

Kornai János

# A puha költségvetési korlát



KALLIGRAM KÖNYV- ÉS LAPKIADÓ KFT., POZSONY, 2014

*„Az embernek viszont állandóan szüksége van felebarátai segítségére, de ezt hiába várja pusztán a jóindulatuktól. (...) Ebédünket nem a mészáros, a sörfőző vagy a pék jóakarattól várjuk, hanem attól, hogy ezek a saját érdekeiket tartják szem előtt.”*

(Smith, 1992, 24. oldal)<sup>1</sup>

A puha költségvetési korlát (pkk) körbe vesz bennünket, sőt sokszor aktív szereplői is vagyunk a *Kornai János* által egyszerűen pkk-szindrómának nevezett jelenségkörnek. Legyünk akár egy kórház betege, egy felsőoktatási intézmény hallgatója, egy bank ügyfele, utas egy buszon vagy egyszerűen egy település lakója, megállapíthatjuk, hogy a számunkra szolgáltatást nyújtó intézmények költségvetési korlátja puha. Kornai János – saját szerkesztésében megjelenő – életművének egy újabb részletét bemutató könyv<sup>2</sup> e tág intézményi kör gazdálkodása és viselkedése területén vég-

zett kutatásokat, tanulmányokat foglalja magába, aminek mondanivalója a 2008-ban Magyarországra is begyűrűzött gazdasági válság óta újra egyre aktuálisabb számunkra.

A szerző a könyvsorozat köteteinek bevezetőiben értékeli életművének vonatkozó részét, kifejti a területről ma vallott nézeteit és azt a jelen gazdasági kontextusba helyezi. Nincs ez másképpen e kötet esetében sem. Az Olvasó, ha még soha nem hallott korábban a puha költségvetési korlátról, nagyon hamar pótolhatja elmaradását ezen olvasmányos és gördülékeny első oldalak áttekintésével. Először

is megismerkedhetünk a puha költségvetési korlát – véleményem szerint legfrappánsabb – definíciójával:

*„Valamely szervezet viselkedését befolyásolja az a várakozás, hogy súlyos pénzügyi baj esetén kimentik.”* (8. oldal)

Azaz egy intézmény – függetlenül teljesítményétől – működhet gazdaságtalanul, lehet veszteséges, halmozhat fel adósságállományt, mivel – és erre feltétlenül számít is – lesz a nap végén egy kimentő-szervezet, aki „rendezi a számlát.” (Például rendezi a kórházi adósságokat, átvállalja az önkormányzat adósságállományát). Kornai nem győzi hangsúlyozni, hogy a kimentésre való várakozás különösen fontos a pkk-szindróma megjelenéséhez: egy – nem várt – kimentés nem feltétlenül a puha költségvetési korlát bizonyítéka, de kétségtelenül annak későbbi kialakulásához vezethet (lásd például a devizahiteles mentőcsomag). De ne is rohanjunk ennyire előre, először ismerkedjünk meg a pkk-szindróma alapjaival, elsőként az érintett szervezetekkel és motívációikkal. A bevezető tételesen fel is sorolja őket: háztartások, vállalatok, nem költségvetési szervezetek, nem profitorientált beruházási projektek, önkormányzatok vagy más költségvetési intézmények, valamint a nemzeti szintű központi kormányzatok. E szervezetek elég különbözőek, így a kimentés előtti cselekvéseik motívációja is szerteágazó. E motívációknak azonban van egy közös metszete, amit Kornai expanziós készletnek nevez.<sup>3</sup> Ez a költségek növelésére ösztönöz egészen addig, amíg a szervezet valamilyen korlátba nem ütközik. Ilyen korlát lehet például a hitelképesség vagy a költségek/eladósodást szabályozó jogszabályok, de ritkább esetben előfordulhat önkorlátozás is (például óvatosság vagy a túlköltség veszélyeinek belátása). A kimentéskor, illetve közvetlenül azt megelőzően viszont a bajban lévő szervezet cselekvése csak egy célra összpontosul: a túlélésre. De mi motiválhatja a kimentő szervezetet a kimentésre? Például

