



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK
KUTATÓ INTÉZETE

Önkormányzati pénzügyek
Hazai kihívások és nemzetközi példák

Tanulmány

2011. december

Állami Számvevőszék
Kutató Intézete

Önkormányzati pénzügyek
Hazai kihívások és nemzetközi példák

Budapest, 2011. december

A tanulmányt készítette:

Dr. Vigvári András

az ÁSZ Kutató Intézetének tudományos tanácsadója

Kiadásért felel: Dr. Pulay Gyula főigazgató

A kézirat lezárva: 2011. december

Állami Számvevőszék Kutató Intézete

ISBN 978-615-5222-01-6

TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló	5
Előszó	7
1. Bevezetés.....	9
2. Az önkormányzati pénzügyi rendszer általános jellemzői.....	19
2.1. A forrásteremtés és forrásallokáció dilemmái.....	25
2.1.1. Forrásteremtés az adófinanszírozás útján	26
2.1.2. Forrásteremtés a kormányzati szintek közötti forrásallokáció (támogatási rendszer) révén	32
2.1.3. A díjfinanszírozás szerepe a forrásteremtésben	38
2.1.4. A hitelfinanszírozás alkalmazása a forrásteremtésben	39
2.2. Az önkormányzatok hitelképessége és pénzügyi egészsége	40
3. Önkormányzati modellek néhány működési jellemzője az Európai Unióban	49
4. A magyar önkormányzati modell pénzügyi rendszerének néhány kérdése	65
4.1. A magyar önkormányzati rendszer karaktere, változásainak mérföldkövei	65
4.2. A „magyar modell” néhány pénzügyi rendszerhibája.....	77
4.3. A kialakítandó új önkormányzati pénzügyi rendszerrel kapcsolatos néhány kérdés	81
Felhasznált irodalom	89

Vezetői összefoglaló

A tanulmány az önkormányzati pénzügyek néhány Magyarországon is érdeklődésre számot tartó kérdésével foglalkozik az Európai Unió tagországainak tapasztalatai alapján. Abból indulunk ki, hogy az önkormányzati pénzügyek minősége – adott feladat- és hatáskör megosztás mellett is – lényeges hatást gyakorol a kormányzati szektor működésének eredményességére.

A globalizáció eredményeként átalakulóban van a vegyes gazdaság körülményei között kialakult jóléti államokban megszokott állami szerepvállalás. Ez az átalakulás az eddigi tapasztalatok alapján nem az állam „méretének” csökkenését, nemcsak a különféle funkciók közötti súlyponteltolódást, a feladatellátás új formáinak kialakulását, hanem új funkciók megjelenését és nem utolsósorban az állami feladatok kormányzati szintek közötti új megosztását is eredményezi. Megjelentek szupranacionális, sőt globális államfunkciók is.

Az 1980-as évek eleje óta korszakos tendencia a közfeladatok decentralizálása, amely szoros összefüggésben van a világgazdaság térszerkezetének átalakulásával. Az Európai Unió gyakorlatában kialakult a többszintű kormányzás gyakorlata. A többszintű kormányzás nem egyszerűen az állami feladatok decentralizációja, hanem a különböző kormányzati szintek közötti, a kooperáción és a kölcsönös függőségen alapuló viszony. A tanulmány egy OECD szakértői anyag alapján bemutatja a többszintű kormányzás minőségét befolyásoló tényezőket. Ezen tényezők közül kiemelt figyelmet fordítunk a helyi (általánosabban fogalmazva) a szubnacionális kormányzati szint pénzügyi rendszerére és a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok jellemzőire.

Az anyag áttekinti az önkormányzati pénzügyi rendszer funkcióit, meghatározó elemeit. A funkciók tekintetében a forrásteremtés lehetséges megoldásaival és a hitelfinanszírozáson alapuló önkormányzati beruházási tevékenység pénzügyi fenntarthatósági kérdéseivel foglalkozik. A forrásteremtés kapcsán vizsgáljuk az állam adóztatási joga kormányzati szintek közötti megosztásának, ezen belül a helyi adóztatás és az adómegosztás jellemzőit. A tanulmány foglalkozik a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok kérdésével, a támogatások különféle tipizálási lehetőségeivel. Kitér a díjfinanszírozás alkalmazási lehetőségeire is. Kí-

sérletet tesz a prudens önkormányzati gazdálkodás kritériumainak meghatározására és tárgyalja az átláthatóság jelentőségét és érvényesülésének feltételeit az önkormányzati pénzügyekben. A beruházások pénzügyi fenntarthatóságának vizsgálata során definiáljuk a fenntarthatóságot meghatározó legfontosabb tényezőket és bemutatjuk ezek hatásait.

Az EU 27-ek igen változatos képet mutatnak az önkormányzati rendszerek jellemzőit illetően is. A szakirodalomban elterjedt tipizálást követve írjuk le a fontosabb európai modelleket és ezek pénzügyi jellemzőit egy-egy ország példáján mutatjuk be. A függelékek a tagországok majdnem teljes körére tartalmazzák a legfontosabb önkormányzati rendszereket leíró adatokat és egyéb jellemzőket. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy éppen a költségvetési fegyelem keretrendszerre és az információs rendszerek vonatkozásában tapasztalható bizonyos közeledés a különféle modellek között. Az elemzésből látható, hogy az elmúlt 20 esztendőben működött „magyar” modell nem sorolható egyik tipikus modellbe sem és pénzügyi megoldásaiiban több lényeges ponton eltér az EU-ban kialakult általános gyakorlattól.

A tanulmány befejezéseként bemutatja a „magyar modell” inkonzisztenciáit, a pénzügyi rendszerének gyengeségeit, nagyvonalakban áttekinti az elmúlt húsz esztendő fejlődését. Végül a nemzetközi tapasztalatok alapján ajánlásokat fogalmaz meg az új Önkormányzati törvény által meghatározott helyhatósági rendszer pénzügyi rendszerével kapcsolatosan.

Előszó

Az Állami Számvevőszék Kutató Intézete kutatásaiban kiemelt figyelmet fordított az állami szerepvállalás kérdéseire, illetve az állami szerepvállalás és a közpénzügyi rendszer összefüggéseire.¹ E témakör fontos része a kormányzati szintek közötti munkamegosztás (a fiskális föderalizmus és a többszintű kormányzás) problémája, illetve ezen munkamegosztást támogató pénzügyi rendszer kérdése. A tanulmány egy hosszabb kutatómunka közbülső állomásának összefoglalása. A tanulmány a decentralizáció és a többszintű kormányzás szerteágazó problémaköréből a szűkebb pénzügyi vonatkozásokat tárgyalja. A publikálással az a célunk, hogy a témával foglalkozó elméleti és a nemzetközi tapasztalatokat összegző irodalom, az Európai Unió tapasztalatok és tendenciák összefoglalásával néhány szempont felvetésével hozzájáruljunk a hazai önkormányzati rendszer korszerűsítéséhez.

¹ Ld. ÁSZ FEMI (2007b), ÁSZKUT (2009b), ÁSZKUT (2010).

1. Bevezetés

A közösségi gazdaságtan a fiskális decentralizáció elvi előnyeit *három* összefüggésben tárgyalja. A kormányzati szintek közötti munkamegosztás

- *egyfelől* a kollektív javak bizonyos körében képes biztosítani a szükségletek előre meghatározott kritériumok szerinti kielégítést az által, hogy helyi szinten rugalmas lehet az igények felismerése és az ezekhez történő alkalmazkodás. Ezzel megvalósul a közpénzek felhasználásának *eredményessége*.²
- *másfelől* a decentralizáció a meglévő és szükségképpen korlátozott erőforrások minél jobb kihasználását eredményezi³ (*hatékonyság, gazdaságosság*).
- *harmadrészt* a decentralizáció további előnyei között említi az irodalom, hogy ezáltal a közfeladatokat szervező kormányzat és a választók közötti távolság és az információs aszimmetria mérsékelhető, amiből adódóan a kormányzati gazdálkodás átlátható lesz, a választott politikusok elszámoltathatóvá válnak.

Meg kell különböztetnünk a dekoncentráció és a decentralizáció fogalmát. A decentralizáció nem egyszerűen a közfeladatok térbeni megosztását jelenti, hanem azt, hogy az alsó szintű kormányzatoknak (a továbbiakban önkormányzatoknak) a közszolgáltatások rangsorolásában, a kollektív javak biztosításának finanszírozásában, megszervezésében önálló mérlegelési és döntési lehetőségük van. A modern államok jogrendje az önkormányzatok számára nemcsak önállóságot, hanem a feladat ellátási kötelezettséget is előírja, amely kötelezettség egyben az alsóbb szintű kormányzat finanszírozási kötelezettsége (expenditure assignment) is. A decentralizáció pénzügyi vonatkozásban tehát azt jelenti, hogy a központi kormányzat milyen feladatkörrel összefüggő, milyen kiadási tételek vonatkozásában adja át a döntési jogkört a helyi szint számára és milyen módon biztosítja az ehhez szükséges forrásokat. A kormányzati szintek közötti munkamegosztásban fogalmilag különbséget kell tenni a tisztán helyi közfeladatokat és a delegált feladatok között.⁴ A delegált feladatok között vannak olyan esetek, amikor azok költségviszonyaira és a megvalósítási módjára, annak eredményességére a helyhatóságnak nincs ráhatása. Ez lényegében a dekoncentráció egy speciális formája. Vannak

² Ezt az irodalom allokációs hatékonyságnak is nevezi. Ld. Barr (2009)

³ Nevezhetjük ezt költséghatékonyságnak.

⁴ Ennek közgazdaságtani vonatkozásait e keretek között nem tárgyaljuk.

olyan delegált feladatok, amikor mind a szaktörvények, mind a finanszírozási lehetőségek módját adnak arra, hogy az önkormányzatnak részleges döntési lehetősége legyen a szolgáltatás jellemzőire, illetve annak forrásaira vonatkozóan. Az egyes típusok közötti világos különbségtétel kritériuma az erőforrásokkal történő takarékoságot biztosító gazdálkodás alapfeltétele. Ez a fogalom erősebb a hazai gyakorlatból ismert feladatkörnél, hiszen a finanszírozási kötelezettség egyben az önkormányzatok elszámoltathatóságának alapja.

A döntési önállóság egyben a helyhatóságok közötti versenynek is teret ad. Az önálló döntési lehetőség megjelenik egyfelől a delegált feladatok ellátási kereteinek meghatározásában⁵, másfelől a különböző közfeladatok rangsorolásban, valamint önkéntes feladatok vállalásában.

