

**Karsai Gábor,**  
a GKI vezérigazgató-helyettese

E-mail: karsai.gabor@gki.hu

VÁLSÁGKEZELŐ VAGY VÁLASZTÁSI KÖLTSÉGVETÉS<sup>1</sup>

A magyar kormány gazdaságpolitikáját 2010-től minden korábbinál sokkal erőteljesebben politikai, ezen belül is elsősorban *hatalomtechnikai* szempontok határozzák meg, a gazdasági racionalitás ennek alárendelt szempont. A magyar modell fő vonásai évek óta változatlanok – mindenekelőtt az elvileg kormánytól független intézmények és piaci szereplők egycentrumú, lojalitásalapú vezénylése, valamint az EU-tól való maximális függetlenedés közepette a jogos járandóságnak tekintett támogatások megszerzéséhez minimálisan szükséges egyensúlyi feltételek teljesítése. Az elmúlt időszakban rendkívül felerősödött a térfoglalás a tudományban, a felsőoktatásban, az igazságszolgáltatásban, a kultúra területén és nem utolsósorban a médiában. A kormány politikájában és retorikájában rendkívül látványossá vált az EU-ellenesség.

Ebben a helyzetben a *Pénzügyminisztériumot sajátos kettősség* jellemzi. Egyrészt, mint a *kormány szerves része* tevékeny szereplője az említett magyar modellnek, tevékenységét más kormányzati intézményekhez hasonlóan az átláthatatlanság jellemzi. Másrészt – mint a belső (és emiatt részben a külső) *egyensúlyért felelős* intézmény – bizonyos fékező-racionalizáló hatást is igyekszik kifejteni más tárcák és a politikusok költekezésével szemben.

Az államháztartási folyamatok teljességgel átláthatatlanok. Például a kormány a kiszámíthatóság növelésével indokolja a költségvetés immár hagyományos, a nemzetközileg szokásosnál mintegy fél évvel korábbi, ősz helyett tavaszi benyújtását és elfogadását. Tavasszal azonban a következő évi költségvetés szakmailag megalapozott kidolgozásához szükséges adatok még hiányoznak. Régebben még előfordult a költségvetés hivatalos módosítása, 2018-tól azonban a nyilvánvalóan radikálisan megváltozott körülmények ellenére sem kerül(t) erre sor. Bár tavaly nyáron formálisan módosították ugyan a 2020-as költségvetést, létrehozva a járvány elleni védekezési és gazdaságvédelmi alapot, de a főösszegeit nem változtatták meg. Sőt a két alapra az évközi költségvetési beszámolóikban sem tért ki a pénzügyi tárca, mintha nem is léteztek volna.

<sup>1</sup> <https://doi.org/10.47630/KULG.2021.65.1-2.58>

Mivel a kormányzat parlamenti döntés nélkül, pusztán rendelettel is dönthet új kötelezettségvállalásról valamely kiadási előirányzat terhére, a kívülről már évek óta áttekinthetetlen és ellenőrizhetetlen államháztartási folyamatokat a kormányzat a kényszereknek és megfontolásainak megfelelően gyakorlatilag bármikor saját hatáskörben módosíthatja és folyamatosan módosítja is. Feltételezhetően éppen ez, a homály fenntartása, a külső beleszólás minimalizálása a költségvetések tavaszi elfogadtatásának valós indoka. Mindez a legszélsőségesebb formájában 2020-ban volt látható, amikor a pénzforgalmi hiány az előirányzott 367 milliárd helyett közel 5550 milliárd forint, vagyis annak *tizenötszöröse* lett, miközben sem a közvélemény, sem az Országgyűlés nem kapott kellő információt a kormányzat hangzatos válságkezelő lépéseinek konkrét tartalmáról.

A Pénzügyminisztérium törekvése az egyensúly megteremtésére igencsak felmás eredményeket hozott. Siker, hogy az államháztartási deficit 2019-ben már nyolcadik éve három százalék alatt, az államadósság pedig csökkenő pályán volt. A hiány csökkentése, a túlzottdeficit-eljárás 2013-as megszüntetése azonban egyrészt elengedhetetlen feltétele volt az EU-támogatásokhoz való biztonságos hozzáférésnek, másrészt számos speciális tényezőnek volt az eredménye. Az egyensúly javulásában például nagy szerepe volt az EU-támogatások kiadáshelyettesítő és bevételt generáló hatásának, a magán-nyugdíjpénztári vagyon államosításának, s a korábbi magán-nyugdíjpénztári befizetések folyamatos költségvetési bevétellé alakításának (csak ez utóbbi híján szinte minden évben három százalék felett lett volna a GDP-arányos államháztartási hiány).

