



Palócz Éva

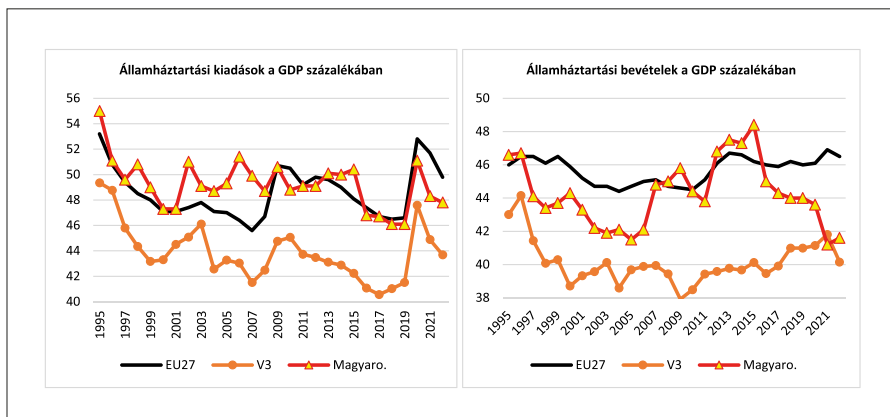
A magyar költségvetés kiadásainak szerkezete európai összehasonlításban

A magyar gazdaságpolitikát az elmúlt fél évszázadban a magas költségvetési hiányra való hajlam jellemezte. Nemcsak a rendszerváltás óta, hanem azt megelőzően is: a bevételeket messze meghaladó állami kiadások vezettek az ország súlyos eladósodásához az 1980-as évek végére, ami nagyban rányomta a bélyegét átmeneti gazdasági fiskális politikájának a menedzselésére. Sőt, a gazdaság hosszabb távú folyamataira is, mivel a privatizáció módját is erősen befolyásolta az állami bevételek növelésére való súlyos ráutaltság.

Miután a 90-es évek közepi költségvetési konszolidációs csomag eredményeként az évtized végére sikerült az államadósság csapdájából kikecmeregni, konszolidáltabb évek következtek. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az állam krónikus túlköltekezési hajlama megszűnt volna. A magyar államháztartás GDP-arányos kiadásai az elmúlt mintegy 30 évben mindvégig, minden egyes évben jócskán meghaladták a régiós országokét (V₃) (1. ábra). A különbség mértéke változó volt, de 2015–2018 között elérte a GDP 7%-át. A Covid-járvány idején a különbség kissé csökkent, de 2022-ben ismét tágult, a GDP 4,3%-ára. A 2022. évi folyó áras GDP-t (66,6 ezer milliárd forint) alapul véve ez azt jelenti, hogy a magyar költségvetés több mint 2700 milliárd forinttal többet költött, mintha a GDP-arányos kiadások a V₃ rátájának megfelelően alakultak volna.

Különösen nagy a szakadék a szlovák és a magyar költségvetési kiadási ráta között (5,5 százalékpont, GDP-ben számolva mintegy 3700 milliárd forint), és a lengyelt is 4,3 százalékponttal meghaladja (GDP-ben számítva 2850 milliárd forint).

A magyar újraelosztási ráta nemcsak a régiós átlagot haladta meg az elmúlt évtizedekben, hanem több időszakban az EU 27 átlagát is. 2002 és 2008 között, a kiadási *boom* időszakában több százalékponttal magasabb volt a magyar kiadás, mint az EU-átlag. A magyar államháztartás kiadásainak GDP-aránya a 3–5. legmagasabb volt az EU-n belül. Hasonló történt, ha kisebb mértékben is, 2013–2015 között, amikor szintén meghaladták a magyar államháztartási kiadások az EU 27 átlagát. 2022-ben a magyar kiadási ráta már a 7. helyet foglalta el, az ismeretesen kiterjedt szociális támogatásokat fenntartó



