

A gazdasági növekedés dinamizálásának lehetősége az államháztartási kiadások csökkentése mellett

Tézisek

**A Reformszövetség megbízásából készítette a KOPINT-TÁRKI Zrt. munkacsoportja,
külső szakértők bevonásával**

2009. február 24.

A tanulmányt készítő munkacsoport

Bartha Attila

Gém Erzsébet

Hárs Ágnes

Matheika Zoltán

Nagy Ágnes

Nagy Katalin

Palócz Éva

Megbízott külső szakértők:

Antal Dániel (Bankárképző): Az államvasúti rendszer reformjában levő megtakarítási lehetőségek

Kincses Gyula (ESKI): Egészségügy: hátterek, peremfeltételek, javaslatok

Voszka Éva (Pénzügykutató Intézet): Az állami vagyon privatizálásának lehetőségei 2009-től

Szerkesztette és a munkacsoportot vezette:

Palócz Éva

Tézisek (összefoglaló)

1. A tanulmány a Reformszövetség megbízásából készült, és **a magyar gazdaság jelenlegi helyzetéből való fontos kitörési pontot az államháztartás kiadásainak a csökkentésében és ezzel az adóterhek mérséklésében** keresi. Ezzel nem állítja, hogy ez a magyar gazdaság egyetlen problémája, azt azonban igen, hogy a gazdaság egyik legnagyobb strukturális gyengeségét az állam által elvont és újraelosztott összegek magas aránya jelenti. Az állam elvonja a jövedelem megtermelésére képes gazdasági szereplőktől jövedelmük átlagosan majdnem felét, és ennek nagy részét lényegesen alacsonyabb hatékonysággal használja fel, mint ahogyan az eredeti jövedelemtulajdonosok tennék. Az adóbevételek jelentős része tűnik el a továbbra is a (szocialista rendszert idéző) puha költségvetési korláttal működő állami intézmények és vállalatok kasszájában, a koncepciótlan és gyakorta változó prioritású fejlesztésekben, a korrupció csatornáin, és a nem elége célzott, gyakran egyenesen kontra-produktív szociális támogatások magas kiadásában. Mindez egyre gyengébb gazdaságot, alacsony beruházási hajlandóságot, gyenge tőkevonzó képességet és a feketegazdaság kiterjedtségét, magas adóelkerülési hajlamot eredményez, ami a legális gazdaságban maradók egyre szűkebb rétegének a mind nagyobb adóztatásához vezet.

2. A tanulmány az **állami kiadások csökkentéséhez kapcsolódó** középtávú makrogazdasági előrejelzés scénárióit vázolja fel következő 4 évre (2010-2013 közötti időszakra). Az egyes scénáriók abban különböznek egymástól, hogy a gazdaságpolitika megteszi-e azokat az alapvető fiskális politikai szerkezeti korrekciókat, amelyekre a gazdasági növekedés dinamizmusának visszanyerése szempontjából szükség van.

A tanulmány nem lép fel gazdaságstratégia készítési ambíciókkal, csupán a teendők egy, bár igen fontos területét vizsgálja. Nem foglalkozik a reálgazdasági teendőkkel¹, az adórendszer átalakításával², és a monetáris politikát is csak passzívan érinti, amennyiben a fiskális politikai lépések következtében szélesedő mozgásterét figyelembe veszi a makropálya felrajzolásában.

3. Miközben az írás az állami kiadásokat elsősorban fiskális politikai szempontból közelíti meg, igyekszik elkerülni minden doktriner megközelítést: csak olyan lépéseket javasol, amelyek nem hoznak egyetlen társadalmi csoportot sem igazságtalan helyzetbe. Ellenkezőleg: arra törekszik, hogy a gazdaság teljesítőképességéhez (a fiskális szempontokhoz) mérten **igazságosabb** elosztási szempontok érvényesüljenek.

Az alábbi tézisek a tanulmánynak csak a **legfontabb megállapításait tartalmazzák**: az egyes pontok bővebb kifejtése a tanulmányban, háttérmagyarázata, elemzése a tanulmány mellékleteinek kötetében található.