A helyhatóságok között sajátos verseny folyik, amelyik különbözik a klasszikus piaci versenytől. Ennek a versenynek elemei: verseny a forrásokért, a beruházókért és verseny a helyi közszolgáltatások „fogyasztóiért”. Az önkormányzatok közötti verseny eredményezheti az erőforrások célszerű kihasználását, de nem zárható ki, hogy a verseny hozzájárulhat az erőforrások pazarlásához, vagy az ennek következtében fellépő forrásvesztéshez. A helyhatóságok közötti káros adóverseny összességében azzal járhat, hogy a helyi adóbevételek elmaradnak a potenciális lehetőségektől. Ebből viszont az következik, hogy a közfeladatok decentralizált keretek közötti ellátásának előnyei („hasznai”) nem automatikusan érvényesülnek, tehát a decentralizáció haszna tisztán közgazdasági szempontból⁶ nem igazolható. A közgazdaságtan képviselői az állami feladatok decentralizációjával kapcsolatos elméletet először az 1950-es években fejtették ki. Képviselőik nevének kezdőbetűiről időnként TOBM⁷ modellként emlegetett megközelítést „első generációs modellnek” is nevezi a szakirodalom. Ez azt mondja, hogy a klasszikus kormányzati funkciók közül⁸ az alsóbb szintű kormányzatok feladata az *allokáció*, pontosabban a helyi közjavak és más lokális felelősségi szintre delegált kollektív javak biztosítása. Az első generációs modell úgy tartja, hogy a decentralizáció fentebb említett előnyeit döntően az ún. horizontális mechanizmusok, a helyhatóságok közötti verseny különféle formái biztosítják. Ennek az elméletnek a legismertebb magyarázata az ún. Tiebout hipotézis, amely szerint az egyének a közszolgáltatásokkal kapcsolatos preferenciáikat lakó-

⁵ Ilyen lehet a költségvetési szerv, non profit szervezet, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, privát gazdasági társaság.

⁶ A decentralizáció államelméleti vonatkozásaival itt nem foglalkozunk.

⁷ Tiebout, Oates, Buchanan, Musgrave. Az elmélet kitűnő összefoglalását ld. Szalai (2002) cikkében. E tanulmány fókuszá miatt mellőzzük az elmélet forrásainak részletes hivatkozását.

⁸ Szabályozás, allokáció, redistribúció, stabilizáció ld. Musgrave, R.A. - Musgrave, P.B. (1989).

helyük megválasztásával („lábbal szavazás”) fejezik ki. Ez kiegészíthető még a vállalkozások telephely választási döntéseivel is, amely szintén ebbe a mobilitási gondolatmenetbe illik. Ide tartozik a helyhatóságok közötti adó- és szolgáltatási verseny is, beleértve adott esetben az idegenforgalmi vonzerő növelését is.

A közgazdasági-közpolitikai elmélet a gyakorlat nézőpontjából tekintve meglehetősen elvontan tárgyalja a decentralizáció kérdését. A kormányzati funkciók kormányzati szintek közötti megosztását, annak konkrét megvalósulását számos nem közgazdasági tényező is magyarázza, ezért az elemzéseinkben ki kell térni olyan elemek vizsgálatára mint a:

- Az ország mérete, földrajzi sajátosságai, település szerkezete, gazdasági fejlettsége és történelmi hagyományai.
- Az ország „állammodellje”. A két alaptípus a centralizált (unitárius) és a föderatív államberendezkedés. Az unitárius modell maximálisan két kormányzati szinttel (központi és helyi), a föderális három kormányzati szinttel rendelkezik. Az országok nagyobb részében a helyi szint is tagolt. A településhez, vagy település csoportokhoz kötődő önkormányzatok mellett létezhetnek területi önkormányzatok is.
- A politikai és közigazgatási kultúra, a meghatározó politikai erők preferenciái.
- Az ország gazdasági helyzete, az állami szerepvállalás mértéke, amit jól jelez a közszektor nemzetgazdasági súlya.
- A helyi közszolgáltatások iránti „kereslet” szerkezete, amelyet befolyásolnak demográfiai folyamatok, a helyi gazdaság állapota, ezen belül a foglalkoztatottság szerkezete.

A vegyes gazdaság keretei között kialakult jóléti államok által képviselt modell fenntarthatóságával, a feladatellátás terjedelmével összefüggő viták alapján elindult és az 1970-es években bekövetkezett paradigmaváltás új összefüggésbe helyezte a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztását, elindította a feladatok erőteljes decentralizációját. Ez része volt a New Public Management által ihletett ún. DPM típusú közszektor reformoknak.⁹ A *decentra-*

⁹ Részletesebben ld. Lane, J. E. (1997), Pollit, Ch. – Bouckaert, G. (2004), magyar nyelven pedig Zupkó (2002) művében.

lizáció (D) együtt járt a feladatellátás *privatizációjával* (P) és a szolgáltatások szélesebb körében az előállítás és a finanszírozás *piacosításával* (M). Ezzel párhuzamosan a folyamat az állami szerepvállalás visszafogásából adódó különféle társadalmi konfliktusok decentralizálását valósította meg. A decentralizált feladatok költségeit a központi kormányok nem 100%-os mértékben térítették meg a helyi önkormányzatoknak, így az ebből adódó „hatékonysági nyereséget” jellemzően a központi kormányzatok realizálták. Ezt a helyi szintű kormányzatok, mint a központi kormányzati szintről folyamatosan érvényesülő költségvetési nyomást érzékelték. Elmondható az is, hogy míg a privatizáció és a piacosítás mértékében az egyes országokban lényeges különbség volt, a decentralizáció korszakos folyamatnak bizonyult. Ezt mutatja, hogy olyan centralizált államokban, mint Franciaország markáns decentralizáció valósult meg az elmúlt 30-40 esztendőben. Figyelemre méltó, hogy a helyi szintű feladatellátás szerepének növekedése erősítette a helyi közfeladat ellátásban már az 1960-as évektől tapasztalható integrációs tendenciák érvényesülését. A közszolgáltatások széles körének önkormányzati szintre kerülése megkövetelte a költséghatékony működés kereteinek biztosítását.¹⁰

Az „első generációs” elmélet döntően az észak-amerikai feltételekből táplálkozott a már említett decentralizációs hullám és az európai integráció kibontakozása és nem utolsósorban a közgazdaságtudomány fejlődése elvezetett az ún. „második generációs” *elmélethez*. Ennek követői szerint a TOBM modell elméleti alapvetéseit továbbra is helytállónak tartják. Véleményük szerint a decentralizáció képes korlátozni a hatalom koncentrációját, a szubnacionális kormányzatok pedig rugalmas, áttekinthető és a tényleges fogyasztói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatásokat képesek nyújtani.

A gazdasági-társadalmi feltételek változásai, továbbá közgazdaságtudomány olyan új eredményei, mint például a közösségi döntések elmélete, az információ közgazdaságtana a korábbiaktól eltérő új megközelítéseket is hoztak az elemzésekbe. Az állami szerepvállalás átalakulásával összefüggésben a második generációs elmélet kérdésfeltevésében a hangsúly a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok hatékonyságára annak minőségére helyeződött át, amiben kitüntetett szerepe lett a helyi bevételszerzésnek és saját bevétel növelésének.

¹⁰ A helyi kormányzás evolúciójának nemzetközi tendenciáiról, államelméleti és politológiai vonatkozásairól ld. bővebben Pálné (2008) könyvét.

A versenyképességi elméletek¹¹ és az éleződő globális verseny hatására a kérdésfeltevésekben a közszolgáltatások biztosítása optimális feltételeinek keresése mellett a hangsúly egyre inkább a helyhatóságok helyi gazdaságszervező-, fejlesztő tevékenységére került. Az új elméleti megközelítés a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásának eredményességét az intézményes és világos hierarchián alapuló hatalommegosztás létével, az ezzel összhangban lévő helyi autonómia mértékével, a költségvetési fegyelem és kemény költségvetési korlát meglétével és a helyi gazdaságot jellemző tényező mobilitás mértékével jellemzi. Az európai integrációs folyamat előrehaladásával, a nemzetgazdaságok közötti konvergencia folyamatok jelentőségének felértékelődése miatt a második generációs elméletek egyes képviselői műveiben nagy hangsúly helyeződik a különböző kormányzati szintek költségvetési fegyelmére, ennek és a felelőtlen magatartás kizárásának intézményes biztosítására. (Balassone és társai 2004, Dafflon (ed.)2002). A költségvetési fegyelem és a szubnacionális kormányzatok hitel-felvételi tevékenysége különös jelentőségét jelzi az a tény, hogy a kormányzati szektor beruházásainak nagyobb részét a helyi kormányzatok valósítják meg. Az EU-27-ek esetében a 2000-re években mindvégig 60 % fölött volt a helyi önkormányzatok közberuházásokban kimutatható részesedése.¹²

Az Európai Közösségek (később Európai Unió) keretei között speciális fejlődési útként bonthatkozott ki az 1980-as évek végétől a **regionalizáció**.¹³ Ez a centralizált állammodell átalakulásával kvázi háromszintű kormányzati rendszer kialakulását jelenti, amelyben a központi és helyi szint között fiskális autonómiával rendelkező regionális szint jött létre. Tipikus példája ennek Spanyolország, de hasonló folyamatok láthatók Olaszországban, Franciaországban és Lengyelországban. Az EU ugyan nem ír elő semmilyen kötelező önkormányzati modellt, de az Európa Tanács (Council of Europe) által kidolgozott és az európai országok (köztük hazánk által is) elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának – részben az EU-ban meghonosodott ún. „nyitott koordináció”¹⁴-nak – köszönhetően a különböző modellek között lassú konvergencia tapasztalható. Az önkormányzati pénzügyi rendszerének vonatkozásban ezt az egységesülést tovább erősítik az Unió szintjén elfogadott költségvetési szabályrendszer

¹¹ Ld. erről Török (1999).

¹² Dexia 2011b.

¹³ Ld. erről Pálné (2008)

¹⁴ A nyitott koordináció az EU szintű kormányzás egyik eszköze, amely a nemzeti politikák harmonizálását célozza. Eszközei a jó gyakorlatok megismertetése és elterjesztése, a szakmai kommunikáció elősegítése, amelyek a tagországok közös tanulási folyamatát eredményezik.

(Stabilitási és Növekedési Paktum) hatására kialakított, a helyi szintet is érintő nemzeti költségvetési keretrendszerek.

Az ezredfordulón gyökeresen átalakult az önkormányzatok helyét és szerepét meghatározó gazdasági, társadalmi és politikai környezet. (Józsa 2008: 5.) Ezek közül két *egyetemesen* ható és egy *EU specifikus* tényezőt emel ki a szakirodalom.

A **globalizáció** az állami szerepvállalás egészét¹⁵ átformálta és így jelentősen módosított az alsóbb szintű kormányzatok szerepén. A globális tőkeáramlásban a nemzeti versenyképességhez képest felértékelődött a telephelyi versenyképesség, ebből következően az alsóbb szintű kormányzatok helyi gazdaságfejlesztő funkciója is előtérbe került. Különösen nagy szerepet kap az önkormányzatok feladatai között a helyi foglalkoztatáspolitikai és a migrációból adódó társadalmi konfliktusok, és a környezetvédelmi problémák kezelése. Külön kiemelendő a globalizációs folyamat negatív hatásainak, elsősorban a fokozódó társadalmi, területi, nemzetközi egyenlőtlenségek kezelésében, a társadalmi kohézió erősítésében játszott szerep (EU Régiók Bizottsága 2009: 4).

