

MURAKÖZY LÁSZLÓ

Milyen a magyar költségvetés?

A magyar költségvetés GDP-hez viszonyított rendkívül magas arányában meghatározó szerepet játszanak a nemzetközi viszonylatban is példátlanul nagyarányú gazdasági kiadások, ezen belül is elsősorban az ipart érintő tételek. Az új gazdasági mechanizmus időszakában a korábbi képest is megnőtt a költségvetés súlya. Emögött a bürokratikus koordináció formaváltozása, közvetettebbé válása húzódik meg, ami együttjárt a tervbürokrácia visszaszorulásával és a pénzügyi, fiskális bürokrácia térnyerésével.

„Mint ahogyan kísérő beszédében a Pénzügyminiszter úr kifejtette, az ő célja az volt a költségvetés összeállításakor, hogy ha szerény keretek között is, de mindent életben tartson, különös gondot fordítva a termelés eszközeire. Azt hiszem, hogy pénzügyminiszter helyesebb álláspontot nem foglalhat el ebben a kérdésben.

A mi álláspontunk azonban egészen más kell hogy legyen. Mi vagyunk a nemzet öntudata. Itt mi sokkal tágabb szempontból kell hogy vizsgáljuk ezt a költségvetést. Nekünk a költségvetés nemcsak számok összege kell hogy legyen, hanem egy útjelző, hogy merre akar a demokrácia újra megindulni, számszerű kifejezése, hitvallása a mi hitünknek, hogy milyen irányban keressük mi a békességet és a boldogulást.”

Szent-Györgyi Albert 1947. február 6-án elhangzott parlamenti felszólalásából.

A költségvetés napirenden lévő reformjával összefüggő fő kérdés, hogy *milyen legyen* a magyar költségvetés. Ehhez kapcsolódva cikkem egy szerényebb kérdést vet fel: *milyen most költségvetésünk a kiadások oldaláról közelítve*. A tanulmányban vizsgálom a költségvetési kiadások 1950 és 1987 közötti alakulását, GDP-hez viszonyított arányát és fő tételeinek összetételét, majd az 1981. évi adatok alapján mérlegelem a nemzetközi összehasonlítás tapasztalatait.

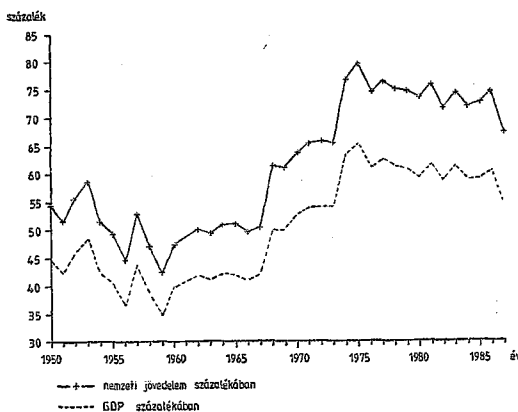
A cikk alapjául szolgáló tanulmányom a Kornai János által irányított „Hol tart Magyarország a hiánygazdálkodás felszámolásában?” című kutatás keretében készült. Az itt kifejtett nézetekért azonban természetesen kizárólag a szerzőt illeti a felelősség.

**Költségvetési kiadások
Magyarországon¹ az elmúlt
négy évtizedben
1968—1987**

Az 1950 és 1987 közötti időszakban az árendszer, a szabályozórendszer, a költségvetés szerkezete stb. többször is jelentősen módosult. Így az adatok minden egészségtési törekvés ellenére csak a fő tendenciák jelzésére, a nagyságrendek elemzésére alkalmasak.

¹ A magyar költségvetés kiadásainak időbeli alakulására vonatkozó — hivatalos kiadványokban, statisztikákban nem publikált — adatokat a Pénzügyminisztérium bocsátotta rendelkezésünkre. Az általuk nyújtott segítségért itt is köszönetet szeretnék mondani. Ha tehát a magyar költségvetési adatok forrását külön nem jelzem, akkor azok a Pénzügyminisztériumtól származnak.

A költségvetés kiadásai Magyarországon 1950—1987



A tényleges vizsgálat az 1950-től kezdődő időszakra vonatkozik, mivel az adatok egyelőre csak így állnak rendelkezésre, de szólni kell az ezt megelőző évekről is. Az 1945—1950 közötti időszak a magyar költségvetés szempontjából is kiemelkedően fontos. Ekkor született meg a szocialista költségvetés. 1950-ben már csak az átalakulás végeredményét látjuk, de lényeges lenne magának a folyamatnak, a régi típusú költségvetésből az újba való átmenet anatómiájának részletes vizsgálata. Ez azonban egy másik elemzés feladata lehet.

A költségvetési adatokat a legtöbb esetben a GDP-hez vagy a költségvetés egészéhez viszonyítva vizsgálom. Mivel 1960—1987 között a GDP és a nemzeti jövedelem között igen szoros összefüggés van, ez lehetővé teszi, hogy az 1950—1959 közötti évekre a rendelkezésre álló folyóáras nemzeti jövedelem adataiból megbecsüljük a vonatkozó GDP-értékeket.² Ennek segít-

² A GDP és a nemzetközi jövedelem adatok forrása:

A KSH Nép gazdasági Mérlegosztálya közlése alapján: Nemzeti jövedelem, 1950—1967. GDP, 1960—1974.

Statistikai évkönyv 1969. KSH, 1970. Nemzeti jövedelem 1968—1969. (64. l.)

Főbb nép gazdasági folyamatok, 1985. KSH, 1986. Nemzeti jövedelem, 1970—1983. (96. l.) GDP, 1975—1984. (104. l.)

A nép gazdaság fejlődésének főbb mutatói, 1986. KSH, 1988. Nemzeti jövedelem, 1984—1986. (13. l.)

Magyar Statistikai Zsebkönyv, 1987. KSH, 1988. Nemzeti jövedelem, 1987. (97. l.) GDP, 1987. (96. l.)

ségével már 1950-től nyomon tudjuk követni a GDP-éhez viszonyított arányokat.

