



International Center for Economic Growth
European Center

MUNKAFÜZET 3.

Gáspár Pál – Halász Anita – Lepp-Gazdag Anikó

Az államháztartás működési problémái

2004. május

14 Korompai Street, H-1124 Budapest, Hungary

Tel: +36 1 248 1160 E-mail: icegec@axelero.hu Website: www.icegec.org



International Center for Economic Growth
Európai Központ

Az államháztartás működési problémái

**Az ICEG Európai Központban az államháztartási reformmal
kapcsolatosan készülő résztanulmányokat felvezető tanulmány**

Gáspár Pál – Halász Anita – Lepp-Gazdag Anikó

Budapest 2004. május

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	4
I. Az államháztartás problémái a számok tükrében	5
II. Az államháztartás eddigi reformjának hiányosságai	7
III. Az egészségügyi rendszer és reformja	8
IV. Az oktatási rendszer ellentmondásai és problémái	10
V. Az önkormányzati rendszer és problémái	12
V. A szociálpolitika ellentmondásai	15
VI. Az adórendszer problémái	18

BEVEZETÉS

Az államháztartási reform az elmúlt 15 évben napirenden lévő egyik legfontosabb gazdaságpolitikai kérdés. A reform egyes elemei sikeresen lettek megvalósítva, miközben más területen kevés változás történt, illetve egyes esetekben még a reform alapelvei körül folynak a viták. A reform lényege az állami szerepvállalás mértékének mérséklése és racionalizálása, a közjavak nyújtásának hatékonyabbá tétele, az állami kiadások és bevételek szerkezetének átalakítása. Az államháztartási reform fontosságára a magas állami újraelosztás, a rendszeresen újratermelődő magas államháztartási hiány és fejlettségi szinthez képest túlzott államadósság, az egyes alrendszerek működőképességével kapcsolatos problémák hívják fel a figyelmet. Addicionális kényszerként jelentkezik az Európai Unióba, majd ezt követően az euró-övezetbe történő belépés, mert ez olyan, a korábbi éveknél fegyelmezettebb és feszítettebb fiskális politikát igényel, amely az államháztartás változatlan szerkezte mellett nem megvalósítható.

Ez a tanulmány az ICEG Európai Központ államháztartás egyes alrendszereinek működésével kapcsolatosan készített elemzéseinek bevezetője. Az összefoglaló tanulmány háttéréül szolgáló elemzések – melyek érintik az egészségügyi rendszer, az adórendszer, az önkormányzati rendszer, a szociálpolitika, az államháztartási kiigazítás és növekedés, illetve a reform és versenyképesség kapcsolatát - az ICEG Európai Központ által készített Munkafüzet sorozatban lesznek elérhetők.¹

A rövid összefoglaló jellegű elemzés célja, hogy összesítve mutassa be azokat a problémákat, amelyek a magyar államháztartást jellemzik. A tanulmány első fejezete az államháztartás főbb szerkezeti problémáit mutatja be, míg a második fejezet az eddigi reformok problémáit elemzi. Az ezt követő négy fejezet az államháztartás kiadási oldalát megtestesítő alrendszerek működési problémáit jellemzi, külön foglalkozva az egészségügy, az oktatás, az önkormányzati rendszer és a szociálpolitika területeivel. A tanulmány záró fejezete az adórendszer torzulásainak elemzését tartalmazza.

¹ A tanulmányok 2004 május elejétől jelennek meg az ICEG Európai Központ Munkafüzet sorozatában és kerülnek fel a www.icegec.hu honlapra. Jelenleg Lepp-Gazdag Anikó egészségügyi rendszerrel foglalkozó tanulmánya érhető el a sorozaton belül.

I. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS PROBLÉMÁI A SZÁMOK TÜKRÉBEN

Mielőtt az államháztartás egyes alrendszerének működési nehézségeivel, a közjavak szolgáltatásának gondjaival részletesen foglalkoznánk, érdemes röviden áttekinteni az államháztartásra jellemző fontosabb arányokat, adatokat, amelyek a problémákat tükrözik.

1. A hazai államháztartás alapproblémája a kiugróan magas redisztribúció, a jövedelmek túlzott mértékű újraelosztása. A magyar államháztartás kiadási oldala 2003-ban elérte a GDP 50%-át, ami közel 10 százalékponttal haladja meg a csatlakozó országok, 4 százalékponttal pedig az euró-övezet és közel 12 százalékponttal az OECD államok átlagát. Az újraelosztás nem csak nemzetközi összevetésben, de a gazdaság fejlettségéhez képest is magas: Magyarországon a fejlettségi szinthez képest az állam túlzottan sok jövedelmet von és rossz szerkezetben von el a gazdaságtól és ez súlyos torzulásokat eredményez.

A magas redisztribúciós rátán belül kedvezőtlen a kiadások szerkezete, mert egyes kiadások a gazdaság fejlettségéhez és nemzetközi összevetésben is magasak, míg mások elmaradnak a növekedés és jövedelemelosztás szempontjából kívánatos mértéktől. Meglepő módon a kiadási oldal egyik kedvezőtlen tulajdonsága, hogy magas az állam által - elsősorban a fogyasztóknak, de részben közvetlenül az állami vállalatoknak - nyújtott támogatások, szubvenciók mértéke. Tavaly erre a GDP közel 5% -át költötte el az államháztartás, ami az euró-övezethez és az OECD-hez tartozó átlagos érték 4-5-szöröse. Hasonlóan magas a transzferek részesedése a GDP-n belül, különösen a többi fejlett gazdasággal összevetve.

2. A túlzott állami foglalkoztatással van összefüggésben, hogy a kormányzati fogyasztás a GDP 10%-át teszi ki és ezen belül az állami alkalmazottak bére és bérjellegű kiadásai eléri a fejlett országok szintjét. Ugyanakkor a gyakran hangoztatott érvekkel szemben az államháztartás beruházási és kamatkiadásai ma már nem térnek el szignifikánsan az európai adatoktól: a beruházások esetben a magasabb szintet a felzárkózás indokolja, a kamatkiadásoknál pedig rávilágít arra, hogy korlátozott a megtakarítás lehetősége a várható kamat-konvergencia mellett is.

Funkciók szerint csoportosítva a kiadásokat szembetűnő, hogy a fejlett országoknál alacsonyabb az oktatási és egészségügyi kiadások GDP arányos szintje annak ellenére, hogy számos elemzés mutatta ki a pozitív korrelációt az egészségügyi és oktatási kiadások nagysága és a gazdasági növekedés között.

3. A hazai államháztartás egyik krónikus problémája, hogy túlzottan magas az állami szektorban foglalkoztatottak köre, ráadásul a köztisztviselői és közalkalmazotti státuszban lévő munkaerő védettsége erőteljes, szabályozása viszont alacsony hatékonyságú és rugalmatlan. Jelenleg a hazai munkaerő 25%-át foglalkoztatja az államháztartás, ami több százalékponttal haladja meg a fejlett és csatlakozó államok átlagát. Az állami alkalmazottak magas száma jelentősen növeli az állami kiadásokat, illetve az állami feladatok és

hatáskörök-intézmények szükségtelen burjánzásához vezet. Ráadásul a hatékonyság és termelékenység alakulása alapján nem indokolt, hogy magasabb az állami szektorban alkalmazottak átlagos jövedelme mint a magánszektorban. Miközben az államháztartáson belül sok magasán képzett szakemberre van szükség, akik jövedelme meghaladhatja a piaci jövedelmeket, de ha ez az átlagra is igaz, akkor ez már súlyos aránytalanságra és torzulásokra utal.

