

Szemere Róbert—P. Kiss Gábor

Almát körtével?
A négy visegrádi ország
állami újraelosztásának
összehasonlítása,
1995–2010

MNB-TANULMÁNYOK 99.
2011



MAGYAR NEMZETI BANK

Szemere Róbert—P. Kiss Gábor

Almát körtével?
A négy visegrádi ország
állami újraelosztásának
összehasonlítása,
1995–2010

MNB-TANULMÁNYOK 99.
2011

Az „MNB-tanulmányok” sorozatban megjelenő írások a szerzők nézeteit tartalmazzák, és nem feltétlenül tükrözik a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

MNB-tanulmányok 99.

Almát körtével? A négy visegrádi ország állami újraelosztásának összehasonlítása, 1995–2010

Írta: Szemere Róbert, P. Kiss Gábor

Budapest, 2011. november

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: dr. Simon András

1850 Budapest, Szabadság tér 8–9.

www.mnb.hu

ISSN 1787-5293 (on-line)

* A szerzők köszönetet mondanak az MNB-ben tartott vita résztvevőinek, elsősorban Simon Bélának, hasznos észrevételeikért. A tanulmány a szerzők véleményét tükrözi, az esetleges hibákért is őket terheli a felelősség.

Tartalom

Összefoglaló	5
1. Bevezetés	6
2. Az összehasonlítás módszertana és lépései	8
2.1. A nominális kiadások korrekciója	8
2.2. Strukturális irányú korrekciók: a tőkekiadás és az osztó (GDP) simítása	10
3. Adatok	11
4. Eredmények	13
4.1. Kiadási korrekciók – korrigált kiadások a visegrádi országokban	13
4.2. A korrekció eredményének egyik felhasználása: a fiskális pályák vizsgálata	17
4.3. A korrigált közgazdasági kiadási szerkezet 1995 és 2010 között	23
4.4. A korrekció eredményének másik felhasználása: a funkcionális kiadási szerkezet összehasonlítása	26
4.5. Kiemelt téma: az egészségügyi kiadások részletes összehasonlítása OECD-adatok alapján	33
5. Következtetések	39
Felhasznált irodalom	41

Összefoglaló

Tanulmányunkban a visegrádi országok újraelosztási szintjét és kiadási szerkezetét hasonlítjuk össze az 1995–2010 közötti időszakban. Az összehasonlíthatóság érdekében a tanulmányban ismertetett új módszertannal kiszűrtük a teljes kiadási szintből a gazdaságpolitikai döntéshozók számára rövid távon exogén komponenseket. Ezek közül a legfontosabbak: az adósság és hozamok által meghatározott kamatkiadások, illetve az egyenleget nem érintő államháztartási körön belül kifizetett adók és az államháztartáson keresztül folyó EU-támogatások. Emellett bemutatásra került egy, a középtávú strukturális kiadási folyamatokat tükröző mutató is, amely a korrigált adatokból kiszűri a gazdasági ciklus hatását, valamint a választási cikluson belül szétteríti az állam tőkekiadásait is. Az aggregált fiskális pályák egyik tanulsága, hogy a visegrádi országok közül egyedül Szlovákiában került sor az újraelosztás tartós csökkentésére, a többi országban a „húzd meg, ereszd meg” politika volt jellemző. A másik tanulság, hogy a 2007–2010 közötti időszakban egyedül Magyarországon volt prociklikus kiadáscsökkentés, így az időszak végére a magyar korrigált kiadási szint a többi visegrádi ország átlaga alá került. A dezaggregált kiadási adatok rámutattak arra, hogy 2002 és 2006 között a magyar szociális kiadások relatív emelkedése miatt nőtt a régió többi országával szembeni kiadási többletünk. Ezt követően viszont relatív kiadásunk csökkenésének hátterében leginkább az egészségügy és az általános közszolgáltatások álltak. A korrigált adatok alapján 2010-ben Magyarország szociális kiadási szintje a legmagasabb, míg az egészségügyi kiadása a legalacsonyabb volt a régióban.

JEL: H23, H5, I18, H6.

Kulcsszavak: újraelosztás, kormányzati kiadások, közegészségügy, költségvetési hiány, adósság.

1. Bevezetés

Ha valaki össze nem vethető dolgokat hasonlít egymáshoz, azt mondják, hogy almát hasonlít körtéhez. Az egyes országok GDP-arányos állami újraelosztása, vagyis bevétele és kiadása is ilyen, össze nem vethető kategória. A torzítás legfontosabb oka, hogy a bevételek és kiadások összefüggenek, például az állami kiadások adótartalma közös elemük. Ennek következtében – bár kézenfekvő hasonlítási alap lenne – a négy visegrádi ország (Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) újraelosztási szintje és kiadási szerkezete korrekciók nélkül nem vethető össze. Ezen túlmenően az egyes országok bevételi-kiadási dinamikája önmagában is félrevezető lehet, mert abból nem állapítható meg, hogy milyen bevételi, illetve kiadási intézkedések történtek.

Tanulmányunk olyan módszertant alkalmaz, amely **az állami újraelosztás szintjét és szerkezetét összehasonlíthatóvá teszi**, továbbá a bevételi és kiadási intézkedéseknek is jó közelítését adja. Végeredményben mind a négy visegrádi ország esetében bemutatjuk a tőkekiadások és a gazdasági ciklus ingadozását simító elsődleges egyenleg idősoros alakulását, ami – **mint strukturális mutató** – **alkalmas a középtávú költségvetési folyamatok elemzésére is**.

Elemzésünk az állam által kontrollált elsődleges kiadásokra összpontosít, ezért első lépésként a kamatkiadással korrigálunk. Az egyéb korrekciók azonban nem érintik az egyenleget, mivel azonos mértékben hatnak a bevételi és kiadási szintre, így például a kiadások adótartalmának és a kiadások fedezetét jelentő ár- és díjbevételeknek, EU-forrásoknak az egyidejű levonása révén. Az adóztatási különbségek hatásának kiszűrésében P. Kiss et al. (2009) számításaira támaszkodunk, amelynek záró éve 2007, és amelynek eredményeit becsléssel 2010-ig továbbvezettük. Fontos megjegyezni, hogy a bevételekkel csak érintőlegesen foglalkozunk, a vizsgálat középpontjában a kiadások állnak. E módszertant bevezető korábbi MNB-szemle cikkünkben (P. Kiss-Szemere, 2009) módszerünknek négyféle korlátját azonosítottuk. Tanulmányunk egyik célja ezért az, hogy három tényező korlátozó hatását megszüntessük.

A korábbi MNB-szemle cikke egyik lényeges korlátja az volt, hogy csak egyetlen évet (2007-et) vizsgált, egy-egy év GDP-arányos kiadásának összehasonlítását viszont jelentősen torzíthatja a tőkekiadás és a GDP ingadozása. Most az **összehasonlítást az 1995–2010 közötti másfél évtized egészére elvégezzük**, így lehetőség nyílik annak vizsgálatára, hogy Magyarország relatív helyzete az összkiadást és az egyes főbb kiadási csoportokat illetően mennyit változott 15 év alatt. Egyrészt a torzítás kiszűrése érdekében a **tőkekiadás ingadozását mozgóátlagolással simítjuk ki**. Másrészt a **kiadási szintek alakulását a hosszabb távú folyamatokat jobban megragadó trend-GDP arányában is bemutatjuk**. Mindkét korrekciónkkal a strukturális egyenleg irányába mozdulunk el, amely a ciklus és egyszeri intézkedések hatását kiszűrve mutatja be a folyamatokat. Amíg ugyanis korábbi cikkünkben bevezetett korrekcióink a kormányzati szektor elsődleges egyenlegét nem változtatják meg, addig a tőkekiadások simítása és a trend-GDP alkalmazása érinti a GDP-arányos elsődleges egyenleg szintjét is – előbbi az elsődleges egyenleget, utóbbi a GDP-t mint osztót változtatja meg.

Az összehasonlíthatóság további akadálya, hogy egyes országokban eltérő hatású lehet a kreatív könyvelés hatása, amelynek célja a kiadások átmeneti csökkentésén keresztül a deficit befolyásolása – ennek kiszűrésére azonban korábbi cikkünk nem vállalkozott. Ilyen hatása lehet annak, hogy egyes közlekedési vállalatokat az állam folyamatosan alulfinanszíroz, majd időnként rendez felhalmozódott adósságaikat, ami a tőkekiadások ingadozását eredményezi. A folyó kiadásokat tehát utólag tőkekiadásként számolják el. A fordítottja történik a magánszektor bevonásával végzett közcélú beruházásoknál (PPP), ahol a beruházás tőkekiadása nem jelenik meg, ezzel szemben a törlesztés és a kamat hosszú időszakon keresztül emeli a folyó kiadásokat. **Tanulmányunkban a kvázikiadásoktól nem szűrt adatok mellett alternatív mutatóként azt is bemutatjuk, hogy a kvázifiskális kiadásoknak mi volt a hatása Magyarországon**, de a többi ország esetében ilyen számítást nem tudtunk végezni. Ebből adódóan ez az alternatív kiadási mutató rontja az összehasonlíthatóságot, ha a többi országban e kvázifiskális tevékenység súlya hasonló vagy nagyobb, mint Magyarországon, ugyanakkor javítja, ha súlyuk lényegesen elmarad a magyartól.

A funkcionális kiadási szerkezet összehasonlíthatóságát az is korlátozza, hogy funkcionális bontásban nem érhető el minden korrekciós tétel. Nem ismert sem az ár- és díjbevételek, sem az EU-támogatások funkcionális bontása, így a kiadások korrekcióját csak részben végezhetjük el. Ezt a problémát tanulmányunk részben megoldja alternatív adatforrások vizsgálatával. Így az egészségügy esetében rendelkezésre állnak OECD-számok az ár- és díjbevételeket illetően, ami azért is lényeges, mert éppen az egészségügyi kiadásoknál találtunk korábbi cikkünkben nagy eltérést Magyarország és a visegrádi országok között. Az OECD adatai sem írják felül a korábbi tanulmány azon állítását, hogy kevesebbet költünk egészségügyre a régiós társainknál. Ugyanakkor a mutatók szélesebb körének elemzése némileg árnyalja a kedvezőtlen képet.

Új elemként jelenik meg tanulmányunkban, hogy **a kiadási összehasonlítás mellett a bevételek egyidejű korrekcióját is elvégezzük.** A korrigált bevételekből kiszűrve a gazdasági ciklus hatását, a diszkrecionális adóintézkedések jó közelítését kapjuk. Az így adódó korrigált bevételi és kiadási számokkal bemutatjuk annak becslését, hogy 2002–2010 között az egyes országokban milyen intézkedésekre került sor.

Változatlanul korlát maradt az, hogy kizárólag az állam ráfordításait (input) vizsgáljuk, miközben ez nem hordoz arra vonatkozó információt, hogy e ráfordítással milyen eredményt (output, outcome) értek el. Ez ugyanis a kiadás nagyságán kívül függ attól is, hogy miként, milyen ösztönzőkkel használják fel. Például jobb teljesítményre ösztönöz-e az állami bérrendszer vagy az ellátó intézmények közötti forrásallokáció. Ezeket a szempontokat azért nem tudjuk vizsgálni, mert az eredmény közvetlenül nem mérhető, és a kiadások hatékonyságának és célzottságának felmérése túlmutatna elemzési kereteinken.

Ezt követően tanulmányunkban először az alkalmazott módszertant foglaljuk össze, majd a felhasznált adatok forrását mutatjuk be. Ezután az eredményeket többféle megközelítésben ismertetjük, végül levonjuk a következtetéseket.

2. Az összehasonlítás módszertana és lépései

A tanulmányunkban szereplő összehasonlítás követi korábbi cikkünk (P. Kiss-Szemere, 2009) módszertanát. Ezen korrekciók elvégzése mindenképpen szükséges a kiadások összehasonlíthatóvá tételéhez. Alternatív lehetőségként azonban bemutattunk egy – a GDP és a tőkekiadás ingadozását kisimító – mutatót is. Ezen mutató előnye, hogy a kiadási szintet nem befolyásolja a tőkekiadások – elsősorban a választási ciklussal összefüggő – ingadozása, és a kiadási szint gazdasági ciklus által befolyásolt változása. A mutatónak ugyanakkor hátránya, hogy mind a tőkekiadások simításának mértéke, mind a kibocsátási rés a revíziók és új adatok révén időben visszafelé is változhat. Ezért ezen alternatív korrekciókat csak az aggregált adatok esetén mutatjuk be, dezaggregált szinten nem alkalmazzuk.

A magyar újraelosztási szintet, vagy az egyes funkciókra allokált kiadást minden esetben a többi visegrádi ország átlagához hasonlítjuk. A szövegben a Magyarország nélkül számolt régiós átlagra V3 megnevezéssel hivatkozunk.

2.1. A NOMINÁLIS KIADÁSOK KORREKCIÓJA

A kiindulásként vett statisztikai adatok jellemzője, hogy a bruttó elszámolás elvét követve, adott államháztartási egyenleget a konszolidált bruttó kiadás és a konszolidált bruttó bevétel szintjén határozza meg.¹ A bruttó szemléletű elszámolás azért szükséges, mert a teljes bevételen és kiadáson belül azok eltérő közgazdasági-statisztikai tartalmú szintjeinek elkülönített kimutatására is szükség van. Ennek megfelelően a kormányzati szektor esetében is meg kell állapítani például a termelés és a jövedelmek elosztásának különböző szintjeit. Ezért nem lehet például a közterhekkel csökkentve, nettó módon elszámolni a kormányzati béreket. Amikor azonban azt kívánjuk összehasonlíthatóvá tenni, hogy összességében véve mennyit költ az állam, akkor érdemes kiszűrni a bruttó elszámolásban megjelenő halmozódásokat, amelyek a termelés és a jövedelemelosztás szintjeinek elkülönítéséből adódnak. A következőkben ennek formáit tekintjük át.

- A statisztikai elszámolás során elvégzett konszolidáció kiszűri az államháztartáson belül átadott és átvett tételeket a bevételek és kiadások közül, kivéve a kibocsátás és folyó termelőfelhasználás típusú tételeket (SNA 1993, 3.121, 3.122). Az eredeti adatokban az állami kiadások adótartalma sem kerül konszolidálásra, hanem mind a kiadást, mind a bevételt megnöveli. A kiadásoknak egyrészt van közvetlen áfa- és jövedékiadó-tartalma, valamint szja-, munkavállalói- és munkáltatói járulék-tartalma. Másrészt az állami kiadások révén keletkező lakossági jövedelmek felhasználásán keresztül a kiadásoknak áttételes áfa- és jövedékiadó-tartalma is van. Számszerű hatását tekintve az adótartalom a legnagyobb korrekció, ezért fontos, hogy ez az információ funkcionális szerkezetben (egészségügy, oktatás stb.) is rendelkezésre áll.
- Az Európai Unióból származó források jelentősebb része átfolyik az államháztartás pénzforgalmi (költségvetési) elszámolásain. Ezzel szemben az összehasonlított ESA-elszámolás csak az államháztartáson belül felhasznált részt veszi figyelembe, miközben a más szektoroknak továbbutalt rész mind a bevételből, mind a kiadásból korrigálásra kerül. Az egyes országok ESA-kiadásai között tehát nem az EU-források felhasználása jelent különbséget, hanem csak az államháztartáson belül felhasznált rész. Ez az összehasonlítást zavaró eltérés is eltűnik azonban, ha az EU-forrásokkal fedezett állami kiadásokat levonjuk. Mivel ezzel kapcsolatban kiadási funkcióként nem áll rendelkezésünkre információ, ezért a funkcionális összehasonlítás során ez a korrekció nem végezhető el.
- A közösségi szolgáltatást nyújtó szervezetek statisztikai értelemben akkor lehetnek az államháztartás statisztikai körén belül, ha állami tulajdonban vannak, és egyidejűleg költségeik kisebb részét fedezi piaci árbevétel. Ebben az esetben árbevételük az államháztartás bevételeit jelenti, és egyben elköltése is állami kiadásnak minősül. Amennyiben nem

¹ Bruttó elszámolásnak azt nevezzük, ha az elemi tételek teljes összegben szerepelnek, vagyis például nem kerül szembevezetésre (nettózásra) a kamatkiadás és a kamatbevétel.

tartoznak az államháztartási szektorba, akkor kiadásuk csak az állami támogatás mértékéig jelenik meg. Az egyes országokban eltér az intézményi struktúra, tehát a közösségi szolgáltatásokon belül nem azonos a kormányzati körbe tartozó intézmények aránya. Ezért a négy országban eltér az (állami) árbevételek szintje. Ennek következtében a kiadások csak akkor hasonlíthatók össze, ha minden árbevételt levonunk. Ezen korrekciót követően minden országban csak a nettó állami támogatás jelenik meg. E közelítő megoldásnak vannak korlátai is.

- Egyrészt a szolgáltatók kiadásait – a támogatáson és az árbevételen kívül – gyakran eladósodással tudják csak fedezni, amit utólag tőkekiadás (adósságtólvállalás) rendez. Magyarország esetében egyik alternatív mutatónkkal próbáljuk bemutatni ezt a hatást olyan módon, hogy a kiadásokat folyamatosan megnöveljük az eladósodás növekményével.
- Másrészt az árbevétellel történő korrekciót funkcionális szerkezetben nem tudjuk megtenni, mert az árbevételeket nem tudjuk az egyes kiadási funkciók szintjén szétbontani, a funkcionális bontásban az összehasonlítást torzító különbség fennmarad.²
- Hatását tekintve a legkisebb jelentőségű, csak Szlovákiát érintő korrekció a szociális transzfernek tekinthető – adókötelezettségtől független összegű – adókedvezmény, amely a kiadási és bevételi szintet egyidejűleg csökkenti. Ezen adókedvezmény sajátossága, hogy végeredményben negatív adókötelezettséghez is vezethet. Az OECD módszertana szerint a negatív adók kétfelé oszthatóak. Hagyományosan a negatív adó és az adókötelezettség összefügg – ez tekinthető normál adókedvezménynek. Amennyiben azonban a negatív adó független az adófizető aktuális adóbefizetési kötelezettségétől (*non-wastable tax credit*), akkor a statisztikában ez transzferként jelenik meg, de csak részlegesen. Az OECD és az Eurostat módszertana ugyanis csak abban az esetben számol el transzfert, amennyiben tényleges kifizetés történik, és annak mértékében, amennyivel a negatív adó meghaladja az egyéb adókötelezettséget. Jelen módszertanunk azonban más nemzetközi ajánlásokon alapul, eszerint nemcsak a kifizetett, hanem a teljes negatív adót transzfernek kell elszámolni, függetlenül attól, hogy azt részben a befizetési kötelezettség elfedi.³ Ebben az esetben a korrekciót a statisztikai adatok a kifizetés mértékéig már végrehajtották, tehát itt már csak a különbséget kellett elvégezni.
- A munkáltatói táppénz kapcsán szintén kisebb jelentőségű korrekcióra van szükség. Az állam ugyanis kötelező jelleggel előírja, hogy az állami táppénzt megelőzően először a munkáltatónak kell bizonyos napig téríteni a betegszabadságot.⁴ Ezt követően a beteg táppénzben részesül, de a munkáltató a folyósított táppénz után táppénz-hozzájárulást köteles fizetni, ami a táppénzkiadás egy részét fedezi. A kétféle munkáltatói kifizetés tehát nagyon hasonló, csak a mértéke tér el. Amíg azonban a táppénz-hozzájárulás köztehernek számít, a kötelezően előírt betegszabadság-kifizetés nem. Pedig utóbbival egyenértékű lenne, ha az állam fizetné a betegellátásnak ezt a részét is, a munkáltatótól erre a célra beszedett adóból. Az összehasonlíthatóság kedvéért mind az állami adóbevételt, mind a kiadást megnöveljük a betegszabadságra kifizetett összeggel.
- Az eddig felsorolt korrekciók egyidejűleg érintették a kiadási és bevételi oldalakat, ezért az egyenlegre nem voltak hatással. Elvégeztünk azonban a kamatokkal is egy korrekciót, aminek révén az elsődleges egyenleg szintjén mutatható be a kiadási-bevételi szint. Elvben mind a kamatkiadással, mind a kamatbevétellel korrigálni kellene, de adatok hiányában csak az előbbire volt lehetőségünk. A kamatkorrekció azért indokolt, mert az a fiskális politika szempontjából exogén tényező, így a kiadási-bevételi intézkedések bemutatását zavarná. Ugyanakkor a középtávú egyenlegcél (minimális deficit) elérése érdekében szükséges ellentételezni a kamatkiadást is, a kérdés csak az, hogy ez az elsődleges kiadások csökkentése, vagy a bevételek növelése révén érhető-e el. Az adókulcsok emelése helyett inkább az adóelkerülést lehetne csökkenteni. A magyar adóelkerülés hatása a GDP 2 százalékával haladta meg a régió átlagát 2004-ben (Lackó, 2009). Ennek azonban még megfelelően célzott intézkedések esetén is csak az egyik fele növelné a bevételt, másik fele eltűnne a gazdaság teljesítményének csökkenése miatt.

² Sem a kiadás, sem az árbevétel nem mutatja ki például a hálapénz jelenlétét, ami különösen a funkcionális kiadás (egészségügy) OECD-adatokkal történő összehasonlítása során okoz torzítást.

³ Ez az ajánlása az International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Boardnak és kisebbségi véleményként jelent meg a Nemzeti Számlák Rendszerének felülvizsgálata során (Task Force on Harmonisation of Public Sector Accounting, 2005).

⁴ Ez Magyarországon azt jelenti, hogy a betegség első 15 napjára a távolléti díj 70 százalékát fizeti a munkáltató.