1. ábra. Az EU 27, a V3 és Magyarország GDP-arányos

államháztartási kiadásai és bevételei, 1995–2022

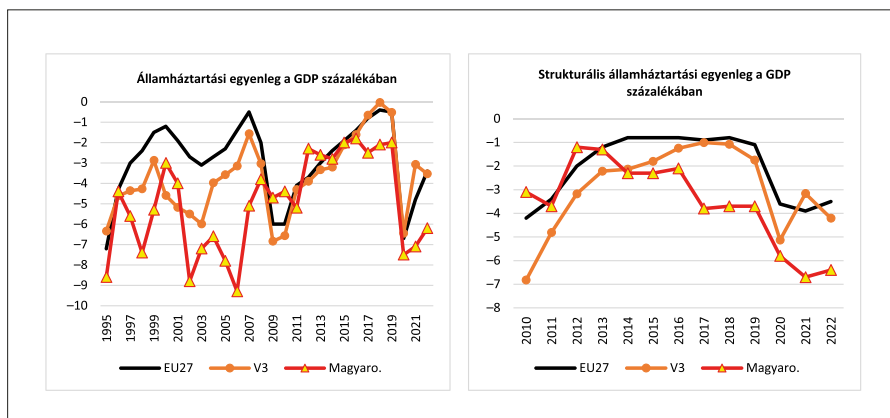
Magyarázat: A Magyarország nélküli V4-országok (V3), Lengyelország, Szlovákia és Csehország összesített kiadási és bevételi adatait az euróban mért alapadatok (GDP, költségvetési kiadások és bevételek) alapján számítottuk ki. Nagyjából hasonló eredmények lettek volna, ha az egyes országok egyszerű számtani (súlyozatlan) átlagát használjuk.

Forrás: saját számítás az Eurostat, Economy and Finance, Government revenue, expenditure and main aggregates [GOV_10A_MAIN_custom_6504375] alapján

Finnország, Svédország, Ausztria, Belgium és Franciaország, valamint a továbbra is növekedési problémákkal küzdő Görögország mögött.

A magas magyar újraelosztási rátát magas költségvetési jövedelemcentralizáció kíséri. A magyar kormány sokat költ és sokat szed be. A GDP-arányos bevételek is jócskán meghaladják a régiós átlagot és – 2013–2015 között – az EU 27 átlagát is (1. ábra bal grafikon). A bevételek változása azonban nem követi a kiadások jelentős mozgását, aminek következtében változó mértékű, de a régió és az EU átlagát jellemzően meghaladó költségvetési hiány alakult ki (2. ábra).

Mint a 2. ábra bal grafikonja mutatja, a magyar költségvetési hiány az elmúlt 3 évtizedben – néhány év kivételével – folyamatosan meghaladta az EU- és a régiós átlagot. 2016–2019 között is, amikor a magyar hiány 2% körül ingadozott, tehát megfelelt a maastrichti 3%-os feltételnek, ugyanakkor ebben a kivételesen gyors növekedési időszakban a régiós átlag ennél lényegesen jobb volt. Csehországban például 2016–2019 között költségvetési többletet mértek, Szlovákiában pedig csupán 1–1,2%-os hiányt. Ezt jelzi a 2. ábra jobb oldali grafikonja, amely szerint a potenciális



2. ábra. Államháztartási egyenleg és strukturális egyenleg a GDP százalékában

Megjegyzés: A strukturális egyenlegről csak 2010-től állnak rendelkezésre adatok.

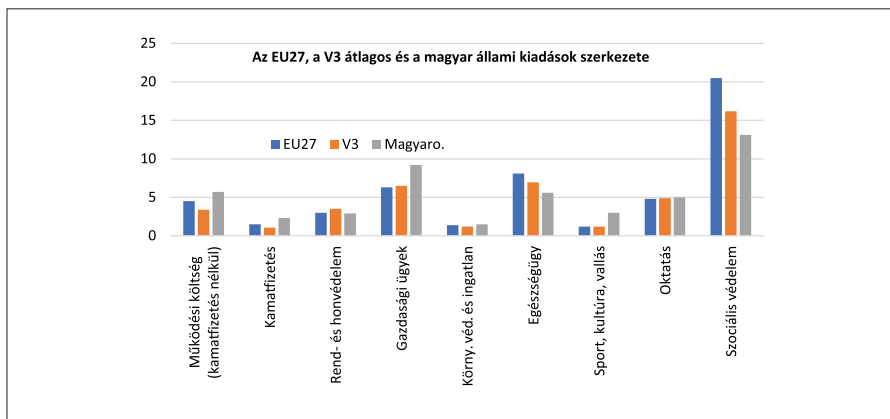
Forrás: Lásd 1. ábra és AMECO Structural balance, %GDP (UBLGAPS)

növekedést figyelembe vevő magyar strukturális hiány lényegesen nagyobb volt, mint a ténylegesen mért, mivel a gazdaság teljesítménye meghaladta a potenciális növekedést. Magyarán: a reálgazdasági mutatók alacsonyabb hiányt, sőt, költségvetési többletet indokoltak volna, felelős fiskális politika esetén.