4. Az államháztartás egyik súlyos finanszírozási, működési problémája, hogy aszimmetrikusan érvényesül a centralizáció- decentralizáció folyamata: a bevételek centralizálását a feladatok decentralizálása kíséri, és ez növekvő terheket ró az államháztartás alacsonyabb szintjeire a feladatok ellátást illetően.

5. Az államháztartás további gondja, hogy változatlanul számtalan veszteséges, állandó konszolidálást és támogatást igénylő állami vállalat-intézmény található benne. Ezen vállalatok (mint pl. a MÁV, MÁÉV, Magyar Posta, MTV, az állami gazdaságok) folyamatos veszteségfelhalmozó cégek, amelyek konszolidálása, ismétlődő kimentése óriási folyó terhet és adósságnövekedést jelent az államháztartás számára. Ezek gazdálkodása, működése kevés ésszerűséget és hatékonyságot tükröz, miközben jellegük alapján zömében a versenyszférába tartoznak, és vagy privatizálásra, vagy felszámolásra ítélték.

6. Külön problémát jelent a közpénzek felhasználásának rendszere, illetve ennek alacsony hatékonysága. A problémák nem teszik lehetővé a költségvetési kiadások hatékony tervezését, a bevételek és kiadások teljes körű számbavételét és ezek hosszú távú egyensúlyi és fenntarthatósági kritériumoknak történő alárendelését. A költségvetés egyik alapproblémája, hogy rövidtávú szemléletet tükröz, mert pl. nálunk hiányzik a középtávú adósság és/vagy deficit korlát (szemben pl. Lengyelországgal). Ezért a költségvetési politika nem rendelkezik olyan, mindenki által elfogadott horgonnyal, amely számon kérhető, effektív korlátot jelentene a fiskális hatóság, és a korlátokat feszegető, a rövidtávú költségben érdekelt állami szervezetek számára. Ez felveti transzparens, betartható fiskális szabály megfogalmazásának szükségességét.

7. Végezetül technikainak tűnő, de lényegi probléma, hogy nem megalapozott a költségvetés tervezése, amit jól mutat a tervektől való folyamatos eltérés, az utólagos korrekciók száma. A túlzott állami redisztribúció, a kiadások és a deficit exogén meghatározottsága folytán az államháztartási egyenleg kézben tartásának egyik eszköze a bevételek növelése az infláció vagy az alultervezettség kihasználása révén. A közpénzek tervezésének mai gyakorlata beprogramozza az államháztartásból eredő inflatorikus hatást, illetve alultervezést. További gond, hogy nem megoldott a kiadások és bevételek hatékony tervezése sem, mert nem folynak be teljes körűen az államháztartásba a bevételek, és a kiadások sem realizálódnak teljes mértékűen.

II. AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS EDDIGI REFORMJÁNAK HIÁNYOSSÁGAI

Az elmúlt 15 évben az államháztartási reformnak nevezett gazdaságpolitikai lépéseket számos hiányosság jellemezte, melyek közül hetet emelünk ki, mint a folyamat mellett a problémákat jól mutató nehézségeket.

1. Az elmúlt évtizedben nem történt meg az államháztartás egészét és a főbb alrendszereket illetően az állam és a magánszektor által finanszírozandó feladatok elhatárolása. A reformok során nem lett meghatározva, hogy mit lenne célszerű finanszírozni az államnak – jövedelem- és szociálpolitikai, hatékonysági megfontolások alapján - a jövedelemtulajdonosok adóiból és milyen közszolgáltatásokat és -javakat kellene a jövedelemtulajdonosoknak a piacon megvásárolniuk. A kérdés tisztázatlansága és az alrendszereket feszítő egyensúlyi problémák erősödése nyomán torz szerkezetű, vegyes finanszírozású rendszerek alakultak ki, amelyben párhuzamosan jelenik meg az elvben ingyenes, adóból és járulékokból finanszírozott szolgáltatás és nyer teret egyre szélesebb körben a magánfinanszírozás².

2. Az államháztartási eddigi reformjainak jellegzetessége, hogy az eddigi lépések a bújtatott, rejtett piacosítás és magánforrások növekvő mértékű bevonása mellett történtek, miközben a közjavak esetében fennmaradt az állami szereplők szerepe a szolgáltatásban. A rejtett piacosítás ahelyett következett be, hogy ott, ahol nem célszerű a közösségi tulajdon fenntartása a közjavak esetében egyértelmű piacosítás történt volna, világos és széleskörű konszenzust tükröző korlátok mellett. Ennek egyik legnyilvánvalóbb formája a szelektív privatizáció, az egyes közjavakat nyújtó intézmények részleges magánosítása, illetve a közjavakon szerzett magánjövedelmek egyre szélesebb körben történő elterjedése a valódi tulajdonosi reformok nélkül³.

3. Az államháztartási reform további kedvezőtlen vonása a finanszírozási problémák államháztartás alacsonyabb szintjeire történő terhelése. Ennek egyik legnyilvánvalóbb példája a feladatok és kötelezettségek egyre erőteljesebb decentralizációja a források és kompetenciák centralizálása mellett. Ez különösen súlyosan jelenik meg a helyi önkormányzatok esetében, akikre növekvő feladatellátás hárul, miközben a forrásaik köre szűkül és aránytalanul oszlik meg az egyes önkormányzatok között.

4. Az eddigi államháztartási reformok hiányossága volt, hogy a fedezeti elv érvényesülését elősegítő területeken volt lendületes. Ilyen volt az államadósság kezelésének modernizálása, az Államkincstár létrehozása: Ezek elkerülhetetlen lépések voltak, de nem kezelték az alapvető szerkezeti problémákat.

² Erre jó példával szolgál az ingyenes egészségügyi ellátás vs. hálapénz és az önfinanszírozás növekvő mértéke, vagy az ingyenes oktatás vs. növekvő pénzügyi hozzájárulás ellentmondása.

³ Ilyen például a felsőoktatás díjas képzéseinek terjedése a tulajdonosi-finanszírozási rendszer átalakítása nélkül, vagy a kórházakban és az egészségügyi intézményekben a jövedelmezőbb tevékenységek privatizálása a fix költségek állami-önkormányzati tulajdonoskora történő terhelése mellett.

5. A legfontosabb alrendszerek átalakítása elmaradt az elmúlt években és ennek eredményeképpen a közjavakat nyújtó rendszerekben hármass problémák párhuzamosan merül fel: a finanszírozás kérdése, a tulajdonosi szerkezet valamint az ingyenes vs. térítéssel ellátások körének meghatározása.

6. Az államháztartási reform kedvezőtlen vonása, hogy eddig nem foglalkozott a fennálló intézményrendszer átalakításával, racionalizálásával, aminek a következménye a töredezett intézményrendszer kialakulása és fennmaradása. Ilyennek tekinthető a 3200 önkormányzat, a párhuzamosan működő helyi-kistérségi, megyei és régiós intézmények, az egyes egészségügyi intézményeknél jelentkező párhuzamosság, az államháztartás azonos feladatait ellátó intézmények sokszorozódása a kht-k és egyéb szervezetek révén.