A másik egyetemes tendencia az **urbanizáció**. A gazdaság térszerkezetének átalakulása és az ezt kísérő folyamat, a városi, ezen belül is a nagyvárosi népesség részarányának folyamatos növekedése (Józsa 2008:6) gyökeresen átalakítja a közszolgáltatások iránti igényt, mind mennyiségi, mind minőségi értelemben. A településszerkezet megváltozása egyben a globális versenyben történő helytállás és a globális munkamegosztásba történő bekapcsolódás lehetőségeit is megváltoztatta, hiszen ennek alapegységeivé, az ún. *kapuvárosokat*, vagy megapoliszokat tette. A globális gazdasági hálózatok elemi egységei ezen települések, amelyek a különféle hálózatokba történő bekapcsolódás alapvető feltételei. Ezek a tényezők jelentősen gyorsították a helyi kormányzati szintek integrációját és ezen egységek működtetése új közpolitikai kihívásokat jelent mindenütt.¹⁶ Nem véletlen, hogy a szubnacionális kormányzati szint egyik masszív tendenciája a megvárosok működtetésével kapcsolatos integráció, a fővárosok és a nagyvárosok és agglomerációik irányításának kiemelt kezelése és koordináltságának erősítése. E folyamat következménye a rurális térségek periferizálódása, a gazdaságban, a foglalkoztatásban betöltött szerepének csökkenése, egyes térségek népességének csökkenése, amely következmények súlyosbodó társadalmi feszültségek forrásai.

¹⁵ Ld. ÁSKUT (2009b)

¹⁶ Ld. részletesebben Reichtmitzer (2004).

A harmadik, szűkebb régiókban érvényesülő tendencia, az EU-s **integrációs folyamat elmélyülése**. Az integráció mélyülése, az integrációból fakadó előnyök kihasználása nagymértékben függ az alsóbb szintű kormányzatok működési eredményességétől, és az EU-n belül a különféle kormányzati szintek közötti együttműködés minőségétől. Az EU-n belül a kormányzati szintek közötti munkamegosztás jellegét ma már nem a fiskális föderalizmus hagyományos fogalma, hanem a *többszintű kormányzás* terminus fejezi ki jobban. E fogalom mögött lévő koncepció a kormányzati szintek és a szintek szereplői közötti horizontális (ha úgy tetszik) piaci jellegű kapcsolatok helyett – nem tagadva ezek jelentőségét – a kormányzati szintek *kölcsönös függőségére*, egymásra utaltságra és az alsó szintű kormányzatok kooperációjára helyezi a hangsúlyt. (Charbit - Michalun 2009 8. o.) A fiskális föderalizmus elmélete az észak-amerikai társadalom és gazdasági fejlődésből nőtt ki, addig a többszintű kormányzás az Európai Unió intézmény- és közpolitika fejlődésének terméke. (Ágh 2011:40)

A többszintű kormányzásban felértékelődnek a vertikális pénzügyi kapcsolatok, amelyek alkalmasak a kormányzati szintek közötti munkamegosztás finomhangolására. Ugyancsak fontos szerepe lesz a kooperációt megvalósító horizontális intézményeknek, az önkormányzati együttműködés formális és informális kereteinek, a helyhatóságok stratégiai tervezésének. A *vertikális* kapcsolatok között különös szerepet kap a makroszintű tervezés¹⁷, a kontroll és az ellenőrzési rendszerek működtetése, az adóztatás jogának kormányzati szintek közötti megosztása, illetve a kormányzati szintek közötti transzferek rendszere. A *horizontális* típusú kapcsolatokat szemléltethetjük például a különféle együttműködési formák említésével: önkormányzatok közötti társulások, kormányzati szereplők közötti szerződéses viszonyok. A többszintű kormányzás működésében a különféle kormányzati szintek kölcsönös függősége és egymásrautaltsága együtt járhat és együtt is jár bizonyos belső koherencia- és egyensúlyzavarokkal. Ezek tipikus eseteit az OECD szakértői csoportja egy tanulmányban foglalta össze (Charbit - Michalun 2009). A tanulmány e működési zavarokat okozó egyensúlytalansági tényezőket, a kormányzati szintek közötti „szakadékokat”, egyenlőtlen pozíciókat öt aspektus szerint tipizálja:

1. A kormányzati szintek közötti *információs aszimmetria*, amely azzal kapcsolatos, hogy a kormányzati szintek nem azonos minőségű és mennyiségű információk alapján

¹⁷ Ld. ÁSZKUT (2010) tanulmányt!

végzik tevékenységüket. A központi kormányzati szinten nem tudják megítélni, különösen nagyszámú önkormányzat és/vagy feladatellátó szervezet esetén, a feladatellátás pénzügyi-gazdasági feltételeinek minőségét, a tartalékok meglétét, vagy éppen a valódi hiányt. A helyi önkormányzatok nem ismerik eléggé a fiskális politika mozgásterét, tényleges szándékait ezért nem feltétlenül jól tudják előre jelezni saját működésük középtávú pénzügyi feltételrendszerét ezért gyakran érik azokat „finanszírozási meglepetések”. Ugyanakkor a központi szint sem látja át az önkormányzatoknál zajló folyamatokat, így a fiskális politika számára is váratlan helyzetek állhatnak elő. Ilyen a szektor nem várt hiánya, magas adóssága, esetenként a helyhatóság fizetésképtelenségéből adódó kimentési kényszerek.

2. A kapacitásbeli elégtelenségek az alsóbb szintű kormányzatok elégtelen szakember ellátottságából, infrastrukturális és más, a feladat ellátáshoz szükséges feltételek hiányosságaiból adódnak. A decentralizáció kapcsán általános elvnek tekintendő, hogy a helyi szinthez célszerű rendelni a közfeladatokhoz szükséges humán és infrastrukturális kapacitásokat, beleértve az utóbbi fenntartását is.
3. A forrásokkal nem fedezett kiadási kötelezettségek létezése. A helyi kormányzatok kiadási kötelezettségei, illetve a saját bevételi lehetőségei közötti rést az egyes országok gyakorlatában általában az állami transferek töltik ki. Anomáliákat okoz azonban az a helyzet, ha a helyi kormányzatok számára előírt kötelező feladatok teljesítéséhez nem illeszkedik az önkormányzatok forrásszerkezete, illetve túlságosan nagy a különbség a saját bevételek, illetve a kötelezően teljesítendő kiadások között. Ez a helyi kormányzati szint pénzügyi függőségét, esetenként kiszolgáltatottságát eredményezheti. A helyi önkormányzat ilyen értelmű függőségét a gyakorlatban a központilag szabályozott bevételek és saját bevételek arányával szokás mérni. A függőség minőségi ismérveinek jellemzésében fontos szerepe van annak, hogy milyen instrumentumokkal, technikákkal történik a központi kormányzati forrásoknak a helyi szintre történő eljuttatása és mennyire stabil és kiszámítható a központi adók átengedése, illetve mennyire stabil a támogatási rendszer.
4. A *közigazgatási szakadék* azt jelenti, hogy a közigazgatási rendszer határai és a különféle közszolgáltatásokkal kapcsolatos méretgazdaságossági keretek eltérnek egymástól, aminek következtében nem érvényesíthetők szolgáltatások optimális költségei. Reális ugyanis a veszély, hogy az adott közigazgatási szerkezetbe „zárnak be” olyan

helyi közszolgáltatásokat, amelyeknek „optimális üzemmérete” különféle okokból átlépné, vagy éppen nem érné el a közigazgatási határokat. E szolgáltatások esetében a közigazgatási rendszer által okozott tagoltság oldható a helyi kormányzati szinten kialakított kooperáció különféle formáival: társulás illetve bizonyos helyi feladatok ellátására szervezett „speciális kerületekkel” (pl. iskolakörzetekkel).

5. A decentralizáció általános elve, hogy a központi szint alkotja meg az átfogó szakpolitikai kereteket, az ezekhez kapcsolódó szakmai szttenderdeket és ezek az érvényesülését szolgáló visszacsatoló és ellenőrző mechanizmusokat. A *közpolitikai szakadék* azt jelenti, hogy a központi kormányzat ágazati minisztériumai egyoldalúan a helyi igények és kapacitások, és/vagy a helyi és az általános pénzügyi feltételek figyelembe vétele nélkül érvényesítik az általuk irányított területtel kapcsolatos közpolitikát. Ennek káros következménye az elégtelen, vagy éppen erőforrás pazarlást okozó feladatellátás, a párhuzamosságok kialakulása és a racionális helyi gazdálkodáshoz elengedhetetlen, az egyes szakterületek közötti helyi szintű koordináció gyengesége, vagy éppen hiánya. Ez zavarokat okozhat a helyi szükségletekhez igazodó szolgáltatásszervezésben, a helyi erőforrások méretgazdaságos hasznosításában és a lehetséges szinergiák kihasználásában.

E problémák előfordulásának lehetősége a kormányzati szintek közötti munkamegosztásból adódik, a többszintű kormányzás hatékonysága attól függ, hogy ezeket mennyire sikerül „át-hidalni”. A többszintű kormányzás megvalósításában kiemelt szerepe van a pénzügyi rendszernek, a pénzügyi mechanizmusoknak. Szakmai álláspontunk szerint a pénzügyi rendszer (ezen belül az ún. finanszírozási rendszer) *nem semleges* hatású. A mindenkori pénzügyi rendszer meghatározza az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét (pl. saját bevételek aránya, kivethető helyi adók köre, hozzáférhető állami források, hitelfelvétel lehetősége, lehetséges céljai, működési hiány tervezése stb.), ösztönzést, vagy éppenséggel ellenősztönzést teremthet a célszerű feladat ellátási keretek kiválasztásával, a költséghatékony működtetésével szemben, veszélyeztetve ezzel a közpolitikai célok teljesülését. Nem értünk egyet azokkal a megközelítésekkel, amelyek azt állítják, hogy egy adott önkormányzati feladatrendszerhez csak egy finanszírozási, azaz egy pénzügyi szabályrendszer lehet rendelni. Véleményünk szerint egy

adott feladatrendszerhez több különböző *forrásszerkezet*¹⁸, *támogatási forma* (transzfer típusok¹⁹), a pénzügyi önállóság különböző mértéke és a költségvetési korlát különböző kemény-ségi fokozata rendelhető. Ebből következően nagy jelentősége van a nemzetközi gyakorlat, a jó tapasztalatok megismerésének.

Ebben a tanulmányban a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok kérdéseit önkormányzati szemszögből, de a kormányzati szintek közötti egymásrataltság tényét és a kapcsolatok kiegyensúlyozottságának követelményét szem előtt tartva tárgyaljuk. Áttekintjük a szubnacionális szintű kormányzatok pénzügyi rendszerének felépítését, működését. A forrás-teremtésen belül a helyi adóztatás és az adómegosztás, a díjfinanszírozás kérdéseit és a forrás-allokáció célszerű és ösztönző megvalósítása szempontjából a támogatások tipológiáját részletesebben is tárgyaljuk. Foglalkozunk az önkormányzatok hitelképességének és a hitelfelvételből megvalósított fejlesztési projektek pénzügyi fenntarthatóságával is. A már említett lassú konvergencia folyamatok ellenére az EU tagállamainak önkormányzati pénzügyi rendszerei meglehetősen változatosak. Bemutatjuk e sokszínűségben kapaszkodót jelentő tipikus európai modelleket és néhány ország példáján keresztül ezek főbb jellemzőit konkrétan is ismer-tjük. A tanulmányhoz kapcsolódó függelékben bemutatjuk az Európai Unió országaiban működő önkormányzati rendszerek néhány jellemzőjét. A tanulmány zárásaként a 20 évig működött „magyar modell” értékelésével és korrekciójának néhány pénzügyi kérdésével fog-lalkozunk.

