

FÉLÚTON.

TANULMÁNYOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSI
RENDSZERÉNEK TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEIRŐL

FÉLÚTON.

**TANULMÁNYOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSI
RENDSZERÉNEK TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEIRŐL**



BUDAPEST, 2005

FÉLÚTON.
TANULMÁNYOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FINANSZÍROZÁSI
RENDSZERÉNEK TOVÁBBFEJLESZTÉSI LEHETŐSÉGEIRŐL

SZERKESZTŐ:

Dr. Vigvári András docens
IDEA Finanszírozási Munkacsoport vezetője

LEKTOR:

Dr. Sivák József humán- és társadalompolitikai helyettes államtitkár
Miniszterelnöki Hivatal

A tanulmányok az IDEA Programmal való együttműködés keretében készültek.

© TÖÖSZ Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2005.

© Ágh Attila, Illés Iván, Keményné Koncz Ildikó, Kéri József, Lacó Bálint,
Péteri Gábor, Pitti Zoltán, Varga István, Vigvári András

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben nem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Kiadó: TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK ORSZÁGOS SZÖVETSÉGE
Felelős kiadó: DR. ZONGOR GÁBOR
BUDAPEST, 2005

ISBN 963

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	7
Közigazgatási reform és EU versenyképesség:	
A konfliktus-konténerek felszámolása	15
<i>Ágh Attila</i>	
Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben	21
<i>Illés Iván</i>	
Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja	47
<i>Pitti Zoltán</i>	
Még mindig megoldásra vár a kistérségi forrásszabályozás.	71
<i>Lacó Bálint</i>	
Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról.....	91
<i>Varga István</i>	
Önkormányzati forrásszabályozás: Ideák és javaslatok	115
<i>Péteri Gábor</i>	
A központi forrásszabályozás gyakorlati tapasztalatai az önkormányzati működési költségvetés tervezésében, annak továbbfejlesztésében	125
<i>Kéri József</i>	
Az önkormányzatok hitelfelvétele	151
<i>Vigvári András</i>	
PPP projektek önkormányzati területen	169
<i>Koncz Ildikó</i>	
Forrásabszorpció és forrásszabályozás	185
<i>Vigvári András</i>	
Abstracts /angol nyelvű összefoglalók a kötet fejezeteiről/	207
Szerzői névjegyzék.....	210

ELŐSZÓ

Minden könyvnek megvan a maga története. Eredetileg az IDEA Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja keretében működő szakértői csoport által 2002 és 2004 között készített tanulmányok gyűjteményének szántuk e kötetet. Az első munkaszakasz lezárásaként 2004. október 20-án konferenciát rendeztünk, amely során összegeztük az addigi kutatások legfontosabb eredményeit, és ennek bázisán meghatároztuk a továbblépés irányait. Ezen a helyen összegeztük a munka legfontosabb eredményeit és összefoglaljuk a munkacsoport tevékenységének főbb irányait. Az élet azonban – szerencsére – gyorsabb volt, mint a szerkesztői munka. Időközben ugyanis megalakult a Kormány Adóreform bizottsága, amelynek ajánlásai új helyzetet teremtenek az önkormányzati finanszírozás rendszerének átalakításában. Ezért úgy döntöttünk, hogy e kötet az önkormányzati forrásszabályozás és forrásabszorpció összefüggéseire koncentrál. A tanulmányok közül kihagytuk tehát azokat, amelyek szorosan a helyi adózással, illetve az abszorpció mikro vonatkozásaival foglalkoznak. Ezeket a közeljövőben megjelenő újabb kötetben közöljük. Szükségesnek tartjuk ugyanakkor, hogy előszó formájában röviden megjelenítsük a 2004. őszi konferencia főbb üzeneteit.

Nemzetközi összefüggések

Az önkormányzatok finanszírozási rendszere reformérettségének egyik, bár nem egyetlen oka a gyökeresen megváltozott nemzetközi környezet. A globalizálódás általános hatása mellett közvetlenül ható külső kényszer az Európai Unióhoz történt csatlakozás, illetve az euró-zónához történő nominális konvergenciából adódó követelmények. A 2007-2013-as közösségi pénzügyi keretterv és a regionális és kohéziós politika reformja kihívásokat jelent az összes újonnan csatlakozott ország fiskális rendszere, ezen belül az önkormányzatok pénzügyi architektúrája számára. A kötet első két tanulmánya munkánk nemzetközi vonatkozásait tárgyalja. Részben az Európai Unió működéséből adódó impulzusok, részben a tagországok tapasztalatainak bemutatásával. Külön felhívom az Olvasó szíves figyelmét két visegrádi ország önkormányzati finanszírozási rendszerének esettanulmányyszerű bemutatására. Az újonnan csatlakozott és csatlakozni kívánó országok kibontakozni látszó adóversenye nem hagyható figyelmen kívül a hazai döntéshozók számára. Ugyanakkor fontos ismerni a versenyző országok fiskális rendszerének és politikájának összefüggéseit ahhoz, hogy jó döntések szülessenek. Az esettanulmányok is alátámasztják a kötet szerzőinek azt az álláspontját, amely szerint szakmailag elfogadhatatlan érv, hogy *előbb* az önkormányzatok kompetencia-rendszerének újragondolására és a közigazgatás rendszerének reformjára van szükség, és *utána* lehetséges a finanszírozási rendszer reformja. E két folyamat iterációja, *egymást erősítő párhuzamos menedzselése* a helyes kormányzati magatartás.

A helyi adózás kérdései

Az önkormányzati rendszer első 15 évében bár örömdetesen nőtt az önkormányzatok saját bevételeinek, ezen belül is a helyi adók részaránya, mégis szakértőink határozott véleménye, hogy a szektor saját bevételi bázisának megerősítése nélkül a hazai önkormányzati rendszer nem lesz képes megfelelni a kihívásoknak. A jelenlegi helyi adórendszer több szempontból is „gyenge láncszemnek” tekinthető. A helyi adózásból befolyt bevételek kétféle aszimmetriát mutatnak. Egyfelől a helyi iparüzési adóból (továbbiakban IPA) folyik be az összes helyi adóbevétel 85%-a. Másfelől a Főváros és a megyei jogú városok területén szedik be az összes helyi adó 65%-át. E két vonatkozásból adódik egy harmadik jellemző is, tudniillik a helyi adóbevételek regionális értelemben vett egyenlőtlen eloszlása.

Milyen követelményeknek feleljen meg a helyi adórendszer? A helyi önkormányzatok feladata a helyi kollektív javak biztosítása. **Nem feladatuk** a különböző jövedelemegyenlőtlenségek kezelése. Ez a központi költségvetés funkciója. Ezen önkormányzati szerephez az adózás rendszerének **két alapvető** elvet kell teljesítenie. Az ekvivalencia elvet, a horizontális méltányosságot, illetve a hatékony és gazdaságos beszédhetőséget. Kerülni kell a *káros adóversenyt*.

E követelmények teljesítéséhez vezető út a következő kérdések megválaszolása:

1. Az adócsökkentés önmagában nem reformértékű lépés. Meg kell tudni mondani, hogy kiadási oldalon milyen csökkentéseket és/vagy a közszolgáltatások egy részének esetében melyeket lehet díjfizetővé tenni. Melyek ezek a szolgáltatások?
2. Hogyan értékelik a szakemberek az önkormányzatok helyi adópolitikai önállóságát? Helyes-e a saját forrásokat bevonni a központi forrásszabályozásba?
3. Helyi adók és adó megosztás. Lehetséges-e a mai torz adómegosztási gyakorlatban érdemi változást elérni?
4. Az adóigazgatás hatékonyságát miként lehet javítani?

A konferencián Pitti Zoltán, Deli Lajos és Szmecana György fejtették ki álláspontjukat. Az IPA vonatkozásában egyértelmű véleményként hangzott el, hogy ezen adónem továbbélése elvileg nem kérdőjelezhető meg. A konstrukció finomításánál a forgalmi adózás megkettőződésének elkerülését és az adóalap növekedési automatizmusából adódó hatást kell kezelni. E problémák kezelési követelménye viszonylag könnyen megoldható. A nemzetközi gyakorlatban kialakult megoldások és a kötetben olvasható javaslatok viszonylag könnyen kivitelezhetők. Az IPA-val kapcsolatos populisták érv, miszerint költség oldalról rontja a vállalatok versenyképességét, nem tartható, hiszen durván 300 milliárd forintos helyi adóteher mellett a vállalkozások által

2003-ban fizetett banki kamatok 480 milliárd forintot, a kezelési költség és más jutalékok 90 milliárd forintot tettek ki¹.

A fővárosi tapasztalatokból az látszik, hogy a vállalkozások adófizető képessége mellett készsége is jelentősen nőtt. Ez egyfelől az adónemek (benne az IPA) elfogadottságának, másfelől az adóigazgatás – ezen belül – az ellenőrzési és behajtási tevékenység működésének köszönhető. Megállapítható ugyanakkor, hogy a fővárosi önkormányzaton kívüli önkormányzati adóhatóságok e funkciókat nem képesek ellátni. Jelentős tartalékok vannak a helyi adóigazgatás korszerűsítésében. Itt az erőforrások koncentrálásával a méretgazdaságosság biztosítása és a Belügyminisztérium illetékes szakapparátusa által támogatott egységes módszertan kidolgozására, illetve folyamatos karbantartására volna szükség.

Felmerült az a vélemény is, hogy a gépjármű adóztatás jelenlegi rendszere nem jó. Az önkormányzatoknál az indokoltnál jóval nagyobb kapacitásokat köt le, miközben az adótárgy nyilvántartási feltételei itt nem adóttak. Célszerű volna ezt az adónemet a kötelező biztosításokba beépítve beszedni.

Több összefüggésben felmerült az értékarányos ingatlanadóztatás kérdése. Egyetértés van abban, hogy ez az adónem jól teljesíti a helyi adókkal szembeni követelményeket. Az IPA kiváltására ez több okból nem alkalmas. Ugyanakkor a szakértők rámutattak arra, hogy a kontinentális adózási kultúrába ez kevésbé épült be. A nemzetközi trendek is ezen adónem csökkenő szerepét mutatják.

A központi forrásszabályozás kérdései

A mai magyar önkormányzati rendszerre *a szubszidiaritás* szempontjait *figyelembe nem* vevő decentralizáció jellemző. A helyi önkormányzati rendszer alkotmányos helyzete és a központi forrásszabályozás között ellentmondás feszül.

Egy decentralizált közpénzügyi rendszerben a központi transzferek nagysága, összetétele és a felhasználás játékszabályai jelentős mértékben befolyásolják a helyi politikai döntéshozók preferenciáit és egyben a központi kormány „kódolt üzenetei” azzal kapcsolatosan, hogy a fiskális politika keretében milyenek a helyi önkormányzatok aktuális lehetőségei. Ezen üzenetek alkalmasak arra, hogy a központi kormány és a helyi vezetés közötti információs aszimmetriát oldják. Ha az üzenetek félreérthetők, és/vagy állandóan más preferenciákat tartalmaznak, azok hitelességét veszélyeztetik. Milyen „elvi” feladatai vannak a központi forrásszabályozásnak, milyen típusú üzeneteket kell közvetítenie?

- a. Helyi szolgáltatási minimum biztosítása.
- b. A decentralizált közfeladatok forrásainak biztosítása. Vertikális pénzügyi egyensúlytalanság kezelése.

¹ Pitti Zoltán számításai.

-
- c. A különböző eredetű jövedelemegyenlőtlenségek, azok káros hatásainak ki-egyenlítése. A horizontális jövedelmi egyenlőtlenségek kezelése.
 - d. A településen túlnyúló hatásokat („túlcsordulás”) eredményező fejlesztések támogatása.

Alkalmazható technikák:

- a. feltétel nélküli (normatív) támogatás,
- b. központi adó megosztása nem származtatott módon, az ellátandó népesség ará-nyában.
- c. központi adó megosztása származtatott módon úgy, hogy az országos átlaghoz képest történik a részesedés meghatározása és/vagy normatív támogatás,
- d. céltámogatás helyi forrás kiegészítés megkövetelésével,

Milyen közgazdasági követelmények fogalmazhatók meg a forrásszabályozási rend-szerrel szemben?

- egyszerűség, átláthatóság.
- érdekelttség teremtése a saját fiskális kapacitás és belső tartalékok mozgósítá-sára.
- tervezhetőség.

A kérdéskört a konferencián Pitti Zoltán, Péteri Gábor, Varga István, Zongor Gábor, IDEA szakértők és Varga Sándor PM főosztályvezető, Kéri József Szolnok megyei jogú város pénzügyi főosztályvezetője, Keményné Koncz Ildikó előadásai tárgyalták.

Az egyik fontos megállapítás az volt, hogy az önkormányzati szektor részesedé-sét a konszolidált államháztartáson belül növelni szükséges. Az önkormányzati szek-tor GDP-ből való részesedésének utóbbi években történt újbóli növekedése a köz-szektorbeli béremelésekkel magyarázható, vagyis nem jelenti az önkormányzatok pénzügyi mozgásterének javulását. Ez nem jelentheti a 45%-os centralizációs hányad növelését, és döntően a helyi önkormányzatok saját bevételei növekedésén kell ala-pulnia. További fontos üzenet volt, hogy az átfogó finanszírozási reform nem előzheti meg a feladatok egyértelmű és lényegi pontokon újragondolt szabályozását. Világo-san meg kellene határozni a települési, a kistérségi, és így tovább a különböző de facto különböző szinteket jelentő helyi önkormányzattípusok kötelező szolgáltatási minimumait. A közigazgatási és a finanszírozási reform egy időben végrehajtható feladat. Fontos megállapítás volt, hogy a 15 éve működő forrásszabályozási rendszer – döntően az amortizációnak a kötelező feladatellátást finanszírozó normatívákban történő el nem ismerésével – szentesíti az önkormányzatoknál zajló vagyonfelélést.

A forrásszabályozás csapdája, amely az intézmény centrikus feladatellátás logi-kus következménye, hogy a központ az önkormányzatokat bevétel-orientált módon szabályozza, míg az önkormányzatok befelé (intézményeikkel) egy kiadás-orientált költségvetési tervezést folytatnak.

A Pénzügyminisztérium képviselője fő prioritásként a feladatellátásban bekövetkező koncentrációt, az ehhez kapcsolódó szabályozási elemek erősítését jelölte meg. Ez egy *folyamat*, amely során ma még valós ellentmondások (különböző irányokba ható ösztönzők, a többcélú társulások hitelfelvételi lehetőségének biztosítása) vannak a rendszerben. Az ÖNHIKI-s település növekvő száma valóban diszfunkciókra utal, ugyanakkor világosan kell látni, hogy az e mögött rejlő problémák rendszerszintű kezelésének az ÖNHIKI összegénél lényegesen nagyobb költsége volna.

Az elhangzott előadások fontos üzenete volt, hogy az önkormányzati finanszírozást *rendszer szemléletben* kell kezelni. Ez azt jelenti, hogy biztosítani kell:

- egyrészt a belső konzisztenciát, például a saját bevételek ne legyenek a központi forrásszabályozás tárgyai;
- másrészt biztosítani kell a feladatokkal, és a különböző önkormányzatok *különböző feladataival* való összhangot. E követelmény nyilvánvalóan akkor érvényesül, ha a mai ágazati elv és intézményközpontú feladatellátást felváltja egy szervezeti formát tekintve rugalmasabb feladatellátási rendszer, és a finanszírozás térbelileg gondolkodik.
- fontos követelmény, hogy az önkormányzati finanszírozási rendszer legyen összhangban az érdekelt és érintett más gazdasági szereplők szabályozási környezetével és valós mozgásterével. Példa lehet erre az önkormányzati hitelek hitelintézeti tőkekövetelménye (amely ma pontosan ugyanakkora, mint bármilyen magánügylet), vagy például a kistérségi fejlesztési társulások hitelképességének megoldatlansága.

A konferencia fontos üzenete volt végül de nem utolsó sorban, hogy az eddigi reformlépések nem támaszkodtak olyan jellegű elemzésekre, amelyekből legalább becsülni lehetne a lépések várható hasznait és költségeit. Továbbra is veszély, hogy különböző pénzügyi-gazdasági kultúrkörnyezetben használt megoldásokból „öszvérmegoldások” adódnak.

A továbblépés irányai

A közigazgatási reformprogram az érdemi decentralizáción alapuló, az állam és az önkormányzatok új feladat- és hatáskör megosztásán alapuló közigazgatási rendszer létrehozását szolgálja. E célmodell az Európai Unió tagság fiskális előnyeinek kihasználása, a globális világ gazdaság különböző telephelyei közötti versenyben történő helytállás, vagyis a fenntartható növekedés és a felzárkózás (reálkonvergencia) közszektorbeli feltételeinek megteremtését jelenti.

A reformprogram céljai a *kistérségek* létrehozásával részben teljesültek. A kistérségekben, a többcélú társulásokban rejlő előnyök realizálása azonban finom, de egyértelmű üzenetet közvetítő pénzügyi szabályozástól függ. Ez jelenti egyfelől a központi forrásszabályozást, amely pozitív és negatív ösztönzőkkel „tereli az önkormányzatokat” az eredményesebb, hatékonyabb és gazdaságosabb feladatellátás felé.

Másfelől azonban segítenünk kell az önkormányzatokat olyan pénzügyi technikák kidolgozásával is, amelyek a társulásokon belüli érdekharmonizációt, transzparenciát és méltányos tehermegosztást biztosítják.

Bár a célmodell felé történő érdemi elmozdulás a közigazgatási rendszerben – az ismert alkotmányos helyzetben és politikai feltételek közepette – ebben a kormányzati ciklusban nagy valószínűséggel nem képzelhető el, a közpénzügyi rendszerben *lehetséges és szükséges* olyan lépések megtétele, amelyek a *gazdasági versenyképességet elősegítő, tőkevonzó és tőkét abszorbeálni képes* önkormányzati (sőt általában közpénzügyi) rendszer feltételeit jelentik. A magyar (és a többi újonnan csatlakozott) gazdaság számára kihívást jelent az EU pályázati úton elnyerhető forrásainak megszerzése.

Mit értünk abszorpciós (forrásbevonó) képességen? Az önkormányzatok szempontjából a forrásbevonó képesség nemcsak a forrásokhoz történő hozzájutást, hanem annak célirányos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását is jelenti². Úgy is fogalmazhatunk, hogy az önkormányzati forrásbevonó képesség a több és/vagy jobb helyi közszolgáltatásokban, a kiegyensúlyozott gazdálkodásban, a pénzügyi egyensúly fenntartásában jelentkezik. A forrásbevonó képességet meghatározza a bevételi és kiadási politika, valamint a szektor működésének szabály- és intézményrendszere.

Az előttünk álló (mai tudásunk szerint 2010-ig terjedő) időszakot egy sajátos ellentmondás jellemzi, amely a fiskális politika számára szűk mozgásteret enged. Ellentmondás feszül ugyanis a *nominális konvergencia feltételeinek teljesítése* és a *reálkonvergencia* követelményei között. Az ellentmondás egyik világos jelentkezése az az összefüggés, hogy maastrichti fiskális kritériumok teljesítése - ceteris paribus – gátolja a növekvő támogatásokhoz szükséges növekvő sajáterő mozgósítását. Ez különös jelentőséget ad annak a felismerésnek, hogy a közpénzügyi rendszer működésében vissza kell szorítani a ceteris paribus mindeddig érvényesülő elvét. Át kell tekinteni, minden szinten a kiadási programokat, vissza kell szorítani a pazarlást és a közpénzek minden típusú „elszivárgását”. Ez korszerű költségvetési módszerek alkalmazásával és megfelelő pénzügyi kontroll-mechanismusok kiépítésével és működtetésével lehetséges. Ez utóbbi egyébként EU-s kényszer is, amely terén jelentősek még az elmaradások. A „hat szűk esztendő”³ politikai kezeléséhez az is hozzátartozik, hogy az időszak terheit méltányosan osszák el a társadalom különböző csoportjai (ezen belül generációi) között. Ebből a szempontból fontos egy társadalmi-gazdasági megállapodás, illetve annak végig gondolása, hogy a közszolgáltatások mely területeire érdemes a magántőkét bevonni. A PPP (legyen az tőke- vagy kölcsöntőke bevonás) – a társadalom szempontjából értelmezett – sikerének alapvető kérdése az üzleti

² A mediterrán konvergencia országok közül az EU források nem célirányos, helyenként „elszivárgást” sem kizáró felhasználására negatív példaként Görögországot szokás említeni.

³ Ellentmondás látszik ezen állítás és a 2007-től megnyíló EU támogatási lehetőségek között. Felhívjuk az Olvasó figyelmét, hogy egyfelől a kereteket meg kell tudni pályázni, a projekteket meg kell tudni valósítani, a megvalósult projektek kedvező hatásainak időigénye van. A nominális konvergencia követelmények azonban azonnal teljesítendőek. Sajátos time lag van tehát a reál és a nominális konvergencia között.

szektorral kommunikálni képes és az adófizetők érdekeit érvényesíteni tudó közszektor.

A munkacsoport tevékenységét három stratégiai területen kívánja kifejteni:

1. A többcélú kistérségi társulások eredményes működését szolgáló pénzügyi szabályozási technikák (beleértve a központi forrásszabályozást, a kistérségek tőkepiaci kapcsolatrendszerének szabályait éppúgy, mint a társuláson belüli együttműködés átláthatóságának, a belső elszámolások korrektségének biztosítását) kifejlesztése.
2. Az önkormányzati szektor EU támogatás abszorbeáló képességének javítását, valamint a gazdálkodás eredményességét, hatékonyságát és gazdaságosságát biztosító pénzügyi információs rendszer szakmai követelményeinek, a szabályozás lehetőségeinek kimunkálása. Különösen fontosnak tartjuk, hogy az önkormányzati szintű a középtávú tervezés feltételeinek megteremtését segítsük.
3. Az önkormányzati finanszírozási rendszer ágazati elvét felváltó térségi rendezőelv, valamint a stratégiai tervezési szempontok finanszírozási vonatkozásai érvényesítését szolgáló megoldások kimunkálása.

A munka során maximálisan érvényesíteni kívánjuk – akceptálva a Konferencián elhangzott kritikákat – a „mélyfúrások” elvét, azaz példaértékű, tipikus vagy kritikus esetek teljes mélységű feldolgozásával fogjuk „tesztelni” saját javaslatainkat és a kormányzati intézkedések hatásait.

2005. április

a Szerkesztő

KÖZIGAZGATÁSI REFORM ÉS EU VERSENYKÉPESSÉG: A „KONFLIKTUS-KONTÉNEREK” FELSZÁMOLÁSA

1. A reform-helyzet kihívása

Mindenekelőtt ki kell mondani, hogy a magyar politikai rendszerben az önkormányzatok sajátos „konfliktus-konténerekké” váltak, amelyekbe szétforgácsolták, és „leszorították” az országos méretű konfliktusokat. Ez elkerülhetetlen volt a rendszerváltás első szakaszában, bár már ekkor is sok kárt okozott, de ez a helyzet már végképp tarthatatlan és kontraproduktív a fejlődés előrehaladott szakaszában, amikor az EU-ban való versenyképesség kialakítása került előtérbe. Ezért a közigazgatási reform általános előfeltételeinek és az EU versenyképesség követelményeinek felvázolása után meg kell vizsgálnunk a „konfliktus-konténer” rendszer felszámolásának útját és módját, hiszen ez az önkormányzatok pénzügyi reformjának központi társadalmi-politikai kérdése.

A közigazgatási reformot általában a belső és külső körülmények egyaránt szükségessé teszik, de egyben mindketten akadályozzák is. A legfőbb belső akadály a szükséges politikai akarathiánya, mivel a közigazgatási reform belekerül a politikai pártok erőterébe, és pártpolitikai harcok témájává válik, márpedig elindításához és végrehajtásához a politikai erők – legalább relatív – konszenzusa kell. De ezzel egyenlő fontosságúak a finanszírozási problémák is, mert a közigazgatási reform egyben gyökeres államháztartási reformot is jelent, márpedig a gazdasági liberalizálás kezdetben erőteljes állami centralizációval, illetve a gazdasági válságkezelés fiskális recentralizációval jár. A belső akadályok között számolnunk kell azonban a közigazgatás belső ellenállásával is, mivel a helyi hatalom letéteményesei pozícióföltésből többnyire ellenzik a változást. A közigazgatásban dolgozók magatartása viszont legalábbis kétarcú, egyrészt ők érzik a legjobban a reform szükségességét, másrészt a leginkább félnek állásuk, befolyásuk elvesztésétől és az új rendszerre való áttérés nehézségeitől.

A sikeres közigazgatási reform több előfeltétel együttes meglétét kívánja meg, mint a politikai akarathiánya és egység a kormányon és a kormányzó pártokon belül, avagy a minimális konszenzus megteremtése a főbb politikai erők között. Ide tartozik továbbá a helyi elitek megnyerése országos szintű felértékelődésük révén, de egyben a közigazgatási szakértelem az előkészítésben és végrehajtásban, beleértve a lakosság előkészítését is folyamatos és részletes tájékoztatás révén. A közigazgatási reform végrehajtása tehát a politikai, gazdasági és helyi, valamint szakmai elitek aktív együttműködését tételezi fel, és gondos előkészítést kíván a szakmai tervezés és a lakosság támogatása oldaláról. Az alulról való támogatás megnyerése a közös gazda-

sági-fejlesztési érdekeltség kialakításával lehetséges, mégpedig regionális szinten nagymértékű erőforrás-transzferek és/vagy EU kapcsolatrendszernek révén, ami a közös regionális érdekeltség és regionális identitás-tudat kialakulására vezet. A hazai kormányzati elit még nem rendelkezik a közigazgatási reformhoz szükséges kellő politikai akarattal, mert konfliktus-kerülő magatartást folytat, pedig ez valójában konfliktus-generáló magatartás, hiszen számos más probléma megoldását – mindekelőtt a gazdasági versenyképesség fokozását – éppenséggel a közigazgatási reform halogatása késlelteti, s így a konfliktus-kerülés újabb konfliktusok sokaságát váltja ki.

Az EU belépéssel azonban elérkeztünk egy fordulóponthoz, amikor egyfelől a rendszerváltás már elhasználta a gazdasági-társadalmi és politikai tartalékait, másfelől az EU elvárások nagymértékű társadalmi kapacitást követelnek meg. A konfliktus-kerülés, mint atomizált konfliktus-kezelés, azaz mint a makro-szintű, országos konfliktusoknak mikro-szintre, a helyi önkormányzatok szintjére süllyesztése és atomizálása mára már teljességgel diszfunkcionálissá vált. Egyrészt a mikro-szintek már annyira elgyengültek, hogy nem képesek több konfliktust elnyelni, másrészt gyengeségük már az országos szint továbbfejlődésének a legfőbb akadályává vált. A rendszerváltás kezdetén a politikai és gazdasági konfliktusok nagy tömege zúdult a kormányzatra, a központi kormányra, ugyanakkor az államigazgatási és az önkormányzati szint alkotmányos szétválasztása egyben nagy lehetőséget is kínált számára a konfliktusok atomizációjára. A fragmentált települési szint (NUTS5) védtelenné vált az állami nyomással szemben, amely közszolgáltatások sokaságát delegálta a települési szintre, de azok teljes finanszírozása nélkül. A makro-szintű konfliktusok ezzel relatíve eltűntek, vagy kevésbé erőteljesen mutatkoztak meg, de még erősebben jelentkeztek a társadalom alapszintjén, atomizált formájukban azonban nem volt össz-társadalmi válsággerjesztő hatásuk. A társadalmi és politikai fejlődés makro- és mikro-szintjei élesen szétváltak egymástól gazdasági és pénzügyi tekintetben is, és ezzel a települések konfliktus-konténerre váltak. A makro-szintű fejlődés elszívta a forrásokat a mikro-szintről, ezért évtizedes távlatban markánsan csökkent az önkormányzati szféra finanszírozása a GDP és a költségvetés százalékában, s vele csökkentek a helyi önkormányzatok lehetőségei is a közszolgáltatások ellátására. Ráadásul a fiskális recentralizáció rángatni is kezdte az önkormányzati költségvetést, mivel az állami költségvetésben az intenzív válságkezelés időszakában még a korábbiaknál is drasztikusabban estek vissza az önkormányzatoknak juttatott erőforrások, így azok gazdálkodása előreláthatatlanná és tervezhetetlenné vált, sokszor még egy éven belül is.

A makro- és mikro-szintek ütközése a társadalmi fejlődésben azzal is fokozódott, hogy a társadalmi kohézió a kifejezés mindkét alapvető értelmében meggyengült és a szétesés határára került. A társadalmi kohéziót egyrészt a nagymértékű jövedelem-polarizálódás, másfelől a növekvő regionális különbségek gyengítették meg, amelyek összhatásaként a lakosság 20 százaléka olyan térségekben él, ahol a jövedelem rendkívül alacsony és hiányoznak az alapvető közszolgáltatások is. A társadalmi alapszintről való radikális elvonás a fejlődés legnagyobb akadályává vált, mert feszültséggé fokozódott az állami kapacitás és a társadalmi kapacitás különbsége. Az

állami kapacitás bővítése elegendőnek látszott a csatlakozási tárgyalások időszakában, de a belépéssel már kitűnt, hogy a csatlakozás lebonyolításának állami monopóliuma következtében óriásira növekedett a csatlakozási demokratikus deficit. Az elvonások révén éppen az a társadalmi kapacitás hiányzik, ami szükséges lenne az EU-n belüli versenyképességhez. Az újonnan belépő országokon végigsöpört a csatlakozási válság, 2004-ben sorra megbuktak az új tagok kormányai, és ez a politikai válságsorozat 2005-ben is folytatódott.

2. Fejlesztés-centrikus társadalompolitika

A társadalom nagy többsége rovására végrehajtott elvonási rendszerrel, amint láttuk, a rendszerváltás már teljesen felélte a gazdasági, társadalmi és politikai alapjait. Többé már nem lehet az önkormányzati szféra feláldozásával és a területi közszolgáltatások alulfinanszírozásával a költségvetési gondokat megoldani. Az EU elvárásokban nemcsak a politikai, hanem a fiskális decentralizálás is előkelő helyen szerepel. Az EU nézőpontjából Magyarország deficitese demokrácia, mert a mezoszféra területi és szociális intézményei kialakulatlanok, csorbák és csökkentek, és ez drasztikusan korlátozza a társadalmi kapacitást. Az EU terminusaival szólva hazánk EU-kompatibilis, mert az alapvető intézmények illeszkednek ugyan az EU intézményrendszeréhez, de egyben még nem EU-konform, azaz nem versenyképes, s így még nem alkalmas a sikeres és eredményes tagság feltételeinek teljesítésére. Jelenleg még szakadék van nálunk a procedurális és a teljesítményelvű legitimáció között, vagyis az ország lakosságának többsége elismeri, hogy az ország alapvetően demokratikus jogszabályok alapján működik, de ez a demokratikus berendezkedés még nem mutatta meg, hogy nagyobb, hatékony teljesítményre képes. Ehhez nem pusztán decentralizálás szükséges, hanem úgymond a decentralizáció decentralizációja. Nem hét olyan régiót kell tehát létrehozni, amelyeknek székhelye akkora centralizációt képvisel, mint a központi kormányzat most az egész országban. Az EU ezt a partnerség elveként fogalmazza meg, vagyis egyrészt minden szinten a többszintű kormányzás elvének megfelelően az összes területi és szociális szereplőt be kell vonni a döntéshozatalba, másrészt a régiókon belüli központok között is kell érvényesülni a partnerség a regionális funkciók megosztásában, mint policentrikus, azaz több-székhelyű és több-centrumú fejlődés. Ebben az értelemben a regionalizálásnak megyebarátnak, a kistérségi szerveződéseknek pedig településbarátnak kell lenniük.

Az állami túlhatalom azonban a közigazgatásban és a költségvetésben egyaránt az ágazati elv dominanciáját és a területi elv háttérbe szorulását hozta magával. A költségvetési és politikai döntéshozatal szempontjából a magyar versenyképesség és fejlesztési politika legnagyobb akadálya a decentralizálás hiánya és az ágazati politika dominanciájának fennmaradása. A közigazgatási reform fejlesztési dimenziója tekintetében ugyanakkor ki kell mondani, hogy a Medgyessy-kormány száz napos programja a közalkalmazottak ötven százalékos béremelésével az utolsó kísérlet volt a régi típusú társadalompolitikai program keretében a felmerült problémák megoldá-

sára. A klasszikus elosztás-centrikus modell szerint történt, amelynek alapelve forrásokat beleönteni a régi, azaz a fennálló struktúrákba, azok mélyre hatoló reformja nélkül, sőt néha éppen a reformok helyett. A fejlesztés-centrikus modern társadalompolitika szerint viszont úgy kell a reálbér-növekedést végrehajtani, hogy annak fejlesztési célzata legyen. Az új koncepció szerint mindenekelőtt a humán erőforrásokba kell beruházni, továbbá a magas szintű közszolgáltatások megszervezésével kell a fejlesztést és a jólétet egyszerre szolgálni. Még a jól célzott „passzív” elosztás is lehet fejlesztési célzatú, mint aktivizálás és mobilizálás, vagyis felkészítés a társadalmi illeszkedésre generációsan (idősek) és térségileg (kistelepülések) tekintetében, mivel a társadalmi „bevonásnak”, reintegrációnak egyúttal számos vonatkozásban pedig fejlesztési és/vagy költségcsökkentő hatása is van. Ez világosan megmutatkozik a fiatal generációknak a többszörös hátrányos helyzetből való kitörésében avagy általában a társadalmi konfliktusok csökkentésében, a bűnözés visszaszorításában.

A kilencvenes évek elejének nagy demokratikus reformja után a második intézményi reform célja úgy is megfogalmazható, mint az önfenntartó jellegű fejlődésre való áttérés, avagy az önfenntartó társadalompolitika kialakítása. Önfenntartó, mert dinamikus, továbbvihető, önfinanszírozó, sőt nyereséges – mint a dán környezetvédelmi ipar, amely nyereséges, és így újratermeli magát – míg a korábbi status quo szemléletű elosztásos rendszernek nyilvánvaló költségvetési korlátai vannak. Fenn tartható társadalompolitika kell tehát, amely azt is jelenti, hogy nem eleve több pénzt fordítanak egy adott szférára, hanem másként finanszírozzák azt. A nemcsak gazdasági, hanem szociális fenntartható fejlődés követelményei Magyarországon könnyen konkretizálhatók. Két új szempont lép be: (1) az ágazati finanszírozás helyett a hangsúly áttevődik a területi-térségi finanszírozásra és (2) az „egyéni”, jövedelem-centrikus megközelítés helyett „közösségi”, azaz közszolgáltatás-centrikus fejlesztés lép be, amelynek eredményei ugyancsak jelentkeznek az egyéni jövedelmekben, de erőteljes fejlesztési aspektussal. Ez a két szempont – mint területi fordulat és fejlesztési fordulat – együtt jelentkezik, és felerősíti egymást. Ez még akkor is érvényes, amikor „kevés van”, azaz nagyon szoros költségvetési korlátok vannak, mert akkor sem egyszerűen „többet” kell adni, hanem főleg másként és máshova.

Bár többet is kell és lehet adni, hiszen a 2007-2013-as költségvetési ciklusban bőséges új források lépnek be (nevezetesen 24-28 milliárd euró hét év alatt), amelyek többszörösen meghaladják a 2004-2006 közötti támogatások mértékét. Itt csak érinteni lehet az ezzel kapcsolatos követelményeket, amelyeknek lényege a dinamikus társadalom kialakítása a reform révén a társadalmi szereplők nagyfokú döntéshozatali autonómiájával. A Lisszaboni Stratégia szerint meg kell teremteni a gazdaságpolitika, a szociálpolitika és a környezetvédelmi politika egységét, amelyben a humán erőforrásokba való beruházás a fejlesztés legfontosabb hajtóereje. Ez feltételezi a társadalmi kohézió megteremtését és a mobilizáció, mint beilleszkedés és „meghatalmazás” (empowerment) folyamatát, a maga gazdasági és politikai vonatkozásaival. Ennek a folyamatnak a beindítására most egyedülálló lehetőség mutatkozik az EU-ban, de egyúttal kötelezettség is a minőségi és mennyiségi felzárkózásra. Az EU dokumen-

tumai mindenütt hangsúlyozzák, hogy az EU két alapelve – a versenypésség és a szolidaritás – csak együtt érvényesülhet.

3. Önkormányzati pénzügyi reform

Nem pusztán elvileg, hanem nagyon is gyakorlatiasan vetődik fel az a kérdés, hogy mi kell előbb, az új intézményi szerkezet vagy a nagyobb finanszírozás, tehát az intézményi vagy a pénzügyi reformmal kell kezdeni. Általánosságban a kérdés megválaszolható lenne azzal, hogy először természetesen az új intézményrendszer kell az új elvárásokkal és funkciókkal, s csak utána következhet annak a megfinanszírozása egy pénzügyi reform révén. Ez azonban egy absztrakt közelítés, hiszen a drasztikus elvonások a fiskális diktatúra idején kivéztették a közigazgatást, ezért egy kisebb pénzügyi reform, mint az elvonások csökkentése vagy a támogatás növelése még egy ideig önmagában véve is javítaná az eredményességet. Kétségtelenül azonban a nagy hiányok felszámolása után már csak a komoly intézményi reformok megkezdésével lehet továbblépni. De naivitás lenne azt képzelni a súlyos költségvetési hiány időszakában, hogy egy – akár ideális – intézményi reformprogram azonnal megkaphatja a szükséges finanszírozást. Ezért pragmatikusan a két oldal közelítő lépéseiben kell és lehet elképzelni egy valóságos reformot, ahol egyfelől az egymást követő időszakokban megtett kisebb intézményi átszervezések a pénzügyi reform lépéseinek megfelelően támogatásra találnak, és megvalósíthatóvá válnak, másfelől a nagyobb léptékű reformok bevezetése is szakaszosan történik meg. Az EU csatlakozás ára azonban itt is jelentkezik azzal, hogy az euró bevezetéséhez szükséges konvergencia követelmények újabb megszorítást jelentenek, a költségvetési hiány csökkentésének kényszere pedig behatárolja a második intézményi reformhullám megvalósítását is.

A Lisszaboni Stratégia szolgálatában a közigazgatási reform legnagyobb feladata az intézményi kapacitás-építés vagy fejlesztés. Ennek három dimenziója van, amelyek igen nagy konkréttsággal kidolgozhatóak és az egész NUTS rendszerre érvényesíthetőek Magyarországon. Először is minden területi szereplőnek – mindenekelőtt a régióknak – szüksége van egyrészt külső-érdekképviselői képességre, másrészt hatékony belső megszervezettségre, mégpedig fejlett informatikai bázisra épített humán szolgáltatásokkal és harmadrészt horizontális kapcsolatteremtő-képességre a saját szintjén lévő intézményekkel az EU egész területén. Ezeknek a kritériumoknak a kidolgozása és érvényesítése adja az IDEA közigazgatási reformprogram 2005. évi munkájának a fő irányát és lényegét, amelynek egyik letéteményese ez a kötet.

A kötet írásai felvázolják az önkormányzatok pénzügyi reformjának főbb szakaszait és követelményeit, valamint számos javaslatot és pozitív kezdeményezést tartalmaznak, amelyekből egy átfogó, koherens reform képe rajzolódik ki. Számomra ebből a reformjavaslat-csomagból az alábbi, egymással átfedő és egymásba átmenő szakaszok és lépésről-lépésre megvalósítandó elvek következnek. Először is meg kell állítani, és vissza kell fordítani az önkormányzatok részesedésének csökkenését a költségvetésből, ami azt jelenti, hogy az általuk nyújtott közszolgáltatásokhoz az ál-

lami költségvetés megadja a szükséges forrásokat. Középtávon ki kell dolgozni azokat a költségvetési technikákat, amelyek lehetővé teszik az önkormányzatok részesezésének rögzítését és ezzel a költségvetésük előreláthatóságát. Másodszor, a törvényhozásban érvényesülnie kell a hatástanulmány-készítés elvének, beleértve annak költségvetési következményeit, amelyet már az 1987-es jogalkotásról szóló törvény előírt, de igazában mindmáig nem került alkalmazásra. Ennek megfelelően ki kell alakuljon annak elve s gyakorlata is, hogy funkciót és kompetenciát csak a megfelelő erőforrásokkal együtt lehessen decentralizálni, alacsonyabb szintekre delegálni. Harmadszor, az önkormányzatok finanszírozásában a hangsúlynak fokozatosan át kell kerülnie az állami költségvetésből juttatott erőforrásokról a saját belső erőforrásokra, magyarul az önkormányzatoknak növelni kellene a saját adókivetési jogukat és a saját területükön begyűjtött adóból való részesedés mértékét, valamint egyéb közvetlen jövedelmi forrásaikat. Ennek együtt kell járnia azzal, hogy a központi költségvetés továbbra is gondoskodik az elmaradott területi egységek felzárkóztatási célú támogatásáról. Negyedszer, a megnövekedett és előreláthatóvá vált önkormányzati bevételek és egyéb pénzügyi konstrukciók biztosítékul kell szolgáljanak arra, hogy az önkormányzatok hitelképesek legyenek, s állami juttatásból és hitelből együttesen meg tudják szerezni az EU-ban való pályázatokhoz szükséges önrészt. Ötödször és végül, az önkormányzatoknak fokozni kell belső hatékonyságukat, mind az adók kivetésében és begyűjtésében, mind pedig a jövedelmek felhasználásában az eredményes tervezés és programozás, valamint az erős belső ellenőrzés bevezetése révén.

Nagy vonalakban így festenek a pénzügyi reform körvonalai, amelyek minimálisan szükségesek ahhoz, hogy az önkormányzati szféra versenyképes legyen az EU-ban és a hétéves tervciklusban (2007-2013) hatékonyan tudja felhasználni a hazánk számára szánt fejlesztési források ötven százalékát. A kötet elemzései rámutatnak arra is, hogy ezeknek a kezdeti reformlépéseknek az államháztartás és az államigazgatás szélesebb reformjának kereteibe kell beleilleszkedniük. Valóban félúton vagyunk még a belépéshez szükséges elemi alkalmazkodás és a versenyképességhez szükséges radikális pénzügyi és intézményi reformok között. De további halogatásra már nincs idő, hiszen 2005-2006-ban elő kell készíteni, és 2006-ban az új kormányzati ciklus elején meg kell hozni azokat a radikális reformokat, amelyek versenyképesé teszik az országunkat az EU-n belül, ha nem akarunk örökös sereghajtók lenni.

ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁS ÉS ADÓZÁS NEMZETKÖZI ÖSSZEVEETÉSBEN

A tanulmány a helyi önkormányzatok finanszírozási és adózási kérdéseit vizsgálja az Európai Unió országai vonatkozásában. Tárgyalja a téma nemzetközi összehasonlításának statisztikai módszertani problémáit. Az összehasonlítás is megerősíti, hogy nincs egységes Európai Unió önkormányzati modell. Bemutatja Csehország és Lengyelország önkormányzati finanszírozási rendszerét. Mindkét országban létrejöttek a regionális önkormányzatok. A cseh rendszer előnye a kiszámíthatóság és a stabilitás, míg visegrádi országok közül a lengyel önkormányzati rendszerben jelentkezik a legnagyobb önkormányzati autonómia.

- ▷ AZ ÖNKORMÁNYZATOK ESZKÖZEINEK RÉSZESEDÉSE A NEMZETGAZDASÁGOKBAN
- ▷ AZ ÖNKORMÁNYZATOK RÉSZESEDÉSE A NEMZETGAZDASÁGOK ADÓBEVÉTELEIBŐL
- ▷ ESETTANULMÁNYOK: CSEHORSZÁG ÉS LENGYELORSZÁG

Bevezető

Csábító, de egyben veszélyes elemzési téma az önkormányzatok pénzügyi helyzetének, jövedelmeinek nemzetközi összehasonlítása. Csábító, mert valamilyen formában összegez, szintetikus mutatóját jelenti az önkormányzatok lehetőségeinek, hatáskörének, cselekvési autonómiájának, egyszóval a közigazgatás decentralizációjának. Veszélyes, mert:

- jelentős mértékben függvénye annak, hogy egyrészt milyen az adott országban a közösségi körbe vont feladatok mértéke, másrészt, hogy az adott országban milyen munkamegosztás van a különböző állami és közfeladatok ellátásában a közigazgatás különböző szintjei között. A nagyobb részesedés fakadhat abból, hogy az állam több közfeladat finanszírozását bízta a helyi, vagy területi önkormányzatokra. E feladatokhoz képest a nagyobb költségvetési hányad kifejezetten szűköss, elégtelen is lehet;
- a valódi autonómia legtöbbször nem a bevételek, kiadások mértékétől, hanem az azok feletti rendelkezés szabadságától, az átcsoportosítás lehetőségétől függ;

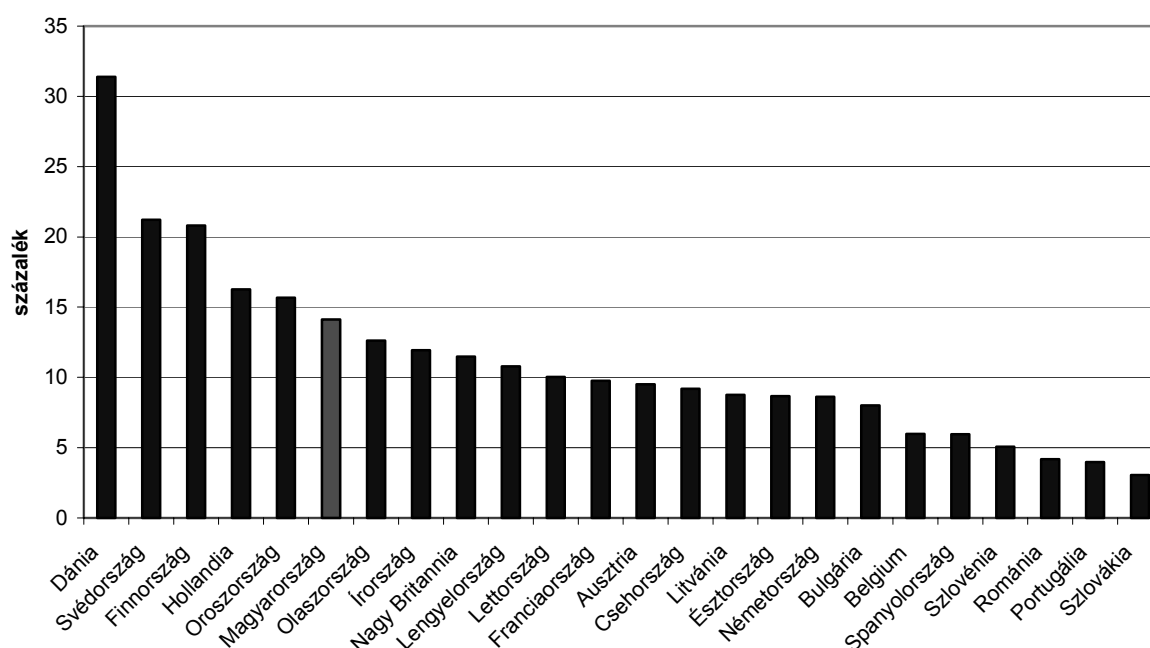
- végül, ha ezek a bevételek nem előre kiszámíthatóak, hanem a központi döntéskéntől függően azok szabályozása évről-évre változhat, akkor hiába nagy az arányuk, önálló fejlesztési döntéseket alig tesznek lehetővé, hiszen esetleges – és nagy valószínűséggel bekövetkező – változtatásuk a beruházót lehetetlen helyzetbe hozhatja.

A tényezők figyelembevételével kell az önkormányzati finanszírozás nemzetközi összehasonlítását elvégeznünk.

1. Az önkormányzatok eszközeinek részesedése a nemzetgazdaságokban

Az alábbi diagram a helyi önkormányzatok kiadásait mutatja a GDP százalékában:

**Helyi önkormányzatok kiadásai a GDP százalékában.
1993-2000 átlaga**



Forrás: IMF: Government Finance Yearbook, 2003. Washington D.C. 2003.

E szempontból az országok három nagy csoportba oszthatók:

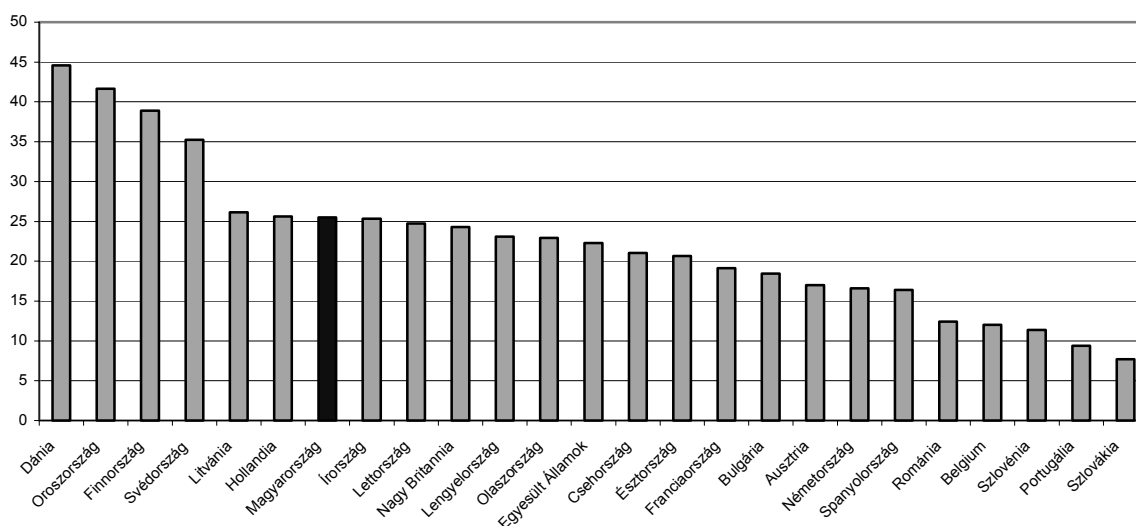
- az első a skandináv országok csoportja, ahol a jóléti kiadások jelentős része az önkormányzatok hatáskörébe tartozik. E körből is kiemelkedik Dánia, ahol a társadalombiztosítási kiadások döntő része is az önkormányzatok költségvetésében jelenik meg;
- a második csoportot alkotják azok az országok, ahol az önkormányzatok kiadásai a GDP 9-16 százalékát teszik ki. E csoportban is a viszonylag magas (átlagban ebben az időszakban 14 százalékos) önkormányzati részesedéssel rendelkezők

közé tartozott Magyarország, az átlag inkább 10 százalék körül volt. (Itt kell hozzátenni, hogy az európai országok többségében az önkormányzatok feladatköre viszonylag szűkebb, mint Magyarországon);

- a harmadik csoport végül a kifejezetten alacsony, 3-6 százalékos aránnyal rendelkező országok csoportja. Az adott időszakban (1993-2000 között) hat ország tartozott e csoportba: Spanyolország, Portugália, Belgium, valamint három kelet-közép-európai ország: Románia, Szlovákia és Szlovénia.

A következő diagram nem a GDP-ből, hanem az államháztartás kiadásaiából való részesedést mutatja:

Az önkormányzatok részesedése az államháztartás összes kiadásából 1993-2000 átlaga



Forrás: IMF Government Finance Yearbook 2003. IMF, Washington DC: 2003.

Az országok csoportjai az előzőhöz nagymértékben hasonlítanak, de még markánsabbak:

- az első csoportban a lényeges változás Oroszország csatlakozása a skandináv országokhoz. A helyi (területi és települési) önkormányzatok magas aránya azonban itt teljesen más tényezők következménye. Oroszország adórendszerének jellegzetes eleme, hogy azt nem egy központosított adó-apparátus, hanem a helyi szervek szedik be. A kilencvenes évek zűrzavaros időszakában a területi és helyi szervek egyszerűen nem továbbították az adókat a központi költségvetésbe, hanem visszatartották maguknak. A magas arálynak nem utolsósorban ez az oka.
- Magyarország ismét a zömöt adó középső csoportba tartozik. Itt viszonylag nagy az egyöntetűség, az országok többségében az önkormányzatok államháztartáson belüli aránya 26 és 16 százalék között van, ahol Magyarország ismét a magasabb arányúak közé tartozik.

- Az alacsony államháztartáson belüli aránnyal rendelkező országok az előző diagrammal azonosak: Belgium, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia.

A nagyságrend mellett nem lényegtelen azonban e kiadások időbeli tendenciája.

Helyi önkormányzatok kiadásai a GDP százalékában 1993-2000								
Ország	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ausztria	9,91	10,17	9,64	9,83	8,76	9,12	9,10	
Belgium	5,94	6,12	6,36	5,96	5,81	5,70		
Bulgária	11,37	9,07	7,65	6,34	5,93	7,72	7,99	
Csehország	8,92	9,48	9,41	10,42	8,64	8,55	8,74	9,29
Dánia	31,89	32,82	32,38	31,57	31,00	30,88	31,00	29,50
Észtország	12,34	7,94	7,64	7,78	8,37	8,54	8,82	7,90
Finnország	23,37	22,80	21,99	21,37	19,37	18,43	18,37	
Franciaország	9,59	9,73	9,65	9,79	9,98			
Németország	9,64	9,43	9,17	9,00	8,50	7,29	7,25	
Magyarország	16,38	16,11	14,13	13,38	12,95	13,00	12,95	
Írország	12,31	12,76	11,89	11,65	11,13			
Olaszország			12,20	12,62	12,63	12,61	13,02	
Lettország		8,77	9,45	10,39	10,02	10,84	10,60	10,20
Litvánia	9,69	11,15	10,35	8,53	7,50	8,33	7,27	7,20
Hollandia	16,93	16,94	16,12	16,04	15,22			
Lengyelország		8,00	7,79	9,28	9,96	9,58	15,61	15,3
Portugália	3,94	3,65	3,75	3,98	4,27	4,27		
Románia	3,61	3,68	4,89	4,79	4,38	3,90	4,11	
Oroszország		18,36	15,19			15,24	14,52	15,10
Szlovákia				3,47	3,35	3,07	2,58	2,82
Szlovénia	5,02	5,02	4,86	5,01	5,06	5,13	5,18	5,32
Spanyolország	5,28	6,04	5,96	6,13	6,36			
Svédország	23,65	20,99	20,49	20,50	20,30	21,27	21,40	
Nagy Britannia	12,52	12,11	11,76	11,38	10,68	10,46		

Forrás: IMF Government Finance Yearbook 2003. IMF, Washington D.C: 2003.

A felsorolt 24 országból abban az időszakban, amelyre az adatok rendelkezésre álltak, 15-ben az önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított aránya csökkent és 9-ben növekedett. Az uralkodó tendencia tehát inkább a csökkenés, ami a jelzett időszakban nem utolsósorban az európai országok költségvetési problémái általános kiéleződésének következménye.

Mindamellet, ha az önkormányzatok kiadásait az államháztartás egészében vizsgáljuk, akkor lényegében a GDP-hez mért arányhoz hasonló tendenciát tapasztalhatunk. A 25 ország közül 6-ban nőtt az önkormányzatok államháztartáson belüli aránya, 13-ban csökkent, 6-ban pedig lényegében nem változott.

Helyi önkormányzatok kiadásai az államháztartási kiadások %-ában								
Ország	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ausztria	17,8	18,3	17,4	17,6	15,5	16,3	16,2	
Belgium	12,0	12,2	12,7	12,0	11,7	11,5		
Bulgária	25,4	18,5	17,6	16,2	15,1	18,1	18,2	
Csehország	19,1	20,9	21,1	23,3	20,5	20,9	20,9	21,8
Dánia	44,1	44,8	45,3	44,3	44,1	44,3	44,9	44,8
Észtország	28,9	18,2	17,4	18,9	19,4	20,6	21,8	20,0
Finnország	41,1	40,6	39,7	38,6	37,4	36,0		
Franciaország	19,2	19,3	19,1	19,0	19,0			
Németország	17,8	17,3	17,1	16,8	16,2	14,5		
Magyarország	25,7	26,2	25,1	25,2	25,6	25,8	25,0	
Írország	25,0	25,8	25,8	25,4	24,8			
Olaszország			22,5	22,8	21,9	23,4	24,1	
Lettország		25,4	24,4	25,8	23,2	23,7	24,8	25,9
Litvánia	29,4	31,8	30,6	27,3	22,0	23,8	21,9	22,5
Hollandia	25,2	26,1	26,1	26,0	24,8			
Lengyelország		17,0	16,9	20,0	21,4	21,2	32,3	32,9
Portugália	9,5	8,9	9,0	9,4	9,8	9,7		
Románia	10,2	11,0	14,2	14,7	13,9	11,8	11,2	
Oroszország		46,9	41,9	44,0	38,9	36,5		
Szlovákia				8,0	8,3	8,1	6,5	7,5
Szlovénia	10,9	11,1	10,9	11,4	11,7	11,6	11,5	12,1
Spanyolország	15,7	16,1	16,3	16,8	17,1			
Svédország	38,6	37,5	35,2	33,3	32,7	35,0	34,5	
Nagy Britannia	26,8	25,6	24,8	24,0	22,9	21,8		
Egyesült Államok	23,8	23,1	22,7	22,1	22,1	21,6	21,4	21,4

Forrás: IMF Government Finance Yearbook 2003. IMF, Washington D.C: 2003.

2. Az önkormányzatok részesedése a nemzetgazdaságok adóbevételeiből

Az összes kiadások szintek és államháztartási szektorok közötti megoszlása mellett nem érdektelen, hogyan oszlanak meg az adóbevételek az egyes szektorok között. Különösen fontos ez az önkormányzatok számára, azaz milyen arányban részesülnek a – központi támogatásokhoz képest mégis bizonyos fokú autonómiát jelentő – adóbevételekből.

Az alábbi táblázat az adóbevételek megoszlását mutatja az államháztartási szektorok között. Hangsúlyozni kell, hogy e kimutatás nem tesz különbséget aszerint, hogy az adó az önkormányzat által kivetett saját bevétel, vagy a központi kormányzat egyes adók bizonyos hányadát átengedi az önkormányzatnak, és aszerint sem, hogy milyen biztonsággal számolhat az önkormányzat ezekkel az átengedett adóbevételek-

kel, mennyire vannak azok kitéve a költségvetésről és az önkormányzati szabályozásról hozott évenkénti döntéseknek.

Az adóbevételek megoszlása az államháztartás egyes fő szektorai között															
	Szupranacionális			Szövetségi ill. központi szint			Tartományi szint			Helyi szint			Társadalombiztosítás		
	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000
Szövetségi államok															
Ausztria			0	51,7	48,9	52,7	10,6	13,1	9,4	12,4	10,7	10,1	25,3	27,2	27,8
Belgium	1,5	1,6	0,1	65,2	62,6	37,3			22,5	4,6	4,8	4,8	28,7	31,0	35,3
Németo.	1,2	1,0	0	33,5	31,6	30,8	22,3	22,0	22,5	9,0	8,9	7,5	34,0	36,5	39,2
Svájc				27,4	29,2	32,4	24,2	23,0	20,0	19,6	15,8	14,0	28,9	32,0	33,6
USA				45,4	42,1	46,3	19,5	20,2	18,8	14,7	12,6	11,5	20,5	25,2	23,3
Átlag	0,4	0,3	0	50,1	53,1	50,6	17,8	16,2	18,1	10,6	8,3	7,5	21,1	22,1	23,6
Unitárius államok															
Cseho.						43,8						12,4			43,8
Dánia	0,5	0,8	0	68,5	68,4	62,5				29,8	28,4	32,9	1,2	2,5	4,6
Finno.			0	56,7	55,8	55,3				23,6	22,4	21,2	19,7	21,8	23,5
Franciao.	0,7	0,6	1,1	51,2	47,2	42,4				7,6	8,7	9,6	40,6	43,5	46,9
Görögo.		0,8	0	67,1	62,5	70,2				3,4	1,3	1,0	29,5	35,3	28,8
Hollandia	1,5	1,5	0,2	58,9	51,9	57,1				1,2	2,4	3,4	38,4	44,3	39,3
Írország	2,3	2,2		77,4	82,1	86,6				7,3	2,3	1,8	13,1	13,6	11,6
Lengyelo						55,7						16,2			28,1
Magyaro.						64,5						5,2			30,3
Nagy-Br.	1,0	2,7	1,3	70,5	69,4	78,2				11,1	10,2	4,0	17,5	17,8	15,5
Norvégia				50,6	59,7	62,3				22,4	17,7	16,3	27,0	22,7	21,4
Olaszo.		0,6		53,2	62,3	60,0				0,9	2,3	11,4	45,9	34,7	28,6
Portugália				65,4	70,6	66,4					3,5	6,7	34,6	25,9	26,9
Spanyolo				48,2	47,8	48,2				4,3	11,2	16,9	47,5	41,0	34,9
Svédó.			0,7	51,3	54,1	58,6				29,2	30,4	29,6	19,5	15,6	11,1
Szlovákia						54,8						4,0			41,2
Átlag	0,4	0,6	0,2	64,2	64,2	62,7				12,3	12,3	12,7	23,1	22,9	24,2

Forrás: Revenue Statistics of OECD countries. OECD, Paris, 2002

A szupranacionális szint nyilvánvalóan az EU költségvetésbe közvetlenül befizetett adókat jelenti. Az összes kiadásokat tartalmazó táblázatokkal összhangban a helyi szint adókból való részesedése legmagasabb a skandináv országokban (Dánia 32,9%, Svédország 29,6%, Finnország 21,2%, Norvégia 16,3%, ez utóbbi azért alacsonyabb, mert a tengeri olajtermelésből származó adójövedelem a központi költségvetést illeti). Egyben az is látható, hogy egyes országokban a társadalombiztosítás bevételei azonosak, vagy nagyobbak, mint a központi költségvetésé (Németország, Svájc, Csehország, Franciaország).

Magyarország az adók 5,2 százalékaival, mint önkormányzati bevétellel egyértelműen a kis önkormányzati részesedésű országok közé tartozik, de ez az arány azért nem egyedülállóan kicsi: Szlovákiában, Belgiumban, Nagy Britanniában és Hollandiában nagyjából azonos ez az arány, Írországból és Görögországból pedig jóval kisebb.

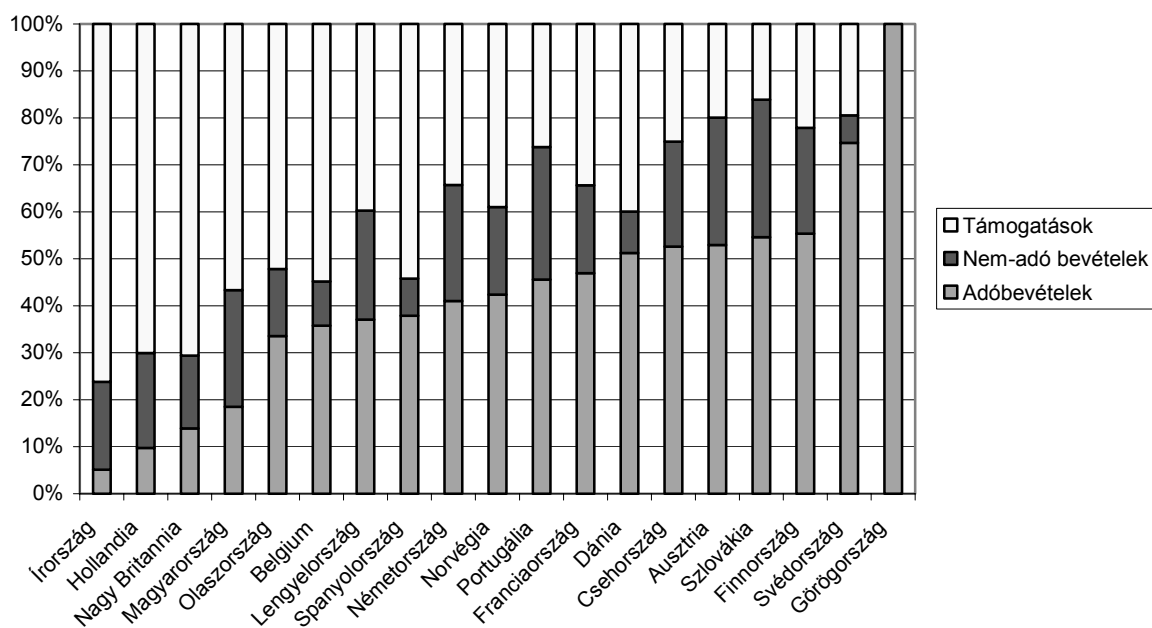
2.1. Az önkormányzatok bevételeinek fő arányai

A nemzetközi statisztikák hagyományosan az önkormányzati bevételek három főcsoportját különböztetik meg:

- Adóbevételek: az OECD statisztikai rendszere sajnos csak az adók típusa szerint tesz különbséget (jövedelemadók, tárgyi adók, vagyonadók, stb.). Nem különböztethetők meg azok az adók, amelyek csak sajátos önkormányzati bevételek és azok, amelyek a közigazgatás különböző szintjei között megosztásra kerülnek. Ugyancsak nem különböztethetők meg azok, amelyek megosztására alkotmányos garanciák vannak, és azok, amelyek a parlament és a kormány döntései alapján akár évenként is jelentősen változhatnak;
- Nem adó- és nem támogatás-jellegű bevételek: e körbe számos és nagyon különböző bevétel tartozik: működési bevételek, használati, belépti díjak, költség-hozzájárulások, bírságok, vállalkozási bevételek, ingatlanhasznosítás- és értékesítés, kamatok, stb.
- Támogatások: e kategóriába tartoznak az államháztartás más szféráiból a helyi önkormányzatoknak juttatott források, függetlenül attól, hogy milyen előírások és kötelezettségek tartoznak hozzájuk.

Az alábbi diagram a bevételek fő típusok szerinti megoszlását ábrázolja az európai OECD országokban:

Az önkormányzatok bevételeinek fő típusok szerinti megoszlása, 1999



Forrás: Revenue Statistics of OECD countries. OECD, Paris, 2002

Mint látható, a struktúrák rendkívül eltérőek. Az adóbevételek aránya a legkisebb Írorszáiban (5,4%), a legmagasabb Görögországban (100%). Az utóbbi adat jelzi, hogy e számokat milyen fenntartással kell fogadni. Görögországban az önkormányzatok bevételeinek egészét mint a központi adókból „átengedett” részt definiálják, amely a kormány által változóan és önkényesen van megállapítva. Az önkormányzatok alacsony autonómiáját jelzi, hogy nincs helyi nem-adó jellegű bevételük. Magyarországon a helyi adóbevételek aránya a jelzett időpontban (1999) még viszonylag csekélynek volt mondható (azóta lényegesen nőtt), ugyanakkor európai viszonylatban is tekintélyes (Európában harmadik legnagyobb arányú) nem adó jellegű saját jövedelemmel rendelkeztek, e tekintetben csak Ausztria és Szlovákia előzött meg bennünket, de Szlovákiában az önkormányzati bevételek színvonala általában alacsony volt. A nem-adó jellegű bevételek lehetőségeinek viszonylag széles skálája állt tehát a magyar önkormányzatok számára rendelkezésre, illetve ezek széles körére voltak rászorulva. Mindenesetre, a mérés időpontjában (1999) a magyar önkormányzatok bevételeinek még európai viszonylatban nagy aránya – 57 százaléka – központi támogatásokból származott – beleértve az Egészségbiztosítási Pénztártól az önkormányzatoknak átutalt összegeket is. Ez az arány azonban semmiképpen nem kivételes: ugyan-ezen aránnyal találkozunk Olaszország, Spanyolország és Belgium esetében.

2.2. Az adóbevételek struktúrájáról

Ha azt mondtuk, hogy az egyes európai országok jövedelmének forrásai az adóbevétel, nem-adó bevétel és támogatás csoportosításban nagyon eltérőek, akkor ez még fokozottabban igaz talán a különböző típusú adók szerinti összetételre.

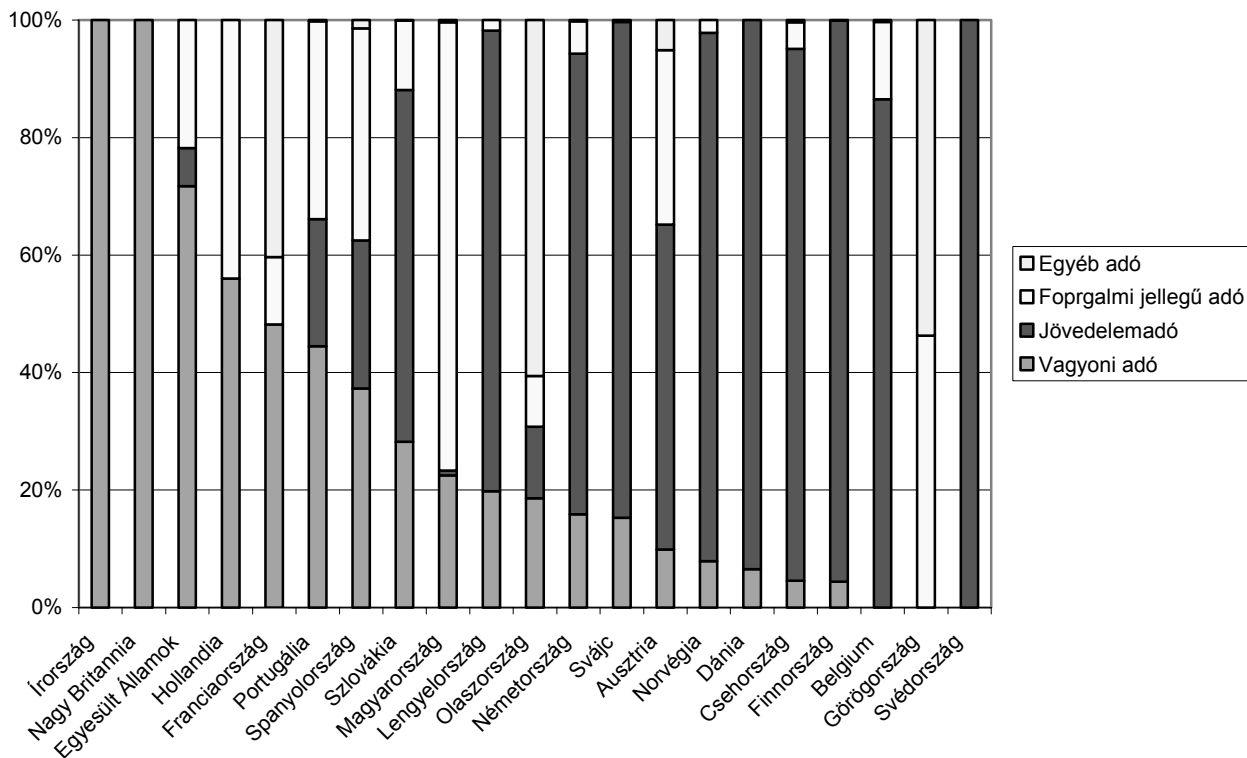
Az alábbi táblázatban és diagramban négyféle adótípust különböztettünk meg: jövedelemadók, vagyoni adók, forgalmi típusú adók és egyéb adók. Természetesen e csoportokon belül további fontos sajátosságok szerinti csoportok képezhetők (vállalati és személyi jövedelemadók, általános jellegű forgalmi adók, fogyasztási adók egyes termékekre, használati díj egyes szolgáltatásokra, ingatlanadók, nem-ingatlan jellegű vagyoni adók, stb.).

ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁS ÉS ADÓZÁS NEMZETKÖZI ÖSSZEVETÉSBEN

	A különböző típusú adók aránya a helyi önkormányzatok adóbevételeiből, %																	
	Jövedelemadók			Személyi			Társasági			Vagyoni			Forgalmi adók			Egyéb adók		
	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000
Ausztria	50,4	50,4	55,3							11,2	10,1	9,9	33,8	34,9	29,7	3,7	4,5	5,1
Belgium	76	84,7	86,5										21,5	11,8	13,2	2,5	3,5	0,3
Németország	78,4	80,9	78							20,3	18,1	15,8	0,9	0,8	5,5	0,4	0,2	0,2
Svájc	86,5	86,8	84,4							13,2	12,9	15,3	0,3	0,4	0,3	0	0	0
Egyesült Állam	4,3	5,9	6,5							81,9	74,2	71,8	13,8	19,9	21,8	0	0	0
Csehország			90,8			66,3			24,5			4,6			4,5			0,4
Dánia	86,4	93,5	93,4	84,8	91	91,6	1,6	2,6	1,7	13,2	6,4	6,5	0,3	0,1	0	0	0	0
Finnország	99,8	99	95,4	91,5	90,5	74,4	8,3	8,5	21,1	0	1,1	4,4	0,2	0,1	0	0	0	0,1
Franciaország										46	47,2	48,2	8	13,1	11,5	46	39,7	40,4
Görögország	16,5	9,5		11	9,5					6,6	9,5		60,6	40,2	46,3	16,3	40,8	53,8
Hollandia	15,4			15,4						54,2	75,1	56	30,4	24,9	44			
Írország										100	100	100						
Lengyelország			78,4			76			2,4			19,8			1,8			
Magyarország			0,8			0,8						22,5			76,2			0,4
Nagy Britannia																		
Norvégia	91,9	92,9	89,9	86,3	85,9	89,9	5,7	7		5,2	6,6	7,9		0,5	2,2	2,9		
Olaszország	80	66,7	12,2	48	16		32	10,7		17,5		18,6	2,5	10,5	8,6		22,7	60,6
Portugália		63,7	21,6			7,6				14	50	1,6	44,5	50	33,7		1	0,2
Spanyolország	57,3	26,9	25,2	43	14,4	21,6		2,5	3,3	8,5	16,8	37,3	34,2	52,9	36,1		3,5	1,4
Svédország	99,6	99,7	100	91,5	98,3	100	8,2	1,4					0,4	0,3				
Szlovákia			59,9			50,3				9,6		28,2			11,8			0,1
Átlag	45	47	38	32,9	32,5	29,4	9,5	10,3	9,4	35	29,9	31,6	14	14,5	16	5,4	8,6	9,1

Forrás: Revenue Statistics of OECD countries. OECD, Paris, 2002

Az önkormányzatok adókból származó jövedelmének megoszlása adótípusok szerint 2000



Forrás: Revenue Statistics of OECD countries. OECD, Paris, 2002

A diagramon a fő jellegzetességek bemutatása érdekében az országokat a vagyoni, ezen belül is az ingatlanadó aránya szerint rendeztük sorba.