Ráadásul az elmúlt években a kormányzat már nem tulajdonított jelentőséget a deficit további csökkentésének, sőt *prociklikus* (erőltetett növekedést okozó, részben a választásokkal magyarázható) gazdaságpolitikája európai összehasonlításban 2017–2019-ben az egyik legmagasabb államháztartási hiányt okozta. (Igaz, a szankciókkal fenyegető három százalékot nem lépte át.) Ennek következtében az úgynevezett strukturális deficit jelentősen és folyamatosan emelkedett. Így a strukturális hiány az EU számításai szerint a 2016. évi 2,1 százalékról nemhogy közelített volna a középtávú célhoz (1,5 százalék), de 2019-re folyamatos növekedés mellett elérte a 4,3 százalékot, ami a *legmagasabb* volt az EU-ban. E cél betartásához az EU nem fűz szankciót, azonban az élénkülés időszakában alacsonyabb, a lanyhulás idején pedig magasabb hiány a gazdaságilag célszerű anticiklikus gazdaságpolitika előfeltétele. Ellenkező esetben a romló konjunktúra körülményei között elvileg kevésbé van mód a költségvetési kiadások emelésére.

Az emiatt szükséges kényszerű takarékoság tükröződött is a kormány 2020. tavaszi első, még nagyon óvatos válságkezelő elképzeléseiben is. 2020 márciusára ugyanis világossá vált, hogy a 2020. évi költségvetés megalapozásához feltételezett 4 százalékos GDP-növekedés, a törvényben előírányzott 367 milliárd forintos pénzforgalmi hiány és a GDP 1 százalékát kitevő eredményszemléletű hiány tarthatatlan. A Pénzügyminisztérium már márciustól egyre nagyobb visszaesést és államháztartási hiányt jelzett (miközben a politikai elvárásokra és saját vízióira koncentrálo jegybankelnök még 2020 nyarán is növekedésre számított). Fontos állomást jelentett, amikor az Államadósság Kezelő Központ augusztusban módosította 2020. évi finanszírozási tervét, amelyben a költségvetési törvényben elfogadott (úgynevezett pénzforgalmi) hiány tízszerese szerepelt (367 milliárd helyett 3600 milliárd forint). A pénzügyminiszter pedig bejelentette, hogy a 2020. évi gazdasági visszaesés a késő tavasszal gondolt 3 százaléknál is mélyebb, 5 százalék körüli lesz, az államháztartás GDP-arányos hiánya pedig 3,8 százalék helyett 7–9 százalék. Lényegében így, az államadósság-kezelő dokumentumával történt meg a törvény verbális és virtuális módosítása.

A tények azonban ezt is felülírták. A Pénzügyminisztérium 2021. január közepén közzétett tájékoztatója szerint tavaly az államháztartás pénzforgalmi hiánya 5549 milliárd forint volt, ez a tényleges bevételeket és kiadásokat összegző mérleg szerint a GDP csaknem 12 százaléka lehetett. A más szemléletű uniós hiánymutató a kormány szerint 9 százalék, de a kettő különbségét a beszámoló nem vezette le. Csupán decemberben 2250 milliárd forint volt a hiány, vagyis az augusztusi elképzelésekhez képest lényegében az év végi hatalmas költekezés okozta az éves deficit megugrását. A (viszonylagos) költségvetési egyensúlyra amúgy sem belső meggyőződésből törekvő gazdaságpolitika tehát a háromszázalékos maastrichti hiánykorlát feloldása láttán 2020-ban nemcsak *egyre költekezőbbé* vált, de az év végére – amikorra eldőlt, hogy Magyarország rövid távon korlátozni tudta a jogállamisággal kapcsolatos szankciók veszélyét, miközben a következő években hatalmas EU-transzferekhez juthat hozzá – *a költségvetési fegyelem végképp felborult*.

Ráadásul ez a hatalmas hiány *nem a válságkezelés* következménye. Miközben az áprilisban eredetileg kormányrendelettel létrehozott 1345 milliárd forintos Gazdaságvédelmi Alap az év végére 3600 milliárd forintra hízott, ennek legfeljebb a töredéke köthető közvetlen s érdemi válságkezeléshez. Ezek a számok csak bizonyos költési nagyságrendek. A válságkezelés szimpla szólamná vagy ürüggyé egyszerűsödött, hiszen például a szállodafejlesztések tényleges válságkezelő hatása igencsak kérdéses, vagy az önkormányzatok támogatása mellett tőlük ezt meghaladó mértékű

elvonások is történtek. Ugyanakkor rövid távon az amúgy értelmetlen kiadások is élénkíthetik valamelyest a keresletet. A válság idején különösen kérdéses a sport, az egyházak, a különböző (a közpénzt magánjellegűvé tevő) alapítványok, a szomszédos országok magyarsága támogatása, a katonai kiadások emelése.