¹⁸ Állami támogatások és saját bevételek (ezen belül helyi adók, átengedett adók, vagyonhasznosítási bevételek, használati díjak) aránya.

¹⁹ Ezeket a következő fejezetben bemutatjuk.

2. Az önkormányzati pénzügyi rendszer általános jellemzői

A többszintű kormányzásban a pénzügyi eszközök kulcsszerepet játszanak. Nemcsak azért mert a különféle helyi feladatok ellátásához szükséges erőforrásokhoz történő hozzáférést döntően²⁰ a pénzforrások biztosítják. A pénzforrások keletkezésének és elérhetőségének mechanizmusai befolyásolják a kormányzati szintek közötti kapcsolatok jellegét, az alsóbb szintű kormányzatok magatartását. A különböző kormányzati szinteken meghozott döntésekhez és a gazdálkodáshoz szükséges információk jelentős része pénzben fejeződik ki. E különféle funkciókat jogszabályok, intézmények által meghatározott pénzügyi rendszer látja el. A pénzügyi rendszer jellege – az alábbiakban felsorolt funkcióinál fogva – befolyást gyakorol a többszintű kormányzás az előbbi fejezetben bemutatott összes aspektusára. Az önkormányzati pénzügyi rendszer²¹ az önkormányzati gazdaság működtetéséhez szükséges, sokféle funkciót ellátó bonyolult képződmény. Az **1. sz. ábra** az önkormányzati gazdaság főbb összetevőit és belső kapcsolatrendszerét mutatja be.

Ahogy az **1. sz. ábrából** láttuk az önkormányzati gazdaság nem szűkíthető le a költségvetési szektorra. Mind a feladatellátás egyes területein, mind a beruházások területén jelentős lehet az ún. költségvetésen kívüli szektor szerepe, amely szereplőkre az önkormányzatok befolyása korlátozott. A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatoknak közvetlenül nem része ez a terület. Ugyanakkor a költségvetési szektoron kívüli szereplők jelentős pénzügyi kockázatok hordozói. E költségvetésen kívüli szereplők között jelen vannak az önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok, a különféle tartós szerződéses viszonyban álló magán társaságok (koncessziós szerződés, PPP) és a nonprofit szektor szereplői. A költségvetésen kívüli feladatellátás pénzügyi vonatkozásai közül két nagy súlyú kérdéskört emelünk ki. Az egyik az önkormányzatok tulajdonában lévő gazdasági társaságok problémája. Ezen belül az ESA 95 szempontjából kvázi fiskális szereplőnek²² minősülő szereplők esetleges vesztesége és adóssága része az önkormányzatok és ezen túlmenően a kormányzati szektor hiányának és adósságának. Az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok esetén e társaságok saját tőkéjét megtestesítő pénzügyi instrumentumok az önkormányzati szektor pénzügyi vagyonának ré-

²⁰ Lehetséges megoldás még a feladatellátáshoz szükséges fizikai vagyon ingyenes átadása. Azonban e vagyon működtetése is pénzforrásokat feltételez.

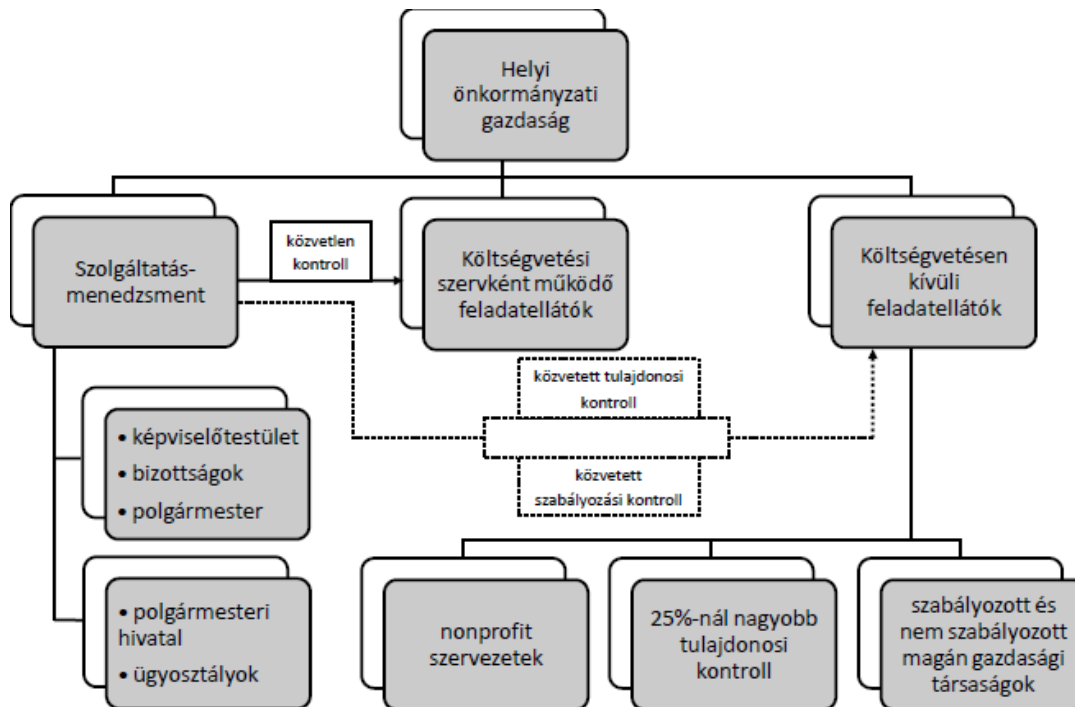
²¹ Az **1. sz. függelék** az önkormányzati pénzügyi rendszer kapcsolódási pontjait mutatja be.

²² Amennyiben árbevételének 50%-ot meghaladó részaránya költségvetésből származik.

szét képezik, miközben ezen instrumentumok forgalomképessége erősen korlátozott, főleg akkor, ha kötelező feladatokat látnak el.

1. sz. ábra

Az önkormányzati gazdaság felépítése



A tulajdonos szolgáltatási kötelezettsége, netán a tulajdonos által garantált, a gazdasági társaság által felvett hitel végső soron az önkormányzat kötelezettsége, amelyet a számvitel csak részben képes megjeleníteni. Közgazdasági, pénzügyi értelemben az önkormányzatok pénzügyi eszközei között kimutatott vállalati részesedések hordoznak a kötelezettségekre jellemző vonásokat is.

A másik pénzügyi szempontból érzékeny költségvetésen kívüli terület a köz- és a magánszfé-
ra partnerségére épülő feladatellátás (PPP). E megoldás kialakulását a költségvetési források kímélése (ezzel a kormányzati szektor adósságának kordában tartása), a különféle fejlesztési igények szakmailag magasabb szintű és fogyasztó orientált kielégítése motiválta. E konstrukciók²³ ún. strukturált finanszírozást jelentenek, amely az előbbi célokon kívül a két partner

²³ E tanulmány keretei között nincs mód és szükség a különféle megoldások bemutatására. Ld. erről ÁSZ FEMI (2007a)

közötti kockázatmegosztást is jelenti. A konstrukció egyik kulcskérdése, hogy a kockázatmegosztás miként valósul meg. Az önkormányzatok számára előnyös a szimmetrikus megosztás. Az, hogy ez milyen mértékben tud megvalósulni, mértékben függ a pénzügyi rendszer minőségétől.

Az önkormányzati pénzügyi rendszer igen összetett funkcióit az alábbiakban írhatjuk le:

1. **Forrásteremtés.** E funkció biztosítja a kötelező és önként vállalt helyi, és az állam által önkormányzati felelősségi és hatáskörbe delegált közfeladatok ellátásának finanszírozási forrásait. A helyi szinten ellátott közfeladatokat lehetséges ún. saját bevételekkel, felsőbb szintű kormányzatoktól érkező forrásokkal (támogatások) és bizonyos helyzetekben kölcsönforrásokkal finanszírozni. A saját forrásokhoz tartoznak az adók. Ezek lehetnek helyi és átengedett adók. Ilyen saját forrás a szolgáltatásért fizetett felhasználói díj. A saját forrásokhoz tartozik a helyi kormányzat vagyonának hasznosításából származó bevétel.
2. **Forrásallokáció.** E funkció biztosítja, hogy megteremtődjön a vertikális és a horizontális egyensúly. A közpénzügyi rendszerekre általában jellemző, hogy a központi szint – az állami szuverenitás okán – rendszerint több bevétellel rendelkezik, mint amelyre a központi költségvetésből finanszírozandó feladatokhoz szükség van. A vertikális elosztás annak meghatározása, hogy a kormányzati bevételek miként oszlanak meg a különböző kormányzati szintek között, egyensúlyról akkor beszélünk, amikor a feladat- és hatáskörök arányában oszlanak meg a források a kormányzati szintek között. A horizontális elosztásnak két aspektusa van. Egyfelől annak biztosítása, hogy a helyi kormányzatok szükségszerűen szóródó bevételi kapacitásai ellenére biztosítva legyen a helyi kiadási kötelezettségek fedezete. Ezt horizontális kiegyenlítésnek is nevezik, amely lényegében az adott forrásallokációs rendszerbe illesztett jövedelem újraelosztás, amely minden helyhatóság számára egy szolgáltatás minimum biztosítását szolgálja. A másik aspektus, hogy helyi kiadások igazodjanak a közszolgáltatások iránti helyi igényekhez és a közpolitikai prioritásokhoz.
3. Kiegyensúlyozott **pénzellátás.** Biztosítja, hogy megfelelő időben álljon rendelkezésre a kötelezettségek teljesítéséhez szükséges pénz és a bevételek és kiadások közötti szezonális időbeni megfeleléseket át lehessen hidalni. A pénzellátás elvileg megvalósulhat centralizált, vagy decentralizált intézményrendszerben. A *centralizált pénzellátást*

az ún. kincstári rendszer valósítja meg, amelyben a helyi kormányzatok pénzforgalmi számláit egy központi intézmény vezeti. A kincstári finanszírozás megfelelő pénzügyi infrastruktúrát, szakembergárdát igényel. A kincstári finanszírozás a szubnacionális kormányzati szint szempontjából érzékeny, mondhatni bizalmi kérdés is. Feltételezi a központi kormányzat önmérsékletét, vagyis azt, hogy a központi szint pénzügyi problémáinak kezelése, vagy más okok miatt nem él vissza ezzel a lehetőséggel. A kincstári finanszírozás ugyanakkor lehetővé teszi a helyhatóságok pénzügyeinek előzetes (ex ante) kontrollját, a pénzügyi fegyelem kikényszerítését és megfelelő informatikai támogatás esetén egy jól működő közhiteles információs rendszer működtetését. A helyhatóságok likvid eszközeinek központosított felhasználása csökkenti az államháztartás finanszírozási költségeit. A *decentralizált finanszírozás* azt jelenti, hogy az önkormányzatok pénzforgalmi számláit privát pénzügyintézetek vezetik és a likviditás menedzsment is az egyes helyhatóságok feladata. A két lehetőség között számtalan átmeneti megoldás létezik.