¹ Ezzel foglalkozik a Reformszövetség megbízásából Chikán Attila csapata

² Az adószervezet-átalakítási javaslatokat Oszkó Péter tanulmánya tartalmazza, részben ennek a tanulmánynak a kiadás-megtakarítási adatai alapján

Megtakarítási lehetőségek a magyar államháztartásban

4. Az államháztartási kiadások funkcionális bontásában készülő statisztikákból kiderül, hogy Magyarországon (amely a legtöbb célra többet költ, mint az EU- átlag), elsősorban 4 állami funkció emészt fel lényegesen nagyobb összeget a GDP-arányában, mint a hozzánk hasonló fejlettségű országokban: 1) az állam működése, 2) a kamatfizetés, 3) gazdasági célok, valamint 4) a szociális védelem. Ezek közül a kamatterhek adott pillanatban adottságnak tekinthetők, a cél ennek a középtávú csökkentése. Ennek legjobb útja a sikeres kiadáscsökkentés, aminek köszönhetően gyorsan mérséklődhet a jelenleg – a többi visegrádi országgal összevetésben is – kiugróan magas kamatfelár.

5. A tanulmányban javaslatot teszünk arra, hogy az állam kiadásainak 2009-2011-ben történő jelentős, a további években pedig viszonylag kisebb csökkentésével, és ezzel egyidejűleg a kiadások reálértékben való befagyasztásával 2013-ra el lehessen érni 42%-os kiadási szintet. Ez tehát egy „orrnehéz” pálya, amely a kezdeti jelentős megtakarítások után a magas kiadási szint „kinövését” eredményezi 2013-ra. A kiadási megtakarításokat az adóteher könnyítésére (illetve kisebb részben hiánycsökkentésre) lehet fordítani.

6 A fenti táblázatban a megtakarítási lehetőségeket állami funkciónkénti és időrendi bontásban (nem kumuláltan!) mutatjuk be. Az egyes lépések időigénye ugyanis nem azonos. Vannak azonnal megtehető lépések, és vannak olyanok, amelyek előkészítése jogi, technikai vagy egyéb (szociális) okokból néhány évet vesz igénybe.

Javaslat az államháztartási kiadások csökkentésére és számítások ezek makrogazdasági hatásairól (milliárd forint)

Kiadási funkciók	2009-re elfogadott költségvetés	Kiadási megtakarítás (milliárd forint)					
		2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Államháztartás működési kiadások	1200	130	70	140	40	0	380
13. havi közalkalmazotti kifizetés felfüggesztése (funkciónként nem felosztható)		70	70				140
Védelem, rendvédelem	714	0	0	0	0	0	0
Oktatás	1 602	0	10	10	0	0	20
Egészségügy	1 248	10	0	0	0	0	10
Nyugdíj	2 800	65	120	10	10	130	335
Családtámogatás	543	20	30	20	10	0	80
Munkaerő-piaci Alap állami befizetése	419	0	50	0	0	0	50
Egyéb szociális	1 080	20	30	20	20	10	100
Lakásügyek, településügyek	520	0	10	10	10	0	30
Kultúra (műsorszórás)	382	0	20	0	0	0	20
Gazdasági funkciók	1889	40	60	60	0	0	160
Megtakarítás összesen, 5 év alatt		355	470	270	90	140	1 325

7. Az állam működési kiadásai

- Az állam **működési kiadásainak** 2009. évi 200 milliárd forintos javasolt megtakarításából 60 milliárd forintot a kormány már megvalósított a költségek zárolásával. Az EU országokhoz viszonyított kimagasló magyar működési kiadásokból további megtakarítási lehetőségek találhatók a dologi kiadások csökkentésével, a kompetenciák tisztázásával, a felesleges háttérintézmények megszüntetésével, a kiszerezések erőteljes csökkentésével. A fenti eszközökkel a magyar közigazgatásban összességében még **több száz-milliárd forintos megtakarítási lehetőség** van.
- Az állam működési kiadásainak csökkentésére **nem alkalmas eszköz a központilag meghatározott létszámcsökkenés, célszerűbb a teljes költségek korlátozása**, a tárcavezetőnek a felelős gazdálkodással szembeni szigorú elvárások érvényesítésével egyidejűleg.
- Az **önkormányzatok** költségvetésében a „működési funkciókra“ 2009-ben mintegy 500 milliárd Ft van előirányozva (Magyarországon a közel 3200 önkormányzat mintegy 14 ezer költségvetési intézményt tart fent). Hasonlóan a központi költségvetésből finanszírozott államigazgatási kiadásokhoz, **az önkormányzati igazgatásra költött összegekből is mintegy évi 5-10%-ot meg lehetne takarítani**. Ehhez szigorúan korlátozni kell az önkormányzati képviselők javadalmazását (A magyar önkormányzati rendszerben közel 26 ezer választott önkormányzati képviselő dolgozik, összességében mintegy 60-70 milliárd Ft éves juttatás mellett). Ezzel **mintegy 30 milliárd Ft-ot lehetne megtakarítani**.

