

KORNAI JÁNOS

A költségvetési korlát megkeményítése a posztoszocialista országokban

A költségvetési korlát megkeményítése nem egyforma mértékben ment végbe minden posztoszocialista gazdaságban. Egyes országokban messzire jutottak ebben a tekintetben, másokban viszont alig változott az indulóállapot. A tanulmány áttekinti a költségvetési korlát puhaságának különböző megnyilvánulásait: az állami támogatásokat, a puha adózást, a nem teljesítő bankkölcsönöket, a vállalatközi tartozások felgyülemelését és a kifizetetlen béreket.

A jelenséget sokféle tényező okozza, amelyek többnyire együttesen jelentkeznek. Az állami tulajdon fenntartása kedvez a puha költségvetési szindróma megrögződésének, a privatizálás elősegíti a keményítést, de nem elégséges feltétele a kemény korlát érvényesítésének. Ehhez megfelelő politikai, jogi és gazdasági környezetet kell céltudatosan kialakítani.

A posztoszocialista átmenet kezdetén sokan azt hitték, hogy a hatékony piacgazdaság létrehozásához elegendő lesz megvalósítani a liberalizáció, privatizáció és stabilizáció „szentháromságát”. Mára már kiderült, hogy a költségvetési korlát megkeményítése az említett három feladattal egyenrangúan fontos. Ahol ez nem valósul meg (például Oroszország), ott a privatizáció nem hozza meg a várt eredményt.*

Bevezetés: fogalmi tisztázás

A költségvetési korlát fogalma közismert a mikroökonómiából: a háztartás költsége nem haladhatja meg a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrásokat. Ugyanez a fogalom alkalmazható más szervezetekre is, például vállalatokra, nonprofit intézményekre és helyi kormányzatokra.¹ A tradicionális mikroökonómia szóhasználatához tegyük hozzá a „kemény” jelzőt. A költségvetési korlát keménysége azt jelenti, hogy a szervezet, amennyiben kiadásai tartósan túllépi bevételeit, nem képes működését folytatni.

A *puha* költségvetési korlát fogalmát a szerző vezette be a szocialista rendszert elemző munkáiban (Kornai [1978], [1980]). Arra a helyzetre utalt, amelyben az állami vállalat

* A tanulmány angol változata a Nemzetközi Közgazdasági Társaság Buenos Airesben, 1999. augusztus 23–27. között tartott 12. világkonferenciáján hangzott el.

Hálás vagyok azokért az inspiráló beszélgetésekért, amelyeket *Eric Maskinnal*, *Gerard Rolanddal* és *Chengang Xuval* folytattam a tanulmány témájáról. Köszönetemet fejezem ki *Andrea Despotnak*, *Majoros Istvánnak*, *Szentes Balázsnak* és *Assen Vassilevnek* a kutatáshoz adott segítségért és *Parti Juliannának* a figyelmes és gondos szerkesztői közreműködésért. Kutatásaimat az Országos Tudományos Kutatási Alap 265. sorszámú támogatásával folytattam.

¹ A fogalom részletesebb magyarázata és az irodalom összefoglaló áttekintése a következő tanulmányokban található: *Kornai* [1998] és *Maskin–Xu* [1999].

képes volt tartós veszteség ellenére életben maradni, mert az állam újra és újra segítségére sietett. (A továbbiakban a kemény és a puha költségvetési korlát megjelölésére a *kkk*, illetve *pkk* rövidítéseket használjuk.)

Néha félreértik a fogalmat, és már egyetlen kimentés kapcsán a költségvetési korlát puhaságáról beszélnek. Igazság szerint csak akkor jogosult puha költségvetési korlátról szólni, ha nem egyetlen eseménnyel, hanem visszatérő gyakorlattal állunk szemben, és a gazdasági vezetők eleve arra számítanak, hogy veszteség ellenére kimentik őket. Ez a várakozás formálja viselkedésüket.

Noha az elméleti elemzések sokszor két tiszta helyzetet állítanak egymással szemben – kemény *versus* puha költségvetési korlát –, a valóságban a költségvetési korlát keménységének-puhaságának fokozatai vannak. Ezek a fokozatok azt fejezik ki, milyen erősen, azaz mekkora szubjektív valószínűséggel számíthat a szervezet vezetése kimentésre tartós veszteség esetén.

A puha költségvetési korlát összetett szindróma, amely mélyen beágyazódik egy adott gazdaság politikai környezetébe, törvényes keretei közé és a gazdasági szereplők viselkedésébe. Ha a költségvetési korlát puhasága sok területen érvényesül, akkor a gazdaság rákos betegségeként burjánzik el, és súlyos károkat okoz.

A jelen tanulmány tárgya a puha költségvetési korlát szindrómája a poszt szocialista átmenet gazdaságában. Nem tűzi ki célul a tiszta elméleti elemzést; az erre irányuló munkákra a megfelelő helyeken felhívjuk az olvasó figyelmét. A tanulmány fő feladata a témával foglalkozó gazdag empirikus irodalom áttekintése.² A figyelmet a vállalatok viselkedésére összpontosítjuk, s csupán rövid utalások lesznek más szervezetekre. A tanulmány a következőképpen tagolódik: először a jelenségekkel, majd azok okaival, azt követően a következményekkel foglalkozik. Végül a cikk néhány gazdaságpolitikai következtetést von le.

A jelenségek

Amikor 1989–1990-ben megkezdődik Kelet-Európában és az egykori Szovjetunió területén a poszt szocialista átmenet, a kiinduló helyzetet a vállalati költségvetési korlát nagyfokú puhasága jellemzi. A szocialista rendszert mélyen áthatja a puha költségvetési korlát szindrómája. Első megközelítésben, általánosságban elmondható, hogy a kommunista rendszer összeomlását követő transzformáció során végbemegy a korlát bizonyos fokú keményedése. Ehhez a jellemzéshez azonban több megszorítást kell tenni.

– A keményedés mértéke országonként igen eltérő. Az élenjáró ország ebben a tekintetben Magyarország; az utolsók között van Oroszország és jó néhány más poszt szovjet köztársaság.

– Adott országon belül a keményedés mértéke nem egyöntetű, hanem eltérő mértékű a különböző szektorokban.

– Az általános trend a keményedés irányába mutat, de a változások nem monoton jellegűek. A folyamat hol gyorsul, hol lassul, néhol egyes időszakokban még meg is torpan, sőt vissza is fordul.

A költségvetési korlát keményítése felé megtett első lépés a pénzügyi fegyelmet előíró

² Kiemeljük Schaffer [1997] átfogó cikkét, továbbá az EBRD [1997, 1998] összefoglaló jelentéseit. Néhány további fontos írás: Anderson–Korsun–Murrell [1997] Mongóliáról, Bonin–Schaffer [1995] Magyarországról, Claessens–Peters [1997] Bulgáriáról, Earle–Estrin [1998] Oroszországról, Li–Liang [1998] Kínáról, Perotti–Carare [1996] Romániáról, Raiser [1997] Lengyelországról és Kínáról, valamint Sjöberg–Gang [1996] Kínáról.

törvények megalkotása.³ Mindenekelőtt a fejlett gazdaságokéhoz hasonló csődtörvényre, valamint a magánszerződések teljesítését megkövetelő kereskedelmi törvényekre van szükség. Ezt ki kell egészítenie a korszerű számvitelt előíró törvénynek, a központi bank és a kereskedelmi bankok működését szabályozó törvényeknek stb. Ahol még e törvényeket sem alkották meg, ott hiába számítanánk a kemény költségvetési korlát érvényesülésére.

Ám még ha kielégítőek is a törvények, a kulcskérdés a törvény fegyelmezett betartásának kikényszerítése. Ehhez olyan bíróságok kellene, amelyek gyorsan és hatékonyan ítéleznek, és megtorolják a szerződésszegést, a pénzügyi fegyelem megsértését; amelyek indokolt esetben kimondják a csődöt, s ha kell, előírják a vállalat felszámolását. Szükség van ügyvédekre, akik az adósokat és a hitelezőket szakszerűen képviselik, a bírósági foglalat és árverezést végrehajtó tisztviselőkre, reorganizációra és felszámolásra specializálódott szakemberekre és intézményekre és így tovább. Ennek az apparátusnak, amely hagyományosan működik a történelmileg kifejlődött piaci gazdaságokban a posztoszocialista gazdaságban korábban nyoma sem volt.

Az 1. táblázat rangsorolja a posztoszocialista országokat abból a szempontból, mennyire fejlődött ki bennünk a kemény költségvetési korlát kikényszerítésének törvényi kerete.

1. táblázat

A csődeljárások és a pénzügyi szabályozás hatékonysága

Ország	Csődeljárások	Banki szolgáltatások		Értékpapír-forgalmazás	
		kiterjedtség	hatékonyság	kiterjedtség	hatékonyság
Magyarország	Hatásos	4	4	4	4
Lengyelország	Hatásos	4	3	4	4
Észtország	Hatásos	3	3	4	2+
Bulgária	Részben hatásos	4	4-	4	3
Horvátország	Részben hatásos	3	3	4	3
Cseh Köztársaság	Részben hatásos	3	3-	4-	3
Szlovénia	Részben hatásos	4	3	3+	2+
Lettország	Részben hatásos	3	3	4	2
Románia	Részben hatásos	3	2+	3	3
Litvánia	Részben hatásos	3-	2+	3	2
Macedónia	Részben hatásos	3	3-	3	1
Örményország	Részben hatásos	3	3-	2+	1
Kirgizisztán	Részben hatásos	3-	2	1+	1
Grúzia	Részben hatásos	2	2	1+	1
Szlovákia	Hatástalan	3	2	3	2
Oroszország	Hatástalan	3-	2+	3	2
Kazahsztán	Hatástalan	2	2	2+	2
Ukrajna	Hatástalan	2+	2	2	2-
Albánia	Hatástalan	2+	2	1+	1
Azerbajdzsán	Hatástalan	2	1	2	1
Üzbegisztán	Hatástalan	2	1	2	1
Fehéroroszország	Hatástalan	2	2	1	1
Tadzsikisztán	Hatástalan	2+	1	2-	1
Türkmenisztán	Hatástalan	2	1	1	1

Forrás: EBRD [1998] 42. és 112. o.

³ A csődtörvényekkel kapcsolatos jogalkotás és jogérvényesítés helyzetéről a posztoszocialista országokban lásd EBRD [1998] 39-43 o. és 105-116. o., továbbá Burniaux [1996].

