

SZUBSZIDIARITÁS NÉLKÜLI DECENTRALIZÁCIÓ NÉHÁNY ADALÉK AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER MAGYAR MODELLJÉNEK KORSZERŰSÍTÉSÉHEZ

(Decentralization without Subsidiarity
Some Additions to Modernization of Hungarian Model
of Local Government System)

VIGVÁRI ANDRÁS

Kulcsszavak:

az önkormányzatiság magyar modellje önkormányzati vagyion központi forrásszabályozás ÖNHIKI helyi adók szolvencia

A cikk a magyar önkormányzati rendszer működésének elemzését nyújtja. Áttekinti a ma működő rendszer kialakulásának körülményeit, bemutatja az eredeti modell folyamatos erózióját. Részletesen elemzi a rendszer belső ellentmondásait, majd a reformok szükségességének bemutatásával zárul.

A helyi önkormányzati rendszer „magyar modelljének” kialakulása

A magyar önkormányzati rendszer létrehozása egyszerre tekinthető az elmúlt több mint 15 esztendő legradikálisabb és legsikeresebb, de egyben leginkább feszültségekkel terhelt, leginkább változtatásra szoruló államháztartási reformelemének. A következőkben e paradoxon megvilágítását kíséreljük meg.

A magyar önkormányzati rendszer kialakulását a fogantatás és a *születés pillanatai* jelentősen meghatározták. Az 1968-as gazdaságirányítási reform utolsó érdemi intézkedéseként 1971-ben megszületett tanácstörvény, illetve annak 1986-os új szabályozással történt „megfejelése” jelentette a kiindulópontot. Ez utóbbi megteremtette az egységes (fejlesztési és működési költségvetés átjárhatóságán alapuló) tanácsi költségvetési pénzalapot. Az *1988-ban született koncepció*, amely még egy új tanácstörvény kodifikálását és egy átfogó költségvetési reform előkészítését célozta, alapul szolgált az *1990-ben elfogadott Önkormányzati törvény* gazdálkodási vonatkozású szabályaihoz. Az 1988-as javaslatok megerősítették az önálló, egységes pénzalapban történő tanácsi gazdálkodást, a tanácsok tervezésének és szabályozásának a forrásorientált rendszer felé történő elmozdítását javasolták, a finanszírozási modellben nagy szerepet szántak a helyben képződött bevételeknek. E koncepció foglalkozott a helyhatóságok vagyónának kérdéseivel is. A szakértők a tervalkuk helyett a normatív szabályozási filozófia érvényesítését preferálták. A javaslatok bővíteni igyekeztek a választott testületek szerepét. A feladatellátás terén a szabályozás egy

deklarált minimumot biztosított a településeknek és megszüntette a megye alapfokú ellátással kapcsolatos újraelosztó szerepét. A valóságban azonban olyan pénzügyi technikák alkalmazása kezdődött, amelyek formailag a tanácsi önállóságot javították, ténylegesen azonban a forráskivonást szolgáló fiskális recentralizáció eszközeivé váltak¹. 1989-től a technokrata reformerek bevezették azt a központi forráselosztási rendszert, amely logikájában szemben állt a korábbi kiadásorientált rendszerrel². A bevezetett forrásorientált rendszer lényege a helyhatóságok de jure nagyfokú pénzügyi önállósága. E pénzügyi önállóság fontos eleme a már említett egységes pénzalap, vagyis a működési és felhalmozási költségvetés közötti szabad átjárás. A tanácsi költségvetés rendszerét bíráló szakemberek az akkori fejlesztési pénzalap és működési pénzalap merev elkülönítését kifogásolták. Egyik fő érvük az volt, hogy a „kétféle forint” puhítja a tanácsok költségvetési korlátját (*Vági* 1991, 369). A fejlett országok gyakorlatában sem ritka azonban a működési és a fejlesztési költségvetés felhasználásának eltérő szabályozása. Utóbb a magyar gyakorlatban a két költségvetés közötti szabad átjárás tette lehetővé az önkormányzatok vagyonefelélését, vagyis – ha úgy tetszik – a költségvetési korlát³ sajátosan lágy voltát eredményezte.

1990-ben a két nagy rendszerváltó párt, a kormányzó és az ellenzékbe szorult SZDSZ megállapodása eredményeként – még az első helyi önkormányzati választások előtt – fogadták el a Helyi önkormányzatokról szóló törvényt (Ötv.), amely a korábban elfogadott új alkotmány elveinek további konkretizálásával kialakította a máig működő önkormányzati rendszer főbb jellemzőit. A korábban elfogadott alkotmány a helyi önkormányzatokat kvázi-önálló hatalmi ággként a politikai és közjogi rendszer fontos elemeként definiálta, működésük gazdasági alapjait az önkormányzati vagyomban, a helyi adóztatás jogában és a kötelezően előírt feladatokhoz járó állami hozzájárulásokban rögzítette.

A törvény előkészítésében a folytonosságot a rendszerváltó reformerek, az új technokrácia képviselte (*Szalai E.* 2002). A döntően a Pénzügyminisztérium és kisebb részben a Belügyminisztérium által működtetett központi forrásszabályozási rendszer működése nagymértékben hasonlít az állami vállalatok – új mechanizmusbeli, 1968-ban bevezetett – indirekt szabályozására. A tanácsok, később az önkormányzatok méretgazdaságos működési kereteit a szakértők a bajor és osztrák modellben látták, ahol a helyi feladatellátás alapegységei nem feltétlenül a települések. Az akkori két nagy rendszerváltó politikai erő, a konzervatívok és a liberálisok a társadalmi és politikai rendszerről jelentősen eltérő vízióval rendelkeztek, amelynek azonban „közös része” volt az a felfogás, hogy az önkormányzatok alapegységei a települések. A konzervatív felfogásnak a gazdálkodási kérdések tekintetében, így a központi forrásszabályozás vonatkozásában értékelhető elképzelése nem volt. A liberális felfogások finanszírozási elképzeléseiben a normatív⁴ alapon leosztott központi források mellett jelentős szerep jutott a települések saját bevételeinek, illetve az ennek bővítését szolgáló versenynek, illetve az e versenyt nem torzító forrásszabályozásnak. A konzervatív és a liberális erők közötti nézeteltérés a közép-szint, a megye szerepének megítélésében mutatkozott meg a legvilágosabban.

A megye, mint önkormányzati középszint kiüresítése a két nagy rendszerváltó párt közötti kompromisszum eredménye. Az SZDSZ és a FIDESZ egyértelműen megyeellenes volt, az MDF érdekeit pedig a köztársasági megbízotti rendszer felállítással vélte érvényesíteni. A koncepcionális eltérések gyökere azonban sokkal mélyebben volt. A liberális felfogás a nagy önállósággal rendelkező, a bevételek szerzésében és a szolgáltatások ellátása terén a települések közötti verseny híve volt. A konzervatív felfogás hajlamosabb volt a központi újraelosztás mechanizmusainak „megszüntetésére”. A kialakult helyi önkormányzati rendszer arculatát a szakmai és ideológiai elképzelések mellett a gazdasági válságkezelés napi gyakorlati feladatai és különösen az 1998 utáni időszakban felerősödött politikai verseny is erőteljesen formálták.

A *sarkalatos törvényként megalkotott* és így „bebetonozódott” Ötv. az előbbieken jelzett reformfolyamat kontinuitásának és e két politikai vízió elegyeként alakult ki. Így jött létre a helyi önkormányzatiság „*magyar modellje*”. Csak példaszerűen, a cikk témája szempontjából legfontosabb pontokon jelezzük e kompromisszumok jelenlétét. A leglátványosabb, hogy a közös tanácsi rendszer helyébe egy tisztán településen alapuló önkormányzati rendszer jött létre. Ezzel a szereplők száma megkét-szereződött, és az Európa Tanács tagországain belül az egyik legelaprózottabb rendszer jött létre. Ezt mutatják az *1. táblázat* adatai, amelyben az országok sorrendjét az egy önkormányzatra jutó lakosság⁵ növekvő értéke határozza meg. Az adatok azt is jelzik, hogy az átlagos önkormányzati méret, a lakosság⁵ és az önkormányzatok jövedelemcentralizációja semmilyen összefüggést nem mutat. További kifejtés nélkül csak jelezni kívánjuk, hogy a nemzetközi gyakorlatban, de az EU-ban sem alakult ki valamiféle önkormányzati modell.

A település-centrikus megoldás nem önmagában jelent problémát, hanem azért, mert a törvény lényegében azonosította az önkormányzati jogok gyakorlását és a helyi közfeladat-ellátás lehetséges kereteit. Az egy falu egy iskola, az egy intézmény egy költségvetési szerv gyakorlata körültekintőbb és előrelátóbb törvényalkotással megelőzhető lett volna. A helyi önkormányzati rendszerben az elmúlt 17 esztendőben 13 000–14 000 között alakult a költségvetési szervek száma. Annak ellenére született ez a jogi megoldás, hogy ismertek voltak a kötelező önkormányzati feladat-ellátási társulások alkalmazásának nemzetközi tapasztalatai. Ezek bevezetését azonban a liberális szempontok kétszer is⁶ megakadályozták, és jogi szempontból teljes egyenjogúságot élvező több mint 3 100 önálló „köztársaságot” hozott létre a törvény. A megyét teljesen kiiktatni kívánó liberális szándék és a megyei hagyományokat ápoló konzervatív erők kompromisszumaként „gyenge megye”⁷ jött létre. A megyei önkormányzat nem rendelkezik helyi adókiivetési joggal⁸, területfejlesztéshez szükséges pénzügyi és hivatali eszközökkel. A térségi közfeladat-ellátás vonatkozásában azonban erős kötelezettségei vannak az ehhez szükséges szakmai felhatalmazások és érdekérvényesítő képesség nélkül.

1. TÁBLÁZAT

*Az önkormányzatok száma, átlagos lakosság száma, valamint GDP arányos kiadásai Európa egyes országaiban
(Local Governments in Europe, by Expenditures in Percentage of GDP and Average Number of Inhabitants per Municipalities)*

<i>Ország</i>	<i>Lakosság (millió fő)</i>	<i>Önkormány- zatok száma</i>	<i>Egy önkor- mányzatra jutó</i>	<i>Az önkormányzat- ok bevételei</i>
Cseh Köztárs.	10,3	6 237	1 500	11,3
Franciaország	58,9	36 559	1 600	10,9
Szlovákia	5,4	2 871	1 700	6,3
Görögország	10,5	5 922	1 800	3,3
Magyarország	10,2	3 174	3 200	12,0
Luxemburg	0,4	118	3 400	5,1
Ausztria	8,1	2 353	3 400	8,0
Lettország	2,5	554	4 000	10,1
Észtország	1,4	247	4 200	8,5
Spanyolország	39,4	8 082	4 800	6,0
Németország	82	16 121	5 000	7,4
Olaszország	57,4	8 104	7 000	14,4
Románia	22,5	2 862	7 700	8,5
Szlovénia	2	192	8 800	8,8
Finnország	5,2	455	11 200	19,4
Lengyelország	38,7	2 489	15 000	13,0
Belgium	10,2	589	17 200	6,8
Dánia	5,3	275	19 100	32,3
Hollandia	15,7	572	27 000	15,4
Bulgária	8,3	262	28 000	6,4
Svédország	8,9	286	30 900	25,3
Portugália	9,9	275	34 200	5,9
Írország	3,7	84	41 667	7,2
Litvánia	3,7	56	58 800	8,2
Nagy-Britannia	58,7	491	118 503	12,9

Forrás: OECD és Eurostat adatok alapján saját számítás.