Az eddig elvégzett korrekciók után kapott korrigált kiadási szint már alkalmas összehasonlítható elemzések elvégzésére. Tanulmányunkban a funkcionális kiadási szerkezet összehasonlítását ezen mutató alapján végeztük. Ezen korrekciókat követően az eredmények nemzeti fizetőeszközben mérve állnak rendelkezésre. Második lépésben e korrigált kiadásokat a GDP-vel kell elosztani. Kérdés azonban, hogy a GDP aktuális vagy trendértékeihez érdemes-e viszonyítani a kiadásokat.

2.2. STRUKTURÁLIS IRÁNYÚ KORREKCIÓK: A TŐKEKIADÁS ÉS AZ OSZTÓ (GDP) SIMÍTÁSA

Véleményünk szerint a GDP ciklikus ingadozása torzíthatja az eredményeket, különösen a közelmúltban történt gazdasági visszaesés idején. Amennyiben ugyanis a kiadások a gazdasági növekedés trendjének megfelelő ütemben nőttek, más szóval az automatikus stabilizátorok működtek, akkor a visszaeső GDP-hez mérten a kiadás/GDP arány növekszik. Ezzel szemben a trend-GDP-hez történő viszonyítás változatlan kiadási arányt mutatna ki. A trend-GDP mind az egyes országok idősorát, mind az országok közötti összehasonlítást értelmesebbé teszi. Így például a közelmúlt gazdasági visszaesése jelentősen eltérő mértékben érintette a visegrádi országokat. A trend-GDP alkalmazásának ugyanakkor hátránya, hogy meghatározása bizonytalanságot hordoz magában, és különösen az utolsó évek adatai esetén fordulhat elő jelentős revízió az új nominális GDP-adatok beérkezését követően. Éppen ezért ezen simítás elvégzése csak az aggregált adatok esetén lehet indokolt.

A következőkben kétféle ilyen mutatót határozunk meg, amelyek bizonyos mértékig össze is függenek. Az első mind a négy ország esetében, a második csak Magyarországra vonatkozóan állítható elő.

- A későbbiekben szólnunk az alapszertan alapján kapott eredményekről, és látni fogjuk, hogy a tőkekiadások – első sorban választási ciklussal összefüggő – ingadozása nemcsak egy-egy év értékelését nehezíti meg, hanem a folyamatok áttekintését is akadályozza.⁵ A tőkekiadások egyik csoportja az állami beruházás és a vállalati beruházásokhoz adott tőketranszfer. A másik csoport olyan tőketranszfer, ami utólag rendezi állami vállalatok korábbi években jelentkező kvázifiskális eladósodását, ami részben folyó veszteség, részben beruházás miatt keletkezhetett. Az aktuális vállalati beruházásokat és korábbi kvázifiskális eladósodást fedező tőketranszfernek nem választhatóak szét egymástól. Megoldást az jelent, ha a választási ciklus hosszának megfelelő, visszatekintő mozgóátlagolással simítjuk ki a tőketámogatás ingadozását (más módszerrel, de szintén simítást javasol: Joumard et al., 2008; OECD, 2010). Magyarországon ugyanis megfigyelhető az állami (önkormányzati) beruházások négyéves ciklusa is, ami a választási években éri el csúcspontját, továbbá a kvázifiskális adósságrendezésre is gyakran választási években kerül sor. A többi visegrádi országban is négyéves a választási ciklus, ugyanakkor ezen országokban többször is voltak előre hozott választások, ami a négy évnél rövidebb kormányzati ciklusban és az azt követő időszakban torzíthatja az adatokat.
- A mozgóátlagolással megoldható ugyan a kvázifiskális adósságrendezés visszaosztása, azonban semmi sem garantálja, hogy az eredeti kvázifiskális kiadások is ténylegesen ilyen ütemezésben történtek. A közlekedési vállalatok alulfinanszírozását ugyanis gyakran csak részben térítik meg tőketranszferrel. Ráadásul a beruházási kiadások kvázifiskális torzítását jelentették az állami beruházások PPP-formába történő kiszervezései is. Itt egy tőkekiadást terítették szét folyó kiadássá (rendelkezésre állási díjjá). Az államilag finanszírozott útépités sem feltétlenül akkor került elszámolásra, amikor a beruházás történt. Olyan megállapodásokra is volt példa, amikor a beruházó évekig nem bocsátott ki számlát, így utólag, lökészerűen kerültek elszámolásra. Magyarország esetében rendelkezésünkre állnak adatok és becslések a kvázifiskális kiadások tényleges megvalósulásáról és azok későbbi megjelenéséről az állami kiadásokban.⁶ Ebből adódóan lehetővé vált, hogy ezt a kétirányú korrekciót elvégezzük annak érdekében, hogy a tényleges kiadási folyamatok jobban látszódnak. Ezt a korrekciót az alapszertan alapján adódó eredményeken végeztük el. Majd a módosított tőkekiadáson a mozgóátlagolással történő simítást is végrehajtottuk. Ez lehetőséget ad legalább egy ország esetében annak ellenőrzésére, hogy a módosítás nélküli tőkekiadás simítása mennyire lehet jó közelítése az egyedi információkon alapuló simításnak. Az adatokat e korrekció nélkül is bemutatjuk. A korrekció nélküli adatok akkor jobbak, ha a többi visegrádi országban is hasonló volt a kvázifiskális aktivitás. Abban az esetben, ha Magyarországon kiugróan magas volt ez a tevékenység, akkor a korrigált adat mutat realisabb képet.

⁵ Az alapszertan szerint az EU-bevételekkel korrigáltuk a kiadási szintet, azonban annak folyó és tőkekiadásokat támogató részekre szétbontása nem teljesen egyértelmű. Mindenesetre a tőketranszfernek minősített résszel korrigáltuk az állami tőkekiadásokat.

⁶ A módszertanról bővebben P. Kiss (2011).

3. Adatok

- Az államháztartási egyenleg és a közgazdasági bontású adatok (kiadás, ár- és díjbevétel, EU-bevétel) forrása az Eurostat 1995 és 2010 közötti adatai.
- A funkcionális kiadások forrása az Eurostat adatai, Cseh Köztársaság és Szlovákia esetében 2000–2009, Magyarországra 2000–2008 és Lengyelországra vonatkozóan 2002–2008. A 2010-ig hiányzó adatokat a közgazdasági szerkezet alapján hosszabbítottuk meg. Ennek az alábbi módját választottuk:
 - a) A közgazdasági osztályozásban szereplő lakossági transzferek növekményét (GDP-arányosan) hozzáadtuk a szociális védelem funkciónak az előző évi GDP-arányos kiadásához, hiszen ezen két kategória között nagyon nagy az átfedés.
 - b) A hasonló átfedés miatt a támogatások és tőketranszferek növekményét a gazdasági tevékenységek funkciónak az előző évi értékéhez adtuk hozzá.
 - c) Az általános közszolgáltatások funkciót szétválasztottuk kamatjellegű és nem kamatjellegű részekre. A kamatrészt a közgazdasági osztályozásban látható kamatkiadás elmozdulásával változtattuk.
 - d) Az általános közszolgáltatások nem kamatjellegű részét hozzáadtuk a fennmaradó egyéb funkciók (egészségügy, oktatás stb.) összegéhez. Az így előálló funkcionális kört lényegében lefedik a közgazdasági osztályozás szerinti bér- és dologi kiadások. Ennek megfelelően a bérek és dologi kiadások növekményét arányosan szétosztottuk az érintett funkciók között, az egyszerűség kedvéért azt feltételezve, hogy arányos elmozdulás következett be.
 - e) Magyarország esetében az előző pontokban szereplő feltételezéseket ellenőriztük a 2009-es költségvetési zárszámadás funkcionális osztályozása alapján. Ezeket az adatokat nem tudtuk egy az egyben felhasználni, mert némileg eltérnek a statisztikai értelemben vett kormányzati szektor számaitól, de becslésünk ellenőrzésére alkalmasak. Az összehasonlítás alapján a GDP 0,3-0,4 százalékának megfelelő átcsoportosítást végeztünk el a gazdasági tevékenységek funkció [b] pont] és a főleg bért és dologi kiadást felhasználó funkciók [d] pont] között. Ez utóbbi funkciók esetében azonban a bérek és a dologi kiadások változásának arányos szétosztása megfelelő feltételezésnek bizonyult.
- Az 1990 és 2008 közötti részletes egészségügyi adatok forrása az *OECD health data 2010* című kiadvány. A felhasznált adatok köre magában foglalja a teljes nemzetgazdasági kiadási szintet, a kiadások állami magánszektor részre történő felbontását, az egészségügyi dolgozók létszámát és az egészségügyi infrastruktúrára vonatkozó adatokat.
- Az egészségügyben dolgozók 2009-es átlagos keresetének forrása az Eurostat-bérstatisztika. Magyarország esetében csak a 10 főt foglalkoztatók feletti kör adatai állnak rendelkezésre.
- Mind a közvetlen, mind az áttételes adótartalomra vonatkozóan rendelkezésünkre áll az 1995–2007 közötti időszakra egy becslés (P. Kiss et al., 2009), amelyet 2008–2010 között meghosszabbítottunk.⁷ A Cseh Köztársaság hasonló becslését illetően korábbi cikkünk Pavla Netusilova 2007-ig terjedő számításaira támaszkodott, amit saját becsléssel egészítettünk ki 2010-ig.⁸ A 2008–2010 közötti adóintézkedések becslését Magyarország esetében saját becslés, Lengyelország eseté-

⁷ A tanulmány 1995–2007 között tartalmazza az állami kiadások adótartalmát Magyarország, Lengyelország és Szlovákia esetében.

⁸ A számítás módszertanát tekintve egyezik, azzal a kivétellel, hogy a korrekciók közül a táppénz hiányzik, amely a GDP pár tized százalékával növelhetné a korrigált cseh számokat.

ben Tomasz Jędrzejowicz, Szlovákiánál Jana Jirsákova, Csehországnál pedig Pavla Netušilova szakértői becslése alapján vettük figyelembe.

- A potenciális, illetve trend-GDP és a ciklikusan igazított deficit forrása Eurostat (1995–2010). A ciklikus igazítás magyarországi eredményeit 2007–2010 között az MNB-modell alapú igazításával kontrolláltuk (P. Kiss-Reppa, 2010). Ez olyan módon történt, hogy a kibocsátási rés mellett a fő makrogazdasági adóalapok (bér, működési eredmény, fogyasztás) ciklikus pozíciójának bevételre gyakorolt hatását is figyelembe vettük.
- A magyarországi kvázifiskális kiadások becslése – az átfedések elkerülése érdekében – két ellentétes irányú lépésben történt. Egyrészt az Eurostat által publikált kiadások közül 1995 és 2010 között kivettük a vállalatok közül kormányzati szektorba sorolt szervezetek (pl. Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Zrt., Nemzeti Autópálya Zrt., Állami Autópálya Kezelő Zrt.) nettó hitelfelvételét (KSH honlap, excel formátumú EDP-jelentés 2A táblája). Ezzel közelítettünk a hivatalos hiány kategóriájához, amelyet az MNB elemzéseire hasonlóan kiegészítünk a kvázifiskális kiadások becslésével. Ebbe beletartozik az ÁPV Zrt., MÁV Zrt., BKV Zrt., továbbá a kiszervezett beruházások, akár PPP-formában, akár halasztott számlabenyújtással valósultak meg. Ennek forrása az ÁPV Zrt. esetében az éves zárszámadási törvények, a MÁV és a BKV esetében a hitel-betét pozíció változása (korrigálva a privatizációs bevétellel), az útépités és egyéb PPP-beruházások esetében saját becslés.

4. Eredmények

A következőkben először az alapszertan, valamint az alternatív módszer szerinti kiadási összehasonlítást mutatjuk be az egyes korrekciók súlyát külön is feltüntetve. Ezt követően az eredmények egyik felhasználási területeként az egyes országok fiskális pályáit oly módon vizsgáljuk, hogy az eredeti kiadási szintek mellett a konzisztens módon korrigált – és ciklikusan igazított – bevételek együttes alakulását nézzük meg. Emellett az eredmények másik felhasználásaként a korrigált kiadások közgazdasági és funkcionális megoszlását is összehasonlítjuk, utóbbi esetben különös tekintettel az egészségügyi kiadások eltéréseire.

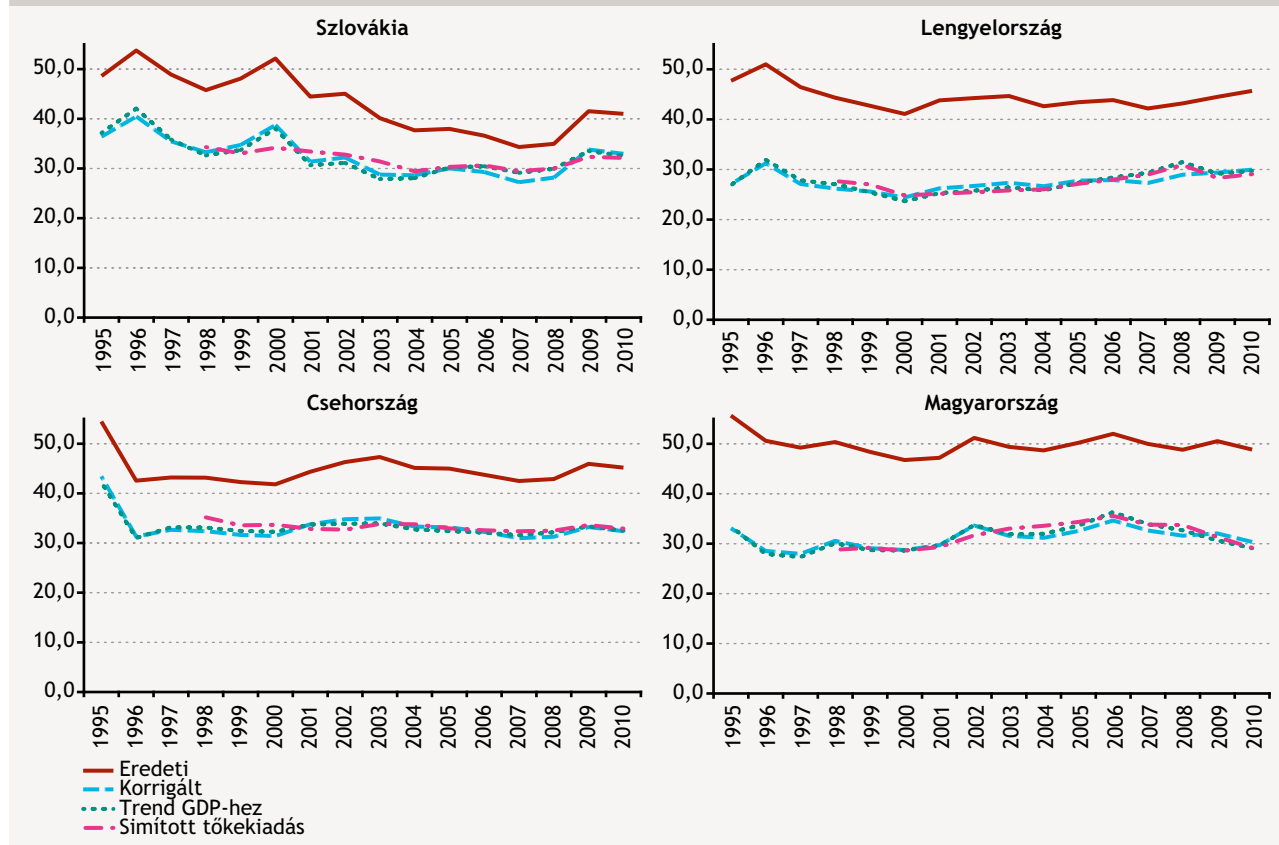
4.1. KIADÁSI KORREKCIÓK – KORRIGÁLT KIADÁSOK A VISEGRÁDI ORSZÁGOKBAN

Az eredeti adatok alapján Lengyelország és Csehország már a kilencvenes évek második felében tartósan 50 százalék alá csökkentette kiadását, míg Szlovákiában erre csak a kétezres évek elejétől került sor, Magyarország pedig folyamatosan a GDP 50 százaléka körül tartja kiadását. Ezzel szemben a korrigált kiadások a kilencvenes évek közepe óta minden országban a GDP 30 százaléka körül mozognak.

1. ábra

Eredeti és korrigált kiadási szintek

(GDP %)



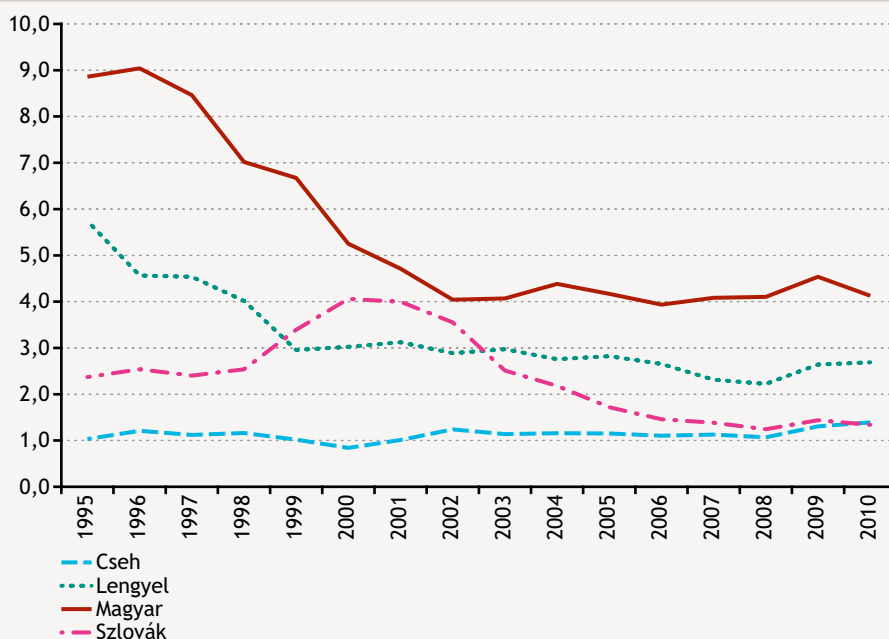
A GDP-arányos kiadás legnagyobb korrekcióját minden országban a kamatkidadások, az adótartalom, a díjbevétel és az EU-támogatás együttes levonása jelenti. A korrekció mértéke országonként eltérő, és a korrekciók révén az egyes országok kiadási szintje közelebb kerül egymáshoz. Szintben sokkal kisebb jelentőségű korrekciót jelent a GDP-nek mint osztónak a simítása, illetve a tőkekiadások ingadozásának simítása. Összességében ezen korrekciók elvégzését követően egy olyan strukturális mutatót kapunk, ami az egyes országok középtávú, elsődleges kiadását mutatja be.

A következőkben az egyes korrekciók dinamikáját külön-külön is bemutatjuk.

4.1.1. Kamatkidadás

A legnagyobb eltérés a kamatkidadások terén tapasztalható az egyes országok között, és e tétel korrekciója közelíti leginkább egymáshoz a kiadási szinteket. Ennek magyarázata az lehet, hogy a magasabb kamatkidást ellentételezni kellett az elsődleges kiadások visszafogásával, illetve a kamatkidadás csökkenését jelentős részben az elsődleges kiadások növelésére használták fel. Jelentős csökkenésre került sor Magyarország és Lengyelország esetében, ahol az induló szint magasabb volt. Csehország esetében a kamatkidadás végig stabilan alacsony volt. Szlovákia kamatkidása a kilencvenes évek végén az alacsonyabb szintről a lengyel és magyar szintre ugrott, majd fokozatosan lecsökkent Csehország szintjére. Látható, hogy időben előre haladva a kamatkorrektció mértékének országok közötti eltérése csökken. A kamatkidadások mértékére az államadósság nagysága és a hazai pénznyomtatás denominált kincstárjegyek és állampapírok hozama mellett jelentős hatással volt a finanszírozás szerkezete is. Magyarország esetében például a kétezres években az államadósság és a forint-hozamok emelkedése ellenére azért nem emelkedtek a kamatkidadások, mert folyamatosan nőtt az alacsonyabb hozamú devizafinanszírozás aránya.

2. ábra
Kamatkiadás
(GDP %)

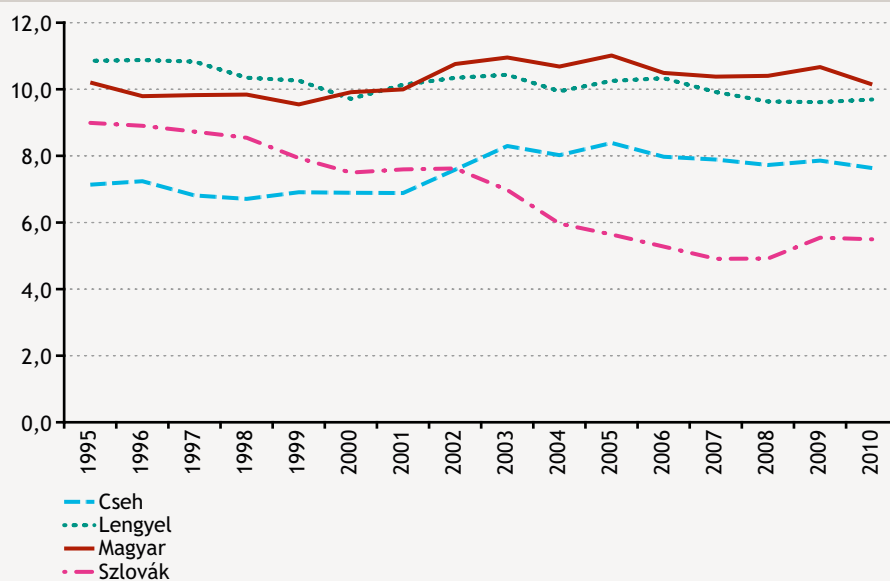


4.1.2. Adókorrekciók

Az adókkal történő korrekciónak szintén jelentős hatása van a kiadási szintek közötti különbség szűkülésére. E korrekció elsősorban a kormányzati kiadások adótartalmát, kisebb részben pedig az adóoldalon adott kiadásjellegű családtámogatást (Szlovákia) és a munkáltatókra terhelte táppénz kifizetését jelenti. Az adókorrekciók hatása szétnyílik, és ezáltal részben korrigálja például Szlovákia relatíve alacsonyabb kiadási szintjét.

