

## Költségeink haszna, avagy haszontalanságunk költségei

### *Költség–haszon elemzés az oktatás területén: egy kecskeméti iskolaépítési példa*

*A költség–haszon elemzés olyan közgazdasági módszer, mely egy-egy beruházási alternatíva vagy más gazdasági szerkezet működésének hasznosságát nem csak a pénzügyi jövedelmezőség, illetve nem csupán*

*az adott gazdasági akcióban részt vevő, vagy a megvalósított beruházásban közvetlenül érintett személyek vagy csoportok szempontjából értékeli, hanem annak a gazdaság egészére, egy meghatározott társadalom jólétére való hatását is vizsgálja.*

*Figyelembe vesz tehát – elméletileg legalábbis – minden nyereséget (hasznot, hasznosságot)*

*és minden veszteséget (költséget, negatív hasznosságot), tekintet nélkül arra, hogy az hol merül fel. Eppen az elemzés társadalmi szintre való kiterjesztése miatt nevezik ezt az eljárást gyakran társadalmi költség–haszon elemzésnek.*

**K**özgazdasági módszer, szól a definíció, napjainkban azonban egyre jelentősebb szerepet kapnak a társadalmi jólétnek azon összetevői, amelyek már nem, vagy csak nehezen közelíthetők meg hagyományos közgazdasági (még inkább pénzügyi) módszerekkel, fokozottabban építenek az egyéb – főként a társadalommal foglalkozó – diszciplínák eredményeire, eljárásaira, szemléletmódjára.

Természetesen mikor költség–haszon elemzésről beszélünk – éppen társadalmi dimenziójánál fogva –, elsősorban a közszektor beruházásaira, tevékenységére gondolunk, hiszen a magánszektorban születendő döntések teljesen más kritériumokon nyugszanak, gyökeresen eltérő eszköz- és főként célrendszert használnak. Míg utóbbiban mindenekfelett az adott gazdasági szereplő boldogulása és gazdagodása áll, előbbi esetben a „társadalom javát” szolgáló döntések meghozatala a kívánatos. Ebben az igen összetett és megoldhatatlannak tűnő feladatban nyújt pótolhatatlan segítséget a költség–haszon elemzés.

Jelen tanulmány egyetemi diplomadolgozatom rövidített, s kissé átdolgozott változata, amelyben szűkebb pátriám, Kecskemét városának életére az utóbbi években nagy hatást gyakorló iskolaépítés mint önkormányzati beruházás példáján kísérlem meg bemutatni a költség–haszon elemzés gyakorlati hasznát, egyszersmind betekintést kívánok nyújtani a rendszerváltást követően jogilag már nem, működését tekintve azonban mindenképpen a kialakulás fázisában lévő önkormányzati rendszer gazdálkodásába, s annak viszontagságaiba.

Itt kell megjegyezni, hogy nem volt célom egy kifogástalanul végrehajtott költség–haszon elemzést készíteni. Ebben egyrészt meggátolt az, hogy az oktatás értéke (haszna) túl komplex ahhoz, hogy tökéletesen meg tudjuk határozni és pénzértékben kifejezni, másrészt egy ilyen követelménynek megfelelni kívánó elemzés teljes leírása meghaladná e dolgozat kereteit, és inkább közgazdaság-tudományi szaklapba illene. Mindössze arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a költségeket valamilyen módon még akár az oktatás te-

rületén is össze lehet vetni a hasznokkal, sőt össze is kell, ha arról akarunk dönteni, érdemes-e egy adott beruházásba, vagyis a közpénz elköltésének ilyen formájába fogni. Ha erről sikerül meggyőzni a szereplőket (pedagógusokat, iskolavezetőket, önkormányzati képviselőket), akkor a munkát úgyis „ki kell adniuk” szakközgazdásznak.

### Crescit sub pondere palma

„Teher alatt nő a pálma” – tartja a latin közmondás. Ez egyben a jelmondata annak a Kecskeméti Református Gimnáziumnak, amelynek pálmája, élve a rendszerváltás nyújtotta kedvező alkalommal, az elmúlt években újra kivirágzott. Egy iskola működéséhez azonban hely is kell, a városközpontban álló, s valaha a reformátusokhoz tartozott patinás régi épületet (az Újkollégiumot) azonban évtizedek óta két másik iskola, a Kodály Zoltán Ének–Zenei Általános Iskola, Gimnázium és Zeneművészeti Szakközépiskola (vagy ahogy mindenki nevezi: ÉZI) és az M. Bodon Pál Állami Zeneiskola (ÁZI) használta. Új épületre volt tehát szükség, amely a sors szeszélye – s az érdekcsoportok erőviszonyai – folytán nem az egyházi iskolának, hanem az ÉZI-nek adott otthont. (Az ÁZI elhelyezése kisebb gondnak bizonyult.)

Az iskolaépítés történetének kissé részletesebb leírását azért tartom fontosnak, mert véleményem szerint e beruházás jó példának szolgál a közjavak előállításának, s az oktatás kérdésének kezelésében a rendszerváltás után kialakult bizonytalanságra, a szakmai, politikai, helyenként ideológiai szempontok keveredésére, helykeresésére.

A Művelődési és Közoktatási Minisztérium 1992 márciusában határozatban mondta ki, hogy az 1991. évi XXXII. tv. alapján jogos a Kecskeméti Református Egyházközség igénye a műemléki védettség alatt álló Újkollégium épületére. Az egyházi ingatlanok visszaadásával kapcsolatosan létrejött bizottság 1992. április 27-i ülésén nem tudott egyetértésre jutni a tulajdonba adással kapcsolatban, s így több változatot terjesztett a Közgyűlés elé, amely végül is úgy döntött, hogy – mivel a Református Egyház ragaszkodik az ingatlanhoz – az ÉZI és ÁZI elhelyezését kell megoldani, mégpedig oly módon, hogy „azok működésükben semmiképp ne legyenek gátolva, az új ingatlan minden tekintetben kielégítse a jelenlegi műszaki és oktatási feltételeket, és fekvése is megfeleljen a megközelíthetőség hasonló kritériumának”. Az átadás pénzügyi fedezetének biztosítását természetesen az állami költségvetésnek kell vállalnia. Az Önkormányzat az ÉZI-nek felajánlotta a városközponttól mintegy másfél kilométerre fekvő *Ferenc József* laktanya épületét, az ÁZI-nak egy volt MHSZ-székházat. Megállapította továbbá, hogy a laktanya jelenlegi értéke kb. 500 millió Ft, s az iskola elhelyezésére alkalmassá tételének becsült összege további 500 millió Ft. (Mintegy egy évvel korábban egy, a kecskeméti laktanyák jövőjével foglalkozó cég 671 millió Ft-ra becsülte az átalakítás költségét.) Ezt az összeget a felek kölcsönösen kérték az állami költségvetés egyházi ingatlanokkal kapcsolatos alapjából.