Az 1996-ban megalkotott és azóta többször módosított területfejlesztési törvény sem adott területfejlesztési funkciót a megyei önkormányzatoknak. Eközben a központi államigazgatás rendkívül kiterjedt és elaprózott, megyére települő dekoncentrált szervezeti rendszert alakított ki. Az egyéb államhatalmi szervek is megyei tagoltságúak. E konstellációban a megyei jogú városok (különösen a megyeszékhelyek) jelentős erőre tettek szert. A főváros – amely minden fejlett ország önkormányzati rendszerében speciális „állatfaj” – vonatkozásában is az elaprózott modell (Fővárosi önkormányzat + 22, majd 23 kerület) jött létre.

Az Ötv. az önkormányzatok *kötelező* feladatait és *önként vállalható* feladatait kodifikálta, ezzel is elsősorban a liberális modell felé tolva a rendszert. A kötelező feladatok vonatkozásában fontos elv, hogy azt csak törvény írhat elő, és ellátásukhoz az államnak megfelelő anyagi feltételeket biztosítani kell⁹. A kötelező feladatok meghatározásának két gyengesége volt. Egyfelől – valószínűleg tudatosan – az Ötv. nyitva hagyta azt a kérdést, hogy melyek ezek, illetve mi tekinthető¹⁰ ezek minimálisan kötelező szintjének. E helyzet pozitív olvasata, hogy 1990-ben nyilvánvalóan nem volt tudható, meddig fog tartani a visszavonulás a kormányzati szerepvállalásban. Ez a helyzet azonban alapot adott arra, hogy a különböző szak-, vagy ágazati törvények mind a mai napig képesek az indokoltnál nagyobb mértékben befolyásolni az önkormányzati feladatellátást. A másik probléma, hogy a kötelező feladat fogalma egybemosta a helyi közjavakat a kollektív javak azon típusával, amelyek biztosítása lehetséges központi és helyi szinten egyaránt, vagy ezek kombinációjával. Tipikus példa az utóbbira a közoktatás. E feladat ellátása a helyi önkormányzati szektor költségvetési forrásainak és vagyontömegének jelentős hányadát köti le. A feladat végletesen végrehajtott decentralizációja számos diszfunkcionális hatást váltott ki. Ilyenek a közoktatás színvonalának romlása¹¹, a lényegesen csökkenő gyerekszám ellenére az oktatásra fordított pénzek abszolút és relatív stabilitása, vagy a központilag elhatározott közalkalmazotti béremelések terheinek az önkormányzatokra hárítása. A központi kormányzat szempontjából persze előnyös volt e megoldás, hiszen a csökkenő igények és a túlzott kapacitások ellentmondásaiból adódó konfliktusokat is (iskolabezárások, pedagógus elbocsátások stb.) „decentralizálták”. A delegált, tehát elvileg központilag, vagy regionálisan is szervezhető feladatok elhatárolása világosabbá tehetné a helyi önkormányzat és a központi állam felelősségének határait. E helyett a „kollektív felelőtlenség” rendszere jött létre. A világos elhatárolás hiányának negatív hatásaira még visszatérünk.

Az önkéntes feladatellátásra az a jogelv érvényes, hogy mindent szabad, ami nem tilos, vagyis az önkormányzat minden olyan feladatot elláthat, amit törvény nem tilt. Így a jelenlegi jogrendszerben nem lehet önkormányzati rendőrség, többségi tulajdonú hitelintézet stb. E lehetőséggel a rendszer szereplői messzemenően éltek, hiszen az akár a tágan vett közszolgáltatásokon túl jelentős volt az önkormányzatok kvázi-piaci, úgynevezett vállalkozói tevékenysége. A törvény azt is kimondja, hogy az önként vállalt feladatok nem veszélyeztethetik a kötelezők ellátását, a gyakorlatban azonban ez nem valósult meg. A rendszer történetében bekövetkezett csődese-

tek¹² többsége azt mutatja, hogy ezek kiváltója legtöbbször az önkormányzat túlválalása (*Jókay et al 2004*).

A rendszer karakterét meghatározó helyes liberális törekvés volt, hogy az önkormányzati feladatok ellátásában érvényesüljön a helyi szabadság. Az Ötv. nem intézményfenntartást ír elő, hanem szolgáltatásszervezési kötelezettséggel kívánta biztosítani a helyi közszolgáltatásokat. Helyi döntés eredménye, hogy ezt költségvetési rendben gazdálkodó vagy nonprofit szervezet, esetleg önkormányzati, magán, netán vegyes tulajdonú gazdasági társaság lássa el. Ezzel az elemmel a szabályozás a New Public Management (NPM) akkoriban¹³ nemzetközileg is forradalminak számító elveit építette be (*Péteri–Horváth M. 2001; Horváth M. 2002; 2005; Péteri 2003a*). Az Ötv. 77. § (1) bekezdésében olvashatjuk, hogy az önkormányzat közszolgáltatásokat nyújt. Saját tulajdonnal rendelkezik és költségvetési bevételeivel, kiadásaival önállóan gazdálkodik. A gazdálkodás rugalmasabb kereteinek biztosítása érdekében az Ötv. 81. § (1) bekezdése rögzítette, hogy az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el. Az önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit és a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat. E vállalati szektor költségvetési kapcsolatai az önkormányzati költségvetésből – különféle jogcímen – kapott támogatások (árkiegészítés, működési támogatás, tőkeemelés), illetve a vállalatok költségvetésbe történő befizetései (osztalék, helyi iparüzési adó, kommunális adó) eredőjeként alakul. Jelentős ellentmondások, és ebben az összefüggésben torz érdekeltségek forrása az önkormányzat árhatósági funkciója, amely konfliktusba kerülhet a tulajdonosi érdekekkel, illetve a helyhatóság ellátási felelősségével. A magyar helyi önkormányzati rendszer tehát jelentős kvázi-fiskális szektorral rendelkezik. Ennek nagysága azonban nehezen ragadható meg. A jellemzően kötelező önkormányzati feladatokat ellátó (településüzemeltetés, víziközmű szolgáltatás, városi tömegközlekedés, távhőszolgáltatás, temetőüzemeltetés stb.) gazdasági társaságok még kizárólagos önkormányzati tulajdon esetén sem konszolidálódnak az önkormányzatok számviteli és államháztartási beszámolórendszerébe. Ez a tény jelentősen torzítja azt a képet, amelyet az államháztartási adatok alapján nyerhetünk, s jelentősen rontja az átláthatóságot is. Az önkormányzati rendszer gazdasági súlya, működési és pénzügyi kockázatai csak a fiskális és kvázi-fiskális szektor együttes elemzésével tárhatók fel. Különböző becslések készültek (*Hegedűs 2004; Kopányi–Hertelendy 2004; Hegedűs–Tönkö 2007*), de ezek korlátozott pontosságúak.

Az intézmény-fenntartási helyett a feladat-ellátási kötelezettség elve azonban a gyakorlatban sérült. Ezt egyfelől az okozta, hogy a rendszer kialakításakor megvalósult vagyónátadási elvek és mechanizmusok átgondolatlanok voltak. Az Ötv. erejével megtörtént vagyónátadások számos térségi feladatellátáshoz szükséges vagyonelemet a településekhez rendeltek, amely jelentős rugalmatlanság forrása és a saját intézménnyel történő feladatellátás továbbélésének egyik tényezője. A másik tényező szervezetszociológia jellegű, vagyis az elaprózott rendszerben a helyi testü-

letek mindennapi legitimitását az igazgatható intézmények adták. A testületekben az intézményvezetők vagy alkalmazottak jelenléte pedig tipikus intézmény-megőrzési és/vagy -bővítési törekvések táptalaja lett.

A magyar önkormányzati rendszer fontos jellemzője, hogy a helyi önkormányzatok létrehozásukkor *jelentős vagyon tulajdonosai* lettek. A rendszerváltás egyik meghatározó folyamata az állami tulajdon lebontása volt. E folyamat egyik eleme a versenyszektorban működő állami vállalatok privatizációja, másik eleme a különböző önállósult államháztartási alrendszerek számára történt vagyonátadás volt. Az önkormányzatok jogelődei vagyongazdálkodói jogának tulajdonosi jogokká konvertálása – hasonlóan az önálló helyhatóságok megduplázódásával – a rendszerváltás utóbbi terhesnek bizonyult öröksége. E két folyamat együttesen ugyanis – az önkormányzatok szolgáltatás-szervezési önállóságának jogi garanciái ellenére – „röghöz”, pontosabban konkrét helyhatósághoz, illetve intézményhez kötötte az önkormányzatok feladatellátását. Miután a klasszikus önkormányzati feladatok mellett a két legjelentősebb erőforrást emésztő humányszolgáltatás (közoktatás és egészségügy) önkormányzati feladatkörbe került, mára jelentős kapacitásbeli feszültségek alakultak ki.

Az önkormányzatok vagyona az elmúlt tizenöt esztendőben *két funkciót töltött be*¹⁴. Az átadott vagyonelemek döntő része a helyi közszolgáltatások tárgyi feltételeit biztosította. Az önkormányzati rendszer sikertörténeteit jelentik az ivóvíz-, vezetékes telefonhálózati és gázvezeték-fejlesztések. E sikertörténetek azonban számos feszültséget is generáltak. Az ivóvíz-hálózat fejlesztését nem tudta követni a szennyvíztisztító és elvezető kapacitás, a közműolló nőtt. Az átadott vagyonelemek bázisán nyújtott szolgáltatások biztosítását szolgáló források (döntően az állami hozzájárulások) azonban nem nyújtottak, és ma sem nyújtanak fedezetet a vagyon állagának megőrzésére, az elhasználódás visszapótlására. Azt az elképzelést, hogy e visszapótlást az önkormányzatok címzett és céltámogatási konstrukciókban kapható beruházási támogatásai „elrendezik”, az élet nem igazolta. A központi állami hozzájárulások és támogatások rendszere ilyen módon az önkormányzatokat „szegény gazdagokká” tette és teszi folyamatosan. Az elmúlt időszakban ilyen értelemben a felújítások „halasztásán” alapuló „mulasztások”¹⁵ vagyonfelélésnek voltunk tanúi. Elég itt a közutak, közművek és az önkormányzati épületek állagára gondolnunk. A feladatellátást szolgáló törzsvagyon vonatkozásában a másik probléma, hogy az elaprózottság, az alanyi jogon pályázható kormányzati fejlesztési forrásokon (céltámogatások) alapuló beruházási tevékenységnek „köszönhetően” fölösleges és/vagy pénzügyileg fenntarthatatlan kapacitások jöttek létre.