Az angolszász országokban a helyi adók között hagyományosan döntő aránya van a vagyoni (ingatlan) adóknak. Nagy Britanniában és Írországbán a helyi adók 100 százaléka, az Egyesült Államokban 72 százaléka ilyen (de 1975-ben még 82 volt). Hollandiában, Franciaországban, Portugáliában és Spanyolországban a helyi adók mintegy 50 százaléka vagyonadó. A másik póluson, a skandináv országokban (Svédország, Norvégia, Dánia, Finnország) a vagyoni (ingatlan) adó hányada jelentéktelen, Belgiumban és Görögországban pedig nincsen. A többi ország – köztük Magyarország is – a középső csoportba tartozik, ahol a vagyonadók (telekadó, építményadó, földadó) a helyi adóknak 16-28 százalékát teszik ki.

Magyarország sajátossága a forgalmi adóknak az önkormányzati bevételeken belüli kiemelkedően magas aránya. Ez nyilvánvalóan abból adódik, hogy az iparüzési adót, amely az önkormányzatok adóbevételének közel 80 százalékát jelenti, az OECD forgalmi adónak minősíti, mivel nem a jövedelem, hanem a („nettósított”) árbevétel után kell fizetni. Mindenesetre ilyen típusú és főleg ilyen súlyú adó a többi országban sehol nincs.

2.3. Kitérő a vagyon (ingatlan) adóról

Közgazdász szakértők túlnyomó része ellenzi a vagyon (ingatlan) adó bevezetését. Hiszen egy következetes és átfogó jövedelemadózási rendszer mellett vagyonadóra nincs és nem lehet szükség, mivel az valójában többszörös jövedelemadóztatást jelent, és egyben ellene hat a megtakarításnak, felhalmozásnak.

E viták ellenére – mint láttuk – az országok túlnyomó többségében mindhárom típusú (jövedelem, forgalmi és vagyoni) adó előfordul és egymás mellett funkcionál. A vagyoni típusú adók létét három fő tényező indokolja:

- az információk hiánya és az állami apparátusok alacsony hatékonysága. A három adóforrás közül ugyanis a jövedelem a legnehezebben megragadható, számbavehető, bizonyítható. Ezért minél kevésbé fejlett az adórendszer, annál nagyobb a forgalmi és vagyoni adók aránya (1988 előtt a magyar lakosság csak ilyeneket fizetett). Mivel a forgalmi adókban semmiféle progresszivitás nincs – sőt azok a szegényeket általában nagyobb arányban adóztatják meg – ezért az ilyen adózásban a szociális méltányosság egyetlen eleme a megfogható vagyontárgyak adóztatása lehet;
- másodszor, helyi szinten ez az adó adminisztrálható a legkönnyebben, az adó tárgya viszonylag könnyen felmérhető, az adó alapja mindenki számára szemmel látható;
- harmadszor, ha arra törekszenek, hogy a tehervállalás valamennyire arányban legyen a felhasznált kommunális szolgáltatások mennyiségével akkor az ingatlanadónak komoly előnyei vannak, mivel a kommunális szolgáltatások igénybevéte-

le nem annyira a jövedelemmel, hanem részben a családok létszámával és összetételével, részben a birtokolt, ill. használt épület- és földvagyonnal korrelál szorosabban.

Az előnyök mellett azonban természetesen hátrányok is vannak:

- az ingatlanadóval kapcsolatos kritikák egyik fő pontja, hogy regresszívnek tartják, azaz az alacsonyabb jövedelműeket viszonylag nagyobb teher sújtja. A lakás ugyanis alapszükséglet, amely sok minden más szükségletet megelőz. Ezért a szegényebb családok vagyonának nagyobb része áll lakásingatlanból, illetve jövedelmükhöz képest nagyobb arányt képez a lakásingatlanok értéke. De az ingatlanadó más szempontból is antiszociális: aki saját lakásában lakik, az az adót nem tudja áthárítani senkire. Akinek nagyobb ingatlana: bérháza, vagy ipari, kereskedelmi épületei, irodaháza van, az átháríthatja: magasabb bérleti díjat kér, vagy gyártott termékeit drágábban adja.
- adóigazgatási szempontból is vannak az előnyök mellett hátrányok is: nem, vagy nehezen tudják követni a jövedelmek, vagy az infláció növekedését. Az ingatlanok értékének újrabecslése ugyanis költséges, fáradságos és időigényes. Legtöbb helyen nem is vállalkoznak rá, hanem valamely közelítő mutatóval (alapterület, szobák száma, stb.) becslik meg azokat. Az erre vonatkozó ráták megállapítása azonban önkormányzati döntést igényel, és korántsem népszerű intézkedés. A választott testületek nem szívesen hozzák meg, vagy ha igen, akkor az inflációnál alacsonyabb növeléssel, így az ingatlanadók idővel erősen alulértékelődnek. A történelem ezt igazolja. Az Egyesült Államokban az első világháború időszakában az összes adójövedelem 50 százaléka még vagyonadó volt, manapság 11,2 százaléka (és ez egyben a legmagasabb arány a világon).

A vagyoni adók tehát az összes adóknak egy kis hányadát teszik ki még azokban az országokban is, ahol a helyi adózásban uralkodók vagy kizárólagosak. Általában az összes adóbevételek 2-5 százalékát teszik ki.

Ami az ingatlanvagyon-adó háztartások és üzleti vállalkozások közötti megoszlását illeti, a gyakorlat országonként szélsőségesen változó. Vannak országok, ahol ingatlanadót kizárólag a háztartások fizetnek (Görögország, Norvégia, Spanyolország, Svájc), ez esetben azonban ez az összeg nem túlzottan jelentős. Vannak országok, ahol kizárólag az üzleti vállalkozások fizetnek ingatlanadót és ez esetben az összeg szintén nem túl jelentős. Ahol az ingatlanadó viszonylag jelentős tétel, ott többé-kevésbé azonos arányú teherviselés van a háztartások és az üzleti vállalkozások között.

3. Esettanulmányok

A fenti összeurópai statisztikák természetesen csak egy nagyon általános – és többször nem is pontosan értelmezhető – képet adnak az önkormányzatok finanszírozásának európai tapasztalatairól. Már csak azért is, mert az adatok néha nehezen értelmezhetők, besorolásuk néha az országok sajátos értelmezésétől függ, előfordulhat, hogy ugyanolyan jellegű bevétel vagy kiadás különböző országokban más és más rovatban szerepel. Ezért érdemes néhány ország tapasztalatait részletesebben megvizsgálni.

De mely országokat! Nyilvánvaló, hogy olyanokat, amelyek mérete és helyzete nagyjából Magyarorszáéhoz hasonló. Részletesebb vizsgálat ezt a kört nagyon leszűkíti:

- az angolszász és a hozzájuk közel fekvő országok (Nagy Britannia, Írország, Hollandia) hagyományos, közel 100 százalékból vagyoni adókon alapuló gazdálkodását belátható időn belül aligha tudjuk átvenni;
- a déli mediterrán országok erősen centralizált, az önkormányzatoknak minimális kompetenciákat és forrásokat biztosító rendszerei (Görögország, Portugália) valószínűleg ugyancsak nem követendő példák;
- de nem követhetőek jelenleg a skandináv országok mintái sem, ahol a fejlett jóléti politika megvalósítása döntően az önkormányzatok feladata és ez köti le az egyébként bőséges önkormányzati források döntő hányadát;
- a hozzánk közel fekvő Ausztria, Svájc és Németország viszont föderális berendezkedésű országok, ami nálunk belátható időn belül ugyancsak nem valósítható meg, de nem is biztos, hogy célszerű lenne.

A fenti kizárások után lényegében maradnak a valóban hozzánk hasonló helyzetben levő visegrádi országok Csehország és Lengyelország, amelyek éppen hasonló helyzetük és hasonló kihívásaik miatt számunkra talán valóban a legtöbb tanulsággal szolgálhatnak.

Először érdemes egy pillantást vetni a négy Visegrádi ország önkormányzati jövedelmeinek részletesebb kimutatására az OECD statisztikája alapján:

- az értelmezési problémák azonnal szembetűnnek: eszerint az OECD nem tekinti az önkormányzatok adójövedelmének az SZJA átengedett részét Magyarországon, mivel az nem marad helyben és aránya nem magasabb szintű jogszabályban garantált az önkormányzatok részére. Ugyanez az átengedett adó adójövedelemnek számít Csehországban, ahol ugyan semmi sem marad belőle helyben, viszont az önkormányzatoknak juttatott rátája egészében stabilabb, mint Magyarországon. Azaz az OECD számára nem a visszaosztás módja, hanem a ráta stabilitása az adójövedelemmé minősítés kritériuma.
- az ingatlanadók aránya igazán jelentős Lengyelországban és Szlovákiában. Mindkét országban adóznak mind a magántulajdonban, mind a vállalkozások tulajdonában levő ingatlanok, és mindkét országban az alapterület az adó mércéje. A lényeges különbség a két ország között az, hogy míg Lengyelországban az in-

gatlánadó rátája minden településben azonos – és ez valóban jelentős torzítással jár - addig Szlovákiában (és egyébként Csehországban is) a település jellege szerint erősen differenciált. Az alapráta ezer főnél kisebb lakosságú falvakban érvényes, ezt kisebb városokban 2-vel, járásszékhelyeken és üdülőhelyeken 3,5-tel, régiószékhelyeken 4-gyel, Pozsonyban 5-tel kell megszorozni.

- az árukra és szolgáltatásokra kivetett adók egyedül Magyarországon jelentősek, mivel az iparüzési adót ilyen adónak tekintik.
- az önkormányzati vállalkozásokból származó jövedelem ismét szervezeti adottságoktól függ, attól, hogy az önkormányzat a szolgáltatásokat közvetlenül, vagy önálló vállalkozásokon keresztül nyújtja.
- végül az átengedett adók állami támogatásként való elszámolása következtében Magyarországon a legmagasabb a statisztika szerint az állami támogatások aránya. Figyelemre méltó viszont, hogy a négy ország közül egyedül Magyarország az, ahol az önkormányzati jövedelmeken belül a támogatások aránya jelentősen csökkent. Csehországban változatlan maradt, Lengyelországban viszont jelentősen nőtt (Szlovákia később lett az OECD tagja, Így rá vonatkozóan 1995 évi adat nincs).

Az általános adatokon túl azonban érdemes az egyes országok rendszerét részletesebben megvizsgálni:

Önkormányzati pénzügyek a Visegrádi országokban							
	Csehország		Magyarország		Lengyelország		Szlovákia
	1995	2000	1995	2000	1995	1999	2000
1000 Jövedelem- és nyereségadó bevételek	47,60%	47,83%		0,16%	20,08%	27,70%	31,10%
1100 Egyének	45,24%	34,93%		0,16%	18,16%	26,84%	26,12%
1200 Vállalkozások	2,36%	12,91%			1,92%	0,86%	4,98%
3000 A munkáltatók alkalmazottak utáni adói			0,15%	0,09%			
4000 Vagyonadók	2,85%	2,44%	2,51%	4,38%	14,22%	6,98%	14,63%
4100 Rendszeresen szedett ingatlanadók	2,85%	2,44%	0,87%	2,25%	14,03%	6,83%	14,61%
4300 Örökösödési és ajándékozási adó			0,20%	0,20%	0,20%	0,15%	
4400 Pénzügyi és tőketranzakciók adója							
4500 Nem rendszeres adók			1,44%	1,93%			
4600 Egyéb rendszeres vagyonadók							0,02%
5000 Árú és szolgáltatások adói	2,91%	2,22%	6,00%	14,82%	3,18%	0,63%	6,15%
5100 Termelésre, eladásra, stb. kivetett adó	0,13%	0,07%	5,61%	13,87%			3,59%
5110 Általános adók			5,50%	13,65%			
5120 Specifikus termékekre és szolgáltatásokra kivetett adók	0,13%	0,07%					3,59%
5200 Használatokra és tevékenységekre kivetett adók	2,78%	2,15%	0,50%	1,17%	3,18%	0,63%	2,56%
5300 Feloszthatatlan 5100 és 5200 között							
6000 Egyéb adók	0,26%	0,20%				0,02%	0,04%
6100 Kizárólag vállalkozásokat terhelők							
6200 Egyéb							0,04%
Adó összesen	53,62%	52,69%	8,66%	19,44%	37,48%	35,33%	51,92%
V. Nem-adó jövedelem	16,30%	16,98%	15,47%	18,26%	29,64%	20,36%	16,21%
8. Önkormányzati vállalatok nyeresége és vagyonhasznosításból származó jöv.	1,68%	5,99%	1,74%	2,82%	1,38%	1,66%	3,86%
9. 10. Díjak, eladások, büntetések	12,14%	9,90%	9,85%	9,74%	25,83%	16,55%	10,79%
12. Egyéb nem-adó jövedelmek	2,48%	1,21%	3,88%	5,71%	2,44%	2,15%	1,57%
VI. Tőkejövedelmek	3,99%	5,00%	8,04%	7,98%	3,52%	2,58%	13,31%
Összes nem-adó helyi	20,29%	21,98%	23,51%	26,24%	33,16%	22,95%	29,52%
Támogatások	26,09%	25,33%	67,83%	54,32%	29,36%	41,73%	18,56%
Összes bevétel	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

3.1. Csehország⁴

Csehország lakossága Magyarországéval lényegében azonos, területe valamivel kisebb (75 ezer km²), önkormányzatainak száma pedig a magyarnak is duplája, több, mint 6000. Azok a gondok tehát, amelyek nálunk ezzel kapcsolatban jelentkeznek, Csehországban még kiélezettebbek, és a parlamenti erőviszonyok, valamint a párt-

⁴ A cseh esettanulmány alapvető forrása: Vera Kamenicková: Intergovernmental Finances – Czech Republic. 2003 October http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop_ankara/vera.pdf

kon belüli nézeteltérések miatt ott sem tudtak ezen eddig változtatni. Ráadásul ott ez az elaprózódás nem egy ütemben, a rendszerváltáskor következett be, hanem a kilencvenes évek első felében folyamatosan, a települések szétválása révén.

Az önkormányzatok helyzete a cseh gazdaságban és államháztartásban a következő adatokkal jellemezhető:

	milliárd cseh korona ill. %							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GDP	1381.0	1567.0	1668.8	1798.3	1836.3	1959.6	2175.2	2275.6
<i>Ebből önkormányzati kiadás %</i>	8.0	7.9	7.7	7.6	8.2	8.4	9.0	9.4
Összes közkiadás	593.9	660.5	697.6	748.7	790.6	878.4	965.9	1059.6
<i>Ebből önkorm. %</i>	18.7	18.7	18.5	18.3	19.0	18.7	20.2	20.2
Folyó közkiadás	459.6	559.9	605.1	654.6	687.6	762.2	845.1	926.2
<i>Ebből önkorm. %</i>	14.3	13.1	13.4	13.5	14.4	14.2	15.4	15.7
Beruházási közkiadás	98.0	100.6	92.5	94.1	103.0	116.2	120.8	132.8
<i>Ebből önkorm. %</i>	46.1	49.2	51.9	51.2	49.6	48.1	54.1	51.2

A GDP-ből és az államháztartásból valamivel kisebb a cseh önkormányzatok részesedése, mint Magyarországon. Ennek az alapvető oka az, hogy a pedagógusok fizetését (és közterheit) Csehországban nem az önkormányzati, hanem a központi költségvetésből fedezik, valamint az egészségügy-finanszírozásnak is lényegesen kisebb része „folyik át” az önkormányzatok költségvetésén, mint Magyarországon.

A táblázatból az is látható, hogy a közszféra beruházásainak több mint 50 százalékat a helyi önkormányzatok valósítják meg, ez többé-kevésbé megegyezik a magyarországi arányokkal, sőt Magyarországon ez az arány még nagyobb 58 százalék. Némi eltérés van a trendekben: míg Magyarországon az önkormányzati hányad az utóbbi 7-8 évben egyértelműen csökkent, Csehországban stabil arányt mutat, sőt az utóbbi években bizonyos növekedés tapasztalható. Ez utóbbi azonban jelentős részben annak tudható be, hogy Csehországban 2000-2002-ben hozták létre az új regionális önkormányzatokat, és a többlet döntően ezek finanszírozását biztosította.

A helyi önkormányzatok bevételeinek megoszlása fő típusok szerint a következő:

%	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Összes bevétel	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Adóbevétel	54,7	54,8	52,9	52,2	44,7	51,4	48,2	47,8
- ingatlanadó	3,6	3,5	3,1	3,0	2,5	2,7	2,5	2,2
- helyi díjak	2,9	2,9	2,7	2,5	1,9	2,6	2,9	3,3
Nem-adó bevétel	16,2	17,5	17,4	16,8	14,3	15,1	12,5	11,4
Tőkejövedelem	4,1	6,3	7,8	9,6	21,6	10,1	5,8	5,6
Támogatások	25,0	21,4	21,9	21,4	19,4	23,4	33,5	35,2

Első látszatra igen jelentős az adójövedelmek aránya. Részletesebb vizsgálat során majd látni fogjuk, hogy helyi adózás a Cseh Köztársaságban gyakorlatilag nem léte-

zik, az adójövedelmek tulajdonképpen az adókból fizetett állami támogatások, amelyeknek túlnyomóan semmi köze nincs a helyi lakosság és vállalatok adózásához. A valós helyi és saját bevételek kisebbek, mint Magyarországon.

3.1.1. Ingatlanadó

Az ingatlanadó az egyetlen helyi adó, de e tekintetben is az önkormányzatnak csak nagyon korlátozott hatásköre van. Az adót a központi adóhivatal szedi be. Az adó alapja nem az ingatlan értéke, hanem alapterülete és felhasználási célja. Az adó alapját és rátáját a törvény központilag határozza meg, és az évekig nem változik, nem tart lépést az inflációval. Az adó rátája a törvény szerint a település nagyságával változik, minél nagyobb a település, annál magasabb a ráta. A helyi önkormányzat önállósága csak abban van, hogy a rátához egy szűk intervallumban mozgó együtthatót rendelhet, azaz kérheti az előírt adó 90, 100 vagy 110 százalékát. Az adónak csak a kisebb települések esetében van némi jelentősége.

Az egyéb helyi adók (hétfajta) és díjak a következők: ebadó, üdülőhelyi díj, közterület felhasználási díj, történelmi városrészekbe gépkocsival való behajtási adó, bizonyos belépti díjakhoz kapcsolódó adó, pénznyerő-automaták adója, az önkormányzatokra átruházott adminisztratív szolgáltatások eljárási díja. Valamennyinek törvény által meghatározott felső határa van és összességében az önkormányzatok bevételeinek 3 százalékát teszik ki.

A nem-adó jövedelmek zömmel működési bevételek, mint az óvodai, bölcsődei ellátás díja, szemétdíj, önkormányzati lakások lakbéréi. Ezek a bevételek 10 százalékát teszik ki.

Tőkejövedelmek az önkormányzati vagyon hasznosításából, eladásából, ill. kamatokból származnak. Az önkormányzatok 1990-ben visszakapták azt a közben államosított vagyont, amely 1948 előtt önkormányzati vagyon volt, valamint az 1990 előtt épült állami lakásokat. Ezek nagy részét közben már privatizálták. Ezen kívül a cseh önkormányzatok – hasonlóan a magyarokhoz – részesültek a villamosság-, víz- és gázszolgáltató vállalatok, valamint a takarékpénztárak részvényeiből. Ezek nagy részét 1999-ben eladták – zömmel külföldi befektetőknek, ez az oka a tőkejövedelmek radikális megnövekedésének ebben az évben.

A finanszírozás fő eszközei azonban a megosztott adók és állami támogatások.

3.1.2. Megosztott adók

2000-ig Csehországban is az adó helybenhagyása volt a gyakorlat. Mivel a többtelephelyes vállalatok nyereségének keletkezési helyét megállapítani nem lehetett, azt a telephelyek között a bérek, pontosabban a bérelszámolás helye arányában osztották meg. Ez önmagában is jelentett aránytalanságokat, de a fő gond – akárcsak

Magyarországon - az volt, hogy a keletkezett adók egy jelentős részének helybenhagyása szélsőséges különbségeket eredményezett a települések között, ami miatt egyes önkormányzatok alapfeladatukat sem tudták ellátni, vagy az csak aránytalanul nagy állami támogatással lett volna lehetséges. 2001-től ezért gyökeresen megváltoztatták a rendszert, a helyben hagyott adó kategóriája megszűnt és az adókat kizárólag népességarányosan osztották meg a települések között, függetlenül azok keletkezési helyétől. A visszaosztásban valamennyi fő adótípus – tehát a személyi jövedelemadó, a társasági adó és a hozzáadott érték adó (ÁFA) részt vesz. 2000-ig ezen adónemek összegének 11,4 százalékát osztották el az önkormányzatok között, 2002-től ez 13,2 százalékra növekedett az önkormányzati régiók létrehozása miatt.

A rendszert viszonylag széleskörű konszenzussal változtatták meg. Többé-kevésbé egyetértés volt abban, hogy egy ilyen elaprózódott önkormányzati rendszerben ez az egyetlen ésszerű megoldás. Az új rendszer az önkormányzatok számára nagyobb bevételi biztonságot is adott, hiszen az országos adók – ráadásul a három nagy adó összege – sokkal inkább előre kalkulálható, mint a helyi adók. Az önkormányzatokat nem terheli az adók adminisztrációja, az állampolgárok és vállalkozások pedig bárhol is laknak ugyanazt az adót fizetik. Az önkormányzatoknak nem kell vállalniuk az adókivetés politikai kockázatát, ugyanakkor tevékenységük hatásai és adóbevételeik között megszűnt mindenféle kapcsolat. Hátrány, hogy az elosztás egyetlen kritériuma a lakosság száma, holott a költségigényeket a lakosság korösszetétele, vagy a település területe is részben meghatározná.

A településnek nincs befolyása, ráhatása az adófégyelem betartására sem. Ez különösen az ingatlanadóknál fontos. Ez egészében a település jövedelmévé válik, miközben azt a központi adóhivatal szedi be, amelynek számára ez egy jelentéktelen adó és nem fordít különösebb energiákat annak beszedésére.

Mivel – mint láttuk – a cseh önkormányzatok jövedelmének közel fele ezekből a központilag népességarányosan elosztott adókból származik, így különösebb kiegyenlítő támogatásokra, mint nálunk az ÖNHIKI nincsen szükség és ilyenek nincsenek is.

3.1.3. Támogatások

A cseh önkormányzatok bevételeinek mintegy 35 százaléka származik állami támogatásokból. Ez az arány az utóbbi években emelkedett meg a korábbi, mintegy 20 százalékos szintről. Az ok itt is a regionális szintű önkormányzatok megteremtése, amelyeknek adóbevétele nincs, így 100 százalékban állami támogatásból kell finanszírozni.

A cseh támogatási rendszer egyszerűbb, mint a magyar: lényegében háromfajta támogatás van:

1. Normatív működési támogatások: ilyenek az iskolák tanulói után a szociális otthonok, árvaházak ágyai után, valamint a városi tömegközlekedéshez nyújtott

támogatások. Ezek jóval kevésbé differenciáltak mint Magyarországon. A támogatásokat állítólag az átlagos költségek alapján kalkulálják, de erre alapos mérések valójában nincsenek, és az inflációval e támogatások nem nagyon tartanak lépést. Az önkormányzatok ezt az adóbevételekkel pótolhatják ki. Általános üzemeltetési támogatás nincs, a támogatások kizárólag az ágazati mérőszámokhoz kapcsolódnak.

2. Nem normatív működési támogatások: támogatást lehet kapni speciális tevékenységekre, mint például telekalakítás és rendezés, víztermelés és szennyvíztermelés költségei, állatkertek, bűnözés és kábítószer megelőzés. Ezekre a minisztériumoknál kell pályázni, és a minisztériumok döntenek el, melyik pályázó nyeri azokat el.
3. Beruházási támogatások. A nem normatív működési támogatásokkal azonos rendszerben működnek. Nem kell saját hozzájárulás, mint a mi céltámogatásaink esetében, de nincs is semmire automatikus jogosultság. Minden az illetékes minisztériumok döntésétől függ.

Másfajta – nemzeti támogatás – önkormányzatok számára nem létezik. Nincs ÖNHIKI támogatás, mert az egyenletesen elosztott adók a működést többé-kevésbé garantálják. Nincs eladósodott, vagy nehéz helyzetbe került önkormányzatok támogatása, mert eddig egyetlen eladósodott önkormányzat sem szorult állami támogatásra, átütemezéssel a bankok felé rendezni tudta adósságait. Nincsenek Területfejlesztési Tanácsok által elosztott kiegyenlítő fejlesztési támogatások, minden nem normatív támogatás a minisztériumok döntésétől függ.

Összefoglalva: a cseh önkormányzati finanszírozási támogatási rendszer az utolsó 10, de még inkább az utolsó 5 évben az uniformizálás és a centralizálás irányában haladt. Az állami támogatások aránya nőtt, a helyben hagyott adók megszűntek, az adóbevételek, lakosságarányosan elosztva lényegében központi kiegyenlítő támogatásként működnek. Az önkormányzatoknak saját anyagi lehetőségeikre nincs ráhatásuk, befolyásuk. Önkormányzati adóztatás gyakorlatilag nem létezik. Ugyanakkor a rendszer minden önkormányzat számára az alapvető működési feltételeket biztosítja, bevételeik és támogatásaik az önkormányzatok számára a magyar rendszernél sokkal kiszámíthatóbbak.

3.2. Lengyelország⁵

Lengyelországban, ahogyan a legtöbb országban az önkormányzatok bevételei három típusba sorolhatók:

- helyi, saját bevételek
- megosztott adók
- állami támogatások

Megosztott adók csak a városi és községi önkormányzatok szintjén vannak. A regionális és megyei (powiat) önkormányzatokat szinte kizárólag központi támogatásokból finanszírozzák, ill. minimális megosztott adókból és díjakból részesülnek.

Magyarországtól, Csehországtól és Szlovákiától eltérően Lengyelországban az alapfokú önkormányzatok jóval kevésbé szétaprózottak. Több település – átlagban 21 – alkot egy községet, így az önkormányzatok átlagos nagysága 15 ezer fő, szemben a magyar 3000-rel és a cseh 1500-zal. Az elaprózódottságból adódó problémák tehát itt kevésbé jelentkezők.

3.2.1. Helyi adók és más saját bevételek

Lengyelországban a következő helyi adók vannak:

- vagyonadó
- mezőgazdasági adó
- járműadó
- erdőadó
- ebadó
- polgári jogi tevékenységek (iparüzési) adója
- örökösödési és ajándékozási adó
- kisvállalkozási adó.

Az utolsó hármat a központi adóhivatal szedi be és utalja át az önkormányzatnak, a többi adó beszedése az önkormányzat feladata. Ezen kívül vannak különböző díjbevételek, mint a bányajáradék egy része, üdülöhelyi díj, piaci helypénz. Ezekre a központi kormányzat maximális rátákat szab meg, amiből az önkormányzat engedményt adhat.

A **vagyonadó (ingatlanadó)** a legfontosabb helyi adó. Ezt vetik ki az épületekre és építményekre, nem mezőgazdaságú célú földterületekre, halastavakra. Épületeknél és

⁵ A lengyel esettanulmány fő forrása: Pawel Swianiewicz: Reforming Local Government in Poland: Top-down and Bottom-up Processes. 2003 October.
http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop_ankara/Session%20II%20%20papers%201.pdf

telkeknél a rátákat négyzetméterenként, egyéb építményeknél az amortizáció, vagy a forgalmi érték alapján állapítják meg. A maximális ráták megállapítása itt is központi módon történik, amiből az önkormányzat engedményt adhat. Lakóépületeknél 2003-ban a maximális ráta négyzetméterenként 0,51 új zloty, üzleti célú épületeknél 17,31 új zloty, üzleti célú telkeknél 0,62 új zloty volt.

Az üzleti rátát csak azoknál az ingatlanoknál kell kivetni, amelyeket kizárólag üzleti célra használnak. Ha tehát valaki a lakásában végez valamilyen vállalkozási tevékenységet, azért a lakóépületi rátát kell fizetni. Magánszemélynek csak akkor kell fizetnie, ha a kivetéről az önkormányzattól értesítést kap. Vállalkozásoknak értesítéstől függetlenül fizetniük kell.

Mezőgazdasági adót vagy a tulajdonos, vagy a bérlő fizeti. A ráta hektáronként 250 kg rozs előző évi piaci átlagárával azonos. Ezt azonban differenciálják a talaj minősége és a föld fekvése szerint. Egy hektár alatti birtokokon, a legrosszabb minőségű földeken nem kell adót fizetni, valamint maximum három évig akkor, ha felhagynak a műveléssel. A gazdaságok koncentrációját kívánják elősegíteni azzal, hogy az újonnan vásárolt földek után 5 évig nem kell adót fizetni 100 hektárig. Jelentős engedményt kaphatnak, akik modernizálják gazdaságukat, a szolgálatot teljesítő katonák, valamint a hegyes vidéken levő gazdaságok.

Járműadót 1998-ig minden gépjármű után kellett fizetni. 1998 óta csak a 2 tonnánál nagyobb kapacitású teherautók, traktorok, buszok és 5 tonnánál nagyobb kapacitású vontatók után kell fizetni.

A többi helyi adónak minimális jelentősége van. Az ebadót pl. a legtöbb önkormányzat ki sem veti.

A vagyoadó jelentősége Lengyelországban, a környező országokhoz képest viszonylag nagy, de természetesen nem éri el az angolszász országokban tapasztaltat. A GDP-hez mérten aránya 1992 és 2000 között 0,92-ről 0,97 százalékra nőtt. 2001-ben az önkormányzatok bevételeinek 13,9%-át, a saját bevételeknek 40 százalékát tette ki. Aránya háromszor akkora, mint Csehországban és több mint ötször akkora, mint Magyarországon.

A mezőgazdasági adó teszi ki a bevételek 4 százalékát, de ez a vidéki, mezőgazdasági területekre koncentrálódik. Az iparüzési adó mindössze a bevételek 1,4 százaléka, jelentősége tehát összehasonlíthatatlanul kisebb, mint Magyarországon, a járműadóé 0,7%, az összes többié kevesebb, mint 0,5%.

A helyi adók súlya az önkormányzati költségvetésben 1991 óta folyamatosan csökkent. Ennek egyik oka, hogy a központi kormányzat egyre több feladatot hárít az önkormányzatokra, és ennek forrásait általában állami támogatásokból, vagy megosztott adókból, de soha nem új, vagy megnövelt helyi adóztatási lehetőséggel biztosította. A másik ok, hogy bizonyos helyi adókat maga a központi kormányzat csökkentett, vagy szüntetett meg. Így pl. 1998-ban a személyautókat, furgonokat és motorkerékpárokat kivonták a járműadó-fizetési kötelezettség alól.

Az ingatlanadók 75 százalékát a jogi személyiségű vállalkozások és 25 százalékát magánszemélyek fizetik, bár a magánszemélyek aránya fokozatosan nő.

Ami az önkormányzatok mozgásterét illeti a helyi adók területén, a következő lehetőségeik vannak:

- csökkenthetik a rátát a központonlag megállapított maximumhoz képest;
- az adózók egyes kategóriáinak adómentességet biztosíthatnak;
- ami Magyarországhoz képest eltérés: a polgármester egyéni magánszemélyeknek, vagy vállalkozásoknak is adómentességet biztosíthat.

Általában az engedmények és adómentességi kedvezmények révén az önkormányzatok 15-25 százalékkal kevesebb helyi adóbevételhez jutnak, mint maximális ráták kivetése és mentességek nélkül lehetséges volna. E tekintetben azonban a kis települések, és a nagy városok adópolitikája között jelentős különbség van: a kis települések általában globálisan alacsony rátákat vetnek ki a lakosság kisebb fizetőképessége miatt. A nagyvárosok az adókat általában a maximális szinten vetik ki, de a vállalkozások oda csábítása érdekében az újonnan oda települőknek, vagy a munkahelyteremtő vállalkozásoknak egyéni adómentességet adnak. Általában az a tapasztalat, hogy az önkormányzatoknak megéri adómentességet ill. kedvezményeket adniuk, mert a központi kiegyenlítő támogatási mechanizmus e bevétel-kiesést nagymértékben kompenzálja. A kis települések többségében tehát a lakosságot alacsonyan, a vállalkozásokat magasan adóztatják, ami „populista” adópolitikának tekinthető. A nagyvárosokban a helyzet fordított: a lakosság adóztatása viszonylag magas, a vállalkozásoknál sok a kedvezmény, amit „ösztönző” adópolitikának nevezhetünk.

A legtöbb kritika a lengyel helyi adórendszerrel szemben az ingatlanadókkal kapcsolatban hangzik el. Az egységes négyzetméterenként adó azzal jár, hogy egy félreeső kis faluban egy négyzetméter lakásért ugyanannyi adót kell fizetni, mint egy nagyváros központjában, vagy villanegyedében. Ez nyilvánvalóan mind igazságtalan, mind célszerűtlen. Többen javasolják az értékalapú ingatlanadózás bevezetését, de a technikai nehézségek és bizonyos rétegek ellenállása miatt erre mindeddig nem és a belátható jövőben sem kerül sor.

Az adórendszert bírálják szétaprózottsága (túl sokféle adó) miatt is, valamint azért, mert automatikusan nem tart lépést az inflációval, így súlya és jelentősége csökken. Ez alól a mezőgazdasági adó jelent kivételt, ami a mindenkori gabonaárhoz van kötve.

3.2.2. Szolgáltatások használati díjai

E díjakat (óvoda, víz- és szennyvízdíj, hulladékgyűjtés, tömegközlekedés) általában önkormányzati tulajdonú vállalatok szedik be, így azok közvetlenül nem jelennek meg az önkormányzati költségvetésben. Sok esetben e szolgáltatásokat magánvállalkozások látják el. E vállalkozások bevételeiből vagy befizetnek az önkormányzati költségvetésbe, vagy pedig támogatást kapnak onnan, így a költségvetésben csak tevékenységük nettó egyenlege jelenik meg.

Az utolsó évtizedben az önkormányzatok egyre nagyobb hatáskört kaptak e díjak megállapításában. Ma már e téren kormányzat által megállapított díjak (a központi fűtés és gázár kivételével) nincsenek:

- van ahol a tarifát az önkormányzat állapítja meg (helyi tömegközlekedés, önkormányzati lakások lakbére, víz- és szennyvízdíj);
- van ahol az önkormányzat maximumot szab meg, azon belül a szolgáltató szabhatja meg a díjat (hulladékgyűjtés)
- az összes többi szolgáltatás esetében az ár a szolgáltató és a fogyasztók alkupoziójának eredménye.

3.2.3. Megosztott adók

A cseh és a lengyel megosztott adórendszer egymástól jelentősen különbözik, a magyar rendszer nagyjából a kettő között áll. Csehországban az egész megosztott adót népességarányosan osztják szét. Lengyelországban az átengedett adót teljes mértékben helyben hagyják, Magyarországon különbséget tesznek átengedett és helybenhagyott megosztott adók között. Az „átengedés” Magyarországon csak a személyi jövedelemadóra vonatkozik, Csehországban mindhárom fő adónemre, Lengyelországban a személyi jövedelemadóra és a társasági adóra.

A városi és községi önkormányzatok kapják:

- az ott befizetett személyi jövedelemadó 27,6 százalékát
- a társasági adó 5 százalékát, arányosan az adott cég foglalkoztatottjainak ott dolgozó százalékával

A megyei (powiat) önkormányzatok kapják

- az SZJA 1 százalékát

A régiók kapják

- az SZJA 1,5 százalékát
- a társasági adó 0,5 százalékát.

A személyi jövedelemadó adott hányadát az adózó lakhelye szerint osztják el. A cégek társasági adóját felosztják a szerint, hogy a cég foglalkoztatottjai hogyan oszlanak meg az egyes települések, ill. régiók között.

3.2.4. Támogatások

A lengyel önkormányzatok támogatási rendszere sok vonatkozásban hasonlít a magyarhoz. Van azonban néhány megkülönböztető vonása, ami inkább a lengyel rendszer javára szól:

- az önkormányzati támogatások teljes összege hozzá van kötve az állami költségvetés teljes összegéhez, illetve annak bizonyos specifikus elemeihez. Azaz az önkormányzatok támogatása együtt mozog (sír-nevet) a költségvetés egészével, a kormánynak nincs módja az önkormányzatok terhére saját problémáit megoldani. Ezek az „összekötések” a következők:
- az un. alaptámogatások összege nem lehet kevesebb az állami költségvetés 1 százaléknál, hozzáteve a leggazdagabb önkormányzatoktól elvont összeget.
- az oktatási támogatások összege nem lehet kevesebb az állami költségvetés bevételei 12,8 százaléknál;
- az un. kompenzációs támogatás nem lehet kevesebb, mint az üzemanyagok eladásán képződő adó 10,5 százaléka
- a megyéknek adott útfenntartási és fejlesztési támogatás nem lehet kevesebb, mint az üzemanyagokon befolyt adó 18 százaléka.

A támogatásoknak két nagy csoportja van:

- az általános támogatások (subwencja)
- és a specifikus támogatások (dotacja)

Az általános támogatásnak megint három formája van: az alaptámogatás, oktatási támogatás és kompenzációs támogatás. Ebből a legnagyobb az oktatási támogatás (81%), jóval kisebb a kompenzációs (10%) és az alaptámogatás (9%). Mégis az alaptámogatással kezdjük.

Az alaptámogatás tulajdonképpen a kiegyenlítő támogatás. 1999-ben vezették be. Rendszere még számszerűségében is szinte megegyezik a Magyarországon két évvel később bevezetett adóerőképeség alapján való korrekcióéval, nagy valószínűséggel a lengyel rendszer képezte annak mintáját. A lényege a következő:

- kiszámítják, hogy mennyi adóbevételhez juthat egy önkormányzat, ha valamilyen helyi adót maximális rátával veti ki, és megkapja a megosztott adókból való részesedését. Az az önkormányzat, amelynek egy főre jutó adóbevétele kevesebb mint 85 százaléka az országos átlagnak, az az országos átlagtól való elmaradás 90 százalékat támogatásként megkapja. Azoknál az önkormányzatoknál, ahol a számított adóerő az átlag 150 és 200 százaléka között van ott az e sávba tarozó jövedelem 20 százalékat, a 200 és 300% közötti sávban 25 százalékat, 300% felett 30 százalékat elvonják, és beteszik e kiegyenlítő alapba.
- ami az alaptámogatásból ezen adóerő-korrekciós művelet után megmarad, azt elosztják az összes önkormányzat között népességarányosan, de egy korrigált népességszámot használva, a következőképpen:
- 5000 lakosnál kisebb önkormányzatok annyi pénzt kapnak, mintha 5000 lakosuk lenne, ez tehát kedvező számukra.
- 5000 és 10000 közötti önkormányzatok tényleges népességszámuk alapján részesülnek;
- 10000 lakosnál nagyobbak a 10000 feletti lakosokat 1,1-es súllyal
- az 50000 feletti lakosokat 1,2-es súllyal
- a 300 ezer feletti lakosokat 1,25-ös súllyal vehetik számításba.

Az 5-10000 lakosú önkormányzat fejkvótája tehát az alap, mind az az alatti, mind az a feletti lakosságú önkormányzatok valamivel kedvezőbb elbírálásban részesülnek.

Az oktatási támogatás a legnagyobb támogatás, különösen az után, hogy 1999 óta Lengyelországban többé nem a központi költségvetés fedezi a pedagógusok bérét, hanem az önkormányzatok. Az elosztás az adott önkormányzat területén tanulók súlyozott létszáma szerint történik. A különböző súlyok itt is nagyon különbözők: 14-féle szorzó van a közoktatásra és 7 az un. nem iskolarendszerű oktatásokra. Mindenesetre ezek nem külön normatívák, csak súlyok és még így is kevesebb van, mint Magyarországon. A legfőbb súlyok a következők:

- 1,33 a falusi iskolákban tanulóké
- 1,18 a kisvárosokban tanulóké
- 1,5 a (testi és szellemi) fogyatékos tanulóké
- 1,2 a nemzeti és etnikai kisebbségi tanulóké
- 1,3 a bejáró tanulóké, ha a közlekedési eszközről az iskola gondoskodik
- 0,7 a felnőttoktatásé
- 0,6 a nem állami (egyházi, vagy alapítványi) iskolában tanulóké.⁶

Az oktatási támogatás általános és nem specifikus, ágazati támogatásnak számít Lengyelországban, mivel a tanulók száma csupán a pénzelosztás bázisát képezi, de az önkormányzatok – akárcsak Magyarországon – azt elvileg bármilyen célra elköltethetik, nem kötelesek azt az iskolákra fordítani. A gyakorlatban – ismét akárcsak Magyarországon – nemcsak ezt, hanem más forrásokat is az iskolákra költenek, mivel az oktatási támogatás, az infláció és egyéb tényezők miatt az iskolák működtetésének csupán országos átlagban 75 százalékát fedezi.

Végül a **kompenzációs támogatás** a támogatási rendszer új eleme 1999 óta. Ezzel kompenzálják az önkormányzatokat azon bevételkiesések miatt, amelyeket a helyi bevételek, adók kormányzati szintű korlátozása miatt elszenvednek. Ilyen a járműadó erőteljes csökkentése, a vagyonadó és a mezőgazdasági adó esetében számos kormányzati adómentesség elrendelése.

⁶ Figyelemre méltó, hogy a buzgó katolikus Lengyelországban jóval kisebb arányban támogatják az egyházi iskolákat, mint az államiakat. Támogatásuk megközelítőleg fele az állami iskoláknak. Ugyancsak figyelemre méltó, bár a finanszírozás alapján részben érthető – hogy lényegesen kevesebb egyházi iskola van, mint Magyarországon. Varsóban 7 egyházi általános iskola van, Budapesten több mint 30, Varsóban 12 egyházi középiskola van, Budapesten 18. A szekularizáltabb Magyarországon és Csehországban az egyházi iskolák az államiakkal, önkormányzatiakkal azonos támogatást kapnak, a jóval vallásosabb Lengyelországban és Szlovákiában pedig annak csupán felét. Nyilvánvalóan e mögött az is meghúzódik, hogy Lengyelországban és Szlovákiában a hívek hozzájárulására nagyobb arányban lehet számítani, mint a másik két országban. Ennek a szabályozási különbségnek azonban sajátos eredménye, hogy Magyarországon és Csehországban jóval több egyházi iskola van, mint Lengyelországban és Szlovákiában, mivel az iskolaalapító egyházakat gazdasági megfontolások ebben kevésbé korlátozzák.

A **speciális támogatásoknak** is három típusa van:

- Az első, amivel azon feladatok elvégzését, folyó költségeit kompenzálják, amelyek tulajdonképpen központi állami feladatok, csupán az állam nevében az önkormányzatok látják el. Itt zömében adminisztratív feladatokról van szó, de a szociális gondozás, a menekültügy számos más feladata is ide tartozik. Elsősorban a megyék és a nagyvárosok számára jelent ez nagy feladatot és költséget, és egyben vita tárgyát a valós költségekről a központi minisztériumok és az önkormányzatok között.
- A második csoport a tulajdonképpeni önkormányzati feladatok támogatását jelenti, amit saját forrásaiból az önkormányzat nem tud ellátni. Ilyen pl. bizonyos nagyvárosokban a szegényebb bérlők lakbértámogatása. Eredetileg úgy gondolták, hogy az önkormányzatok autonómiájának növekedésével ez a támogatás megszüntethető lesz. Az ellenkezője történt: az önkormányzatok romló pénzügyi helyzete miatt az ilyen támogatások aránya az önkormányzatok bevételeiben az 1991 évi 0,3 százalékról átlagban három százalékra nőtt, de a megyék és régiók költségvetésében jóval meghaladja a 10 százalékot.
- Végül a harmadik csoportot alkotják a beruházási, fejlesztési támogatások. Ezeket a régió vajdája (a központi kormány kinevezett képviselője a régiókban) osztja el a regionális közgyűléssel (a szejmikkel) konzultálva. Ennek kritériumai nem igazán tisztázottak, nagymértékben függenek a vajda egyéni döntésétől. Nem állapítható meg olyan tendencia sem, hogy a szegényebb önkormányzatok többet kapnának, mint a jómódúak, talán a leggazdagabb néhány önkormányzat kivételével, amelyek valóban kevesebb támogatást kapnak (Varsó, Poznan, Katowice).

Eredetileg az volt az elképzelés, hogy a beruházási támogatás (amely a beruházási összeg maximálisan 50 százalékát érheti el, a többi az önkormányzatnak saját erőből, vagy hitelből kell előteremtenie) lesz az önkormányzatok speciális, egyedi támogatásának egyetlen formája. Az idő ezt a feltételezést sem igazolta: a folyó támogatások aránya nőtt, a fejlesztési támogatásoké erőteljesen csökkent. A kilencvenes évek elején az állami támogatás aránya az önkormányzati beruházásokban 20 százalék volt, ami mára 10 százalékra csökkent. Ez az arány a városi, községi önkormányzatok beruházásaira igaz, a régiók beruházásainak továbbra is több mint 80 százalékát állami támogatásból fedezik.

Összefoglalva: a lengyel önkormányzati finanszírozás átalakulása, fejlődése az elmúlt 15 évben inkább a pillanatnyi kényszerek és kevésbé egy átfogó koncepció, stratégia alapján történt. Nem ismeretlen ez a jelenség a magyar rendszernél sem. Mindenesetre a három rendszer közül a klasszikus helyi bevételekre és adókra való támaszkodás elvét, a bevétel-teremtésben az önkormányzatok viszonylagos autonómiáját minden nehézség és probléma ellenére leginkább a lengyel rendszer képviseli Közép Európában.

FORRÁSOK

IMF (2003) : Government Finance Yearbook, 2003. Washington D.C.

Kamenicková, Vera (2003): Intergovernmental Finances – Czech Republic. 2003 October

http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop_ankara/vera.pdf

OECD (2002): Revenue Statistics of OECD countries, Paris,

Swianiewicz, Pawel (2003): Reforming Local Government in Poland: Top-down and Bottom-up Processes. 2003 October.

http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/workshop_ankara/Session%20II%20%20papers%201.pdf

AZ ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI FINANSZÍROZÁSÁNAK MODERNIZÁCIÓJA

A tanulmány a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének korszerűsítési lehetőségeit tárgyalja. Vizsgálja a finanszírozási rendszer reformjának makrogazdasági feltételrendszerét, bemutatja az önkormányzatok forrás abszorpciók képessége növelésének jelentőségét. Elemzi a 15 éve létrejött finanszírozási rendszer megtartandó és változtatásra szoruló elemeit. Megfogalmazza a korszerűsítés főbb céljait, lehetőségeit. Áttekinti a közigazgatási reform által érintett szintek (kistérség, megye, régió) finanszírozásának lehetséges megoldásait.

- ▷ AZ ÁLLAMI SZEREPKÖR ÉRTELMEZÉSE ÉS A JÖVEDELEM-ELVONÁS LEHETSÉGES MÉRTÉKE
- ▷ AZ ÖNKORMÁNYZATI FINANSZÍROZÁSI RENDSZER MODERNIZÁCIÓJÁNAK FŐ IRÁNYAI
- ▷ AZ ÁLLAMHÁZTARTÁS ÉS AZ ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSEK VISZONYA
- ▷ AZ ÖNKORMÁNYZATI ALRENDSEK FORRÁSSZABÁLYOZÁSA ÉS A FŐBB BEVÉTELI FORMÁK
- ▷ A TELEPÜLÉSÜZEMELTETÉS, A FEJLESZTÉSI TEVÉKENYSÉG ÉS A VAGYONGAZDÁLKODÁS
- ▷ A FORRÁS-KÉPZŐDÉS GYAKORLATÁNAK EGYIDEJŰ NIVELLÁLÁSA ÉS DIFFERENCIÁLÁSA
- ▷ A 2004-2005. ÉVI KÖLTSÉGVETÉS ÁLTAL BIZTOSÍTOTT FELTÉTELRENDSEK

Az önkormányzati gazdálkodás megújításának lehetősége *több körülménytől (eltérő mértékű hatásoktól) függ.* Így szerepe lesz a gazdasági növekedés ütemének (a makrogazdasági körülmények alakulásának), az EU csatlakozás közvetlen és közvetett hatásainak, az államháztartás reformjának (a nagy elosztó rendszereket érintő változásoknak), az önkormányzatok működését (politikai szerep, feladat- és hatáskör, intézményi rendszer) meghatározó változásoknak, s a korábbiaknál komolyabban kell számolnunk a közérdekű szolgáltatások működtetésének módosuló feltételeivel is.

Az önkormányzati és államigazgatási rendszer gazdálkodási és a finanszírozási gyakorlatát megújító programnak – az életminőség átfogó javításának igényén túl – minimum **öt alapkövetelményt** kell teljesítenie:

- *egyik követelmény*, hogy teremtsen összhangot és biztonságos feltételrendszert az önkormányzatok által ellátandó feladatok köre és tartalma, valamint a feladatellátás forrásai között;
- *másik követelmény*, hogy a helyi választott testületek alkalmazkodni tudjanak az új típusú támogatási mechanizmus követelményeihez, s előkészített programokkal, valamint a megkívánt saját erőforrás biztosításával, eredménnyel szerepelhessenek a nemzetközi és hazai pályázatokon;
- *harmadik követelmény*, hogy gondoskodni tudjanak az örvendetesen gyarapodó, ám mind nagyobb ráfordítást igénylő önkormányzati vagyonról, annak rendeltetésszerű működtetéséről, valamint az elhasználódott vagyon ütemes pótlásáról;
- *negyedik követelmény*, hogy az önkormányzati gazdálkodásban is átláthatóvá kell tenni, hogy a különböző szolgáltatási kötelezettségek milyen költségráfordításokkal láthatók el, s a szolgáltatás intézményrendszerét (szerveződési formáit) úgy kell átalakítani, hogy érvényesülhessenek a hatékonyabb ellátási formák;
- *ötödik követelmény*, hogy nagyobb teret kell adni az érdekeltségi rendszernek, vagyis biztosítani kell, hogy az öntevékeny közösségek ne kerülhessenek hátrányba pusztán azért, mert többet vállalnak a helyi életkörülmények (infrastukturális viszonyok) javítása érdekében;

A fentiekben megfogalmazott igények önmagukban is értelmezhetők, de az egyértelmű értelmezés érdekében szükséges lehet néhány magyarázó mondat.

a.) Az önkormányzatokra háruló ***feladatok és finanszírozási feltételek közötti összhang megteremtésének*** kiinduló lépése kétirányú: egyfelől értelmezni kell az állam és az önkormányzatok közszolgáltatási kötelezettségeit; másfelől rögzíteni kell az állami és önkormányzati szint közötti munkamegosztás alapelveit. Az önkormányzatokra háruló feladatokat és a feladatellátás szervezeti rendszerét a piacgazdaság normáihoz kell igazítani; másfelől a pénzügyi szabályozást úgy kell kialakítani, hogy mindenkor biztosított legyen a kötelező feladatellátás költségeinek fedezete. Az IDEA program keretében készült helyzetértékelő tanulmányok bemutatták⁷, hogy a feladatoktól elmaradó források, az automatizmusok alultervezése (lásd: dologi kiadások) következtében a helyi közösségek mozgástere a 90-es évtizedben abszolút és relatív értelemben romlott. A halmozódó hatások következtében az önkormányzati bevételek GDP arányos részesedése folyamatosan csökkent, illetve az önkormányzatok összesített forráshiánya több százmilliárd forintra tehető. Az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladataiból következően a finanszírozási rendszernek alapvetően ***a forrásszabályozás logikája szerint kell működnie***. Meg kell tartani a többszörös finanszírozás rendszerét, ám a saját bevételek, a megosztott források és az állami juttatások közötti arányokat – a saját források javára – jelentősen módosítani

⁷ E tanulmányokat ld. www.bm.hu/idea

kell, s mindemellett szélesíteni kell a hitelek, valamint a koordinációs bevételek lehetőségeit.

b.) Ma már mindenki számára nyilvánvaló, hogy a 2005-2006. években, majd az EU új költségvetési ciklusát jelentő 2007-2013. években fontos szerepe lesz a közösségi célkitűzéseknek, valamint a Nemzeti Fejlesztési Programoknak, s az is egyértelmű, hogy ***az erőforrások elosztásában (önkormányzatok és vállalkozások támogatásában) meghatározó szerepe lesz a pályázati programoknak, valamint az eredményes pályázati szereplésnek.*** S a hangsúly ez utóbbin van. Nem elég „csak” a pénzszerzés lehetőségére gondolkodni, hanem azt is mérlegelni kell, hogy az eredményes szereplés előfeltétele a jó projekt ötlet, a műszakilag előkészített program, a pénzügyi finanszírozhatóság (ennek része a saját erő és az előfinanszírozó-képesség), s további igény a fejlesztés hatékonyságának és társadalmi hasznosságának alátámasztása. A sokrétű követelmény jelzi a tennivalókat: a hosszabb távlatú és a térségben gondolkodó tervezés erősítése, a szabad rendelkezésű saját erőforrások bővítése, a gazdasági hatékonyság „mérhetőségi” követelményeinek teljesítése.

c.) Az önkormányzatok vagyona az 1990. évi Ötv. elfogadása óta rendkívül gyors ütemben gyarapodik. Az örvendetes emelkedésben több tényező játszik szerepet (kezelőkből tulajdonosok, teljesebb és piaci viszonyokhoz igazodó nyilvántartás, saját fejlesztés eredménye), s ezek összehatásának következményeként az önkormányzati vagyon az 1991. évi 430 milliárd Ft értékkel szemben 9235 milliárd Ft értékre emelkedett. A vagyongazdálkodás feladata kettős: egyrészt szervezeten belüli, vagy szervezeten kívüli megoldással gondoskodni kell a vagyon szabályszerű és hatékony működtetéséért; másrészt gondoskodni kell az elhasználódott vagyon visszapótlásáról. Ez utóbbi azt jelenti, hogy az utóbbi években ***mind nagyobb a szakadék a nyilvántartott vagyonérték, az éves amortizáció és elhasználódott vagyon „visszapótlását” szolgáló beruházási ráfordítások között.*** Valójában a „22-es csapdája” érvényesül: amennyiben nem csökkentjük az éves amortizáció és a vagyonpótló beruházások közötti különbséget, akkor a helyi közösség nyilvántartott vagyona – következményként a szolgáltatási teljesítménye – csökkenni fog. Az elhasználódott vagyon pótlási fedezetét – piaci viszonyok között – a szolgáltatásokból származó díjbevételekből kell fedezni, ám a napjainkban alkalmazott díjtételek – szociális megfontolásokból – a visszapótlási költségekkel nem számolnak. A helyzeten változtatni kell. Természeteszerű megoldás a piaci alapelvek érvényesítése, ám a lakosság jövedelmi különbségei a díjak valószínűsíthető emelkedését csak egy kompenzációs mechanizmus életre hívásával látják kezelhetőnek. „beruházási minimumként” kell megjelölni az éves amortizáció fejlesztési célú felhasználását.

d.) Az önkormányzatok által teljesített feladatok ***valós költségráfordításainak ismerete*** nélkül nem alapozhatók meg a hatékonyságjavító intézkedések, illetve jövőben sem várható el, hogy az adófizetők befizetéseiből racionális elvárások szerint működtessük a közszolgáltatási rendszert. Az önkormányzati gazdálkodásban is ***érvényesí-***

teni kell az üzemgazdasági szemléletet (a pénzforgalmi jellegű elszámolással szemben át kell térni az eredményszemléletű elszámolásra), s gazdálkodási alapelvként kell megfogalmazni a méretgazdaságossági elvárások érvényesítését.

A közszolgáltatási rendszer díjmeghatározását (lásd: intézményi tevékenységből származó bevételek) a *tényleges költségek elvére* kell alapozni, s a szolgáltatási díjak esetleges emelkedésének következményeit egy *rászorultsághoz igazodó támogatási rendszer* kialakításával és működtetésével kell ellensúlyozni. A közszolgáltatási díjak költségei között – az üzemgazdasági szemléletből fakadóan – az elhasználandó vagyron pótlási fedezetét (amortizáció) is figyelembe kell venni, s az Ötv. vagyongazdálkodási szabályainak kiegészítésével.

Figyelemmel arra, hogy az önkormányzatokra háruló feladatok bővülő körét a helyi közösségek nem saját kereteken belül, hanem szervezeten kívül oldják meg (lásd: kiszervezett szolgáltatások), illetve figyelemmel az EU állami (önkormányzati) támogatásokra vonatkozó szabályaira, az Ötv. kiegészítésével *rögzíteni kell az önkormányzati támogatáspolitikát elveit*, valamint a támogatás-felhasználás hatékonyságának mérési módszereit.

e.) Az önkormányzati **érdekeltségi rendszer** javítása több mint anyagi ösztönzési (saját bevételeket érintő) kérdés. Olyan szabályozási mechanizmust kell kialakítani, amely a mainál hatékonyabban ösztönzi az önkormányzatok *térségi jellegű fejlesztési és működési együttműködését*, az önkormányzatok és a piaci szereplők, valamint a civil szféra közötti koordinációs lehetőségek kihasználását.⁸ A modernizáció során a helyi közösségek életét érintő programok finanszírozását vissza kell hozni az önkormányzati rendszerbe, illetve nem fékezni, hanem ösztönözni kell a pótlólagos forrás-szerzést, s a helyi közösségek koordinációs tevékenységét. A teljesítmény-visszatartás elkerülése érdekében garanciát kell adni arra, hogy a koordinált források nem lesznek „korrekciós eszközök” az állami támogatások, illetve pályázati juttatások elbírálásakor.

Az átláthatósággal és a komplexitással *ellentétes hatásokat váltanak ki a hatályos adótörvények* (lásd: ÁFA), amelyek egyfelől normál adókötelezettséggel terhelik az állami támogatásokat; másfelől korlátozzák az önkormányzatok adóvisszaigénylési jogát. Amennyiben marad a 2004. évtől életbe léptetett ÁFA szabályozás (az EU gyakorlat alapján erre lehet következtetni), akkor az állami támogatások felbruttósításával kell enyhíteni a támogatások reálértékének majd 20%-os mérséklődését. Az új szabályozás természetesen következménye a szolgáltatások „önálló vállalkozásokba” történő kiszervezése, ami képes enyhíteni a negatív hatásokat, ám azal a nem kívánatos hatással is járhat, hogy tovább fog gyengülni az önkormányzati rendszer átláthatósága.

Az önkormányzatok bővülő körét érinti „*adóerő-képesség*” számításának szigorú gyakorlata, mely a norma feletti saját bevételek beszámításával „megcsapolja” a nagyobb önkormányzatok állami támogatását. (Következmény a teljesítmény vissza-

⁸ Technikai megoldás lehet a közcélú befizetések adókedvezménnyel történő ösztönzése

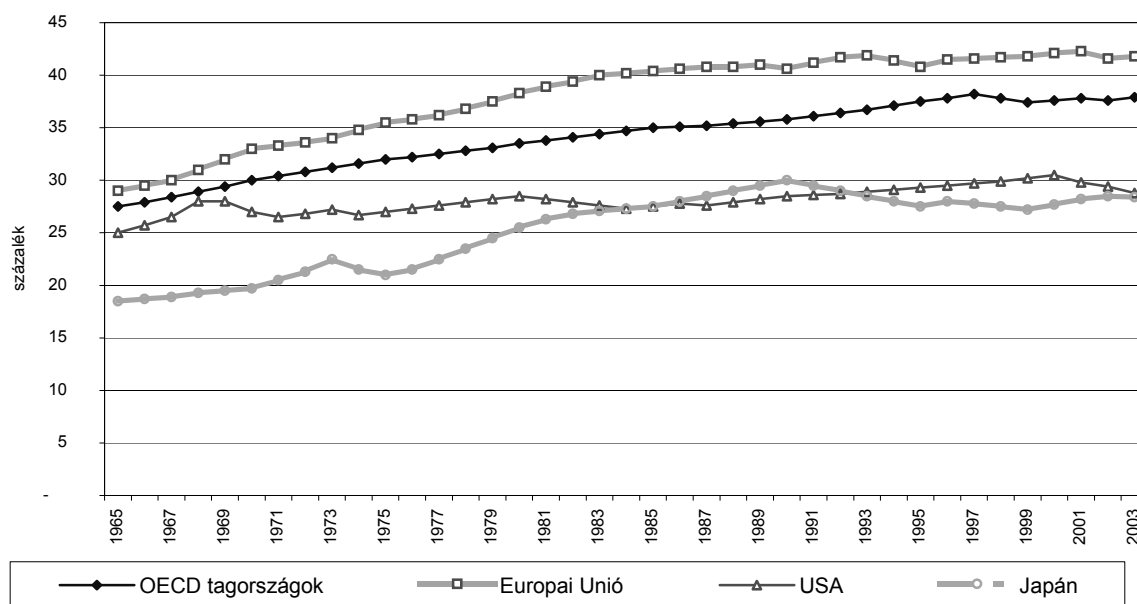
tartás, illetve a költségvetési rendszeren kívüli megoldások keresése.) A modernizáció eredményeként olyan szabályozást kell kialakítani, amely egyfelől tágabb lehetőséget ad az érdekeltségnek (az átlagtól eltérő adóerő-képesség mellett mérlegeli az átlagtól eltérő feladatokat is); másfelől viszont átláthatóvá teszi a „visszatartott” állami támogatások önkormányzatok közötti újraelosztását.

Az önkormányzati rendszer működésének lényege *a helyi társadalom mennyiségileg és minőségileg meghatározott ellátási igényeinek mind magasabb szintű kielégítése*, vagyis az életminőség folyamatos javítása. A finanszírozási rendszernek – a szabályszerűség, a célszerűség és a hatékonysági követelmények egyidejű érvényesítésével – előző célokat kell szolgálnia. A finanszírozási rendszer megújításával kapcsolatos várakozások kielégítése egyfelől a működési és a fejlesztési feladatok közötti helyes arányok kialakítását igényli, másfelől a térségi szemlélet és távlatos gondolkodás követelményét jelzi a döntéshozókkal szemben. Előbbiekből következően olyan szabályozási rendszert kell kialakítani, amelyik normál körülmények között biztonságos működési feltételt jelent, illetve amelyik lehetővé teszi a több évet átfogó programok kidolgozását, a szabályozott keretek közötti kötelezettség-vállalást, illetve a hosszabb távú programok ütemes megvalósítását.

1. Az állami szerepkör értelmezése és a jövedelem-elvonás lehetséges mértéke

A társadalmi-gazdasági- és technikai fejlődés eredményeként a közösségi szükségletek köre és tartalma folyamatosan bővül, ám a piacgazdasági jellemzők erősödése következtében a nemzetállamok (önkormányzatok) által ellátott – közbevételek terhére finanszírozott – feladatok köre abszolút és relatív értelemben mérséklődik. A probléma mögött a közterhek emelésének végessége, illetve a közvetlen szerepvállalást helyettesítő – piaci logikára épülő – közvetett megoldások húzódnak.

Az adókból származó állami bevételek a GDP százalékában (1965-2003)



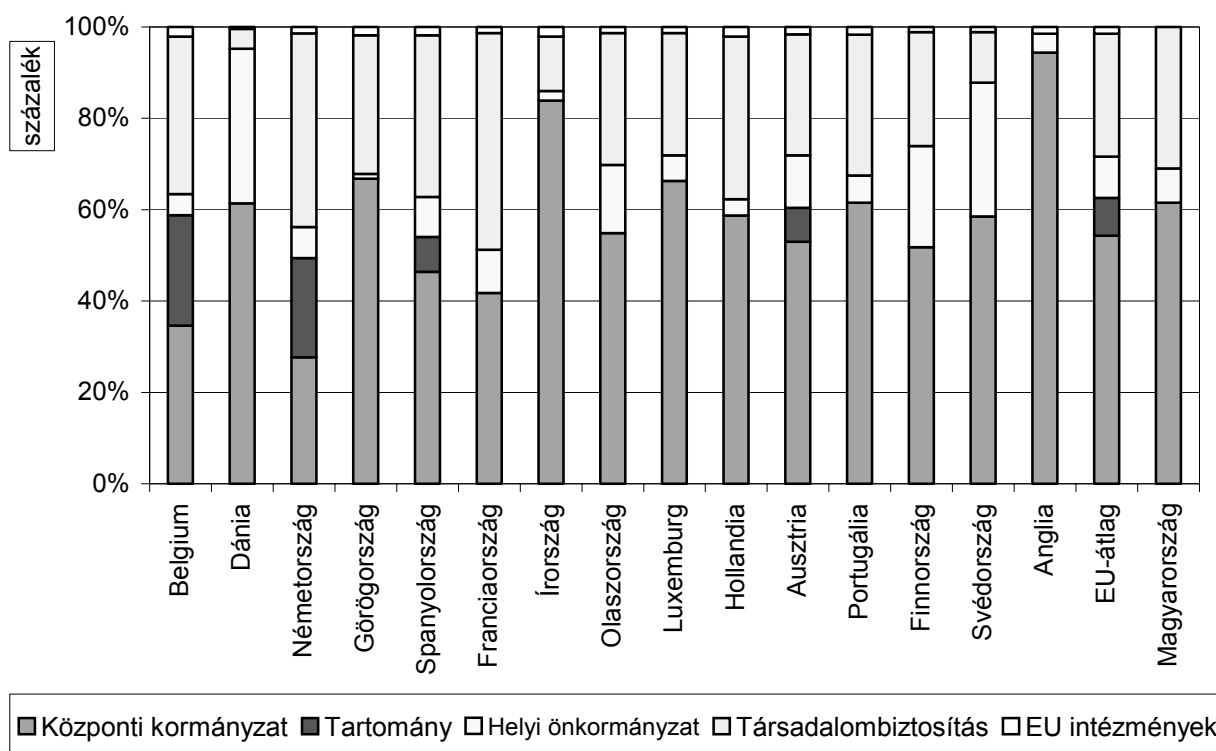
Forrás: OECD Analytical Data Base és a OECD Revenue Statistics (1965-2003) hivatalos kiadvány adatai alapján a szerző számításai

Az állami (önkormányzati) feladatellátáshoz szükséges **jövedelemcentralizáció optimális mértékének kijelölése világszerte vitatott**. Az EU-15 országok bevételeinek a GDP arányában számolt 2003. évi átlagos mutatója **41,8 százalék**, mely értékkel szemben a költségvetés magasabb jövedelemcentralizációt igényel, viszont a vállalkozások versenyképessége csak ennél alacsonyabb elvonással javítható. Aligha hagyható figyelmen kívül, hogy a legfőbb versenytársnak tekintett USA 29,1 százalékos, Japán pedig 28,2 százalékos jövedelem-elvonást érvényesít.⁹

Az adóbevételek GDP arányában vizsgált trendje a nemzetközi gyakorlatban az elvonások lassú emelkedését tükrözi. A jelenség társadalmi, gazdasági és technikai okokra vezethető vissza. A *társadalmi okok között* a jóléti kiadások arányának növekedése (lásd: szociális biztonság, esélyegyenlőség javítása, egyebek) említendő. A *gazdasági okok között* a gazdaság dinamizálódása és a jövedelmezőség javulása játszanak szerepet, amelyek eredményeként – az időközi adómérséklések ellenére – az állami bevételek a várt mérséklődéssel szemben tovább emelkedtek. A *technikai okok között* a modernizáció következtében jelentkező externális hatások érdemelnek említést (lásd: környezetvédelem), amelyek következtében az állami szerepvállalás is folyamatosan bővül.

⁹ Tax revenue in EU Member States, EUROSTAT, Statistics in focus, 3/2005

Az adókból származó bevételek kormányzati szintek szerinti megoszlása, 2003



Forrás: Structures of the taxation systems in the European Union, European Commission, 2004

A jövedelem-elvonás optimális mértékének meghatározását nehezíti, hogy olyan esetekben, amikor az állami szolgáltatások kiterjedtek és minőségileg magas szintűek (lásd: Svédország, Finnország, Dánia), a magas adók sem jelentenek gondot. Más országokban viszont az alacsony mértékű adók is társadalmi feszültségekkel járnak (lásd: Spanyolország, Portugália), amennyiben az állam által nyújtott szolgáltatások elégtelenek, illetve lassú ütemben bővülnek. Szakértői vélemények – más megfogalmazással – azt mondják, nem az a baj, hogy az állam nagyra nőtt, hanem az, hogy nem azt teszi, amit tennie kell.

Magyarország jelenleg a *közepesen adóztatott* országok közé tartozik (a GDP arányában számolt jövedelem-elvonás több év átlagában 38,5-39,5 százalék között mozog). Az ország jövedelemcentralizációs gondjai kísértetiesen hasonlítanak az EU-országok többségéhez: a vállalkozások alultőkésítettsége a jövedelem-visszahagyásának igényét jelzi, miközben a maastrichti követelmények teljesítése (a költségvetési pozíciók javítása) az elvonások növelését tenné szükségessé. A két érdek markánsan ütközik, ennek ellenére nagy biztonsággal állítható, hogy a jövedelemelosztásnak a vállalkozások javára kell módosulnia. Önkormányzati nézőpontból azzal kell számolni, hogy a finanszírozási feltételek csak a kormányzati szint és az önkormányzatok közötti feladat- és forrásátcsoporthoz tartoznak, illetve az önkormányzatok szervezeti rendszerének megújítása eredményeként javulhatnak.

2. Az önkormányzati finanszírozási rendszer modernizációjának fő irányai

Az önkormányzati gazdálkodás modernizációját – annak irányát és ütemét – több külső körülmény determinálja, de magának a modernizációnak is több irányba kell hatnia, ráadásul úgy, hogy közben a különböző változásoknak fenn kell tartania a rendszer konzisztenciáját. A szabályozás megújításának *ki kell terjednie*:

- az államháztartás egésze és az önkormányzati alrendszer viszonyára, a központosított jövedelmek elosztási mechanizmusára és az önkormányzati alrendszer működőképességét biztosító közgazdasági környezet kialakítására;
- az egységes költségvetés elvének sérelme nélkül biztosítani kell a *közszolgáltatások működtetésének, a fejlesztési tevékenységnek és a vagyongazdálkodásnak* az átláthatóságát, önálló értékelésének lehetőségét, s mindezek mellett láthatóvá kell tenni a főbb gazdálkodási területek közötti pénzáramlásokat is;
- az önkormányzati feladatellátás módosult szervezeti rendjére tekintettel (lásd: kiszervezett szolgáltatások) *gondoskodni kell a konszolidált beszámoló-készítés technikájáról*, s biztosítani kell, hogy az önkormányzatok érdekeltségébe tartozó gazdálkodási tevékenység és pénzáramlás kontrollálható legyen;
- a forrás-szabályozás *főbb önkormányzati kategóriákat érintő szempontjaira* (lásd: helyi önkormányzat, kistérség, megye, regionális központú városok, régió); illetve a forrásszabályozásnak igazodnia kell feladatok önkormányzati kategóriák szerinti differenciálásához;
- az éves költségvetésben megjelenő pénzfolyamatokra koncentráló önkormányzati menedzsment helyett *fokozatosan ki kell alakítani az üzemgazdasági szemléletű gazdálkodást*, s láthatóvá kell tenni a közszolgáltatások kiterjedtségét, a bevételekkel való gazdálkodás eredményességét, s mérhetővé kell tenni, hogy a különböző közszolgáltatási feladatok mibe kerülnek, illetve milyen eredménnyel hasznosulnak;
- a gazdálkodás modernizációjának *fel kell erősítenie a vagyongazdálkodás szerepét*, s gondoskodnia kell az elhasználdott vagyon visszapótlási mechanizmusáról. Tekintve, hogy az 1990. évi Ötv. hatályba lépésével a helyi társadalmak nem kezelői, hanem tulajdonosai a vagyonnak, így a vagyonvisszapótlásról is a helyi szabályozás keretében kell gondoskodni;

Az önkormányzati finanszírozás modernizációjának – szükségszerűen – több lépcsőben kell megvalósulnia. Az *első lépcsőt* jelentik a 2004-2005. évek, amelyekben már teljes egészében megjelenik az EU csatlakozásból fakadó tagállami hozzájárulás kötelezettsége (az állami költségvetés mozgásterének módosulása), de már érvényesül a közösségi támogatásokhoz való hozzáférés lehetősége is. A *második lépcső* – alkalmazkodva az EU költségvetési ciklusához – a 2005-2007. évek időszaka, amely egyfajta átmenetet jelenthet a korábbi költségvetési periódus lehetőségeinek kihasználásában, valamint az EU új finanszírozási mechanizmusára történő felkészülésben. Mindemellett azzal számolunk, hogy ebben az időszakban hatályosulnak a közigaz-

gátás modernizációjával kapcsolatos intézkedések (kistérségek, régiók kialakítása, illetve a pénzügyi szabályozás módosulása). A *harmadik lépcső* – kis átfedéssel – lényegében a második szakasz lezárása (pénzügyi elszámolási kötelezettségek), de már az új – 2007-2013. éveket felölelő – költségvetési ciklus kezdete is, melyben lezárulhat a közigazgatási rendszer átalakulása, s amelyben már teljes értékűen élhetünk a közösségi szabályozás lehetőségeivel.

3. Az államháztartás és az önkormányzati alrendszer viszonya

A makrogazdasági szabályozás keretében – a fenntartható gazdasági növekedés követelményét szem előtt tartva – *négy alrendszer működőképességét kell biztosítani*: központi költségvetés, önkormányzati alrendszer, társadalombiztosítás és elkülönült állami alapok. Az 1992-2003. közötti időszakban módosult a GDP arányában számolt jövedelemcentralizáció mértéke (56-58%-ról 44-46%-ra), illetve jelentős arányeltolódás ment végbe az alrendszerek közötti arányokban is.

Az Ötv. filozófiáját követő pénzügyi szabályozás **a GDP 15-17%-os sávját jelölte ki önkormányzati alrendszer számára**, ám a későbbiekben ez a részarány – részben gazdasági, részben szemléleti okok következtében – fokozatosan mérséklődött és a bevételi jogcímek szerinti összetétele is jelentősen módosult. (A 2004. évre GDP arányosan 13,1-13,3% közötti önkormányzati részesedés valószínűsíthető.) A kialakult helyzetet az sem menti, hogy a GDP értékéhez viszonyítottan a központi költségvetés részesedése is csökken, hiszen a helyi társadalom tagjai alig csökkenő terhet viselnek a központi költségvetés bevételeinek biztosításában, miközben a helyi közterhekből is mind többet kénytelenek vállalni (lásd: vagyoni jellegű adók, iparűzési adó, egyebek)

Az államháztartási rendszer és a párhuzamosan zajló közigazgatás reform eredményeként módosul a kormányzat (központi költségvetés) és az önkormányzatok közötti munkamegosztás, illetve az önkormányzati alrendszeren belül új igazgatási szintek jelennek meg (régió, kistérség). A változások eredményeként – változatlan jövedelemcentralizáció mellett – szükségszerűen emelkednie kell az önkormányzatok GDP arányában számolt részesedésének. Modellező számításunk szerint **az önkormányzatok GDP arányában számolt GFS rendszerű bevételei** a 2004. évi 13,1-13,3 százalékról – a feladat- és forrásátrendezés ütemétől függően – **15,0-15,5 százalékra emelkedhetnek**. Ez jelentős pozíciójavulás, ám a többlet jelentős részét az új igazgatási szintek belépése (lásd: regionális szint kialakítása, kistérségek szerveződése), illetve a piaci viszonyokhoz igazodó költségelszámolás gyakorlatának kialakítása fogja lekötni. A helyi szintű finanszírozási feltételek javulásának feltétele, hogy az önkormányzatok mentesüljenek a jogszabályokban kötelező jelleggel előírt feladatok egy részétől, illetve a mainál hatékonyabban jussanak érvényre a méretgazdaságossági követelmények. A változások pozitív eredményeként kialakulhat a térségi szemlélet és távlatos gondolkodás lehetősége, s a „kiegyenlítő mechanizmusok” hatékonyabb működése következtében csökkenhet a forráshiányos önkormányzatok száma.