3. ábra
Adókorrekciók hatása

(GDP %)

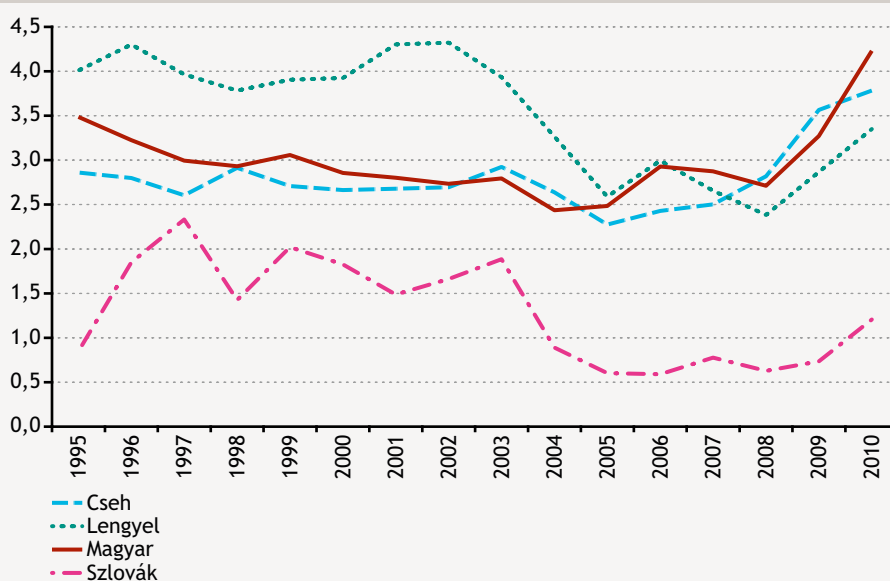


4.1.3. Nem adójellegű bevételi korrekciók

A legkisebb súlya az egyéb – nem adójellegű – bevételekkel történő korrekciónak van. Az egyes országok kiadásai között különbséget okoz az EU-forrásoknak az államháztartáson belül felhasznált része és az ár- és díjbevételeknek az államháztartáson belül beszédett része. Ez az összehasonlítást zavaró eltérés kiszűrhető, ha az EU-forrásokkal és az árbevételekkel fedezett állami kiadásokat levonjuk. Szlovákia esetében az adóbevételek korrekciójához hasonlóan ezen korrekció is mér-sékli a korrigálatlan kiadási szinteknél a többi országban megfigyelt (negatív) különbséget.

4. ábra
Nem adójellegű bevételek korrekciója

(GDP %)



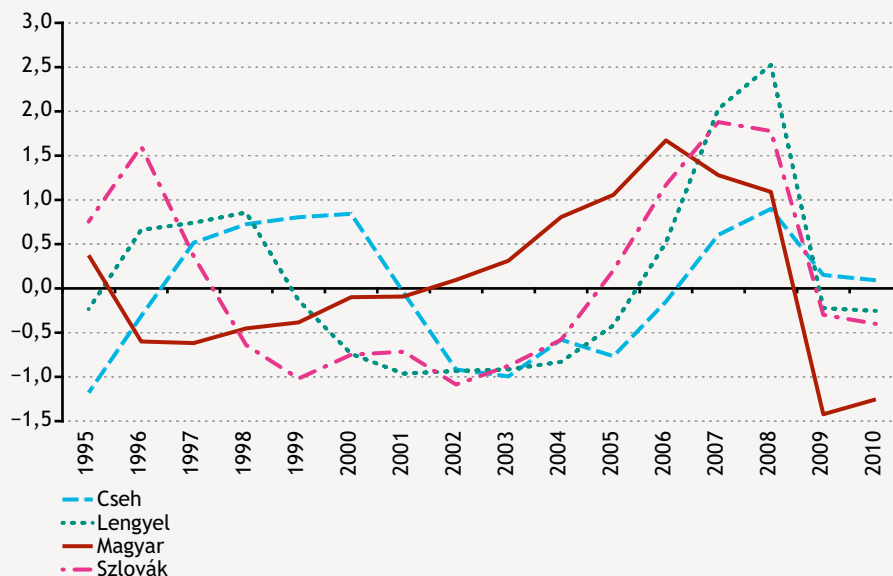
4.1.4. GDP-simítás

A GDP ingadozása hatással van az egyes országok kiadásának egymástól viszonyított eltérésére (részben csökkentve a különbségeket), de ennél is nagyobb a hatása az egyes országok kiadási dinamikájára. 2008 és 2009 között például a trend-GDP-hez történő viszonyítás a korrigált kiadásokat 1-3 százalékponttal csökkenti. A legnagyobb hatás Magyarország és Lengyelország, a legkisebb Csehország esetében jelentkezett.

5. ábra

GDP simításának hatása

(GDP %)

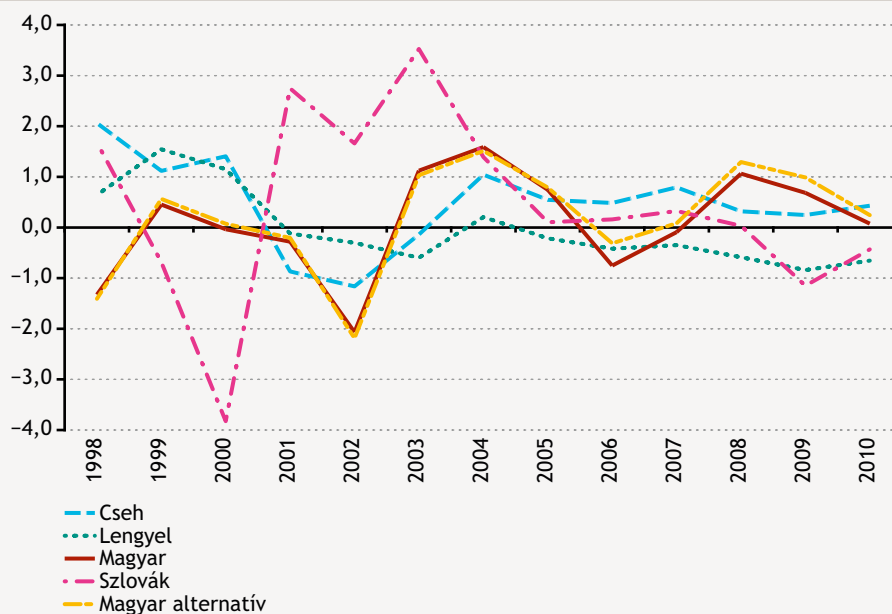


4.1.5. Folyó vállalati támogatás és tőkekiadások korrekciója

A kiadási szerkezetet bemutató 12. ábrából látható, hogy a kiadási szintek eltérésén belül arányaiban a legnagyobb különbség a folyó vállalati támogatás és a tőkekiadások esetében van. A tőkekiadások ingadozásának kiszűrésére alkalmazott négyéves mozgó átlag különösen az időszak első felében okoz jelentős különbséget. Magyarország esetében lehetőségünk volt arra, hogy az eredeti adatokat korrigáljuk a kvázifiskális kiadásokra vonatkozó információinkkal, így ellenőrizhető, hogy mekkora eltérést jelentene, ha ezeket alkalmaznánk a simításkor (lásd magyar alternatív adat). Az eredmények alapján a vállalati veszteségek utólagos rendezését a négyéves visszatekintő átlag jól teríti szét időben, 2006-tól azonban folyamatos elnyílást okoz, hogy a PPP-beruházások miatti adósság törlesztése hosszabb időre elhúzódik.

6. ábra
A tőkekiadás simításának hatása

(GDP %)



4.2. A KORREKCIÓ EREDMÉNYÉNEK EGYIK FELHASZNÁLÁSA: A FISKÁLIS PÁLYÁK VIZSGÁLATA

4.2.1. A korrigálatlan és korrigált trajektóriák tartalma

Az egyes országok fiskális pályáit a következőkben az ún. trajektóriák⁹ segítségével szemléltetjük, amelyek a vízszintes tengelyen a bevételek, a függőleges tengelyen a kiadások alakulását ábrázolják. Tekintettel arra, hogy a trajektória átlója azon bevételi és kiadási szintek kombinációja, amelyek mellett egyensúlyban van a költségvetés, az elemzési keret alkalmas arra, hogy egyetlen vonalon ábrázolja a bevételek, kiadások és egyenleg idősoros alakulását. Az átló fölötti pontok hiányra, míg az átló alattiak többletre utalnak. Az origó felé történő elmozdulás az újraelosztás csökkenésére utal.

A trajektóriák elemzésének egyik eredménye az a megfigyelés, hogy a visegrádi országok közül egyedül Szlovákiában volt tartós – választási ciklusokon átívelő – újraelosztás-csökkenés. A többi országban „húzd meg, ereszd meg” gazdaságpolitika volt jellemző, ugyanakkor az újraelosztás mértékének ingadozása Csehországban alacsonyabb volt a másik két országhoz képest. A másik, korábbi elemzésekben is megjelenő tanulság, hogy a válság időszakában egyedül Magyarország folytatott a kiadások csökkenésében is megjelenő, prociklikus gazdaságpolitikát, és a 2007–2010-es időszakban Szlovákia korábbi évtizedben megfigyelt kiadáscsökkenése is megfordult.

Az Elemzés a konvergenciafolyamatokról 2008 c. MNB-kiadvány költségvetést elemző fejezetében (Baksay et al., 2008), már bemutattuk a visegrádi országok trajektóriáit, mostani tanulmányunkban részletesebben foglalkozunk a témakörrel. A trajektóriáknak kétféle változatát ábrázoljuk.

a) Korrigálatlan trajektória

Elsőként az igazítatlan kiadási és bevételi szintet vizsgáljuk a nominális GDP arányában. Ennek előnye, hogy konzisztens a hivatalos ESA-hiány idősorával. Ezen trajektória megmutatja, hogy milyen bevételi és kiadási szintek egyenlegeként

⁹ A trajektóriák bemutatásán keresztüli elemzést korábban természettudományi kutatásokban alkalmazták. A magyar közgazdasági szakirodalomban korábban a 2008-as Elemzés a konvergenciafolyamatokról c. MNB-kiadványban alkalmazta Baksay et al. (2008).

adódott az éves költségvetési egyenleg. Az igazítatlan trajektóriák esetében pontozott vonallal ábrázoltuk a 3 százalékos maastrichti hiánykritériumot. A korrígalatlan trajektória **hátránya, hogy nem alkalmas a strukturális folyamatok elemzésére**, mert a tartós intézkedések mellett egyidejűleg tartalmazza számos egyéb (alábbiakban felsorolt exogén vagy egyszeri) tényező hatását is:

- a kamatkiadások hatását;
- a nem adójellegű bevételek, például ár- és díjbevételek, EU-transzferek változását, amelyek a kiadásokat külön intézkedés nélkül is növelhetik;
- az adó- és kiadási intézkedések bruttó hatását, ami egyrészt azt jelenti, hogy az adóintézkedések automatikusan növelhetik az adóalapot jelentő állami kiadásokat, másrészt ezen kiadások változtatásának közvetlen vagy áttételes hatása van az adóbevételekre – tehát e trajektóriák az adó- és kiadásoldali intézkedések hatásának szétválasztására alkalmasnak; annak szétválasztása sem lehetséges, hogy az intézkedéseken belül mekkora az egyszeri jellegű, például a tőkekiadások ingadozásából eredő hatás;
- a gazdasági ciklus hatását, amely egyrészt a nominális adóbevételek hullámvázában, másrészt a GDP-nek mint osztnak az ingadozásában mutatkozik meg – mivel az adóbevétel és a GDP egyaránt ingadozik, ezért a hányadosuk stabilabb; ezzel szemben a GDP-arányos kiadás még akkor is ingadozik, ha a nominális kiadás az automatikus stabilizátor funkció ellátása érdekében egyenletes ütemben növekszik.¹⁰

b) Korrigált trajektória

A másik módszerünk már nem az egyenleg változását, hanem a simított tőkekiadással számolt, ciklikusan igazított, korrigált, elsődleges egyenleg változását ábrázolja, így alkalmas a középtávú strukturális folyamatok elemzésére. Az origó felé történő elmozdulás a tisztán újraelosztást csökkentő intézkedésre utal. Potenciális problémát jelent ugyanakkor, hogy a ciklus és a trendfolyamatok elválasztása csak bizonytalanul végezhető el, és ez különösen érvényes az időszak végére (2008–2010-re), amikor a válság miatt a trend-GDP is változhatott.¹¹ A középtávú folyamatok megragadása érdekében a következő hatásokkal korrigálunk:

- a kamatkiadások kiszűrésével az elsődleges egyenlegre koncentrálunk, e korrekciót módszerünk eleve elvégzi;
- mind a bevételek, mind a kiadások közül kiszűrjük az ár- és díjbevételeket, valamint az EU-transzfereket – módszerünk a kiadások közül ezt is kiszűrte;
- az adókból kiszűrjük az állami kiadások adótartalmát, egyidejűleg az állami kiadások közül is ugyanezt az összeget; e nettósítás mellett a kisebb (adókat is érintő) kiadási korrekciókkal (betegszabadság térítése, negatív adó) is mindkét oldalt korrigáljuk – a tőkekiadások ingadozásának kisimításával ugyanahhoz a korrigált kiadási szinthez jutunk, amit az előző fejezetben bemutattunk;
- a nominális adóbevételekből kiszűrjük a ciklus hatását, GDP helyett pedig trend-GDP-vel osztjuk el a korrigált kiadásokat és bevételeket – ilyen módon a semleges (csak automatikus stabilizátort működtető) fiskális politikának tekintett, egyenletes ütemben növelt elsődleges kiadáshoz (ami a trend-GDP arányában változatlan) viszonyítva jutunk el a „kiadási intézkedés” meghatározásához.

¹⁰ A ciklus nominális hatása döntően a bevételi oldalon jelentkezik, de kisebb részben a kiadási oldalon is. A ciklussal együtt mozog a munkanélküli-támogatás és ellentétes irányban a reálváltozókhoz indexált kiadások (pl. nyugdíj). Mindkettő hatás viszonylag korlátozott, és jórészt ki is olthatják egymást, ezért a továbbiakban ezektől eltekintünk. A ciklus GDP-arányos hatása ezzel szemben nagyobb részt a kiadási oldalon és kisebb részben a bevételi oldalon jelentkezik. A bevételi oldalon csak olyan mértékben, amennyiben az adók rugalmassága meghaladja az egységnyit. Amint látjuk majd, a főbb adóalapok GDP-től eltérő ingadozásából szintén adódik egy összetételhatás, amit a legtöbb hagyományos ciklikus igazítási módszer nem kezel megfelelően.

¹¹ Alternatívaként ezért Magyarország esetében egy olyan ciklustrend szétválasztást is megvizsgáltunk, ami az összetételhatást is kezeli. Erre azért van szükség, mert hazánkban – a többi visegrádi országhoz hasonlóan – a bérek és fogyasztás negatív ciklikus rése késve követte a negatív kibocsátási rés növekedését, így ez az alternatív becslés eltérő mértékű bevételi hatást eredményez 2008–2010-ben.

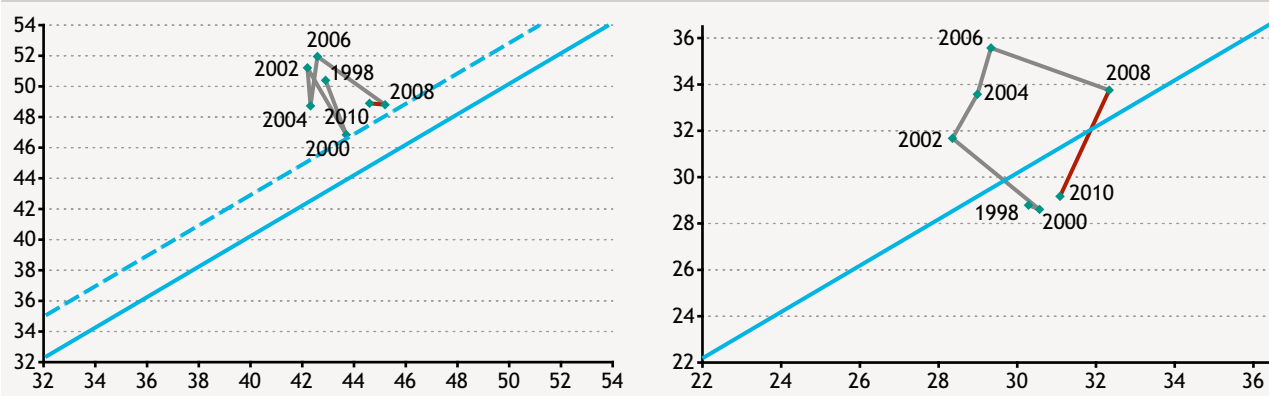
4.2.2. Trajektóriák 1998–2010 között

A továbbiakban bemutatjuk, hogy az egyes országokban hogyan változott a kiadási és a bevételi szint az elemzés kezdő éve (1998) és végpontja (2010) között. A jobb követhetőség érdekében a kiadás-bevétel szinteket csak két évente mutatjuk be, mivel az éves prezentáció alapján is hasonló pályák adódnak. A páros évek szerepeltetése miatt a választási ciklus hatása is követhető, például Magyarországon. A páros évek azonban nem mutatják, hogy mi történt a mostani gazdasági visszaesés időszakában, ezért külön kitérünk a 2007 és 2010 közötti változásra is. Végül a korrigált kiadási szint mellett annak szerkezetével is foglalkozunk. Minden ország esetében az első ábra és az ahhoz tartozó első bekezdés az eredeti adatokon mutatja be a kiadások és bevételek alakulását, míg a második ábra és az ahhoz tartozó második bekezdés a strukturális folyamatokat ismerteti. A trajektóriák bemutatásánál csak a főbb folyamatokat próbáltuk megragadni. A részletes dezaggregált elemzésre a tanulmány következő alfejezeteiben kerül sor.

7. ábra

Magyarország eredeti (bal) és korrigált (jobb) trajektóriája

(vízszintes tengely – bevételek, függőleges tengely – kiadások a GDP százalékában)



Magyarország esetében az igazítatlan trajektóriáról leolvasható, hogyan ingadozik a deficit a választási és a közbeszű, nem választási évek között. Az 1995–96. évi kiigazítás egyenlegjavító hatása után az 1998-as választási évben az ilyenkor szokásos tökestranszferek miatt ugrik meg a hiány. 2000-ben a folyó egyenleg (ezen belül részben a kamategyenleg) javulása miatt is kedvezőbb az egyenleg, de a 2002-es választási évben a tökestranszferek mellett a folyó egyenleg ismét az 1998-as szintre romlott, annak ellenére, hogy ezen belül a kamatkiadás a GDP 3 százalékával csökkent. 2004-re javult ugyan a hiány, de a folyó egyenleg tovább romlott. 2006-ban még a korábbinál is magasabbra nőtt a hiány, felerészben a tökekiadás megugrása, felerészben a folyó egyenleg folytatódó romlása miatt. 2008-ra jelentős deficitcsökkenés következett be, aminek egyharmada a tökekiadás csökkenése, kétharmada a folyó egyenleg javulása. E jelentős javulás annak ellenére történt, hogy a kamatkiadás kismértékben nőtt, a válság hatására pedig bevételek estek ki. 2010-re a hiány csak kismértékben nőtt, annak ellenére, hogy a tökekiadás, a kamatkiadás és a ciklus adóbevételre gyakorolt negatív hatása mind az egyenleg romlása irányába mutatott.

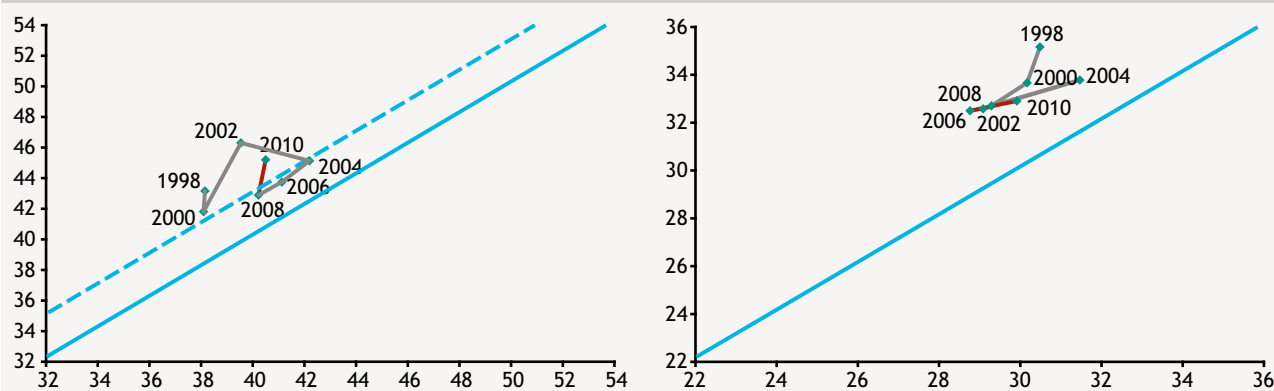
A fentiek alapján megállapítható, hogy a tökekiadás és kamatkiadás korrekciója, továbbá az adóbevételek ciklikus igazítása és a trend-GDP-vel történő osztás nélkül nem látszik, hogy a fiskális politika milyen kiadási és bevételi intézkedéseket hozott. A korrigált adatok alapján két jól elkülöníthető szakaszra osztható az elmúlt 10 év. 2000 és 2006 között a kiadások 7 százalékpontos növekedése mellett folyamatosan nőtt a strukturális elsődleges egyenleg. A bevételi szint ugyanakkor érdemben nem változott ezen időszak alatt. 2006-ot követően ugyancsak a kiadások csökkenése biztosította a hiány mérséklését, miközben némileg nőttek a bevételek. Ha két szakaszra osztjuk az elmúlt 4 évet, akkor jól látható, hogy a kiigazítás első 2 évében még az adókulcsok emelése (tb-járulék, áfa) volt a hiánycsökkentés fő forrása, és a folyó kiadások jelentős csökkentésére a válság alatt került sor. Ennek szerkezetére a későbbiekben még visszatérünk.

