

P. Kiss Gábor–Szemere Róbert: Almát körtével? Mérlegen a visegrádi országok állami kiadása*

A cikkben Magyarország és a három másik visegrádi ország átlagos kiadását hasonlítjuk össze. Hazánkban e kiadás a GDP 10 százalékával magasabb, de ennek egynegyede a magasabb kamatkiadással, egyharmada pedig olyan bevételi tényezőkkel magyarázható, amelyek egyidejűleg növelik meg a bevételi és kiadási oldalt. E bevételi tényezők a deficit szempontjából semleges hatásúak, de a kiadási szintek összevetését torzítják, így például az egyes országokban nagyon eltérő az állami kiadások adóterhelése, a kiadások fedezetéül beszédett ár- és díjbevételek, és az EU-tól származó, költségvetésen átfolyó támogatás nagysága. A fennmaradó 4 százalékpontos különbség kétharmada a lakosság pénzbeni transfereinek (nyugdíj, családtámogatás) esetében jelentkezik. Többet költünk a közszolgáltatásokra és gazdasági támogatásokra, de kevesebbet az egészségügyi intézmények működési és fejlesztési kiadásaira.

BEVEZETÉS

Ha valaki össze nem vethető dolgokat hasonlít egymáshoz, azt mondják, hogy almát hasonlít körtéhez. Bár meglepőnek tűnik, de az egyes országok GDP-arányos államháztartási kiadása is ilyen, össze nem vethető kategória. Cikkünkben négy visegrádi ország, a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia 2007. évi kiadásait tesszük – amennyire lehetséges – összehasonlíthatóvá, illetve áttekintjük azt, hogy az eltérést milyen tényezők magyarázzák. Elemzésünkben azért a 2007-es év kiadásait hasonlítjuk össze, mert ez az utolsó év, amelyre kellően részletes adataink vannak mindegyik vizsgált országra.

Az államháztartási kiadások összehasonlíthatóságát több tényező is nehezíti. Cikkünkben csak azon tényezőkkel foglalkozunk, amelyek a deficitet nem érintik, mivel azonos mértékben hatnak a bevételi és kiadási szintre. Jellemző példa a nyugdíj adóztatása, ami egyidejűleg növeli a bevételt és kiadást, és akadályozza az összehasonlítást azokkal – a többségben levő – országokkal, ahol a nyugdíj nem adózik. Másik példa, hogy azokban az országokban, ahol magasabb a jövedelmek adó- és járulékkerhelése, ott az állami foglalkoztatottak adóterhelése is hozzájárulhat a magasabb kiadási szinthez az állam mint munkáltató által fizetett járulékokon keresztül. Ehhez hasonlóan a magasabb áfakulcs annak ellenére növelheti az állami fogyasztási és beruházási kiadásokat, hogy az államháztartási egyenlegre nincs hatással, mivel az eredeti korrigálatlan adatok nem konszolidálják az államháztartás által fizetett fogyasztási adókat sem. Ezekben az esetekben gyakorlatilag az állam egyik zsebéből a másikba teszi a pénzt. Sőt

egy, a többi országnál magasabb áfa- és jövedékiadó-kulcs esetén az állami transferek és a közszféra béreinek elköltésekor másodlagos hatásként több adóbevételek folyik be a költségvetésbe. Az adóztatási különbségek hatásának kiszűrésében P. Kiss–Jędrzejowicz–Jirsákova (2009) számításaira támaszkodtunk, amelyeknek záró éve 2007. Az így korrigált kiadást és annak szerkezetét több keresztmetszetben is összevetjük. Egyrészt a korrigált magyar kiadásokat összehasonlítjuk a másik 3 visegrádi ország átlagával, másrészt az országokat egyenként is összevetjük. A kétlépcsős megközelítésre azért van szükség, mert – különös tekintettel az összehasonlított országok alacsony számára – már egy kiugró érték is jelentősen torzíthatja az átlagot.

Nem foglalkozunk ugyanakkor azon tényezőkkel amelyek egyidejűleg okozzák a kiadások és a deficit átmeneti ingadozását. Ilyen tényező a gazdasági ciklus, amely a kiadási oldalon automatikusan hat a munkanélküli-támogatásra és a bérnövekedéshez indexált nyugdíjkiadásra, becslésünk szerint ugyanakkor a ciklus 2007-es hatása e tételeknél elhanyagolható volt. Ennél potenciálisan nagyobb hatású lehet a kreatív könyvelés hatása, amelynek célja a kiadások átmeneti csökkentésén keresztül a deficit befolyásolása, azonban ennek teljes körű felmérésére nem vállalkozik cikkünk.¹

Az államháztartási kiadások az állam ráfordításait (input) mutatják, de nem hordoznak arra vonatkozóan információt, hogy e ráfordítással milyen eredményt (output, outcome) értek el. Ez ugyanis a kiadás nagyságán túlmenően attól is függ, hogy milyen módon, milyen ösztönzőkkel használják fel. Így

* A szerzők köszönetet mondanak Pavla Netusilovának értékes segítségéért, Antal Juditnak, Hoffmann Mihálynak és az MNB-ben tartott vita résztvevőinek hasznos észrevételeikért. A cikk a szerzők véleményét tükrözi, az esetleges hibákért is őket terheli a felelősség.

¹ Például egyes közlekedési vállalatokat az állam folyamatosan alulfinanszíroz, majd időnként rendezzi felhalmozódott adósságaikat. 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 kamat hosszú időszakon keresztül emeli a folyó kiadásokat.

például, hogyan ösztönöz a jobb teljesítményre az állami bérrendszer, vagy az ellátó intézmények között hogyan osztják el a forrásokat. Összehasonlításunk ezekre a szempontokra nem fog kitérni, mert az eredmény közvetlenül nem mérhető, és a kiadások hatékonyságának és célzottságának vizsgálata túlmutatna elemzésünk keretein.

AZ ÖSSZEHASONLÍTHATÓ KIADÁSI SZINT

A továbbiakban az Eurostat által közölt 2007. évi kiadási szintek korrekciójával foglalkozunk, felhasználva P. Kiss-Jędrzejowicz-Jirsákova (2009) eredményeit.

AZ ALAPKORREKCIÓK

Az alapkorrrekciók során az eredeti kiadási szintekből levonjuk a részben az államadósság nagysága, részben az ezzel szintén összefüggő kockázati prémium által meghatározott kamatkiadásokat. Ezt követően korrigálunk az „állam helyett” a munkáltatók által fizetett táppénzzel és azon családi adókedvezményekkel, amelyek hasonlóak a kiadásokhoz. Végül levonjuk az állami kiadások elsődleges adótartalmát, azaz azon állami kiadásokat, amelyeket az állam saját magának fizet. Így jutunk el a nettó elsődleges kiadásokhoz.

Kiindulásképp levonjuk a kiadások közül a kamatkiadást, így az elsődleges kiadás kategóriájához jutunk. A kamatkiadás annyiban zavarja az összehasonlítást, hogy nem a fiskális politika döntéseitől, hanem jórészt a múltban felhalmozott adósságtól függ, továbbá a kamatokban foglalt inflációs kompenzáció, valamint az adósság denominációja (deviza versus hazai fizetőeszköz) is befolyásolja. 2007-ben a magyar kamatkiadások a GDP 2,4 százalékával voltak magasabbak a többi visegrádi ország átlagánál. Az eltérés 2/3-át a magasabb adósságszint, 1/3-át pedig a magasabb hozamok magyarázták. Mivel adósságunk valószínűleg lassabban konvergál majd a visegrádi országok átlagához, ezért a magasabb kamatkiadást más tételeknél kell ellensúlyozni. A fiskális politikának abban van mozgástere, hogy ezt milyen kiadások visszafogásával, vagy bevételek emelésével éri el.