Itt nem térhetünk ki arra, hogy melyik ország hol tart a posztszocialista átalakítás egyéb dimenzióiban. Akik azonban járatosak e régió ügyeiben, egy pillantás alatt megállapíthatják, hogy az *1. táblázatban* az országok sorrendje hasonlít azokhoz a rangsorokhoz, amelyek más szempontból osztályozzák a posztszocialista átmenet országainak előrehaladását a piacgazdaság kifejlesztésében. (Lásd például *de Melo–Gelb* [1996], *de Melo–Denizer–Gelb–Tenev* [1997], valamint *EBRD* [1997] 98–11. o.)⁴

A közgazdászok mindig figyelték a vállalatok csődjének, illetve felszámolásának gyakoriságát mint az üzleti ciklus (*business cycle*) egyik indikátorát. A kilépések (*exit*) számának megugrása a gazdaság visszaesésének egyik mutatója. A szokványos szemlélet azonban zavarba kerülne, ha például az orosz adatokat figyeli. Miközben a termelés súlyosan visszaesett, a vállalatok nem mentek csődbe. A csődök és felszámolások gyakorisága ugyanis nemcsak a gazdaság felélénkülésétől–ellanyhulásától, hanem a költségvetési korlát puhaságától–keménységétől is függ. Adott makroállapot mellett minél keményebb a költségvetési korlát, annál gyakoribbá válik a csőd és a felszámolás. A *2. táblázatban* ebből a szempontból hasonlítunk össze három, a reformokban vezető kelet-európai országot. Számottevők a különbségek: Csehországban a csődök és felszámolások sokkal ritkábbak, mint Magyarországon és Lengyelországban. Ez arra vall, hogy ott puhább a költségvetési korlát.

2. táblázat

Csődeljárások a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban és Magyarországon, 1992–1996

Megnevezés	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Cseh Köztársaság</i>					
Kezdeményezett csődjeljárások	350	1098	1816	2393	2990
Lefolytatott csődjeljárások	5	61	290	482	725
– átszervezések	0	1	2	2	6
– felszámolások	5	60	288	480	719
<i>Magyarország</i>					
Kezdeményezett csődjeljárások	14 060	8229	5900	6461	7477
Lefolytatott csődjeljárások	1 302	1650	1241	2276	3007
– átszervezések	740	510	90	21	9
– felszámolások	562	1140	1151	2255	2998
<i>Lengyelország</i>					
Kezdeményezett csődjeljárások	4 349	5936	4825	3531	3118
Lefolytatott csődjeljárások	910	1048	1030	1030	984
– átszervezések	98	279	235	287	173
– felszámolások	812	869	795	743	811

Megjegyzés: 1997-ben Magyarországon 3761 felszámolás történt, ami további emelkedést jelent.

Forrás: *EBRD* [1997] 87. o.

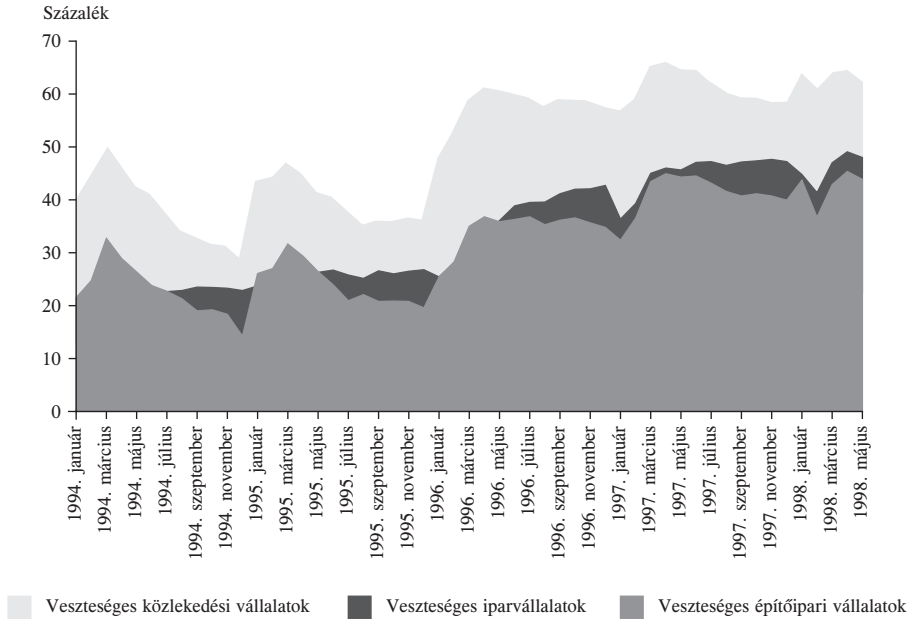
Az *1. ábra* orosz adatokat ismertet. Minden második vállalat veszteséges; részarányuk egyre nő – és mégis életben maradnak.

A költségvetési korlát sokféle eszközzel puhítható; itt most ezeket öt fő csoportba soroljuk.

⁴ Természetesen senki sem gondolja, hogy a költségvetési korlát megkeményítése a posztszocialista transzformáció sikerességének egyedüli tényezője. Csupán annyi állítható – és ezt a tanulmány további része is megpróbálja alátámasztani –, hogy a költségvetési korlát keményítése jelentősen hozzájárulhat a sikerhez.

1. ábra

A veszteséges vállalatok aránya Oroszországban



Forrás: EBRD [1998] 16. o.

1. *Fiskális támogatás.* Az állam alkalmilag vagy rendszeresen fiskális támogatásban részesít inefficiens termelőket. Jól ismert jelenség ez, nemcsak a szocialista és posztoszocialista gazdaságokban, hanem a világ minden táján. Ez a költségvetési korlát felpuhításának leginkább látható és leginkább alkalmazható eszköze. Bizonyára ezzel magyarázható, hogy amikor a posztoszocialista régióban a kormányok meghirdetik a piacgazdaság meghonosítását, a fiskális támogatások mértéke érzékelhetően csökken. (Lásd a 3. táblázatot.)

2. *Puha adóztatás.* Ez már kevésbé átlátható eszköz. Háromféle módon alkalmazható: a) már magát az adózási jogszabályt méretre igazítják; például az adókulcsok nem egyöntetűek, hanem eleve engedékenyebbek a támogatni kívánt szektorok vagy vállalatok számára; b) ha a szabály maga egyöntetű is, törvényes lehetőség van kivételezésekre; c) a vállalat egyszerűen nem fizeti meg az adót; ez a legdurvább módszer. Mindhárom eljárást szemlélteti a kínai városi vállalatok csoportjára vonatkozóan a 4. táblázat. Már itt felhívjuk a figyelmet arra, hogy az úgynevezett *kollektív* (azaz a helyi kormányzat tulajdonában lévő) vállalatok költségvetési korlátja puhább, mint a nem kollektív tulajdonú vállalatoké. Erre az eltérésre még visszatérünk.

Schaffer [1997] (99. o.) elkülöníti a 20 százaléknál nagyobb veszteséget kimutató lengyel vállalatokat, s kimutatja: 1993-ban 11,3 százalékkal nőtt az állammal és a társadalombiztosítással szemben fennálló adósságuk, miközben ugyanez a növekedési ráta csak 0,5 százalék volt a vállalatok átlagában. A leginkább ijesztő példaként ismét az orosz adatok szolgálnak. (Lásd az 5. táblázatot.) A felgyülemlett adótartozás vágatva növekszik.

3. *Puha bankkölcson.* A posztoszocialista régióban, különösen Kelet-Európában, ez

3. táblázat
Költségvetési támogatás, 1989–1996
(a GDP százalékában)

Ország	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Albánia	6,6	13,9	17,8	4,3	0,0	0,1	0,0	–
Azerbajdzsán	–	–	–	10,8	3,8	3,8	1,9	2,0
Fehéroroszország	–	–	–	9,2	15,0	6,5	3,4	3,7
Bulgária	15,5	14,9	4,2	1,8	2,2	1,4	1,1	0,8
Cseh Köztársaság	7,8	–	–	4,9	4,2	3,5	2,4	2,0
Észtország	–	–	2,8	1,8	1,5	0,9	0,5	–
Macedónia	–	–	–	–	–	3,4	2,9	2,2
Grúzia	–	–	–	–	25,7	12,7	0,2	0,0
Horvátország	–	–	1,7	1,3	1,2	1,6	1,6	–
Kazahsztán	–	–	–	3,3	2,3	1,7	1,0	–
Lengyelország	10,2	7,3	5,1	3,2	2,3	3,3	3,0	1,7
Lettország	–	–	1,3	0,3	0,0	0,1	0,4	–
Litvánia	–	14,0	5,5	2,1	1,3	1,3	0,9	1,0
Magyarország	–	7,0	5,7	4,0	3,8	4,5	3,8	3,8
Moldova	–	–	–	5,2	2,8	2,0	–	–
Oroszország	–	–	–	10,4	3,0	1,8	1,3	–
Örményország	–	–	–	–	16,7	12,8	0,9	–
Románia	–	7,0	9,1	13,0	6,8	3,8	4,1	4,3
Szlovákia	7,8	–	–	5,2	4,7	4,2	3,7	3,3
Szlovénia	–	–	2,8	2,8	2,2	1,6	1,7	0,8
Ukrajna	–	–	–	–	11,0	7,0	–	–
Üzbegisztán	–	–	–	8,7	6,3	1,6	1,2	–

Forrás: EBRD [1997] 83. o.

4. táblázat
Kínai városi vállalatok

Megnevezés	Veszte- séges	Ered- ményes	Veszte- séges	Ered- ményes	Veszte- séges	Ered- ményes
	1988		1989		átlag	
Vállalatok száma	36	433	55	559 (1)	–	–
– adómentességet kapott (százalék)	13,9	9,3	12,7	8,2	13,3	8,8
– adótartozása van (százalék)	16,9	15,0	25,5	14,0	21,1	14,5
Részesedés az öz- szes befizetett adóból	72,5	70,7	71,0	66,2	71,8	68,5
– köztulajdonú vállalat	73,3	61,1	62,3	57,3	67,8	59,2
– nem köztulajdonú vállalat	70,7	100,0	80,9	90,9	75,8	95,0

Forrás: Sjöberg–Gang [1996] 25. o.