8. Gazdasági funkciók

- Magyarország gazdasági jellegű funkciókra is lényegesen többet költ, mint versenytársaink. Évről-évre nagyobb összeget emészt fel az átláthatatlan gazdálkodású MÁV-csoport állami támogatása. A mellékeltben közölt számítások szerint a **munkaerő-hatékonyságának** javításával, a korrupciós veszteségek és a szuboptimális finanszírozási szerkezet okozta többletkiadások csökkentésével összességében **mintegy 85 Mrd forintos megtakarításra** van lehetőség éves szinten.
- A **vállalati szférának osztott támogatásokhoz** kapcsolt támogatási célok között a két legnagyobb tételt a szektorális fejlesztési támogatások (még a közlekedéssel összefüggő támogatások leszámítása után is mintegy 100 Mrd Ft), illetőleg a regionális fejlesztési támogatások (több mint 50 Mrd Ft) jelentik, tehát itt mutatkozik a legnyilvánvalóbb lehetőség a támogatási összegek mérséklésére..

9 A munkaadói és munkavállalói befizetésekből fizetett **munkaerő-piaci alap** (MPA) egyre növekvő része a költségvetésbe kerül, amelynek felhasználási nem ismert, így az nem indokolja, hogy azt munkaadói és munkavállalói befizetésekből fedezzék. A munkanélküliség jelenleg szignifikánsan emelkedő trendje óvatosságra int az alap kiadásainak csökkentésével kapcsolatban. . Ezzel együtt az MPA-ból a költségvetésbe történő átcsoportosításokból 2010-re mintegy **50 milliárd forint** megtakarítása

indokoltnak tűnik, hiszen ez az összeg folyamatosan emelkedett nem nevesített költségvetési célokra.

10. Magyarországon a vásárlóerő-paritáson vizsgált egy főre eső **nyugdíjak** költsége az új EU tagországok között a legmagasabb, és a GDP-arányában közelít a régi EU 15-ök színvonalához. A nyugdíjráfordítások trendje élesen eltér a régió többi országáétól: aránya a GDP-ben folyamatosan növekvő, ami akkor sem tartható fenn, ha a kiadások célja önmagában érthető. Javaslataink kizárólag a rövidtávon lehetséges beavatkozásokra és hatásokra vonatkozhatnak – szem előtt tartva a hosszú távú szempontokat és azt, hogy ne mondjon ellent a várható és szükséges reformváltozások irányának. A nyugdíjrendszer reformja mellett a költségvetési megtakarítások rövid távú feladata szempontjából a nyugdíjrendszert terhelő legfontosabb, a rendszer logikájával ellentétes és a költségvetést súlyosan terhelő kifizetéseket célszerű rendezni: a **13. havi nyugdíjakat**, illetve a foglalkoztatásra ellenőszönző hatásokat kifejtő opciókat – **a korengedményes nyugdíj és foglalkoztatás egyidejűsége** – csökkenteni. Mindebből 2010-2013 között **összesen mintegy 335 milliárd forintnyi kiadás megtakarítására** van lehetőség, a szabályozási korlátok miatt elsősorban 2009-2010-ben, illetve 2013-ban.

11. Család- és gyermektámogatás

A **család- és gyermektámogatásra** fordított GDP-arányos kiadások nagyságrendekkel nagyobbak a környező országok ilyen típusú kiadásainál, de tartósan meghaladják a legkiterjedtebb jóléti intézményrendszert működtető fejlett európai országokét is. Az ország jelenlegi teherbíró képessége alapján túlságosan nagyra nőtt, valamint a női foglalkoztatást akadályozó **családtámogatások** 0,25 százalékpontos visszavágása a GDP arányában durván **70-80 milliárd Ft-os** megtakarítást jelentene, amit 2 vagy 3 év alatt lehetne végrehajtani. Munkaerőpiaci szempontból hasznos lenne **a gyes idejének rövidítése, a jogosultság szűkítése vagy eltörlése**, de ez csak akkor nem okoz súlyos szociális feszültségeket, ha ugyanakkor bővítjük a gyermekgondozó intézményhálózatot, segítjük a kismamák munkaerőpiacra történő visszalépését, illetve a részmunkaidős- és távmunka kínálatának bővülését. A gyes visszametszésénél elért megtakarítások egy részét ezekre a programokra kell fordítani. A gyes melletti teljes munkaidőben történő munkavállalást semmiképpen nem indokolt fenntartani.