Az 1. sz. táblázat és az 1. sz. ábra mutatja be a magyar költségvetés GDP-hez és nemzeti jövedelemhez viszonyított nagyságának alakulását az 1950 és 1987 közötti időszakra. Ahogy az 1. sz. ábrán is nyomon követhető, a kétféle viszonyítás során csak a görbe mozdul el, de a költségvetés mozgása teljesen hasonló. Ezért a továbbiakban általában csak a GDP-hez mért értékeket közlöm.

1950-ben a költségvetés a GDP 45 és a nemzeti jövedelem 55 százalékát központosította. Ez rendkívüli centralizációnak tekinthető már ekkor is. 1950-ben 29 tőkés ország adatai között a legmagasabb érték a GDP 30—34 százaléka között volt (Muraközy [1986], 423. l.). Harminc százalék fölött mindössze négy ország volt: Anglia, az Egyesült Államok, Ausztria és a Német Szövetségi Köztársaság. Svédországban például ez az arány ekkor még csak 25 százalék körül volt, akárcsak Olaszországban és Görögországban. A magyarországi 45 százalék minden bizonnyal a korábbi hazai értékekhez viszonyítva is igen magas. (1946 és 1950 között az új forint bevezetését követő első öt év alatt a tervezett költségvetési kiadások megnégyszereződtek.)

Az 1950-es évek legelején az eleve magas költségvetési arány tovább nő. Ebben az évtizedben a költségvetési centralizáció 1953-ban éri el a csúcspontját. Ekkor a költségvetés a GDP csaknem felét, és a

A magyar költségvetés bevételei és kiadásai

Év	Nemzeti jövedelem százalékában			GDP százalékában		
	Bevétel	Kiadás	Egyenleg	Bevétel	Kiadás	Egyenleg
1950	54,8	54,4	0,4	45,0	44,7	0,3
1951	51,9	51,4	0,4	42,6	42,3	0,4
1952	57,6	56,2	1,4	47,3	46,2	1,2
1953	60,1	59,1	1,0	49,4	48,6	0,9
1954	52,9	51,4	1,5	43,5	42,2	1,3
1955	51,2	49,3	1,9	42,1	40,6	1,6
1956	43,2	44,5	-1,3	35,5	36,6	-1,1
1957	54,3	53,1	1,2	44,7	43,6	1,0
1958	47,5	46,8	0,7	39,0	38,5	0,6
1959	42,5	42,3	0,3	35,0	34,7	0,2
1960	47,6	47,4	0,2	40,0	39,8	0,2
1961	49,1	48,8	0,3	41,1	40,9	0,3
1962	50,5	50,2	0,3	42,2	41,9	0,3
1963	49,4	49,4	0,1	41,1	41,1	0,1
1964	51,1	51,0	0,1	42,4	42,3	0,1
1965	51,4	51,2	0,1	42,1	42,0	0,1
1966	49,2	49,5	-0,3	40,6	40,9	-0,3
1967	51,1	50,4	0,7	42,6	42,0	0,6
1968	60,8	61,6	-0,7	49,4	50,0	-0,6
1969	60,5	61,2	-0,7	49,6	50,2	-0,6
1970	62,4	63,8	-1,4	51,7	52,8	-1,1
1971	64,5	65,7	-1,1	53,1	54,0	-0,9
1972	65,1	65,9	-0,8	53,6	54,2	-0,7
1973	65,1	65,6	-0,5	53,8	54,2	-0,4
1974	76,2	77,1	-0,9	62,5	63,3	-0,8
1975	79,3	80,1	-0,7	64,9	65,5	-0,6
1976	74,0	74,6	-0,6	60,6	61,0	-0,5
1977	75,8	76,6	-0,7	62,1	62,7	-0,6
1978	74,4	75,1	-0,7	60,8	61,4	-0,6
1979	74,0	74,6	-0,6	60,3	60,8	-0,5
1980	72,6	73,3	-0,8	58,7	59,3	-0,6
1981	74,4	75,9	-1,5	60,6	61,8	-1,2
1982	69,8	71,5	-1,8	57,3	58,7	-1,4
1983	73,7	74,5	-0,8	60,7	61,3	-0,7
1984	71,3	71,7	-0,5	58,6	58,9	-0,4
1985	70,5	72,3	-1,9	57,4	58,9	-1,5
1986	69,6	74,5	-4,9	56,3	60,3	-4,0
1987	63,5	67,0	-3,5	51,6	54,4	-2,8

nemzeti jövedelemnek pedig 60 százalékát fogja át. A direkt irányítással segített erőltetett iparosítás csúcspontján, tehát a költségvetési centralizáció is helyi maximumot ér el.

Az 1950-es évek második felében a költségvetés bevételei és kiadásai jelentősen ingadoznak. A két legkisebb érték 1956-ban és 1959-ben figyelhető meg, a legmagasabb pedig 1957-ben. 1956-ban a bevételek és a kiadások a GDP 35—37 százalékára és a nemzeti jövedelem 43—45 százalékára közötti értékre csökkennek, majd a következő évben — ezt mintegy ellensúlyozva — a GDP

43—45 százaléka és a nemzeti jövedelem 47—48 százalékára között iszintre nőnek. Az 1956—1957-es ingadozás az 1956-os őszi eseményekkel függ össze. Egészen más oka volt az 1959-es mélypontnak, amikor is a GDP 34—35, a nemzeti jövedelem 42—43 százalékára csökken a költségvetési centralizáció. Emögött minden valószínűség szerint az 1959. január 1-jei termelői árrendezés húzódik meg.

„Azt megelőzően a magyar árrendszer olyan volt, mint a többi szocialista gazdaságé, olyan, amilyenek az akkori tanácskönyvek lefestették a szocialista gazdaság-

nak egyedül megfelelő árrendszert, vagyis *kétszintű*: a termelőeszközök árszínvonala alacsony, a fogyasztási cikkeké magas. A tiszta jövedelem zömmel a fogyasztást terhelő forgalmi adóban realizálódott. Ennek állítólagos előnye, hogy a termelési vertikumokban, a gazdaságon belüli forgalomban nem halmozódnak az adók. Hátránya viszont, hogy az anyagpazarlásra ösztönöz és fűti a beruházási kedvet.