A vagyonelemek kisebb része – elsősorban a különböző városok és a főváros esetében – a központilag generált forráshiány átmeneti kompenzálását szolgálta. Bizonyos települési kör az 1990-es évek válságkezelési kényszerei miatt csökkenő központi hozzájárulásokat a kapott vagyon értékesítésével tudta pótolni. Ez utóbbi folyamat a szűkebb értelemben vett vagyonfelélés. A helyi gazdálkodás – megfelelő iránytűk hiányában és kényszerek, érdekek érvényesülésének engedve – maga is okozója lehetett (és bizonyosan volt is) a vagyonvesztésnek. A hanyag és hűtlen kezelés nyilvánvaló esetein túlmenően és jóval nagyobb jelentőségük okán itt a

valódi költségviszonyok ismeretének hiányából fakadó rossz döntésekre gondolunk. Pl. olyan bérleti díj megállapítása, amely nem fedezi az ingatlan fenntartásának költségeit éppúgy, mint az átgondolatlan telekértékesítés, vagy hitelfelvétel, valamint a nem megfelelő szakmai területen és/vagy műszaki paraméterekkel – jellemzően „ingyen pénzekből”, azaz visszteher nélküli támogatások felhasználásával – létesített új kapacitások. A magyar modell legfontosabb *rendszerbeli inkonzisztenciája*, hogy a jelentős tulajdonba kapott vagyon mellé az önkormányzatok sem kényszerítve, sem ösztönözve nem voltak arra, hogy e vagyontömeg kezelésével megfelelően foglalkozzanak. A beruházás támogatási rendszer fő forrásallokációs technikája a pályázatás volt, amely mechanizmus eleve az új kapacitások teremtését preferálja a meglévő kapacitásokkal történő ésszerű gazdálkodással szemben¹⁶.

2. TÁBLÁZAT

*Az önkormányzatok vagyonának értéke és főbb vagyonelemek szerinti megoszlása (%)
(Breakdown of Hungarian Local Governments' Value of Total Assets by Type
of Assets in Percentage)*

	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Immateriális javak	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,11	0,12	0,16	0,2
Tárgyi eszközök	76,8	50,8	48,5	44,7	51,0	54,1	68	73,99	na.	73,4
Befektetett pénzügyi eszközök	2,2	30,8	32,0	29,6	22,4	16,7	9	6,13	5,96	5,6
<i>Befektetett eszközök</i>	<i>79,1</i>	<i>88,2</i>	<i>87,4</i>	<i>80,5</i>	<i>81,1</i>	<i>84,9</i>	<i>91</i>	<i>93,82</i>	<i>93,7</i>	<i>94,3</i>
Követelések	0,8	2,3	4,1	5,5	6,0	4,8	3,5	2,09	2,1	1,7
Forgalmi célú, hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok	1,3	0,9	1,7	4,6	4,7	2,7	1,7	0,68	0,8	0,65
Pénzeszközök	13,1	5,9	4,5	6,6	5,6	5,5	3,6	2,28	2,4	2,4
<i>Forgóeszközök összesen</i>	<i>20,9</i>	<i>11,8</i>	<i>12,6</i>	<i>19,5</i>	<i>18,9</i>	<i>15,1</i>	<i>9</i>	<i>6,18</i>	<i>6,3</i>	<i>5,7</i>
<i>Eszközök mindösszesen</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Forrás: Éves zárszámadások anyagai (Pénzügyminisztérium) alapján saját számítás.

Az önkormányzatokhoz került vagyon nyilvántartása és értékeltsége jelentős bizonytalanságok forrása. Ez az állítás akkor is igaz, ha a magyar államháztartáson belül a helyi önkormányzatoknál vezetett vagyonyilvántartások és kimutatások a többi alrendszerrel tapasztalhatóan lényegesen jobbak. A jelenlegi kormányzati számvitel összességében nem alkalmas hiteles kép alkotására. A 2. táblázat a mérlegben kimutatott vagyon értékének alakulását és szerkezetének változását jelzi.

A szabályrendszer további liberális indíttatású eleme az önkormányzatok szabad bankválasztása és pénz- és tőkepiaci fellépése. Az önkormányzat pénzforgalmi számláját hitelintézetek vezetik, a kincstári rendszer hazai bevezetésével az önkormányzatok a kincstári körön kívül maradtak. Egy helyi önkormányzat egy folyószámlával rendelkezhet, az általa fenntartott költségvetési szervek is e banknál kötelesek pénzforgalmukat az önkormányzat folyószámláján keresztül bonyolítani. A hitelintézeti szolgáltatás önkormányzatok általi igénybe vétele a jelenlegi évtized elején közbeszerzési kötelezettség alá esik. A nem költségvetési gazdálkodási körben működő önkormányzati entitások bankkapcsolatai azonban nincsenek a tulajdonos vagy partner önkormányzathoz kötve. Így közvetlenül az önkormányzat teljes pénzügyi kockázata a bankkapcsolat alapján nem ítélné meg. Az önkormányzatok minden korlátozás nélkül vehettek fel hitelt. A szabályozás 1996-ig nem tette világossá, hogy a helyi önkormányzatok kötelezettségeire nincs sem explicit, sem implicit szuverén garancia. A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény „Hungaricum”-ként Európában egyedülálló módon szabályozza az önkormányzati inszolvenca kezelésének módját. Ezek a szabályok azt jelentik, hogy – figyelembe véve az egységes pénzalap létéből adódó vagyonefelélési lehetőséget is – a hazai önkormányzatok költségvetési korlátja közepesen kemény.

A decentralizációs ősrobbanás („Big Bang”) – azaz az Ötv. elfogadása és a feladatellátást szolgáló vagyon átadása – után következett a nemzetközi pénzügyi szervezetek által is befolyásolt¹⁷ „finomhangolás”. Ez már úgynevezett feles törvényekkel történt.

A „finomhangolás” még az Ötv. elfogadása előtti eszköze a központi forrásszabályozás volt. A forrásszabályozás konkrét rendszerét az éves költségvetési törvények rögzítették. Más országok gyakorlatától eltérően a kormányzati szintek pénzügyi kapcsolatait külön törvény nem szabályozza, így az államilag szabályozott bevételek nagysága és összetétele, a központi állami hozzájárulások jogcímei, azok darabszáma az éves költségvetési alkuban dől el. A bevétel-orientált támogatási rendszer (ezért nevezik forrásszabályozásnak) deklaráltan nem feladatfinanszírozás. A normatív, tehát alanyi jogon járó hozzájárulások nem fedezik a kötelező feladatok ellátásának teljes költségét. A rendszer logikája szerint az önkormányzatisághoz hozzátartozik a helyi erőfeszítés, amely a kötelező feladatokhoz történő önkormányzati hozzájárulást is jelenti. A szabályok szerint ugyanis a települések nem kötelesek az állami transzfereket (normatív támogatások, átengedett állami bevételek stb.) központilag meghatározott célokra fordítani. Az állami transzferek saját forrásokkal történő kiegészítésével az egyes önkormányzatok számára a feladatellátásban jelentős önállóságot biztosító rendszer létrehozása volt a cél. Erre ráakadt az a gyakorlat, amely szerint a központi költségvetési támogatásokba be nem épített amortizáció miatt nem képződött forrás az önkormányzati fizikai vagyonelemek pótlására. A beruházások állami támogatási rendszere pályázati úton lényegében új

kapacitások megteremtését ösztönözte. Ez az önállóság azonban „kétélű” fegyver volt, hiszen az elv valódi érvényesülése mindig konkrét tehervállalási mértékek kérdése. Az első időszakban a rendszerben rejlő tartalékok miatt a szektor egészének pénzügyi helyzete nem romlott együtt a gazdaság általános helyzetével. Sőt, azt lehet mondani, hogy a gazdaság egészéhez képest az 1990–1993 közötti időszak négy bő esztendő volt. Ebben szerepe volt annak, hogy a rendszerben az átmenet idején jelentős tartalékok maradtak. További tényező volt, hogy a mezőgazdaság sorsának a kárpótlási folyamattal történő megpecsételődésével a konzervatív kormány kompenzálni kívánta a falusi népességet, ezzel a községi önkormányzatok átmenetileg jelentős preferenciákat élveztek. Az „aranykornak” azonban 1994-ben vége szakadt. Az Ötv. elfogadása után az államigazgatás döntés-előkészítési szintjén napirenden volt a központi forrásszabályozási rendszer reformja. Erre azonban az akkori nehéz gazdasági és politikai helyzetben nem került sor. A településszerkezet elaprózottságának és a feladatellátás optimális „üzemméretének” ellentmondása a magyar közigazgatási irodalom „örökzöld” témája. A tanácsi rendszer reformja során már az 1970-es években éles viták voltak e kérdésben (*Vági* 1991, 134–137).

Hosszabb távon azonban a központi forrásszabályozás volt és maradt az önkormányzatok központi kézbentartásának eszköze. A 3. táblázat az önkormányzati szektor pénzügyi helyzetének és pénzügyi szabályozó rendszerének alakulását mutató néhány jelzőszámot tartalmaz. Ezeket úgy képeztük, hogy jól mutassák az előbbieken taglalt jellemzőktől való eltérés alakulását. E mellett összeállítottunk egy stilizált „térképet” (4. táblázat), amely a minőségi jellemzők és azok változásainak főbb csomópontjait jelzi. A 3. és a 4. táblázat a cikk mondanivalója szempontjából *kulcsfontosságú*, ezért az érvelés során többször visszautalunk azokra.

A helyi adóztatást egy 1991-ben elfogadott kerettörvény szabályozza. Ebben – a Helyi Önkormányzatok Európai Kartájában szereplő elveknek megfelelően – szabályozták az önkormányzatok által kivethető helyi adónemeket, az azonos adóalapok többszöri adóztatásának tilalmát és a helyi képviselőtestület adókvetési önállóságát, a mértékek alsó és felső határait. A kivethető adónemek közé bekerült a helyi iparüzési adó, kimaradt az értékalapú ingatlanadó. Ez a tény jól tükrözi a törvényalkotó pragmatizmusát, hiszen ebben az időszakban magas, ráadásul ingadozó ütemű infláció volt, az értékalapú ingatlanadó adminisztrálásához szükséges feltételek úgyszólván teljes mértékben hiányoztak. A helyi iparüzési adó egyszerűsége miatt és azért, mert az adóalanyok a választók kisebbségét alkották, ebből az adónemből származik mind a mai napig a helyi adóbevételek döntő része.

3. TÁBLÁZAT
 A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének néhány indikátora az 1991–2007 közötti években
 (Financial Indicators of Hungarian Local Self Governments between 1991–2007)

Indikátor	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tárgyévi bevételek összesen (Mrd. Ft)	392,7	512,4	595,9	749,5	831,8	984,0	1223,2	1397,4	1541,9	1710,9	1989,0	2316,1	2598,7	2761,2	3010,3	3245,1	3436,1
GFS kiadások a GDP %-ában	15,0	16,9	16,9	17,2	14,4	13,2	13,3	13,4	13,0	12,2	12,5	13,3	13,4	13,0	13,5	13,6	13,2
Tárgyévi kiadások a tárgyévi GDP-vel mérhető tárgyévi kiadások lánc indexén	87,8	108,4	98,3	105,4	83,2	92,4	105,1	109,9	99,5	101,9	105,5	114,1	105,8	99,4	106,7	104,3	97,3
Kapcsolatokból származó összes forrás (Mrd. Ft)	237,7	282,4	305,5	351,8	408,8	428,1	484,4	584,7	640,5	671,1	795,3	953,5	1.155	1.225	1.321	1.328	1.349
Allami hozzájárulások és támogatások súlya a tárgyévi bevételekben (%)	3,6	4,5	4,8	5,3	5,5	9,1	8,3	9,5	10,9	8,0	9,9	9,8	1,32	1,50	1,76	1,51	1,70
A államháztartás más ágenseireiből bevételek csoportos súlya a tárgyévi bevételekben (%)	48,5	42,8	43,1	38,8	37,5	33,2	28,5	29,0	29,1	25,1	25,6	26,8	28,8	27,8	29,3	26,7	25,8
A tárgyévi bevételekben (%)	17,5	17,0	16,6	17,1	16,6	17,2	16,4	16,5	16,6	16,4	14,9	14,9	15,8	14,9	14,1	13,8	13,1
Kormányzati beruházási forrás (Mrd. Ft)	17,3	25,0	21,9	29,0	27,0	26,6	41,3	53,6	73,2	69,1	91,1	94,6	81,0	88,6	127,0	147,3	171,6
A tárgyévi bevételekben (%)	1	3	3	5	5	6	6	9	18	7	10	10	12	13	14	15	15
Helyi adók súlya a tárgyévi bevételekben (%)	2,4	3,4	4,7	4,5	5,6	8,2	9,1	10,4	12,9	13,0	13,4	12,8	12,4	13,3	13,3	13,8	13,9
Helyi adók súlya a tárgyévi bevételekben (%)	4,0	5,6	8,0	10,5	10,9	12,1	15,2	8,6	8,3	10,6	10,1	9,0	8,2	7,9	9,0	10,5	12,2
Helyi adók súlya a tárgyévi bevételekben (%)	0,2	0,8	2,8	5,6	2,3	1,4	1,5	3,1	1,3	1,3	2,2	3,4	2,4	2,7	3,1	4,7	4,4

Forrás: Pénzügyminisztériumi adatok alapján saját számítás.

4. TÁBLÁZAT
*A fiskális decentralizáció magyar modellje és annak evolúciója (stilizált „térkép”)
 (The Hungarian Model of Fiscal Decentralization [A Stylised Map.]*

Kötelező feladatok	Allami költségvetési rendszere	A feladatellátás keretei	A feladatellátás megvalósításának keretei	Végponti helyzet	Tékepiaci kapcsolatok	Költségvetési korlát keménysége	Beruházás támogatási rendszer
<i>A szűlés (1988–1991)</i>	Normatív, bruttó finanszírozás, kevés a kötött felhasználási jogaim	Fiskális és kvázifiskális. A költségvetési szervek elaprózottak.	Társulás lehetősége megvan, költségvetések a kezdetektől.	Vagyonátadások a törvény erejénél fogva és külön átadási folyamatok keretében.	Szabad bankválasztás évente egyszer, szabad hitelfelvétel.	Viszonylag puha, nem világos, hogy a szektor kötelezettséget helyt áll-e az állam felé.	A címzett támogatások diszkrécionális döntéshez, a céltámogatások pályázatához kötve. Kis „árazati támogatások”.
<i>Változások 1995–1996</i>	Áttérés a nettó finanszírozásra, jogaim számok növekedése	Áttérés a nettó finanszírozásra, jogaim számok növekedése	1997-es társulási törvény kedvezőbb jogi feltételeket teremtett.	Vita az önkormányzatok at erntő közmúgyon privatizációja kapcsán.	Hitelfelvétel korlátozása az Ötv. 88. § bővítésével.	Az 1995-os hitelkorlátozás és 1996-os „önkormányzati esőtörvény” keményített a korlátot.	Világossá válik a céltámogatási rendszer fenntarthatatlansága, szabályok folyamatos szigorítása. Kis „árazati támogatások”.
<i>A deformáció kezdetei az ezredfordulón</i>	Jogcím számok az eredetinek a két és félszeresével stabilizálódtak, nőtt a kötött felhasználások száma. Az adóerőképességen alapuló allokáció miatt intranszparens.	A kvázifiskális keretek szerepe nő.	Folytatódik a városok közötti együttműködés erősítése. A megyei szintű társulások diszpreferenciája.	Felérősödik a városok közötti együttműködés erősítése. A megyei szintű társulások diszpreferenciája.	Rugalmasabb a hitelfelvétel, „szabad bankválasztás”.	Az ÖNHIKI szerepe nő fel, megjelenik a felügyelő miniszter kasszája. A korlát puhul.	A támogatási csatornák számának növekedése.
<i>A folyamatos bomlás 2002 után</i>	A jogcímek száma egyhármaddal nőtt, a kötött felhasználások száma is.	A kvázifiskális keretek szerepe nő, megjelenik az államlag támogatott PPP.	A NUTS4 szintű önkéntes többségi társulási szisztéma bevezetése és erősítése. A megyei szintű társulások diszpreferenciája.	Folytatódik az erősítés. A megyei szintű társulások diszpreferenciája.	A pénzügyi szolgáltatások többlete közbeszerzési hatálya alá kerül.	A ténylegesen inszolvens szereplők száma becések szerint jelentősen nő, egyes önkormányzatok adósságsapklában.	Kísérletek bizonyos támogatások megújítására és fejlesztési régiókra történő decentralizálására. Az eredmény nem kielégítő.

Forrás: Saját szerkesztés.

A finomszabályozás további fontos eleme volt az 1992-ben megalkotott Államháztartási törvény (Áht.). E törvény a költségvetési gazdálkodás általános keretszabályait, az el- és a beszámolást, az információgazdálkodást hivatott szabályozni. Úgy véljük, hogy a törvény keletkezésekor sem felelt meg az akkor ismert legjobb nemzetközi gyakorlatoknak (Báger–Vigvári 2007). Az Áht. folyamatos változásai, a speciális számviteli kérdések rendeleti szabályozása, az államszámvitel hazai állapota nem biztosítják a felelős, transzparens és eredményes államháztartási, így önkormányzati gazdálkodás feltételeit (Kassó 2006a; 2006b). Különösen fontos kérdés a számviteli és az államháztartási beszámoló rendszer gyengeségeinek hangsúlyozása. A gyakorlat azt mutatja, hogy e „navigációs rendszer” gyengeségei miatt más, korszerűnek mondható szabályozási elemek (például a csódtörvény) működését, vagy a szektorra érvényesíthető új költségvetési szabályok érvényesíthetőségét akadályozza.

Az Ötv. egyetlen lényeges változása a „Bokros-csomag” keretében benyújtott módosításokkal történt. E változtatások a makrogazdasági stabilizációt szolgálták, és nem történt meg a szakmai körök által szorgalmazott reformértékű korrekció. E módosítással került a törvénybe a mostanság sokat tárgyalt hitelfelvételi korlát (Ötv. 88. §).

A „magyar modell” ellentmondásai

Mi tehát a „magyar modell”? Ennek lényege, hogy nemzetközi összehasonlításban is széles önkormányzati kompetencia párosul egy településekre épülő és a települési szerkezet elaprózottságából adódó nagyszámú, jogilag legalábbis egyenrangú helyhatóságokkal működő önkormányzati rendszerrel. A már jelzett 4. táblázat a „magyar modell” markáns jellemzőit foglalja össze. Ez a közszolgáltatások ellátása szempontjából nem megfelelő eredményességet, gazdaságtalan és sokszor nem hatékony megoldásokat eredményez. A szektor jelentős, többségében nem, vagy csak korlátozott forgalomképességgel rendelkező, romló fizikai állagú vagyontulajdonosa. Az önkormányzati feladatokat jelentős részben kvázi-fiskális szervezetek¹⁸ látják el. A rendszer logikájában kezdettől fogva megvolt az a lehetőség, hogy a mindenkori központi kormányok elsősorban a forrásszabályozással és a beruházási támogatásokon, másodsorban az ágazati törvények rendszerén keresztül akár „kézi vezérléssel” is befolyásolhatók. Ennek nem mond ellent az a másik jellemző sem, hogy az egyik legerősebb parlamenti érdekérvényesítő csoport az úgynevezett önkormányzati lobbí. E lobbí érdekérvényesítő képessége ugyanis éppen a rendszer alkotmányos alapjai ellenére működő kézi vezérlési lehetőség miatt erős. Ahhoz, hogy ezt az állítást pontosan értsük, szükségesnek látjuk néhány további, a rendszer alapjául szolgáló helytelen előfeltételezésre rávilágítani. Bemutatunk mondanivalónk szempontjából néhány fontos politikai gazdaságtani aspektust.¹⁹

1) Az 1960-as évek végén fogant a *vállalkozó önkormányzati modell* liberális gondolata, amely abból a helytelen gondolatból táplálkozott, hogy a tanácsok, az önkormányzatok fő szabályként – megfelelő szabályozás esetén – *önfinanszírozók* tudnak

lenni (Vági 1991, 101). Az 1980-as évek vitáiban jelentős súllyal fogalmazódott meg az önfinanszírozás gondolata. Békesi László 1972-ben írt cikke szerint például a tanácsok az önkormányzati önállóság fokát akkor fogják elérni, ha „saját anyagi eszközei tömege és részaránya biztosítja az 'önfinanszírozási jelleg' megvalósítását...” (Békesi 1972 – idézi Varga S. 1988, 89). A valóság azonban más. A mai gazdasági viszonyok között a települések olyan hierarchikus rendje alakult ki, hogy ezek egy jelentős része szinte kizárólag lakóhelyi funkciókat tölt be. A rendszerváltás után végbement radikális gazdasági szerkezetváltás által is indukált folyamatok²⁰ miatt a gazdasági potenciál térbeli és településtípusok közötti elhelyezkedése még inkább szükségszerűvé teszi a *települések közötti* kooperációt és a *területi kiegyenlítést*. A versengő önkormányzatok Tiebout-i modellje helyett²¹ a szabályozásnak erősíteni szükséges a településközi kooperációt, hiszen maga a klaszter sem más, mint térségi kooperáció. A hazai viszonyok között a kiegyenlítés eredménytelensége esetén az országon belüli periferalizálódást a nemzetgazdaság periferalizálódása fogja követni. Az említett két kiegyenlítési szükséglet forrásai mások. Az első a településfunkciók és a települések gazdasági potenciáljának szükségszerű eltéréséből, a második az ország regionális fejlettségbeli és gazdasági növekedési lehetőségei eltéréséből keletkező igény. Ebből adódóan az eredményesen alkalmazható pénzügyi technikáknak is el kell térniük. A településközi kiegyenlítés lehetséges megoldása működési transzferekkel, a települések feladatellátás alapján történő hierarchizálásával lehetséges. A regionális fejlettségbeli különbségeket a különböző beruházási támogatásokkal lehet kiváltani. E szükségletek kielégítése — nem függetlenül pártpolitikai érdekektől sem — azonban nem transzparens pénzügyi technikákkal történik, így ezek hatását sem lehet becsülni. *Nagyon fontos tanulság*, hogy *illúzió* az önkormányzati finanszírozási rendszert az önfinanszírozásra építeni. Ugyanakkor az érdemi fiskális decentralizáció az önkormányzati saját források meghatározott nagyságrendje nélkül nem képzelhető el.