Az állami kiadások szerkezete: mire ment el az állami többletkiadás?

Mint az előző fejezetben láttuk, 2022-ben a magyar állami többletkiadás a régiós átlaggal összehasonlítva 4,4 százalékpont volt a GDP arányában, ami átszámítva az aktuális GDP-re 2700 milliárd forint többletkiadást jelent. Érdemes megvizsgálni, milyen célokra költ a magyar állam többlet, mint más országok, elsősorban a régió többi országával, illetve az EU 27 átlagával összehasonlítva. Az államháztartási kiadások szerkezete az egyik legfontosabb indikátora annak, hogy melyek az állami preferenciák, mely állami célokat tartja a költségvetés kiemelten támogatandónak. Ez a gazdaság-politikai értékrendjének és célrendszerének, ha úgy tetszik, egyfajta lakmuszpapírja.

Az állam kiadási szerkezetéről a funkcionális bontású úgynevezett COFOG-*(Classification of the Functions of Government)* statisztika nyújt információt. Ez 10 fő csoportba sorolja a kormányzati kiadásokat, ezen belül pedig 4-5 alfunkció található minden csoportban. A 3. ábrán a rend- és a honvédelem, valamint a környezetvédelmi és a lakhatási funkciót összevontuk, mivel kis összegű tételekről van szó.



3. ábra. Az EU 27, a V3 átlagos és a magyar állami kiadások
összetétele a GDP százalékában, 2021-ben

Forrás: Eurostat, Economy and Finance, General government expenditure
by function (COFOG) [GOV_10A_EXP__custom_6509079]

A 3. ábra arról tanúskodik, hogy a magyar állam lényegében 4 funkcióra költ többet, mint a régió és az EU 27 átlaga: a működési kiadásokra, a kamatfizetésre, a gazdasági ügyekre és a sport-vallás-kultúra funkcióra. Az egészségügyre és a szociális védelemre viszont lényegesen kevesebbet.

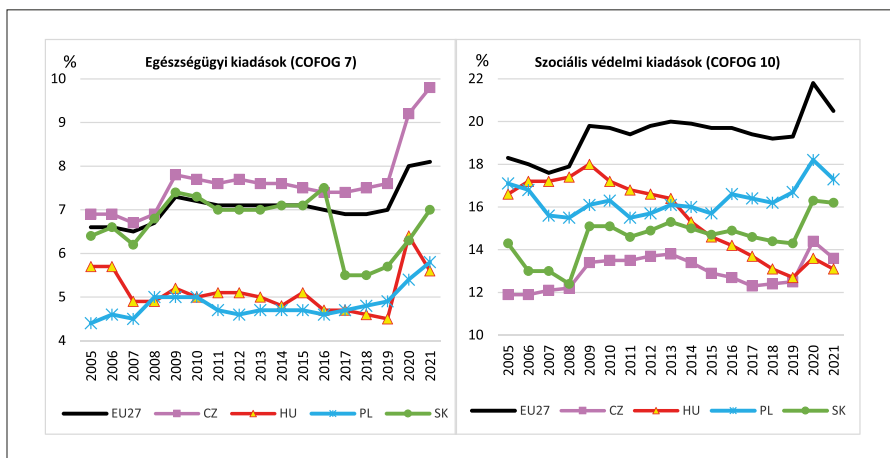
A magas *működési kiadások*, az állami apparátus túlságosan nagy költségei már egy évtizede sújtják a magyar költségvetést. Időről időre határozott nekibuzdulást tapasztalhatunk az operatív költségek lefaragása érdekében. A 2010-es évek közepén például számos fontos funkciót ellátó állami szakmai intézmény megszüntetésével és a minisztériumokba beolvasztásával kívánták ezt a célt elérni (Örökségvédelmi Hivatal, ÁNTSZ, Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat, Munkaügyi Felügyelet stb.). A bürokrácia működési kiadásai azonban jottányit sem csökkentek, továbbra is a GDP 5%-a felett maradtak, miközben ezen intézmények működésében súlyos anomáliák keletkeztek.

A GDP-arányos *kamatfizetések* a 2010-es évek folyamán jelentősen csökkentek, részben az államadósság rátája, részben a befektetők alacsonyabb hozamelvárási követelményeiben. A pandémia előtt a nemzetközi pénzüpiacokat pénzhiány és alacsony kamatok jellemezték. A 2010-es évek elején még jócskán 4% felett volt az állam GDP-arányos kamatfizetése, amely 2021-re a GDP 1,5%-ára csökkent. A gyorsan emelkedő államadósság és a növekvő hozamszintek miatt azonban a következő években ismételt emelkedés várható. Előrejelzések szerint ismét elérheti a kamatfizetés terhe a GDP 4%-át.