Ezek a hátrányok már az ötvenes években nyilvánvalóvá váltak. Ezért az 1959. évi termelői árrendezés a termelői árszint felemelését, az *egyszintű* árrendszert célozta meg, de túllőtt a célon. Felszabadulás utáni gazdaságtörténetünknek ebben az egyik legérdekesebb számháborújában a vállalatok főlenyes győzelmet arattak a direktív módon dirigáló központi szervek fölött. Előkalkulált költségeikben akkora nyereségtartalékot képeztek, hogy az árrendezés után a valóságos termelői árszint jóval a fogyasztói árszint fölé került. Így a termelői árakban megjelenő nagy nyereség egy részét el kellett vonni, és a fogyasztás „dotálására” kellett fordítani... Az árrendszer *fordítottan kétszintűvé* vált, és az is maradt mind a mai napig. (*Augusztinovic* [1987], 507. 1.)

Nyers Rezső, akkori pénzügyminiszter az 1959. évi költségvetés végrehajtásáról való beszámolójában így értékelte az 1959-es évet. „A költségvetési gazdálkodás tervszerűsége szempontjából a tavalyi esztendőt a nehéz esztendők közé sorolhatjuk... Az 1959. január 1-jén életbelépett termelői árrendezés — amely egyébként hosszabb távra hasznos volt — jelentékeny hatást gyakorolt a vállalatok költségvetési kapcsolataira, melyet előre nem lehetett pontosan számbavenni.”³

Az 1959. évi új termelői árrendszer igen jól mutatja a *költségvetési rendszer és az árrendszer nagyon szoros összefüggését és sok tekintetben egymást kiegészítő szerepét*. 1959 előtt az alacsony termelői árak mellett az állam jelentős szubvenciót adott a vállalati működéshez. Ennek fő forrása a

forgalmi adó volt. A termelői árak emelésével párhuzamosan nagyjából változatlan fogyasztói árak mellett lényegesen csökkent a forgalmi adó, de növekedett a nyereség, s így a nyereségadó is. *A vállalatok támogatása nem direkt formában, hanem közvetetten, az árakon keresztül folytatódott. Az új árakban a költségvetési támogatást „társadalmilag szükséges ráfordításnak” ismerték el.*

1960—1967 között a költségvetési centralizáció mértéke a GDP 40—43 százaléka körül stabilizálódik, a költségvetés a nemzeti jövedelemnek nagyjából a felét központosítja.

1968—1987

1968 lényeges fordulatot hozott. Az 1967. évihez képest a költségvetés bevételei és kiadásai a GDP 42 százalékaról 50 százalékára emelkedtek. A növekedés nyolc százalékpont, mintegy 20 százalék.

Bár 1968-ban az árrendszerben a költségvetésen belül is történtek változások, de a költségvetési centralizáció növekedése, véleményem szerint ennél mélyebb átalakulásokkal, magával az új gazdaságmechanizmussal függ össze. Ezért különösen figyelemre méltó és vizsgálandó, mint éppen a *decentralizált gazdaságirányítás bevezetésének paradox kísérőjelensége*.

A költségvetési centralizáció erősödése, a *többi szocialista ország* 1968 után is fennmaradó centralizált gazdaságirányításában megfigyelhetőhöz képest is jelentős. Az adatok természetesen itt is csak személtető jellegűek, de mindenképpen figyelemre méltó, hogy a költségvetés kiadásainak nemzeti jövedelemhez viszonyított nagysága az itt szereplő öt ország közül 1960-ban és 1965-ben Magyarországon a legkisebb. 1970 és 1980 között viszont a *legmagasabb*. Ez is azt sugallja, hogy a magyar indirekt irányítási rendszerben magasabb a költségvetési centralizáció mértéke, mint a direkt gazdaságirányításban.

A jellegzetesen direkt gazdaságirányítású Románia költségvetési adatait a Government Finance Statistics alapján hasonlított-

³ Az 1959. évi november hó 26-ára összehívott Országgyűlés naplója. 1—31. ülés. Budapest, 1973. 674. 1.

Költségvetési kiadások a nemzeti jövedelem százalékában

Ország	1960	1965	1970	1975	1980
Bulgária	51,6	56,8	53,2	64,4	64,4
Csehszlovákia	66,1	70,5	62,4	67,8	64,8
Lengyelország	53,3	54,4	50,6	52,0	62,7
Szovjetunió	50,4	52,5	53,3	59,0	63,7
Átlag	55,4	58,6	54,9	60,8	63,9
Magyarország	47,4	51,2	63,8	80,1	73,3
Magyarország az átlag százalékában	85,6	87,4	116,2	131,7	114,7

Forrás: Statiszticeszkij jzsegodnyik sztran-cslenov Szovjeta Ekonomicszeszkoi Vzaimopomocsi 1975. 54. l. és 1984. 49. l. Moskva, Sztatiztika.

Yearbook of National Accounts Statistics. United Nations, New York, 1982. 141., 252., 1189. és 1478. l. 1982 Statistical Yearbook. United Nations, New York, 1985. 102., 103. és 105. l.

tuk össze a magyar adatokkal.⁴ Ezek szerint 1981-ben Magyarországon a költségvetés kiadásai a GDP 63,2 százalékát tették ki, ugyanakkor Romániában „csak” 43,5 százalékát. A költségvetés *gazdasági* kiadásai is magasabb nálunk mint Romániában, a különbség azonban sokkal kisebb, mint az összes kiadást tekintve. Magyarország a GDP 26,9 százalékát, Románia pedig 22,2 százalékát fordítja a költségvetésben keresztül közvetlenül gazdasági célokra. Jugoszláviában 1981-ben viszont — ugyanezen adatforrások szerint — a költségvetés a GDP-nek 31,4 százalékát központosítja. Az eltérés a gazdasági kiadások nagy különbségével magyarázható. Jugoszlávia a Nemzetközi Valutaalap statisztikája szerint a GDP három százalékát költi közvetlenül gazdasági célokra, Románia ugyanerre hét és félszer, Magyarország pedig kilétszer fordít többet.⁵

Mivel magyarázhatjuk a költségvetési centralizáció jelentős növekedését Magyar-

országon az indirekt irányítás 1968-ban történt bevezetése után?

