

# 16. Inkrementalizmus és megszakított egyensúly a magyar költségvetés teljesülésében (1991–2013)

*Sebők Miklós – Berki Tamás*

## Bevezetés

Jelen tanulmány elsődleges célja, hogy nemzetközi összehasonlításban vizsgálja és értelmezze a magyar költségvetés<sup>1</sup> teljesülésének sajátosságait.<sup>2</sup> A rendszerváltás utáni közgazdasági irodalomban a költségvetés rendre, mint probléma jelent meg: fenntartathatatlan, mert túl nagy kiadással jár, miközben rossz a szerkezete, és torz ösztönzőket ad a fogyasztói és vállalati viselkedés számára, s mindezért összességében nem támogatja a közpolitikai célok végrehajtását. A „helyes” költségvetési politikáról (s főleg ennek magyarországi „kudarcairól”) szóló diskurzus mellett a tényleges költségvetési folyamatok elméleti igényességű elemzése ugyanakkor gyakran háttérbe szorult.

A fiskális politikát tágabb összefüggésbe helyező, magyar nyelven elérhető munkák kevés esetben léptek túl a költségvetési aggregátumok (költségvetési egyenleg, államadósság stb.) vizsgálatán, legyen szó intézményi (Györffy, 2012) vagy makroökonómiai szempontú (Dedák, 1998) vizsgálatokról. A költségvetési tervezés és végrehajtás összefüggései legjobb esetben is szektorálisan (lásd Kovács, 2006) vagy gyakorlati közpolitikai hangsúllyal (Kopits–Romhányi, 2010) jelentek meg például a Közgazdasági Szemle hasábjain is. Jól jelzi e helyzetet, hogy a költségvetéstan (budgeting) talán legfontosabb alapító atyja, Aaron Wildavsky neve csak néhányszor került hivatkozásra (például Csillag, 2001), s még akkor is egy teljesen más kontextusban (Ulbert–Csanaky, 2004).

A magyar költségvetéssel kapcsolatos közpolitikai elméleti (public policy theory) kutatás szintén ritkaság számba megy. Mindeközben a nemzetközi irodalomban a közpolitikai változás és stabilitás vizsgálata során a költségvetési adatok rendre kulcsszerepet játszanak (Jones et al., 2009; Breunig et al., 2010). Jelen tanulmány így egy fontos nemzetközi kutatási irány magyarországi alkalmazására tesz kísérletet, amelyhez egy új adatbázist és innovatív módszertani megoldásokat használ fel.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> A magyar költségvetés kifejezést a továbbiakban a központi alrendszer szinonimájaként használjuk. Amikor ennél szűkebb tartalomra utalunk, akkor a központi költségvetés, elkülönített alapok stb., bevett fogalmait használjuk.

<sup>2</sup> A tanulmány nem tükrözi a Magyar Nemzeti Bank álláspontját.

<sup>3</sup> A magyar tudományos közösségen belül (ahogy rövid irodalmi utalásaink is jelezték) a költségvetési adatok formális elemzésével közgazdászok foglalkoznak, s az alkalmazott kvantitatív módszereink és változóink is közelebb állnak a közgazdaságtanéhoz, mint a politikatudományéhoz. Ezzel együtt írásunk a tudományterületek határán áll, mind interdiszciplináris szemléletmódjában, mind pedig az elmélet és a közpolitikai gyakorlat közötti helyzetében.

Írásunk szűken vett kutatási célja a magyar költségvetés teljesülési mintázatainak feltárása és magyarázata. A továbbiakban teljesülési mintázat alatt a költségvetési stabilitás és változás trendjeit értjük (a költségvetési adatok kifejezést pedig a tervezési és zárszámadási adatok együttesére használjuk). A téma nemzetközi irodalma az 1960-as évekre nyúlik vissza (Wildavsky, 1964), és az 1990-es évek közepe óta új impulzust kapott a közpolitikai napirendek összehasonlító vizsgálata nyomán (Baumgartner és Jones, 1993; Jones et al., 1998).

A tanulmány hátterét adó kutatási projekt is ehhez az irányzathoz, és a Comparative Agendas Project nemzetközi kutatóközösségéhez kapcsolódott. Átvéve a kutatói hálózatban bevettnek számító megközelítést, a költségvetési adatokra, mint az egyes közpolitikai területek relatív súlyát jelző mutatókra tekintettünk. Ennyiben a kutatási keret hasonlít olyan funkcionális közpolitikai tipológiákra, mint amilyen a COFOG osztályzási rendszer a közpénzügyekben (ENSZ, 2010). Az egyes közpolitikai területeken végbemenő változásokra ugyanakkor ettől eltérően nem pusztán számviteli szempontból tekint, hanem hozzáköti ezt a más közpolitikai arénákban (közvélemény, média, parlamenti viták és döntések) végbemenő folyamatokhoz.

Miközben az ilyen makroelméleti keretek empirikus vizsgálata Magyarország tekintetében is érdekes tudományos eredményekkel szolgálhatna, fejezetünkben egy szűkebb, szorosabban a költségvetési politikához kapcsolódó kutatási kérdést vizsgálunk. E kérdés a következő: a rendszerváltás utáni magyar költségvetésre inkább az inkrementalizmus, vagy inkább ennek részleges alternatívája, a megszakított egyensúly elmélete volt-e jellemző? Előbbi a szisztematikusan érvényesülő, de kismértékű, pl. inflációkövető változásokra és a „fűnyírószerű” megszorításokra, keret-„befagyasztásokra” utal, utóbbi egy-egy terület ritkán bekövetkező, de akkor radikális átalakítására, kiadási összegének nagymértékű kibővítésére, vagy ellenkezőleg, egy teljes közpolitikai részterület költségvetésből való „kivágására” építi magyarázatát.

A jelen fejezetben először bemutatjuk az alkalmazott elméleti keretet és a hipotéziseket. Ezt követően vázoljuk az adatbázis-építés és a kódolás módszertani és döntési eljárásait. A következő szakaszban bemutatjuk az 1991 és 2013 közötti zárszámadási adatokra alkalmazott számítógépes kódolási eljárás eredményeit. Ezen leíró statisztikák birtokában elemzésünk érdemi részét a lehetséges magyarázatok taglalásával zárjuk. A *Zárszóban* vizsgálatunk elméleti és normatív következményeit értékeljük, és felvillantjuk a kutatás lehetséges kiterjesztési irányait.

## Elmélet és hipotézisek

A magyar szakirodalomban a költségvetési tervezés és végrehajtás általános, de a makromutatóknál részletesebb jellemzőiről kevés empirikus vizsgálat érhető el. Ez különösen annak fényében meglepő, hogy a legjobb nemzetközi gyakorlatokat már több tanulmány is feldolgozta (például Báger–Vigvári, 2007; Sebők, 2007).

A fiskális politikánál szűkebb, annak egy részterületként definiálható leíró-empirikus költségvetés-kutatás relatív fejletlensége valószínűleg több okra is visszave-

zethető. Az egyik a terület interdiszciplináris jellege, amely nem emelt ki egyetlen domináns, s egyben a költségvetés egészét holisztikusan vizsgáló kutatási irányt sem. Gyakorló szakemberek részéről így részletes tanulmányok készültek a költségvetés optimális információs rendszeréről (Simon, 2012) és a megfelelő jelzőszámrendszeréről (P. Kiss, 1999), a „felelős” költségvetési intézményrendszeréről (Kopits, 2007), az „átláthatóságot” segítő megoldásokról (P. Kiss, 1998) és a „fenntartható” adó-ságrátáról (Pápa–Valentinyi, 2008).

Még azok a tanulmányok is, amelyek egy „költségvetési összhangzattan” (Csilag, 2001), vagy kevésbé hangzatos, de ugyanannyira általános költségvetés-leírásra tesznek kísérletet (László, 1994), alapvetően azt vizsgálják, hogy milyen módokon tér el a magyar költségvetés valamilyen ideáltól, és hogy milyen módokon lehetne közelíteni felé. Az egyes költségvetési tételek vagy ezek nem makroszintű aggregátumainak vizsgálata így jórészt az állami intézményekre maradt. Ezen intézmények (így az Állami Számvevőszék, a Magyar Államkincstár és a Magyar Nemzeti Bank) ugyan rengeteg hasznos információt tesznek közzé a költségvetés tervezéséről és teljesüléséről, de – részben más irányú missziójukból következően – alapvető célú, hosszú, tisztított és konzisztens idősorokat nem tesznek közzé. Mindezek fényében saját kutatási tervünkben a magyar költségvetés rendszerváltás utáni makroszint alatti teljesülésének vizsgálatát határoztuk meg. Mivel kiemelt célunk adataink összehasonlíthatósága más nemzetközi eredményekkel, kutatásunk során az irodalomban két, gyakran használt hipotézist vizsgáltunk.

Ezek közül az első, az inkrementalizmus a költségvetési tervezéssel és végrehajtással foglalkozó irodalom központi eleme az 1960-as évek óta (Wildavsky, 1964). Schick (1983) áttekintése ezt az azt megelőző húsz év „meghatározó költségvetés-tervezési elmélete”-ként aposztrofálta. Jones és Baumgartner (2005: 2. – idézi Breunig, 2006: 3.) szerint az inkrementális költségvetés változásaira a normál eloszlás jellemző, mivel feltételezi, hogy az adott időszak közpolitikai változásai az előző időszakét követik, amelyet csak a „véletlen hibák” hatásai módosítanak. Ez már egy olyan általános elmélet volt, mely a költségvetésre, mint egységes elemzési egységre tekintett.