2) A rendszer evolúciójának fontos kísérő jelensége, hogy az indokolt pénzügyi támogatások helyett az önállóság jelentős „növelésével” „fizetett” a mindenkori központi kormány. Az 1970-es években kezdődött „A pénz helyett demokráciával²² fizetni...” (Vági 1991, 99) gyakorlata. Az első időszakban a szükséges infrastrukturális fejlesztések elmaradásáért fizetett így a gazdaságpolitika. Hasonlóképpen már a VII. ötéves tervben az egységes tanácsi költségvetési pénzalap létrehozása de facto a gazdasági restriktiót szolgálta, hiszen megteremtette annak lehetőségét, hogy a tanácsok működési hiányukat fejlesztési forrásokból pótolják. A később széles gyakorlattá vált vagyonszelvényesítés lehetősége itt fogant. E technika restriktív költségvetési környezetben mást eredményez, mint egy növekedő gazdaságban. Az egységes pénzalap bevezetésével egy időben csökkent a tanácsok költségvetésében a beruházási hányad. A finanszírozási technikák meglehetősen érzékenyek működési környezetükre. Békesi László 1972-ben írt cikkében javasolta talán először az egységes tanácsi pénzalap megteremtését (Békesi 1972 – idézi Varga S. 1988, 90).

„A pénz helyett önállóság” gyakorlata az 1990-es években átnőtt a „pénz helyett szabályozás” (*A fiskális...* 1999, 57) gyakorlatába. Ez azt jelentette, hogy az elmúlt

15 esztendőben az egyes közpolitikai ágazatok folyamatosan decentralizálták a különböző feladatokat. A feladatokkal lépést nem tartó központi hozzájárulásokat és egyéb támogatásokat a minisztériumok ezek felhasználásának egyre cizelláltabb szabályozásával helyettesítették. Az elvileg erősen decentralizált rendszer így vált egyre recentralizáltabbá, mely folyamat gerjesztői a fiskális politikai kényszerek mellett egyre inkább az ágazatok voltak. Az állami hozzájárulásokon belül a települések általános támogatásának és a felhasználási kötöttség nélküli megosztott központi adóknak a súlya folyamatosan csökkent az ágazati normatívákhoz képest. A különböző közpolitikai ágazatok normatív támogatásokon belüli térnyerése nemcsak a szükségletektől, a meglévő intézményektől, de jelentős részben az egyes ágazatok érdekérvényesítő képességének alakulásától is függ. Különösen szembeötlő a közoktatási ágazat térnyerése, mely ágazat élén az esetek többségében erős pártpolitikai háttérrel rendelkező miniszter állt. Hasonló a beruházási támogatási rendszer működése is, amely a korábban már említett anomália mellett további rossz folyamatok forrása volt. A céltámogatási rendszer keretében megvalósítható beruházási célok többségében nem nehéz felismerni a sikeres járadékvadász lobbikat²³. A 2000-es évek első felétől terjedő *állami ösztönzésű önkormányzati PPP programok* is ebbe a kategóriába tartoznak. A beruházások többszornás támogatása a koalíciós kormányzás „áraként” is felfogható, hiszen minden koalíciós párt ragaszkodott a szektor felé történő pénzosztogatás lehetőségéhez. Ennek a gyakorlatnak nemcsak a pazarlás az eredménye, hanem az is, hogy e támogatási rendszerek torzítják a helyi beruházási preferenciákat, és az „ingyen pénzből” szükségtelen és/vagy hosszabb távon finanszírozhatatlan kapacitások jönnek létre.

3) Az indirekt normatív vállalati jövedelemszabályozás logikájának érvényesülése a deklarációk szerint normatív a központi forrásszabályozási rendszerben. Ahogy az államszocializmus állami vállalatának önállóságát jelentősen lehetett korlátozni a vállalatok jövedelemszabályozási rendszerével, úgy az önkormányzatok de jure alkotmányos önállóságát jelentősen lehetett korlátozni a forrásszabályozás (központi adók megosztása, normatívák számának és jogcímének változtatása és a felhasználási kötöttségek előírása) játékszabályainak módosításával. A központi forrásszabályozásban alkalmazott nem normatív támogatási elemek és a személyi jövedelemadó-megosztás szabályainak állandó változtatásai is az aktuális kormányzati preferenciák egyoldalú érvényesítésének eszközei. A személyi jövedelemadó megosztásának kialakított technikája (az adott településen keletkezett SZJA kétéves késleltetéssel történt megosztása) a növekvő és magas infláció viszonyai között rejtett jövedelem-elvonási eszköz volt. Az infláció csökkenésével kerültek elő azok a „technikák”, amelyek a központi költségvetést „kompenzálták” e csatorna „bedugulásáért”. Ilyen volt – persze kiegyenlítési célok érvényesítésével együtt – az úgynevezett „*adóerőképesség*” fogalmának²⁴ a szabályozásba történő beemelése és a forrásszabályozás ehhez kapcsolt normativitás-csökkentése, valamint a már említett „helyben maradó” SZJA szabályozási elemmé tétele. Ezt illusztrálja az SZJA-megosztás szabályainak változását bemutató 5. táblázat és az SZJA-kiegyenlítéseket illusztráló 6. táblázat.

5. TÁBLÁZAT

*A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó alakulása
1990–2007 között*

(Sharing of Personal Income Tax to Local Governments of Hungary, 1990–2007)

Év	Az SZJA 100%-a 2 éves csúsztatással, (millió Ft)	100% SZJA az előző év %-ában	Az SZJA átengedés		Az átengedett SZJA az önkormányzatok összebevétele %-ában	Ebből: a helyben maradó SZJA az önkormányzatok összebevétele %-ában
			%-ban*	millió Ft		
1990	74 530	–	100	74 530	24,4	24,4
1991	94 038	126,2	50	47 019	12,1	12,1
1992	125 972	134,0	50	62 986	12,2	12,2
1993	163 177	129,5	30	48 953	8,0	8,0
1994	204 327	125,2	30	61 298	8,4	8,4
1995	267 517	130,9	(29+6)	93 631	11,5	9,5
1996	281 317	105,2	(25+11)	101 274	10,3	7,1
1997	356 979	126,9	(22+16)	135 652	11,1	6,4
1998	447 725	125,4	(20+20)	179 090	12,8	6,4
1999	499 660	111,6	(15+25)	199 864	13,0	4,9
2000	605 785	121,2	(5+35)	242 309	14,2	1,8
2001	716 340	118,2	(5+35)	286 387	14,4	1,8
2002	834 895	116,6	(5+35)	333 007	14,4	1,8
2003	1 012 750	121,3	(10+30)	405 449	15,7	3,9
2004	1 139 413	112,5	(10+30)	455 765	16,5	4,1
2005	1 099 830	96,5	(10+30)	439 932	14,6	3,7
2006	1 151 870	104,7	(10+30)	460 748	14,2	3,6
2007. évi előir.	1 283 115	111,4	(8+32)	513 246	15,9	4,0

* A zárójelben szereplő számok közül az első a lakhelyen maradó, a második a normatívan elosztott részt jelzi.

Forrás: Pénzügyminisztérium.

A 6. táblázatból kiolvasható különbségekből persze nem látszik az, hogy ténylegesen más és más a közfeladatok köre és így költsége a különböző településtípusok esetében. Ezzel együtt nem vitatható a településtípusok közötti kiegyenlítés szükségessége, de ezt transzparens – pl. a gazdasági fejlettség és a helyi feladatok nagyságát tükröző formulaalapú – technikával kellene megvalósítani. Ez a fiskális gyakorlat jelentősen csökkentette, csökkenti az érdekeltséget a helyi fiskális kapacitás növelésében és kihasználásában. Rövid távra – egy politikai ciklusra – fókuszáló szemléletet vált ki, erősítve a hitelfelvétel segítségével biztosítható „potyázás”-ra (ld. *Balassone et al* 2004) irányuló hajlamot, esetenként a felelőtlen eladósodást.

Nagyon érdekes megfigyelni, hogy a rendszer fajlagos eladósodása a szabályozás kiszámíthatóságának és normativitásának lazulásával nő.

6. TÁBLÁZAT

2006. évben lakhelyen maradó személyi jövedelemadó településtípusonként
(Shared Personal Income Tax by Types of Local Self Governments, 2006)

Településtípus	Állandó népesség száma 2006. jan. 1. (ezer fő)	Lakhelyen maradó SZJA (millió forint)	Lakhelyen maradó SZJA (forint/fő)	Országos átlaghoz viszonyítva (%)	Vidéki átlaghoz viszonyítva (%)	Községi átlaghoz viszonyítva (%)
Főváros	1 690,1	38 723,0	22 911,7	196,9	244,0	358,2
Megyei jogú városok	2 036,9	27 816,8	13 656,4	117,4	145,5	213,5
Egyéb városok	3 057,8	30 169,1	9 866,3	84,8	105,1	154,3
Községek	3 393,6	21 704,6	6 395,7	55,0	68,1	100,0
Ország összesen	10 178,4	118 413,5	11 633,8	100,0	123,9	181,9
Vidék összesen	8 488,3	79 690,5	9 388,3	80,7	100,0	146,8

Forrás: Pénzügyminisztérium számítása.

4) A konfliktus-diverzifikáció gyakorlata. Pálné Sharpe nyomán rámutatott arra, hogy a közszektor-reform 1970-es években tapasztalt első nagy hullámában a fejlett országokban is bevett gyakorlat volt az, hogy a központi költségvetéseket anyagi erőforrásokkal nem alátámasztott decentralizációs lépésekkel tehermentesítették (Pálné Kovács 2001, 75). A magyar önkormányzati rendszer az ezredforduló után – Ágh Attila kifejezését használva –, „konfliktus konténerre” vált (Ágh 2005, 15). Számos feladat, így a közoktatás szélsőséges decentralizálása is azért ment végbe, mert így a nyilvánvalóan előtérbe kerülő konfliktusokat (pl. iskolabezárások) a mindenkori központi kormányok *decentralizálták*. „Mellesleg” az ilyen decentralizáció a tényleges közfeladatok ellátásában jelentős zavarokat és diszfunkciókat okoz. Az 1990-es évek „lopakodó feladatdecentralizálása”, illetve a normatív támogatások reálértékének csökkenése jól jelzik a gyakorlatot. Ezt illusztrálja a már többször hivatkozott 3. táblázat. A rendszer indulásától pontosan össze sem számolható feladat és hatáskör került az önkormányzatokhoz (Pálné Kovács 2001). A táblázatból látszik, hogy sem az állami hozzájárulások alakulása, sem a szektor éves pénzfelhasználásának reálértéke nem követi ezt a feladatbővülést. A konfliktus áthárítás gyakorlatának már-már tragikomikus megnyilvánulása az, amikor a kormány a vidék elszegényedésének megállítását is önkormányzati feladattá próbálja tenni. A magyar vidék leszakadásának oka *nem* az önkormányzati rendszer elaprózottsága, hanem a helyi gazdasági potenciál, a *mezőgazdaság* szétesése. Erős szereptévesztés az, amikor a vasúti szárnyvonalak fenntartásának felelősségét a helyi önkormányzatokra kívánják tolni.