- A családi támogatások visszavágásának másik lehetősége a **családi pótlék szelektív csökkentése**. Ez történhet a jövedelemhez kötött jogosultság bevezetésével vagy a családi pótlék bruttósításával és megadóztatásával. A felső három jövedelmi decilistől való családipótlék-megvonás – az egy főre jutó jövedelem-határ meghúzásától függően – **50-70 milliárd Ft** megtakarítást eredményezhet. A családi pótlék bruttósítása és megadóztatása technikailag könnyebben járható út, költségvetési hatásait azonban nehéz megbecsülni. Társadalmi hatása hasonló lenne a jogosultsági elv bevezetéséhez: a családi pótlék adózás alá vonásával a középső és felső jövedelmi, adózó rétegek juttatását vennénk vissza.

12. A közoktatásban nem látunk költségvetési megtakarítási lehetőségeket, a jelenlegi forrásokat ugyanakkor nyilvánvalóan sokkal hatékonyabban és célzottabban kellene

felhasználni. Nem mondható el ez azonban a **felsőoktatásról**, még annak ellenére sem, hogy a magyar felsőoktatás elmúlt közel 2 évtizedes expanziója ellenére a felsőfokú végzettséggel rendelkezők arányát tekintve relatív helyzetünk romlott. A 2000-es évtized közepe óta alapvetően demográfiai okok (a 18-25 éves korosztály létszámának csökkenése) miatt egyre kevesebben jelentkeznek a felsőoktatásba. Ennek következtében a már ma is enyhe **túlkínálattal bíró felsőoktatási kapacitások** jelentős mértékben, 20-25%-kal is meghaladhatják a hallgatói keresletet. Mennyiségi bővítésre tehát semmiféle állami vagy uniós pénzt nem szabad költeni, és az államilag finanszírozott helyek enyhe csökkentésével 2010-2011-ben mintegy **évi 10 milliárd Ft-ot** meg lehetne takarítani. A felsőoktatás iránti kereslet szűkülése ugyanakkor lehetőséget teremt az intézmények közötti minőségi szelekcióra.

13. A magyar **egészségügyi ellátórendszer** túlhasznált, erőforrás-hiányos, azaz változatlan szerkezetben és működésben – kizárólag a technikai hatékonyság javításával, azaz a belső tartalékok feltárásával – **már nem lehet komoly kockázatok és társadalmi áldozat nélkül érdemi forrást kivonni belőle**. Az egészségügyi ellátórendszer fenntartható növekedése az Egészségügyi Alap egyensúlya mellett csak komplex eszközökkel biztosítható, amelyben a bevételi oldal stabilitása mellett azonos fontosságú a kiadási oldal kontrollálása..

14. A **szociális támogatások** keretében valamennyi alanyi jogon járó állami támogatást célszerű megszüntetni és az adóalap bővítése helyett **jövedelem** határhoz kötni. A jövedelemadatok az adóstatistikából rendelkezésre állnak). A gázárak tartós és tendencia-szerű csökkenése alapján - kőolaj alapú árképzés - két év alatt (2010-11) javasoljuk megszüntetni az ártámogatást.

15. **2009-ben**, az elfogadott költségvetési változathoz képest 335 milliárd forint megtakarításból 200-210 milliárd forint a kisebb gazdasági növekedés miatti kiadáscsökkentést szolgálja, hogy a hiányt a GDP 3%-a alatt lehessen tartani. A további kiadáscsökkentések zöme 2010-re (2009-es árszinten 470 milliárd forint), illetve 2011-re (2009-es árszinten 270 milliárd forint) esik. Ezen belül 2009. évi árszinten mérve, **az államháztartás működési kiadásainál (ideértve az önkormányzatokat) 2013-ig összesen 550 milliárd forintos, a nyugdíjrendszerben mintegy 335 milliárd forintos, a gazdasági funkcióknál pedig mintegy 160 milliárd forintos megtakarítás érhető el**. További 100 milliárd forintos megtakarítási lehetőséget látunk a szociális támogatásoknál (beleértve a gázár-támogatást), 80 milliárdot a család- és gyerektámogatásoknál, 50 milliárdot a Munkaerőpiaci Alapnál, 20-20 milliárdot pedig a felsőoktatásnál és – kizárólag a műsorszóráshoz kapcsolódóan – a kulturális kiadásoknál.