Második lépésként két bevételt és kiadást egyidejűleg érintő korrekciót hajtunk végre (P. Kiss-Jędrzejowicz-Jirsákova, 2009). Egyrészt Szlovákia esetében bevételecsökkentő tétel helyett kiadásnak tekintjük a jövedelemadó azon családi kedvezményét, amely olyan transzfernek felel meg, amelynek a bevételi oldalhoz semmi köze, mivel az aktuális adókötelezettségtől független. Ez azt jelenti, hogy az adó akár negatív is lehet, ami az adókötelezettségtől függő adókedvezmény esetében nem képzelhető el. Másrészt kiadásként és egyidejűleg bevételként (bruttó módon) elszámoljuk a táppénz munkáltató által fizetett részét, amit felfoghatunk úgy, hogy az állam helyett fizet a munkáltató. Ezért ezzel egyenértékű lenne, ha az állam fizetné a táppénznek ezt a részét is a munkáltatótól erre a célra beszedett adóból.

Harmadik lépésként (P. Kiss-Jędrzejowicz-Jirsákova, 2009 alapján) levonjuk a korrigált elsődleges kiadásból az államháztartási kiadások adótartalmát, nevezetesen a bérek és egyes transzfernek után fizetett jövedelemadót és járulékot, azaz a közvetlen adókat, továbbá az államháztartás beruházási kiadása valamint áru- és szolgáltatásvásárlása után fizetett közvetett adókat, azaz az áfát, a jövedéki és regisztrációs adót. Mindezt tekinthetjük úgy, hogy az állam az egyik zsebéből a másikba teszi a pénzt. Azokban az országokban, ahol a kulcsok alacsonyabbak, az állam által „saját magának befizetett adó” – így az összbevétel és összkiadás – is alacsonyabb. Amíg a teljes GDP-arányos kiadás terén Magyarország 10,1 százalékponttal volt magasabb a 3 visegrádi ország (V3) átlagánál, addig az elsődleges kiadás szintjén az eltérés 7,7 százalékpont, az adótartalommal nettózott kiadásnál pedig 5,7 százalékpont. Az eltérő adótartalom 1,7 százalékpontot, míg a negatív adóval, valamint táppénzzel történő korrekció 0,3 százalékpontot magyaráz az elsődleges kiadások közötti különbségből (lásd 1. táblázat).

Érdeemes egy pillantást vetni arra, hogy mi áll az 1,7 százalékponttal magasabb adótartalom hátterében. A magyarázat érdekében kettéválasztjuk azt a hatást, hogy az egyes országokban más az adóalap (bér, dologi, beruházási kiadás, egyes transzfernek) és más az arra jutó effektív adóterhelés (adó osztva ezzel az adóalappal).

1. táblázat

Az alapkorrrekció három lépése

2007 (a GDP százalékában)	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
1. ESA-kiadás	34,6	42,0	42,6	39,7	49,8	10,1
2. Kamatkiadás korrekciója	-1,4	-2,4	-1,1	-1,6	-4,0	-2,4
3. Elsődleges kiadás (1-2)	33,2	39,6	41,5	38,1	45,8	7,7
4. Korrekció negatív adóval, táppénzzel	0,9	0,2	0,1	0,4	0,1	-0,3
5. Kiadás adó- és járuléktartalmának korrekciója	-3,6	-7,7	-6,1	-5,8	-7,5	-1,7
6. Nettó elsődleges kiadás (3+4+5)	30,5	32,1	35,5	32,7	38,4	5,7

2. táblázat
Az elsődleges adókorrekciók felbontása adókulcs- és adóalapphatásra

2007 (a GDP százalékában)	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
1. Adóalap	13,2	33,2	19,3	21,9	21,3	-0,6
2. Effektív adókulcs %	27,6	23,3	31,4	26,6	35,2	8,7
3. Kiadás elsődleges adó- és járuléktartalma (1*2)	3,6	7,7	6,1	5,8	7,5	1,7
3/a. Kiadás adó és járuléktartalma V3 átlagos adókulcs esetén	3,5	8,8	5,1	5,8	5,7	-0,2
3/b. Kiadás adó és járuléktartalma V3 átlagos adóalap esetén	6,0	5,1	6,9	5,8	7,7	1,9

Magyarországon az adóalap 0,6 százalékkal alacsonyabb a V3 átlagánál, az adótartalom eltérését tehát kizárólag a magasabb effektív adókulcs magyarázza. Megvizsgáltuk, hogy mekkora lenne az egyes országokban az elsődleges kiadás után fizetett adó, ha minden országban a V3 átlagos effektív adóalap érvényesülne, és eltérés csak az adóterhelésben maradna fenn. Ezzel analóg módon azt is megvizsgáltuk, mekkora lenne az adótartalom az egyes országokban, ha az adóterhelés lenne azonos és csak az adóalapok térnének el (2. táblázat).

A probléma az, hogy V3 átlagával történő számítás elfedi azt a kiugró adóalapot, amely Lengyelországban figyelhető meg. Ennek az az oka, hogy amíg a többi országban a nyugdíjkifizetést nem terheli adó és járulék, addig Lengyelországban a nyugdíjak után a GDP 2 százalékát meghaladó közterhet fizetnek be. Mivel mindez a V3-átlagot is torzítja, ezért országként is megvizsgálható a különbség. Így például az elsődleges kiadások után fizetett adó csaknem a GDP 4 százalékával magasabb hazánkban, mint Szlovákiában. E különbségből az effektív adóterhelés különbsége 1,6 százalékpontot, az adóalap eltérése 2,3 százalékpontot magyaráz. Más szóval ez azt jelenti, hogy hazánkban egy szlovák adóterhelés mellett a GDP-arányos kiadások 1,6 százalékponttal lennének alacsonyabbak.

A KIEGÉSZÍTŐ KORREKCIÓK

A korrekciók első három lépésével tehát eljutottunk a nettó elsődleges kiadás kategóriájához. Az 1. táblázatban szereplő eredmények azonban még mindig nem vehetőek közvetlenül össze. Három további kiegészítő korrekcióra van szükség, amelyek csak bizonyos feltételezések mellett érvényesek, illetve az előzőeknél nehezebben számszerűsíthetők.

Egyrészt érdemes figyelembe venni, hogy az állami kiadásoknak további, áttételes hatása is van az adóbevételekre (P. Kiss–Jędrzejowicz–Jirsákova, 2009). A lakosság rendelkezésre álló jövedelmének ugyanis része az államháztartási alkalmazottak bére és a lakossági transzferek. Ennek túlnyomó részét a lakosság elfogyasztja, és ezután fogyasztási adókat fizet. Ha a lakosság teljes államtól származó jövedelmét elfogyasztja, akkor ez az adótartalom hazánkban a GDP 0,4 százalékával haladja meg a V3 átlagát (3. táblázat).² Ennek hátterében a csaknem 4 százalékponttal magasabb adóalap, vagyis a magasabb államháztartási kiadás (bér és transzfer) áll. A másik oldalról viszont a tanulmány számításainál alapul vett fogyasztásiadókulcs hazánkban több mint 1 százalékponttal alacsonyabb, mint a V3 átlaga. Összességében tehát mind az elsődleges, mind az áttételes – lakossági fogyasztáson keresztül je-

3. táblázat
Az áttételes adókorrekciók felbontása adókulcs- és adóalapphatásra

2007	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
1. Adóalap	15,6	18,1	16,1	16,6	20,4	3,8
2. Effektív adókulcs %	14,1	18,7	12,7	15,1	14,0	-1,1
3. Kiadás másodlagos adó- és járuléktartalma (1*2)	2,2	3,4	2,0	2,5	3,0	0,4
3/a. V3 átlagos adókulcs esetén	2,4	2,7	2,4	2,5	3,1	0,6
3/b. V3 átlagos adóalap esetén	2,3	3,1	2,1	2,5	2,3	-0,2

² Amennyiben minden országban csak az állami jövedelem 90 százalékát fogyasztja el a lakosság, akkor a különbség a GDP 0,4 százalékáról csupán 0,36 százalékra csökken. Amennyiben azonban a V3 átlaga lenne 90 százalék, miközben Magyarország esetében maradna 100 százalék, akkor a különbség a GDP 0,15 százaléka lenne.