Az is hamar világhossá vált ugyanakkor, hogy az inkrementalizmus egy normatív töltettel rendelkező fogalom, amennyiben feltételezi az előirányzatok nem csak kismértékű változását, de annak irányát (növekményét) is. Ezt Schick (1983: 19–20.) tette világhossá, amikor megkülönböztette a tendenciózusan csökkenő költségvetési kiadások két formáját, a lassú és általános csökkenésekre épülő „dekrementalizmust” és a „megszorító költségvetést” (cutback budgeting), amelyben a források elégtelensége radikálisabb kiadás-csökkentésekhez vezet.

Az már az inkrementalista irodalom fénykorában is egyértelmű volt, hogy normatív síkon lehet találni jobb, nem a kis egységnyi változásokra épülő megközelítéseket, melyek kielégítőbb eredményeket hoznak a döntéshozók számára. Az egyik ilyen természetes versenytárs a nullabázisú költségvetés volt, ezt ugyanakkor sokáig elvetették, mint életidegen és kivitelezhetetlen elméletet (egy korai gyakorlati vizsgálatot Wildavsky és Hammond [1965] folytatott le az USA mezőgazdasági minisztériumában). Számos más megközelítés is kiváltott kisebb-nagyobb divathul-

lámokat (programalapú, illetve teljesítményalapú költségvetés stb. – ezekről bővebben lásd OECD, 2007), de Magyarországon a rendszerváltás óta egy olyan tételsoros költségvetési formát használnak, amelyet az elméleti irodalom leggyakrabban az inkrementalizmussal hoz összefüggésbe. Leland (2003: 103.) szerint így „amikor egy kormányzat kizárólag a tételsoros költségvetési formára támaszkodik, a költségvetési folyamat legjobban inkrementálisként írható le”.

A költségvetési (beszámolási) formátum és a költségvetés empirikus jellegzetességei közötti ezen összefüggés korántsem tekinthető valamifajta tudományos vastörvénynek. Tanulmányok sora szerint a fejlett országokban a költségvetésre az inkrementalizmus csak egy fontos kiegészítéssel jellemző, azzal, hogy a kis lépéseket időnként nagymértékű változások szakítják meg (Jones és Baumgartner, 2005; Baumgartner et al., 2006; Jones et al., 2009; Breunig, 2006; Breunig és Koski, 2006; Breunig et al., 2010). Ez akkor mutatható ki, ha Padgett (1980: 359.) nyomán a költségvetés egészére, mint az adott tételek vagy funkcionális kategóriák éves változásainak sűrűségfüggvényére tekintünk. A megszakítottság e sűrűségfüggvényen akkor mutatható ki, ha az eloszlás szélein a normál eloszlásnál érdemben nagyobb értékek figyelhetők meg. Összefoglalva: e megoldással kimutatható, hogy milyen mértékben jellemzi stabilitás és változás a költségvetést.

Mindezek alapján a fejezetben vizsgált két hipotézis a következőképpen szól. Az inkrementalizmus hipotézise szerint az éves költségvetési változások sűrűségfüggvényét a normál eloszlással írhatjuk le, s ez a feltételezés akkor érvényesül, ha a vizsgált időszakban a közpolitikai területek változásának aggregált mutatói haranggörbe-jellegű eloszlást mutatnak, amely kismértékben „jobbra tolódott”, azaz az inkrementális változás rendszerszerűen a bővülés irányába mutat. Ezt a gyakorlatban a normális eloszlás jellegének vizsgálatára használt mutatókkal egyszerűen ki tudjuk mutatni.

A megszakított egyensúly hipotézise szerint (Breunig, 2006: 7.) a költségvetés jelentős intézményi és kognitív költségei<sup>4</sup> megszakított egyensúlyra épülő költségvetéseket eredményeznek. A második feltételezést akkor fogadhatjuk el, ha szisztematikusan érvényesül a normál eloszlás, de egyben az eloszlás egyik vagy mindkét szélén „vastag szélű” a sűrűségfüggvény. Ezt egy úgynevezett kurtózis mutatóval vizsgálhatjuk (Hunyadi, 2009: 266–280.), ezek közül is az L-kurtózis<sup>5</sup> indikátorral (Breunig, 2006: 20. – ennek részleteire alább visszatérünk).

<sup>4</sup> A lényegi gondolat itt az, hogy az intézmények ellenállása és a döntéshozók figyelmének korlátai miatt csak időszakosan történnek változások, ekkor viszont a felhalmozódott „teendők” miatt nagyobb mértékben, mint ami az inkrementalizmus normál eloszlásából következne. E megállapítás részletes kifejtése ugyanakkor nem szükséges gondolatmenetünkhez.

<sup>5</sup> Egy valószínűségi változó lapultsági (kurtózis) mutatója a sűrűségfüggvényének „csúcsosságát” vagy „laposágát” viszonyítja a normális eloszláshoz. A CAP-es elemzésekben gyakran használt ún. L-kurtózis mutató a csúcsosság egy alternatív mutatója, amely az L-momentumokra épít, szemben a csúcsosság hagyományos fogalmával, amely a centrális momentumból indul ki (nagy általánosságban ugyanakkor a két mutató ugyanazt a statisztikai jelenséget méri).

A hagyományos csúcsosságmutatóval szemben az L-kurtózis számos kedvező tulajdonságokkal rendelkezik: robosztusabb képet ad a csúcsosságról, kevésbé érzékeny a kiugró értékekre. Az L-kurtózis mutató  $-0.25$  és  $1$  közötti értéket vehet fel, ahol a normális eloszlás értéke  $0.1226$ .

## Adatbázis és módszertan

Az elméleti hipotézisek érvényesülését a kutatás során egy, a magyar zárszámadási adatokat tartalmazó új adatbázis segítségével vizsgáltuk. A költségvetési törvények tervadataival szemben a zárszámadási adatok már a teljesülést mutatják, ennyiben pedig jobb leírást biztosítanak a tényleges közpolitikai folyamatokról.<sup>6</sup> Az adatokat a 2001-től rendelkezésre álló Excel-táblákból, az ezt megelőző időszakokra pedig a vonatkozó nyomtatott kötetekből, „grabbeléssel” nyertük ki,<sup>7</sup> majd ezen adatokat megtisztítottuk.<sup>8</sup>

A következő feladat az volt, hogy kiválasszuk az így létrejött adatbázis közpolitikai változókkal való ellátásának (azaz a kódolás) módszertanát. Erre alapvetően négy megoldás jöhetett szóba. Egyrészt valamilyen meglévő közpolitikai kódolási séma alkalmazása és átváltása egy időben konstans – és ez által összehasonlításra alkalmas – kódrendszerre. Másrészt kézi kódolás a kiképzett kutatók által, amelyet hasonló feladatokra a szakirodalomban az „aranystandardnak” tekintenek (Pennings, 2011). Mindemellett felmerülhetett a gépi kódolás egy előre elkészített szótár alapján (Albaugh et al., 2014); vagy pedig az úgynevezett felügyelt gépi tanulási algoritmusok alkalmazásával (Collingwood és Wilkerson, 2012).

A kutatási projekt ezek közül a szótáralapú kódolási technikát választotta, amelyben elméleti és gyakorlati okok egyaránt szerepet játszottak.<sup>9</sup> A feladat így egy olyan

<sup>6</sup> Ennyiben fókuszunk részben más, mint a vonatkozó irodalomé, mely a közpolitikai preferenciákat és nem a tényleges (már az implementációt is figyelembe vevő) közpolitikai folyamatokat kutatja, vö. Breunig (2006: 18.).

<sup>7</sup> Az így létrehozott adatbázis formátuma időszakonként kisebb-nagyobb mértékben eltért. A legfontosabb eltérés, hogy az 1991–1999-es időszakban még nem a jelen fejezet megjelenése idején szokásos formátumban közölték a kiadási–bevételi–támogatási számokat. Ezért a teljes időszakra vonatkozóan csak a kiadási előirányzatok teljesülését vizsgáltuk. Összességében azonban más számítógépes tartalomlemezési feladatokkal összevetve a vizsgálat tárgyát képező „korporusz” meghatározása és létrehozása nem okozott jelentős módszertani problémát.

<sup>8</sup> Az ideális kiinduló helyzet persze az lett volna, ha a bő húsz év tekintetében a fejezetek rendje és az egyedi sorok változatlanok lettek volna. A zárszámadási törvények szerkezete ugyanakkor „rendetlen” ebből a szempontból, ami egyben összehasonlíthatósági problémákat is felvetett, hiszen a kutatás célja éppen a hasonló nemzetközi adatbázis-formátumok magyarországi alkalmazása volt. E problémákat egy „kombinált” string változókra épülő megoldással hidaltuk át, amely biztosította, hogy minden, a közpolitikai terület meghatározásához szükséges információ egy állományban legyen. Az eredmény egy olyan adatbázis, amelyben minden egyes megfigyeléshez 10 alapváltozó tartozik: a 7 szintű költségvetési struktúrában (az általánostól a konkrét felé: fejezet; cím; alcím; jogcímcsoport; jogcím; előirányzat-csoport; kiemelt előirányzat) fentről lefelé hólabdászerűen 7 string változóban egységesített előirányzatnév, valamint (ahol van ilyen előirányzat) a kiadási, bevételi és támogatási adatok. A zárszámadási adatok tisztítása során emellett töröltük az egyedi sorok aggregátumait, az előirányzatokat nem tartalmazó sorokat és más irreleváns szavakat és karaktereket.