4. Az önkormányzati alrendszer forrásszabályozása és a főbb bevételi formák

Az államháztartás viszonylagos önállósággal működő önkormányzati alrendszerének immár valóságosan is **a forrásszabályozás elvét kell követnie**, ám a korábbiaknál erőteljesebb szerepet kell adni a távlatos gondolkodásnak (hosszabb távú kötelezettségvállalásnak), a források kiszámíthatóságának (garanciális vállalások), valamint az önkormányzati érdekeltiségnek. A forrásrendszerben rendszer *bevételi struktúrája* megőrizné a saját bevételek, a megosztott források, az állami támogatások, valamint a kölcsönös érdekeltiség alapján működő átvett források és egyéb bevételek logikáját, ám a főbb bevételi csoportok közötti arányok jelentősen módosulnának.

a.) Az önkormányzati rendszert érintő modernizáció kulcskérdése – valamennyi szintet érintően – a **saját források jelentős növelése**. (A felértékelődés már korábban megindult, ennek eredményeként a saját bevételek az 1995. évi 19%-ról néhány év alatt tartósan 25% fölé emelkedtek, ám szakmai várakozások szerint min 35%-os részarányt kell elérni.) A finanszírozás megújítása során figyelembe kell venni, hogy érdemi saját forrás nélkül nincs működőképes *címzett- és céltámogatási rendszer*; pályázatokhoz szükséges saját erő hiányában *nem hívhatók le az EU támogatások*; kiszámítható (biztonságos) saját források nélkül a *helyi közösségek nem tekinthetők hitelképesnek*, vagyis érdemleges kölcsönforrások (hitelek) nem vonhatók be a dráguló településfejlesztési feladatok finanszírozásába.

- A saját bevételek között a legjelentősebb változásnak **a helyi adózás körében** kell bekövetkeznie. A közteherviselési rendszer megújításának célul kell tűznie az *iparűzési adó* finomítását (adóalap, elvonási mérték, kedvezményi és mentességi feltételek), illetve a központi adók egyidejű mérséklése mellett számolni kell az értékalapú *ingatlanadó* bevezetésével és kiterjedt alkalmazásával;
- Az önkormányzatok saját jogú forrásainak érdemi növelése érdekében – nemzetközi példákhoz igazodóan – **szükség van egyes központi adóknak önkormányzati hatáskörbe utalására** (az *iparűzési adó* esetleges módosítása esetén feltétlen ebbe a körbe kell tartoznia a társasági adónak, valamint az SZJA-nak), s az átengedés mértékéről (kiszámíthatóság és a garanciális feltételek biztosítása érdekében) magas szintű jogforrásban kell rendelkezni;
- Az önkormányzati intézmények által nyújtott **szolgáltatások díjait költségárnyosan kell meghatározni**. A jelenlegi térítési díjak – jórészt központi szabályozás következményeként – a költségszint alatt vannak, aminek az a következménye, hogy a tényleges költségek és az alkalmazott díjak közötti különbséget nem a szolgáltatást igénybevevők, hanem a közösség egésze finanszírozza. (A forrásátcsoportosítás terheit növeli, hogy a költségek között ma még figyelmen kívül hagyjuk a szolgáltatás során elhasznált vagyontárgyak pótlásigé-

nyét, ami azt jelenti, hogy a „visszapótlás költségeit” egyéb feladatok terhére kell finanszírozni.)

Összességében a saját bevételek jogcímeit úgy kell kialakítani, hogy egyfelől *vegye figyelembe* a helyi társadalom és lokális gazdaság *teherviselő-képességét*; másfelől a közösségi szolgáltatások – a terhek vállalásával arányosan – biztosítsák a mindenkori *szükségletek kielégítését*. A forrásszabályozás többlépcsős megújításával el kell érni, hogy a saját bevételek önkormányzati bevételeken belüli részaránya (tőkejövedelmekkel együtt) átlagosan érje el a 35%-ot, de minimális elvárásként sehol ne legyen 25% alatt.

- b.) A centralizált jövedelmekből az állam és az önkormányzatok között **megosztott források** (átengedett források) elvi és gyakorlati jelentőségűek. Ennek a forráscsoportnak egyfelől érvényre kell juttatnia azt az elvet, hogy az állam az érintett önkormányzatok illetékességi területén keletkező jövedelmeket megosztja a teljesítmények növelésében szerepet vállaló helyi közösségekkel (érdekeltségi elem); másfelől a megosztásra kijelölt bevételek részbeni átengedésével az állam is szerepet vállal a saját bevételek kiegészítésében, valamint az önkormányzati működés, a terület- és településfejlesztés, valamint a közszolgáltatási tevékenység finanszírozási feltételeinek javításában.

A megosztott források alkalmazása során korrekciós mechanizmusok igényével is számolni kell. Ennek magyarázata abból fakad, hogy egy gazdasági év eredményeiről (legyen az SZJA, vagy társasági adó) a tárgyévet követően kell részletes elszámolást (bevallást) készíteni, s csak az elszámolások ismeretében lehet a térségi bevételeket beépíteni a rákövetkező évi költségvetésbe.¹⁰ Ugyancsak korrekciós mechanizmus alkalmazását igényli, hogy a centralizált bevételek jelentős köre közvetlenül nem köthető egy-egy településhez (lásd: ÁFA), így a számítás alapjául szolgáló bevételeket valamilyen vetítési kulcs alkalmazásával központilag kell szétosztani. Alkalmazzunk bármilyen vetítési kulcsot is, a érdekeltiség sérülni fog, hiszen a kapott eredmény az önkormányzatok szempontjából csak egy módosult állami támogatási forma lesz.

A megosztás igénye azonban nemcsak az állam és önkormányzatok, hanem az önkormányzatok egymás közötti viszonyában is érvényesülhet. Ez különösen az iparűzési adó esetében (később az önkormányzatokat megillető társasági adó esetében) merülhet fel, amikor is egy-egy térségben (régióban) keletkezett iparűzési kellene centralizálni, s saját forrásként felhasználni egy-egy országos, vagy nemzetközi pályázatnál. (A jövedelem-újraelosztás jogosítványának biztosításával ugyanezen forrás területi kiegyenlítő funkciót is szolgálhatna.)

- c.) Az **állami támogatások** rendszere viszonylag bejáratott, s működőképes modell, ám az elmúlt években a támogatási jogcímek és a támogatási feltételek követhetlenné váltak, s az önkormányzatok juttatásai leértékelődtek. Előrelépést az jelent-

¹⁰ Az aszinkronitást tovább növeli az SZJA bevallási határidő 2005. évtől érvénybe lépő módosítása.

het, ha a normatív állami támogatás elveit egyértelműen rögzítjük, a juttatások normatív jellegét erősítjük, s az elosztási jogcímeket (lásd: 2005. évi költségvetés cca. 80 elosztási jogcímét) a minimálisan szükséges számra korlátozzuk. Az állami támogatások – elvi megközelítésben – alapvetően működési célt szolgálnak, s a törvényekben rögzített feladatok átlagos költségeinek fedezetét jelentik. Napjaink gyakorlatában a támogatások már vegyes funkciót töltenek be.

Az állami támogatások *főbb csoportjait* a következők szerint lehetne alakítani:

- Az önkormányzatokat *azonos feltételekkel megillető és szabadon felhasználható normatívák* (települési jogon, népességszámhoz, illetve tárgyi eszközök állományához kötött normatíva);
- Költségvetési törvényben *meghatározott közigazgatási és közszolgáltatási feladatokhoz történő költség-hozzájárulás*, ami a juttatás jellegéből következően kizárólag a nyújtott szolgáltatások finanszírozására használható fel (feladat- és költségarányos normatíva, ami egyébként az állam által „vásárolt” közszolgáltatások ellenértékének tekinthető);
- *Közszolgáltatási és településfejlesztési normatíva*, amely a hazai és az EU szabályok szerint működő címzett- és céltámogatási rendszerhez kapcsolódik (lényegében az államot terhelő társfinanszírozási kötelezettségnek tesz eleget), s a juttatás jellegéből következően kizárólag a pályázati program céljaira használható fel.

Az állami támogatások részarányának mérséklődése természetszerű, s ez kifejeződik egyrészt a támogatások funkciójának módosulásában; másfelől a támogatások részarányának további csökkenésében. (Számításaink szerint – amennyiben megvalósul a saját bevételek és a megosztott források részarányának jelentős emelkedése – az állami támogatások részaránya a jelenlegi 24,5-25,0 százalékról 10,0-12,0 százalékra mérséklődhet.)

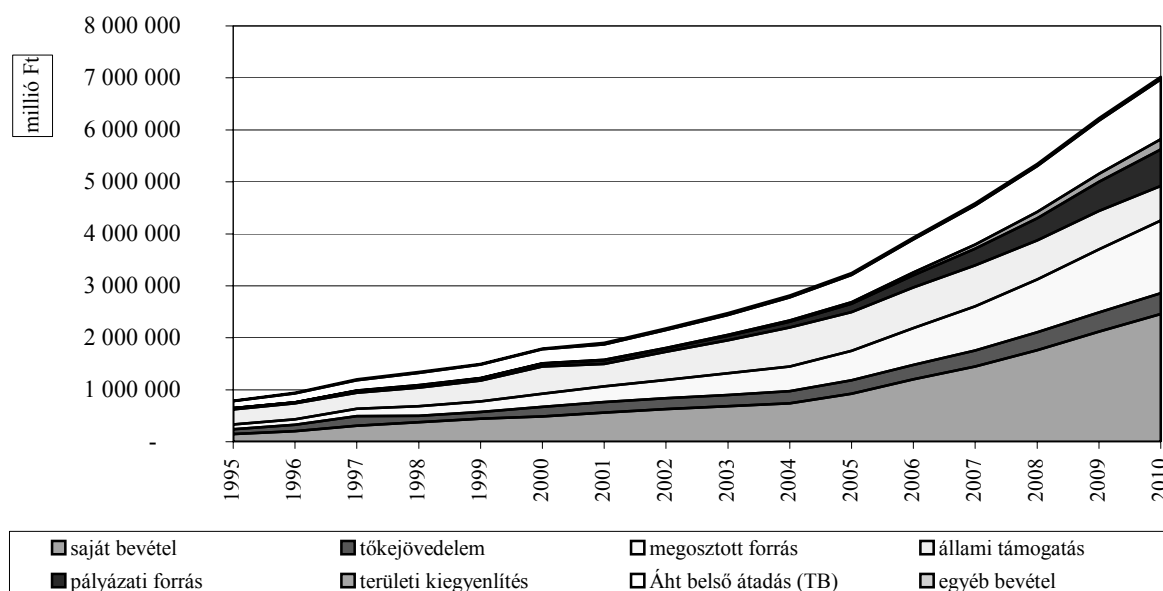
- d.) Elvi jellegű változás, hogy az önkormányzatok „normatív módon működtetett” fejlesztési támogatása mellett ***élni kell az EU-csatlakozás következtében megnyíló nemzetközi pályázatok lehetőségével***. Számolnunk kell azzal, hogy az EU pályázatok lehetőségével az önkormányzatok viszonylag szűk köre tud élni, így az átlag erőforrásokkal rendelkező és térségi feladatokat ellátó önkormányzatok számára – a jelenleginél ösztönzőbb fejlesztési célokkal – életben kell tartani és hosszabb távlatban is ***működtetni kell egy hazai forrásokra épülő pályázati rendszert***. A címzett- és céltámogatási rendszer helyére lépő többszörös pályázati rendszer egyfelől komolyabb pótlólagos bevételt jelenthet (a jelenlegi 3,0 százalékkal szemben min 10 százalék); másfelől a mainál szélesebb kört érintő és tartalmilag bővebb terület- és településfejlesztési lehetőségeket kínál. (A pályázati úton megszerezhető pótlólagos források értékének és részarányának változását a 6. és 7. sz. ábrák jelzik.)

Látszólagosan minimális a jelenlegi rendszerhez képest bekövetkező változás, de mélyebben vizsgálva jelentős a felfutás. Így mérséklődik az állam által közvetlenül elosztott források volumene, szabályozottá válnak a felhasználási feltételek, s a működtetési jellegű kiadások mellett a fejlesztési és az elhasználódott vagyon pótlási terhé is elismeri.

- e.) A **társadalombiztosítási alapok** lényegében szolgáltatást vásárolnak az önkormányzatoktól, így a forrás-átadások a TB által vásárolt szolgáltatások ellenértékének tekintendők. A jövőt érintően több megoldás képzelhető el, ám álláspontunk szerint csak az a járható út, ha a helyi egészségügyi és szociális ellátásról a TB és az önkormányzatok közösen gondoskodnak. Előbbiekből következően fennmaradna a TB juttatások „államháztartáson belüli átadása” s a feladatellátás többcsatornás jellege következtében a TB átadások részaránya tartósan a 15,5-16,5 százalék között maradna. (Az államháztartáson belüli forrásátadások – jellemzően TB átadás – értékének és részarányának változását a 6. és 7. sz. ábrák jelzik.)

Az önkormányzatok bevételi struktúrájára vonatkozó modellező számítások egyértelműen jelzik, hogy a GFS rendszerű bevételek növekedési ütemét a gazdaság összteljesítményének alakulása (a GDP éves növekedési üteme), a központi költségvetés és az önkormányzatok közötti forrásmegosztás lehetséges módosulása, valamint a közösségi forrásokért „lehívásának” eredményessége determinálja.

Az önkormányzatok GFS rendszerű bevételei főbb bevételi csoportok szerint



Forrás: IDEA program keretében készült modellszámítások, 2003

Az önkormányzati források képződésének jogcímei között – lásd a feni ábra – *kitüntetett jelentősége lesz* a saját bevételeknek, a megosztott forrásoknak, valamint az országos és a nemzetközi pályázati úton elnyerhető támogatásoknak, míg a normatív

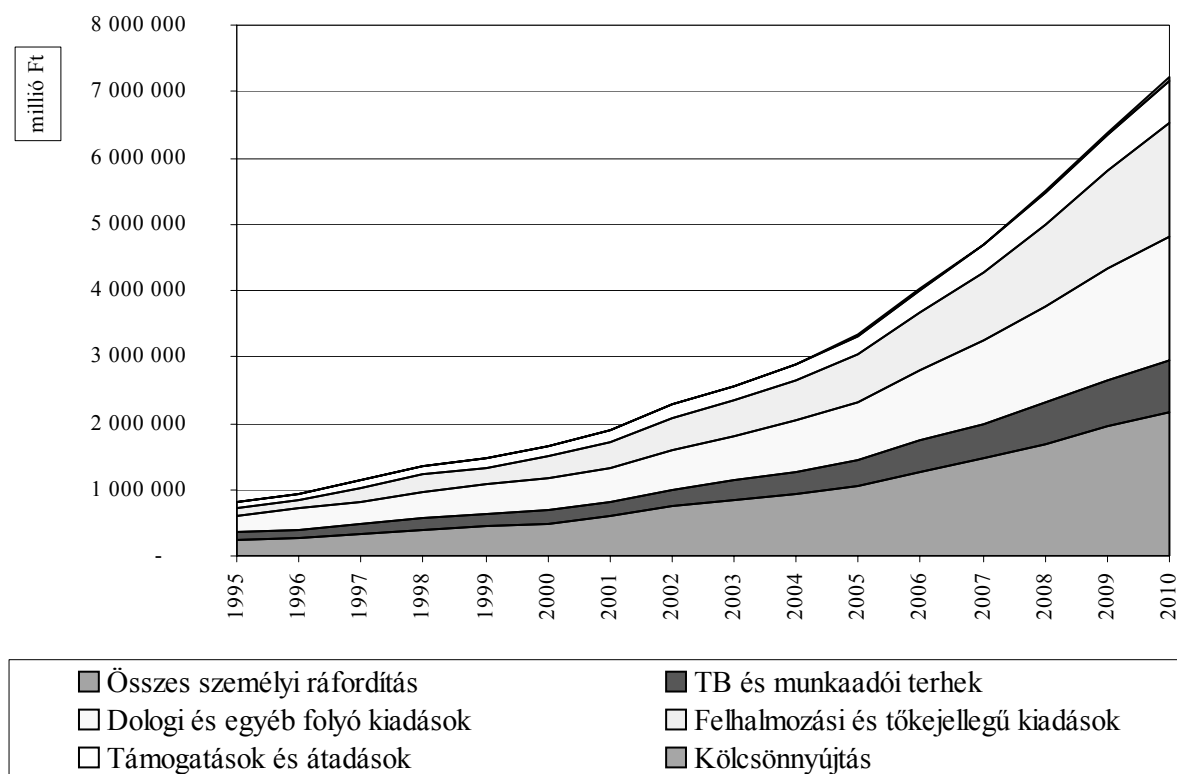
állami támogatások funkciója lényegében az alapellátás normatív jellegű támogatására korlátozódik.

5. A településüzemeltetés, a fejlesztési tevékenység és a vagyongazdálkodás

Az önkormányzati gazdálkodás ismétlődő vitája, hogy egységes pénzalap keretei között kell-e működni, vagy helyette jobb lenne visszatérni a működési költségvetés és fejlesztési alap elkülönült gazdálkodására, s az új feltételekhez igazodva ezt ki kell egészíteni az önkormányzati vagyongazdálkodás szükségleteivel.

Az önkormányzatok **működési célú ráfordításai** – miközben a mozgástér alig módosult – fokozatosan emelkedtek, s amennyiben ez a trend folytatódna, úgy minimálisra korlátozódna az elhasználódott vagyon pótlási lehetősége, illetve a fejlesztési lehetőség. (A 2002. évi adatok szerint az összes kiadás négyötödét kitevő működési ráfordítás 50 százalékát a személyi jellegű ráfordítások teszik ki. (Ez a magas arány részben abból következik, hogy az önkormányzatok a legnagyobb foglalkoztatók, részben viszont abból fakad, hogy a 3200 önkormányzat választott testületeinek működtetése növekvő ráfordításokat igényel.) Modellező számításaink szerint a működési célú ráfordítások részarányát **7-9 százalékponttal mérsékelni kell**, ami egyfelől a szervezet racionalizálásával (térségi együttműködéssel, párhuzamos feladatellátás kiszűrésével), másfelől a választott testületi költségek jelentős visszafogásával oldható meg.

Az önkormányzatok GFS szemléletű kiadásainak struktúrája és időbeli változása



Forrás: IDEA program keretében készült modellszámítások, 2003

Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a hatékonysági követelmények az önkormányzati gazdálkodásban sem hagyhatók figyelmen kívül. A *humán jellegű közszolgáltatások körében* nagyobb figyelmet kell fordítani az intézményi keretek méretgazdaságossági megfontoláson alapuló kialakítására, a magas fajlagos ráfordítással járó feladatok társulások formájában történő ellátására, illetve a szakmai specializációban rejlő előnyök kihasználására. A *műszaki jellegű közszolgáltatások* esetében sürgető igény a szolgáltatási feladatok önálló gazdálkodó szervezetekhez történő kiszervezése (koncessziós lehetőségek kihasználása), s ezzel egyenrangú feladat a kiszervezett közszolgáltatások önfinanszírozó jellegének (lásd: fenntartható szolgáltatási színvonal) biztosítása. Más megfogalmazással ez azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak egyensúlyozniuk kell a megfizethető szolgáltatási árak, illetve a szolgáltatási költségek díjbevételekből történő biztosításának követelménye között. A döntéshozóknak – a hazai körülmények mérlegelése mellett – immár figyelniük kell az EU közérdekű szolgáltatásokra vonatkozó előírásaira is.¹¹

Az önkormányzatok *fejlesztési célú ráfordításainak aránya* az Ötv. elfogadása óta folyamatosan mérséklődött, s az 1992. évi 22,5%-al szemben a 2002. évi adatok szerint 16,5%-ra csökkent, s innen kúszott fel a 2004. évi 17,5%-ra. (A nettó értéket folyamatosan rontotta az ellentmondásos ÁFA szabályozás, amit jó jelez, hogy a vissza nem igényelhető ÁFA teher az 1992. évi 6%-ról alig egy évtized alatt pontosan a duplájára emelkedett!) Amennyiben biztosítani akarjuk az elhasználandó eszközállomány ütemes pótlását, amennyiben igénybe kívánjuk venni az EU-csatlakozás révén elérhető nemzetközi támogatásokat, illetve biztosítani akarjuk az új igazgatási szintek működtetéséhez szükséges tárgyi és technikai feltételeket, úgy a fejlesztési (beruházási) célú ráfordítások részarányát legalább **6-8 százalékponttal emelnünk kell**.

Az Ötv. gazdálkodási filozófiája – az önálló és felelős gazdálkodás követelményéből fakadóan – az egységes pénzalap kialakulását segítette. A mögöttünk hagyott időszak gazdálkodási tapasztalatai, az előttünk álló időszak nemzetközi követelményei – a fejlesztési célok érdekében szükséges tartalékolás igénye, valamint a pályázatokhoz szükséges saját erő elkülönített kezelésének követelménye – egy olyan „alapszerű” gazdálkodási rendszer kialakítását igénylik, amelyben jól elkülöníthetők a működési célú bevételek és ráfordítások, a fejlesztési célú bevételek és kiadások, valamint a vagyongazdálkodási elszámolások.

6. A forrás-képződés gyakorlatának egyidejű nivellálása és differenciálása

Az Ötv. logikája az önkormányzatok egyenrangúságát (mellérendeltségét) erősíti, ám a közigazgatási rendszer modernizációja nagy valószínűséggel felülírja a mellérendeltségi filozófiát. A kormányzati feladatok regionális szintre történő decentralizálá-

¹¹ Lásd: Bizottsági közlemény a közérdekű szolgáltatásokról (1996. szeptember 11. OJ C 281/5 és a 80/723. sz. EU Bizottsági irányelvet (módosítva 85/413 és 93/84. sz. Bizottsági irányelvekkel)

- 121 kistérségben a saját bevételek részaránya 20% alatt van (jóval az átlag alatt);
- 41 kistérség nem tudott indulni pályázati programon, illetve nem részesül céltámogatásban;
- 49 kistérségben a beruházások összkiadáson belüli aránya 10% alatt van (közel sem elég az elhasználódott vagyon pótlására).

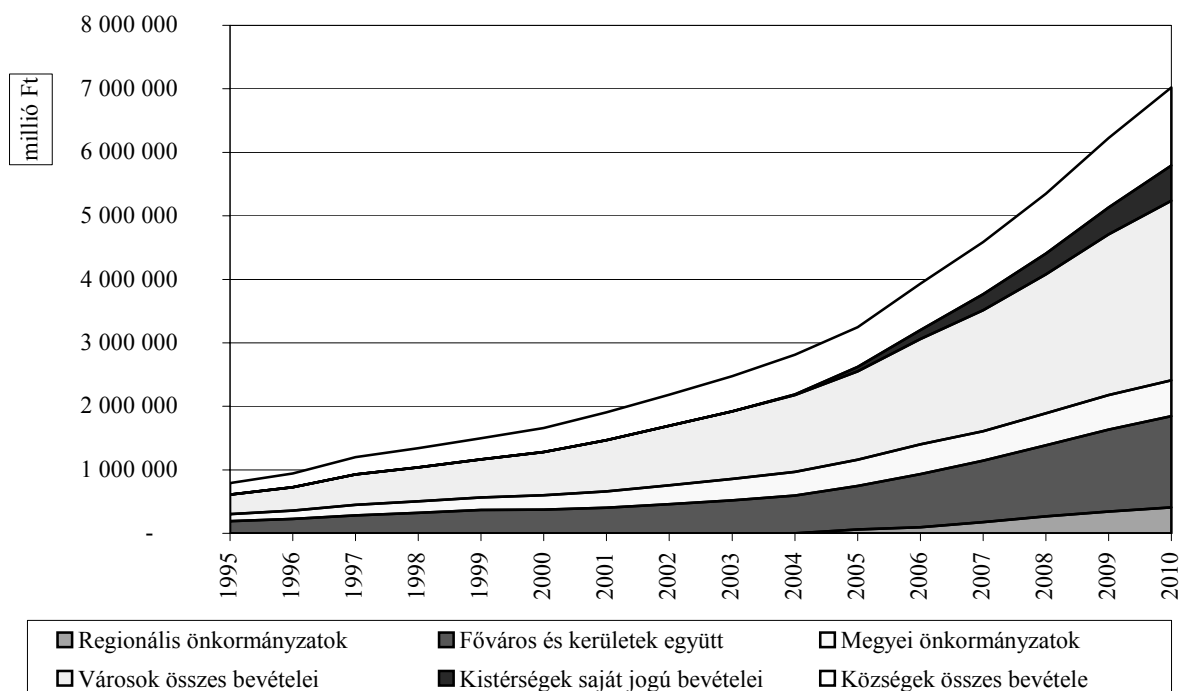
A modellező számítások szerint a kistérségek finanszírozásának *egyik ága* az érintett önkormányzatok (települések) összeadott (koordinált) forrása, *másik ága* az állami ösztönzési rendszer (ennek forrásait a 2005. évi költségvetés tartalmazza), s *harmadik ága* a kistérségi fejlesztési tanácsok döntési jogkörébe utalt fejlesztési forrás. A jövőben *szélesíteni kell a kistérségek forrásszerzési lehetőségeit*, s a finanszírozási rendszerbe be kell építeni

- a közigazgatási normatívát (térségi jellegű közigazgatási feladatok),
- a fejlesztési normatívát (közösségi célú beruházások ösztönzése) és
- a közszolgáltatási normatívát (térségi érdekelttségű közszolgáltatások finanszírozása érdekében).

A 2003. évi adatok alapján készült modellszámítások egyfelől a kistérségek differenciálódását jelzik, másfelől viszont – a kiegyenlítő hatás következtében – az egy lakosra jutó átlagértékek emelkedését mutatják. A települések közötti együttműködés állami ösztönzésével az előnyök tovább növelhetők. Az érdekek összehangolásából származó kistérségi források – mint saját források – fedezetet jelenthetnek a különböző hazai és nemzetközi pályázatok által megkövetelt 20-25%-os mértékű saját erőforrások biztosításához.

A működési feladatok finanszírozási logikáját követi a *kistérségi vagyon létrejötte és működtetése*. Kezdetben a társulást vállaló önkormányzatok apporttal járulnak a közös vagyonhoz, majd az elnyert kistérségi pályázatokból megvalósított fejlesztésekkel – a hozzájárulások arányában – a közös vagyont fogják gyarapítani.

Az önkormányzatok GFS bevételeinek települési típusok szerinti megoszlása



Forrás: IDEA program keretében készült modellszámítások, 2003

- c.) A közigazgatási rendszer modernizációjának legképlékenyebb területe a **megyei szint** jövője. A politika semlegesítő törekvései, a mögöttünk hagyott évek leépülést kikényszerítő döntései egyfelől erőn felüli vállalásokra (lásd: középfokú intézmények átvételi kötelezettsége), másfelől jelentős vagyonszerzésre kényszerítették a tradicionálisan középírányító szintet. Jövőbeni működése – az intézményfenntartó szerepkörből fakadóan – alapvetően intézményi tevékenységek díjbevételeiből, megosztott forrásokból és normatív állami juttatásokból származhat. (Helyi adóbevételekre – jogszabályi felhatalmazás hiányában – továbbra sem lehet gondolni.) Figyelemmel az elhasználandó intézményi vagyonszerzésigényére, illetve az esetleges ellátás-fejlesztési szükségletekre, megyei szinten is szükség lesz fejlesztési célú forrásokra.
- d.) A **regionális szint** finanszírozása alapvetően a kormányzati, illetve az önkormányzati típusú régió kialakulásától fog függni:

- A kormányzati törekvéseket megjelenítő „**A változat**” esetében a regionális szint feladatai jellemzően közigazgatásiak és átengedett jogkörben területfejlesztési forrásokat elosztóak. Ebben a formában a régió működtetése alapvetően központi költségvetésből (állami támogatásból) finanszírozott, vagyis ebben a változatban jövedelemcentralizáció és újraelosztás lehetősége fel sem merülhet. Választott testület hiányában nem lesz rendeletalkotási jogosítvány, vagyis önkormányzati adóztatás sem jöhet szóba. Ugyanakkor a pénzügyi koordináció lehetőségét nyitva kel-

lene tartani, s koordinált forrásokból (saját erő) a nemzetközi pályázati lehetőséget is biztosítani kellene;

- Az önkormányzati régió – „**B változat**” – finanszírozása sokszínűbb, s a normatív állami támogatások, a regionális szintre bontott területfejlesztési források és a központi költségvetés megillető bevételek átengedése mellett (lásd: SZJA, ÁFA) számolni lehetne egyes adóbevételek megosztott bevétellé minősítésével (lásd: iparüzési adó), *tág lehetőséget kínálnak az önkormányzatok összeadott (koordinációs) forrásai*, valamint a pályázatok révén elnyerhető pályázati juttatások. A működési feladatok finanszírozási logikáját követi a *regionális vagyon létrejötte és működtetése*. Így a régió önkormányzatai apporttal járulhatnak a közös vagyonhoz, majd az elnyert regionális pályázati támogatásokból megvalósított fejlesztések már a közös vagyont fogják gyarapítani.

- e.) A helyi önkormányzatok, a kistérségek és a régiók között vannak speciális jogállású és sajátos feladatkört betöltő települések, amelyek finanszírozását nem lehet az általános normatívákkal kezelni. Ilyen problémát jelentenek a **nagyvárosok és agglomerációs térségeik**.

A finanszírozási gondok egyik eleme, hogy a nagyvárosok – szerepkörükből fakadóan – saját lakosságuknál nagyobb népességszám ellátásáért felelősek, miközben a hatályos szabályozó rendszer nincs tekintettel a térségi funkciókra. A rendezést sürgeti, hogy a megyei jogú városok – a meggyengült megyék működési gondjaira tekintettel – mind több középfokú intézményt kényszerülnek átvenni, ám forráshiányos helyzetükből fakadóan egyre kevésbé képesek a központilag finanszírozott normatívák és a tényleges költségek közötti különbséget biztosítani. A működési gondok másik eleme, hogy a nagyvárosok mindjobban „beszorulnak” közigazgatási határaik közé, ám a vonzáskörzettel való együttműködés (agglomerációs térség) jogi és gazdasági keretei, illetve a hosszú távú fejlesztési programok (kölsönös érdekeltségen alapuló pénzátadások) jóváhagyási technikái még jöttek létre.

- f.) A speciális jogállású önkormányzatok sajátos problémáját jelentik a **főváros és a kerületek** közötti viták. Az ütközések középpontjában a feladat- és hatáskörök szabályozatlansága, illetve a kerületi részérdekek és a nagyvárosi érdekek közötti ellentétek állnak, amit a tovább nehezítenek az egymással rivalizáló politikai erők. A nagyvárosi érdekeket képviselő fővárosi önkormányzatnak jelenleg *kétfrontos küzdelmet kell folytatnia*: egyik irányt a nagyobb önállóságért és saját jogú bevételekért küzdő kerületek, a másik irányt a fővárosi agglomerációba tartozó önkormányzatai jelentik. Ez a kettős irányultság a jövőben kiegészül egy harmadik elemmel, ugyanis a főváros egyben regionális központ is lesz, ebből fakadóan régióközpontnak figyelemmel kell lenni az agglomeráción kívüli, ám a központi régióba tartozó önkormányzatok érdekeire is.

Pénzügyi szabályozás és finanszírozás szempontjából *a fővárosi önkormányzatot egységes egésként kell kezelni* (elfogadhatatlan, hogy kívülről határozzák meg a főváros és a belső szervezeti egységek közötti forrásmegosztás szabályait), ám a főváros sem tarthat igényt az általánostól eltérő finanszírozási technikákra. Előbbi alapelvből következően a fővárosi szinten kell kezelni az agglomeráció és a főváros közötti fejlesztési programok és szabályozási tervek elfogadását, valamint a kölcsönös érdekeltségen alapuló együttműködési programok menedzselését. Az agglomeráción kívüli önkormányzatok ügyeit értelemszerűen a regionális működés keretei között kell szabályozni, s ugyanezen keretek között kell gondoskodni a fővárosi agglomeráció és a központi régió működésének, illetve fejlesztési programjainak összehangolásáról.

A GDP növekedésre vonatkozó prognózisok és az önkormányzati részesedés foglalkozó számítások egyértelmű következtetése, hogy *az önkormányzati rendszer valamennyi szintjét érintő és azonos előjelű forrásbővítő várakozások megalapozatlannak*. Nagy biztonsággal állítható, hogy megkerülhetetlen lesz a differenciálás. Az önkormányzati szintek közötti differenciálásban *kitüntetett jelentősége lesz* az önkormányzatok térségi együttműködését ösztönző és a méretgazdaságossági előnyöket érvényesítő megoldásoknak. Az alapelvekből következően kitüntetett jelentősége lesz a kistérségeknek, valamint a közép szintű (regionális intézmények) működési feltételeit javító programoknak.

Az elvi fejtegetések után indokolt áttekinteni a modernizáció irányát, belső tagoltságát és a modernizáció időbeli ütemezésének kérdéseit. A változások tartalmát illetően külön kell mérlegelnünk a *2004-2005. évi gazdálkodás* helyzetét, a távlatos programok első lépcsőjét jelenthetik a *2005-2006. évekre vonatkozó* elgondolások (megkülönböztetett figyelmet fordítva a nemzetközi illeszkedésre, a költséghatékonysági követelményekre, illetve az intézményrendszer modernizációjára), majd külön szakmai és finanszírozási programmal kell készülnünk a teljes értékű EU tagságot jelentő *2007-2013. évekre*, amelyek kiemelt követelménye a terület- és településfejlesztés új alapokra helyezése, valamint a nemzetközi kapcsolatokban levő lehetőségek maximális hasznosítása.

7. A 2004-2005. évi költségvetés által biztosított feltételrendszer

Az önkormányzatok legnagyobb gondja a fokozatos pozícióvesztés, a beruházások alacsony szintje, illetve a működési költségvetés áthúzódó terheinek finanszírozása (lásd: bérfejlesztés következményeinek rendezése). Mindezekhez társul, hogy a 2004. évtől kezdődően a helyi közösségeknek is szerepet kell vállalniuk az abszorpciós képesség erősítésében (a potenciális EU támogatások lehívásában), illetve az életminőség értelmezhető javulásában.

A 2004-2005. évek jellemzői – önkormányzati nézőpontból – *a lehető legelentmondásosabbak*: egyfelől a közigazgatás induló modernizációja a gazdálkodási feltételek *radikális javítását igényli*; másfelől viszont a költségvetés helyzete a *korlátozott lehetőséget ad* a jogos igények kielégítésére. A költségvetés szabályozási keretei – a kistérségek számára biztosított kereten túlmenően – nem adnak garanciát az önkormányzati mozgástér bővülésére, sőt bizonyos előjelekből arra lehet következtetni, hogy a gazdálkodási feltételek tovább szigorodnak (lásd: áthúzódó bérfejlesztések terhe, létszámcsoökkentési kötelezettség, iparüzési adóalap központi döntéssel alapuló módosítása, az önkormányzatok ÁFA alanyiségének változása és az ÁFA visszaigénylési jogosultság korlátozása, kamatterhek emelkedése, egyebek.)

A 2004. év a közigazgatási modernizáció indításának éve volt, s *első lépcsőben* a kistérségi rendszer kialakításáról és működési feltételeinek biztosításáról kellett gondoskodni. A feladat összetett, s az intézményi rendszer kiépítésével és az elhelyezési feltételek biztosításával *egyenrangú feladat* a térségi együttműködés programjának kidolgozása, valamint a fejlesztési célú pályázatok műszaki és pénzügyi megvalósítása. Az önkormányzatok 2005. évi mozgásterének alakulása azt valószínűsíti, hogy a közigazgatási modernizáció egyéb programjai (regionális működési feltételek kialakítása, decentralizációs programok, finanszírozási rendszer korszerűsítését szolgáló intézkedések) a 2006-2007. évekre halasztódnak.

A gazdálkodási feltételek nem várt szigorodása ellenére a 2005. év kétségtelen pozitívuma, hogy az EU-csatlakozás eredményeként az önkormányzatok számára is *megnyílik a nemzetközi pályázatok benyújtásának lehetősége*. Látnunk kell azonban, hogy az elvi lehetőségből akkor lesz ténylegesen lehívható forrás, ha az önkormányzatok gyorsított ütemben vizsgálják a projekt lehetőségeket, készítik elő a műszaki és kivitelezési terveket, gondoskodnak a programok finanszírozási feltételeiről – megkülönböztetetten a saját erő biztosításáról – és a pályázatok befogadását követően – gondoskodnak a programok előfinanszírozásáról.

A 2004. évi tapasztalatok alapján *meglehetősen aggályosnak tűnik a 2005. évi pályázati lehetőségek kihasználása*: a hazai pályázatok esetében gond, hogy a meghirdetett pályázati programok szakmai céljai korlátozottak és ráfordításigényük rendkívül magas (kevés önkormányzat tud vállalkozni); az EU pályázatok esetében pedig gond a koncepcionális bizonytalanság, illetve a programok műszaki előkészítetlensége. Jelen ismereteink szerint azzal számolhatunk, hogy a 2005. évben elérhető támogatások 75-80 százalékát az önkormányzatok szűk köre (maximum 10%) lesz képes igénybe venni.

A 2006-2007. évek

A 2006-2007. évek átmeneti jellegűek: egyfelől az EU hatályos költségvetési ciklusának utolsó évei, másfelől ebben az időszakban kell előkészíteni az új költségvetési ciklus pénzügyi szabályozását, szakmai programjait, illetve ebben az időszakban kell kialakítani a források leghatékonyabb felhasználását szolgáló intézményi kereteket.

Hazai viszonyok között a 2006-2007. években egyidejűleg kell gondoskodni *a közigazgatás új működési kereteinek kialakításáról* (jogi szabályozás, választási rendszer, pénzügyi mechanizmus), illetve az EU csatlakozásban rejlő lehetőségek (lásd: pályázati mechanizmus) maximális kihasználásáról. Az előttünk járó országok tapasztalatai alapján komoly veszély, hogy a szervezeti jellegű intézkedések és technikai feladatok elvonják a figyelmet a tartalmi munkától (terület- és településfejlesztés céljainak kijelölése, fejlesztési programok szakmai és műszaki megalapozása), illetve a finanszírozási háttér kialakításáról.

Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozási rendszerének megújítását úgy kell előkészíteni, hogy *az intézkedések többsége fokozatosan hatályba léphessen* (különösen vonatkozik ez a szervezeti rendszer korszerűsítésére, a helyi közteherviselés új alapokra helyezésére, s a forrásszabályozás megújítására), s ezek alapján a helyi önkormányzatok, illetve a regionális intézmények már az új feltételek ismeretében készíthessék elő saját középtávú programjaikat. A legfontosabb teendők a következők:

- alapkövetelmény az EU költségvetési ciklusához történő igazodás, mely *egyfelől* a távlatos gondolkodás és hosszú távú kötelezettségvállalás mechanizmusának kialakítását igényli, *másfelől* erre a periódusra koncentrálni a deregulációs és decentralizációs intézkedéseket;
- a kormányzat (minisztériumok) tevékenységét érintően felül kell vizsgálni a feladat- és hatáskörök alakulását, s nevesíteni kell a decentralizációs program hatálya alá tartozó intézményeket, valamint feladatokat;
- számszerűsíteni kell a *feladat- és hatáskörök átcsoportosításával összefüggő forrásokat*, s ki kell jelölni a decentralizáció címzettjeit (kedvezményezett intézményi kör);
- létre kell hozni a decentralizációs program „fogadó” intézményeit, s ki kell alakítani a működés jogi, gazdasági kereteit, gondoskodni kell a működés technikai feltételeiről;
- a központi költségvetést érintő feladatok változási üteméhez és mértékéhez igazodóan *dönteni kell a központi jövedelemcentralizáció mértékéről* (adó-reform), s ezzel összhangban gondoskodni kell az új típusú helyi (regionális) közteherviselési rendszer kialakításáról;
- gyorsított ütemben kell előkészíteni és végrehajtani *az önkormányzati pénzügyi finanszírozás reformját* (kiemelten: saját- és megosztott bevételek felértékelése, állami támogatás rendszerének átalakítása, a pályázati célok és finanszírozási feltételek modernizálása, valamint az elhasználandó vagyon pótlási mechanizmusának rendszerbe állítása);
- az önkormányzatokra háruló – közvetlen és közvetett jellegű – *közszolgáltatások kötelezettsége felülvizsgálatra szorul*, s az önkormányzatokat indokolatlanul terhelő feladatok ellátásáról közvetett módon – piaci normák szerint – kell gondoskodni;

- az önkormányzatok *támogatási politikáját* (a módosult feladat-ellátási rendszerből, illetve az EU követelményekből fakadóan), valamint szociális támogatási rendszerét (a piaci alapokra helyezett díjmegállapítási rendszerből fakadóan) – új alapokra kell helyezni;
- a pénzügyi szabályozást olyan módon kell átalakítani, hogy az ne csak elviselje, hanem *preferálja a helyi társadalmak és a gazdasági szereplők (vállalkozások) együttműködését*, hosszú távú és kölcsönös érdekeltségen alapuló kötelezettség-vállalását;
- átláthatóvá és időben is összehangoltabbá kell tenni az önkormányzatok közvetett befolyásolását célzó *pályázati rendszerek* (hazai, nemzetközi) működtetését

Alig vitatható, hogy történelmi jelentőségű esemény volt hazánk 2004. évi EU csatlakozása, s az önkormányzatok számára is új távlatokat nyitottak a 2004-2006. években megnyíló finanszírozási lehetőségek, ám érzékelnünk kell, hogy *az igazi kihívás a 2007-2013. években fog bekövetkezni*. A felkészülésnek olyan „apró” feladatai lesznek, mint a tudatos gazdasági cselekvés alapját jelentő *Nemzeti Fejlesztési Terv II.* kidolgozása, az *államháztartási törvény* megújítása (lásd: költségvetési szempontok mellett a vagyongazdálkodási követelmények megjelenítése, illetve az alrendszerek közötti viszony újragondolása), a térségi szemlélet meghonosítása, valamint a gazdaság és közszolgáltatások versenyképes működési feltételeinek biztosítása. A konkrét teendők tartalmi meghatározásához és a technikai megoldások kiválasztásához azonban szükség lesz az egyértelmű központi döntésekre, s a politikai közhangulat formálására.

MÉG MINDIG MEGOLDÁSRA VÁR A KISTÉRSÉGI FORRÁSSZABÁLYOZÁS

A tanulmány azt a kérdést vizsgálja, hogy az önkéntes többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény milyen hatást gyakorol az önkormányzati finanszírozási rendszerre. A szerző állítása az, hogy a társulások ösztönzése nemcsak a feladatellátás eredményességét, hatékonyságát és gazdaságosságát ösztönzi, de még világosabbá teszi a jelenlegi forrásszabályozási rendszer tarthatatlanságát. A tanulmány alternatívákat mutat be, és javaslatokat fogalmaz meg a rendszer javításával kapcsolatban.

- ▷ MIT OLDJON MEG A PÉNZÜGYI SZABÁLYOZÁS?
- ▷ AZ ALAPFELADATOK ELLÁTÁSÁNAK FINANSZÍROZÁSA
- ▷ A TÁRSULÁSOK FINANSZÍROZÁSA
- ▷ A TERÜLETFEJLESZTÉS FINANSZÍROZÁSA
- ▷ A TÖBBCÉLÚ KISTÉRSÉGI TÁRSULÁSON KÍVÜL MARADT ÖNKORMÁNYZATOK TÁMOGATÁSI RENDSZERE
- ▷ A KISTÉRSÉG VAGYONI HÁTTERE

A kistérségi fogalom és tartalom a többcélú kistérségi társulásról szóló törvénnyel (Ktt.) és a normatív működési támogatásról szóló kormányrendelettel meghatározta a földrajzilag és statisztikailag összetartozó települések működési feltételeit. Ezzel a pénzügyi szabályozás és a feladatrendszer behatárolása – társulás esetén az alapszabályok kiegészítése – elve alapján történik.

A többféle tartalom, amellyel a kistérségbe tartozó önkormányzatok feladataik érdekében társulhatnak, kibővítette az általában használatos kistérség fogalmát. Akár milyen megközelítésből nézzük, a kistérségi önkormányzatok által létrehozott többcélú kistérségi társulás egy új szervezeti formával és egy szinttel bővítette az önkormányzati struktúrát. A többcélú kistérségi társulásról szóló törvény célirányosan meghatározta azokat a feltételeket, amelyek teljesítése esetén a kistérség önkormányzatai megállapodásban rögzítve, olyan társulást hozhatnak létre, amely fejlesztési, intézmény-fenntartási és működtetési, valamint területfejlesztési feladatokat a társulási tanács hatáskörében és irányításával láthatnak el. A települési önkormányzatok által létrehozott többcélú kistérségi társulás gyakorlatilag önálló önkormányzati szervezetként látja el azokat a kötelező és szabadon választott feladatokat, melyeket az egyes önkormányzatok önállóan eredményesen, hatékonyan és gazdaságosan nem képesek ellátni.

A jelenlegi törvényi szabályozás szerint az önkormányzatok társulása önkéntes alapon történik, nem kötelező a különböző feladatok ellátására az önkormányzatoknak társulni. Szabadon választhatnak a feladatmegoldás módjában.

A többcélú kistérségi társulások támogatási rendszere a jelen körülmények között is arra ösztönöz, hogy a kistérség közszolgáltatási rendszerébe valamennyi önkormányzat részt vegyen, és közösen lásson el közszolgáltatási feladatokat. Többcélú kistérségi társulások támogatást igényelhetnek, a közszolgáltatások magasabb színvonalon történő, hatékonyabb ellátására. A több feladat ellátására kistérség határán belül társult önkormányzatok közössége, tehát a **többcélú kistérségi társulás** központi költségvetési forrásból pályázati úton többlettámogatásra jogosult.

Az egyre inkább szűkebbre szabott forrásbővítés ellenére növekvő önkormányzati feladatokból adódó feszültségek kezelése az önkormányzati gazdálkodásban érvényesülő gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség révén lehetséges.

Az önkormányzati gazdálkodás többszereplős folyamat. Gazdasági felelőssége van a képviselőtestületnek a gazdasági döntések megalapozottságának alátámasztása, és a gazdaságosság, hatékonyság megítélésében. Ez a felelősség akkor sem lesz kisebb, de főleg nem lesz megosztható, ha kormányrendeletek, vagy szakminisztériumi rendeletek determinálják a döntés feltételeit, és kikényszerítik akkor is, ha a körülmények kedvezőbb alternatív megoldást kínálnának. A képviselőtestületi szinten hozott döntéseket azonban nem csak a központi akarat irányítja, ha nem a közösség az, akinek érdekében döntést meg kell hozni. A meghozott döntések végrehajtási menetében további gazdaságossági, takarékosági és hatékonysági szempontok érvényesülését kell az önkormányzati gazdálkodás során megkövetelni.

Azokban a közszolgáltatásokban, ahol mérhető a gazdaságosság, a hatékonyság esetleg még az eredményesség is – valamilyen összetett mutató alapján – elengedhetetlen, hogy a testületi (gazdasági) döntések során ezek a mutatók mérlegelésre kerüljenek.

Prognosztizálni lehet azt a középtávú időszakot, amelyen belül az önkormányzatok, önálló feladat ellátásra berendezkedett gazdálkodás rendszerét felváltja a társulás útján ellátható közös gazdálkodás. Ma még erős az ellenállás, elsősorban az állampolgárok nyomására, az oktatás, a szociális gondoskodás társulási formáinak kialakításával szemben. A bevezetett pénzügyi ösztönzőknek köszönhetően egyre inkább tapasztalható a többcélú kistérségi társulások folyamatos megalakulása. A többcélú kistérségi társulás létrehozását és működtetését ösztönző szabályozás nem jelentette az önkormányzati szabályozási rendszer felülírását. Az alkalmazott szabályozás egy újabb kiegészítő normatív támogatással belesimul a jelenlegi szabályozásba, tovább bonyolítva az amúgy is terhelt szabályozást. Hosszabb távon az önkormányzati pénzügyi szabályozási rendszer újra építésére van szükség, amely során a kistérségekben létrejött többcélú társulásokat, mint egy önkormányzati szintet tervezhető és kiszámítható támogatásokkal köt a központi költségvetéshez.

Egyszerűnek tűnő, gyors megoldás lehet az is, hogy a már működő többcélú kistérségi társulásokban ellátott közszolgálati feladatokra jutó, ma pályázat útján elnyer-

hető kiegészítő támogatások beépülnek az alapszabályokba, felhasználási kötelezettséggel. Bár hosszabb távon már erre sem lenne szükség.

A tennivalók meghatározása érdekében fel kell tenni azt a kérdést, hogy fenntartható-e a mai pénzügyi szabályozási rendszer abban a formában, amelyben a feladatnövekedést a központi költségvetés új normatívák bevezetésével ellentételezi. Véleményem szerint ez már rövid sem lenne fenntartható.

Erőteljes változtatás a támogatási rendszerben véleményem szerint elkerülhetetlen, de csak akkor következhet be, ha az önkormányzati feladatellátás tartalma megváltozik. Nem feladatot kell elvenni az önkormányzatoktól (bár felülvizsgálatával lehetne foglalkozni), hanem az ellátási kötelezettséget, kell megosztani az állam és az önkormányzatok között. Ott kell keresni a változtatás lehetőségét, ahol a szakmai feladat rendszert nem az önkormányzat írja elő, és felülbírálatára sem jogosult.

Szükséges felülvizsgálni azokat a feladatokat is, amelyek nem önkormányzati rendelettel, hanem kormányzati intézkedéssel alátámasztva ró feladatokat az önkormányzatra. Ebben az esetben az önkormányzati költségvetés szervezetek rendszeréből lehet feladatot kiszervezni más társasági formába (okmányirodai feladatok, közművelődés, szociális gondoskodás stb.).

Mit oldjon meg a pénzügyi szabályozás?

Az önkormányzatok pénzügyi szabályozó rendszerének alapjait az Önkormányzati törvény (Ötv.) fektette le. A saját bevételek, az átengedett központi adók és a normatív költségvetési hozzájárulás a forrás szabályozás pilléreit jelentik. A felhasználási kötelezettséggel járó költségvetési támogatás pályázat vagy igénylés útján jut el az önkormányzatokhoz. Ezek az alappillérek továbbra sem tudnak megváltozni, mert az önkormányzatiság alapját jelentik. Ma már elképzelhetetlen, hogy az egyes pillérek szerepe ne változzon. Ez azzal is járhat, hogy jelentősen megváltozhatnak az arányok a saját, az átengedett, és a költségvetési támogatás között.

A többcélú kistérségi társulások finanszírozási rendszerének kialakítása során figyelemmel kell lenni arra, hogy:

- Azonos elvek alapján működő forrásszabályozást kell alkalmazni valamennyi önkormányzati szintre. Ennek megfelelően a normatív támogatási rendszernek követnie kell az önkormányzati szabályozás alapelveit. Vagyis a többcélú kistérségi társulásnak, mint egy önkormányzati egységnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy egyesítse a saját forrásainak és az átengedett központi adóknak egy részét, attól függően, hogy mennyi és milyen feladatokat vállaltak fel társulások működésük keretében. A többcélú kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások normatív költségvetési támogatását pedig az alapszabály kiegészítéseként a közösen vállalt feladatok többlet kiadásainak fedezetére indokolt biztosítani. Amennyiben forrás szabályozásként működik felfelé, hogy a közös működtetés színvonala nem javul, csak összeadódnak az ellátási színvonal hiányosságai. Eb-

ben az esetben az eredményességi mutatók a gazdaságosság javulása mellett nem növekednek.

- Az önkormányzatok az alapfeladatok és az önként vállalt feladataik igen széles körében olyan hatáskörrel rendelkeznek, amely gyakorlása jelentős költségvetési kiadással jár. Ugyanakkor a hatáskörébe utal feladat szakmai követelményeit, normáit más szervezet határozza meg és írja elő.

Ma már olyan pontra jutott az önkormányzatok pénzügyi szabályozási rendszere, ahonnan továbblépni csak jelentős beavatkozások útján lehet. Jelentős beavatkozást jelent az önkormányzati feladat- és hatásköri rendszer felülvizsgálata és újraszabályozása.

A többcélú kistérségi társulások finanszírozási rendszerét az alábbi szerepkörök (feladatok) ellátására tekintettel indokolt kialakítani.

- a.) Önkormányzati szinten gondoskodni kell az alapfeladatot jelentő közszolgáltatásokról; az önkormányzati és állami közszolgálati feladatok ellátásáról. Gondoskodni kell azoknak a feladatoknak az ellátásáról is, amelyek ugyan önként vállaltak, de a helyi igényeket meghaladóan körzeti közszolgáltatást nyújtanak, nem csak a kistérség határain belül.
- b.) Tekintettel kell lenni az önkormányzati társulások ösztönzésére és finanszírozására.
- c.) A térség önkormányzatainak egészére kiterjedő területfejlesztés a kistérség a legfontosabb közösségi feladata. Külön forrás rendszert igényel.
- d.) A kistérségi székhely önkormányzatának megnövekedett igazgatási, működtetési feladatát többletforrásokkal finanszírozni kell.
- e.) Önálló munkaszervezet finanszírozása.
- f.) A többcélú kistérségi társuláson kívül maradt önkormányzatok támogatási rendszere.

A többcélú kistérségi társulással, mint önkormányzati szinttel számolni kell. A vállalt (társult) és nem társult feladatokhoz rendelhető források összerakásával olyan változatokat kell kialakítani a szabályozásra, amelyek azonos elvek szerint követni tudják a többcélú kistérségi társulás és a társulásból kimaradó önkormányzatok hatáskörébe utalt feladatok pénzügyi finanszírozását. Választ kell találni:

- a teljes körű, valamennyi önkormányzat létrejöttével megalakult többcélú kistérségi társulás által társulásos formában ellátott,
- a továbbra is önállóan ellátott feladatok,
- valamint a társulásból kimaradó önkormányzatok azonos feladatainak pénzügyi finanszírozására.

Az alapfeladatok ellátásának finanszírozása

A kistérségen belül az önkormányzatoknak továbbra is el kell látni a saját területükön a (mai ismeretek szerinti) kötelező feladatokat. Gondoskodni kell, amennyiben nem mond le, vagy nem kerül átszervezésre, a szabadon választott feladatok ellátásáról is. Ezek nagy része körzeti vagy kistérségi szintű igényeket elégít ki, és ha nem az adott település önkormányzata, akkor egy másik (vagy területi) önkormányzat vállalja az ellátást, tehát önkormányzati körön belül marad.

Az önkormányzat vállalt és kötelező feladatainak forrás szabályozása egységes önkormányzati szabályozás alapján történik, ez a kis térségi önkormányzatok esetében sem lehet másként (valamennyi önkormányzat egy-egy kistérségen belül működik).

Az egységes önkormányzati szabályozás mai rendszerének korszerűsítése, az önkormányzati hatáskörök és feladatok felülvizsgálata nélkül jelentős áttörést nem fog eredményezni a szerteágazó normatívákra épülő finanszírozásban.

A jelentős forrást igénylő kiadásokhoz, a tekintettel az önkormányzatok között meglévő gazdasági differenciáltságra, a jövedelmek allokációjára, nehéz olyan bevételeket kijelölni, amelyek átengedése, vagy helyi beszedése olyan arányban jelenne meg az önkormányzat forrás struktúrájában, amely kellőképpen biztosítja a gazdasági önállóság feltételeit. Arra is figyelemmel kell lenni, hogy az önkormányzati források között megfelelő arányú állami hozzájárulás is legyen.

Az állami hozzájárulás, mint forrás biztosítja a jövedelem különbségek kiegyenlítési lehetőségét és az új feladatok pénzügyi forrását.

Az önkormányzati feladatok és hatáskörök között vannak olyan elemek, amelyek elvonása az önkormányzati körből nem jelentené a hatáskörök valós csökkentését. A hatáskörök és feladatok rendezése során első sorban azokra kell gondolni, amelyek nem érintik közvetlenül a lakossági kapcsolatokat. Nem a hatósági és egyéb közigazgatási feladatokat kell az önkormányzatoktól magasabb szintre telepíteni, hanem olyanokat, amelyek ellátására állami szinten vagy nagyobb önkormányzatnál (vagy magasabb önkormányzati szinten) a pénzügyi és irányítási feltételek hatékonyabban megszervezhetők.

Az európai országok nagy részében az oktatás és az egészségügyi ellátás a települési önkormányzatoknál, a megyéknél és régióknál különböző irányítással, működtetéssel és fenntartással összefüggő feladatokat és hatásköröket jelent.

Hogy miért merül fel a pénzügyi szabályozás szempontjából az intézmény irányítás és fenntartás hatásköri kérdése az azzal magyarázható, hogy az önkormányzati kiadások jelentős tételét jelentik. A kiadások nagy része személyi jellegű kifizetéseket és azok közterheit tartalmazza.

A kérdés tehát úgy vetődik fel, hogy a települési önkormányzatok (elsősorban községek, városok) nagyságrendjüktől függetlenül kötelesek gondoskodni a jövőben arról, hogy az oktatás intézmény hálózatát fenntartsák és gondoskodjanak a szakmai és általános felügyeleti jogokat biztosító személyi kiadások finanszírozásáról. Továb-

bi kérdés, hogy a személyi kiadások (tanárok, szakmai személyzet stb.) előirányzatainak áthelyezése állami, régiós, vagy megyei, vagy kistérségi, szintre mennyiben sérti az önkormányzás jogát.

Az egészségügyi ellátást -háziiorvosi, a szakorvosi és fekvőbeteg ellátás- a pénzügyi szabályozási rendszer nem érinti, mert önálló – célhoz kötött forrásként- a társadalombiztosítástól átvett pénzként jelenik meg. A továbbiakban az oktatással kapcsolatos feladatok és hatáskörök helyzetének megítélésén keresztül keressük a forrásokat egy új finanszírozási rendszerhez.

A következőkben az oktatási feladatok költségvetési súlyát, mint a **kistérség önkormányzatainak** legjelentősebb személyi és dologi kiadásait jelentő területet emeltem ki abból a szempontból vizsgálva, hogy milyen lehetőséget teremt a szabályozás alapjául szolgáló önkormányzati kiadások csökkentésére.

Ezen a területen a hatáskörök megosztása tehát azt jelentené, hogy

1. változat: az önkormányzatok feladata az oktatás és az egészségügyi ellátás területén az intézmény hálózat fenntartása, működtetése, fejlesztése, általános irányítása. A szakmai feladatok ellátásához szükséges személyi feltételeket az állam, illetve a társadalombiztosítás finanszírozza költségvetési előirányzatából. (Ausztria, Franciaország)
2. változat: Az 1. pont szerinti változat azzal a különbséggel, hogy a régió központ saját intézményhálózatát teljes hatáskörrel működteti. (Németország tartományi szinten)
3. változat: a községi önkormányzatok esetében az 1. változat szerint; a városok esetében azonban nem kerülne szétbontásra a működtetés és a személyi kiadások előirányzata. A szakmai feladatok irányítása és finanszírozása a város költségvetéséből történik. Régiós szinten a régió központi önkormányzata a saját intézményi feladata mellett a speciális térségi feladatokat ellátó intézmények teljes körű finanszírozását is ellátja. (részben: Portugália, Svédország)
4. változat: a feladatok és a költségvetés szétbontása a község, a kistérség és a régió munkamegosztását követné. A községek, az 1. pont szerinti feladatok ellátásáról gondoskodnak, a kistérségi központ költségvetésében kerül előirányzásra a személyi kiadások és a szakmai kiadások fedezete, szakmai irányítás is itt történik. A továbbiakban megegyezik a 3. ponttal. (Dánia)
5. változat: a régió központ költségvetése tartalmazza a régió valamennyi önkormányzata oktatási intézményének személyi kiadási előirányzatát és látja el a szakmai irányítással kapcsolatos hatásköröket. (Németország tartományi szinten)
6. változat: a jelenlegi rendszer működik tovább, valamennyi önkormányzat teljes hatáskört gyakorol, és költségvetési fedezettel rendelkezik az oktatási feladatok ellátása terén.

Az önkormányzati kiadások között jelentős nagyságrendet jelent az oktatási kiadás. Az alapfokú, a középfokú oktatás intézményhálózatának fenntartása, szakember és kisegítő személyzet biztosítása az **általános és szakmai irányítás szétválasztására ad lehetőséget**, amit célszerűen a költségvetési előirányzatok, átcsoportosításával lehet követni. Ez a költségvetési nagyságrend –személyi jellegű kifizetések és járulékaik-, ha a központi költségvetésbe átkerül, az önkormányzatoknál érzékelhető kiadás csökkenést okoz. Ez a kiadás és feladat csökkenés azonban nem jelent az önkormányzati hatáskörökben jelentős visszalépést, nem csökkenti az önkormányzás feltételeit, és szabadságát.

Községi szinten a folyó működési kiadások 52,6%-a személyi juttatások és járulékok, kiadását fedezi. Ugyanezen a szinten az oktatási kiadások az összes működési kiadás 37,7%-át jelentik. Az összes oktatási kiadás 70 % (94 milliárd) személyi jellegű kifizetésekre kerül felhasználásra. Az önkormányzatok teljes körében az összes működési kiadás 67 %-át személyi a kifizetések és járulékaik teszik ki. Országos szinten az önkormányzati költségvetés folyó kiadásainak 28,2%-a oktatási célra kerül felhasználásra, ennek 70 %-át személyi jellegű kifizetések teszik ki.

A személyi jellegű kifizetések és járulékok számfejtése a befizetési kötelezettségek teljesítése, központi számfejtési körbe tartozik. Az előirányzatok az önkormányzatoknál állnak rendelkezésre, a pénzforgalmat a számfejtő hivatalok az úgynevezett nettósítás keretében bonyolítják.

Mindez azt támaszthatja alá, hogy ha a községi önkormányzatok esetében az oktatás személyi kifizetései és járulékaik nem a községi önkormányzat költségvetésében szerepel, a maitól eltérő kisebb allokációs feszültséggel járó más forrás szerkezet kialakításában is, lehet gondolkodni.

Az „1-6. változat” közül a finanszírozásban és a forrásrendszerben legnagyobb átcsoportosítást, az 1. változat jelenti. Ebben az esetben 250 milliárd Ft, költségvetési átcsoportosítását kellene végrehajtani. A finanszírozási rendszer alig változna, viszont az önkormányzati forrás struktúrában újraszabályozásra nyílna lehetőség. Valamennyi változatra elvégezhető számítások alapján olyan modellek állíthatók fel, amelyek segítségével a különböző szintű, vagy nagyságrendű önkormányzatok esetében a pénzügyi szabályozást ki lehet dolgozni. Legnagyobb esélye azonban a jelenlegi rendszer (6. változat) fenntartásának van. A régiós önkormányzatok megalakulásával azonban az 5. változat kerülhet előtérbe az 1-es és a jelenlegi 6-os változattal szemben.

A kistérségi finanszírozásról szóló tanulmánynak az a célja, hogy a kistérségbe alapfeladatot ellátó települési önkormányzatok finanszírozása szempontjából milyen feladat, súlyánál fogva inkább kiadás, finanszírozás, átcsoportosításra van lehetőség. **A jelenlegi feladat- és hatáskör feltételezése** mellett az önkormányzati feladatok pénzügyi forrásainak **szabályozásában gyökeres változást a normatív finanszírozási rendszer átalakításával a saját bevételek (helyi adók) súlyának növelésével és ennek megfelelően az állami támogatás arányának csökkentésével lehet elérni.**

A jelenlegi forrásszerkezet mellett nem lehet eltekinteni attól, hogy a központi költségvetésből valamilyen bevétel részben vagy egészben átengedésre kerüljön, illetve lehetőség legyen valamilyen jövedelem típusú központi adó helyi pótlékolására.

Az önkormányzati szabályozási rendszer korszerűsítése keretében célszerű lenne annak vizsgálata, hogy az oktatás személyi kifizetéseinek és járulékainak (pedagógusok állami fizetése) a központi költségvetésbe történő átcsoportosítása **a csökkentett önkormányzati kiadások finanszírozásában milyen lehetőséget kínál a jelenlegi forrásszerkezeten belül.**

A forrásszerkezet korszerűsítése az önkormányzati alapfeladatok ellátását (1. pont) szolgáló forrásrendszerben:

- A **normativitás** meghatározó mutatószáma a lakosság száma lenne megfelelő jellemző összetételi mutatók (korcsoport) alapján.
- A lakossági normatíva **súlyozására** kerülhet sor a település fejlettsége, ellátottsága, jövedelem termelő képessége (GDP, személyi jövedelemadó) alapján.
- A saját bevételeken belül a **helyi adóbevételek** arányát kell - az önkormányzati vagyonadóztatás súlyának növelésével, az adó felső határainak kiterjesztésével, térségi feladatokra tekintettel különadó, vagy pótlék bevezetésével – emelni.
- A **központi adókból való részesedés (szja)** egységes arányát, a térség helyzetét kifejező mutatók alapján számított arányváltozásban megjelenő többlettel lehet kifejezni, igazodva a differenciált feladat ellátáshoz is. Ez csak azokban, kis térségekben jelent többletforrást, ahol az országos átlaghoz képest a mutatószámok alapján jelentős jövedelem kiesésre kell számítani. Vagy többletforrást jelenthet a kistérség székhely önkormányzata számára.
- A mai **ÖNHKI** szabályozás átalakításával el kell érni, hogy a mai szabályozórendszer bevételi allokációs feszültségei, rendkívüli esetekre mérséklődjenek, Az önhikis támogatás keretét be kell építeni a szabályozó rendszerbe, **pótlékolással**, vagy a **megosztott források differenciált** arányaival kell lehetőséget teremteni a forráshiány megszüntetésére.

Ezekben a forráselemekben a kistérség forrásszabályozása akkor lesz eltérő az általános önkormányzati szabályozástól, ha a kistérség hátrányos helyzete miatt felzárkóztatását szolgáló pénzügyi kiegyenlítőket kell beépíteni.

A kiegyenlítők

- a lakossági normatívák súlyozása,
- a helyi adók pótlékolása útján
- a megosztott bevételek differenciált arányain keresztül nyújtának többletforrást.

A társulások finanszírozása

A regionális és kistérségi szerkezetre átalakuló önkormányzati struktúrában a kistérség, a feltételezések szerint a **társulások „melegágya”** lesz. A kistérség már önmagában is különböző társulások létrehozására kényszerít. A közigazgatásban körjegyzőség, és részben az okmányirodák, térségfejlesztésben a közös beruházások, közszolgálati ellátásokban az intézményi társulások létrehozása, működtetése igényli forrásrendszer és a finanszírozás átalakítását.

A közigazgatási és az intézményfenntartó társulások egy részét az állami támogatás rendszerén keresztül normatív módon ma is finanszírozza a költségvetés. A többcélú kistérségi társulásokra kialakított normatív támogatási rendszer (a kormányrendelet is 2005-re vonatkozik) vélhetően nem lesz hosszú életű.

A kistérségben főleg azokon a területeken, ahol a gazdasági körülmények miatt felzárkóztatásra kell forrásokat biztosítani, kis településeken az önálló intézmény fenntartást a közös működtetés, fenntartás váltja fel. Erre ma még negatív ösztönzők is hatnak, amelyek a pályázati feltételekben (ÖNHKI), a magas fajlagos költségek miatt elvesztett egyéb forrásokban jelennek meg.

Indokolt az önkormányzatokat plusz költségvetési támogatásokkal (körjegyzőséghez hasonlóan) a társulásra ösztönözni. **A normatív alapon szétosztott állami támogatást olyan mértékben kell pótlékolni a társulást működtető önkormányzat esetében, amilyen mértékben a tényleges (előző évi statisztikai adatok alapján számított átlag alapulvételével) kiadás kerül.** A most bevezetett rendszer arra jó, hogy az alapszabályokon felül „jutalmat” adjon az eminens társulóknak. Egyösszegű keret az érvényes és határidőben beérkezett pályázatok függvényében eredményez támogatást. Olyan rendszerben, ahol csak a feltételek ismertek, de az hogy teljesítésük mit ér az csak később derül ki.

A jelenlegi forrásszabályozásban az intézményi normatíva ennél alacsonyabb (80% körüli), ezért alapesetben a társulás is csak a normatív hozzájárulást igényelhet az eredeti költségvetésében, amit majd kiegészíthet a nyertes pályázatból. A társulások alapon működő intézmények többletköltségeiről a többcélú kistérségi társulás tanácsa dönt.

A többcélú kistérségek megalakulását ösztönző támogatási rendszer azt a célt szolgálja, hogy minél hamarabb létre jöjjenek ezek a szervezetek. Félő, hogy aki a végére marad, már nem részesül támogatásban, mivel természetes lesz ez a működtetési forma. Valamennyi társulásra készülő önkormányzat számára fenn kell tartani a szerveződés támogatását.

A többcélú kistérségi társulások szervezésének befejeztével garantálni kell, hogy ez a támogatás a szabályozó rendszerbe beépüljön, hiszen a későbbiek során a már megalakult többcélú, de nem teljes körű társulások még tovább fejlődhetnek. Az önkéntes társulásokon kívül a jogszabály által **létrehozott közigazgatási társulások** az okmányirodák finanszírozása továbbra is **normatív alapon** az állami hozzájárulásba kerül beépítésre.

Az önkormányzatok működési kiadásainak forrás szabályozása a saját bevételek, a megosztott központi források és az egyre jobban csökkenő arányú állami hozzájárulások, és támogatások rendszerében történik. Indokolt ettől különválasztani a területfejlesztés forrás rendszerének kialakítását.

A területfejlesztés finanszírozása

A helyi önkormányzatok feladatellátásához a központi költségvetésből származó forráslehetőségek sokrétűek, szerteágazóak, több célra és több fejezetnél decentralizálódnak. Mind emellett a központi költségvetés a fejlesztési célú támogatási források egymást kiegészítő, egymásra épülő támogatási rendszert jelentenek.

A korábbi gondok, feloldását jelenti az, hogy a különböző rendeltetésű keretek felosztásába jelentős szerepet kaptak a régiós és a megyei területfejlesztési tanácsok.

Teljes körű felsorolás igénye nélkül néhány jelentősebb támogatási forma pályázati előkészítése, és egyes esetekben a döntés meghozása decentralizálásra került a fentiek szerint.

- a) A helyi önkormányzatok nagy költségigényű - 200 millió forint feletti beruházási összköltségű és önkormányzati térségi feladat ellátását szolgáló - beruházásaihoz az Országgyűlés **címzett támogatást** nyújthat. Az előkészítés és véleményezés a régiós területfejlesztési tanácsok hatáskörébe került.
- b) A társadalmilag kiemelt - az Országgyűlés által meghatározott - célokhoz tartozó önkormányzati beruházásokhoz a meghatározott feltételek teljesítése esetén a helyi önkormányzatok alanyi jogon részesülhetnek a **céltámogatásban**. Hasonlóan a címzett támogatásokhoz a régiós területfejlesztési tanácsok szerepe megnőtt.
- c) A termelő infrastrukturális feltételekben meglévő területi fejlettségi különbségek mérséklésére a társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott, illetve jelentős munkanélküliséggel sújtott térségbe tartozó önkormányzatok beruházásaihoz a **területi kiegyenlítést** szolgáló fejlesztési célú támogatás pályázat útján adható. A támogatás kiemelten segíti az önkormányzatok céltámogatással megvalósuló humán és termelő infrastrukturális beruházásainak saját forrás kiegészítését.
- d) **Céljellegű decentralizált** támogatás. Ez az előzőektől eltérően a helyi önkormányzatok számára nemcsak a kötelező és önként vállalt beruházási, hanem felújítási feladatok megoldásához is nyújtható, minden ágazati, illetve költségkorlátozás nélkül. Eszerint e keretből éppúgy nyújtható támogatás a 200 millió forint beruházási összköltséget meghaladó és címzett támogatásban részesülő beruházáshoz, mint a céltámogatásban vagy a területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú támogatásban, illetve az elkülönített állami pénzalapok (pl. Központi Környezetvédelmi Alap, Vízügyi Alap stb.) és egyéb központi támogatásban részesülő fejlesztésekhez. Vannak azonban olyan önkormányzati felhalmozási feladatok, melyekhez csak a céljellegű decentralizált keretből igényelhető támogatás.

- e) **A költségvetésben jóváhagyásra került terület és település felzárkóztatási cél-előirányzat a zsáktelepülések elérhetőségének javítására, a hátrányos helyzetű területek tökevonzó képességének erősítése és infrastrukturális fejlesztésekre.**
- f) **Kistérségi támogatási alap a területi különbségek csökkentésére, a hátrányos helyzetben lévő kistérségek támogatására.**
- g) Vállalkozói övezetek támogatása a potenciális lehetőségek kiaknázására.
- h) **PHARE regionális fejlesztési és határ menti programok 2003 –tol az ország minden régiójára, kiterjednek, de felzárkóztatás érdekében a keleti régiók nagyobb támogatást kapnak. A térségek integrált fejlesztési programokat valósíthatnak meg, a települések rehabilitációja, a kapcsolódó útépités, a munkaerőképzés és a tartós munkanélküliek foglalkoztatási céljainak együttes megvalósításával.**

A céljellegű decentralizált támogatási keretből nyújtható támogatás a helyi önkormányzatoknak *vis maior* esetekben is.

A település- és területfejlesztés forrásai megosztottak. A tehetősebb önkormányzatok a forrásszabályozás keretein belül saját bevételek és egyéb önkormányzati bevételekből finanszírozzák a település közszolgáltatási fejlesztéseit. Jelentős forráslehetőséget kínál ezek részére a cél-, címzett-támogatási és egyéb uniós vagy belföldi pályázati rendszer.