egy hitelnyújtó bankot, amelyik fut a pénze után, a minél nagyobb megtérülés hajtja. De sokszor ösztönözheti a kormányzatot kimentésre a mikrovállalatok elkerülése, egy-egy vállalat bedőlése esetleges gazdasági (dominó-) hatásainak megelőzése. Ugyanígy kimentésre ösztönözhetnek erkölcsi indítékok, illetve a társadalmi feszültségek, valamint a presztízsveszteségek megelőzése. Azonban míg a kimentés pozitív hatásai (a szervezet túlélése) rövid távon jelentkeznek, a negatív következmények hosszú távon érzékeltetik hatásukat. Ugyanis a pkk-szindróma hajlamossá tesz könnyelmű költségek csökkentését, a vezetők tevékenységét a kimentőkkel való kapcsolatra irányítja, elvonva ezzel a figyelmet a szervezet eredeti rendeltetéséről. A szerző hozzáteszi: el kell fogadni, hogy vannak olyan területek, ahol „genetikailag kódolt” a pkk-szindróma. Azonban – ahogy az orvostudományban is – a tüneteket megfelelő „terápiával” kezelni lehet, ezáltal a pkk-szindróma tovaggyűrűző hatásai megelőzhetők, illetve csökkenthetők.

Az eddig elmondottak dióhéjban betekintést nyújtottak a puha költségvetés világába. Konkrét területek említése nélkül is több olyan gazdasági jelenség eszünkbe juthat, ahol találkozhatunk a pkk tüneteivel. Ez azért is érdekes, mert a pkk-szindrómát a szerző először a szocialista gazdaságokra jellemző „hiány” egyik okaként azonosította. Tapasztalataink és a kötet több megállapítása alapján belátható azonban, hogy a pkk-szindróma jelen van napjainkban is, sőt még annál is jobban életünk része, mint gondolnánk. Kornai már az 1986-ban publikált *A puha költségvetési korlát* című cikkében (ami a könyv 5. fejezete) mutat rá, hogy a vegyes piacgazdaságokban milyen formában jelenhet meg a pkk-szindróma. Külön meg kell említeni a kereskedelmi bankok kapcsán már akkor tett megjegyzéseit. Az 1930-as évek, azaz a nagy gazdasági világválság óta nyíltabbá vált a magánbankszektor támogatása, míg a bankok

kockázati éhsége megnövekedett azáltal, hogy a betétek biztonságáért a kormányzat vagy más intézmény felelősséget vállal. *„Ez a magánbankok költségvetési korlátjának felpuhulásához vezet: kevésbé gondolják meg, nyújtsanak-e kockázatosabb kölcsönöket, mert bizonyosak abban, hogy ki fogják őket húzni a bajból.”* (170. oldal) Ez nem más, mint a 2007-ben kitört, 2008-ban Magyarországra is begyűrűző gazdasági válság velős summázása – annak bekövetkezése előtt több mint 20 évvel. Kornai szerint a megfelelő „terápia” elmaradása (is) vezethetett a válság kitöréséhez. Az ezzel kapcsolatos gondolatait a szerző többek közt a *The Financial Times* hasábjain is kifejtette,<sup>4</sup> írásában utal *Chenggang Xu* kínai professzor kutatásaira is, akinek a nevéhez fűződik a kelet-ázsiai válság és a korábbi kimentések közötti kapcsolat feltárása. Sajnos e kutatások (is) süket fülekre találtak. A bevezetőben további gondolatokat találunk a témával kapcsolatban: a szerző bár azokhoz csatlakozik, *„akik szerint katasztrofálisan hibás döntés volt magára hagyni a Lehman bankházat”* (36. oldal), de a kötetben többször is hangsúlyozza: nem áll általánosan sem a kimentést támogatók, sem a kimentést ellenzők pártján.