4. táblázat

A kiegészítő korrekció három lépése³

2007 (a GDP százalékában)	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
6. Nettó elsődleges kiadás	30,5	32,1	35,5	32,7	38,4	5,7
7. Kiadás áttételes adótartalmának korrekciója	-2,2	-3,4	-2,0	-2,5	-3,0	-0,4
8. Nettó EU-forrás korrekciója	0,4	0,0	0,0	0,1	-0,2	-0,3
9. Ár- és díjbevételek korrekciója	-1,0	-2,5	-2,7	-2,1	-2,9	-0,8
10. Korrigált nettó elsődleges kiadás (6+7+8+9)	27,7	26,2	30,8	28,2	32,4	4,1

lentkező – adótartalom magasabb Magyarországon a többi vegrádi ország átlagánál. Az eltérést azonban az elsődleges adótartalom esetében a magasabb adókulcs, míg az áttételes kiadásoknál a magasabb adóalap magyarázza. A látszólagos ellentmondást az okozza, hogy míg az elsődleges adókon belül meghatározóak a bérhez köthető adók és járulékok, és Magyarországon a többi régiós országnál magasabb a jövedelmek effektív adóterhelése, addig az áttételes – azaz fogyasztáson keresztül megvalósuló – adóknál a hasonló kulcsok ellenére a Magyarországon magasabb adóelkerülés miatt alacsonyabbak az effektív kulcsok.

A másik összehasonlítást akadályozó tényező az EU-elszámolások hatása. A kiadási oldalon megjelenő, az EU költségvetéséhez történő hozzájárulás a GDP arányában kisebb mértékben tér el az egyes országok között. Nagyobb különbséget jelent az EU-bevételekkel fedezett kiadás eltérése. Abban az esetben lehet indokolt ennek korrekciója, ha az EU-bevételekkel fedezett kiadásokat addicionálisnak, vagyis automatikus többletkiadásnak tekintjük és nem egy saját forrásból történő kiadást váltanak ki⁴. Az államháztartáson átfolyó EU-bevételek eltérésének részben az az oka, hogy az egyes országokban az EU-bevételek máshogyan oszlanak meg a magánszektor és az államháztartás között, és a magánszektor támogatásait gyakran közvetlenül az állam közbeiktatása nélkül kapja meg. Ilyen értelemben ugyanakkora EU-bevételből az egyik országban állami kiadasként esetleg kevés jelenik meg, míg a másik országban jóval több. Ennek korrekciója érdekében az EU költségvetésébe történő befizetés és az onnan származó bevételek különbségével is korrigáljuk a nettó elsődleges kiadást. Hazánkban a nettó EU-bevétel a GDP 0,3 százalékaival haladja meg a V3 átlagát, így a kiadás eltéréséből ennyit magyaráz (4. táblázat).

Végül, de nem utolsósorban az államháztartás által egyes állami szolgáltatások után beszedett ár- és díjbevételek nagysága is

eltér, a kiadást ezzel is indokolt korrigálni, így a korrigált kiadások között csak a nettó – azaz bevételekkel nem fedezett kiadások szerepelnek. Ebben az esetben arról van szó, hogy a kiadások egy részével egyértelműen szembeállítható az igénybevevők általi közvetlen befizetés. Ez azonban nemcsak attól függ, hogy a szolgáltatások mekkora körében milyen árat fizetnek meg, hanem attól is, hogy az intézményeknek mely köre van statisztikai értelemben a kormányzati szektoron belül, és mely köre van a kormányzati szektoron kívül elszámolva.

Vegyük például a MÁV esetét. A vasút működési és beruházási kiadásai, valamint árbevétele államháztartáson kívül jelennek meg, a költségvetési kiadások közé csak a támogatása kerül be, ami valamilyen mértékben fedezi a MÁV-kiadások és -bevételek különbségét. Mivel a MÁV egy része (a személyszállítással foglalkozó MÁV-start) 2007 II. félévétől bekerült a statisztikai értelemben vett kormányzati szektorba, kiadásai és bevételei bruttó módon jelentek meg az elszámolások között. Ez azt jelenti, hogy ha a kiadásokat nem csökkentjük az ár- és díjbevételekkel, akkor az idősor sem lesz összehasonlítható, de a többi ország kiadása sem, ahol a vasút nem része a kormányzati szektornak.

Másik példa az egészségügyi és oktatási intézmények elszámolása. Hazánkban az ilyen intézmények nagyrészt a kormányzati szektorhoz tartoznak, így összes kiadásuk és ár- és díjbevételekük is bruttó módon szerepel az elszámolásokban. Ezzel szemben más országokban magasabb a kormányzati szektoron kívül kezelt (pl. nonprofit, egyházi stb.) intézmények aránya, ezek a költségvetésben csak nettó módon, állami támogatásuk mértékéig jelennek meg. Ahhoz, hogy ezt a torzító hatást kiszűrjük, minden ár- és díjbevételel nettózzuk a kiadási oldalt (úgy teszünk, mintha minden intézmény kormányzati szektoron kívül lenne).⁵ Magyarországon az ár- és díjbevételek nagysága a GDP 0,8 százalékaival haladja meg a V3 átlagát.

³ A táblázaton belüli sorszámozás az 1. táblázat folytatása, mivel az alapkorrekciók végeredménye a kiegészítő korrekciók kiindulópontja.

⁴ Ez a feltételezés nem biztos, hogy teljesül, hiszen miközben az EU források fokozatosan növekednek, addig egyik országban sem haladja meg a tőkekiadás a korábbi évek átlagát.

⁵ Ez a technikai feltételezés mindenképpen érvényesül, tehát ez a korrekció nagyon közel áll az alapkorrekciókhoz.

Összességében tehát a nem korrigált kiadásoknál meglévő 10,1 százalékpontos magyar kiadási többletből az alapkorrigeciók elvégzése után 5,7 százalékpont marad, míg ha elvégezzük a kiegészítő korrigeciókat is, a régiós átlaghoz viszonyított magyar többletkiadás 4,1 százalékpont lesz (4. táblázat). Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy míg az alapkorrigeciók egyértelmű módon elvégezhetőek, addig a kiegészítő korrigeciók csak bizonyos feltételezések mellett érvényesülnek. Kérdés, hogyan értelmezhető ez az eltérés. E különbség felfogható úgy is, hogy amennyiben elsődleges kiadásunkat olyan módon csökkentjük a V3 átlagára, hogy figyelembe vesszük az ár- és díjbevételek, valamint az EU-források felhasználása alapján indokolható különbségeket, akkor nettó értelemben (figyelembe véve a közvetlenül és áttételesen kieső adóbevételeket) a deficit a GDP 4,1 százalékával csökkenthető.⁶

AZ ÖSSZEHASONLÍTHATÓ KIADÁSI SZERKEZET – MŰKÖDÉSRE, TRANSZFEREKRE VAGY BERUHÁZÁSRA KÖLTÜNK?

Mindaddig azt feltételeztük, hogy a vizsgált visegrádi országok 2007. évi átlagos korrigált elsődleges kiadása megfelelő viszonyítási alap Magyarország számára. Érdekes azonban részletesebben szemügyre venni a kiadási szerkezet eltérése-

it. Amint a bevezetésben említettük, a ciklus kiadási oldalra gyakorolt hatását illetően a 2007-es év megfelelő választás, azonban nem vizsgáltuk meg, hogy például a tőkekiadások ingadozása nem torzítja-e az összehasonlítást. A kiadási szerkezet tanulmányozása annál is inkább indokolt lehet, mert az eddigiekben javasolt korrigeciók hatására valószínűleg árnyaltabb kép alakulhat ki nemcsak a kiadási szint, hanem a kiadási szerkezet tekintetében is. A következőkben a javasolt korrigeciók kiadási szerkezetre gyakorolt hatását nézzük meg, az EU-elszámolások kivételével. Az EU-tól kapott támogatások szétbontása ugyanis nem végezhető el megbízható módon tőke és folyó tételekre. Az egyszerűség kedvéért az államháztartás által kapott teljes tőketranszferet vizsgáljuk (aminek része az EU-támogatásból tőketranszfernek tekintett rész is).