Várható makrogazdasági hatások

16. A vázolt, erőteljes kiadáscsökkentésen alapuló kiigazítás nem csupán az államháztartási gondokat **orvosolhatja**, hanem **részben a magyar gazdaság jelenlegi súlyos növekedési problémáit** is. Amennyiben az állami kiadáscsökkentés, és ezzel egyidejűleg az **adóterhek tartós és fenntartható csökkenése** már 2009 közepéig elindul, annak pozitív növekedési hatásai már 2010 második felétől jelentkezhetnek, a 2011-2013 közötti időszakban pedig jelentősen gyorsítják majd a gazdasági

növekedést, a jelenleg 2,5% alattira becsült potenciális növekedési rátát ismét a 3-4% közötti tartományba tolva.

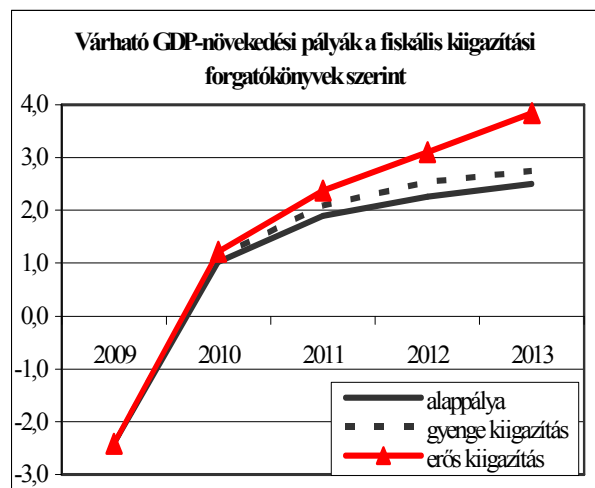
17. Mivel a feltételezett pozitív növekedési hatások döntően a **hitelesség megteremtésén és a gazdasági szereplők várakozásainak pozitív irányú módosulásán** keresztül juthatnak érvényre, a fiskális kiigazítás csak akkor lehet – növekedési értelemben is – sikeres, ha a magángazdasági szereplők (a hitelezést biztosító pénzpiac, a beruházó vállalkozások és a fogyasztó, hitelfelvevő lakosság) vitathatatlanul meggyőzőnek tartják. Erre csak jelentős, **erőteljes** kiadáscsökkentő kiigazító lépések esetén van esély – a tétova, elégtelen mértékű kiigazítás azzal a veszéllyel fenyegetne, hogy a növekedést lassító keresletkorlátozó lépések teljességgel érvényre jutnának, miközben a remélt pozitív növekedési impulzusok egyáltalán nem jelentkeznének. Ugyanakkor éppen a – kiugró kamatfelárban és a gyenge árfolyamban, illetve szélsőséges árfolyam-ingadozásban is tetet öltő – különösen rossz magyar induló helyzet következtében egy hitelesnek érzékelt kiigazítás pozitív hatásai viszonylag gyorsan jelentkezhetnek, és viszonylag erősek lehetnek.

18. A növekedést serkentő hatások legfontosabb csatornája Magyarországon egyértelműen a **kamatprémium csökkenése** lehet, amely élénkíti a beruházást és a magánfogyasztást, emellett a kormányzati adósságszolgálat terheit is mérsékli. A befektetők által hitelesként elfogadott kiigazítás esetén jelentősen élénkülő **működőtöke-beáramlással** is lehet számolni, amit a **forint árfolyamának konszolidálódása** is kísér, serkentve a magánfogyasztást, illetve a beruházást.

19. A tapasztalatok szerint a kiadás alapú fiskális konszolidációk sikerességét, pozitív növekedési hatásait jelentősen fokozzák a **szociális paktumok**, a munkavállalók, a munkaadók és a kormányzat közötti ár-bér-adó megállapodások. Erre mindenképp törekedni kell, még az esetleges átmeneti kudarcok után is.