<sup>9</sup> Az egyik legszűkebb keresztmetszetet a képzett kódolók hiánya jelentette. A hasonló kutatásokban legjobb megoldásnak tekintett párhuzamos, vak humán kódolás kivitelezése sok tízezer költségvetési sorra nem volt kivitelezhető a kutatás keretei között. Második legjobb megoldásként így három opciót mérlegeltünk. Ezek közül a gépi tanulásra épülő megoldásnak szintén előfeltétele egy megfelelő nagyságú humán kódolt biztosítása. Igaz, itt már a kivitelezési akadályok kevésbé magasak, így a kutatás egy további fázisában sor kerülhet az itt közölt eredmények összehasonlítására a felügyelt tanulási algorit-

magyar nyelvű szótár létrehozása volt, amely tematikus bontásban tartalmazza egy adott közpolitikai részterületre jellemző szakkifejezéseket. Hasonlóan Sevenans és szerzőtársai (2014: 4.) eljárásához, a szótár első változata a Comparative Agendas Project magyar kutatócsoportjának közpolitikai kódkönyvében alapult, amely 21 főcsoportba rendezi a közpolitikai területeket.<sup>10</sup> Az induló szótárat kiegészítettük gyakran használt szinonimákkal és költségvetési kifejezésekkel.<sup>11</sup>

A kutatás fő elemeként ezt követően kerestünk rá az így meghatározott szótár kulcsszavaira a mintegy 83 ezer megfigyeléshez tartozó string változóban. E feladat elvégzésére egy STATA-scriptet készítettünk, amely négy lépésben osztotta ki az egyes megfigyelésekhez a közpolitikai változó értékét. Az első lépésben a script egyértelműen meghatározta a közpolitikai kódot azokban az esetekben, ahol a string egyetlen találatot hozott a kulcsszólistáról. Amikor egynél több találat volt, a program eltárolt legfeljebb 3-at közülük (a tapasztalatok alapján ennél többre ritkán lett volna szükség).<sup>12</sup> Az ilyen összetett stringek esetében a döntési fa második lépése azt a közpolitikai kódot választotta ki, amely mélyebben fekszik a költségvetési struktúrában: ha az egyik kulcsszó a jogcímcsoport nevében található, még a másik egy kiemelt előirányzat elnevezésében, akkor e szűrőn az utóbbi marad fenn, mivel ez a legprecízebb elérhető közpolitikai tartalom.

A kódolás nyomán fennmaradt ugyanakkor 17 ezer elem, amely vagy több kulcsszó-találatot eredményezett ugyanarról a költségvetési szintről, vagy pedig egyet

mussal elért eredményekkel. A harmadik megoldás egy alternatív közpolitikai kódolási megoldás átültetése lett volna a már összehasonlításra alkalmas adatbázisra (ahogy pl. True [2007], illetve Breunig et al. [2010: 709.; 720.] tette az amerikai költségvetési adatok kapcsán). Ez nem volt járható út, mivel ismereteink szerint ilyen konzekvens és közpolitikai (azaz nem pl. közgazdasági jellegű) osztályzási rendszert nem érvényesítettek a rendszerváltás után. A vizsgált időszak csak egy részére rendelkezésre álló CO-FOG-adatokat így eredményeink ellenőrzése során használtuk fel (lásd a *Mellékletet*). Összességében a negyedik, szótáralapú megoldás mellett szóltak nem csak a „kizárásos” érvek, de szubsztantív módszertani megfontolások is. Sevenans és kollégái (2014: 3.) amellett érveltek, hogy a szótáralapú megközelítés hatásos lehet törvényhozási jellegű adatok kódolására „mert a közpolitikai területek relatíve könnyen azonosíthatóak egy véges elemű kulcsszó-készlet segítségével.” A szótáralapú megközelítés egy másik nagyon hasznos tulajdonsága szerint „a szótár a szövegrészletekben a szavakat minden egyes esetben ugyanúgy azonosítja” (Albaugh et al., 2014: 5.). Mivel a magyar költségvetés köztudottan nem programalapú, hanem a fejezetek és tételek relatív stabilitására – de nem azonos elnevezésére! – épül (Sebők, 2007), szinte tökéletes kiindulópontot biztosít a szövegre, mint adatra („text as data”) tekintő vizsgálatok számára. Az elemzési egységekben a szavak ismétlődnek, és elemi formájukban a stringek nem hosszabbak 10-15 szónál, így összességében a szótáralapú gépi kódolás ideális megoldás az egyedi költségvetési tételek tartalomelemzésére.

<sup>10</sup> A kódkönyv elérhető a projekt honlapján: [cap.tk.mta.hu](http://cap.tk.mta.hu)

<sup>11</sup> Az összehasonlíthatóság szempontjából – és a megközelítés erényeitől függetlenül – ez nem optimális megoldás. Bár az ún. Lexicoder kutatóközösség ([www.lexicoder.com](http://www.lexicoder.com)) számos országra készített számítógépes adatelemzésre alkalmas szótárakat, ez messze elmarad a CAP-projektben részt vevő kutatócsoportok (majd kéttucatnyit közelítő) számától. A jelen megközelítés egy hasznos kiterjesztése lehetne a WordNet lexikális adatbázis magyar változatának kibővítése, illetve a szótövek beemelése a szótárba (a magyar WordNet projektről lásd Prósztékó–Miháلتz, 2008).

<sup>12</sup> Így például az „egészségügyi szakképzési (rezidens) rendszer működésének támogatása”-string két kulcsszóval (és a hozzájuk kapcsolódó egyedi közpolitikai kóddal) mutatott egyezést: az egészségügyi szolgáltatással (323) és a felnőttképzéssel (503).

sem. Annak érdekében, hogy kezeljük e két anomáliát, bevezettük az ún. domináns kódokat. Az 1991 és 2013 közötti zárszámadások minden fejezetéhez kézi kódolással hozzárendeltünk egy közpolitikai kódot, melyet a szubjektív kutatói megítélés szerint a legjobbnak tartottunk az adott fejezet tartalmához. Amennyiben két vagy három kulcsszó maradt fenn a gépi szűrés után, az adott megfigyelés automatikusan megkapta a megfigyelést tartalmazó fejezet kódját. Hasonlóan jártunk el a semmilyen kulcsszót nem tartalmazó stringek esetében. A részletes szótár mellett ezek gyakran olyan általános kifejezéseket tartalmaztak, melyeknek nincs inherens közpolitikai tartalma.<sup>13</sup> Ezen esetekben, amelyekben a string semmilyen fogódzót nem kínált, a megfigyelés szintén a fejezetalapú domináns közpolitikai kódot kapta.

A 83 ezer pénzügyi adatot is tartalmazó megfigyelésből az első (egy kulcsszavas) lépés a megfigyelések 80 százalékát fedte le. A további három lépés pedig egyre csökkenő elemű csoportokban osztott ki közpolitikai kódokat (ami egyben megerősítette alapvetően szótárközpontú megoldásunk érvényességét). A részletes leíró adatokat az 1. táblázat tartalmazza.

1. táblázat. Az egyedi költségvetési sorok száma a módszertani megoldások szerint

Kategória	Összesen	Ebből: kiadási sorok (támogatás nélkül)
Költségvetési sorok száma	108 036	
Értékkel rendelkező sorok	82 724	57 981
Egy kulcsszóval azonosítható	65 795	46 452
Mélységi szabály alapján egyértelműen azonosítható	8946	5952
Domináns kód alapján egyértelműen azonosítható	2886	2055
Általános elnevezésű sorok	5097	3522

## Leíró és összehasonlító statisztika

Az elméleti keretből levezetett hipotéziseket a szakirodalomban megszokott módon vizsgáltuk. A számítógépes tartalomelemzés eredménye egy olyan táblázat lett, amely a közpolitikai kódokkal ellátott bő húszévnnyi kiadási tétellistát előirányzatontként, illetve közpolitikai főködonként és évenként aggregálva mutatja be. Követve a nemzetközi gyakorlatot (vö. Jones et al., 1998: 26.), a nominális adatokat megtisztítottuk az inflációs hatástól, a kormányzati fogyasztásdeflátor idősorát használva. Az eredményeket a 2. táblázat, valamint az 1. és 2. ábra mutatják.

A 2. táblázatból kitűnik, hogy a vizsgált időszakban a kiadások bő negyede a szociális szférához kapcsolódott, míg a 7 százalék fölötti főcsoportok között megtá-

<sup>13</sup> Mintegy 150 ilyen szót, illetve kifejezést azonosítottunk, mint pl.: tartalék; maradványelszámolás; igazgatási szervek. Sok esetben ezek más költségvetési szinteken tartalmaztak megfelelő kulcsszót, így a domináns kód-megoldásra nem volt szükség.

lálható az (államadósság-kezelést is magába foglaló) általános gazdaságpolitika, egészségügy, oktatás, valamint a munkaügy (a hasonló, bár tökéletes átfedést nem biztosító COFOG-adatok kapcsán lásd a *Mellékletben* közölt adatokat).