A továbbiakban az elsődleges kiadási szerkezetet viszonylag összehasonlítva vizsgáljuk (5. táblázat). Először is a bér- és dologi kiadásokat együttesen vesszük, hiszen ezen a működési kiadási körön belül esetleges, hogy melyik országban milyen mértékű a korábbi állami alkalmazottak (pl. technikai személyzet) „kiszervezése” és dologi kiadáson keresztül történő finanszírozása.

Az ESA működési kiadást indokolta a piaci termelőknél keresztül nyújtott jóléti kiadással összehasonlítva vizsgálni, mert az ál-

5. táblázat

Közgazdasági csoportosítás

2007 (a GDP százalékában) eredeti adatok	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
1. Elsődleges kiadás = 2+3+4+5	33,2	39,6	41,5	38,1	45,8	7,7
2. Természetbeni juttatás = 2a.+ 2b.	15,9	17,6	19,1	17,5	21,1	3,6
2 a. Működési (bér és dologi) kiadás	11,4	15,6	13,8	13,6	18,2	4,6
2 b. Jóléti kiadás piaci termelőn keresztül	4,5	2,0	5,3	3,9	2,9	-1,0
3. Vállalati és egyéb támogatás	2,8	2,8	3,2	2,9	4,0	1,1
4. Pénzbeni lakossági transzfer	11,6	14,2	12,9	12,9	15,2	2,3
5. Tőkekiadás	3,0	4,8	6,3	4,7	5,5	0,8

2007 (a GDP százalékában) korrigált adatok	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
1. Elsődleges korrigált kiadás = +2+3+4+5+6	27,7	26,2	30,8	28,2	32,4	4,1
2. Természetbeni juttatás – árbevétel, közv. és áttételes adó	11,1	9,1	10,7	10,3	10,7	0,4
3. Vállalati és egyéb támogatás	2,8	2,8	3,2	2,9	4,0	1,1
4. Pénzbeni lakossági transzfer – közvetlen és áttételes adó	10,9	8,9	11,4	10,4	12,9	2,5
5. Tőkekiadás – közvetlen adótartalom	2,4	4,6	4,6	3,9	4,1	0,2
6. Torzítás (pl. EU-elszámolás miatt) = +1-2-3-4-5	0,5	0,9	0,9	0,8	0,7	-0,1

⁶ Magyarországnak ugyanakkor a magasabb adósság és kamatkiadás miatt tartósan nagyobb elsődleges többletet kell elérnie, mint a többi vizsgált visegrádi országnak.

lamháztartáson belül és kívül klasszifikált intézmények aránya eltérő.⁷ E két tétel nagyjából a közösségi és lakossági juttatott fogyasztásnak felel meg, a táblában az egyszerűség kedvéért természetbeni juttatásnak nevezzük. E kategória a korrekciók előtt a GDP 3,6 százalékával magasabb hazánkban, mint a V3 átlagában. A korrekció során az elsődleges adótartalomhoz hasonlóan az ár- és díjbevételt is levonjuk a kiadásokból, majd a következő lépésként vonjuk össze a jóléti kiadást nyújtó szervezetek támogatásával. Annak érdekében, hogy az állami alkalmazottak fogyasztásának adóbevételekre gyakorolt hatását is kiszűrjük, ezt az összevont kiadást csökkentjük a fogyasztási adóknál jelentkező áttételes hatással. Ennek alapján hazánk így számolt kiadása csak a GDP 0,4 százalékával haladja meg a V3 átlagát.

A vállalati támogatásoknál a korrígálatlan és korrigált számok egyaránt 1,1 százalékpontos többletet mutatnak. Az eltérésekből azonban nem tudjuk, hogy mennyi magyarázható a közszolgáltatást ellátó, pl. közlekedési vállalatok finanszírozásával és mennyi a nem közszolgáltatást ellátó vállalatok támogatásával. Az előbbieket ugyanis – hasonlóságuk miatt – a természetbeni juttatásokkal összevontan kellene kimutatni.

A másik, jelentős különbséget magyarázó kiadási tétel a pénzbeni lakossági transzfer, ahol a korrígálatlan kiadás a GDP 2,3 százalékával haladja meg az átlagot. Ebben az esetben is először a közvetlen adótartalmat vonjuk le (ez Lengyelországnál jelentős), majd a transzferek elköltéséből származó fogyasztási adókat korrigáljuk. Ennél a kiadásnál a legnagyobb Magyarország eltérése az átlagtól, mivel a GDP 2,5 százalékával magasabb a korrigált transzfer.

Az eltérés utolsó tényezője a tőkekiadás, ami csekély részt magyaráz meg a teljes különbségből. Ezt a kiadást az elsődleges adótartalommal és az államháztartáson kívülről származó tőkefinanszírozásokkal korrigáljuk. Ez utóbbi bevétel finanszírozza az állami beruházásokat, ennek kiemelt része az EU-tól származó támogatás. Ha a korrigált tőkekiadást megnézzük, hazánk kiadása mindössze a GDP 0,2 százalékával magasabb a V3 átlagánál. Ennek hátterében többféle tényező állhat.⁸ Így például a beruházások és beruházási célú tőkefinanszírozások mellett vannak adósságot rendező tőkeinjekciók is. Ezek általában lökésszerűen, hazánkban leginkább választási években jelentkeznek.

AZ ÖSSZEHASONLÍTHATÓ KIADÁSI SZERKEZET – OKTATÁSRA, EGÉSZSÉGÜGYRE VAGY SZOCIÁLIS VÉDELEMRE KÖLTÜNK?

Eddig a kiadások szerkezetét úgynevezett közgazdasági bontásban vizsgáltuk. Amint említettük, az intézmények statisztikai besorolásától függően egy adott típusú jóléti kiadás vagy bér és dologi kiadás formájában, vagy támogatásként jelenik meg a kormányzati statisztikában. Ezt a fajta torzítást részben kezeli a kiadások funkcionális csoportosítása⁹, ami attól függetlenül mutatja ki például az oktatási vagy egészségügyi célú kiadásokat, hogy azokat bér és dologi kiadás vagy pedig támogatás formájában nyújtották. Annak köszönhetően, hogy a funkcionális csoportosításon belül a közgazdasági bontás is megmarad, ezért a bérek elsődleges és áttételes, valamint a dologi kiadás elsődleges adótartalmával a funkcionális bontásban is tudunk korrigálni. Mivel azonban az ár- és díjbevételek ebben a csoportosításban nem érhetőek el minden ország esetében, ezért ez az összehasonlítás kevésbé pontos (6. táblázat).

Az **általános közszolgáltatásoknál** jelentkezik a legnagyobb – csaknem 5 százalékpontos – különbség a korrígálatlan adatok alapján a Magyarország és V3 között. A korrekció viszont ennél a funkcionál a legnagyobb, amelynek következtében a különbség 2/3-a eltűnik. Ennek legfőbb magyarázata, hogy az általunk kiszűrt kamatkidadás ennek a funkciónak a része. A másik magyarázat az, hogy e funkció elsődleges kiadásain belül meghatározóak a bérkiadások, ahol mint a funkcionális osztályozásnál megmutattuk, jelentős eltéréseket okoz az eltérő adókulcs.

A fennmaradó 1,6 százalékpontos különbséget részben indokolhatja az ár és díjbevételek eltérő mértéke, azonban ennek pontos hatását a V3 adatai nélkül nem tudjuk megállapítani. Magyarországon e díjbevételek meghaladják a GDP 1 százalékát, amennyiben ez magasabb, mint a V3 átlaga, akkor ez részben magyarázza 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 második legnagyobb a népesség arányában az önkormányzatok száma, vagyis az átlagos önkormányzati méret kicsi (Dabla–Norris–

⁷ Ez a korábban említett probléma ahhoz vezet, hogy egyes országokban (lásd 4. táblázat) az ár- és díjbevétel magasabb (pl. hazánkban), másutt alacsonyabb (pl. Szlovákiában). Ahol ez a bevétel alacsonyabb, ott feltehetően több államháztartáson kívüli intézményt kell finanszírozni, és ennek jelentős része a piaci termelőkön keresztül nyújtott jóléti kiadásokonban valósul meg. E finanszírozás kisebb része a vállalati támogatásoknál jelenhet meg, pl. a közlekedési vállalatok támogatásaként.