7. Végezetül egyre több állami forrásból finanszírozott feladat ellátásának kiszervezése történik meg az államháztartás alól, ami ésszerűen működő PPP rendszerben javítaná a közpénzekkel való gazdálkodás hatékonyságát, valamint felhasználásuk ellenőrzését. A hazai gyakorlatban azonban a minisztériumi Kht-k létrehozásának egyik következménye éppen a transzparencia és átláthatóság csökkenése volt. Másfelől ezekben a konstrukciókban a magánforrások bevonása eddig korlátozott maradt, a projektek és a közfeladatok kiszervezése magasabb költségek mellett valósult meg, ezért az említett lépések további veszteségek forrásaivá váltak.

III. AZ EGÉSZSÉGÜGYI RENDSZER ÉS REFORMJA

Az egészségügyi rendszerben fennálló problémák egyik legfőbb kiindulási oka, hogy az államszocialista jóléti politika jelentős részét képezte a minden állampolgárnak, ingyen és a lehető legmagasabb színvonalon biztosítandó egészségügyi ellátás. Az ország egészségügyi ellátórendszerében egyre súlyosabb válság tünetei mutatkoznak az utóbbi években. Tíz év alatt 40 % reálérték-csökkenés következett be a finanszírozásban. Az egészségügy, mint finanszírozási probléma egyre nyomasztóbb, és a rendszer lényegéből fakad, hogy ez a probléma spontán nem oldódik, sőt: az élettartam meghosszabbodása, a tudomány és technika fejlődése miatt a költségek folyamatosan növekedni fognak.

Az egészségügyi kiadások évente nagyjából 900 milliárd forint körül alakulnak, melynek háromnegyede közkiadás. Ennek több, mint 90 százaléka a társadalombiztosítás által fedezett folyó kiadás. A fejlesztésre, beruházásra fordított hányad szignifikánsan alacsony. Az összes kiadás 25-30 százaléka gyógyszerkiadás, 30 százaléka pedig a fekvőbeteg-ellátásé. Az egészségügyi ellátásokra fordított kiadások GDP-hez viszonyított aránya európai összehasonlításban igen alacsony, s az utóbbi években csökkenő irányzatú. Az egy főre jutó hazai egészségügyi kiadások 2000-ben valutaárfolyamon számolva ötször-hatszor kisebbek, mint Nyugat-Európában, vásárlóerő-paritáson számítva ez a különbség két-háromszoros.

Az 1993 óta működő finanszírozási rendszerben az Országos Egészségbiztosítási Pénztár az egészségügyi szolgáltatások vásárlója, amely a biztosítottak számára megveszi az egészségügyi ellátást. Az szolgáltatások finanszírozása fix előirányzatú rendszerrel,

bázisfinanszírozással, vagy teljesítményelvű finanszírozással oldható meg. A magyar egészségügyi ellátórendszer három szervezeti szintből épül fel: alapellátás, járóbeteg-ellátás és fekvőbeteg-ellátás.

Az egészségbiztosítás kiadási oldalán a gyógyító-megelőző ellátások esetében a különböző finanszírozási módszerek biztosítják, hogy a kiadások ne haladják meg a tervezettet (felülről zárt kasszák). Itt a költségek növekedése miatt az intézményeknél (kórházi eladósodás) jelentkeznek a feszültségek. Ezzel szemben a lakossági gyógyszer támogatás, a táppénz, a rokkantsági nyugdíj finanszírozása „nyílt végű”, tehát nincsenek eszközök az előirányzatok betartatására. A finanszírozás rendszeréből gyakorlatilag hiányzik a tőkeköltségek elismerése, az amortizáció fedezete. A beruházási hányad a fejlesztési igényekhez képest igen alacsony. A finanszírozás kapcsán meg kell említenünk az egészségügyi szolgáltatók csoportjai között zajló harcot a jövedelmekért, s itt elsősorban az egészségügyi bérek és a gyógyszergyártók jövedelme közötti feszültségről van szó.

A jelenleg fennálló egészségügyi szolgáltatói struktúra nem illeszkedik a valós szükségletekhez. Mint azt már korábban említettük, a betegek egy jelentős része az ellátás magasabb szintjén jut gyógyításhoz, mint az szakmailag indokolt lenne. Más része - amely nem akut gyógyítást igényel, hanem folyamatos ápolásra, krónikus kezelésre, rehabilitációs ellátásra szorul - az ilyen típusú intézmények hiánya vagy szűkös kapacitása miatt nem juthat megfelelő, adekvát kezeléshez. Hiányoznak a szociális háttérintézmények, amelyeket sok esetben kórházi ágyak váltanak ki.

Abban ma konszenzus van, hogy átfogó reformra van szükség, ami kiterjed az egészségpolitikára, a tulajdonviszonyokra, a finanszírozásra, a menedzsmentre, a szolgáltatási struktúrára, a betegjogokra, a szakképzésre. Ezzel szemben az eddigi gyakorlat csak egy-egy elemre koncentrálnak, és a tervezett változtatásoktól várt hatás feltételezésekor nem veszik figyelembe, hogy a rendszer más elemeiben szükséges változásoknak hiánya megakadályozhatja az eredetileg várt pozitív hatások kibontakozását.

Az egészségügyi járulékrendszer reformja eddig még nem valósult meg, és az elmúlt években csak az kapott figyelmet, hogy a járulékterhek magasak, de az egészségpolitika azzal nem foglalkozott, miként és milyen mértékben viselik a társadalom egyes csoportjai az egészségügyi rendszer működtetésének terheit.

Az egészségpolitikának két alapvető kérdést kell megválaszolnia. Egyrészt milyen legyen a köz- és a magánfinanszírozás aránya az egészségügyben? Másrészt a közfinanszírozáson belül mik a prioritások az egészségügy és az egyéb célokkal (más ágazatok) kapcsolatban?

Az egészségügy rövid távú konszolidációjához és a hosszú távú modernizációhoz szükséges lenne az, hogy az egészségügyre fordított közkiadások növekedési üteme legalább a GDP növekedési ütemét meghaladja.

A rendszer reformjának egyik kulcskérdése, hogy milyen legyen a biztosítási modell. A versenyző biztosítói modell esetében az alapkérdés, megteremthetők-e azok a feltételek,

amelyek biztosítják, hogy a verseny valóban a hatékonyság növelését szolgálja. Ennek a rendszernek remélt előnye, hogy nagyobb választási lehetőséget biztosít, a fogyasztói igények megfelelőbben elégíthetők ki illetve ösztönzi az innovációkat. A gyakorlat ugyanakkor eddig azt mutatta, hogy sokkal erősebb az ösztönzés arra, hogy a biztosítók a jó kockázatért versenyezzenek, így pedig mind a hatékonyság, mind az esély-egyenlőség elve sérül.

Sokan annak hívei, hogy az egészségügyi ellátások finanszírozása megmaradjon a társadalombiztosítási keretek között, de a hajtsák végre a szervezet területi felbontását. A centralizált biztosító és a regionális biztosítók esetén a kritikus kérdés az, hogy milyen eszközökkel érhető el, hogy a biztosító monopol helyzetét hatékony vásárlói szerep érvényesítésére használja.