Kisebb, kevésbé tehető települések település- és területfejlesztési feladataik ellátása során nagyobb mértékben támaszkodnak a megyei területfejlesztési tanács és a régiós fejlesztési tanácsok forrásaira és a társulásban rejlő lehetőségekre. Jellemző, hogy a kisebb városok és községek a megyei területfejlesztési alap terhére benyújtott pályázatainak nagy része a település felújítási és kisebb beruházási igényeinek kielégítését tartalmazzák. A megyei területfejlesztési alap pótolja a saját forrásokat.

A forrásrendszer fontos eleme az uniós pénzalapokból elnyerhető támogatások nagyság rendje. A területfejlesztési célokra rendelkezésre álló központi források felosztásában ma meghatározó a társadalmi, gazdasági fejlettség alapján történő felzárkóztatás, az egyes területek, térségek fejlettségbeli különbségeinek csökkentése.

A kistérségek szempontjából a területfejlesztési társulások a meghatározó jelentőségűek. Forrásrendszerükben a működési kiadáson felül megmaradt szabadforrások, a területfejlesztési alapokból (ma még megyei, a régiók kialakulásával régiós) elnyerhető céltámogatásokból és egyéb fejlesztési forrásokból állnak. A régiós területfejlesztési alap magába foglalná a ma még több főhatóságnál is rendelkezésre álló fejlesztési forrásokat. Ehhez azonban szükséges a régiós közigazgatási centrum létrehozása. Addig is cél lehet, az hogy a különböző minisztériumoknál kezelt, területfejlesztési célt szolgáló pályázatok forrásainak egy része a régiós területfejlesztési tanácsokhoz kerüljön.

A régiós szintre kerülő térségfejlesztési alapok elosztásánál a mainál nagyobb szerepet és támogatást kap a kistérségi területfejlesztés. A kistérségi területfejlesztés célja azonban nem az egyes települések, hanem az egymással közös gazdasági, infrastrukturális, közigazgatási kapcsolatban lévő térségek felzárkóztatása a régióon belül, illetve az országos szinthez. Egy-egy településen túlnyúló fejlesztések koordinálása és finanszírozása a területfejlesztési társulások régióon belüli célja. Éppen ezért

biztosítani kell egy-egy település költségvetésében a források között olyan keretet, amely a település fejlesztés és rendezés céljaira használhatók.

A kistérség területfejlesztési forrásszerkezete saját erőre és területfejlesztési társulások közös erejére, a régió keretére támaszkodik. A régió keretében a kistérség területfejlesztési céljaira fedezetet kell biztosítani, a fedezet egyrészt a kiegyenlítést, másrészt egyéb fejlesztési lehetőséget biztosítson a térséghez tartozó önkormányzatok részére. Nem célszerű a kiegyenlítést a fejlettebb települések hátrányára megoldani.

A többcélú kistérségi társulások létrejöttével kérdés és megfontolás tárgya lett a munkaszervezet feladatainak ellátási formája. A többcélú kistérségi társulás székhely szerinti önkormányzatának hivatali szervezete, vagy önálló munkaszervezet kialakítása a célszerű. Akárhogyan alakul ki a szervezet részére biztosítani kell a térségi feladatok ellátásához szükséges többletkiadások fedezetét. Többletkiadást jelent:

- Ágazati fejlesztések szervezése, területfejlesztés.
- Társulások működtetése.
- Saját szervezésben, vagy intézményrendszerben ellátott feladatok bonyolítása.
- A társulási tanács kiszolgálása.
- Kistérségi információs rendszer működtetése.
- Területfejlesztési társulás döntéseinek előkészítése.
- Kapcsolattartás az önkormányzatokkal.
- Titkársági teendők ellátása.
- Pályázatfigyelés és menedzselés.
- Kistérségi területfejlesztési koncepció kidolgozása.
- Program koordináció.
- Lehetséges igazgatási többletfeladatok, intézményirányítási többletfeladatok.

Mindezek kiegészülnek a társulások szervezésével, fenntartásával amennyiben ezek igazgatási irányítási feladatát az önkormányzat látja el. Többletkiadás jelentkezhet a térségfejlesztéssel kapcsolatos pályázatok készítése, fejlesztések bonyolítása, információszolgáltatás a régió és a települések részére. A kistérség székhely szerinti önkormányzatnál külön munkaszervezetet (munkacsoportot) kell létrehozni a többletfeladatok ellátására.

A külön munkaszervezet finanszírozását az önkormányzati szabályozó rendszeren belül az önkormányzati differenciált feladatellátás elvéből kiindulva normatív alapon többlet állami támogatással kell megoldani, így biztosítva a többlet kiadások fedezetét. Az állami támogatást differenciáltan kell megállapítani.

A finanszírozási alapja lehet a kistérség lakosság száma és a kistérségi önkormányzatok közösen ellátott feladatainak költségvetési nagyságrendje alapján képzett kombinált mutató. A többletkiadás elsősorban létszám és személyi jellegű kifizetések fedezetére szolgál.

A polgármesteri hivatalon kívül létrehozott **önálló munkaszervezet** finanszírozása a társulásban részt vett önkormányzatok közös kötelezettsége. A hozzájárulás

mértékére a lakosság száma, az ellátott feladatok mutatószámai stb. adhatnak orientációt. Központi forrást a normatív támogatási rendszeren keresztül indokolt addig biztosítani, amíg az önkormányzati szabályozás alapjai nem változnak. A megjelent kormányrendelet a többcélú kistérségi társulások normatív finanszírozási rendszerében erre a célra keretet nem biztosít. A társult önkormányzatokra bízva, hogy a többlettámogatás következtében felszabaduló forrásokat hogyan használja fel. Mivel az alapnormatívák költségvetési hozzájárulása forrás szabályozás elvén működik, míg a többcélú kistérségi társulások támogatása kötött felhasználású, így a társult önkormányzatoknak kell gondoskodni a működési kiadások többletéről, átcsoportosításokról, hogy az év végi elszámolások felülvizsgálata során bizonyítható legyen a normatív támogatás célszerű felhasználása.

A többcélú kistérségi társuláson kívül maradt önkormányzatok támogatási rendszere

Az önkormányzati pénzügyi szabályozási rendszer mai formája szerint továbbra is a kialakult normatív támogatási rendszer alapján kapják a központi támogatást, és hozzájárulást. Természetesen az ösztönző támogatás lehetőségét a szervezés a társulás létrehozására fenn kell tartani. Hasonlóan az alap normatíva igénybevételére lehet jogosult a társult önkormányzat azoknál a feladatoknál, ahol még nem jött létre társulás és a feladatot önállóan látja el.

A kistérség vagyoni háttere

A tanulmány eddig csak a kistérség szabályozott, illetve pályázat útján elnyerhető forrás rendszerrel foglalkozott. A kistérség működési és fejlesztési feladatainak ellátása során nem nélkülözheti a **vagyoni hátteret** a források közül a vagyon fedezethez kapcsolódó hitelt és egyéb olyan pénzügyi műveletek gyakorlását, amely a vagyonhoz kötődik.

Kistérségi csoportosulásban a vagyon az **önkormányzatok tulajdonában** van. Az Ötv. szerint a vagyon felett az önkormányzat képviselő testülete rendelkezik. A vagyon hasznosításának az értékesítésen kívüli módja a vállalkozásokban és társulásokban történő hasznosítás. A **vállalkozásban** történő hasznosítás során az önkormányzat tulajdonából a gazdasági társaság (kft, részvénytársaság) tulajdonába kerül a vagyon (apport), melynek hasznán a társaság szabályai szerint osztoznak. A helyi önkormányzat **társulásba** bevitt vagyonát a társuló helyi önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani, a vagyonszaporulat a társult helyi önkormányzatok közös vagyona, és arra a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Vagyon a kistérségben vagy az önkormányzatok tulajdonában, vagy a gazdasági társaságok tulajdonában van. **Közös fejlesztésre**, beruházásra létrehozott társulás esetén hitel fedezetéül a társuló önkormányzatok **saját vagyona** jöhet számításba.

A hitel elbírálás során, a pénzügyintézetben múlik a vagyoni háttér megítélése. A társulás amennyiben jogi személy saját vagyonnal rendelkezhet, ami a hitelképességet megalapozhatja.

Önálló jogi személyiséggel nem rendelkező társulások vagyoni háttérét az önkormányzatnak kell biztosítani. Az önkormányzat hitelképes, és kezességet vállalhat. Az önkormányzati költségvetési szervezet azonban nem hitelképes és nem is vállalhat kezességet. **Ezért a közös fenntartású intézmények fejlesztéséhez szükséges hitelt** az önkormányzatok vehetik fel és fedezetül a saját vagyoni háttérük, szolgál. Az önkormányzatok egymásközi megállapodása ettől eltérhet a gesztor önkormányzatra átruházott jogok biztosítása mellett.

A tanulmányhoz csatolt mellékletek arra szolgálnak, hogy előkészítsenek egy részletesebb elemzést egyes régiók kistérségi területeinek ellátottsága és forrás adottságainak vizsgálatához. A mellékletekben találmra kiválasztott kistérségek fejlettebb és kevésbé fejlett térségek adottságait tükrözik. A kiválasztott kistérségekben a bevétel összetételében tükröződő különbség nem minden esetben jelenik meg az intézményhálózatban. Amit a saját források nem biztosítanak, azt egy elmaradt térségi pótlékolás (lásd. Ózd kistérsége) az állami támogatásban pótolja, és máris hasonló az egyes intézményi ellátottsági mutatók nagyságrendje. Részletesebb elemzést a tanulmány folytatásában adok közre.

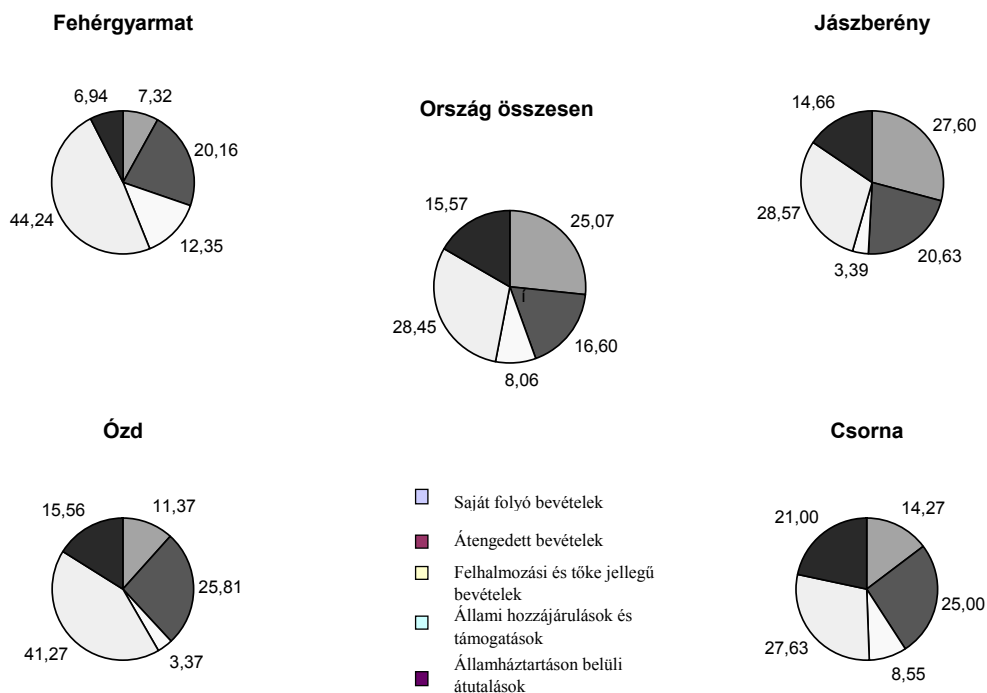
Az egységes önkormányzati finanszírozási rendszer korszerűsítése összefoglalva az alábbiakat jelenti:

- A saját bevételek súlyának növelése.
- A központi adóbevételekből való részesedés újra szabályozása
- Az állami támogatás arányának csökkentése, a normatív támogatások és hozzájárulások jogcím alapjainak jelentős mérséklése. A jelenlegi feladat finanszírozást teljes körű forrásszabályozással kell felváltani.
- A területfejlesztés és intézményi társulások a többcélú kistérségi társulás forrás szabályozásában nyerjenek többletforrást. Az általános alapszabályok pótlékolása.
- A kistérség többlet feladatainak finanszírozása normatív alapon kerüljön az állami támogatásba.

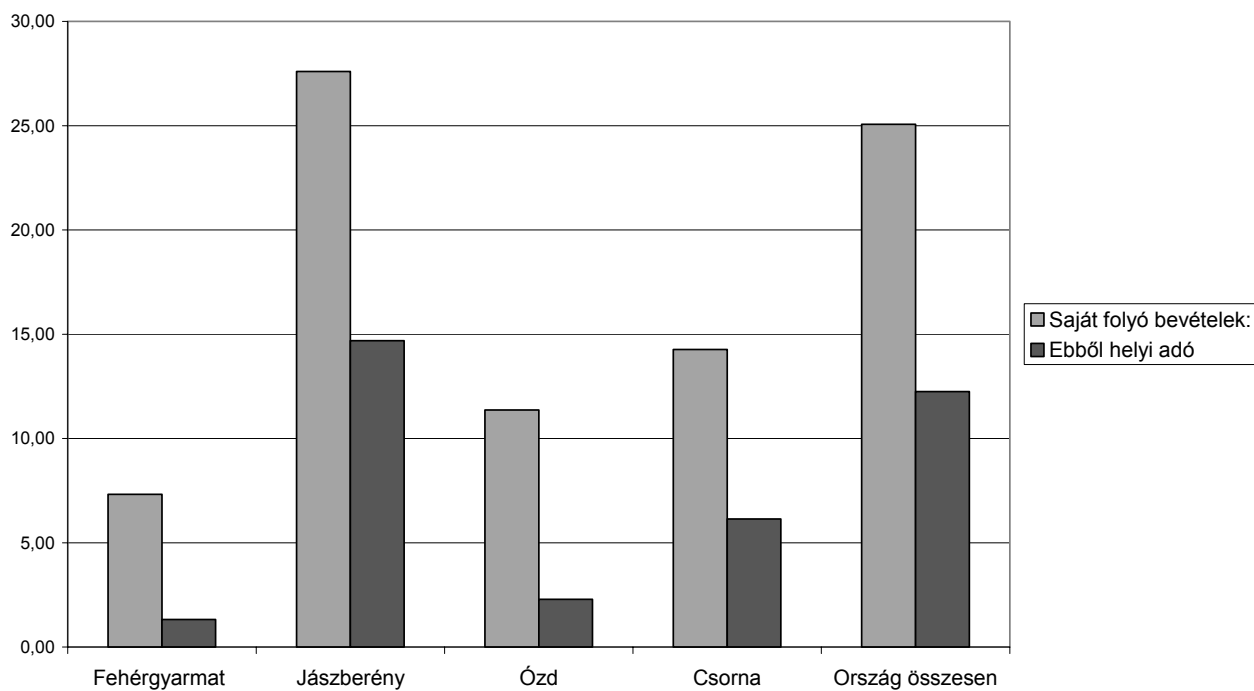
Mellékletjegyzék

- | | |
|--------------------|--|
| 1. sz. melléklet: | Kistérségi mérleg bevételek alakulása 2003. évben |
| 2. sz. melléklet: | Helyi adó és a saját bevételek aránya 2003. évben |
| 3. sz. melléklet: | Saját folyó bevételek 2003. évben |
| 4. sz. melléklet: | Átengedett bevételek 2003. évben |
| 5. sz. melléklet: | Felhalmozási és tőke jellegű bevételek 2003. évben |
| 6. sz. melléklet: | Állami hozzájárulások, támogatások 2003. évben |
| 7. sz. melléklet: | Kistérségi mérleg kiadások alakulása 2003. évben |
| 8. sz. melléklet: | Személyi juttatások kiadás 2003. évben |
| 9. sz. melléklet: | Dologi és egyéb folyó kiadások 2003. évben |
| 10. sz. melléklet: | Felhalmozási és tőke jellegű kiadások 2003. évben |

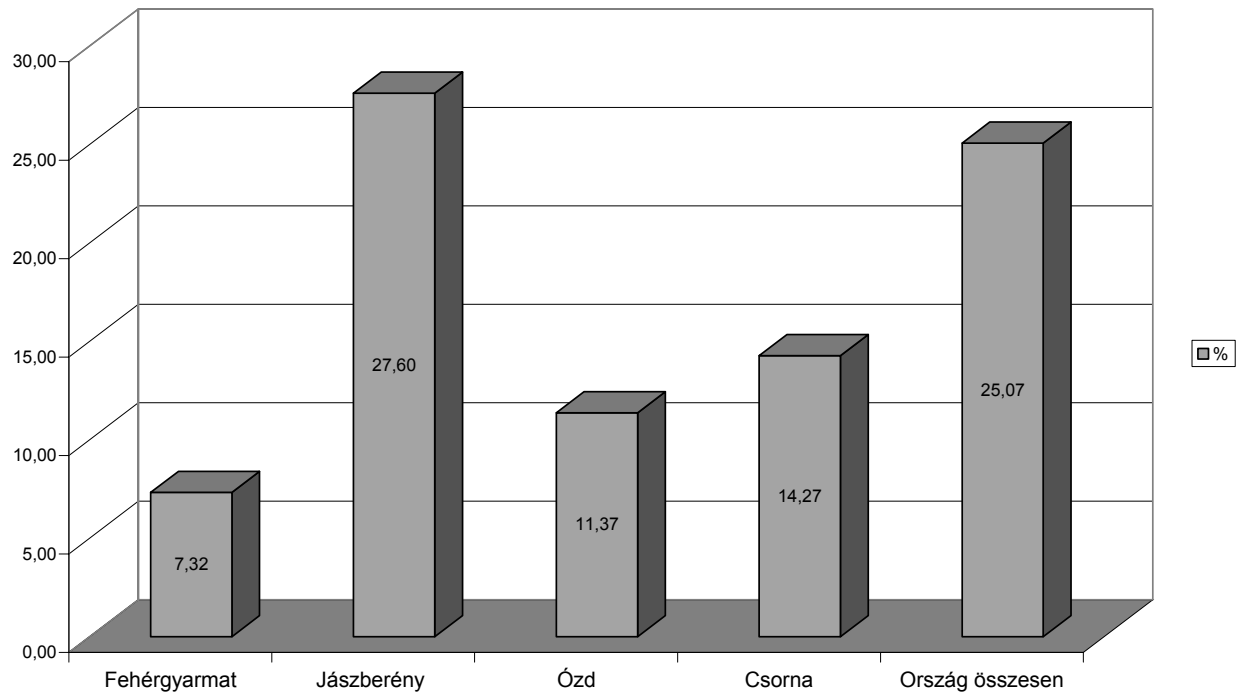
Kistérségi mérleg bevételek alakulása 2003 évben



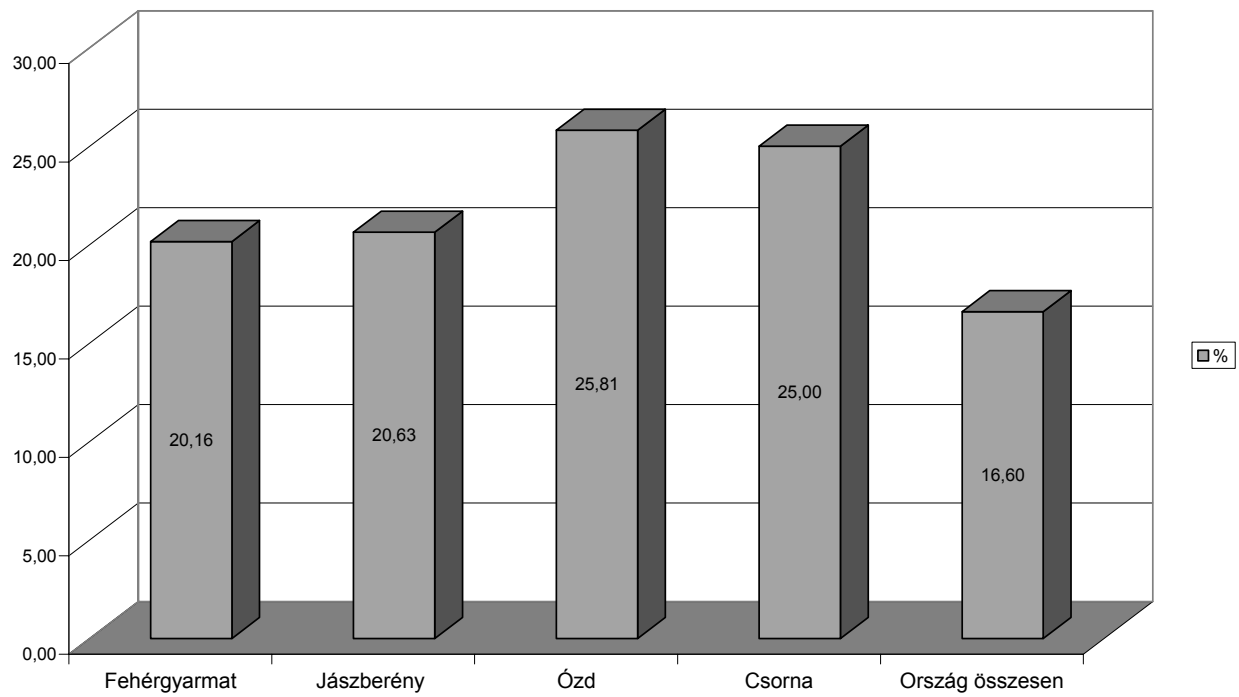
Helyi adó és a saját bevételek aránya 2003 évben



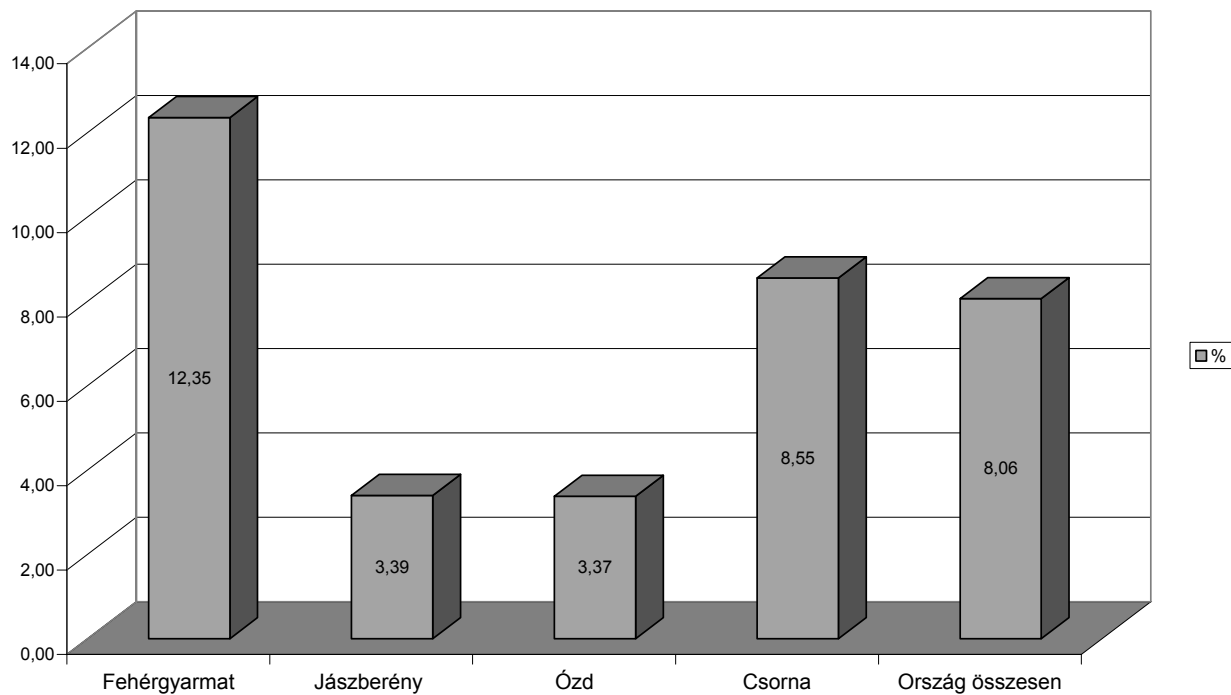
Saját folyó bevételek 2003 évben



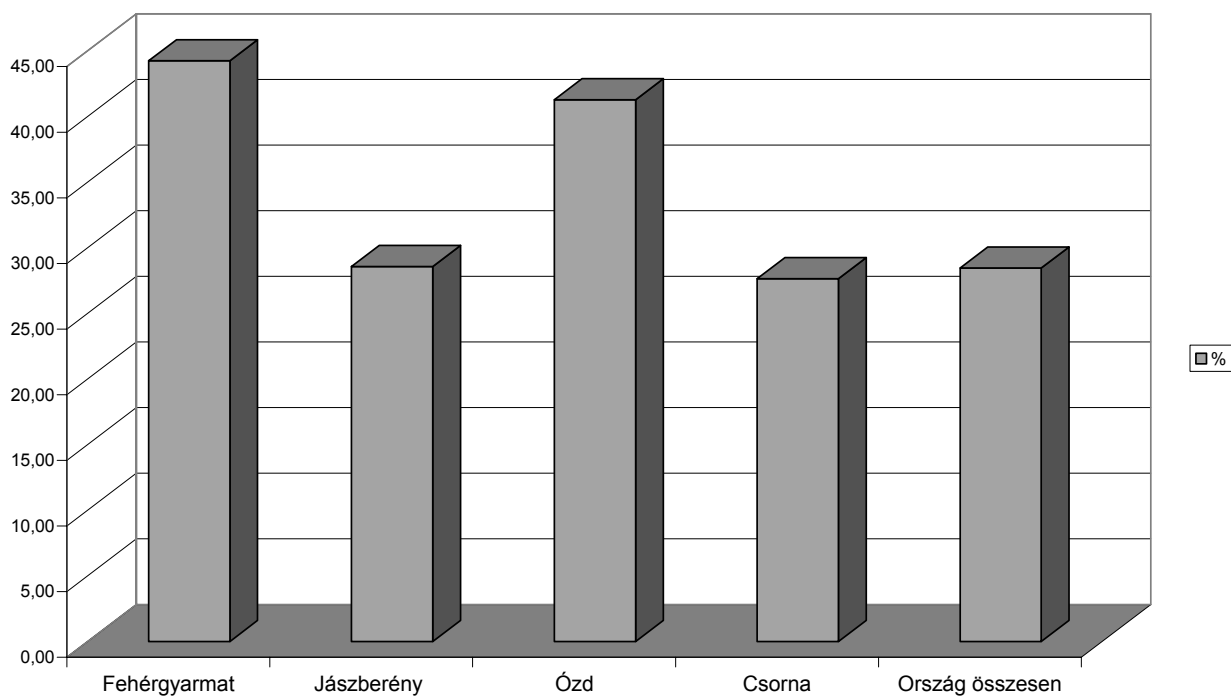
Átengedett bevételek 2003 évben



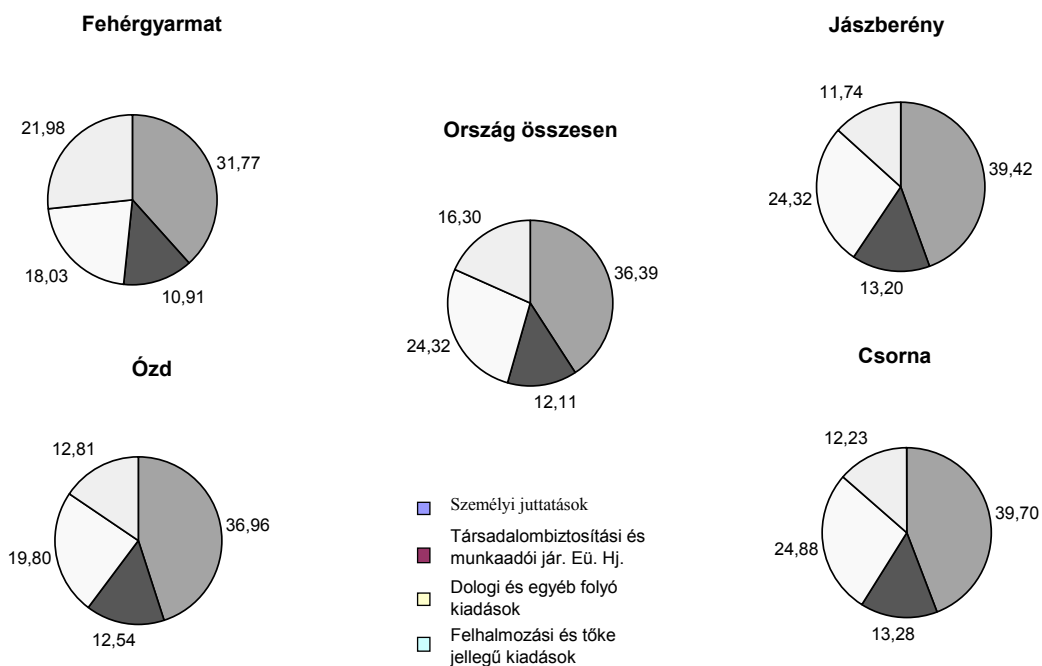
Felhalmozási és tőke jellegű bevételek 2003 évben



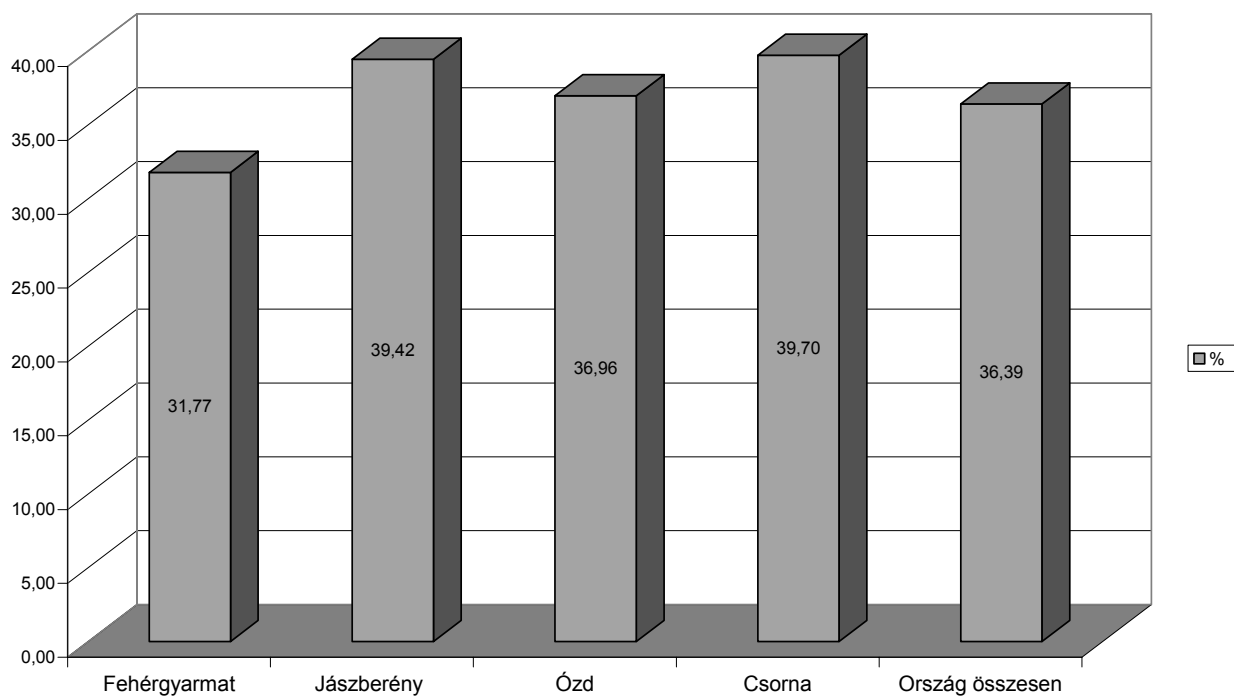
Állami hozzájárulások, támogatások 2003 évben



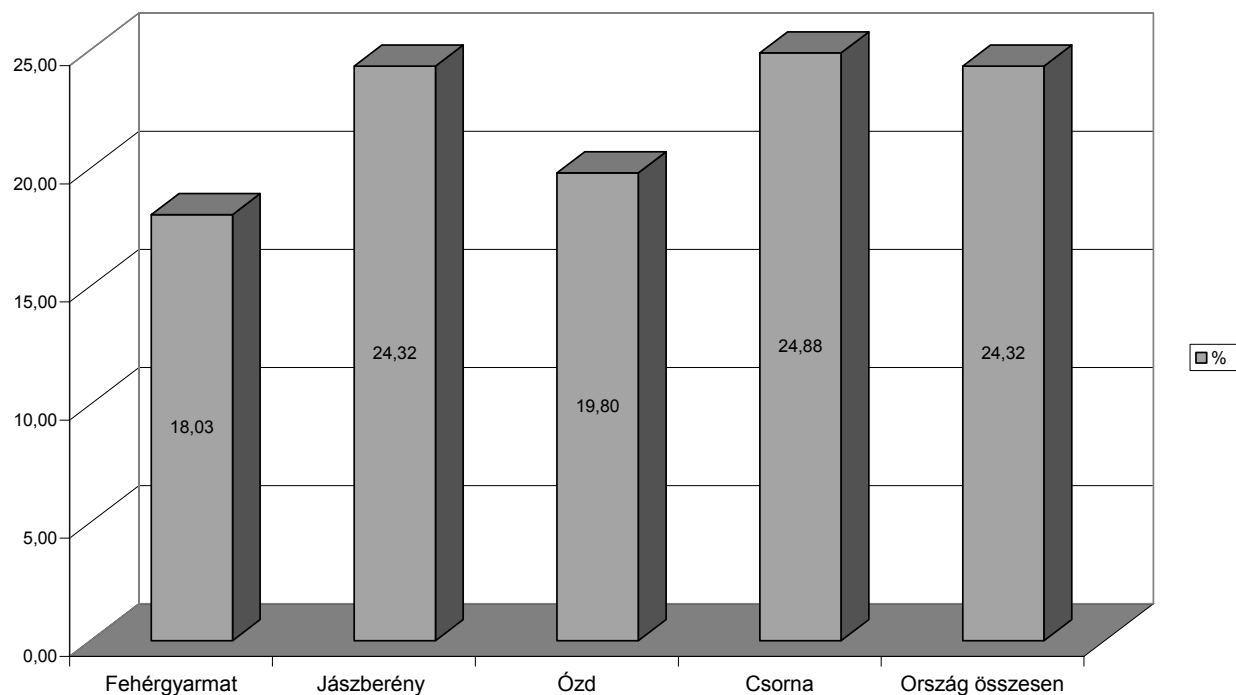
Kistérségi mérleg kiadások alakulása 2003 évben



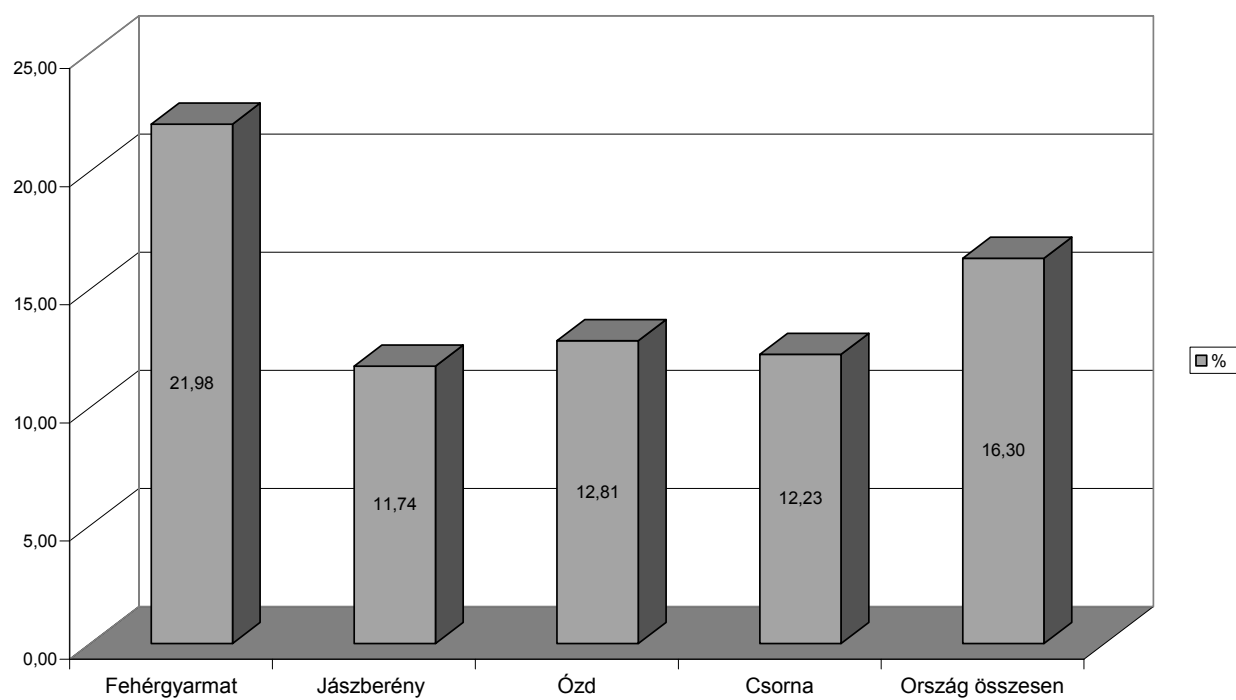
Személyi juttatások kiadás 2003 évben



Dologi és egyéb folyó kiadások 2003 évben



Felhalmozási és tőke jellegű kiadások 2003 évben



GONDOLATOK AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONGAZDÁLKODÁSÁNAK REFORMJÁRÓL

„Az a körülmény, hogy nem tudjuk mit akarunk, korlátlan lehetőséget biztosít számunkra a tervezésben”

A tanulmány az önkormányzati vagyongazdálkodás és finanszírozási rendszer összefüggéseit tárgyalja, rámutatva arra, hogy a szektor gazdálkodásának elemzői elhanyagolják a stock változók jelentőségét. Bemutatja, hogy a normatív állami támogatások azzal, hogy nem biztosítják az elhasználódott vagyon visszapótlásának forrásait, súlyos feszültségek felhalmozódásának forrása. A tanulmány állást foglal az üzemgazdasági szemléletű önkormányzati gazdálkodási rendszer létrehozásáért.

- ▷ BEVEZETÉS
- ▷ VISSZATEKINTÉS ÉS HELYZETÉRTÉKELÉS
- ▷ A TOVÁBBFEJLESZTÉS ÉS MEGÚJÍTÁS

1. Bevezetés

Az önkormányzatok gazdálkodási rendszerének mielőbbi megújítása egyike azoknak a sürgős – ám régóta időszerű – tennivalóknak, amellyel a legszélesebb politikai és szakmai közvélemény egyaránt egyetért. Napjainkra ennek halaszthatatlanságát markánsan fejezik ki az önkormányzatok gazdasági ellehetetlenülésének gyarapodó példái is. Az önkormányzati vagyongazdálkodás – úgy is, mint a széles értelemben vett gazdálkodás immanens része – legalább annyira korszerűsítésre szorul, mint a működtetésre irányuló gazdasági tevékenység.

Ezt az igényt számos tényező igazolja, amelyek abból a sajátos helyzetből adódó okokra vezethetők vissza, hogy az egész államháztartási rendszerre (de különösképpen az önkormányzati alrendszerre) egy sajátos arányeltolódás jellemző. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági, gazdálkodási tevékenységben jelentősen nagyobb figyelem (kapacitás, munkaerő, munkaidő, pénz stb.) irányul a folyamat (flow-) dimenzióra, mint a gazdaság állományi (stock-) vetületére. A kialakult helyzet – formailag és csupán az értékek nagyságrendjét vizsgálva is – ellentmondásos, mivel pl. az önkormányzatok

vagyon nagyobb és gyorsabban növekszik, mint az éves működési költségvetésük. Mindezekből következően az önkormányzati gazdálkodás reformjának végrehajtása során egyebek között értékelni kell azokat az okokat és összefüggéseket, amelyek a vagyongazdálkodás és a költségvetési gazdálkodás egymáshoz viszonyított eltérő fontosságához jelentőségéhez vezetett. (Ha egyáltalán itt valamiféle folyamatról van szó s nem az eredeti szándék megvalósulásáról...)

Ennek során megválaszolandó kérdések közé tartozik az, hogy a „folyamat-dimenzió” (a működtetés) látványos elsőbbségét – akár a felelős vagyongazdálkodás elvének sérelme árán is – a továbbiakban is fenn kell-e tartani. Pl. a vagyongazdálkodásra és gyarapításra csak a „maradék-elv” alapján használjuk – a szükségeshez képest jóval kisebb – erőforrásokat, vagy teremtsünk meg egy arányosabb, kiegyenlített gazdálkodási szisztémát, amelyben a vagyongazdálkodás jelentősége felértékelődik (legalább a költségvetési gazdálkodás szintjére). A kérdés – kis túlzással – úgy is megfogalmazható, hogy az önkormányzati gazdálkodás célrendszerében adunk-e nagyobb esélyt a jövőnek (a településfejlesztésnek) a jelenlegihez képest.

A vagyongazdálkodás jelentőségének felismerése és megteremtése során meg kell határozni, hogy mit jelent a felelős vagyongazdálkodás követelménye a tulajdonos önkormányzatokkal szemben. Meg tudnak-e felelni az önkormányzatok ezeknek a követelményeknek, s ha igen milyen feltételekkel (nyilvántartás, szabályozottság, érdekelttség). A tulajdonos felelős vagyongazdálkodása egyrészt az elvárható gondosság kikényszerítésével (a jogi szabályozás eszközével), másrészt az eddigieknél markánsabb tulajdonosi érdekelttség megteremtésével (saját hozamelvárások kialakítása és érvényre juttatása révén) alakítható ki.

Az önkormányzati vagyongazdálkodás eddigi gyakorlatában sem a jogi szabályozás sem a tulajdonosi érdekelttség nem kellően segítette a felelős vagyongazdálkodás kialakulását. Az önkormányzatok felelős gazdálkodását akadályozzák egyebek között, a vagyonyilvántartások hiányosságai; a helyi szabályozottság (vagyonkonceptió, vagyonrendelet stb.) formalitása és hiánya; az üzemgazdasági szemlélet (vagyonértékelés, pótlás és amortizáció) hiánya; valamint a tulajdonosi érdekek érvényesülése folyamatos ellenőrzésének, kontrollingjának hiányosságai. Mindezek alapján megkockáztatható az a megállapítás is, hogy az önkormányzatok leggyakrabban nem viselkednek „valódi” tulajdonosként, és ez csak részben magyarázható azzal, hogy a tulajdonuk sem valódi tulajdon, mivel vagyonuk túlnyomó részben forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes törzsvagyon.

A fentiek előrebocsátásával alapvető követelménynek tekinthető, hogy a vagyongazdálkodás megújításának érdekében kifejtendő javaslatoknak meg kell felelniük a költségvetési gazdálkodás általános reformelveinek, ugyanakkor az is elvárható, hogy a költségvetési gazdálkodás során a vagyongazdálkodás elvei határozottabban érvényesüljenek. Másképpen szólva ez azt jelenti, hogy meg kell teremteni a költségvetési gazdálkodáshoz viszonyítva az önkormányzati vagyongazdálkodás egyenrangúságát – az eddigi alárendelt helyzetének megszüntetésével. A vagyongazdálkodás megújításának ez a minimum követelménye, amely csupán látszólag egyszerű feladat,

mivel nem elég deklarálni az „egyenrangúságot”, hanem az egész gazdálkodási rendszer „filozófiáját”, alapvető szabályozási elveit kell újragondolni.

Ennek végrehajtásához azonban át kell tekinteni a jelenlegi szabályozás alapelveit, gyakorlatát és a problémáit egyaránt. Vagyis a visszatekintés és a helyzetértékelés nem spórolható meg a továbbfejlesztési javaslatok megfogalmazása előtt. Fel kell tární tehát, hogy miért így alakultak ki az önkormányzati vagyongazdálkodás keretfeltételei; ezek a szándékok megvalósultak-e a vagyongazdálkodás gyakorlatában (vagy a gyakorlat a szándékok ellenére másként alakult); elfogadhatóak-e a mai gazdasági környezet feltételei között a több mint egy évtizeddel ezelőtt megszabott keretfeltételek, vagy alapvető felülvizsgálatra szorulnak; szükséges-e az önkormányzati vagyon fő funkcióinak újraértelmezése, vagy maradnia kell a másodlagos, forráspótló, alárendelt, fajsúlytalan funkciójának?

Ehhez hasonló (és még sorolható) kérdések várnak válaszra, amelyek „költőinek” bizonyulnak, amennyiben a reform és a megújítás szándékát komolynak tekintjük. Ezek a kérdések akkor is felmerülnének, ha a közigazgatási rendszer változatlan maradna, s csupán (?) az önkormányzati pénzügyi szabályozó és gazdálkodási rendszer és benne a vagyongazdálkodás nagyon is időszerű megújításáról beszélünk (helyesebben szólva végre nem csupán „beszelnénk”). Mint köztudott azonban a közigazgatási reform véghezvitele elhatározott kormányzati szándék, amelynek a finanszírozási rendszer megújítása mellett két lényeges területe van: a kistérségi igazgatási és területfejlesztési rendszer kialakítása illetve a regionális önkormányzati szint létrehozása.

A korszerűsítési program három területe számtalan vonatkozásban szoros összefüggést követel, azonban ezek között is nagyon lényeges kérdés az új szintek feladat-ellátási, hatásköri kompetenciáinak és az ehhez kapcsolódó gazdálkodási és tulajdonosi feltételeknek, pozícióknak a kialakítása. Ezen új szinteket gazdasági erőforrásokkal: bevételekkel és vagyonnal kell ellátni. A fő kérdés az, hogy honnan származhatnak ezek az erőforrások? Mivel új bevételi források (elvonások!) illetve forrásátengedések adminisztratív módon létesíthetők, ez egyszerűbb megoldásnak tűnik, azonban a vagyonhoz juttatás csak a meglévő tulajdonosi viszonyok változtatásával önkéntes lemondással, vagy vagyonelvonással történhet (az állam vagy az önkormányzatok rovására). Ezek a kérdések a reform „kemény” (alkotmányos) korlátjai közé tartoznak, amelyek megoldására elképzeléseket kell felvázolni az előkészítés során.

2. Visszatekintés és helyzetértékelés

Az önkormányzati tulajdon fogalmi és jogi rehabilitációját (bár egyik sem sikerült tökéletesen) a politikai rendszerváltoztatás eredményezte. Igaz ugyanakkor az is, hogy ez nem egy csapásra, hanem egy folyamat eredményeként ment végbe, amelynek voltak intenzív nagy jelentőségű deklarációs szakaszai és kevésbé látványos mozzanatai is, és még napjainkban is tart. Rehabilitációról azért beszélhetünk, mert

az újraszabályozást megelőzően mintegy negyven éven át az önkormányzati vagyon fogalma jogilag nem létezett csupán történelmi kategória volt. Ez a körülmény azért fontos, mert a szakmai és közéleti tudatban – empirikus tapasztalatok híján – nem tudtak mit kezdeni ezzel a fogalommal, illetve jogi státusszal. (Jellemző módon a tulajdonosi jogosítványokat azonosították a kezelői joggal, a tulajdonjogot pedig „átcímkezett” kezelői jogként fogták fel.)

Az önkormányzatok, mint újdonsült tulajdonosok nem rendelkeztek semmilyen tapasztalattal, gyakorlattal vagy követendő példával ahhoz, hogy tulajdonosi szerepüket betöltsék, illetve felelős vagyongazdálkodási gyakorlatot folytassanak. Az önkormányzatok erre az újszerűnek méltán mondható feladatra egyáltalán nem voltak felkészülve (és felkészítve sem). Tekintve, hogy az önkormányzati vagyonnak a deklaráció időszakában inkább csak szimbolikus jelentősége volt – mint az önkormányzatok gazdasági önállósága egyik tényezőjének – mintsem, hogy tényleges és valóságos gazdasági erőforrásként lehetett volna számításba venni. (Természetesen az önkormányzatok a frissen szerzett vagyonuk erőforrás-jellegét gyorsan felismerték, amikor annak „pénzre válthatóságáról” – a költségvetési hiányok pótlásának lehetőségéről – meggyőződtek.)

Melyek voltak az önkormányzati tulajdon lényegi jellemzői a kialakítás időszakában, amelyek a későbbiekben – sőt máig hatóan – keretfeltételeket szabtak a tulajdonosi vagyongazdálkodásnak? E kérdés amiatt is fontos, hogy eldöntsük; vajon a vagyongazdálkodási gyakorlat mai anomáliái a kialakított rendszerből adódnak vagy a tulajdonos rovására írható mulasztásokból. (Pl.: tapasztalatlanság, koncepciótlanság, felelős tulajdonosi viselkedés hiánya, stb.)

2.1. Hogyan jutottak vagyonhoz az önkormányzatok? (A vagyon történelmi juss, vagy a demokratikus átalakulás egyik eszköze?)

A társadalmi változások második világháborút követő első éveiben még létezett (sőt az ország első alkotmánya ezt deklarálta is) az önkormányzati tulajdon, mint „közületi tulajdon”. Ezt a városi, községi „közületi” tulajdont, mint önálló tulajdoni kategóriát 1950-ben – jellemző módon – egy minisztertanácsi rendelet (!) szüntette meg, amikor kimondta, hogy „a közületi ingatlanok az állam tulajdonában állnak”. Ezzel a döntéssel lényegében kialakult, illetve legitimációt kapott az u.n. „szocialista társadalmi tulajdon” közismert két formája: az állami (össznépi) tulajdon, valamint a szövetkezeti (csoport) tulajdon. (A „közületi” tulajdon sorsa egy időre megpecsételődött, annak ellenére, hogy az alkotmány közvetve nem zárta ki annak létét; „a Magyar Népköztársaság fejleszti és védi a társadalmi tulajdon minden (sic) formáját!”). Az önkormányzati tulajdon valódi deklarációja – létrejöttének elismerése – tehát lehetőségének formális elismerése csak az 1989. évi majd az 1990. évi alkotmánymódosításokkal történt meg. Az első alkalommal az alkotmány „elismeri” az önkormányzatok tulajdonjogának létrejöttét, majd azt követően kimondta, hogy az állam „tiszteltben tartja” az önkormányzatok tulajdonát.

A két alkotmánymódosítás szóhasználata több mint figyelemre méltó, hiszen mindkét esetben már létező önkormányzati (pontosabban: tanács!) tulajdont kellett utólag (!) „elismerni”, illetve „tisztelőben tartani”. Az átalakulási törvény (1989. évi XIII. tv. a gazdálkodó szervezetek és a gazdasági társaságok átalakulásáról) ugyanis már 1989. július 1-i hatállyal lehetővé tette, hogy az átalakuló vállalt vagyონmérlegében szereplő belterületi föld értékének megfelelő üzletrész (részvény) a föld fekvése szerinti (tanácsot), önkormányzatot illeti meg. Az alkotmánymódosítások tehát egyrészt utólagos legitimációt adtak egy már létező önkormányzati vagyonelemnek, másrészt megteremtették – egyelőre csupán mintegy elvi – lehetőségét annak, hogy az önkormányzatok vagyont szerezzenek (mivel azt úgy mond az állam „tisztelőben fogja tartani”).

A kodifikációs folyamat következő állomása az önkormányzati törvény volt, amelynek politikailag történelmi jelentőségét elsősorban az autonóm helyi önkormányzatok megalakítása adta, s csupán mintegy mellékesen (valamilyen apropó folytán csupán a záró rendelkezések között!) rendelkezett az önkormányzatok részére átadandó vagyon kérdéseiről. Az önkormányzati törvény (a vagyoni kérdéseknek, formailag, a jelentőségükhöz mérten nem elég méltó szabályozása ellenére) az önkormányzatok önállóságának, függetlenségének (gazdasági, vagyoni) megalapozása érdekében is nagy jelentőségű volt, mivel egyrészt azonnal, „a törvény erejénél fogva” jelentős állami vagyont juttatott az önkormányzatoknak, másrészt kijelölte azt a – szintén jelentős – vagyoni kört, amelyet a továbbiakban (külön törvényekben) szintén át kell adni az önkormányzatok tulajdonába. Ebből az is kiderült, hogy az önkormányzatok nem egyszeri aktussal jutnak tulajdonukhoz, hanem egy hosszabb törvényalkotó folyamat eredményeként, több szakaszban. E törvények sorában az önkormányzati törvényt az önkormányzati vagyontörvény követte 1991-ben, amely több kérdést tisztázni óhajtott a vagyonhoz juttatással kapcsolatban. E kérdések egy részét az önkormányzati törvény nyitva hagyta, másik részét későbbi – végrehajtó típusú – törvények döntésére bízta, ezen felül elvégezte a vagyon átadás – átvétellel kapcsolatos eljárási rend szabályozását és a szükséges jogszabály módosításokat. A törvény-előkészítő munka során – s végül az elfogadással dőlt el egyebek között az a kérdés, hogy az önkormányzatok csak nagyon szűk körben kaptak vállalkozói vagyont.

Ennek szellemében:

- annak az állami tulajdonban lévő vagyonnak az átadására törekszik, amely az önkormányzatok közszolgáltatási funkcióinak ellátását biztosítja;
- alapvetően csak a megszűnt tanácsok érdekeltségi körébe tartozó állami vagyonról rendelkezik, és csak kivételesen von el más állami szerv kezelésében lévő állami vagyont;
- a tulajdonos önkormányzat kijelölésénél azt veszi figyelembe, hogy az általa gyakorolt feladatok illetve azok anyagi (vagyoni) feltételei összhangban legyenek;

- az önkormányzat részére csak a beépítetlen belterületi földek tulajdonjogát adja át, korlátozva az önkormányzatokat potenciális tulajdonosi jogosítványaik gyakorlásában.

A vagyontörvény elfogadásával tehát egyértelműen eldőlt az a kérdés, hogy vállalkozó típusú vagy közszolgáltató típusú önkormányzatokat kívánt-e létrehozni az önkormányzati törvény.

Az önkormányzatok vagyonhoz juttatása – azon túl, hogy a demokratikus átalakulás lényeges mozzanata volt – elsősorban szimbolikus jelentőségű történelmi mozzanat volt, amely a gazdasági önállóságukat volt hivatott megjeleníteni. A vagyonhoz jutás eufórikus hangulatában másodrendű kérdés volt annak vizsgálata, hogy felkészültek-e az önkormányzatok e jelentős volumenű vagyon fogadására, kezelésére, illetve megfelelő állapotú és struktúrájú vagyontárgyak tulajdonához jutottak-e az ellátási kötelezettségeikhez viszonyítva.

2.2. Mit kezdtek vagyonukkal az önkormányzatok? (Milyen szerepet töltött be az önkormányzati vagyon a feladatellátásban?)

Az önkormányzati vagyon struktúrájának kialakítása alapvetően igazodott az állami feladatok lebontásához. Az állam az önkormányzatokra bízott feladatok ellátásának vagyoni alapjait engedte át az önkormányzatok tulajdonába. Ez a vagyoni kör úgy szólnán semmiben sem különbözött a korábban – tanácsként – általuk kezelt vagyontárgyaktól, mint ahogy az önkormányzatok feladatköre is csaknem azonos volt a korábbi tanácsai feladatokkal. A lényeges különbség abból adódott, hogy míg az előző szabályozási rendszerben az indokolt kiadásokat az állam fedezte (kiadás-orientált szabályozás), addig az új rendszerben – amelyet bevétel-orientáltnak nevezünk – nincs az indokolt kiadásoknak garantált fedezete.

Ez a szabályozói filozófia-váltás általában az önkormányzati szabályozás változtatásának pozitív hivatkozása szokott lenni, ami helyénvaló minősítés is abban az esetben, ha az állami források az állami feladatok fedezetét biztosítják. A pozitív minősítés azonban megváltozik akkor, ha az állami feladatok fedezetét a vagyonértékesítés forrásaiból lehet csak biztosítani, mivel a feladatellátáshoz az állam kevés forrást ad. Az állami feladatok önkormányzati ellátásának ez az egyik problematikája, amely végső soron a vagyon feléléséhez vezet.

Az állami vagyonjuttatás – feltehetően az eredeti szándékoktól eltérően – a szűkös működési költségvetési források miatt sajátos értelmet nyert: a megszerzett vagyon értéke működtetési kiadások „forrástartalékává” degradálódott.

Ennek kialakulásában a rendszer hiányosságaiból eredő okok éppúgy jelen voltak, mint a gazdálkodás gyengeségeiből adódóak:

- a.) a fedezet nélküli állami feladatátadások;
- b.) a gazdálkodás során a „gyengébb ellenállás” irányába mozdulás („kényelme”);

- c.) a vagyon megőrzésére, gyarapítására készítő központi és helyi szabályozások, megkötések hiánya;
- d.) a vagyongazdálkodási tapasztalatok hiánya, jelentőségének alábecsülése;
- e.) a hosszútávú gondolkodás, az előrelátó, tervszerű cselekvés igényének hiánya (a fejlesztési, vagyongyarapítási célú kiadások maradék-elv alapján történő teljesítése).

ad a.) Az önkormányzati törvény szerint az önkormányzatok számára kötelező feladat- és hatáskör úgy állapítható meg, hogy egyidejűleg biztosítani kell az ahhoz szükséges anyagi feltételeket (a költségvetési hozzájárulást!). Az elmúlt években példák sorával igazolható, hogy az önkormányzatok számára a feladatok megállapítása a források egyidejű biztosítása nélkül (vagy részbeni biztosításával) történt meg. Az új kötelező feladat ellátásához szükséges forrásokat az önkormányzatok saját erőből – pl. a vagyonuk hasznosításából, eladásából származó forrásokból – kénytelenek előteremteni.

ad b.) Az önkormányzatok számára gazdasági gondjaik (forráshiányuk) kezelésére két megoldás kínálkozik. Egyrészt a bevételek növelése új források feltárásával, amelyek közül a legkézenfekvőbb megoldásnak a vagyonhasznosítási – értékesítési – többletbevételek elérése látszik. Másrészt a kiadások indokoltságának felülvizsgálata, a nem gazdaságosan működtethető ellátó kapacitások megszüntetése, s így a kiadási szükségletek csökkentése. A döntési helyzetek többségében – legalábbis, amíg mobilizálható vagyon áll rendelkezésre – a választás a „gyengébb ellenállás” irányába nyilvánul meg. Vagyis a gazdálkodás takarékosabbá, észszerűbbé tétele (átszervezés, kapacitás megszüntetés) helyett, a politikailag jóval egyszerűbb – az előzőnél sokkal kényelmesebb, de ugyanakkor csak rövidtávra szóló és egyszeri – megoldást választják: a mobilizálható vagyon értékesítését. Az éves önkormányzati költségvetést készítő szakemberek rendszeres példákkal tudják igazolni azt a gyakorlatot, amely szerint a bevételi oldal „puffer” tényezője az ingatlanvagyon értékesítéséből származó bevételek csoportja, amelynek megalapozott vagy megalapozatlan megtervezése mindig alkalmas az induló költségvetési hiány megszüntetésére. E gondolatkörben külön tanulmányt érdemelne annak feldolgozása, hogy az önkormányzatok, mit kezdtek azzal a jelentősnek mondható – valójában váratlan, előre nem kalkulált – vagyonnal, amely a gázköz-művek, privatizációja kapcsán utólagosan (az alkotmánybíróság döntésnek következtében) a tulajdonukba került. Félő, hogy a mintegy 65 milliárd forintnyi vagyon (államkötvényt) jelentő részét az önkormányzatok működési költségvetése „felélte”.

ad c.) Az önkormányzatok gazdálkodásának kereteit jogi feltételeit központi és helyi szabályok rögzítik, amelyek túlnyomó részben a költségvetési gazdálkodás szabályait, feltételeit is magukba foglalják, a vagyongazdálkodást csupán pe-

riferikusan érintik. Ez a körülmény egyrésztől lazább és szabadabb kereteket biztosít az önkormányzatok számára a vagyongazdálkodási döntéseik meghozatalában, másrésztől a megfontolt vagyongazdálkodási gyakorlat kialakításának, a vagyon megőrzésének a leghatékonyabb hasznosulásának és gyarapításának felelősségét a helyi önkormányzati döntésekre bízta. Kérdés, hogy az önkormányzatok – felismerve a feladat jelentőségét – megfelelőképpen alakították-e ki a vagyongazdálkodási gyakorlatukat. Egyebek között rendelkeznek-e (meghatároztak-e) olyan koncepcionális célokat (vagyonkoncepció!), amelyeket az operatív vagyongazdálkodási döntéseiknél követnek. A döntési kompetenciákat szabályozó helyi vagyongazdálkodási rendeletüket megalkották-e, illetve azok szolgálják-e a helyi koncepcionális vagyongazdálkodás megvalósítását. Mindezek a kérdések feltételezik, hogy az önkormányzatok már feltérképezték, regisztrálták a vagyonukat (vagyis elkészítették hiteles vagyonleltárukat). Sajnos az a valószínűbb, hogy a vagyonátadás kezdeti szakaszától máig tartóan az önkormányzatok nincsenek maradéktalanul ismeretében – és birtokában – az őket megillető vagyonnak. Ennek számtalan oka van, amelyek között a leglényegesebbek: a vagyonátadási jogszabályok bonyolultsága (értelmezésük különbségei, ellentmondásai), a korábbi kezelői nyilvántartások hiányosságai, a vagyont fogadó, illetve megszerző önkormányzatok szakmai felkészületlensége, az érdekeltség felismerésnek hiánya, az állami vagyon kezelőinek ellenérdekeltsége (az átadandó vagyon visszatar-tása), stb. Ezeket a megállapításokat igazolja például a vagyon átadás-átvételt üzleti szempontból kihasználó tanácsadó cégek – sokszor közbotrányhoz vezető – tevékenysége, a gázközmű vagyon kiadásának közismert története, vagy az a tény, hogy a vagyonátadást követő években az önkormányzatok nyilvántartott vagyona (a vagyongazdálkodási nyilvántartás bevezetése után) ug-rásszerűen megnőtt, pusztán amiatt, hogy a vagyonleltározás terén előrelépés történt.

ad d.) A vagyongazdálkodási tapasztalatok hiánya főleg a vagyon hasznosítása során mutatkozott meg, de a tulajdonosi pozíció jelentőségének fel nem ismerése már a vagyon megszerzése kapcsán is kimutatható volt, illetve folyamatosan hiányzik a vagyon értékének megőrzése, megújítása során is. A hiányzó vagyongazdálkodási tapasztalatokat az önkormányzatok a vagyontárgyak kezelésének, hasznosításnak vállalkozásba adásával igyekeztek pótolni (többkevesebb sikerrel). Ezek a vállalkozások azonban sok esetben a saját anyagi érdekeltségüknek megfelelően gazdálkodtak a vagyonnal, amely nem mindig esett egybe a tulajdonosi érdekekkel.

A vállalkozói és az ellátási érdekeltség eltéréséből adódó sajátos helyzetet szemlélteti az a példa, amelyben egy település a vállalkozói (tehát a piacképes) vagyonát egy saját alapítá-sú társaságba apportálta, míg a kommunális, városüzemeltetést biztosító (tehát nem forga-lomképes) vagyontárgyait egy másik társaságra bízta. A két társaság – noha mindegyik az önkormányzat vagyonát kezelte – természetesen eltérő eredményességgel működött:

Az előző társaság magas eredményszinten, nyereségesen dolgozott természetesen vezetői és alkalmazottjai – a könnyen teljesíthető üzleti és eredménycélok következtében – irreálisan magas jövedelmet értek el, de még így is – a magas költségszint ellenére is – jelentős adózás előtti nyereséget realizáltak. A társaság az adózás utáni nyereségen osztozkodott az egyedüli tulajdonossal (!) (mondván: a nyereség növelésében való érdekelttségét fenn kell tartani!). A tulajdonos önkormányzat az így „megszerzett” (adózás és osztozkodás utáni) osztalékot a másik társaságának támogatására használta (miután az nem volt elégséges) kiegészítve további nagy összegű támogatással. A második társaság ugyanis nagy összegű veszteséggel zárta volna az üzleti évét, mivel a közszolgáltatásra - és nem piaci célokra – szolgáló vagyonának a hozadéka jelentéktelen volt, az általános költségei pedig – a feladat jellegéből is adódóan – nem voltak csökkenthetők. (Természetesen a két társaság feleslegesen megduplázódott menedzsmentjének jövedelmi helyzete és egyéb működési színvonalbeli viszonyai között fényévnyi különbségek voltak – ugyanazon önkormányzat egyszemélyes tulajdonaként!)

Ez az általános tanulságokat is példázó (egyébként konkrét életből vett) helyzet úgy oldódott meg, hogy az önkormányzat, felülvizsgálva korábbi döntését egyetlen társasággá szervezte át ezeket a társaságokat, amelyeknek hatására megszűnt a városüzemelés közvetlen támogatási szükséglete (az ellátás színvonalának emelkedése mellett is), amelyet a megspórolt társasági adó, a megszüntetett szervezeti, személyi párhuzamosságok költségmegtakarítása, a különféle szinergikus hatások kihasználása tett lehetővé.

- ad e.) A hosszútávú – koncepcionális – gondolkodás iránti igény hiánya az önkormányzatok vagyongazdálkodásban a már említett tapasztalatlanságból, valamint a kényszerítő körülmények (pl.: előírások, kötelezések) hiányából egyaránt adódnak. A megfontolt, felelős vagyongazdálkodás igénye nem sok önkormányzatnál alakította ki a tervszerű, hosszabb távú koncepció mentén folytatott vagyonhasznosítási gyakorlatot. Ez az igény spontán módon akkor alakul ki, ha a forgalomképes vagyon vészesen fogyatkozni kezd. (Jellemző módon az önkormányzatok a vagyongazdálkodás fogalmába tartozónak többnyire csupán a vagyonértékesítést, esetleg bérbeadását érti, s a vagyon megőrzése, gyarapítása már legfeljebb költségvetési kategória.) A gyakorlatban semmi nem akadályozza meg az önkormányzatokat abban, hogy rövidtávú érdekeiknek megfelelően a vagyongazdálkodásukat az éves költségvetési politikájuk, céljaik alá rendeljék, s végső soron a mobilizálható vagyonukat „feléljék”. A költségvetési gazdálkodásból (és nem csupán az önkormányzatiból) hiányzik az „üzemgazdasági szemlélet”, vagyis annak igénye, hogy a közszolgáltatások árában az előállításukban résztvevő erőforrások – pl.: a tárgyasult vagyon – értékükön kalkulálhatók legyenek. Biztosítva ezáltal az elhasználódásuk arányában történő pótlásukat, állagmegóvásukat, amortizálódásuk arányában.

Erre a mai szabályozási rendszerben nincs mód, mivel a szolgáltatások ellenértéke nem viselné el az értékcsökkenési leírás beszámítását, vagyis a rendszer nem önfenntartó; működik, amíg a vagyontárgyak teljesen amortizálódnak (és még egy ideig azon túl is). Ha abból indulunk ki, hogy az állam az önkormányzatoktól azokat az államilag kötelezően biztosítandó közszolgáltatásokat „vásárolja meg”, amelyeket a saját állami ellátórendszerében kellene

előállítania, akkor le kell szögeznünk, hogy ez az „üzlet” az önkormányzatok számára „ráfizetéses”, amely – mint közismert – sokáig nem tartható fenn a csődbe jutás veszélye nélkül. A ráfizetés egyrészt abból adódik, hogy a szolgáltatás kacsán nyújtott támogatás nem tartalmazza annak teljes önköltségét (t.i. az értékcsökkenési leírás nélkül számolják); másrészt az ellenszolgáltatás (az állam által fizetett támogatások, átengedett források) nagysága még ezt az önköltséget sem fedezi).

Az önkormányzatok közszolgáltatást biztosító „veszteséges” gazdálkodásának önfenntartó jellege hosszú távon nem biztosítható, a vagyon elhasználódásával, az újraelőállítás és bővítés elmaradásával a rendszer előbb vagy utóbb össze fog omlani. A költségvetés „állományi-dimenziója” vissza kell, hogy kapja a rangját a „folyamat-dimenzió”-val szemben. A vagyongazdálkodási, fejlesztési tevékenység új alapokra helyezése sürgető feladat, amelyben új és már korábban kipróbált eszközöket és módszereket egyaránt be kell vezetni (pl.: az önálló fejlesztési és felújítási alap rendszerbe állítása, az értékcsökkenés elszámolhatósága, vagyonértékelések elvégzése, átfogó és tervszerű gazdálkodást megalapozó vagyontudat koncepció készítése stb.)

Az eltelt időszak önkormányzati vagyongazdálkodási gyakorlatának súlyos hiányossága volt a „konceptiótlanság”: a spontán, esetleges, rövidtávú érdekek mentén megszületett vagyontudati döntések sorozata, amelyekben a kezdeti tanácstalanság, a tapasztalatok hiánya, majd a forráspótlási kényszer, a hosszabb távú elképzelések hiánya egyaránt szerepet játszottak.

A hosszabb távú (legalább egy választási ciklusra érvényes) elképzeléseket minden önkormányzati testületnek – akár a középtávú gazdasági programja részeként is – meg kellett volna határoznia, amely alapidokumentuma lehetne minden operatív vagyongazdálkodási döntésnek, de különösképpen és legelsősorban a vagyongazdálkodás kereteit szabályozó helyi vagyontudatnak. (Szabályozási koncepció!)

2.3. Az önkormányzati tulajdon és a településfejlesztés (Nagyobb figyelem és erőforrás irányul-e a saját tulajdon fejlesztésére?)

Az egységes állami tulajdon lebontását az önálló önkormányzati tulajdon deklarációját, illetve tényleges kialakítását az önkormányzatok és lakosságuk élénk várakozása előzte meg. Egyes – túlzottan optimista – elképzelések szerint az önkormányzat, vagyonának vállalkozásokban történő hasznosítása révén, minden korábban felhalmozódott ellátási feszültségét fel tudja oldani és a település illetve a terület intenzív fejlődésnek indulhat. Ezeket a túlzó elképzeléseket nem kis részben alapozták meg az önkormányzati vagyon kialakításának lépési elképzelései (sőt az önkormányzati törvény első koncepciói), amelyek szerint az önkormányzatok jelentős vállalkozói vagyongazdálkodásba is jutottak volna. A látványos változások reményét – nem alaptalanul – a politikai légkör is táplálta. Az önkormányzatok – helyesebben: a helyi és területi ta-

nácsok – évtizedeken keresztül a központi államhatalom helyi közigazgatási szerveként működtek, hatásvégi szerepkört töltöttek be. Alapvetően az állami fejlesztési programok végrehajtására voltak hivatva, s csak másod-, vagy sokadsorban képviselték a helyi társadalom, a település és lakosságának érdekeit. A központi és a helyi érdekek ugyanakkor nem mindig estek egybe: a településfejlődés indokoltan szükséges konkrét irányai sok esetben nem feleltek meg az országos fejlesztési koncepcióknak. A konfliktusból (ha egyáltalán sor került ilyenre) általában nem a helyi érdekek kerültek ki győztesen. Emiatt a tanácsok viszonylag hosszú működése során sok olyan ellátási, fejlesztési feszültség halmozódott fel, amely irritálta az alulról szerveződött, s emiatt úgyszólván kizárólag a helyi, települési, lokális érdekeket megjelenítő önkormányzatokat.

Az új önkormányzatok örökölték meg az államilag fejlesztett és működtetett települési infrastruktúrát – a maga lepusztult, elavult állapotában. S ez a lakossági ellátás, a helyi gazdaság és magának a településnek a fejlesztése tekintetében egyaránt valódi tehertételként nehezedik rájuk. A lakossági alapszükségletek, a gazdasági vállalkozások, s így a település fejlődése feltételeit képező infrastrukturális elemek (közútak, utak, hírközlési és egyéb ellátó rendszerek) felhalmozott adósságait az új önkormányzatok próbálják meg törleszteni (e szándék sikerét nem ritkán legitimációs kérdésként is felfogva). Az önkormányzatok várakozásával ellentétben nem teremtődött meg minden feltétel ahhoz, hogy az infrastrukturális adósságokat a kívánt mértékben törleszteni tudják. Ezt az önkormányzatok jellegének, működésének és a vagyonának a törvényi szabályozása sem támasztotta alá maradéktalanul.

A várakozások ellenére – mint ismeretes – az önkormányzatok nem jutottak jelentős vállalkozói vagyonhoz („profit vagyonhoz”), mivel az önkormányzati törvény szelleme szerint alapvetően „szolgáltató” és nem „vállalkozó” típusú feladatokat kell ellátniuk. Az önkormányzati vállalkozások lehetőségét az önkormányzati törvény – és más törvény sem zárja ki, azonban kimondja egyrészt, hogy a vállalkozás a kötelező feladatok ellátását nem veszélyeztetheti, másrészt csak olyan vállalkozásokban vehet részt az önkormányzat, amelyben a felelőssége nem haladja meg a vagyoni hozzájárulásának mértékét. Ezek a vállalkozások tehát elsősorban az alapfeladatok elősegítését, javítását szolgálhatják, mintsem valódi haszon-orientált befektetések.

Az önkormányzati törvény az u.n. vagyontörvény valamint az azt követő törvények nemzetközi viszonylatban is példa nélkül álló vagyontömeghez juttatta az önkormányzatokat. A megszerzett vagyon jelentős többsége azonban a forgalomképtelen, ill. korlátozottan forgalomképes törzsvagyon körébe tartozik, amelyre a jó gazda – helyesebben egy jobb gazda – gondosságával és az addigiaknál lényegesen többet kellett volna költeni. A viszonylag szűkebb körű vállalkozó típusú vagyon – például a beépítetlen földek – csak jelentős ráfordításokkal elvégezhető közművesítéssel tehető gazdaságosan hasznosíthatóvá. Tehát a megszerzett vagyon jelentős hányada inkább ráfordításokat igényelt, mintsem mobilizálható forrást jelentene az önkormányzatok számára.

A vállalkozó típusú önkormányzat jellegének kialakításához tehát lényegesen több mobilizálható vállalkozói vagyont kellett volna az önkormányzatok tulajdonába

adni. Az ezzel ellentétes törvényalkotói szándékot a legmarkánsabban az önkormányzati törvény nyilvánította ki, amikor a külterületi földeket kivonta az átadandó vagyontárgyak köréből. Ezt követően a vagyontörvény további szűkítéseket érvényesített az átadható belterületi földek vonatkozásában, amikor csupán a beépítetlen földekre – ezen belül is különféle megszorító feltételekkel – teremtette meg az átadás lehetőségét.