⁸ Figyelembe kell ugyanakkor venni a beruházások szintjét is. Míg a V3-ban a 2007-es beruházások átlagosan megegyeztek a 2004–2006-os átlagos szinttel, addig Magyarországon 0,4 százalékponttal alacsonyabbak voltak. Ha Magyarországon is „átlagos év” lett volna, a 0,2 százalékpont helyett 0,6 százalékpont lehetett volna az eltérés.

⁹ Classification of the functions of government (COFOG).

6. táblázat
Funkcionális csoportosítás

(korrigálatlan és korrigált adatok)

2007 (a GDP százalékában) eredeti adatok	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
Általános közszolgáltatások	3,7	5,5	4,4	4,5	9,4	4,9
Védelem	1,5	1,4	1,2	1,4	1,3	-0,1
Közrend, közbiztonság	2,0	1,8	2,1	2,0	2,0	0,0
Gazdasági tevékenységek	4,3	4,6	6,9	5,3	6,6	1,3
Környezetvédelem	0,6	0,6	1,0	0,7	0,7	0,0
Lakásügyek és kommunális szolg.	0,8	1,1	1,1	1,0	1,0	0,0
Egészségügy	6,5	4,6	7,1	6,1	4,9	-1,2
Szabadidő, kulturális, és vallási tevékenység	0,7	1,1	1,3	1,0	1,5	0,5
Oktatás	4,0	5,7	4,7	4,8	5,3	0,5
Szociális védelem	10,6	15,8	12,9	13,1	17,3	4,2

2007 (a GDP százalékában) korrigált adatok	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
Általános közszolgáltatások	1,5	2,4	2,3	2,1	3,6	1,5
Védelem	1,0	1,0	0,8	0,9	0,9	-0,1
Közrend, közbiztonság	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	-0,2
Gazdasági tevékenységek	3,9	4,2	6,0	4,7	5,7	1,0
Környezetvédelem	0,5	0,5	0,8	0,6	0,6	0,0
Lakásügyek és kommunális szolg.	0,7	0,9	1,0	0,9	0,8	0,0
Egészségügy	6,9	4,0	7,0	6,0	3,9	-2,1
Szabadidő, kulturális, és vallási tevékenység	0,5	0,9	1,1	0,8	1,1	0,3
Oktatás	2,5	3,8	2,7	3,0	3,1	0,1
Szociális védelem	9,0	9,8	10,9	9,9	14,2	4,3

Wade, 2002). A közigazgatási létszám ugyanakkor az elmúlt időszak létszámleépítésének következtében nemzetközi összehasonlításban nem tekinthető magasnak. Az aktív korú népesség 4 százaléka dolgozik az államigazgatásban, ami kissé elmarad az európai uniós átlagtól, és a visegrádi országok közül is csak Lengyelországban alacsonyabb az adminisztrációban dolgozók aránya.

A **gazdasági tevékenységek** funkció esetében a korrigálatlan magyar kiadás a GDP 1,3 százalékával, a korrigált kiadás 1 százalékkal haladta meg a V3 átlagát. A funkción belül meghatározóak a fogyasztási és beruházási kiadások, 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 2/3-át a közlekedési kiadások je-

lentik, és Magyarország esetében itt jelennek meg a MÁV-nak juttatott transzferek is.

Az **egészségügyi kiadások** az egyetlen olyan funkció, amelyre jelentősen (a GDP 1,2 százalékával) kevesebbet költöttünk régiós társainknál. A korrekciók ráadásul csaknem megduplázzák ezt a különbséget. A különbség eltérően jelentkezik az egészségügy három dimenziójában. Egyrészt a gyógyszer támogatások hazánkban még kismértékben meghaladták a cseh és lengyel szintet. Másrészt a táppénz esetében, amennyiben korrekcióként figyelembe vesszük a munkáltató által fizetett részt is, akkor ennek GDP-arányos szintje Szlovákiában jelentősen meghaladja a többi régiós országét.¹⁰ A legnagyobb kiadást azonban az ellátórendszer működtetése és fejlesztése jelenti. Itt hazánk elmaradása a korrekciók után még inkább egyértelmű. Ennek egyik oka, hogy míg Lengyelországban és Magyarországon a GDP mintegy 1,5 százaléka

¹⁰ A korrigáltan adatok tehát megerősítik azt a több elemzésben szereplő állítást, hogy az egészségügy Magyarországon alulfinanszírozott, ami kedvezőtlen a hosszabb távú növekedési kilátások szempontjából, és ami az egyik oka lehet hazánk kedvezőtlen egészségügyi mutatóinak. Ugyanakkor az egészségügyi mutatókra hatással van az életmód, táplálkozási szokások is, amelyek vizsgálata nem képezheti elemzésünk részét.

az egészségügyben dolgozók bérjellegű ráfordítása, amely az elsődleges és áttételes adók levonása után a GDP 0,8, illetve 0,7 százalékára csökken, addig a Csehországban és Szlovákiában a bérkiadások aránya a GDP-nek alig 0,1–0,2 százaléka. 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. Ez az ár- és díjbevételek Magyarország esetében a GDP 0,6 százaléka, ami valószínűleg meghaladja a V3 átlagát. Ez azt jelenti, hogy az alulfinanszírozottság mértéke még nagyobb hazánkban. A működési kiadások alacsony szintje mellett a beruházások szintje már huzamosabb ideje túlzottan alacsony. A magyar egészségügyi infrastruktúra állapotával foglalkozó elemzések egyöntetűen az ellátórendszer alacsony színvonalát – leromlott infrastruktúra, elavult technika, magas amortizáltsági fok¹¹ – és az egészségügyi kapacitások elégtelenségét hangsúlyozzák (Papp–Eöry, 2004; Bondár, 2000; KSH, 2007). Az egészségügy területén mutatkozó tökehiányt¹² jól mutatja a népességszámra vetített magas technikai színvonalat képviselő orvostechikai eszközök (komputertomográf, MRI) alacsony száma is (forrás: OECD Health data, 2007). Papp–Eöry (2004) szerint csak a kórházi infrastruktúra (épületek, gépek, műszerek, közművek) korszerűsítéséhez mintegy a GDP 2 százalékát elérő egyszeri kiadásra lenne szükség.¹³

Az **oktatási funkció** esetében a GDP 0,5 százalékával haladja meg a magyar kiadás a V3 átlagát, de a korrekciót követően eltűnik ez a különbség. A funkción belül meghatározóak a bérjellegű ráfordítások és a korrekciók is ehhez a költséglelemhez köthetőek. Megjegyzendő, hogy hasonlóan az egészségügyhöz, Lengyelországban és Magyarországon számottevően meghaladja a bérjellegű kiadások korrigált szintje is a másik két országét, amit ebben az esetben is az eltérő intézményi struktúra, azaz az államháztartási alrendszeren kívüli intézmények eltérő aránya magyarázhat. Hazánkban az ár- és díjbevételek a GDP 0,4 százalékával növelik meg a bevételt és kiadást, vagyis ezt is figyelembe véve nettó módon nagy valószínűséggel kevesebbet költünk oktatásra, mint a V3 átlaga.

Magyarországon az oktatási intézmények kiadásai között elsősorban a folyó kiadások dominálnak, miközben a beruházások mindössze 5 százalék alatti részt képviselnek a teljes kiadásokon belül. A folyó kiadások között mintegy 85 százalékot tesz ki a bérek és járulékaik aránya.