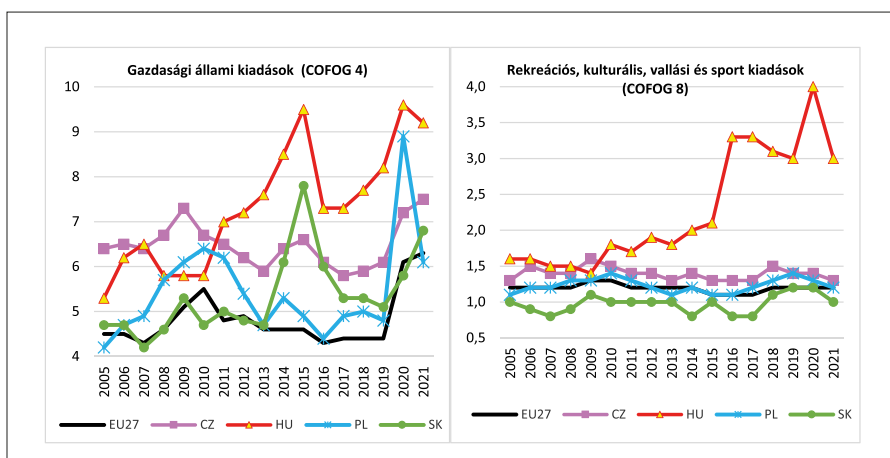
A gazdasági ügyekre fordított magyar állami kiadások kimagaslóak mind az EU 27-tel, mind a V3-régióval összehasonlítva. A magyar állam a GDP mintegy 10%-át költötte gazdasági jellegű kiadásokra 2021-ben (több mint 5000 milliárd forintot), miközben az EU 27 és a V3 csupán 6,5, illetve 6,3%-át. 2010-ben ez a kiadási tétel a GDP-nek mindössze az 5,8%-a volt, amely akkor még belesimult az európai és a régiós átlagba. 2015-ben azonban már 9%-ra ugrott fel, és azóta is 7,5–9,2% között ingadozik. Az állam magas gazdasági kiadásai a nagymértékű állami beavatkozás leképeződései: ezen a funkción belül szinte minden alfunkció (közlekedés, kommunikáció, bányászat, mezőgazdaság, ipar, építőipar) kiadásai meghaladják a régiós átlagot a GDP százalékában. Emellett az állami rendszerek működtetésén és a költségvetésből finanszírozott állami beruházásokon kívül idetartoznak a vissza nem térítendő vállalati támogatások is, amelyek a kormány gazdasági beavatkozásának jellegzetes formáivá váltak. A Turisztikai Célirányzatból például 2022-ben 145 milliárd forint ingyenes támogatást osztottak ki. A vissza nem térítendő vállalati támogatások a versenyszektorban erősen piactorzító hatásúak: indokolatlan előnyhöz juttatják a kedvezményezetteket, ami a vállalatok erőfeszítéseit nem a saját teljesítmény elérésére, hanem a támogatottak körébe való bekerülésre irányítja.

A negyedik, az EU-átlagot meghaladó kiadási tétel a *sportra, kultúrára, vallásra, rekreációs* célokra történő állami költségek. A különbség az EU 27, illetve a V3-országokkal összehasonlítva a GDP 1,8%-a: míg a magyar állam a GDP 3%-át költi erre a funkcióra, az EU 27 és a V3 átlaga egyaránt mindössze 1,2%. A 2021. évi GDP-re átszámítva ez kb. 900 milliárd forintos többletkiadást jelent abban az évben (a 2021. évi GDP 55 ezer milliárd forint volt), azaz ennyivel *többet* költött a magyar állam erre a célra, mint a környező országok. Első ránézésre azt gondolhatnánk, hogy a gigantikus sportberuházások és a sporttámogatások okozzák ezt az óriási többletkiadást (és az átengedett úgynevezett tao összege még nem is jelenik meg ebben a statisztikában, mivel az a bevételek között sem szerepel). A kép azonban árnyaltabb. A magyar állam a sporton kívül az általa támogatott kultúrára is jóval többet költ, mint a többi EU-ország, és a vallási célok támogatása is kimagasló. Míg az EU-országok jellemzően a GDP 0-0,1%-át költik vallási célra, és a hitélet finanszírozását jórészt a hívekre hagyják, addig a magyar kormány a GDP 0,7%-át, ami 2021-ben kb. 400 milliárd forintot jelentett.