A bevezető az életmű összefoglalásán túl új tudományos eredményekkel is szolgál. A szerző a függelékben vizsgálja a puha költségvetési korlát szemszögéből a 2011 és 2013 között lezajlott önkormányzati adósságkonszolidációt. E rövid elemzésében rávilágít, hogy a puha költségvetési korlát kétségtelenül hatással volt az önkormányzatok elmúlt nyolcévi gazdálkodására. Két dologgal egészíteném ki Kornai hiánypótló<sup>5</sup> elemzését. Egyrészt a költségvetési korlát puhasága nemcsak az eladósodás és a felhalmozott adósságállomány átvállalása során érhető tetten, hanem az az önkormányzati gazdálkodást alapjaiban, hosszabb időszakra visszatekintve is meghatározta. Ennek legfőbb oka az önkormányzatok sajátos pénzügyi architektúrájában keresen-

dő. *Vigvári* (2008, 2010) többször rámutat, hogy az egységes önkormányzati pénzalap, a költségvetések átjárhatósága a működési költségvetés „felpuhulásához” vezetett. Erre jó példa, hogy az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatásában (ÖNHIKI) eleinte csak körülbelül 100 település részesült, ez a szám azonban 2012-re 1700 fölé nőtt. A támogatásra pályázni kell, aminek feltétele többek között a működési hiány. A költségvetési korlát felpuhult, a kivételből szabály lett<sup>6</sup> (*Vigvári*, 2010). Az egyre gyakoribb működési hiányt a kiegészítő támogatásokon felül kezdetben vagyoneértékesítésből finanszírozták,<sup>7</sup> később pedig a hiány tőkepiaci finanszírozása vált tipikussá (*Vasvári*, 2013).

Ez utóbbi azonban a laza jogszabályi feltételek<sup>8</sup> és a finanszírozó pénzintézetek proaktív hitelezési politikája, nagyobb kockázatértsége – közvetetten puha költségvetési korlátja – nélkül valószínűleg nem öltött volna olyan mértéket, hogy az ily módon rövid idő alatt felhalmozott önkormányzati adósságállományt nemzetgazdasági szinten legyen szükséges kezelni. Hozzá kell tenni azonban, hogy az önkormányzatokkal szemben a bankok 2008-ban még nem számítottak állami helytállásra, és ők ennek ellenére is alacsonynak ítélték az önkormányzatok hitelezésének kockázatait. Ezt az önkormányzatok működési folytonosságára alapozták, azaz arra, hogy egy önkormányzatot csőd esetén nem lehet felszámolni és bevételei sem apadhatnak el teljesen. A hitelintézetek arra számítottak, hogy esetleges fizetéseképtelenség esetén az önkormányzatok reorganizációval és a hitelek restrukturálásával *„saját bevételeikből előbb-utóbb így is-úgy is teljesítik kötelezettségeiket.”* (*Homolya – Szigel*, 2008, 28. oldal) A központi kormányzat – Kornai által is hivatkozott – ígérete, miszerint *„a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés*

*nem tartozik felelősséggel*”,<sup>9</sup> a bankok esetében – ellentétben az önkormányzatokkal – sikeresen beépült a várakozásokba.<sup>10</sup>

Végül nem így ért véget a történet, habár a konszolidáció előtt több esetben zajlottak le (sokszor banki kezdeményezésre) reorganizációs programok.<sup>11</sup> A felhalmozott adósság, de még inkább a kapcsolódó adósságszolgálat ugyanis olyan szintet ért el, aminek kezelése kétségtelenül szektorszintű megoldást kívánt. Kornai szerint azonban a választott megoldással, vagyis az adósság központi kormányzat általi átvállalásával súlyosan sérültek a méltányos elosztás elvei, nem vonták felelősségre azokat, akik könnyelműen gazdálkodtak, és a korábbi eladósodási hullám nagy nyerteseit nem sújtották szankciók. Úgy gondolom, hogy itt hangsúlyozni kell: nem az önkormányzati eladósodás jelenti elsősorban a problémát, de az eladósodásból megvalósuló szolgáltatások és beruházások haszonélvezőinek kellene viselniük annak terheit. Ez az adósságtvállalás során nem teljesül, azt sugallhatja a lakosok számára, hogy a hitelfelvételből finanszírozott beruházásoknak nincs „ára”.<sup>12</sup>

