

11. Költségvetések

Sebők Miklós – Végh Pál Péter

A Comparative Agendas Project nemzetközi kutatásaiban a közpolitikai folyamat eredményét leggyakrabban a költségvetések adatainak segítségével vizsgálják.¹ Ennek kapcsán a vonatkozó tanulmányok két fő forrást használnak fel: a költségvetési tervezet (törvényjavaslat), valamint a már végrehajtott tranzakciók eredményeit mutató, utólagos zárszámadások adatait. A megfelelő adatbázisok összeállítása után pedig már következtetéseket lehet levonni a közpolitikai prioritások hosszú változásai kapcsán.

A közpolitikai témakörök szerint csoportosított költségvetési adatokból először az Egyesült Államok esetében (Jones–Baumgartner–True, 1998; Jones–Zalányi–Érdi, 2014) és ennek tagállamai kapcsán (Breunig–Koski, 2006) elemeztek hosszú idősorokat a CAP kutatói. Ezzel párhuzamosan számos európai ország kapcsán – lásd például Franciaország: Baumgartner–Foucault–François (2006) –, valamint a fejlett országok összehasonlítása kapcsán is elemezték a költségvetési változások általános tendenciáit (Breunig, 2006; Breunig–Koski–Mortensen, 2009).

E kutatásokat végül Jones és szerzőtársai a költségvetési kiadások „általános empirikus törvényében” foglalták össze (Jones et al., 2009). Ennek elméleti kiindulópontja az, hogy a költségvetések közpolitikai döntések sorának lenyomatai. Mivel a közpolitikai döntéshozók nem képesek egyszerre kezelni minden beérkező információt, ezért szelektálnak és éves szinten csak néhány területen képesek nagyléptékű reformokat végrehajtani. Mindebből a kutatók feltételezése szerint a kötet 1. fejezetében bemutatott módon a költségvetési adatokon egy megszakított egyensúlyi mintázat következik. Az összehasonlító vizsgálat hét ország és több döntési (országos, tagállami, önkormányzati) szint kapcsán vizsgálta ezt a hipotézist. Az így széles külső érvényességgel rendelkező eredmények megerősítették az „általános empirikus törvényre” vonatkozó feltevést, mely parlamentáris, elnöki és fél-elnöki rendszerekben egyaránt hosszú időtávon át érvényesült.

A magyar CAP-projekt két hullámban építette ki költségvetési adatbázisait. Az első hullámban (a 2014-ig terjedő kutatási szakaszban), az első, tartalmilag már „rendszer váltás utáninak” tekinthető költségvetés (1991) és az akkor elérhető utolsó zárszámadással rendelkező év (2013) közötti időszakot vizsgáltuk. Ezt követően adatbázisunkat visszafelé kiterjesztettük az 1868-as költségvetési évvel kezdődően. A két hullám kapcsán egy-egy eltérő kutatási kérdést vizsgáló angol nyelvű publikáció is megjelent, illetve megjelenés alatt áll (Sebők–Berki, 2017, 2018).

Az alábbiakban először bemutatjuk a CAP magyar kutatócsoportja által felépített költségvetési adatbázist, kitérve ennek létrehozási folyamatára is. Ezt követően

¹ Köszönjük Berki Tamásnak, Kepe Nórának, valamint Molnár Csabának az adatbázis elkészítéséhez nyújtott segítségüket.

néhány fontosabb terület kapcsán áttekintjük a költségvetési kiadási főösszegek változásait. A fejezetet a megszakított egyensúly vizsgálata kapcsán elért eredményeink összefoglalója zárja.

Az adatbázis

A magyar CAP-projektben mind a költségvetéseket (költségvetési törvényeket), mind az ezek végrehajtását értékelő úgynevezett zárszámadásokat feldolgoztuk. Elméleti értelemben a két adatforrás ugyanis eltérő jelentőséggel rendelkezik: a költségvetések a közpolitikai döntéshozók preferenciáit (outputs), míg a zárszámadások a tényleges közpolitikai eredményeket (outcomes) tükrözik.

Az adatbázis-építés első hullámában az 1991 és 2013 közötti évekre vonatkozóan elfogadott magyar költségvetésekről és zárszámadásokról készítettünk elemzést. Ezen időbeli lehatárolás oka az volt, hogy elsődleges célunk a demokratikus döntéshozás vizsgálata volt. A vizsgált adatok forrásai között megtalálhatóak az MNB-től kapott Excel-táblák, az Országgyűlés honlapja, valamint a Nemzetgazdasági Minisztériumnál lefénymásolt dokumentum-gyűjtemény. A pdf-formátumú fájlokból a következő lépésben egy Excel-táblát készítettünk, amely már alkalmas volt az adat-elemzésre.