Ma már látható, hogy 1968 nem jelentett gyökeres fordulatot Magyarországon a szocialista gazdaság irányításában. Lényegében csupán *formaváltozás* ment végbe. Ahogy Kornai János fogalmaz: „A régi, utasításos rendszer közvetlen bürokratikus irányításával szembeállítva nevezük ezt közvetett bürokratikus irányításnak. A név tükrözi azt, hogy a koordináció uralkodó formája a bürokratikus irányítás maradt, bár az irányítás eszközrendszerében jelentős változások mentek végbe” (Kornai J. [1987], 23. l.).

Véleményem szerint a költségvetési centralizáció 1968 utáni erősödése az irányítás eszközrendszerének változásából következik. *A bürokratikus koordináción belül je-*

⁴ *A Government Finance Statistics* adatai, amelyek a Nemzetközi Valutaalap útmutatásai alapján és gondozásában kerülnek kiadásra, a belső magyar gyakorlattól eltérő módszereken és rendszeren alapulnak. Így a kétféle módon kapott eredmények közvetlenül nem hasonlíthatók össze, ezért például Magyarországra 1981-re nézve is eltérő értéket adnak.

⁵ *Government Finance Statistics Yearbook* 1985. International Monetary Fund. Washington. D. C. 691—694., 901—906. l. *International Financial Statistics*. Supplement on Output Statistics. Supplement Series No. 8. International Monetary Fund. Washington D. C. 1984. 109. és 161. l. *Marvin R. Jackson: National Accounts and the Estimation of Gross Domestic Product and its Growth Rates for Romania*. World Bank Staff Working Papers. No 774. The World Bank. Washington D. C. 1985. 81. l. A magyar költségvetési adat forrása a Pénzügyminisztérium közlése.

3. sz. táblázat

Költségvetési kiadások a GDP százalékában 1981-ben

Ország	Költségvetési kiadások		
	központi	helyi	összes
Hollandia	55,8	11,4	67,2
Svédország	42,9	20,4	63,3
Magyarország	55,7	7,5	63,2
Tőkés országok átlaga	32,5	7,0	40,1
Magyarország az átlag százalékában	172,5	94,9	157,6

létösen csökken a tervbürokrácia súlya, és fokozatosan nő a pénzügyi, pontosabban a fiskális bürokrácia szerepe. Miközben az 1968 előtti időszak többé-kevésbé „maximális állama”⁹ a tervleontás dimenziójában hátrább vonul, aközben egy másik dimenzióban előretör. Ugyanakkor valószínű, hogy 1968-ban még nagyobb a visszavonulás mértéke (ti. a tervleontásban), mint az előretörése (a pénzügyi dimenzióban), az *eredő tehát a maximális állami csökkenés irányába mutat.*

A közvetlen bürokratikus irányítás fő eszköze a tervleontás és a direkt utasítások rendszere volt. A bürokratikus koordináció itt a „gazdaságon kívüli kényszer” eszközeit használhatta. A direkt szocialista gazdaságirányításban a vállalatnál lévő eszközökkel a bürokrácia közvetlenül rendelkezhet.

Az indirekt irányítás ezt a közvetlen rendelkezést jellegenél fogva korlátozza, úgy mond a „gazdasági kényszer” eszközeit kell alkalmaznia. Ez azonban nem a piac gazdasági kényszere, hanem a bürokratikus koordináció másik formája. A „gazdasági kényszer” eszközeit használó bürokratikus koordináció korszerűbb forma, mint a korábbi közvetlen irányítás. De éppen közvetett jellege miatt kevésbé nyíltan érzékelhető, és sokszor jobban korlátozott, mint a közvetlen forma.

Ennek a modernebb, közvetett bürokratikus koordinációnak egyik alapvető eszköze — mint ezt a tőkés országok tapasztalata is mutatja — az *állami költségvetés.*

Az elmúlt fél évszázad bizonyossága szerint a tőkés gazdaságokban a növekvő állami szerepvállalás egyértelműen megmutatkozik a költségvetés szerepének emelkedésében. (Lásd: *Muraközy L.* [1986], 423 l.).

A bürokratikus koordináció azonos elemeinek megjelenése a tőkés és a magyar gazdaságban természetesen nem utal a két rendszer tartalmi közeledésére, hiszen az igazi kérdés a bürokratikus és a piaci koordináció mértéke, s ebben továbbra is alapvető különbség mutatkozik. (Lásd: *Kornai J.* [1987], 22. és 34. l.) Ugyanakkor a bürokratikus koordináció túlsúlyát tekintve, alapvető *azonosság* van az 1968 előtti és utáni időszak között, miközben a forma jelentősen változott.

1968 után a vállalati önállóság meghirdetett növelésével a közvetlen utasítások kevésbé voltak alkalmazhatók, ezért *előtérbe kerültek az állam és a vállalatok közötti gazdasági, pénzügyi kapcsolatok.* Ennek fő színtere az állami költségvetés és az ehhez sok szálon kapcsolódó szabályozórendszer.