A kormány 1993 márciusában döntött az Újkollégiumnak a Református Egyház számára történő visszaadásáról, továbbá a laktanya átalakításának fedezetére szolgáló 500 millió Ft várható biztosításáról.

Szintén márciusban, a Polgármesteri Hivatal megbízott egy helyi céget a laktanya felújítási és átalakítási munkálatainak lebonyolításával. A tervezési munkák 1994 első felében meg is indultak, miközben a beruházást addig lebonyolító helyi cég megbízatását az Önkormányzat visszavonta, s e szerepre is versenytárgyalást írt ki. A lebonyolítás a kiírás szerint a 4090 m<sup>2</sup>-es laktanyaépület helyett 6000–7000 m<sup>2</sup>-es új épület munkálatairól szólt. A pályázat nyertese egy veszprémi részvénytársaság lett, amely még sohasem végzett hasonló feladatot Kecskeméten; a munkálatokat 150 km-ről kellett felügyelnie és levezényelnie.

A beruházás kivitelezésére augusztusban kiírt pályázat kiértékelésére novemberben került sor. Az egyik kecskeméti pályázat (amely cég a későbbiekben ténylegesen kivitelezte a beruházást) a döntésre jogosult Gazdasági és Költségvetési Bizottság zárt ülésén a négy

tag szavazatából egy tartózkodás mellett három igen szavazatot szerzett meg. Ez utóbbiak között volt a cég néhány hónappal korábban még aláírásra jogosult ügyvezetője is, aki a pályázat elbírálásakor is rendelkezett tulajdonosi részarányval. Az országos botrány nem maradt el.

1994. november 14-én a Közgyűlés felhatalmazta a polgármestert, hogy a beruházási cél-  
okmányt és az engedélyezési okiratot aláírja. E szerint (zárójelben a későbbi végleges adatok):

A beruházás fejlesztési költsége:	1 297 940 000 Ft	(1 459 000 000 Ft)
Ütemezése: 1994:	85 106 000 Ft	(85 265 000 Ft)
1995:	649 030 000 Ft	(300 001 000 Ft)
1996:	563 804 000 Ft	(625 000 000 Ft)
1997:	–	(448 734 000 Ft)
Forrása: Saját forrás:	797 940 000 Ft	(735 500 000 Ft)
Egyéb:	500 000 000 Ft	(500 000 000 Ft)
Hitel: –	(223 500 000 Ft)	
Üzemeltetés várható évi költsége:	174 000 000 Ft	

Kivitelezés időtartama: 1994. november 15. – 1996. június 30.

Üzembe helyezés tervezett időpontja: 1996. szeptember 1.

Az ezt követő eseményeket, úgy gondolom, nem érdemes az eddigiekhez hasonló részletességgel tárgyalni. A nyertes kecskeméti cég az eredményhirdetést és a szerződéskötést követően megkezdte a munkálatokat. A terv elsősorban – amint az látható – pénzügyi paramétereiben és határidejében változott. Az utóbbi először 1996. december 20-ára, később 1997. április 30-ára. (Ennek megfelelően természetesen az üzembe helyezés időpontja is egy évvel későbbre csúszott.) A költségek szintén – sajnálatos módon – igen látványosan megugrottak. Az adatokból az is kiderül, hogy az Önkormányzat saját forrásból már nem tudta állni az eredeti összegnek immáron háromszorosára növekedett költségeket, ezért hitel felvételére szánta el magát.

A felújítás végül is 1997-ben befejeződött, az iskolát augusztus 28-án átadták, így szeptember elején az új tanévet már itt kezdték a zeneiskolások.

Látható, hogy költség–haszon elemzésünk alapkérdése kissé összetettebb a hagyományosnál. Nem az ugyanis a kérdés, hogy felépítsünk-e egy új iskolát, hanem hogy döntünk az alábbi lehetőségek közül:

- az ÉZI elhelyezése a volt laktanyában, a Református Gimnázium elhelyezése a városközponti Újkollégiumban;
- a Református Gimnázium elhelyezése a volt laktanyában, az ÉZI marad az Újkollégiumban;
- az ÉZI elhelyezése egyéb – új – épületben, a Református Gimnázium elhelyezése az Újkollégiumban;
- Református Gimnázium elhelyezése egyéb – új – épületben, az ÉZI marad a városközpontban;
- Református Egyházközség igényének más módon való kielégítése, természetesen az ÉZI marad az Újkollégiumban.

E lehetőségek közül az egyházi ingatlanok visszaadásával kapcsolatban létrejött bizottság érdemben csak az első kettővel foglalkozott, amelyek közül a Közgyűlés az előbbi mellett döntött.

A továbbiakban azt a kérdést fogom megvizsgálni, hogy miként alakulnak a beruházás költségei és az abból származó haszon a *kiinduló állapothoz képest*. Mi is volt a kiinduló állapot? Volt a városnak egy zeneiskolája, amely az új épületben többé-kevésbé hasonló színvonalon működhetett tovább. Nem volt azonban református gimnáziuma, amely tehát

annak köszönheti létét, hogy a zeneiskola átköltözött egy másik épületbe. (1) Az a különös helyzet állt tehát elő, hogy míg a beruházás *költségei* egyértelműen az új zeneiskolához kapcsolódnak, a haszon valójában egy új egyházi gimnázium, s nem egy új zeneiskola létrejöttéhez köthető.