Az *oktatásra* költött összegek GDP-aránya nagyjából megegyezik az EU-átlaggal (a GDP 5%-a), ebből a szempontból a magyar oktatás nem tekinthető alulfinanszírozottnak. Itt inkább a kiadások szerkezete, a rendszer működtetésének módja az, ami az oktatási anomáliákat okozza. Számítások szerint 10%-os pedagógusbéremelés 70 milliárd forintos többletkiadást jelent, azaz 200-300 milliárd forintból



4a. ábra. A magyar költségvetési kiadások vesztesei: egészségügyi és szociális támogatások a GDP százalékában, 2005–2021



4b. ábra. A magyar költségvetési kiadások nyertesei: a gazdasági és a sport-, rekreációs, vallási, kulturális kiadások a GDP százalékában, 2005–2021

Forrás: Lásd az 1. és a 3. ábrát

(a GDP kevesebb mint 0,5%-a) jelentős, 30-40%-os béremelésre lenne lehetőség (nem beszélve a lehetséges EU-s támogatásról). A költségvetési kiadások eddig felsorolt tételeinek figyelembevételével csak csekély átcsoportosításra lenne szükség a kiadási tételek között, például a gazdasági vagy a működési kiadások, esetleg a sport-támogatások lefaragásával.

A magyar elosztási politika legnagyobb vesztese az egészségügy és a szociális támogatások rendszere, bár a romlás az elmúlt 2 évben megállni látszik. Az *egészségügyre* a magyar kormány mindössze a GDP 5,6%-át költötte 2021-ben, a 2010-es évek átlaga 5% körüli. Ez a kiadási ráta megegyezik a szlovákkal, de jócskán elmarad a csehtől és a lengyeltől (4b. ábra). 2020-ban az egészségügyi kiadásokat jelentősen felfelé nyomta a 300 milliárd forintos lélegeztetőgép-beszerzés, amely egyedül 0,5 százalékponttal növelte az egészségügyi kiadásokat.

Szociális támogatásokra a magyar kormány 2021-ben a GDP arányában mindössze 13,1%-ot költött, holott 2010-ben ez még 17,2% volt. 2021-ben az elmaradás a szociális támogatásokban az EU 27-tel szemben több mint 7 százalékpont, a V3 átlagához képest több mint 3 százalékpont volt. 2009 után a szociális támogatásokra fordított összegek GDP-aránya szinte töretlenül csökkent, de a csökkenés 2020-ban megállt.

Néhány következtetés

A magyar költségvetés GDP-arányos kiadásai folyamatosan meghaladják a régió többi országáét, és szerkezetük is eltérő. A magas újraelosztási ráta részben történelmi örökség, részben az elmúlt évtized gazdaságpolitikai prioritásainak következménye. Az elmúlt évtizedben a magyar állami kiadások szerkezete határozottan távolodott a régiós országokétól: csökkent a kamatfizetésre és a szociális támogatásokra fordított összegek aránya, és emelkedett a gazdasági és a sport-, kulturális, vallási célokra fordított összegeké. A következő években a kamatfizetési kötelezettségek ismét emelkedni fognak, kérdés, hogy a kormány mely egyéb funkcióktól fog elvenni ennek finanszírozására.

A gazdasági funkciók túlzott támogatása nemcsak fiskális kérdés, hanem érdemi értékválasztás is. A kormány gazdasági intervenciók törekvései a politikai és hatalomtechnikai szempontok mellett azon a meggyőződésen alapulnak, hogy az erős állami irányítás és beavatkozás jobb makrogazdasági eredményekhez vezet, mint a magángazdaság egyedi döntései. A Covid-válság elején meghirdetett gazdasági mentőcsomag egyenesen megjelölte azokat az ágazatokat, amelyeknek a beruházásait az állam támogatni kívánja (mezőgazdaság, egészségipar, gyógyszeripar, élelmiszeripar, építőipar, logisztika, közlekedés, kreatív ipar, filmipar és turizmus).

Pedig az állam feladata nem ez lenne. Állami feladat az infrastruktúra, az egészségügy, az oktatás és a szociális rendszer magas színvonalú fenntartása, valamint az állam működési kiadásainak kordában tartása. Csak remélni lehet, hogy a következő években, a szűkebb fiskális politikai mozgástér idején inkább ezek a feladatok kerülnek előtérbe.