1968 és 1973 között a költségvetési centralizáció lassú növekedése figyelhető meg. A bevételek GDP-ben elfoglalt aránya 49,4 százalékról 53,8 százalékra, a kiadások pedig 50,0 százalékról 54,2 százalékra nőtt. Az irányzat *lassú, de egyértelmű növekedést mutat.*

1974—1975-ben ismét jeleztünk, ugrászerűen nő a költségvetési centralizáció. Az 1973 és 1975 közötti két év alatt a költségvetés kiadásai a GDP 54,2 százalékáról 65,5 százalékra nőttek. *Ez a költségvetési részarány* nem csupán a magyar gazdaság történetének mindmáig legnagyobb értéke,

⁹ Lásd: *Kornai* [1988] 6. l.

hanem 1975-ben minden jel szerint *nemzetközi összehasonlításban is egyedülállóan magas*. Hatvan százalék fölötti költségvetési arányt majd csak az 1980-as évek elején érnek el a legnagyobb jóléti kiadással rendelkező tőkésországok (Muraközy L. [1985], 747. 1.).

Az 1973—1974-es világgazdasági válság hatására a legtöbb országban növekedett a költségvetés súlya. Az OECD-országokban 1973-ról 1975-re a költségvetési kiadások átlagos részesedése a GDP 33,1 százalékról 38,2 százalékra nőtt (Muraközy L. [1985], 745. 1.). Az emelkedés tehát nem egyedülálló jelenség. A magyar költségvetési centralizációnak azonban az így kialakult mértéke különösen és sajátosan nagy.

A világgazdasági kihívásra Magyarországon — szoros összefüggésben a reform már ezt megelőző megtorpanásával és visszafordításával — *nem a piaci hatások szerepének növelésével, hanem a bürokratikus koordináció erősítésével reagált*. Ezzel az 1968-as gazdasági reform sorsa hosszú időre megpecsételődött. Meghatározók voltak ebben a belső hazai viszonyok, a világgazdasági változások csak érzékelhetőbbé tették és felgyorsították ezt a folyamatot. Így aztán az „1975-től többé-kevésbé nyitltá lett és intézményesült kategóriákban megfogalmazott (de azért adminisztratív eszközöktől sem idegenkedő) szabályozóelbontási mechanizmus, amely gondosan megőrizte ugyan a decentralizált gazdasági mechanizmus formáit, technikáját, tartalmában azonban sokban emlékeztet a korábbi tervutasításos rendszerre” (Antal L. [1988], 25. 1.).

Nyolc év alatt — az utolsó reform előtti év: 1967 és 1975 között — Magyarországon a költségvetés kiadásai a GDP 23,5 (!) százalékával, 56 százalékkal nőttek. Ugyanilyen mértékben nőttek a költségvetés bevételei is. Elgondolkodtató, hogy ez *menynyire engedhette meg a vállalati önállóság, a piaci koordináció hirdett növekedését*.

A költségvetési centralizáció erősödésével a bürokratikus koordináció 1968-ban létrejövő formaváltozása fokozatosan *ki-teljesedett*. Míg az 1968-as reform bevezetésével összességében valószínűleg csökkent a bürokratikus koordináció súlya, ez

a hetvenes évek közepére már nem mondható el. A tervbürokrácia korábbi meghatározó helyét azonban egyre inkább a pénzügyi bürokrácia váltja fel.

Az 1975-ös csúcspont után 1986-ig valamivel alacsonyabb szinten, 57—63 százalék között mozgott a költségvetés GDP-hez viszonyított részaránya. A kiadások GDP-hez viszonyított súlya e 10 év alatt 58,7 és 62,7 százalék között, a bevételek GDP-hez viszonyított aránya 47,3 és 62,1 százalék között ingadozott.

A magyar költségvetés 1968 óta minden évben deficites, új jelenség azonban 1985-től ennek az egyre növekvő mértéke: a hiány 1986-ban elérte a GDP négy százalékát. A költségvetés kiadásainak és bevételeinek 1987-ben mutatkozó csökkenését egyelőre még korai lenne értékelni, a jövő mutatja meg ennek tartós vagy átmeneti jellegét.

A költségvetési kiadások legfontosabb tételeinek alakulása

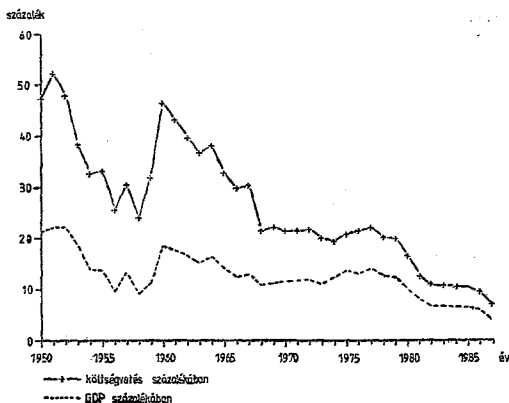
A magyar költségvetés tételei között igen nagy a *gazdasági jellegű kiadások súlya*. Két fő formája: a közvetlenebb jellegű *felhalmozás*, illetve a közvetettebb gazdasági szubvenció, a *vállalatok támogatása és a fogyasztói árkiegészítés*. 1968 előtt az előbbi, 1968 után az utóbbi súlya a *jelentősebb*.

Az ötvenes évek elején a GDP több mint egyötödét, a költségvetésnek a felét fordították *felhalmozásra*. Az 1959. évi árrendezés átmenetileg megnövelte a felhalmozási kiadásokat, de ettől eltekintve általában *csökkenő* tendencia figyelhető meg. Ez a mérséklődés az 1979-es restriktiót követően érzékelhetően fokozódik.

A *vállalati támogatások és fogyasztói árkiegészítések* együttes nagyságának alakulásában szintén az 1959. évi árrendezés jelentette a vizsgált csaknem négy évtizedes időszakban a legnagyobb töréspontot. Ezután növekedés figyelhető meg. *Ugrásszerű emelkedés 1968-ban és 1974-ben következett be*, majd 1974 után lassú csökkenés indul meg. A vállalati támogatás és fogyasztói árkiegészítés együttes nagysága 1974-ben meghaladta a GDP egyötödét és a

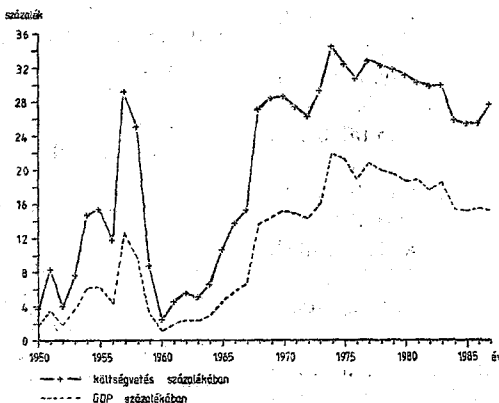
2. sz. ábra

A költségvetés felhalmozási kiadásai. Magyarország, 1950—1987.