4. **Ösztönzés és irányítás.** Biztosítja a rendelkezésre álló erőforrások (pénzeszközök, vagyon) eredményes és költséghatékony kihasználását. E funkció jelentőségét nehéz volna túlbecsülni. Az adott kormányzati forrásokon történő osztozkodásban a kormányzati szintek és a helyi kormányzat szereplői között is érdekellentét van. A természetes törekvés, hogy az osztozkodásban minden érintett saját érdekeit tartja szem előtt. A központi kormányzatban a költségvetési egyensúlyért felelős szereplő a forrásátadás keretek között tartásában érdekelt. A különböző ágazati tárcák (oktatás, környezetvédelem stb.) saját területük előnyben részesítését és közpolitikai befolyásuk, ezen belül forrásallokációs szerepük növelését szorgalmazzák. A helyi kormányzatok pedig a minél jobb forrásellátásért küzdenek, akár azon az áron is, hogy figyelmen kívül hagyják a tényleges helyi szükségleteket. Ebben a bonyolult erőterben részben a kormányzaton belüli erőviszonyok, részben az információs aszimmetriák miatt számos *allokációs kudarc* keletkezhet. Ez jelentkezik a feladatok alul-, vagy éppenséggel túlfinanszírozásában, különösen a beruházási támogatási rendszer esetében fölösleges és fenntarthatatlan kapacitások létesítésében. A kormányzati szintek közötti munkamegosztás a „megbízó és ügynök” (principal and agent) probléma tipikus megnyilvánulása. A kötelező helyi és a különféle delegált feladatok ellátása vonatkozásában a célszerű pénzügyi konstrukciók alkalmasak az ebből adódó érdekkonfliktusok kezelésére.

Az alkalmazott finanszírozási eszköztár megfelelősége jelentős mértékben mérsékelheti ezen allokációs kudarokat és az ebből adódó társadalmi költségeket. Ha a források eljuttatására használt konstrukciók (saját bevételek) támogatások a szándékolt közpolitikai cél elérését eredményesen, hatékonyan és gazdaságosan szolgálják, akkor pozitív ösztönzésről beszélünk. Ha ezek nem biztosítják a célok elérését, akkor negatív ösztönzésről, ha éppenséggel azzal ellentétes hatást okoznak, akkor perverz ösztönzőkről beszélünk.

5. **Kockázatkezelés.** A helyhatóságok gazdálkodásában előfordulhat a különféle pénzügyi nehézségek keletkezése. E funkció biztosítja a *likviditáshiány*, a *lehetőségeken felüli költsékezés* és az *inszolvencia* elkerülését. A likviditáshiány jellemzően a decentralizált pénzellátási rendszerekben jelentkezik, így erre a funkcióra az ilyen önkormányzati rendszerekben van szükség. Súlyosabb kockázat a helyhatóság krónikus forráshiánya és/vagy fizetéseképtelensége. Mindkét helyzet nagyon különböző okok miatt alakulhat ki. A helyi feladat alulfinanszírozottságától kezdve a forrás teremtés és forrásallokáció szabályainak gyakori változtatásán keresztül a szakszerűtlen, vagy felelőtlen helyi gazdálkodásig bezáródóan az okok sokfélék lehetnek. A szakirodalom²⁴ gyakran beszél a helyi szint potyautas magatartásáról, vagyis arról a helyzetről, amikor az ambiciózus és/vagy felelőtlen helyi gazdálkodás terheit az adófizetők összességére próbálják az egyes helyi kormányzatok hárítani. Ugyanígy a központi kormányzat is viselkedhet felelőtlenül. Tipikus ilyen eset, amikor új feladatok leadása nem jár együtt arányos forrás decentralizációval, vagy amikor a különféle szakpolitikai törvényekben megfogalmazott szolgáltatási követelmények az adott pénzügyi helyzetben nem teljesíthetők. Azt az esetet, amikor a pénzügyi kockázatok erősödésében mind a központi, mind a helyi szint felelős a *kollektív felelőtlenség* helyzetének nevezzük. Megfelelő szabályok és eljárások alkalmasak arra, hogy biztosítsák a központi szint önmérsékletét és megelőzzék a helyhatóságok túlköltsékezését, illetve inszolvenciájának kialakulását. E funkcióhoz tartozik a fentebb jelzett költségvetésen kívüli kockázatok megfelelő feltárása, aggregálása, az ebből a szférából érkező negatív hatások ellensúlyozása.

²⁴ Ld. pl. Balassone et al (2004).

Az önkormányzati pénzügyi rendszer karakterét, minőségét a következő jellemzők határozzák meg:

- A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok jellege (támogatási rendszer, az adóztatás jogának megosztása).
- Az adómegosztás és a helyi adóztatás rendszere.
- A költségvetési fegyelem intézményrendszere, a költségvetési korlát keménysége. (A folyó deficit lehetősége, a kimentés szabályai, az inszolvenca kezelése, és a hitel-felvétel lehetősége, költségvetésen kívüli kockázatvállalás szabályai.)
- A pénz- és tőkepiaci kapcsolatok szabályrendszere.

Az önkormányzati pénzügyi rendszer működéséhez, funkcióinak történő megfeleléshez számos más elem hozzátartozik. Ilyen a döntéseket és beszámolást támogató információs rendszer. Ebbe beletartozik az államháztartási információs rendszer és a helyi szinten, az egyes szereplőknél létező irányítást, vezetést támogató rendszerek. A másik fontos elem a tervezési rendszer, amelynek szintén több szintje van. Itt a nemzeti fejlesztési tervek, a fiskális tervek és a helyi tervezés rendszerét, ezek megfelelő összehangoltságát szükséges kiemelni.²⁵ Végül, de nem utolsó sorban fontos elemet jelent az ellenőrzés rendszere, amely magában foglalja a belső kontrollokat, a különféle szakpolitikai és törvényességi ellenőrzési funkciókat és a független külső ellenőrzési funkciót.

Az önkormányzati pénzügyi rendszer akkor képes feladatait jól betölteni, ha megfelelően illeszkedik a kormányzati szintek közötti feladat- és hatáskör megosztáshoz, összhangban van a közigazgatási és közpolitikai adottságokkal és biztosítja a fiskális politikai célok megvalósulását. Ezt a követelményt *külső konzisztenciának* nevezzük. Ugyanakkor az is fontos, hogy az egyes funkciók és az ezekhez rendelt konkrét megoldások legyenek összhangban, erősítsék egymást és ne egymás ellen hassanak. Ezt a követelményt nevezzük *belső konzisztenciának*.

Az önkormányzati pénzügyi rendszer szerteágazó problémaköréből a hazai rendszer átalakításával kapcsolatosan két kérdéskörre térünk ki. Áttekintjük a *forrásteremtés és forrásallokáció* lehetséges megoldásait, illetve a *hitelfelvétel szabályozásának* kérdését. Ez természetesen nem

²⁵ Ld. erről ÁSZKUT (2010).

jelenti azt, hogy számos más probléma, mint például a pénzügyi információs rendszer felépítése, a pénzgazdálkodás, az önkormányzatok költségvetési fegyelmét biztosító intézményrendszer, beleértve az önkormányzatok ellenőrzését és más témakörök ne érdemelnének kitüntetett figyelmet. Úgy gondoljuk azonban, hogy a tárgyalandó két kérdéskör áll a hazai szakmai diskurzus középpontjában, és érdemes bemutatni a nemzetközi irodalomban is e témák körül folyó szakmai viták néhány fontos eredményét.

2.1. A forrásteremtés és forrásallokáció dilemmái

A helyi közfeladatok ellátása, a helyi közösségek, települések régiók működéséhez szükséges kollektív javak biztosítása megfelelő erőforrások koncentrációját követeli. A decentralizáció különféle formáiban ez a legváltozatosabb pénzügyi eszközökkel történik. Az önkormányzati pénzügyi rendszer egyik legfontosabb kérdése, hogy milyen módon történik a forrásteremtés. A forrásteremtés alkalmazott eszközei és az önkormányzat által ellátott feladatok jellege között szoros kapcsolat van. Az európai gyakorlatban kialakultak azok a szakmai, szakpolitika sztenderdek, amelyek az alsóbb szintű kormányzatok forrásellátása minimum követelményének tekinthetők. Az Európa Tanács által kidolgozott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának²⁶ 9. cikke a következőképpen fogalmaz:

- „1. A helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, amelyekkel hatáskörük keretein belül szabadon rendelkeznek.*
- 2. A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állniuk.*
- 3. A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására - jogszabályi keretek között - e szervezeteknek van hatáskörük.”²⁷*

²⁶ Az EU tagországai e dokumentumot jogrendjükbe beemelték. Az EU bár saját joganyagában a szubnacionális kormányok kérdésében közvetlen szabályozást nem ad, az Európa Tanács (CoE) által kimunkált ajánlásokat irányadónak tekinti.

²⁷ Ld. 1997. évi XV. törvény.

2.1.1. Forrásteremtés az adófinanszírozás útján

A többszintű kormányzás megköveteli bizonyos adók kormányzati szintek közötti megosztását, vagy más adók esetében az **adóztatás jogának** alsóbb kormányzati szintre való delegálását, amely egyben az állam pénzügyi szuverenitásának egyfajta önkorlátozása is. A föderális államberendezkedés esetében az adóztatás joga *megilleti* a szövetséget (uniót) és a tagállamot (tartományt). Központosított (unitárius) államokban az önkormányzatok (szubszuverén kormányzatok) adóztatási joga *származékos* (Simon szerk. 2007). Az állam adóztatási jogának más kormányzati szinttel történő megosztása nemcsak az elvont jövedelmek, így erőforrások feletti rendelkezés szempontjából, az ún. fiskális hatás miatt érzékeny kérdés. Az adóztatás megosztott joga (a helyi adóztatás lehetővé tétele) forrása lehet nem kívánatos torzító hatásoknak, amelyek zavarhatják az állam adópolitikai céljainak teljesülését. Ilyen zavaró tényezőként, felmerülhet a helyi adóztatás konjunktúraszabályozásra gyakorolt nem szándékolt hatása, vagy a helyi szintű adóverseny következményeinek kérdése.

A fiskális föderalizmus első generációs elmélete egyik kiemelkedő képviselőjének Musgrave-nek (Musgrave 1989) az adózással kapcsolatos alaptételei jelentik még ma is a közgazdasági elmélet számára a „kályhát” a helyi adóztatással kapcsolatosan. Az alaptételek a következők:

1. A mobil adóalapot központi szinten, az immobil adóalapot helyi, vagy középszinten kell adóztatni.
2. Progresszív adót azon szinten célszerű kivetni, ahol a személyi jövedelmek egészét célszerű adóztatni.
3. A redisztribúciót szolgáló progresszív adó központi adó legyen.
4. A helyi adók legyenek a gazdasági ciklusokra érzéketlenek²⁸ (autonóm adók), a stabilizációs célú (jövedelemfüggő) adókat központi szinten célszerű kivetni.
5. Az ország területén egyenlőtlenül eloszló adóalapokat (vállalati nyereség, természeti erőforrásokhoz kapcsolódó adók) központi adókkal adóztassák.
6. A haszonelvű adók alkalmazása mindkét szinten célszerű.

²⁸ Az autonóm adók a makroszintű jövedelem alakulásától független, a jövedelemfüggő adók a makroszintű jövedelem alakulásától valamilyen szinten függő adóbevételt jelentenek.