Az így megkapott adatbázis a költségvetési fejezetek és előirányzatok neve mellett számos további információt tartalmaz. Minden költségvetési sor kapott egy egyedi azonosítót. Emellett szerepel a táblában a vonatkozó költségvetés éve, a CAP közpolitikai kódkönyv szerinti főtémacör és altémacör, valamint a költségvetésben elfoglalt szerkezetet mutató számos változó (mint pl. „előirányzat-csoport” vagy „kiemelt előirányzat”). A költségvetés sorait megkülönböztettük a tekintetben, hogy volt-e melléjük rendelve kiadási, bevételi, illetve támogatási érték. Bizonyos esetekben feltüntettük a költségvetési módosítások illetve a pótköltségvetések értékeit is (a zárszámadásra vonatkozó oszlopoknál).

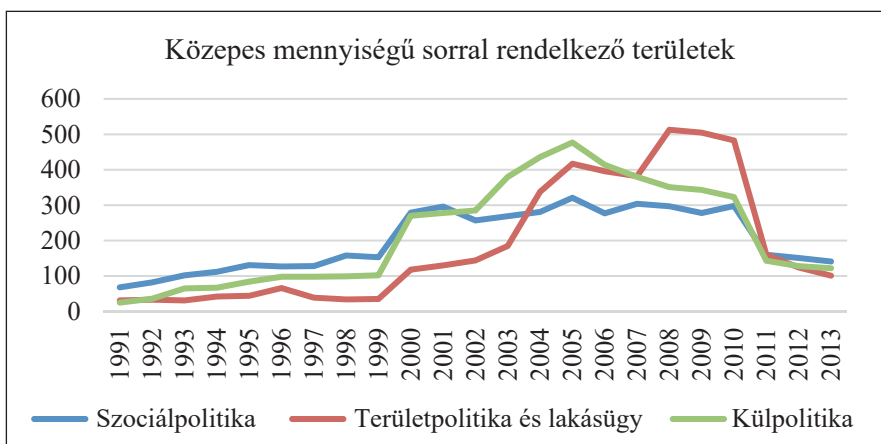
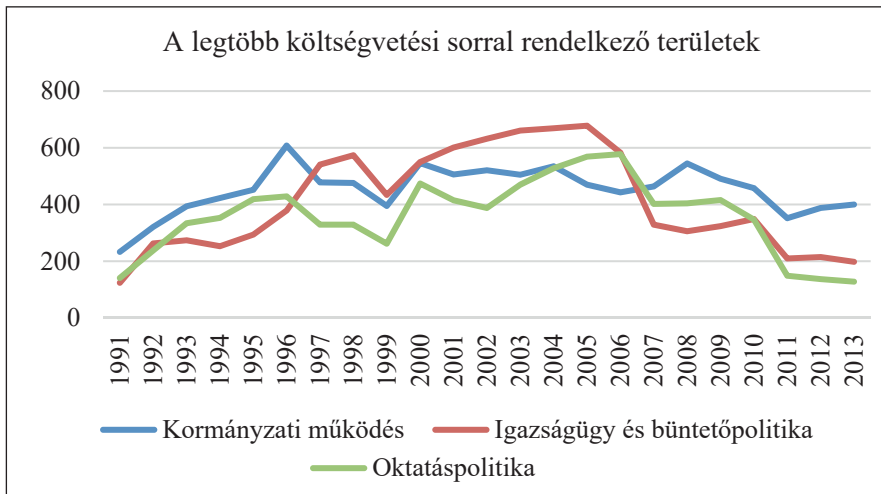
Tekintettel az így létrejött adatbázis egyedi megfigyeléseinek soktízezres nagyságrendjére, a kutatásvezetésnek mérlegelnie kellett, hogy a rendelkezésre álló – és más modulokban lekötött – kódolói kapacitás mellett milyen megoldás hozna optimális eredményt e megfigyelések közpolitikai kódokkal való ellátására. Elméleti és gyakorlati megfontolások egyaránt szerepet játszottak abban, hogy végül egy szótár-alapú gépi kódolási megoldást választottunk (ezekről, valamint a kódolás további részleteiről bővebben írunk a 2. fejezetben, *Sebők Miklós: A magyar Comparative ve Agendas Project módszertana*).