Csehország esetében a deficit ingadozása kisebb és – mint a korrekciónál bemutattuk – a kamatkiadás is nagyon stabil. A deficit átmeneti megugrását 1998-ban és 2002-ben a választási év tökekiadása és 2010-ben a ciklikus adókiesés okozta. Eközben a folyó egyenleg 2010-ig stabil maradt, kivéve a 2000–2002-es átmeneti romlást. Ekkor a folyó kiadások megemel-

8. ábra

Csehország eredeti (bal) és korrigált (jobb) trajektóriája

(vízszintes tengely – bevételek, függőleges tengely – kiadások a GDP százalékában)



kedtek, a folyó bevételek pedig csak 2004-re zárkóztak fel ehhez. A bevétel növekedésének háttérében 2004-ben még nem a ciklus hatása, hanem diszkrecionális intézkedés állt. 2006–2008-ban a gazdasági ciklus egyre pozitívabb hatását nem mutatja a stabil (minimálisan romló) folyó egyenleg, vagyis lazító intézkedésekkel ezt felhasználták.

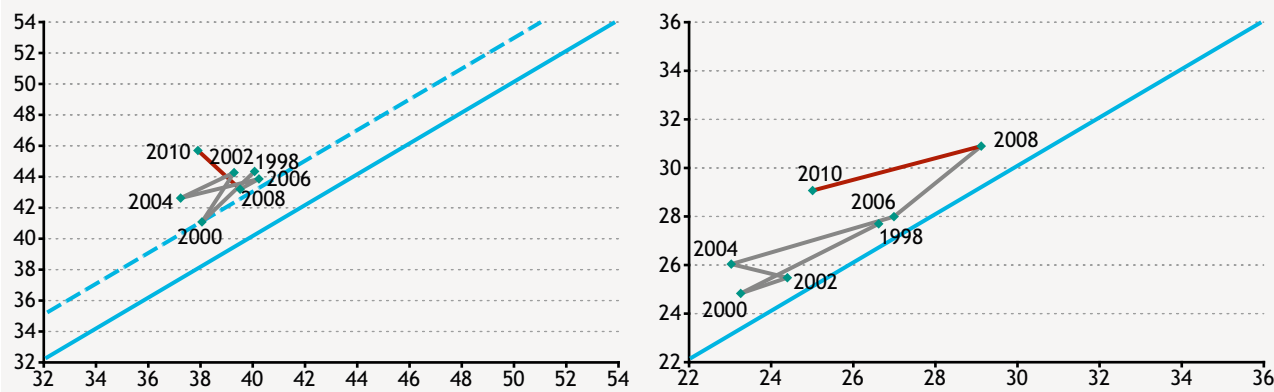
Csehországban a magyarországinál jóval kisebb tartományban mozgott az intézkedéseket mutató, korrigált kiadások szintje, míg a korrigált bevétel elmozdulása hasonló nagyságú volt. Négy szakaszra osztható az időszak: 1998 és 2002 között hasonló mértékű kiadás- és bevételcsökkentő intézkedések valósultak meg; 2002 és 2004 között ez jelentős részben visszafordult. Ez utóbbi átmeneti időszaknak bizonyult, mert 2006-ra ismét visszaálltak a 2002-es szintek. Ezt követően megint bevétel- és kiadásnövelésre került sor, 2008-ban a 2000-es kiadási és bevételi szintekre állt vissza, majd 2010-ben az 1998-as és 2004-es csúcspontok közé emelkedett. 2008–2010 között – Magyarországgal ellentétben – a bevételek kiadásokat meghaladó növelése okozta a hiány csökkenését. Mivel e két évben az adóemelések és adócsökkentések egyenlege csaknem nulla, ezért feltételezhető, hogy a ciklus hatása túlbecsült lehet. A tényleges adókiegyenlítés az összetételhatás miatt kisebb, így a magas negatív komponens levonása okozhatja a korrigált bevételek emelkedését, nem pedig intézkedés.

Lengyelország esetében a hiány nem ingadozott két évente, hanem négy évente következett be érzékelhető változás: 1998–2000-ben 3–4 százalékos közelében, 2002–2004-ben 5–6 százalékos között, 2006–2008-ban ismét 3–4 százalékos sávban, majd 2010-ben 8 százalékos közelében alakult a hiány. Ezzel szemben a bevételi-kiadási szintek általában két évente változnak, párhuzamosan nőnek vagy csökkennek. Kivételt jelent 2008, amikor nem következett be változás, és 2010, amikor csak a kiadások ugrottak meg. 2010-ben a tőkekiadás és a kamatkiadás egyaránt nőtt, de a többi évben viszonylag stabilan

9. ábra

Lengyelország eredeti (bal) és korrigált (jobb) trajektóriája

(vízszintes tengely – bevételek, függőleges tengely – kiadások a GDP százalékában)



alakultak, a korábbi kiadásingadozást tehát nem magyarázzák. A ciklus – osztón keresztüli – hatása is hasonló ingadozást mutat, mint a többi visegrádi országban (lásd 9. ábra). Ezt azért fontos megjegyezni, mert Lengyelországban – a régióban egyedülként – a válság teljes időszakában nőtt a gazdaság, de a 2007-ig tartó időszaknál lassabb mértékben. Ebből adódóan a hiány növekedéséhez hozzájárult az automatikus stabilizátorok működése is.

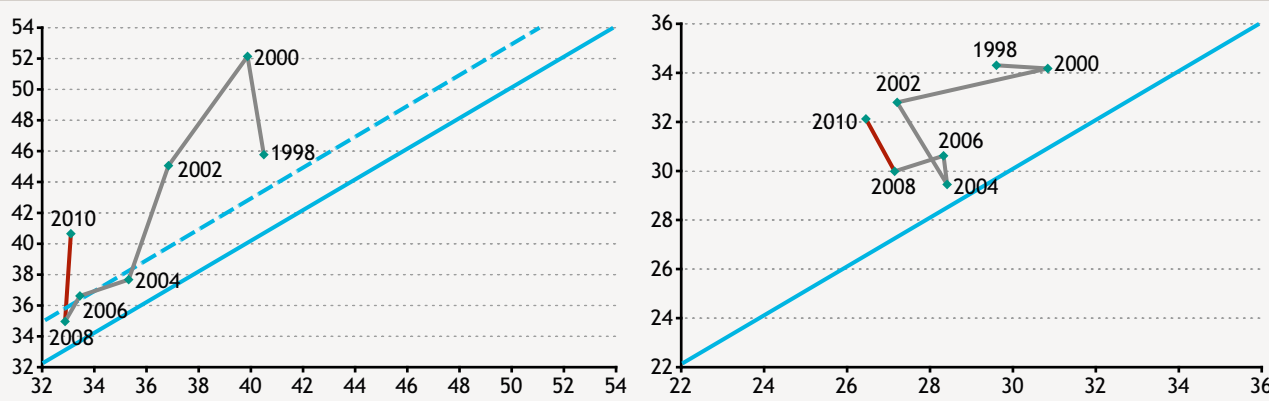
A korrigált trajektória alapján öt szakasz azonosítható. Szinte minden esetben párhuzamos bevételi-kiadási folyamatok valósultak meg, egyedül 2002–2004 között következik be – egyidejűleg – kismértékű bevételecsökkentés és kiadásnövelés. A strukturális elsődleges egyenleg ennek következtében kismértékben romlott, ezzel együtt is alig változott 1998 és 2008 között. 1996 és 2000 között jelentősen mérséklődött az állami újraelosztás, ami 2002-ig kisebb részben visszafordult. 2004 és 2008 között a bevételek és kiadások közel azonos mértékben növekedtek, 2008-ra szintjük 1996–1998 átlagos szintjére állt vissza. Az utolsó szakaszban, a válság időszakában, a korrigált egyenleg a bevételek és a kiadások egyidejű csökkenése mellett romlott, tehát épp a cseh folyamatok ellentéte valósult meg. Ebben szerepet játszhat, hogy hasonló módszertani probléma jelentkezhet a ciklus hatásának becslésében, de ellenkező előjellel. A korrigált, ciklikusan igazított bevétel mintegy 4 százalékpontos csökkenését ugyanis csak részben magyarázzák meg az adócsökkentések, másik része azzal függhet össze, hogy a ciklus bevételi hatását alábecsülték. Ebben az esetben valószínűleg nem az összetételhatás, hanem a trend-GDP becslése okoz problémát, aminek az is következménye, hogy a semleges kiadásnövekedés viszonyítási alapja túl magas lehet. Ebből következően minősült kiadáscsökkentésnek a korrigált kiadások 2008–2010 között évi átlagban 4 százalékos meghaladó volumenbővülése.

Szlovákiában a hiány alakulásának három szakasza figyelhető meg. 1998 és 2000 között átmenetileg megugrott a deficit, majd 2008-ig fokozatosan csökkent, végül 2010-ben ismét nőtt. Az utolsó szakasz kivételével a változás hátterében részben a kamat- és tőkekiadás hasonló dinamikája állt, a hullámozó adósságtóvállalás miatt 1996-ban közel 10 százalék, 2000-ben pedig 12 százalék fölötti volt a hiány, és 2002-ben is meghaladta a 8 százalékos. 2008 és 2010 között a GDP-arányos bevétel nem változott, de a kiadás nőtt, ami részben a gazdasági ciklusnak a GDP-n mint osztón keresztül jelentkező hatásával függ össze.

10. ábra

Szlovákia eredeti (bal) és korrigált (jobb) trajektóriája

(vízszintes tengely – bevételek, függőleges tengely – kiadások a GDP százalékában)



Szlovákia esetében a korrigált adatok megerősítik a korrigálatlan adatokból látható képet, miszerint 2000 és 2008 között összességében mérséklődött az újraelosztás, de mértéke kisebb és a változás iránya sem állandó, hanem kétévente eltérő. 2008 és 2010 között jelentősen nőtt a strukturális elsődleges hiány, valamint a régióban egyedülként a korrigált kiadások nőtték, és a korrigált bevételek némileg csökkentek. Utóbbi esetben a csökkenés mértéke megegyezett az adócsökkentés mértékével, így a ciklus hatásának becslése megfelelő lehet. A korrigált kiadások csökkenése is kevesebb, mint fele a korrigálatlan kiadás csökkenésének, vagyis kisebb részben diszkrecionális intézkedések és nagyobb részben az automatikus stabilizátorok működése okozta e csökkenést.

4.2.3. Trajektóriák tanulságai a válság időszakára (2007–2010)

Összességében megállapítható, hogy a válság időszakában Magyarország kivételnek tekinthető, hiszen egyedülként volt szükség prociklikus intézkedésekre a deficit csökkentése érdekében. 2007–2010 között a bevételek átlagosan 1,1 százalékkal estek vissza a másik három visegrádi országban, szemben a 0,4 százalékos magyar visszaeséssel. A kiadások pedig a többi országban 4,3 százalékkal emelkedtek, míg Magyarországon 1,1 százalékponttal csökkentek.

Felhívjuk azonban arra a figyelmet, hogy szükséges kiegészíteni a bevételek és kiadások korrekcióját a diszkrecionális intézkedések hatásának külön-külön történő becslésével is. Ennek elsősorban az adóintézkedések esetében van jelentősége (az új EU-szabályok ezt elő is írják). Intézkedés nélkül ugyanis elvben csak a ciklus hatása befolyásolja az adóbevételek szintjét, a bevételek felbontása során azonban gyakran jelentkezik meg nem magyarázható reziduum (Kremer et al., 2006). Elsősorban három tényező hatása okozhat problémát.

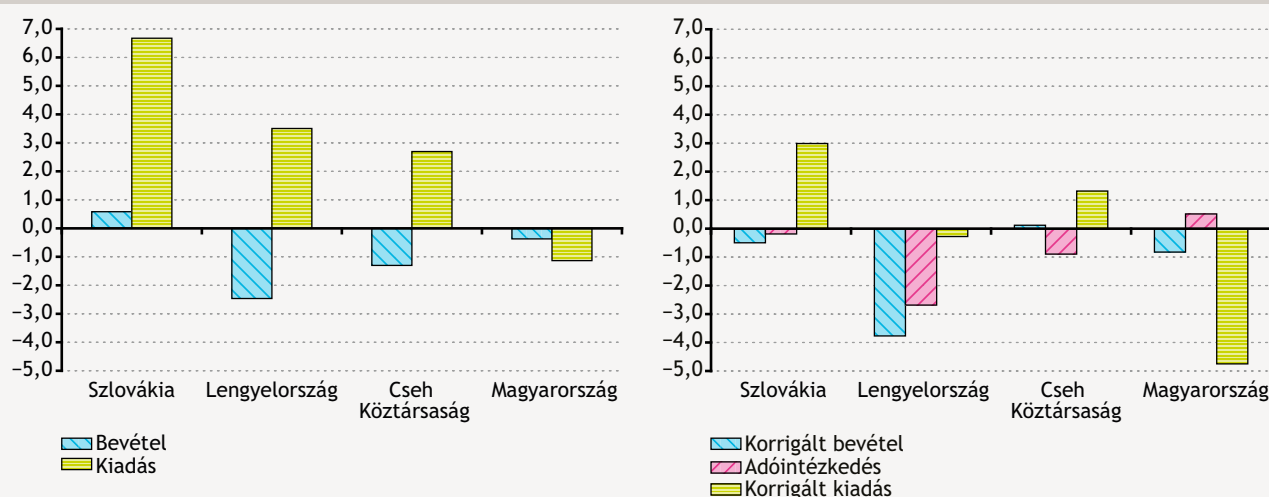
- Amint (pl. Lengyelországnál) láttuk, a trend-GDP becslésétől függően a ciklus hatása másként oszlik meg a bevétel és a kiadás között. Egy alacsonyabb trend-GDP esetében a bevételek középtávon alacsonyabb szintre záródnak vissza (a negatív ciklikus komponens kisebb). Ezzel szemben az automatikusstabilizátor-hatás is kisebb, mert a kiadások semleges növekedési szintje definíciószerűen egy alacsonyabb trend-GDP-vel egyezik meg. Ebben az esetben viszont a kiadási intézkedések viszonyítási alapja ez az alacsony növekedés lesz. Fontos megjegyezni, hogy az adóintézkedésekkel ellentétben a kiadási intézkedés általában nem határozható meg önmagában, hanem csak a becsült semleges esethez viszonyítva.
- Ahogyan (pl. Csehországnál és Magyarországnál) láttuk, a kibocsátási résből közvetlenül levezetett ciklikus adóhatás félrevezető lehet, mert az adóalapok összetételhatását figyelembe kell venni. Meghatározó súlya a bér és a fogyasztás ciklikus pozíciójának van, és ezek évenkénti alakulása a kibocsátási réstől nagyon eltérhet, egy válság jellemzőitől függően lehet együttmozgás és többéves késleltetés is.
- Az adók változása nem csupán ciklusra és intézkedésre bontható, hanem egyéb hatások is érvényesülnek. Ilyen például az adóelkerülés változása, ami a fajlagos adóbevétel (bevétel/makrogazdasági adóalap) alakulásán keresztül gyakorol hatást.

A következőkben külön megvizsgáljuk a korrigált bevételek és kiadások 2007–2010 közötti alakulását. Erre lehetőséget ad a jelentősebb adóintézkedésekről rendelkezésre álló információ.

A 11. ábra a válság időszakában (2007–2010) költségvetési pályák összetevőit mutatja be. Míg a hiányszint Magyarországon mérséklődött, addig a többi visegrádi országban jelentősen romlott. Ha az intézkedések hatását mutató strukturális elsőd-

11. ábra

Eredeti és korrigált bevétel- és kiadásváltozás 2007–2010



leges egyenleg változását nézzük, a javulás jelentősebb Magyarországon (hiszen a ciklus negatív hatását is ellentételezte), míg a többi országban a ciklus negatív hatását kiszűrve érzékelhetően kisebb a romlás. A legnagyobb eltérés minden ország esetében a kiadásoknál van, hiszen a ciklus osztón keresztüli hatása itt jelentkezik. Ha a korrigált bevételek változását összevetjük az adóintézkedések becsült hatásával, akkor Szlovákia kivételével minden országban látható különbség. Amint már utaltunk rá, Lengyelország esetében részben a trend-GDP becslése okozhatja az eltérést, aminek következtében a korrigált bevétel felfelé, a korrigált kiadás lefelé torzulhatott. Csehország és Magyarország esetében inkább az összetétel-hatás okozhat különbséget. Az Európai Bizottság korrekcióink során használt becslése szerint, az egyenleget a GDP 3,2 százalékaival rontotta a ciklus hatása 2007 és 2010 között. Az MNB-nek az összetételhatást is figyelembe vevő modellje ezzel szemben 4,5 százalékos romlást becsült a 2011. júniusi inflációs jelentésben. Ez a becslési különbség teljes mértékben megmagyarázza a korrigált bevételváltozás és az adóintézkedés eltérését.

4.3. A KORRIGÁLT KÖZGAZDASÁGI KIADÁSI SZERKEZET 1995 ÉS 2010 KÖZÖTT

A kiadási szerkezet közgazdasági bontása a kiadásokat működési kiadásra, lakossági folyó transferekre, vállalati és egyéb támogatásokra, valamint tőkekiadásra osztja. Nemcsak a korrigált kiadási szint, hanem a közgazdasági osztályozás szerinti korrigált kiadási szerkezet is jelentősen eltérő képet mutat a korrigálatlan adatokhoz képest.

A legnagyobb súlyú csoportok a bérek és a dologi kiadások összegeként előálló működési kiadás, valamint a lakossági transzfer. Az aggregált, magyar, korrigált kiadási szint V3-hoz képesti eltérésének változását is elősorban ezen két csoport kiadási dinamikája okozta. Az 1995–96-os magyar költségvetési konszolidáció során ezen kiadások szintje csökkent, majd 2001-ig stabil maradt. Magyarországon a 2000-es évek első felében jelentősen emelkedtek ezek a kiadások, majd az elmúlt években került sor ezen növekedés korrekciójára.

Annak érdekében, hogy minél hosszabb időszakot vizsgálhassunk, a következőkben eltekintünk a tőkekiadások simításától. A visszatekintő átlagolás ugyanis 3 olyan évvel rövidítené meg az idősort, amelyeknek fontos szerepe lehetett a szerkezeti változásoknál. A továbbiakban az elsődleges kiadások szerkezetét vizsgáljuk a trend-GDP arányában, az alábbi korrekciókat elvégezve.

