat különlegessége ezt indokolja.

A többi alap közül ötöt (Foglalkoztatási Alap, a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Rehabilitációs Alap, a Szakképzési Alap és a Bérgarancia Alap) összevonva jött létre a Munkaerőpiaci Alap, illetve 1997-től működik a Központi Nukleáris Pénzügyi Alap.

Az Orbán-kormány folytatta az alapok számának a csökkentését; mindjárt első költségvetési törvényével megszüntette az Útalapot, a Vízügyi Alapot, a Központi Környezetvédelmi Alapot, és a már említett módon a Nemzeti Kulturális Alapot. Megtartotta ugyanakkor az 1998-ban létesített, és a Paksi Atomerőmű Rt. befizetéséből gazdálkodó **Központi Nukleáris Pénzügyi Alapot**, illetve a több korábbi munkaügyi alapot egyesítő **Munkaerőpiaci Alapot**. Az alapok száma az Orbán-kabinet idején nem is nőtt tovább.

A 2002-es országgyűlési választást követően felálló Medgyessy-, majd Gyurcsány-kormány időszakában azonban már ismét az alapok számának növekedését hozta. A Kutatási és Technológiai Innovációs Alap, a határon túli magyarságot támogató Szülőföld Alap és a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap után az újjászülető Nemzeti Kulturális Alap immár egy cikluson belül a negyedik új önálló pénzügyi egység az államháztartáson belül.

Az Állami Számvevőszék véleménye szerint indokolatlan az állami alapok számának a felduzzasztása, ráadásul az új alapok létrehozását nem előzték meg – vagy a számvevőkhöz legalábbis nem jutottak el – a megfelelő háttér tanulmányok. Ezek szervezeteinek létrehozása pedig önmagában is jelentős személyi és technikai kiadásokat indukált.

Az elkülönített állami pénzalapok vizsgálatánál szerzett kedvezőtlen gazdálkodási tapasztalatok alapján a korábbi években sorozatosan kérte az ÁSZ e forma célszerűségének a felülvizsgálatát. Még a 2002-re összesen megmaradt két alap működésével kapcsolatban is számos megtakarítási lehetőséget ajánlottak a kormány figyelmébe, elsősorban a Munkaerőpiaci Alap vonatkozásában. Legutóbb, a 2004-es zárszámadás kapcsán a Wesselényi-alap fenntartásának indokoltságát is megkérdőjelezték a szakértők. A számvevők szerint a költségvetési célok megvalósításának számos más, költséghatékonyabb módja is lenne. A magas működtetési költségek elkerülése érdekében az egyik járható út – a nemzetközi trendeknek megfelelően a programfinanszírozás kiterjesztése lehetne.

A 2015-ben működő elkülönített állami alapok

Alap / (Felelős)	Cél	Bevételek	Kiadások
Nemzeti Foglalkoztatási Alap (Korábban Munkaerőpiaci Alap) (Felelős: Nemzetgazdasági miniszter)	<ul style="list-style-type: none"> - Munkanélküliek ellátásának biztosítása, - foglalkoztatási helyzet javítása, - képzési programok 	<ul style="list-style-type: none"> - járulékok (álláskeresési járulék, munkaerőpiaci járulék) - költségvetési támogatás - egyéb 	<ul style="list-style-type: none"> - célhoz kapcsolódó kifizetések, - alap működésének a kiadásai, - képzés feltételeinek a megteremtése - munkahelyteremtés
Központi Nukleáris Pénzügyi Alap (Felelős: Nemzeti fejlesztési miniszter)	<ul style="list-style-type: none"> - Radioaktív hulladékok elhelyezése - Paksi atomerőmű leszerelése 	<ul style="list-style-type: none"> - Radioaktív anyagokat elő-, ill. átalakítók, valamint felhasználók befizetései 	<ul style="list-style-type: none"> - elhelyezés, tároló kialakítása - alap működését biztosító kiadások
Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Alap (Felelős: Nemzetgazdasági miniszter)	<ul style="list-style-type: none"> - A veszélyeztetett területeken élők éves díj fejében kártérítést kaphatnak belőle. - A fizetendő éves díj mértékét az ingatlan értéke mellett annak fekvése határozza meg. 	<ul style="list-style-type: none"> - A veszélyeztetett területeken élők befizetései. A fizetendő éves díj mértékét az ingatlan értéke mellett annak fekvése határozza meg. - Állami támogatás 	<ul style="list-style-type: none"> - A díj befizetése fejében az alap baj esetén - legfeljebb 15 millió forint értékben - megtéríti a teljes anyagi veszteséget.
Kutatási és Technológiai Innovációs Alap (Felelős: Nemzetgazdasági miniszter)	<ul style="list-style-type: none"> - Az ország versenyképességének és fenntartható fejlődésének az új ismereteken és azok alkalmazásán alapuló erősítése. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gazdasági társaságok által befizetett innovációs járulék (adóalap 0,3 százaléka), - állami támogatás, - önkéntes befizetések, adományok. 	<ul style="list-style-type: none"> - Alapkutatás, kutatás-fejlesztés, ipari vagy alkalmazott kutatás, technológiai innováció, melyek célja, új és versenyképes termékek, eljárások, szolgáltatások kifejlesztése.

Bethlen Gábor (korábban Szülőföld) Alap (Felelős: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium)	- Szülőföldön való boldogulás feltételeinek megteremtése, a határon túli magyarok számára, - identitásuk megőrzésének a segítése.	- Magyar állampolgárok adójuk 1%-át felajánlhatják. - önkéntes befizetések, adományok - Költségvetési támogatás	- Határon túli magánszemélyek, oktatási intézmények, kutatóintézetek, civil szervezetek, önkormányzatok, vállalkozások pályázati úton való támogatása.
Nemzeti Kulturális Alap (Felelős: Nemzeti erőforrás miniszter)	- Nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, terjesztésének a támogatása.	- Bizonyos termékek és szolgáltatások után befizetett járulék, - önkéntes befizetések, - költségvetési támogatások.	- Kulturális évfordulók, fesztiválok, rendezvények támogatása, - nemzetközi kulturális kapcsolatok támogatása.

A kormány 2010 végén a nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes javaslatára döntött arról, hogy a Szülőföld Alap általános jogutódjaként létrehozza a Bethlen Gábor elkülönített állami pénzalapot, egységesítve a határon túli magyarságnak szánt támogatási rendszert. Az alap célja a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való anyagi és szellemi gyarapodásának, az anyaországgal bővülő és erősödő kapcsolattartást elősegítő programok megvalósításának támogatása.

7.4.1. Nemzeti Foglalkoztatási Alap (korábban Munkaerőpiaci Alap)

A Munkaerőpiaci Alapot a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény szabályozza. E törvény VI. fejezete részletezi az Alap célját, feladatait, szabályozza a befizetéseket.