A szolgáltatói oldal privatizációja egy másik kulcskérdés. Sokan azt gondolják, hogy nem lényeges kinek a tulajdonában vannak az intézmények. Ebben az esetben is szükséges a megfelelő, következetes állami szabályozás. Jelenleg a magyar egészségügy még mindig meghatározó jellemzője a duális struktúra: a hivatalos állami egészségügy mellett és annak intézményrendszerén belül létezik egy féllegális, hálapénzen alapuló magánszektor. Kíváncos lenne ennek folyamatnak a törvényes keretek közé szorítása.

IV. AZ OKTATÁSI RENDSZER ELLENTMONDÁSAI ÉS PROBLÉMÁI

A magyar gazdaság növekedése, a társadalmi egyenlőtlenségek alakulása szempontjából is meghatározó az oktatási rendszer szerepe. A hazai oktatási rendszer számos strukturális és finanszírozási problémával küzd.

Az oktatási rendszer egyik problémája, hogy alacsony az oktatási kiadások volumene. Az oktatásra, képzésre fordított GDP arányos közkiadások az OECD országok átlagától kissé elmaradva 2002-ben 5,2%-ot tettek ki. A források az elmúlt években GDP arányosan csökkentek, bár hallgatóarányosan nem, a népesség fogyása miatt. A kiadások nemzetközi összevetésben azért alacsonyak, mert a stock mutatókban jelentős az elmaradás és a humán tőke határterméke magasabb nálunk, mint a fejlett országokban és ez magasabb oktatási kiadásokat indokolna.

Az oktatási kiadásokon belül probléma, hogy egyenlőtlenül alakul az oktatási kiadások növekedése az alap- és középfokú, illetve a felsőfokú képzés között, mert a források növekvő hányada fordítódik elsőfokú képzésre az alap- és középfokú rovására. További gond a kiadások volumene mellett azok szerkezete, illetve az oktatási kiadások finanszírozásának megoszlása a közösségi és magánszektorok között. Ebből a szempontból különösen káros, hogy azonos módon kerül kezelésre az alap- és középfokú oktatás a humán tőkébe történő beruházásként felfogható felsőfokú képzéssel.

Az oktatási rendszer addicionális gondja, hogy bővülő, de nemzetközi összevetésben még elmaradó és szerkezetileg nem a legkedvezőbbek a képzettségi mutatók. Az elmúlt években jelentősen bővült a középfokú és felsőfokú diplomával rendelkezők száma, azonban arányuk még mindig nem kielégítő nemzetközi összevetésben. Így miközben a középfokú végzettségűek száma bővült, a nemzetközi „upper secondary”-szintnek megfelelő középiskolai érettségivel csak 30% rendelkezik (EU: 43%). Hasonlóan a felsőfokú oktatás bővülése ellenére a főiskolai, egyetemi végzettséggel rendelkezők aránya 12,1%-ról 13,9%-ra (EU: 21%) emelkedett az elmúlt 8 évben. A mennyiségi bővülés mellett probléma a bővülés szerkezete: egyes szakmákban túlképzés, más területeken jelentős hiány mutatkozik, illetve nem megfelelő a felsőfokú képzést megszerző munkaerő mobilitása sem a kereslet-kínálati eltérések kezelése érdekében.

Az oktatási rendszerrel kapcsolatos nehézség, hogy erősödik a munkaerő-kereslet és kínálat aszimmetriája, ami jelzi a romló összhangot az oktatási, képzési rendszer és a gazdaság igények között. Az oktatási, képzési rendszer és a gazdaság közötti kapcsolatok gyengesége miatt az oktatási, képzési rendszerből kilépők képzettségének szintje és jellege nem felel meg a munkaerő-piaci elvárásoknak. A felsőoktatásban például bizonyos szakmákban túlképzés folyik (pl. bölcsész karok, pedagógusképzés), miközben – különösen a dinamikusan fejlődő térségekben – krónikus hiány van kvalifikált szakmunkásokban.

Végezetül az oktatási rendszeren belül növekvő aszimmetriák vannak, amelyek egyre erőteljesebben hatnak vissza negatívan a versenyképességre és a jövedelemelosztásra. Az aszimmetriák közül különösen négy tűnik károsnak.

Egyrészt, fokozódó a lemaradás az alapkészségek és kulcskompetenciák oktatásában. Az iskolarendszer nem biztosítja kielégítően azon készségek és képességek elsajátítását, melyek egyfelől az egész életen át tartó tanulás megalapozását jelentik, másfelől nélkülözhetetlenek a munkaerőpiacra történő sikeres belépéshez. Így jelentős hiányosságok tapasztalhatóak az alapkészségek és kulcskompetenciák, a szociális és életviteli kompetenciák, az idegen-nyelvi és informatikai ismeretek területén. Ezen lemaradásokat nemzetközi összehasonlító vizsgálatok (OECD – PISA) eredményei is kimutatták.

Másrészt, növekvő a lemaradás a társadalmi kirekesztődésnek kitett és a speciális képzési igényű fiatalok oktatásában. Jelentős lemaradás tapasztalható a hátrányos helyzetű rétegek, köztük a roma népesség társadalmi és munkaerő-piaci integrációjának elősegítésében és képzésében. A leghátrányosabb helyzetű családok gyermekeinek már óvodai oktatásban való részvétele is az átlagnál jóval alacsonyabb az óvodai oktatáshoz való hozzáférés hátrányos helyzetű térségekre jellemző elégtelensége miatt. A hátrányos helyzetű gyermekek később is kisebb eséllyel maradnak bent az alapfokú oktatásban, majd kerülnek be a közép- és felsőoktatásba, jelentős a hátrányos helyzetű rétegek iskolai lemorzsolódása.

Harmadrészt, az iskolarendszer erőteljesen szelektív, esélyegyenlőtlenséget újratermelő jellegű. A PISA 2000 elemzések szerint a magyar oktatási rendszerben a tanulói teljesítményt az OECD átlagnál jóval nagyobb mértékben befolyásolja a társadalmi-gazdasági háttér – Magyarországon a legkevésbé biztosít egyenlő esélyeket az alacsonyabb

iskolai végzettségű, a kulturális javakkal kevésbé ellátott, és a szegényebb családokból származó gyermekeknek.

Végezetül, az oktatási rendszer eredményességét nagymértékben befolyásolja az egyenetlen infrastruktúra, regionális hiányosságok. A köz- és a felsőoktatás színvonala és fizikai infrastruktúrája a legtöbb területen elmarad az EU tagállamok átlagától, településtípusok szerint különbségek tapasztalhatók a képzési szintekhez és típusokhoz, valamint az oktatási, pedagógiai szolgáltatásokhoz történő hozzájutás, az oktatás eszközellátottsága tekintetében.

V. AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER ÉS PROBLÉMÁI

Amikor arra keressük a választ, hogy hogyan valósítható meg az állami feladatok ellátásának és az állami bevételek szabályozásának reformja úgy, hogy az egyszerre szolgálja a feladatellátás fő célját - az államháztartás hatékonyságát a társadalmilag elfogadott mértékű újraelosztás mellett - nem lehet figyelmen kívül hagyni az önkormányzati rendszer elemzését.