Az önkormányzati adósságtvállalás negatív hatásait mindenképpen kezelnie kell az új önkormányzati rendszernek.<sup>13</sup> A kötet 7. és 10. fejezetében szereplő tanulmányok mutatják be azokat a megállapításokat és tapasztalatokat, amelyekkel a költségvetési korlát megkezdése során számolni kell. Kornai kifejti, hogy továbbra is az a kérdés, lesz-e kitartása a kormánynak e politika konzisztens folytatásához. Ebben talán bizonyosságot sosem nyerhetünk, ezért szükség lehet – a szerző fogalmazásában „nevelési cézzal” – néhány demonstratív esetre, amikor egy-egy szervezet (jelen esetben önkormányzatot) „magára kell hagyni”, a kimentést meg kell tagadni. Ez erősítheti az ígéret megtartásába vetett bizalmat és a várakozásokat. Az ígéret jelentőségéről a szerző a kötet legfrissebb, 13. fejezeteként szereplő írásában értekezik, amiben

azt értékeli, hogy milyen hatásokkal jár az ígéret megsejtése a társadalomra és gazdaság működésére.

A kötet 11. fejezeteként szerepel a Nobel-díjas *Eric Maskin* és *Gérard Roland* társszerzőségében írt tanulmány<sup>14</sup> magyar fordítása. A tanulmány többek közt ugyancsak azonosítja azon területeket, ahol a jelen vegyes piacgazdaságaiban, ahogy arra korábban már utaltunk, a pkk genetikailag kódolt. Ilyen területek az állami vagy önkormányzati tulajdonú vállalatok (például MÁV, BKV), a fentebb részletesen bemutatott önkormányzatok és költségvetési intézmények gazdálkodása.<sup>15</sup> Ugyancsak idetartoznak a már említett bankok és a nélkülözhetetlen és/vagy óriásvállalatok, ahol a bankokhoz hasonlóan a dominóhatás miatt érvényesül, hogy túl nagyok ahhoz, hogy tönkremenjenek (*too big to fail*). Ilyen volt a General Motors és az Opel kimentése, magyarországi példaként pedig a kimentett húsüzemeket vagy a stratégiaileg kiemelt jelentőségű vállalatokat lehet megemlíteni. Külön említést érdemel a kiemelt, közpénzen finanszírozott projektek költségvetésének puhasága (például M4-es metró építése). Ezzel kapcsolatban Kornai korábbi művében megállapítja, hogy „*a beruházás hosszú hadjárat, sok-sok csatával. De csak egyetlen ütközete van a hadjáratnak, amely igazán életre-halálra megy, s ez mindjárt a legelején van: meg kell szerezni az engedélyt a beruházás megkezdésére.*” (Kornai, 1980, 210. oldal) Az ilyen kiemelt beruházások leállítása ugyanis a megkezdés után nem valószínű, azt nagy valószínűséggel a költségek csaknem bármekkora növekedése ellenére is rendben befejezik.

Úgy gondolom: ezen területek közös vonása, hogy a fogyasztók hozzájárulásai/jogosultságaikon felüli szolgáltatásban részesülnek, azaz „ingyen ebédelnek”. Például olyan helyi közszolgáltatások és beruházások előnyeit élvezik, amit az önkormányzat nem képes finanszírozni [mert nem terhel(het)i át a

lakosságra annak terheit], a hozzájárulásainál magasabb kórházi színvonalban vagy felsőoktatásban részesülnek, hitelképességünknel nagyobb hitelt kapnak, vagy alacsonyabb adó terheli őket.