A törvény szerint a Munkaerőpiaci Alap a Munkanélküliek Szolidaritási Alapja, a Foglalkoztatási Alap, a Szakképzési Alap, a Rehabilitációs Alap, valamint a Bérgarancia Alap összevonásával létrehozott elkülönített állami pénzalap. Az összevonásra került alapok követelése és tartozásai a Munkaerőpiaci Alapot illetik meg, illetőleg terhelik. A Munkaerőpiaci Alap célja a következő:

- az álláskereső támogatásának biztosítása,
- a munkaerő alkalmazkodásának, az álláskereső munkához jutásának támogatása,
- a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalói szociális biztonságának elősegítése,
- a képzési rendszer fejlesztésének támogatása,
- a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának elősegítése,
- hozzájárulás a korengedményes nyugdíjak kifizetésének részbeni finanszírozásához,
- az egyes alaprészekből finanszírozott ellátások, támogatások működtetésével kapcsolatos kiadások fedezetének biztosítása, valamint
- az Állami Foglalkoztatási Szolgálat működési és fejlesztési kiadásainak finanszírozásához,

- az Európai Foglalkoztatási Szolgálat működési és fejlesztési kiadásainak finanszírozásához történő hozzájárulás.

A Munkaerőpiaci Alappal a foglalkoztatáspolitikai és munkaügyi miniszter rendelkezik. Rendelkezési jogát a törvény meghatározta kereteken belül a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületével (MAT), a Munkaerőpiaci Alap képzési alaprésze tekintetében az oktatási miniszterrel megosztva gyakorolja.

A Nemzeti Foglalkoztatási Alap előre meghatározott, összetett célok érdekében biztosíthatja olyan programok megvalósításának pénzügyi fedezetét, amelyek térségi foglalkoztatási célok megvalósítására, munkaerő-piaci folyamatok befolyásolására, valamint a munkaerő-piacon hátrányos helyzetben lévő rétegek foglalkoztatásának elősegítésére irányulnak.

A Nemzeti Foglalkoztatási Alap célja a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez, a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával, egységes kezelésével:

- a) az álláskeresők ellátásának biztosítása,
- b) a munkaerő alkalmazkodásának, az álláskeresők munkához jutásának támogatása,
- c) a felszámolás alatt álló gazdálkodó szervezetek munkavállalói szociális biztonságának elősegítése,
- d) a képzési rendszer fejlesztésének támogatása,
- f) hozzájárulás a korengedményes nyugdíj helyébe lépő korhatár előtti ellátás kifizetésének részbeni finanszírozásához,
- g) az egyes alaprészekből finanszírozott ellátások, támogatások működtetésével kapcsolatos kiadások fedezetének biztosítása, valamint
- i) az Európai Foglalkoztatási Szolgálat működési és fejlesztési kiadásainak finanszírozásához történő hozzájárulás.

(3) A Nemzeti Foglalkoztatási Alapon belül - a pénzeszközök felhasználásának célja szerint - a következő alaprészeket kell elkülöníteni:

- a) szolidaritási alaprészt az álláskeresési járadék, a nyugdíj előtti álláskeresési segély, az álláskeresési segély, a munkanélküli járadék, a pályakezdők munkanélküli segélye, az előnyugdíj, a nyugdíj előtti munkanélküli segély, az álláskeresést ösztönző juttatás, a költségtérítés (31. §), valamint ezek juttatásával kapcsolatos postaköltség finanszírozására;
- c) foglalkoztatási alaprészt, a foglalkoztatást elősegítő támogatások, a nem az állami foglalkoztatási szerv által nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtására, az állami foglalkoztatási szerv által az alap- és középfokú oktatási intézményben pályaválasztás elősegítése érdekében szervezett munkaerőpiaci információkat nyújtó rendezvény kiadásaira, valamint keresetpótló juttatással kapcsolatos postaköltség finanszírozására;
- d) bérgarancia alaprészt, a Bérgarancia Alapról szóló 1994. évi LXVI. törvényben meghatározott támogatás finanszírozására;
- e) a képzési alaprészt, a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló törvényben, valamint a felnőttképzésről szóló törvényben meghatározott feladatok, támogatási programok finanszírozására;

7.4.2. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap

Az államháztartásról szóló **1992. évi XXXVIII. törvény** szerinti elkülönített állami pénzalap. Az Alappal az atomenergia-felügyeleti szervet felügyelő miniszter rendelkezik. Az

Alap kezelője az atomenergia-felügyeleti szerv. A Központi Nukleáris Pénzügyi Alapot az atomenergiáról szóló **1996. évi CXVI.** törvény szabályozza. A törvény VI. fejezete részletezi az Alap célját, feladatait, szabályozza a befizetéseket.

A Központi Nukleáris Pénzügyi Alap a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, valamint a kiégett üzemanyag átmeneti és végleges elhelyezésének, továbbá a nukleáris létesítmények leszerelésének (lebontásának) költségeit az Alapba történő befizetés útján kötelesek biztosítani. A befizetés mértékének megállapításakor figyelembe kell venni a leszereléskor keletkező radioaktív hulladékok végleges elhelyezésekor, valamint a kiégett üzemanyag átmeneti és végleges elhelyezésekor felmerülő valamennyi költséget.

Ismétlő kérdések

1. Milyen okok tették szükségessé az elkülönített állami pénzalapok létrehozását?
2. Milyen elkülönített állami pénzalapok léteznek jelenleg?
3. Mik a főbb feladatai a Munkaerőpiaci Alapnak?

Irodalom

Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény; 63.§ (1)

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény; 39.§ (2), 39/A.§ (1)

Baka Istvánné - Bánfi Tamás - Sulyok-Pap Márta (1996): Pénzügytan II. Budapest, BKE.

Bod Péter Ákos (2002): Gazdaságpolitika. Intézmények, döntések, következmények. Aula, Budapest, 2002.

Heller Farkas (1943): Pénzügytan. Budapest, Magyar Közgazdasági Társaság, 1943.

Horváth Ferenc (1998): Államháztartástan. Budapest, Osiris, 1998.

8. A költségvetés egyenlege, az államadósság

Az utolsó fejezetben az állam gazdálkodásának eredményessége, a költségvetés egyenlege és az államadósság kerül a figyelem középpontjába. Az olvasás során fény derül az államadósság – vagyis az egyes alrendszerek együttes adósságának – típusaira, okaira, illetve kezelésének lehetséges módjaira. A magyar államadósság elmúlt évekbeni alakulásának megismerésén túl a környező országok államadósság-finanszírozási problémáiba is betekintést nyer.