Az 1990-ben kialakított rendszer elveiben, szerkezetében nagyon közel áll a fejlett gazdaságokban működő decentralizált rendszerekhez, és a korai államháztartási reformok egyik legsikeresebb részének tekinthető. A felhalmozott tapasztalatok alapján már a kilencvenes évek közepén nyilvánvalóvá váltak a rendszer alapproblémái, amelyek strukturális jellegűek, a feladat-hozzárendelés, a helyi bevételek hozzárendelésének és a támogatási rendszernek a hiányosságaiból fakadnak. Szükségszerű, hogy az 1990-ben létrehozott rendszer átalakításokra szorul, hiszen a transzformáció kezdetén jött létre, és az elmúlt időszakban a legfontosabb keretfeltételei változtak meg. A helyi adminisztrációs és menedzsment-kapacitások fejlődéséhez idő szükséges, és megfelelő alapok nélkül 1990-ben nem lehetett egy nagy helyi adóautonómiával rendelkező rendszert kialakítani. A feladat-ellátási autonómia kialakítása azért volt könnyebb, mert a tanácsrendszerben felhalmozott tapasztalatok elősegíthették. Ha a rendszer fejlődése a decentralizáció mellett való elkötelezettséggel párosul, akkor az intézményi háttér fejlődésével fokozatosan növekvő helyi autonómiára lehetett volna számítani. Ezzel szemben a központi kormányzati törekvések a helyi autonómiát korlátozó lépésekre terjedtek ki az elmúlt másfél évtizedben.

Az önkormányzati rendszer legközismertebb problémája a kis átlagos önkormányzat-mérethez társuló széles körű feladat-ellátási kötelezettség. Vannak olyan országok, ahol hasonlóan kicsi az átlagos önkormányzat-méret, de ott nem ilyen széles a helyi felelősség mértéke. Ehhez a magyar sajátossághoz több más probléma is társul: az önkormányzat-méret szerinti áttekinthető differenciált feladatmegosztás hiánya, a megyék alkotta középső kormányzati szint gyengesége, a kormányzati szintek közötti egyoldalú feladatátadások lehetősége, és az alacsony önkormányzati társulási kedv. A feladatmegosztás nem átlátható és állandó, nincsen olyan áttekinthető egységes joganyag, amely egyértelműen meghatározná a kötelezően ellátandó helyi feladatokat. Ráadásul az önkormányzatok

feladatai 1990 óta folyamatosan változtak, az ágazati törvények szélesítették a helyi feladatok körét, miközben a forrásszabályozás korlátozta az önkormányzatok lehetőségeit.

A bevételi oldalon is számos problémára mutatnak rá a kilencvenes évek tapasztalatai. A fiskális autonómia részben a kiadási oldalon megnyilvánuló feladat-ellátási szabadság, részben pedig a bevételek előteremtésének szabadságának záloga. A decentralizáció hatékonysági előnyei nem realizálhatóak megfelelő helyi fiskális autonómia hiányában. A fiskális autonómia megfelelő helyi saját bevételekkel teremthető meg, és egy olyan kialakítású támogatási rendszerrel, ami megvalósítja a támogatások fő céljait, de nem hozza függő, irányított helyzetbe az önkormányzatokat.

Magyarországon az önkormányzatok saját bevételeinek aránya az összes helyi forrásokhoz viszonyítva az elmúlt években fokozatosan növekedett, de továbbra is elég alacsony. Ennek elsődleges oka a helyi adók szerkezetében keresendő: az önkormányzatok olyan adóalapokhoz férhetnek hozzá, melyek nem elég produktívak. Hiányzott a központi politikai akarat arra, hogy a központi adóterhek csökkentése lehetővé tegye új adónemek helyi elterjedését – és a helyi szándék, lehetőség is sok helyen hiányzott a helyi adóztatás kiterjesztésére. Nincs kötelezően kivetendő helyi adó, és az önkormányzatok ötöde nem is adóztat. A helyi adó-erőfeszítésekre inkább a fiskális kényszerek ösztönözték az önkormányzatokat. A helyi adóadminisztrációs kapacitások is korlátozottak, az intézményrendszer még fejlődésben van. Az adóadminisztráció gyengesége teszi nehezzé, hogy az önkormányzatok éljenek például az érték alapú ingatlanadóztatás törvény adta lehetőségével – mégis, a szintén magas adminisztrációs költségeket okozó iparűzési adó teszi ki a helyi saját bevételek nagy részét. Az iparűzési adó széles körű helyi alkalmazása számos torzítást, ellenérdekeltséget, érdekkonfliktust, egyenlőtlenséget, elszámoltathatósági problémát okoz. Mégis, részben haszonelvű helyi adó, az egyetlen, mely automatikusan őrzi értékét, és viszonylag kis politikai költsége van kivetésének.

A hasonlóan kis országok önkormányzati rendszereiben mindig megfigyelhető az, hogy fontos szerep jut a költségvetési támogatásoknak, ez a szükségszerűen létrejövő vertikális költségvetési rés, a helyi szolgáltatások túlcsordulási hatásainak kezelése és a jóléti szolgáltatásokban társadalmilag elvárt kiegyenlítés miatt elkerülhetetlen. A magyar önkormányzati támogatási rendszerben kiszámíthatatlanságot okoz, hogy a támogatások teljes nagyságát és elosztását a költségvetési törvények évről évre változtatják. A normatív támogatások teljes összegének számítása ellenérdekeltté teheti a településeket a helyi adók növelésében.

Az évről évre egyre összetettebbé váló normatíva-rendszerrel a központi kormányzat egyre pontosabban próbálta szabályozni a helyi források nagyságát. A felhasználási kötöttséggel járó támogatások arányának növekedése is a helyi kiadások központi irányításának eszköze volt⁴. A normatív támogatások számítási módjában számos cél – feladat-ellátási költségekhez való hozzájárulás, a helyi igények figyelembe vétele, a kiegyenlítés, a túlnyúló

⁴ Ugyanakkor a helyi feladat-ellátási tapasztalatok tükrében a szociális ellátásokban ezen támogatások bevezetése még szélesebb körben lehet indokolt.

szolgáltatás extern hatásainak kiküszöbölése, a társulási ösztönzés - keveredik, és egyik célnak sem tesz megfelelően eleget.

A beruházási támogatásokban a központi források korlátozottsága, a töredezett és koordinálatlan elosztási rendszer közelebb vitte az elosztást a diszkrecionalitáshoz. A támogatási célok központi meghatározása valamelyest eltorzítja a helyi beruházási döntéseket: felesleges és túlméretezett beruházások is megvalósulnak, míg fontos fejlesztések elmaradnak. A beruházások előkészítésében kevés szerepet kap a költség-haszon elemzés, és annak meghatározása, hogy az önkormányzatok képesek lesznek-e fenntartani a létrehozott beruházást újabb központi segítség nélkül. A saját erő megkövetelése azoknak a településeknek kedvezett, melyek jobb pénzügyi helyzetben voltak. A decentralizált területfejlesztési támogatások prioritásait már a megyei és regionális területfejlesztési tanácsok határozzák meg, így itt a döntések jobban összhangban lehetnek a helyi igényekkel.