4.3.1. Az egyes közgazdasági kiadások jellemzői

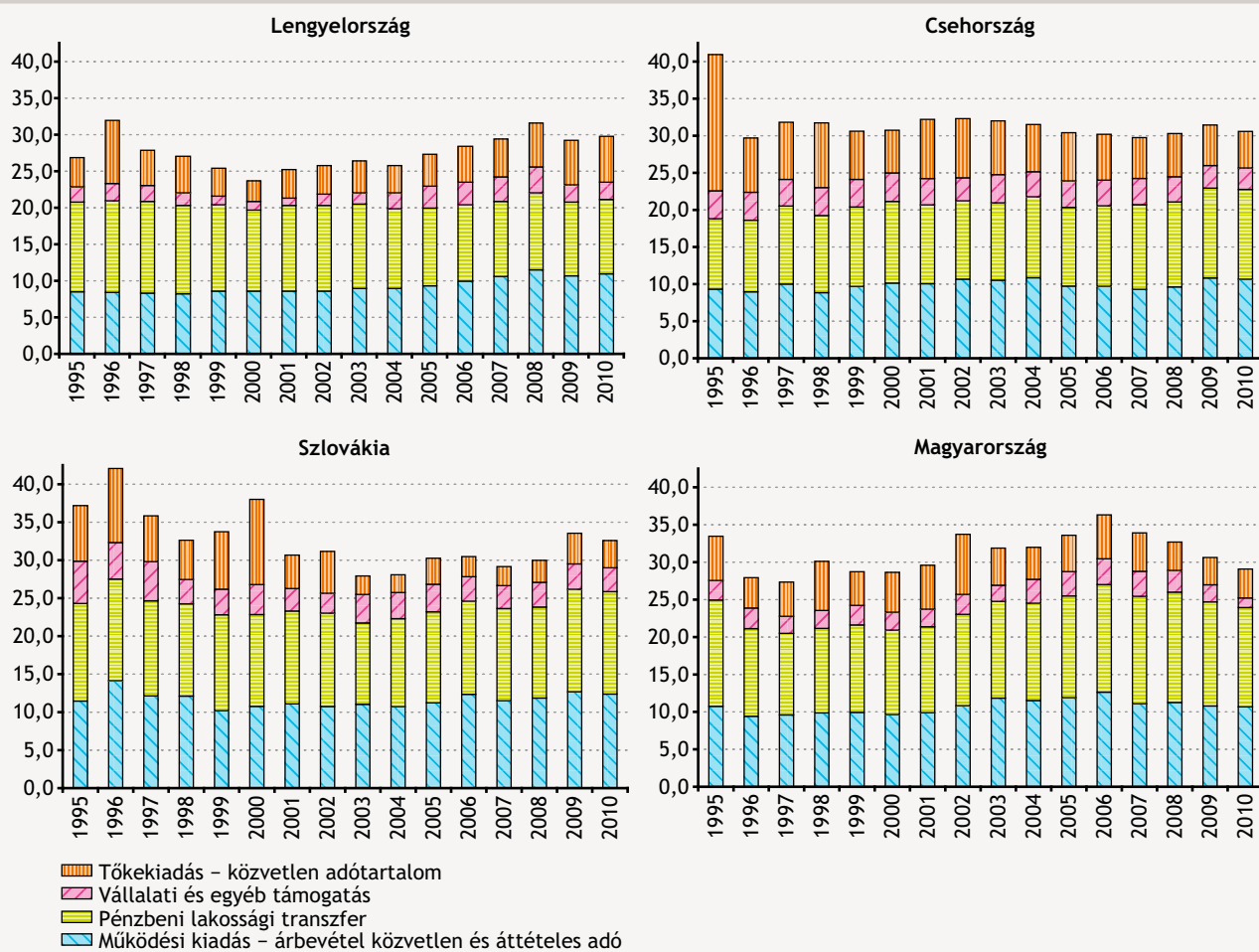
- **A bérek és a dologi kiadások összegét vesszük, ez az ún. működési kiadás.** Azért indokolt az összevont kezelésük, mert az intézményeken belül – egyes szolgáltatóterületek kiszervezése révén – átjárás van közöttük. Ezt az összeget csökkentjük az árbevéttel, amelyet az intézmények finanszírozásként használhatnak fel, továbbá a közvetlen és áttételes (állami foglalkoztatottak fogyasztása után) fizetett adókkal. E kiadást kiegészítjük a piaci termelőn keresztül nyújtott jóléti kiadásokkal, hiszen e természetbeni juttatásokat a kormányzati szektorba sorolt intézményeken keresztül is nyújthatták volna, és akkor a működési kiadások között is megjelent volna. (Az összehasonlítást zavarná, hogy az egyes országokban eltérő a súlya a kormányzati szektoron kívülre került intézményeknek.)¹²
- **A lakossági folyó (pénzbeni) transfereket** korrigáljuk a közvetlen és áttételes adótartalommal, valamint a szlovák családi adókedvezménnyel és a munkáltatók által fizetett táppénzzel.
- **A vállalati és egyéb támogatásokat** korrekció nélkül vesszük. Egyrészt nincsen adótartalmuk, másrészt fedezheti ugyan EU-támogatás, de ennek folyó tőke közötti megbontása bizonytalan, ezért azzal nem korrigáltunk. E kategória eleve vegyes, szerepelnek itt a közszolgáltatásokra (pl. tömegközlekedésre) adott vállalati támogatások, úgy mint a magán-szektor termeléséhez (pl. mezőgazdaságnak) adott transferek.
- **A tőkekiadásokat** korrigáljuk a közvetlen adótartalommal (az állami beruházások áfakötelesek), de nem végzünk korrekciót az EU-támogatás tőkerészeivel. E kategória is vegyes, az állami beruházások mellett a tőketranszferek is idetartoznak, amelyek éppúgy kapcsolódhatnak a közszolgáltató vállalatok utólagos adósságrendezéséhez, mint a magánszektor beruházásainak támogatásához.

¹² Az összehasonlíthatóság problémái miatt a bérekkel sem foglalkozunk a kormányzati szektorban, de visszatérünk rájuk azon funkciók esetében, ahol kevésbé jelentkezik torzítás (pl. közigazgatás).

12. ábra

Korrigált kiadási szerkezet 1995–2010

(trend-GDP %)



4.3.2. Az egyes közgazdasági kiadások alakulása a visegrádi országokban

A 12. ábrából látható, hogy a korrigált működési kiadás és a lakossági transzfer a legnagyobb tételek. Tartalmuk viszonylag jól körülhatárolható, idetartoznak a közösségi fogyasztás és a lakosságnak pénzben és természetben nyújtott juttatások.¹³ E tételek láthatóan kisebb eltérést magyaráznak meg az országok és időszakok között, viszonylagos stabilitásukat az automatikus stabilizátor hatás érvényesüléseként is lehet értelmezni. A jelenlegi válság időszakában azonban Magyarország prociklikus módon csökkentette ezeket a kiadásait, míg Csehország és Szlovákia növelte azokat. E széles kategórián belül érdemes külön megvizsgálni a korrigált működési kiadás és a transzferek alakulását.

A **korrigált működési kiadás** Lengyelországban 2003-tól trend jelleggel növekedni kezdett, mert a levont ár- és díjbevételek jelentősen csökkentek. Csehországban és Szlovákiában a működési kiadásnak nem volt trendje, hanem kisebb mértékben ingadozott, 2009-ben pedig mindkét országban 1 százalékponttal nőtt. Csehországban ezzel rekordszintet ért el ez a kiadás, háttérben pedig a korrigált bér és a piaci termelőkön keresztüli jóléti kiadások növekedése állt. Szlovákiában viszont a 2009–2010-es szint sem tekinthető kiugrónak, a növekmény itt egyenletesen oszlott meg a korrigált bér és dologi kiadás, továbbá a piaci termelőkön keresztüli jóléti kiadások között. **Magyarország esetében a működési kiadások az 1995–96. évi kiigazítás során csökkentek, majd 2001-ig állandó maradt az arányuk. A 2002–2006 között bekövetkező növekedés 2007–2010 között háromnegyedrészt visszakorrigálódott.** E pályát alapvetően a korrigált bér és a piaci

¹³ E két utóbbi tétel nem független egymástól. P. Kiss-Szemere (2009) szerint például Magyarország az idősek számára több pénzbeni és kevesebb természetbeni transzfert nyújtott, mint a régió többi országa.

termelőkön keresztüli jóléti kiadások alakulása határozta meg azzal a különbséggel, hogy 2009–2010-ben e tételek csökkenése még dinamikusabb volt, hiszen a dologi kiadások emelkedését is ellentételezte.

A korrigált lakossági transzferek Lengyelországban 2003-tól trend jelleggel csökkentek, ezzel még a válság időszakában is ellensúlyozva a működési kiadások növekedését. Ezzel szemben a lakossági transzferek aránya Csehországban és Szlovákiában állandóbb volt, itt 1,5-1,5 százalékpontos növekedésre került sor az időszak végén (Szlovákiában 2009-ben, Csehországban 2007-ben és 2009-ben két lépcsőben).¹⁴ **Magyarországon** a működési kiadásokhoz hasonló pálya figyelhető meg, az 1995–96-os kiigazítás után 2001-ig stabilizálódó, majd egészen 2008-ig növekvő kiadással. 2009–2010-ben kezdődött meg e növekedés visszakorrigálása, és felerészben már meg is valósult.

Súlyát tekintve kisebb és erősen ingadozó tételt jelent a tőkekiadás, valamint a vállalati és egyéb folyó támogatás. E csoportok együttes kezelését indokolja az a jelentős átjárás a folyó és tőketámogatások között, amit az állami vállalatok alulfinanszírozása és így felhalmozódó adósságuk utólagos rendezése okoz. A gazdasági átalakulás kapcsán is sor került jelentősebb tőketranszferekre, például a bank-, hitel- és adókonszolidáció kapcsán. Ez Magyarországon már 1995 előtt nagyrészt megtörtént, de Szlovákiában és Csehországban az 1995–2000 közötti időszakban átlagosan a GDP 12,2, illetve 12,8 százalékának megfelelő vállalati transzfert és tőkekiadást eredményezett. Csehországban ezek a tételek 2001–2010 között átlagosan 9,8 százalékra, Szlovákiában 6,6 százalékra csökkentek. Szlovákiában az átlagos kiadás a válság éveiben alig nőtt, Csehországban azonban átlagosan 1,3 százalékkal csökkent. Magyarországon 1995 és 2000, valamint 2001 és 2010 között egyaránt 7,7 százalék volt az átlagos vállalati transzfer és tőkekiadás, de az egyes évek itt is jelentősen ingadoztak. A folyó támogatásoknál mintegy 1,5 százalékot sikerült csökkenteni 2009–2010-ben. Lengyelországban az átlagos kiadás 6,6 százalékról 7,3 százalékra nőtt a két időszak között, ennek hátterében kizárólag a folyó támogatások növekménye állt. 2002 és 2008 között ugyanis a korábbi alacsony szintről folyamatosan nőttek az állami vállalatoknak és mezőgazdaságnak nyújtott folyó transzferek, 2009-ben pedig e tétel szintjét 1,3 százalékponttal csökkentették. Ezt azonban ellentételezte a tőkekiadások hasonló mértékű növekménye.

Összességében 1995–2008 között a régió országaiban viszonylag stabilan alakult a működési kiadás és lakossági transzfer együttes aránya. Kivételt Magyarország képezett, ahol az 1995–96-os kiigazítást 2002–2006-ban jelentős lazítás követte. A tőkekiadás és vállalati támogatás együttes aránya ugyanakkor jelentősen ingadozott, és Szlovákiában és Csehországban trendszerű javulást eredményezett. Magyarországon nem volt ilyen trend, Lengyelországban pedig inkább enyhén növekvő volt.

2009–2010-ben Lengyelország esetében minimális kiadásváltozást láttunk, miközben a korrigált kiadások Szlovákiában jelentősen nőttek, hiszen szinte minden tétel növekedett. Ezzel szemben Csehországban a működési kiadások és lakossági transzferek növekményének érzékelhető részét ellensúlyozta a vállalati támogatás és tőkekiadás visszafogása. Magyarországon mindeközben minden kiadási tétel esetében számottevő csökkentésre került sor.

A funkcionális kiadások alakulásával a következő alfejezetben foglalkozunk, de az egyes funkciók estében is a közgazdasági bontás alapján készült a korrekció, azaz egyszerre jelent meg a két csoportosítás. Ennek köszönhetően a bérek elsődleges és áttételes, valamint a dologi kiadás elsődleges adótartalmával a funkcionális bontásban is tudunk korrigálni. Mivel Magyarországon a bérekhez kapcsolódó közterhek magasak, ezért az ezekkel történő korrekció főleg azoknál a funkcióknál okoz érzékelhető hatást, ahol a bér súlya nagyobb, így az általános közszolgáltatásnál, oktatásnál és egészségügynél. A korrigálatlan kiadások alakulásában meghatározó szerepe volt annak, hogy az elmúlt években Magyarországon jelentősen mérséklődött a bérkiadás. A munkavállalói adókat és járulékokat is tartalmazó (nem korrigált) magyar államháztartási bérkiadás ugyanis 2006-ban még megközelítette a GDP 9 százalékát, majd 2010-ig 7,7 százalékra csökkent részben a létszámcsökkentés, részben a 13. havi prémium elvétele és a bérek rögzítése következtében. A korrigált különbség alakulására is jelentős hatással volt a magyar bérkiadás csökkenése. A korrigált különbség 2006-ban volt a legmagasabb (1,6 százalékpont), azóta folyamatosan csökkent, és 2010-ben valamivel 1 százalékpont alá került.

¹⁴ Szlovákiában átmeneti hatású kiigazítás történt 2002–2004-ben, amikor az intézkedések hatására mérséklődött a nyugdíjkiadás.

4.4. A KORREKCIÓ EREDMÉNYÉNEK MÁSIK FELHASZNÁLÁSA: A FUNKCIONÁLIS KIADÁSI SZERKEZET ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A kiadások szerkezetét a korábbiakban közgazdasági bontásban mutattuk be. A továbbiakban azt vizsgáljuk, hogy milyen típusú tevékenységre fordítják azokat, más szóval milyen funkcionális szerkezetben valósulnak meg. A 2002–2006 közötti időszakban a V3 átlagához viszonyítva jelentősen nőtt Magyarországon a szociális védelemre fordított kiadás. Az elmúlt négy évben ugyanakkor a magyar aggregált kiadási szint V3 átlagához képesti csökkenését elsősorban az általános közszolgáltatás és egészségügyi funkció esetében megfigyelt relatív kiadáscsökkenés magyarázta. A korrigált adatok alapján 2010-ben Magyarországon a V3 átlagánál többet költöttek szociális kiadásra és közszolgáltatásra, ugyanakkor az egészségügyi kiadások szintje elmaradt a többi régiós ország átlagától. Tekintettel arra, hogy nem vizsgáltuk a kiadásallokáció hatékonyságát és a különösen az egészségügy, oktatás és szociális védelem funkció esetében hangsúlyos demográfiai összetételt, további vizsgálatok nélkül nem állapítható meg, hogy az egyes funkciók V3 átlaga alatti vagy fölötti szintje indokol-e gazdaságpolitikai intézkedéseket.

Az 1. táblázatban és a funkcionális kiadások¹⁵ összehasonlítása esetében csak a kamatkiadásokkal, valamint a kiadások közvetlen és közvetett adótartalmával korrigálunk. Nem végezzük el a korrigált trajektóriák esetén figyelembe vett tőkekiadás-simítást, és a kiadási szinteket a nominális GDP-arányában nézzük a trend-GDP helyett. Ezen megközelítés azért mutat robusztusabb képet – különösen az utolsó években –, mert a trend-GDP több évre visszamenőleg is változhat. Mivel az ár- és díjbevételek és az EU-bevételek adatai ebben a csoportosításban nem érhetőek el minden ország esetében, ezért ez az összehasonlítás kevésbé pontos. E két tétel az 1. táblázat „Egyéb korrekciók” sorában szerepel, és 2010-ben éppen megegyezik a teljes eltéréssel, mivel Magyarország esetében időben egyre nagyobb súlyú.¹⁶

Elemzésünkben elsősorban azon főbb kiadási sorokat nézzük, ahol számottevő eltérés van Magyarország és a többi visegrádi ország között. Az egészségügyi kiadásokat gazdaságpolitikai jelentőségüknél fogva a többi funkcionális kiadásnál is részletesebben vizsgáljuk meg, hogy a mutatók lehető legszélesebb körét elemezve mutathassuk be a különbséget.

Amint a 3. fejezetben bemutattuk, a 2002-től 2008–2009-ig rendelkezésre álló adatokat becsléssel hosszabbítottuk meg 2010-ig. Ezen összehasonlításnak azért 2002 a kezdőéve, mert az azt megelőző évekre nincsenek minden országban teljesen részletes funkcionális bontású adatok.

4.4.1. Általános közszolgáltatások

Az eredeti adatok alapján az általános közszolgáltatások funkcionál jelentkezik a legnagyobb különbség Magyarország és a V3 között 2002–2010 közötti időszak teljes egészében. 2002–2005 között a különbség valamivel 4 százalékpont alatt maradt, majd a 2006–2009 közötti időszakban 4,6–4,8 százalékpont között mozgott, és csak 2010-ben csökkent ismét 4 százalékpont alá. A korrekció viszont ennél a funkcionál a legnagyobb, aminek következtében a különbség nagy része eltűnik. Ennek legfőbb magyarázata, hogy az általunk kiszűrt kamatkiadás ennek a funkciónak a része. A másik magyarázat az, hogy a funkció elsődleges kiadásain belül meghatározóak a bérkiadások, ahol jelentős eltéréseket okoz az eltérő adókulcs.

Az általános közszolgáltatások esetében a fennmaradó különbséget részben indokolhatja az ár- és díjbevételek eltérő mértéke, azonban ennek pontos hatását a V3 adatai nélkül nem tudjuk megállapítani. Magyarországon a funkció díjbevétele 2007-ben meghaladta a GDP 1 százalékát, amennyiben ez magasabb, mint a V3 átlaga, akkor részben megmagyarázza a magasabb kiadást is. Az eltérésnek azonban egyéb okai is lehetnek. A túlzott decentralizáció például méretgazdaságossági szempontból nem optimális. Magyarországon az átalakuló országok közül a magasabbak közé tartozik a népesség arányához viszonyított önkormányzatok száma, vagyis az átlagos önkormányzat kis méretű. Ugyanakkor a közigazgatási létszám az elmúlt időszak létszámleépítésének következtében – nemzetközi összehasonlításban – nem tekinthető magasnak. Az aktív korú népességen belül az államigazgatásban dolgozók aránya már 2007-ben elmaradt az európai uniós átlagtól, és a visegrádi országok közül is csak Lengyelországban volt alacsonyabb az adminisztrációban dolgozók aránya. Az elmúlt évek költségvetési konszolidációjának a közzféra létszámcsökkenése mellett a közzféra béreinek befagyasztása, illetve a 13. havi prémium megszüntetésén keresztül csökkentése is része volt.

¹⁵ Eurostat-adatbázis: Classification of the functions of government (COFOG).

¹⁶ A növekmény egyik oka a díjbevételek megugrása, amit a MÁV személyszállítási részének 2007. évi átszervezése okoz, másik oka az EU-források fokozatos növekedése.

1. táblázat

Funkcionális csoportosítás 2002, 2006 (tény) és 2010 (becslés)

(eredeti és korrigált adatok)

2002 (GDP %)	Eredeti adat						Korrigált adat					
	CZ	HU	PL	SK	V3	HU-V3	CZ	HU	PL	SK	V3	HU-V3
Általános közszolgáltatások	4,8	9,8	6,0	7,2	6,0	3,8	2,5	3,9	2,2	2,8	2,5	1,4
Védelem	1,6	1,4	1,3	2,1	1,7	-0,3	1,1	0,9	1,0	1,5	1,2	-0,3
Közürend, közbiztonság	2,1	2,3	1,5	2,7	2,1	0,2	1,1	1,3	1,0	1,7	1,3	-0,0
Gazdasági tevékenységek	8,9	7,6	3,5	6,7	6,4	1,2	8,3	6,8	3,1	5,8	5,7	1,1
Környezetvédelem	1,0	0,9	0,6	0,9	0,8	0,1	0,8	0,7	0,5	0,8	0,7	-0,0
Lakásügyek és kommunális szolgáltatás	0,6	0,8	1,5	1,0	1,0	-0,2	0,5	0,6	1,3	0,8	0,9	-0,3
Egészségügy	6,2	5,4	4,4	5,0	5,2	0,2	6,0	4,2	3,7	4,2	4,6	-0,5
Szabadidő, kulturális és vallási tevékenység	1,3	1,9	1,1	0,9	1,1	0,8	1,0	1,5	0,9	0,7	0,9	0,6
Oktatás	5,2	5,6	6,1	3,6	5,0	0,6	3,2	3,4	4,2	2,4	3,3	0,1
Szociális védelem	14,6	15,4	18,3	14,9	15,9	-0,5	12,8	12,9	13,1	13,0	12,9	-0,0
Egyéb korrekciók	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	-2,7	-2,6	-3,7	-1,6	-2,7	0,0
Összesen	46,3	51,2	44,2	45,1	45,2	6,0	34,8	33,6	27,3	32,2	31,4	2,2

2006 (GDP %)	Eredeti adat						Korrigált adat					
	CZ	HU	PL	SK	V3	HU-V3	CZ	HU	PL	SK	V3	HU-V3
Általános közszolgáltatások	4,4	9,7	6,0	4,8	5,1	4,6	2,3	4,1	2,5	2,6	2,5	1,6
Védelem	1,2	1,4	1,2	1,7	1,4	0,0	0,8	1,0	0,9	1,3	1,0	-0,0
Közürend, közbiztonság	2,2	2,2	1,8	2,1	2,0	0,2	1,1	1,3	1,2	1,4	1,2	0,0
Gazdasági tevékenységek	7,1	6,3	4,5	3,9	5,2	1,1	6,3	5,4	4,2	3,5	4,6	0,7
Környezetvédelem	1,2	0,7	0,6	0,7	0,8	-0,1	1,0	0,6	0,5	0,6	0,7	-0,1
Lakásügyek és kommunális szolgáltatás	1,6	1,1	1,2	0,7	1,2	-0,1	1,5	0,9	1,0	0,6	1,1	-0,2
Egészségügy	7,2	5,6	4,6	5,9	5,9	-0,3	7,0	4,4	3,8	5,8	5,5	-1,1
Szabadidő, kulturális és vallási tevékenység	1,3	1,6	1,1	0,9	1,1	0,5	1,1	1,2	0,9	0,7	0,9	0,3
Oktatás	4,9	5,7	6,0	3,9	4,9	0,8	3,0	3,6	4,2	2,5	3,2	0,4
Szociális védelem	12,7	17,6	16,9	12,4	14,0	3,6	10,6	14,9	11,6	11,4	11,2	3,7
Egyéb korrekciók	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	-2,5	-2,7	-3,0	-1,0	-2,2	-0,5
Összesen	43,7	52,0	43,9	36,9	41,5	10,5	32,2	34,7	27,9	29,3	29,8	4,8

2010 (GDP %)*	Eredeti adat						Korrigált adat					
	CZ	HU	PL	SK	V3	HU-V3	CZ	HU	PL	SK	V3	HU-V3
Általános közszolgáltatások	4,6	9,1	6,1	5,2	5,3	3,7	2,5	3,6	2,8	3,0	2,8	0,8
Védelem	1,1	0,9	1,5	1,5	1,3	-0,5	0,7	0,6	1,1	1,1	1,0	-0,4
Közürend, közbiztonság	2,1	2,0	2,1	2,6	2,3	-0,3	1,2	1,0	1,5	1,7	1,5	-0,5
Gazdasági tevékenységek	7,4	6,0	4,9	4,8	5,7	0,3	6,4	5,1	4,7	4,4	5,1	-0,1
Környezetvédelem	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,1	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,1
Lakásügyek és kommunális szolgáltatás	1,2	1,3	1,2	0,8	1,0	0,2	1,0	1,0	1,0	0,7	0,9	0,1
Egészségügy	7,8	4,8	5,4	7,8	7,0	-2,1	7,6	3,9	4,5	7,7	6,6	-2,7
Szabadidő, kulturális és vallási tevékenység	1,5	1,4	1,4	1,1	1,3	0,1	1,2	1,0	1,2	0,9	1,1	-0,1
Oktatás	4,8	5,1	6,0	4,3	5,1	0,1	3,1	3,2	4,4	2,8	3,4	-0,2
Szociális védelem	14,1	17,5	16,5	12,2	14,3	3,2	11,9	14,6	11,5	11,2	11,6	3,0
Egyéb korrekciók	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	-3,8	-4,2	-3,3	-1,1	-2,7	-1,5
Összesen	45,2	48,9	45,7	41,0	44,0	4,9	32,4	30,3	30,0	33,0	31,8	-1,4

* Ténybecslés.