20. Bár a növekedési hatások érvényre jutását döntően a sikeres fiskális kiigazítás alapozza meg, a pozitív forgatókönyv esetén a **monetáris politika** mozgásterét is látványosan kibővíti, és a sikeres fiskális kiigazítással párhuzamosan **látványos és gyors kamatcsökkentések sorozatával** 1-2 éves időtávon belül minimálisra csökkenthető az euróövezeti gazdaságokhoz viszonyított magyar kamatprémium. A fiskális és a monetáris politika összhangját alapvetően segíti egy **hiteles és gyors euróbevezetési menetrend** kijelölése (2009 végi ERM-2-csatlakozással, illetve a 2012-2013-as euróövezeti belépéssel).

21. Az erős kiadáscsökkentésen alapuló kiigazítás érdemi pozitív növekedési hatásai sem jelentkeznek azonban még 2009-ben, abban az esetben sem, ha jó szerkezetű, a kiadások korábban vázoltaknak megfelelő csökkentése valósul meg az idei év második felétől. Az állami kiadások visszafogásából közvetlenül adódó negatív, illetve a kamatszint (és a kamatprémium) csökkenése, az árfolyam stabilizálódása és az élénkebb



működőtőke-beáramlás miatti pozitív növekedési hatások még 2010-ben is többé-kevésbé kiegyenlítik egymást. 2011-2013 között ugyanakkor az erőteljes és hiteles fiskális kiigazítás esetén már érdemi addicionális növekedéssel számolhatunk: a három év átlagában közel 1 százalékponttal, **2013-ban pedig mintegy 1,3 százalékponttal lehet nagyobb a GDP éves reálnövekedése**, mint az alappálya szerinti verzióban. Az erőteljes kiadáscsökkentés negatív hatásai döntően a közösségi fogyasztás visszaesésében mutatkoznak meg, miközben a kamatprémium csökkenése, az árfolyam stabilizálódása és a működőtőke-beáramlás elsősorban a **magánvállalati beruházás** volumenét növeli.

22. Az alábbi táblázat a kiadáscsökkentésnek az államháztartás egyenlegére gyakorolt hatását mutatja be, figyelembe véve a fent leírt mechanizmusokon keresztül érvényesülő gyorsabb gazdasági növekedésből fakadó addicionális egyenlegjavító hatást is. Az egyes sorok magyarázata a táblázat után található

A kiadáscsökkentés és adó-mérséklés számított fiskális hatásai (md ft)

	2009-re elfogadott kölségvetés	2009 módosított	2010	2011	2012	2013
Egyszeri megtakarítási lépések		355	470	270	90	140
A kiadások reálértéken való befagyasztásának megtakarítási hatása*963			170	346	465	642
Kiadási többlet: az EU-projektek ko-finanszírozása**			-100	-100	-100	-100
Az alacsonyabb kamatfizetés miatti megtakarítás			111	112	113	133
Egyszeri és folyamatos megtakarítások összesen		355	650	631	588	815
Nominális GDP a növekedési többlet figyelembe vételével md ft	27 690	27 200	28 218	29 611	31 293	33 305
Államháztartási kiadások az egyszeri megtakarítások és a kiadások reálértékben való befagyasztása mellett md ft	13 988	13 633	13 492	13 561	13 823	14 033
Kiadás/GDP	50,52	50,12	47,82	45,80	44,17	42,14
Éves adócsökkentés		150	600	640	580	780
Kumulált adócsökkentés		150	750	1390	1970	2750

Magyarázat a táblázathoz:

*) A kiadások reálértéken való befagyasztásának megtakarítási hatása azt mutatja, hogy mennyivel kisebbek az állam nominális kiadásai (ha csak az inflációs tényezőt vesszük figyelembe) annál, mint ha a kiadások a gazdasági növekedési többletet is figyelembe vevő ütemben emelkednének. Az infláció (GDP deflátor) mértékét – az egyszerűség kedvéért – minden évben 2,5%-ra becsültük.

***) Miközben a kiadásokat 2010-13 között az inflációval növelve, és ebből az éves megtakarításokat levonva számítottuk, a gazdasági jellegű kiadásokhoz évente hozzáadtunk 100-100 milliárd forintot, az EU-támogatású projektek ko-finanszírozási céljára.