3. sz. ábra

Támogatás és fogyasztói árkiegészítés. Magyarország, 1950—1987.



költségvetés egyharmadát. Ezen belül mintegy kétszer akkora volt a vállalati támogatások súlya, mint a fogyasztói árkiegészítéseké.

A magyar költségvetés közvetlen és közvetettebb gazdasági kiadásai az 1950 és 1980-as évtized kezdete között a költségvetés 40—60 és a GDP 17—35 százaléka között mozogtak. A kezdeti csúcspont az 1950-es évek legelején figyelhető meg, a költségvetés 60 százaléknál és a GDP 26 százaléknál, a felhalmozás dominanciájával.

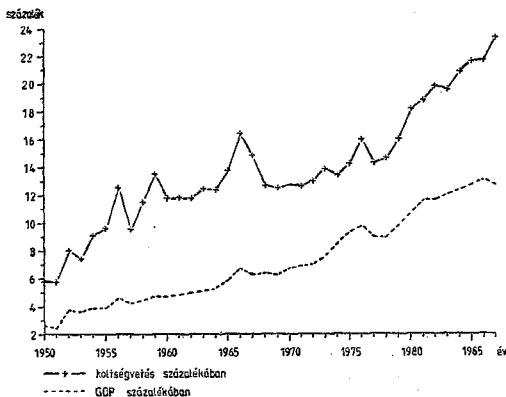
A gazdasági kiadások legkisebb részaránya ebben a három évtizedben, a hatvanas évek közepén jellemzi a magyar költségvetést. Ekkor a költségvetés 40 és a GDP

17—20 százalékát fordították erre a célra, s ezen belül még mindig a felhalmozás súlya volt a meghatározó.

1968 után a gazdasági kiadások számotevő mértékben nőttek. Legnagyobb összegű 1974—1975-ben volt ez a tétel, amikor a GDP-nek csaknem 35 százalékát tette ki, és ismét meghaladta a költségvetés felét. 1968 után már a vállalati támogatások és a fogyasztói árkiegészítések a meghatározók.

Az 1980-as években megindul a költségvetés gazdasági kiadásainak a csökkenése. A mérséklődés a korábbi rendkívül magas szinthez képest jelentős, a költségvetés gazdasági kiadásainak aránya ennek ellenére

A magyar költségvetés kiadásai nemzetközi összehasonlításban



még 1986-ban is meghaladják a GDP egyötödét és a költségvetés egyharmadát.

A többi kiadás közül mindvégig jelentősök a *költségvetési szervek ráfordításai*. A vizsgált időszakban részarányuk a GDP 12—20 százaléka és a költségvetés 24—46 százaléka közötti intervallumban található. A *társadalombiztosításra* fordított kiadások folyamatos emelkedést mutatnak. Az 1950-es évek elején még csak a GDP 2—4 és a költségvetés 5—10 százalékát fordítottuk erre, napjainkra viszont a GDP 13 százalékát és a költségvetés több mint egyötödét erre szánjuk.

Az időbeli fejlődés áttekintése után a következőkben röviden összefoglalom a magyar költségvetés nemzetközi összehasonlításban való vizsgálatának fontosabb következtetéseit. A cikk terjedelmi korlátai sajnos nem teszik lehetővé, hogy az egyes országok adatait is tartalmazó táblázatokat, az ezeken alapuló regressziós egyenleteket és t-próba értékeket — amelyeket a szerkesztőség rendelkezésére bocsátotam — közöljünk.

A fejlett és a kevésbé fejlett tőkés országok bevonásával elemeztem az 1981. évi költségvetési kiadások szintjét és fő arányait, majd összevettem a megfelelő magyarországi adatokkal. Az elemzés a Nemzetközi Valutaalap által kiadott, a korábban már említett Government Finance Statistics egységes módszerrel készült, összehasonlítható adataira épül.⁷

Az összes költségvetési kiadás 1981. évi adatai, beleértve a központi és a helyi kormányzat értékeit is, 31 tőkés országra áll rendelkezésre. E kiadások GDP-hez viszonyított aránya tekintetében Magyarországot csak Hollandia és Svédország előzi meg. A magyarországi érték csaknem 60 százalékkal haladja meg a 31 tőkés ország átlagát.

A központi kormányzat kiadásai Magyarországon a GDP 55,7 százalékát teszik ki, ez az átlagot már több mint 70 százalékkal múlja felül, s egyedül Hollandia előz meg bennünket. A helyi kormányzat, a tanácsok költségvetése hazánkban csak 95 százaléka a tőkés országok adataiból számított átlagnak, a sorban a 14. helyet foglalja el. *Magyarországon tehát a költségvetési centralizáció igen magas mértékében a központi kormányzat kiadásai játszanak meghatározó szerepet.* Az említett forrásból származó adatok felhasználásával végzett regressziós számításaim szerint a költségvetés kiadásai, valamint a gazdasági fejlettség, az országnagyság és az ezzel összefüggő szövetségi berendezkedés között mutatható ki kapcsolat.

⁷ Felhasznált források: *Government Finance Statistics Yearbook* 1985. International Monetary Fund. Washington D. C. *International Financial Statistics*. Supplement on Output Statistics. Supplement Series No. 8. International Monetary Fund. Washington D. C. 1984. 81—163. 1. Az IMF számára készült magyar adatokat a Pénzügyminisztérium bocsátotta rendelkezésünkre.