5. táblázat
Adótarozás-állomány, 1990–1996
(a GDP arányában, az év végén)

Ország	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bulgária	4,7	6,7	10,3	10,9	12,2	11,1	13,4
Lengyelország	1,1	4,1	5,3	5,3	4,5	3,6	–
Moldova	–	–	–	–	9,6	8,2	10,4
Oroszország	–	–	1,7	1,7	2,5	3,5	10,0
Románia	–	–	1,5	1,5	4,2	4,6	5,1

Forrás: EBRD [1997] 83. o.

most a költségvetési korlát puhításának legfontosabb instrumentuma.⁵ A bankok, ha prudens feltételek között kölcsönöznek, nem jótékonyági intézmények: előnyben részesítik a jól jövedelmező vállalatot, amely megbízható adósnak ígérkezik. Ha viszont könnyen jut kölcsönhöz a veszteséges vállalat, akkor puha a költségvetési korlát, amelyben a bankkölcsön valójában az inefficiens vállalat kisegítésének eszközévé válik. *Gao-Schaffer* [1998] tanulmánya kínai és magyar vállalatokat hasonlít össze ebből a szempontból. (Lásd a 2. ábrát.) Kimutatják, hogy Kínában tömegesen jutnak bankkölcsönhöz veszteséges vállalatok, míg Magyarországon – noha előfordul –, sokkal ritkább ez a fajta kontra-szelekció.

Perotti-Carare [1996] ökonometriai modell segítségével vizsgálja, Romániára vonatkozóan, az összefüggéseket a bankkölcsön nyújtása, a vállalat mérete és jövedelmezősége, valamint korábról felhalmozott adóssága között. Idézzük a szerzőket: „Úgy tűnik, hogy a bankkölcsönök egyre inkább az átlagosnál nagyobb, kevésbé nyereséges és jelentős működési és hiteltartozást felhalmozó vállalatok felé áramlanak.” (3. o.). „A banktartozás a hitel egyik meghatározó eleme. Valójában a kettő közti összefüggés egyre erősebb.” (17. o.)

Sokszor csak utólag derül ki, hogy az adós vállalat nem képes betartani a hitelszerződést. Minél nagyobb a nem teljesítő kölcsönök aránya egy ország bankszektorának hitelállományában, annál puhább a vállalati szektor költségvetési korlátja. Az országok közötti igen nagy eltéréseket mutatja be a 6. táblázat.

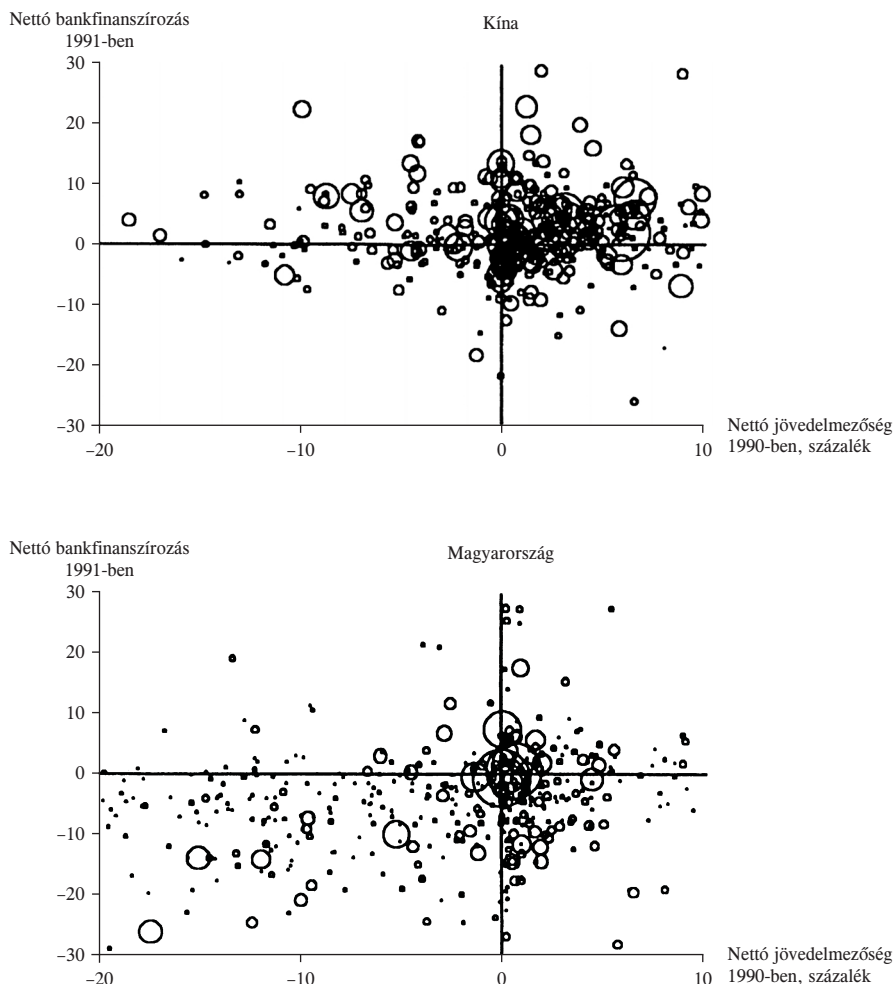
4. *Puha kereskedelmi hitel.* A vállalatok közötti tranzakciók nagy részénél a vevő utólag fizet az áruért. Nem ritka, még konszolidált piaci gazdaságokban sem, hogy a vevő túllépi a szerződésben vállalt fizetési határidőt. Ezzel tulajdonképpen nem önkéntes kereskedelmi hitelezés nyújtására kényszeríti az eladót. A posztoszocialista gazdaságban is léteznek nem önkéntes kereskedelmi hitelek. Ez abban az esetben jelzi a költségvetési korlát puhaságát, ha a nem önkéntes hitel aránya magas, ha a kényszerhitelezési idő nagyon elnyúlik, s ha a kifizetetlen számlák részaránya az időben nő. Ismét Oroszországot hozhatjuk negatív példának, ahol a tartozások állománya rohamosan nő. (Lásd a 3. ábrát.)

5. *Kifizetetlen bérek.* Ez a fizetési figyelem különösen brutális megszegése. A vállalat, mivel bevételeiből nem tudná fedezni a tényleges ráfordítások teljes pénzbeli ellenértékét, költségeit azzal csökkenti, hogy hónapokon át késlekedik az esedékes bérek kifizetésével. A jelenség Oroszországban és más posztsovjet gazdaságokban a leggyakoribb, de előfordul más posztoszocialista országokban is.

⁵ A bankrendszer szerepével a költségvetési korlát felpuhításában több elméleti tanulmány foglalkozik, lásd elsősorban *Berglof-Roland* [1997], [1998]. A posztoszocialista tapasztalatot ismerteti többek között *Bonin-Schaffer* [1995], *Perotti-Carare* [1996] és *Schaffer* [1997].

2. ábra

A vállalatok nettó bankfinanszírozásának és nettó jövedelmezőségének kapcsolata
Kínában és Magyarországon



Megjegyzés: A vízszintes tengely a vállalat nettó jövedelmezőségét mutatja adott évben; a függőleges tengely a nettó bankfinanszírozást egy évvel később. Ez pozitív, ha a kölcsönfelvétel meghaladja a banknak fizetett kamat és törlesztés összegét. A magyar adatok a jobb felső sarokban sűrűsödnek: a bankok főként a jövedelmező vállalatoknak adnak kölcsönt. A kínai adatok sokkal inkább szétterültek: elég sok az adat a bal felső térben, azt jelezvén, hogy a bankok „futnak a pénzük után”.

Forrás: Gao-Schaffer [1998] 19. és 22. o.

A felsorolt ötféle eszköz párhuzamosan, egymást kiegészítve vagy helyettesítve is alkalmazható. Schaffer [1998] mélyrehatóan elemzi a különböző puhítási instrumentumok viszonylagos súlyát a poszt-szocialista átmenet időszakában. Főként a kelet-európai tapasztalat alapján arra a következtetésre jut, hogy a puha adóztatás és a puha hitelezés játssza a fő szerepet, miközben a vállalatközi kényszerhitel háttérbe szorul. Úgy tűnik, hogy némileg eltérők az arányok Oroszországban és a nagy pénzügyi bajokkal küzdő

6. táblázat

Nem teljesítő kölcsönök, 1994–1997 (az összes kölcsön százalékában, az év végén)

Ország	1994	1995	1996	1997
Észtország	4	3	2	1
Magyarország	18	10	7	4
Grúzia	24	41	7	7
Kazahsztán	–	15	20	8
Örményország	34	36	23	8
Kirgizisztán	92	72	26	8
Horvátország	12	13	11	10
Lengyelország	29	21	13	10
Moldova	16	9	17	10
Lettország	10	19	20	10
Ukrajna	5	13	12	11
Szlovénia	22	13	14	12
Fehéroroszország	8	12	14	13
Bulgária	7	13	15	13
Türkmenisztán	–	11	11	14
Azerbajdzsán	16	22	20	20
Litvánia	27	17	32	28
Cseh Köztársaság	34	33	30	29
Szlovákia	30	41	32	33
Albánia	–	35	40	49
Románia	19	38	48	57

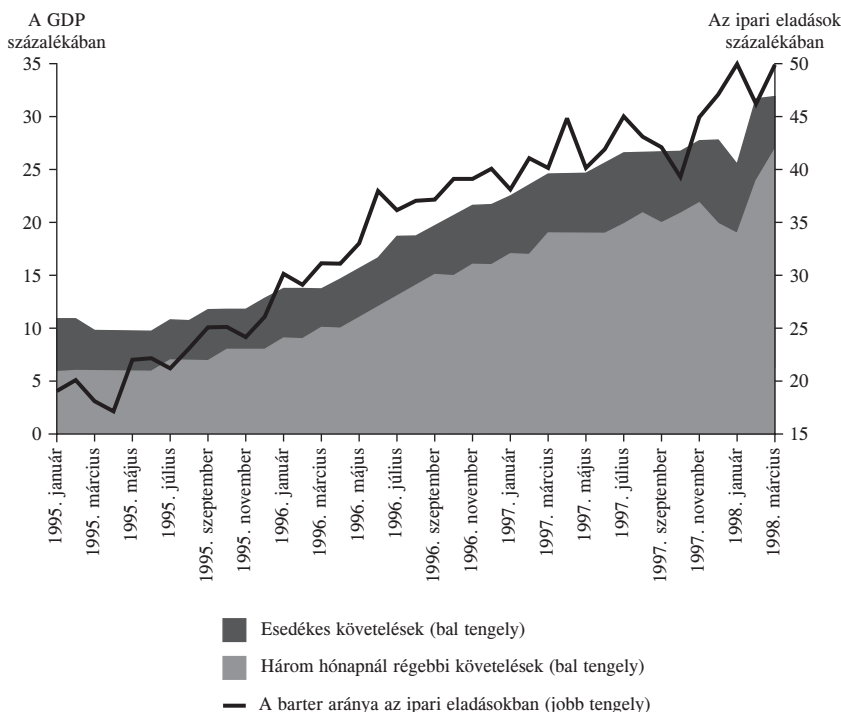
Forrás: EBRD [1998] 133. o.

más posztsovjét köztársaságban, ahol a kényszerhitelek és a bérek kifizetésének halogatója is nagy szerepet játszik.