4.4.2. Oktatási funkció

Az oktatási funkció esetében a magyar kiadás 2002 és 2006 között mintegy 1 százalékponttal haladta meg a V3 átlagát, majd ez a különbség 2010-re eltűnt. A korrekció az időszak első éveiben csökkentette a különbséget, így 2010-ben már enyhén a V3-átlag alatt volt a magyar kiadási szint. A funkciók belül meghatározóak a bérjellegű ráfordítások, és a korrigálatlan kiadások esetén megfigyelt különbség jelentős része is a bérjellegű ráfordításoknál jelentkezett. A korrekciók jelentős része szintén ehhez a költségelemhez köthető. Megjegyzendő, hogy Lengyelországban és Magyarországon az oktatásban – hasonlóan az egészségügyhöz – számottevően magasabb a bérjellegű kiadások korrigált szintje, mint Csehországban és Szlovákiában, amit az eltérő intézményi struktúra, azaz a kormányzati szektoron kívüli intézmények eltérő aránya magyarázhat. Hazánkban az ár- és díjbevételek 2007-ben a GDP 0,4 százalékával növelték a bevételt és a kiadást. Amennyiben a többi ország átlagát tekintve az ilyen típusú bevétel alacsonyabb, akkor az is lehetséges, hogy már 2007-ben is nettó értelemben kevesebbet költöttünk oktatásra, mint a V3 átlaga. Az ár- és díjbevételek nettósításával elérhető lenne ugyanis, hogy az adatokat ne torzítsa az intézményi struktúra, vagyis az a tényező, hogy az országok egy részében magasabb a kormányzati szektoron kívül levő intézmények szerepe.

4.4.3. Szociális védelem

A szociális védelem funkcióra az eredeti adatok alapján 2002-ben még 0,5 százalékkal kevesebbet költött Magyarország a V3-átlagnál, 2008-ban azonban már 4,7 százalékkal többet – jelentős részben a 13. havi nyugdíj bevezetése és a régióban Magyarország mellett Szlovákiában alkalmazott svájci indexálás, valamint a családtámogatás jelentős emelkedése következtében. Ezt követően 2010-re 3,2 százalékponttal mérséklődött a különbség a 13. havi nyugdíj megszüntetése, a svájci indexálásról az alapvetően inflációkövető indexálásra való áttérés, a rokkantnyugdíjazás és korhatár előtti nyugdíjazás lehetőségének csökkentése, valamint a családtámogatások befagyasztása révén. A különbség a korrekciók után is fennmaradt. A korrekciós tényezők közül mindegyik ország kiadási szintjét érinti a transzferek áttételes adótartalma, vagyis a transzferek elköltésekor befizetett áfa és jövedéki adó, valamint a negatív adó. Szlovákia esetében a korrekció során az áttételes adóval csökkentjük, míg a negatív adóval – azaz a családoknak nyújtott adókedvezménnyel – növeljük a korrigálatlan kiadási szintet.

A szociális védelem funkciók közül mindegyik országban a nyugdíjkiadás a legnagyobb tétel, ezért P. Kiss-Szemere (2009) részletesebben is vizsgálta az eltérés okait. A nem igazított adatok alapján Lengyelországban voltak a legmagasabbak a GDP-arányos nyugdíjkiadások, Lengyelországban azonban a nyugdíj adóköteles jövedelem, ezért csak a nyugdíjra fizetett személyi jövedelemadó és tb-járulék levonása után lehet összehasonlítani a négy ország nyugdíjkiadásait.¹⁷ A nyugdíj elsődleges adótartalma és a nyugdíjak elköltésénél jelentkező áttételes adó levonása után Magyarországon a legnagyobb a nyugdíjkiadások GDP-arányos szintje.

A GDP-arányos nyugdíjkiadás három tényezőtől függ: a nyugdíjasok arányától, az egy főre jutó nyugdíjtól és az ország relatív fejlettségétől. Korábbi elemzésünk egyszerű kalkulációja szerint a 2006-os magyarországi nyugdíjkiadás elsősorban a V3 átlagát meghaladó, egy nyugdíjra jutó nyugdíjkiadások miatt volt magasabb a többi visegrádi ország átlagánál. Ugyanakkor összehasonlítható szerkezetben a létszám is meghaladta a többi országét, míg a fejlettség (az 1 főre jutó GDP) mind a négy országban hasonló volt. Részletes, összehasonlítható adatok 2008-ig állnak rendelkezésre. 2008-ra a különbség tovább nőtt, amiben jelentős szerepe volt annak, hogy az 1 főre jutó GDP 2006-ban még a V3 átlagához közeli (az átlagnál

2. táblázat

A nyugdíjkiadások összehasonlítása

(2008)

GDP-arányos nyugdíjkiadás	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
Eredeti	7,1	11,6	8,5	9,1	10,9	1,8
Közvetlen adókkal korrigált	7,1	9,6	8,5	8,4	10,9	2,5
Korrigált	5,9	7,1	7,3	6,8	9,2	2,4

¹⁷ Elemzésünkben a nyugdíjkiadások között szerepelnek az öregségi nyugdíjak mellett a rokkantnyugdíjak és a hozzátartozói nyugdíjak is. Ezzel analóg módon vizsgáljuk a nyugdíjasok számát.

1,5 százalékkal alacsonyabb) volt, 2 évvel később már mintegy 8 százalékkal maradt el attól. 2010-re csak Magyarországra vannak részletes adataink. A gazdasági visszaesés következtében a GDP-hez viszonyított kiadás a nyugdíjkiadásokat érintő költségcsökkentő intézkedések ellenére is csak mérsékelten csökkent, így amennyiben a többi országban nem változott érdemben a nyugdíjkiadások aránya a szociális kiadásokon belül, akkor a nyugdíjkiadások közötti különbség sem mérséklődött érdemben.

4.4.4. Gazdasági tevékenységek

A gazdasági tevékenységek funkció mindegyik országban a jelentősebb súlyú kiadások közé tartozik. A funkción belül meghatározó a folyó termelő felhasználáshoz és beruházáshoz kapcsolódó kiadás, így a korrekciókat elsősorban a közvetett adótartalom (áfa) eltérése magyarázza. A bérjellegű ráfordítások szerepe az eltérésekben az általános közszolgáltatásokkal szemben nem jelentős, így ennek kiszűrendő adótartalma is elhanyagolható. E funkción belül a kiadásoknak mintegy kétharmadát a közlekedési kiadások jelentik, Magyarország esetében itt jelennek meg a MÁV-nak juttatott transzferek is. Éppen a beruházási kiadások választási ciklussal is összefüggő, erős volatilitása következtében nem lehet egyértelmű következtetéseket levonni a visegrádi országok kiadási szintjeiről sem a korrigálatlan, sem a korrigált kiadások esetében. Az átlagos eltérés évről évre jelentősen változott. A korrigálatlan adatok alapján a magyar kiadási szint 2002–2008 között átlagosan 0,7 százalékponttal volt magasabb a V3 átlagánál, 2009–2010-ben viszont már nem tért el számottevően attól. Nem mutatnak ettől jelentősen eltérő képet a korrigált adatok sem.

4.4.5. Egészségügy

Tanulmányunkban a többi funkciónál két ok miatt is nagyobb figyelmet szentelünk az egészségügyi kiadások elemzésének. Egyrészt az elmúlt évek egyik legfontosabb gazdaságpolitikai kérdése volt, hogy eleget költ-e Magyarország egészségügyre. Másrészt P. Kiss-Szemere (2009) eredményei közül elemzők és egészségpolitikusok egyaránt kiemelték, hogy Magyarország 2007-ben a V3-átlagnál kevesebbet költött az egészségügyi funkcióra. A mélyebb és részletesebb elemzésre lehetőséget adott az OECD 2010-es adatbázisa (OECD, 2010), amely az egészségügyi közkiadások mellett az egészségügyi magánkiadásokra is tartalmaz számokat, és ezzel nemcsak a kormányzati szektorban jelentkező ár- és díjbevételek, hanem a nonprofit szektor ilyen típusú bevételei, továbbá a becsült hálapénz hatása is figyelembe vehető. Az összehasonlítást segíti az is, hogy az OECD-adatok az 1990-es évekre is rendelkezésre állnak. Végül az OECD-adatbázis egyes inputokra (pl. orvosok, kórházi ágyak, orvosdiagnosztikai eszközök száma) is tartalmaz adatokat. Az állami kiadásokat tekintve azonban eltér az OECD- és Eurostat-statisztika, valószínűleg a határterületek (pl. szociális védelem, oktatás) eltérő számbevétele miatt. Mivel az eltérő módszertan alapján végzett összehasonlítás erősítheti az eredmények robusztusságát, így a következtetéseket az OECD-adatbázis mutatóinak figyelembevételével vonjuk le. Az egészségügyi kiadások szerkezetére vonatkozó OECD-adatok részletes elemzése pedig kiemelt témaként a következő fejezetben szerepel. Szintén itt hasonlítjuk össze a magyar egészségügyi kiadások szintjét az OECD-országok teljes körével.

Az egészségügy az egyetlen olyan funkció, amelyre a *korrigálatlan, Eurostat-tól származó COFOG-adatok* alapján az elmúlt években jelentősen kevesebbet költött a magyar állam a régió többi országánál. Míg 2002 és 2006 között az egészségügyi kiadások a V3 átlag körül ingadoztak, 2007-től számottevően és növekvő mértékben elmaradtak attól. A különbség a 2007-es 1,1 százalékról a 2010-es ténybecslés alapján 2 százalék fölé nőtt, amiben jelentős szerepe van a gyógyító-megelőző ellátások kiadásainak több évre történő befagyasztásának és a gyógyszer támogatások csökkentését célzó intézkedéseknek.

A 2000-es évekre rendelkezésre álló *OECD-adatok* vizsgálata árnyalja azt a COFOG-adatokból kiolvasható képet, miszerint Magyarország korrigálatlan egészségügyi közkiadásai jelentősen elmaradnak a Magyarország nélkül számolt régiós átlagtól.¹⁸ Az OECD adatai alapján a V3 átlaga alacsonyabb, mivel egyes kiadások COFOG-nomenklatúrájától eltérő besorolása miatt Csehországban és Lengyelországban számottevően alacsonyabb az egészségügyhöz sorolt kiadások szintje. Ennek következtében a 2002–2007 közötti időszakban a magyar közszféra nem korrigált kiadási szintje átlagosan a GDP 0,5 százalékával meg is haladta a V3 átlagát, míg 2008-ban, azaz az adatbázisban szereplő utolsó évben, a V3 átlagától való

¹⁸ Az OECD adatbázisában az előző évtizedre is rendelkezésre állnak adatok. Az 1990-es évek első felében a magyar egészségügyi közkiadási szint még a GDP 1,5 százalékával haladta meg a visegrádi átlagot, majd az évtized második felében, elsősorban a Bokros-csomag – jelentős részben a kiadások reálértékét inflációval csökkentő – kiigazításainak következtében ennek a különbségnek a túlnyomó része eltűnt.

elmaradásunk mindössze a GDP 0,3 százaléka. A funkcionális adatokból látható dinamikát feltételező, 2010-re vonatkozó ténybecslésünk szerint az elmaradásunk az OECD-adatok alapján is megközelíti az 1 százalékot.

A korrekciók növelik a kiadások elmaradását, és ha az ár- és díjbevételekkel is tudnánk korrigálni, a különbség tovább nőhetne.¹⁹ A korrigált COFOG-adatok alapján már a 2002–2006 közötti időszakban is a GDP 0,5–1,1 százalékaival kisebb volt a magyar kiadási szint a többi ország átlagánál úgy, hogy a különbség folyamatosan nőtt. 2007-től a különbség növekedése felgyorsult, így az elmaradás 2008-ra meghaladta a GDP 2 százalékát, és a 2010-es ténybecslés alapján megközelíti a GDP 3 százalékát.

A tanulmányunkban alkalmazott korrekciók elvégezhetők az OECD-adatokon is, ha feltételezzük, hogy az adatok korrekciókhoz szükséges közgazdasági szerkezete (bér, dologi, beruházási kiadás) hasonló az Eurostattól származó COFOG-adatok esetében rendelkezésre álló szerkezethez. A korrigált OECD-adatokra készült becslés alapján 2008-ban 1 százalékkal alacsonyabb a kiadási szint Magyarországon, mint a többi régiós ország átlagában. A 2010-re vonatkozó ténybecslésünk alapján pedig 1,5 százalék fölé nőhetett a különbség.

Az OECD-adatok elemzése tehát megerősíti, ugyanakkor némileg árnyalja azt a képet, hogy a magyar egészségügyi kiadási szint jelentősen elmarad-e a többi régiós ország átlagától. Tanulmányunkban törekedtünk a különbség egyes elemeinek bemutatására (lásd 3. táblázat). Elemzésünknek ugyanakkor sem az egészségügy, sem a többi funkció esetében nem célja annak megállapítása, hogy milyen az ellátás nyújtotta szolgáltatás minősége. Az OECD adatbázisában is rendelkezésre állnak ugyan ennek egyes elemeit mérő összehasonlítható adatok (pl. várható élettartam, egyes betegségek előfordulása, gyermekhalandóság), de e mutatók alakulására az egészségügyi szolgáltatások színvonala mellett jelentős hatással van az életmód is.

A következő fejezetben az OECD-mutatók széles körének elemzésével részletesebben is megvizsgáljuk Magyarországot és a többi régiós ország egészségügyi kiadási szintjének és szerkezetének különbségét. A mellékletben emellett a teljes nemzetgazdasági egészségügyi kiadási szinteket is összehasonlítjuk (3. táblázat), végül vizsgálatunkat kiterjesztjük az OECD-országok teljes körére.

3. táblázat

Magyarország egészségügyi kiadása a V3 átlagához képest

	Eltérés 2008	Eltérés 2010	Változás 2006-tól
Közkiadások			
korrigálatlan			
COFOG alapján			↓
OECD alapján			↓
korrigált			
COFOG alapján			↓
OECD alapján			↓
teljes nemzetgazdaság kiadási szint (OECD)			
GDP-arányos			↓
gyógyszer nélkül		n. a.	↓

Piros: jelentős elmaradás, narancssárga: közepes mértékű elmaradás, citromsárga: nincs jelentős eltérés.

¹⁹ Ennek oka, hogy míg Lengyelországban és Magyarországon a GDP mintegy 1,5 százaléka az egészségügyben dolgozók bérjellegű ráfordítása – amely az elsődleges és áttételes adók levonása után a GDP 0,9, illetve 0,6 százalékára csökken –, addig Csehországban és Szlovákiában a bérkiadások aránya a GDP-nek alig 0,2 százaléka. (Csehországban 1993-ig az egészségügy 85 százalékát privatizálták, Szlovákiában 2004-ben történt hasonló privatizáció.) Az alacsony bérkiadások magyarázata, hogy jelentős a kormányzati szektoron kívülre sorolt (pl. nonprofit) egészségügyi intézmények aránya, melyek ár- és díjbevételeikkel csökkentett nettó támogatás formájában jelennek meg az állami kiadások között. Adatok hiányában sajnos az ár- és díjbevételek korrekcióját nem tudtuk elvégezni, pedig ez Magyarország esetében a GDP 0,6 százaléka, ami valószínűleg meghaladja a V3 átlagát.

4.4.6. Egyéb funkcionális kiadások

Az eddig elemzett kiadások az elmúlt években meghaladták a teljes kiadási szint 85 százalékát. A fennmaradó kiadások egyenként is kisebb súlyúak. Ezek közül a **szabadidő, kulturális és vallási tevékenység** funkcióra 2002–2006 között a GDP 0,5-0,8 százalékával költött többet Magyarország régiós társainál. Ezen különbség jelentős része a magasabb bérkiadásokhoz köthető, és a differencia nagy része 2010-re eltűnt. A korrigált adatok alapján – részben éppen a bérek adótartalmának korrekciója következtében – a különbségek a teljes időszoron mérsékeltebbek. A **védelem** funkciónál a vizsgált időszak nagy részében a magyar kiadási szint mind a korrigálatlan, mind a korrigált adatok esetén a GDP 0,5 százalékát meg nem haladó mértékben elmaradt a V3 átlagától, és az elmaradásunk az utolsó években némileg nőtt. A **közrend, közbiztonság** funkciónál csak a korrigált adatok esetén és csak 2008-tól látható a magyar kiadási szint 0,5 százalékpontnyi elmaradása. A **környezetvédelem** esetén a teljes időszakban a V3 átlagához közeli volt a magyar kiadási szint mind a korrigált, mind a korrigálatlan adatok alapján, a **lakásügyek és kommunális szolgáltatások** esetén pedig csak az időszak elején maradt el némileg a magyar kiadási szint a V3 átlagától.

4.4.7. A funkcionális kiadások összehasonlításának tanulságai

Két markánsan elkülönülő szakaszra osztható az idősor. A 2002–2006-os időszakban nőtt a különbség a magyar és a V3 teljes kiadási szintje között, míg a 2006–2010 közötti időszakban ezzel ellentétes folyamat volt megfigyelhető. A különbség növekedéséhez, majd csökkenéséhez viszont eltérő funkciók járultak hozzá a legnagyobb mértékben. A 4. táblázatban bemutatjuk a változás főbb komponenseit az eredeti és korrigált adatok alapján. Tekintettel arra, hogy ezek között nincs markáns különbség, szövegesen csak a korrigált kiadásokat mozgató funkciókat ismertetjük.

2002–2006 között a teljes korrigált kiadások közötti eltérés megduplázódott, azaz 2,4 százalékpontból 4,7 százalékpontra nőtt. Ennél is nagyobb mértékben nőtt a szociális védelem funkcióra költött kiadások közötti differencia, ahol a különbség csaknem 4 százalékponttal nőtt. Az egészségügyi kiadások és gazdasági tevékenységek közötti különbségek ebben az időszakban is csökkentek. Mind a teljes kiadási szintre, mind a szociális kiadásokra igaz, hogy a V3-hoz képesti különbség növekedésében egyaránt szerepe volt annak, hogy míg Magyarországon növekedés volt megfigyelhető, addig a V3 átlaga mérséklődött.

A 2006–2010 közötti időszakban 6,2 százalékponttal csökkent a magyar kiadási szint a V3 átlagához viszonyítva így 2010-ben már némileg elmaradt a régió többi országának átlagától. Az általános közszolgáltatások, az egészségügy relatív szintjének mérséklődése járult hozzá a legnagyobb mértékben a visszaeséshez, de csaknem 1 százalékponttal mérséklődött a szociális kiadás, illetve a gazdasági tevékenység közötti differencia is. Mindezen tényezők esetében a különbség csökkenéséhez (illetve negatívvá fordulásához) egyaránt hozzájárult azok magyarországi csökkenése és régiós emelkedése.

4. táblázat

Magyar kiadások eltérése a V3 átlagától a kiadások funkcionális bontása alapján

(számok esetén eltérés változása százalékpontban)

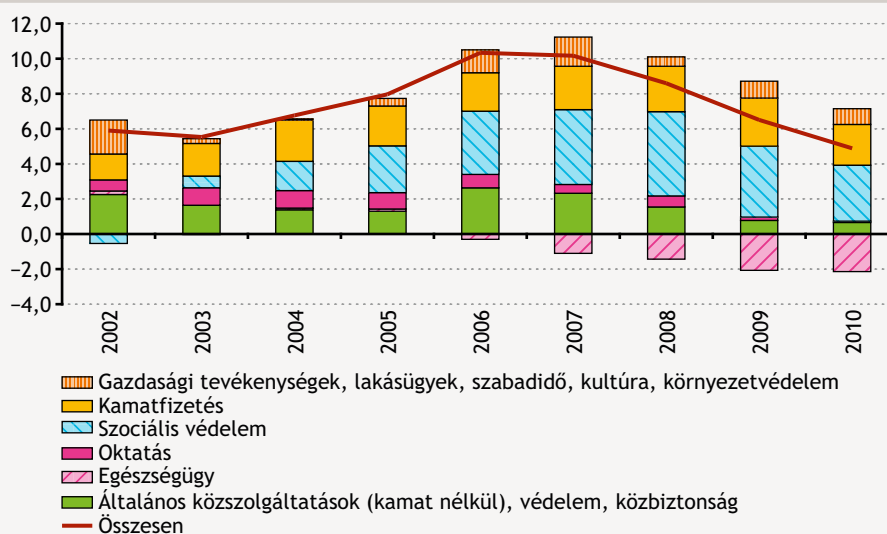
Funkciók	2002–2006		2006–2010	
	Korrigálatlan	Korrigált	Korrigálatlan	Korrigált
Teljes kiadások	4,5	2,3	–5,6	–6,2
Szociális védelem	↑↑↑	↑↑↑	→	↓
Kamatfizetés	↑	n. a.	→	n. a.
Gazdasági tevékenységek, lakásügyek, környezetvédelem	↓	↓	↓	↓
Egészségügy	↓	↓	↓↓	↓↓
Általános közszolgáltatások (kamat nélkül)	→	↓	↓↓	↓↓
Oktatás	→	→	↓	↓

1 nyíl: 0,5–1 százalékpont közötti változás; 2 nyíl: 1–3 százalékpont közötti változás; 3 nyíl: 3 százalékpont fölötti változás.