Kormányzati kiadások a GDP százalékában 1981

Ország	Összes kiadás	Közszolgáltatás	Védelem	Oktatás és kultúra	Egészségügy	Társadalombiztosítás	Lakás és kommunális ellátás	Pihenés és kultúra
Magyarország	63,2	5,4	2,4	6,3	3,9	12,0	4,0	1,8
Tőkés országok átlaga	36,8	4,7	3,0	5,5	3,5	9,1	1,2	0,7
Magyarország az átlag százalékában	171,9	114,8	80,6	115,4	111,1	132,4	323,8	272,7

Számításaim szerint egy Magyarország-hoz hasonló fejlettségű és nem szövetségi berendezkedésű országban a központi kormányzat kiadásai a GDP 33,7 százalékát, a helyi kormányzaté pedig 3,4 százalékát tennék ki. A tényleges magyar érték a központi kormányzatnál ezt mintegy kétharmadával haladja meg, a helyi kormányzat súlya pedig több mint kétszeres.

A központi kormányzat kiadásait külön is vizsgáltam, erre ugyanis 47 tőkés ország értékeit sikerült összegyűjteni. Ez ugyan nem fogja át az egyes államok teljes költségvetési kiadásait, de a túlnyomó részét (mintegy 80 százalékát) tartalmazza.

A központi kormányzat GDP-hez viszonyított értékei alapján végzett regressziós számítások szerint egy Magyarországhoz hasonló fejlettségű, és nem szövetségi jellegű tőkés államban a központi kormányzat költségvetési kiadása a GDP 31,4 százalékát tenné ki. Ugyanez a 20 legfejlettebb tőkés ország (OECD-országok) adatai alapján 33,6 százalék lenne. Az 55,7 százalékos tényleges magyar érték ezeknél 77,4, illetve 65,8 százalékkal magasabb. A korábban 31 ország adatai alapján számított regressziónál közel hasonló, 33,7 százalékos értéket kaptunk.

A regressziós elemzések is alátámasztják tehát azt a megállapítást, hogy a magyar költségvetés kiadásainak szintje nemzetközi összehasonlításban nézve kiugróan magas. A regressziós vizsgálat alapján azonban ezen túlmenően azt is állíthatjuk, hogy ez a részarány fejlettségünkhöz képest is igen nagy.

A következőkben azt vizsgáljuk meg,

hogy a különböző költségvetési kiadási szintek mögött, milyen kiadási szerkezet húzódik meg.

A teljes kormányzati tevékenységet átfogó kiadásokról 16 országra vonatkozóan van adatunk. Ezek átlagát hasonlíthatjuk össze a magyar kormányzati kiadások egyes tételeivel.

A kiadások közgazdasági jellege szerinti felosztást tekintve a támogatás és az átutalás, s ezt követően a felhalmozás aránya haladja meg legjobban a 16 tőkés ország átlagát.

Ebben az összefüggésben is érdemes külön is vizsgálni a központi kormányzat kiadásait, hiszen erre háromszor akkora mintát lehetett kialakítani. Ha a 47 tőkés ország és Magyarország adatait rangsoroljuk a fő tételek GDP-hez viszonyított aránya alapján, akkor az egyes kiadásokban elfoglalt helyezési számok szemléltetik a magyar költségvetés jellegét.

Terjedelmi korlátok miatt itt sem térhetek ki minden nagyobb kiadási tétel regressziós elemzésére és a magyar értékek ezekkel való összevetésére. Az azonban a fentiekből is világosan látszik, hogy a kiadások kétféle felosztásában egy-egy olyan terület van, amelyeknél a nemzetközi tendenciáktól való eltérés olyan extrém módon magas, és amelyeknek a GDP-hez viszonyított súlya olyan nagy, hogy alapvetően meghatározhatják a magyar költségvetés egészének kiugróan magas szintjét, a GDP-hez viszonyított hatalmas részarányát. Ez a két, egymással összefüggő kiadási csoport a gazdasági kiadások, illetve ennek következtében a támogatások és az át-

A magyar költségvetés helye 48 ország sorrendjében
a különféle kiadási csoportok szerint

Kiadás	Helyezési szám
Gazdasági kiadás	1
Pihenés és kultúra	2
Lakás- és kommunális ellátás	14
Társadalombiztosítás, és szociális ellátás	14
Egészségügy	25
Közszolgáltatás	26
Egyéb kiadások	28
Védelem	28
Oktatás	40
Támogatás és átutalás	2
Felhalmozás	10
Termék és szolgáltatás vásárlása	19
Kamat	29

utalások. A következőkben részletesen is megvizsgálom a költségvetés gazdasági kiadásait.

Gazdasági kiadások

Magyarországon a GDP 26,9 százalékát kitevő gazdasági kiadások a költségvetés legnagyobb tételét jelentik. Az arány rendkívüliségét jól érzékelteti, hogy a vizsgált 16 tőkés ország átlagának a magyar érték több mint négyszerese. A gazdasági kiadások GDP-hez viszonyított nagyságát mutatja be a 6. sz. táblázat.

A költségvetés összes gazdasági kiadásának a GDP-éhez viszonyított aránya Magyarország esetében, 429,2 százaléka a tőkés országok átlagos arányának. Azt is érdemes megnézni, hogy — ezt az arányt száznak véve — miként alakulnak az egyes gazdasági kiadásoknak a tőkés országok átlagával összevetett értékei.

Ipar, bányászat,	
villamosenergia-termelés	223,3 százalék
Egyéb gazdasági kiadás	158,9 százalék
Összes gazdasági kiadás	100,0 százalék
Mezőgazdaság	57,5 százalék
Közlekedés és hírközlés	53,9 százalék

Nem csupán a gazdasági kiadások egészének az ilyen nagy mértéke sajátos, hanem az ezen belül érvényesülő preferencia

is ellentétes a tőkés országoknál megfigyelhetővel. A tőkés országokban általában a gazdasági kiadásokból a legtöbbet a közlekedésre és a hírközlésre költenek, ezt követi a mezőgazdaság, utána az egyéb tétel és a sor végén található az ipar, építőipar stb. A magyar költségvetés kiadásai között éppen fordított a sorrend, s így feltehetően az emögött húzódo tudatos vagy kevésbé tudatos értékrend is.