A veszteséges vállalat vezetése manipulatív módon, trükkösen használhatja a különböző puhítási eszközöket; mindig főként azt az eszközt veszi igénybe, amellyel szemben legkisebb az ellenállás. Ebből fontos tanulság adódik a posztoszocialista átmenet gazdaságpolitikájára vonatkozóan, amennyiben az komolyan veszi a költségvetési korlát megkeményítésének feladatát. Nem elegendő egyetlen fronton, például az állami támogatás csökkentésében vagy egyöntetű adószabályok bevezetésében sikert elérni. Valamennyi fronton párhuzamosan kell küzdeni; valamennyi rést el kell tölteni, ahonnan pénz szivároghat az életképtelen vállalkozások mesterséges életben tartására.

Ez a párhuzamosság figyelhető meg Magyarországon (Tóth [1998], Tóth–Semjén [1999]). A 7. és 8. táblázatokból kiolvasható, hogy egyidejű javulás megy végbe az adófizetési morálban és a vállalatok egymás közti fizetési fegyelmében. De azt is jelzik az adatok, hogy Magyarország sem jutott még eléggé közel a kemény költségvetési korlát rezsimjéhez.

3. ábra
Barterek és tartozások Oroszországban



Forrás: EBRD [1998] 17. o.

7. táblázat

A pénzügyi fegyelem javulása Magyarországon; szubjektív értékelés

A késés típusa	Vállalati panelvizsgálat (átlagpontszámok)*				
	1992	1993	1994	1995	1996
Késés más vállalatokkal szembeni fizetési kötelezettség teljesítésével	1580	1561	1552	1631	1466
Késés a tb-járulék befizetésével	1532	1564	1536	1615	1517
Késés adók (áfa, társasági adó stb.) befizetésével	1631	1642	1500	1544	1479
Késés bankhitel megfizetésével	1266	1196	1133	1202	1155
A vevők késnek fizetési kötelezettségeik teljesítésével	3230	3124	2900	2886	2931
N	390	499	628	450	323

* A kérdezettek 1-től 5-ig terjedő skálán osztályozhatták azt, hogy az adott eseményt mennyire tartják jellemzőnek; 1 jelentette az egyáltalán nem jellemzőt, 5 a teljes mértékben jellemzőt.

Forrás: Tóth [1998] 1131. o.

8. táblázat

A pénzügyi fegyelem javulása Magyarországon: a megsértések gyakorisága (százalék)

Kérdés/válasz	1996	1998
<i>Előfordult-e, hogy megszegte szerződéses kötelezettségeit?</i>		
Nem	83,3	90,2
Igen	16,7	9,8
Összesen	100,0	100,0
<i>N</i>	393	298
<i>Késett-e a tb-járulék befizetésével?</i>		
Nem	17,7	6,8
Igen	82,3	93,2
Összesen	100,0	100,0
<i>N</i>	293	299
<i>Előfordult-e az elmúlt két évben, hogy a határidő lejárta után fizetett be?</i>		
Nem	38,7	27,1
Igen	61,3	72,9
Összesen	100,0	100,0
<i>N</i>	293	296

Forrás: Tóth-Semjén [1999] 38. o.

Mostanáig csupán vállalatokról esett szó. Röviden meg kell említeni a *pkk*-jelenségek jelenlétét más szervezetek helyzetében is. Többnyire a nagy nyilvánosság is kénytelen tudomást venni arról, amikor pénzügyi válságba került bankokat mentenek ki. Az esetek jelentős részében – a katasztrófális továbbgyűrűző hatások megelőzése érdekében – állami mentőakcióra kerül sor; nagy tőkeinjekciókra, amelyeket közvetve vagy közvetlenül az adófizetők pénzéből fedeznek. A posztoszocialista országok jelentős részében már megtörtént ez, egy-egy országon belül nem is egyszer.

Különböző félállami vagy költségvetésen kívüli intézmények, például egyetemek, iskolák, kórházak vagy az országot átfogó társadalombiztosítási alapok időnként fizetési-képtelenné válnak, mert szokásos bevételeik nem fedezik kiadásait, illetve mert a fiskális fegyelmet megszegve, kiadásai túllépték az előirányzatot. Ahol erre lehetőségük van, ott esetleg kölcsönt is vesznek fel, amit az esetek egy részében képtelenek visszafizetni. Ilyenkor a kormányok esetleg megfeddik a vezetőket, de szinte automatikusan fedezik a veszteséget.⁶

Hasonló a helyzet az országok jelentős részében a különböző szintű helyi kormányzatokkal.⁷ Ezeknél is gyakori a túlköltekezés, a költségvetési korlátok túllépése és a kifizetetlen adósságok felhalmozódása. A központi kormány rendszerint előbb-utóbb közbelép, és kimenti a csőd szélére jutott helyi kormányzatot.

⁶ Magyarországon a formailag „költségvetésen kívüli” országos nyugdíjalapnak és egészségügyi alapnak a befizetett járulékokból kell fedeznie a kiadásait. Ennek ellenére szinte mindig veszteséggel fejezik be az évet. Az állami költségvetést törvény kötelezi a deficit fedezésére. Két grandiózus méretű puha költségvetési korláttal van tehát dolgunk.

⁷ Elméleti síkon (és amerikai példa alapján, tehát nem a posztoszocialista átmenet kapcsán) foglalkozik a helyi kormányzatok *pkk*-problémájával Wildasin [1997] tanulmánya. Qian-Roland [1993] bemutatja, hogy meghatározott feltételek mellett a fiskális területi decentralizáció (*fiscal federalism*) a költségvetési korlát megkeményítését eredményezheti.

Az okok

Rossz nyomon járnánk, ha egyetlen magyarázó tényezőre akarnánk visszavezetni e bonyolult szindrómát. Multikauzális jelenséggel állunk szemben. Akárcsak a metaforaként használt rákbetegségnél, esetleg egyetlen tényező is előidézheti a bajt; máskor viszont több tényező egyidejűleg, egymást erősítve generálja a *pkk*-jelenséget.

A motivációk

A saját költségvetését felpuhítani akaró vállalat motivációja nyilvánvaló: veszteségei ellenére életben akar maradni. Vagy ha nincs is életveszélyes pénzügyi bajban, ezen a módon is javítani szeretné alacsony jövedelmezőségét. Ami magyarázatra szorul, az a kimentő intézmény motivációja. Most ismét visszatérünk a vállalat-állam relációra, bár néhol kiegészítjük más szervezetek közti kapcsolatra vonatkozó megjegyzésekkel is. A motivációk alábbi áttekintése korántsem teljes, közülük csupán néhányat említünk meg.

1. A kimentő állami intézményt *politikai megfontolások* mozgatják. Ha a veszteséges vállalat tönkremenne, akkor a munkavállalók az utcára kerülnének. A szocialista rendszerben ez kevésbé aggasztotta a politikusokat, mivel a munkaerőpiacot nem a munkanélküliség, hanem a krónikus munkaerőhiány jellemezte. Teljes fordulat ment végbe a rendszerváltozás nyomán, amikor számottevő munkanélküliség alakult ki és állandósult. Ráadásul a többpártrendszer bevezetése, a pártok versengése arra kényszeríti a politikusokat, hogy érzékenyebben figyeljenek a közhangulatra. Nagy számban kell üzemeket bezárni, ami (országosan vagy egy-egy képviselő és más helyi politikus saját körzetében) a munkanélküliség növekedéséhez vezethet. Ez pedig rossz politikai hangulatot keltene, és szavazókat riasztana el a kormánypártoktól.

2. Fontos mozgatórugó a *negatív externáliáktól való félelem*. Ha a vállalat monopólium (vagy monopólium közeli helyzetben van), akkor likvidálása zavarokat okozhat az ellátásban (Segal [1998]). Esetleg sok beszállítónak ez a vállalat az egyedüli (vagy majdnem kizárólagos) vevője, és ezért összeomlása egész sor további vállalatot rántana magával. A parancsgazdaságban megfelelő tervutasítások kiadásával megakadályozhatták az ilyesféle továbbgyűrűző hatást, de a decentralizált piacgazdaságban ez kevésbé kerülhető el.

Hasonló koordinációs zavarokkal járhat a kilépés (*exit*) eseménye nemcsak a reálszférában, de a pénzügyi kapcsolatokban is. Az egyik vállalat fizetéseképtelensége pénzügyi bajokba sodorja azokat a vállalatokat, amelyek tőle várták a már átadott áruk kifizetését. (Lásd a kényszerű kereskedelmi hitel problémáját az előző fejezetben.)

A negatív externáliáktól való félelem különösen erős nagyvállalatok esetében. Jól ismert a mondás: Túl nagy ahhoz, hogy megbukjon. Ez jól érzékelhető a posztoszocialista régióban. Még ahol előre is haladtak a költségvetési korlát megkeményítésében, a legnagyobb vállalatok körében és a bankszektorban újra és újra felüti a fejét a puha költségvetési korlát szindrómája.