Tisztában vagyok vele, hogy elvileg ez az eljárás sem teljesen helyes, hiszen a valóságban a törvényhozás valamelyest kész helyzet elé állította az önkormányzatokat. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a beruházásról való döntés *kétlépcsős* volt; az elsőt már a parlament megtette azzal, hogy nem adott szabad kezét az önkormányzatoknak az egyházi ingatlanok kezelése kapcsán. (Ilyen értelemben már a törvényalkotás folyamata során foglalkozni kellett volna az intézkedés várható költségeivel és hasznával!) Az önkormányzatnak csak a második lépcsőfok megtételére volt „hatásköre”. Mégis ezt az eljárást tartom képesnek arra, hogy segítségével a valóságot a leghűbben megragadja

### Az oktatási beruházás hasznai

Ebben az alfejezetben összegyűjtöm, hogy kinek és milyen jellegű haszna származik egyáltalán az oktatásból, illetve a konkrét beruházásból. (2) Véleményem szerint e haszon jelentkezését négy szinten érdemes vizsgálni: az oktatásban részt vevő egyének, a társadalom fennmaradó része és a jövő nemzedéket, illetve a beruházást elhatározó döntéshozók és a beruházást kivitelezők szintjén.

#### 1. Az egyének szintje

A humán (vagy emberi) tőke elmélete szerint a dolgozók jövedelme jelentős részben szakképzetségükre vezethető vissza, vagyis a dolgozó által birtokolt humán tőke nagyságára. Ennek a humán tőkének a nagyságát természetesen jelentős mértékben meghatározza az oktatás, amely így tekinthető egy – a gazdasági élet más típusú beruházásaival rokon – befektetésnek. Ez a megközelítés ad lehetőséget az egyének által élvezett haszon kvantifikálására, számszerűsítésére, amelyre később még kitérünk.

Az oktatás azonban nem csupán *beruházásnak*, hanem *fogyasztásnak* is tekinthető. Vegyük itt most beruházásnak mindazon tevékenységet, amely megelégedettséget (vagy hasznosságot) csak a jövőben biztosít. Ezzel szemben a fogyasztás erre csak a jelenben, egy viszonylag rövid perióduson át képes. Ilyen fogyasztási jellegű haszna lehet az oktatásnak a barátokkal, iskolatársakkal való kellemes együttlét, az oktatáshoz közvetlenül kötődő pozitív dolgok (például az osztálykirándulás) vagy a tudás megszerzésének élménye, stb.

Az oktatásnak mint beruházásnak van *későbbiekben jelentkező*, fogyasztási jellegű haszna is. Ilyen például a kulturális szolgáltatások szélesebb körű méltányolása és élvezete, az egészségesebb életmódból, sportolásból stb. eredő egyéni haszon, vagy, esetünkben, a világi tudományok mellett az egyházi tanok ismeretéből, a többi hasonló világnézetű, esetleg hasonlóan református iskolát végző emberrel való „összetartozás-érzés” örömeiből jelentkező előny.

Némely tanulmányok nagy jelentőséget tulajdonítanak az oktatás *opció jellegű* hasznának. (3) Például egy *a* szintű iskola elvégzése (legyen ez a Református Gimnázium) nem csupán az adott szinthez köthető hasznot nyújtja, hanem annak a lehetőségnek a hasznosságát is, hogy feljebb léphetünk *a+1*, majd *a+2* stb. szintekre (vagyis a „refiben” tanuló diákok továbbléphetnek felsőfokú oktatási intézményekbe, legyenek azok szintén vallási jellegűek, vagy sem).

Természetesen az oktatásból az egyének szintjén nemcsak a diákoknak, hanem a tanároknak is haszna származik. Egyrészt munkájukért fizetést kapnak, amit azonban a társadalom fennmaradó része folyósít nekik, így valójában ez nem az oktatásból származó haszon, csupán a társadalom által élvezett hasznosság átkonvertálása a tanárok által élvezett hasznossággá. A legtöbb esetben a tanárok más munka elvégzésére is képesek lennének, de a taní-

tás szeretete önmagában is hasznot hordoz számukra. Ennek a haszonnak egy lehetséges értékelési módja, ha kiszámítjuk a potenciális és az aktuális fizetés közötti különbséget.

### 2. A társadalom szintje

Az oktatás hasznát természetesen módon nemcsak valamely egyén, hanem a társadalom fennmaradó része is élvezi. Ez utóbbi haszon elsősorban két forrásból fakad:

a) *Adóbevételek.* Az oktatásban részesülő, s ezáltal termelékenyebb egyének – magasabb keresetük révén – magasabb elkölthető adómennyiséghez juttatják a társadalmat.

b) *Externális hasznok.* Az oktatásban részesülő egyének olyan „vagyonra” tesznek szert, amely hasznos a többiek számára is.

Ez az externális haszon a legkülönbözőbb területeken jelentkezhet. Néhány példa:

– Az oktatottak hozzájárulása révén jobban, hatékonyabban működő gazdaságból mindenki profitál.

– A magasabb oktatásban részesültek általában „jobb” állampolgárok, így hatékonyabb az államszervezet, a demokrácia működése.

– Az oktatással – a mindenki által többé-kevésbé hasonló eséllyel megszerezhető human tőke jótékony hatása révén – csökken az emberek közötti egyenlőtlenség, javítva ezzel a jóérzésű emberek közérzetét.

– Az oktatás segít a tehetséges, vagyis a társadalom számára potenciálisan nagy hasznot hajtó emberek kiválasztásában.

– Az oktatásban részesülők keresletet támasztanak olyan termékek iránt, mint a színházi előadás, könyv, könyvtár, tudományos magazinok, múzeumok stb., ezáltal biztosítva az adott „ágazatokban” dolgozó emberek megélhetését.

– Esetünkben a református vallású, illetve érzésű embereknek örömforrás lehet az, hogy megnyílt a Református Gimnázium.

Ezek a példák is rámutatnak arra, hogy a társadalmi haszon sokszor csak nemzedékekkel később keletkezik. Egy olyan oktatási beruháznál, amilyenről esetünkben is szó van, a haszon időbeli eltolódásánál nem csupán azt kell megvizsgálni, hogy várhatóan milyen hosszú lesz az adott intézmény élettartama (vagyis meddig fogja szolgálni az újabb diákgenerációk oktatását), hanem azt is, hogy milyen hosszú ideig jelentkezhet az ebből származó haszon a társadalom számára. (4)

A nemzedékek közti hatások még egy vonatkozásban érdekesek. Kimutatható, hogy az emberek nagyobb valószínűséggel teljesítenek egy bizonyos oktatási szintet, ha azt már a szüleik is teljesítették. Vagyis a szülők oktatásából származó – mind egyéni, mind ennek következtében társadalmi szinten jelentkező – haszonnak egy része a gyerekeknél (s a tolvagyűrűző folyamat miatt kisebb részben az unokáknál, majd a dédunokáknál stb.) jelenik meg. Különösen nagy a jelentősége e hatásnak az általános és középiskolák esetén, ahol ez a részarány elérheti az összhason felét is! (5)

### 3. A döntéshozók szintje

A döntéshozóknak elsősorban politikai hasznuk származik a beruházásból: az iskolaépítési projekt bármilyen típusú haszonélvezői (ideértve a Református Egyházközségnek tett engedményeket, egyáltalán a vallás szerepének növekedését ideológiai okok miatt pozitívan értékelő állampolgárokat) – reményeik szerint legalábbis – nagyobb valószínűséggel támogatják őket a választásokon.

Látni kell, hogy ez már jellegében eltér a haszon előbbi két szintjétől. Egyrészt valójában itt is a társadalom fennmaradó részének hasznáról van szó (tehát ilyen értelemben nem külön szintről), másrészt nem is „igazi” haszon ez, hiszen a döntéshozók esetleges újraválasztása mások meg nem választásával jár együtt, ami pedig olyan *opportunity cost*-nak tekinthető, ami éppen eliminálja e hasznot. Más szavakkal: valakit biztosan megválasztanak az adott választáson, de nincs jogunk feltételezni, hogy a beruházás mellett döntő emberek újraválasztása összességében nagyobb társadalmi jóléthez vezet. Gyakorlati okokból tekintsük mégis külön kategóriának e haszonfajtákat.

#### 4. A beruházást kivitelezők szintje

Itt tulajdonképpen ugyanaz *mutatis mutandis* elmondható, mint a döntéshozók esetében.

#### Az oktatási beruházás költségei

Bármilyen beruházásról is van szó, a költségek – sajnálatos módon – mindig sokkal kézzelfoghatóbban jelentkeznek a haszonnál. Különösen igaz ez az oktatási jellegű beruházásoknál. Ezzel együtt a *közvetlen* költségek mellett említést kell tennünk a *közvetett* és *externális* költségekről is.

##### a) Közvetlen költségek

Miután esetünkben egy új iskola megépítéséről van szó, a legközvetlenebb módon jelentkező költség a *beruházásra fordított pénzösszeg*. Ez a pénzösszeg három forrásból származott, ennek megfelelően három részre bonthatjuk e költségek viselőit is:

1. A *magyar adófizetők* teljes csoportja, hiszen a beruházást részben (34%-ban) állami, központi forrásból valósították meg.

2. A *jelenlegi* kecskeméti lakosság, hiszen a beruházás részben (50%-ban) abból a pénzből valósult meg, amit annak hiányában egyéb helyi célokra lehetett volna fordítani.

3. A *jövőbeli* kecskeméti lakosság, mivel az iskola részben (16%-ban) hitelből került megvalósításra, aminek terhét (a kamatokat) a jövő nemzedék(ek)nek kell viseli(k) majd.

Közvetlen költségként jelentkezik emellett minden évben a *fenntartási költség* (ez szintén a jövő nemzedékek számláin fog megjelenni), illetve a diákok vagy a családjuk által viselendő költségek. Ez utóbbi kategóriába tartoznak az írószerekre, könyvekre, közlekedésre stb. fordított pénzösszegek.

##### b) Közvetett költségek

Közvetett költségeken az *opportunity cost* jellegű, vagyis haszonlehetőség költséget szokták érteni. Ezek a költségek az adott időszakban nem járnak pénzkidrással, a költség–haszon elemzésnél azonban számításba kell venni őket, hiszen a haszon elmaradása más nézőpontból egyfajta költségnek számít. Az oktatási jellegű beruházások esetén három fontos közvetett költséget szokás kiemelni:

1. A diákok *kereset-kiesése* a gimnáziumi évek alatt. Ezt az egyéni költségek közé sorolhatjuk, bár az adótartalma nyilvánvalóan társadalmi költség.

2. Az iskolák, s általában a nonprofit intézmények *adómentessége*. Az ilyen módon elmaradt adóbevétel is közvetett költség.

3. *Implicit bérbeadás és értékcsökkenés*. Az előbbi fogalom arra utal, hogy azzal, hogy egy iskola állami tulajdonú épületet foglal el, az állam elesik az épület bérbeadásából származó bérleti díjtól. Az utóbbi azt a költséget fejezi ki, amely az adott iskola tulajdonában levő eszközök fizikai kopásából származik.

##### c) Externális költségek

A költségek e csoportja Magyarországra talán még kevésbé jellemző, mint a költség–haszon elemzés témakörével foglalkozó legtöbb kutató hazájában, az Amerikai Egyesült Államokban. Érdemes azonban ezekről is szót ejteni.

Az oktatás externális haszna rendkívül szerteágazó, erről részletesen az előző alfejezetben volt szó. Externális költségről akkor beszélünk, ha az oktatás folyamata egy vele közvetlenül összefüggésben nem álló területen társadalmi haszonvesztést okoz. Ilyen költség lenne például az iskola környezetszennyezése, a látkép elcsúfítása vagy az élővilág pusztítása. Szerencsére ezek csak nagyon ritkán fordulnak elő oktatási intézmény esetén. Esetünkben sem lehet ilyenről beszélni.