Ahogy a bevető fejezetben jeleztük, a TOBM modell abból indul ki, hogy az alsóbb kormányzati szintek döntően a kormányzat allokációs funkcióját valósítják meg. Azt is láttuk azonban, hogy a globalizáció utáni világban az állami funkcióváltozás nemcsak a feladatok részben szűkülő, részben bővülő körének változásában²⁹, hanem ezek kormányzati szintek közötti megosztásának módosulásában is jelentkezik. Ebből adódóan a helyi adókkal kapcsolatos haszonelv mellett más szempontoknak is meg kell jelenniük. A helyi feladatok finanszírozási forrásaiként az autonóm adóként működő vagyonadók nem elégségesek, az önkormányzati feladatok egy része (szociális védelem, jelentős beruházási tevékenység, helyi gazdaságfejlesztés, telephelyi versenyképesség javítása stb.) nem függetleníthetők ma már a gazdasági hullámzásoktól. Ha áttekintjük a **6. sz. függelék**et láthatjuk, hogy az EU tagállamaiban alkalmazott helyi adónemek is tükrözik ezt a helyzetet. Magyarországon és általában a közepesen fejlett országok esetében a helyi adórendszerben alkalmazott adónemek esetében fontos mérlegelni a fizetőképesség elvét is. Az értékalapú ingatlanadó általános bevezetésének egyik alapvető akadálya Magyarországon a lakás állomány szerkezete és az ezzel szorosan összefüggő gyenge fizetőképesség.

A helyi adóztatás esetén nem kerülhető meg a *diszkrimináció*, és a helyi szintű *adóverseny* jelensége. A diszkrimináció problémája azt a lehetőséget veti fel, hogy az adóztató az adóterheket – döntően a politikai verseny logikájának megfelelően – azokra hárítja, akik a választáskor ezt nem, vagy nem arányosan tudják „büntetni”. Ilyen eset, amikor a vállalkozásokat a közszolgáltatások igénybevételénél aránytalanul magasabb helyi adókkal sújtják, vagy amikor helyi választó joggal nem rendelkezőkkel próbálnak aránytalan közterhet viseltetni. Az adóverseny témájának jelentős irodalma van, amelyben a téma szakértői megkülönböztetik a pozitív és negatív jóléti hatásokat. A helyi adóverseny pozitív hatása lehet, ha az adók befolyásoló szerepét a helyi gazdaság fejlesztésének szolgálatába lehet állítani. Azon túl, hogy az ezt a célt támogató helyi adópolitikának az EU versenypolitikája jelentős gátat szab, a telephely és lakóhely választási döntéseknél nemcsak az adózási feltételek esnek latba, hanem a helyi szinten nyújtott közszolgáltatások mennyisége és minősége. A negatív hatásokat okozó adóversenyt káros adóversenynek nevezik, amely adott helyzetbe „helyi adóparadicsomok” kialakulását, „potyázást”, összességében a helyi közfeladatok finanszírozási bázisának mérséklődését, a helyi adóbevételek erózióját eredményezi.

²⁹ Erről bővebben ld. ÁSZKUT (2009b).

A helyi adórendszer megfelelő működésével kapcsolatosan további fontos kérdés az *adó adminisztráció* szervezeti megoldása és ezzel összefüggésben a helyi adóztatás költségeinek és hasznainak összevetése. Akár az adóigazgatás elaprózódása, akár a „bagatell adók” alkalmazása az adóbeszedés költségeit növelő tényező, amellyel az elérni kívánt bevételi cél kerülhet veszélybe. Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy a helyi adók központi adóhatóság általi beszedése is rejt kockázatokat, különös tekintettel a központi adóhatóság nem megfelelő érdekeltségének esetére.

A többszintű kormányzati rendszereken belül a forrásteremtés másik lehetősége az adók megosztása. Elvileg elképzelhető és gyakorlatilag is létező megoldások a helyi szint központi adó(k)ból való részesedése éppúgy, mint a központi szint helyi adókból történő részesedése, illetve a helyi adók önkormányzatok közötti kötelező, vagy önkéntes megosztása. A figyelmünket a központi adók egy részének a helyi szinttel történő megosztására fordítjuk.

A központi adók helyi önkormányzatokkal történő megosztása döntően a kormányzati szintek közötti vertikális pénzügyi egyensúly biztosítását szolgálja. A megosztás tárgyát képező központi adó kiválasztása, az alkalmazott mechanizmusa az önkormányzati pénzügyi rendszer ösztönző, irányítási funkciójának érvényesülése, az önkormányzatok tényleges pénzügyi mozgásterére szempontjából korántsem közömbös. Fennáll a lehetőség, hogy a központi kormány a jogi értelemben vett (de jure) adómegosztásként alkalmazott forrásallokációt ténylegesen (de facto) támogatásként, tehát a delegált kötelező feladatok ellátását finanszírozó, és nem a pénzügyi önállóságot erősítő forrásként használja. Ahhoz, hogy a de facto támogatásként működő és a valódi adómegosztást el lehessen különíteni egymástól az OECD szakértői három szempont mérlegelését javasolják. Az **1. sz. táblázat** első három szempontja (első három sor) tehát abban nyújt orientációt, hogy az adómegosztás tényleges pénzügyi önállóságot biztosít, vagy csupán a kötelező feladatokhoz történő állami hozzájárulás eszköze.

A megosztott adók alkalmazhatók a fiskális kapacitások kiegyenlítésére, tehát az alsóbb kormányzati szint közötti horizontális elosztásra is. Az **1. sz. táblázatban** szereplő negyedik szempont (negyedik sor) arra ad választ, hogy az adómegosztás a horizontális elosztás technikája, vagyis kiegyenlítő támogatás-e, vagy de facto adómegosztásnak tekinthető-e? Akkor tekinthető az adómegosztás ezen utóbbi szempontból is ténylegesnek, ha az a megosztásban részesülő önkormányzatnál képződő, a megosztás tárgyát képező, adótömeg alapján történik. Minden egyéb vetítési alap, amely a helyi közszolgáltatásokkal kapcsolatos szükségletet (ke-

resletet), vagy a fiskális kapacitást kiegyenlítési igényt valamilyen módon tükrözi, (pl. a népesség, a foglalkoztatottsági szint, valamilyen fiskális kapacitás mutató³⁰ alapján történő visszaosztás) tartalmaz redisztributív elemet, így támogatási jellegű a technika.

1. sz. táblázat

szempont	adómegosztás	inkább támogatás
1. Az önkormányzat a megosztott adót szabadon felhasználhatja, vagy meghatározott feladathoz rendeli?	szabadon felhasználható megosztott adó	meghatározott feladathoz rendelt megosztott adó
2. A megosztott adók vonatkozásában fix arányban történik-e a megosztás?	az adóbevétel hullámszásának kockázata az önkormányzaté	az adóbevétel hullámszását korrigálja a központi kormány
3. A megosztás mértékét a költségvetési évre rögzítik, vagy nem.	költségvetési évtől függetlenül rögzített arány	nem rögzített arány költségvetési évhez kötődik a mérték
4. Az önkormányzatok közötti megosztási formula milyen szabályokat tartalmaz?	a bevételmegosztás az érintett entitásnál képződött egy főre jutó adóbevétel alapján történik	népesség, foglalkoztatottsági vagy fiskális kapacitás szerinti visszaosztás

Forrás: OECD (2006) 17. o.

Adómegosztásra általában valamelyik jövedelemadó (személyi jövedelemadó, társasági nyereségadó) esetében kerül sor. Az EU-27-ek esetében 7 országban nem szerepel az államilag szabályozott bevételek között adómegosztás. A 20, az adómegosztást alkalmazó ország közül két ország esetében nem része az osztozkodásnak valamelyik jövedelemadó. Több ország a jövedelemadók mellett az ÁFA-t is megosztja. Az EU-27-ekre vonatkozóan az országokénti megoldások bemutatását tartalmazza **6. sz. függelék**. A **4. sz. függelék** az EU tagországainak bevételi szerkezetét, és ezen belül az adófinanszírozás országokénti erősen szóródó jelentőségét mutatja be.³¹

Az adómegosztás speciális technikája és ezért határesetnek is tekinthető a pótagosztás. A pótagosztás azt jelenti, hogy akár központi, akár helyi adóként működő főadó alapjára³² a

³⁰ Magyarországon ilyen az „adóerő-képesség” mutatója.

³¹ A tanulmány következő fejezete néhány szempontot szolgáltat ezen értékek értelmezéséhez.

³² A fogalomról ld. Simon (szerk.) (2007).

másik kormányzati szint³³ meghatározott keretek között a kivető kormányzat saját bevételét jelentő kiegészítő mértékű adót vet ki. Ez a II. világháború előtt Magyarországon is elterjedt technika volt és ma számos EU tagállama is alkalmazza.

Abból a jogi megfontolásból, hogy mind a helyi adóztatás lehetősége, mind az adómegosztás származtatott jog, a nemzetállami szuverenitás egy részéről történő lemondás, adódik az a nemzetközi összehasonlításokban alkalmazott adatszolgáltatási és elemzési gyakorlat, amely az önkormányzatok adóbevételeit (és ebből adódó bevételi autonómiáját) a megosztott és helyi adók együttes összegével jellemzi. Az adófinanszírozás mértéke fejezi ki legjobban az adott önkormányzati rendszer szereplőinek tényleges fiskális önállóságát. Az adóbevételek felhasználásában az önkormányzatok nagy szabadságot élveznek, hitelfelvétel esetén a hitelt nyújtók a visszafizetés egyik legfontosabb biztosítékának az önkormányzati adóbevételeket tekintik. Az OECD által használt, adóautonómiát mutató indikátor az így értelmezett önkormányzati adóbevételeknek az összes bevételben mutatott részaránya. Ahhoz azonban, hogy az önkormányzatok tényleges pénzügyi önállóságát ezen indikátorral megnyugtatóan lehessen jellemezni, szükséges néhány minőségi ismérvtől figyelembe vétele. A helyi adózás és az adómegosztás rendszerének komplexitása ugyanis a helyi adók és megosztott adók vonatkozásában is a bevételi autonómia különböző fokozatait eredményezi. Erre szolgálnak azok az osztályozási és besorolási szempontok, amelyeket az OECD szakértői dolgoztak ki.³⁴ A **2. sz. táblázat** az önkormányzatok adóztatási önállóságát mutatja be, az önállóság fokának csökkenő sorrendjében. Az eredetileg 5 osztályozási kategória kibővült (f tétellel) és az egyes kategóriákon belül finomításokat hajtottak végre.

³³ Helyi adók esetében a központi kormányzat (ld. pl. Svédország), központi adók esetében a helyi önkormányzati szint (ilyen volt az 1945 előtti magyar helyhatósági finanszírozás).

³⁴ Ld. OECD (2006) 9- 10. o. és 17. o.

A helyi adóztatás önállóságának kategóriái az OECD nomenklatúrájában

a.1	Az adóztató önkormányzat bármilyen felsőbb (központi) kontroll nélkül állapítja, meg az adókulcsot és az adókedvezményeket.
a.2	Az adóztató önkormányzat felsőbb (központi) kontroll mellett állapítja, meg az adókulcsot és az adókedvezményeket.
b.1	Az adóztató önkormányzatot nem kötik korlátok az adómértékek meghatározásában.
b.2	Az adóztatót az adómérték megállapításában a felsőbb szint akár minimális, akár maximális korlát megállapításával korlátozhatja.
c.1.	Az adóztató megállapíthat valamilyen adókönyítést, de ez csak adó mértékére vonatkozhat.
c.2	Az adóztató megállapíthat adókönyítést, de ez csak adóhitel lehet.
c.3	Az adóztató megállapíthat adókönyítést és ez mindkettő lehet.
d.1	Létezik az adómegosztás intézménye, amelyben az önkormányzatok határozzák meg az osztozkodást
d.2.	Létezik az adómegosztás intézménye, amelyben az osztozkodási arányok csak az önkormányzatok hozzájárulásával változtathatók.
d.3.	Létezik az adómegosztás intézménye ahol a megosztást törvény szabályozza, a változtatás maximum évente történhet a központi szint döntése alapján
d.4	Létezik az adómegosztás intézménye ahol a megosztás évente változik a központi kormányzat kezdeményezésére.
e	További esetek, amikor a központi kormányzat meghatározza a helyi adó alapját és mértékét.
f	Az a, b, c, d, e kategóriába nem sorolható.

Forrás: OECD (2006: 10)

A táblázatból értelmezéséhez a következő megjegyzéseket fűzzük. Az *a. kategória* jelenti a szubnacionális szint legnagyobb adóztatási szabadságát, míg az *f. kategória* az adóztatás joga megosztásának formális hiányát jelenti. A *b. kategória* az adókulcsok feletti helyi döntési szabadságot, a *c. kategória* az adóalap meghatározásban élvezett önállóságot jelzi. A *d. kategória* az adómegosztás különböző eseteit jeleníti meg, az *e. kategória* az adóalap és adó mérték vonatkozásában is az önkormányzati önállóság hiányát jelenti.

A helyi adóztatásban és az adómegosztásban megnyilvánuló pénzügyi önállóságot nem tekintjük *érték kategóriának*.³⁵ Alkalmos azonban arra, hogy az önkormányzati rendszereket tipizáljuk, ha úgy tetszik, modellekbe soroljuk.

- A *paternalizmusra hajló modell*ben az önkormányzatok bevételi döntően állami *támogatásokból* származnak, beleértve azt is, hogy ezekben a modellekben is előfordulnak *de jure* megosztott és helyi adók.
- A *szolidáris modell* lényege, hogy az önkormányzatok között erős, a helyi fiskális kapacitások eltéréseit lényegesen kiegyenlítő adó-újraelosztás valósul meg. Ez történhet, ahogy láttuk, a központi adók megosztásával és/vagy a támogatási rendszer segítségével. A helyi adók alkalmazásánál erős központi keretszabályok vannak, a szubszuverén szintű adóverseny gyenge.
- A *liberális modell* jelentős helyi adóztatási önállóságot és szubszuverén szintű adóversenyt jelent.

E modellek a közpolitikai célok elérése szempontból neutrálisnak mondhatók. A társadalmi és gazdasági fejlettségtől, hagyományoktól, konkrét gazdasági helyzettől és sok más tényezőtől függ, hogy melyik modell eredményes, hatékony. A forrásteremtés további lehetősége a törvényben előírt feladat állami támogatások útján történő finanszírozása. Ez azonban átvezet bennünket a támogatások különböző típusainak ismertetéséhez.

2.1.2. Forrásteremtés a kormányzati szintek közötti forrásallokáció (támogatási rendszer) révén

A szubszuverén kormányzatok számára nyújtott támogatások rendszerének két alapvető funkciót kell betölteniük. Biztosítaniuk kell a forrásallokáció révén a *vertikális* és a *horizontális* egyensúlyt. A támogatásoknak megfelelő hozzájárulást szükséges biztosítaniuk a kötelező önkormányzati feladatokra. Biztosítani kell ezek mindegyikének egy szakmailag értelmezett minimális szintű ellátását. A támogatási rendszer tehát allokalja a forrásokat azon közpolitikai ágazatok között, amelyek jelen vannak az önkormányzati feladatok között és bizonyos eset-

³⁵ Ahogy a decentralizáció foka sem öncél, úgy a szubszuverén kormányzatok pénzügyi önállósága sem az. Az első fejezetben felsorolt tényezők együttese, amelyek alapján a megoldások megfelelőségét értékelhetjük.

ben biztosítja azt is, hogy pénzügyi nehézségek esetén az alapvető feladatok ellátásának ne legyen anyagi akadálya.

E támogatások sajátossága, hogy annak címzettjei alsóbb szintű kormányzatok. E támogatások hatásait a közszolgáltatások előállítói és fogyasztói nem közvetlenül érzékelik. Az alsóbb kormányzati szint – a transzferek konkrét rendszerétől függően – további allokációs szempontokat érvényesíthet saját közpolitikai hatókörén belül a források felhasználása során. A támogatások igen változatos formái miatt tipizálásuk meglehetősen nehéz. A nemzetközi szakirodalomban elfogadott tipológiák szerint három alapvető rendezési elvet érdemes követni.

Az első szempont azt vizsgálja, hogy az alsóbb szintű kormányzat mennyire élvez szabadságot a transzferek felhasználásában. A két alapvető kategória a szabadon felhasználható és a kötött felhasználású transzferek csoportja. Ezt a szempontot követi az OECD szakértői és az Európa Tanács által is általánosan alkalmazott tipológia, amelyet az **2. sz. ábra** mutat be.

A *szabad felhasználás* azt jelenti, hogy a forráshoz valamilyen formula (pl. lakosságszám, terület, fiskális kapacitás), vagy feladatmutató (pl. iskoláskorúak száma, munkanélküliek száma stb.) alapján jut az önkormányzat, de senki nem kéri számon, hogy pontosan mire használták ezt fel. A szabad felhasználású támogatások előnye egyfelől az egyszerűbb központi tervezésből és ellenőrzésből adódó alacsonyabb adminisztrációs költség, másfelől amennyiben a „beállítás”, tehát a nagyság meghatározása, megfelelő, akkor jó eséllyel ösztönöz a helyi tartalékok feltárására és a forrásokkal történő takarékos gazdálkodásra. E mellett a szabad felhasználású támogatás lehetőséget ad a rugalmas helyi gazdálkodásra. A szabadon felhasználható támogatást ezért olyan feladatok esetén érdemes alkalmazni, amelyek összetettek, a szolgáltatásszervezésnek többféle lehetősége adott, amely lehetőségek között helyi szinten célszerű dönteni.³⁶

A *kötött felhasználású* támogatást olyan esetben célszerű alkalmazni, amikor a feladat, amelyhez hozzájárul a központi kormányzat többé-kevésbé homogénnek tekinthető tehát viszonylag egyszerű, végrehajtási módjában különösebb választási lehetőség nincs.³⁷ Ebben az esetben kritikus kérdés, hogy könnyen meghatározható-e az adott szolgáltatás költsége. Ettől

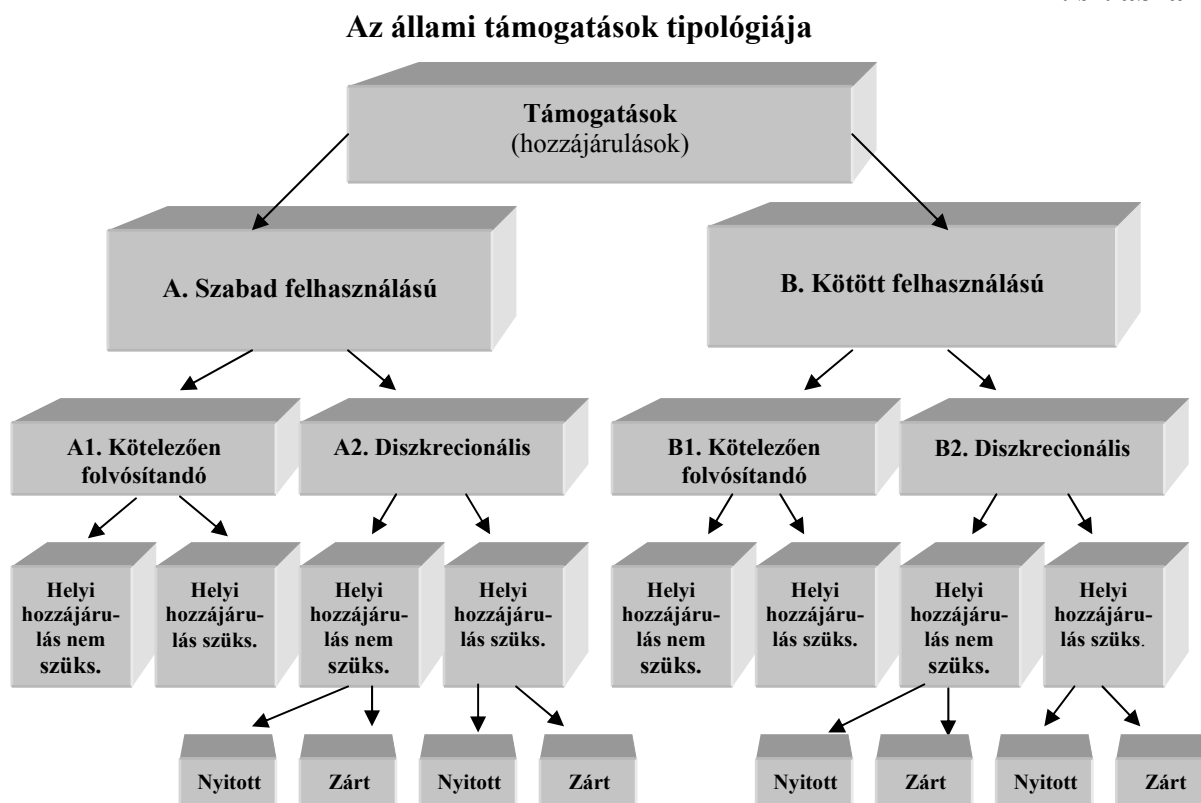
³⁶ Például időskorúak szociális ellátása.

³⁷ Például közsínház fenntartása.

függ ugyanis, hogy milyen típusú ösztönzési hatást vált ki ez a forma. E támogatástípus adminisztrációs igénye nagyobb, mint a szabad felhasználásúé. A téma jelentőségét érzékelteti, hogy az állami támogatási rendszer egyik alaptilemmája a következő. A különféle közszolgáltatások helyi költségei önkormányzatokként (különféle adottságok és a gazdálkodás minősége miatt) különbözőek. A kérdés az, hogy miként vegye figyelembe ezeket a különbségeket a támogatás mértékének meghatározásakor központi kormányzati szint?

E tipológiát tovább finomítva a szabadon felhasználható támogatás lehet *általános célú* (general purpose grant), tehát az önkormányzati feladatok egészéhez, vagy bizonyos csoportjához kötött, vagy *meghatározott feladatcsoport*hoz (pl. közoktatás) rendelt (block grant). A meghatározott feladatcsoporthoz kötött támogatás lehet kötött felhasználású is. Amennyiben a kötöttség viszonylag tág határok között mozog úgy biztosítható a viszonylag rugalmas helyi gazdálkodás.