3. *Személyes szálak* fűzik össze a kimentő és a kimentett intézmény vezetőit. Ez alapulhat politikai kapcsolatokon: a vállalat a kormányzó párt politikai *kliense*; a politikusok és az üzletemberek kölcsönösen támogatják egymást.⁸ Ez alapulhat személyes barátságon, közös múlton, közös kapcsolati hálón. És alapulhat persze szabályos megvesztegetésen

⁸ A posztoszocialista átmenetre különösen jellemző, hogy a helyüket kereső politikai pártok igyekeznek „klienshálózatot” kiépíteni az üzleti világban, a kölcsönös segítségnyújtás reményében. A politikusok egyfelől gazdasági támogatást kapnak, másfelől igyekeznek előnyben részesíteni klienseiket a közbeszerzések-nél, és ha kell, annak kijelölésében is, hogy hol menjen végbe kimentési akció.

is. Ez a háromféle kapcsolódás nem zárja ki egymást; kettő közülük vagy esetleg mind a három együttesen hat.

4. A vállalat kimentésére készítheti a *felettes szervezet saját presztízsének feltétele* (Bai-Wang [1996]). A felettes vezető – állami vállalat esetén a központi vagy helyi állami bürokrácia felsőbb szintjén, illetve egy magán-vállalatbirodalom központjában – eredetileg hibás döntést hozott. Nem jól választott a kínálkozó lehetőségek között, esetleg hibás utasítást adott. Ha magára hagyja a bajban lévő vállalatot, utólag fény derülne helytelen lépésére, és ezzel saját tekintélyét rombolná.

A fenti négy motiváció közös jellegzetessége, hogy a kimentő intézmény vezetőinél sajátos fajta skizofrénia mutatkozik. Agyuk egyik felével jól tudják, hogy a gazdaság hatékony működéséhez kemény költségvetési korlátra lenne szükség. Agyuk másik felével azonban a fenti motívumok hatására mégiscsak a puha költségvetési korlát mellett döntenek. A hatáskörükbe tartozó vállalatok hatékony működésének követelménye konfliktusba kerül más követelményekkel. Különböztessünk meg ettől egy további lehetséges motivációt!

5. Kialakulhat olyan helyzet, amelyben a kimentő szervezet saját szűken értelmezett gazdasági érdekében szánja rá magát a bajba jutott szervezet megsegítésére. Ez az az eset, amelyet Dewatripont és Maskin tanulmányoztak nagyhatású tanulmányukban (*Dewatripont–Maskin* [1995]).⁹ Az általuk modellezett egyik esetben a gazdaság centralizált. A központi döntéshozatalt jelképező monopolbank elhatározza, hogy csak olyan új befektetések számára ad hitelt, amelyek gyorsan valósíthatók meg, és nyereségesnek ígérkeznek. Előre kijelenti, hogy nem folytatja a finanszírozást, ha kiderül, hogy a beruházás kudarcot vallott. Ám nem rendelkezik kellő információval ahhoz, hogy előzetesen csak olyan projektumokat válasszon ki, amelyek utólagosan is megfelelnek a feltételeknek. Ezért később nem tudja megtartani eredeti elhatározását: a rosszul elsült befektetésben már „elsüllyedt” az iniciális beruházási költség, és immár „szalad a pénze után”. Nagyobb veszteséget okozna önmagának, ha leállítaná a finanszírozást, mintha az időben inkonzisztens magatartást tanúsít, ezért mégis csak hajlandó refinanszírozásra. A beruházások kezdeményezői tudják, hogy ez fog történni, ezért mernek hitelt kérni, még ha sejtik is, hogy a befektetés kudarcot fog vallani. Jellegzetes *pkk*-helyzet alakul ki.

Az elméleti elemzés kimutatja, hogy decentralizált bankszektor esetén kevésbé fordul elő ez a helyzet, mert a kis banknak nincs elegendő tőkéje folytatni a refinanszírozást. Decentralizált bankrendszer esetén a beruházó nem is számít erre, azaz nincsen *pkk*-várakozása. Így inkább csak a valóban hatékony projektumok beruházói mernek hitelt felvenni.¹⁰

Hasonló motiváció erőteljesen jelentkezik különböző pénzügyi–ipari csoportokon vagy konglomerátumokon belül is. Ezt egyelőre még nem mutatták ki a posztoszocialista országokban, de számítani lehet rá, hogy előbb-utóbb ez a probléma is felmerül majd.¹¹

Az *pkk*-szindróma kifejlődése annál valószínűbb, minél szorosabb szálak fonódnak a kormányzat, a bankok és a nagy iparvállalatok között.

⁹ A különböző *pkk*-helyzetek elméleti elemzésére számos figyelemreméltó tanulmány készült a Dewatripont–Maskin-modell vagy annak módosított változatait alkalmazva. Lásd például *Dewatripont–Maskin–Roland* [megjelenés alatt], *Qian–Roland* [1998], *Qian* [1994], valamint *Qian–Xu* [1998]. A *pkk*-szindrómával foglalkozó elméleti irodalom egy része más, a Dewatripont–Maskin-modelltől eltérő apparátussal dolgozik. Néhány példa: *Goldfeld–Quandt* [1988], továbbá *Kornai–Weibull* [1983].

¹⁰ *Perotti* [1993] a Dewatripont–Maskin-modelltől eltérő elméleti apparátus segítségével igazolja, hogy a bankoknak torz érdekeltségük van korábbi adósaik újrefinanszírozására. Csak így van esélyük arra, hogy a kihelyezett hiteleket visszakapják. Ezért is részesítik sokszor előnyben az inefficiens állami vállalatokat (régii adósaikat) a potenciális új kölcsönzőkkel (a hatékonyabb magánvállalatokkal) szemben.

¹¹ *Huang–Xu* [1998] feltárták, hogy ez a fajta *pkk*-helyzet lényeges szerepet játszott a japán és általában a délkelet-ázsiai pénzügyi válság kialakulásában. A pénzügyi–ipari csoporton belül sajátos fajta redistribúció megy végbe, a gyengék megsegítésére, az erősek rovására. Mesterségesen életben tartanak olyan egységeket is, amelyek nem élnek túl, ha egymagukban kellene állniuk a piaci versenyt.

Tulajdonviszonyok és a puha költségvetési korlát

A motivációk felsorolása, s különösen az 5. sorszámú motiváció tárgyalása után fel kell vetni a következő kérdést. Hogyan függ össze a költségvetési korlát keménysége–puhasága a tulajdonviszonyokkal? A posztszocialista átmenettel foglalkozó közgazdászok egyik része hajlott arra, hogy túlságosan leegyszerűsített választ adjon: a puha költségvetési korlát oka az állami tulajdon; a privatizálás egymagában megszünteti ezt a bajt.

Ha szabad ezen a helyen egy személyes megjegyzést tennem: a magam részéről sohasem láttam ennyire egyszerűnek a kérdést. Igaz, hangsúlyoztam a szoros kapcsolatot az állami tulajdon és a puha költségvetési korlát, valamint a magántulajdon és a kemény költségvetési korlát között, de azért kezdettől fogva rámutattam, hogy a *pkk*-szindróma megjelenhet a kapitalizmusban is. Most már a posztszocialista átmenet első évtizedének tapasztalatai alapján térhetünk vissza a kérdésre.

Amíg a gazdaság túlnyomó nagy része állami tulajdonban van, addig elkerülhetetlen a költségvetési korlát nagyfokú puhasága. Ez a Magyarországon, Lengyelországban és Jugoszláviában folytatott „piaci szocialista” kísérletek kudarcának egyik fő oka: lehetetlen a piaci gazdaság pénzügyi fegyelmeinek és zavartalan működésének meghonosítása, amíg a politikai hatalom és az állami tulajdonban lévő vállalatok vezetése egyetlen bürokratikus hierarchiába fonódik össze, s emiatt teljes intenzitással hat a fenti 1., 2., 3. és 4. motívum. A költségvetési korlát megkeményítésének *szükséges* feltétele az, hogy a vállalati szférában a magántulajdon különböző formái váljanak uralkodóvá.

Csak ha ez megtörtént, akkor remélhető, hogy a még fennmaradó állami vállalatok körében is megkeményedjék a költségvetési korlát. Ez még akkor sem következik be automatikusan, mintegy a magánszektor uralkodóvá válásának magától értetődő mellékhatásaként.¹² Viszont az ellenkezője sem zárható ki. Lehetséges, hogy demokratikus politikai környezetben, amikor a kormány nem végezhet a színtalpak mögött mentő akciókat az adófizetők terhére, a költségvetési korlát többé-kevésbé keménnyé váljék a (termelés kisebb hányadát produkáló) állami szektort tekintve is.¹³

A fenti kijelentés értelmében a magánszektor uralkodó szerepe szükséges feltétele a kemény költségvetési korlátnak. Empirikus tanulmányok sora mutatta ki, hogy a magánszektor kiszélesedése és a korábban állami tulajdonban volt vállalatok privatizálása magával hozta, a gazdaág egészét tekintve, a költségvetési korlát keményedését. (Lásd például *Pohl és szerzőtársai* [1997], *Claessens–Peters* [1997].)

A magánszektor uralkodó szerepe szükséges, de nem elégséges feltétele a *kkk*-rezsim megszilárdulásának. Ez a posztszocialista átmenet egyik legfontosabb tanulsága. Tekintsünk előbb a 9. táblázatra, amelyet Murell és szerzőtársai mongóliai tapasztalatok alapján állított össze. Ez jól jelzi: az állami vállalat inkább számít baj esetén kimentésre – de azért a magánvállalattól sem idegen ez a gondolat.

Emlékeztetünk a 2. táblázatra, amely a magyar, a lengyel és a cseh vállalatok kilépési adatait hasonlította össze. Mivel a táblázatban szereplő utolsó években a gazdaság növekedett, a felszámolások számának emelkedése nem magyarázható konjunkturális okokkal; a trend feltehetően a költségvetési korlát keményedésére utal.

Miközben a kilépések száma mindhárom országban nőtt, a magyar és lengyel számok lényegesen meghaladják a csehekéit. Ez arra utal, hogy Magyarországon és Lengyelor-

¹² Sok olyan piacgazdaságban is, amely sohasem ment keresztül a kommunista rendszer történelmi korszakán, állami szervek *pkk*-magatartást tanúsítanak az állami szektorttal szemben. Ezt a megfigyelést többször hangsúlyozták olyan közgazdászok, akik például India és más fejlődő országok gazdaságát elemezték. Lásd például *Majumdar* [1998] tanulmányát.

¹³ Erre utaló jelek mutatkoztak például a lengyel gazdaság állami vállalatainál. Lásd *Pinto–Belka–Krajewski* [1993].

9. táblázat

A puha költségvetési korlát érvényesülése mongol vállalatokban

Vállalatok	Nincs	A veszteség	A veszteség
		50 százalékáig van	50 százalékát meghaladóan is van
		kormányzati támogatás	
Összesen	73,1	13,2	13,6
Nem állami tulajdonú	80,7	13,5	5,7
Kisebbségi állami tulajdonú	77,4	12,9	9,7
Többségi állami tulajdonú	57,7	12,8	29,5
Központi kormány tulajdonában	52,9	15,7	31,3
Helyi kormányzat tulajdonában	72,4	10,3	17,2

Megjegyzés: A vállalatvezetőknek a következő kérdést tették fel: „Ha kedvezőtlen piaci események következtében a vállalat jövedelme hirtelen drasztikusan csökkenne, mennyire valószínű, hogy a kormányzat (akár a központi vagy a helyi) segítséget nyújtana, hogy megromlott pénzügyi helyzete ne kényszerítse a vállalatot elbocsátásokra?”

Forrás: Anderson–Korsun–Murrell [1997] 27. o.

szágban keményebb a költségvetési korlát. A három ország nem a magánszektor részarányában különbözik egymástól, hiszen a kilencvenes évek második felére mindháromban már ez adta a termelés háromnegyedét. Viszont eltértek egymástól abban, hogy milyen eljárással ment végbe az állami szektor privatizálása. Csehországban nagy szerepet játszott az úgynevezett kuponos privatizálás, magyarul: az állami tulajdon ingyenes szétosztogatása. A szétaprózott tulajdon nagy beruházási alapok közvetítésével koncentrált; ezek létrehozói az akkor még állami tulajdonban maradt nagybankok voltak. Így végeredményben nem vágták el a kapcsolatokat a vállalat és az állam között, márpedig ezek a kapcsolatok tartják életben a *pkk*-helyzetet. Ezzel szemben Magyarországon és Lengyelországban a magánszektor elsősorban a zöldmezős, új magánvállalkozások tömeges keletkezése révén bővült ki. A privatizálás főként az állami vállalatok eladásával ment végbe. Így az eszközök sokkal inkább igazi tulajdonosi mentalitással rendelkező személyek vagy stratégiai befektetők, nem utolsósorban nagy külföldi vállalatok kezébe kerültek. Az új tulajdonost kevesebb szál köti az államhoz; kevésbé várhat attól segítséget.

Felhívjuk a figyelmet arra, hogy Magyarországon és Lengyelországban nagy (bár persze nem kizárólagos) szerephez jutott a csőd eljárásra és felszámolásra épülő privatizáció, amelynek keretében a vállalat – eredeti állami tulajdonú formájában – mint szervezet megszűnik. A felszámolás során a tényleges értéket képviselő eszközöket új tulajdonosok veszik meg. A régi vállalat helyébe egy vagy több új vállalat keletkezik az új tulajdonosok elképzeléseinek megfelelően. Ez az eljárás kezdettől fogva kézzelfoghatóvá teszi: véget ér a régi kifizetetlen adósságokat hurcoló *pkk*-rezsím, és helyébe *kkk*-rezsím lép.¹⁴

További fontos körülmény, amelyet a privatizálás és a puha költségvetési korlát közötti kapcsolat vizsgálatakor szem előtt kell tartani: Lengyelországban és Magyarországon nagyobb a külső, és kisebb a belső tulajdonosok részaránya, mint Csehországban. *Li* [1997] elméletileg igazolja, hogy a belső privatizálás a költségvetési korlát puhítása irányában hat.

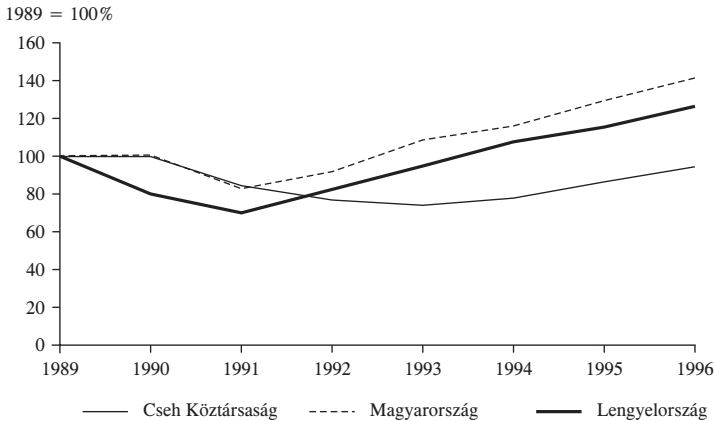
Végeredményben az az út, amelyen a magyar és a lengyel magánszektor domináns pozíciója kialakult, jobban kedvezett a költségvetési korlát megkeményítésének, mint a

¹⁴ A privatizálás e típusának jelentőségéről lásd *Perotti* [1993].

cseh út; ezt jelzik a 2. táblázat kilépési adatai. Erősebb ösztönzést adott a vállalatok újjászervezésének, ami kedvező hatással volt a munka termelékenységének alakulására.¹⁵ Erről az összefüggésről később még szó lesz. Itt csak a 2. táblázat kiegészítésére közöljük a 4. ábrát, amely megmutatja, hogy a magyar és a lengyel ipar termelékenysége erőteljesebben növekedett, mint a cseh iparé.

4. ábra

Az ipar termelékenysége, 1989–1996



Megjegyzés: A termelékenység az ipari termelés és a foglalkoztatottság hányadosa.

Forrás: EBRD [1997] 131. o.

A privatizáció és a *pkk*-jelenség összefüggéséről elmondottakat különös élességgel igazolja Oroszország példája. Ott még Csehországnál is messzebbre mentek az ingyenes osztogatású sémák alkalmazásában, valamint a belső privatizációban. Aránylag hamar, néhány éven belül büszkén jelentették a program nyugati és helyi kezdeményezői: jóformán befejezettek tekinthető az egykori szovjet állami szektor privatizálása. Igen, de éppen ebben az országban maradt meg leginkább a *pkk*-szindróma, aláásva ezzel a magántulajdonon alapuló piacgazdaság egészséges működését.

A posztoszocialista átmenet kezdetekor elterjedt a nyugati közgazdász szakmában az a meggyőződés, hogy nélkülözhetetlenül szükséges és *elegendő*, ha három nagy feladatot oldunk meg a kelet-európai régióban. Kiderült azonban, hogy a stabilizáció, liberalizálás és privatizálás szentháromsága nem elégséges. Ezekkel egyenrangú feladat a költségvetési korlát megkeményítése. Ezt az állítást támasztja alá az oroszországi tapasztalat. A reformfolyamat kezdetén széles körű liberalizálást hajt végre a kormány, a privatizálás, amint arról már szó esett, ugyancsak hamar megy végbe, a stabilizáció sokáig húzódik, de a kilencvenes évek közepe után látványosan csökken az inflációs ráta. Ami leginkább hiányzik, az azoknak az intézményi feltételeknek a kialakulása, amelyek egy piaci gazdaság normális működéséhez kellenek. Sok minden tartozik ehhez; ez a tanulmány nem állítja azt, hogy a költségvetési korlát megkeményítése és a pénzügyi fegyelem megerős-

¹⁵ A fenti állítás, közvetett úton, még cseh adatokkal is alátámasztható, ha összehasonlítják a jellegzetesen „cseh úton” privatizált vállalatokat azokkal, amelyeknél stratégiai befektetők kezébe került a tulajdon domináns része (ez a „lengyel és magyar út”). Weiss-Nikitin [1998] cseh adatokra alapozott ökonometriai modellel igazolják, hogy a tulajdon koncentrációja nagy részvénytulajdonosok kezében nagyobb teljesítményt hoz ki a vállalatokból, mint amikor a tulajdon befektetési alapok kezében koncentrálódik.

sítése fedi ezeknek az institutionális feltételeknek az összességét. Ám talán nem túlzás azt állítani, hogy e feltételek magvát a *kkk*-rendszer uralkodóvá válása alkotja a gazdaság túlnyomó részében. Ez kell ahhoz, hogy a kormányzat minden bürokrátája és a gazdaság minden szereplője komolyan vegye az olyan fogalmakat, mint szerződés, elkötelezettség, tartozás, adó és így tovább. Ahol ez nem valósul meg, és ez történt Oroszországban, ott elkerülhetetlenül súlyos bajok következnek be.

A következmények

Ez a fejezet sem léphet fel a teljesség igényével, hanem csupán néhányat emel ki a puha költségvetési korlát hatásai közül.

1. A piacgazdaság egészséges működése nem alapulhat kizárólag állami törvények és jogszabályok adminisztratív kikényszerítésén. Nélkülözhetetlen az aktorok közötti bizalom. Az *pkk*-szindrómának, és az ehhez társuló, azt sok szempontból átfedő másik jelenségcsoportnak, a pénzügyi fejelem fellazulásának egyik súlyos következménye az állam és az állampolgárok, valamint a piaci szereplők közötti kölcsönös bizalom aláásása. Az eladó nem bízhat a vevőben, a hitelező az adósban, az adóhivatal az adófizetőben, a munkavállaló a munkaadóban. A bizalom még tovább gyengül, ha maga az állam, mind a központi, mind a helyi kormányzat, tulajdonosi, adósi és munkaadói szerepkörében rossz példával jár elől, és nem fizeti ki tisztességesen a tartozásait.

A költségvetési korlát puhasága és a pénzügyi fejelem fellazulása rombolja a nemzeti fizetőszeközbe vetett bizalmat. Emiatt gyengül a gazdaság monetizációja. A 10. táblázatban ismét Oroszország példája illusztrálja ezt a folyamatot.

10. táblázat
Pénzkinálat (*M2*) és a GDP aránya Oroszországban, 1990–1997
(százalék)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
61,3	53,6	21,5	12,8	11,0	9,8	11,4	11,1

Megjegyzés: Összehasonlításul: az Egyesült Államokban 1996-ban 102 százalék volt az *M2*/GDP arány.
Forrás: Aslund [1998] 316. o.

A költségvetési korlát puhasága a fizetési kapcsolatok kínos akadozását, állandó erős súrlódását idézi elő, és ezáltal fékezi az egykori központosított, bürokratikus parancsgazdaságok piaci gazdasággá való átalakulását. Ez a megállapítás egyúttal mérőszeköz ad az elemzők kezébe: tulajdonképpen hol is tart egyik vagy másik ország az átalakításban. Ha kimutatható, hogy a szóban forgó gazdaság jelentősen előrehaladt a költségvetési korlát keményítésében, akkor ez közvetve azt is jelzi, hogy ugyanilyen jelentősen előbbre jutott a piacgazdasági transzformációban is.