2. táblázat. Kiadási főösszegek száma és megoszlása közpolitikai főködonként

Közpolitikai terület	Kiadási sorok száma (tényadat)	Kiadási sorok száma (tervadat)	Kiadások megoszlása (tényadat)	Kiadások megoszlása (tervadat)
Makrogazdasági politika	1895	1712	12,4%	13,2%
Emberi jogok	1449	1313	0,5%	0,5%
Egészségpolitika	3323	3002	12,1%	12,0%
Agrárpolitika	1799	1413	2,0%	1,9%
Foglalkoztatáspolitikai	2588	2425	7,4%	7,5%
Oktatáspolitikai	3614	3834	8,3%	8,0%
Környezetpolitika	1567	1221	0,9%	0,8%
Energiapolitika	686	644	0,9%	0,9%
Bevándorláspolitikai	207	173	0,1%	0,0%
Közlekedéspolitikai	1725	1388	6,3%	6,5%
Igazságügy és büntetőpolitika	5263	3984	3,5%	3,4%
Szociálpolitika	2463	2141	26,4%	26,8%
Területpolitika és lakásügy	1985	1574	3,9%	3,9%
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	3774	3308	1,8%	1,5%
Honvédelem	1943	1795	2,7%	2,6%
Tudomány- és technológiapolitika	3198	2969	1,4%	1,3%
Külgazdasági politika	302	276	0,2%	0,2%
Külpolitika	2049	2023	1,9%	2,1%
Kormányzati működés	5204	4524	5,2%	5,1%
Földpolitika és természeti erőforrások	2487	2159	1,5%	1,1%
Kulturális politika	1582	1405	0,5%	0,5%
<b>Összesen</b>	<b>49 103</b>	<b>43 283</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

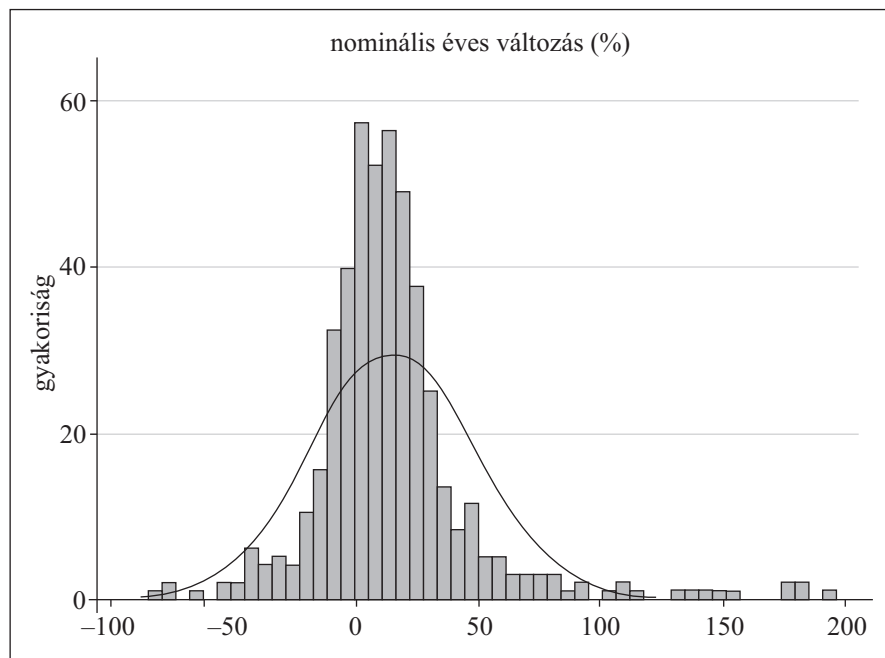
Nagymértékben eltérő eredményeket kapunk ugyanakkor amennyiben nem a kiadást, hanem pusztán az egyes főcsoportokhoz tartozó költségvetési tételek számát vizsgáljuk. Ekkor a sorrend: igazságügy és büntetőpolitika, kormányzati működés; bank- és pénzügyek, kereskedelem, idegenforgalom.



A főcsoportok részletezettségé<sup>14</sup> tehát nem áll általában arányban az adott kiadási terület súlyával. A második lépésben százalékban kifejezett éves változás-idősorokat képeztünk. Az így létrejött táblázat a 21 közpolitikai főtémacör minden egyes eleme tekintetében meghatározott egy 22 elemű idősort (az 1992/1991-es változástól a 2013/2012-esig). E táblázat jelentette elemzésünk alapját, kifejezve a legszűkebb, még értelmes gyakoriságú költségvetési kiadással járó közpolitikai területeken e kiadások éves változását.

Az így kapott 462 megfigyelést ezt követően gyakorisági eloszlása szempontjából vizsgáltuk. Az 1. ábra először folyó áron, majd a 2. ábra állandó értéken mutatja be, hogy a legnagyobb (–87%) csökkenés és a megfigyelt legnagyobb növekmény (+564%) között az egyes megfigyelések milyen gyakorisággal fordultak elő.

1. ábra. A folyó áron számított éves változások főtémacöröként

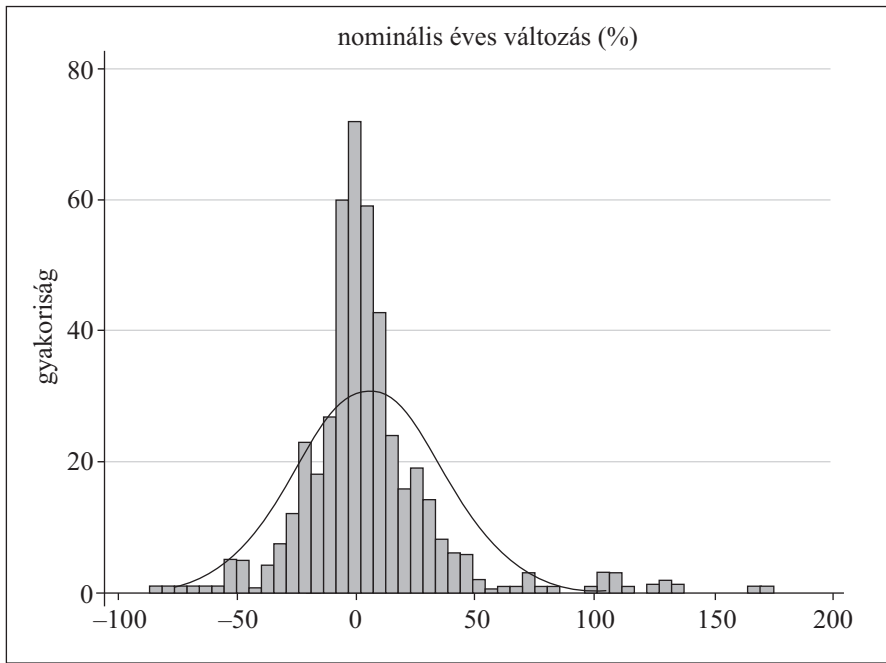


Mindkét ábrán megfigyelhető, hogy az éves változások döntő többsége csekély mértékű volt. Amíg azonban a folyó áras adatok alapján bár gyengén, de érvényesült az inkrementalizmus, addig a változatlan áras adatok tükrében már nincs támasztéka az inkrementalizmus tézisnek (igaz, szisztematikusan érvényesülő dekrementalizmusról sem beszélhetünk). A vizuális előzetes után a 3. táblázat már a számszerű eredményeket közli: a medián a nominális esetben 12 százalékos volt, míg a reálada-

<sup>14</sup> Részletezettségen azon sorok számát értjük, amelyeket a zárszámadási törvények 1. melléklete tartalmaz.

tok esetében csak 2 százalékos (ez megfelel annak, amit az inflációs hatástól megtisztított, s ezért áremelkedés mellett ceteris paribus csökkenő adatoktól várhatunk).

2. ábra. Az inflációs hatástól megtisztított éves változások főtémakörönként



3. táblázat. Az eloszlások leíró statisztikája

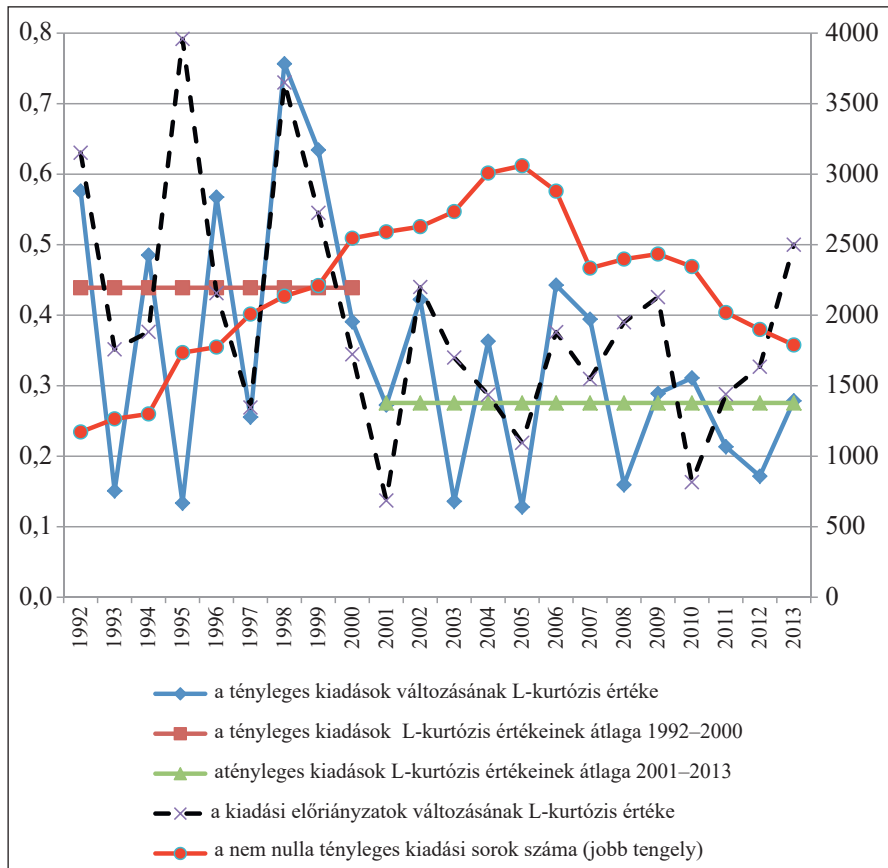
Mutató	Nominális éves változás (%)	Reál éves változás (%)
Átlag	0,19	0,08
Medián	0,12	0,02
Szórás	0,55	0,48
Maximum	6,72	5,65
Minimum	-0,84	-0,87
Átlag (súlyozott)	0,16	0,06
Medián (súlyozott)	0,11	0,03
Szórás (súlyozott)	0,30	0,26
N	462	462

Az is látható, hogy a kiadási főcsoportok szerint súlyozott és súlyozatlan átlagok, illetve mediánok mind a nominális, mind a változatlan áras éves változás esetében

nagyon közel esnek egymáshoz. Így megállapítható, hogy a közpolitikai főcsoportok kiadási oldalán belül elfoglalt jelentősége nem változtatja meg érdemben az eloszlások legfontosabb tulajdonságait.