8.1. A költségvetés egyenlege és a hitelrendszer

A költségvetés, hasonlóan más jövedelemtulajdonoshoz, bevételeinél többet is és kevesebbet is költhet. Abban az esetben, ha a költségvetési mérlegben (az év lezártaival) a bevételek meghaladják a kiadásokat, *szufficitről* beszélünk, amelyek vagy az állami pénzkészlet nő, vagy az adósságállomány mérséklődik. Abban az esetben pedig, ha a költségvetés bevétele kisebb, mint a kiadása, *deficittel* van dolgunk, amely vagy az állami pénzkészletet csökkenti, vagy pedig az adósságállományt növeli.

Az elsődleges deficit vagy szufficit azt mutatja, hogy milyen a viszony a bevételek, valamint a nettó kamatfizetés és kölcsöntörlesztés nélküli kiadások között. Abban az esetben, ha az alapvető deficit zérus, akkor a bevételek fedezik az állami vásárlást és transzferfizetést. Pozitív elsődleges egyenleg, azaz szufficit esetén a bevételek részben vagy egészben fedezetet nyújtanak a nettó kamatfizetésre és a kölcsön törlesztésére is. Negatív elsődleges egyenleg, azaz hiány esetén a bevételek még az állami vásárláshoz és a transzferkifizetésekhez sem elégségesek, a deficit tovább növeli a költségvetés jövőbeli terheit.

8.2. Az államadóssági fogalma, típusai

Az államadósság egy adott országban a helyi (önkormányzati), és a központi kormány adósságainak összege. Az államadósság fogalmába beletartozik az állami kezesség- és garanciavállalás miatt keletkezett hiteltartozás, az elkülönült pénzalapok, valamint az állami vállalatoktól átvállalt hiteltartozás is. A leértékelés miatt egységnyi valutáért több hazai pénzt kell fizetni, ezért a jegybanknál kezelt külföldi adósságállomány nagyságának és a leértékelés százalékának megfelelően nő a belföldi államadósság nagysága is. A hazai valuta felértékelése természetesen ellenkező hatású.

Az államadósság tipikusan deficitfinanszírozással keletkezik, ha a költségvetésnek nincs elég pénzkészlete. A költségvetésnél a bevételek és a kiadások eltérő időpontban jelentkeznek, az esetleges időbeli aszinkron áthidalására rövid lejáratú hitel felvétele válhat szükségessé. Ha a hitel az adott évben visszafizetésre kerül, akkor ez a pénzmozgás a költségvetési beszámolóban nem szerepel, tehát nem része az államadósságnak, ha viszont a visszafizetés nem történik meg, akkor nő az államadósság.

Az államadósság *belföldi* finanszírozása történhet:

- államháztartáson belül (pl. a központi költségvetés értékpapírjait a társadalombiztosítás jegyzi);

- jegybanki hitelnyújtással (pl. közvetlen költségvetési hitelnyújtással vagy az állampapírok más bankoktól való megvásárlásával, azaz refinanszírozással);
- üzleti bankok által, értékpapírok vásárlásával;
- vállalatok és a lakosság által.

Az államadóságot *külföldről* finanszírozhatják:

- nemzetközi szervezetek;
- más országok kormányai;
- külföldi bankok;
- nemzetközi alapok.

Az államadóság finanszírozásának eszközei:

- hosszú lejáratú kötvény;
- rövid lejáratú kötvény és kincstárjegy;
- hosszú lejáratú kölcsön;
- rövid lejáratú kölcsön és hitel.

Nagy volumenű államadóságnál különösen szükség lehet az adósság menedzselésére, amely az államkölcsönökkel kapcsolatos kamatfizetési, határidő és keresettség szint szerinti manipulációt jelent. Ezzel szemben a konverzió a kölcsönfeltételek utólagos módosítása, a rövid lejáratú adósságok hosszú lejáratra való váltása, valamint a régi kötvények új, megváltozott kamatlábbal kibocsátott kölcsönre való cseréje.

8.3. Az adósság keletkezése és az adósságpolitika

Magyarország túlzott mértékű eladósodásához vezető út a hetvenes évek elején kezdődött. Az 1974-es olajárrobbanást követően az olajexportáló országok ún. „olajdollárjai”, likviditás bőséget eredményeztek a nemzetközi pénzpiacokon. A hatvanas évek végén a szocialista országok is megjelentek a nemzetközi tőkepiacon. Magyarország az 1968-ban bevezetett Új gazdasági mechanizmus keretében a fokozatos nyugati irányú (re)orientáció mellett is letette a voksát.

A piacgazdaságokban az energiaárak megsokszorozódása nyomán, nyomban megindult az energiaigényes iparágak részbeni leépítése, az energiával való takarékoskodás, valamint az olcsó energiaforrások utáni kutatás is. Másrészt ezek az országok hagyták, hogy az energiaárak emelkedése átgyűrűzzön az egész árrendszerbe, ami jelentős inflációval járt. A nyugati árszint jelentősen megemelkedett, Magyarország cserearánya pedig jelentősen romlott a konvertibilis devizában értékelt külkereskedelmében. A folyó fizetési mérleg évről évre jelentős hiánnyal zárult, amelyet az ország jelentős külföldi kölcsönökkel finanszírozott. A nyugati piaci lehetőségek ezzel párhuzamosan – részben az általános recesszió, részben a közös európai agrárpolitika létrejöttével – drasztikusan beszűkültek.

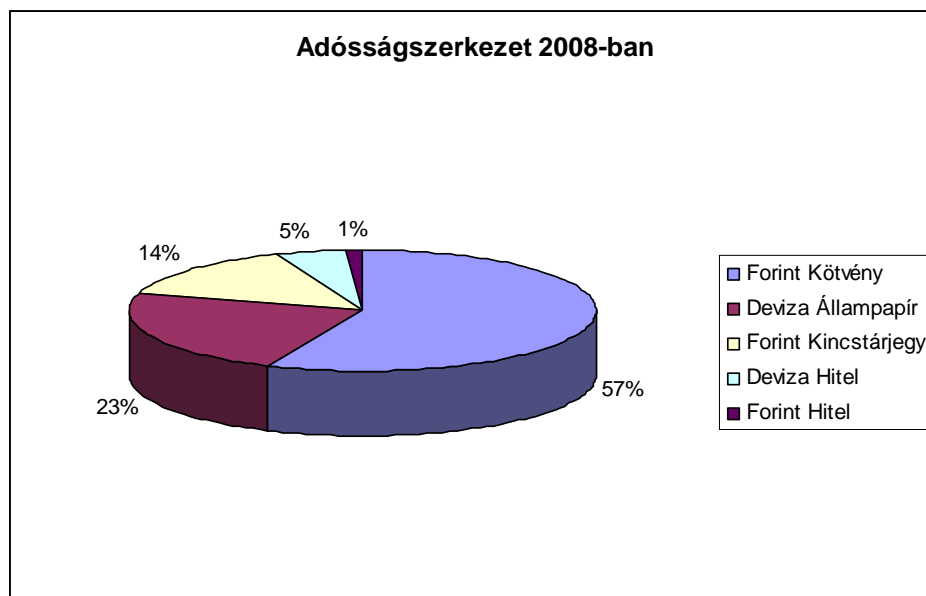
Súlyos extern hatásként jelentkezett hazánk számára, hogy az Amerikai Egyesült Államok a monetarista gazdaságpolitika jegyében meghirdette az inflációellenes küzdelmet, ami a dollár kamatlábának jelentős növekedését jelentette. Ez jelentősen megrágította a felgyülemelő államadóság finanszírozását. Magyarország a fizetéseképtelenség határán 1982-ben csatlakozott a Nemzetközi valutaalaphoz. Ennek, s a beindított restriktív politikának köszönhetően átmenetileg újra feljavult az ország hitelképessége.