Felmerülhet viszont bennünk a következő kérdés: ha vannak, akik több/jobb szolgáltatásban részesülnek, akkor azt valójában ki fizeti helyettük? Erre az életműben csak a bevezető függelék keresi választ, és talán ez az egyetlen pont, ahol hiányérzet merült fel bennem a puha költségvetési korlát elmélete kapcsán. Meglátásom szerint és ebben a függelék is megerősít, a pkk-szindróma következtében egyes csoportok „nemzeti ajándékban” részesülnek, míg másokat veszteség ér: ők a nemzeti ajándék „adói”, azaz a tényleges költségviselők. A legtöbb esetben azonban ajándékozottak nem „haszonleső” csoportok, legtöbbször nem ők osztják a javakat. Ők csak növekedni akarnak (expanziós kényszer). Aki felelős, az az orvos és kórházigazgató, aki a beteg minél előbbi gyógyulását szeretné, az egyetemi dékán, aki minél magasabb színvonalú képzést, az önkormányzati vezető, aki magasabb életszínvonalat, a bankár, aki kedvezőbb hitelfeltételeket szeretne biztosítani, vagy azok a kormányzati vezetők, akik minél alacsonyabb adókkal terhelnék a lakosságot. Nehezen tudjuk őket hibáztatni. A nyitó idézetre visszautalva (*Smith* gondolataival némiképp ellentétesen), éppen az ő „jóakaratukból” kapják e csoportok a nemzeti ajándékot. De tudnunk kell, hogy ennek a költségeit valakinek finanszíroznia kell (még ha a költségviselők beazonosítása sokszor nehéz feladat is), és kényszerből nem szívesen adnak ajándékot. A számos kínálkozó példa közül most csak egyet említünk meg: 2012 februárjában a német parlament megszavazta

ugyan az EU mentőcsomagját Görögország számára, egy felmérés szerint azonban a lakosság 62 százaléka nem értett azzal egyet, hogy „a német adófizetők pénzéből akarja a kormány kimenteni Görögországot a válságból.”<sup>6</sup> Mivel azonban a mentőcsomag megghiúsulása beláthatatlan következményekkel járt volna, ezért a kimentés csaknem borítékolható volt. Nem állíthatjuk, hogy a görög gazdaságpolitikát e hátsó gondolat (miszerint a kimentés elkerülhetetlen) vezérelte, de a kimentés ténye erősítheti a jövőben az ez irányú várakozásokat. Úgy gondolom az Európai Uniónak ezért (is) szükséges megkövetelnie és kiemelt figyelemmel kísérnie a (különösen az euró-zóna-) tagállamok költségvetési fegyelmét.

Reményeim szerint a fenti át- és kitekintés igazolja, hogy napjainkban mennyire aktuális a puha költségvetési korlát elmélete. Kornai János válogatott tanulmányai könnyen átültethetők a mai viszonyokra, nem megterhelő a szocialista gazdaság vagy a rendszerváltás motívumaitól elvonatkoztatni még a több tíz évvel ezelőtt született művek esetében sem. A bevezető pedig jó betekintést nyújt abba a világba, ami 13 fejezet olvasása, az elmélet fejlődésének nyomon követése során az Olvasóra vár. A kötet olvasása után pedig az Olvasó is értékelheti mekkora veszteség szakmánk számára, hogy a pkk elmélete – bár jelentős tudományos sikereket könyvelhet el – az egyelőre nem része a *mainstream* közgazdaságnak. Szívvel remélem, hogy ez hamarosan megváltozik és a jövő közgazdaszai már a kötelező mikro- és makroökonómia órákon is gazdagabbak lesznek ezen értékes ismeretekkel.

**Vasvári Tamás**

levelezési e-cím: [tamas.vasvari@gmail.com](mailto:tamas.vasvari@gmail.com)

## JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Idézi az Eltecon (ELTE TáTK Közgazdaságtudományi Tanszék) blogja (<http://eltecon.blog.hu>)
- <sup>2</sup> A könyv Kornai János válogatott munkáit 10 kötetben bemutató könyvsorozat 4. kötete.
- <sup>3</sup> A szerző erről az 1980-ban megjelent A hiány című művében ír először.
- <sup>4</sup> A puha költségvetési korlát szindróma és a globális pénzügyi válság című publikáció a könyv 12. fejezete.
- <sup>5</sup> A függelék olyan kérdéseket vizsgál tudományos eszközökkel, amelyek bár a sajtóban sokszor megválaszolásra kerültek, nélkülözték a tényszerű vizsgálatot.
- <sup>6</sup> Hozzá kell tennünk azonban, hogy az önkormányzati bevételek például 2010-ben – a kiegészítő támogatások ellenére is – alig haladták meg reálértéken a 1992. évi értéket. (Vasvári, 2013)
- <sup>7</sup> E területről részletesen ír Vigvári András A családi ezüst, Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből című tanulmánykötetében.
- <sup>8</sup> Az önkormányzati eladósodást a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (ötv) 88. §-ában meghatározott hitelfelvételi korlát hivatott szabályozni, azonban több tanulmány (például Homolya – Szigel, 2008) is bebizonyította, hogy a korlát nem volt effektív.
- <sup>9</sup> ötv 90. § (2)
- <sup>10</sup> Tehát ekkor még kimentésre csak az önkormányzatok számíthattak.
- <sup>11</sup> Erre jó példa Szentendre esete: „a város bankjának kérésére alpolgármesternek neveztek ki egy »külsős«, a pénzügyi intézet által is támogatott válságmenedzsert. (...) Az új alpolgármester feladata az önkormányzat és cégei hatékonyságának javítása lesz.” (Boda, 2012)
- <sup>12</sup> Csontos és szerzőtársai (1996) ezt nevezik fiskális illúziónak: „a szavazópolgárok torzítottan észlelik és szisztematikusan alábecsülik a költségvetésből finanszírozott közjavak és állami programok adóterhét vagy adóárát” (idézi Mózser, 1998, 53. oldal)
- <sup>13</sup> Az új önkormányzati rendszer kísérletet is tesz e küldetésének teljesítésére. 2013-tól kezdve nem lehetséges a költségvetésekben működési hiányt tervezni, illetve 2012-től szigorodtak az önkormányzati hitelfelvétel szabályai is.
- <sup>14</sup> Az eredeti mű a Journal of Economic Literature-ben jelent meg „Understanding the Soft Budget Constraint” címmel [Vol. XLI (December 2003) pp. 1095–1136]
- <sup>15</sup> A kötet 9. fejezete foglalkozik a kórházi szektorban megfigyelhető költségvetési korláttal.
- <sup>16</sup> A németek megszavazták a görög segélycsomagot című cikk (Hir.ma, 2012)

## IRODALOM

BODA A. (2012): Szentendrei nagykoalíció a válságmenedzser alpolgármesterért, 2012. február. 27. [http://nol.hu/belfold/20120227-valsagmenedzser\\_banki\\_hatszellel-1300314](http://nol.hu/belfold/20120227-valsagmenedzser_banki_hatszellel-1300314) (letöltés ideje 2014.07.22)

CSONTOS L. – KORNAI J. – TÓTH I. GY. (1996): Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer fogalma.

*Századvég*, Új évfolyam 2. szám 3–29. oldal, Budapest

HOMOLYA D. – SZIGEL G. (2008): Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. MNB-szemle 2008. szeptember, 20–29. oldal, Magyar Nemzeti Bank, Budapest

KORNAI J. (1980): *A hiány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

MÓZER P. (1998): Adótudatosság, fiskális illúziók és a jóléti állam szükségessége, *Esély Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*. 1998/4. szám 50–65. oldal, Budapest

SMITH, A. (1992): *A nemzetek gazdagsága*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest

VASVÁRI T. (2013): Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása az adósságszolgálatuk kiszorító hatásának tükrében. *Pénzügyi Szemle*. LVIII. évfolyam 2013/3. szám, 310–335. oldal, Budapest

VIGVÁRI A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék a az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*. 22. évf. 2008/1. 141–167. oldal

VIGVÁRI A. (2010): Is the Conflict Container Full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Government Level in Hungary. *Acta Oeconomica*. Vol. 60. 1. pp. 49–77

Hir.ma (2012): A németek megszavazták a görög segélycsomagot, 2012. február 28. <http://hir.ma/kulfold/a-nemetek-megszavaztak-a-gorog-segelycsomagot/8353> (letöltés ideje 2014.07.22)

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról