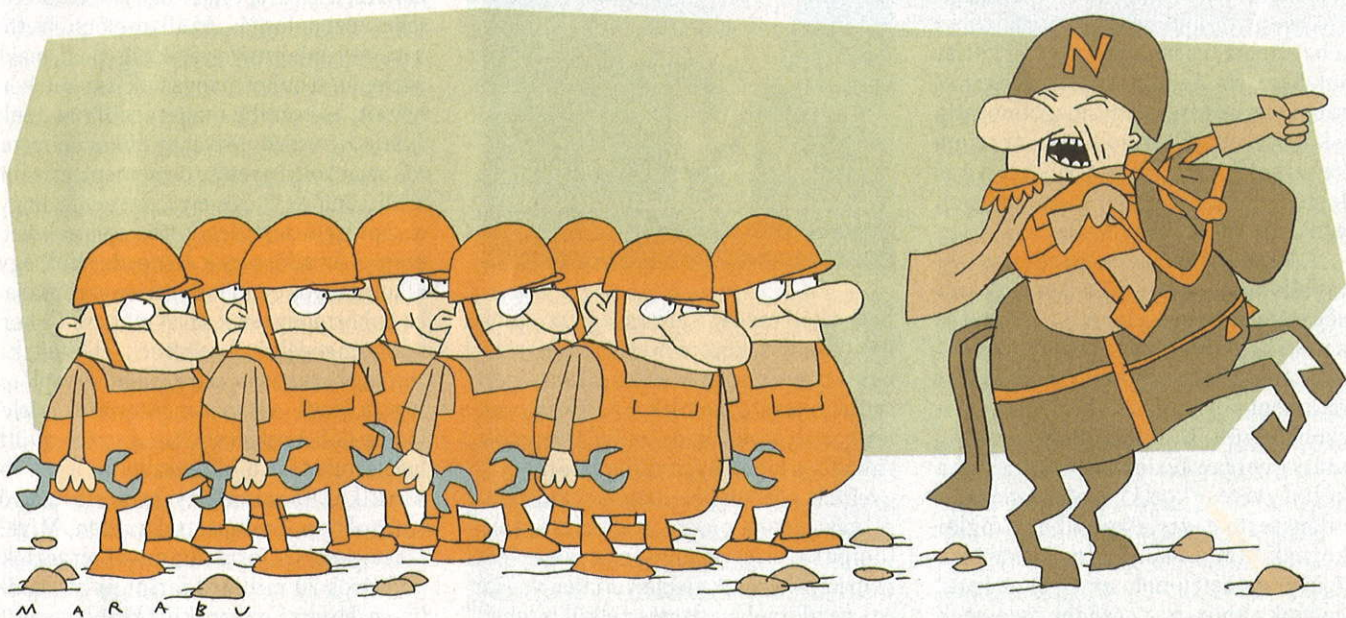


A gazdaság minden szegletébe benyomuló állam

# Puha pénzek, kemény csaták

Válságos esztendőben nagy nyomás nehezedik az államra, hogy mentse meg azokat, akik tovább nyújtóztak pénzügyi takaróiknál: önkormányzatokat, devizaadósokat, közintézményeket, vállalatokat. A magyar kormány ennek eminens módon igyekszik eleget tenni, nem mérlegelve az elharapódzó kimenekítések következményeit, például a hatékonyság romlását és a pénzügyi fegyelem lazulását.



**A** POLGÁROK EGYMÁSSAL, valamint a települési vezetőkkel összefogva szerettek volna az életükön változtatni, ezért fejlesztéseket hajtottak végre – indokolta az önkormányzati eladósodást Lázár János. Hódmezővásárhely korábbi polgármestere – ma a Miniszterelnökség irányítója és a legnagyobb fejlesztési kassa kezelője – ehhez azt fűzte hozzá, hogy az állam korábban kevés pénzt adott a közszolgáltatások működtetéséhez, az ott lakók életminőségének javításához, ezért a közösségek működési hiteleket halmoztak fel. Majd meglebegtette a bizonyosságlevelét Hódmezővásárhely 22,5 milliárdos tartozásának állami átvállalásáról.

Nem ez az egyetlen város, amely ilyen kolosszális ajándékban részesült. A magyar állam valamennyi település tartozásait magára vette, mégpedig kellő mérlegelés nélkül. Az eladósodás Lázár által említett

motívumait persze aligha lehetne vitatni, ám a pénzügyi fegyelem szempontjából a két eset, az életkörülmények javítása és a forráshiány nem eshetne azonos elbírálás alá.

Tény, hogy a túlzott hiány megfékezésére ítélt kormányok igyekeztek a központi költségvetés legnagyobb tételein spórolni, és ilyen az a fejezet is, amely az önkormányzati támogatásokat tartalmazza. De az állami megszorítások ellenére, olykor azokkal dacolva, súlyos kölcsönökből végrehajtott jóléti beruházások felvetik a moral hazard, az erkölcsi kockázat kérdését. Márpedig több önkormányzat kifejezetten arra játszott, hogy alacsony kamatozású svájcifrank-hitelt váltson át magas hozamú forintbetétre, befektetésre némi nyereség fejében. Sőt 2008 novemberében a Fidesz vezetői, a kaposvári polgármester Szita Károllyal az élen, kifejezetten arra buzdították a képviselő-testületeket, hogy hozzanak előre beruházásokat, csökkentsék a helyi adókat,

imígyen ellensúlyozva a Gyurcsány-kormány úgymond népnyzó intézkedéseit. Mindezeket mérlegre téve az önkormányzati adósságok sommás állami átvállalása sem fiskális szempontból, sem morálisan nem igazolható. Azok számára kifejezetten sértő, akik fegyelmezetten gazdálkodtak.

„Azoknak az önkormányzatoknak a vezetői, amelyeknél csak kevés adósság halmozódott fel, utólag megbánhatták, hogy takarékoskodtak a közpénzzel” – idézi a tipikus vélekedéseket Kornai János A puha költségvetési korlát című, minap megjelent könyvében (lásd Sorvezető című írásunkat). A Harvard professzor emeritusa abból indul ki, hogy 2010 végére a 3176 település 1257 milliárd forint adósságot halmozott fel, ennek 82,6 százaléka 150 településnél koncentráldott, és hogy „a Fidesz–KDNP-kötődésű önkormányzatok eladósodása nagyobb mértékű volt”. Vagyis ők voltak a fő ▶



## Sorvezető

A „puha költségvetési korlát” kifejezést negyven évvel ezelőtt Kornai János hozta be a magyar közgondolkodásba, aki nek ezt taglaló régi és új írásait a minap adta ki a Kalligram. A szindróma lényege: valamely szervezet viselkedését befolyásolja az a várakozás, hogy súlyos pénzügyi baj esetén úgyszólamint kimentik. Korábbi, még a tervgazdasági években írt tanulmányaiban Kornai a háztartások és a vállalatok összehasonlításával jellemezte a jelenséget. Előbbiek szigorúan csak annyit költhetnek, amennyi a bevételük, ezért költségvetési korlátjuk kemény. Az állami vállalatokat viszont rendre kisegítette, megtámogatta a költségvetés, s vezetőik ezt már szinte bekalkulálták a működésükbe. A vállalatok puha költségvetési korlátja volt a hiányjelenségek egyik oka.

A kapitalizmusban a gazdasági szereplők többsége számára kemény költségvetési korlátot jelentett a bevétel és az elérhető hitel; aki ennél többet költött, elvérzett a versenyben. De alkalmanként kormányzati kimenekítés is szóba került. Utóbbi a 2008-as válság után gyorsan terjedt, emiatt a puha költségvetési korlát szindrómájával világszerte egyre alaposabban foglalkoznak a tudósok. Akadnak olyan gazdasági monstrumok, amelyek már túl nagyok ahhoz, hogy csődbe menjenek, és léteznek olyan társadalmi érdekek, amelyek valóban igazolják a mentőmanővereket.