A nyolcvanas évek közepén újabb eladósodási hullám vette kezdetét, a szocialista vezetés „gyorsítással” kívánt kinőni az adósságból. Ezt a beruházások növelésével kívánták elérni. Mivel a beruházási javak jelentős részét is nyugatról kellett importálni, a folyó fizetési mérleg hiánya jelentősen megnőtt, amit természetesen kölcsönből finanszíroztak.

Magyarország a rendszerváltáskor 20,5 milliárd dollár külső adóssággal rendelkezett, amely szűkre szabta az induló demokrácia gazdaságpolitikai lehetőségeit. Magyarország 1988-tól 1996-ig igen szigorú kereslet-visszafogó politikát követett. Ennek hivatalosan két oka volt. Az infláció megfékezése, valamint annak külkereskedelmi többletnek a kitermelése, amely az adósság kamatainak a fizetéséhez szükséges, de a privatizációs politika is az adósságfizetésnek rendelődött alá.

Közben megkezdődött az adósságállomány átstrukturálása is. A kilencvenes években Magyarország a külföldi hiteleinek zömét kötvények formájában vette fel, így a kötvények aránya a hosszú lejáratú hitelállományon belül, fokozatosan nőtt, a bankhiteleké pedig fogyott, ahogy az ország a korábban felvett hiteleket törlesztette.

A rendszerváltás után tehát Magyarországnak jelentős külső adósságai voltak, belső adósságállománya viszont jelentéktelen volt. A 90-es évtized végére ezzel szemben a mintegy 24 milliárd dolláros bruttó külső adósság mellett számottevő, 15 milliárd dollár belső államadóssággal kellett számolni. A növekvő belső eladósodás elsődleges forrása az 1991-ben elfogadott monetáris törvénycsomag volt. Ebben a jegybankra vonatkozó új törvényben az állam, az éves költségvetési deficit fedezésére, csak az éves költségvetési bevételek 3%-ának mértékéig adott módot pénznyomással (nulla kamatozású jegybanki hitel). A költségvetési deficit túlnyomó részére a pénzpiacon felvett hitelek nyújtanak fedezetet a törvény értelmében. Ezáltal a kormány lemondott arról a lehetőségről, hogy olcsón finanszírozza a piaci átmenet, a globalizáció és a modernizáció költségeit.



Forrás: Adósságszerkezet 2008. Államadósság Kezelő Központ Zrt. Jelentése, www.akk.hu

8.4. Adósságkezelés

Az adósságkezelés elsősorban technikai feladat, céljai pedig a következők:

1. A túlzott eladósodás elkerülése, vagyis a hitel felvétel mennyiségi szabályozása úgy, hogy a hitelállomány ne érje el a kritikus szintet (GDP 80 %-a).

2. A hitelfelvétel szabályozása, úgy, hogy a jövőbeli éves tőketörlesztési kötelezettség nagyjából azonos szintű legyen, vagyis ne legyenek a szerződésekben megállapított jövőbeli tőketörlesztésben „dudorok”.
3. Annak elérése, hogy az adósság minősége a tőkepiac adott körülményei és feltételei közepette a lehető legjobb legyen.
4. Az adósságszolgálati kötelezettségnek a fennálló szerződések alapján való pontos teljesítése.

Magyarországon a külföldi adósság kezelése 1999 végéig a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozott. Azóta ezt az Államadósság Kezelő Központ (ÁKK) végzi a költségvetés belső adósságának kezelésével együtt, de saját egyre fogyó külső adósságát még mindig a Nemzeti Bank kezeli.

Az Államadósság Kezelő Központ a tevékenységét önálló jogi személyiségű, részben önállóan gazdálkodó költségvetési szervként végzi. Az ÁKK kezeli, folyamatosan megújítja és nyilvántartja a költségvetés forint- és devizaadósságát. A belföldi piacon az ÁKK további feladatai az aukciók és jegyzések lebonyolítása, az állampapírpiac intézményrendszerének folyamatos fejlesztése és az átláthatóság és nyíltság jegyében az államadósság finanszírozásával és az állampapírpiaccal kapcsolatos információk széles körű és gyors közzététele. A külföldi adósság vonatkozásában az állam nevében eljár a szükséges források bevonása érdekében, kezeli a költségvetés devizaadósságát, gondoskodik az adósságszolgálat időbeni teljesítéséről és ügynökén, a Magyar Nemzeti Bankon keresztül fedezeti műveleteket köt a kockázatok csökkentése céljából.

A pénzügyminiszter az országgyűlés által elfogadott éves költségvetési törvény felhatalmazása alapján az ÁKK útján bocsátja ki a finanszírozási igény biztosítását szolgáló állampapírokat és vesz fel hiteleket. Az éves finanszírozási igény az adott évi költségvetési hiánynak, a lejáró állampapíroknak és hiteleknek az összege, amelyhez hozzáadódhat egyéb, a költségvetési törvényben foglalt feladat finanszírozási szükséglete is (pl. a társadalombiztosítás hiányának átmeneti fedezése).

A költségvetés finanszírozási igénye alapján és a finanszírozási stratégiában megfogalmazott céloknak megfelelően az ÁKK elkészíti a költségvetés éves finanszírozási tervét, melynek keretein belül rögzítik az állampapír-kibocsátások és hitelfelvételek nagyságát, futamidejét, devizanemét és ütemezését. A finanszírozási tervet a Kincstári Tanács hagyja jóvá. Az ÁKK a már megvalósult finanszírozás, a finanszírozási igény, valamint a piaci információk alapján folyamatosan aktualizálja a finanszírozási tervet. A finanszírozási terv szolgál az állampapír-kibocsátások alapjául.

A nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a központi bank függetlenné vált, a törvény megtiltja a központi bank elsődleges piaci vásárlásait, vagyis az utolsó csatorna is felszámolásra került, amelyen keresztül a központi bank közvetlenül finanszírozhatta a költségvetést. A Jegybanktv. az MNB alapvető feladataként a nemzeti fizetőeszköz belső és külső vásárlóerejének védelmét jelöli meg. Ennek megfelelően a központi bank kizárólag monetáris politikai célú beavatkozásai révén vesz részt az állampapírpiacon.