2. A költségvetési korlát puhasága azt jelenti, hogy nem érvényesül a piaci verseny által kifejtett természetes szelekció, amely kiküszöbölné az életképtelen szervezeteket. Ezzel sterilizálja a piaci gazdaság egyik legfontosabb ösztönző erejét, és konzerválja az hatékonytalanságot. Ha a veszteséges vállalat tudja, hogy előbb-utóbb mindenképpen kimentik, halogatja a fájdalmas átszervezést, amely többnyire sok ember elbocsátásával, esetleg egész üzemszeköz bezárásával, sok vezető leváltásával járna együtt. Az *pkk*-helyzetben lévő vállalat nem tekinti élet-halál kérdésnek, hogy alkal-

mazkodjék a hazai és a külföldi kereslethez; inkább a potenciális megmentők kedvében kíván járni.¹⁶

Claessens–Peters [1997] ökoetriai modell segítségével elemezték a *ppk*-szindróma érvényesülését Bulgáriában. Egyik fontos megfigyelésük (315. o.), hogy mennyire makacs a veszteség sok bolgár vállalatnál. Miközben kemény költségvetési korláttal működő piaci gazdaságban ezek a vállalatok kénytelenek lennének alkalmazkodni, vagy csődbe kerülnének, a szerzők által vizsgált vállalatok elodázhadják az alkalmazkodást, s a veszteség ellenére tovább működhetnek.

Végeredményben megfigyelhető: minél keményebb a költségvetési korlát, annál inkább javul a gazdaság alkalmazkodóképessége, versenyképessége és termelékenysége. Erre a pozitív példák Magyarország, Lengyelország, Észtország; a negatív példák Oroszország, Ukrajna és Románia.¹⁷

3. Az *ppk*-szindróma továbbélése befolyásolja a hitelpiac helyzetét, különösen, ha nagy szerephez jut a költségvetési korlát fellazításában a puha hitelezés. A vállalat felelőtlenül mer hitelt felvenni, mert úgy érzi: rossz adósként is tovább élhet. Nagy keresleti nyomás nehezedik a hitelpiacra, és ha a központi bank és a kereskedelmi bankszektor nem tanúsít kellő ellenállást (már pedig a *ppk*-szindróma rendszerint éppen erre a gyengeségre utal), akkor a könnyelműen kezelt hitelkínálat hozzáigazodik a felpuffasztott hitelkereslethez.

Itt tetten érhető a pénzügyi „buborék” kialakulásához vezető egyik fontos mechanizmus. A befektetések igazi kockázatát számításon kívül hagyó és ezért túl alacsony, hamis árak mellett hamis hitelkereslet és befektetési szándék jön létre (*Huang–Xu* [1998]).¹⁸

Az elszaladó hitelkereslet és a passzívan hozzáigazodó hitel-kínálat, más tényezők mellett, a sok országban addig is érvényesülő inflációt konzerválja, sőt esetleg fel is gyorsítja.

4. Az *ppk*-szindróma negatív hatást gyakorol a fiskális helyzetre, különösen, ha nagy szerephez jutott a puhítás két fiskális eszköze, az állami támogatás és/vagy az adóztatás fellazítása. A veszteséges vállalatok, ha állami tulajdonban vannak, definíció szerint nem tudnak profittal hozzájárulni az államháztartás bevételi oldalához, és – bárki legyen a tulajdonos – adót sem fizetnek. Ellenkezőleg, mind a nagy kimentési akciók, mind a kevésbé látványos folyamatos kisegítések növelik az állam kiadási terheit. Ennyiben a puha költségvetési korlát a tartós fiskális deficit egyik előidézőjévé válhat. Ez, végső fokon, más áttételen át, ugyancsak inflációt gerjeszthet.

A költségvetési korlát puhaságának fokától, a kimentések gyakoriságától és fiskális és/vagy monetáris terheitől függ, pénzügyi katasztrófába sodródik-e a gazdaság. Ha igen, akkor a vállalatok tömeges bezárása csak növeli a bajt; a kimentések szinte elkerülhetlenné válnak – és ettől még csak tovább mélyül a baj. A *ppk*-szindróma, akár csak az elburjánzó és egyre mélyebbre hatoló rák, most már önmagát erősíti.

Ám még ha nem is következik be végzettszerűen minden esetben katasztrófa, a közepe-

¹⁶ Itt a *ppk*-elméletnek érintkezési pontjai vannak a járadékvadászat (*rent-seeking*) elméletével. Lásd *Krueger* [1974].

¹⁷ Az előző fejezet már ismertetett idevonatkozó magyar–lengyel–cseh összehasonlító adatokat. *Claessens–Djankov* [1998] hét posztszocialista országot hasonlít össze, és hasonló következtetésekre jut. A fentiekben a negatív példák között szerepelt Románia. Az utóbbi években mintha javulás mutatkozna ebben a tekintetben a román gazdaságban: a kormányzat erőfeszítéseket tett a költségvetési korlát megkeményítésére. Ezek kedvező makroökonómiai hatása azonban csak késleltetve mutatkozhat.

¹⁸ Nehéz ellenállni egy rövid kitérőnek, s szót ejteni a posztszocialista régiókn kívül lezajlott hírhedt *ppk*-eseményről. A pénzügyi katasztrófa szélére került észak-amerikai Long Term Capital Managementet az utolsó pillanatban kimentették. Működött az előző fejezetben említett 2. motiváció: a továbbgyűrűző externáliáktól való félelem. Érthető, de az ilyen kimentés hosszú távú hatása erősíti a *ppk*-szindrómát az egész pénzügyi világban.

sen puha, de makacsul túlélő *ppk*-szindróma is létrehozta, esetleg enyhébb mértékben, a fenti 1–4. pontokban körvonalazott káros következményeket.

Eddig külön-külön tekintettük át a kimentést generáló megfontolásokat, és a puha költségvetési korlát káros következményeit. Valójában azok gondolatmenetében, akik a veszteséges vállalat vagy más szervezet felszámolásának elfogadásáról vagy a mentőöv odadobásáról döntenek, egyszerre jelentkeznek a *pro* és *kontra* érvek. Sokszor súlyos dilemmákkal küszködnek.

Itt össze kell kapcsolnunk az okokkal és a következményekkel foglalkozó fejezetek gondolatait. Az *ppk*-szindróma részben azzal magyarázható, hogy különböző célok konfliktusban állnak egymással a döntést hozó (például a központi kormány, egy helyi kormányzat vagy egy vállalatbirodalom vezetése) motivációjában; preferenciái nem konzisztensek. Vagy esetleg különböző döntéshozók, akik külön-külön befolyást gyakorolnak a vállalat túlélési lehetőségeire, egymással ellentétes célokra törekszenek.

Ez a tanulmány nem akar egyoldalú és végletes álláspontot sugalmazni. Senki sem állíthatja nyugodt lélekkel, hogy soha semmilyen körülmények között nem szabad kisegíteni a bajban lévő vállalatot vagy más szervezetet. Van, amikor nagyon nyomatékos megfontolások szólnak a kimentés mellett, mert például egyes vállalatok tönkremenése rendkívül fájdalmas szociális csapást jelentene, vagy súlyos koordinációs zavarokat keltene. A legfontosabb az, hogy aki erről dönt, sohase feledkezze meg arról: még ha pillanatnyilag, rövid távon jó érvek szólnak is a kisegítés mellett, a hosszú távú hatás biztosan kártékony, mert erősíti a *ppk*-városzozást.

Néhány következtetés

A fentiekben röviden áttekintett, az elmúlt évtizedben felgyűlt tapasztalat inspirálhatja a további elméleti kutatást. Itt csupán néhányat emelek ki a kutatási feladatok közül.

– Az *ppk*-hoz való ragaszkodást, a költségvetési korlát megkeményítése felé vezető út akadályait számottevő mértékben politikai és társadalmi tényezők magyarázzák; az előrelépéseknek is főként politikai és társadalmi feltételei vannak. Interdiszciplináris kutatásnak kellene ezzel kapcsolatban összekapcsolnia a közgazdasági, a politológiai és szociológiai elméleteket, illetve a helyzet magyarázatára alkalmas közös új elméleteket megtalálnia.

– Mint már említettük, a költségvetési korlát keményítésének nem csak haszna van, hanem közvetlen és közvetett költsége is. Hasznos lenne olyan modellek kidolgozása, amelyek megfogalmaznák ezt a sajátos költség–haszon problémát.

– A megfigyelés és mérés jelenlegi állapota mellett ez a tanulmány nem tehetett egyebet, mint egymás mellé rakta az egymástól eltérő definíciók alapján *ad hoc* megfigyelt mutatószámokat, kiegészítve azokat a szakértők által leírt vagy szóban közölt tapasztalati ismeretekkel, és így próbált országok közötti, illetve temporális összehasonlításokat végezni. Ez így azonban inkább csak mozaik, amely remélhetően többé-kevésbé híven tükrözi a helyzetet – és nem egzakt leírás. Nemzetközileg egyöntetű mutatószámrendszerre lenne szükség, amely kifejezné a költségvetési korlát puhaságának–keménységének időszerű állapotát. Ki kell dolgozni a *ppk*–*kkk*-szindróma állapotváltozásait összefoglalóan tükröző összetett (*composite*) indexek képzésének módszertanát. A parciális és az összetett indexek alkalmas együttesére szigorúbb időbeli és országok közti összehasonlítások, valamint ökonometriai elemzések alapozhatók. Kívánatos lenne, ha a témában érdekelt nemzetközi szervezetek, elsősorban a Világbank és az EBRD, vállalkozna ilyesféle egyöntetű megfigyelés megszervezésére. Ez feltétele annak, hogy később sokkal

szigorúbb megalapozással dolgozhassuk ki a nagyobb történelmi trendekre és összefüggésekre vonatkozó megállapításokat.

A kutatásra vonatkozó néhány következtetés kifejtése után, befejezőképpen, megkísérlünk néhány gazdaságpolitikai tanulságot is levonni – azokon túlmenően, amelyeket a tanulmány már menet közben levont, és amelyeket itt nem ismételünk meg.