A **szociális védelemre** a korrigálatlan adatok alapján 4,2 százalékponttal többet költött Magyarország a régiós átlagnál, és ez az eltérés a korrekciók után is fennmarad (4,3 százalék). A szociális védelem funkció tartalmazza a nyugdíj mellett a családtámogatásokat, valamint a munkanélküli-ellátásokat is.

A korrekciós tényezők közül mindegyik ország kiadási szintjét érinti a transzferek áttételes adóartalma, azaz a transzferek elköltésekor befizetett áfa és jövedéki adó, valamint a negatív adó. Értelemszerűen a korrekció során az áttételes adóval csökkentjük, míg a negatív adóval – azaz családoknak nyújtott adókedvezménnyel – növeljük Szlovákiában a korrigálatlan kiadási szintet. Lengyelországban – a régióban egyedülként – személyi jövedelemadó- és járulékfizetés terheli a nyugdíjkiadásokat, így a régiós országok közül Lengyelországban kiugróan magas mértékű a negatív korrekció.

A szociális védelem funkció esetében a V3 átlagától vett jelentős eltérésnek a 60 százaléka (GDP 2,5 százaléka) jelentkezik a lakossági pénzbeli transzferek formájában (5. sz. táblázat), ebből hazánkban egyrészt a nyugdíjkiadás magasabb a GDP 1,5 százalékával, másrészt pedig főleg a család- és gyermek támogatás haladja meg az átlagot. Az eltérés másik egyharmadát magyarázza a piaci termelőkön keresztül nyújtott magasabb jóléti kiadás, és kevesebb mint egytizedét a kormánzatnak a szociális védelemre fordított nagyobb működési kiadása.

A szociális védelem funkción belül mindegyik országban a nyugdíjkiadás a legnagyobb tétel, ezért érdemes részletesen is megvizsgálni, hogy milyen tényezők magyarázzák meg ennek eltéréseit.

A visegrádi országok közül Lengyelországban a nyugdíj adóköteles jövedelem, ezért csak a nyugdíjra fizetett személyi jövedelemadó és tb-járulék levonása után lehet összehasonlítani a négy ország nyugdíjkiadásait.¹⁴ A nyugdíj elsődleges adóartalmának levonása után is Lengyelországban volt a legmagasabb az 1 főre jutó nyugdíjkiadás a visegrádi országok közül. Tovább változik a kép, ha az elsődleges adók mellett levonjuk az áttételes adókat is. Az összes korrekció elvégzése után már Magyarországon a legnagyobb a nyugdíjkiadások GDP-arányos szintje (7. táblázat). A GDP-arányos nyugdíjkiadás három tényezőtől függ; a nyugdíjasok arányától, az egy főre jutó nyugdíjtól és az ország relatív fejlettségétől. Egyszerű kalkulációnk (lásd keretes írás) szerint

¹¹ „2006-ban az orvostechikai eszközök 69, a kórháztechnikai eszközök 70, a számítástechnikai eszközök 86 százaléka már nullára leíródott eszköz volt.” KSH (2007)

¹² A hazai és nemzetközi szakirodalom a tökeellátottság mérésére – más aggregáltabb képet mutató indikátorok hiányában – jellemzően az MRI- és CT-készülékek számát használja, amely proxy-változóként funkcionál.

¹³ Az egészségügyi beruházásoknál fontos figyelembe venni, hogy a 2007–2013-as uniós pénzügyi tervezési időszakban mintegy jelentős európai uniós fejlesztési forrás áll rendelkezésre az egészségügyi fejlesztésekre.

¹⁴ Elemzésünkben a nyugdíjkiadások között szerepelnek az öregségi nyugdíjak mellett a rokkantnyugdíjak és a hozzátartozói nyugdíjak is. Ezzel analóg módon vizsgáljuk a nyugdíjasok számát.

7. táblázat

A nyugdíjkiadás eltérése (2006)

GDP-arányos nyugdíjkiadás	SK	PL	CZ	V3	HU	HU-V3
Eredeti	7,3	12,4	8,4	9,4	10,0	0,6
Közvetlen adókkal korrigált	7,3	10,3	8,4	8,7	10,0	1,3
Korrigált	6,1	7,6	7,2	7,0	8,4	1,5

a magyarországi nyugdíjkiadás az elsősorban a régiós átlagot meghaladó 1 nyugdíjásra jutó nyugdíjkiadások miatt volt magasabb a többi visegrádi ország átlagánál, ugyanakkor

összehasonlítható szerkezetben a létszám is meghaladja a többi országét, míg az 1 főre jutó GDP mind a négy országban hasonló volt.

Keretes írás: A GDP-arányos nyugdíjat meghatározó tényezők

A GDP-arányos nyugdíjszintre ható tényezők felbonthatók:

$$\frac{P}{GDP} = \frac{NP * P}{N * GDP} = \frac{P}{N} * \frac{NP}{GDP} = \frac{P}{GDP} \cdot \frac{NP}{N}$$

ahol $\frac{P}{GDP}$ = GDP-arányos nyugdíjkiadás,

$$\frac{P}{NP} = 1 \text{ nyugdíjásra jutó nyugdíj (euro/év), } \frac{NP}{N} = \text{nyugdíjasok lakosságon}$$

belüli aránya, $\frac{GDP}{N} = 1 \text{ főre jutó GDP.}$

A GDP-arányos nyugdíjkiadások tehát az 1 főre jutó nyugdíjkiadások és az 1 főre jutó GDP hányadosaként állnak elő. Az 1 főre jutó nyugdíjkiadás pedig az 1 nyugdíjásra jutó nyugdíj és a nyugdíjasok lakosságon belüli arányának szorzata. Vizsgáljuk meg a tényezőket egyenként.

a) A nyugdíjasok aránya nehezen vethető össze, mert Magyarország, Szlovákia és Csehország esetében egy nyugdíjas kétféle ellátásban is részesülhet, pl. főellátásként öregségi nyugdíjban, kiegészítő ellátásként özvegyi nyugdíjban, míg Lengyelországban ez nem lehetséges, ott a nyugdíjasoknak választani kell a hozzátartozói és öregségi nyugdíj között. Erre az átfedésre hazánkban van egyértelmű adat, Szlovákia és Csehország esetében viszont nem állnak rendelkezésünkre ilyen adatok. Éppen ezért Lengyelország és az átfedés nélküli magyar adat (HU 1) hasonlítható jól össze, vagy pedig Szlovákia és Csehország az átfedéssel számolt magyar adattal (HU 2).

A nyugdíjasok népességen belüli arányát alapvetően három tényező határozza meg. Egyrészt az effektív öregségi nyugdíjbemeneteli kor – amit a nyugdíjkorhatár mellett jelentősen befolyásolhat az előrehozott nyugdíjbemenetel szabályozása – másrészt az ország korfája, végül a rokkant- és hozzátartozói nyugdíjakkal kapcsolatos jogszabályok. Az effektív nyugdíjbemeneteli kor mindegyik vizsgált országban 60 év körül volt, és az országok közti különbség nem volt számottevő. A korfát tekintve Csehországban és Magyarországon 20 százalék fölötti a 60 évesek aránya, míg Lengyelországban és Szlovákiában ez a mutató 17 százalék körül alakult. A nem öregségi nyugdíjasok arányát úgy hasonlítjuk össze az országok közt, hogy megnézzük, mennyivel haladja meg a nyugdíjasok száma a 60 év fölötti nyugdíjasok számát tekintettel arra, hogy mindegyik országban 60 év (+/- néhány hónap) az effektív nyugdíjbavonulási kor.

b) Az átfedés nélküli összehasonlítás alapján a magyar 1 főre jutó –elsődleges adótartalommal korrigált – nyugdíj euróban számolva meghaladja a lengyelt, az átfedéses összehasonlítás alapján viszont Csehországban a legmagasabb az 1 nyugdíjásra jutó nyugdíj.