Még egy további sajátosságot is érdemes megemlíteni: a központi kormányzat kiugróan nagy szerepét ezekben a gazdasági kiadásokban, s ezzel szemben a helyi kormányzat hasonló célú kiadásainak sokkal kisebb súlyát a GDP-hez viszonyítva.

A tőkés országok GDP-hez viszonyított gazdasági kiadásai alapján is végeztem regressziós számításokat, amelyek azt mutatják, hogy e kiadások elsősorban a gazdasági fejlettség szintjétől és a szövetségi berendezkedéstől függenek. Az összefüggés mind a fejlettséggel, mind a szövetségi berendezkedéssel negatív. Tehát a fejlettebb országok, valamint a szövetségi berendezkedésűek, amelyek általában a nagyobb gazdaságok, a GDP kisebb százalékát költik gazdasági célokra, mint a fejletlenebb és/vagy kisebb országok.

Számításaim szerint egy Magyarországhoz hasonló fejlettségű, nem szövetségi berendezkedésű tőkés ország összesen a GDP 7,5 százalékát költené gazdasági célokra,

A költségvetés gazdasági célú kiadásai a GDP százalékában 1981-ben

Ország	Összes gazdasági kiadás	Mezőgazdaság	Ipar, építőipar, bányászat, villany, gáz, víz	Közlekedés és hírközlés	Egyéb gazdasági kiadás
Magyarország	26,9	4,5	9,4	5,5	7,5
Tőkés országok átlaga	6,3	1,8	1,0	2,4	1,1
Magyarország az átlag százalékában	429,2	246,8	958,3	231,2	681,8

a központi kormányzat pedig 6,6 százalékát. Az első esetben a magyar tényleges érték 26,9 százalék, a trendérték 359 százaléka, a másodiknál a megfigyelhető 24,5 százalék a regresszió alapján várható érték 371 százaléka.

47 tőkés ország adatai alapján a *központi kormányzat* gazdasági kiadásainak részaránya a bruttó hazai termék nagyságával mutat összefüggést.⁸ A GDP elsősorban a gazdaságok méretével és fejlettségével van kapcsolatban. E nagyobb mintával végzett számítás is megerősíti azt a megállapítást, hogy a tényleges magyar érték rendkívül magas. Magyarországon a központi kormányzat több mint négyszer annyit költ gazdasági célokra, mint amennyit egy hasonló fejlettségű tőkés országra az említett számításokból becsülhetünk.

A GDP-hez viszonyított gazdasági kiadások sorrendjét szintén érdemes áttekinteni. 48 ország között Magyarország az *első helyen áll az összes gazdasági kiadást, az ipart és építőipart érintő, valamint az egyéb gazdasági kiadásokat tekintve, harmadik a mezőgazdaság, valamint a közlekedés és a hírközlés, nyolcadik a villany-, gáz-, vízszolgáltatás, s tizennyolcadik az utakra fordított kiadások tekintetében*, amely utóbbi része a közlekedés és hírközlés kiadási csoportnak.



⁸ A becslésnél a GDP logaritmusát használtam. *Forrás:* International Financial Statistics. Supplement on Output Statistics. Supplement Series No. 8. International Monetary Fund. Washington D. C. 1984. 2—5. l.

Az időbeli fejlődés vizsgálata és a nemzetközi összehasonlítások egybehangozón mutatják, hogy az 1980-as évekre Magyarországon rendkívül magas költségvetési centralizáció alakult ki. Ennek mélyenfekvő belső gazdasági-társadalmi okai vannak, a költségvetés szintje és szerkezete ezeknek tükröképe. A magyar költségvetés GDP-hez viszonyított rendkívül magas hányadában meghatározó és központi szerepet a tőkés országok gyakorlatában példa nélküli magas gazdasági kiadások játszanak, s azon belül is elsősorban az ipart érintő tételek.

Az új gazdasági mechanizmus időszakában a korábbiakhoz képest is megnőtt a költségvetés súlya. Emögött a bürokratikus koordináció formaváltozása, közvetettebbé válása húzódik meg, ami együtt járt a tervbürokrácia visszaszorulásával és a pénzügyi, fiskális bürokrácia térnyerésével. Ennek a közvetettebb, modernebb bürokratikus koordinációnak egyik alapvető eszköze az állami költségvetés, ezzel is magyarázható a költségvetés fokozatos előtérbe kerülése.

Hogy lényegét, összefüggéseit, kapcsolatrendszerét tekintve milyen is a mai magyar költségvetés, azt csak további kutatások után lehet majd megválaszolni. Ha pedig arra a kérdésre gondolunk, hogy milyen legyen a magyar költségvetés, akkor ezt meg kell előznie annak a kérdésnek, hogy milyen legyen a jövő magyar gazdasági-társadalmi valósága. Ezért tartom megfontolandónak Szent-Györgyi Albert mottóban idézett szavait, hogy a költségvetés nem csak számok összege legyen, hanem útjelző a boldogulás irányának keresésében.

Hivatkozások

- ANTAL LÁSZLÓ [1988]: Hogy többé ne ismétlődhessen meg. A hetvenes évek ellenreform-folyamatának értékeléséhez. *Valóság*, 5. sz.
- AUGUSZTINOVICS MÁRIA [1987]: Ki mit fizet? *Közgazdasági Szemle*, 5. sz.
- KORNAI JÁNOS [1987]: A magyar reformfolyamat: víziók, remények és a valóság. I. rész. *Gazdaság*, 2. sz.
- KORNAI JÁNOS [1988]: Az egyéni szabadság és a szocialista gazdaság reformja. *Valóság*, 5. sz.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [1985]: Hazánk költségvetéséről — nemzetközi összehasonlításban. *Pénzügyi Szemle*, 10. sz.
- MURAKÖZY LÁSZLÓ [1986]: A tőkés országok költségvetése a második világháború után. *Közgazdasági Szemle*, 4. sz.