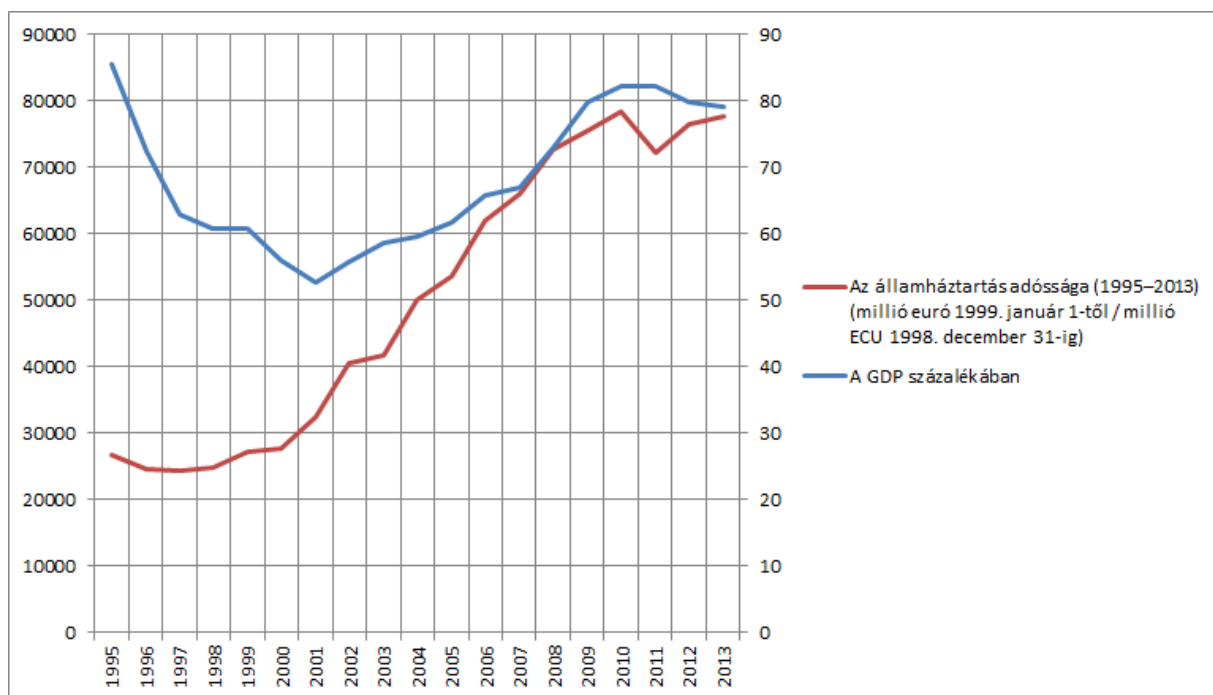
2001. március 1-jétől az ÁKK kiválik a Kincstárból és 100%-os állami tulajdonú részvénytársasággá alakul át. Az ÁKK Rt. a jogok és kötelezettségek tekintetében a Magyar Államkincstár Államadósság Kezelő Központ általános jogutódja. Az ÁKK Rt. működése körében az MNB-nél pénzforgalmi számlát vezet, valamint devizaszámlát nyithat és feladati ellátásához a KELER Rt.-nél értékpapír letéti- és értékpapírszámlát vezet.

8.5. A magyar államadósság alakulása az elmúlt években

Az ország költségvetési helyzetének megítélése szempontjából meghatározó jelentőségű az államadósság mértéke. Az államadósság nemzeti jövedelemhez mért nagysága sűrített formában ad információt az ország jövőbeli mozgásteréről. Az államadósság a gazdaság egyik legösszetettebb mutatószáma, hiszen a fontos gazdasági mutatók – növekedés, költségvetési hiány, infláció, kamatszint – mindegyike hatással van alakulására. Így az államadósság tényleges és várható változásában a legfontosabb gazdasági változók együttes hatása érhető tetten. Az államadósságot a jövőbeli adóbevételekből kell majd a magyar államnak visszafizetnie, ezért ha nő az államadósság nemzeti jövedelemhez viszonyított aránya, akkor a jövő terhére növekszünk, ha pedig csökken, akkor tehermentesítjük az előtünk álló éveket. Ha magas az államadósság nagysága, akkor több adót kell majd a jövőben az adósság visszafizetésére és kamatokra fordítani, és így vagy több adót kell befizetnünk, vagy pedig kevesebb költségvetési pénz marad az egészségügyre, az oktatásra, nyugdíjakra és beruházásokra.

A magyar költségvetési adósságállomány GDP-hez viszonyított aránya a kilencvenes évek tendenciáit folytatva 2001 végére, 2002 elejére jóval alacsonyabb szintet, 53% körüli értéket ért el, mint a maastrichti szerződésben rögzített adósságarányra vonatkozó konvergencia kritérium (60%). Az államadósság ilyen mértékű csökkenése mutatta a költségvetésnek a gazdasági növekedés üteménél jóval kisebb arányú költségezését. A közalkalmazottak jelentős (50%-os) béremelése, a rosszul tervezett és végrehajtott kormányzati döntések, a 2008-as gazdasági válság (beleértve annak árfolyamhatását is) drasztikusan megemelte a magyar államadósságot, amely jelenleg kb. 23.000 milliárd Ft, ami a GDP-nek kb. 80%-a.

A magyar államadósság alakulása a GDP-hez képest 1995-2013 között



Forrás: KSH

Az államadósság döntő részét a központi kormányzat adóssága teszi ki, miután a helyi önkormányzati alrendszer több mint 1.300 milliárd Ft összegű adósságát a kormány három lépcsőben 2012-2014 között átvállalta.

Ahhoz, hogy az államadósság problémáját minél hatékonyabban kezeljük, egyszerre kell a magyar gazdaság növekedési és az egyensúlyi problémáit orvosolni. Az adósságráta nagyságát leginkább a költségvetési hiány és a gazdasági növekedés befolyásolja. Egyensúly és növekedés egymást erősítő tényezők is lehetnek, ha a gazdaságpolitika a hiány mérséklésére és a gazdasági növekedést gátló tényezők kiiktatására egyaránt figyel. A tartós sikerhez ki kell törni abból az ördögi körből, amiben a magyar gazdaság hosszú évek óta tengődik. Szakítani kell végre a magas hiány, magas adók, alacsony foglalkoztatottság, alacsony növekedés politikájával.