A finanszírozási rendszer súlyos problémáira az önhibájukból vagy önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok költségvetési támogatása világít rá. Ezek a támogatások az összes támogatáson belül nem játszanak nagy szerepet, de a részesülő önkormányzatok költségvetésében annál inkább és széles körben veszik igénybe is: például 1999-ben az önkormányzatok harmada pályázott ezekre a támogatásokra. A decentralizáció útján való fejlődés során az a következő lépés, hogy lecsökken ezeknek a támogatásoknak a jelentősége, egy megfelelőbb helyi adórendszer és támogatási rendszer kialakításával.

A feladatellátás tapasztalatai rámutatnak arra, hogy a kistépüléseken a szolgáltatások fajlagos költségei jóval magasabbak. Az állami feladatokban nincsenek meghatározva a szolgáltatások konkrét tartalmi jellemzői, és az elszámolási és információs rendszer sem engedi meg közpénzek felhasználási hatékonyságának nyomon követését. Ez hatással van az önkormányzati gazdálkodásra is: az ágazati szabályozások nem a szolgáltatások tartalmát és a minimumkövetelményeket határozzák meg, hanem olyan követelmények kialakításával próbálják mikro-szinten menedzselni a helyi feladatellátást, amelyekkel valamelyest korlátozzák a helyi autonómiát. Ezért mondható el az, hogy a helyi feladatellátás egyszerre alul- és túlszabályozott.

Az ágazati szabályozások ráadásul folyamatos változásban voltak az elmúlt tizennégy évben. A változásokkal egyre több elvárásnak kellett megfelelniük az önkormányzatoknak, és egyre nőtt a kötelezően ellátandó feladataik köre is. A gyakori változások megnehezítették a költséghatékonyságra való törekvést, a helyi igények követését, és a hosszabb távú helyi költségvetési tervezést. A bővülő feladatleadással párhuzamosan a források nem bővültek a megfelelő mértékben, sőt, egyes években a reálértékük csökkent. Az önkormányzati rendszer lényegi működését tehát gyakorlatilag az egyszerű többséggel módosítható költségvetési és ágazati törvények rendszeresen módosították, és lenyomták a feladat-ellátási nehézségeket a helyi szintre, annak biztos tudatában, hogy az önkormányzati rendszer eladósodásának törvényes korlátjait megteremtette a kormányzat a települési hitelfelvétel megfelelő szabályozásával.

Az oktatásban a finanszírozási oldali egyenlőtlenségek oda vezetnek, hogy még akkor is valószínű, hogy nagyon eltérő az oktatás minősége a települések között, ha az ágazati szabályozások által meghatározott követelményeknek meg is felelnek az önkormányzatok. A szociális ellátásban a decentralizált feladatellátásból fakadó egyenlőtlenségek még komolyabb gondot okoznak: épp azoknak a településeknek vannak a legkomolyabb ellátási igényeik, melyek a legrosszabb pénzügyi feltételekkel rendelkeznek ezeknek az igényeknek a kielégítésére.

V. A SZOCIÁLPOLITIKA ELLENTMONDÁSAI

Az átalakulás teremtette új társadalmi problémákra megoldást keresve a magyar szociálpolitika lépésről lépésre alakította át az örökölt szociális ellátórendszert. A recesszió és a gazdasági szerkezetváltás során arra törekedett, hogy mérsékelje a reformok társadalmi költségeit, biztonsági hálót nyújtson a leszakadók számára. A jóléti ellátások rendszerét a fokozatos átalakulás jellemezte. Miközben a szociálpolitika új feladatok sokaságával szembesült, a rendelkezésre álló forrásait szükségszerűen korlátozta a törekvés az állami újraelosztás mértékének csökkentésére, a deficit visszafogására. További forrásszűkítést eredményezett az egyéb területeken elmaradó reformok nyomán az állami kiadások pazarló jellegének fennmaradása.

Míg az átalakulás során a jóléti politika legfőbb kihívásai az újonnan megjelenő tömeges munkanélküliség kezelése, a jóléti ellátórendszerek strukturális reformja és a hirtelen megnövekvő társadalmi egyenlőtlenségek kezelése voltak, mára a helyzet megváltozott. Bár továbbra is nőnek a társadalmi egyenlőtlenségek, már korántsem olyan gyorsan, mint a transzformációs válság kezdetén. A munkanélküliségi ráta nemzetközileg nem kiugró szinten stabilizálódott. A növekedés kisebb-nagyobb megtorpanásokkal beindult, és igen sok – bár közel sem minden szükséges - államháztartási strukturális reformra sor került. A mostani kedvezőbb makrogazdasági körülmények mögött azonban makacs társadalmi problémák bújnak meg, melyek kezelése összetett gazdaságpolitikai kihívást jelent.

Bár ezek a társadalmi problémák szükségszerűen veszélyeztethetik is a jövő gazdasági növekedési lehetőségeit, véleményünk szerint nem az a szociálpolitika elsődleges célja, hogy előmozdítsa a növekedést. Az elsődleges cél a társadalom által elvárt mértékű méltányosság megvalósítása. Az újraelosztás valószínűleg növekedési költségekkel is jár, hiába vannak olyan elemei, melyek a gazdasági hatékonyságot előmozdíthatják. Attól függően azonban, hogy a szociálpolitika az elsődleges társadalmi célját milyen eszközökkel éri el, az újraelosztás növekedési költségei mérsékelhetők. Az pedig, hogy a makrogazdasági körülmények kedvezőbbek, jobb esélyeket teremt egy igazságosabb, hatékonyabb társadalompolitika megvalósítására.

A magyar társadalom egyik legjelentősebb problémája az egyre több embert érintő és mélyülő szegénység, mely egyre inkább társadalmi kirekesztéssel párosul. A pénzbeli és természetbeli szociális ellátások mértékének és jogosultsági körének meghatározásában

fontos kérdés az, hogy az emberek mekkora köre részesüljön a támogatásból. Emellett viszont sokkal fontosabb kérdés annak elemzése, hogy a szegénység milyen dimenziók mentén alakul ki, és hogyan alakult időben a különböző gazdasági változások hatására. A szegénységi kockázatot leginkább a munkaerő-piaci helyzet, ezen keresztül pedig a képzettség befolyásolja. Ugyancsak fontos szerepe van a demográfiai helyzetnek, a család nagyságának, az eltartottak, a gyerekek számának. Nagyrészt a munkaerő-piaci helyzeten keresztül hatnak a regionális tényezők is a szegénységi kockázatra – a régiókon belül pedig az befolyásolja erősen a jövedelmi helyzetet, hogy mekkora, milyen infrastrukturális ellátottságú településen lakik valaki. A roma népesség fokozott szegénységi kockázatának nagy részét ugyan ezek a tényezők okozzák, de mindemellett esetükben etnikai elemek is közrejátszanak a nagyobb szegénységben. Ha nem csak a jövedelmi szegénységet vizsgáljuk, láthatóvá válik a különböző szegénység-formák halmozódása is a legrosszabb helyzetben lévő társadalmi csoportoknál.

Bár az 1997-ben beindult gazdasági növekedés csökkentette az abszolút szegénységet, a relatív nem csökkent, sőt bizonyos mutatók szerint növekedett. Nem bővült jelentősen a munkahelyek száma. Az a növekedés, melyet egyre inkább a tudásgazdaság fog vezetni, önmagában a jövőben sem valószínű, hogy kedvez a legszegényebbeknek: a tartósan munkanélküliek, tartósan szegények, elmaradott régiókban élők általában nem rendelkeznek azzal a humántőkével, mely lehetővé tenné számukra a részvételt a munkaerőpiacon. Az információs technológiák terjedése pedig tovább fokozza a társadalmi egyenlőtlenségeket.