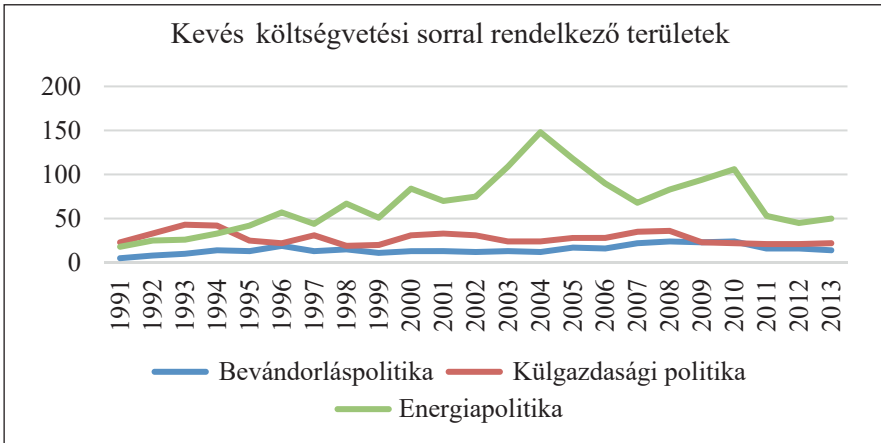
A folyamat során minden megfigyelés egyetlen közpolitikai főtémacör-, illetve altémacör-kódot kapott, melynek segítségével a hivatalos statisztikától függetlenül és időben összehasonlítható módon meg tudtuk állapítani, hogy mely közpolitikai területekre a kiadások mekkora hányada jutott. Az utolsó lépésben – követve a nemzetközi gyakorlatot: Jones et al. 1998: 26. – a nominális adatokat megtisztítottuk az inflációs hatástól a kormányzati fogyasztásdeflátor-idősort használva.

Leíró statisztika

Az így kialakult adatbázis segítségével több féle módon is mérhető az adott közpolitikai területek súlya. Az, hogy egy közpolitikai terület az adott költségvetési törvény 1. mellékletében hány sorral szerepel, egy fontos mutatója lehet annak, hogy milyen kiterjedt intézményrendszer kapcsolódik az adott szakpolitikához (az önálló költségvetési sor pénzügyi biztosíték és presztízs is a vonatkozó szervezetek és programok számára). Adatbázisunkból kinyerhető e mutató, melynek adatait három csoportban illusztrálja az 1–3. ábra.

1–3. ábra. A különböző súlyú közpolitikai területek költségvetési dinamikája





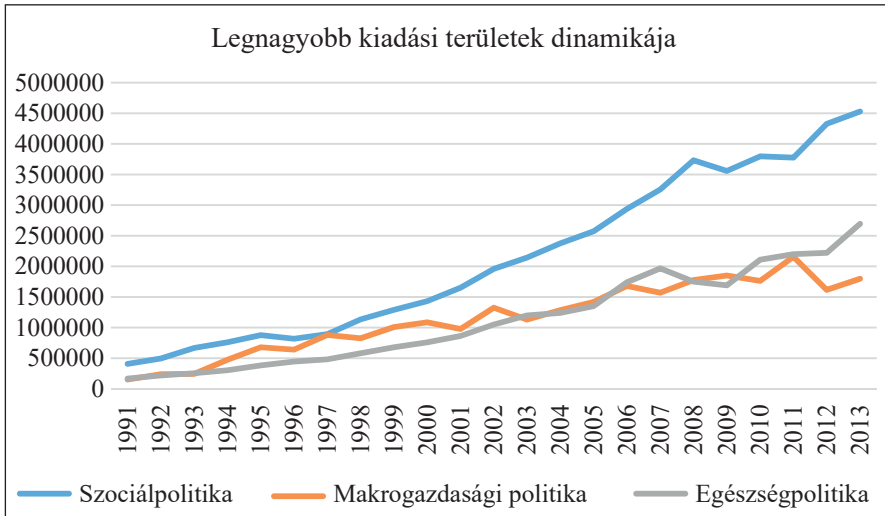
Az 1. ábrán a legtöbb költségvetési sorral rendelkező területek, illetve a vonatkozó sorok számának dinamikája látható a rendszerváltás után. Az 1. ábrán látható, hogy az átlagosan legtöbb költségvetési sorral rendelkező terület a kormányzati működés, az igazságügy és büntetőpolitika, valamint az oktatáspolitika. Az ezekhez tartozó területek száma nagy általánosságban a 2000-es évek közepéig nőtt, ekkortól azonban (nem függetlenül az életbe lépő költségvetési kiigazítástól) jobbra csökken.