13a. ábra

A magyar kiadások eltérése a V3 átlagától a kiadások funkcionális bontása alapján

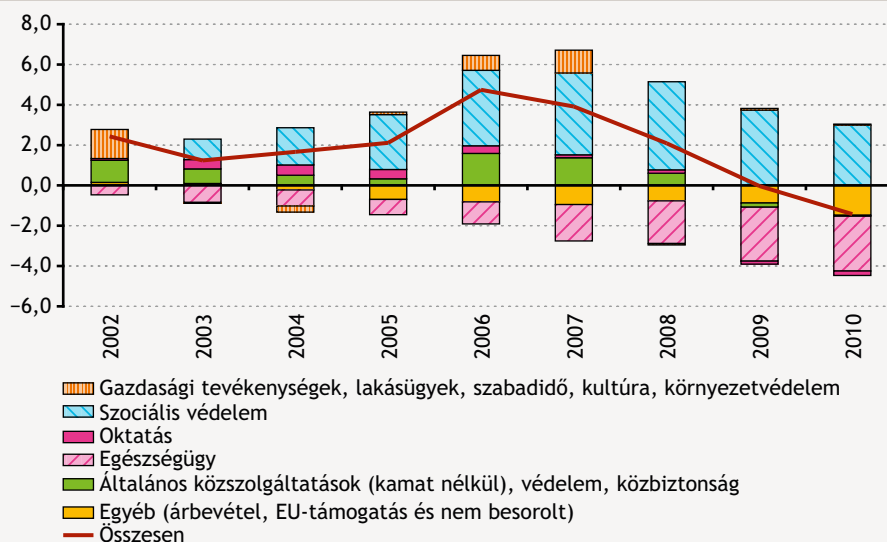
(eredeti adatok, GDP %)



13b. ábra

A magyar kiadások eltérése a V3 átlagától a kiadások funkcionális bontása alapján

(korrigált adatok, GDP %)

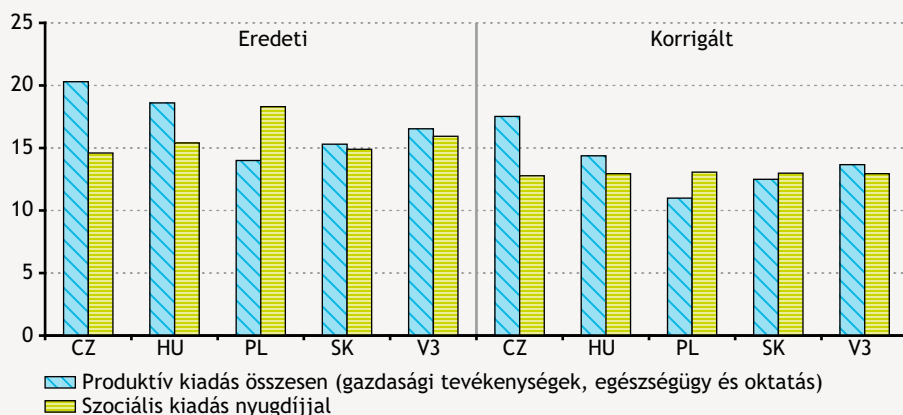


4.4.8. A funkcionális kiadási szerkezet alternatív metszetben

A kiadások nem csupán formájuk (közgazdasági csoportosítás) és céljuk (funkcionális csoportosítás) szerint oszthatóak fel, hanem az irodalom más, alternatív felbontásokat is megvizsgált. Az egyik alternatív megközelítés (Kneller et al., 1999) a kiadásokat két csoportra osztja. A produktívnek minősített kiadások közé sorolható például az oktatás, egészségügy, közlekedés, míg a nem produktív kiadások közé a szociális kiadások. Kneller et al. (1999) huszonekét OECD-országot vizsgáló tanulmánya szerint a GDP-növekedésére kedvezőbb hatású a produktív kiadások növelése, mint a nem produktív kiadásoké. Ebben jelentős szerepet játszik, hogy míg az egészségügy vagy oktatási kiadások a bérjövödelmeken, beruházásokon és fogyasztáson keresztül közvetlenül megjelennek a GDP-ben, addig a szociális kiadásoknak csak az abból fogyasztásra költött része növeli a GDP-t. A visegrádi országok közül 2002-ben Magyarország és Csehország költött számottevően többet produktív, mint nem produktív kiadásra mind a korrigálatlan, mind a korrigált adatok alapján. Lengyelország mindkét mutató szerint többet költött nem produktív kiadásra, míg Szlovákiában hasonló volt a produktív és nem produktív kiadá-

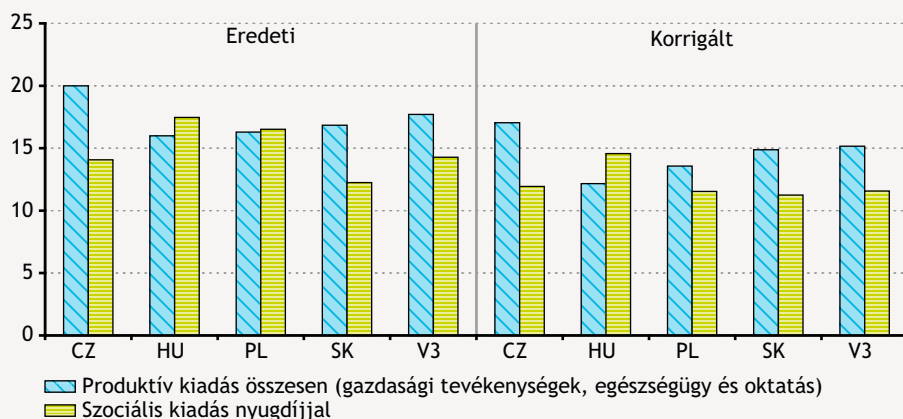
14a. ábra
Produktív és nem produktív kiadások

(2002, GDP %)



14b. ábra
Produktív és nem produktív kiadások

(2010, GDP %)



sok szintje. 2010-ben a korrigálatlan adatok alapján Magyarország és Lengyelország volt az, amely kevesebbet költött produktív, mint nem produktív kiadásra. A korrigált adatok alapján pedig egyedül Magyarországon magasabb a nem produktív kiadások aránya – figyelembe véve, hogy Lengyelországban a korrigált adatokban kiszűrésre kerül a nyugdíjkiadások adó tartalma.

A produktív és nem produktív kiadások összehasonlítása jól illusztrálja, hogy bármilyen korrekciót is végzünk el, következtetéseinket nagyon óvatosan kell kezelni. A produktív kiadások között szerepelnek azok a gazdasági támogatások, amelyek gyakran korszerűtlen struktúrák fenntartásához járulnak hozzá, így a hosszú távú növekedésre gyakorolt hatásuk negatív. Másik oldalról pedig empirikus eredmények szerint a szociális transzferek hatása gyakran pozitív a hosszú távú növekedésre. Ennek magyarázataként a jövedelemegyenlőtlenség és a ciklikus jövedelemingadozás csökkentését találhatjuk, de a végső hatást illetően a korosztályok közötti megoszlás is meghatározó lehet (P. Kiss-Szemeré, 2009; Rangel, 2000).

4.5. KIEMELT TÉMA: AZ EGÉSZSÉGÜGYI KIADÁSOK RÉSZLETES ÖSSZEHASONLÍTÁSA OECD-ADATOK ALAPJÁN

A teljes magyar (magánkiadásokat is tartalmazó) egészségügyi kiadási szint 2010-ben némileg elmaradhatott a V3 átlagától, az eltérés ugyanakkor kisebb, mintha csak a közkiadásokat vizsgálnánk, mivel Magyarországon a többi régiós ország átlagánál kisebb a közkiadások aránya. Az egészségügyi kiadások szerkezete alapján elmondható, hogy az alacsonyabb

magyar kiadási szint az 1000 főre jutó orvosok, ápolók és kórházi ágyak számában még nem tükröződik, de az elmúlt évek csökkenésének következtében az aktív ágyak száma már elmarad a V3 átlagától. Jelentős a többi visegrádi országgal szembeni elmaradásunk a modern orvosi eszközök 1 millió lakosra jutó száma alapján.

A magyar egészségügyi közkiadások szintje közel van az OECD-országok átlagához, ugyanakkor a teljes nemzetgazdasági kiadási szint már elmarad attól. Ez az elmaradás van meg a fejlett orvosdiagnosztikai eszközök terén is.

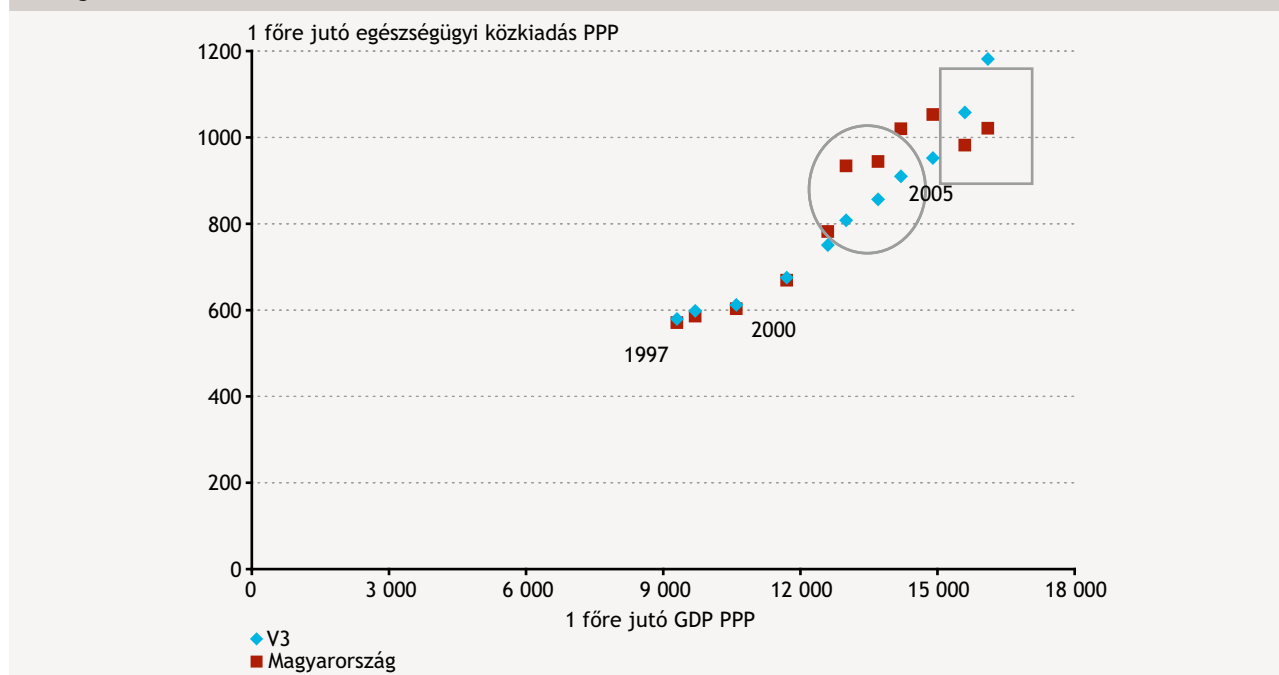
4.5.1. A nemzetgazdasági szintű egészségügyi kiadás az OECD adatai alapján

A 4.4.5. fejezetben kifejtettük, hogy a 2010-re vonatkozó ténybecslés alapján a magyar korrigálatlan és korrigált egészségügyi közkiadások az OECD adatai alapján is elmaradnak a V3 átlagától. Az OECD-adatbázis az egészségügyi közkiadások mellett tartalmazza az egészségügy magánkiadásait is, így a teljes nemzetgazdasági kiadási szintek is összehasonlíthatók. Az egészségügyi magánkiadásoknak két csoportja van. Idetartoznak az ellátottak által fizetett költségek (*out of pocket expenditure*), tehát az ellátottak által fizetett térítési díjak (pl. vizitdíj és a becslésen alapuló hálapénz), a gyógyszerkiadások és gyógyászati segédeszközök azon része, amelyet az ellátottak fizetnek, valamint a magánpraxisoknak fizetett térítési díjak. A magánkiadások másik – maradékelven kiszámolható – komponense pedig a vállalati-egészségügyi szolgáltatásokat, a magánbiztosítókon vagy egészségpénztárakon keresztül térített kezeléseket, gyógyszereket és eszközöket, valamint a külföld által finanszírozott ellátásokat (pl. egyes országokban oltások) tartalmazza.

A közkiadások egészségügyi kiadáson belüli aránya a gazdasági átalakulással párhuzamosan mind a négy visegrádi országban csökkent az elmúlt két évtizedben, az állami kiadások dominanciája azonban mindenhol fennmaradt. A magánkiadások szerepe Szlovákiában erősödött a leginkább, így 2008-ra az állami kiadások aránya a teljes kiadási szint kétharmadára csökkent. Ennél 3-4 százalékponttal magasabb a közkiadások aránya Magyarországon és Lengyelországban, míg Csehországban változatlanul 80 százalék fölötti ez az arány. Mivel az elmúlt időszakban Csehországban a régiós átlagnál jelentősen magasabb volt a közkiadások teljes kiadáson belüli aránya, a magánkiadások figyelembevétele a cseh kiadási szintet és ezen keresztül a V3 átlagát kevésbé emelte meg, mint Magyarországon. Összességében tehát a teljes nemzetgazdasági egészségügyi kiadások országok közötti összehasonlítása némileg eltérő eredményhez vezet az állami kiadások összehasonlításához képest. Az előző évtized első felében a magyar egészségügyi kiadások még átlagosan a GDP 1,6 százalékával haladták meg a régió többi országáét. E különbség nagy része 2006-ig fennmaradt, így ebben az időszakban is több mint

15. ábra

Az 1 főre jutó GDP és az 1 főre jutó egészségügyi közkiadás alakulása Magyarországon és a régió többi országában



1 százalékkal haladta meg a magyar kiadási szint a V3-ét. A különbség azonban 2008-ra eltűnt, és ténybecslésünk alapján 2010-ben már a V3 átlaga alá került a magyar kiadási szint.

A teljes egészségügyi kiadások összehasonlításának második dimenziója az 1 lakosra jutó kiadások összehasonlítása vásárlóerő-paritáson (PPP). Ez a mutató az 1 főre jutó GDP és a GDP-arányos kiadások szorzataként áll elő. Mivel a fejlettebb – nagyobb 1 főre jutó GDP-vel rendelkező – országok az egészségügyi funkcióra általában arányaiban is többet költenek, így magasabb lesz az 1 főre jutó egészségügyi kiadás is.

Kiadási szint vásárlóerő-paritáson (PPP) = 1 főre jutó kiadás (PPP)/1 főre jutó GDP (PPP) = (kiadás/fő)/(GDP/fő) = kiadás/GDP

A 15. ábra megerősíti a fenti összefüggést. Az 1 főre jutó GDP növekedésével mind a V3, mind Magyarország vásárlóerő-paritáson kifejezett közkiadásai nőttek. A 2000-es évek első felében (oválissal jelölt időszak) Magyarország fejlettségi szintjéhez képest a V3 átlagánál többet költött egészségügyre, az utolsó években azonban (téglalap) már elmaradtak kiadásaink a többi régiós ország átlagához viszonyítva.

4.5.2. A nemzetgazdasági szintű egészségügyi kiadások szerkezete

Az egészségügyi kiadások több csoportra oszthatók: gyógyszer támogatások és egyéb ártámogatások, bér-, dologi és beruházási kiadások. A bérkiadás tovább bontható létszámra és egy főre jutó bérre. A létszámon belül fontos az orvosok, ápolók megoszlása, továbbá érdekes a létszám „kapacitáskihasználtsága”, aminek közelítő mutatója lehet az orvos-beteg találkozások száma. A dologi és beruházási kiadások összehasonlítását adatproblémák mellett az is akadályozza, hogy nagyon heterogén kiadási csoportról van szó. Vizsgálatunk nem teljes körű, és elsősorban a természetes mutatókat, például az ágyszám és a diagnosztikai műszerek ellátottságát szemléltetjük. Utóbbi annak hatását is mutathatja, ha az állam huzamosabb ideig alacsony szinten tartja a beruházási kiadásokat.

a) Gyógyszerkiadások

A gyógyszerkiadások teljes egészségügyi kiadáson belüli aránya az OECD adatai alapján – a COFOG-adatokhoz hasonlóan – Magyarországon a legmagasabb, és 2008-ban megközelíti a kiadások 32 százalékát. A többi régiós ország átlaga 23,5 százalék. Ezen adatok egyrészt megerősítik azt a több elemzésben szereplő állítást, hogy Magyarországon túl magas a gyógyszerfogyasztás; másrészt, ha a gyógyszerkiadások kiszűrése után hasonlítanánk össze a nemzetgazdasági egészségügyi kiadások szintjét, akkor már 2008-ban is a V3 átlaga alatt lennénk.

b) Orvosok, ápolók, orvos-beteg találkozók száma

Az 1000 lakosra jutó orvosok száma Magyarországon az elmúlt években 3 körül alakult, ami nem tér el számottevően a V3 átlagától, a lengyel adatnál magasabb, a cseh adatnál alacsonyabb. Hasonló a helyzet az 1000 lakosra jutó ápolók száma esetében, amely Magyarországon 6 körül alakult. Az egészségügyi teljesítmény egyik mutatója a lakosonkénti orvosokkal való konzultációk száma. Ha ezt a mutatót együtt vizsgáljuk az 1000 főre jutó orvosok számával, akkor információkhoz juthatunk az ellátórendszer hatékonyságára vagy igénybevételeének intenzitására vonatkozóan is. Ezt a mutatót azonban óvatosan kell kezelni, mert az 1 orvosra jutó magas konzultációs szám a hatékonyság mellett utalhat arra is, hogy az orvos-beteg találkozók átlagos ideje nem kellően hosszú – azaz nem kellően alapos a vizsgálat –, és utalhat az orvosok túlterheltségére is. Magyarországon a beteg-orvos találkozások száma közel van a cseh és szlovák átlaghoz, ugyanakkor jelentősen meghaladja a lengyel mutatót. Ez összhangban van azzal, hogy Lengyelországban az orvosok 1000 lakosra vetített száma jelentősen elmarad a másik három visegrádi országtól.

c) Egy főre jutó bérkiadás (Eurostat-adatok alapján)

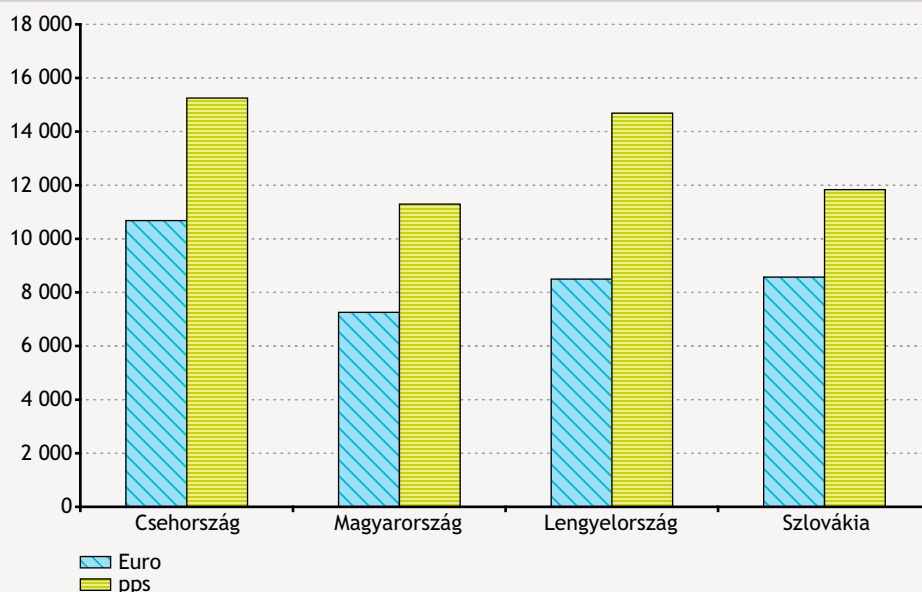
A rendelkezésre álló bérstatisztika alapján megállapítható a humán egészségügyben és a szociális ellátásban dolgozók 2009. évi átlagkeresete, de a különválasztás csak a magyar adatoknál végezhető el. Látszólag 20 százalékkal alacsonyabb a magyar bérszint a V3 átlagánál (16. ábra), de az összehasonlítás több szempontból félrevezető.