Az inkrementalizmusra és a kapcsolódó hipotézisekre vonatkozó vizsgálatunk szempontjából ugyanakkor ugyanolyan fontos az eloszlás két széle, mint a centruma. Itt pedig a megfigyelések száma szabad szemmel is látható módon és mindkét számbavételi forma szerint meghaladja a normáeloszlástól várható sűrűség szintet. Ezt a megállapítást demonstrálja a 3. ábra az L-kurtózis értékek idősoros változásának bemutatásával (a normáeloszlás küszöbértéke: 0,12).

3. ábra. A tényleges kiadások és tervezett előirányzatok L-kurtózis értékei



E szerint a tényleges kiadások közpolitikai területenkénti változásában két időszak különíthető el. Az első évtizedre nagyobb átlagos kurtózis volt jellemző, mint a második évtizedre (1991–2000: 0,44; 2001–2013: 0,28), miközben az időszakokon belül 1992–2000 között a szórás jelentős volt, ami lényegesen lecsökkent 2001 és

2013 között.<sup>15</sup> Ez összefügg azzal, hogy megszilárdult a költségvetési tervezés és végrehajtás gyakorlata, kikristályosodtak a szakterületek költségvetési forrásigényei a bizonytalan '90-es évek után. A nem 0 értékkel bíró tényleges költségvetési kiadási sorok évenkénti száma, illetve az éves L-kurtózis értékei között gyenge negatív korreláció van. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a kevésbé részletes költségvetési zárszámadásoknál alacsonyabb fokú kiadási stabilitást figyelhetünk meg (azaz módszertani értelemben kevésbé hoz pontos találatokat a szótáralapú megközelítés). Időben igen heterogén képet mutat a nem nulla kiadási összegű költségvetési tételek száma főcsoportonként is. Számunkra a költségvetés részletezettsége külső tényező (a törvényjavaslatok 1. mellékletet dolgoztuk fel minden évre egységesen), de a vizsgált időszakra közel azonos szerkezetű és részletezettségű zárszámadások rendelkezésre állása esetén az inkrementalizmus vélhetően jobban érvényre jutott volna.

Ami ezen elemzésből a hipotézisek szempontjából lényeges, az az, hogy a két vizsgált feltevés közül a magyar zárszámadás 1991 és 2013 közötti teljesülése nem az inkrementalizmus, hanem a megszakított egyensúly logikáját követi. Egyfelől szisztematikusan érvényesült a normál eloszlás (1. és 2. ábra), de a sűrűségfüggvény mindkét oldalán megfigyelhetőek olyan vastagodások, amelyek nincsenek összhangban az inkrementalizmus feltevésével. Az L-kurtózis mutató 0,42-es értéke az 1991–2013-as időszak esetében világosan alátámasztja ezt az értékelést (1–3. ábra).

A normális eloszláshoz viszonyított mérték mellett további összehasonlító alapot jelenthetnek a vonatkozó nemzetközi vizsgálatok (4. táblázat). Fontos hangsúlyozni, hogy a nemzetközi eredmények vegyesen a költségvetési terveket és a tényleges kiadásokat vették alapul, így minden szakirodalmi adatot a vonatkozó magyar számmal kell összemérni.

#### 4. táblázat. Költségvetési L-kurtózis mutatók nemzetközi összehasonlításban

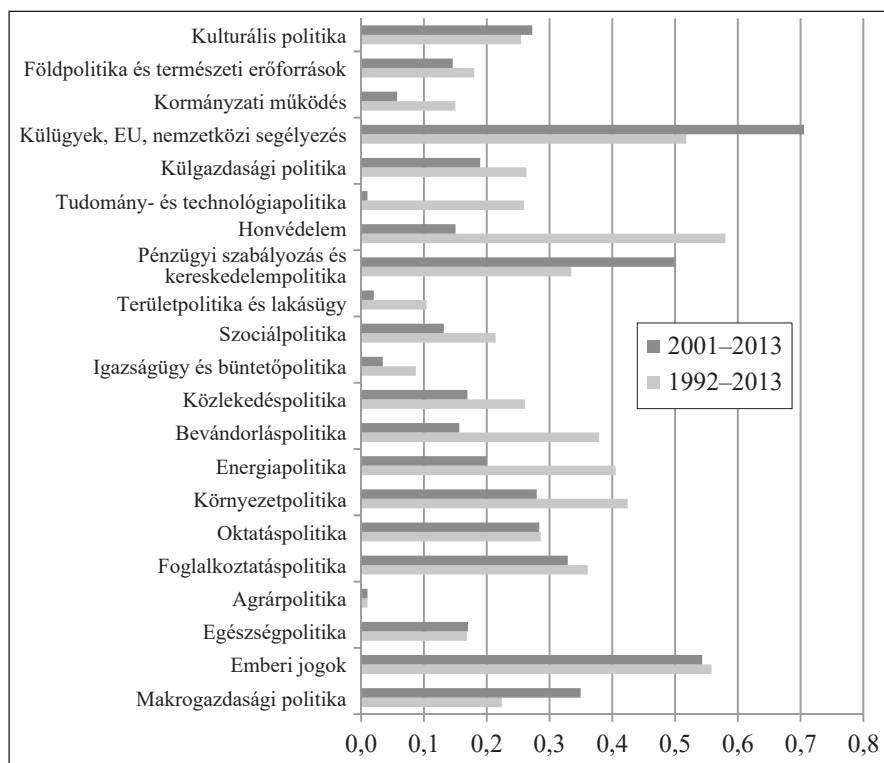
Kutatás	Vizsgálat alapja	Hely	Idő	L-kurtózis
–	–	Normál eloszlás	–	0,12
Saját számítás	Tényleges kiadások	Magyarország	1991–2013	0,42
Saját számítás	Költségvetési terv	Magyarország	1991–2013	0,46
Breunig 2006	Költségvetési terv	Dánia	1963–1989	0,47
Breunig 2006	Költségvetési terv	Németország	1963–1989	0,42
Breunig 2006	Költségvetési terv	USA	1963–1989	0,49
Breunig 2006	Költségvetési terv	Nagy-Britannia	1963–1989	0,37

<sup>15</sup> A jelenség egyik oka az 1990-es években képlékenyebb, néha kevésbé részletezett költségvetési szerkezet lehet, amely érinthette a gépi kódolás „alapanyagát”. További érdekesség, hogy gyakran váltakoztak a nagyobb módosulásokat hozó, és ezeket „stabilizáló” évek (lásd például a kormányváltáshoz is kapcsolódó 1998–1999-es időszakot, amely egy esettanulmányt is megérdemelne). Szintén feltűnő, hogy a költségvetés teljesülésének előző évhez viszonyított változásai nem minden esetben voltak „előre jelezhetőek”, azaz az adott közpolitikai alrendszerben regisztrált későbbi változást nem vetítették előre a költségvetés tervszámai. A pontos okok felderítése minden fenti esetben további vizsgálatokat igényel.

A 4. táblázat fényében a magyar eredmények alapvetően megfelelnek az összehasonlításra alkalmas adatoknak. Ez hipotéziseink vizsgálata szempontjából azért fontos, mert a közölt eredmények egytől-egyik a megszakított egyensúlyi feltevés érvényességét olvassák ki a 0,3–0,4-es L-kurtózis adatokból.

Az így értékelhető magyar aggregált adatok mellett ugyanakkor érdemes mélyebbre is fújni azzal a céllal, hogy megállapítsuk: mely területekről jött a „megszakítás” az általánosságban jellemző inkrementális képbe. A 4. ábra közpolitikai területeként mutatja be a teljesült előirányzat L-kurtózis értékeit, míg az 5. táblázat az egyes főcsoportoknál regisztrált extrém értékeket mutatja be egy szűkebb és egy tágabb sávra. A 6. táblázat ugyanezen adatokat közli éves összesítésben.

4. ábra. A tényadatok L-kurtózis időszora főtémacörönként (1992–2013)<sup>16</sup>



E sávokat Dezhbakhsh, Tohamy és Aranson (2003) módszere alapján alakítottuk ki. Az első lépésben standardizáltuk a közpolitikai főtémacörök reálértéken vett éves kiadásainak növekedését 1992 és 2013 között.<sup>17</sup> A 462 megfigyelés értékelésére ezután összesen hat sávot definiáltunk.

<sup>16</sup> A bázisév 1991, de mivel a növekedést vizsgáljuk az eredmények csak 1992-től közölhetőek.

<sup>17</sup> Az 1992–2013 közötti összes közpolitikai területen a kiadások reál-értelemben vett növekedési ütemeit az így definiált halmaz medián értékének levonása után a csoport szórásával osztjuk el.