Érdekes módon a szociálpolitika, a lakásügy, illetve a külpolitika sorainak száma éppen ebben az időszakban ugrik meg (2. ábra). Ezek a területek így a 2000-es évekre emelkedtek a közepes mennyiségű költségvetési sorral rendelkező területek közé. Ezzel szemben például a bevándorlásügy és a külkereskedelem 2013-ig nem rendelkezett érdemi számú költségvetési sorral (3. ábra). Ezen adatok aggregált értékeit az egyes közpolitikai területek kapcsán az 1. táblázat második és harmadik oszlopa mutatja be.

A CAP-kutatás szempontjából ugyanakkor a költségvetés terjedelméből elfoglalt aránynál fontosabb, hogy az adott közpolitikai terület mekkora hányadát teszi ki a kiadási főösszegnek (szintén lásd az 1. táblázatot). Ebből látható, hogy a legnagyobb kiadási terület érdemi előnnyel a szociálpolitika, amelyet a makrogazdasági politika és az egészségpolitika követ. A legkisebb súlya a vizsgált időszakban a bevándorláspolitikának, valamint a külgazdasági politikának volt.

A legnagyobb kiadási területek esetében a nominális kiadások összegének bővülése nagyjából töretlen volt a 2000-es évek közepéig. Az ezt követő stabilizálódás után a 2010-es évek elejétől ismét egy felfelé mutató trend kezdődött el.

4. ábra. A különböző súlyú közpolitikai területek költségvetési dinamikája (millió forint)



1. táblázat. Kiadási sorok száma és megoszlása közpolitikai főködönként

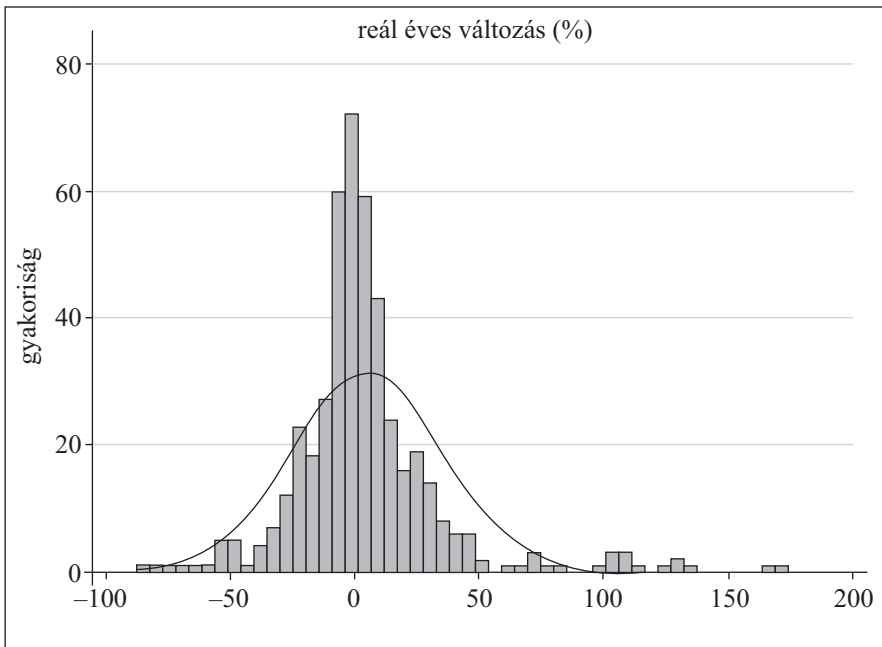
Közpolitikai terület	Kiadási sorok száma (tényadat)	Kiadási sorok száma (tervezet)	Kiadások megoszlása (tényadat)	Kiadások megoszlása (terv)
Gazdaságpolitika	1 895	1 712	12,4%	13,2%
Emberi jogok	1 449	1 313	0,5%	0,5%
Egészségpolitika	3 323	3 002	12,1%	12,0%
Agrárpolitika	1 799	1 413	2,0%	1,9%
Foglalkoztatáspolitikai	2 588	2 425	7,4%	7,5%
Oktatáspolitikai	3 614	3 834	8,3%	8,0%
Környezetpolitika	1 567	1 221	0,9%	0,8%
Energiapolitika	686	644	0,9%	0,9%
Bevándorlás	207	173	0,1%	0,0%
Közlekedési politika	1 725	1 388	6,3%	6,5%
Igazságügy és büntetőpolitika	5 263	3 984	3,5%	3,4%
Szociálpolitika	2 463	2 141	26,4%	26,8%
Területpolitika és lakásügy	1 985	1 574	3,9%	3,9%
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	3 774	3 308	1,8%	1,5%
Honvédelmi politika	1 943	1 795	2,7%	2,6%
Tudomány- és technológiapolitika	3 198	2 969	1,4%	1,3%