5) Ebben a helyzetben a helyi gazdálkodás megalapozottságát, felelős előretekinthető voltát nehéz számon kérni. A jelenlegi finanszírozási rendszerben az önkormányzatok által elkölthető pénzek 30–40%-a a költségvetésük elfogadása *után* kerül az önkormányzatokhoz. Ennek oka a beruházási pénzek pályáztatási rendszere, a különböző megcímkézett működési támogatások elosztási mechanizmusa, az ÖNHIKI-s támogatások puffer támogatásból jelentős önkormányzati kör által kalkulált bevételé válása, illetve az egészségügyi ellátás sajátos finanszírozása. A szabályozás eredeti logikájának lazulásával az önkormányzatok várakozásába beépül a kimentésre, pontosabban felszínen tartásra szánt központi támogatások rendszere, amely így puhítja költségvetési korlátjait és erősíti a késztetést a moral hazard-ra. Jellemző folyamat az ÖNHIKI-s támogatások szabályainak folyamatos keményítésének kényszere. Jellemző, hogy legutóbb olyan pótlólagos szabály beiktatására került sor, amely előírta, hogy az ilyen támogatás igénylésekor a PPP-s szerződési kifizetéseket nem szabad a forráshiányba beszámítani. Megjelent az évtized elején az ÖNHIKI mellett a teljesen miniszteri döntéstől függő külön támogatási keret, amely elnevezése „tartósan fizetéképtelen helyzetbe került önkormányzatok átmeneti támogatása”. A központi költségvetés eme két előirányzata rendszeresen túlteljesül. A pénzügyi információs rendszer mai szerkezetében nem alkalmas a különböző gazdálkodási döntések pénzügyi hatásainak felmérésére, akár egy iskola pedagógiai programjának elfogadásáról, akár egy beruházási céltámogatási pályázat elfogadásáról van szó. A fejlesztési támogatási rendszer többesatornás jellege²⁵, a céltámogatási rendszer konstrukciója – az utóbbi tíz évben bekövetkezett finomítások ellenére – a beruházási források szétforgácsolódását, finanszírozhatatlan és/vagy fölösleges kapacitások keletkezését indukálta. A 3. táblázatból jól látszik a fejlesztési támogatások allokációs jogcímeinek darabszám-változása, amely jól igazodik a különböző koalíciós kényszerekhez. Az előretekinthető gazdálkodással kapcsolatos igényt a forrásszabályozás éves (az utóbbi időben a tartalékok zárolásával költségvetési éven belüli) változásai tovább erodálják.

6) A hazai jogi és fiskális viszonyok közepette sajátos módon érvényesül az *önkormányzatok*, a *számlavezető hitelintézetek* és a *központi kormány* viszonyrendszere. Ezt legjobban egy többszereplős, *összetett moral hazard*²⁶ helyzetként írhatjuk le, amelyben a deficitre hajlamos és a kötelező feladatok tekintetében alulfinanszírozott helyi önkormányzatok és a számlavezető hitelintézetek közös érdekeltisége jelenik meg részben az állammal, részben az önkormányzatok egyéb hitelezőivel szemben. A helyzetet talán azért érdemes bővebben tárgyalni, hogy megvilágítsuk, hogy akár csupán egy aprónak tűnő szabálymódosítás is milyen átgondolást igényel. A jelenlegi helyzetben egy nem túl szerencsésen megfogalmazott fiskális szabály²⁷ és a bankszolgáltatások közbeszerzési eljárás alá vonásának feltételei között az önkormányzatok és a hitelintézetek közös érdeke ennek megkerülése. Az önkormányzatok számára a költségvetési deficit finanszírozásának korábbi útja, az eszközértékesítés, egyre kevésbé járható. A deficitfinanszírozás esetére a megfelelő instrumentum az ún. *likviditási hitel*. Ez a kategória az érvényes szabályozás-

ban nem számít bele a hitelfelvételi korlátba, ráadásul a törvényben nem definiált. A likviditási hitel sem esik közbeszerzés alá, hiszen annak lehetősége a közbeszerzés keretében elnyert számlavezető banké. Ennek az az eredménye, hogy a számlavezetők a deficit finanszírozását korlátozás és közbeszerzés alá nem eső drága likvid hitelekkel végzik. Ezzel visszaszerzik a szolgáltatás pályáztatása során a versenyben „ elvesztett ” jövedelmet és érdekeltek az ilyen finanszírozás tartósságában. Tovább árnyalja a képet, hogy a már említett adósságrendezési eljárási törvény 60 napon túl lejárt kötelezettség esetén az önkormányzatot és/vagy hitelezőjét csőd bejelentésére kötelezi. E szabály érvénybelépése óta 25 eljárás folytatódott le, a szállítók nem, a hitelintézetek különösen nem érdekeltek az eljárás elindításában. A legutóbbi esetben egy nemzetközi cég külföldön lévő részlege volt az egyetlen, amely hitelezői oldalról indított adósságrendezési eljárást.

Az utóbbi két esztendőben felgyorsult az önkormányzati szektor eladósodása, amely azt jelenti, hogy bizonyos önkormányzati kör adósságcsapdába is került. Ezzel együtt nem változott az önkormányzati szektor hitelintézeti szempontú adósmínősítése. A PSZÁF adatai szerint²⁸ a magyar bankrendszer önkormányzati hitelportfoliójának minősége – a jelzett tendenciák ellenére – javul. Ennek oka nyilván kettős. Egyfelől – bár csökkenő mértékben – a forgalomképes önkormányzati vagyron jó másodlagos fedezetet jelent, másfelől a hitelintézetek bíznak a központi kormányzat implicit garanciájában.

7) Sajátos aspektusa e helyzetnek, hogy a magyar államháztartás információs rendszere meglehetősen korszerűtlen, alkalmatlan az itt jelentkező pénzügyi kockázatok megjelenítésére éppúgy, mint arra, hogy értelmes és felelős gazdálkodás számára navigátorként szolgáljon. A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokban és alkufolyamatokban a szokásosnál is jellemzőbbek a tipikus információs aszimmetriák, amelyek mérséklésének alapvető feltétele a korszerű információgazdálkodási rendszer megteremtése az államháztartás egészében.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a helyi önkormányzatok forrásszabályozási rendszerében tovább él az indirekt tervgazdálkodási mechanizmus logikája, amely alkalmas eszköznek bizonyult az önkormányzatok esetében is az alkotmányos decentralizáció ellenében egy de facto ágazati erővonalak mentén megvalósított recentralizációra, nem engedvén teret a regionális alapon szerveződő gazdaságos, hatékony és eredményes feladat-ellátási működési mechanizmusok kialakulásának. A 3. táblázatból jól látszik az állami hozzájárulások allokációs jogcímeinek növekedése. Ez ráadásul együtt járt az ún. kötött felhasználású normatívák szaporodásával. Ez esetben a rendszer logikájához tartozó elv sérül, ti. az, hogy az állami hozzájárulásokat elvileg bármire felhasználhatja az önkormányzat. A forrásszabályozás e mellett alkalmas a rendszerből történő – kezdetben legalábbis – rejtett forráskivonásra, miközben az ellátandó feladatok köre bővül. Az önkormányzatok az egyre nehezebben átlátható és kiszámíthatatlan forrásszabályozás miatt gazdálkodásukat az önállóság látszatának, intézményrendszerük fenntartását minél több beruházási támogatás elnyerésének rendelik alá, amely jelentős részben divergál a tényleges

helyi szükségletektől. Ebből a központi szint és a helyi szint egymásra mutogatása, informális alkui, a kollektív felelőtlenség rendszere alakult ki.

Az önkormányzati pénzügyi rendszer – és ezzel párhuzamosan a reálszféra leromlása is – évtizedes folyamat. Ennek főbb stációit a közölt táblázatok jól mutatják. A *személyi jövedelemadó megosztási* mechanizmusának 1995-ös megváltoztatása, ennek kiteljesedése jelenti az egyik elemet. Az ún. *adóerő-képességen alapuló kiegyenlítés* eszközének bevezetése a hozzájárulási jogcímek tendenciaszerű növekedése a másik ilyen folyamat. További szimptóma az *ÖNHKI szerepének eszkalálódása*. 1993-ban még 193 jogosult önkormányzat a tárgyévi bevétel 0,2%-ának mértékében az időközben jelentősen szigorodó szabályoknál lényegesen „lazább” feltételek mellett vett igénybe ilyen támogatást. A támogatást igénybevevők száma 1998-ban 888, a bevételek 0,6%-a, 1999-ben 1227, a támogatások 0,8%-a, 2006-ban pedig már 1323 és az összes önkormányzati bevétel 0,9%-a volt.

Akár lehetne jó hír a saját bevétel *3. táblázatban* látható növekedése. Ennek két fontos árnyoldalára azonban mindenképpen szükséges rámutatni. Egyfelől, ahogy korábban már jeleztük, és ahogy a *7. táblázat* is mutatja, a saját bevételek egy része eszköz-eladásokból származott, mely finanszírozási gyakorlat csak átmeneti lehet. A másik a helyi adórendszer változatlansága.

7. TÁBLÁZAT

A magyar önkormányzati szektor GFS-rendszerű költségvetési pozíciója privatizációs bevételekkel és e nélkül
(*GFS Deficit of Hungarian Local Self Governments. The First Column Includes the Revenue from Asset Sales*)

Év	Költségvetés GFS* egyenleg privatizációs bevételekkel (Mrd Ft)	Költségvetés GFS* egyenleg privatizációs bevételek nélkül (Mrd Ft)
1994	- 45,5	-55,7
1995	8,5	-17,2
1996	47,9	0,6
1997	66,5	-24
1998	- 8,7	-28,1
1999	22,9	1,1
2000	4,9	-32,1
2001	1,2	-91,4
2002	-104,9	-199,5
2003	- 31,6	-40,7
2004	-16,5	- 119,2
2005	-81,4	-202,6
2006	-156,5	-172,0

*Az eredeti (ma nem érvényes) módszertan szerint a GFS egyenlegbe beszámították a privatizációs bevételt. Ezt az új GFS szabvány és az ESA módszertan nem engedi.

Forrás: Pénzügyminisztérium.

A jelenlegi helyi adóbevételek 80%-nál nagyobb mértékben a helyi iparüzési adóból származnak. Ez az adónem biztosított „hátszágot” a fiskális politika forráski-vonási törekvései számára. Az adónem korszerűsítésének és ily módon „helyére kerülésének” tologatása nemcsak a helyi politikusok, hanem a fiskális politika szá-mára is kényelmes megoldás. A helyi politikának azért, mert ilyen adónem esetén a helyi adókat a helyi választók töredéke fizeti, a fiskális politikának azért, mert az új helyiadó-rendszer bevezetése jelentős átmeneti bizonytalanságokkal jár, amelyet az egy évtizede alulfinanszírozott és tartalékait felélt rendszer valószínűsíthetően nem viselne el. Az a legjobb tehát, ha nem történik semmi. A helyi iparüzési adó adó-alapjának megváltoztatása, akár kivételése a jelenlegi forrásszabályozási rendszert alapjaiban rengetné meg. Eltűnne az önkormányzatok közötti egyenlőtlenségek kiegyenlítését szolgáló egyik forrás, másfelől a „gazdag önkormányzatok” esetében is komoly bevételkiesés veszélyeztetné a stabilitást.

A rendszer szétesésének jeleként értékeljük, hogy 2007-től megtört az a korábbi tendencia, amelyben az önkormányzatok adósságnövekedésének hullámszerűsége a poli-tikai ciklushoz kötődő beruházásokkal magyarázható.