Az adósságráta tartós csökkentéséhez az eddigi kereslet- és jövedelem-visszafogáson alapuló egyensúlyjavítás helyett a költségvetési kiadások csökkentésére és a magyar gazdaságban meglévő aránytalanságok kezelésére van szükség. Vagyis olyan intézkedésekre, amelyek nemcsak a hiányt csökkentik, hanem a gazdaság strukturális problémáit is orvosolják. A magyar gazdaság egyik aránytalansága, hogy a foglalkoztatottakhoz képest igen magas az eltartottak száma. A másik aránytalanság, hogy az adóterhek jelentős része egy szűk körre hárul, vagyis a terhek elosztása igen egyenetlen. Ezen aránytalanságok megszüntetése az adósságráta tartós csökkentésének előfeltétele. Ezért az államadósság csökkentésének politikája egyben az adóreform és a munkahelyteremtés politikája is.

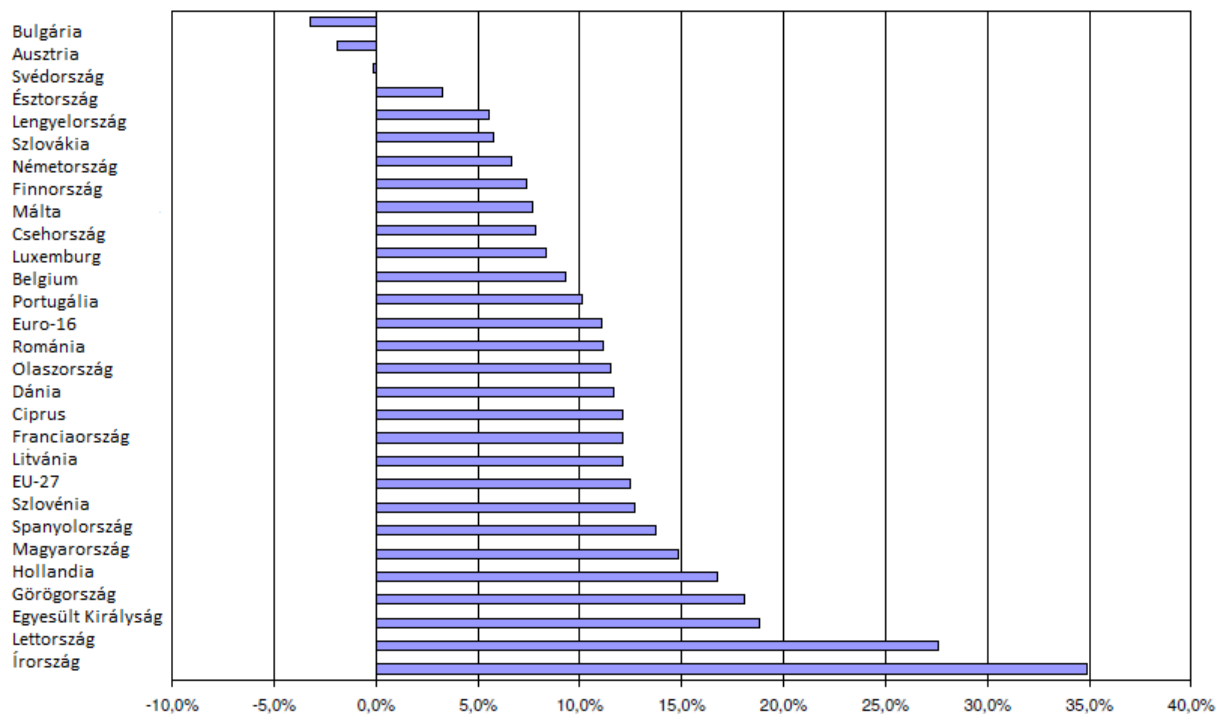
8.6. Az állami válságkezelő programok megjelenése Európában

A gazdasági válság kirobbanását követően az Európai Unió, a Nemzetközi Valutaalap és más intézmények átfogó nemzeti válságkezelő programok kidolgozását sürgették. Átfogó program alatt közgazdasági értelemben olyan ütemezett cselekvési tervet kell érteni, amely kiterjed az állami szektorra [legfontosabb területe az államháztartás működése, kiemelten pedig a költségvetés és az államadósság kérdésköre], a vállalati szektorra [beruházási és finanszírozási politika, foglalkoztatás] és a pénzügyi szektorra [forrásszerzés, meglévő ügyfelek monitoringja, likvid, szolvens és prudens működés, stb.].

Ha megvizsgáljuk az EU-27-ek 2009 óta tett kormányzati intézkedéseit, első nézésre megnyugvással tölthet el minket az a körülmény, hogy valamennyi országban alkalmaztak ezirányú intézkedéseket. Az egyes programok – bár szükségszerűen egyedileg, adott ország helyzetéhez szabottan kerültek meghirdetésre – ugyanakkor az eltelt időben általánosságban nem hoztak érdemi eredményeket, ami több makro mutató alakulásában is tetten érhető.

Az államadósság legnagyobb mértékű növekedése az államháztartás legnagyobb hiányával küzdő országokat sújtotta [Egyesült Királyság, Spanyolország, Írország, Lettország]. Ezek az országok ugyanakkor nem a legnagyobb adósságállománnyal rendelkező országok voltak. Ebben a helyzetben további aggodalomra ad okot, hogy Lejour szerint 2020-ra az EU országok államadóssága – figyelembe véve az idősödés miatt megnövekvő állami kiadási igényeket – átlagban elérheti a GDP 125%-át [Lejour 2010]. 2005 és 2025 közötti időszakban Belgiumban tisztán az idősödés hatása miatt az állami kiadások a GDP 2,7%-ával, Hollandiában 1,9%-ával, Görögországban 3,2%-ával nőnek – ha nem történnek további érdemi reformok [Lejour 2010].

1. ábra: Az államadósságok növekedése 2007 és 2009 harmadik negyedévei között



Forrás: Lejour, 2010: 2.

Megvizsgálva a 2009-2011 közötti időszakot, Lengyelországban esetében 12,1%-kal, Szlovákia esetében 18,7%-kal, Németország esetében 11,5%-kal, Csehország esetében 17%-kal volt magasabb az éves államadósság érték, miközben a korábbi időszakban még lényegesen alacsonyabb volt a növekedés. Írország esetében 45,6%, Egyesült Királyság esetében 31,9%, Hollandia esetében pedig 10% volt a növekedés a vizsgált időszakban, miközben Görögország és Magyarország esetében a növekedés csökkenésbe fordult – részben az árfolyamhatás, részben pedig egyedi, tartozás leírási intézkedéseknek köszönhetően. A számadatok tehát azt mutatják, vegyes eredményei vannak makroszinten a válságkezelési intézkedéseknek. Érdeemes áttekinteni azokat a fontosabb, „fókuszált” intézkedéseket, amelyek megvalósultak [European Institute 2011]:

- Az osztrák kormány 1,17 milliárd eurós adóemelést tervezett 2011-re a GDP arányos költségvetési hiány 3% alá csökkentése érdekében. Ebből 500 milliárd eurót a banki különadókból, a fennmaradt 617 milliárd eurót pedig a dohány-, üzemanyag és repülőjegyekre kivetett adókból várta. További 1,6 milliárd euró költségcsökkentést is megvalósítottak. A költségvetési hatások összességében 400 milliárd eurónyi többletberuházást tesznek lehetővé az oktatásban, energiaszektorban és K+F iparágban.
- Belgium helyzetét nagyban meghatározta, hogy hosszú ideig nem volt kormánya. Az új kormány várhatóan adóemelésekről kell hogy döntsön majd, amivel kapcsolatosan a nyugdíjak megadóztatása, a CO₂ kibocsátás adóztatása és a banki „krízisadó” a legvalószínűbb eszközök.
- Bulgáriában a GDP arányos államháztartási hiány 4,9%-ról 2,5%-ra történő csökkentését egy 584 millió eurós költségvetési kiadáscsökkentéssel kívánták elérni, aminek részeként az állami szektorban dolgozók létszámát 10%-kal csökkentették és 3 évre befagyasztották a béreket.