Nem alaptalanul fogalmazódik meg a kérdés, hogy mit jelenthet a település fejlődése, fejlesztése szempontjából az, hogy az önkormányzatok jelentős tulajdon birtokosaivá váltak, ez mennyiben jelent új lehetőségeket az eddigiekhez viszonyítva? A településfejlődés és -fejlesztés a települési (városi) funkciók mennyiségi és minőségi bővülése, növekedése, a városodás és a városiasodás folyamatának előrehaladása. A funkció bővülése ugyanakkor minden esetben vagyongyarapodással jár együtt. Akár a városi ellátó hálózat extenzív bővítését, akár annak intenzív, minőségi fejlesztését hajtjuk végre. A kétféle fejlesztés leggyakrabban a vagyonszaporulat strukturális eltéréseiben is megfigyelhető. Pl.: egy oktatási vagy egészségügyi intézmény létesítése jellemzően az állóeszköz (épület) állomány növekedésével jár, az ellátás színvonalának javítása pedig leggyakrabban a technikai felszereltséget megtestesítő eszközök növekedését jelenti.

A vagyon gyarapításának terheit elvárható módon általában a tulajdonosnak kellene vállalnia. A rendszerváltás előtti időszakban a tanácsok a településük infrastrukturális ellátórendszerének csak kvázi tulajdonosai – vagyis kezelői - voltak. A tényleges tulajdonos az állam volt. A tulajdonosi kompetencia ugyanakkor gyakran nem esett egybe az ellátási kompetenciával, ill. az ellátási felelősség címzettjével. Ez utóbbi a legtöbb esetben a helyi tanács volt, legalábbis a lakosság ezt a felelősséget tőle kérte számon.

A rendszerváltás után az önkormányzatok számára a tervezési és a település fejlesztési önállóságot a tulajdonosi kompetenciájuk törvényi megteremtése alapozta meg, amelyhez egy szabadabb, formai kötöttségektől mentesebb gazdálkodás is társult. A településfejlesztés kompetencia rendszerében domináns elvként a tulajdonosi érdek jelenik meg, amelyet az ellátási felelősség egészít ki. A települési tulajdonnak, ill. a tulajdonosi viszonyoknak tehát fontos szerepe van a településfejlesztésben, így kézenfekvő az az elvárás is, hogy a történelmi léptékű önkormányzati tulajdoni reform a településfejlesztés reformját is eredményezze.

Az újfajta településfejlesztés esélyeinek áttekintése kétféle megközelítésben történhet. Egyrészt meg kell vizsgálni, hogy valóban megszabadulhatnak – e az önkormányzatok a korábbi determinációktól, központi orientációktól és direkt vagy indirekt megkötöttségektől, ill. ezek milyen mértékben befolyásolják autonóm településfejlesztési döntéseiket. Másrészt sorra kell venni azokat az új lehetőségeket, amelyeket a tulajdonosi státuszukból, ill. az önálló gazdálkodási feltételeikből a településfejlesztés érdekében mozgósíthatnak, annak reformértékű megújítása, eredményesebbé tétele során. A településfejlesztés jelenlegi feltételrendszerét még alapvetően határozzák meg azok a korlátok, amelyek az elmúlt évtizedekben az infrastruktúra fejlesztésének feltételeire jellemzőek voltak. Az infrastrukturális feladatok megoldá-

sához (fejlesztés és működtetés vonatkozásában egyaránt) a gazdaságpolitika, minden szándéka ellenére sem tudta biztosítani a szükséges anyagi eszközöket. Az állam a központi fejlesztési feladatok megoldásában nagy restanciákat és ehhez még a meglévő építmények, hálózatok ellátó rendszerek rendkívül leromlott műszaki állapotát hagyta örökölni az új tulajdonosoknak, az önkormányzatoknak. Az ellátási feladatok megoldásában – illetve megoldatlanságában – öröklött restanciákat az önkormányzatoknak kellene felszámolniuk úgy, hogy az ehhez szükséges erőforrásokat az „előző tulajdonos” nem bocsátja rendelkezésükre, sőt a saját (t.i. állami) tulajdon működésével összefüggő népszerűtlen és kényelmetlen feladatokat is az önkormányzatokra hárítja.

A településfejlesztés célrendszerében az autonóm döntési szabadságot az új formákban megjelenő régi orientációk befolyásolják. A céltámogatások és a címzett támogatások jelenlegi rendszere a korábbi célcsoportos beruházások direkt felhasználási kötöttségeire emlékeztetnek. Bár az új forrásszabályozás – a bevétel orientált tervezési rendszer – nem tartalmaz semmiféle megkötöttséget a felhasználások céljait illetően, az önkormányzatok a forráshiány pótlása érdekében kénytelenek a pótlólagos forrásokra pályázni. Miközben az önkormányzat (az adott szabályozási feltételek között) annyi bevételre tesz szert amennyire képes, a településfejlesztéshez szükséges erőforrásokat önmaga nem tudja előteremteni.

A saját források biztosításának egyetlen módja adódik, a határozott célra elnyerhető központi céltámogatások, amelyek feltételeit, céljait, az elnyerhető támogatások mértékét központilag szabályozzák. Az önkormányzatnak arról kell döntenie, hogy igénybe veszi-e a 20-80%-os mértékű céltámogatást olyan célok megvalósítására, amelyek jöllehet nem a legnagyobb ellátási feszültségeit oldják fel, vagy pedig a pályázat elnyeréséhez szükséges saját forrásait az által legszükségesebbnek tartott célok megvalósítására fordítja, lemondva ezzel a jelentős összegű állami pénzeszközök igénybevételéről.

E rendszer működésének logikája szerint az állam direkt orientációt teremt az önkormányzatok számára a településfejlesztés céljainak kijelölésére ill. megvalósítására. (S ez a hajdani központi fejlesztési programok megvalósításának gyakorlatára emlékeztet.) A településfejlesztés általános, országos célrendszere, programja ilyen módon nem a direkt költségek, hanem az anyagi ösztönzés eszközével kerül megvalósításra. Az állam által a céltámogatásokra fordítható források a költségvetés szempontjából nem pótlólagos eszközök, hanem mindenképpen az önkormányzatok támogatására szánt központi források, amelyek felhasználásához orientációkat, feltételeket kötnek. **Ilyen módon az állam a tulajdonos önkormányzat településfejlesztési döntéseibe a gazdasági ösztönzés eszközével avatkozik bele.**

A településfejlesztés kompetencia szintjének változása, amely a tulajdonos változásból megítélésem szerint egyenesen következik, olyan lehetőségeket teremt meg az önkormányzatok számára, hogy saját maguk határozzák meg és hajtják végre a településfejlesztési programjukat. Ez az eddigiekhez képest elsősorban a sajátos helyi feladatoknak a központi orientációk nélküli megvalósítását, a vagyonnal való gazdálkodás teljes szabadságát kell, hogy jelentse számukra. A szabad döntési kompetencia

a fejlesztések tekintetében természetesen annyit ér, amennyit meg lehet valósítani belőle. A településfejlesztés pedig költségigényes tevékenység, amelyre az eddigiekre nagyobb erőforrásokat az állam nem valószínű, hogy tudna áldozni (esetleg nem is akar, mivel már nem a saját vagyonát gyarapítja ezzel). Az EU-s pályázati lehetőségek azonban kényszerítő erővel hatnak, mivel az önkormányzatok abszorpciók képessége állami segítség nélkül nem teremthető meg. Az önkormányzatok az állami pénzek ill. az uniós strukturális alapokból elnyerhető támogatások kiegészítéséhez szükséges saját forrásaikat a vagyonuk hasznosításával ill. pótlólagos bevételek (pl. új helyi adók kivetése) vagy a kiadások megtakarítása révén tudják előteremteni. Ez azonban önmagában nem biztos, hogy elégséges forrást fog jelenteni. Valódi áttörést nem lehet az eddigi erőforrásokból, az eddigi módszerekkel elérni a településfejlesztésben és a településgazdálkodásban sem. A fejlesztés felgyorsítása érdekében ezért új erőforrások feltárására és új közreműködők bevonására lesz szükség.

Az új jövedelemtulajdonosokat – az uniós tagságból adódó lehetőségeken túlmenően – a különféle vállalkozások, alapítványok, befektető tőketulajdonosok és a lakosság körében kell felkutatni. A településgazdaság privatizálható ellátórendszereinek átalakítása, pl. a közüzemi és a kommunális vállalatok gazdasági társasággá alakítása révén (a rentabilitást biztosító szabályozási feltételek megteremtése során) az e területeken végrehajtott fejlesztéseket nem csupán az önkormányzatnak kell finanszíroznia. A feltételek megfelelő kidolgozása nyomán új lehetőségeket hordoz a magántőke bevonása a közszolgáltatások üzleti alapon történő előállítására („PPP”). Az önkormányzati vagyon mobilizálható részével (üres telkek, hasznosítható ingatlanok stb.) a vállalkozások számára ösztönző (letelepítő) feltételeket lehet teremteni, amelyek a település infrastruktúrájának és a gazdaságosságának fejlesztéséből egyaránt terheket vállalnak át.

Ezen felül az önkormányzatok vállalkozásbarát viselkedéssel, az infrastrukturális feltételek megteremtésével fogadókészséget mutathatnak a vállalkozások számára. Ösztönözhetik a letelepülést, továbbá a különféle kedvezményekkel: bérleti díjak, ingatlanvásárlási kedvezmények, helyi adók kedvezményei, stb. E lehetőségeket az EU versenysemlegességi előírásai nagymértékben korlátozzák. Természetesen az sem kizárt, hogy az önkormányzat, önállóan aktív módon vesz részt az a befektetésekben a szabad kockáztatható erőforrásaival, azonban az eszközök hasznosulása a település fejlődése szempontjából hatékonyabb, ha nem a rövidtávú közvetlen hasznot hozó vállalkozásokba, hanem a település számára ellátást javító létesítményekbe kerülnek beinvestálásra.

A településfejlesztés, mint állami- önkormányzati feladat úgy tehető a piacorientált vállalkozások feladatává, ha annak költsége költségtényezővé válik számukra, illetve befektetésnek minősülnek egy későbbi haszon reményében. (Erre utal a meghonosodni látszó, az állami ösztönzést is élvező „private public partnership – ppp” rendszer.) Úgy gondolom, hogy – bár nem zárható ki annak szükségessége sem, hogy különféle helyi adókkal vonjuk be a vállalkozásokat és a lakosságot (pl. vagyonadó) a költségviselésbe – a valóban hatékony módszer az érdekeltség megteremtése a különféle városfejlesztési programokban való részvételben. Ezzel a módszerrel mobilizál-

hatók leghatékonyabban a település egyedi adottságai – idegenforgalom, természeti és közgazdasági előnyök – és válhatnak a település fejlődésének meghatározó tényezőivé.

Összességében a településfejlesztést komplex feladattá kellene tenni, amelyben leosztásos feladatként (az ellátási felelősségre alapozva), illetve érdekeltségi alapon az állam, az önkormányzatok és a vállalkozók egyaránt részt vállalnának. Ennek érdekében azonban a szükséges jogi és gazdasági szabályozási korrekciókat, illetve a megalapozó szabályozást el kellene végezni. Felül kellene vizsgálni a továbbélő teherterületeket: az állami restanciák pótlását állami pénzeszközökből, a direkt orientációk felszabadítását a fejlesztési céltámogatásokban, stb.

2.4. Az önkormányzati vagyon jellegzetességei (Meg tud-e felelni a vagyongazdálkodás a vele szemben támasztott követelményeknek?)

A helyi közösségi vagyont számtalan, részben eddig is taglalt, változtathatatlan adottsága teszi különbözővé (és emiatt nehezen összehasonlíthatóvá) a nemzetgazdaság más szféráiban működtetett vagyonhoz viszonyítva. (Nincs reális értéken nyilvántartva; nincs biztosítva az automatikus újraelőállítása, használati értékének megőrzése, nem támaszthatók vele szemben különféle hozamelvárások; piaci forgalmi értéket csupán korlátozottan képez, stb.) Az önkormányzati vagyontárgyakkal szemben nem is támaszthatók olyan követelmények (vagy csupán nagyon korlátozott számban és mértékben), amelyek más vagyoni elemeknél kézenfekvőek lennének. Ezzel szemben olyan speciális elvárásoknak kell(ene) megfelelniük, amelyek a közvagyon jellegükből adódnak és emiatt különböznek a magánvagyontól. Az önkormányzati vagyongazdálkodás akkor sikeres és eredményes, ha ezeknek a követelményeknek meg tud felelni. (Természetesen a vagyongazdálkodás, mint szubjektív tevékenység, megítélését sokszor a vagyontárgy – mint objektív adottság – alkalmatlansága lényegesen befolyásolja.)

- a.) A célhoz rendeltség sajátossága abban áll, hogy az állami és önkormányzati kötelező illetve önként vállalt feladatok ellátását hivatott biztosítani. Ezt a követelményt a leromlott műszaki állapotú vagyontárgyakkal (akár eredendően rossz állapotúak voltak, akár az elhanyagoltság következtében váltak azzá) az önkormányzatok nem tudják teljesíteni. Ez a kérdés is visszavezethető az üzemgazdasági szemlélet és gyakorlat hiányában az önmegújulásra képtelenség problémájára. Más kérdés az, ha a feladatok struktúrájának és nagyságrendjének sem tudnak megfelelni a vagyontárgyak, mivel fejlesztési források nem állnak rendelkezésre. (Pl.: elégtelen társadalombiztosítási finanszírozás, a beruházási fedezet nélkül átadott állami feladatok.)

- b.) A törzsvagyon megőrzésének (megóvásának) kötelezettsége a szükséges állagmegóvás, felújítás elmaradása miatt a mai gazdálkodási rendszerben teljesíthetetlen követelmény.
- c.) A közvagyon mennyiségi és minőségi gyarapítása, a vagyonvesztés megakadályozása sajátos módon érvényesül. Egyrészt a forrásteremtési kényszer vagyonfeléléshez vezet, másrészt a beruházási, felhalmozási tevékenység új vagyontárgyakat eredményez. A két tényező eredményeként az önkormányzatok vagyona összességében új struktúrában növekedést mutat, - tehát vagyonvesztésről legfeljebb egyedi esetekben beszélhetünk – azonban ez a növekedés más képet mutat, ha az időközben bekövetkező értékcsökkenést is figyelembe vesszük. Az elmúlt időszakban a beruházások értékének csaknem minden második forintja az értékcsökkenés pótlására szolgált, amely nem az elhasználódott vagyon fizikai megújulását, hanem új vagyontárgyak létrehozását jelenti.
- d.) Az értéken történő nyilvántartás hiányosságai abban állnak, hogy a vagyontárgyak jelentős része érték nélkül (pl.: a telekingatlanok a „0” értékre leírt épületingatlanok), illetve nem a valós értéken szerepel a nyilvántartásokban. Az irreálisan alacsony nyilvántartási (könyvszerinti) vagyonérték a viszonylag magas törzsvagyoni aránnyal ill. a vagyonértékelés magas költségeivel magyarázható ugyan, de a reális érték megállapítását sürgeti többek között a valós vagyonbiztosítás igénye, a hitelfedezeti érték megállapítása, a valós vagyonmérleg összehasonlításának igénye valamint az uniós számviteli előírások egyaránt.
- e.) A vagyongazdálkodás nyilvánosságának követelménye a közvagyon esetében nyilvánvaló, hiszen az önkormányzati tulajdon alanya maga a lakosság, amelynek minden tagja jogosan követeli meg a vagyonnal való gazdálkodás teljes transzparenciáját. Az átlátható és a széles nyilvánosság előtt bonyolódó vagyongazdálkodás azonban gyakran a tulajdonos üzleti érdekeinek érvényesülését gátolja (az üzleti titok körének szűkülése, a közbeszerzések, a pályáztatások miatti lassú ügymenet stb.).
- f.) Az üzleti, forgalomképes önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás specifikumai a különbséget fejezik ki a magánvagyonhoz viszonyítva:
- A befektetések maximális biztonságának követelménye: csak olyan vállalkozásba lehet befektetni, ahol a kockázat mértéke nem haladja meg a bevitt vagyon értékét, az üzleti vállalkozási tevékenység nem veszélyezteti az alap (kötelező) feladatok elvégzésének biztonságát.
 - Az üzleti vagyonnak mindezek mellett hozamtermelőnek kell lennie, mert erre a forrásigény is készíti az önkormányzatot. Ezek a források jó esetben a vagyongazdálkodás keretei között – felhalmozásra, felújításra – kerülnek felhasználásra, rosszabb esetben felemészti őket a működési költségvetés. Valódi ér-

telmet akkor kapna a hozamtermelés, ha egy önálló fejlesztési, felújítási alap fenntartását szolgálná, amely az elkülönülő és hatékonyabb vagyongazdálkodás pénzügyi megalapozását szolgálná.

- A hitelfedezeti biztosíték megteremtésére szintén a forgalomképes vagyonrészek alkalmasak, hiszen a kölcsön eszközöket folyósító pénzintézetek piacképes biztosítékokat követelnek. A hitelfedezeti garancia alap megteremtése viszont érdeke az önkormányzati szférának, a valódi megoldást azonban még nem sikerült megtalálni. Az önkormányzatok – illetve egyes hasonló kondíciókkal rendelkező csoportjaik – összefogásával külső és főleg állami részvételrel létrehozandó garancia alap egyre sürgetőbb szükségesség pl.: az uniós pénzeszközök pályázati úton történő felvevőképességének megteremtése érdekében.
- Az önkormányzati piacképes vagyonnak mindezek mellett kellő rugalmasságot kell biztosítani a vagyongazdálkodásban, vagyis alkalmazkodnia kell a piacgazdaság követelményeihez (pl.: a keresleti és kínálati piac alakulásához). Egy rosszul megállapított bérleti díj vagy értékesítési egyéb feltétel az üzlet kudarcához vezethet. Ez a követelmény viszonylag széles skálán értelmezhető a közvagyonnal való felelős gazdálkodástól a kockázatokat sem kizáró piaci események követéséig.
- Speciális piaci hasznosulást (hasznosítást) jelent az önkormányzati vagyonnak az a része, amely a forgalomképtelen törzsvagyon kategóriájába tartozik ugyan, de számottevő piaci tényezőként jelenik meg, mivel használatáért, igénybevételeért sokszor nem jelentéktelen összegű díjat kell fizetni. Pl.: közterület használati díj, parkolási díj, vagy legújabban az u.n. „póznadíj” (a közvilágítási lámpahelyek által elfoglalt közterület használati díja). Bár ezek a díjak elméletileg a közvagyon indokolatlan „túlhasználatának” korlátozását szolgálják (ugyanis a használó azt fizeti meg, hogy másokat kizár a közvagyon egyidejű használatából), ezek a szolgáltatások számottevő piaci tényezővé váltak, amelyekből a tulajdonosoknak jelentős bevételei származnak. Ezek a sajátos vagyongazdálkodási bevételek szintén a költségvetési „nagykalap” forrásai közé kerülnek, s a működési kiadásokat fedezik.

3. A továbbfejlesztés és megújítás

Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése az átfogó közigazgatási reformként (de anélkül is) időszerű feladat, amelyből az önkormányzati vagyongazdálkodás megújításának szükségessége is következik. A vagyongazdálkodás gyakorlatának továbbfejlesztését – a pénzügyi rendszer részeként történő megújításán túlmenően – az is indokolja, hogy a viszonylag rövid idő alatt összegyűlt gazdálkodási tapasztalatok a felmerülő problémák és anomáliák megszüntetését sürgetővé teszik. A továbbfejlesztést a szabályozási rendszerből adódó hiányosságok, valamint az önkormányzat,

mint új tulajdonos tapasztalatlanságából eredő bizonytalanságok egyaránt szükségessé teszik.

Mindemellett a megújítást és a továbbfejlesztést halaszthatatlanná teszik a változó gazdasági feltételrendszer új követelményei, az önkormányzatok előtt álló új – nyugodtan állítható: történelmi jelentőségű (!) – kihívások is (köztük pl.: az uniós pályázatok önrészenek előteremtését jelentő abszorpciós képesség fokozása). A továbbfejlesztéshez kapcsolódó javaslatok, elképzelések, felvetések egyaránt szólnak a vagyongazdálkodás kereteit szabályozó rendszer átalakításáért felelős kormányzati szint felé, valamint a tulajdonos önkormányzatok irányába.

A továbbfejlesztés és megújítás alapvető céljának az tekinthető, hogy az önkormányzatok váljanak valódi, felelős és kompetens tulajdonosaivá a közvagyonnak és gazdálkodásuk során a lehető legnagyobb önállósággal és felelősséggel folytassák a megújítandó üzemgazdasági szemléletű vagyongazdálkodásukat.

3.1. A változó önkormányzati struktúra hatásai

A közigazgatási rendszer korszerűsítése, illetve a szintén időszerű államháztartási reform új közigazgatási és önkormányzati rendszert és hatásköri struktúrát fog eredményezni, amelyet a költségvetési, pénzügyi valamint a vagyongazdálkodási rendszernek követnie kell (pontosabban szólva: azt meg kell alapoznia!). Az új struktúrában létrejövő kistérségi és regionális szinten eddig nem létező hatáskörök új erőforrásokat és ellátó rendszert vagyis vagyontárgyakat tételeznek fel. A kérdés az, hogy honnan kerülnek ezekre a szintekre a hatáskörök és az ezek ellátását biztosító források és vagyontárgyak. A legkézenfekvőbb megoldásnak az tűnik, hogy a feladat- és hatáskörök telepítője gondoskodik a vagyoni feltételek megteremtéséről is. Ugyanis a vagyon együtt mozog a feladattal (régi restanciája az önkormányzati szabályozásnak, hogy a vagyontárgyakat az birtokolja, aki a szolgáltatás biztosításáért is felelősség tehető). Ha abból a közismert de még nem deklarált elvből (szubszidiaritás!) indulunk ki, hogy a hatáskörök mozgásiránya („top down”) felülről lefelé irányul, akkor a megalakuló regionális szintű önkormányzatok hatáskört és vagyont (valamint átengedett forrásokat is) egyaránt a kormányzati szintről kapnak.

Természetesen elképzelhető oldalirányú hatáskör- és vagyonmozgatás is, hiszen a megszűnő megyei önkormányzatok feladatkörének egy részét a vagyonnal együtt a – szintén térségi ellátást biztosító – megyei jogú városok irányába kell mozgatni. A feladat és vagyon allokáció szinkronjának megteremtését nem csupán az önkormányzati és igazgatási szintek változása teszi időszerűvé, mivel lehetőleg ezzel egyidejűleg (de előbb vagy utóbb mindenképpen) újra kell gondolni, az önkormányzati feladat- és hatáskörök differenciált újraszabályozásának kérdését is, ideértve az állami feladatok meghatározását és önkormányzatokhoz delegálását is.

3.2. Az üzemgazdasági szemléletű gazdálkodás bevezetése

A változó és egyre inkább piacorientált és eredményszemléletű gazdasági környezetben nem tartható sokáig az a pénzforgalmi szemléletű gazdálkodás a közpénzekkel, amelynek során senki sem kíváncsi arra, hogy a közszolgáltatások biztosítása mennyibe kerül az önkormányzatoknak, vagy éppenséggel az államnak. Az állam, mint fő jövedelemtulajdonos és az államháztartás központi alrendszere, amikor a saját közszolgáltatási feladatai egy részét (az önkormányzatok kötelező feladataként) elvégezteti, képletesen „szolgáltatást vásárol” az önkormányzatoktól, mint az államháztartás helyi alrendszerétől. A szolgáltatás ellenértékét azonban meg kell térítenie legalább az előállítás ténylegesen felmerült költségeinek (önköltségeinek) szintjéig, beleértve az elhasználandó vagyontárgyak megújításának kalkulált költségét is.

Természetesen nem feledkezhetünk meg ennek az államháztartási kihatásairól valamint az infláció alakulására gyakorolt hatásáról, hiszen eddig is ezek a szempontok akadályozták meg a rendszer bevezetését. Mindazonáltal azonban nincs tudomásunk olyan eddig elvégzett kísérletről vagy modern számításról, amely számba vette volna ezeknek a következményeknek a mértékét, szembeállítva az ellátó rendszer önfenntartásának összeomlásából eredő következményekkel. (Úgy gondolom, hogy ez a munka nem spórolható meg.) Az államháztartási rendszerek üzemgazdasági elvekre, részleges eredményszemléletre történő átalakítása megjelenik az európai uniós gazdasági statisztikai számbavétel követelményei között is, ez tehát előbb-utóbb aktuális feladatot képez az önkormányzati alrendszerben is. Mindenesetre a rendszer kialakítása előtt a szükséges számításokat el kell végezni és a pénzügyi finanszírozási rendszert ennek érdekében is át kell alakítani.

Végül, de nem utolsó sorban a szemléletváltást megköveteli a piaci szereplőknek, a kollektív javak előállításába, sőt az ezzel kapcsolatos beruházások finanszírozásába történő, a korábbiaknál nagyobb súlyú bevonása.

3.3. Vagyongazdálkodási és felhalmozási pénzalap létrehozása

Az önkormányzati gazdálkodás hosszabb távú szempontjainak érvényre juttatása, a költségvetés állományi vonatkozásainak erősítése, a vagyongazdálkodás tekintélyének helyreállításával oldható meg. Ezt azonban csak bizonyos direkt intézkedésekkel lehet elérni, amelyek látszólag az önkormányzati gazdálkodás szabadságát korlátozzák ugyan, de valójában a tulajdonosi érdekérvényesítés alátámasztását szolgálják. Az egységes költségvetési pénzalapból leválasztva létre kell hozni – kötelezően – az önkormányzati felhalmozási pénzalapot (a fejlesztési alap egy fajta reinkarnációjaként). Ebben az – egyébként kötött felhasználású – alapon akumulálna az értékcsökkenési leírás, valamint a vagyongazdálkodásból származó minden bevétel, amelyek együttesen finanszírozzák a vagyontöbblet és felújítás költségeit. Ez a pénzalap képezné a felelős vagyongazdálkodás intézményes pénzügyi garanciáját.

3.4. Az önkormányzati hitel fedezetek garancia alapjának létrehozása

Az önkormányzatnak működési és felhalmozási feladataik finanszírozásához egyaránt szükség van forráspótló kölcsöneszközökre, amelyeket csak bizonyos vagyoni biztosítékok ellenében áll módjukban megszerezni. Ezeket a biztosítékokat önmagukban legtöbbször nem képesek felmutatni, azonban az állam garanciavállalásával, valamint más önkormányzatok szolidáris szerepvállalásával a bankok hitelezési kockázatának „porlasztása” megoldható lenne.

Az állami kezességre a közösen létrehozott garancia alapon való részvételen túlmenően, csupán a forgalomképes vagyontárgyak további terhelhetőségének megszűnésével lenne szükség, mintegy a törzsvagyon terhelésének kiváltásaként. A közös garancia alap létrehozását az önkormányzati szövetségek, az állam, valamint egyéb pénzügyi szervezetek – korábban a Világbank együttműködési szándékát fejezte ki – közreműködésével és közös tehervállalásával lehetne megoldani.

3.5. Valós értékalapú vagyonyilvántartás kialakítása

Az önkormányzatok tulajdonában álló vagyontárgyak túlnyomó többsége irreális értéket megjelenítő könyvszerinti értéken jelenik meg a nyilvántartásaikban, amelyeknek jelentős hányada nullára leírt, érték nélküli vagyontárgy. Ezt az állapotot sok tényezővel és okkal magyarázni lehet ugyan, amelyek összességében arra utalnak, hogy az önkormányzatok nem valódi tulajdonosok, s a vagyonuk sem működik valós tulajdonként. Azonban ezt állapotot meg kell változtatni.

A változtatás sürgető okait szintén lehetne sorolni – a nem valós (tehát torz) adatokat tartalmazó államháztartási vagyონmérleg uniós elvárásoknak megfelelő átalakítása; az üzemgazdasági jellegű költségvetési gazdálkodás kialakítása; a hitelgaranciát alátámasztó reális vagyónérték megállapítása, stb. -, de a javaslataink koherenciája is megkívánja, hogy az értékcsökkenési leírás bevezetése reális értékű (újraértékelt) vagyontárgyak alapján valósuljon meg. (Egy nullára leírt vagyontárgy értékcsökkenése is nulla.) (Az újraértékelés jelentőségét igazolja a kataszteri nyilvántartás korszerűsítése kapcsán elrendelt és még folyamatban lévő vagyónértékelési munka.)

3.6. Az önkormányzati vagyonhasználat ellentételezése

Túl kell lépni azon az idejétmúlt felfogáson, amely szerint abból a tényből, hogy az önkormányzatok vagyona a közvagyron része, egyúttal az is következik, hogy azt korlátozás nélkül bármikor, térítésmentesen, bárki igénybe veheti. Az önkormányzati közvagyron által biztosított közszolgáltatások egyrészt nem állnak korlátlanul rendelkezésre (pl.: mások kizárása révén), másrészt fenntartásuk, működtetésük költsége-

ket, közkiadásokat tesznek szükségessé, amelyeknek meg kell térülniük (már csak a rendszer önfenntartása érdekében is).

Fel kell tehát tární azokat a tágan értelmezett a közvagyon igénybe vételi módokat – parkolók, közterületek, ingatlanok, közművek, hálózati és humán infrastruktúra, városimázs, nem vagyoni és vagyoni értékű jogok (pl.: vezetékjog, hírközlési eszköztelepítési jog) stb. – amelyeknél a tulajdonos önkormányzat engedélye szükséges a tevékenység folytatásához. Az igénybevétel szabályozását helyi szinten kell megalakotni, de néhány esetben a helyi kompetencia megteremtéséhez központi szabályozás is szükséges.

3.7. A közüzemi vállalatokkal kapcsolatos probléma

Az Európai Unió versenyjogi alapelveivel össze nem egyeztethető az a helyzet, amelyben az önkormányzatok a helyi közszolgáltató társaságok tulajdonosai és egyzersmind az általuk végzett közszolgáltatások (vízellátás, távhőszolgáltatás, helyi közlekedés, stb.) ármegállapító hatósága is.

Az összeférhetetlenség feloldására két mód kínálkozik: a tulajdonosi pozíció megszüntetése, vagy az árhatósági hatáskör módosítása. Mindkét megoldás önkormányzati érdeket sért, ezért az érintett önkormányzatok bevonásával sürgős megoldást igényelnek. A vagyon elvonás alkotmányos akadályokba ütközik, a hatáskör megszüntetése pedig – egyebek mellett – a szubszidiaritás elvét sérti, de a közszolgáltatási piac viszonyaiba való külső (felülről jövő?) beavatkozást is eredményezi.

3.8. A vagyongazdálkodás kontrollingjának, felelősségi és érdekeltségi rendszerének kialakítása

A vagyongazdálkodás üzemgazdasági elvekre helyezése önmagában feltételezi az eredményszemlélet erősödését, valamint az ellenőrzési és kontrolling tevékenység térhódítását, felértékelődését. A tevékenység következményeinek mérhetőbbé menynységileg is értékelhetőbbé válásával a felelősségi és érdekeltségi rendszer is könnyebben működtethető. (A közvagyonnal való gazdálkodás személyi felelősségi rendszere – a testületek jogilag nem értelmezhető felelőssége miatt – általában nem alakulhatott ki.)

Ki kell dolgozni - és ehhez szakmai iránymutatásokat kell nyújtani – az önkormányzati vagyon használatának, kezelésének módszertanát, amely a vagyonhasznosulás kontrollingját, felelősségi és érdekeltségi rendszerét súlyponti kérdésként szabályozza. Ezzel megteremthetők a valóban felelős közvagyongazdálkodás kialakításának induló feltételei.

3.9. A magántőke bevonása az állami közfeladatok ellátásába

A nemzetközi tendenciák, valamint a hazai törekvések is azt mutatják, hogy a jövőben lényegesen nőni fog a piaci résztvevők szerepvállalása a kollektív javak előállításában. Ez azonban nem csökkenti a kormányzati szervek felelősségét a szolgáltatások, illetve javak biztosításában. A magántőke változatos formákban vállalhat szerepet.

A módszerek közül erősítendő és kiterjesztendő:

- a.) az egyes közszolgáltatások koncesszióba adása;
- b.) a „ppp” módszer alkalmazásának kiszélesítése;
- c.) a közszolgáltatások kisserződése (outsourcing);
- d.) közszolgáltató társaságok privatizációs tőkebevonása;
- e.) civil és non profit szervezetek vagyoni támogatása ellátási szerződés keretei között;
- f.) saját intézmények gazdálkodási formájának átalakítása, társaságok (kht-k) alapítása.

A külső tőkebevonás sikere sok egyéb tényezően túlmenően attól is függ, hogy a tulajdonos önkormányzat mennyire rugalmasan képes kezelni a vagyont (ebben a vonatkozásban megvizsgálandó a közművek apportálhatóságának kérdése is.)

3.10. A koncepcionális vagyongazdálkodás feltételeinek megteremtése

Az önkormányzati választott testületnek, az önkormányzati jogok gyakorlójaként, kitüntetett felelőssége az önkormányzat vagyonával való hatékony és eredményes, a vagyon céljainak leginkább megfelelő gazdálkodás. Ennek érdekében a vagyongazdálkodás legfontosabb kérdéseit, az önkormányzat érdekinek leginkább megfelelő módon, a legfontosabb napi és hosszabb távú célkitűzéseivel összhangban átfogó módon szabályozni kell. Ennek a szabályozásnak egyrészt magába kell foglalnia a felsőbb szintű jogi szabályozás helyi végrehajtási rendelkezéseit (ennek a követelménynek a vagyonrendelet felel meg), másrészt meg kell alapozni azt, hogy a vagyongazdálkodás átgondoltan, az önkormányzat fő célkitűzéseivel összhangban, de a változó körülményekhez alkalmazkodva történjen (e követelményt a vagyongazdálkodási koncepció elégíti ki).

Ez a két dokumentum az alapja a felelős vagyongazdálkodásnak, azonban elkészítési kötelezettség csak a vagyonrendelet esetében áll fenn. A vagyonkoncepció elkészítése nem kötelező ugyan, de ha meg akarja alapozni a vagyonrendeletét az önkormányzat, vagy csupán azt a kérdést akarja megválaszolni, hogy „mit akarok kezdeni a vagyonommal?”, akkor a vagyonkoncepció megalkotása nem maradhat el. Felelősen gondolkodó és számottevő vagyonnal rendelkező önkormányzat ezt a munkát nem spórolhatja meg.

Zárszó helyett

Az önkormányzatok vagyonhoz jutásának valódi jelentőségét csak az azóta eltelt idő során szerzett tapasztalatok alapján tudjuk – és tudják maguk a tulajdonosok – értékelni. A tulajdonosi pozíció alapul szolgált a valós politikai és gazdasági autonómiájuk megteremtéséhez, de egyúttal a köztulajdonnal szembeni tulajdonosi felelősségnek is meg kellett (volna) jelennie az önkormányzatok tevékenységében. Sajnos ez utóbbi elvárás nem teljesült maradéktalanul. A „jó gazda gondossága”, a felelős koncepcionális közvagyon – gazdálkodás nem mindig érhető tetten az önkormányzati tevékenységben. Az is megállapítható azonban, hogy ezért nem mindig és nem csupán az „új-donsült” tulajdonosok hibáztathatók, hanem legalább ilyen mértékben a „hozomány” juttatója; az állam is, mivel adós maradt a tulajdonosi pozícióra való felkészítéssel, valamint a „közvagyon – háztartási rendszer” önfenntartó képességét garantáló szabályozás kialakításával egyaránt.

Az eltelt évtized során az önkormányzatok „önerőből” elsajátították a vagyongazdálkodási ismereteket (gyakran jelentős vagyonvesztés árán) s a társadalmi gazdasági környezet változásai a piaci szemlélet térhódítása az élet minden területén, valamint a nemzetközi, (főleg az Európai Unió irányából jövő) követelményekhez való rugalmas alkalmazkodás igénye pedig éretté tette a helyzetet az önkormányzati vagyongazdálkodás megreformálásához.

Források

Ágh Attila (2003): IDEA. Magyar Közigazgatás április

BM munkacsoport (2001): A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai. Magyar Közigazgatás, április

Illés Iván (2002): Gyorselemzés a megyei jogú városok önkormányzati finanszírozási helyzetéről. (kézirat)

Kakuk Lajosné (2002): Az önkormányzati ingatlanvagyon értékelése. Kézikönyv. Város FM Kft.

Kovács István (2002): Az önkormányzati gazdálkodási és területfejlesztési stratégiája. Magyar Közigazgatás, április

Pitti Zoltán (2001): A vagyon kezelésétől a tulajdonosi felelősségig. Jegyző. Február

Varga István (1990): A pécsi városgazdaságot megalapozó önkormányzati tulajdon. (Kézirat, MTA Pécsi Akadémiai Bizottság)

Varga István (1991): Vagyon és önkormányzat, avagy hogyan jutnak vagyonukhoz az önkormányzatok? Kézikönyv, Petrus Kiadó

Varga István (1994): Az önkormányzati gazdálkodási és finanszírozási funkciók egyszerűsítése. (Kézirat, MTA RKKK)

Varga István (2001): Pécs Megyei Jogú Város vagyongazdálkodási koncepciója. (Döntéselőkészítő javaslat. Pécs Polgármesteri Hivatal)

Varga István (2003): Nagyvárosok és kistérségek. (IDEA tanulmány)

Veres Lajos (2000): Az önkormányzati vagyongazdálkodás új szakasza. Jegyző. Március

Vigvári András (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek. KJK-KERSZÖV

ÖNKORMÁNYZATI FORRÁSSZABÁLYOZÁS: IDEÁK ÉS JAVASLATOK

Az IDEA program első szakaszában a helyi önkormányzati rendszer reformjára vonatkozóan több fontos tapasztalat gyűlt össze. A 2002 és 2004 közötti időszakban elkészült tanulmányok megállapításait is figyelembe véve érdemes megfogalmazni, hogy az IDEA programnak a következő időszakban milyen irányban kellene elmozdulnia. Természetesen az önkormányzati forrásszabályozási rendszer továbbfejlesztése a választásokig hátralévő két évben várhatóan már csak korlátozott eredményeket hozhat, így ez az időszak inkább csak megalapozó kutatásokra alkalmas. Éppen ezért ennek az írásnak az a célja, hogy ehhez az *előkészítő munkához* kutatási témákat és reformirányokat fogalmazzon meg¹².

1. A helyi pénzügyi reform keretei

A helyi önkormányzati pénzügyi rendszer alapelemei a nyolcvanas évek végén, tehát még a politikai változások előtt alakultak ki. A személyi jövedelemadó bevezetésével 1988-ban új forráshoz jutottak az akkori tanácsok, megteremtődött a korlátozott mértékű helyi saját bevételszerzés lehetősége (pl. a településfejlesztési hozzájárulás bevezetésével) és az 1990. évi költségvetés – tehát a helyi önkormányzati törvény elfogadása előtt – már alkalmazta a normatív állami támogatások rendszerét.

Ezt követően még két-három évig a költségvetési decentralizáció továbbra is az államháztartási reformok egyik legprogresszívebb területe volt. Ekkor alakult ki a helyi adózás rendszere, tovább finomodott a működési és a fejlesztési célú állami támogatások gyakorlata, létrejöttek a vagyongazdálkodás formái, a szolgáltatásszervezés területén megteremtődtek a magánszektorral való együttműködés feltételei (díjképzés, állami támogatások leépülése, pályáztatás és szerződéskötés módszerei).

Mára azonban a helyi forrásszabályozás és az önkormányzati működéshez szükséges reformoknak már számos külső korlátot kell figyelembe venniük. A költségve-

¹² Ez a rövid írás több, korábban már megfogalmazott javaslat összegzése. A témához kapcsolódó legfontosabb tanulmányok a következők: Davey, K.-Péteri G., 1998: A helyi önkormányzati pénzügyi rendszer átalakítási lehetőségei. „Helyi önkormányzati know-how” program. Pontes Kft, Nagykovácsi.; Hermann-Horváth-Péteri-Ungvári: Önkormányzati feladattelepítés szempontjai és feltételei. Fiscal Decentralization Initiative, EDI, The World Bank, 1998; Davey, K.-Horváth, M.T.-Péteri, G., 2000: A helyi önállóság és önkormányzati feladatok. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. szám. MEH, Budapest; Navigation to the Market. Regulation and competition in the local utility sector in CEE (Szerkesztő, Horváth M. Tamással), OSI/LGI Budapest, 2001; Péteri, G: A régió erőforrásai, Pénzügyi Szemle, 2003.július; Fenntartható-e a közoktatás? OPEK szakértői csoport, OKI, Budapest, 2004

tési decentralizáció előnyeinek hangoztatása önmagában már nem elegendő a reformok indoklásához. A helyi pénzügyi rendszer továbbfejlesztésének igazodnia kell a más területeken lezajló változásokhoz. Különösen (i) a közszolgáltatások, (ii) az adórendszer és (iii) a területfejlesztés gyakorlata meghatározó a helyi pénzügyek számára, tehát az itt lezajló reformok céljaihoz kell igazítani a helyi önkormányzati forrás-szabályozást is. Csak ezekkel együtt lehet a költségvetési decentralizáció további lépéseit meghatározni.

A helyi önkormányzatok számára fontos *közszolgáltatások* területén különböző irányú változások indultak meg. A kommunális és településüzemeltetési szektorban egyértelműen a magánszféra értékei és működési módszerei a meghatározóak. A közoktatásban a tanulólétszám csökkenés és a minőségi szolgáltatás iránti fogyasztói elvárások következtében a hatékonysági célok kerültek előtérbe. Ez a legnagyobb helyi költségvetési kiadási tétel esetében alapvető gondolati váltást jelent, amelynek a finanszírozási és működési rendszerre vonatkozóan is lesznek következményei. A szociális ellátás területén kettős változás érzékelhető: egyrészt a non-profit szolgáltató szervezetek létrejöttével és a helyi önkormányzati feladatok átalakulásával (pl. lakossági adósságkezelési tanácsadás) sokszínűbbé vált a szolgáltatási intézményrendszer; másrészt a szociális ellátási feladatokban, az intézményfenntartásban megindult egy centralizáció. A közigazgatási szolgáltatások terén a nagyobb nyitottság, felhasználó-barát módszerek (ügyfélszolgálati irodák, e-kormányzás) terjedése a jellemző.

Az *adózásban* alapcél az általános adóterhek csökkentése. Az államháztartás gazdasági újraelosztásban betöltött súlya egyre kisebb és így ezen a területen már nehezen érhetők el látványos változások. A másik általános tendencia a forgalmi típusú adók terjedése, mert a vállalati nyereség és a személyi jövedelmek adóztatása ellentétes a gazdasági teljesítmény növelésére irányuló gazdaságpolitika céljaival.

Az önkormányzati pénzügyek számára fontos harmadik külső tényező a *területfejlesztési intézményrendszerben* és *finanszírozásban* bekövetkező változás. Az Európai Unió tagság különösen felértékelte ezt a területet. Bár elsősorban nem a támogatások összege, hanem a kapcsolódó, működési (tervezési, mozgósító, stb.) hatása miatt. Az eddigi időszak jellemzője egyfajta „területfejlesztési ágazati” tervezési, irányítási, pénzelosztási és intézményi rendszer kialakulása volt. Ebben a helyi önkormányzatoknak is jutott szerep, de valójában inkább egy erősen központi befolyásra épülő intézményrendszer jött létre.

A helyi önkormányzati pénzügyek továbbfejlesztésének tehát válaszolnia kell ezekre a kapcsolódó területeken megindult változásokra. A reformok során „szövetéseseket” kell találni, mert egyébként nehezen lehet majd a saját, belső logikája szerint megfogalmazott célokat elfogadtatni. A döntéshozók számára a politikailag fontos problémákra kell megoldásokat adni és nem önmagában, az egyébként többé-kevésbé sikeres helyi önkormányzatiság reformját kell hangoztatni.

Változtatni kell az előkészítő munka *módszerein* is. Az IDEA program első szakaszában nem voltak egyértelműen megfogalmazva a reform hierarchikus céljai. Ebből következően nem feltétlenül a legfontosabb témakörökkel foglalkoztak a javasla-

tok és nem volt megfelelő kapcsolat a program közigazgatás-fejlesztési elemeivel (a kistérségi és a regionális rendszer finanszírozásával).

A célok sorrendiségéhez kell igazítani a lehetséges finanszírozási technikákat és – ami talán leginkább hiányzott – próbaszámításokat kell végezni. Modellezés nélkül ezen a területen nem lehet hathatósan érvelni. Végül a reformmunkálatok nyilvánosságát is növelni lehet. Ehhez a szakmai körök bővítése mellett a laikus közvélemény számára is értelmezhető információk rendszeres közreadása szükséges.

2. A finanszírozási reformok területei

A szűken vett önkormányzati pénzügyi szabályozás továbbfejlesztése a forrásképződés átalakításával valósítható meg. Ennek legfontosabb elemei a helyi adózás, a forrásmegosztási gyakorlat és az állami támogatási rendszer megújítása.

2.1. Saját bevételek

A helyi önkormányzati saját és felhalmozási bevételek az összes helyi forrás egyharmadát teszik ki. Ezen belül a helyi adók súlya jelentős, a bevételek 13%-a. Ez az arány a helyi adózás elterjedése óta alig változott, tehát ebben a rendszerben már jelentős tartalék nincs. A helyi adózás továbbfejlesztése során figyelembe kell venni az önkormányzati saját bevételekkel szemben támasztott alapvető követelményeket.

Ezek szerint a helyi saját bevételnek jelentős és az önkormányzatok többsége számára elérhető forrást kell biztosítani, mert egyébként nem éri el a kívánt hatást és a magas adminisztrációs költségek miatt nem lesz hatékony a rendszer működtetése. Ezen kívül alapvető elvárás, hogy a gazdaság általános fejlődésével együtt változzon a helyi bevétel összege, mert csak így lesz az önkormányzat érdekelt az alkalmazásában. Mivel a helyi forrásképződés logikája arra épül, hogy a helyi választók szembe-süljenek a kapott közszolgáltatások költségeivel, a saját forrásnak nem szabad másra átháríthatónak lennie. Végül talán a legfontosabb feltétel nem közgazdasági jellegű: az alkalmazott bevételi típusnak ismertnek és elfogadottnak kell lennie. Ezen kulturális elvárás miatt alakultak ki különböző helyi adózási rendszerek, amelyek elsősorban vagy a helyi ingatlanra, vagy a jövedelmekre épülnek.

Figyelembe véve mindezeket az általános követelményeket elsősorban az *érték-arányos helyi ingatlanadózá*s elterjesztésével várható jelentősebb helyi bevételnöve-
lés. A jogszabályi keretek ehhez adottak, így a jövőben elsősorban az adózási technika-k és az adóigazgatás területén van szükség változásra. Az értékbecslés költséges eljárásait ki lehet váltani közelítő módszerek alkalmazásával.

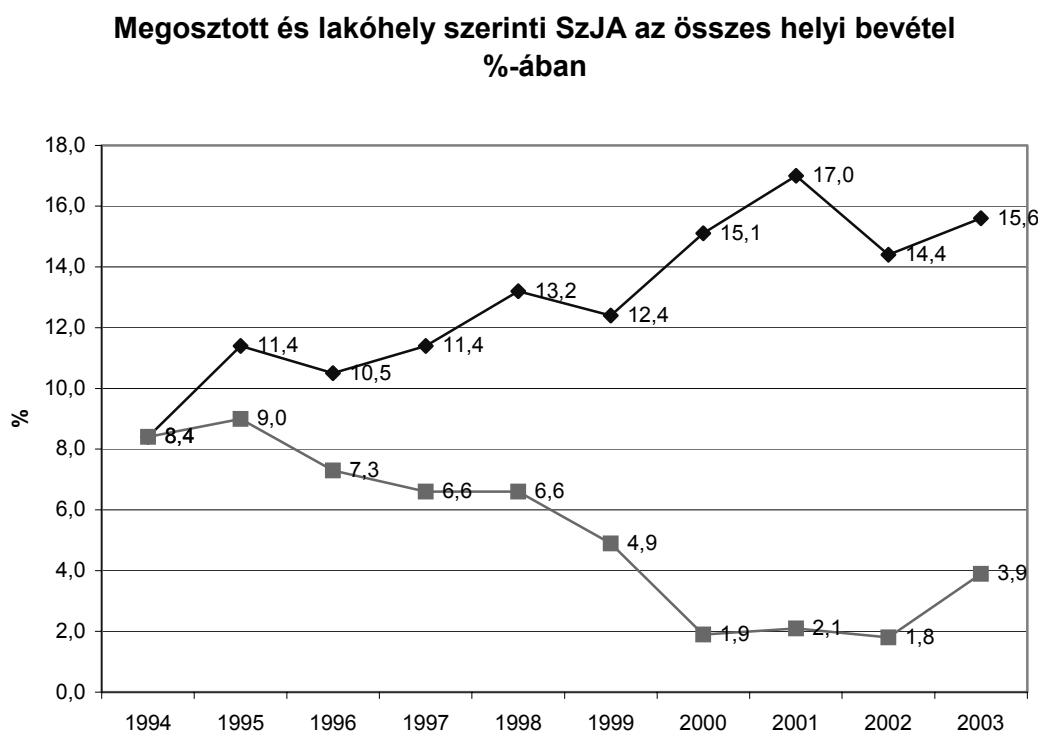
Ezeknek legegyszerűbb formája, amikor egy településen belül az ingatlanok ér-téke alapján meghatározható övezetekben eltér az alapterületre vetített ingatlanadó mértéke. Bonyolultabb, de jobb technikák is alkalmazhatók a tömeges értékbecslés statisztikai módszereire építve. Egyszerűsítésre ad lehetőséget az is, ha nem konkrét

ingatlanértékhez, hanem sávokhoz kötöttek a kulcsok, mert ez is csökkenti a vitatott döntések számát.

Változást tehát ezen a területen elsősorban módszertani, szakmai segítséggel lehet elérni. Központi adatszolgáltatás is javíthatja a helyi adóigazgatás lehetőségeit. Mindezek a változtatási lehetőségek természetesen ugyanúgy igénylik az átgondolt központi beavatkozást, mint más finanszírozási területen a jogszabályi változások. Ennyiben tehát hasonlóak a reformok során elvégzendő feladatok: szakmai segítségnyújtásra van szükség, aminek a pénzügyi feltételeit is meg kell teremteni és mindezek alkalmazásához központi stratégiával kell rendelkezni.

2.2. SzJA megosztás megújítása

A személyi jövedelemadó, mint megosztott központi adó a helyi önkormányzati bevételek 17-19 százalékát teszi ki. Ez a jelentős helyi forrás azonban az elmúlt évtizedben jelentősen átalakult. Legfontosabb változás természetesen a központi és a helyi költségvetés közötti megosztás arányainak módosulása volt. A korábbi teljes mértékben helyi önkormányzati költségvetésbe utalt SzJA ma már csak 40%-ban helyi bevétel. Ennek ellenére a SzJA bevételek általános növekedésének köszönhetően a helyi önkormányzati költségvetésben a jelentősége egyre nagyobb lett (felső görbe az alábbi ábrán).



Ugyanakkor a megosztás módszere is megváltozott. Fokozatosan lecsökkent a lakóhely szerint visszajuttatott SzJA mértéke. A legutóbbi időszak kedvező változásai ellenére is az SzJA képződés szerint lakóhelyre juttatott forrás az összes SzJA 10%-a.

A többi megosztott SzJA állami normatív és bevétel kiegyenlítő támogatásként kerül elosztásra. Így a települési önkormányzatok közvetlen kapcsolata ezzel a jelentős költségvetési forrással erősen lecsökkent és a megosztott bevétel egyszerű állami támogatássá vált.

Másfajta megosztási szabályok alkalmazásával azonban a helyi érdekeltség át alakítható lenne anélkül, hogy az önkormányzati pénzügyek stabilitása veszélybe kerülne és jelentősen megnövekednének az önkormányzatok közötti különbségek. A javasolt változás lényege, hogy a mai lakóhelyre utalt SzJA mértékét az önkormányzat saját döntése alapján megnövelhetné. Helyi adórendeletben lehetne meghatározni a helyben maradó SzJA összegét.

Továbbra is a központi személyi jövedelem adórendszer részeként működne ez a helyi kiegészítő „pótadó”. A törvényben meghatározott adóalapra vetné ki a helyi önkormányzat a maga saját adókulcsát. Ennek mértéke azonban korlátozott lenne, meghatározott minimum és maximum határérték között lehetne alkalmazni.

A teljes lakossági adóteher változatlanlansága érdekében a központi kulcsokat a helyben megengedett minimum értékekkel csökkenteni kellene. A helyi kiegészítő adó költségvetési hatása így semleges lenne akkor, ha csak a jelenlegi helyben maradó forrásra számít az önkormányzat. A központilag meghatározott adóalap és a központi adó összegére kivetett helyi pótadó nem befolyásolja az adórendszer progresszivitását. Pusztán egy másfajta forrásátcsoportosítási gyakorlatot eredményez, amelynek kedvező hatásai vannak.

Ezzel ugyanis a helyi önkormányzatok elszámoltathatósága jelentősen megnövekedne. A lakosok érzékelnék a helyi önkormányzati szolgáltatások és a saját befizetett adójuk közötti közvetlen kapcsolatot és így a helyi testület döntései nagyobb figyelmet kapnának. Az SzJA helyi kulcsának korlátozása ugyanakkor garantált forráshoz juttatná a helyi önkormányzatokat. A minimumkulcsok előírásával megoldható lenne az adóerő képesség mérésének problémája is, hiszen ezen a szinten minden önkormányzatnak kellene erőfeszítéseket tennie a pótadó alkalmazására.

2.3. Támogatási rendszer átalakítása

Az államháztartási rendszer más részeitől kapják a helyi önkormányzatok a forrásaik 45%-át. Ezek között az Egészségbiztosítási Alaptól átvett pénzeszközök aránya már hosszabb ideje nem változik, 14% körüli. Az állami hozzájárulások és támogatások 31%-os értéke az elmúlt évtized során is csak kissé, két-három százalékkal nőtt meg. A központi költségvetési támogatások belső arányai azonban átalakultak.

A támogatási rendszernek alapvetően három célt szolgál. A decentralizáció első lépéseként talán a legfontosabb volt a (i) *helyi önkormányzati érdekeltség* biztosítása a hatékony gazdálkodás terén és a saját források növelése érdekében. Ezzel együtt a (ii) *szolgáltatási minimumot* garantálni kell a különböző típusú (eltérő feladatot ellátó) önkormányzatok számára, amelyek eltérő forráslehetőségekkel rendelkeznek. Végül az azonos típusú önkormányzatok között szükség van a fajlagos költségekben és

az eltérő bevételi kapacitásokban meglévő (iii) *különbségek kiegyenlítésére*. A három cél a költségvetés kiadási és bevételi oldalán különböző módokon jelenik meg. (l. az alábbi tábla)

Helyi önkormányzati támogatási rendszer céljai

<i>Általános költségvetési célok</i>	<i>Támogatási célok a helyi önkormányzati költségvetés</i>	
	<i>kiadási oldalán</i>	<i>bevételi oldalán</i>
1. Helyi érdekeltség megteremtése	Ösztönzés a hatékony és takarékos feladatellátásra	Saját forrás növelési érdekelttség
2. Szolgáltatási minimum, biztonságos feladatellátás garantálása (<i>eltérő</i> típusú önkormányzatok számára)	Hozzájárulás az a) eltérő feladatokhoz és a b) különböző fajlagos költségek miatt	Támogatás a forráslehetőségek különbségeinek kiegyenlítésére
3. Területi kiegyenlítés (<i>azonos</i> típusú önkormányzatok között)	Támogatás a fajlagos költségekben meglévő különbségek közelítésére	Támogatás a bevételi kapacitások kiegyenlítésére

Ebből az itt felvázolt célrendszerből két általános következtetés is levonható: a) az önkormányzati támogatási rendszer mindig többféle eszköz együttes alkalmazásán alapul; b) egyféle támogatási technika csak egyfajta cél elérését segíti. Nem várható tehát el, hogy minden támogatási forma egyszerre teremtsen bevételi érdekeltséget, szolgálja a kiegyenlítést és garantálja a minimális szolgáltatási szintet.

Mindkét szabály fontos tanulságot hordoz a magyar támogatási rendszer továbbfejlesztése során. A korábbiakban ugyanis sokszor megfogalmazódott már az az igény, hogy az állami hozzájárulásoknak csak az egyik – és nem az említett három, ellentmondásos - cél elérését kell biztosítaniuk. Ebből következett az is, hogy egyfajta támogatási eszköz volt meghatározó a továbbfejlesztési javaslatok során és nem a különböző technikák kiegyensúlyozott alkalmazása volt a cél.

Ha ebben a gondolatrendszerben értékeljük a mai önkormányzati támogatási gyakorlatot, akkor a különböző támogatási formák pénzügyi súlyát és az itt bekövetkező változásokat kell megvizsgálni. Az alábbi táblázat a támogatási rendszerben az 1996. óta lezajló belső aránymódosulást foglalja össze.

Helyi önkormányzati támogatások fő típusai

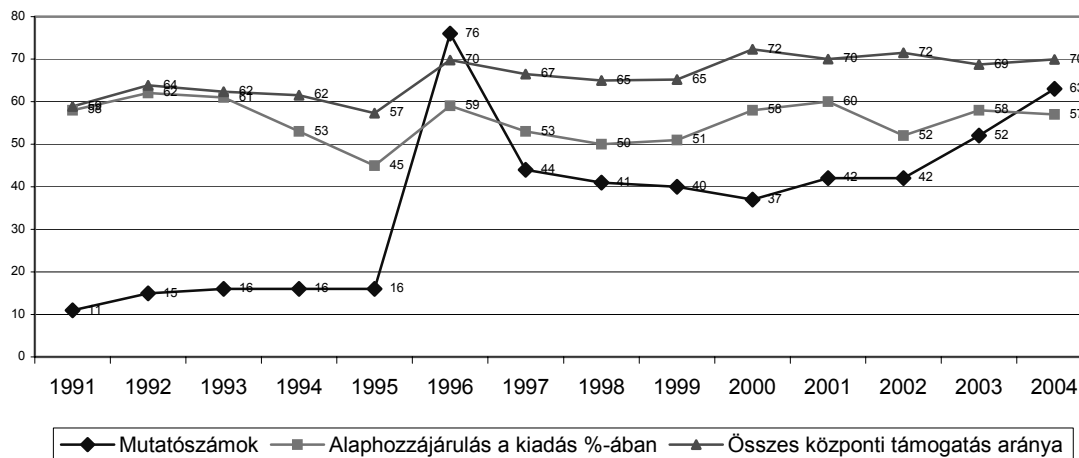
2004	Megoszlás, 2004		Megoszlás, 1996	
<i>Normatív támogatások</i>	81,7%	87,7%	85,6%	96,0%
népességszám alapján	13,9%	14,9%	21,1%	23,7%
vegyes mutatók	4,0%	4,3%	0,7%	0,8%
ellátottak száma alapján	50,0%	53,7%	47,1%	52,8%
központosított előirányzat	4,9%	5,3%	13,7%	15,4%
normatív, kötött	8,9%	9,5%	2,9%	3,3%
<i>Kiegyenlítési célú támogatások</i>	9,4%	10,1%	3,6%	4,0%
ÖNHIKI	1,2%	1,3%	0,8%	0,9%
Jövedelem-differenciálódás	8,2%	8,8%	2,8%	3,1%
<i>Fejlesztési támogatások</i>	6,8%	-	10,8%	-
<i>Egyéb</i>	2,0%	2,2%	0,0%	0,0%
Összesen	100,0%	-	100,0%	
<i>Ebből: fejlesztési támogatás nélkül</i>		100,0%		100,0%

Forrás: A Magyar Köztársaság 1996. és 2004. évi költségvetéséről szóló törvények

A legnagyobb súlyú normatív támogatási forma az *ellátottak számát* követő állami hozzájárulás. Ez támogatási forma arra az elképzelésre épül, hogy az önkormányzati szolgáltatások bemeneti feltételeit kell szabályozni és minél pontosabban követi a támogatási rendszer az egyedi különbségeket, annál jobb lesz a szolgáltatás minősége. Valójában azonban az elaprózott támogatási normák nem mindig az elvárt hatást érik el, könnyen kialakul az intézményes függés. A népességszám és más egyéb szempontok alapján elosztott támogatások aránya csökkent.

Ezen a területen az elmúlt másfél évtized legfontosabb eredménye talán az, hogy kialakult egy közös nyelvezet és érvelési gyakorlat. A döntéshozók a normatív támogatási rendszeren keresztül érvényesíteni tudják a szakmapolitikai szándékaikat. Mindezek a hatások a közoktatás példáján keresztül jól láthatók. Az ágazat támogatási rendszere a kilencvenes évek közepén bekövetkező kiadáscsökkentésig tizenhat alapnormatívával működött. Ezután a támogatási szempontok számának alakulása együtt változott a közoktatás központi támogatásával. Amikor csökkent a normatívák száma, alacsonyabb lett a támogatások kiadásokhoz mért aránya; amikor pedig 2000. évtől nőtt az oktatási normatívák darabszáma, magasabb lett a támogatottság is. Mindezek a változások függetlenek a tanulólétszám csökkenésétől.

Normatív támogatások jellemzői a közoktatásban



Az ellátottak számához kötődő támogatási gyakorlat a szolgáltatási minimumszint elérését sem képes megfelelően biztosítani. A különböző helyzetű önkormányzatok fajlagos kiadásaiban meglévő különbségeket az egyforma normatív támogatások nem képesek kezelni. Legjobban még az *önkormányzati forráslehetőségekben* tapasztalható *differentiálódást* kísérelte meg a támogatási rendszer kiegyenlíteni. Az alábbi táblázat adataiból látható, hogy a személyi jövedelemadó és az iparüzési adó különbségeinek kiegyenlítésére szánt támogatások aránya nőtt meg legjobban. Az SzJA-hoz kötődő kiegyenlítő támogatás a nagyobb súlyú, ott viszont a helyi adókapacitás mérlegelése nem része a támogatási formának, hiszen erre az adóbevételre nincs közvetlen ráhatása az önkormányzatnak.

A támogatási rendszer továbbfejlesztésére alapvetően három területen van szükség. Egyrészt a hatékony szolgáltatásszervezési formákra ösztönző támogatási technikák szerepét kell megnövelni. Ez a *statisztikai mutatószámokhoz* (népességszám, korcsoportos népességszám, úthálózat hossza, terület, beépítettség, stb.) kapcsolódó és nem az intézményi ellátottak számát követő támogatások súlyának növelését jelentené.

A másik változási irány a saját *bevételei kapacitásokhoz kihasználására* ösztönözné az önkormányzatokat, amikor az elvárt saját bevételi szinthez kötné a támogatásokat. Ennek a támogatási formának akkor lenne igazán jelentősége, ha az SzJA bevétel jobban függene a helyi döntéstől. Végül a harmadik továbbfejlesztési lehetőség első formái az oktatásban már 2005-ben megjelentek, amikor a kiegészítő támogatásra csak a bizonyos *szolgáltatási minőséget elérő* önkormányzatok lesznek jogosultak. Ez a szakmai ellátottsági szinttel sávosan növekvő normatív állami hozzájárulási forma nagyobb arányban és más szolgáltatási területen is alkalmazható.

3. Közigazgatási és pénzügyi reform

A közigazgatási és önkormányzati feladattelepítés reformja és a pénzügyi szabályozás átalakítása egymást feltételezi. Hosszú ideig az önkormányzati pénzügyi szabályozás továbbfejlesztése azért késett, mert nem lehetett megválaszolni azt az – egyébként rosszul feltett – kérdést, hogy melyik területen van előbb szükség változásokra: a helyi közigazgatásban és feladattelepítésben, vagy a forráselosztási rendszerben. Valójában a két területen napjainkban lezajló változások azt bizonyítják, hogy csak együtt, egyszerre megvalósuló reform lehet sikeres.

Napjainkban két területen érlelődnek közigazgatási és pénzügyi elosztási változások: a többcélú kistérségi társulások létrejöttével és a választott régió körüli vitákban. Mindkét esetben szükség van a helyi önkormányzati pénzügyi szabályok továbbfejlesztésére is. A *kistérség* esetében az új szabályozással az együttműködés egyik legfontosabb akadálya elhárult, mert a társulás már lehet támogatás címzettje. Ez azonban felveti a kistérségi belső döntéshozatal problémáját. A polgármesteri delegálás ugyanis nem teszi lehetővé a kistérségi döntéshozatal megfelelő kontrollját. Ebből következően bizonytalan a társulásban résztvevő tagönkormányzatok helyzete is.

A kistérségi szolgáltatási és területfejlesztési feladatok fokozatos bővülésével egyre inkább szükség lesz arra, hogy a kistérség saját forrásokkal is rendelkezzen. Erre két bevételfajta lenne alkalmas. Az *iparűzési adó* tipikusan kistérségi bevétel, hiszen általában egy vállalkozás székhelyén a környező településeken lakókat foglalkoztatják. Így a helyi ellátórendszer is a tágabb térséget szolgálja ki és az elaprózott településhálózaton belül megjelenő különbségek is mérséklődnének ha a koncentráltan képződő iparűzési adó nagyobb térség forrásait képeznék. Egy másik saját forrás lehetőség a már említett *SzJA pótagó* kistérségi alkalmazása. Ennek természetesen feltétele az, hogy ezen a szinten megfelelő képviselő legyen.

A *régiós* rendszer kialakítása is több ponton szükségessé teszi a szabályozási változásokat. Ma a régió alapvetően tervezési és területfejlesztési egység, amely korporatív döntéshozatali formában működik. Itt kerül azonban újraelosztásra a helyi önkormányzati fejlesztési források egy nyolcada és a tervezési döntések is jelentősen befolyásolják az önkormányzatok fejlődését. Ezért szükség lenne a választott régió jövőbeni létrehozására, amely elsősorban településközi és az egyes településeken túlnyúló szolgáltatások szervezésére alkalmas.

Ehhez azonban kiegyensúlyozott forrásképződési rendszerre van szükség. *Saját bevételek* körében az illetékbevételek, a gépjárműadó és a javasolt SzJA pótagó biztosíthatja a régió forrásait. A *megosztott* bevételek csoportja a személyi jövedelemadón kívül az ÁFA bevételek átengedésével is bővíthető. A megosztás alapja lehet a képződött adó, de ez módosítható egyéb szempontokkal is (népességszám, terület, eszközérték). A *támogatási* rendszerben is nagyobb mértékben alkalmazható a statisztikai mutatószámokra épülő normatív állami hozzájárulás, mert a nagyobb területi egységekben pontosabb becsülhetők a mutatószámokhoz kapcsolódó szolgáltatási szükségletek.

Kéri József

**A KÖZPONTI FORRÁSSZABÁLYOZÁS GYAKORLATI TAPASZTALATAI AZ
ÖNKORMÁNYZATI MŰKÖDÉSI KÖLTSÉGVETÉS TERVEZÉSÉBEN,
ANNAK TOVÁBBFEJLESZTÉSÉBEN.**

SZOLNOK MEGYEI JOGÚ VÁROS PÉLDÁJA.

A tanulmány szerzője, aki Szolnok megyei jogú város pénzügyi irodavezetője a központi forrásszabályozás másfél évtizedes működési tapasztalatait foglalja össze „alulnézetből”. A város költségvetési idősorainak elemzésével bemutatja az önkormányzat forrásszerkezetének változásait, ennek hatásait. Külön foglalkozik a feladatellátást szabályozó úgynevezett „szakmai-ágazati törvények” előírásai és az éves költségvetési törvényekben biztosított források meg nem felelésével, rámutat a forrásszabályozás kiszámíthatatlanságának helyi hatásaival. Jól érzékelhetők a tanulmányból mindazok a folyamatok, amelyekről a kötet más írásai is tudósítanak.

- ▷ SZOLNOK VÁROS KÖLTSÉGVETÉSÉBEN MEGJELENŐ ÁLLAMILAG SZABÁLYOZOTT FORRÁSOK
- ▷ HATÁSOK ÉS GYAKORLATI TAPASZTALATOK A FORRÁSSZABÁLYOZÁS MŰKÖDÉSÉBEN
- ▷ A FORRÁSSZABÁLYOZÁS HATÁSA, KÖVETKEZMÉNYEI

Az önkormányzatok gazdálkodásához törvények biztosítanak bevételi forrásokat: lehetőségeket és konkrét pénzeszközöket. A törvények közül az éves költségvetési törvényben határozzák meg az önkormányzatok működéséhez szükséges különböző állami támogatásokat, átengedett bevételeket, és megjelennek a feladatellátáshoz szükséges szabályozások, törvénymódosítások. A költségvetési törvény azért jelentős, mert az önkormányzati bevételek több mint fele az állami költségvetésből származik. A ma érvényes önkormányzati szabályozás alapeleme, hogy az 1990-es évek előtti kiadásorientált szabályozást felváltotta, a forrásorientált szabályozás rendszere.

A kiadások összetételét az önkormányzati testület határozza meg a törvényi és egyéb jogszabályi előírások, kötelezettségek, illetve saját döntéseik alapján. Az 1990-es évek előtt működő kiadásorientált szabályozási rendszer lényege azt volt, hogy az egyes tanácsok feladatait és az ehhez szükséges finanszírozást a központi tervezés határozta meg és bontotta le. Ebben a rendszerben – amellettt hogy jelen voltak helyi bevételi források is – a tanácsoknak a minél több feladathoz a minél több forrás ki-

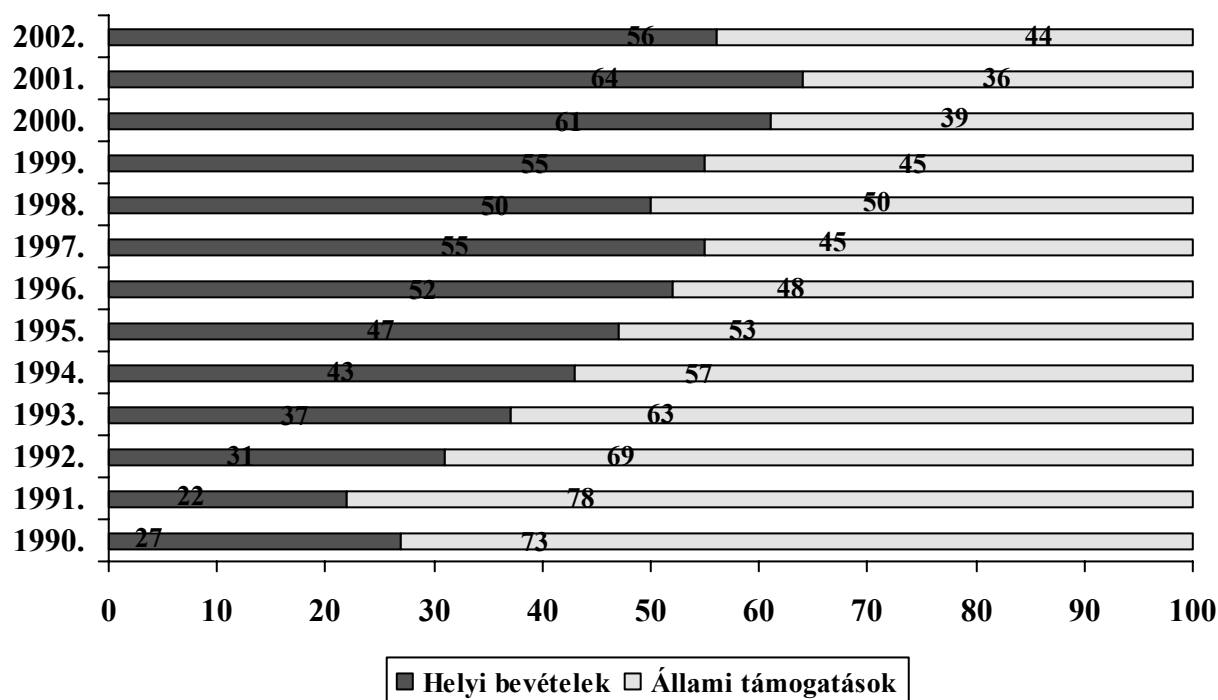
harcolása volt az érdeke, a helyi bevételek fokozásához és a helyi gazdálkodás tartalékainak felszabadításához nem fűződött érdekük. A tanácsok kiadásait a felsőbb szint döntötte el, s az esetlegesen kialakult hiányt a központi újraelosztás finanszírozta. E finanszírozási modellhez hozzátartozott egy, a helyi szintek közötti redisztribúciót megvalósító közép szint, a megyei tanács.

Az önkormányzatok gazdasági önállóságának, működési feltételeinek biztosításához arra volt szükség, hogy az önkormányzati bevételek szabályozását más alapokra helyezzék. A forrásorientált szabályozási modell bevezetésének céljait az alábbiakban lehet összefoglalni:

- Az önkormányzati gazdálkodás önállóságának, az önkormányzat önfinanszírozó képességének biztosítása, a helyi közszolgáltatások pénzügyi feltételeinek biztosítása;
- Az önkormányzati feladatellátás felülvizsgálatára és a feladatellátás intézményrendszere korszerű a költségtakarékos megoldásaira való ösztönzés;
- A helyi tartalékok és erőforrások feltárására való ösztönzés;
- Az állami források előre kalkulálható, főszabályként normatív alapon történő leosztásával az önkormányzati gazdálkodás feltételrendszerének kiszámíthatóvá tétele és az állami hozzájárulásoknak a helyi bevételektől való függetlenítése.¹³

Szolnok város költségvetési bevételei két fő forráscsoportból származnak: az állami támogatásokból illetve a helyi bevételekből. Ezek a következőképpen alakultak az 1990-es évektől 2002-ig.

Szolnok város helyi bevételeinek és állami támogatásainak megoszlásai 1990-2002. évek között



¹³ Az önkormányzati rendszer kialakulásáról jó összefoglalást ad Vigvári (2002) 6. fejezete.