### A beruházás költségeinek mérése, számszerűsítése

A továbbiakban a hatások számszerűsítésével, pénzben való kifejezésével foglalkozunk. A kecskeméti iskolaépítési beruházás költségének, ütemezésének és forrásának alakulását az 1. táblázat foglalja össze.

	1994	1995	1996	1997	Összesen
Saját forrás	–	84 766	202 000	448 734	735 500
Hitel	–	50 500	173 000	–	223 500
Kártalanítás	85 265	164 735	250 000	–	500 000
<b>Összesen</b>	<b>85 265</b>	<b>300 001</b>	<b>625 000</b>	<b>448 734</b>	<b>1 459 000</b>

Forrás: Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata

#### 1. táblázat Az ÉZI beruházás költségei

A kérdés most már csak az, hogy ez sok, vagy kevés? Ennek eldöntéséhez először vizsgáljuk meg, hogy milyen terhet jelentett a beruházás finanszírozása az Önkormányzatnak. Kecskemét Megyei Jogú Város egységes pénzalapjának összevont mérlegeit (vagyis bevételeit és kiadásait) a 2. táblázat tartalmazza 1991-től 1996-ig. A korábbiakban már érintett pénzügyi nehézségek első szembetűnő jele az 1993-ban az előző évnek közel *hétszerezésére rúgó hitelfelvétel*, amely 1994-ben újabb jelentős növekedést követően mintegy egymilliárd forintot ért el, ami az összes bevétel 13%-a. Ez a szint állandósulni látszik. Ennek tükröképeként a hiteltörlesztések és kamatkidadások is nagymértékben nőttek, 1995-re mintegy 1,3 milliárd forintra.

A baj természetesen nem önmagában a hitelállomány magas szintje, sokkal inkább az, hogy a hitelek az Önkormányzatnak egyértelműen a pénzügyi nehézségek átmeneti „leküzdéséhez” van szüksége. Ezt az is mutatja, hogy míg 1994-ben a felvett hitelek közül csupán 206 950 eFt-ot fordítottak működési célokra (vagyis 21%-át), addig 1995-ben már 712 700 eFt-ot (74%!), 1996-ban pedig 645 842 eFt-ot (79%). (6)

További indikátora a problémáknak, hogy a bevételi oldal jelentős részét a saját bevételek teszik ki (1994-ben 38%, 1995-ben 40%, 1996-ban 41%). (7) Ezzel a bevételforrással az a gond, hogy hatalmas részt (1995-ben például 606 598 eFt-ot, vagyis 27%-ot) alkot benne a *felhalmozási és tőkejellegű bevételeknek* azon része, amely a volt önkormányzati tulajdon értékesítéséből, vagyis a vagyonprivatizációból, a bérlakások értékesítéséből stb. származik. A mobilizálható vagyon mennyisége azonban korlátozott, s 1997-re gyakorlatilag *elfogyott*. Az önkormányzat ezzel kb. egymilliárd forint forrástól esik el évente, ami az összes bevételnek mintegy 12%-át jelenti.

Hosszabb távon a saját bevételek meghatározó részét, de legalábbis szilárd alapját a gazdasági növekedéssel és az általános életszínvonal-emelkedéssel párhuzamosan növekvő mértékű *helyi adók* jelenthetnék. Kecskeméten azonban ezek jelentősége viszonylag csekély. Az ipar fejlődésére rányomja bélyegét a település alapvetően mezővárosi és mezőgazdasági jellege, s így a helyi adókon belül legnagyobb súllyal bíró iparüzési adó mértéke kevesebb a kívánatosnál. (1995-ben a helyi adók szintje 480 346 eFt (a teljes bevétel mintegy 6%-a) volt, ezen belül az iparüzési adó mennyisége 341 469 eFt.)

Megnevezés	BEVÉTELEK teljesítés eFt-ban					
	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. Saját bevételek	1.097.687	1.531.071	2.050.902	2.981.298	3.334.729	3.513.237
– Polgármesteri Hivatal	–	–	–	1.953.520	2.255.677	2.331.141

– intézmények	–	–	–	1.027.778	1.079.052	1.822.0962.
Átengedett bevételek	519.444	734.265	596.126	744.212	968.322	1.083.127
3. Állami támogatás	1.752.649	2.029.058	2.509.360	2.833.283	2.892.387	2.962.668
4. TB finanszírozás	73.713	111.063	147.375	173.578	189.105	193.120
5. ÁFA	59.100	39.332	152.229	100.301	91.170	45.075
6. Hitelek	59.600	50.286	349.619	989.414	962.220	818.842
<b>Összesen</b>	<b>3.562.193</b>	<b>4.495.075</b>	<b>5.850.611</b>	<b>7.821.086</b>	<b>8.437.933</b>	<b>8.616.069</b>

KIADÁSOK teljesítés eFt-ban						
Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. Folyó kiadások (TB-vel)	2.570.931	3.145.587	4.134.392	5.337.371	5.606.783	5.895.200
– Polgármesteri Hivatal	–	–	–	1.481.603	1.651.841	1.559.630
– intézmények	–	–	–	3.855.768	3.954.942	4.335.570
2. Felhalmozási kiadások	425.613	683.273	1.308.220	1.689.118	1.275.458	1.295.336
– Polgármesteri Hivatal	–	–	–	1.526.810	1.143.244	1.095.548
– intézmények	–	–	–	162.308	132.214	199.788
3. ÁFA	30.400	100.128	232.847			
4. Hiteltörl. és kamatfiz.	327.992	232.760	223.330	399.576	1.277.434	1.143.879
5. Lakossági pénzeszköz bevonással épülő közmű	–	–	–	–	8.970	
<b>Összesen</b>	<b>3.371.436</b>	<b>4.161.748</b>	<b>5.604.058</b>	<b>7.426.065</b>	<b>8.168.645</b>	<b>8.334.415</b>