A *ppk*-szindrómát nem néhány esetleges kimentési akció kelti életre, hanem a tartós gyakorlat. A kimentésre vonatkozó várakozás makacsul és mélyen belerögződik a szervezetek vezetőinek tudatába. Ezért nem küszöbölhető ki egy-két gyors és radikális rendszabállyal. Még ha néha úgy tűnne is, hogy már sikerek születtek a költségvetési korlát megkeményítésében, a puhítást generáló motivációk állandóan hatnak, és ezért a *ppk*-szindróma újra visszatérhet. Ezt a veszélyt *sohasem* lehet véglegesen megszüntetni; itt véget nem érő küzdelem folyik.

Valamennyi gazdasági szereplő türelmes átnevelésére van szükség, a legszélesebben értelmezve a nevelés szót. Minden érintett gondolkodásába nemcsak retorikával, hanem hosszú időn át konzisztens módon folytatott, elhű gyakorlattal kell a korábbi várakozásokat kiiktatni, és helyükbe azokkal ellentétes gondolatokat bevésni: azokat az eszméket, amelyek értelmében a pénzügyi fegyelmet okvetlenül be kell tartani. A költségvetési korlátot nem szabad, de nem is érdemes túllépni, mert biztosan számítani lehet a kimentés megtagadására.

Mindabból, amit a jelen tanulmány magáról a jelenségről és az azt létrehozó okozati összefüggésekről elmondott, világosan következnek a teendők. Az első lépéseket a törvényhozásnak kell megtennie ott, ahol ez még nem történt meg. Ezt kell kiegészíteni a pénzügyi fegyelem és a kemény költségvetési korlát kikényszerítését célzó bírósági tevékenységgel. Valamennyi állami szervnek ki kell vennie a részét a feladatból azzal, hogy tartózkodik a költségvetési korlát puhítását szolgáló eszközök használatától. Mint tulajdonos, adós és munkaadó, elsősorban az állam mutasson példát a pénzügyi fegyelem megtartásában.

Szükség van – nem utolsósorban nevelési célzattal – néhány demonstratív esetre: a nagy nyilvánosság előtt meg kell tagadni a kimentést olyan veszteséges vállalatoktól és más szervezetektől, amelyek megpróbálnak politikai nyomással vagy összeköttetésekkel kikerülni a pénzügyi kudarcból. Ám a keményítés nem szorítkozhat néhány látványos felszámolási eljárásra; a mindennapok gyakorlatának ezer apró ügyében kell ugyanezeknek az elveknek következetesen érvényesülniük. Ezt hathatósan előmozdíthatja a támogatások, az adóztatási elvek, a hitelezési kritériumok nyilvánossága.

Nagy szükség lenne arra, hogy a közvélemény megértse: a költségvetési korlát puhításakor az adófizetők (illetve bankok esetében a betéttulajdonosok, vállalatcsoporton belüli kimentés esetén a részvénytulajdonosok) pénzét használják fel az életképtelen vállalatok fenntartására. Minél inkább transzparenssé válnak a kimentést célzó ügyletek, annál könnyebb lesz fellépni ellenük. Fontos hivatást kell betöltenie ebben a tekintetben a sajtónak, és nem utolsósorban nekünk, a közgazdász szakma akadémiai művelőinek.

Hivatkozások

- ANDERSON, J.–KORSUN, G.–MURREL, P. [1997]: Which enterprises (believe they) have soft budgets after mass privatization? Evidence from Mongolia. The Davidson Institute Working Paper Series, No. 83. The University of Michigan Business School.
- ASLUND, A. [1998]: Russia's financial crisis: Causes and possible remedies. *Post-Soviet Geography and Economics*, 39. 309–328. o.

- BAI, C.-E.–WANG, Y. [1996]: Agency in project screening and termination decisions: Why is good money thrown after bad? University of Minnesota. Kézirat.
- BERGLOF, E.–ROLAND, G. [1997]: Soft budget constraints and credit crunches in financial transition. *European Economic Review*, 41. 807–817. o.
- BERGLOF, E.–ROLAND, G. [1998]: Soft budget constraints and banking in transition economies. *Journal of Comparative Economics*, 26. 18–40. o.
- BONIN, J. P.–SCHAFER, M. E. [1995]: Banks, firms, bad debts and bankruptcy in Hungary 1991–94. Discussion Paper, No. 234. Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, London.
- BURNIAUX, J.-M. [1996]: Establishing financial discipline: Experience with bankruptcy legislation in Central and Eastern European countries. OECD Economic Studies, No. 25. OECD, Párizs.
- CLAESSENS, S.–PETERS, R. K., Jr. [1997]: State enterprise performance and soft budget constraints: The case of Bulgaria. *Economics of Transition*, 5. 305–322. o.
- CLAESSENS, S.–DJANKOV, S. [1998]: Politicians and firms in seven Central and Eastern European countries. World Bank Working Paper, No. 1954. The World Bank, Washington, D. C.
- DE MELO, M.–DENIZER, C.–GELB, A.–TENEV, S. [1997]: Circumstance and choice: The role of initial conditions and policies in transition economies. World Bank Research Paper, No. 1866. The World Bank, Washington, D. C.
- DE MELO, C.–GELB, A. [1996]: A comparative analysis of twenty eight transition countries in Europe and Asia. *Post-Soviet Geography and Economics*, 37. 265–285. o.
- DEWATRIPONT, M.–MASKIN, E. [1995]: Credit and efficiency in centralized and decentralized economies. *Review of Economic Studies*, 62. 541–555. o.
- DEWATRIPONT, M.–MASKIN, E.–ROLAND, G. [megjelenés alatt]: Soft budget constraints and transition. Megjelenik: *Maskin, E.–Simonovits András* (szerk.): Shortage, planning and transformation. The MIT Press, Cambridge MA.
- EARLE, J.S.–ESTRIN, S. [1998]: Privatization, competition, and soft budget constraints: Disciplining enterprises in Russia. SITE Working Paper, No. 129, Stockholm School of Economics, Stockholm.
- EBRD [1997]: Transition report 1997. EBRD, London.
- EBRD [1998]: Transition report 1998. EBRD, London.
- GAO, S.–SCHAFER, M. E. [1998]: Financial discipline in the enterprise sector in transition countries: How does China compare? CERT Discussion Paper, No. 1. Heriot-Watt University, Edinburgh.
- GOLDFELD, S.M.–QUANDT, R.E. [1988]: Budget constraints, bailouts and the firm under central planning. *Journal of Comparative Economics*, 2. 502–520. o.
- HUANG, H.–XU, C. [1998]: Financial institutions and the financial crises in East Asia. *European Economic Review*, 43. 903–914. o.
- KORNAI JÁNOS [1978]: A hiány újratermelése. *Közgazdasági Szemle*, 9. sz. 1034–1050. o.
- KORNAI JÁNOS [1980]: A hiány. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest.
- KORNAI JÁNOS [1997]: Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát. *Közgazdasági Szemle*, 11. sz. 940–953. o.
- KORNAI JÁNOS–WEIBULL, J. W. [1983]: Paternalizmus, vevők piaca, eladók piaca. *Sigma*, 3. sz. 169–184. o.
- KRUEGER, A. [1974]: The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64. 291–303. o.
- LI, D. [1998]: Insider control and the soft budget constraint: A simple theory. *Economics Letters*, 61. 307–311. o.
- LI, D.–LIANG, M. [1998]: Causes of the soft budget constraint: Evidence on three explanations. *Journal of Comparative Economics*, 26. 104–116. o.
- MAJUMDAR, S.K. [1998]: Slack in the state-owned enterprise: An evaluation of the impact of soft-budget constraints. *International Journal of Industrial Organization*, 16. 377–394. o.
- MASKIN, E.–XU, C. [1999]: Soft budget constraint theories: From centralization to the market. Kézirat.
- PEROTTI, E.C. [1993]: Bank lending in transition economies. *Journal of Banking and Finance*, 17. 1021–1032. o.

- PEROTTI, E.C.–CARARE, O. [1996]: The evolution of bank credit quality in transition. Theory and evidence from Romania. CERT Discussion Paper, No. 97/2. Heriot-Watt University, Edinburgh.
- PINTO, B.–BELKA, M.–KRAJEWSKI, S. [1993]: Transforming state enterprises in Poland: Micro-economic evidence on adjustment. Transition and Macroadjustment Working Paper, No. 1101. The World Bank, Washington, D. C.
- POHL, G.–ANDERSON, R.E.–CLAESSENS, S.–DJANKOV, S. [1997]: Privatization and restructuring in Central and Eastern Europe. Evidence and policy options. World Bank Technical Paper, No. 368. The World Bank, Washington, D. C.
- QIAN, Y. [1994]: A theory of shortage in socialist economies based on the soft budget constraint. American Economic Review, 84. 1045–1056. o.
- QIAN, Y.–ROLAND, G. [1998]: Federalism and soft budget constraint. American Economic Review, 88. 1143–1162. o.
- QIAN, Y.–XU, C. [1998]: Innovation and bureaucracy under soft and hard budget constraints. Review of Economic Studies, 65. 151–164. o.
- RAISER, M. [1997]: Soft budget constraints and the fate of economic reforms in transition economies and developing countries. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- SCHAFFER, M. E. [1998]: Do firms in transition economies have soft budget constraints? A reconsideration of concepts and evidence. Journal of Comparative Economics, 26. 80–103. o.
- SEGAL, I. [1998]: Monopoly and soft budget constraint. Rand Journal of Economics, 29. 596–609. o.
- SJÖBERG, Ö.–GANG, Z. [1996]: Soft budget constraints: An analysis based on a survey of Chinese township enterprises. Working Paper, No. 93. Stockholm School of Economics, Stockholm.
- TÓTH ISTVÁN JÁNOS [1998]: A vállalatok pénzügyi fegyelme és növekedési képessége az átalakuló gazdaságban. Közgazdasági Szemle, 12. sz. 1126–1140. o.
- TÓTH ISTVÁN JÁNOS –SEMIÉN ANDRÁS [1999]: A magyar vállalkozások adózási magatartása és pénzügyi fegyelme. Külgazdaság, 1. sz. 29–55. o.
- WEISS, A.–NIKITIN, G. [1998]: Performance of Czech companies by ownership structure. The Davidson Institute Working Paper Series, No. 186. University of Michigan Business School.
- WILDASIN, D. E. [1997]: Externalities and bailouts: Hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations. World Bank Policy Research Working Papers, No. 1843. The World Bank, Washington, D. C.