Az jól látható, hogy az állami támogatások aránya az összbevételhez képest összességében csökkenő tendenciát mutat, a helyi bevételek egyre nagyobb hangsúlyt kaptak az elmúlt, több mint egy évtized alatt. 1991-ben bekövetkező növekedés oka – annak ellenére, hogy a helyben maradó személyi jövedelemadó aránya 50%-ra mérséklődött az előző évhez képest -, hogy az állami támogatások között megjelent a céltámogatás. 1998-ban 5%-kal nőtt az állami támogatás aránya az előző évhez képest. Ebben egyrészt érvényesül a visszajuttatott személyi jövedelemadó 38%-ról 40%-ra történő emelése, a normatív állami támogatás 10%-os emelkedése, illetve a tűzoltóság támogatásának 32%-os növekedése. 1998-tól ismét az állami támogatás egyenletes és határozott csökkenése figyelhető meg, melyet a 2002. költségvetési év tör meg. A csökkenés okai között szerepel a visszajuttatott személyi jövedelemadó fokozatos csökkentése. Kiemelkedett a 2000. év, amikor is a személyi jövedelemadó helyben maradó része a megelőző évhez képest 15%-ról 5%-ra csökkent. A normatív állami támogatás 1998. és 1999. között alig, 1999-ről 2000-re pedig szinte egyáltalán nem növekedett. 2002-ben az állami támogatás korábbinál nagyobb mértékű emelkedését az okozta, hogy összességében a normatív állami támogatás 13%-kal, a visszajuttatott személyi jövedelemadó hányad 19%-kal emelkedett, valamint a központosított előirányzatok ötszöröse az előző évinek. Az állami támogatások 2002. évre az 1990. évhez képest több mint nyolcszorosára növekedtek, míg az átengedett bevételek kicsivel több mint 2,5-szeresére nőttek, a saját bevételek pedig 25-szörösére. Jól látható, hogy a helyi bevételek szerepe az elmúlt 12 évben elsősorban a helyi adóbevételek növekedése miatt bővült. Szolnokon a helyi adóbevételek 1990-ben minden 246. forintját, 1995-ben minden 14. forintját, 2002-ben pedig minden 7. forintját adták az önkormányzati költségvetésnek.

Az állami támogatások és a helyi bevételek egymáshoz történő viszonyításában következtetéseket levonni csak is a belső elemek ismeretében célszerű. Ez annál is inkább indokolt, mert a következőkben látható lesz, hogy az önkormányzati saját bevételek – felhasználási szempontból – szorosan kapcsolódnak az állami forrásbiztosítás szabályrendszeréhez, annak változásaihoz.

1. Szolnok város költségvetésében megjelenő államilag szabályozott források

Az állami költségvetés az önkormányzatoknak nyújtott támogatások megállapítása során nem a kiadásokhoz biztosít közvetlen fedezetet, hanem bevételi lehetőségeket biztosít az önkormányzatoknak az általuk ellátandó feladatokhoz. Az elmúlt évek legtöbb vitatott kérdése ez a tény, melyre a tanulmány későbbi részeiben visszatérünk.

Az önkormányzati bevételek egy részét biztosító állami hozzájárulások, melyek forrást biztosítanak a működési feladatok ellátásához alapvetően három fő csoportra bonthatók, melyek:

- Normatív állami támogatások

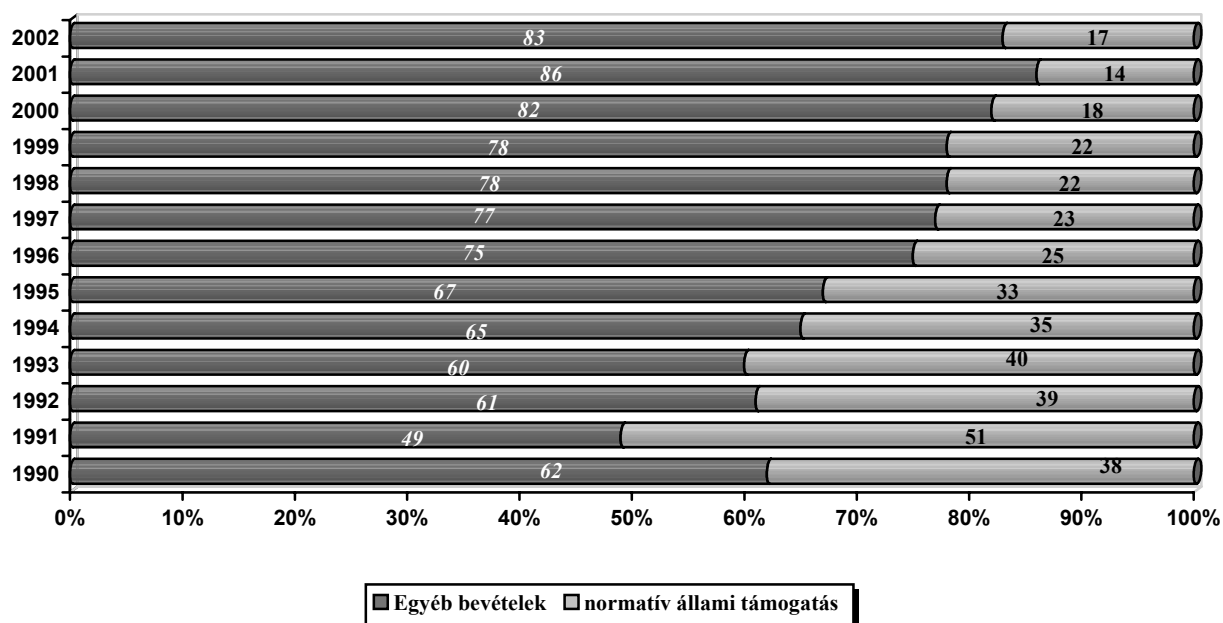
- Átengedett adók
- Központosított előirányzatok

1.1. Normatív állami támogatások

A normatív támogatás az állami költségvetés hozzájárulása, elsősorban a kötelező önkormányzati feladatok ellátásához. Felhasználásukat tekintve ezek lehetnek „szabad” illetve kötött felhasználású normatív támogatások. Így pl. az egyes jogcímek alatt naturális adatok alapján – pl. az oktatás nevelés területén ft/ellátott – meghatározott összegeket az önkormányzatok nem kötelesek kifejezetten arra az adott feladatra fordítani, az összeg hozzájárulást jelent kiadásaik finanszírozásához.

Mivel hozzájárulásról van szó, a normatívákhoz rendelt értékek korántsem fedezik a tényleges ráfordításokat, tehát az értékek és a költségek között nem mutatható ki közvetlen összefüggés. Az önkormányzatok jóval többet költenek az adott feladat végrehajtása során, melyet más forrásokból kell előteremteniük.

Szolnok város normatív állami támogatásból származó bevételeinek aránya, az önkormányzati bevételeken belül 1990-2002-ig



Az ábra adataiból megállapítható, hogy, a tisztán normatív állami támogatások az önkormányzatok növekedő feladatai között csökkenő arányban vannak jelen. Jól kirajzolódik, hogy 1996-ban történt egy erőteljes csökkenés, melynek oka a normatív állami támogatás és a visszajuttatott személyi jövedelemadó „keveredésének” együttes kezelése, valamint az önkormányzati kiadások nagyobb ütemű növekedése az állami támogatásoknál.

Az elmúlt években a normatív állami támogatások változtak a leggyakrabban. Az elmúlt több mint 10 évben mind pozitív, mind pedig negatív irányú elmozdulások történtek. 1990-ben 14 jogcímet számolhattunk, 1991-ben a normatívák száma 24-re emelkedett.

A későbbi években a normatívák száma mérsékelt emelkedést mutatott, majd 1996-ban kiugró számban jelennek meg a költségvetési törvényben (szám szerint 67). 1997-től visszaesés tapasztalható, majd 2000-ben ismét enyhe emelkedés. Az emelkedések okát részben az ágazati törvények módosulásával lehet magyarázni. Ilyen volt pl. 1993-ban a szociális törvény, mely kibővítette az önkormányzatok kötelezően ellátandó szociális feladatait. E feladathoz kötődő normatívák számának emelkedése mellett, a szociális célú központosított előirányzatok súlyának emelkedése is megfigyelhető.

A lakossági szociális juttatásokhoz kapcsolódóan megnövekedett támogatások forrása belső átcsoportosításból származtatható, nevezetesen a helyben maradó SZJA 50%-ról 30%-ra történő leszállításából. További példaként hozható fel 1997-ben a közoktatási törvény, mely újabb feladatokat ró az önkormányzatokra és így többirányú normatív jogcím vált szükségessé. Az állami támogatások számának és tartalmának változása azt a látszatot kelti, mintha a normatív rendszer követné a szakmai jogszabályok változásait.

A normatív állami támogatások egyes jogcímeinek több év távlatban történő összehasonlítása során nehéz feladatba ütközünk, melyet nemcsak a számuk állandó változása, hanem azok belső tartalmának különbözősége is okoz. Ez a tanulmány Szolnok város példáján keresztül csak ágazati összehasonlításokat tartalmaz, mely az 1. számú mellékletben található¹⁴.

Az egyes ágazatokat külön-külön megvizsgálva a következőket állapíthatjuk meg:

A települések igazgatási, üdülőhelyi, kommunális, sport feladataihoz kötődő jogcímek 1990-1995-ig egyenletes növekedést mutatnak. 1996-ban mintegy egyharmadára csökken a feladat normatív állami támogatása. A települések szociális és gyermekjóléti feladataihoz kapcsolódó támogatások 1996-ról 1997-re jelentősen megnövekedtek a feladatbővülésből adódóan. 1998-ban megfigyelhető erőteljes csökkenés, szintén a kettős finanszírozásnak köszönhetően. Az oktatási-nevelési feladatok ellátásához kapcsolódó normatív jogcímek – forrását tekintve – döntően megmaradtak állami támogatások kategóriában, viszont a kiegészítő támogatások megosztásra kerültek a normatív alapon visszajuttatott személyi jövedelemadóval.

¹⁴ Megfelelő adatok hiány miatt nem volt mód a megyei jogú városok adatainak részletes kiértékelésére, de a szolnoki tapasztalatok általánosíthatók.

Szolnok várost megillető normatív állami támogatások jogcímeinek száma és a támogatások összegei 1990-től 2002-ig

Év	Jogcímek száma	Összeg (millió forint)
1990.	7	642
1991.	19	1 342
1992.	17	1 548
1993.	18	1 814
1994.	19	1 799
1995.	20	1 771
1996.	55	2 065
1997.	21	2 366
1998.	40	2 608
1999.	37	2 738
2000.	51	2 765
2001.	39	3 129
2002.	39	3 557

1999-ben jelentek meg először *felhasználási kötöttséggel* az egyes közoktatási feladatok ellátásához kapcsolódó *kiegészítő támogatások*, melyek normatív alapon kerülnek elosztásra. Ezek a közoktatáshoz kapcsolódó normatívák 1999. évet megelőzően a központosított előirányzatok között szerepeltek, majd körük csekély mértékben bővült, illetve egy részük átkerült a felhasználási kötöttség nélküli normatív állami támogatások közé. Ilyen pl. a diáksport támogatása, a tanulói tankönyv támogatása, ill. a legutóbb az óvodai ingyenes étkeztetés. Nagyságrendjük a szolnoki költségvetésben 1999. és 2002. évek között 0,5% és 0,8% között mozog.

Az állami támogatások körében 1992-ben – új elemként – szintén felhasználási kötöttséggel jelent meg a helyi önkormányzatok színházi támogatása, majd 1997-ben a tűzoltók támogatása. A működéshez kötődő globális forrást biztosító támogatásban megjelenő címkézett normatívák, kötött felhasználást jelentenek, melyek *a központi kormány direkt beavatkozási eszközeként* jelennek meg, annak érdekében, hogy valamilyen kiemelt fontosságú cél finanszírozása biztosított legyen, vagyis garantálja a feladat megvalósulását. Ugyanakkor jelenti az egyes feladatok között történő szelektálást, valamint a kötött felhasználású normatíva egyfajta "kiadási normatívaként" kezd el működni. Ez gyakorlatilag megbontja a normatív állami támogatásnak azt az egységét, amely a forrásszabályozás elvére épül.

A normatív állami támogatások szabályrendszerének fejlődésében és változásai-ban különös fordulópontot jelentett a településre visszajuttatott személyi jövedelemadóval történő összekapcsolása, melynek részleteit a következő fejezetben mutatjuk be.

1.2. Átengedett adók

Az átengedett adók legjelentősebb részét a *személyi jövedelemadó* képezi, melyet törvényi szabályozással osztanak meg a helyi és a központi költségvetés között. A személyi jövedelemadó átengedését az adóbeszedés két évvel korábbi adatai alapján határozzák meg. A kétévnyi kiesés az önkormányzatoknak nominálértékben is jelentős bevételkiesést okoz. A helyi önkormányzatok részesedése jóval nagyobb lenne, ha a jövedelem megosztást a tárgyév adóbehajtása alapján származtatnák vissza. A települési önkormányzatoknak visszajuttatott személyi jövedelemadó a forrásszabályozás tekintetében igen változatos pályát járt be 1990-es évektől napjainkig.

A központi költségvetés a személyi jövedelemadót 1990-ben még 100%-os mértékben engedte át a képződés helyére. Az Magyar Köztársaság 1990. évi költségvetéséről szóló törvény indoklásában a törvényhozó visszautal azon szándékára, hogy „már az adórendszer bevezetésekor elhatározott szándék volt, hogy a személyi jövedelemadót – minél nagyobb arányban – az a területi egység használhassa fel, ahol az adófizető állampolgár lakik. Ez az elv megvalósul azáltal, hogy az önkormányzatok a személyi jövedelemadót nem népességarányosan kapják, hanem az állandó lakosok által ténylegesen befizetett mértékben részesülnek abból.

A fenti bekezdésben szereplő „minél nagyobb arányban” szándék vélhetően a szabályzó szerint nem értékelődött át, azonban számos tényező miatt mégis határozott csökkenő tendenciát mutat. A kezdeti 1990-es évekbeli 100%-osan visszajuttatott személyi jövedelemadó, már az azt követő évben erőteljesen lecsökkent – 50%-ra – s, az átengedés mértékének csökkentési tendenciája továbbra is tovább fokozódott, egészen 2000 évig, amikor elérte az 5%-os mélypontot.

**A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó
%-os mértékének alakulása 1990-2002. között**

Év	SZJA átengedés mértéke összesen %-ban	Helyben maradó rész %-ban	Kiegészítés + normatív elven visszajuttatott
1990.	100	100	
1991.	50	50	
1992.	50	50	
1993.	30	30	
1994.	30	30	
1995.	35	29	6
1996.	36	25	11
1997.	38	22	16
1998.	40	20	20
1999.	40	15	25
2000.	40	5	35
2001.	40	5	35
2002.	40	5	35

A változások folyamatát két szakaszra lehet bontani, 1990-től 1994-ig tartó időszakra, amikor a törvény csak a helyben maradó rész %-ának nagyságát határozta meg, majd az 1995-ös évtől kezdődő időszakra.

A helyben maradó rész 1995-ös évben némi emelkedést hozott, 30%-ról 35%-ra. A növekedés azonban nem volt teljesen „önzetlen”, hiszen a 35%-ból 6% különült el az elmaradott, kedvezőtlen gazdasági adottságú települések szja kiegészítésére, a megyei önkormányzatokat megillető népességarányosan megillető támogatására, valamint a munkanélküliek jövedelempótló támogatásának részbeni fedezetére. Így a képződés helyben maradó része csak 29%. Azt mondhatjuk, hogy az 1995-ös év jelentette az első fordulópontot, amikor megjelent a szabályozásban az újraelosztás elve. Eszerint a szabályzó első lépésben megállapítja a helyben maradó rész nagyságát, majd meghatározza, hogy állami szinten összesen a személyi jövedelemadóból hány százalék illeti meg a települési önkormányzatokat.

A visszajuttatás elveiben 1996-tól megjelennek a normatív állami támogatások jogcímei, a szabályozás azon változása miatt, hogy a normatívák fajlagos összegének forrását %-ban kifejezett arány szerint nevesíti a költségvetési törvény az állami támogatás és a személyi jövedelemadó keretein belül. A visszajuttatott személyi jövedelemadóban jelentkező normatív alapú visszaosztás legmarkánsabban 2000-ben jelentkezik, mely az azt követő években állandósul. 2000-ben Szolnok városát illetően már 21 olyan normatíva van jelen, melynek forrása részben, vagy teljes egészében a személyi jövedelemadó.

Szolnok város személyi jövedelemadó forrásán belül a normatív elven visszajuttatott rész arányváltozásait a 2. számú melléklet tartalmazza. Az összevetés érdekében néhány megyei jogú város adatával kiegészítve, Szolnok város adatait vizsgálva látható, hogy a normatív alapon visszajuttatott és a helyben maradó személyi jövedelemadó résszel együttesen, az egyes években, a helyben képződött személyi jövedelemadó hány százaléka kerül vissza az önkormányzathoz.

Míg 1996-ban 29,6%-a, addig ez a szám fokozatosan csökkenve 2002-ben már csak 18,7%-ot jelent. 2003-ban a helyben maradó rész 10%-ra történő növelése miatt az arány ismét nő. Összecszerűségében Szolnok várost megillető személyi jövedelemadó évről-évre, kisebb-nagyobb mértékben növekszik, kivéve a 2000. évet, amikor is 24 millió forinttal csökkent Szolnok várost megillető személyi jövedelemadó kiegészítésekkel együtt. 1999-ben a helyben maradó rész 5%-kal csökkent az előző évihez képest, - az előző évi 20%-ról 15%-ra mérséklődött az átengedés - mely 180,9 millió forint forráskiesést okozott Szolnok esetében.

Ugyancsak a helyben maradó rész vizsgálatánál maradv, ezt a csökkentést erőteljesen tovább fokozta a 2000. évben – a költségvetési törvényben jóváhagyott - a helyben maradó rész 5%-ra történő mérséklése, mely 464,6 millió forint kiesést eredményezett az előző évhez képest.

A normatív állami támogatások és a normatív alapon visszajuttatott személyi jövedelemadó összekapcsolásának hatása is jól látható a táblázatból. Amíg 1998-ig a helyben maradó rész a domináns a normatív alapon visszajuttatott összeggel szem-

ben, addig 1999-ben fordul a mérleg állása: a normatív alapon visszajuttatott rész többszöröse a helyben maradó résznek.

Az arányok változását erősíti az a tény, hogy 2001-től a tűzoltóság finanszírozásába is belépett a személyi jövedelemadó, mint forrás. 2001-ben a tűzoltóság feladataihoz kapott támogatás forrása 23,4%-ban állami támogatás 76,7%-ban pedig az átengedett személyi jövedelemadó. 2002-ben ez az aránypár 21,6% és 78,4%, majd 2003. évtől teljes egészében az átengedett személyi jövedelemadó a feladat forrása. Ez a 2001-ben megjelent új szabályozási elem azt jelentette, hogy az átengedett személyi jövedelemadóban is megjelent a kötött felhasználású előirányzat. 1999-ben a visszajuttatott személyi jövedelemadó összegét tovább csökkentette az az egyedi szabályozás, mely kötelező tartalék képzését tette kötelezővé, forrása a 15%-os helyben maradó rész.

Ez az összeg Szolnok város esetében 87,6 millió forint volt, melyet ha levonunk a visszajuttatott személyi jövedelemadó összegéből és összehasonlítjuk az 1998-ban kapott összeggel, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy 1999-ben 72,6 millió forinttal csökkent Szolnok város részére visszajuttatott személyi jövedelemadó összege.

A személyi jövedelemadó megosztásának hatása túlnő a szabályozási rendszer keretein. A településen működő gazdálkodó szervezetek gyakran felvetik, hogy egyre több személyi jövedelemadót fizetnek, amelyet jórészt visszakapnak az önkormányzatok, és mégsem tudják szolgáltatásaikat megfelelő ütemben fejleszteni. Ha megvizsgáljuk, hogy mennyi személyi jövedelemadó képződik egy településen, azt szembeállíthatjuk a visszajuttatott résszel, valamint az egyéb működési célt szolgáló állami támogatásokkal, akkor megjeleníthető az allokációs probléma valóságos hatása egy településen. Az 1995-ös évtől – még egyszer hangsúlyozva csak a működési célt szolgáló állami támogatásokról van szó – az arány megfordul, több a helyben képződő személyi jövedelemadó, mint a visszajuttatott személyi jövedelemadó és állami támogatás. A normatív SZJA fokozatos térnyerésében a szabályozás enyhíti a települések közötti – egyre növekvő – különbséget, megnövelve annak „kiegyenlítő” hatását, bár az elmaradott települések ily módon történő támogatása már 1990-ben is jelen volt. Ahol az egy állandó lakosra jutó személyi jövedelemadóbevétele nem éri el a törvény által meghatározott értékhatárt, ott a személyi jövedelemadó addig a szintig kiegészül.

A települések közötti differenciálás kiegyenlítése érdekében 1999. évben további új elem jelent meg a szabályozásban; az iparüzési adóerő-képesség, mely a helyi adóval történő összekapcsolásra alapozza a kiegészítés mértékét. Eszerint az önkormányzat személyi jövedelemadóból és a helyi iparüzési adóból származtatható egy lakosra jutó bevételenek figyelembe vételével kerülhet sor kiegészítésre, vagy a központi költségvetési kapcsolatokból származó forrásai csökkentésére. Az iparüzési adóerő-képesség vizsgálatának bevonását szükségessé tette az a tény, hogy pl. 1997-ben az iparüzési adó egy lakosra jutó összeg a fővárosban 27-szerese, a megyei jogú városoknál 9-szerese, az egyéb városoknál 8-szorosa volt a községekének. A kirívó különbségek miatt nem csak a személyi jövedelemadó, hanem az iparüzési adó okozta erőteljes jövedelemszóródást is „kezelní” kellett.

Az 1999. év óta alkalmazásra kerülő módszernek megfelelően Szolnok város először 2003. évi költségvetési évben vált jogosulttá jövedelem kiegészítésre, mely 241 millió forint bevételt jelentett, majd 2004. évben ez az összeg 153 millió forint. Az egy lakosra jutó iparüzési adó számítási technikája 2004 évben alapvetően megváltozott, mivel a számítások az adó-előírási kör alapján készülnek nem a pénzforgalmi adatok alapján.

Ezzel egy új fogalom is megjelent a szabályozásban a „virtuális iparüzési adó” melynek alkalmazása csak arra jó, hogy a jövedelem-kiegészítés címén juttatott állami forrásokat minél nagyobb mértékben vissza lehessen vonni az elszámolások során. A részletek kifejtése nélkül is elgondolkodtató, hogy miközben az állami szabályozás ösztönzi a foglalkoztatás növelésére irányuló vállalkozói terhek csökkentését, addig az adó-erőképesség meghatározásában nem veszi figyelembe az önkormányzatok által adott e cél elérését segítő adókedvezményeket.

Az átengedett adók másik részét képezi a *gépjármű adó*. Az adónem bevezetésére 1991-ben került sor, melynek szabályozása 2003-ig egyenletes volt. Ez azt jelentette, hogy a gépjárműadóról szóló törvényben meghatározott alsó adótétel 50%-a illette meg a helyi önkormányzatokat. A törvény lehetőséget adott arra, hogy az önkormányzati képviselő-testület az alsó adótételnél magasabb mértéket állapítson meg, s az így keletkezett különbözetből származó bevétel teljes egészében az önkormányzatok bevételi forrása lehetett. Ez a szabályozási tétel 2003-tól megváltozott, mivel a költségvetési törvényben foglaltak szerint már a bevétel 100%-a illette meg az önkormányzatokat, s az adótétel is egységessé vált. Az új szabályozást figyelembe véve a gépjármű adó bevételei sokkal inkább működnek egyfajta „helyi adóbevételeként”, mint a központi költségvetésből átengedett adó.

Szolnok város gépjármű adó bevételei 1990-ről 2000-re ötszörösére nőttek, melyre egyrészt hatottak a díjtételek változásai, valamint a növekvő gépjárműszám is.

1.3. Központosított előirányzatok

A *központosított előirányzatok*, mint támogatási rendszer az egyes önkormányzati feladatokhoz kötődik, olyan feladatok ellátásához, melyek helyi forrásból, normatív állami hozzájárulásból, céltámogatásból nem finanszírozhatók. Az előirányzatok egy része év közbeni igénylés vagy elszámolás alapján illette meg az önkormányzatokat, de pályázati úton történő elnyeréshez is kötődhetnek. Az igénybevétel feltételeit alapvetően az éves költségvetési törvény szabályozza. A jogcímek összetétele, azok változása összefüggésbe hozható az egyes törvények és rendeletek végrehajtásával. Az állami költségvetésben 1991 óta szerepelnek a központosított előirányzatok.

**Központosított előirányzatok jogcímeinek száma
és Szolnok város központosított forrásokból származó bevételei**

Év	Központosított előirányzatok jogcímeinek száma	Szolnok város által igényelt jogcímek száma	Szolnok város központosított előirányzatokból származó bevételei Millió Ft	A központosított előirányzatokból származó bevételek aránya az összes bevételhez
1991.	9	8	108,1	4,1%
1992.	17	15	98,2	2,5%
1993.	17	15	126,5	2,7%
1994.	20	15	125,6	2,2%
1995.	24	16	210,0	3,3%
1996.	24	17	441,2	5,3%
1997.	20	14	171,0	1,6%
1998.	23	16	297,2	2,5%
1999.	19	17	353,1	2,8%
2000.	14	9	100,0	0,6%
2001.	15	15	162,5	0,7%
2002.	15	14	882,4	4,3%

Forrás: Szolnok város költségvetési beszámolóit 1990-2002. években

Az elmúlt több mint egy évtized alatt ezen előirányzatokról is elmondható, hogy igen változatos pályát futottak be, mind tartalmukat, mind pedig nagyságrendjüket tekintve. Változatosságukat nem csak az újabb és újabb szabályzó eszközök befolyásolták, hanem a más típusú állami támogatások közötti átjárás is. Ilyen volt például 1999-ben, amikor a pedagógus szakvizsga, a körzeti igazgatási feladatok, pedagógus szakkönyv, tankönyvvásárlás, érettségiztetés, pedagógusok minőségi munkavégzésének előirányzatai átkerültek a normatív állami támogatások köré egyrészt felhasználási kötöttség nélkül, vagy felhasználási kötöttséggel. Központosított előirányzatok között található az ún. bérpolitikai intézkedéseket ellentételező előirányzatok, melyek Szolnok város esetében jelentősen növelték a bevételek arányát. Ilyen volt, pl. 1996-ban, ill. 2002-ben a közalkalmazottak és köztisztviselők illetményemeléséhez kapcsolódó támogatás.

1.4. Mire elegendők az állami bevételek?

Az önkormányzatok feladataik ellátása során nem kis feladat a szükséges bevételek „megszerzése”, és a rendelkezésre álló források felosztása az ellátandó feladatok sokasága között. A forrásszabályozási rendszer működése a gyakorlatban ezen keresztül mérhető, és ezen keresztül ítéltető meg az állami szerepvállalás mértéke az egyes önkormányzatok által ellátott feladatokban.

Szolnok városban a kiadások legnagyobb részét – hasonlóan más megyei jogú városokhoz - az oktatási, közművelődési és sport feladatok ellátása teszi ki, majd

ugyancsak domináns részt töltenek be a kommunális és a szociális ágazathoz tartozó kiadások.

Az egyes ágazatokhoz tartozó kiadások tartalmazzák a polgármesteri hivatalban teljesített, valamint a költségvetési intézményi kiadásokat. A kiadások finanszírozását együttesen látják el az állami támogatások és az önkormányzat helyi bevételei. A normatív állami támogatások és a normatív alapon visszajuttatott személyi jövedelemadó jórészét a költségvetési intézmények által ellátott feladatokhoz rendelt mutatószámok alapján kerülnek az önkormányzati költségvetésbe.

Az alábbi táblázat azt mutatja be, hogy az intézményi rendszer kiadásait milyen tényezők alkotják és mennyi állami támogatás került igénybevétele a feladataik ellátásához.

Szolnok város intézményi kiadásai és intézményi feladatokhoz kapcsolódó normatív támogatások, valamint normatív módon visszaosztott személyi jövedelemadó összegei

Kiadások	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Személyi jellegű kiadások	3701	4229	4366	5007	6262
Dologi kiadások	2255	2496	2371	2858	2981
Felhalmozási kiadások	200	51	397	333	423
Összesen	6156	6776	7134	8198	9667
Normatív állami támogatások + normatív alapon visszajuttatott szja	2876	3313	3796	4232	4797

Az adatokat megvizsgálva láthatjuk, hogy a működési feladatokhoz nyújtott állami támogatás nem fedezi az intézményi személyi jellegű kiadásokat sem. Első ránézésre nehéz eldönteni, hogy a támogatás kevés, vagy a feladat sok, hogy vajon az intézményi kiadások mennyire reálisak. Az azonban szembetűnő, hogy az intézményekben foglalkoztatott közalkalmazottak bére és annak járuléka – melyek jogszabályok kötelező módon határoznak meg, tehát nincs döntési helyzet, adott személyi feltételek megléte esetén – több mint az állami juttatás. A kiadások fedezete tehát önkormányzati saját forrásokból igényel, beleértve a jövőben képződő források előrehozatalát, a hitelek is. A hitelek felvételében megjelentő kockázatok elemzése nem tárgya a tanulmánynak, de egy rövid kitérőt célszerű tenni a témában.

Szolnok város gazdálkodásában az elmúlt éveket alapul véve a hitelek jelentős helyet foglaltak el. 1991-ben a városnak egyáltalán nem volt hitelállománya. Az 1990-es években azonban egyre növekedett a hitelek nagysága, 1992-93-ban tisztán beruházási hitelek voltak, majd a város gazdálkodásában megjelentek a likviditási hitelek is.

A hitelek nagyságrendjét tekintve kiugró pontot jelentenek az 1996-1998-es évek, melynek oka, hogy ezekben az években felvételre kerülő hitelek több mint fele fejlesztési célt szolgált, a azok kiemelt és jelentős anyagi erőforrást igényelő beruházások megvalósítását tették lehetővé.

1999-ben és 2000-ben ismét likviditási hitelek felvételére került sor, majd 2001-től az önkormányzat főleg a kedvezőbb feltételű hitelek felvételére törekedett, mely nem azt jelentette, hogy nincsenek működési gondok, csupán a források átcsoportosításáról van szó. A hitelek felvétele azonban nem jelenthet gyógyírt a működési kiadások hiányának kezelésére, a hitel az adott költségvetési év egyensúlyát biztosítja, de nem korlátlan, arról a szabályzás is gondoskodik, azáltal, hogy a hitelfelvételt limitálja. Ezzel a kitéttel – az előbbieken túlmenően - a szabályzó szándéka, hogy megakadályozza a túlköltekezést, valamint az indokolatlan és megalapozatlan kötelezettségvállalásokat.

De vajon hol van ezeknek a valódi szabályozhatósága akkor, amikor a szakmai előírásokat tartalmazó jogszabályok betartásához szükséges források megteremtéséhez is komoly erőfeszítéseket kell tenniük az önkormányzatoknak? A hitelek igénybevétele nemcsak a különböző szabályozások állhatják útját, hanem az is, hogy mennyire tekinti a pénzügyi szektor hitelképesnek az önkormányzatot. Szolnok város ilyen szempontból jó pozíciót foglal el mint adós, hitelképessége jó, melyet az adósságszolgálati terheknek a következetes és pontos teljesítésével ért el.

1.5. Egy kitérő - javaslat

Az önkormányzatok a gazdaság bármely szereplőjéhez hasonló kamatfeltételekkel juthatnak hitelhez. A kamatterhek visszafizetése komoly feladatot jelentenek az önkormányzatok számára, s így talán egy-egy beruházás megvalósításának is gátat vethet. Az önkormányzatoknak az állam által történő támogatása természetesen nem nyitna válogatás nélküli tág teret minden önkormányzatnak egyformán, hiszen akkor megghiúsulna a szabályzó azon törekvése, melyek a fentiekben említésre kerültek. A megoldást egy olyan rendszer kialakítása jelentené, amely a települések ellátottságához kapcsolódna. Ezek a mutatók – indikátorok - jellemeznék a település fejlettségét, a meglévő adottságait, az alapvető önkormányzati feladatok ellátási szintjét, a hiányosságokat és nem utolsósorban a rendelkezésre álló pénzeszközöket is és a hitelvállaló-képességet is. Az ellátottsági mutatók által felállított jellemzők alapján ki lehetne alakítani egy olyan rendszert, amely elbírálási alapot adna ahhoz, hogy melyik település lenne jogosult egy olyan hitel felvételére, melyet az állam támogat, és amellyel egyben a települések beruházás-szabályozását tenné hatékonyabbá és korszerűvé. (Ennek a hitelkonstrukciónak az első eleme – az állam által kamattámogatott hitel – 2003. évben megjelent, az intézményi felújításokhoz felvető hitelek bevezetésével.)

2. Hatások és gyakorlati tapasztalatok a forrásszabályozás működésében

Az önkormányzatok és az állami költségvetés kapcsolatában a forrásszabályozás elve az elmúlt 14 évben alapvetően működött, megfigyelhető volt azonban a szabályozás időnkénti változása, a szabályozó egyes elemeinek módosulása, az elemek „vándorlása”. Helyi szinten végeredményben elegendő lenne annak vizsgálata, hogy a szabályozás összességében mennyi bevételt közvetített az önkormányzatoknak és azok a bevételek milyen feladatokra kerültek felhasználásra. A tényleges helyzet megítéléséhez azonban célszerű – a teljesség igénye nélkül - néhány területet kiragadni és bemutatni a szabályozók módosulásának egyes hatásait.

2.1. Az állami támogatások szerepe

Az előző fejezetben már megjelent- az önkormányzatok szintjén - az állandó vitatémát adó kérdés, annak értelmezése, hogy az állami támogatások nagyságának megítélése vajon a kiadásoktól kerüljön megközelítésre, vagy csak mint bevételi lehetőség kerüljön értékelésre. A kérdés nem az egyébként világos jogszabály értelmezésből ered, hanem a bonyolult, szerteágazó sok feltételen alapuló önkormányzati gazdálkodás teszi azt indokolttá. Ez a kétféle megközelítés további kérdést eredményez a tekintetben, hogy a saját bevételek vagy az állami támogatások legyenek-e túlsúlyban az önkormányzati költségvetésben. A kérdés visszavezet a forrásorientált szabályozási modell bevezetésének céljaihoz, annak vizsgálatához, hogy a szabályozás mennyiben felel meg „az önkormányzati gazdálkodás önállóságának, az önkormányzat önfinanszírozó képességének biztosítása, a helyi közszolgáltatások pénzügyi feltételeinek biztosítása” kitételnek

Az önkormányzati működést szolgáló állami támogatások – köztük a legkiemelkedőbb a normatív állami támogatás – leginkább fajlagos mutatókon, ellátotti létszámokon alapulnak. Több szakirodalom is foglalkozik ezzel a kérdéssel, melyek az önkormányzatokról szóló törvény idevonatkozó részét idézik, s elemzik. Az Ötv. 1. § (5) bekezdése szerint „a kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról.” A hangsúly a „hozzájárulás” szón van, melyet a tv. 1.§ (6) pontja támaszt alá: „A helyi önkormányzatok a törvény keretei között b.) önkormányzati tulajdonával önállóan rendelkezik, bevételeivel önállóan gazdálkodik, az önként vállalt és a kötelező önkormányzati feladatok ellátásáról egységes költségvetésből gondoskodik.” A helyi önkormányzatok és pénzügyeik c. könyvben az utóbbi törvényi meghatározást az alábbiak követik: „Vagyis a kötelező feladatok finanszírozása nem kívülről történik. Ellenkezőleg, ezek tekintetében is – képződő forrásaira figyelemmel – az önkormányzatnak kell meghatároznia a „költségpontot”¹⁵

¹⁵ Ld. Kusztosné (szerk.) (2003)

De vajon megteheti-e bármely önkormányzat azt, hogy pusztán a képződő forrásaira figyelemmel határozza meg a „költségpontot”, akkor amikor számos törvényi előírás tartalmaz egyre több kötelező feladatot egyre több szakmai követelménnyel, mindezt a tovább nem fokozható bevételi források mellett. Vagy teret enged-e a költségpont „önkormányzati akarat szint” kialakításának a kötelezően végrehajtandó közalkalmazotti bértábla, az éves infláció, az áfa törvény módosulása és az éves költségvetési törvénytervezetek indoklásaiban is kimondott dologi automatizmus hiánya, stb.

A feltett kérdésekre a választ egyértelműen „nem”. **Az önkormányzatok nincsenek abban a helyzetben, hogy saját akaratuknak és szándékuknak megfelelően határozzák meg saját költségvetési kiadásaik szintjét.** Az, hogy végeredményben erre kényszerülnek, az nem jelent mást, mint feszültségek fenntartását, a feladatok kényszerű átrendezését, külső források bevonását, vagy a vagyonhasznosítási bevételek kényszerpályára terelését.

Ezek az intézkedések egyensúlyba hozzák a költségvetést, hosszú távon azonban felborítják az önkormányzati célkitűzések megvalósítását, leegyszerűsítik az önkormányzati gazdaság működését és meghatározzák a források felhasználását a tekintetben, hogy a működés elsődlegessége biztosítottá válik.

Mindezek a lépések megjelenésükben az önkormányzat gazdasági önállóságát közvetlenül nem érintik, csak terelik. Azt a látszatot keltik, hogy a költségvetés önálló meghatározásakor a bevételek és a kiadások egyensúlyba hozása önkormányzati akaraton múlik. Ez azonban koránt sincs így, hiszen a szakmai követelmények érvényesítése egyértelműen bemutatható és igazolható kényszerlépéseket jelent. Napjainkra ez a helyzet eljutott arra a pontra, hogy a folyamatosan kialakított kompromisszumok súrolják a törvénysértés határait, helyenként átlépik azt.

A 2004. évi állami költségvetés először ismeri föl ezt a problémát és kezdi el osztályozni a szakmai törvények által előírt feltételeket azáltal, hogy a korábban előírt feladatok bevezetésének időpontját későbbre tűzi ki. Ez a szabályozás már utal arra, hogy az önkormányzati költségvetések komplex szerkezeti, tartalmi felülvizsgálata elkerülhetetlen.

Egyben azt is jelzi, hogy az önkormányzati gazdálkodás önállóságának, az önkormányzat önfinanszírozó képességének megteremtése, a helyi közszolgáltatások pénzügyi feltételeinek biztosítása az állami és önkormányzati források együttes alkalmazásával lehetséges, akkor ha az indirekt módon forrásszabályzó szerepet betölteni kívánó ágazati szakmai szabályok kellően korlátozottak.

Az önkormányzati saját bevételek előírása és beszedése törvényi szabályozáson alapul. A saját bevételek felett az önkormányzat önállóan rendelkezik, azonban a szabályzó rendszer módosulásai során az 1990-es években a rendszer eljutott oda, hogy a saját bevételek – ezek közül a helyi adó – direkt módon részese lett a forrásszabályozásnak. A bevételek többi része a feladatellátáshoz kapcsolódik és az állami támogatásokkal együtt biztosítja a szükségletek kielégítését. Az elmúlt években a személyi jövedelemadóból származó megosztott forrás a szabályozórendszer egyik célpontjává vált. Minden jelentős változás érintette a személyi jövedelemadót, de a módosítások

közül a helyi adóerő-képesség meghatározásában betöltött szerepe külön is kiemelést érdemel.

A forrásszabályozás bevezetésekor az elvek között szerepelt az állami hozzájárulásoknak a helyi bevételektől való függetlenítése. Ennek az elvnek mond ellent a szabályozás, amikor a személyi jövedelemadó és a helyi iparüzési adó együttesen képezik annak megítélését, hogy egy adott település személyi jövedelemadó kiegészítésben részesüljön-e. Az 1998 évi a Magyar Köztársaság 1999 évi költségvetéséről szóló XC. törvénnyel bevezetett szabályozás kialakította és meghatározott keretek közé szorította azt a fajlagos mutatót, amely mértéke központi forrásokhoz jutást, vagy elvonást jelent. Az elfogadott értékek direkt módon befolyásolják az önkormányzat magatartását azáltal, hogy az állami forráshoz jutást, helyi döntési kompetenciába tartozó feltételekhez köti. Az adóerő-képesség tényleges alakulásának értékelése az állami hozzájárulások elszámolási szabályzata szerint történik, amely egyértelművé teszi a helyi forrás és az állami juttatás együttes kezelését. Egyben alátámasztja a hivatkozott forrásszabályozási elv be nem tartását.

Az előzőekben a forrásszabályozással kapcsolatos elvek közül kettővel foglalkoztam. A szabályozás kialakításakor szempont volt: az önkormányzati feladatellátás felülvizsgálatára és a feladatellátás intézményrendszere korszerű a költségtakarékos megoldásaira való ösztönzés; és a helyi tartalékok és erőforrások feltárására való ösztönzés. Ez a két elv alapvetően érvényesült, még akkor is, ha az elv érvényesítését jórészt a kényszer helyzetek biztosították. Az önkormányzatok az ágazatok feladatait, azok ellátást, az intézményhálózatot, annak szükségességét folyamatosan elemezték és a lehetőségek határain belül a szükséges lépéseket megtették.

Ilyen volt Szolnok esetében 3 általános iskola átszervezéssel történő megszüntetése, amely összességében több mint 200 millió forint megtakarítást jelentett. Az intézménybezárásokat kiélezett társadalmi vita kísérte. Az átszervezésekkel megtakarított kiadás hatása az elkövetkezendő években megszűnt, fedezete lett a költségnövekedéseknek.

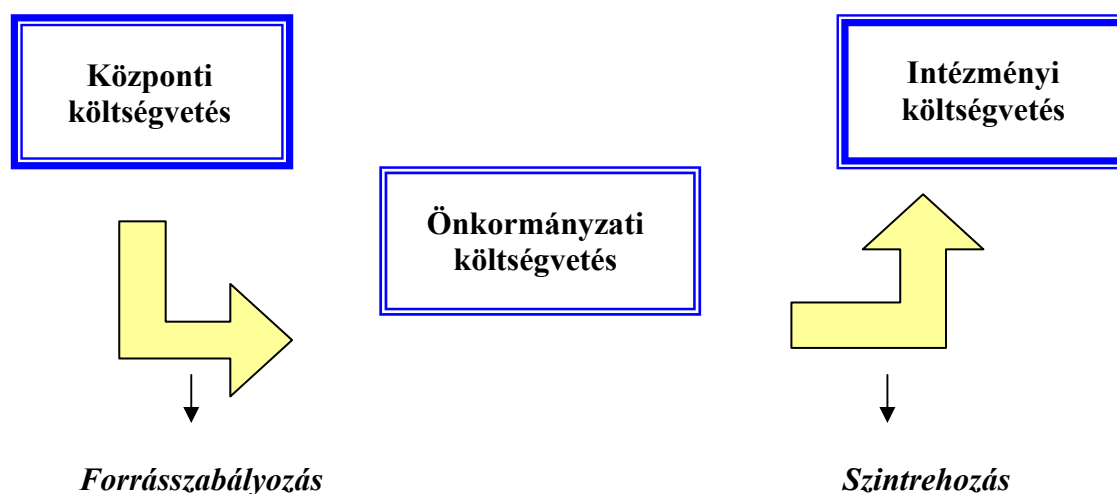
Nem vitatható azonban a forrásszabályozásnak az a pozitív üzenete, amely a költségvetés kiadási szerkezetének az erőforrásokkal való gazdálkodás kérdéseinek előtérbe helyezését eredményezte.

Szolnokon 1996-ban a költségvetés tervezési módszere megváltozott. A bevezetett program-költségvetési rendszer éppen a forrásszabályozás rendszerének követelményei – a miből, mit, mennyiért elv alkalmazásával – következetes bemutatása és érvényesítése érdekében került bevezetésre. Erről a kérdésről a későbbiekben még lesz szó, de már most szükséges annak kijelentése, hogy a PPBS rendszer bevezetése önmagában is átrendezte a tervezési folyamatokat, megnövelte és nyilvánossá tette a korábban kevesek által ismert és használt költségvetési információkat. Ezekben a folyamatokban is megjelenik azonban az az alapidilemma, amelyről már az előzőekben is szóltam, hogy az erőforrásokkal való hatékony, ésszerű gazdálkodás megvalósítása beleütközik a szakmai jogszabályok újabb és újabb követelményeinek kielégíthetőségébe. Ennek következtében a szabályzó motivációja a kényszer, a fokozódó szükségletek miatti forrásteremtés. Ez sok esetben az intézkedések tartalmi előkészí-

tését is jelentősen befolyásolja. A gazdasági önállóság megteremtésében és erősítésében, a forrásszabályozás komoly eszközt jelentett. Hatását és érvényesülését azonban jelentősen gátolja, hogy az ágazati szakmai szabályozók nem szinkronizáltak és harmonizáltak a pénzügyi feltételeket biztosító rendszerrel. Ennek következtében hatékonysága gyengül. A következő bekezdésekben ennek alátámasztására két példát mutatok be.

2.2. Forrásszabályozás és szintrehozás csapdája

Az önkormányzati költségvetés tervezésekor általában a forrásszabályozás elve kerül kihangsúlyozásra. Ez az elv azonban csak az állami költségvetés és az önkormányzati költségvetés kapcsolatában létezik, és azt jelenti, hogy az állami költségvetés tehát meghatározott szabályok mentén kialakított támogatási összeggel járul hozzá az önkormányzati feladatokhoz. A forrásszabályozás elve mellett azonban továbbra is létezik a ráépítés, mely szintrehozás néven kötelezően előírt tervezési metodika az önkormányzat, valamint az általa fenntartott költségvetési intézmények esetében.



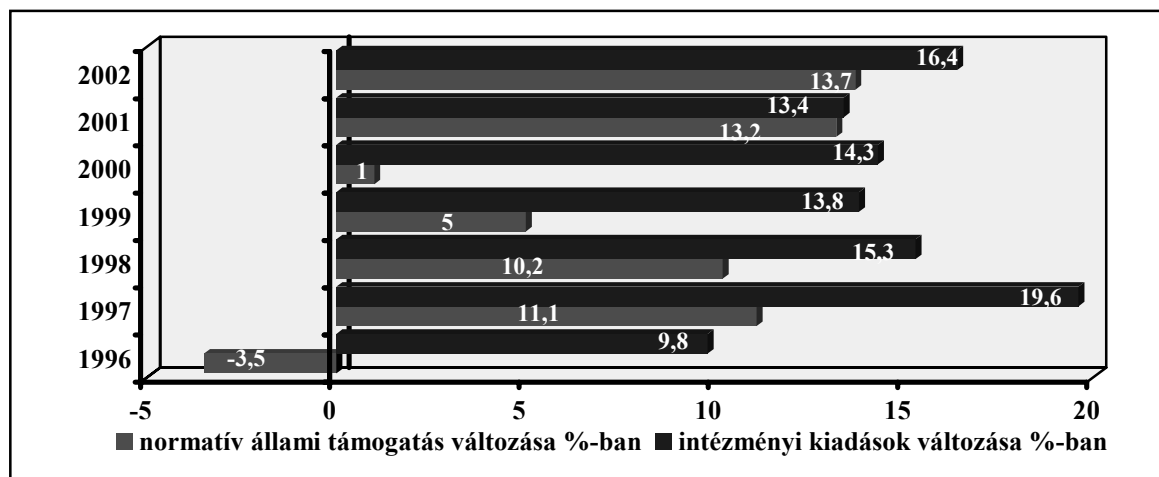
Az önkormányzati költségvetés elkészítésekor, tehát kettős elv egyidejű alkalmazásáról kell beszélni, mely a gyakorlatban azt jelenti, hogy az önkormányzat az általa ellátott feladatok tényleges bekerülési költségeit jórészt olyan forrásokkal állítja szembe, melyek számítási metodikák alapján képződtek. Olyan forrásokkal, melyek, szabályozási elve gyakran változik, de iránya semmiképpen nem a tényleges bekerülési költségek felé mutat. Az önkormányzat és intézményei tervezési kapcsolatában a kiindulási alapot a szintrehozás jelenti, amely a kiadási szükségletek vizsgálatában kényszerpálya, egyfajta automatizmus. Itt ugyanis már nincs mód felülvizsgálatra, a szükségletek értékelésére, rangsorolásra, a tervezési feladat arra szorítkozhat, hogy biztosítja a feladatellátás forrását. A téma jelentőségét támasztja alá, hogy az önkormányzati kiadások kétharmada az intézményhálózatban keletkezik. Az intézményi

kiadások részbeni forrását biztosító normatív állami hozzájárulás, a tényleges kiadások valamivel több mint 50%-át fedezi. A szintrehozás kötelezően előírt gyakorlata az önkormányzati bevételek jelentős részét leköti, így a bevételi forrásnövekedés nem jelent több, szabadon felvállalható feladatot.

A szabályozás csapdája tehát abban a kettősségben rejlik, melyet úgy is meg lehet fogalmazni, hogy az állam az önkormányzati kiadások fedezetéhez csak részben és meghatározott módon járul hozzá, miközben az önkormányzatnak az általa fenntartott intézményhálózatot a tényleges kiadások szerint kell finanszíroznia. A csapda helyzet feloldása azt is feltételezi, hogy az önkormányzat rendelkezik a pénzügyi hiányok kezelését biztosító, azonnali és gyors beavatkozást lehetővé tevő eszközrendszerrel. A valóságban azonban ez nem így van, az eszközök megteremtése sokkal bonyolultabb.

Közgyűlési döntés kell ahhoz, hogy egy önkormányzati vagyontárgy értékesítésre kerüljön, módosítani kell a törvényi előírásoknak megfelelő módon a helyi adókról szóló önkormányzati rendeleteket, például a törvényi előírásoknak megfelelő maximális díjtétel irányába. A két példa is jelzi, hogy ezek a végtelenségig nem működtethető forrásteremtési lehetőségek, mert vagy elfogy a vagyon, vagy nem emelhető tovább az adó, vagy a helyi társadalmi, politikai viszonyok nem fogadják el ezek alkalmazását. Ez utóbbi esetben kerül sor az önkormányzati feladatrendszer drasztikus, kényszerű megnyirbálására, intézményi elvonásokra, megszüntetésre, amely ugyancsak a gazdasági környezet ellenállását eredményezi.

Az intézményi kiadások és a normatív állami hozzájárulás előző évhez viszonyított aránya, amelyet az alábbi ábra mutat be, jól tükrözi ennek a helyzetnek a hatását:



Az adatok azt támasztják alá, hogy minden kompromisszumteremtés ellenére az intézményi kiadási szint növekedés jelentősen meghaladja az állami támogatások növekedési ütemét. 2001-2002. években a növekedési ütemek közelítenek, de ennek alapvető oka a közalkalmazotti és köztisztviselő bérfejlesztések jelentős állami támogatással kerültek végrehajtásra. Emiatt a 2002. évi intézményi kiadási növekedési ütem – az 1997 év óta tartó fokozatos csökkenés után – ismét jelentősen emelkedett. A

kiadási és bevételi szemlélet egyensúlyba hozása, ebből következően is önkormányzati források megteremtését indokolja. A példán keresztül érzékelhető, hogy az önkormányzati működés szempontjából ténylegesen a forrásszabályozási elv és a szintrehozási elv együttesen értelmezendő és alkalmazandó szabályzórendszer. *Ez a gyakorlatban, sok esetben egymásnak ellentmondó hatások egyidejű kezelését jelenti.*

A grafikon adatából jól követhető az a folyamat is, hogy a normatív állami támogatás csak részben képes az intézményi kiadásokat finanszírozni, emiatt az önkormányzati saját források szerepe és mennyisége fokozatosan növekszik. A növekedésnek nemcsak gazdasági (inflációs) okai vannak, hanem az önkormányzati feladatok pontos meghatározásának elmaradása is. Látható az is, hogy az állami támogatások növekedése fokozatosan csökkenő mértékű az előző évhez képest, és csak 2001 – 2002 években növekszik jelentősebben. A növekedés azonban konkrét feladathoz kapcsolódik.

Sajátos, de jellemző példa erre a bérfejlesztések kérdése, amely abból a szempontból is kiemelkedő, hogy az önkormányzati szintű működési kiadások jelentős hányada bérekhez és a járulékokhoz kapcsolódik. A bérfejlesztések 1996-ig külön állami támogatással kerültek finanszírozásra, melyek előzetes létszám és bérfelméréseken alapultak. 1997-től bérfejlesztések finanszírozása a normatív állami támogatásokban történik, mely azt is jelenti, hogy nem a tényleges konkrét önkormányzatokénti hatás kerül elismerésre, hanem egy képzett átlag szerint történik a finanszírozás. Ez önmagában is felvet egy érdekes kérdést, hogy az önkormányzatok által ellátott feladatokban ellátottak számára épülő normatív alapú finanszírozásban hogyan épülhet be egy alkalmazotti – törvényi előírások szerint meghatározott - kiadási tételt finanszírozó elem. A szabályozás ilyen jellegű változása sokkal inkább generálta azokat a nézeteket, melyek kiadási támogatásnak fogták fel a normatív állami támogatást.

Igaz, hogy nincs közvetlen kapcsolat látszólag a normatívák által közvetített forrás és a bérek kiadásai között, de a valóságban ezzel a megoldással fellazíthatóvá vált a közalkalmazotti foglalkoztatással kapcsolatos költségek viselése (1996. előtt egyértelműen állami támogatás biztosította a fedezetet, míg ettől az időszaktól az állam és az önkormányzat együtt). A bérfejlesztési források megteremtésének ez a gyakorlata komoly feszültségek forrás lett. A törvényi előírásokon alapuló bértarifák kialakítására az önkormányzatnak nincs hatása, viszont részben biztosítania kell a bértáblázatok változása miatti kiadás növekedés pénzügyi fedezetét. Ennek megoldásában nem jelentett komoly segítséget, hogy a makroszintű számításokban a bérfejlesztés forrásának megteremtéséhez 2-4%-os létszámcsökkentéssel számolt a jogalkotó, és ezt ajánlásként az önkormányzatoknak is megfogalmazta. Ennek végrehajtása azonban komoly akadályokba ütközött amiatt is, hogy az ágazati jogszabályok különböző új feladatok, funkciók bevezetésével, a feladatellátás szabályainak módosításával igyekeztek megtartani, fejleszteni a foglalkoztatottak létszámát. Ez a kérdés napjainkra vált kiélezetté, amikor a közalkalmazottak 20%-os, majd 50%-os béremelésére került sor. Talán nem véletlen az, hogy ez utóbbi forrásának megteremtéséhez a forrásszabályo-

zás direkt elemek alkalmazására kényszerült pl. a helyi adók növekményének bérfejlesztési hatásba történő beszámítása, gépjárműadó növekmény beszámítása, stb.

Emellett 2003-ban a források megteremtéséhez megjelent a „bérönhiki”, amely nyilvános elismerése volt annak, hogy a forrásszerkezet erőltetett, kényszerű összeválogatása mellett is megjelenhetnek olyan hiányok, melyet az önkormányzatok önerőből nem képesek rendezni. Az önkormányzati bér- és létszámgazdálkodás fontosságát alátámasztja az a tény, hogy a működési kiadások több mint egyharmadát, helyenként felét e feladatok ellátására használják fel. Az önkormányzatoknak a bérfejlesztés mértéke megállapításában nincs szerepük, a végrehajtásban annál inkább.

Az önkormányzati szociális és oktatási intézményekben foglalkoztatottak száma az önkormányzati alkalmazotti kör legnagyobb hányada és e két területre vonatkozóan a szakmai jogszabályok előírásai olyan konkrétumokat tartalmaznak, melyek az önkormányzati döntés mozgásterét leszűkítik. Nagyon kis sáv az, ahol az önkormányzat önálló döntéseket hozhat a foglalkoztatottak számáról (pl. a gazdasági szervezet és egyéb, kisegítő foglalkoztatottak).

A területeken a probléma inkább ott jelenik meg – például a szociális ellátásban –, hogy az intézmény működési engedélye visszavonásra kerül-e amiatt, hogy nem rendelkezik a szakmai előírások szerinti feltételekkel. A működési feltételek vizsgálata több hatóság jogkörébe tartozik (ÁNTSZ, Közigazgatási Hivatal) és az általuk hozott döntések végrehajtása az önkormányzat feladata. Ezekben a kérdésekben sincs valódi döntési helyzetben az önkormányzat, hiszen a feladatellátás megszűnése komoly vitákat váltana ki a helyi közéletben.

3. A forrásszabályozás hatása, következményei

Szolnok Megyei Jogú Város adatainak elemzése arra enged következtetni, hogy az önkormányzatiság megvalósíthatóságának nélkülözhetetlen feltétele, hogy az önkormányzatok rendelkezzenek feladataik ellátásához szükséges pénzeszközökkel, hogy jelentős volumenű saját források álljanak rendelkezésre, stabil, tervezhető gazdálkodási feltételek mellett tevékenykedjenek. Az állami bevételek mérsékelt ütemű növekedése és a szabályozás egyes elemeinek módosulása következtében a forrásszabályozással összhangban lévő aktív bevételi érdekeltség helyett, inkább passzív bevételi érdekeltség alakult ki. Ez amiatt következett be, hogy az önkormányzat nem tudja közvetlenül befolyásolni az állami forrásokból érkező bevételeket, azok mégis meghatározóak a feladatellátás egészére. Egyrészt amiatt, hogy a normatív állami hozzájárulások növekedése nem követi a szakmai törvényekben előírt kiadási szükségletet, ezért a saját bevételekből pótolni kell a kieső forrásokat. Másrészt maga a szabályozás kényszerpályára terel önkormányzati saját forrásokat, mint például a bérfejlesztések esetében.

A feszültséget az okozza, hogy a gazdasági környezet közvetlen hatásai az önkormányzatot úgy is mint intézményfenntartót érinti, és ezek elől a hatások elől nem tud kitérni. Nincs lehetőség az ellátott feladatok csökkentésére, nincs mód gazdaság-

talannak tűnő tevékenységek elhagyására akkor, ha arra komoly lakossági kereslet van. Az önkormányzatok működése legjobban a központi források elosztási mechanizmusától függ.

Az önkormányzati törvény a helyi önkormányzatok részére kötelezően ellátandó, és szabadon vállalható feladatköröket állapít meg. Ezzel egyidejűleg az állam pénzügyi és jogi kereteket biztosít a feladatok végrehajtásához. Az anyagi feltételek megteremtése azonban nem jelenti azt, hogy az Országgyűlés rendelkezésre bocsátja a ténylegesen szükséges pénzügyi eszközöket. A jogi feltételek lehetővé teszik az önkormányzatoknak pl. helyi adó kivetését. Az önkormányzatoknak alanyi jogon jár a kötelezően ellátandó feladatokhoz normatív állami hozzájárulás, melynek összegét központonként meghatározott mutatók alapján számítják ki. Az Ötv. nem rögzíti konkrétan, hogy az egyes feladatokat milyen színvonalon kell ellátni. Ebben a kérdésben az egyes szakmai jogszabályok az irányadók. A szakmai követelmények teljesítése jelentős terhet ró az önkormányzatokra. Az intézmények eszköz és technikai felszereltségének, létszámának biztosítása túlzottnak tűnik, a jelenleg rendelkezésre álló állami támogatások mellett nem finanszírozható. Az elmúlt években csökkent az állam szerepvállalása az önkormányzati kiadások finanszírozása terén. Emiatt a feladatellátásban egyre nagyobb szerepet kapnak a saját források. Szemben az önkormányzat és az állam közötti bevételi szabályozással, az önkormányzat és intézményei között a tervezés a feladatellátáshoz szükséges valós kiadási szükségletek alapján történik.

Az önkormányzat így kettős szorítás közé került. Amíg az állam forrásokat biztosít az önkormányzatoknak feladataik ellátáshoz – egy messzemenően nem a feladatok terjedelmére és tartalmára alapuló, nem valóságosan normatív és nem inflációt követő támogatási rendszer kereti között -, addig a piacon működő intézmények kiadási szükségleteit kötelezően biztosítani kell. A központi költségvetésben a normatívák mértékének kialakításakor és megállapításakor a szabályzó mintha elfelejtene minden szempontból körültekintően eljárni, s a legalapvetőbb gazdasági változások hatásaival sem számol, mint például az energia árak emelkedésével, s így az inflációval. Hiába állapít meg egy fajlagos értéket egy adott feladathoz, melyet a gyermekek létszáma függvényében lehet igényelni, amikor az intézményi működési kiadásokat nem befolyásolja a gyermek létszám. Vagyis: mindegy, hogy 30 gyermek helyett 25 gyermek ül egy osztályteremben, a világítás és a fűtés kiadásai nem lesznek olcsóbbak. A normatív támogatási és elszámolási rendszer viszont a tervezettől eltérő teljesítést a konkrét mutatók alapján korrigálja.

Az intézmények működési kiadásainak nagy részét a személyi juttatások alkotják. A bérek növekedése a költségvetés egyre nagyobb hányadát teszi ki, ezért egyre kevesebb anyagi forrás szolgál a dologi kiadások fedezetéül. Ez meghatározza az önkormányzatok mozgásterét, mert erőforrásaikat a működésre kell fordítani, sőt egyre gyakrabban kényszerülnek működési hitel felvételére, intézményátstruktúrázásra, létszámleépítésre, vagyonfelélésre stb. Az önkormányzatok tevékenységében egyre inkább tapasztalható, hogy a fejlesztési és működési kiadások részaránya eltolódik a működés felé. A jelenlegi finanszírozási rendszer gátat szab annak, hogy egyensúly teremtsjön a fenntartás és a fejlesztés között.

A gazdálkodás diszfunkcióira jó példa az 1999. évi költségvetési törvény elfogadását követő közalkalmazotti bérfejlesztések fedezetének kérdése. A kormány szerint az önkormányzatok megkapták a bérfejlesztések fedezetét, az önkormányzatok viszont ennek ellenkezőjét állították. Az állam által nyújtott normatív támogatás általános részének növekedésére hivatkoztak, mert ez a normatíva tartalmazza a bérfejlesztéshez szükséges forrásokat. Ismert, hogy a normatív állami támogatás általános részét nem kötelező az adott feladatra fordítani. De kérdés, hogy miért nem felhasználási célhoz kötött támogatás formájában biztosította az állam a szükséges forrásokat.

Van azonban ennek a kérdésnek egy másik megközelítése is. A bérnövekedéshez szükséges források megléte csak makroszinten igaz. Ahogy a fentiekben említettem, ez a normatíva nem veszi figyelembe a helyi adottságokat, a kor és végzettség szerinti személyi összetételt, ami pedig meghatározója a valós helyi bérigénynek. Szolnokon a magasan iskolázott, régóta dolgozók nagy aránya miatt az erre a célra kapott juttatások nem fedezik a szükséges bérek teljes egészét. A bérekkel kapcsolatosan a jogszabály lehetőséget ad a választásra - pl. a pótlékok esetében -, de a forráshiány miatt nincs igazi döntési helyzet. Az állam viszont jelentős rendelkezésre álló forrástól fosztja meg az önkormányzatokat azáltal, hogy eleve visszatartja a bérekhez kapcsolódó járulékok összegét. (Persze észrevehetjük ennek a pozitív oldalát is: az önkormányzatok így nem halmozhatnak fel tb-járlék tartozást.) A rendszerváltás után alapvető kérdéssé vált az államháztartási alrendszerek minden területén - így az önkormányzatok esetében is -, hogyan lehet kevesebb pénzből nagyobb hatásfokkal működni.

Az önkormányzati működés finanszírozása, a költségvetés tervezése ma is a leosztott keretek meghatározott szakfeladatokra és előirányzatokra való felosztásából tevődik össze. Nem valószínű, hogy ebben gyökeres változás lesz, a tervezési metodika továbbra is a keret-tervezésre szűkül. Ez nem igazán ösztönöz a költségek elemzésére, a működés hatékonyságának vizsgálatára. A leosztandó keretek egyre csökkennek, és az önkormányzati vezetőknek, a szakmai apparátusnak az eddiginél egzaktabb módon kellene megvizsgálni, hogyan tudnának a rendelkezésükre álló összegekből kijönni. Amennyiben az önkormányzatoknál felülkerekedne a controlling - szemléletű irányítás, úgy az államháztartási reform is megalapozottabb döntéseken alapulna: a költségelemzések alapján eldönthető lenne, hogy valójában mekkora költséget igényelne az önkormányzati feladatok ellátása, ehhez mekkora és milyen felépítésű szervezet kialakítása indokolt, és milyen érdekeltségi rendszer alkalmazásával lehetne a hatékonyabb működést elősegíteni. Ugyanakkor az „alulról-fölfelé” tervezés is megvalósítható lenne és a terveket tévyszámokkal és megalapozott számításokkal lehetne alátámasztani. A reform eredményeként az államháztartásban átlátható és pénzügyileg vállalható feladat- és finanszírozási struktúrát kell kialakítani.

A kérdés ma az, hogy vajon a számvitel képes e arra, hogy megfelelő részletezettséggel és kiérlelt, tiszta világos tartalommal közvetítse az információkat az önkormányzati feladatok tényleges bekerülési költségeiről. Ebben ma vannak kételyek, és nem elsősorban a számviteli adatokkal szembeni bizalmatlanság miatt. A gondok abban rejlenek, hogy vajon ugyanaz a költség tartalom húzódik e meg az egyes ön-

kormányzatok által ellátott feladat mögött, azaz összehasonlítható, azonos elvek alapján összemérhetők e költségek.

Stabilabbá, áttekinthetőbbé kell tenni a finanszírozási rendszert. Arra kellene törekedni, hogy a szabályozás a saját bevételek növelésére, a hatékonyabb bér- és létszámgazdálkodásra, stb. ösztönözzön. A finanszírozásnak biztosítania kell az állami feladatvállalásnak megfelelő pénzügyi fedezetet. A szabályozási bizonytalanság érzékelhető a helyi politikában is. Az állami juttatások kiszámíthatatlansága olyan lépésekre ösztönzi az önkormányzatokat, melyek a fejlődéssel nem egyeztethetők össze. A működés visszaszorítása, a vagyon eladása lettek mára az önkormányzatok kényszerű „megoldásai”.

FORRÁSOK

Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.) (2003): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest.

Szolnok megyei jogú város éves zárszámadási rendeletei.

Vigvári András (2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek. KJK-KERSZÖV

AZ ÖNKORMÁNYZATOK HITELFELVÉTELE

A tanulmány a magyar önkormányzati rendszer hitelbevonó képességének néhány gazdaságpolitikai összefüggését tárgyalja. Áttekinti az önkormányzati hitelfelvétel szabályozásának lehetséges megoldásait, bemutatja az önkormányzatok hitelfinanszírozásában (loan financing) tapasztalható új nemzetközi tendenciákat. Foglalkozik az önkormányzati hitelek kockázatait kezelő intézményi megoldásokkal, a magyarországi viszonyokat elemezve bemutatja az önkormányzati hitelpiac helyzetét. Az Európai Unió csatlakozás által lényegesen determinált fiskális helyzetben az önkormányzatok forrásbevonó képességének javítása lehet a mozgástér bővítésének egyik útja. A szerző az önkormányzati szektor tőkeabszorbeáló képességét javító ajánlásokat fogalmaz meg a magyar közigazgatási reform számára.

- ▷ NEMZETKÖZI TENDENCIÁK
- ▷ HAZAI SAJÁTOSSÁGOK
- ▷ AZ ÖNKORMÁNYZATOK KÜLSŐ FORRÁSBEVONÓ KÉPESSÉGÉNEK ISMÉRVEI ÉS FELTÉTELEI
- ▷ AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELEK KOCKÁZATAIT KEZELŐ INTÉZMÉNYES MEGOLDÁSOK
- ▷ A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER FORRÁSBEVONÓ KÉPESSÉGE, AZ ÖNKORMÁNYZATI HITELPIAC
- ▷ JAVASLATOK, LEHETSÉGES SZABÁLYOZÁSI MEGOLDÁSOK

1. Nemzetközi tendenciák

A helyi önkormányzatok világviszonylatban egyre több közszolgáltatási feladatot látnak el, ami felemésztí a bevételeik döntő hányadát, s egyre kevésbé tudják a folyó költségvetési bevételeikből előteremteni a közberuházásokhoz szükséges pénzeszközöket, ezért pótlólagos forrásokat vonnak be. A külső források döntő hányada hitel s részben külföldi forrás, amit az önkormányzat a saját költségvetésének terhére vesz fel, s jövőbeni bevételeiből fizet vissza. A fejlesztések finanszírozásánál azonban egyre jelentősebb szerepet játszanak a költségvetésen kívüli (off budget) források, a kölcsön vagy tőkerészesedés. Ekkor egy részben vagy egészében önkormányzati tulajdonú szolgáltató vállalat (vagy egyéb önálló jogi személyiségű szervezet) veszi fel a hitelt, bár túlnyomórészt a kormány vagy az önkormányzat valamilyen kötelezettségvállalása mellett. Utóbbit az önkormányzat tulajdonosi pozíciója, szolgáltatási felelőssége és árszabályozó szerepe indokolja egyebek között.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok hosszú távú hitelt az ún. „aranszabály” szerint, vagyis kizárólag beruházásokra vesznek fel. Az aranszabály logikája, hogy beruházások időben koncentráltan jelentkező finanszírozási igénye igazságtalanul terheli a megvalósítást finanszírozó generációkat, illetve hitel nélkül a beruházások elhalasztódnak, s ennek társadalmi költségeit nem jó vállalni. Ezért a kizárólagos folyó-finanszírozás (pay-as-you-go) nem optimális. A hitel-finanszírozás növeli az önkormányzatok önállóságát, mozgásterét, több beruházást tesz lehetővé, miközben biztosítja a projektek finanszírozási terheinek generációk közötti szétosztását. A beruházások hitelfinanszírozása esetén szükséges olyan pénzügyi tervezést folytatni, amely nemcsak a beruházások megvalósításának finansiális feltételeit, de a megvalósított projektek által generált működési kiadásokat is figyelembe veszi. Ennek hangsúlyozása különösen fontos az Európai Unió 2007-2013-as tervezési periódusa előtt, hiszen Magyarország, ezen belül valószínűsíthetően az önkormányzatok számára nagyságrendekkel nagyobb beruházási lehetőség áll majd rendelkezésre.

Az aranszabály másik vonatkozása, hogy folyókiadásokra nem szabad hosszú távú hitelt felvenni, mert az egy a jövő generációk bevételeinek terhére történő költelekezés, azaz előre hozott fogyasztás. Az utóbbi időben bizonyos közgazdaságtani irányzatok megkérdőjelezi az utóbbi alapelv relevanciáját. Legfontosabb érvük, hogy bizonyos folyó kiadások (pl. a gyógyító és megelőző ellátás ill. az oktatás) az emberi tőkébe történő befektetésnek tekinthetők, így ezen szolgáltatások folyó költségei is hasonlóak az állótőke beruházásokhoz. Ennek szellemében számos fejlődő országban hoztak létre ún. társadalomfejlesztési alapokat (social development fund), melyek oktatási és egészségügyi reformok hosszú távú finanszírozását támogatják.

A hitel nem új jelenség az önkormányzat finanszírozásban, de az elmúlt tizenöt évben lényeges változások következtek be e téren. A nyolcvanas években a finanszírozás két fő formája a helyi pénzpiacon felvett szindikált hitel- és kötvénykibocsátás volt. A magas kamatlábak azonban az 1980-as évek végétől már nem tették vonzóvá a helyi kereskedelmi bankok hiteleit, s az önkormányzatok olcsóbb forráshoz akartak jutni. A hitelek drágulásához hozzájárult az általános pénz- és tőkepiaci dereguláció, amely számos, korábban kedvezményezett nemzeti betétgyűjtési konstrukció alól kihúzta a talajt. Ezért az 1990-es évek elejétől az önkormányzatok kezdtek megjelenni a nemzetközi pénz- és tőkepiacon, részben az euro- illetve a yen piacokon kibocsátott kötvényekkel, részben nemzetközi szindikált kölcsön felvételével.

Az önkormányzati kötvények kibocsátásával az Egyesült Államokban uralkodó – az ottani szolgáltatás orientált önkormányzati kereteknek megfelelő – finanszírozási technika terjedni kezdett a világ más részein. Az USA önkormányzatai a kiterjedt másodlagos piaccal rendelkező önkormányzati kötvények (munibonds) kibocsátásával jutnak pótlólagos forrásaikhoz. Az amerikai önkormányzati rendszer sajátosságainak megfelelően két önkormányzati kötvénytípust alkalmaznak. A szokásos „önkormányzati kötvény” (general obligation bond) visszafizetési fedezete az önkormányzat költségvetése. A „jövedelem kötvény” (revenue bond) viszont olyan projektet finanszíroz, amely megvalósulása után díjbevételel termel és ez az adósságszolgálat

fedezete. Ezt a finanszírozást fejlett intézményrendszer, prudenciális szabályozás, hitelközvetítő és -koncentrátor (pooling), kötvényforgalmazó, adósminősítő (rating), intézményi befektető, valamint a kockázatmegosztást szolgáló és ezzel a kötvénypiac pezsgését elősegítő garancia szervezetek hálózata támogatja. A tengerentúli pénzügyi szolgáltatók egyre aktívabb szereplők az önkormányzati finanszírozásban Nyugat-Európában, sőt már az átmeneti gazdaságokban is.

Az európai közös valuta bevezetése az Unió országaiban is új kérdéseket vetett fel az önkormányzatok eladósodásával kapcsolatosan. A kilencvenes években Az Európai Unió országaiban a közszolgáltatások finanszírozása terén egy lopakodó centralizáció ment végbe. A maastrichti konvergencia kritériumok betartása, majd a „Stabilitási és növekedési paktum” új megvilágításba helyezte az önkormányzatok (pontosabban a szubnacionális kormányzatok pénzügyi kötelezettségvállalását. Szükséges az eladósodás lehetőségének és mértékének kormányzati szintek közötti megosztása és a megfelelés érdekében a különböző kormányzati szintek eladósodása feletti kontroll erősítése.

A hitelfinanszírozás tehermentesíti az adott év helyi költségvetését, de közvetetten kihat mind a helyi mind a központi költségvetésre, mivel a hitelvisszafizetés felelőssége a kormányzati szektor egészét terheli. Az önkormányzati hitelfelvétel jól beépült a fejlett országok költségvetési és tőkepiaci rendszereibe. A fejlődő és az ún. átmeneti gazdaságok egy részében azonban, a megnövekedett önállóság kezdetben az önkormányzatok intenzív és gyakran gondatlan hitelfelvételét gerjesztette¹⁶. Erre reagálva, a nemzeti kormányok drasztikusan megtiltották a hitelfelvételt (pl. Ukrajna), csak a központi költségvetéstől engedélyeznek hitelfelvételt (Pakisztán), minisztériumi engedélyezést vezettek be (Horvátország, Törökország), vagy rugalmasan a helyi saját bevételekhez kötve korlátozzák az önkormányzatok hitelfelvételét (pl. Lengyelország, Magyarország)¹⁷.

2. Hazai sajátosságok

A hazai önkormányzat-financezírozás hosszú ideje követi a nemzetközi tendenciákat, s a kedvező és kellemetlen tapasztalatok egyaránt felmerültek hazánkban is. Már az 1980-as években bocsátottak ki önkormányzati kötvényeket, amit a piac (a helyi lakosság) kedvezően fogadott, majd rövidesen csalódnia kellett. A kilencvenes évek elején megindult egy „naiv” hitelfelvétel, ennek nemzetgazdasági szintű volumene nem volt jelentős. A szektor bankrendszerrel szemben nettó hitelezői pozícióban van mind a mai napig.