5. táblázat. Nem inkrementális esetek száma főtémacörönként

	±40%	0 ±40%	-40 -0%	±45%	0 ±45%	-45 -0%
Makrogazdasági politika	6	3	3	2	2	0
Emberi jogok	7	5	2	3	3	0
Egészségpolitika	1	1	0	1	1	0
Agrárpolitika	4	1	3	2	1	1
Foglalkoztatáspolitiká	6	4	2	2	2	0
Oktatáspolitiká	1	1	0	1	1	0
Környezetpolitika	9	6	3	7	4	3
Energiapolitika	15	10	5	11	7	4
Bevándorláspolitiká	6	3	3	5	3	2
Közlekedéspolitiká	9	5	4	5	3	2
Igazságügy és büntetőpolitiká	1	1	0	1	1	0
Szociálpolitika	1	1	0	1	1	0
Területpolitiká és lakásügy	7	5	2	2	1	1
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	7	4	3	4	3	1
Honvédelem	4	2	2	3	2	1
Tudomány- és technológiapolitika	5	2	3	3	1	2
Külgazdasági politika	10	4	6	7	2	5
Külpolitika	4	3	1	2	2	0
Kormányzati működés	3	1	2	1	1	0
Földpolitika és természeti erőforrások	4	3	1	2	2	0
Kulturális politika	3	2	1	2	1	1
Összesen	113	67	46	67	44	23

Az általános *megszakított egyensúlyi* tézist egy szűkebb (-40%/+40%) és egy tágabb (-45%/+45%) sáv kapcsán vizsgáltuk. E szerint amennyiben az adott területen a kiadások adott évi változása a definiált sávon belül van (a középső 80, illetve 90%-ban), akkor inkrementális változásról beszélhetünk, ha pedig ezen kívül, akkor radikálisról. Az eljárás előnye, hogy a sávhatárok változtatásával lehetőség van érzékenység-vizsgálatokat végezni. Az előzőhöz hasonlóan jártunk el a *dekrementalizmus* vizsgálatának esetében, ahol szintén egy szűkebb (-40%/0%) és egy tágabb (-45%/0%) sáv képezte a besorolás alapját. Ennek tükröképeként az *inkrementalizmus* tézis vizsgálatát a (0%/+40%) és a (0%/+45%) sávok segítségével vizsgáltuk.

6. táblázat. Nem inkrementális esetek száma évenként

Év/sáv	±40%	0 – +40%	-40 – 0%	±45%	0 – +45%	-45 – 0%	összesen
1992	4	2	2	1	1	0	10
1993	9	6	3	7	5	2	32
1994	9	5	4	4	1	3	26
1995	6	0	6	3	0	3	18
1996	7	2	5	6	2	4	26
1997	6	2	4	3	0	3	18
1998	4	2	2	2	1	1	12
1999	2	2	0	1	1	0	6
2000	4	2	2	1	1	0	10
2001	1	0	1	0	0	0	2
2002	3	2	1	2	1	1	10
2003	7	2	5	1	0	1	16
2004	4	4	0	3	3	0	14
2005	1	1	0	0	0	0	2
2006	3	3	0	2	2	0	10
2007	3	1	2	2	0	2	10
2008	2	0	2	0	0	0	4
2009	1	1	0	1	1	0	4
2010	5	2	3	1	0	1	12
2011	5	3	2	3	2	1	16
2012	2	0	2	1	0	1	6
2013	4	4	0	2	2	0	12

A 4. ábra alapján jelentősen változott időben a honvédelem, a bevándorlás és a specifikus gazdasági tevékenységekhez kapcsoló területek kiadási stabilitása, amelyek általában érdemben javultak a 2000-es évekre. A honvédelem területén a '90-es évek elején jelentős eszközbeszerzések történtek, amelyek megemelték a teljes időszakra vonatkozó L-kurtózis mutató értékét. A bevándorlás esetében a kiadások nominális értelemben a '90-es években stagnáltak/csökkentek, amely reálértéken folyamatosan visszaesést eredményezett az időszakban érvényesülő magas kormányzati fogyasztásdeflátor révén. A bank- és pénzügyek, kereskedelem, idegenforgalom kiadási főcsoportokban az előző esetekkel ellentétes folyamat figyelhető meg. A ciklusról ciklusra átalakuló kormányzati szerepvállalás, különösen az utóbbi néhány évben

jellemző kiugró tételek (nagy volumenű „rendszeretlen” tökeemelések) járultak hozzá a terület kiadási instabilitásához.

Az 5. tábla az egyes szakterületek kiadásainak 1992–2013 közötti kiugró változásainak számát mutatja. A 4. ábrával együtt ezzel már árnyaltabb képet kaphatunk a szakterületek kiadásainak változékonyságáról. A '90-es években a még ki nem kristályosodott költségvetési struktúra révén a változékonyság jelenetős volt, a gyakran változó szerkezet és az új feladatok, valamint a részterületek nehéz azonosíthatósága a becslésünkben mérési hibát is okozhatott (ebben szerepet játszhatott az is, hogy a költségvetés részletezettsége elmarad a 2000-es években jellemző mértéktől). Ugyanakkor az uniós csatlakozással számos terület – például a környezetvédelem, az energiapolitika vagy a közlekedés, szállítás, szállítmányozás – jelentős többletforráshoz jutott, amely ugrásszerű bővüléssel jár egy-egy időszakban. Az uniós források kampányszerű felhasználása (n + 3-as szabály) mindemellett aránytalanul csapódott le egyes megugró években.

## Egy elemzési vázlat: a megszakított egyensúly okai

Az előző szakaszban közölt eredmények a kutatási irányt megalapozó Jones és szerzőtársai (1998:6) hármas próbájából kettőt teljesítenek: megfigyelhető a megszakítás, amely ráadásul az L-kurtózis értékek alapján statisztikailag is kimutathatóan erős. Elemzésünk záró szakaszában megvizsgáljuk (és más magyarázó változókra is kiterjesztjük) a harmadik hipotézist, amely szerint a megszakítások alapvetően csak bizonyos gazdasági (lásd reál-GDP változása), politikai (lásd választási év) vagy politikai gazdaságtani (stop-go ciklusok) tényezők tükröi. A feladatot általánosabbra átfogalmazva így vázlatosan azt vizsgáljuk, hogy milyen okai lehetnek a megszakított egyensúlyi költségvetési mintázat kialakulásának (e magyarázatoknak a vázlatosnál átfogóbb elemzése már külön tanulmányt igényelne).

A szakirodalomban ennek kapcsán elsősorban a politikatudományi magyarázatok bevettek (például Breunig, 2006). Ezek közül itt a többek között Krehbiel (1998) munkájából levezetett elvet vizsgáljuk, amely szerint a jobb- és baloldali kormányok eltérő ideológiai alapállása okozza a költségvetési megszakításokat. E modell, melyet *választási ciklus-elmélet*ként határoznak meg, akkor érvényesül, ha az egyensúlyi megszakítások a kormányváltásokat követő évre esnek (H1).

A magyar költségvetési politikára releváns módon ennek egy kiegészítése, a *stop-go hipotézise* is megfogalmazható, amely szerint a GDP-arányos államháztartási hiány (nettó finanszírozási igény/képesség, illetve ennek a választásokhoz kötődő stop-go mintázata) megfelelően előrejelzi a radikális költségvetési változásokat (H2).

Harmadik hipotézisként az inkrementalizmus elméletéből levezethetően vizsgálhatjuk, hogy a gazdasági növekedés felpörgése támogatja-e a pozitív irányú radikális költségvetési változtatásokat (H3), elsősorban kiadásnövelés formájában. Ennek ellentéte az lehet, ha egy adott évben a funkcionális kategóriák többsége tekintetében a dekrementalizmus érvényesül („fűnyírás”), vagy éppenséggel a „cut-back budgeting” („favágás”), amely a hipotézis szerint a gazdasági visszaesések okozata.



Az első hipotézis esetében a választási év hatását egy dummy változóval vizsgáljuk, amelyet – mivel az új kormány költségvetési módosításai leghamarabb a következő évben szoktak érvényesülni – egy évvel elcsúsztatunk (Breunig, 2006: 11.). A második esetben a magyarázó változó a államháztartási hiány, melyet szintén egy évvel csúsztatva vizsgálunk. A harmadik hipotézist – a fentiekhez hasonlóan egy éves lag-gel – a reál-GDP növekedési ütemének változásával közelítünk.

Kontrollváltozóként a modellben szerepeltetjük az endogén változó késleltetett-jét, amellyel megragadhatóak az éven túlnyúló korrekciók. Szintén kiegészítő jelleggel vizsgáljuk a kiadási területek teljes kiadási főösszeghez viszonyított részarányának hatását. Itt az a várakozásunk, hogy egy közpolitikai alrendszer költségvetési méretének növekedésével – politikai-intézményi súrlódások miatt – nehezebb évről évre radikális változást végrehajtani.