Némileg csökken a különbség, ha az egy főre jutó kiadásokat vásárlóerő-paritáson számoljuk, azaz figyelembe vesszük az átlagos fogyasztói kosár árát. Ezzel a módszerrel egyúttal kiszűrjük az eltérő közvetett adók

	PL	HU 1*	HU 2*	CZ	SK
1. Nyugdíjasok népességen belüli aránya (%)	24,0	27,5	33,9	33,1	26,8
ezen belül (%)	öregségi nyugdíjas	61	75	61	63
	rokkantnyugdíjas	18	16	13	13
	hozzátartozói nyugdíjas	22	9	26	22
2. 60 év feletti aránya (%)	17,8	21,7	21,7	20,9	16,5
3. Különbség (1–2)	6,2	5,8	12,2	12,2	10,3

*A HU1 csak azokat a hozzátartozói nyugdíjasokat tartalmazza, akik a hozzátartozói nyugdíjat főellátásként kapják, míg a HU2-ben a kiegészítő ellátásokat kapók is szerepelnek. A HU1-et minden esetben csak Lengyelországgal, a HU2-t pedig a Csehországgal és Szlovákiával hasonlítjuk össze.

– áfa, jövedéki adó – hatását is. Vásárlóerő-paritáson számolva Lengyelország és Szlovákia nyugdíjfizetése 14, illetve 16 százalékkal marad el a magyartól az alacsonyabb árszint miatt. A cseh kiadás ugyanakkor a magasabb árszint miatt már csupán 4 százalékkal haladja meg a magyart.

c) A GDP-arányos nyugdíjkiadás és az 1 főre jutó GDP a képlet alapján úgy függ össze, hogy önmagában véve minél magasabb az utóbbi, annál alacsonyabb az előbbi. Az 1 főre jutó GDP Magyarországon 2006-ban nem tért el számottevően a többi visegrádi ország átlagától.

	PL	HU 1*	HU 2*	CZ	SK
P/NP	2,3	2,7	2,2	2,4	1,8
P/NP vásárlóerő paritáson	4,0	4,6	3,9	4,0	3,3
P/NP (HU = 100)	83	100	100	110	81
P/NP vásárlóerő paritáson	86	100	100	104	84

A KIADÁSI SZERKEZET KÉT ALTERNATÍV METSZETBEN

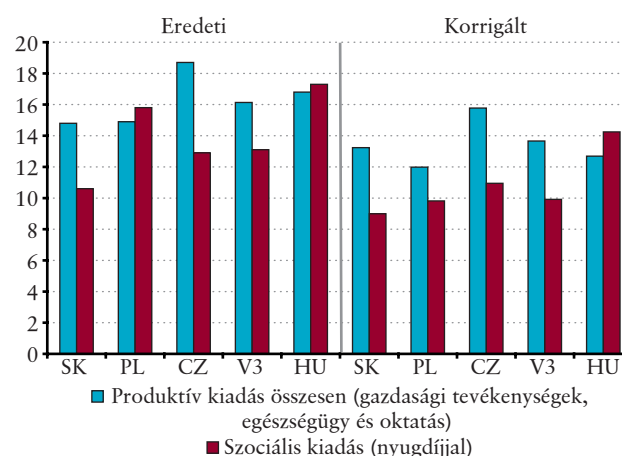
A kiadások nem csupán formájuk (közgazdasági csoportosítás) és céljuk (funkcionális csoportosítás) szerint oszthatók fel, hanem az irodalom más, alternatív felbontásokat is megvizsgált. Az egyik alternatív megközelítés (Kneller et al., 1999) a kiadásokat két csoportra osztja. A produktívnak minősített kiadások közé sorolható például az oktatás, egészségügy, közlekedés, míg a nem produktív kiadások közé a szociális kiadások és a nyugdíj. A produktív kiadások Magyarország kivételével az összes országban meghaladják a nem produktív (szociális) kiadásokat, az átlagos eltérés 4 százalékpont. Ezzel szemben Magyarországon a nem produktív kiadások szintje volt a magasabb. A korrigált adatok alapján a GDP-arányos produktív kiadások Magyarországon alacsonyabbak a régiós átlagnál is. Az eredeti adatok alapján Magyarország mellett Lengyelországban is meghaladták a szociális kiadások a produktívát, mivel itt a nem korrigált adatokban a szociális kiadások között szerepel a nyugdíjak adótartalma, de a korrekció után a produktív lett nagyobb. A produktív kiadásokon belül az egészségügyi kiadások azok, amelyek 2 százalékkal alacsonyabbak Magyarországon, mint a visegrádi hármakban, a gazdasági tevékenységek 1 százalékponttal magasabbak a többi visegrádi ország átlagánál, míg oktatásra a GDP arányában ugyanannyit költünk (lásd 1. ábra: Produktív és nem produktív kiadások).

A produktívnak és nem produktívnak minősített kiadások összehasonlítása jól illusztrálja, hogy bármilyen korrekciókat 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 növekedéshez való hozzájárulásuk inkább negatív. Másik oldalról a szociális transzferrek hatása az empirikus eredmények szerint gyakran pozitív hatással van a hosszú távú növekedésre. Ennek magyarázata-

1. ábra

Produktív és nem produktív kiadások

(2007, a GDP százalékában)



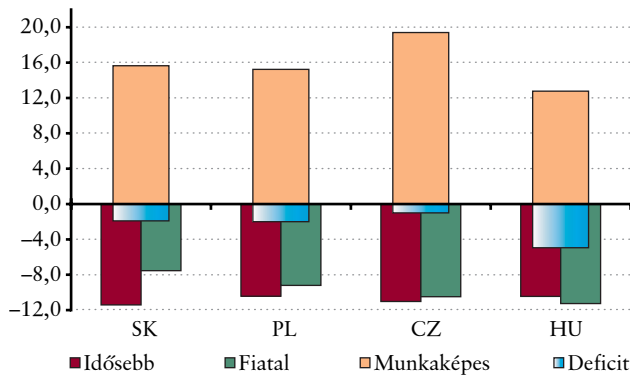
ként a jövedelemegyenlőtlenség és a ciklikus jövedelemingadozás csökkentését találták, de a végső hatást illetően a korosztályok közötti megoszlás is meghatározó lehet.

Egy másik alternatív megközelítés (Rangel, 2000; 2003) a fent említett szempontok közül néhányat figyelembe tud venni a nettó kiadás korosztályok közötti megoszlásának kiszámításával. Korrigált számaink és az egészségügyi kiadások magyarországi megoszlása (Gál et al., 2008) alapján megbecsültük e tételek nagyságát, erre vonatkozó eredményeinket mutatja a 2. ábra. A nettó kiadások egyik típusának a munkapiacon még nem aktív fiatalok a haszonélvezői. Ők részesülnek családi támogatásban, oktatásban, az egészségügy egy részében, miközben fogyasztásuk után az államnak adóbevétele keletkezik. Az állóeszközök felhalmozásának is legnagyobb mértékben a fiatalok élvezik majd a hasznát (2. ábra kék oszlop). A nettó kiadás másik típusa az idősebb – már nem aktív – korcsoport felé irányul, ide tartozik a nyugdíjkiadás és az egészségügy egy része. Az idősek fo-

2. ábra

A nettó kiadás korcsoportok közötti megoszlása

(2007, a GDP százalékában)



gyasztásuk (egyes országokban nyugdíjuk) után fizetnek adót (2. ábra bordó oszlop). Ha mindkét csoport bevétel-kiadás egyenlegét kiszámítjuk, a maradékot az egyszerűség kedvéért a munkaképes korcsoporthoz sorolhatjuk. Itt a jelentős adóbefizetéssel szemben az egészségügyi és szociális kiadások egy része áll, továbbá itt jelentkezik a közösségi fogyasztás kiadása. Ennek egyenlege alapján a munkaképes korosztály nettó befizető (2. ábra sárga oszlop). Rangel elemzési keretében a kamatkiadás a múlt felé történő kiadás, a deficit a jövő felé áttolt teher. Ez nagyon leegyszerűsítve azt jelenti, hogy a kamatokat az idős korosztály kapja, a deficit miatti adósságot pedig majd a fiatalok fizetik vissza. Mivel a kamatkiadás és a deficit nagysága körülbelül megegyezett a visegrádi országokban 2007-ben, ezért e tétel közvetlenül az idősek és fiatalok közötti átcsoportosításnak tekinthető (2. ábra világoskék oszlop).