A jelenlegi magyar adórendszer aránytalanul magas terheket ró az aktív népességre, és ezek a terhek nem progresszívek abban a mértékben, ahogy az a jövedelem-eloszlás alapján elvárható volna. A teljes adórendszer tehermegoszlását elemző korábbi tanulmányok születése óta sok idő telt el, de az adórendszer keveset változott, így feltételezhető, hogy az adórendszer egésze aránytalanul nagy terheket ró az alsóbb jövedelmi csoportokra. Szükségszerű, hogy a formális gazdaságban tevékeny népesség teremti elő a jóléti ellátások összes terhét, azonban a magas terhek megnehezítik a feketegazdaság visszaszorítását. Az informális szektor a szociális problémák mértékét valószínűleg mérsékeli, viszont igazságtalanságokat teremt, megnehezíti a társadalompolitika céljainak megvalósítását, és nem jelent valódi, hosszú távú biztonságot a résztvevők számára. Mégis, a kormányzati politika keveset tett a fekete foglalkoztatás visszaszorítása érdekében.

A tanulmány mindennek fényében négy fő területet elemez: a foglalkoztatáspolitikát, a decentralizált szociális ellátások rendszerét, a családtámogatások kérdéskörét, és a regionális politikát.

A foglalkoztatáspolitikai célja az aktivitási ráta növelése, a regionális különbségek mérséklése, a helyi munkaerőpiacok fejlesztése, a munkaerőpiac rugalmasságának növelése. Az utóbbi években a munkaerő-piaci szabályozás több eszközzel próbálta ösztönözni a munkába állást: ezek közül a munkanélküli ellátások szigorításai (a járadékjogosultság lerövidítése, a közhasznú foglalkoztatás ösztönzése) jártak kevesebb sikerrel, az aktív munkaerő-piaci politikák között viszont voltak eredményes eszközök

(például a tartósan munkanélküliek foglalkoztatásának támogatása). Ezek mellett azonban további eszközökre is szükség lehet, mert az aktivitási ráta ezek hatására összességében nem növekedett. A minimálbér bevezetése nem járult hozzá a rugalmasabb munkaerőpiac kialakulásához. A feketegazdasággal kapcsolatos lépések is a foglalkoztatáspolitikához kapcsolódnak.

Az önkormányzatoknak komoly szociális feladatköreik vannak, mivel mindazokat az ellátásokat biztosítják, melyek közvetlen célja a szegénység leküzdése. A szegénység decentralizált kezelése jelenleg két okból okoz ellátási nehézségeket Magyarországon: az önkormányzati rendszer teljes kialakítása miatti finanszírozási problémákból fakadóan, és amiatt, hogy egy ideálisan létrehozott rendszerben sem feltétlenül működnének megfelelően a decentralizált ellátások. Nehéz ezt a két hatást egymástól elválasztani. Jelenleg a szegénységet és kirekesztést kezelő helyi politikák töredezetek, változatos módszerekkel élnek, és hatékonyságuk megkérdőjelezhető.

A családi támogatások elsődleges célja nem a szegénység leküzdése, de fontos jövedelem-újraelosztási szerepet is betöltenek. A gyermekszegénység kiterjedtsége, a családok gyerekszámával fokozódó szegénységi kockázata miatt eleve célzott támogatásnak tekinthetőek, hiába nem kapcsolódnak közvetlen jövedelemteszthez. Csoportos célzást valósítanak meg, mely adminisztratív szempontból kevésbé költséges, mint az egyedi jövedelemvizsgálat, és az empirikus eredmények szerint hatékony eszköze is a szegénység kezelésének. A jövedelem alapú célzás igazságossága kiterjedt feketegazdaság mellett nehezebben érhető el. Mégis, nem vonható kétségbe, hogy a leggazdagabb jövedelműektől indokolt lehet a családi támogatások megvonása, különösen ha figyelembe vesszük, mekkora hányadát teszik ki a jóléti ellátásoknak a családi támogatások. A szociálpolitika forrásai mindig korlátosak, és amennyiben a jövedelemhez kötés adminisztratív költségei nem visszatartóan nagyok, mind igazságossági, mind költségvetési szempontból szerencsésebb ez a megoldás. Fontos hangsúlyozni, hogy az összes családtámogatásra szánt forrást egy ilyen megoldás nem szabad, hogy szűkítse, hanem a szegényebb rétegeknek juttatott forrásokat kell, hogy gyarapítsa. Viszont több szempont is van, ami arra utal, hogy a családtámogatások legszegényebbekre való szűkítése nem feltétlenül követendő cél: az ilyen rendszerekben a középrétegek ellenérdekeltsége, a politikai támogatottság hiánya miatt megfigyelhető az ellátások mértékének erodálódása. Ezért sem a jelenlegi mértékű elvonások mellett, sem egy jövőbeli adócsökkentés után nem érdemes a legszegényebbekre szűkíteni az ellátandók körét.

A családi támogatások jelenleg is viszonylag jól célzottak, és a csoportos célzás módszereinek további javításával még hatékonyabbakká válhatnak. A rászorultság bevezetése valamekkora forrás-újraelosztás teremthet a rászorulóknak felé. Összességében viszont véleményünk szerint a családi támogatások kérdésköre kevésbé jelentős, és kevésbé jelent összetett gazdaságpolitikai kihívást, mint a foglalkoztatáspolitikai és a decentralizált szociális ellátások kérdésköre.

Az adórendszerbe épített lakáshitelhez és gyerekszámhoz kapcsolódó adókedvezmények igazságtalanok, a lakáspolitikában a szociális bérlakás-rendszer újraélesztése lenne célszerű. A regionális politikai szempontok rövid elemzését a társadalmi egyenlőtlenségek regionális dimenzióinak növekedése indokolja: ez területileg differenciált szociálpolitikai és gazdaságfejlesztési prioritások alkalmazására hívja fel a figyelmet.

VI. AZ ADÓRENDSZER PROBLÉMÁI

Miközben az adórendszer problémái önmagukban nem elemezhetők, hanem összekapcsolódnak az államháztartási kiadásokkal, meglévő torzulásai, az adórendszertől elvárt adózási elvek korlátozott érvényesülése önmagában is elemezhető.

A hazai adórendszeren belül a torzulások egyik oka a kiadások determinálta fedezeti elv érvényesülése miatt a magas bevételi kényszer és ennek hatása az elvonásokra. A magyar adóbevételek GDP arányosan a maguk 38-38,5%-os értékével meghaladják az OECD államok súlyozott és súlyozatlan átlagát, valamint alig maradnak el a kifejezetten magas adóterhelésű Európai Unió átlagától.

Az adórendszer okozta torzító hatást csak részlegesen méri az adóbevételek nagysága, az adóbevétel/GDP mutató: az adórendszer okozta holtteher-veszteségek, és egyéb költségek kimutatásához legalább olyan fontos az adórendszer szerkezete, mert az egyes adónemek torzító hatása jelentősen eltér. A hazai adóbevételek szerkezete követi a kontinentális európai mintát, mert meghatározó a társadalombiztosítási járulékok és a fogyasztás adóztatása, szemben az angolszász országokkal, ahol nagyobb a személyi jövedelemadó és a vagyonadó szerepe. A hazai adórendszer szerkezetében ugyanakkor nálunk egyszerre érvényesülnek az európai és a közepes jövedelmű országok vonásai.