A megbecsülendő ökonometria specifikáció mindezek alapján a következő:

$$NIN_t = \beta_1 + \beta_1 NIN_{t-1} + \beta_2 SHARE_{t-1} + \beta_3 GDP_{t-1} + \beta_4 DEF_{t-1} + \beta_5 LPG_{t-1} + \beta_6 EY_{t-1} + \beta_7 EY1_t + \varepsilon_t$$

ahol  $NIN_t$ : egy dummy változó, melynek értéke 1, ha a kiadásváltozás kívül esik a megadott intervallumon (megszakított egyensúly), és 0 ha az intervallumba esik (inkrementalizmus vagy dekrementalizmus);  $NIN_{t-1}$ : késleltetett endogén változó;  $SHARE_{t-1}$ : a megfigyeléshez kapcsolódó kiadási terület részaránya az összes kiadásból (t-1)-ben;  $GDP_{t-1}$ : a gazdasági növekedés üteme (%) a megelőző évben;  $DEF_{t-1}$ : az államháztartás nettó finanszírozási képessége/igénye a GDP százalékában (t-1)-ben (MNB-módszertan szerint);  $LPG_{t-1}$ : ha t-ben baloldali pártok voltak kormányon (dummy);  $EY_t$  illetve  $EY1_t$ : választási év, valamint a választási év utáni év (mindkettő dummy).

A fenti egyenletet, ahol a mintát a panelbe rendezett összes közpolitikai terület reálkiadásainak éves növekedési ütemei képezik, probit-eljárással becsültük meg. Az eredményeket a 7. táblázat mutatja be.

A késleltetett endogén változó az általunk vizsgált 6 esetből kettőben szignifikáns. Ez azt jelenti, hogy a megszakított egyensúlyt jelző változások előfordulása az előző időszakban növelik az esélyét annak, hogy a következő évben szintén nem inkrementális változás következzen be. Ugyanakkor – mint azt a nem szignifikáns „pársávok” eredményei jelzik – ez az összefüggés érzékeny a sávhatárok megválasztására.

A részesedés változó, egy kivétellel minden esetben szignifikánsan különbözik nullától, méghozzá negatív előjellel. Ez azt jelenti, hogy a nagyobb kiadási súlyú közpolitikai területeken kevésbé hajlamosak vagy képesek a döntéshozók radikális kiadásváltozással járó intézkedéseket foganatosítani. Ez megfelel várakozásainknak, amelyek szerint minél nagyobb összegeket mozgat egy terület, annál nehezebben lehet egy időszak alatt jelentős mértékű átcsoportosításokat végrehajtani.

7. táblázat. A megszakított egyensúly magyarázatai: regressziók

	Kétoldalú sáv	Kétoldalú sáv	Inkrementális	Inkrementális	Dekrementális	Dekrementális
<b>Függő változó: NIN (t)</b>	<b>-40% / +40%</b>	<b>-45% / +45%</b>	<b>0 / +40%</b>	<b>0 / +45%</b>	<b>-40% / 0%</b>	<b>-45% / 0%</b>
NIN (t-1)	0.392	-0.557	0.343	0.499	0.316	0.29
	(2.49)*	(-1.28)	(-1.61)	(2.10)*	(-1.4)	(-0.79)
SHARE (t-1)	-6.531	-20.697	-13.399	-2.886	-10.26	-8.346
	(3.60)**	(2.91)**	(3.54)**	(-1.63)	(3.24)**	(2.10)*
GDP (t-1)	0.634	-1.313	-0.602	-3.818	4.568	-2.437
	(-0.23)	(-0.3)	(-0.17)	(-1.17)	(-1.28)	(-0.52)
DEF (t-1)	-6.338	-6.616	-8.642	-9.717	-1.557	-11.446
	(2.22)*	-1.47	(2.43)*	(2.96)**	-0.44	(2.72)**
LPG (t-1)	-0.051	-0.449	-0.079	0.1	-0.241	0.162
	(-0.36)	(-1.95)	(-0.45)	(-0.58)	(-1.38)	(-0.72)
EY (t)	-0.103	-0.141	-0.039	-0.108	-0.055	0.083
	(-0.53)	(-0.46)	(-0.16)	(-0.45)	(-0.24)	(-0.28)
EY1 (t)	-0.153	-0.571	-0.211	-0.156	-0.134	-0.046
	(-0.77)	(-1.67)	(-0.86)	(-0.67)	(-0.56)	(-0.16)
konstans	-1.07	-1.206	-1.474	-1.858	-1.052	-2.319
	(5.19)**	(3.86)**	(5.74)**	(7.23)**	(4.27)**	(6.74)**

A standard hibák zárójelben találhatóak. \*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$

A gazdasági növekedés ütemének változása az eredmények szerint nem vezet megszakított egyensúlyhoz, vagyis a konjunkturális folyamatok nincsenek szoros összefüggésben a radikális költségvetési változások kialakulásának valószínűségével.

Az államháztartási deficitváltozó a hatból négy sáv esetében szignifikánsnak bizonyult. Az előjel is a várakozásoknak megfelelően alakult: a kedvezőbb hiányszám csökkenti az egyensúlymegszakítás valószínűségét mindkét irányban. Vagyis, amennyiben kedvezőbb az adott időszaki hiány, mint általában, akkor a költségvetési tervezés/végrehajtás általános inkrementális vonása erősödik, illetve nem számíthatunk érdemi kiigazító intézkedésekre egyes szakterületekre koncentráltan („favágás”).

A politikai váltógazdasággal kapcsolatos magyarázó változók, beleértve a baloldali kormányzat változót is, inszignifikánsnak bizonyultak. A bemutatott példától eltérő modellspecifikációban – amelyben nem szerepel az államháztartási deficit változó – a választási és a választás utáni év változók továbbra sem különböznek szignifikánsan nullától 10%-os szinten, miközben előjelük a vártak megfelelően pozitív (azaz választási években és az ezt követő években valószínűbb a „favágás”,

a radikális kiadásváltozás, mint máskor). Ez azzal magyarázható, hogy a választási évek költségei inkább a nagyobb súlyú területeken érvényesülnek, ahol az egyensúlymegszakítás – mint azt bemutattuk – kevésbé valószínű.

Ha eredményeinket a hipotéziseink szempontjából értékeljük, azt állapíthatjuk meg, hogy (1) a *választási ciklussal* kapcsolatos változók nem voltak szignifikánsak; (2) a már közvetlenül a költségvetési hiányhoz kötődő *stop-go ciklus* ugyanakkor érdemi befolyást gyakorolt a költségvetési megszakításokra, míg (3) a *gazdasági ciklusok* hatása önmagában nem indukál radikális költségvetési változásokat.

Egy általánosabb szinten összefoglalva az eredményeket azt mondhatjuk, hogy az egyensúlymegszakítások leginkább a fiskális válságokhoz köthetők, amelyek nyomán az államháztartás egyensúlyának helyreállítása költségvetési megszorításokat igényel a kiadási oldalon. Ez jellemzően nem a nagy költségvetési súllyal bíró területeknél megvalósuló jelentős kiadáscsökkentéssel történik, inkább dekrementalizmus jellemző (fünyírás). A nem inkrementális, elsősorban kiadásnövelő változások részben magyarázhatóak az előző év(ek)ben történt nem inkrementális változásokkal, az új egyensúly elérése tehát egynél több időszakot vehet igénybe.

A rendelkezésre álló adatbázis mérete mellett az oksági vizsgálódás természetesen csak részlegesen végezhető el (ráadásul az idősor rövidsége objektív adottság). A költségvetési adatokból önmagukból csak a megszakítások ténye olvasható ki, míg a deficit nagysága és a közpolitikai területek kiterjedtsége kapcsán biztató első eredményeket kaptunk. Annak érdekében, hogy jobban megértsük hogyan befolyásolják a gazdasági ciklusok, a politikai intézmények és a politikusi preferenciák a költségvetés teljesítését, így további hipotézisek vizsgálatára és bővebb kvalitatív és kvantitatív elemzésekre van szükség.

## Zárszó

Fejezetünkben a magyar költségvetés teljesülésével kapcsolatos új adatbázison vizsgáltuk a vonatkozó nemzetközi irodalom két alapvető hipotézisét. Eredményeink egyszerre erősítik meg az eddigi összehasonlító vizsgálatokat, és hoznak új szintet a jelenség leírásába, empirikus, normatív és módszertani szempontból is.

Az, hogy Magyarországon a rendszerváltás után egyszerre érvényesült a három fontos leíró kategória, az inkrementalizmus, a dekrementalizmus („fünyíró”), illetve a megszakított egyensúlyi („favágó”) mentalitás, jelenlegi tudásunk szerint új empirikus eredmény, de korántsem szükségszerű, hogy így legyen. Az persze, hogy a folyamatos gazdasági növekedés környezetében kialakított inkrementalizmus pusztán önmagában kevésbé pontosan írja le a kedvezőtlenebb gazdasági feltételek mellett a költségvetést összeállító államok jelenségeit, semmiképpen sem meglepő, de az elvek érvényesülésének megfigyelt időbeni és területenkénti váltakozása további magyarázatért kiált. Kíváncsian várjuk elsősorban a közép-kelet európai régió hasonló kutatásait, amelyek további adalékokat szolgáltathatnak a gazdasági növekedés és a költségvetés teljesülése közötti kapcsolat megértéséhez.

Másodszer, tanulmányunknak a magyar költségvetéstani irodalom érdeklődését alapvetően meghatározó normatív-intézményi szempontból is lehet jelentősége. Az, hogy sok nemzetközi kutatással szemben a sűrűségfüggvénynek nem csak a jobb oldala, de a baloldala is (1. és 2. ábra) mutat kiugró értékeket, egy nagyobb tervezési problémára is felhívja a figyelmet. Egy 100 százalékos, vagy akár ennek sokszorosát kitevő teljesülésnövekmény – bár figyelemre méltó – nem feltétlenül világít rá súlyos közpolitikai problémákra. Ugyanakkor ennek ellentéte már kifejezetten aggasztó lehet. Egy közpolitikai részterület szinte teljes finanszírozásának megvonása, majd sok esetben egy év kihagyással ismételt finanszírozása rendkívüli bizonytalanságot jelent az adott terület érintettjei számára – talán nagyobb, mint az inkrementális vagy fűnyírószerű változások sora. Azt, hogy ilyen radikális ingamozgások évről évre megvalósulnak, esettanulmányokból eddig is tudtuk. Az, hogy – mint elemzésünk kimutatja – ez rendszerszinten és évtizedes távlatban is érvényesül, már az érintett döntéshozók számára is elfogadható indok lehet a feladatfinanszírozás aktuális rendszerének felülvizsgálatára.