Mindemellett a kormányzat mindvégig kifejezetten *szűkmarkúan* bánt a válság közvetlen enyhítését célzó többletkiadásokkal. Deklaráltan költségvetési átcsoportosításokkal és néhány különadóval, valamint a költségvetést közvetlenül nem érintő hiteltörlesztési moratóriummal, továbbá a Magyar Nemzeti Bank által segített kedvezményes hitelekkel igyekezett tompítani a visszaesést. Ugyanakkor változatlanul elsősorban a hozzá lojális gazdasági és politikai érdekcsoportok szempontjait érvényesítette a válságkezelés során.

A tényleges vesztesek (például a munkanélkülivé váltak) megsegítése háttérbe szorult, egyáltalán nem vagy csak kevéssé érvényesült. A *cég-, munkahely- és családvédelemre* fordított összegek mértéke szerény maradt. Például az álláskeresői járadék az EU-ban kirívóan legalacsonyabb három hónapos időszak, vagy a családi pótlék több mint egy évtizede befagyasztott összege nem változott. Ugyanakkor a járványkezelés forrásigényére hivatkozva még többletterhekkel is sújtották a politikailag vagy gazdaságilag ellenfélnek, kiszorítandónak tekintett szervezeteket (például az önkormányzatokat, az ellenzéki pártokat, a bankokat és a kereskedelmi láncokat). Az üzleti szférában pedig az általános, minden nehéz helyzetbe került cégre és foglalkoztatottra vonatkozó támogatást az egyedi mérlegelés, az ágazati megközelítés helyettesítette, ami tág teret adott a szubjektivitásnak.

A gazdaság újraindítása keretében mód van a lojális tulajdonosi körök beruházásainak és vállalat-felvásárlásainak támogatására. Válság idején a korábbi fejlesztések értelme is bizonytalanná válhat, s nagy kérdés, hogy az állam által kiválasztott célokat a piac mennyire igazolja majd vissza. Például a járvány előtt is túlkínálatos turisztikai szektor, a soha meg nem térülő s a globalizációs folyamat bonyolultabbá válása miatt még reménytelenebb hasznosságú Budapest–Belgrád vasútvonal, vagy éppen az autarkias iparfejlesztési elképzelések, a stadionépítésekkel kapcsolatos új döntések esetében. Az állam a bankrendszeren és a jegybank kötvényvásárlási programján keresztül nyújtott forrásokkal támogatja a (elsősorban a lojális) tulajdonosi csoportok felvásárlási akcióit, miközben irracionális mértékben korlátozza a külföldi (beleértve az EU-beli!) vállalkozók, befektetők magyarországi tulajdonszerzését. Így, verseny híján a kormányhoz közeli cégek olcsón tudják felvásárolni kiszemelt célpontjukat, a külföldiek pedig – ha engedélyt kapnak a tulajdonszerzésre – az állammal való „együttműködésre” kényszerülnek.

A Pénzügyminisztérium 2020 decemberében kiadott, 2024-ig szóló makro-gazdasági és költségvetési előrejelzése 2021-re 3,5 százalékos növekedés mellett az államháztartás mintegy 3650 milliárd forintos pénzforgalmi hiányával, eredményszemléletben 6,5 százalékos GDP-arányos deficittel számol. Összehasonlításképpen: 2020 nyár elején az Országgyűlés a 2021. évi költségvetési törvénnyel 4,8 százalékos növekedés mellett csak 1500 milliárd forintos pénzforgalmi hiányt, a GDP 2,9 százalékát kitevő deficitet fogadott el. A prognózis aktualizálása természetesen indokolt, hiszen időközben radikálisan megváltoztak a körülmények. *Ennek ellenére a 2021. évi költségvetési törvény módosítása idén sincs napirenden.*

Az EU hétéves költségvetése szerint Magyarország 2021 és 2027 között a kohéziós politika keretében 22,5 milliárd euró, közvetlen agrártámogatás és vidékfejlesztés címén 12 milliárd euró, a Next Generation EU forrásaiból a Helyreállítási és Ellenálló-képesség Eszközből közel 7 milliárd euró, annak egyéb forrásaiból több mint 1 milliárd euró támogatásra számíthat. Vagyis összességében 42,5 milliárd euróra, az éves GDP 4 százalékára. Ezt egészíti ki közel 10 milliárd euró kedvezményes hitel. Ha figyelembe vesszük a magyar befizetést is az EU-ba, akkor a Magyarországnak jutó *nettó*, vagyis a magyar befizetésekkel csökkentett, a hitelekkel nem számoló támogatás a *GDP mintegy évi három százaléka*. Ez lényegében azonos az EU előző költségvetési ciklusában elérhető források mértékével. A szinten tartás főként az EU válságkezelő programjának köszönhető.