Közpolitikai terület	Kiadási sorok száma (tényadat)	Kiadási sorok száma (tervezet)	Kiadások megoszlása (tényadat)	Kiadások megoszlása (terv)
Külgazdasági politika	302	276	0,2%	0,2%
Külpolitika	2 049	2 023	1,9%	2,1%
Kormányzati működés	5 204	4 524	5,2%	5,1%
Földpolitika és természeti erőforrások	2 487	2 159	1,5%	1,1%
Kultúrpolitika	1 582	1 405	0,5%	0,5%
Összesen	49 103	43 283	100,0%	100,0%

Megszakított egyensúly a költségvetési adatokban

Adatbázis-építési projektünk egyik legfontosabb célja az volt, hogy a magyar közpolitikai dinamikája kapcsán is megvizsgálhassuk a nemzetközi CAP-projektben értékelt hipotéziseket. E kötetben a magyar kutatócsoport 1991 és 2013 közötti időszakra vonatkozó eredményeit külön fejezetben is bemutatjuk. Másfelől az 1800-as évektől napjainkig terjedő elemzést – mely a politikai rezsimek szerepére is kitér – pedig egy angol nyelvű publikációban adtuk közre (Sebők és Berki, 2018). E helyt így csak néhány általános megállapítást teszünk e két kutatás kapcsán, illusztrálva, hogy milyen típusú vizsgálatokat tesz lehetővé költségvetési adatbázisunk.

5. ábra. Inflációs hatástól megtisztított éves változások főtemakörönként (1991–2013)

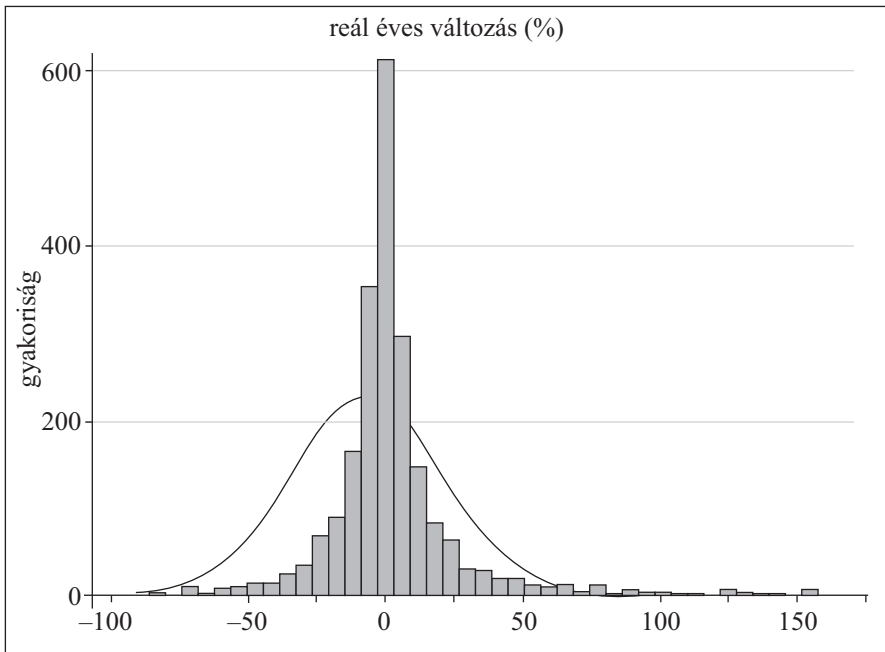


A rendszerváltás utáni adatokat vizsgálva megállapítottuk, hogy a 2013-ig terjedő időszakban érvényesült a megszakított egyensúly (5. ábra).