Harmadrészt, írásunk adalék a megfelelő számítógépes tartalomelemzési, módszertani eljárás kiválasztásához is. A költségvetési adatok „jól viselkedtek” a szótáralapú megközelítés szempontjából: véges számú és ismétlődő terminus technicusokat tartalmaztak a tétel sorok, amelyek így jó találati aránnyal összepárosíthatóak voltak a szótár kulcsszavaival. Erősen kérdéses ugyanakkor, hogy más fontos közpolitikai „arénákban” ez a módszer hasonló hatékonysággal alkalmazható-e. A törvényektől a parlamenti vitákon át a média-címlapokig haladva a szövegek egyre pongyolábbak, miközben a használt kifejezések univerzuma drasztikusan kitágul. Ennek megfelelően a költségvetési tételek esetében jól vizsgáló szótáralapú megközelítés hasznossága is megkérdőjeleződik, így tehát mi is osztjuk Albough és szerzőtársai (2014: 16.) megállapítását, mely szerint a „különböző tartalomelemzési megoldások értéke [...] attól függhet, hogy milyen dokumentumtípust vizsgálunk.”

## Melléklet

### *Az adatok megbízhatósága: összevetés a COFOG-statisztikával*

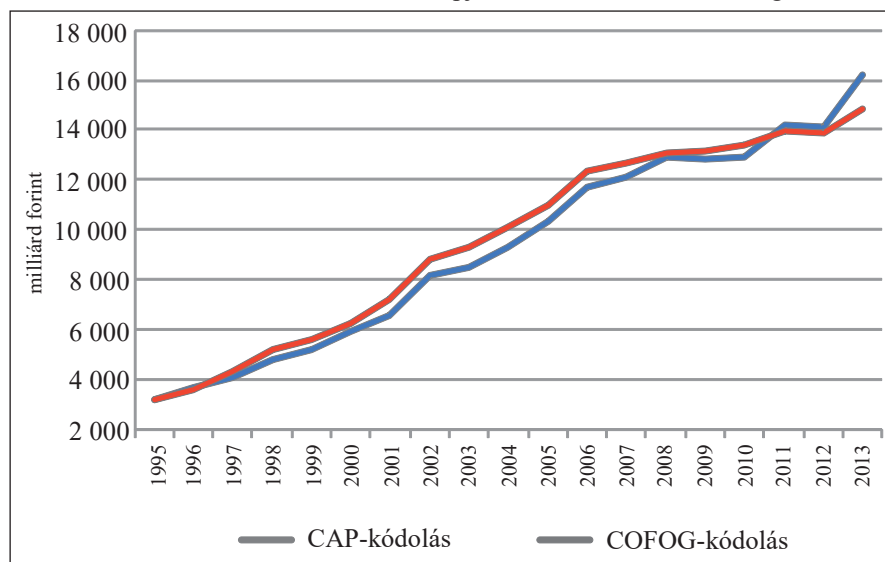
A szótáralapú automatikus kódolással nyert adatokat a kutatás során a főszövegben közölt eljárásnál egy további lépésben is ellenőriztük. A CAP-féle funkcionális kategóriákkal elért eredményt összevetettük egy független statisztikai adatbázissal, az ENSZ által kifejlesztett COFOG-rendszer (Classification of the Functions of Government – a kormányzati funkciók osztályozása) funkcionális kategóriáihoz tartozó adataival. A hivatalosan az Eurostat által publikált magyar adatok első szintű (főcsoportok)<sup>18</sup> tábláit reprodukáltuk saját részletesebb bontású adataink alapján,

<sup>18</sup> Az 1995–2013 közötti COFOG-idősorok nem konzisztensek, mivel az ESA2010 szerinti adatok nem állnak rendelkezésre 2010 előtt, így 1995–2009 között az ESA95 szerinti funkcionális bontást vettük alapul, azaz 2010-ben törés van az idősorokban.

hogyan láthassuk a különbséget az egyes funkcionális területek eredményei és az idősorok jellege között.

Az itt bemutatottnál rövidebb, 1995–2013 közötti COFOG-idősorral való összevetés azt mutatta, hogy a kiadási területek többségénél (beleértve az összes kiadást is) mind a nominális kiadási szint, mind az idősor menete igen hasonló (5. ábra).

5. ábra. A CAP- és a COFOG-kódolás alapján számított kiadási főösszegek idősora



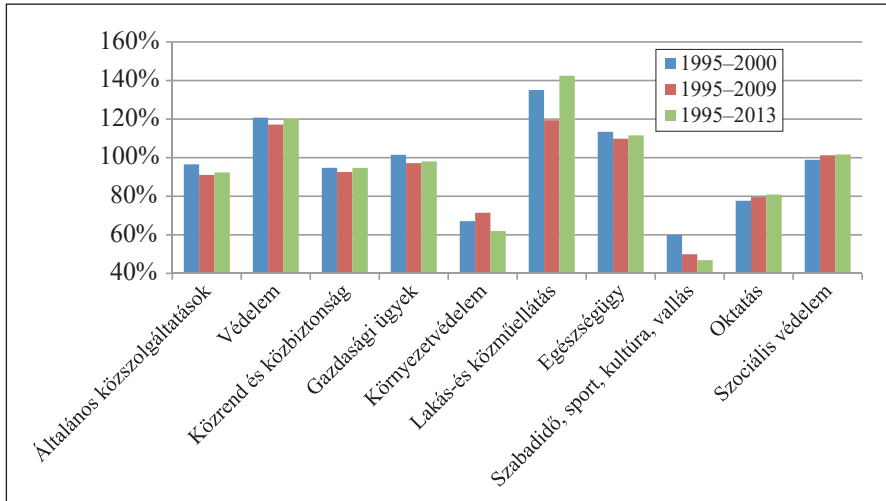
A szorosan együttmozgó COFOG- és reprodukált állami kiadás-idősorok trendjüket tekintve csak a 2011–2013-as időszakban válnak el egymástól. 2010-től kezdődően az uniós pénzek intenzív beáramlása azt eredményezte, hogy a saját számításunk szerinti összes kiadás meghaladta a vonatkozó COFOG-értéket. Az eltérés alapvetően így az uniós források eltérő számbavételére vezethető vissza – mivel a COFOG-rendszer csak az önrészt tekinti kiadásnak –, amely különösen erős hatást gyakorolt az uniós költségvetési időszakok végén.

A korábbi kisebb eltérések bőven magyarázhatóak az eltérő alapadatbázisokkal: miközben e tanulmány a helyi önkormányzatok nem központi költségvetési forrásból fedezett kiadásaival nem kalkulál, addig a COFOG-rendszer teljes körűen veszi számba az állami kiadásokat. Hasonlóképpen, miközben a COFOG-táblákat a nemzeti számlák alapján állították össze (ESA-szemlélet), addig az itt használt zárszámadások pénzforgalmi szemléletben közlik az adatokat. Mindezek közül vizsgálatunk alapján az aggregált kiadási idősorok eltérésére a teljes időszakban leginkább a helyi önkormányzatok kiadásai hatottak.

Ha a kiadási makroadatokat mögé nézünk, az egyes közpolitikai területeken is megfelelő mértékű egyezést mutat a COFOG-, illetve a CAP-ből átszámított idősor.

Néhány kiadási területen ugyanakkor még így is voltak érdemi különbségek, mind a kiadások nominális szintje, mind az év/év változások esetében. Ezek a kiadások volumenük szempontjából olyan kisebb súlyú területeknél jelentek meg, mint a környezetvédelem, a szabadidő, a kultúra és a vallás, illetve a lakás-kommunális szolgáltatások (lásd a 6. ábrát, amely a 100%-os kiadási szintegyeztéstől való eltéréseket mutatja).

6. ábra. A kiadások CAP/COFOG aránya egyes főcsoportokban



Ezen speciális okok mellett a fent említett számbavételi-statisztikai különbségek szintén hozzájárulhattak a funkcionális csoportok adatainak eltéréséhez. Az egyes közpolitikai területeken regisztrált adatok eltérésének ennél részletesebb vizsgálatára ugyanakkor már csak a legfelső csoportosítási szintek (CAP: „major topic”; COFOG: főcsoport) alatti kódolás tartalmi és statisztikai összehasonlításával kerülhetne sor.

Össességében a számviteli és más módszertani eltérések ellenére a CAP- és a COFOG-módszertan szerint számított aggregált kiadási idősorok konzisztens eltéréseket mutattak. Hasonló a helyzet az egyes közpolitikai területeken, miközben a CAP-kódolás saját főcsoportjainál az idősorok menete simább, mint a COFOG-át-kódolásnál. Így minden körülményt figyelembe véve megállapítható, hogy az alkalmazott kódolási eljárás megbízhatóan írta le az általános trendeket és az egyes közpolitikai területek kiadásait is. Ezzel együtt mind a kódolási módszertan javítása, mind a független funkcionális kódolási sémákkal (COFOG, stb.) való részletesebb összehasonlíthatóság megteremtése hozzájárulhat egy pontosabb költségvetési kiadási képhez.