Egyrészt, az adóbevételeken belül meghatározó és az EU, illetve az OECD súlyozatlan átlagát is messze (közel 10 százalékponttal és 25%-kal) meghaladó a közvetett adók részesedése. Másrészt, ezzel szemben kiugróan alacsony a jövedelemadók részesedése, ami részben összhangban van az alacsonyabb jövedelmi szinttel (elsősorban a személyi jövedelemadó esetében), részben a fejlett országoknál alacsonyabb társasági adókulcsokkal. Harmadrészt, magas a társadalombiztosítási járulékok súlya az adóbevételeken belül, amely messze meghaladja az EU és az OECD államok súlyozatlan átlagát.

Mindhárom vonás jelez problémákat az adórendszerrel kapcsolatban: a közvetlen adóbevételek alacsony aránya mutatja a jövedelemadó-rendszer torzító hatásait (beépített kedvezmények, alacsony tényleges adóterhelés, jelentős párhuzamos gazdaság, az adókikerülés és adóeltitkolás), a magas társadalombiztosítási járulékok a bérből élők reálkompenzációja és a munkaerő költsége közötti rés tágulását, míg a közvetett, fogyasztási adók kiugróan magas aránya a fedezeti elv erőteljes érvényesítését és a bevételi kényszer hatását.

Az adórendszer szerkezeti adottságai hozzájárulnak a versenyképesség csökkenéséhez, a termelési tényezők (elsősorban a munkaerő, de kisebb mértékben a tőke) kínálatának lassú bővüléséhez, illetve az adórendszertől elvárt szempontok korlátozott érvényesüléséhez. A hazai adórendszerben kirívóan nem érvényesül a horizontális és vertikális méltányosság a kivételek és mentességek, az egyes jövedelmek eltérő adóztatása miatt, illetve az adórendszer sem hatékonynak, sem átláthatónak és betarthatónak nem tekinthető.

A hazai adórendszer egyik legtöbb teljesítmény-visszatartó vonással rendelkező eleme a személyi jövedelem-adó. Az SZJA súlyos torzulásokat okozó sajátossága, hogy az adósávok szűkek, és alig van eltérés a jövedelmi átlagokat tekintve az alsó és a felső adókulccsal adóztatott jövedelmek között. Nemzetközi összevetésben és a hazai átlagjövedelmekhez viszonyítva is alacsony jövedelem mellett a jövedelemtulajdonosok a határadókulcsba kerülnek. Másrészt, az adóalap szűk, mert az adórendszer befektetési, szociálpolitikai szempontokat is felvállalva kedvezményekkel, kivételekkel van teletűzdelve.

Mindezen kettősség következményeként nagy rés táton a törvényi és a tényleges, effektív adóterhelés között a széleskörű kedvezmények miatt, ami jelentős teljesítmény-visszafogó tényező, mert a munkaerő-keresletet és kínálatot is korlátozza. Addicionális és hasonló következményekkel járó probléma, hogy a magas társadalombiztosítási járulékok miatt kiugró a rés a munkáltatók által fizetett kompenzáció és a munkavállaló által kapott nettó jövedelem között.

A személyi jövedelemadó-rendszerben sérül a horizontális és vertikális méltányosság elve, magas az adókikerülés és adóeltitkolás mértéke, és a magas átlagos és határadókulcsok ellenére a személyi jövedelemadó-bevételek GDP arányos nagysága messze elmarad a fejlett országok átlagától.

ÁFA. A közvetett adóbevételek kiugróan magas részét képezik nemzetközi összevetésben a hazai adóbevételeknek, és az adókulcsok idei kiigazítása és a termékek/szolgáltatások átsorolása tovább növeli ezt az arányt. Ugyanakkor sem versenyképességi, sem egyéb (jövedelemelosztás, szociális) szempontok nem indokolják a mostani magas kulcsok fennmaradását és az EU-s tagsággal eljövő adóharmonizációnak fontos eleme lesz az általános forgalmi adókulcsok csökkentése és a közöttük meglévő rés növelése. Az ÁFA esetében különösen nem megfelelő megoldás az egykulcsos adó (flat tax) érvényesítése, hiszen ennek súlyos, más területeken kompenzálást kívánó hatásai lennének, ami tovább bonyolítaná az adórendszert és gyengítené hatékony működését.

TÁNYA és iparűzési adó. A társasági jövedelemadó estében felmerült a további adókulcsok csökkentése a versenyképesség fenntartása, a beruházások növelése érdekében. A hazai beruházások és az FDI alakulásának egyik fontos, de távolról sem meghatározó eleme a társasági jövedelemadó kulcsa, különösen nem a transzferákkal adóoptimalizálást végrehajtó multinacionális cégeknél. A TÁNYA kulcsot nem érdemes ezért csökkenteni, hanem két változást lenne célszerű bevezetni a rendszerbe.

Az egyik a különböző kedvezmények, kivételek és mentességek megszüntetése: adókedvezmények helyett a befektetéseket inkább infrastrukturális beruházásokkal, közvetlen támogatással kellene ösztönözni. A másik fontos változás a beruházások növelése érdekében a gyorsított amortizáció lehetősége olyan kulcsfontosságú területeken, mint a számítógépek, IT, software és a beruházások erőteljesebb támogatása.

A helyi iparűzési adó jelenleg alkalmazott rendszer mind az önkormányzatok, mind a vállalkozások számára sok problémával jár. Az önkormányzatok szempontjából problémát jelent, hogy adminisztrációs terhei magasak, az adóval kapcsolatos terhek exportálhatóak, és a bevételek erőteljesen kitéttek a ciklikus ingadozásoknak, ami helyi adóbevételek esetén nem szerencsés. Továbbá miközben a helyi önkormányzatok bevételeinek 14%-a az iparűzési adóból származik, rendkívül előnytelen a bevételek területi megoszlása, mert az önkormányzatok 10%-a részesül a bevételek 80-85%-ból.

Az iparűzési adó a gazdálkodói oldal számára is számos torzulást okoz. Egyrészt nem semleges az egyes gazdasági ágazatokat tekintve, mert elsősorban a szolgáltatási tevékenységeket sújtja (a kisebb költségtartalom miatt) és kevésbé érinti az ipart és a termelő tevékenységeket. További torzító jellegzetessége, hogy nem profit, hanem árbevétel alapú (bár idén a 25%-os leírhatóság miatt egy kis lépés történt a profitalapú szemlélet irányába), és ennek következtében a veszteséges cégeket duplán bünteti.

Az említett problémák indokolják az iparűzési adó megszüntetését, párhuzamosan az önkormányzatok számára kieső bevételek pótlásával.

Társadalombiztosítási járulékok. Az adórendszerben meglévő versenyképességet korlátozó tényezők közül a társadalombiztosítási járulékok magas és a gazdasági szereplők számára számos költséget okozó szintje. A társadalombiztosítási járulékok reformjánál alapvető a kulcsok csökkentése, a vetítési alapok módosítása, és a terhek aszimmetrikus csökkentése a munkavállalók és munkáltatók esetében, amit a tanulmány részletesen elemez.