8. TÁBLÁZAT

A helyi önkormányzati szektor pénzügyi számlái (Mrd Ft)
(Financial Accounts of Hungarian Local Self Governments)

Év	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 1. félév
<i>Pénzügyi eszközök</i>	1 120,2	1 104,2	1 074,0	1 134,3	1 132,1	1 136,0	1 094,1
<i>készpénz, betétek</i>	<u>196,2</u>	<u>220,5</u>	<u>212,6</u>	<u>243,0</u>	<u>241,2</u>	<u>274,6</u>	<u>219,3</u>
ebből határidős betét	80,2	78,6	66,0	86,4	82,0	80,8	
<i>nem részvény értékpapírok</i>	<u>129,9</u>	<u>76,9</u>	<u>55,3</u>	<u>70,7</u>	<u>52,5</u>	<u>42,5</u>	<u>41,1</u>
<i>hiteltek, kölcsönök</i>	<u>54,5</u>	<u>70,6</u>	<u>71,3</u>	<u>79,4</u>	<u>84,2</u>	<u>82,8</u>	<u>62,6</u>
<i>tulajdonosi részesedések</i>	<u>695,1</u>	<u>697,7</u>	<u>692,2</u>	<u>697,5</u>	<u>705,9</u>	<u>710,5</u>	<u>700,9</u>
ebből tőzsdei részvény	22,0	19,4	25,6	36,3	45,4	45,4	36,5
befektetési jegy	16,3	15,8	14,1	16,7	15,7	11,8	13,5
egyéb részvény, részesedés	656,9	662,5	652,5	644,5	644,7	653,3	650,8
<i>Kötelezettségek</i>	<u>279,2</u>	<u>400,2</u>	<u>426,5</u>	<u>533,5</u>	<u>647,6</u>	<u>822,4</u>	<u>775,2</u>
<i>nem részvény értékpapírok</i>	<u>22,9</u>	<u>24,5</u>	<u>5,7</u>	<u>6,5</u>	<u>4,4</u>	<u>27,4</u>	<u>45,2</u>
ebből a hazai bankok portfo-liójában*		1,7	2,0	1,94	0,19	24,03	49,2
<i>hiteltek kölcsönök</i>	<u>147,4</u>	<u>241,6</u>	<u>276,7</u>	<u>366,6</u>	<u>415,4</u>	<u>543,8</u>	<u>514,3</u>
ebből hitelek hazai hitelinté-zetektől	73,1	115,1	144,0	182,4	241,5	347,3	371,3
külföldről felvett hitelek	13,9	46,9	62,4	83,7	100,3	122,9	127,6
ebből rövidlejáratú	59,2	99,5	90,6	101,8	117,2	132,5	
hosszú lejáratú	88,2	142,1	186,1	234,8	298,2	411,2	
<i>Az önkormányzati szektor nettó pénzügyi vagyona**</i>	184,1	41,5	-5,0	-43,7	-	-	-
					160,0	339,7	331,9

*a PSZAF adatai alapján.

**A pénzügyi eszközök és kötelezettségek egyenlegéből levonva az egyéb részvények és részesedések értékét.

Forrás: Magyar Nemzeti Bank.

A 8. táblázat világosan mutatja a gyorsuló eladósodást, amely kutatásaink szerint nem magyarázható a szektor EU-s forrásabszorpciójával. Inkább igaz az a megállapítás, hogy az önkormányzatok – és nem csak az ellenzéki vezetéseik – várakozásaiba olyan bizonytalansági elemek épültek, amelyekre adott válasz a „bespájzolás”, azaz az előrehozott hitelfelvétel. Ahogy korábban jeleztük, ennek egyik kiváltója maga a kormányzat, amely minél nagyobb hangsúllyal igyekszik e folyamatokat megállítani, annál nagyobb pánikot kelt a szektor szereplőiben. A táblázatnak még egy fontos üzenete van. Az MNB adatai alapján kiszámítottuk a nettó pénzügyi vagyont. Ebbe nem számítottuk bele azokat a pénzügyi instrumentumokat, amelyek önkormányzati (többnyire kötelező) feladatot ellátó gazdasági társaságokban való tulajdonosi részesedéseket testesítenek meg. Az önkormányzatok sajátos alkotmányos helyzete és ellátási felelőssége miatt ezek nem mobilizálható vagyonelemek. A kapott nettó pénzügyi vagyont – véleményünk szerint – jó közelítése az önkormányzatok szolvenciájának. A számítások kapcsán az látható, hogy *szektorszinten* az önkormányzatok inszolvensek. E globális kép mögött természetesen nagyon differenciált helyzetek vannak.

Reformérettség

Széles körű konszenzus van annak tekintetében, hogy a hazai önkormányzati rendszer reformérett. E reformérettséget metaforikusan jelzi Pitti Zoltán, amikor egy cikkének az „Állva maradt önkormányzatok” címet adta (Pitti 2000). A címbe foglalt állítás két dolgot jelent. Egyrészt a rendszer mindez ideig megőrizte működőképességét, képes volt a gazdasági válságkezelés lakosságra nehezedő terheit enyhíteni. A helyi önkormányzatok működése bizonyos tekintetben fájdalom-mentesebbé tette az átmenetet, de ez azt jelentette, hogy az önkormányzás – például a település jövőjét, arcukat befolyásoló politikák kidolgozása és végrehajtása – helyett, tevékenységük zömmel a településüzemeltetés napi kérdéseire és a kötelező feladatok ellátását szolgáló intézmények fenntartására korlátozódott. Kétségtelen az is, hogy a választott politikai testületekre nehezedő közvetlen lakossági nyomás és a viszonylag liberális gazdálkodási játékszabályok tették lehetővé a gyorsan változó feltételekhez történő viszonylag rugalmas alkalmazkodást is. A külső kényszerek miatt az önkormányzati szektor szereplői tekinthetők a közszektorban a *leginnovatívabb, tanulásra leginkább hajlamos szereplőknek*. A költségvetési gazdálkodásban a fejlett országokban elterjedt modern gazdálkodási technikákat, mint például a programköltségvetés, kiszervezés (outsourcing), kiszervezés (outcontracting), a vegyes finanszírozás, illetve üzemeltetés (PPP, BOT)²⁹ a legutóbbi időkig döntően a helyi önkormányzatok alkalmazták. Nem tagadható az sem, hogy egyes önkormányzatok esetében még néhány „siker sztori” is született, de ezek inkább kivételes helyzetekkel – objektív adottságok és szubjektív tényezők szerencsés „együttállásával” – magyarázhatók.

Másfelől, ahogy azt az előzőekben jeleztük, az önkormányzati rendszer tartalékait felélte, az elaprózottság³⁰ miatt az önkormányzati apparátusok többségéből hiányzik

a szükséges szakértelem. A gazdálkodás minősége a rendszer egészének modernizálása nélkül nem javítható. Az élhető környezet biztosítása, a humánszolgáltatások egy minimálisan elégséges szintje, a gazdaság versenyképességének javítása és az Európai Unióhoz történő csatlakozás előnyeinek realizálása a helyi önkormányzati rendszer mélyreható reformját követeli meg.

Érdekes, hogy a rendszer átalakításáról folyó közbeszéd elsősorban a darabszámra jelentős, de súlyukat és tartalékaikat tekintve elhanyagolható kis önkormányzatok körére koncentrál. A 9. táblázat az összes önkormányzati kiadások településtípusonkénti megoszlását mutatja, jelezve a szereplők számát, a hozzávetőleges lakosságszámot és a vagyon megoszlását³¹ is.

9. TÁBLÁZAT

*Önkormányzattípusok gazdasági potenciáljának néhány indikátora
(Indicators of Economic Capacity of Types of Hungarian Self Governments)*

<i>Típus</i>	<i>Fő- város</i>	<i>Fő- városi kerület</i>	<i>Megyei jogú városok</i>	<i>Vá- rosok</i>	<i>Nagy- közsé- gek</i>	<i>Köz- ségek</i>	<i>Megyei önkor- mány- zatok</i>	<i>Össze- sen</i>
Szereplők száma (2006 01.01.)	1	23	22	229	187	2893	19	3187
Lakosság megoszlása (%)	16,80	16,80	19,59	29,64	6,46	27,51	0	100
Részesedés a 2006. évi GFS bevételekből országos=100%	13,75	11,44	19,32	25,30	3,03	13,70	13,47	100
Részesedés a 2006. évi GFS kiadásokból országos=100%	14,30	11,34	19,42	25,20	3,03	13,34	13,15	100
Részesedés a 2006. évi helyi adó bevételekből országos=100%	17,16	24,48	21,36	25,59	3,50	7,80	0	100
Részesedés az önkormányzati vagyonból* országos=100%	44,2	n.a.	11,5	27,6	3	8,9	4,8	100

* A vagyonértékelést előíró, 2001-ben született kormányrendelet végrehajtása előtti szám.

Forrás: A Pénzügyminisztérium adatai alapján saját összeállítás.

A számok alapján világos, hogy az érdemi kérdések a fővárosban és a területi önkormányzatok és a megyei jogú városok vonatkozásában jelentkeznek. A mintegy 100 ezer fős magyar köztisztviselői karból mintegy 45 ezer önkormányzati köztisztviselő. E létszám önkormányzattípusok közötti megoszlása a következőképpen alakul: a létszám 3%-át a főpolgármesteri hivatal alkalmazza, 13%-ot a fővárosi kerületek polgármesteri hivatalai, 15%-ot a megyei jogú városok, 30%-ot a városok, 23%-ot a községek polgármesteri hivatalai foglalkoztatnak. A megyei önkormányzati hivatalokban a foglalkoztatottak 6%-a, a körjegyzőségekben 9%-a dolgozik.

A reformérettség tényét a szakértők széles köre vallja. A pozitív konszenzus azonban csak a megoldások mikéntjéig tart. A különböző szakértői vélemények politikai-ideológiai háttérét e cikk keretében nem elemezzük. A divergáló szakértői vélekedések kiindulópontja magának a *reform* fogalmának értelmezése. Az utolsó hús esztendő divatos gumifogalmává lett a Szabó Kálmán akadémikus³² által alkotott *államháztartási reform* kifejezés. Úgy gondoljuk, hogy a fogalom végül is a tranzíció közszektorbeli átalakítási folyamatainak jelölésére alkalmazható³³. A magyarországi rendszerváltás indulásánál a politikai erők, de az állami bürokrácia sem nézett szembe azzal a problémával, hogy a közszolgáltatások színvonala és a gazdaság általános fejlettsége szoros kölcsönhatásban lévő dolgok. Az elmaradt korszerűsítő reformok korszakosan jelentkező negatív hatása éppen az lesz, hogy a kormányzati szektor a GDP magas hányadát használja fel úgy, hogy e kiadások kevéssé járulnak hozzá a növekedés és a versenyképesség hosszú távú feltételeihez. A közoktatás csökkenő színvonalát, a középfokú szakképzés szinte teljes megszűnését éppúgy említhetjük, mint a nehézkes közigazgatási ügyintézés, a korrupciót. Az 1996 óta alkalmazott területfejlesztési politika nem volt képes még lassítani sem a területi egyenlőtlenségek növekedését. A transzformációs-válság időszakában a gazdaságpolitika – ezen belül a fiskális politika – sodródott. E sodródás folyamatában az *önkormányzati rendszer pufferként működve* folyamatos feszültségek felhalmozódásának területe volt. A hazai igényeket, a felzárkózást segítő kormányzati szektor létrehozásának, ha úgy tetszik a sikeres közszektor-reform *kulcsterülete* az állami feladatok újragondolása és ennek keretében egy újszerű feladatmegosztás a központi és a helyi állami szint között, azaz az önkormányzati rendszer reformja. Ez az önkormányzati rendszerből kiindulva az állami működés minden területén változásokat indukál, hiszen e terület egyszerre érinti az államigazgatás területi rendszerének átalakítását (közigazgatási reform), az állam gazdaságfejlesztési tevékenységének újragondolását (terület- és gazdaságfejlesztési reform), valamint bizonyos közszolgáltatások (a humánszolgáltatásoktól – közoktatás, egészségügy – kezdve a környezetvédelmen keresztül a fizikai infrastruktúra fenntartásáig) nyújtását.