Ebben a helyzetben Kornai a következő összegzést adja:

■ **Kimenekíthető gazdasági alanyok:** a háztartások, vállalatok, nem kormányzati szervezetek, nagy beruházási projektek, helyi önkormányzatok, költségvetési intézmények – és maga a központi kormányzat.

■ **Kimenekítők:** az állam, a nagybankok, azok konzorciumai, az IMF, az Európai Unió.

■ **A kimentés módja:** adótarozás elengedése, terhek csökkentése, törlesztési feltételek javítása, adósság elengedése, kölcsön nyújtása nem hitelképes gazdálkodó szervezetnek.

■ **A költségvetési korlát felpuhulásának következményei:** Ha ez a lehetőség

TURY GERGELY



KORNAI JÁNOS. Befészkel magát

befészkel magát a gazdaság szereplőinek tudatába, kevesebb erőfeszítést tesznek a nyereség növelésére, a költségek csökkentésére, romlik a hatékonyság, lankad az innovációs kedv. A vezetők inkább a lehetséges támogatókra figyelnek, a járulékhajhászásra koncentrálnak, nem a piacra. A gazdaságban tompul az árérzékenység, a szereplők nem az árjelzések alapján döntenek. Ha egy gazdaságban fizetés nélkül is lehet vásárolni, hiszen az állam utólag állja a cseht, indokolatlanul megugrik a kereslet, meglódulnak a piaci alapot nélkülöző beuházások.

A következtetések levonásaival Kornai fölöttébb óvatos. Nem szabad a kimentési akciókat automatikusan életbe léptetni, előbb gondosan elemezni kell az okokat, s ha személyi felelősség is felmerül, le kell vonni a következtetéseket; a megoldáshoz a belső tartalékokat is mozgósítani kell, nem szabad beérni a közpénz odaítélésével; a segítséget szigorú feltételekhez kell kötni és így tovább. „Ha lelkiismeretes mérlegelés után a kimentés mellett döntünk – figyelmeztet Kornai –, akkor azt annak tudatában kell megtenni, hogy elkerülhetetlenek lesznek a hosszú távon hátrányos következmények, legfőképpen a pénzügyi fegyelemre gyakorolt züllesztő hatás révén.”

► kedvezményezettjei a tartozás elengedésének is. A tisztességes és takarékos gazdálkodást folytató önkormányzatok közül azok, amelyek alig vagy egyáltalán nem adósdottak el, átlagosan s lakosonként csaknem 50 ezer forint „nemzeti ajándéktól” estek el – összegezz Kornai. Ezeket a településeket most azzal kompenzálják, hogy négy év alatt 50 milliárd forint fejlesztési támogatáshoz jutnak. Ez áll szemben 1374 milliárd forint elengedett tartozással.

## A precedens ára

A mentőmanővernek a hangzatos politikai érvelésen kívül speciális oka is volt: az erőteljes központosítás. Az állam előbb elvette a megyei önkormányzatok vagyonát, majd a települési önkormányzatok iskoláit, kórházait, és cserébe magára vállalta azok finanszírozását. Mivel az önkormányzatok saját költségvetése összemert, elszállt a kölcsöntörlesztés esélye. Azt pedig, hogy a képviselő-testületek ne kapjanak vérszemet az adósságok elengedésétől, egy alkotmányos erejű jogszabály garantálja: az önkormányzatok most már csak a kormány engedélyével vehetnek fel hitelt, kizárólag beruházási célra. Vagyis gyeplőre fogták őket – viszont mentesültek a felelősség alól. Az eladósodásnak ezzel együtt borítékolhatóan új köre kezdődik, legelőbb a kritikus finanszírozási helyzetben lévő városokban, Budapesttel az élen. Mivel költségvetését forráshiánnyal tervezték, a főváros 20 milliárd forint új kölcsönt kíván felvenni, az erre kiírt közbeszerzést az OTP Bank nyerte el.