- Cipruson az üzemanyag adójának és a társasági adó 1%-os megemelésével, továbbá a közszférában létszámstoppal kívánták megvalósítani a deficit csökkentését.
- Csehországban szintén jelentős, átlagosan 43%-os bércsökkenést hajtottak végre a közszférában, továbbá 10%-kal csökkentették az ún. jóléti kiadásokat.
- Dánia esetében 3 éven keresztül megvalósuló, összesen 4 milliárd eurós költségcsökkentési program vette kezdetét. 5%-kal csökkentették családi pótlékot, 20.000 állást szüntettek meg a közszférában, továbbá a korábbi 4 évről 2 évre csökkentették a munkanélküli segély folyósításának idejét.
- Észtországban – annak ellenére, hogy az adósság mindössze a GDP 7,2%-a [!], a költségvetési hiány pedig a GDP 1,7%-a, az általános forgalmi adó további emelését tervezik⁷.
- Finnország egy új energia adó bevezetésétől 750 millió eurót bevételt remél, az édességekre és üdítőitalokra kivetett adók pedig évente kb. 100 millió euró többletbevételt fognak hozni.
- Franciaország esetében a nyugdíjhoz szükséges életkort 60 évről 62 évre emelték 2011-ben. A „pay as you go” nyugdíj rendszerben fokozatosan 41,5 évre emelik a minimális szolgálati időt ahhoz hogy valaki teljes nyugdíjat kapjon. A munkavállalók által fizetett nyugdíjjárulékot 7,85%-ról 10,55%-ra emelték. A magas jövedelműeket terhelő vagyonszármazékat 1%-kal megemelték. Az állami kiadásokat 3 év alatt 45 milliárd euróval fogják csökkenteni.
- A német állami kiadásokat a szövetségi parlament 80 milliárd euróval [!] csökkentette 2011 végén. Az állami jóléti kiadásokat 4 év alatt összesen 30 milliárd euróval csökkentik, új adót vetnek ki a nukleáris erőművek működtetőire, a katonai kiadásokat pedig 40.000 fegyveres katona leépítésével 9,3 milliárd euróval csökkentik.
- Görögországnak a következő a 2010-2013 közötti években összesen 30 milliárd euróval kellett volna csökkentenie kiadásait. Az állami szférában dolgozók bónuszainak megszüntetése mellett a béreket 25%-kal csökkentették. Hatékonyabb fellépést ígért a kormány az adóelkerülőkkal és adócsalókkal szemben, amiktől további bevételeket remélnek. A 4%-os általános forgalmi adóemelés várhatóan 1 milliárd euró bevételt tud majd eredményezni. A nyugdíjak összegét szintén csökkenti az állam, amivel párhuzamosan a nyugdíjba vonulási átlagévőt további intézkedéseken keresztül 61,4 évről 63,5 évre emelik.
- 2011-ben a magyar kormány mintegy 735 millió euró [200 milliárd Ft] összegű banki kölcsönt tervezett. Az állami kiadásokat 15%-kal tervezték csökkenteni, folytatódik a nyugdíjjogosultsági életkor emelése, a táppénzt 10% ponttal csökkentette a kormány. Mindeközben sajnos a 2011. évi államháztartás hiánya minden várakozás felülmúlva meghaladta az 1.700 milliárd Ft-ot, azaz a GDP 6%-át.
- Írország 2011-ben 6 milliárd euró összegű költségvetési hiány csökkentő programot hajtott végre.
- Olaszországban 2012-ben szintén emelték – 6 hónappal – a nyugdíj jogosultság megszerzéséhez szükséges életévet. A közszférában dolgozók fizetését

⁷ Jelen tanulmány megírásakor erről még döntés nem született.

befagyasztották. A helyi kormányzati szint részére átadott forrásokat 13 milliárd euróval [!] csökkentették.

- Lettországbán 2012 júliusában az általános forgalmi adót igen jelentősen, 10%-ról 21%-ra emelték. A közszférában dolgozók bérét ugyanakkor 25%-kal itt is csökkentették.
- Litvánia arányaiban minden más országhoz képest a legjelentősebb, 30%-os kiadáscsökkentést hajtja végre. A nyugdíjak összegét 11%-kal csökkentik, emelik a gyógyszereket terhelő adókat, a társasági adót, 2012-ben pedig további nyugdíjreform intézkedések várhatóak.
- Luxemburg esetében a 2011. évi válságra adott válaszlépésekből a közlekedésre és az oktatásra fordított kiadások csökkentése emelhető ki, összesen 370 millió euró összértékben.
- Hollandiában 2011-ben a katonai kiadások csökkentése, egyéb adók emelése és a nyugdíj jogosultsági életkor emelése mellett döntött a kormány.
- Szintén egy 1%-os általános forgalmi adó emelés, a nyugdíj jogosultsági feltételek szigorítása és a katonai kiadások csökkentése révén tartják elérhetőnek a végső költségvetési célt Lengyelországban, amely összességében 2012-2013-ban 14,4 milliárd euró költségmegtakarítást fog tudni eredményezni a becslések szerint.
- Szintén jelentős deficit csökkentést kellett végrehajtania a Portugáliának: a 2009-ben 9,3%-os GDP arányos államadósságot 2011 év végére 4,6%-ra tervezték csökkenteni. Az állami felsővezetők bérét 5%-kal csökkentették, 17 állami tulajdonban lévő vállalatot eladtak, a katonai kiadásokat pedig 40%-kal csökkentik 2013-ig.
- Romániában 2010-ben az állami tisztviselők bérét 25%-kal, a nyugdíjakat 15%-kal csökkentették. Az általános forgalmi adó kulcsának emeléséből 1,2 milliárd euró többletbevételt remélnek.
- Szlovákia esetében a klasszikus bevételi oldali műveletekkel [általános forgalmi adó kulcsának 1%-os emelése, továbbá az alkohol és benzin adójának emelése] operált a kormány 2011-ben.
- Szintén komoly kihívást jelentett Spanyolország számára a 2009-ben a GDP 11,2%-át kitevő költségvetési hiány 6%-ra csökkentése 2011 végére. Az állami dolgozók bérét 5%-kal csökkentették, miközben a nagy jövedelműekre többlet adót vetettek ki. Az állami beruházásokat 6 milliárd euróval csökkentették.
- Az Egyesült Királyság több mint 60 éve nem látott kiadáscsökkentést hajtott végre: 2011-2015 között összesen 83 milliárd euróval csökkentik az állam kiadásait. Amennyiben sikerül, a 11%-os GDP arányos hiány 2015-re 1%-ra fog csökkenni. Megfigyelhető itt is a minisztériumok kiadásainak jelentős visszafogása [19-24 %-os csökkentés], 490.000 állami munkahely megszüntetése, az egyetemeknek juttatott támogatások csökkentése, és egy szerény nyugdíj jogosultsági életkor emelés [2020-ig 65 évről 66 évre emelkedik]. 95%-ról 70%-ra csökkentik a munkanélküliek hosszútávú járadékát, az álláskeresőket pedig felfüggesztik a folyósítást. További jóléti intézkedések megnyirbálása mellett a védelmi kiadásokat 8%-kal, a rendőrség támogatását pedig 4%-kal csökkentik. Az általános forgalmi adó kulcsát 17,5%-ról 20%-ra emelték.