Az EU döntése alapján a források folyósításának fontos feltétele, hogy minden tagország dolgozzon ki Helyreállítási és ellenállóképesség-növelő tervet, egy jól működő ellenőrző mechanizmust, s tartsa be a jogállamisági feltételeket. Az ezek betartásán örökődő európai intézményi mechanizmus tényleges működése és szankcionálási képessége azonban még nem világos.

A kormány az egészségügyi-gazdasági válságra továbbra is mindenekelőtt hatalmi-politikai szempontból tekint. Megteheti. Egyrészt, mert a magas államháztartási hiányt az EU az idén is tudomásul veszi. Másrészt 2021 végétől *pénzbőség* várható. Harmadrészt, az államháztartás helyzete lehetővé teszi az EU-transzferek idei megelőlegezését. Mindez együtt az idén is lehetőséget teremt a költekezésre. Erre utal, hogy a kormány szándéka szerint a 2021–2027-es kohéziós források felhasználására vonatkozó pályázatok már 2021 januárjától megjelennek. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján féltő, hogy ez az egyébként indokoltnak látszó gyorsaság nem annyira a válság elleni küzdelmet, mint a források minél nagyobb részének kiosztását célozza – a 2022. évi választások előtt.

A költségvetés változatlanul politikai, hatalmi-választási piár, nem pedig a gazdasági-társadalmi szempontoknak alárendelt törvény. Összeállítói az elmúlt hónapokban is néhány fontos *választói csoport* látványos megszólítására törekedtek. A 13. havi nyugdíj fokozatos visszaépítése után ilyen döntés volt a 25 év alatti fiatalok szja-mentességének bevezetése. A középgenerációnak kedvez a lakásfelújítás állami támogatása (amely csak 2021–2022-ben igényelhető). A kormánypártok egyik fő, vidéki választói bázisának szól a vidékfejlesztési uniós pénzek magyar kiegészítésének megháromszorozása, az őstermelők és családi agrárvállalkozások adózásának még kedvezményesebbé tétele.

E bejelentések politikai természetét mutatja, hogy miközben a válság idején a megugrott élelmiszerárakat különösen megszenvedő kisnyugdíjasok érdekében semmi sem történt, a 13. havi nyugdíjat mindenféle differenciálás nélkül vezetik be – a második „részletet” jövőre éppen a választást megelőző hónapokra időzítve. Holott a nyugdíjrendszer sokféle problémája közül a fenntarthatóság és a növekvő differenciálódás a legsúlyosabb, ám ezek a 13. havi nyugdíj bevezetésével csak tovább mélyülnek. A fiatalok szja-mentességét főleg a képzetesebb, magasabb jövedelmű munkavállalók képesek kihasználni, miközben a munkaerőpiac egyik nagy gondja a képzetlen rétegek viszonylag nagy súlya, családon és kistelephelyeken belüli újratemelődése. (Utóbbiak jellemzően eddig is kevés szja-t fizettek. Gyenge alkupozíciójuk miatt a kedvezmény egy részét a munkaadók feltehetőleg a fizetésemelés elkerülésére, netán a fizetések csökkentésére is fel tudják majd használni.) A lakásfelújítás nagyvonalú, ámde átmeneti támogatása áremelkedéssel járó ciklust visz a folyamatokba, és szintén nem a válság veszteségeire irányul. A vidékfejlesztésre fordított kiadások mögött pedig nem látszik gazdasági stratégia.

Emellett szembe kell nézni azzal, hogy az EU-ból származó pénzbőséghez és a szerény válságkezelő tevékenységhez viszonyítva az államháztartás hiánya indokolatlanul magas *lesz*. Ennek pedig az előbb-utóbb várhatóan világszerte meglóduló infláció és a megugró kamatok időszakában magas költségei lesznek, nem beszélve arról, hogy egy idő után a gazdasági racionalitást nélkülöző fejlesztések is veszteségeket okoznak. Az államháztartás magyar költségvetési forrásból származó kiadásait racionalizálni kellene, a valóban szükségeseket pedig minél inkább az EU-forrásokkal helyettesíteni, hogy a lehető legkevésbé kerüljön sor az ingyenpénz elpazarolására.

A kormányzat természete aligha fog 2022-ig megváltozni. Így várhatóan folytatódni fog a teljesen elavult 2021. évi költségvetésnek a kormány kénye-kedve szerinti átalakítása, a válságkezelés háttérbe szorulása. Félő, hogy az EU-ból származó pénzbőségre alapozva folytatódhat a felelőtlen költekezés, a pénz felhasználása a lojális érdekcsoportok és választási célok érdekében.