¹⁶ Ez alól Magyarország örvendetes kivétel volt.

¹⁷ Rodden, J.A. – Eskland, G. – Litvack, J.(2003)

Az önkormányzati szektor hitelei és betétei a magyar bankrendszerben

	Az önkormányzati szektor			
	betétei (Mrd. Ft)	hitelei (Mrd. Ft)	bankrendszer- rel szembeni hitelező pozí- ciója (Mrd. Ft)	hitel/betét aránya (%)
1995. 12. 31.	80,7	49,9	30,8	62
1996. 12. 31.	86,8	38,5	48,3	44
1997. 12. 31.	115,8	30,3	85,5	26
1998. 12. 31.	123,5	44,4	79,1	35
1999. 12. 31.	126,1	50,0	76,1	40
2000. 12. 31.	148,3	57,6	90,7	39
2001. 12. 31.	197,5	73,1	124,4	37
2002. 12. 31.	219,3	115,1	104,2	52
2003. 12. 31.	211,3	144,0	67,2	68

Forrás: Magyar Nemzeti Bank

1995 után fiskális és prudenciális szigorítások hatására a hitelállomány visszaesett, de ma eljutottunk oda, hogy az önkormányzati külső forrásbevonás ismét megfelelő szerepet játszhat a magyar önkormányzati rendszerben.

2.1. Az önkormányzati szektor beruházási igénye

A hazai önkormányzati szektorban hatalmas kielégítetlen beruházás igények halmozódtak fel. Ennek számszerű becslésére nem vállalkozunk¹⁸, de a nagyságrend alapján biztosan állítható, hogy e fejlesztések finanszírozása kizárólag folyó bevételekből nem lehetséges. A sürgős igények között az elhasználódott eszközök (főleg épületek és infrastrukturális építmények) elmaradt felújítása, az infrastruktúra elmaradottsága és a természeti környezet rossz állapota áll. Ezek összességében a hazai versenyképesség fontos faktorai, hiányuk ezt veszélyezteti. A magyar gazdaságpolitika¹⁹ legnagyobb kihívása, hogy a versenyképesség növelése egyszerre igényelné a jövedelem centralizáció csökkentését és a közösségi beruházási kiadások növelését. E nagy volumenű fejlesztés nem terhelhet egy generációt. Ráadásul az euró övezethez történő csatlakozás²⁰ során követendő konvergencia kritériumok is végletesen leszűkítik a fiskális politika mozgásterét. Emiatt meg kell találni azokat a működtetési és finanszírozási formákat, amelyek tehermentesítik az ESA 95 szabvány szerinti deficitet és államadósságot.

¹⁸ Ezt több különböző munka elvégezte. Elég, ha a környezetvédelemmel kapcsolatos különböző becslésekre ld. Barati (é.n.), vagy a szektorban lezajlott vagyonszerzésre gondolunk ld. Pitti(2003).

¹⁹ Többen vitatják ennek létét, vannak szakemberek, akik azt mondják, hogy Magyarország a globalizációval kapcsolatos kihívásra a sodródással reagál, pontosabban nem reagál.

²⁰ A szakemberek álláspontja eltér e csatlakozás optimális sebességét illetően, de azt világosan kell látni, hogy a teljes jogú tagsággal az övezethez történő csatlakozást is vállaltuk. A magyar kormány deklarálta célja, hogy az ország 2008 elejétől az euro-övezet részévé váljon.

2.2. EU csatlakozás és a nettó befizetői pozíció elkerülése

A politika és a gazdaságpolitika számára egyaránt nagy kihívást jelent az Unióhoz történő csatlakozás előnyeinek, hasznainak maximalizálása. A költségek és hasznok látható – bár korántsem adekvát – mércéje lehet az Unió közös költségvetésével kapcsolatos pozíciónk alakulása. A kormányzat számára ez sikermutató lesz, így különös figyelmet érdemel. A pályázati úton nyerhető EU-s támogatások társfinanszírozási igénye azt is jelenti, hogy a nem támogatott, de a különböző önkormányzatok preferencia skáláján élen lévő fejlesztésekre nem lesz forrás²¹. Utóbbi a témánkon messze túlmutató jelentőségű gazdaságpolitikai dilemma.

A hitel és más magántőke bevonás fontos szerepet tölthet be mind az EU források elérésében, mind a fejlesztési mozgástér bővítésében. Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy a gazdaságpolitikának – szakítva az eddigi sodródással – a csatlakozás után törekednie kell bizonyos társadalmi közmegegyezés kialakítására²², a források maximalizálását és a terhek méltányos (a mostani generáción belüli, valamint a mai és a következő generációk közötti) megosztását illetően.

3. Az önkormányzatok külső forrásbevonó képességének ismérvei és feltételei

A közpénzügyi rendszerekben a helyi kormányzatok pénzügyi önállóságát, tőkepiaci kapcsolatait két elvi modell szerint lehet megszervezni:²³ szabad piaci (libertiánus) elvek szerint, vagy jelentős mértékű megkülönböztető központi állami szabályozás mellett. A szubnacionális²⁴ önkormányzatok pénzügyi szuverenitása mindenképpen korlátozott²⁵, hiszen bevételeik jelentős hányada származik a központi költségvetés folyó és fejlesztési transzfereiből, de többnyire a központi kormány határozza meg a megosztott adókból származó helyi jövedelmeket is.

3.1. A szabad piaci megoldás

Ez a megoldás a helyi kormányzatokat nem különbözteti meg jelentősen a többi gazdasági szereplőtől. Ismérvei a következők:

²¹ Ezt erősíti az a várható döntés is, amely szerint az eddigi kormányzati beruházási transzferek zöme ezen Uniós pályázatok önrésztét fogja fedezni.

²² Ennek kereteit több helyen kifejtette Oblath Gábor, ld. Pl. Oblath (2003).

²³ Értelemszerűen nem foglalkozunk a központosított és esetleg dekoncentrált közfeladat ellátásra épülő közpénzügyi rendszerekkel.

²⁴ A központi kormányzat alatti különböző önkormányzati szintek együttese, a legtagoltabb föderális rendszerben tagállami, tartományi, régiós és települési önkormányzatok. Az egyszerűség kedvéért a helyi önkormányzat kifejezést használjuk mindezekre, mert témánk szempontjából a különböző szintek megkülönböztetése nem lényeges.

²⁵ Ez a pénz kibocsátási jog hiányából adódik. Az euró zónában a nemzetállamok ebből a szempontból, mint egy föderális állam szövetségi államai értelmezhetők.

- Az önkormányzati adósságra nincs sem formális, sem informális központi állami kezesség, a központi kormány mint végső mentstör nem működik.
- Az önkormányzatokat finanszírozó megtakarítók nem élveznek semmilyen versenyelőnyt (pl. adómentes kamat az önkormányzati kötvényeken)
- A hitelfelvevő önkormányzat és a hitelnyújtó gazdasági szereplő informáltsága egyformán megoldott.
- A hitelfelvevő önkormányzat ésszerűen viselkedik (hatékony beruházási méret, költségeket fedező szolgáltatási tarifa, stabil törlesztési képesség).

E felfogás szerint szabályozásra nincs szükség, ennek elméleti alapját a Tibeout modell jelenti, amely az önkormányzatok versenyében látja a hatékony helyi közellátást feltételét²⁶.

3.2. A helyi önkormányzatokat megkülönböztető szabályozás

Ez a megkülönböztetés – bár a kivitelezés rendkívül széles skálán mozog – tudomásul veszi az önkormányzatok speciális ellátási felelősségét és a politikai döntéshozatal speciális – bár irracionálisnak nem tekinthető – szabályait. A szabályozás középpontjában a hitelfelvétel engedélyezése áll. A kölcsönfelvétellel kapcsolatos állami szabályozás az önkormányzati önállóság fokmérője és az önkormányzati tőkepiac fontos jellemzője. A nemzetközileg ismert szabályozások abban különböznek, hogy nem-fizetés esetén mennyiben áll az önkormányzat mögött a központi költségvetés, illetve szabnak-e valamilyen korlátot az önkormányzatok eladósodásnak. Ez utóbbi korlátozások ugyanis a szektor hitelezőinek kockázatát lényegében a minimumra képesek leszorítani.

Az önkormányzati hitelfelvétel központi korlátozásának két alapvető technikája van: Az úgynevezett aktív kontroll lényege, hogy a hitelfelvételt jóvá kell hagyni a központi kormányzattal, vagy helyi népszavazás útján az érintett közösséggel. A passzív kontroll valamilyen viszonyítási alapot, maximális hitelösszeget határozhat meg (pl. valamilyen költségvetési mutató arányában), vagy a hitelfelvétel lehetőségét kizárólag beruházási célokra korlátozhatja. Ami a központi kormányzat kezességét illeti, a költségvetési önállósággal rendelkező önkormányzatok esetén az állami garancia nem automatikus. Gyakori megoldás azonban speciális államilag támogatott garancia alapok létrehozása (európai megoldás), vagy üzleti alapon működő hitelbiztosító intézmények működése²⁷ (USA). A valóságban működő rendszerek a fenti megoldásokból egyaránt táplálkoznak. A szabad piacihoz közel álló USA rendszerben az önkormányzati kötvények hozama kamatkedvezményt élvez, de a pénzügyi nehézségek esetén az üzleti szervezetekre érvényes csődszabályozás érvényes.

²⁶ A modell ismertetését magyar nyelven ld. Pl. Vigvári (2002) 5. fejezet.

²⁷ Peterson, G.: (2000)

4. Az önkormányzati hitelek kockázatait kezelő intézményes megoldások

A kölcsönfelvétel időnként pénzügyi nehézségekhez vezethet, melyek többsége politikai és gazdaságpolitikai döntésekkel kapcsolatos kockázatokkal függ össze. A hitelfelvétel nyomán kialakuló pénzügyi nehézségek fontosabb okai a következők:

- a hitelfelvételt kezdeményező önkormányzati vezetés a forrásbevonás hasznait azonnal realizálja, míg annak költségei a következő testületet terhelik;
- az úgynevezett erkölcsi kockázat (*moral hazard*). Ez egy olyan helyzet amikor az önkormányzat tudatosan teherbíró képességénél nagyobb beruházásba fog, és/vagy a törlesztési képességénél nagyobb hitelt vesz fel. Ugyanennek a helyzetnek a másik oldala amikor a bankok túlzott és könnyelmű hitelezést folytatnak. E két szereplővel szemben az állam információs hátrányban van. Mindkét fél magatartásában a központi költségvetéssel kapcsolatos olyan feltételezésre épül, hogy az végső soron nem enged csődbe menni az önkormányzatot.
- a megfelelően szakszerű önkormányzati pénzügyi-gazdálkodási és tervezési rendszer hiánya miatt a finanszírozott projekttel kapcsolatos elképzelések megalapozatlannak bizonyulnak;
- az önkormányzat, esetleg a központi kormányzat mint árszabályozó hatóság, nem tartja be a hitelfelvétel során meghatározott törlesztési bevétel elérését lehetővé tevő tarifa tervet és/vagy teljesítmény feltételeket (pl. rákötések száma, csatlakozó közművek).

4.1. A hitelezési kockázat kezelése

Az önkormányzati pénzügyi nehézségek kezelésének szabályai országonként meglehetősen eltérő képet mutatnak. A nemzetközi gyakorlatban előforduló intézményesült megoldások a következőkben foglalhatók össze:

Szabályozott adósságrendezés. Az önkormányzati eladósodás és a pénzügyi nehézségek során követendő eljárások állami szabályozása. Könnyű belátni, hogy gazdasági - többek között a káros externális hatások és a különböző "túlcsordulások" miatt - és alkotmányos-politikai okok miatt egyik állam sem engedheti meg valamilyen közszolgáltatás, vagy szolgáltatás csoport felszámolódását, a jogrendben definiált hatalmi tényező politikai életből történő kiiktatódását. A szabályozások célja, hogy megteremtsék az önkormányzatok gazdálkodási önállóságából adódó felelősségvállalás jogi kereteit (az önkormányzatok ne legyenek érdekeltek felelőtlen gazdálkodásban). Az ilyen megoldás lehet részleges, meghatározott hitelekre vállalt, állami kezesség. Ebben az esetben a kezesség vállalónak módja van áttekinteni az adott projekt előkészítését, megvalósulását. Más megoldás, amikor az önkormányzatok fizetési képzetlenségi helyzetére külön - az üzleti szervezetekre érvényes csődjogtól eltérő - szabályozást működtetnek. E szabályozás részben, vagy egészben szünetelteti az önkor-

mányzati gazdálkodás önállóságát, korlátozza a hatásköröket és a döntési szabadságot. E mellett ingyenes, vagy kedvezményes (alacsonyabb kamat, viszonylag hosszú futamidő) állami kölcsön nyújtásával megteremti a pénzügyi egyensúly helyreállításának feltételeit.

Állami garancia intézmények. Ilyen típusú intézmények működése számos kedvező hatással jár. A garancialapok működése a gyakorlatban azt jelenti, hogy az önkormányzat által benyújtott kérelem elbírálása során lényegében elvégzik az önkormányzat és a finanszírozni kívánt projekt minősítését. Az erre szakosodott szervezetekben e munkát fajlagosan olcsóbban, és eredményesebben tudják elvégezni. Ez a magán szektorban működő finanszírozó intézmények számára átláthatóbbá teszi az önkormányzatok gazdálkodását, csökkentik a hitelbírálat költségeit, ezzel hatékonyabbá teszik a piacot, olcsóbbá a finanszírozást.²⁸ Az állami alapítású és – legalább részben – a központi költségvetésből finanszírozott intézmények makroszinten csökkentik a hitelfinanszírozás elkerülhetetlen veszteségeit, amelyek végső soron az egész fiskális rendszer költségei.

A pénzügyi szolgáltató piac speciális szereplői. Ilyenek a szektor finanszírozására szakosodott intézmények ("önkormányzati bankok", fejlesztési alapok) és a szektor átláthatóságát biztosító (monitoring) szervezetek, amelyek különböző szolgáltatásokkal segítik a hitel felvevők és a hitelt nyújtók működését. Ilyen szervezetek az adóminősítő illetve más tanácsadó és könyvvizsgáló cégek. A hitelezési kockázatot csökkentik azok az üzleti alapon működő hitelbiztosító társaságok, amelyek az adósok nem fizetése esetén állnak helyt.

A magántőke. A kockázatkezelés speciális mechanizmusait jelentik a közszolgáltatási szférába irányuló magántőke befektetések is. E befektetők természetesen megfelelő hozamelvárásokkal lépnek e területre, de a projekt egészének finanszírozása jellemzően vegyes. Éppen a profitmotiváció és a közszolgáltatásokkal kapcsolatos ellátási felelősség együttese válthat ki olyan gazdasági magatartást és működést, amely biztosítja a kockázatok egy részének kizárását. A dereguláció és a privatizáció megteremtette a közszolgáltatások fejlesztésével kapcsolatos beruházásoknál, sőt esetenként a működtetésnél a magántőke bevonásának jogi feltételeit. Ugyanakkor e finanszírozási módok együtt járnak a közszolgáltatások piacosításával, hiszen a kölcsön forrás igénybevételenek és a tőkebevonásnak költségei vannak. Ma még meghatározó e téren a privát pénzintézetek bekapcsolódása a különböző önkormányzati projektek finanszírozásába.

A kontinentális Európában mindig is nagy hagyománya volt a bankoknak az önkormányzati kommunális fejlesztések finanszírozásban. A verseny élesedik az univerzális kereskedelmi bankok és a szakosodott önkormányzati bankok között. Ez utóbbi pénzintézetek szinte minden nyugat-európai ország bankrendszerében megtalálhatók. Többféle típusuk van. A meghatározó tulajdonosi kör lehet az önkormányzati szféra, az állam vagy privát befektetők kör. E bankok tevékenységének fontos eleme az önkormányzatok számára végzett pénzügyi tanácsadó tevékenység, de e

²⁸ Erről ld. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001)

bankok is egyre aktívabb szereplői a nemzetközi piacoknak mind a forrásszerzésben, mind a hitelezésben. Az integrációs folyamat felgyorsulása, ezen belül is az előbb tárgyalt fejlesztési irányok e speciális pénzügyi szolgáltatói szektorban is egységesülést hozott (pl. francia, belga, spanyol és egyéb önkormányzati bankok egyesülésével jött létre a DEXIA, amely a világ legnagyobb önkormányzati bankja.)

5. A magyar önkormányzati rendszer forrásbevonó képessége, az önkormányzati hitelpiac

5.1. SWOT elemzés

A hazai helyzetet az alábbi SWOT elemzés keretében jellemezzük, majd néhány olyan részletesebb megjegyzéssel élünk, amelyek a javaslataink megalapozása szempontjából fontosak.

S = Erősségek -a szektor nem eladósodott, -világos szabályozás (hitelfelvételi korlát, csődtörvény), amely eddig is fegyelmezte a szektor szereplőinek többségét. - az önkormányzatok erős fiskális és piaci nyomás közepette „szocializálódtak”.	O = Lehetőségek - a szabályozás továbbfejlesztése szerves folyamat lehet, - az EU csatlakozással a forrásbevonás olyan motivációja teremthető meg, amely az elaprózottság felszámolása irányába mutat, - a megfelelő intézmények létrehozásához szükséges szakmai tudás megvan, - megfelelő preferenciákkal növelni lehet az önkormányzatok által használható lakossági, esetleg vállalati megtakarításokat.
W = Gyengeségek - a központi forrásszabályozás kiszámíthatatlansága és a normativitás erős csökkenése (ld. ÖNHIKI) a szektor hitelképességét csökkentő tényező, - a szektor elaprózottsága nem teszi lehetővé a forrásbevonás költségeinek optimalizálását (pl. kötvénykibocsátás méret gazdaságossága) - a pénzügyi szolgáltatás kínálat nem elég széles palettán mozog,	T = Veszélyek - a magán tőke bevonás elégtelen szintje nettó befizető pozíciót eredményezhet az EU közös költségvetéssel szemben, - az átgondolatlan önkormányzati hitelfelvétel további vagyronvesztéseket eredményezhet (másodlagos biztosítékok érvényesítése) - az ország kockázati besorolásának romlása drágíthatja az önkormányzatok hitelfelvételét. - Az EU-s finanszírozások utólagossága miatt növekedni fog az önkormányzatok likviditási kockázata.

5.2. A hazai tapasztalatok néhány fontos eleme – Az önkormányzati hitelkereslet az elmúlt időszakban

A magyar önkormányzatok hitelkeresletét az elmúlt tíz évben a következők jellemezték:

- Az 1995-ig fennálló igen liberálisnak mondható szabályozás ellenére nem volt jelentős a szektor egészének hitelfelvétele. A „Bokros-csomag” kapcsán bevezetett korlátozás összességében nem jelentett effektív korlátot.

Az önkormányzati szektor kötelezettségeinek szerkezete²⁹

Milliárd forint

	2000. december	2001. december	2002. december	2003. december
Nem részvény értékpapírok	23,8	22,9	24,4	5,7
Hitelek, kölcsönök	118,9	153,0	227,3	283,1
<i>Ebből külföldről felvett hitelek</i>	14,3	28,0	26,4	62,4
Egyéb tartozások	81,8	55,6	53,9	131,1
Összes kötelezettség	224,4	231,6	405,4	419,8

Forrás: Magyar Nemzeti Bank

- Az önkormányzatok hitelfelvételében tapasztalható a politikai ciklikusság. A frissen választott testületek első két évben pénzügyi tartalékokat gyűjtenek, majd a következő választásokhoz igazodva indítanak fejlesztési projekteket és vesznek fel hiteleket.
- A drága hitelek jó részét „kiváltották” eszközértékesítési bevételekkel.
- A rövid lejáratú hitelek: átmeneti forráshiány pótlására szolgáló folyószámla hitelek; bérbeadásból származó bevételek megelőlegezésére szolgáló hitelek; ÁFA, illetve működési bevételek megelőlegezésére szolgáló hitelek voltak.
- A hosszú lejáratú hitelek céljai voltak: a közműhálózat fejlesztése; fűtőkorszerűsítés, energiatakarékossági hitel (szociális, egészségügyi, oktatási intézmények részére); lakásépítés- és vásárlás helyi támogatásának kiegészítésére szolgáló hitel; szennyvízberuházás, hálózat korszerűsítés (csatornázás, szennyvízelvezetés); közvilágítás korszerűsítése; települési szilárd hulladéklerakó rekonstrukció; orvosi rendelő, iskolai tornaterem, uszodaépítés; szociális otthon, általános iskola felújítása; informatikai fejlesztés, gép-, műszerbeszerzés.

Az önkormányzatok hitelkeresletét elvileg korlátozhatja a hitelfelvétel szabályozása.³⁰ E korlátozás ma nem a szektor egészének, csak néhány önkormányzatnak jelent effektív korlátot.

²⁹ A szektor átláthatóságát nagyban nehezíti, hogy a közszolgáltató vállalatokkal kapcsolatos információk meglehetősen hézagosak.

³⁰ Ez jelenleg az ÖTV 88§-a szerint a következők szerint érvényes:

Az önkormányzati szektor hitelbevételei (ezek flow változók) az előző évi 44 milliárd forintról, 2002-ben 79,4 milliárd forintra emelkedtek. Ezek a megélénkült beruházási tevékenység finanszírozását szolgálták. 2002 végén a szektor külföldről, devizában felvett hosszú lejáratú hitelállomány 46,9 mrd forint volt. Deviza kötvény-tartozás névértéken 18,1 mrd, külföldieknél, ez 2003 nyarán jár le, eredetileg hosszú lejáratú volt. Forint kötvény csak belföldi befektetőknél van, összesen 6,1 mrd névértékkel. Rendszerint 5 év eredeti futamidővel rendelkeznek ezek a kötvények. A belföldi hitelintézeti hitelek 115,1 mrd összeggel szerepelnek a pénzügyi számlákban, ebből hosszú hitel 88, rövid 26,3 mrd névértéken, a felhalmozott kamat a maradék 0,8 mrd. 2002 végén így névértéken a szektor teljes államháztartáson kívüli adóssága 185,4 mrd volt.

Az önkormányzati szektor saját bevételei és hitelállománya

	2000.	2001.	2002.	2003.
Saját folyó bevételek (Mrd forint)	487,5	478,8	627,3	659,9
Saját folyó bevételek 70%-a	335,0	335,2	438,9	461,93
Önkormányzati szektor összes kötelezettsége (S.1313)*	224,4	231,6	405,4	419,8

Forrás: Pénzügyminisztérium, Magyar Nemzeti Bank

*Az állományi adatok az adott év december 31-re vonatkoznak.

5.3. Hitelezővédelem

Az önkormányzatok pénz- és tőkepiaci kapcsolatában fontos kérdés a hitelezővédelem. A magyar önkormányzati rendszerben Európában szinte egyedülálló módon szabályozták az önkormányzatok fizetőképzetlensége által előálló helyzetet. E szabályozás bevezetésére 1996-ban azért volt szükség, mert az önkormányzatok nagyfokú gazdálkodási önállósága ellenére a hitelezők az önkormányzatok mögött implicit állami garanciát feltételeztek. Az úgynevezett önkormányzati csődtörvény e bizonytalan helyzetet rendezte és világossá tette, hogy a magyar önkormányzatok teljességgel

"(1) A helyi önkormányzat...b) hitelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki; ennek fedezetéül az önkormányzati törzsvagyron és - likvid hitel kivételével - a normatív hozzájárulás az állami támogatás, a személyi jövedelemadó, valamint az államháztartáson belülről működési célra átvett bevétel nem használható fel; c) dönt a célhoz nem kötött forrásai betétként történő elhelyezéséről, az állami hozzájárulás kivételével; d) dönt egyéb banki szolgáltatások igénybevételéről.

(2) A helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak, valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingjének) felső határa a korrigált saját folyó bevétel 70 %-a."

felelősek saját gazdálkodásukért. A szabályozás a következő célok megvalósulását kívánta elősegíteni, s valóban hatékonyan támogatja is³¹:

- az önkormányzatok fizetőképességének helyreállítása;
- A fizetőképesség helyreállítását szolgáló adósságrendezési eljárás szabályozása;
- az adósságrendezési eljárás során hatékony hitelezővédelem biztosítása;
- a hitelezők követelésének lehetőség szerint vagyonarányos kielégítése;
- az adósságrendezési eljárás során a kötelező önkormányzati feladatok ellátásának biztosítása;
- az önkormányzatok felelős gazdálkodásának kikényszerítése.

Az önkormányzati csődtörvény abból az alapelvből indul ki, hogy az önkormányzatok nem számolhatók fel, a közfeladatokat el kell látni. A törvényben szereplő adósságrendezési eljárás tehát a csődeljárás egy speciális esete. Az eljárás bíróság előtt kezdeményezhető az önkormányzat vagy a hitelező által. Az adósságrendezési eljárás alatt az önkormányzat „menedék helyzetben” van, megszűnnek a végrehajtási eljárások és a vagyonon lévő zálogjogok. Az adósságrendezési eljárás megindulásával jelentősen korlátozásra kerülnek az önkormányzati gazdálkodással kapcsolatos képviselőtestületi jogosítványok. Így többlet vagyoni kötelezettségvállalással járó döntést nem hozhat, vállalkozást nem alapíthat, vállalkozásban visszterhesen tulajdont nem szerezhethet, korábban vállalt fizetési kötelezettségeit (bizonyos kivételektől eltekintve) nem teljesítheti.

Az eljárás első részében a bíróság által kijelölt pénzügyi gondnok tanácsadóként működik, szerepe a hitelezők és az önkormányzat közötti megegyezés tető alá hozása. Megegyezés esetén a fizetőképesség helyreállításához visszterhes állami kamattámogatás adható annak érdekében, hogy a szükséges banki hiteleket az önkormányzat igénybe tudja venni. Az egyezés elmaradása esetén a bíróság elrendeli a vagyon felosztását. Ebben az esetben a gazdasági önállóság szünetel, a gazdálkodást a pénzügyi gondnok irányítja.

6. Javaslatok, lehetséges szabályozási megoldások

Meggyőződésünk, hogy a napirenden lévő közigazgatási reform egyik fontos eleme az önkormányzati szektor pénzügyi stabilitásának, transzparenciájának, ezzel hitelképességének javítása. E reformoknak konzisztenseknek, divatos szóval élve rendszer szemléletűnek³² kell lennie. A szükségesnek tartott lépéseket az alábbiakban foglaljuk össze:

³¹ Jókay - Szepesi- Szmétana (2003) tanulmánya kimutatta, hogy a 9 bírósági eljárás mellett több tucat önkormányzat bíróságon kívüli eljárásban kiegyezett hitelezőivel, azaz a törvény megelőző és fegyelmező hatása is jelentős.

³² Rendszerszemlélet pénzügyi alkalmazhatóságát ld. Vigvári András: Pénzügy (rendszer)tan. KJK-KERSZÖV 2004. című munkájában.

Tervezhetőség. Alapvető fontosságú a központi forrásszabályozás legalább egy politikai ciklusra történő rögzítése³³. Ez a hitelezők és a tőkebefektetők számára jelentős mértékben lecsökkentené a szabályozási kockázatokat.

Méretgazdaságosság. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok méretével fordítottan arányos a saját bevételek részaránya. Ezért a hitelképesség javítása szempontjából a hitelképes régiók kialakítása mindenképpen üdvözlendő, hiszen a saját jövedelembázis így megfelelően biztosítható. Meggondolandó, hogy a kistérségeket is fel lehetne ruházni a hitelfelvétel jogával. Így például a polgármesterek tanácsa, megfelelő „játékszabályok” mellett közös célokra hitelfelvételre jogosult lehetne, ami biztosítaná a méretgazdaságos kötvény kibocsátást (pooling). A kistérségi települések érdekegyeztetését és a „konzorcium” egyes tagjainak a konzorciumon belüli érdekvédelmét megfelelő pénzügyi technikákkal védeni lehetne. Ez azonban az Ötv. változtatását igényelné, hiszen testületi alapjogot érint. Jogilag elképzelhető, hogy a társulási törvénybe is beépíthető ez az elképzelés.

Központi kontroll. Mindenképpen megtartandó a hitelfelvétel központi kontrollja. A jelenlegi passzív kontroll, mint fő szabály megtartható, de több ponton finomításra szorul³⁴. Amin változtatni érdemes az részben a jelenlegi korlát mértékét az új forrásszabályozási rendszer paramétereinek ismeretében újra modellezni. Finomítani kell az elsődleges és másodlagos hitelbiztosítékokkal kapcsolatos szabályozást³⁵. Elképzelhetőnek tartjuk, hogy a különböző szintek (település, kistérség, régió) hitelplafonjait különböző mértékben állapítsák meg. Az sem kizárandó megoldás, hogy a hitelfelvételi korlát differenciálódjon a hitel futamideje és/vagy a hitel célja szerint. Az önkormányzati csődtörvény lényegében változatlan formában³⁶ megfelel a célnak.

Preferált önkormányzati kötvények. Javasolható, hogy az önkormányzati kötvények vásárlói kapjanak a jelenlegi adóhitelen túli jövedelemadó-kedvezményt. Ilyen lehet például az, hogy az önkormányzati kötvényt tartó befektetési alapok a befektetői adóhitel kalkulálásakor nagyobb szorzót alkalmazhassanak.

Garancia intézmények és eszközök. Mindenképpen szükség van új intézményekre. Egy önálló önkormányzati bank létrehozását a jelenlegi helyzetben nem javasoljuk. Szükség van a szektor finanszírozását olcsóbbá tévő intézményes garancia intézményére. Ennek egyik lehetséges megoldása egy önálló Önkormányzati Hitelgarancia Rt. létrehozása. Ezt kiegészítheti a fentiekben ismertetett részleges kockázati garancia termék.

Adósságregiszter. Egy önkormányzati adósságregiszter létrehozása növelné az átláthatóságot, de ezáltal javítaná az önkormányzatok hitelképességének megítélését.

³³ Ld. Németh (szerk.) (2003) és Kopányi et al (2000)

³⁴ A Bokros csomaggal bevezetett korlát gazdaságpolitikai célja az önkormányzatoknak a hitelpiacoktól való távol tartása volt, az új szabályozás célja a kockázatok csökkentése.

³⁵ A jelenlegi helyzetben bizonyos elsődleges biztosítékok (normatív állami támogatások) és bizonyos másodlagos biztosítékok (forgalomképtelen törzsvagyron) ki vannak zárva a szóba jöhető biztosítékok közül.

³⁶ A finomítás abban az esetben szükséges, ha a régió, vagy a kistérség hitelfelvételi jogosultsággal rendelkezik.

Az intézmény működésének elveit és létrehozásának feltételeit egy szerzői munkaközösség bemutatta³⁷.

Eredményszemléletű pénzügyi beszámolórendszer. Mindenképpen szükségesnek látszik az államháztartási törvény újrakodifikálásával a Számviteli törvény hatálya alól kivenni a szektor pénzügyi beszámoló rendszerét, meg kell szüntetni a jelenlegi kettősséget³⁸. Az IFAC Public Sector Committee standardjainak megfelelő részleges eredményszemléletű pénzügyi beszámoló rendszer bevezetése alapvető feltétele a szektorban folyó gazdálkodás, a pénzügyi és vagyoni folyamatok átláthatósága, a hitelképesség megítélése, a hitel monitoring biztosíthatósága³⁹, valamint a külső és belső ellenőrzés szempontjából egyaránt.

A tervezési gyakorlat korszerűsítése. Az államháztartási szektor újraszabályozásában fontos volna felülvizsgálni a tervezés elveit és módszereit. A bázis finanszírozás és intézmény finanszírozás helyett a feladatfinanszírozás és a nullbázisú tervezés feltételei megteremthetők. A gazdaságpolitikai program készítés kötelezettségét fel kell váltani a stratégiai terv készítésének és karbantartásának kötelezettségével oly módon, hogy ennek tartalmi követelményeit megfelelő jogszabály (pl. az újrakodifikálandó Államháztartási törvény) rögzíti.

Központi beruházási transzferek reformja. Gyökeresen át kell alakítani az önkormányzatok beruházásait támogató kormányzati transzferek (beleértve az elnyerés feltételét jelentő pályázati dokumentációk) rendszerét. Lehetővé kell tenni, hogy e transzferek kedvezményezettjei ne csak önkormányzatok legyenek, hanem minden olyan gazdasági szereplő, aki önkormányzati feladatot lát el. Ez nemcsak a szektor semleges támogatáspolitikája, de sok esetben a hatékony beruházás és működtetés megteremtésének is fontos feltétele⁴⁰.

Piackonform kincstári finanszírozás. A kincstári finanszírozást a szektorra továbbra is piac-konform módon kell biztosítani, meghagyva az önkormányzatok pénzügyi önállóságát és felelősségét.

Nagyobb forrásbevonó kapacitás. A szabályozásnak végül is azt kell biztosítania, hogy az egyes önkormányzatok gazdálkodásának színvonala és ezzel hitelképessége és forrásbevonó képessége nőjön. A két képesség nem áll messze egymástól, mégsem tekinthetők szinonimáknak. A hitelképesség a hitelt nyújtó szempontjait, míg a forrásbevonó képesség a hitelt felvevő szempontjait fejezi ki. Az önkormányzatok szempontjából a forrásbevonó képesség nemcsak a hozzájutást, hanem annak célirányos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását is jelenti. Javaslatunk mindkét képesség javítását szolgálják.

Az önkormányzatok prudens működésének szabályozása. Fontos volna az Áht. és/vagy az Ötv. újra kodifikálásakor a belső és külső kontrollmechanizmusok kiépíté-

³⁷ Nagy Károly: Önkormányzati adósságregiszter; A Világbank megbízásából készítette a Protán Rt. munkaközössége 2002, megj. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5.

³⁸ Ld. 218/1998 Korm. Rendelet és 250/2000. Korm. Rendelet.

³⁹ A Fővárosi Önkormányzat számára a hitel folyósítás feltételeként a Világbank előírta egy speciális belső pénzügyi beszámoló rendszer kiépítését és működtetését.

⁴⁰ Jókai (2003)

sének szabályozása⁴¹. Ennek megoldása hasonló lehetne a hitelintézetekre vonatkozó prudenciális szabályozáshoz, ahol a különböző összeférhetetlenségek, eljárások stb. kötelező módon, előírások formájában szabályozódnak⁴².

Az előbbi pontban kifejtettek együttesen biztosítanak egy olyan kontrolling rendszer feltételeit, amely biztosítani tudja a helyi gazdálkodás – benne a döntéshozatal és elszámoltatás – mainál szignifikánsabban magasabb szintjét. Kötelezően elő lehetne írni – az aktuális szabályozásban szereplő gazdasági program helyett – a kistérségek és a városok számára a stratégiai terv készítési kötelezettségét. Ez megfelelő tartalmi előírások (pl. a hosszútávú finanszírozási terv léte) esetén nagyban növelné az önkormányzatok gazdálkodásának átláthatóságát.

Szükség volna arra is, hogy a mai önkormányzati politikai döntéshozatali rendszerben enyhüljön a pártpolitikai szempontok dominanciája. Ennek elérése – a politikai kultúra fejlődésén túl – a mai hatás- és felelősségi körök “finomhangolásával” lehetséges. Megfelelő belső irányítási rendszer és a pénzügyi bizottságok szerepének további erősítése esetén lehetséges volna a polgármesterek operatív gazdálkodási önállóságát növelni. Hangsúlyozzuk, ez csak a testület tényleges ellenőrző funkcióinak erősítése mellett képzelhető el.

A laikus döntéshozatal és a gazdálkodás szakszerűsége követelményének elmentmondását enyhíthetné a “a település menedzser, vagy városigazgató” intézményének bevezetése bizonyos nagyságrendű önkormányzatok esetében. Ez a funkció tehermentesítené a jegyzőket a költségvetés, a zárszámadás és a vagyongazdálkodási felelősség alól. Tisztábbá tenné azt a kettőséget is, amely a jegyzők törvényességi felügyeleti és a gazdálkodást végrehajtó vezető funkciója között van. A településmenedzser kinevezéséhez a jegyzőhöz hasonló eljárások és feltételek szabhatók. Pályáztatás, képesítési követelmény, megfelelő szakmai gyakorlat előírása. A kistérségek esetében a Polgármesterek Tanácsa csak megfelelő felhatalmazások esetén működőképes. Ezen a szinten éppen egy “régióigazgató, régiómenedzser” volna alkalmas a szükséges operatív feladatok szervezésére, a döntések végrehajtásának vezetésére.

A nagyobb önkormányzatoknak (például a megyei jogú városoknak) már most el kellene kezdeniük a felkészülést a saját hitelminősítés (rating) megszerzése érdekében. E folyamatnak az önkéntességen kell alapulnia, azt azonban az érintettekben tudatosítani kell, hogy egy nagyobb település rating nélkül nem lesz versenyképes a kibővült Európai Unióban.

⁴¹ A belső kontroll mechanizmusok (internal controls) fogalmáról ld. Allen-Tommasi (2001).

⁴² Néhány konkrét javaslatot ld. Vigvári (2003) és Muraközy – Vigvári (2004)

FORRÁSOK

Ágh Attila - Rózsás Árpád – Zongor Gábor (2004): Európaizálás és regionalizálás Magyarországon. Jótár, a TÖOSZ módszertani füzetek.

Allen, R. – Tommasi, D. (2001): Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries OECD Paris

Barati Gabriella (é.n.): Önkormányzati hitelezés, hitelképesség Kézikönyv a magyar önkormányzatok számára A Kanadai Urbanisztikai Intézet

Bences István (2003): Euró, érvek és ellenérvek. Miniszterelnöki Hivatal, Stratégiai Füzetek, pp. 185-216.

Council of Europe (2002a): The risks arising from local authorities' financial obligation. Local and regional authorities in Europe, No. 76. Council of Europe Publishing, August 2002

Council of Europe (2002b): Recovery of local and regional authorities in financial difficulties.

Local and regional authorities in Europe, No. 77. Council of Europe Publishing, August 2002

Európai Bizottság: Új partnerség a kohézió érdekében. Konvergencia, versenyképesség, együttműködés. Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról. Európai Közösségek, Luxemburg, 2004. február,

Dafflon, B. (ed.) (2002): Local Public Finance in Europe Balancing the Budget and Controlling Dept Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA

European Commission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building our Common –future — Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged European Union 2007-2013. COM(2004) 101, Brussels, 10 February 2004.

Forman Balázs (2003): Az Európai Unió strukturális és előcsatlakozási alapjai. Interpress.

Horváth M. Tamás (szerk.) (2004): A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. BM IDEA Program, MKI.

Jókay, K. - Szepesi, G.- Szmétana, Gy: Municipal Bankruptcy Framework and Debt Management Experiences 1996-2000, in Kopányi et al: Modernization of the Hungarian Municipal System, World Bank Institute 2003.

Kengyel Ákos (2002): Az Európai Unió regionális politikája Aula Második, bővített kiadás

Kopányi et al: Hungary – Modernizing the Subnational Government System, Working Paper No. 417, The World Bank 2000.

Kopányi Mihály - Vigvári András (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. Pénzügyi Szemle, 11. 1071-1088. o.

Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. (2000a.): Helyi önállóság és önkormányzati feladatok (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, Helyi önkormányzati Know How program)

Közigazgatás-fejlesztési füzetek 2. (2000b.): A regionális és települési kormányzati rendszer modernizációja Magyarországon (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank)

Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001.): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet)

Lane, J. E. (1997): Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems SAGE Publications

Oxford University Press (2004): Local public finance in Europe.

Muraközy Csaba – Vigvári András (2004): Államháztartási reform és versenyképesség. Van tér a cselekvésre. Figyelő, november 30-október 6. 18-19. o.

Musgrave, R. A. – Musgrave, P. B. (1989): Public finance in theory and practice. McGraw-Hill, New York.

Németh Jenő (szerk): Kistérségek kézikönyve

Németh Jenő (szerk.)(2004): Kistérségek kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár. Magyar Közigazgatási Intézet, Belügyminisztérium IDEA Program.

Oblath Gábor (2003): Belül biztonságosabb Az euró hazai bevezetése Figyelő május 1-7.24-28. oldal

Rodden, J.A. – Eskland, G. – Litvack, J.: Fiscal Decentralization and the Hard Budget Constraints, MIT Press Cambridge, MA, USA, 2003.

Vigvári András(2002): Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek

KJK-KERSZÖV

Vigvári András(2003): Cserére érett rendszer Figyelő február 27-március 5. 58-60. oldal

Wiener György (2003): Regionális Államreform Magyarországon Európai Tükör VIII. évfolyam 1. szám 70-81. oldal

PPP PROJEKTEK ÖNKORMÁNYZATI TERÜLETEN

A tanulmány a PPP technika önkormányzati alkalmazhatóságát vizsgálja. Áttekinti a hazai jogszabályi környezetet, az önkormányzati, a koncessziós és az ÁFA törvényt. Áttekinti a lehetséges önkormányzati PPP projektek körét, az ezekhez kapcsolódó finanszírozási konstrukciókat. Részletesen bemutat három lehetséges PPP formában megvalósítandó projekt típust. Ezek a projektek a következők: ivóvíz- és csatorna beruházás, bérlakás építése, sportcsarnok építése. A tanulmány végül javaslatokat tesz a PPP forma eredményes alkalmazása érdekében.

- ▷ JELENLEGI JOGI KÖRNYEZET ELEMZÉSE
- ▷ LEHETSÉGES PPP PROJEKTEK KONCEPCIÓJA
- ▷ JOGI KÖRNYEZETBEN SZÜKSÉGES VÁLTOZTATÁSOK
- ▷ A LEHETSÉGES KOCKÁZATOKRÓL

1. Vezetői összefoglaló

Jelen tanulmány célja

- az önkormányzati területen lehetséges PPP projektek áttekintése,
- a kapcsolódó jelenlegi jogi szabályozás megvizsgálása, illetve
- javaslattétel arra vonatkozóan, hogy milyen törvényi változtatások szükségesek az önkormányzati PPP projektek sikeres megvalósítása érdekében.

A tanulmány a jogi háttér megvizsgálása során kitér az Önkormányzati törvény, a Koncessziós törvény, az ÁFA törvény, illetve a kapcsolódó ágazati törvények PPP projektek megvalósítását érintő pontjaira, majd mindazon vissza nem térítendő, illetve kamattámogatás formájában juttatott támogatásokat elemzi, amelyek az önkormányzatok részére jelenleg rendelkezésre állnak.

Mivel az önkormányzatoknak juttatott központi források (központi költségvetés, EU) illetve az önkormányzatok saját bevételeiből rendelkezésre álló pénzeszközök nem elégségesek az önkormányzatok által megvalósítandó beruházások finanszírozására, ezért mindenképpen szükséges a magánszféra (lakosság, vállalkozói tőke) bevonása ezen projektekbe. További korlátozást jelent az önkormányzati bevonható források szempontjából az Önkormányzati törvényben előírt hitelfelvételi korlát.

A tanulmányban – kiindulva az önkormányzat által ellátandó feladatokból – vizsgálat tárgya volt, hogy mely közszolgáltatást lehet valamilyen módon PPP formában működtetni. Három lehetséges PPP formában megvalósítandó projekt részletesen elemzésre kerül. Ezek a projektek a következők:

- Víz- és csatornaberuházás
- Bérlet építése
- Sportcsarnok építése

A tanulmány utolsó fejezetében összefoglalásra kerül mindazon módosítási javaslat, amely elősegítené az önkormányzati területen megvalósuló PPP beruházások működtetését:

- lehetővé kell tenni, hogy az önkormányzatok beruházásaik után újra visszaigényelhessek az ÁFA-t,
- amennyiben a fenti feltétel nem tud megvalósulni, akkor a víz- és csatornaberuházások esetén meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy a víziközmű társulat által beszédett lakossági érdekeltségi hozzájárulásokat a társulat át tudja adni egy befektetővel közösen megvalósított beruházáshoz,
- továbbá lehetővé kell tenni, hogy a forgalomképtelen illetve a korlátozottan forgalomképes vagyon a magánbefektető által alakított társaságban kerüljön aktiválásra,
- nagyban hozzájárulna továbbá az önkormányzati területen megvalósuló PPP projektek sikeréhez, ha egy a jelenlegi MFB által refinanszírozott hosszú távú, kedvezményes kamatozású hitel állna rendelkezésre azon magánbefektetők által alakított gazdasági társaságok számára, akik önkormányzati közszolgáltatási feladatokat látnak el.

2. Jelenlegi jogi környezet elemzése

A PPP-konstrukcióban megvalósuló beruházások esetében elengedhetetlen a projekt jogi háttérének alapos vizsgálata. A jelenlegi jogi háttér felülvizsgálata szükséges annak érdekében, hogy a PPP-projektek kialakítása és lebonyolítása egyrészt összhangban legyen az európai uniós jogszabályokkal, másrészt a hazai jogi szabályozásban is megteremtődjenek a PPP-projektek jogi feltételei.

Az Európai Unió maastrichti kritériuma megköveteli, hogy a tagországok államháztartási hiánya nem haladhatja meg az ország GDP-jének 3%-át, továbbá az államadósság nem lehet több a GDP 60%-ánál. Annak érdekében, hogy ezeknek a kritériumoknak megfeleljen az állam, vissza kell szorítani az államadósságból finanszírozott közcélú beruházásokat. Az ennek való megfelelés indokolta a PPP konstrukció kialakulását és elterjedését az uniós tagállamokban, beleértve Magyarországot is.

2.1. Önkormányzatok hitelfelvételi korlátja és törzsvagyona

A maastrichti kritériumokon kívül a hazai jogszabályok is szigorú követelményeket támasztanak az állam, illetve a helyi önkormányzatok hitelfelvételi korlátjára és törzsvagyonára vonatkozóan, ezért az alábbiakban az 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) erre vonatkozó részeit vizsgáljuk meg.

Hazánkban a helyi önkormányzatok hitelfelvételi korlátját az Ötv. szabályozza. Az Ötv. 88.§ (d) pontja szerint a helyi önkormányzat éves kötelezettségvállalásának (hitelfelvételének és járulékainak valamint kötvénykibocsátásának, garancia- és kezességvállalásának, lízingdíjának) a korrigált saját folyó bevétel a felső határa. A korrigált saját folyó bevétel a rövid lejáratú kötelezettségek (tőke- és kamattörlesztés, lízingdíj) adott évre eső részével csökkentett saját folyó bevétel éves előirányzatának 70%-a. (A likvid-hitel nem esik ezen korlátozások alá.)

Az Ötv. 8.§-a leírja a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladatait, ezek részletesebben jelen tanulmány 3. fejezetében kerülnek kifejtésre.

Az önkormányzatok vagyonával az Ötv. 79.§-a foglalkozik, mely szerint az önkormányzati törzsvagyonnak az az önkormányzati tulajdon nyilvánítható, amely a közvetlenül kötelező önkormányzati feladat- és hatáskör ellátását vagy a közhatalom gyakorlását szolgálja. Az önkormányzati vagyon lehet forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes. Az Ötv. 79.§ (2/a) pontja szerint forgalomképtelen törzsvagyonnak minősülnek a helyi közutak és műtárgyaik, a terek, a parkok és minden más ingatlan és ingó dolog, amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelennek nyilvánít. Az Ötv. 79.§ (2/b) pontja alapján korlátozottan forgalomképesek a közművek, intézmények és középületek, továbbá a helyi önkormányzat által meghatározott ingatlanok és ingó dolgok. Az Ötv. 79.§ (2/b) pontja szerint a korlátozottan forgalomképes törzsvagyonról a törvény vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételei szerint lehet rendelkezni, azonban sem a törvényben, sem az önkormányzati **rendeletekben nincs megfelelően definiálva a korlátozottan forgalomképes vagyon pontos fogalma, illetve az ilyen jellegű vagyon értékesítésének feltételei.**

Az állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról rendelkezik az 1991. évi XXXIII. törvény, amelynek 20.§-a alapján a víziközművek a korlátozottan forgalomképes önkormányzati törzsvagyon körébe tartoznak, és csak közszolgáltatási célra hasznosíthatóak. **A „közszolgáltatási célra hasznosítható” fogalom nem egyértelmű, és jelentése a törvényben nincs meghatározva, ezért ennek a fogalomnak a pontos definiálása szükséges.**

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 9.§-a alapján az önkormányzat, illetve az önkormányzati társulás a törzsvagyonába tartozó víziközművek létesítésére, felújítására, karbantartására és üzemeltetésére (a továbbiakban: működtetés) vagy **saját többségi részesedéssel működő gazdálkodó szervezetet hoz létre, vagy költségvetési, illetőleg önkormányzati intézményt alapít, vagy a működtetés időleges jogát koncessziós szerződésben a pályázat nyertesének engedi át.** A fent említett törvény szerint nem minősül koncesszióköteles tevékenységnek egyrészt a vízi-

közmű társulatok által végzett közműlétesítés vagy -fejlesztés, másrészt a helyi önkormányzat törzsvagyonaiba tartozó vízellátási létesítmények közül a víziközművek működtetése, amennyiben a szerződésre vonatkozó általános előírások alapján a tevékenység gyakorlását a helyi önkormányzat többségi részesedésével e célra alapított gazdálkodó szervezetnek engedik át.

2.2. A koncessziós törvény

A PPP-konstrukció egyik fajtája a koncesszió, amelyről az 1991. évi XVI. törvény rendelkezik. A törvény 1.§-a meghatározza azokat a tevékenységi köröket, amelyeket az állam, illetve az önkormányzat koncessziós szerződés keretében átengedheti az arra jogosult koncessziós társaság részére. Önkormányzatok esetében a koncesszió keretében átengedhető tevékenységi körök a következők:

- önkormányzati tulajdonba tartozó helyi közutak és műtárgyaik,
- helyi közművek,
- a menetrend alapján trolibusszal végzett közforgalmú és közúti személyszállítás.

A koncessziós törvény 4. illetve 6.§-a alapján az önkormányzat a koncessziós szerződés megkötésére nyilvános pályázatot köteles kiírni, amelynek kiírására és elbírálására a képviselőtestület jogosult, és amelynek benyújtási határideje minimum 60 nap. A pályázati kiírásnak szükség esetén tartalmaznia kell a koncessziós díj legkisebb összegét, továbbá a koncesszióba adott tevékenység árképzési szabályait, beleértve az ár, díj meghatározásának és változtatásának elveit és módszereit. A 12.§ szerint a koncessziós szerződés határozott időtartamra, maximum 35 évre köthető, és a szerződés egy alkalommal – az eredeti időtartam legfeljebb felével – meghosszabbítható.

A koncessziós törvény 15.§-a kimondja, hogy amennyiben a koncesszió-köteles tevékenység az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyontárgyhoz kapcsolódik, a koncessziós szerződés e vagyontárgy tulajdonjogában változást nem eredményez, tehát a koncesszió ideje alatt is az önkormányzat törzsvagyonának részét képezi. A koncesszió eredményeként létrejött önkormányzati tulajdonnak minősülő vagyontárgy az üzembehelyezés időpontjában kerül az önkormányzat tulajdonába.

A törvény 23-25.§-a szerint a koncessziós szerződés időtartama alatt **a koncessziós társaság jogosult az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó egyes vagyontárgyak birtoklására, használatára és hasznok beszedésére, azonban a koncessziós társaság ezt a használati jogát nem idegenítheti el, és apportként sem adhatja be más gazdasági társaságba.** A koncesszió-köteles tevékenység gyakorlásának jogát az önkormányzat hozzájárulása nélkül másra nem ruházhatja át, és apportként nem viheti be más gazdasági társaságba. A koncesszió-köteles tevékenységben létrejött önkormányzati törzsvagyonnak minősülő vagyontárgy rendeltetésszerű használatát elősegítő vagyontárgyak elkészültük után a koncessziós társaság tulajdonába kerülnek, amennyiben a koncessziós szerződés ettől eltérően nem rendelkezett.

2.3. ÁFA törvény

Az általános forgalmi adóról szóló 1992. évi LXXIV. törvény 4/A §-a kimondja, hogy nem minősülnek adóalanynak a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok, valamint a felügyeletük alá tartozó költségvetési szervek, továbbá szervezeti formától függetlenül a közhatalom gyakorlására jogosult egyéb szervek, személyek. Ennek megfelelően az önkormányzatok 2004. január 1-től nem igényelhetik vissza az általuk megvalósított beruházás ÁFA-ját.

Az 1992. évi LXXIV. törvény 13. § (1) pontjában megfogalmazott ellenérték definíció a következő volt: a tartozás kiegyenlítésére fordított vagyoni érték, ideértve a meglévő követelés mérséklésére elismert vagyoni értéket, illetve a vízgazdálkodási társulat tagja által fizetett érdekeltségi hozzájárulást, de ide nem értve a kártérítést. Ez tette lehetővé, hogy a víziközmű társulatok visszaigényeljék a beruházás ÁFA-ját. Az ÁFA törvény 2004. március 16-ai módosítása 2004. május 1-én lépett hatályba. A módosítás során az ellenérték fogalma is megváltozott. A 2004. IX. évi törvény 16.§ (a) pontja szerint az ellenérték fogalma a következő: a tartozás kiegyenlítésére fordított vagyoni érték, ideértve a meglévő követelés mérséklésére elismert vagyoni értéket, de nem ideértve a kártérítést. A jelenleg hatályos ÁFA törvény szerint tehát a víziközmű társulatok 2004. január 1. után is ÁFA-visszaigénylő pozícióban vannak, azonban a jelenlegi definíció alapján a víziközmű társulatok 2004. május 1-től (a 2004. évi IX. törvény hatálybalépésétől) az érdekeltségi hozzájárulások már nem tartoznak az ellenérték fogalmába, így a víziközmű társulatok már nem jogosultak a beruházás ÁFA-jának visszaigénylésére.

A 2004. évi IX. törvény hiányossága, hogy nem rendelkezik a 2004. január 1. és április 30. közötti átmeneti időszakban elkezdett és folyamatban lévő beruházásokról.

2.4. Helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszere

Az 1992. évi LXXXIX. törvény rendelkezik a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről. Céltámogatás 2002-2004-ben azon önkormányzati beruházások megvalósításához volt igényelhető, amelynek maximum 1 milliárd Ft értékű a beruházási összköltsége, és amely megfelel az alábbi céloknak:

- szennyvízelvezetés és -tisztítás
- egészségügyi ellátás (kórházak és szakrendelők gép-műszer beszerzése)
- hulladékgazdálkodás (térségi szilárd hulladék kezelő rendszer építése)

2005-től kezdődően kikerülnek a céltámogatásra jogosult beruházások köréből a hulladéklerakók és -kezelők.

A fent említett törvény 1.§ (1) pontja alapján az önkormányzatok címzett támogatást igényelhetnek egyrészt a szennyvízelvezetést és -tisztítást, valamint térségi szil-

lárdhulladék-kezelő rendszer létesítését szolgáló 1 milliárd Ft feletti összköltségű beruházások megvalósítására, másrészt a céltámogatási körben nem támogatható vízgazdálkodási, regionális hulladékégető létesítésére vonatkozó, egészségügyi fekvőbeteg-ellátási célú, szociális, közoktatási és kulturális önkormányzati térségi, vagy jogszabály által elfogadott országos, illetve törvényben meghatározott fővárosi, megyei szakmai programba foglalt önkormányzati feladatok ellátását szolgáló, kiemelt fontosságú, 200 millió Ft feletti beruházási összköltségű önkormányzati beruházások megvalósítására.

Fontos megjegyezni továbbá, hogy a 1992. évi LXXXIX. törvény 10.§ (3/c) pontja alapján nem részesülhetnek központi támogatásban azok a beruházások, amelyek európai uniós támogatással valósulnak meg. A törvény 19.§ (3) pontja szerint a központi támogatással megvalósult létesítmények, amelyeket az önkormányzat tárgyi eszközként aktivált, csak olyan gazdasági társaság vagy közhasznú társaság tulajdonába kerülhet, amelyet kizárólag az érintett önkormányzat(ok) vagy az önkormányzat és kizárólagosan a tulajdonában lévő gazdasági társaság alapítottak, és a beruházás befejezésének évét követő 10 évig a gazdasági vagy közhasznú társaságnak többségi tulajdonosa(i) az alapító(k).

2.5. Lakáscélú állami támogatások

A lakáscélú állami támogatásról szóló 12/2001. (I.31.) Kormányrendelet alapján állami támogatást vehetnek igénybe a települési önkormányzatok bérlakásállományuk növelésére, nyugdíjasház vagy idősok otthona létesítésére, továbbá lakóépületek energiatakarékos korszerűsítésére, felújítására, valamint korszerűsítésére, városrehabilitáció keretében lakóépülettömbök korszerűsítésére, felújítására, megyei önkormányzatok idősok otthona, az egyházi nyugdíjasházak vagy idősok otthona létesítésére, valamint lakhatást szolgáló egyházi ingatlanok korszerűsítésére és felújítására.

A fent említett kormányrendelet 15.§-a szerint amennyiben az **önkormányzat értékesítés vagy bérbeadás céljára lakást építtet**, és szerződésben vállalja, hogy a lakást vagy értékesíti vagy legalább 20 évig bérbe adja, illetőleg a bérbeadásra vállalt időszak alatt értékesíti, **úgy az e célra felvett hitelintézeti kölcsön kamatainak megfizetéséhez az állam támogatást nyújt**, amennyiben a lakás telekár nélkül számított és a szerződésben vállalt (ÁFA-t is tartalmazó) eladási ára, bérbeadás esetén az építési költsége a 30 millió Ft-ot nem haladhatja meg.

A 16.§ alapján a lakásszövetkezeti, és a társasház lakóépületek közös tulajdonú részeinek korszerűsítéséhez, felújításához felvett hitel törlesztéséhez az állam által nyújtott kamattámogatás mértéke a törlesztés első 5 évében a kamat 70%-a, a második 5 évben a kamat 35%-a.

A kormányrendelet 22.§-a kimondja, hogy amennyiben a települési önkormányzatnak a tulajdonában álló lakásai és nem lakás céljára szolgáló helyiségei bérbeadásból, értékesítéséből és más hasznosításából származó bevételei nem haladják meg a tulajdonában álló lakások és helyiségek céljára szolgáló ingatlanok fenntartására és

felújítására, valamint a természetes személyek tulajdonában álló lakóépületek felújításának támogatására, továbbá a saját bevételeiből lakásfenntartási támogatásra és kényszerbérletek felszámolására fordított kiadásait, akkor a települési önkormányzat tulajdonában álló lakás felújításához és az azzal együtt végzett korszerűsítéshez felvett hitel kamatainak (a számítás alapja az egyéves futamidejű állampapír referenciahozama tárgyév január 1-ét megelőző féléves átlagának 2%-ponttal növelt mértéke) 70%-át a központi költségvetés az adós önkormányzat helyett átvállalja. A központi költségvetés legfeljebb a beruházási költségek 50%-ára felvett hitelintézeti kölcsönre vonatkozóan nyújtja a kamattámogatást.

A rendelet 28.§-a úgy rendelkezik, hogy a Lakóépületek Energiamegtakarítási Programja előirányzatából támogatást kapnak azok a beruházások, amelyek a panel, a blokk, az alagútszalú, az öntött, a vasbeton vázas és az egyéb előre gyártott technológia felhasználásával épült lakóépület energiakorszerűsítésére, felújítására irányulnak. A támogatott beruházások során a tulajdonosokat terhelő költséghányad nem lehet kevesebb a teljes költség 1/3 részénél. Az önkormányzati költséghányad mértéke 1/3, amelyet a lakástulajdonosok részben vagy egészben átvállalhatnak. A központi költségvetést terhelő hányad nem lehet több, mint a teljes költség 1/3-a.

Az 1996. évi CXIII. törvény rendelkezik a lakás-takarékpénztárakról, amelynek keretei között az állam támogatást nyújt a lakáscélú felhasználásnak minősülő lakás-előtakarékoskodóknak. A törvény 8.§-a szerint lakáscélú felhasználásnak minősülnek a következő közművek, kommunális létesítmények saját vagy önkormányzati, közműfejlesztési társulat által megvalósított beruházás keretében történő kialakítása (kiépítése, szerelése) és felújítása: szilárd burkolatú út, kerítés, járda, áram-, gáz-, vízvezeték, szennyvízcsatorna, csapadékvíz-elvezető csatorna, árok, központi fűtés, informatikai hálózati kapcsolat (telefon, kábeltelevízió, Internet-hozzáférés). Lakáscélú felhasználásnak minősül továbbá a lakásszövetkezet tulajdonában, a lakásszövetkezet tagjainak tulajdonában vagy társasházi lakások lakástulajdonosainak közös tulajdonában álló épületrészek felújítása és korszerűsítése, valamint az itt felsorolt célok finanszírozására felvett hitel kiváltása. Lakáscélú felhasználás szempontjából tulajdonosnak kell tekinteni a lakásszövetkezeti állandó használati joggal rendelkező személyt.

2.6. Önkormányzati Infrastruktúra Fejlesztési Hitelprogram

A Magyar Fejlesztési Bank Önkormányzati Infrastruktúra Fejlesztési Hitelprogram célja az önkormányzatok alap és kötelező feladatainak ellátását szolgáló beruházások finanszírozása kedvezményes kondíciójú hitel biztosításával. A Hitelprogram teljes keretösszege 60 milliárd Ft. A hitelnyújtás refinanszírozási konstrukcióban történik, a programban részt vehetnek az önkormányzatok, az önkormányzati társulások, illetve a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásai. A hitel felhasználható a Számviteli törvény (2000. évi C. törvény) előírási szerint beruházásnak és felújításnak minősülő tevékenységhez. A beruházás és/vagy felújítás csak önkormányzati tu-

lajdonban lévő létesítményeken végezhető el. Az ingatlanban gazdasági társaság, illetve magánszemély tulajdonjoga nem engedhető meg. Bérelt ingatlanon beruházás nem végezhető. A hitel felhasználása az alábbi hitelcélokra történhet:

„A” hitelcélok

- ivóvízminőség javítását szolgáló beruházások,
- szennyvízelvezetési és szennyvíztisztítási beruházások,
- csapadékvíz-elvezetést szolgáló beruházások,
- települési szilárd hulladékok kezelésével kapcsolatos beruházások,
- árvízi és belvíz elleni védekezéshez kapcsolódó beruházások.

„B” hitelcélok

- közutak építése (beleértve az önkormányzati tulajdonban lévő külterületi utakat is),
- megújuló energiaforrások hasznosításával kapcsolatos beruházások,
- közvilágítási és önkormányzati intézmények belső világítási hálózatának fejlesztése, korszerűsítése,
- önkormányzati tulajdonú létesítmények felújítása,
- egyéb rendezési tervekhez kapcsolódó infrastrukturális beruházások,
- valamint egyéb „A helyi önkormányzatokról” szóló 1990. évi LXV. törvényben az önkormányzatok részére előírt feladatok teljesítéséhez szükséges infrastrukturális beruházások megvalósítása.

A Hitelprogram keretében felvett hitelek esetében a saját erő minimum a beruházás 10%-a kell, hogy legyen, azonban a saját erőbe európai uniós vagy hazai támogatás is beszámítható.

A hitel futamideje maximum 20 év, a türelmi idő 3 év, amelyet követően egyenlő negyedéves törlesztő részletekben kell a tőkét visszafizetni. Az ügyfél részéről lehetőség van a tőke előtörlesztésére, ezért költség nem számolható fel. A hitel felvétele Ft-ban történik, az árfolyamkockázatot az állam vállalja magára.

A hitel kamata:

- „A” hitelcél esetén 3 havi EURIBOR + legfeljebb évi 2,5%
- „B” hitelcél esetén 3 havi EURIBOR + legfeljebb évi 3,5%

A hitelkérelmeket a refinanszírozásban résztvevő hitelintézetekhez, valamint 20 millió Ft-ot meghaladó összeg esetén közvetlenül az MFB Rt.-hez is be lehet nyújtani.

2.7. Európai Beruházási Bank által támogatott hitel

Egyes hazai kereskedelmi bankok számára az Európai Beruházási Bank (továbbiakban: EIB) igen kedvező kondíciókkal rendelkező hitelkeretet ajánl, amelyből a bank

önkormányzati beruházásokat finanszírozhat. Az EIB a finanszírozandó projektek helyétől függően a hitel összegére vetítve támogatást nyújt a Bank és a hitelfelvevő számára. Ennek a forrásnak a felhasználásával és a jelenlegi önkormányzati banki hiteltermékek kombinálásával lehetővé válik azon önkormányzati beruházások minden eddigi konstrukciónál kedvezőbb kondíciójú finanszírozása, amelyeket az EU más forrásból nem támogat.

Öt kiemelten támogatható/finanszírozható témakör létezik, amelyekre az EIB hitelkerete felhasználható:

- **Környezetvédelem:** ivóvíz, szennyvíz, környezetterhelést csökkentő beruházások, szennyezett földterület rekultiváció/kártalanítás, zajterhelés csökkentése, hulladék begyűjtés/szállítás/feldolgozás, felújítási beruházások városokban, kulturális örökség megőrzése;
- **Infrastruktúra:** Kis és középvállalat által üzemeltetett turizmus szolgáltatás – pl.: sétahajó, hotel, termálfürdő stb., oktatási intézmények sport csarnokai, a Transz-Európai Hálózat útvonalához kapcsolódó út beruházások, vasút/kikötő/reptér beruházások, telekommunikációs beruházások – pl.: kábelhálózat stb., ipari parkok fejlesztés, sporthoz/rekreációhoz/kultúrához kapcsolódó beruházások – közösségi házak, uszodák, múzeumok;
- **Tudásközpontú társadalom fejlesztése:** Life-long-learning, e-business, e-learning, média és szoftver fejlesztés, futár és postaszolgálat korszerűsítése – digitális rendelés, IT stb.
- **Oktatás:** Oktatási intézmények épület felújításai/beruházásai, kollégium beruházások, felszerelések, oktatási eszközök, könyvtár, laboratóriumok felszerelése, Oktatókar képzésének finanszírozása, akkreditációs rendszerek,
- **Egészségügy:** mindenfajta az egészségügy modernizációjához kapcsolódó beruházás, Kutatás fejlesztés beruházások, egészségügyi dolgozók képzése, hátrányos helyzetűek szociális programjai

Önkormányzati beruházások finanszírozására elkülönített összeg: 11,8 M EUR, ebből

- Nyugat Dunántúl 7 M EUR
- Az ország többi része 4,8 M EUR

Az EIB régiótól függően minden egyes hitel ügylet után a következő **juttatásokat** biztosítja a bank illetve a hitelfelvevő önkormányzat/cég számára a felvett hitelösszeg arányában:

	Bank	Hitelfelvevő önkormányzat/cég
Nyugat-Dunántúl: Vas, Zala, Győr-Sopron-Moson	10 % (700e EUR)	10 % (700e EUR)
Az ország többi része:	7,5 % (360e EUR)	5 % (240e EUR)

2.8. Támogatások összefoglalása

Az önkormányzati beruházásokra kapható támogatásokat az alábbi táblázatban foglaltuk össze:

	Vissza nem térítendő támogatás	Kamat-támogatás	Támogatást lebonyolító szervezet
Cél- és címzett támogatás	X		Magyar Terület- és Regionális Fejlesztési Hivatal
Lakáscélú állami támogatás	X	X	Lakás-takarékpénztár, kereskedelmi bankok
MFB ÖKIF Hitelprogram		X	MFB, kereskedelmi bankok
EIB Hitelprogram	X		EIB, kereskedelmi bankok

3. Lehetséges PPP projektek koncepciója

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8.§ (1) pontja szerint az **önkormányzatok feladata** az alábbi **közzolgáltatások** ellátása:

- a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme,
- a lakásgazdálkodás,
- a vízrendezés és a csapadékvíz elvezetés, a csatornázás,
- a köztemető fenntartása,
- a helyi közutak és közterületek fenntartása,
- helyi tömegközlekedés biztosítása,
- a köztisztaság és településtisztaság biztosítása;
- gondoskodás a helyi tűzvédelemről,
- a közbiztonság helyi feladatainak ellátása;
- közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában;
- az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás;
- a közösségi tér biztosítása;
- közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása;
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása;
- az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

A fenti közzolgáltatások közül jelenleg a következő területeken lehet elképzelni a **magán és közszféra együttműködésében megvalósuló projekteket**:

- Bér lakás építése
- Víz és csatorna beruházás
- Szilárd hulladékgazdálkodás
- Helyi közút építése

- Helyi tömegközlekedés
- Óvoda, bölcsőde
- Sportcsarnok
- Egészségügyi ellátás
- Nyugdíjasház
- Társasházak, Lakásszövetkezetek közös tulajdonú részeinek felújítása
- Intézményi világításkorszerűsítés

A következő táblázat mutatja a lehetséges PPP projektek

- forrásösszetételét,
- a működés során keletkező bevételek típusait, illetve
- a bank hitel visszafizetésének lehetséges forrásait.

Lehetséges „PPP típusú” projektek önkormányzati területen

Tevékenység megnevezése	Beruházás forrásösszetétele	Üzemeltetés bevételei	Banki hitel visszafizetésének forrásai
Bérlakás építése	Önkormányzati telek apport Kiegészítő kamattámogatású hitel Piaci hitel Bérleti jog megvásárlása	Lakbér Állami és önkormányzati lakbértámogatás	Üzemeltetési bevétel
Víz- és csatorna beruházás	Központi költségvetési támogatás EU-s forrás Víziközmű társulati hitel MFB „A” hitel Üzemeltetési (koncessziós) jog ellenértéke Piaci hitel	Víz és csatornadíj Csatornadíj állami támogatása	Víz és csatornadíj Lakossági érdekeltségi hozzájárulás LTP támogatás Üzemeltetési jog ellenértéke
Szilárd hulladék-gazdálkodás	Központi költségvetési támogatás EU-s forrás MFB „A” hitel Piaci hitel	Szemétdíj Állami normatíva	Üzemeltetési bevétel
Helyi közút építése	Központi költségvetési támogatás EU-s forrás MFB „B” hitel Piaci hitel		Lakossági hozzájárulás LTP támogatás
Helyi tömegközlekedés	Piaci hitel Üzemeltetési (koncessziós) jog ellenértéke	Buszjegy Állami normatíva Reklám	Üzemeltetési bevétel
Óvoda, bölcsőde	Központi költségvetési támogatás EU-s forrás Önkormányzati telek apport MFB „B” hitel Piaci hitel	Állami normatíva Lakossági hozzájárulás	Üzemeltetési bevétel
Sportcsarnok, stadion, egyéb sportlétesítmény	Önkormányzati telek apport EU-s forrás MFB „B” hitel Piaci hitel	Állami normatíva Reklám Bérleti díj	Üzemeltetési bevétel

Egészségügyi ellátás: kórház, rendelőintézet	MFB „B” hitel EU-s forrás Piaci hitel	Állami normatíva	Üzemeltetési bevétel
Nyugdíjasház	Önkormányzati telek apport MFB „B” hitel Piaci hitel EU-s forrás Lakossági hozzájárulás	Állami normatíva Lakossági hozzájárulás: egyszeri és havi rendszeres	Üzemeltetési bevétel
Társasházak, lakásszövetkezetek közös tulajdonú részeinek felújítása	Kamattámogatott hitel	Közös költség	Közös költség LTP támogatás
Intézmények világítás korszerűsítése	Piaci hitel		Állami normatíva „Energiamegtakarítás”
Közvilágítás korszerűsítése	Piaci hitel		Állami normatíva „Energiamegtakarítás”

Az előző táblázatban bemutatott potenciális projekt lehetőségek közül a

- a víz- és csatornaberuházás
- a bérlakás építés és
- a sportcsarnok építés

PPP projekt keretében létrejövő megvalósulását részletesen bemutatjuk.

3.1. Víz- és csatornaberuházás

Az ország az EU-s csatlakozási dokumentumban vállalta, hogy 2015-ig az ország csatornázottsága eléri a 85%-ot. Jelenleg a csatornázottság mértéke 45%. A kívánt csatornázottsági szint eléréséhez több ezer milliárd Ft forrás szükséges. Ez sem az európai uniós támogatásokból, sem központi költségvetési forrásból nem áll és nem is fog rendelkezésre állni. Az EU-s támogatásból a KIOP keretében áll rendelkezésre 11,3 Mrd Ft a szennyvízelvezetés és -tisztítás fejlesztését megvalósító beruházások finanszírozására. Azonban a támogatott projektek száma max. 4 lehet. A 2005-ben újonnan megítélendő cél és címzett támogatási keret összesen 2,5 Mrd Ft. Az önkormányzatok saját forrásai is töredékét képezik a fenti összegnek. Ezért ezen a területen mindenképpen szükséges olyan konstrukció kidolgozása és működtetése, amelyben egyrészt a lakosság részről is vonhatók be források a beruházás megvalósításához, másrészt a bankok is hajlandók finanszírozni ezeket a beruházásokat.

A már említett EU-s források és központi költségvetési támogatások (Cél és címzett támogatás, VICE, KAC) mellett több kedvezményes banki hitel áll rendelkezésre ezen beruházások finanszírozásához. A lakossági érdekeltségi hozzájárulások megelőlegezésére szolgál a víziközmű társulati hitel. A 12/2001-es Kormányrendelet

szerint 16.§ (6) bekezdése szerint az első 5 évben 70%-os kamattámogatást ad az állam, a második 5 évben 35%-os a kamattámogatás. Ezen hitel maximum a beruházás költségének 65%-ig adható. A Magyar Fejlesztési Bank által meghirdetett Önkormányzati Infrastruktúra Hitelprogramban az önkormányzatok víz- és csatornaberuházások finanszírozásához EURIBOR-hoz kötött kamat mellett árfolyam garanciával rendelkező forint hitelt vehetnek fel 20 éves futamidővel 3 év türelmi idő mellett. Így lehetőség van arra, hogy nominálisan 4-4,5% kamat mellett forint hitelt vegyenek fel az önkormányzatok. Ezen hitel a beruházás 90%-ig vehető fel, azonban terheli az önkormányzat hitelfelvételi korlátját. A víziközmű társulati és az MFB hitel mellett EIB forrásból finanszírozott adott banki hitel is adható, amely tőke visszafizetési kedvezményt nyújt a hitelfelvevő részére. A beruházás további forrása lehet a későbbi üzemeltetőnek eladott üzemeltetési jogból befolyt ellenérték. Ez az összeg mint önkormányzati önerő jelenhet meg a beruházás forrásösszetételénél. Amennyiben önkormányzati többségű cég végzi az üzemeltetést, akkor nem kell koncessziós pályázatot kiírni az önkormányzatnak.