Jegyzetek

- ¹ Itt nincs sem lehetőség, sem szükség annak bemutatására, hogy az akkori gazdaságpolitika prioritása az adósságcspadából való szinte minden áron való kijutás biztosítása volt.
- ² A rendszer kialakításával kapcsolatos akkori szakmai dilemmákról jól tájékozódhat az Olvasó Vági Gábor írásaiból. Ld. különösen „Az önkormányzatok gazdálkodási reformjának elvi dilemmái és gyakorlati előkészületei” (Vági 1991, 423–433).
- ³ A fogalom különböző típusú szereplőkre történő értelmezését ld. Kornai–Maskin–Roland (2004a; 2004b).
- ⁴ Zavaró, hogy a szakma a normatív elosztás fogalmát két értelemben használja. Az itt jelzett értelmezés szabályozásfilozófiai, azt jelenti, hogy minden szereplő számára ugyanaz a szabályrendszer érvényes. Finanszírozástechnikai értelemben valamilyen feladatárányos leosztást jelöl a fogalom.
- ⁵ Jobb híján az önkormányzati rendszer méretgazdaságossági viszonyait ezzel szokás nemzetközi összehasonlításokban bemutatni.
- ⁶ A Horn-kormány idején az akkori kormánykoalíció kétharmados többségével ezt megtehetette volna.
- ⁷ Pitti Zoltán találó kifejezésével „pártlistán választott GAMESZ”.
- ⁸ Ez a helyzet valószínűleg egyébként alkotmányellenes.
- ⁹ Ezen elvek forrása az Alkotmány.
- ¹⁰ Jogi értelemben ezt az 1996-ban elfogadott, Az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény melléklete tette meg.
- ¹¹ Ld. erről a nemzetközi PISA vizsgálatok lehangoló eredményeit.
- ¹² Az önkormányzati csőd fogalmára a későbbiekben visszatérünk.
- ¹³ Ma már a nyugati szakirodalom meglehetősen kritikusan tárgyalja az NPM paradigmát (Lane 1997; Lőrincz 2005).
- ¹⁴ Az önkormányzatok vagyongazdálkodásáról átfogó képet kaphat az olvasó az e cikk szerzője által szerkesztett tanulmánykötetből (Vigvári 2007a).
- ¹⁵ A halasztás és mulasztás ilyen összefüggésű fogalmát Kornai János használta (Kornai 1972).
- ¹⁶ A vagyongazdálkodás anomáliáiról ld. Pitti (2005) és Varga I. (2005).
- ¹⁷ A Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának ratifikációját például az IMF is erősen szorgalmazta (Böhm 1996).
- ¹⁸ A fogalom alatt kormányzati feladatokat ellátó, de nem költségvetési gazdálkodási keretek között működő gazdálkodókat ért a közpénzügyek irodalma.
- ¹⁹ Ennek bővebb kifejtésére e cikk keretei között nincs mód.
- ²⁰ Az eltérő infrastrukturális fejlettség, munkakultúra stb. miatt az 1990 után kialakult magánszektor térbeli elhelyezkedése a korábbiaknál is egyoldalúbbá vált, a mezőgazdaság leépülése a falvak meglévő gazdasági potenciálját is elsorvasztotta.
- ²¹ A fiskális föderalizmus elméleteiről ld. Szalai Á. (2002) és Halmosi (2007) munkáit!
- ²² Megítélésünk szerint a gazdálkodási önállóság jelentős növelése önmagában még nem demokrácia. Az önállóság azonban a helyi elit gazdasági mozgásterét jelentősen növelheti, így olyan érdekelttség teremődik, amely elvtelen kompromisszumokra ösztönözhet.
- ²³ Pl. az informatikai hardver, az egészségiparban érdekelt vállalatok stb.
- ²⁴ Erről részletesebben ld. Rozsi–Várfalvi (1999).
- ²⁵ Ez részben a koalíciós kormányzás „költsége”, hiszen a különböző pártokhoz tartozó tárcák természetes igényének tűnik a saját jogon történő pénzosztogatás.
- ²⁶ Közgazdaságtani fogalom, amely két ellenérdekű fél közötti információs aszimmetria egyik esetét jelöli.
- ²⁷ Az Ötv. 88. §-ának kritikája szétfeszítené e cikk kereteit, de olvasható Vigvári (2007b).
- ²⁸ A PSZÁF közli a kihelyezések értékét és értékvesztését. Az önkormányzatokkal szembeni banki követelések likvid másodlagos piaca hiányában az értékvesztés jól közelíti a portfólióminőséget.

- ²⁹ BOT – build perate and transfer, PPP – public-privat partnership. E technikák a magántőke bevonását segítik közfeladat-ellátást szolgáló beruházások megvalósításába.
- ³⁰ Ennek jellemzését a későbbiekben megtesszük.
- ³¹ A korábbiakban jeleztük, hogy a vagyonnal kapcsolatos kimutatások meglehetősen pontatlanok.
- ³² A nemrégiben elhunyt tudós a rendszerváltásig hosszú időn keresztül országgyűlési képviselő, a költségvetési bizottság elnöke volt. Ebben a minőségében vezette be a hazai közbeszédbe a fogalmat.
- ³³ A tranzíció folyamatának sokoldalú igényes elméleti elemzését nyújtja *Csaba* (2002).

Irodalom

- Ágh Attila (2005) Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A konfliktus-konténerek felszámolása. – Vigvári A. (szerk.) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ, Budapest. 15–20. o.
- Báger G.–Vigvári A. (2007) *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások*. ASZ FEMI, Budapest.
- Balassone, F.–Franco, D.–Zotteri, S. (2004) Fiscal Rules for Subnational Governments: Lessons from the EMU. – Kopits, G. (ed.) *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background Analysis and Prospects*. IMF, Palgrave. 219–234. o.
- Békesi L. (1972) Önkormányzat és önfinanszírozás. – *Pénzügyi Szemle*. 6.
- Böhm A. (1996) *A helyi társadalom*. Csokonai Vitéz Mihály Tanítóképző Főiskola Társadalomtudományi és Közművelődési Tanszéke, Kaposvár.
- Csaba L. (2002) Az átalakulás fejlődésmélete. – *Közgazdasági Szemle*. Április. 273–291. o.
- A fiskális federalizmus és a magyar önkormányzatok*. (1999) I–II. kötet. Pénzügykutató Részvénytársaság, Budapest.
- Halmosi P. (2007) *Önkormányzatok vagyoni és pénzügyi kockázatai Magyarországon*. PhD értekezés, Szeged.
- Hegedűs, J. (2004) Off-budget revenues and expenditures: a challenge to subnational finances. – Kopányi, M.–Wetzel, D.–Daher, S.E. (eds.) *Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990–2000*. Open Society Institute, Budapest.
- Hegedűs J.–Tönkő A. (2007) Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája. – Vigvári A. (szerk.) *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó, Budapest. 67–94. o.
- Horváth M. T. (2002) *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialóg–Campus, Budapest–Pécs.
- Horváth M. T. (2005) *Közmenedzsment*. Dialóg–Campus, Budapest–Pécs.
- Jóky K.–Osváth L.–Sóvágyó Gy.–Szmetana Gy. (2004) *Az önkormányzati adósságrendekek oknyomozása 1996–2003*. Kézirat, Ige Kft, Budapest.
- Kassó Zs. (2006a) Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? – Vigvári A. (szerk.) *Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, Budapest. 83–129. o.
- Kassó Zs. (2006b) *Szükség van-e államszámviteli törvényre?* – Vigvári A. (szerk.) *Vissza az alapokhoz!* MTA-MEH Stratégiai Kutatások. Új Mandátum Kiadó, Budapest. 132–154. o.
- Kopányi M.–Hertelendy Zs. (2004) Municipal Enterprises in Hungary. – Kopányi M.–Wetzel, D.–Daher, S.E. (eds.) *Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990–2000*. World Bank, OSI Budapest.
- Kornai J. (1972) *Erőltetett, vagy harmonikus növekedés*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Kornai J.–Maskin, E. –Roland, G. (2004a) A puha költségvetési korlát I. – *Közgazdasági Szemle*. Július–augusztus. 608–624. o.
- Kornai J.–Maskin, E. –Roland, G. (2004b) A puha költségvetési korlát II. – *Közgazdasági Szemle*. Szeptember. 777–809. o.
- Lane, J.E. (1997) *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. SAGE Publications.
- Lőrincz L. (2005) A hatékony állam. – *Magyar Közigazgatás*. 8–9. 449–453. o.
- Pálné Kovács I. (2001) *Regionális politika és közigazgatás*. Dialóg–Campus, Budapest–Pécs.
- Péteri, G.–Horváth, M. T. (szerk.) (2001) *Navigation to the market*. LGI, Budapest.

- Péteri, G. (szerk.) (2003a) *From usage to ownership: transfer of public property to local governments in Europe*. LGI, Budapest.
- Péteri G. (2003b) A régió erőforrásai. Pénzügyi szempontok a regionális önkormányzatok kialakításához. – *Pénzügyi Szemle*. 7. 640–653. o.
- Pitti Z. (2000) Allva maradt önkormányzatok. – *Kritika*. Április. 3–6. o.
- Pitti Z. (2005) Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. – Vigvári A. (szerk.) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ, Budapest. 47–70. o.
- Rozsi É.J.–Várfalvi I. (1999) Adóerőképesség és ami mögötte van. 1999 a helyi önkormányzatok költségvetésének tükrében. – *Pénzügyi Szemle*. 1. 39–61. o.
- Szalai Á. (2002) Fiskális föderalizmus. Áttekintés. – *Közgazdasági Szemle*. Május. 424–440. o.
- Szalai E. (2002) *Gazdasági elit és társadalom a magyarországi újkapitalizmusban*. Aula Kiadó, Budapest.
- Vági G. (1991) *Magunk uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról*. Gondolat, Budapest.
- Varga I. (2005) Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról. – Vigvári A. (szerk.) *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, MKI, TÖOSZ, Budapest. 91–114. o.
- Varga S. (1988) *A tanácsi gazdálkodási rendszer reformja*. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest.
- Vigvári A. (szerk.) (2007a) *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó, Budapest.
- Vigvári A. (2007b) Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán. – *Pénzügyi Szemle*. 3–4. 522–529. o.

DECENTRALIZATION WITHOUT SUBSIDIARITY SOME ADDITIONS TO MODERNIZATION OF HUNGARIAN MODEL OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM

ANDRÁS VIGVÁRI

The aim of this paper to analyse the experiences of Hungarian decentralization in particular the municipal economy. The analysis describes the main features of so called Hungarian model of municipal economy. It characterized by less effective decentralization and the system has worked as a “conflict container”. The role of incentives is also discussed.

The main results of the paper are the following conclusions:

- The Hungarian model can be considered a kind of mixture of various European models. There is no compulsory municipal financing model in the EU.
- The Hungarian way of decentralisation of state public services shows that expenditure assignments and rules of intergovernmental affairs are conflicted.
- There is an high level of de jure freedom of local decision making and contradictory to this financial system.

As a consequence of the erosion of the system calls for the reform of Hungarian local government system.