Ismétlő kérdések

1. Mit jelent az államadósság, milyen típusai vannak?
2. Mutassa be Magyarország eladósodásának körülményeit!
3. Milyen feladatokat rejt magában az államadósság kezelése?
4. Foglalja össze, milyen tipikus intézkedésekkel igyekeztek az európai országok enyhíteni a 2008-as gazdasági válság hatásait!

Irodalom

Halmosi Péter (2014): A gazdasági válság kezelésének eredményei és kétségei. Magyar Tudomány 2014. február.

Koháriné Papp Edit: Államháztartási ismeretek. Budapest, Perfekt Kiadó, 1998.

Vigvári András: Pénzügy(rendszer)tan. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004.

Vigvári András (szerk.): Tanulmányok adósságunk múltjáról, jelenéről és jövőjéről.. Budapest, SZGTI, 1990.

1. melléklet: Az Orbán-kormány idején létrehozott minisztériumok

A kormány új szerkezetét a 2010. évi XLII. törvény alakította ki. E szerint a minisztériumok felsorolása a következőképp alakul:

Az új minisztérium megnevezése	Örökség
Belügyminisztérium	Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium ¹ , az Önkormányzati Minisztérium ² valamint a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium ³ egyes feladatai, illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter feladatai
Honvédelmi Minisztérium	Feladatköre változatlan
Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium	A Miniszterelnöki Hivatal, valamint a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter feladatai, illetve részben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium ⁴ , az Önkormányzati Minisztérium ⁵ egyes feladatai
Külügyminisztérium	Feladatköre nagyrészt változatlan
Nemzetgazdasági Minisztérium	A Pénzügyminisztérium ⁶ , illetve részben a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium ⁷ , az Önkormányzati Minisztérium ⁸ , valamint a Szociális és Munkaügyi Minisztérium ⁹ egyes feladatai
Nemzeti Erőforrás Minisztérium	Az Oktatási és Kulturális Minisztérium, az Egészségügyi Minisztérium és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium ¹⁰ összevonásával jön létre és ide kerül az Önkormányzati Minisztérium sportpolitikáért felelős részlege is
Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	A Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium feladatai, valamint részben a Miniszterelnöki Hivatal feladatai ¹¹ , és a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium ¹² és a Pénzügyminisztérium ¹³ egyes feladatai
Vidékfejlesztési Minisztérium	A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium és a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium összevonásával jön létre

¹az áldozatsegítéssel, a bűncselekmények megelőzésével, a büntetés-végrehajtással, a határrendészettel, az idegenrendészettel és menekültügygel, a közlekedésrendészettel, a közterület-felügyelet szabályozásával, a külföldiek társadalmi beilleszkedésének el segítésével, a külföldre utazás szabályozásával, a rendészettel, a szabálysértési szabályozással, a közbiztonsággal, az élet- és vagyónbiztonság védelmével kapcsolatos feladatok

²a helyi önkormányzatokért, a katasztrófák elleni védekezésért való felelősségével kapcsolatos feladatok

³az építésügyért, a területrendezésért, a településfejlesztésért és településrendezésért, valamint településüzemeltetésért való felelősségével kapcsolatos feladatok

⁴az állampolgársági ügyekkel, az anyakönyvi ügyekkel, az igazságüggyel, a kárpótlással, a személyiadat- és laccímnyilvántartással, valamint a közigazgatás fejlesztésért való felelősségével kapcsolatos feladatok

⁵a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért, a köziratok kezelésének szakmai irányításáért, a választójogi és népszavazási szabályozásért, a választások és népszavazások lebonyolításáért, továbbá a közigazgatás-szervezésért való felelősségével kapcsolatos feladatok

⁶az államháztartással, az adópolitikával, a gazdaságpolitika makrogazdasági szabályozásával, a számviteli szabályozással, a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásával, a nemzetközi pénzügyi kapcsolatokkal, a nyugdíjjárulék és nyugdíjbiztosítási járulék-fizetés szabályozásával, valamint az egészségbiztosítási járulékfizetés szabályozásával kapcsolatos feladatok

⁷a gazdaságpolitikáért, az iparügyekért, a kereskedelemért, a külgazdaságért, a kutatás-fejlesztéssel és technológiai innovációért való felelősségével kapcsolatos feladatok

⁸a turizmusért, illetve idegenforgalomért, a vendéglátásért, a lakásgazdálkodásért és lakáspolitikáért való felelősségével

⁹a foglalkoztatáspolitikával, a szakképzéssel és felnőttképzéssel, a fogyasztóvédelemmel és a társadalmi párbeszéddel kapcsolatos feladatok

¹⁰a szociális és nyugdíjpolitikával, a családpolitikával, a kábítószer-megelőzéssel és kábítószerügyi koordinációs feladatokkal, a gyermek- és ifjúságvédelemmel, a gyermek- és ifjúsáspolitikával, a társadalmi esélyegyenlőség elmozdításának részeként a fogyatékosok esélyegyenlőségének elmozdításáért való felelősségével kapcsolatos feladatok

¹¹az audiovizuális politikáért, az informatikáért és a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosításáért, valamint az elektronikus hírközlésért való felelősségével kapcsolatos feladatok

¹²a fejlesztéspolitikáért és a fejlesztési célleírások kezeléséért, szabályozásáért és ellenőrzéséért, a területfejlesztésért és az úrkutatásért való felelősségével kapcsolatos feladatok

¹³az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért és az állami vagyon felügyeletéért való felelősséggel kapcsolatos feladatok.