Amennyiben az üzemeltetési jog ellenértéke jelentős tételként jelenik meg a beruházás forrásösszetételében, akkor piaci árat kell meghatározni a víz és csatornaszolgáltatás terén. Itt azonban figyelembe kell venni azokat a tényezőket is, hogy a lakosok képesek lesznek-e fizetni a piaci áron meghatározott díjat, különös tekintettel arra, hogy az önkormányzat 5 évig nem igényelhet csatornadíj támogatást az államtól, így az önkormányzatnak saját bevételeiből kell forrást biztosítani, hogy szociálisan rászorult emberek is képesek legyenek kifizetni a piaci alapon meghatározott szolgáltatási díjakat. Öt év után természetesen igényelhető az állami támogatás a csatornadíj kompenzálására.

A csatornadíj mellett a másik lakossági forrás az érdekeltségi hozzájárulások fizetése. Ez a befizetés LTP megtakarítással kombinálva további 30%-os állami támogatást eredményez.

A beruházás ÁFA-jának visszaigénylése, illetve vissza nem igényelhetősége egy fontos kérdés a beruházás költségvetésének, ezáltal a beruházás finanszírozhatóságának szempontjából. A jelenlegi törvényi háttér nem teszi lehetővé az ÁFA visszaigénylését a most induló beruházásoknál. Ez 25%-kal megdrágítja a beruházások költségét.

3.2. Bérlakás építése

A Kormány 2005. február 1-én hatályba lépő Fészekrakó program keretében bevezette a lakbértámogatási rendszert. A program ezen elemének célja a gyermekeket nevelő családok bérelt lakáshoz juttatásának segítése, a lakásbérleti költségek mérséklése. A támogatás mértéke a lakbér 30 százaléka, de legfeljebb havi 7000 forint, ha az önkormányzat is hozzátesz ehhez az összeghez legalább ugyanennyit. Összesen tehát havi 14 000 forintnyi, de az albérleti költség legfeljebb 60 százalékát elérő támogatást kaphat egy albérletben élő család. A bérlakásban élők támogatását csak a nem állami

vagy önkormányzati bérlakásban lakók kérhetik. További feltétel, hogy a támogatottak jövedelmi és vagyoni helyzete nem haladhatja meg a gyermekvédelmi támogatás feltételeként meghatározott kritériumokat.

Ezen jogszabályi háttér megteremti annak a lehetőségét, hogy PPP projekt keretében bérlakások épüljenek. A beruházás elindításához szükséges egy bérlakást építető és üzemeltető vállalat társaság. A társasági formára jelenleg még nincs törvényi előírás, tehát lehet Kft., Rt., szövetkezeti, vagy akár alapítványi forma is. Ezen társaság alapítói között lehet az önkormányzat illetve egy magán ingatlanfejlesztő cég. Az önkormányzat telek apporttal szállhat be az újonnan megalakuló társaságba, míg az ingatlanfejlesztő cég készpénzzel száll be a társaságba. További önerő lehet, hogy a leendő bérlők megvásárolják az egyes bérlakások bérleti jogát, amely a lakás bekerülési értékének 5-10%-a. Ez egy forgalomképes jog, tehát ennek értéke lehet.

Az önerő mellett a Bank kiegészítő kamattámogatású hitelt tud nyújtani a beruházás finanszírozásának 70%-áig. A hitel optimális futamideje 20 év, hiszen az állami kamattámogatás 20 évig jár, és bérbe adott ingatlanok esetén az amortizációs kulcs 5%, így 20 év alatt amortizálható le 0-ra az ingatlan.

Mindezek mellett a beruházás finanszírozásához szükségesek bizonyos garanciavállalások. A helyi önkormányzatnak és néhány helyi munkáltatónak garanciát kell vállalni, hogy megtöltik bérlőkkel a felépülő lakásokat. Amennyiben nincs megfelelő számú bérlő, akkor ők fizetik a bérlők helyett a havi bérleti díjnak a bérlőre eső részét.

A projekt megvalósíthatósága tovább javulhat azáltal, hogy a felépített lakások közül bizonyos számút értékesítenek, így a vállalkozó a profitjának egy részéhez a lakások felépítése után hozzájuthat.

A magántőke bevonásának jelenleg véleményünk szerint a következő akadályai:

- Hiányzik egy bérlakástörvény, ami a bérbeadókat jogszerűen meghatározott pozícióba hozza a bérlővel szembeni követeléseik esetén, és hatékonyan segítené és garantálná jogaik érvényesítését.
- Hiányzik a közepes és az alacsonyabb jövedelműek tartós bérleti szándékát preferáló, bérletidíj-fizetési lehetőségüket hosszú lejáratúan is támogató forrásrendszer, amit az önkormányzatok képtelenek saját erőből megteremteni.
- Hiányzik a legalacsonyabb jövedelműek vagy a jövedelem nélküliek bérlakáshoz juttatását talán elősegítő közhasznúság elvének és a hozzárendelhető tartós kedvezményeknek, eseti támogatásoknak, pl. beköltözési, felújítási támogatás ki-munkálása.
- Hiányzik a bérházakba való magánberuházások állami ösztönzése és ennek tartós garantálása, hogy esetleg visszatérjen néhány régi hasznos megoldás, amikor a bankok, biztosítók és alapítványok számára a bérletidíj-bevétel a kamathozam átlagos szintjét elérte.
- További problémák a következő területen lehetnek: vagyonbiztosítás, üzem-képesség fenntartása, kihasználtsági veszteség, szándékos rongálás költsége stb.

3.3. Sportcsarnok építése

Az önkormányzat által ellátandó közszolgáltatási feladatok között szerepel a sport támogatása és az ehhez szükséges infrastruktúra megteremtése. Egy sportcsarnok építésének finanszírozásához az alábbi források állhatnak rendelkezésre:

- Önkormányzati telek apport
- EURIBOR kamathoz kötött MFB „B” hitel, ami nominálisan 4,5-5% kamatozású hitelt jelent hosszú futamidőre (15-20 év) 3 éves türelmi idővel
- EIB által refinanszírozott hitel, amely a beruházás teljes összegére vetítve akár 5%-os tőke visszafizetési kedvezményt is nyújthat

Az üzemeltetés akkor lehet össztelepülési szempontból hatékony, ha a sportcsarnok teljes mértékben kihasználásra kerül. Például délelőtt a helyi általános vagy középiskola tanulói számára tudják a testnevelés órákat lebonyolítani a csarnokban, délután a helyi egyesületek tudnak edzést tartani, este pedig bérloknek kiadható a csarnok. Minél több nagyobb szabású rendezvényt kell a csarnokba szervezni a bérleti díjbevétel növelése céljából. Az üzemeltetés bevételeinek jelentős részét képezhetik még a jegybevételek, illetve a reklámfelületek eladása. Mindezek ellenére valószínűleg nem lesz profitábilis és piaci alapon működtethető egy ilyen sportcsarnok. Amennyiben az önkormányzat magánkézbe adja ki az üzemeltetést, akkor jelentős támogatási összeget kell fizetni a létesítmény üzemeltetője részére.

4. Jogi környezetben szükséges változtatások

Az önkormányzatok, mint közhatalmi szervek 2004. január 1-től nem alanyai az ÁFA törvénynek, így az önkormányzatok nem igényelhetik vissza az általuk megvalósított beruházások ÁFA-ját. Ez a törvénymódosítás 25%-kal növelte meg a beruházások költségét. Az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatási feladatok ellátása infrastruktúra igényes szolgáltatás, így jelentős beruházási költséget igényel. Azon beruházások esetén, ahol az önkormányzatok nem jutnak állami vagy EU-s vissza nem térítendő támogatáshoz, szinte lehetetlenné teszi a beruházások megvalósítását. **Te hát lehetővé kell tenni, hogy az önkormányzatok beruházásaik után újra visszaigényelhessék az ÁFA-t.** Különösen igaz ez, ahol a magánbefektetők és a lakosság jelentős forrással járulnak hozzá a beruházás megvalósításához. Ezek például a víz- és csatornaberuházások. Itt meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy a víziközmű társulatok által beszedett lakossági érdekeltségi hozzájárulásokat a társulat át tudja adni egy befektetővel közösen megvalósított beruházáshoz, így lehetőséget teremtve arra, hogy mind a lakosság, mind a magánbefektető forrása hozzájáruljon a beruházás forrásösszetételéhez.

Az önkormányzati törvény jelenleg nem teszi lehetővé, hogy az önkormányzat a forgalomképtelen, illetve a korlátozottan forgalomképes vagyona magánbefektető által alakított társaságban kerüljön aktiválásra, így elősegítve azt, hogy ezek a vagyontárgyak magánbefektető által biztosított forrásból jöjjenek létre. Mindenképpen

szükséges egy konstrukció kidolgozása, amely az önkormányzati tulajdon védelmének megtartása mellett lehetővé teszi, hogy a magánbefektető az általa megalapított társaság könyveiben mutassa ki a beruházás során megvalósult vagyontárgyat, így az eszköz értékcsökkenését is elszámolhatja és a beruházás ÁFA-ja is visszaigényelhetővé válik. Természetesen azon kikötésekkel élni kell, hogy a magánbefektető ezt az eszközt nem idegenítheti el.

Nagyban hozzájárulna továbbá az önkormányzati területen megvalósuló PPP projektek sikeréhez, ha egy a jelenlegi MFB által refinanszírozott hosszú távú, kedvezményes kamatozású hitel állna rendelkezésre azon magánbefektetők által alakított gazdasági társaságok számára, amelyek önkormányzati közszolgáltatási feladatokat látnak el.

5. A lehetséges kockázatokról

A PPP keretében megvalósuló projektek esetében számos kockázati tényező mérlegelése és kezelése szükséges.

- befektetői kockázat (tőkeerő, tapasztalat, track record, „politika”)
- kivitelezői kockázat
 - késedelmes teljesítés, költségnövekedés;
 - beruházás elhúzódásából adódó szolgáltatási késedelem, kötbér;
 - minőség biztosítható-e, független műszaki szakértő;
 - nem várt építési kockázat (váratlan műszaki esemény, régészeti leletek stb.)
- üzemeltetési kockázat
 - referencia;
 - a szolgáltatási kereslet számítottnál alacsonyabb volta (pl. kollégium nem teljes kihasználtsággal működik);
 - monitoring rendszer (rendeltetésszerű használat);
 - felújítási, karbantartási kötelezettség;
 - új üzemeltető kijelölhető-e, ha az eredeti üzemeltető valamely okból alkalmatlanná válik;
- pénzügyi kockázat
 - nem várt eseményekre puffert van-e a cash-flowban
- gazdasági kockázat
 - hosszú futamidő miatt inflációs és kamatkockázat
 - devizahitelnél árfolyamkockázat
- jogi kockázat (törvényi változások)

Fentiek alapján a kockázat megosztásának nagy szerepe van. Nyilvánvaló, hogy a megvalósítási kockázatot a befektető/kivitelező kell, hogy viselje, a jogi kockázatot pedig az állam/önkormányzat. Természetesen ez a megosztás a projekt jellegétől függően változhat.

FORRÁSABSZORPCIÓ ÉS FORRÁSSZABÁLYOZÁS

„Az ördög a részletekben lakozik.”

A tanulmány az önkormányzati szektor forrás abszorpciós képességének és az önkormányzati forrásszabályozás összefüggéseit tárgyalja. Kiindulópontja a magyar kormány konvergencia programja, amely minden reformtörekvés keretfeltételét jelenti. A magyarországi államháztartási reformok stratégiai irányaként egy mixet jelöl meg. A szerző ebben a keretben az önkormányzatok forrásabszorpciója alapvető feltételeként az önkormányzatok középtávú gazdasági és pénzügyi tervezésének bevezetését jelöli meg. Ez azonban megköveteli a jelenlegi forrásszabályozási rendszer jelentős átalakítását. A szerző az államilag szabályozott források a konvergencia program változó-ihoz történő rögzítése (fixing) és az állami támogatási rendszer radikális leegyszerűsítése mellett érvel.

- ▷ GAZDASÁGPOLITIKAI KONTEXTUS
- ▷ KÖZIGAZGATÁSI REFORM, REGIONALIZÁCIÓ ÉS PÉNZÜGYEK
- ▷ A FORRÁSSZABÁLYOZÁSI RENDSZER NÉHÁNY ELVI KÉRDÉSE
- ▷ A LEHETSÉGES ÉS SZÜKSÉGES VÁLTOZTATÁSOK

1. Gazdaságpolitikai kontextus

Magyarország májusi EU tagsága, valamint az euró-övezethez történő csatlakozás jövőbeli kényszere a gazdaságpolitika egésze számára a régiék mellett új meghatározottságokat is jelent. Az EU csatlakozás és az euró-övezethez történő csatlakozás össze nem keverhető dolgok. Ennek oka többek között az, hogy egyfelől a közös pénz bevezetésének időzítése szuverén döntés tárgya lehet, másfelől a csatlakozás legközvetlenebbül jelentkező előnyeinek realizálása - az EU-s támogatások mind nagyobb arányban történő lehívása - és a közös valutához vezető út fiskális követelményei és hatásai bizonyos pontokon egymásnak ellentmondanak. Az előttünk álló időszakot a fiskális politika szempontjából nyugodtan nevezhetjük „négy szűk esztendőnek”. Ezzel arra utalok, hogy a fiskális politika mozgástere összességében jelentősen szűkül. Ennek fontosabb okai a következők:

- Az utóbbi 3 évben mutatkozó államháztartási kiadás- és az ezzel járó deficit-növekedés. E deficit növekedésének hosszabb távon káros hatást gyakorló hatása nem a szégyenletes közalkalmazotti bérszint korrekciója, hanem az irodalom által „perverz újraelosztás”-nak nevezett jelenség, amikor is a kormányzat a tehetősebb rétegeket teszi még tehetősebbé, a leszakadó rétegekkel nem törődve. A lakástámogatási rendszer előző kormányzat által bevezetett és a Medgyesy kormány által átvett konstrukciója, ezzel az értékalapú ingatlan adóztatás politikai feltételeinek ellehetetlenítése, a munkaerő mobilitást elő nem segítő volta⁴³, a diákhitel konstrukció létezése ellenére a felsőoktatási tandíj elleni hangulatkeltés, a Sulinet program talán a legjellemzőbb példák.
- Az expanzió együtt járt az EU csatlakozás miatt felértékelődő önkormányzati szektor pénzügyi önállóságának további csökkenésével, helyenként szektor egyes meghatározó szereplőinek az ellehetetlenülés határára kerülésével.
- A csatlakozásból adódó az EU Közös Költségvetésébe teljesítendő befizetések biztosak. Az onnan nyerhető támogatások kisebb része normatív, nagyobb része pályázati úton nyerhető el. E támogatások finanszírozása ráadásul utólagos. A nettó befizetői pozíció kialakulása 2004-ben az egyösszegű támogatás következtében nem alakult ki. Az erre az évre eső 108 milliárd forintos hozzájárulást a 44 milliárd forint értékű visszatérítés, 80 milliárd forintos előleg, 35 milliárdos utólagos kohéziós és strukturális alapból történő kifizetés és 30 milliárd forintos agrártámogatás ellentételezett. Így mintegy 81 milliárdos támogatási többlet alakult ki. A 2005-ös költségvetési évben a visszatérítés ötödére csökken, 2006-ra megszűnik.
- A magyar államháztartás beruházási kiadásait nagyrészt lekötik az EU támogatásokhoz szükséges önrész biztosítása. Az ebbe a körbe nem illeszkedő beruházások, felújítások elmaradása és ebből adódó feszültségek növekedése reális veszély.
- Az euró-övezet „előszobájának” tekinthető EMR II. árfolyamrendszerhez történő csatlakozás olyan költségvetési politikát követel, amely nehezen teljesíthető mértékű államháztartási hiányt követel.

A nominális konvergencia következő gazdaságpolitikai célok követését indokolja:

- az alacsony infláció melletti növekedés,
- az államadósság állomány növekedésének lassítása, majd a növekedés és az állomány alakulása együttes hatásaként az államadósság/GDP mutató javítása,
- olyan fiskális politika, amely a kívánatos államháztartási (ESA szerint számolt) deficitet nem feltétlenül a bevételek növelésével kívánja biztosítani,
- államháztartási reformok megvalósítása.

A konvergencia program teljesítése elkerülhetetlen több okból is. A közös valuta bevezetése ismert előnyei miatt az ország hazai külföldi valutában denominált állam-

⁴³ A kívánatos munkaerő mobilitás megteremtése (az ingatlanárakban tapasztalható regionális különbségek és az illikvid lakáspiac miatt) egy likvid bérlakás piacot feltételezne.

adósságát jelentős mértékben „forró pénzek” finanszírozzák. A 2003-ban bekövetkezett spekulációs támadások ismétlődését nem lehet kizárni. A konvergencia program nem teljesülése a Kohéziós Alap forrásainak elapadását is maga után vonja.

Az aktualizált konvergencia program alapján összeállított táblázatból jól érzékelhetők az ellentmondások és az abszorpciós képesség makroökonómiai háttere. A dolog lényege, hogy az EU transzfereknek a folyó fizetési mérleg hiány finanszírozásában is jelentős szerepet szánunk. A tőkeimport jelentős részben ezekre a tételekre alapozódik, így az EU transzferek bizonyos értelemben „öncélúak” lehetnek, amely - érthető módon - azok centralizált és nem regionalizált felhasználását erősítheti. A konvergencia program nem beszél az államháztartás központi és helyi szintjének súlyáról, pontosabban ennek dinamikájáról. Érdemi reformok nélkül azonban az ESA deficit csökkentése a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos további megszorítások és/vagy a PPP tömeges alkalmazása révén képzelhető el.

Magyarország aktualizált konvergencia programjának főbb számai

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP növekedése (változás %-ban)	3,0	3,9	4,0	4,2	4,3	4,6
CPI változás (éves átlag)	4,7	6,8	4,5	4,0	3,5	3,0
Adó-, és adójellegű és járulékbévételek*	39,7	39,3	38,9	38,6	38,1	37,6
ebből helyi adók*	1,73	1,73	1,72			
Konszolidált államháztartás kiadásai*	49,8	49,3	47,4	46,9	45,6	45,2
Konszolidált államháztartási deficit*	5,5	4,5	3,8	3,1	2,4	1,8
Államadósság*	57,0	57,3	55,3	53,0	50,6	48,3
Önkormányzati szektor deficitje*	0,0	+0,1	0,2	0,4	0,3	0,2
Folyó fizetési mérleg deficitje*	9,0	9,0	8,5	7,7	7,2	6,6
Tőkemérleg*	0,0	0,6	0,7	1,2	1,7	1,8
Ebből: EU transzfer*	0,1	0,4	0,5	1,0	1,5	1,7
Külső finanszírozási igény*	9,0	8,4	7,8	6,6	5,4	4,8

*A GDP százalékában az ESA 95 standard szerinti érték.

A konvergencia program két helyen foglalkozik ezzel a lehetőséggel: „A kormányzati szektor hiányának alakulása szempontjából a helyi önkormányzatok gazdálkodása is hordozhat kockázatokat. Az alrendszer tervezett hiánya 2005-ben a GDP 0,2%-a. Mivel az elmúlt években az önkormányzatok hiánya általában a GDP 0,1-0,2%-a között mozgott (ez alól csak a 2002-es év jelentett kivételt), a jövő évi prognózis reálisnak tekinthető.”⁴⁴ A program későbbi részében a következőket olvashatjuk: „A hatékonyabb feladatellátással felszabaduló források önkormányzati rendszerből történő kivonása nem célunk, mivel az elérhető megtakarításokat a meglehetősen nagy forrásigényű környezetvédelmi beruházások (szennyvízelvezetés és -tisztítás, hulladékgazdálkodás) önkormányzatok általi megvalósítására kívánjuk felhasználni. Ezáltal azonban csökkenhet az önkormányzatok hiteligénye, amely így pénzügyi egyenlegünket kedvezően befolyásolja.”⁴⁵

⁴⁴ Magyar Köztársaság Kormánya 16. o.

⁴⁵ Magyar Köztársaság Kormánya 29. o.

E megfogalmazásokban a pénzügyi kormányzat azon elképzelése tükröződik, hogy a szektort – legalábbis fiskális vonatkozásban – továbbra is puffernek tekintik. A tartalékok felszabadulása és azok felhasználása szektor szinten valósul meg, amely továbbra is a szektoron belüli átláthatatlan jövedelemátcsoportosítást és az egyes önkormányzatok bizalmának elvesztését eredményezi.

A folyó fizetési mérleg deficit hiányával és kezelésével kapcsolatosan felmerül az *ikerdeficit* kérdése is. A magyar folyamatok nem igazolják a „klasszikus” ikerdeficit helyzetet. Az alábbi táblázat adataiból is látható, hogy a konszolidált államháztartási hiány növekedésével nem arányos a folyó fizetésimérleg deficitjének változása. Ez a legjobban a 2001-2002-es „statisztikai korrekciónál” ugrik ki, ahol a kvázi fiskális elemek egyszeri beépítése nem „mozdítja meg” a fizetési mérleg hiányt. A másik tényező, amely figyelmet érdemel, hogy korántsem közömbös a külgazdasági egyensúly szempontjából az államháztartás kiadási szerkezete. A hazai lakástámogatási rendszer (az állami kamattámogatás, mint *transzfer kiadás*) nemcsak súlyos és „perverz újraelosztást” eredményező kiadási többletet indukál, de a lakossági megtakarítások csökkenését is eredményezte. Az állami kiadások tehát *nem általában, hanem, szerkezetükben befolyásolják* a gazdasági fejlődést. Ez érvényes mind a kormányzati vásárlás (G) jellegű, mind a transzfer (TR) jellegű, mind a folyó, illetve beruházási kiadásokra. Ez tanulságul szolgálhat az uniós transferek hatásaival kapcsolatosan is, hiszen könnyen előfordulhat, hogy ezek egy része lehívás esetén sem javítja a gazdasági egyensúlyt. Egyfelől a folyó fizetési mérleg szempontjából nem mindegy a projektek külföldi import tartalma. Az utólagos finanszírozás miatt az import egyensúlyt rontó hatása hamarabb jelentkezik, mint a támogatás fizetési mérleg javító hatása. Az államháztartás szempontjából szintén lényeges az utólagos finanszírozásból adódó time-lag deficit növelő hatás. E mellett a konkrét projektek növekedés generáló hatása és költségvetési kiadás (működtetés finanszírozás) növelő hatása sem ismert.

Az államháztartás és a folyó fizetési mérleg hiányának kapcsolata 2001-2004

	(szektorok nettó megtakarító pozíciója a GDP %-ában)			
	2001	2002	2003	2004
Háztartások	5,1	2,7	0,2	1,2
Pénzügyi vállalatok	-0,2	0,0	0,3	0,3
Nem pénzügyi vállalatok	-6,3	0,4	-3,4	-2,9
Államháztartások	0,2	0,1	0,2	0,2
Non-profit	-4,6	-9,6	-6,2	-7,0
Külföld	6,1	6,6	8,9	8,1

Forrás: MNB adatok alapján számolva.

Az Nemzeti Fejlesztési Terv előzetes számításait és a Konvergencia programban közölt adatokat összehasonlítva azt látjuk, hogy az NFT az EU-s forrásokat optimistábban becsli. 2006-ra vonatkozóan az eltérés a GDP 0,5%-a, 2007-re és 2008-ra rendre a GDP 1,5%-a az NFT kalkulációs többlete.

A szorításból az *államháztartási reform jelentheti a kiutat*. E fogalom a hazai közbeszédben lassan már a *cselekvés hiányának* szinonimájává vált, ezért rögtön jelzem, hogy érdemi, nem doktríner programot javaslok. A feladat általános keretét egy stratégiának kell alkotnia. A stratégia magában foglalja az érintett közfeladat ellátási területeket (egészségügy, közoktatás, felsőoktatás, közigazgatás stb.), az államháztartási alrendszereket (központi költségvetés és intézményei; helyi önkormányzatok és intézményei; stb.) és a kvázi fiskális területeket (MÁV, Malév, Volán stb.), és a reform és korszerűsítési lépések „technológiai” jellemzőit. Ez utóbbi vonatkozásban egy korábbi írásomban (Vigvári 2003) „stratégia-mixet” javasoltam. A mix alapjául szolgáló stratégia típusokat az alábbi táblázatban foglalom össze.

Közszektor reform stratégiák és technikák főbb típusai

STRATÉGIAI ALAPIRÁNYOK	ALKALMAZOTT REFORM TECHNIKÁK	PÉLDÁK A MEGVALÓSULÁSRA	ELMÉLETI-TUDOMÁNYOS HÁTTÉR
Fenntartó	-az adminisztráció és a szabályszerűségi ellenőrzés erősítése -dekoncentráció	Német Szövetségi Köztársaság szövetségi és tartományi szint	-Weber bürokráciaelmélete - szervezés és igazgatótudomány (Taylor, Fayol)
Minimalizáló	-kiszervezés (<i>outsourcing</i>) -kiszervezés (<i>contracting out</i>) -közszolgáltató vállalatok privatizálása -teljesítményellenőrzés (<i>value for money audit</i>)	Egyesült Királyság Egyesült Államok, Új-Zéland, Ausztrália	- Chicagói iskola (Friedman, Stiegler, Demsetz)
Modernizáció -dereguláció -ügyfélközpontúság	-stratégiai tervezés -decentralizáció -HR menedzsment, a közszolgálati jogviszony átalakítása -eredményorientált költségvetési tervezés (programköltségvetés) -teljesítmény ellenőrzés (<i>performance audit</i>)	Franciaország, Németország helyi önkormányzati szektor	- menedzsment tudományok - public administration
Piacosítás	-költségvetési intézmények ügynökségekké alakítása -HR menedzsment, közszolgálati jogviszony átalakítása -versenyeztetés, pl. a közbeszerzések terén -többéves költségvetési tervezés -devolúció - a különböző szektorok közötti partnerség PPP -ügyfélközpontúság -teljesítmény ellenőrzés (<i>value for money audit</i>)	Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Új-Zéland	Savas, Osborne-Gabler (1993)

1.1. Stratégia-mix

A hazai államháztartási reform folyamatokban eddig nem volt regisztrálható valamilyen világosan követhető reform stratégia.

A központi költségvetés és az egészségbiztosítás területén a legutóbbi időkig fenntartó stratégia érvényesült, míg a helyi önkormányzatok esetében a forrásszabályozás szorítása és az állampolgári nyomás a modernizációs és a piacosítási stratégia elemeinek átvételét kényszerítette ki. A modernizáció elsősorban a rugalmas és változatos szolgáltatás szervezési formák alkalmazásában, a piacosítás a szolgáltatások kisserződésében jelentkezett. A hazai gazdasági átalakulás (nemcsak a közszektort érintő) fontos ellentmondása, hogy az uralkodó szakmai és politikai szándékok⁴⁶ az angolszász modell és a DPM⁴⁷ jellegű közszektor felé tolták a gazdaságot, miközben az ország az Európai Unióhoz történő csatlakozásra is készült. Az EU-n belül azonban jellemzően a nagyobb kormányzati szerepvállalás és a modernizációs közszektor reform stratégiák tekinthetők uralkodónak. 2004-2005 folyamán érthető módon az Európai Bizottság felől érkező jelzések miatt a minimalizáló reflexek jelentkeznek, de bizonyos jelek vannak arra, hogy a központi költségvetés hatókörében bizonyos piacosítási lépések kerüljenek bevezetésre. Ilyen a PPP-k ösztönzése bizonyos infrastruktúra-fejlesztéseknél és az egészségügy bizonyos szegmenseiben és felsőoktatásban. A piacosító elemek abban az esetben veszélyesek, ha a kormányzati szektor nincs abban a helyzetben, hogy a közpénzek eredményes, hatékony és gazdaságos elköltését kikényszerítse. Azok a magánszereplők kiáltanak adócsökkentésért, akik pozíciójukat kihasználva járadékvadászként óriási extraprofitot biztosító állami megrendeléseket kaptak.

A vázolt fiskális és általános gazdaságpolitikai mozgástérben államháztartási-reform megvalósítása során „stratégia-mixet” kellene követni. Ez a fenntartó és modernizációs és piacosító elemeket foglalhatja magában⁴⁸. A mix lényege, hogy az egyes elemek hatása *egymást erősítő* legyen. Véleményem szerint a mix karakterét a költségvetési modernizációnak kellene megadnia. E mellett feltételként (elsősorban a bevételi oldal megerősítését, az adórendszer átalakítását, valamint a kiadások gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét biztosító korszerű belső kontroll mechanizmusok kiépítését szolgáló) fenntartó elemeket, kiegészítő elemként pedig piacosító elemeket volna célszerű alkalmazni.

A modernizációs stratégia dominanciáján alapuló államháztartási reform mellett a következő fontosabb érveket lehet felsorolni:

- a modernizációs technikák alkalmazásában jelentős, a kritikus időszakban realizálható tartalékok vannak, elsősorban a korszerű tervezési és teljesítmény értéke-

⁴⁶ E szándékok egy jelentős része külső erők – elsősorban a nemzetközi pénzügyi intézmények – nyomására alakult ki.

⁴⁷ A betűszó a decentralizációt, privatizációt és piacosítást alkalmazó államháztartási reformkonceptiót jelöli.

⁴⁸ A Kormány aktualizált konvergencia programja ugyan külön fejezetet szentel az államháztartási szektornak, sem a fiskális céloknál, sem a jogalkotási programban nem fedezhetők fel egy koherens államháztartási reform körvonalai. k fel egy koherens államháztartási reform körvonalai.

lési rendszerek alkalmazásával, valamint a költségvetési intézmények differenciáltabb szabályozásával;

- az ügyfélközpontú szolgáltatásszervezés javítja a területi versenyképességet és a lakosság elégedettségét;
- a centralizáció és decentralizáció mainál jobb ötvözése, az elaprózott feladatellátás integrálása jelentős és pozitív méretgazdaságossági hatásokat eredményezne.
- a kívánatos társadalmi megállapodás része bizonyos közszolgáltatási minimumok meghatározása, amelyek garantálása könnyebben garantálható kormányzati keretek között. Ahogy azt korábban jeleztem egy a megállapodáshoz szükséges kooperatív magatartás kialakulásának ösztönzésében kulcs szerep jut a közszolgáltatások garantált mennyisége és minősége garantálásának. Az államháztartási reform folyamatnak *támogatnia kell* a regionalizációt és közvetlen célként a közszektor (ezen belül is) a helyi önkormányzatok támogatás *abszorbeáló* képességét.

1.2. A mix elemei

1.2.1. Fenntartó jellegű reformelemek

- A nagy rendszerek működésének és finanszírozásának átgondolása. Meg kellene szüntetni az egészségügy többszörös finanszírozását, a közoktatás településekre történt decentralizálását. Az előbbi esetében a működési és fejlesztési tevékenységet, ezek finanszírozását egy kézbe kell adni. Az utóbbi vonatkozásában finanszírozás személyi és tartalmi feltételek központi finanszírozására, az infrastruktúra kistérségi fenntartó társulásokba szervezése feltétele e terület leromlásának megállításához.
- A helyi adóigazgatás és más közigazgatási tevékenységek kistérségekbe szervezése.
- helyi önkormányzati rendszer (benne a kistérségek és a régiók) saját bevételi bázisát megerősítő adóreformok elindítására van szükség.
- A központi forrásszabályozási rendszer egyszerűsítését és átláthatóságát kell biztosítani. Elengedhetetlen „euro-konform” lépés volna a forrásszabályozás kiszámíthatóságának törvényi garanciájának megteremtése.
- A közszektoron belüli belső irányítási rendszerek kiépítésének jogi és szervezeti feltételeinek megerősítését, ezek törvényi háttérének (Áht.) biztosítását kell biztosítani.
- A közpénzügyi szektor pénzügyi beszámoló rendszerének gyökeres átalakítása (egyszerűsítés és a tervezést és gazdálkodást orientáló jellegének erősítése irányában). (Vigvári (2003a))
- a korszerű ellenőrzési eljárások, monitoring és audit jellegű módszerek bevezetése és működtetése.

1.2.2. *A modernizáló elemek*

- A program költségvetés és programfinanszírozás bevezetése a központi költségvetésből finanszírozott intézmények és funkciók többségénél.
- A teljesítmény követelményeket kikényszerítő teljesítmény ellenőrzések elterjesztése és ezek eredményeinek visszacsatolása.
- A közfeladatok ellátását szabályozó törvényekben mérhető, definiálható szakmai minimumok, követelmények, eljárások, protokollok kidolgozása.
- Meghatározott nagyságrendű városok és a területi egységek esetében a mai formális gördülő tervezés és a gazdasági programkészítés kötelezettsége helyett jogszabályban előírt szakmai követelményekkel rendelkező — az EU középtávú tervezési ciklusához igazodó — középtávú tervezés előírása.

1.2.3. *A piacosítási stratégia*

- bizonyos kollektív javak esetében használati díjak alkalmazásával tehermentesíteni lehet a költségvetést. Ilyenek lehetnek a gyógyító ellátás bizonyos szegmenseinek (extra hotelszolgáltatások, gyógyfürdők igénybevétele stb.), egyetemi kollégiumi szolgáltatások.
- a közfeladat kiszervezéséhez és kiszervezéséhez szükséges jogszabályi környezet finomítása. hogy a jog ne akadályozza (ld. Gazdasági társaságokról szóló tv. versus Államháztartási tv.) a kormányzati szervek tulajdonosi és megrendelői érdekeinek érvényesítését gazdasági társaságokkal szemben.
- a helyi önkormányzati szektor forrásbevonó képességének javítása, ezzel kapcsolatosan olyan konstrukciók alkalmazása, amelyek tehermentesítik az államháztartás ESA deficit mutatóját (Kopányi-Vigvári, 2003). A forrásbevonó képesség többet jelent, mint egyszerűen a hitelképesség. Azt ugyanis, hogy nemcsak a kölcsönforrás megszerzésének, hanem felelős, eredményes és célirányos felhasználásának képességével is rendelkezik az adott önkormányzat. Ez számos – már korábban említett – változtatást feltételez. Ezen túlmenően fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy a nagy önkormányzatoknak fel kell készülniük a nemzetközi tőkepiacokkal kialakítható kapcsolat alapfeltételére a minősítésre (*rating*).

A gazdaságpolitikai körülményeket tárgyaló fejezet lezárásaként két összefoglaló megjegyzést teszünk:

a.) az önkormányzati (és más közigazgatási) rendszer korszerűsítési lépései *nem hagyhatják figyelmen kívül* a rendkívül szűk fiskális politikai mozgásteret.

b.) a szükséges korszerűsítési lépések *nem rendelődhetnek egyoldalúan* a fiskális kritériumok teljesítésének, a cél a közszektor teljesítőképességének növelése.

2. Közigazgatási reform, regionalizáció és pénzügyek

A közigazgatási reform munkálatainak előrehaladásával egyre fontosabbá válik azoknak a „részletkérdéseknek” a megválaszolása, amelyek a közigazgatási szintek át-szervezéséhez (többcélú kistérségi társulások, társult, vagy választott régiók) tartozó *pénzügyi rendszerbeli* háttér jellegével kapcsolatosak.

2.1. Az önkormányzatok pénzügyi rendszerének főbb komponensei

A szubnacionális kormányzatok, így a helyi önkormányzatok pénzügyi architektúrá-jának komponensei a következők:

- a.) a különböző kormányzati (ezen belül az önkormányzati) szintek adóztatási jo-gosítványai, az alkalmazható helyi adónemek és az adóigazgatás rendszere. Az *adóhatalom* két vonatkozásban mérhető. Egyfelől a helyi adók kivetését érintő önálló döntési jogosítvány, másfelől az adó mérték megállapítással kapcsolatos döntési lehetőség.
- b.) az adó átengedés, vagy megosztás szabályai, tárgya. A megosztás esetén a be-szedés a helyi szinten történik, és ennek meghatározott része kerül felsőbb kor-mányzati szintre. Az átengedésről központi adóbeszedés esetén beszélünk, amikor a központilag beszedett állami adó meghatározott részét különböző el-vek alapján (képződött adóbevétel százalékában, lakosság arányosan, valami-lyen feladat mutatóval arányosan) engedi át, osztja újra a központi kormányzat.
- c.) a központi transzferek jellege, azok kiszámíthatósága, tervezhetősége.
- d.) az önkormányzatok pénz- és tőkepiaci kapcsolatainak (különösen hitelfelvétel-ének) szabályozottsága.
- e.) az önkormányzatok költségvetési korlátjának keménysége: Ez részben a költ-ségvetési aranszabály érvényesítésével kapcsolatos jogi előírásokkal, részben az önkormányzatok pénzügyi nehézségei esetén érvényesített a központi állam felelősségvállalás formájával érzékeltethető.
- f.) a pénzügyi elszámoltathatóság, a beszámolás szabályozottsága, a pénzügyi in-formációk minősége az információs rendszer felépítése, a külső ellenőrzési rendszer (*external audit*) és a belső kontroll mechanizmusok (*internal controls*) kiépítettsége, annak szabályozottsága.

2.2. A forrásabszorpció

E jellemzők mentén lehet biztosítani – megfelelő pénzforrások biztosítása esetén – azt, hogy a különböző önkormányzati szintek megfelelő eredményességgel, haté-konysággal és gazdaságossággal működhessenek. E követelmények megvalósulásá-

nak egyik manifesztálódása a közigazgatási rendszer korszerűsítésének mostani fázisában a szektor *forrásabszorpciós* képessége. **Az önkormányzatok abszorpciós képessége a különböző külső forrásokhoz (pl. közösségi támogatások, hitelek, működőtőke-befektetések) való hozzáférés és ezek olyan felhasználási módja, amely eredményeként jobb minőségi és/vagy nagyobb mennyiségű kollektív jószág biztosítására lesz képes az önkormányzat és nő az adott önkormányzat vagyona.** Milyen feltételek biztosítják e forrásabszorpciós képességet?

Az önkormányzati szintek **középtávú tervezési képessége**. A Községi támogatások most átalakulóban lévő regionális politikája a programozás technikáját alkalmazza, amely a közösségi forrásokból nyerhető pénzek kiszámíthatóbb és átgondolhatóbb keretét biztosítja. A partnerség elve, vagyis az, hogy a területfejlesztési programozásban új szereplők jelentek meg egyben a szereplők közötti intézményesített érdekegyeztetést is megköveteli. A helyi önkormányzatoknak e rendszerbe történő integrálását szolgálja, ha *felkészítjük őket* a középtávú (a Község programozási periódusaihoz igazodó időtávú) tervezésre. A tervezés ugyanis magában foglalja a *helyzetelemzést* (a környezet és az önkormányzat állapotának felmérését), a további fejlődés útjainak feltárását *cselekvési programok* készítését, az érintett szereplőkkel történő *érdekegyeztetésnek intézményes terepe*, a *programozással* pedig biztosítható a cselekvés megfelelő ütemezése és finansziális feltételrendszere. A tervezés, mint technika az iteráció révén alkalmas az alulról jövő kezdeményezések, igények (*bottom up*) és a felülről érkező koordináció (*top down*) összhangjának biztosítására. A középtávú – nem formális – tervezés jelentőségét növeli, hogy ez teszi lehetővé, hogy a pályázatok útján megvalósított beruházások működési finanszírozási szükségleteit is előre lehessen jelezni.

A **belső kontroll mechanizmusok (*internal controls*) kiépítettsége**. Az internal control rendszer, vagy ahogy az EU-ban a közösségi pénzek felhasználásával összefüggésben használják PIFC⁴⁹ fogalma jelentősége a hazai szakmai körökben nem tudatosodott eléggé. Messzire vezető fejtegetések helyett⁵⁰ röviden jelzem e problémakör lényegét, hiszen e tanulmány témájához szorosan nem tartozik e kérdések tárgyalása⁵¹. Az internal control olyan egységet alkotó eljárások, szabályok (benne jogszabályok) és magatartásformák rendszere, amelyet egy szervezet, vagy projekt irányítói, vezetői és alkalmazottai alkotnak, illetve követnek annak érdekében, hogy ésszerű keretek között tartsák a szervezet, projekt küldetését veszélyeztető kockázatokat. A belső kontroll rendszer biztosítja a szervezet küldetésének, illetve az adott projekt céljainak gazdaságos, hatékony és eredményes megvalósítását, az erőforrásokkal történő elszámolást, a törvények és más szabályok betartását illetve az erőforrások helytelen, gondatlan, vagy illetéktelen használatának megakadályozását. E rendszernek különös jelentősége van a közpénzek és ezen belül is a közösségi pénzek felhasználásának terén. A PIFC a kormány és/vagy az általa kinevezett szervezetek által kialakí-

⁴⁹ Public Internal Financial Control = a közszektor belső irányítási és szabályozási rendszere.

⁵⁰ Az internal control fogalmáról, háttéréről ld. Allen-Tomassi(2001), Kassó(2000) és Vigvári(2004) munkáját.

⁵¹ Erről az IDEA keretében külön elemzést végzünk.

tott és működtetett átfogó internal control rendszer, amelynek célja a nemzeti költségvetési szervezetek és a külföldi pénzalapok rendeltetésszerű működésének biztosítása. A PIFC magában foglalja a kormányzati bevételek és kiadások, eszközök és források felhasználásának irányításával, szabályozásával és ellenőrzésével kapcsolatos intézkedéseket és intézményeket. E rendszer különös fontosságú a strukturális és a kohéziós alapokból származó források lehívhatósága és a visszafizetési kötelezettségek elkerülése szempontjából.

Magyarországon 2002-től tevékenykedik a Pénzügyminisztériumban e rendszer létrehozásával foglalkozó kormánybiztos. Tevékenysége nyomán számos jogszabály látott napvilágot. Úgy tűnik azonban, hogy részben e jogszabályok hiányosságai, részben az önkormányzatok felkészületlensége miatt e fontos területen jelentős deficitben van az önkormányzati szektor.

3. Egy látszólagos kitérő

Egy tartósan fennálló és világosan diszfunkcionális helyzet tartós létezése esetén kézenfekvő feltételezés, hogy vannak olyan érdekek, amelyek biztosítják-e helyzet újratermelődését. Ezek számbavétele azért lényeges, mert a megoldási javaslat ezen érdekek figyelembevételével csak „írott malaszt” marad.

A helyzet konzerválódásához fűződő érdekek:

- a.) Az önkormányzati szektor a tranzíció kezdete óta „*pufferként*”⁵², illetve „*konfliktus-konténerként*”⁵³ működik.
- b.) A mindenkori központi kormányzat érdeket *saját fiskális politikai mozgásterének* kiszélesítésében, amelyet mindig a helyi önkormányzati szektor rovására tudott megtenni.
- c.) A fentiekből következően az önkormányzatok alkotmányos státuszának és pénzügyi helyzetének ellentmondása a „*kollektív felelőtlenség*” rendszerét hozta létre, amely arra is alkalmas, hogy a helyi politika esetleges saját kudarcaiért, netán felelőtlen gazdálkodásáért a „*körülményekre*” hivatkozva a központi kormányzatra mutogasson.
- d.) Az önkormányzatokkal együttműködő piaci szereplőknek is vannak a helyzet konzerválásához fűződő érdekeik. Ilyen például a „*járadékvadász*” magatartás, amely lényege, hogy a beszállító megpróbálja megcsapolni az önkormányzat forrásait. De említést érdemel az a vállalkozói érdek is, amely az adósságren-

⁵² Korábbi tanulmányaimban ez alatt azt értettem, hogy a rendszerváltás idején nem volt világos az államapparátus számára a közfeladatok visszaszorításának tényleges foka. A magyar fiskális decentralizáció egyfajta rugalmas megoldást biztosított az állami feladatvállalás bővítése, illetve szűkítése számára.

⁵³ Ágh Attila e fogalom alatt azt értette, hogy a decentralizáció célja az állami szerepvállalás átalakításával kapcsolatos társadalmi konfliktusok decentralizálása.

dezési eljárás szabályai miatt az önkormányzatok inszolvenciájának hallgatólagos elfogadását eredményezi⁵⁴.

E kétségtelen érdekek ellenére az európaizáció folyamatában⁵⁵ új helyzetek keletkeztek:

- a.) Kétségtelenül nem alakult ki politikai és társadalmi konszenzus abban, hogy milyen legyen a közszeaktor szerepe, de két dolog biztos. Egyfelől a „konténer” megtelt, változatlan módon nem lehet az ügyeket vinni. Másfelől nem tagadható, hogy a közszeaktor működésének minősége direkt versenyképességi tényező.
- b.) A fiskális politikai mozgástér hangsúlyai megváltoznak. A nominális konvergencia követelményének teljesítése és a közösségi transzferek lehetőségek szerinti maximalizálása a központi kormányzat működésének *konkrét eredményességi mutatói*. Ugyanakkor a két cél konfliktusban van egymással. Úgy gondolom, hogy a változatlan fiskális tervezési szemlélettel e feladatokat nem lehet elfogadható és a választók előtt képviselhető eredményességgel megoldani
- c.) A „kollektív felelőtlenség” rendszerének fenntartásában sokan továbbra is érdekeltek. A versenyszeaktor után az Európai Unió csatlakozás miatt a közszeaktor közösségen belüli „nyitottá válása” e tekintetben is új helyzetet hoz, hiszen számos „külső” fegyelmező mechanizmus hatásának lesz kitéve a hazai közszeaktor egésze.

Mindezen okok miatt úgy gondolom, hogy a hazai közszeaktor megváltozott gazdasági-társadalmi erőterében a régi pártpolitikai és szabályozói magatartások, reflexek nem életképesek, a reform értékű változások feltételei megvannak.

4. A forrásszabályozási rendszer néhány elvi kérdése

Az önkormányzatok abszorpciós képessége szempontjából a központi forrásszabályozás kulcs szerepet játszik. Egyfelől a forrásszabályozás „kódolt üzenet” az egyes önkormányzatok felé, amely jelentősen meghatározza azok gazdálkodását. A rosszul kódolt üzenet olyan magatartásokat válthat ki, amelyek akadályozhatják az önkormányzatok forrásfelszívását, veszélyeztetve ezzel a kitűzött gazdaságpolitikai célok teljesülését. A kiszámítható és átlátható forrásszabályozás másfelől az önkormányzati szintű tervezés *alapvető feltétele* is.

Vannak olyan álláspontok, amelyek a helyi önkormányzatok forrásszabályozási rendszerét lényegében fenntarthatónak és fenntartandónak mondják. Más álláspontok úgy fogalmazzak, hogy *előbb* szükséges újragondolni a kompetenciákat és *utána* nyúlunk a forrásszabályozáshoz. A forrásszabályozás és kompetencia újragondolás

⁵⁴ A kielégítési sorrendre vonatkozó szabályok miatt a beszállítók inkább „türelmesek”, mintsem maguk kezdeményeznének adósságrendezési eljárást.

⁵⁵ Erről részletes elemzést ad Ágh-Rózsás-Zongor (2004)

tyúk és tojás probléma. A magyar önkormányzati rendszer alapvető jellemzője a szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Az IDEA finanszírozási és regionális munkacsoportjai és más elemzések⁵⁶ világosan jelzik a forrásszabályozás kritikus pontjait.

Mielőtt áttekintenénk a konkrét kritikákat és ezek egy részével kapcsolatos megoldási javaslatainkat néhány olyan elvi fogalmat kell tisztázni, amelyek ilyen vagy olyan meghatározása, illetve megválaszolása maguk is döntést jelentenek.

- a. A szabályozás **normativitása**. Az önkormányzati finanszírozással foglalkozó szakemberek a normativitás alatt azt értik, hogy a különböző kötelező feladatok ellátásához kapcsolódó állami hozzájárulást az adott feladathoz kapcsolódó ismérv alapján osztják le. A normativitásnak a szabályozásban azonban van egy másik értelme is. Ez azt jelenti, hogy a szabályozás a különböző adottságú szereplőket lényegében azonosan kezeli, nem véve figyelembe azok eltérő méretét és pénzügyi kapacitását. Nevezzük ezt „normativitás 1”-nek, míg az elsőként említettet „normativitás 2”-nek. Az irodalomban találhatunk olyan fogalomhasználatot is, amely azonosítja a normativitást a felhasználási kötöttség nélküliséggel.⁵⁷ Ezt az értelmezést nem tartjuk helyesnek.
- b. A fejlesztési támogatásokon belül a területfejlesztési és a településfejlesztési támogatási rendszer szeparáltsága versus összeépítése. Az összeépítés mellett több érv szól⁵⁸. Illés cikkében a területfejlesztési eszközök 5 ismérve közül 2, a térségi (településhatáron túlnyúló) hatás, a szabályozási mértékek területi differenciáltsága (adóerő-képességen alapuló szabályozás) érvényesül a mai forrásszabályozási rendszerben. E mellett szól még a területfejlesztési források és a szűken (jogi értelemben) vett önkormányzati beruházási források összefonódása. Az összefonódás a többszörös finanszírozásban ölt testet, de a lényeg, hogy egy sor cél esetében a projekt területfejlesztési forrás nélkül, csak *ct-ből* nem valósult volna meg. Az összeépítés mellett szól a *térségi szemlélet* előtérbe kerülése az *ágazati szemlélet* szemben. Az ágazati szemlélet által okozott károkról jól tanúskodnak az 1990-es évek eleji tornacsarnok építések és a folyamatosan kiépülő — de semmilyen végiggondoltságot nem tükröző — kórházi gép- és műszer beszerzések „eredményei”. Illés (2002, 695. o.) a területfejlesztés pénzügyi eszközrendszerének egyszerűsítésével párhuzamosan az önkormányzati finanszírozás rendszerét is át kívánja alakítani. A fejlesztési támogatást az ellátottság és felszereltségtől függő normatív kiegyenlítő támogatással („fejlesztési fejkvóta” 1985-1989) cserélné fel.
- c. A forrásszabályozás intézményi, szervezeti háttere. Elvi lehetőség — erre nemzetközi gyakorlat is van — a fiskális hatósági feladatkörből történő kiemelés. Ez megjelent 2002-ben is az önkormányzati minisztérium koncepciójában. A nominális konvergencia folyamatok a 12-eknél azt mutatták és a „Növekedési és stabilitá-

⁵⁶ Ld. pl. Kopányi- Wetzel – Daher (szerk)(2004)

⁵⁷ Ld. Bende – Szalay - Péntek (é.n.) 39. o.

⁵⁸ Péteri (2003) forrásszabályozás funkciói és Illés (2002) 678. o.

si paktum” vonatkozásában ma is ez tapasztalható, hogy a fiskális hatóságok egyre erősebbek⁵⁹. Nem tartom reálisnak a forrásszabályozás kiemelését a nominális konvergencia idején, de intézményesített ellensúlyok kellenek a Pénzügyminisztérium túlhatalmával szemben.

5. A lehetséges és szükséges változtatások

Jól ismertek a szakirodalomból és az IDEA tevékenységéből is a forrásszabályozási rendszerre vonatkozó kritikák. A következőkben áttekintjük a legfontosabb kritikai megjegyzéseket, de a javaslataink a rövidtávon is megvalósíthatónak vélt, a forrás abszorpciót elősegítő változtatásokra vonatkoznak. A forrásszabályozás változtatásával összefüggésben figyelembe vesszük, hogy az önkormányzatok finanszírozási rendszerének fent felsorolt hét elemét komplexen kell kezelni, így a javaslatok ezekre is figyelemmel vannak.

Forrásszabályozás átalakításának irányai

KRITIKA	KONCEPCIÓ	MEGVALÓSÍTHATÓSÁG RÖVID TÁVON*
Az ösztönzés nem kielégítő, az ellenkezőjébe csapott át (<i>moral hazard</i> jelensége). Az ösztönzés hiány különösen a központi adók megosztásánál jelentkezik.	A tartalékok feltárásában és a saját jövedelem növelésében az érdekeltséget fent kell tartani. Gépjárműadó kiemelése az adómegosztásból, az szja esetében: a. a képződés arányában 1 éves késleltetéssel, a központilag szabályozott bevételek meghatározott százalékában. b. az „a variáns” szja pótagóval kiegészítve.	Megvalósítható. A kiegyenlítés átláthatósága, saját jövedelmek és az adómegosztás fixálása az a. megoldás szerint.
Kiszámíthatatlanság.	A forrásszabályozás és a szektor államháztartási kiadásokból való részesedésének rögzítése.	Megvalósítható.
Elaprózottság a normatívákban, nagy igazgatási és adminisztrációs költségek.	A normatívák számának radikális csökkentése.	Megvalósítható.
Többszatszórás jelleg. Részben a működés és a fejlesztés finanszírozási döntések elkülönülése, részben a fejlesztési források.	Részben megvalósult az ágazati fejlesztési pénzek decentralizálásával. Az eü. tekintetében hosszabb távon lehet előrelépni.	A településfejlesztési és a területfejlesztési források koordinációja.

⁵⁹ Bences (2003)

A fejlesztési támogatások rendszere nem kezeli a jövőbeni finanszírozási igény kérését.	Az NFT és más terveknel ezekkel kalkulálni kell, az önkormányzati középtávú terv kötelező kelléke ilyen számítás.	Megvalósítható.
A kötelező feladatokat más logikájú szakmai törvények és a közszolgálati törvények szabályozzák.	Az önkormányzati közalkalmazottak (pedagógus, eü.) bérének központi finanszírozása.	Lehetséges alternatíva.
A fejlesztés finanszírozás céltámogatási rendszere nem tartható.	Átalakítás szükséges.	Kifutó támogatási forma
Vagyonfelülésre ösztönöz.	A normatívákba az amortizációt be kell építeni.	A jelenlegi pénzügyi helyzetben nem megvalósítható. Helyette lehetséges megoldás bizonyos vagyonarányos felújítási normatíva bevezetése.
A szükségszerűen eltérő feltételek differenciálatlan kezelése (normativitás 1);	A települési és területi önkormányzatok központi támogatásának hierarchizált kezelése. Speciális támogatási formák beépítése a rendszerbe. (pl. kistérségek, városi tömegközlekedés, stb.)	Megvalósítható a b. variáns.
A normatívák feladatellátást nem jól tükrözik (létszám, vs. légköbméter);	Feladat finanszírozásra történő áttérés.	Nem megvalósítható. Modellszámítások végzése a további korszerűsítési munkákhoz, illetve a teljesítmény ellenőrzésekhez szükség van.
A területi egyenlőtlenségek kezelését nem átláthatóan oldja meg;	Gazdasági fejlettségi mutatók alapján megvalósított kiegyenlítés.	Megvalósítható. A modellezésben célszerű figyelmet fordítani a kistérségekre.
Az ÖNHIKI elnyerésében még mindig szerepe van az alkuknak;	Működési garancialap létrehozása a központi költségvetés forrásaiból. A döntést a minisztériumi szintről decentralizálni és az önkormányzati érdekképviseleteket bevonni.	Megvalósítható.

* A 2006-2013 között lehetséges megoldás.

Ezt jól tükrözik a központi forrásszabályozás mai jellemzői. Különösen élesen tükröződik ez a beruházási támogatási rendszerben⁶⁰. „A szubszidiaritás általános elvére

⁶⁰ Hasonlóképpen vélekedik Péteri Gábor: A régió erőforrásai című tanulmányában in: (Horváth M. (szerk) és Deli(2003).

építve a pénzügyi rendszernek biztosítania kell, hogy az egyes szintek finanszírozási módszerei kiegészítsék egymást.”⁶¹

5.1. A központi forrásszabályozás kiszámíthatóvá tétele

A felelős, transzparens önkormányzati gazdálkodás és az abszorpciót elősegítő tervezés alapvető feltétele a központi forrásszabályozás kiszámíthatósága. Ezzel kapcsolatosan négy kérdés tisztázandó:

- Mit rögzítsünk?
- A rögzítés időhorizontja.
- A rögzítés pénzügyi technikája.
- A rögzítés intézményesítésének technikája.

A mit rögzítsünk kérdésre adandó válasz a jelenlegi esetben elvileg két aggregátumot érinthet. Az egyik megoldás az önkormányzatok összes GFS bevételeinek („a” variáció), a másik az önkormányzatok központilag szabályozott bevételeinek („b” variáció) rögzítése lehet. Az összes kiadás rögzítése fiskális politika szempontból kezelhetőbb, azonban kevésbé ösztönzi az önkormányzatok saját bevételi potenciál növelését. Fontos érdek fűződik a nominális konvergencia kritériumok teljesítéséhez. Az államilag szabályozott bevételek rögzítése az önkormányzatok saját bevételeinek növelését ösztönzi, de nehezíti az államháztartás kiadásainak kézben tartását.

A rögzítésnek összhangban kell lennie a hitelfelvételi korláttal. Eldöntendő kérdés, hogy melyik változó rögzítését („a” vagy „b” variáns) javasoljuk.

5.1.1. Időhorizont

Korábbi javaslataim az időhorizont vonatkozásában a politikai (önkormányzati választások) ciklusát jelölték meg, mint követendő megoldást. Az ország EU csatlakozásával a pénzügyi feltételek és a nemzetgazdasági tervezés jelentős módon kötődnek a közösségi költségvetés működését behatóró pénzügyi kerettervhez. Ezért az a javaslatom, hogy a forrásszabályozás igazodjon e középtávú tervezési ciklushoz. Ennek két pozitív gazdasági hatása volna. Egyfelől mérséklődne a szektor politikai okok által előidézett ciklikus mozgása. Másfelől ez alapját képezhetné az önkormányzat érdemi középtávú tervezési gyakorlatának. Ez önmagában is jelentősen javíthatná a szektor gazdálkodásának minőségét, mérsékelné a rövidtávú gondolkodásból és a ciklikus rángatózásokból adódó veszteségeket.

⁶¹ Péteri uo. 135. o

5.1.2. Pénzügyi technika

A nemzetközi gyakorlatban nem ismeretlen az önkormányzatok központi költségvetésből származó forrásainak fixálása. Franciaországban 1994 óta olyan megoldást alkalmaznak, amelyben a rögzítés alapja az éves inflációs előrejelzés és a pozitív előjelű GDP változás. A Japán megoldásban az önkormányzatok a beszedett központi adók bizonyos hányadának összegeiből részesednek. E megoldásban veszélyt jelent az önkormányzatok nominális támogatásának csökkenési lehetősége. A francia és a japán megoldás azonban törvényi garanciát nyújt a folytonossághoz. Hollandiában — külön törvényi biztosíték nélkül — a nemzeti jövedelem százalékában adják meg az önkormányzatok részesedését.⁶²

A lengyel központi forrásszabályozásban megvalósul az „együtt sír-nevet” elv. A különböző támogatások részben a központi költségvetés, részben bizonyos központi adókhoz vannak kötve.⁶³

A magyar fiskális helyzetben számomra úgy tűnik, hogy a működési és a felhalmozási bevételek fixálása külön kezelést igényel. Ennek döntő oka az EU támogatások pályázati úton megvalósuló lehívhatósága. A benyújtott támogatási igények, az ehhez kapcsolódó önrész biztosítása olyan tényezőktől függ, amelyet egy ilyen rendszer nem tud kezelni. A működési bevételek és kiadások pozitív különbözetéből adódó nettó működési bevétel növeléséhez fűződő érdekeltséget növelni lehetne, ezen pénzeszközök felhasználásához fűződő — a fiskális helyzettel összhangban lévő — érdekeltség biztosítását később ismertetem.⁶⁴

A magyar gyakorlatban az önkormányzati működési bevételeket a konvergencia program változóihoz kell rögzíteni. Így megvalósul az „együtt sír és együtt nevet” elv. A működési bevételek fixálásának problémáját lényegesen leegyszerűsítene azon közalkalmazottak bérének központi finanszírozása, akik alkalmazásában a szakmai törvények „felülírják” az önkormányzati önállóságot. Ez is egy végiggondolandó megoldás.

Amennyiben a kormány lényeges adóreformokra szánja el magát, abban az esetben a központi adók „horgonyként” történő alkalmazása nem jön szóba. A fixálás a következő módon valósulhat meg:

- az összes működési támogatások növekedjenek az államháztartás egészénél **magasabb** ütemben. Ennek ellentételezése a központi költségvetés kiadásainak az államháztartás átlagától történő elmaradása.
- a normatív állami támogatások növekedjenek az inflációval arányosan.
- az szja megosztásban ne legyen újraelosztási elem, alakulása értelemszerűen az adó képződésével legyen arányos.
- a fejlettségi mutatók alapján számított kiegyenlítő támogatás rászorultsági elve egészüljön ki a gazdaságos és hatékony feladatellátás kényszerével.

⁶² Davey-Péteri: Local Government Finance: General Issues. In: Kopányi- Wetzels- Daher (2004) 142-143. o.

⁶³ Id. Illés (2005)

⁶⁴ Ld. később az előtakarékosági konstrukció.

A felhalmozási támogatások esetében az NFT keretein belül meghatározott önrészek biztosítása mellett rekonstrukciós és felújítási alap képzését kellene fizikai vagyoni arányos állami hozzájárulással biztosítani.

5.1.3. Intézményesítés

Az intézményesítés a hagyományos jogi technikák, a közjogi szerződés új intézményének és a korábbi konvergencia országokban kialakult *társadalmi-gazdasági megállapodások* keretében képzelhető el. A rögzítés alapja a kormányzat és az önkormányzati érdekszövetségek közötti megállapodás lehet, amely mögé jogi garanciák is beépülnének. E megoldás egyébként **modellként** szolgálhatna más érdekcsoportokkal történő megállapodásra. A jogi technikákat illetően többféle elvi megoldás létezik. Vannak EU országok, amelyekben külön törvény szabályozza az önkormányzati finanszírozást (Ausztria, Egyesült Királyság, Hollandia). Ezen országokban az önkormányzati törvény nem foglalkozik érdemben finanszírozási kérdésekkel. Más országokban az önkormányzati törvények viszonylag részletesen szabályozzák a finanszírozást, de bizonyos fontos kérdéseket más törvények (adó törvények, támogatási törvények és a költségvetési törvény) szabályoznak. Magyarország esetében ez utóbbi helyzet van. Úgy véljük, hogy nem indokolt az éves költségvetési törvényből a szabályozást kiemelni. A rögzítés elveit azonban külön törvényben kell meghatározni.

5.2. A központi forrásszabályozás egyszerűsítése

A központi forrásszabályozás kiszámíthatatlansága mellett bonyolultságát szükséges csökkenteni. A meglehetősen gyakran változó mértékek és normatív⁶⁵ és nem normatív támogatások számának növekedése rendkívül nagy tranzakciós költségeket emésztene fel. E költségek közé értendő a döntés előkészítés (törvény előkészítés, beszámoltatás, költségvetési tervezés), a végrehajtás (a szabályok átlátása, megtanulása és „elfelejtése”) és az elszámoltatás (zárszámadás, külső ellenőrzés) összes költsége. Az állami transzferek esetében megkülönböztetjük a működési transzfereket és a fejlesztési transzfereket.

5.2.1. Működési transzferek

Főszabályként a működési transzferek felhasználási kötöttség nélküli normatív és ki-egyenlítő támogatások formáját öltene. Az egyszerűsítés során radikálisan csökkentett számú támogatási jogcímet tartalmazó – a kötelező feladatok főbb csoportjaihoz

⁶⁵ A normativitás 2. értelmezése szerint.

kapcsolódó – normatív támogatási rendszert ajánlunk. Világos, hogy a kötelező feladatok ellátásához a belátható jövőben az állam csak hozzájárulni tud, nem lesz képes a költségek fedezésére. Ebben az esetben — ha a király meztelen — felesleges a bonyolult leosztási rendszer, amely azt a hamis látszatot kívánja kelteni, hogy a normatíva és a feladat között közvetlen összefüggés van.

Bizonyos feladatok esetében – ahol a túlcsoordulási hatás nagy – pl. önkormányzatok által fenntartott színházak, városi tömegközlekedés stb. az állami hozzájárulás kötelező feladat felhasználását elő kell írni. A kiegyenlítés terén pedig egy komplex, a gazdasági fejlettséget és fiskális kapacitást tükröző mutató alapján megállapított egyösszegű⁶⁶ támogatást javaslunk.

5.2.2. Fejlesztési felhalmozási támogatások

A fejlesztési támogatások rendszerét harmonizálni kell az NFT II-ben kiírásra kerülő célok önrész támogatásaival. *Szükséges* a Belügyminisztérium által kezelt önrész alappal kapcsolatos szakértői elemzés elvégzése.

Az önkormányzati fizikai vagyon elhasználódása jelentős – pontosan nem programozható – felújítási és rekonstrukciós igényt generál. Elegendő, ha csak a fővárosi belső kerületek (VI., VII. és VIII. kerületek) lakóépületeinek állapotára gondolunk. Ezen célokra az EU támogatások nem jönnek szóba. Az önkormányzatok számára *nem szabad felhasználással* – a fizika vagyonnal arányos felújítási alap képzését kell lehetővé tenni. Ennek egy részét a központi forrásszabályozással kellene biztosítani, más részét az önkormányzat képezné. Ez – megfelelő ösztönzéssel – egyfajta *előtakarékosági konstrukcióként* működhetne, ami csökkentheti az önkormányzatok szektorból jelentkező fiskális nyomást. Ez utóbbi ösztönzését az idegenforgalmi adóhoz hasonlóan működő kiegészítő konstrukcióval lehetne támogatni. Az itt nem részletezendő önkormányzati hitelgarancia alap játékszabályaiba be lehetne építeni azt a lehetőséget, hogy nem EU projektek esetén az alap olyan önkormányzati beruházási hitelre nyújt garanciát, amely önkormányzat rendelkezik előtakarékosággal.

⁶⁶ Az egyösszegűség nem az évi egyszeri folyósítást (ez lehet akár 1/13-os), hanem az elaprózottság megszüntetését, a különféle normatív támogatásokba „bújtatását” jelenti.

FORRÁSOK

- A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája. (1997. évi XV. törvény)
- A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája. In: Ágh-Rózsás-Zongor (2204)
- Ágh Attila - Rózsás Árpád – Zongor Gábor (2004): Európaizálás és regionalizálás Magyarországon. Jótár, a TÖOSZ módszertani füzete.
- Allen,R. – Tommasi,D. (2001): Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries OECD Paris
- Bences István (2003): Tétlenség vagy reform: releváns magyarázatok hazai viszonyok között. In: Euró, érvek és ellenérvek. Stratégiai Füzetek 16. Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központ. 189-221. o. 2003. december
- Bende-Szabó–Szalay–Péntek (é.n.): Az önkormányzati pénzügyek európai uniós aspektusai. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest
- Davey, Kenneth (2000): A magyar reformok európai szemszögből Magyar Közigazgatás. 9.
- Deli Erika. Az önkormányzatok fejlesztési támogatási rendszerének továbbfejlesztéséről. (Kézirat, a BM IDEA Program Finanszírozási munkacsoportja. 2003.)
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2004): A regionális politika közigazgatási feltételei. Variációk az uniós csatlakozás küszöbén. BM IDEA Program, MKI.
- Illés Iván (2002): A területfejlesztés pénzügyi eszközei az Európai Unióban és Magyarországon. Közgazdasági Szemle, július – augusztus, 677-698. o.
- Illés Iván (2005): Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. (IDEA Finanszírozási Munkacsoport részére készített tanulmány.)
- Kassó Zsuzsa (2000): KÉZIKÖNYV a helyi önkormányzatok könyvvizsgálatához, ellenőrzéséhez. Helyi önkormányzati know-how program” Ige Tanácsadó Kft.
- Kassó Zsuzsa (2001): Gondolatok az államszámvitel törvényi koncepciójához Számvitel, adó, könyvvizsgálat, 5. szám.
- Kéri József: A központi forrásszabályozás gyakorlati tapasztalatai az önkormányzati működési költségvetés tervezésében, annak továbbfejlesztésében. (Kézirat, a BM IDEA Program Finanszírozási munkacsoportja. 2004.)
- Kopányi et al: Hungary – Modernizing the Subnational Government System, Working Paper No. 417, The World Bank 2000.
- Kopányi Mihály - Vigvári András (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. Pénzügyi Szemle, 11. 1071-1088. o.

- Kopányi – Wetzel – Daher (ed.) (2004): Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990-2000. World Bank, OSI Budapest.
- Németh Jenő (szerk.) (2004): Kistérségek kézikönyve. Szakértői módszertan és dokumentumtár. Magyar Közigazgatási Intézet, Belügyminisztérium IDEA Program.
- Péteri Gábor: Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok. (Kézirat, a BM IDEA Program Finanszírozási munkacsoportja. 2004.)
- Pitti Zoltán (2000): Állva maradt önkormányzatok. Kritika április
- Pitti Zoltán (2003a): Az önkormányzati finanszírozás korszerűsítése. Magyar Közigazgatás LIII. évfolyam 2003. 6. szám
- Pitti Zoltán (2003b): Az önkormányzatok fekete éve. Kritika május
- Pitti Zoltán (2003 c): Az önkormányzatok finanszírozási rendszerének modernizálása II. Kézirat, IDEA Finanszírozási munkacsoport, Budapest.
- Pitti Zoltán: Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja — vitanyag. Pénzügyi Szemle 2004. 4. szám. 348-365. p.
- Rozsi É. Judit- Dr. Várfalvi István (1999): Adóerőképeség és ami mögötte van. 1999 a helyi önkormányzatok költségvetésének tükrében. Pénzügyi Szemle 1. szám, 39-61. p.
- Varga István: Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról.(Kézirat, a BM IDEA Program Finanszírozási munkacsoportja. 2003.)
- Varga Sándor (2004a): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I. Pénzügyi Szemle 5. 480-501. o.
- Varga Sándor (2004b): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban II. Pénzügyi Szemle 631-648. o.
- Verebélyi Imre (szerk.) (1999): Az önkormányzati rendszer és magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Vigvári András: Források és hiányok. Fiskális mozgástér bővítésének lehetőségei az euró-övezethez történő csatlakozás időszakában. In: Euró, érvek és ellenérvek. Stratégiai Füzetek 16. Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központ. 221-247. o. 2003. december
- Vigvári András: Kell-e reform az önkormányzati rendszerben? Pénzügyi Szemle, 2004. július, 798-807. o.

ABSTRACTS

IVÁN ILLÉS:

Financing and Taxation of Self-governments in an International Comparison

The paper studies the financing and taxation issues of local self-governments in the context of the countries of the European Union. It discusses the statistical methodological problems of the international comparison of the topic. The comparison also confirms that there is no uniform model of self-governance in the European Union. The financing system of self-governments in the Czech Republic and in Poland is presented. Regional self-governments have been set up in both countries. The advantage of the Czech system is predictability and stability, whereas it is in the Polish system of local governance where the largest autonomy of self-governments among the Visegrád countries has been accomplished.

ZOLTÁN PITTI:

Modernisation of the Financing System of Self-governments

The paper discusses the possibilities of the modernisation of the financing system of Hungarian local self-governments. It studies the set of macro economic conditions of reforming the financing system and presents the significance of enhancing the resource absorption ability of self-governments. The paper analyses the elements of the financing system that had emerged 15 years ago and points out those that are to be retained as well as those that require change. It outlines the major aims and possibilities of modernisation. The possible solutions of the financing of levels (small area, county, region) affected by the reform of public administration are also surveyed.

ISTVÁN VARGA:

On the Reform of the Local Self-governments' Asset Management

The paper discusses the interrelationships between the management of assets and the financing system of self-governments, pointing out that the analysts of the sector disregard the significance of stock variables. The paper points out that because the sources of normative intergovernmental grants are unable to finance the depreciation of used-up property they represent a source of accumulating tension. The paper stands for the creation of an economic system with an outlook of business management for self-governments.

JÓZSEF KÉRI:

Practical Experiences of the Intergovernmental financial System in Planning and the Further Development of the Operational Budget of Self-governments

The author of the paper who is head of the financial office of county seat city Szolnok, summarises the operational experiences of the central regulation of central government grants of one and a half decades from 'below'. He presents the changes of the revenue structure of the self-government and their impact by the analysis of the budgetary time-series of the city. He separately discusses the lack of correspondence between the sector laws, regulating the service delivery standards and performance of different services and the volatility of transfers financed them set in the annual budgetary laws. The local effects of the unpredictability of resource regulation are also pointed out. The paper well indicates all those processes that are reported on by other writings in the volume.

ANDRÁS VIGVÁRI:

The Possibility and Necessity of Regulation the Local Self-governments' assessment the Money and Capital Markets

The paper discusses some interrelationships between the credit-absorbing possibility of the Hungarian system of self-governance and economic policy. It surveys the possible solutions for the regulation of taking loans by self-governments, and presents the new international trends emerging in the debt-financing of self-governments. It deals with the possible institutional solutions managing the risks of loans taken by self-governments, and presents a picture on the credit market of self-governments by analysing the conditions in Hungary. In the period of accession to the European Union, the improvement of resource absorption capacity of self-governments may be a possible solution of widening of pathway of financing local public investments. The author presents recommendations for the improvement of the capital absorbing capacity of the self-government sector in the reform of Hungarian public administration.

ILDIKÓ KONCZ:

The Areas and Conditions of the Applicability of PPP in the System of Self-governance

The paper studies the applicability of the technique of PPP for self-governments. It surveys the domestic legal environment, the Acts on the Local Self-governments, concessions and on VAT. It views the sphere of the possible self-governmental PPP projects and the related constructs of financing. It presents three types of projects in detail that can be implemented in PPP form. These projects are the following: investment in drinking water and sewage, building of rented flats, and the building of sports halls. Finally, the paper makes proposals in the interest of the successful implementation of the PPP form.

ANDRÁS VIGVÁRI:

Resource Absorption and Intergovernmental Financial System

The paper discusses the relationship between the resource absorption capacity and the intergovernmental financing of local self-governments. Its starting point is the Convergence Programme of the Hungarian government representing the framework of the conditions of every reform effort. It outlines a mix as the strategic direction of the reform of state finances. The author indicates the necessity of introduction of medium and longer-term economic and financial planning by self-governments as a basic condition for the resource absorption of self-governments within that framework. It requires, however, a significant transformation of the current intergovernmental financial regime. The author argues for fixing of the state regulated central transfers, by the state to the variables of the convergence programme and for a radical simplification of the system of state subsidies.

JEGYZÉK
A KÖTET SZERZŐIRŐL, SZERKESZTŐJÉRŐL ÉS LEKTORÁRÓL

Dr. Ágh Attila egyetemi tanár, az IDEA Program elnöke

Dr. Illés Iván egyetemi tanár, MTA Regionális Kutatások Központja

Keményné Koncz Ildikó ügyvezető igazgató, Raiffeisen Bank Rt.

Kéri József főosztályvezető, Szolnok Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala

Dr. Lacó Bálint igazgató, Magyar Államkincstár, Győr-Moson-Sopron Megyei Területi Igazgatóság

Dr. Péteri Gábor kutatási igazgató, LGID

Pitti Zoltán tudományos kutató, egyetemi oktató, Budapesti Corvinus Egyetem

Dr. Sivák József c. docens humán- és társadalompolitikai helyettes államtitkár, MeH

Dr. Varga István irodavezető, Pécs Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala

Dr. Vigvári András egyetemi docens, tudományos főmunkatárs, ÁSZ FEMI, az IDEA Finanszírozási munkacsoportjának vezetője