Az eredmények alapján az állapítható meg, hogy a magasabb nettó nyugdíjat nagyrészt kompenzálja Magyarország esetében az alacsonyabb egészségügyi kiadás (feltételezve, hogy az idősek súlya az egészségügyi kiadásban minden országban hasonló.) Ennek megfelelően hazánkban az idősek felé irányuló nettó kiadás a GDP 0,3 százalékával haladja meg a V3 átlagát. A fiatalok felé irányuló nettó kiadás a GDP 2,2 százalékával nagyobb az átlagnál, azonban ezt nem a munkaképes korcsoport fizeti meg, hanem adóssággént a fiatalok tartozása lesz belőle. Mivel a deficit esetünkben a GDP 3,3 százalékával haladja meg a V3-átlagot, így ezzel korrigálva a fiatalok felé irányuló nettó kiadás már a GDP 1,1 százalékával kisebb, mint az átlagos. Más szóval a deficit figyelembevételével a V3-országokban az idősebbek felé magasabb nettó kiadás irányul, mint a fiatalok felé, és ez éppen fordítva van Magyarországon. (Csehországhoz hasonlóan hazánkban is megegyezik a 20 év alatti és 60 év feletti népesség aránya, míg Lengyelországban és Szlovákiában 30, illetve 40 százalékkal haladja meg a fiatalok létszá-

ma az idősekét.) Amennyiben azonban a deficitet levonjuk a fiatalok nettó kiadásából, akkor hazánkban is idősebbek kapnak magasabb juttatást. Újra hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy a kiadásoknak ez a megbontása sem mutatja azt, hogy melyik ország milyen hatékonysággal használja fel forrásait. Így például, adott nagyságú beruházási kiadás éppúgy lehet rosszul vagy jól célzott (szűk keresztmetszetek feloldása).

KÖVETKEZTETÉSEK

Vizsgálatunk célja az volt, hogy összehasonlítsuk négy visegrádi ország kiadási szintjét és kiadási szerkezetét. Azt az eredményt kaptuk, hogy Magyarország és a három másik visegrádi ország átlagos kiadása 2007. évben a GDP 10 százalékával tért el, de ennek egynegyede a magasabb kamatkiadással, egyharmada pedig bevételi tényezőkkel magyarázható. Ezek a bevételi tényezők egyidejűleg növelik meg a bevételi és kiadási oldalt, így valójában a deficitre nincsenek hatással. Így például a deficit szempontjából semleges hatású, hogy az egyes országokban az állami kiadások adótartalma nagyon eltérő, a kiadási szintek összevetését mégis torzítja. Az állami intézmények által a kiadások fedezetéül közvetlenül beszedett ár- és díjbevételek hasonló módon akadályozzák az összehasonlítást. Végül az EU-tól kapott támogatások szintén úgy „folyanak át” a bevételi és kiadási oldalon, hogy az egyenlegre nincsenek hatással. Az utóbbi két tényező szerepe is eltérő a vizsgált országokban, ezért a korrekciónak hatása van a kiadási szintek különbségére.

A korrekciók hatását átvezetve a kiadási szerkezeten is, megállapítható, hogy a GDP arányában mintegy 4 százalékpontos különbségnek csaknem a kétharmada a lakosság pénzügyi transzfereinek esetében jelentkezik, nagyobb részben a nyugdíjak, kisebb részben a családtámogatások esetében. Többet költünk a visegrádi országok átlagához mérten az általános közszolgáltatásokra és a gazdasági (pl. közlekedési) támogatásokra, ugyanakkor lényegesen kevesebbet fordítunk az egészségügyi intézmények működési és fejlesztési kiadásaira. Eredményeink azonban nem hordoznak a kiadások minőségére, hatékonyságára és célzottságára vonatkozóan információt, ennek vizsgálata túlmutat elemzésünk keretein.

FELHASZNÁLT IRODALOM

BAKSAY G.–HOFFMANN M.–SZEMERE R. (2008): A magyar költségvetés kihívásai: egyensúlyteremtés és gazdasági növekedés. In MNB: *Elemzés a konvergenciafolyamatokról*, 77–97. oldal.

BONDÁR É. (2000): Mekkora a magyar egészségügyi kapacitás nemzetközi összehasonlításban? *Egészségügyi Gazdasági Szemle*, 38. évf. 6. szám, 617–635. oldal.

DABLA–NORRIS– WADE (2002): The Challenges of Fiscal Decentralization in Transition Countries. *IMF Working Paper* 02/103, June 2002.

GÁL R. I.–TÖRZSÖK Á.–MEDGYESI M. (2008): TÁRKI: TÁRKI Generációk közötti erőforrás átcsoportosítás és élet-pálya-finanszírozás adatbázis. TÁRKI, Budapest.

KNELLER, R.–BLEANEY, M. F.–GEMMELL, N. (1999): Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. *Journal of Public Economics*, vol. 74. no. 2., 171–190. oldal

KSH (2007): *Társadalmi ellátórendszerek, 2006*. Központi Statisztikai Hivatal, 2007.

P. KISS, G.–T. JĘDRZEJOWICZ–J. JIRSÁKOVA (2009): How to measure tax burden in an internationally comparable way? *NBP Working Paper* no. 56.

PAPP P.–EÖRY F. (2004): *Kórházaink infrastrukturális állapota*. EGVE-konferencia, 2004. június.

RANGEL, A. (2000): Forward and Backward Intergenerational Goods: A Theory of Intergenerational Exchange. *NBER Working Paper* 7518.

RANGEL, A. (2003): Forward and Backward Intergenerational Goods: Why is Social Security Good for Environment? *American Economic Review*, June 2003, 93(3), 813–834. oldal.

FOGALOMTÁR

Adóalap: a cikkben adóalaprak nevezzük azt a vetítési alapot (pl. bértömeg, beruházási kiadás stb.), amely elméletileg adóköteles. Nem foglalkozunk az egyes országok adójogszabályaiban meghatározott kivételekkel. Az adóalap-mentességek hatása abban jelentkezik, hogy a tényleges (effektív) adókulcs alacsonyabb, mint a jogszabályban meghatározott névleges kulcs.

Adótartalom: Az államháztartás vagy a lakosság által ténylegesen kifizetett adók és járulékok nagysága.

Adókulcs: Az adótartalom és az adóalap hányadosa, a tényleges (effektív) adóterhelést mutatja.

Közvetlen adó: A cikkben ide soroljuk a lakossági jövedelemadót és a járulékokat.

Közvetett adó: A cikkben ide értjük az áfát, a jövedéki és regisztrációs adót.

Elsődleges adótartalom: Az államháztartási bértömeg után fizetett közvetlen adók, és az állami vásárlások közvetett adó tartalmának összege.

Áttételes adótartalom: Az állami alkalmazottak és pénzbeni lakossági transzferben részesülő személyek fogyasztása után fizetett közvetett adó.

Pénzbeni lakossági transzfer: A nyugdíjkiadás, családi, szociális és munkanélküli-támogatások pénzben kifizetett összege.

Természetbeni lakossági juttatások: A lakosság által egyénekenként igénybevett oktatási-, egészségügyi- és szociális szolgáltatások, amelyeket az államháztartás saját intézményein (iskolák, kórházak) vagy piaci termelőnek minősülő intézményeken keresztül nyújt.

Piaci termelőkön keresztül teljesített jóléti kiadás: A természetben nyújtott jóléti kiadások egy részét nem államháztartási intézmény nyújtja. Így például az ártámogatásokat (gyógyszer, gáz) vállalatokon keresztül nyújtja az állam. Az egészségügyi és oktatási intézmények egy része is kívül van az államháztartási körön, például közhasznú társaság formájában.

Közösségi fogyasztás: A közigazgatás, védelem, közrend és közbiztonság fogyasztási kiadása, amelyet az államháztartás a lakosság egészének nyújtott szolgáltatást fedez.