Feltehetőleg a kormányzat köreibe is felismerték a veszélyt, hogy a kimentést most már azok a polgármesterek és képviselők is precedensnek tekintik, akik eddig komolyan vették a törvényt: a veszteséges gazdálkodás következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem felel. Mint látszik, azok sem feleltek érte, akik grandiózus adósságokat hoztak össze. És nem csupán az elmúlt néhány esztendőben. A települések költségvetési korlátja a rendszerváltás óta puha volt, a túlköltségek időről időre központi segítségben részesültek. Ha nem ez a helyzet, Pécs aligha lehetett volna Európa kulturális fővárosa, Hódmezővásárhely nem dúskálhatott volna a javakban – az Állami Számvevőszék jelentése szerint 2010 végére 20,7 milliárd forint adósságot halmozott fel, miközben éves működési bevétele 12,4 milliárd forint volt –, és Budapesten már évek óta nem lenne ►



## Hívják a mentőt

Ismét halaszthatatlanná vált a kórházak soron kívüli pénzügyi kimentése, pedig a múlt év végén 35 milliárd forint többlettámogatást kaptak. Az azóta felhalmozott, összeségében 70 milliárd forintot megközelítő lejárt adósságállomány kifizetéséhez már az új egészségügyi államtitkárnak, Zombor Gábornak kell kilincselnie a Nemzetgazdasági Minisztériumban. A nyárra ígért gyorssegélyhez az Egészségbiztosítási Alap minden tartalékára szükség lehet. Az államtitkár szerint az év második felére készülhet el egy olyan konszolidációs javaslat, amely középtávon megakadályozza az adósság újratermelődését. A hasonló nagyságú és profilú intézmények gazdálkodása között indokolatlanul nagynak tűnnek a különbségek, az okokat egyenként meg kell vizsgálni, és utána tesznek javaslatot a megoldásra – fogadkozik Zombor.

Bár bizonyára a vezetőkön is múlik, melyik létesítmény jön ki a keretéből, és melyik halmoz fel kezelhetetlen adósságot, a személyes felelősséget nehéz megragadni, mivel az egészségügyben egymásra torlódtak a rendszerhibák. Átgondolt, feltételekhez kötött gazdasági mentőakció legutóbb 2002-ben, azt megelőzően pedig 1996-ban történt. Hiába büszkélkedett Orbán Viktor kormányfő, hogy „sikeresen megakadályoztuk a rendszer összedőlését, sőt jelentős fejlesztését is végrehajtottuk”, ezzel csak elfödi a valós gondokat. Az első Orbán-kormány idején, 2000-ben a kórházi adósságok a kiadások 2 százalékára rúgtak, ami a szakirodalom szerint még menedzselhető, a határ valahol a 3-4 százalék körül van. A következő ciklus közepén, 2003-2004-ben az eladósodottság 1,3 százalékra mérséklődött, ám a Gyurcsány-kormány 2006 nyarán meghirdetett stabilizációját követően, 2007-re 5 százalékra duzzadt. Most, hogy „gyógyul az egészségügy”, meghaladja a 10 százalékot.

A 2010-2014 közötti kormányzati ciklusban szinte kivétel nélkül valamennyi kórház a hozzá kapcsolódó járóbeteg-ambulanciával együtt állami fenntartásba és kontroll alá került. Az államosított intézmények szakmai és gazdasági vezetői posztjaira pályázatot írt ki a minisztérium, a régi vezetők cseréje vagy megerősítése is „a kétharmad” kiváltsága volt. A kormány bizalmát élvező vezetők azonban szemernyivel sem gazdál-



A PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM KLINIKAI KÖZPONTJÁBAN. Állandó infúzió

kodtak felelősebben, mint elődeik, ha a lejárt adósságokat tekintjük mércének.