- Magyarország esetében létezik a tevékenységi körök egységes ágazati osztályozási rendszere (TEÁOR 2008) szerinti bontás az egészségügy és a szociális ellátás között. Ha csak az előbbit szerepeltetnénk, az csaknem 10 százalékkal növelné a magyar bérszintet. A többi ország esetében ez a bontás nem érhető el.
- A bért statisztika nem tartalmazza a hálapénzt, az OECD erre vonatkozó becslése pedig nem választható külön az ellátottak által fizetett térítésen belül. Összehasonlítható számot más becslésekből sem nyerhetünk (Lewis, 2000), az azonban valószínű, hogy a hálapénz Csehországban számottevően alacsonyabb, így ez a V3-hoz mért különbséget részben eltüntetné (Thomson et al., 2004).
- Magyarországon csak a 10 fő felett foglalkoztató intézmények adata áll rendelkezésre, ezt hasonlítjuk a többi ország teljes adatával, ami a háziorvosok miatt (10 fő alatt foglalkoztatnak) torzíthat. A tényleges torzítás mértéke csak Szlovákia esetében állapítható meg, ahol mind a 10 fő felett foglalkoztató intézmények, mind a teljes kör adata rendelkezésre áll. Szlovákiában a 10 fő feletti adat több mint 2 százalékkal magasabb a teljes kör adatánál. Hasonló 10 fő alatti és 10 fő feletti megoszlást feltételezve a teljes magyar adat is 2 százalékkal alacsonyabb lehet, vagyis a V3-hoz mért különbség nőne.
- Az orvosok és ápolók megoszlása is befolyásolja az egy főre jutó bér alakulását, hiszen e két kör bérszintje eltérő. Esetünkben az orvosok aránya az összes egészségügyi dolgozón belül egyharmadot tett ki, szemben a régió többi országának 31 százalékos átlagával. Ez tehát a V3-hoz vett különbséget inkább növelné.
- Az euróban számolt keresetek esetében a V3 átlagától vett elmaradás meghaladja a 21 százalékot, ezzel szemben a vásárlóerő-paritáson számolt elmaradás csak 19 százalék. Mivel teljes kiadásunk szintjén a vásárlóerő-paritáson történő összehasonlítás növeli lemaradásunkat [lásd b) pont], ezért valószínűleg az aktuális árfolyam (leértékelődés) mozdította kedvezőtlenebb irányba a magyar számokat.

d) Kórházi ágyak száma

Az egészségügyi inputok mérésére másik gyakran használt mutató az 1000 lakosra jutó kórházi ágyak száma. Önmagában e mutató is korlátozottan használható, mert nem tartalmazza a kórházi ágyak kihasználtságát és a kezelés során használt infrastruktúra színvonalát. Magyarországon 1997–2006 között kis szóródással 8 körül volt az 1000 lakosra jutó kórházi ágyak száma, majd ez a mutató 2008-ig 7-re csökkent, ami közel van a V3 átlagához.

16. ábra
Átlagos éves kereset az egészségügyi és szociális szektorban
(2009)



A gyógyítás tényleges inputjáról valamivel pontosabb képet ad az aktív kórházi ágyak száma, amely 1997–2006 között 5,5 volt Magyarországon – ez 2006-ban a régióban még nálunk volt a legmagasabb; 2008-ban azonban már 4,1-re csökkent, ami viszont már a legalacsonyabb volt. Ez összhangban áll az elmúlt évek azon törekvésével, hogy növekedjen az olcsóbb fenntartású passzív (ápolási) ágyak száma, ugyanis a kormányzati kommunikáció szerint gyakran nem voltak kellően kihasználva az aktív ágyak.²⁰ Az aktív ágyak összes kórházi ágynál nagyobb mértékű csökkenése azt is jelenti, hogy a passzív ágyak száma nőtt. Az összes kórházi és különös tekintettel az aktív ágyak számának csökkenése az egyik magyarázata lehet az egészségügyi kiadási szint OECD- és COFOG-adatokban is megfigyelt csökkenésének.

e) Orvosdiagnosztikai eszközök

Az utolsó vizsgált mutatócsoport a fejlett orvosdiagnosztikai és kezelési eszközök 1000 lakosra jutó száma. Ez pontosabb képet ad az infrastruktúra fejlettségéről, mint a kórházi ágyak száma. Az elemzés akkor lenne még pontosabb, ha a gépek által végzett vizsgálatok számát, azaz a modern eszközök kihasználtságát is néznénk, erre vonatkozóan azonban az OECD-adatbázis sem rendelkezik kellően részletes adatokkal. Az elemzésben háromféle diagnosztikai és egyféle kezelési eszköz 1000 lakosra jutó számát hasonlítjuk össze a V3 átlagával. Ezen eszközök száma jelentősen elmarad régiós társainkétól. Az 1000 lakosra jutó radiológiai készülékek száma kevesebb, mint a V3 átlagának fele. A CT- és MRI-készülékek fajlagos száma a V3-átlag 55 illetve 60 százaléka. A régiós országokkal való összevetésben relatív helyzetünk a mammográf-készülékek esetében a legjobb, és 2008-ban a magyar mutató már meghaladta a V3-átlagot.

Idősorosan is megvizsgáltuk ezen eszközök számának alakulását. Mindegyik készülék esetében növekedett az eszközök száma a 2003–2008 közötti időszakban Magyarországon, vegyes képet kapunk azonban a növekedési dinamikák régiós országokkal való összevetéséből. A mammográfiai eszközök terén Magyarország relatív pozíciója az elmúlt években jelentősen javult, 2003-ban (az első olyan évben, amikor mind a négy országra rendelkezésre áll adat) még számottevően a V3 átlaga alatt volt a Magyarországon található készülékek száma. A mammográfok mellett a radiológiai eszközök növekedési üteme is meghaladta Magyarországon a többi régiós ország átlagát. Ezzel szemben a CT- és MRI-készülékek száma esetében a magyar növekedési dinamika lényegesen elmaradt a V3 átlagától az elmúlt időszakban, így elmaradásunk még nőtt is.

Az OECD-adatokból leszűrhető következtetésnek némileg ellentmond Palkó András a magyarországi képpalkotó diagnosztika helyzetével foglalkozó elemzése (Palkó, 2008), amely szerint mind a radiológiai géppark, mind a CT-, MRI-ellátottság megfelelő a készülékek számát tekintve, és elsősorban a berendezések átlagos életkora, technikai színvonala marad el az európai átlagtól. A szerző problémának látja, hogy „Magyarországon a készülékek eloszlása nem igazodik teljes mértékben a lakosságéhoz, vannak kiemelten jól ellátott területek, illetve kevésbé jól ellátott régiók is” (Palkó, 2008, p. 6).

5. táblázat

Magyarország egyes egészségügyi mutatói a többi visegrádi országhoz képest

	Visegrádi országok	
	Eltérés 2008	Változás 2006-tól
1000 főre jutó		
orvosok száma		→
ápolók száma		→
kórházi ágyak száma		↓
gyógyító (aktív) ágyak száma		↓
1 000 000 főre jutó		
CT-k száma		↓
MRI-k száma		↓
Mammográf-készülékek száma		↑
Radiológiai készülékek száma		↑
1 lakosra jutó orvos-beteg találkozók száma		→

Piros: jelentős elmaradás, narancssárga: közepes mértékű elmaradás, citromsárga: nincs jelentős eltérés, zöld: magasabb érték.

²⁰ Elemzésünkben felidézük az egyes egészségpolitikai törekvéseket, de csak a változás irányát tüntetjük fel. Abból a szempontból nem tudjuk megítélni ezeket, hogy milyen hatással voltak az ellátás színvonalára.

4.5.3. Az egészségügyi kiadási szint és egyes komponenseinek összehasonlítása az OECD-országok kiadási szintjével

Az OECD-országok teljes körével az összehasonlítás csak a nem korrigált adatokon végezhető el. Az OECD-országok csoportja heterogénebb, mint a visegrádi országoké, ugyanakkor a 34 országgal történő összehasonlítás révén az egyes országok kiugróan alacsony vagy magas szintje nem befolyásolja jelentősen a nem súlyozott átlagot. Az 1990-es évek első felében a magyar **közzsféra egészségügyi kiadási szintje** átlagosan 2 százalékkal haladta meg az OECD-átlagot, míg az 1996–2008-as időszakban az átlagos magyar kiadási szint nem tért el az OECD-átlagtól, és ezen időszakon belül az eltérés egyik évben sem haladta meg a GDP 0,6 százalékát. A **nemzetgazdasági egészségügyi kiadási szint** 1991–1995 között az OECD átlaga körül ingadozott, a következő évtizedben azonban már a GDP 0,6 százalékával elmaradt attól, majd 2007–2008-ban a különbség megduplázódott.

A **gyógyszerkiadások egészségügyi kiadásokon belüli aránya** az OECD-országokéhoz hasonlítva még magasabb, mint ha a régióval vetnénk össze az arányokat, tehát az egész régió relatíve többet költ gyógyszerre, mint az OECD-országok teljes köre. Magyarországon az 1000 lakosra jutó **orvosok száma** – a V3 átlagához hasonlóan – az összes OECD-országétól sem tér el jelentősen, az **ápolók száma** ugyanakkor számottevően elmarad attól. Az OECD-országok **átlagos beteg-orvos találkozásainak száma** – az orvosok hasonló száma ellenére – jelentősen elmarad a magyar és a régiós átlagtól, tehát régióinkban az 1 orvosra jutó betegtalálkozók száma mintegy 60 százalékkal haladja meg az OECD-átlagot. Ez a mutató árnyalja azt a képet, hogy az OECD-országok átlagos egészségügyi kiadása magasabb a régiós átlagnál. A **kórházi ágyak száma** 2008-ban jelentősen meghaladta az OECD-átlagot. Az **aktív ágyak száma** 2006-ban a régiós mellett még az OECD-átlagot is jelentősen felülmúlta ugyan, 2008-ra azonban a különbség nagy része eltűnt.

Az OECD-átlagtól jelentősen elmarad a **CT-k, az MRI-k, a mammográf- és a radiológiai készülékek száma** is, és ez az elmaradás (a radiológiai készülékek kivételével) jelentősen nagyobb, mint a többi régiós országgal szemben. Tehát a teljes régióra igaz, hogy kevesebb a fejlett készülékek száma az OECD átlagánál. Legjelentősebb az elmaradás az MRI-k és a CT-k esetében, ahol az 1000 lakosra jutó készülékek száma az OECD-átlagnak mindössze egynegyede, illetve egyharmada. A radiológiai készülékek száma az OECD-átlag fele, míg a mammográfoké mintegy kétharmada.

6. táblázat

Magyarország egyes egészségügyi mutatói az OECD-országokhoz képest

	Eltérés 2008	Változás 2006-tól
Közkidadások		
korrigálatlan		
OECD alapján		→
teljes nemzetgazdasági kiadási szint		
GDP-arányos		↓
gyógyszer nélkül		↓
1000 főre jutó		
orvosok száma		→
ápolók száma		↑
kórházi ágyak száma		↓
gyógyító (aktív) ágyak száma		↓
1 000 000 főre jutó		
CT-k száma		↓
MRI-k száma		↓
Mammográf-készülékek száma		↓
Radiológiai készülékek száma		→
1 lakosra jutó orvos-beteg találkozók száma		↓

Piros: jelentős elmaradás, narancssárga: közepes mértékű elmaradás, citromsárga: nincs jelentős eltérés, zöld: magasabb érték.

5. Következtetések

A magyar újraelosztás nagyságának és szerkezetének értékelésekor gyakran tekintik viszonyítási alapnak a régió többi országát, ezen belül is elsősorban a visegrádi országokat. Tanulmányunknak is az a célja, hogy ezt az összehasonlítást elvégezze az 1995–2010 közötti időszakra. A hivatalos adatok vizsgálata elsősorban az ESA-hiánymutató értékeléséhez használható, ugyanakkor több szempontból sem alkalmas a strukturális folyamatok elemzésére. A kiadási szintek és szerkezetek összehasonlítása csak abban az esetben adhat hiteles képet, ha az adatokat előzetesen megtisztítjuk az összkiadások szempontjából rövid távon exogén tényezőktől. Éppen ezért kiszűrendő a jelentős részben a korábbi évek egyenlege által meghatározott kamatkiadás. Szintén kiszűrendő – az ehhez hasonló, ugyanakkor a kamatkiadással ellentétben az egyenleget nem befolyásoló tényező – a kiadások adórendszer által meghatározott adótartalma, valamint az EU-támogatások költségvetésen átfolyó része – ezek azonos mértékben növelik a bevételeket és a kiadásokat. Tanulmányunkban bemutattuk ezen korrekciók módszertanát, majd a négy visegrádi ország kiadási idősorait és kiadási szerkezetét ezen korrekciók elvégzését követően hasonlítottuk össze.

Tanulmányunk elemzési kerete azonban túllépett az összehasonlításhoz mindenképpen szükséges korrekciók elvégzésén, és alternatív mutatóként olyan strukturális mutatót képzett, amely alkalmas a kiadásoldali középtávú folyamatok elemzésére is. Ehhez arra volt szükség, hogy a GDP-arányos kiadásokat megtisztítsuk a gazdasági ciklus változásának hatásától, valamint a tőkekiadások – elsősorban választási ciklussal összefüggő – ingadozásától. Ezért a kiadási szintet a trend-GDP arányában is kifejeztük, a tőkekiadásokat pedig egyenletesen terítettük szét a mindegyik országban egyaránt négyéves választási ciklusokon belül. Ezen alternatív mutató hátránya azonban, hogy mind a ciklikus hatás, mind a választási cikluson belüli átlagos tőkekiadás mértéke – elsősorban az időszak végén – bizonytalan. Éppen ezért az alternatív korrekciókat csak aggregált szinten végeztük el, és a kiadási szerkezet vizsgálatánál már nem alkalmaztuk.

Az aggregált újraelosztás mértékének változását költségvetési pályákon/trajektóriákon keresztül mutattuk be. Az újraelosztást vizsgáló közgazdasági szakirodalomban új megközelítés a trajektória alkalmazása, amely egyetlen – háromdimenziósnak tekinthető – idősorban képes bemutatni a bevételek, kiadások és költségvetési egyenleg alakulását. A korrigált trajektóriák első tanulsága, hogy egyedül Szlovákiában volt megfigyelhető tartós, jelentős, választási ciklusokon túlnyúló újraelosztás-csökkenés. A többi országban „a húzd meg, ereszd meg” politika érvényesült, ugyanakkor Csehországban a korrigált kiadások és bevételek számottevően kisebb tartományban mozogtak, mint Lengyelországban és Magyarországon. A trajektóriák emellett – több korábbi elemzéshez hasonlóan – rávilágítanak arra, hogy a régió országai közül egyedül Magyarországon volt szükség prociklikus gazdaságpolitikára a 2007–2010-es időszakban, így míg a többi visegrádi országban emelkedtek a kiadások a pénzügyi válság és a gazdasági visszaesés időszakában, addig Magyarországon a korábban felhalmozódott magas államadósság és kamatkiadások miatt a kiadások jelentős mérséklésére volt szükség.

A tanulmányban dezaggregált szinten elsőként közgazdasági bontásban végeztük el a korrekciókat. A magyar relatív kiadási szint változását a teljes időszakban elsősorban az államháztartási bérkiadások és folyó transferek mozgatták. Az korrigált kiadás 1996-ban Magyarországon volt a legalacsonyabb. Ezt követően Magyarország korrigált kiadása – éppen a bérkiadások és folyó transferek emelkedése következtében – sorra előzte meg a visegrádi országok szintjét, majd a 2000-es évek közepén fordult vissza ez a folyamat. A magyar kiadási szint 2009-től ismét alacsonyabb lett, mint a cseh és szlovák szint, a lengyel kiadást pedig 2010-ben érte el. Megállapítható, hogy a négy ország korrigált kiadási szintje a kezdeti jelentősebb eltérés után 2010-re a GDP 30–33 százaléka közé konvergált.

A kiadások funkcionális dekomponálásának fő tanulsága, hogy a 2002–2006 közötti időszakban jelentős részben azért duplázódott meg a korrigált kiadások közötti eltérés, mert Magyarországon ebben az időszakban 2 százalékponttal nőttek a szociális kiadások, míg a régió többi országában ehhez hasonló mértékű csökkenés volt. 2006-ot követően viszont Magyarországon a közszolgáltatások, az egészségügyi és a gazdasági tevékenységek esetében jelentősebb kiadáscsökkentésre

került sor, ami eredményeképp a magyar korrigált kiadási szint 2010-ben már elmaradt a V3 átlagától. A magyar kiadási szint csökkenése mellett a folyamathoz mindhárom funkció esetében az is hozzájárult, hogy a többi régiós országban még nőttek is ezek a kiadások. 2010-ben Magyarországon a szociális kiadások jelentősen, az általános közszolgáltatások pedig kismértékben meghaladták a V3 átlagát. A magyar egészségügyi kiadások ezzel szemben az Eurostat adatai alapján jelentősen, az OECD ettől eltérő tartalmú adatai alapján pedig kisebb mértékben maradnak el a V3 átlagától. Ez az „elmaradás” ugyanakkor nem feltétlenül jelenti azt, hogy túl keveset költünk egészségügyre, mert az indokolt kiadási szintet egyaránt befolyásolja az egészségügyi rendszer hatékonysága, a lakosság egészségügyi állapota és korösszetétele.

Tanulmányunkban korrekciók segítségével a négy visegrádi ország kiadási szintjét és szerkezetét hasonlítottuk össze. Ugyanakkor ezen korrigált idősorok összehasonlítása több okból sem nyújthat a gazdaságpolitikának kizárólagos támpontot abban, hogy mely területeken lehet indokolt, vagy szükséges a kiadások csökkentése vagy növelése. A négy országnak ugyanis közös jellemzőik mellett eltéréseik is vannak. A legszembeötlőbb az államadósság és ebből adódóan a kamatkiadás eltérése. Mivel ennek szintje Magyarországon a legmagasabb, ezért a középtávú egyenlegcél elérése érdekében a kamatkiadás többletét az elsődleges kiadások alacsonyabb vagy a bevételek magasabb szintjével szükséges ellentételezni. Az elsődleges kiadás csökkentése irányába mutathat az is, hogy fejlettségi szintünk elmarad a V3 átlagától. Végül az újraelosztás „optimális” szintje és szerkezete függ a kiadások jólétet növelő hatásától is, ezt azonban befolyásolja az allokáció hatékonysága és célzottsága. Elméletileg egyaránt sikeres lehet egy magas vagy egy alacsony újraelosztási szintű modell. Mindent egybevéve a tisztánlátás érdekében feltétlenül szükséges a tanulmányban ismertetett korrekciók végrehatása, de a döntésekhez ezen korrigált idősorok is csak kiindulópontul szolgálhatnak.

Felhasznált irodalom

- BAKSAY G.–HOFFMANN M.–SZEMERE R. (2008): A magyar költségvetés kihívásai: egyensúlyteremtés és gazdasági növekedés. *Elemzés a konvergenciafolyamatokról*, MNB, pp. 77–97.
- BONDÁR É. (2000): Mekkora a magyar egészségügyi kapacitás nemzetközi összehasonlításban?. *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 38. évf. 6. sz., pp. 617–635.
- JOUMARD, I.–M. MINEGISHI–C. ANDRÉ–C. NICQ–R. PRICE (2008): Accounting for one-off operations when assessing underlying fiscal positions. *OECD Economics Department Working Papers*, 642.
- KNELLER, R.–BLEANEY, M. F.–GEMMELL, N. (1999): Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics*, vol. 74. no. 2., pp. 171–190.
- KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL (2007): *Társadalmi ellátórendszerek*, 2006. Budapest, KSH.
- KREMER, J.–C. R. BRAZ–T. BROSENS–G. LANGENUS–S. MOMIGLIANO–M. SPOLANDER (2006): A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances. *ECB Working Paper Series*, 579.
- LACKÓ MÁRIA (2009): Az adóráták és a korrupció hatása az adóbevételekre. *Közgazdasági Szemle*, 56. évf. június, pp. 526–545.
- LEWIS M. (2000): *Who is paying for health care in Eastern Europe and Central Asia?*. Washington D. C., The World Bank.
- OECD (2010): *Health data*. URL: http://www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_37407_12968734_1_1_1_37407,00.html.
- P. KISS G.–SZEMERE R. (2009): Almát körtével? Mérlegen a visegrádi országok állami kiadása. *MNB-szemle*, május.
- P. KISS, G.–T. JĘDRZEJOWICZ–J. JIRSÁKOVA (2009): How to measure tax burden in an internationally comparable way?. *Working Paper*, 56, National Bank of Poland.
- P. KISS G.–REPPA Z. (2010): Quo vadis, deficit? Mekkora lesz az adóbevétel, ha visszafordul a gazdasági ciklus?. *MNB-szemle*, október.
- P. KISS GÁBOR (2011): Mozgó célpont? Fiskális mutatók jegybanki szemszögből. *MNB-tanulmányok*, 92.
- PALKÓ ANDRÁS (2008): A magyarországi képkötő diagnosztika helyzete. *Egészségpolitika*, 7. évf. különsz.
- PAPP P.–EÖRY F. (2004): Kórházaink infrastrukturális állapota. *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 42. évf. 5. sz., pp. 17–21.
- RANGEL, A. (2000): Forward and Backward Intergenerational Goods: A Theory of Intergenerational Exchange. *NBER working paper*, 7518.
- TASK FORCE ON HARMONIZATION OF PUBLIC SECTOR ACCOUNTING (2005): Tax revenue and Tax credits. Update of the 1993 SNA. *Issue paper*, 35, July 2005.
- THOMSON, S.–E. MOSSIALOS–M. MCKEE–E. NOLTE–S. ALLIN (2004): *ISS Statistics: Health and Health Systems in the New Member States*. Paris, Institut des Sciences de la Santé.

MNB-tanulmányok 99.

Almát körtével? A négy visegrádi ország állami újraelosztásának összehasonlítása, 1995–2010

2011. november

Nyomda: D-Plus

H-1037 Budapest, Csillaghegyi út 19–21.