Forrás: Kecskemét Megyei Jogú Város Önkormányzata

2. táblázat  
Kecskemét Megyei Jogú Város egységes pénzalapjának  
összevont mérlegei (1991–1996)

Ilyen feltételek mellett hajtotta végre – ha nem is teljesen önszántából – az iskolaépítési beruházást az Önkormányzat. Ez a beruházás a felhalmozási célú kiadások jelentős részét felemésztette. 1995-ben az ÉZI és az ÁZI elhelyezésére nettó 258 448 eFt-ot fordítottak, ami a nettó 957 835 eFt nagyságú felhalmozási célú kiadásoknak 27%-a. (8) Ugyanakkor az összes általános iskola felhalmozási kiadásai nettó 210 728 eFt-ot tettek ki – általában tornaterem építésre (9) –, a középiskoláké viszont nettó és bruttó is ugyanannyit: 0 Ft-ot! 1996-ban bruttó 651 631 eFt-ot emésztett fel a beruházás, ami nem kevesebb, mint 59%-a a Polgármesteri Hivatal összes felhalmozási kiadásának, s ebben már a központi kártalanítás nagysága is csupán 250 000 eFt. Végül 1997-ben már csak saját erőre támaszkodhatott az önkormányzat, s a 943 205 eFt tervezett összes önkormányzati felhalmozási kiadásból 448 734 eFt, vagyis 48% jutott az ÉZI projektre. (10)

A számokból talán érzékelhető, hogy a beruházás valósággal sokkolta a szakembereknek, de a laikusoknak is a jelentős részét, hiszen a költségek itt még nem érnek véget. Az új iskola fenntartását reál értelemben évi 174 000 eFt-ra becsülik. Ezzel egy időben az önálló vagy részben önálló negyven oktatási intézmény kiadásai átlagosan 56 570 eFt-ot tettek ki.

A fő problémát abban látom, hogy a város mindenkori vezetése még önmagával szemben sem fogalmazza meg, hogy milyen feladatokat, mikor, milyen anyagi vonzattal akar ellátni, illetve végrehajtani. A testületek összetétele mindkét ciklusban olyan szerencsétlen volt, hogy a hosszú (de legalább közép) távú tervezés helyét politikai viszályok, az elődökre és egymásra való mutogatás töltötte be. Így lehetséges, hogy a döntés meghozatalakor még azt gondolták, hogy a beruházás finanszírozását alapvetően központi forrásból oldják meg, pedig ennek már akkor sem volt igazán realitása. Az 1995.



évi zárszámadáshoz csatolt könyvvizsgálói jelentés ekképpen fogalmaz: „Jelen választási ciklusban a testület munkáját meghatározó, négy évre szóló, a gazdasági koncepciót tartalmazó program nem készült. A középtávú tervezés alapja lenne a kiegyensúlyozott gazdálkodásnak, a likviditás biztosításának és az Önkormányzat stabil vagyoni helyzet megeremtésének is. A jelenlegi nehéz pénzügyi helyzet – mely a jövőben is tartósan fenn fog állni – különösen indokolja ennek megalkotását.” (11)

### A haszon mérése és összevetése a költségekkel

A haszon valamiféle megtérülési rátán alapuló számszerűsítéséhez és elemzéséhez *Varga Júlia* számításait (12) hívom segítségül, aki három időpontra – 1971, 1986 és 1993 – nézve határozta meg Magyarországon az oktatás különböző fokozatainak egyéni és társadalmi belső megtérülési rátáját. (13)

A tanulmány számunkra fontos megállapítása, hogy Magyarországon mindenképpen a középiskolai képzés az a fokozat, amelyet a jövőben az oktatási erőforrások átcsoportosítása révén elsősorban fejleszteni kell, hiszen a társadalom fennmaradó része az egyénhez képest a többi oktatási szinthez viszonyítva relatíve kevesebbet vállal a középiskolai oktatás költségeiből, illetve relatíve többet élvez a belőle származó haszonból. Kisebb tehát a középiskolai oktatási fokozat támogatottsága. A fejlett országokkal való összehasonlításból az is megállapítható, hogy Magyarország lemaradása a nappali tagozatos diákok számának a lakossági számhoz viszonyított arányát illetően már a 16 éves korcsoportnál elkezdődik, s a 17–18 éveseknél igen jelentőssé válik. E tények mindenképpen a kecskeméti képviselők döntését támogató érvként szolgálhatnak.

Számításaim menetét nem, csupán annak végeredményét van módomban ismertetni. E szerint a *társadalom fennmaradó részének* 82 millió forint éves haszna származik egy ilyen újonnan épült iskolából. Ugyanakkor a társadalom fennmaradó részének költsége – vagyis az éves fenntartási költség – az előzetes számítások szerint 174 millió forint! Nem tudunk tehát olyan diszkontrátát találni, amelynek segítségével egyáltalán zéró nettó jelenértékű lenne a beruházás a társadalom fennmaradó része számára, hiszen az a kezdeti magas beruházási költséget követően minden évben újabb – még hozzá elég magas – nettó költséget szül. Nincsen tehát belső megtérülési ráta. Ezt támasztja alá az *érzékenységvizsgálat* (3. táblázat) is, amit a hasonló gimnáziumok kezdő beruházási költsége, az éves fenntartási költségek és a társadalom fennmaradó részére alkalmazott megtérülési ráta, mint a számításhoz felhasznált „legbizonytalanabb” paraméterek ésszerű határokon belüli relatív változtatásával végeztem.

Fontos látni, hogy nem azt kaptuk végeredményül, hogy a beruházásunk nettó társadalmi haszna negatív, csupán azt, hogy a beruházás nettó haszna negatív a társadalom fennmaradó része számára! Az oktatásból egyénileg profitálók nettó hasznával nem foglalkoztunk, az esetleg meg is haladhatja a társadalom fennmaradó részének nettó költségét (erre persze nincs sok esély). Mindazonáltal abban talán konszenzus van, hogy a társadalomnak nem érdemes egy olyan intézményt megvalósítania, amelynek létéből nettó módon csak az intézmény használóinak származik haszna, a többiek nettó költségviselők, főként, ha sokkal kedvezőbb alternatív programok is léteznek.