Az ábrán megfigyelhető, hogy az éves változások döntő többsége csekély mértékű volt. E változatlan áras adatok tükrében elvethető az inkrementalizmus tézise, ugyanis a változások gyakorisága nem csökken ezek nagyságának növekedésével. Az adatokban mélyebbre ásva megállapítható, hogy a kiadási tényadatok közpolitikai területenkénti változásában két időszak különíthető el. Az első évtizedre nagyobb átlagos kurtózis volt jellemző, mint a második évtizedre, miközben az időszakokon belül, 1992–2000 között a szórás jelentős volt, ami jelentősen lecsökkent 2001–2013 között (a jelenség lehetséges okaira a 16. fejezetben, *Sebők Miklós – Berki Tamás: Inkrementalizmus és megszakított egyensúly a magyar költségvetés teljesülésében (1991–2013)* tanulmányában visszatérünk).

Egy másik tanulmányban a magyar politikai rezsimek változásának hatását vizsgáltuk a költségvetési adatok megszakítottságára 1868 és 2013 között (Sebők és Berki, 2018). Mint a 6. ábrán látható, e hosszabb, a politikai rendszerek tekintetében változatosabb időszak esetében a költségvetési főtémakörönként vett éves változások eloszlása arányaiban még távolabb van a normál eloszlástól, mint ahogy azt a demokratikus időszak esetében láttuk. Összességében tehát megállapítható, hogy a költségvetések „általános empirikus törvénye” a magyar költségvetések esetében is és hosszabb távon is érvényesül.

6. ábra. Inflációs hatástól megtisztított éves változások főtémakörönként (1868–2013)



Összegzés

A fejezetben bemutatjuk a magyar CAP-kutatás költségvetési adatbázisát, valamint az ennek alapján kirajzolódó legfontosabb költségvetési trendeket és kutatási eredményeket. Az adatbázist két hullámban hoztuk létre és e kötet megjelenése idején az 1868 és 2013 közötti időszakot öleli fel. Egyaránt kitér a költségvetési törvényekben rögzített tervezési, valamint a zárszámadásokban bemutatott tényadatokra.

Az adatbázisban a kiadási előirányzatok neve és összege mellett számos további változó is segíti a kutatók munkáját. Ezek közül a CAP-projekt számára a legfontosabb az egyes költségvetési sorok közpolitikai területét jelölő főtemakör-kód. Ennek kiosztását a megfigyelések több tízezres számára tekintettel automatizáltan, egy szótáralapú gépi megoldás segítségével osztottuk ki.

Adatbázisunk alapján a költségvetések több szempontból is elemezhetőek. Az adott terület intézményrendszerének kiterjedtségét jól jelzi, hogy hány költségvetési sor tartozik hozzá. E tekintetben több mint húsz év távlatában az éलोvas a kormányzati működés, amelyet az igazságügy, illetve az oktatáspolitiká követ. A költségvetés a legtöbbet mindemellett a szociálpolitikára költi, míg a további jelentős területek között megtaláljuk a gazdaságpolitikát és az egészségügyet.

A fejezetben röviden bemutatjuk az inkrementalizmus és a megszakított egyensúly vizsgálatában elért eredményeinket is. Megállapítottuk, hogy a megszakított egyensúly mind a demokratikus periódus, mind az 1990 előtti politikai rendszerek kapcsán érvényesült. Minél hosszabb időszakot nézünk, e megszakítottság értéke nő, ami összességében összhangban van az összehasonlító vizsgálatok által feltárt általános költségvetési törvénnyel.

E rövid áttekintés természetesen csak egy ízelítőt adott abból, hogy milyen kutatási kérdések vizsgálatánál lehet haszonnal építeni költségvetési adatbázisunkra. Mint említettük, e kötetben a *19. fejezet* bővebben is bemutatja a rendszerváltási utáni magyar költségvetési dinamika kapcsán elért eredményeinket. Az inkrementalizmus és a megszakított egyensúly jellemzőinek vizsgálata mellett ugyanakkor számos alternatív kutatási kérdés is vizsgálható adataink segítségével. Reményeink szerint így a létrehozott adatbázis (és esetleges későbbi időbeli kiterjesztései) hozzájárulhatnak a magyar és összehasonlító költségvetési kutatások fejlődéséhez.