Pedig fékek és ellensúlyok, legalábbis elméletben, léteznek: a költségvetési intézmények a január elsejétől érvényes új számviteli rendben nem költhetnek többet, mint amennyi a bevételük. Ennek ellenére a Magyar Államkincstár, amely a kórházi számlákat vezeti, még nem avatkozott közbe. Ha hatásköre szerint járna el, gyorsan rásüthetnék, hogy miattalnak meg betegek. A másik féknek is fognia kellene, hiszen a 2004-ben bevezetett úgynevezett teljesítményvolumen-korlát továbbra is érvényes, ha időközben át is esett néhány módosításon. Ez annyit tesz, hogy az Országos Egészségbiztosítási Pénztár csak részben vagy egyáltalán nem honorálja a kórházak többletteljesítményét, vagyis ha a megadott határértéken felül is ellátnak betegeket.

Kormányokon átívelő, nehezen kivitelezhető feladatnak bizonyult a feleslegesnek, drágának, nem hatékonynak ítélt kapacitások csökkentése is. Az 1992-ben még kis híján százezer kórházi ágyból a Horn-kormány 1997-re ötezet számolt fel, az első Orbán-kormány pedig további hármezet. A Gyurcsány-kormány egészségügyi minisztere, Molnár Lajos 25 kórház bezárására tett javaslatot, csak hogy heves politikai ellenállásba ütközött; végül az Országos Pszichiátriai Intézet, a Svábhegyi Gyermekkorház, a Szabolcs utcai gyógyintézet, a BM-kórház és a szikszói ispotály szűnt meg. Könnyebben kivitelezhetőnek bizonyult a részleges csonkolás: minden ötödik aktív kórházi ágy és velük számos osztály felszámolása. Ugyanebben a cipőben járt Szócska Miklós, a most leköszönt egészség-

ügyi államtitkár. Valamennyi bezárási javaslat a fideszes országgyűlési képviselők tiltakozásán futott zátonyra, így neki is be kellett érnie az ágyszámcsökkentéssel. Ez azonban nem alkalmas takarékoskodásra, a kiadások nemhogy mérséklődtek volna, de tovább nőttek.

A krónikus eladósodáson nincs mit csodálkozni, vélik az egészségügyben dolgozó gazdasági vezetők, hiszen az egy teljesítményegységre jutó finanszírozás öt éve nem változott. Közérthetően: ma is ugyanannyi pénz jár egy vakbélműtétért, mint fél évtizede. Miközben a kiadások (bérek, energia, dologi költségek) növekszenek, a központilag szabályozott bevételek ezeket nem fedezik. Összeségében több mint egyhavi finanszírozás hiányzik a rendszerből. Vagyis az intézmények költségvetését az egészségügy irányítói ítélik tartós veszteségre.

Nem csoda, hogy a bajba jutottak megsegítése beépült a finanszírozásba – bár ez rendszeridegen eleme a gazdálkodásnak. A november végi, december elejei „konszolidáció” sajátos költségvetési elemmé vált. Előre sosem tudni, mennyi lesz, a kifizetetlen számlák mekkora részét fogja fedezni, és odaítélése is meglehetősen szubjektív, kiszámíthatatlan. Üzenete szembemegy a józan ésszel: aki nem adósodott el, spórolt a dolgozókon és a betegeken, az kevesebbet vagy semmit sem kap. Míg az a kórház, amelyik fedezet nélkül indított beruházást, így emelt bért, nagy valószínűséggel számíthat a kimentésre. Annál is inkább, mivel a Magyar Államkincstár májusi összesítése szerint az adósság többségét az orvosegyetemek klinikái, a megyei kórházak és az országos intézmények egy része hozta össze. A legnagyobbak. ■ GÁTI JÚLIA