Feltételezett megtérülési ráta	Egy 600 fős gimnázium építésének feltételezett költsége (millió Ft)						
	250	300	350	400	450	500	550
1,50%	74	75	75	76	77	78	78
2%	75	76	77	78	79	80	8
2,50%	76	78	79	80	81	83	84
3%	78	79	81	82	84	85	87

3,50%	79	81	82	84	86	88	89
4%	80	82	84	86	88	90	92
4,50%	81	84	86	88	90	93	95

Feltételezett megtérülési ráta	Egy 600 fős gimnázium feltételezett éves fenntartás költsége (millió Ft)						
	55	60	65	70	75	80	85
1,50%	61	66	71	76	81	86	91
2%	63	68	73	78	83	88	9
2,50%	65	70	75	80	85	90	95
3%	67	72	77	<b>82</b>	87	92	97
3,50%	69	74	79	84	89	94	99
4%	71	76	81	86	91	96	101
4,50%	73	78	83	88	93	98	103
Az éves fenntartás feltételezett költsége	A gimnáziumépítés feltételezett költsége (millió Ft)						
	250	300	350	400	450	500	550
55	63	64	66	67	69	70	72
68	69	71	72	74	75	77	
65	73	74	76	77	79	80	82
<b>70</b>	78	79	81	<b>82</b>	84	85	87
75	83	84	86	87	89	90	92
80	88	89	91	92	94	95	97
85	93	94	96	97	99	100	102

Megjegyzés: ha mindhárom tényezőt számunkra „legkedvezőtlenebbül” választjuk, akkor is csupán  $550 \cdot 0,045 + 85 = 109,75$  millió forint haszon adódik.

### 3. sz. táblázat

#### Érzékenységvizsgálat

(A táblázatok a számításhoz felhasznált egyes paraméterek különböző feltételezett értékei mellett mutatják az éves haszon nagyságát.)

Miből is származik ez a meglepő eredmény? Alapvetően abból a kiinduló megállapításunkból, hogy a – főként az ÉZI jellegéből és igényeiből adódó – tetemes beruházási költségekkel szemben egy sokkal kisebb mértékű haszon áll. Mindennek az a gyökere, hogy egy már meglévő, s az ének–zene oktatás követelményeinek megfelelő épületet egy olyan intézmény kapott meg, amely ezeket nem tudja kihasználni, ugyanakkor a városnak újra elő kellett teremteni e speciális feltételeket. Úgy tűnik, nagy árat kellett ezért fizetni.

### Zárszó

A költség–haszon elemzés utolsó lépcsőfokához értünk, amelyet formailag minden bizonnyal a legkönnyebb megtenni, hiszen azt kell csupán megállapítani, hogy döntési kritériumunknak megfelel-e a kérdéses beruházás, illetve több alternatíva esetén melyik felel meg leginkább. Miután azonban vizsgálatunk során a tiszta költség–haszon elemzési módszertant kevertük más típusú megközelítésekkel, úgy érzem, most sem intézhető el ennyivel a dolog, s érdemesnek tartok kiemelni néhány olyan mozzanatot, amelyeket a vizsgált beruházás kapcsán kulcsfontosságúnak érzek:

1. Legfontosabb megállapításunk, hogy *nem volt törvényi kényszer* az egyház ilyen módon való kárpótlására, azt végre lehetett volna hajtani fokozatosabb, kisebb „vérvesztéssel” járó módon is.

2. Bár jelen tanulmányban e kérdéssel nem foglalkoztunk, vizsgálataim során egyértelműen kiderült, hogy *szakmai okok* (a lakosság elégedetlensége, az oktatási ráták alacsony volta stb.) *sem indokolták* Kecskeméten egy új iskola felépítését, (14) ugyanakkor az is igaz, hogy – Varga Júlia számításai szerint – Magyarországon éppen a középfokú oktatási szintet kell erőforrás-átcsoportosítással megerősíteni.

3. Az is kiderült, hogy a beruházás sajátosságainak köszönhetően a megtérülési rátán alapuló számítások útközben elakadnak, mivel a közvetlen, pénzben mérhető haszon *összehasonlíthatatlanul alacsonyabb*, mint a pénzben jelentkező költségek.

4. A döntés egyértelműen *politikai indíttatású* volt, mindenfajta közgazdasági racionalitást nélkülözött. Mind az egyes írásos anyagok, mind a szóbeli beszélgetések alátámasztják, hogy az „egyházi lobbí” a megvalósítás sikerének tudható be.

5. Kecskemét város önkormányzata e beruházás nélkül is igen kedvezőtlen pénzügyi helyzetben lett volna, így viszont a *csőd szélére került*. Mindez elsősorban annak köszönhető, hogy a képviselők nem mérték fel döntéseik pénzügyi konzekvenciáit. A megépült iskola valóban rendkívül jól felszerelt, szép, a város javára váló intézmény. A kérdés csupán az, hogy az adott gazdasági helyzetben megérte-e belevágni, s nem lett volna-e jobb helye a mintegy másfél milliárd forintnak.

Hogy 1992 áprilisában a közgyűlés mindezek ellenére mégis a projekt elfogadása mellett döntött, arra magyarázatul szolgálhat *Anthony Downs* ismert elmélete. (15) Ő ugyanis felteszi a kérdést: milyen alapon feltételezzük azt, hogy a közszféra döntéshozói csakugyan a társadalmi jólét maximalizálására törekszenek? Fő hipotézise, hogy a politikai pártok a demokráciában politikájukat csak a szavazatszerzés eszközének tekintik, s ennek megfelelően alakítják azt ki.

*Zsolnai László* ezzel szemben egy felelős döntéshozatali modellt ír le, nem titkolva, hogy az elsősorban *előíró jellegű*, vagyis azt mondja meg, hogy komplex döntési helyzetekben a döntéshozónak miként kell eljárnia, ha felelős döntést kíván hozni. Zsolnai szerint „az etikai értelemben vett felelősség szükségképpen jelen van minden olyan döntési helyzetben, ahol a döntés hosszú távú, jelentős következményekkel jár, és a döntéshozón kívül mások is érintettek a döntés kimenetelében”. (16)

Úgy érzem, az etikai felelősség helyett sokkal inkább a szavazatszerzés motivációja dominált a képviselők döntésében, e szavazatok azonban talán éppen ezért maradtak el néhány évvel később az akkori helyhatósági választásokon.

Végezetül egy érdekesség. A *Ronald Reagan* által 1981-ben kiadott 12291-es számú elnöki rendelet értelmében minden egyes, 100 000\$-nál nagyobb költségű kormányzati projekt esetén kötelező ún. szabályozói hatástanalízist készíteni. Ez gyakorlatilag egy olyan költség–haszon elemzés, amely különösen szem előtt tartja az elosztási és méltányossági kérdéseket. Nálunk tudomásom szerint ilyen jellegű rendelkezés jelenleg nincs érvényben.

Egy hatékonyan működő, s a vele szemben a társadalom által támasztott elvárásoknak lehetőség szerint legjobban megfelelni képes közszeaktor a jövőben Magyarországon sem nélkülözheti az ilyen eljárások használatát, felfedve ezáltal a kecskeméti iskolaépítéshez hasonló beruházások életre hívásának konzekvenciáit.

## Jegyzet

(1) Sajnos, ebben a formájában még ez az állítás sem igaz, hiszen a gimnázium már a beruházásról való döntés előtt létezett, érdemi működéséhez azonban valóban nagyobb tere volt szüksége.

(2) Ebben és a következő alfejezetekben nagy segítségemre volt az alábbi munka: COHN, E.–GESKE, T. G.: *The Economics of Education*. Third Edition, Pergamon Press, Printed in Great Britain, Exeter 1990.

(3) Uo., 38–39. old.

- (4) Ennek számszerűsítése persze szinte lehetetlen, s némi jövőbelátó képességet igényelne. Hogyan tudták volna felmérni például azoknak az iskoláknak az építésénél a jövőbeli hasznot, ahol később megkapta első teológiai lelkéit Luther Márton, megkedvelte a muzsikálást Eric Clapton, vagy elvégezte első kísérleteit Szent-György Albert?
- (5) COHN, E.–GESKE, T. G.: *The Economics of Education*, i. m., 40. old.
- (6) A kecskeméti önkormányzat működésére vonatkozó adatok a zárszámadásokból, költségvetésekből, beszámolókból és egyéb rendelkezésemre bocsátott anyagokból származnak, a továbbiakban ezekre külön hivatkozni nem fogok.
- (7) Összehasonlításképpen: 1995-ben ezen bevételek a teljes önkormányzati szektorban csupán 28%-ot tettek ki. (Forrás: HEGEDŰS JÓZSEF–PÉTERI GÁBOR: *Fejlesztési és kutatási irányok. = Az önkormányzati finanszírozás és gazdálkodás korszerűsítése*. FDI-CEE Szeminárium előadásai és hozzászólásai. Budapest, 1996. április 25–26.)
- (8) Igaz, hogy ennek az összegnek nagy hányada állami kártalanítás volt, ami egyértelműen „pántlikázott pénz”, tehát másként nem jutott volna hozzá az önkormányzat.
- (9) Csak hogy fogalmunk legyen a nagyságrendekről, ekkoriban egy tornaterem-építés kb. 30 millió Ft kiadásal járt, egy hat tanterem nagyságú emeletreépítés pedig 35 millió Ft-ba került.
- (10) Az 1997. évi zárszámadás dolgozatom megírásakor még nem készült el, ezért használtam itt tervezett adatot.
- (11) Kecskemét Megyei Jogú Város 1995. évi zárszámadása. Könyvvizsgálói jelentés, 4. old.
- (12) Lásd: VARGA JÚLIA: *Az oktatás megtérülési rátái Magyarországon*. Közgazdasági Szemle, 1995. 6. sz., 595–605. old.
- (13) A belső megtérülési ráta az a diszkontráta, amely mellett a jelenérték zérus. Esetünkben például a középiskolai fokozat egyéni belső megtérülési rátája az a diszkontráta, amellyel ha a középiskolát elvégző egyén felmerülő összes költségét és hasznát lediszkontáljuk, akkor összegként nullát kapunk. Leegyszerűsítve a középiskolai oktatás egyéni hozadékáról van szó. Mindez igaz társadalmi szinten is a *társadalmi* belső megtérülési rátára. (És mi a diszkontráta? Mindannyian *érezzük*, hogy az egy év múlva rendelkezésre álló 110 forint ma még nem ér számunkra 110 forintot. Ennek több oka van, például a bizonytalanság, a pénz értékének romlása (infláció), az időközben kapható kamatoktól való elesés stb. A jövőbeli pénzek mai értékének meghatározását nevezzük *diszkontálásnak*, az így meghatározott értéket pedig *jelenértéknek*. Azt a kamatszertű rátát, amiben összegezzük e „pénzelérték-telenedés” ütemét, diszkontrátának hívjuk. Ha tehát az egy év múlva esedékes 110 forint ma 100 forintot ér nekünk, akkor ennyi a jelenértéke, a diszkontráta pedig 10%, hiszen  $110/1,1=100$ .)
- (14) Álljon itt egyetlen beszédes adat: az ezer főre eső nappali középiskolások száma országosan 35,7, Budapesten 49,7, Kecskeméten pedig 60,2. (Az első két adat 1997-es, forrás: www.ksh.hu 1998.04.11. 17:03, a harmadik adat 1996-os, forrás: Kecskemét Megyei Jogú Város 1996. évi krónikája.)
- (15) DOWNS, A.: *Politikai cselekvés a demokráciában: egy racionális modell*. Közgazdasági Szemle, 1990. 9. sz., 993–1011. old.
- (16) ZSOLNAI LÁSZLÓ: *A felelős gazdasági döntéshozatal modellje*. Közgazdasági Szemle, 1998. 2. sz., 154. old.