2. sz. ábra



Forrás: OECD (2003) alapján

A támogatások csoportosításában lehetséges a *második szempont*, hogy adott feladat/feltétel megléte esetén a támogatást kötelezően folyósítani kell, vagy a folyósításban központi kormányzatnak egyedi mérlegelési jogköre van. Nyilván a kötelező (hazai szóhasználatban

mondjuk normatívnak³⁸ is) folyósítás kiszámíthatóságot visz az önkormányzati gazdálkodásba, míg a központi kormányzat számára elkötelezettséget jelent. A megadott feltételek fennállása esetén kötelezően folyósítandó támogatás mellett léteznek egyedi (diszkrecionális) döntésen alapuló támogatások. A diszkrecionális döntés is lehet algoritmizált, transzparens (pl. valamilyen pályázati úton történő allokáció) vagy egyszerű politikai akaraton alapuló.

A *harmadik*, az ösztönzési hatások szempontjából fontos csoportosítási lehetőség, hogy az adott támogatás folyósítása az önkormányzat meghatározott hozzájárulását feltételezi-e. A hozzájárulás megkövetelése lényegében a központi kormányzat és a helyi kormányzat közötti explicit³⁹ költségmegosztást jelenti. Ilyen „hozzájárulás” lehet a beruházási támogatásoknál az „önrész” megkövetelése, de ilyen, amikor bizonyos helyi adó kivetése, netán használati díj alkalmazása a támogatás elnyerésének feltétele, vagy a helyi bevétel a központi támogatás kiegészíti. (Ilyen volt Magyarországon az idegenforgalmi adóhoz kapcsolódó központi támogatás.)

További tipizálási lehetőséget jelent a támogatások felső korlátja. Ez a *negyedik* csoportosítási szempont. Elvileg megkülönböztethetők a nyílt- és zártvégű támogatások. Általánosságban igaz, hogy a helyi feladatokra a központi kormányzat forrásainak korlátozott részét fordíthatja. Ezt az általános korlátot lehetséges explicit módon és implicit módon érzékeltetni. A hazai gyakorlatban a támogatások összessége felső korlátjának meghatározása implicit módon történt oly módon, hogy a támogatási jogcímek és a jogcímekhez rendelt mértékek változtatásával teremtették meg az igények és lehetőségek közötti „egyensúlyt”. Ezt lehet explicit módon is biztosítani úgy, hogy a kormányzati szintű pénzügyi kapcsolatok általános és különös szabályait önkormányzati pénzügyi kerettörvényben meghatározzák, ebben rögzítik, hogy egy adott időszakban a GDP, az adóbevételek stb. hány százalékát kapja az önkormányzati rendszer. Lehetséges a támogatási rendszer egészében a két megoldást kombinálni oly módon, hogy egyes támogatási jogcímeket eleve zárt kasszaként, tehát felső korláttal határoznak meg. Vannak olyan egyedi támogatási jogcímek (ezek jellemzően felhasználási kötöttséggel és

³⁸ A normatív támogatás hazai szóhasználatban két egymástól független vonatkozásban használják. Az egyik, értelme, hogy adott feltételek esetén jár, a másik, hogy folyósítása valamilyen feladatmutatóhoz kapcsolódó egységes összeg alapján történik.

³⁹ A kötelező feladatra folyósított állami hozzájárulások ezt a költségmegosztást implicit módon valósítják meg, a megosztás mértéke véletlenszerű.

egyedi döntéseken alapuló támogatások), ahol eleve felső korlátot építenek be a folyósítható támogatás nagyságát illetően.

Az *ötödik* osztályozási szempont a támogatási célok szerinti csoportosítás. E szerint különbséget kell tennünk folyó kiadások finanszírozását, vagy beruházások megvalósítását szolgáló támogatások között. A folyó támogatásokon belül megkülönböztethetünk a feladat ellátásához történő hozzájárulást, fiskális kapacitásokat kiegyenlítő, vagy pénzügyi nehézségek kezelését szolgáló támogatásokat. Mind a folyó, mind a beruházási támogatások fontos célja lehet a túlcsoportulás⁴⁰ adott önkormányzatot sújtó terheinek mérséklése. Olyan feladatok, vagy beruházások esetében, amelyeknél a potenciális haszonélvezők között az adott helyhatóságon kívüli szereplők is jelentős részt képviselnek, indokolt lehet a központi adókból megfelelően célzott transzferekkel hozzájárulni az adott feladat ellátásához.

A különféle technikák haszna (ösztönző, irányító funkció érvényesülése, megfelelő célzottság) és költsége (tervezési, adminisztrációs és ellenőrzési költségigénye) más és más, ezért a támogatási mix, azaz az alkalmazott technikák kombinációi, önmagában is jelentősen meghatározza az önkormányzati pénzügyi rendszer minőségét. Az ösztönző hatások szempontjából kulcskérdés, hogy az adott közszolgáltatás *keresletét*, vagy *kínálatát* befolyásolja-e a támogatás adott formája. Ha a támogatás, hozzájárulás jogcíme alapján a szolgáltatás előállítását támogatja, akkor ez kínálatot ösztönöz, amely ösztönzés két szempontból lehet problematikus. Egyfelől a kínálat nem esik feltétlenül egybe a nyújtott közszolgáltatások iránti igény mennyiségével és minőségével, így ez szerkezeti meg nem felelést és végső soron erőforrás pazarlást okozhat. Másfelől a látszólag „ingyen” pénz a politikai döntéshozókat is a helyi preferenciák figyelmen kívül hagyására „ösztönözheti”. Ez nem jelenti azt, hogy a kínálati ösztönzést kiváltó támogatás nem alkalmazható. Tipikus eset erre a közigazgatási szolgáltatás, vagy a tűzvédelem, ahol az igény, a „kereslet” nem könnyen előre jelezhető. A tűzoltóság fenntartásának támogatását például keresleti és ezen belül valamiféle teljesítmény mutatóhoz kapcsolt támogatási formával nyilvánvalóan hiba volna megvalósítani. A kínálatot ösztönző támogatások tipikus esetei a kötött felhasználású, vissza nem térítendő beruházási támogatások. Nem tagadva ezek bizonyos esetekben⁴¹ létjogosultságát, utalni kell arra, hogy itt fokozott a veszély a rossz támogatási hatásnak. Nemcsak a helyi preferenciák nem indokolt befolyásolása a

⁴⁰ A túlcsoportulási hatás azt jelenti, hogy a helyi szolgáltatások hasznait nemcsak a helyi lakosság élvezi.

⁴¹ Pl. egészséges ivóvíz, szennyvíztisztítás, úthálózat megteremtése esetében.

negatív következmény, hanem az is, hogy ezeknek az esetében jelentős kockázata van annak, hogy az új kapacitás nem lesz pénzügyileg fenntartható.⁴² Település és területfejlesztés vonatkozásában indokolt lehet a ma általános alkalmazott vissza nem térítendő támogatások alkalmazása helyett bizonyos esetekben a visszatérítendő támogatások, bizonyos esetekben a nagy támogatási multiplikációt biztosító kamattámogatás, vagy garancia nyújtás alkalmazása. Ezek a formák jobban ösztönözik a tényleges helyi igényeket (ezen belül kiemelten az ingatlan vagyon állagmegóvását) szolgáló beruházási tevékenységre.

A keresletet ösztönző támogatási formák alkalmasak olyan helyi közszolgáltatások támogatására, amelyek esetében alternatív szolgáltatásszervezési megoldások léteznek, így az ösztönzés a költségtakarékos megoldások irányába hathat. Erre példa lehet a szolgáltatás igénybevételére szánt összeg, az érintettek között voucher, vagy pénz formában történő kiosztása. Az alternatív szolgáltatási lehetőségeket nyújtó szervezeteket egyrészt ez a megoldás versenyezteti, másfelől a fogyasztói magatartást is racionálisabbá teheti. Ez a megoldás alkalmazható a bölcsődei szolgáltatások és az időskori szociális ellátások területén.

A minőségi és költséghatékony feladat ellátásra történő ösztönzés mellett a *prudens* felelős önkormányzati gazdálkodásra való ösztönzés is fontos. A prudencia szó óvatos, körültekintő, megbízható, az adott közösség érdekeit követő magatartást jelent. Az önkormányzati gazdálkodás esetében, véleményünk szerint, ez a következőkben foglalható össze. Jelenti először is a vagyon megőrzését, beleértve a fizikai állag fenntartását, a felelős hitelfelvételt (a hitel ugyanis negatív vagyon). Jelenti továbbá a körültekintő kötelezettségvállalást. Ilyen a különféle szolgáltatásokkal, pénzügyi transferekkel, a helyi közteherviseléssel, beleértve adó mentességet és kedvezményeket is, kapcsolatos a beszállítókkal és hitelezőkkel szemben vállalt kötelezettség. A pénzügyileg fenntarthatatlan feladatellátás, a jelen költségeit a jövő generációra hárító hitelfelvételi politika a prudencia hiányát jelenti. A helyi gazdálkodói magatartáson kívül az ilyen helyzetnek oka lehet támogatási rendszer is. A kötelező feladatok krónikus alulfinanszírozottsága a nem prudens hitelfelvételt ösztönző helyzet.

A központi támogatások rendszere az előbbi ösztönző hatások szempontjából akkor tekinthető jónak, ha

⁴² A hazai gyakorlatban számos ilyen példa van, egészségügyi, sport, szabadidős, időnként oktatási beruházásoknál.

- a. az allokációs mechanizmus világos áttekinthető kritériumokon, vagy formulákon alapul, vagyis *transzparens*. Az allokáció történhet feladathoz kötötten, vagyis konkrét *feladatot finanszíroznak*. Ehhez ismerni kell a feladat ellátás költségeit. Ez kiemelt, egyedi feladatok esetén működőképes technika, tömeges alkalmazása azonban tömeges méretekben szinte lehetetlen, hiszen a különféle feladatok tényleges helyi költségei jelentős mértékben szóródnak. A *feladatarányos finanszírozás* azt jelenti, hogy a potenciális fogyasztók száma alapján, vagy más szükségleti mutató (önkormányzat területe stb.) allokálják a forrást. Lehetséges komplex formulákat alkalmazni. Ez tipikusan a kiegyenlítést szolgáló támogatásoknál lehet célravezető, ahol a formula egyfelől a rászorultságot, másfelől a nivelláció mértékét határozhatja meg.
- b. az allokáció stabil és előre jelezhető az önkormányzatok számára, vagyis *kiszámítható*. A kiszámíthatóság nem változatlanságot jelent, hiszen a gazdasági hullámzásokkal a sajátbevételek is változhatnak. A stabilitás azért fontos követelmény, hogy az önkormányzat a feladatellátással kapcsolatos döntéseinél (milyen keretekben látja el a feladatot, végrehajt-e létszámbővítést, létesít-e új kapacitást stb.) tudjon pénzügyi kalkulációt készíteni. Amennyiben a központi kormányzat támogatáspolitikája nem hiteles, úgy a helyi kormányzatok hajlamosak lesznek rövid távú, nem feltétlenül a minőségi és költséghatékony feladatellátást szem előtt tartó döntéseket hozni, rosszabb esetben morális kockázatot vállalni.

2.1.3. A díjfinanszírozás szerepe a forrásteremtésben

A közszolgáltatások, ezen belül is az önkormányzatok által biztosított kollektív javak bizonyos körében, azon esetekben, amikor a szolgáltatás használója definiálható, a finanszírozás történhet használati díjak alkalmazásával. A használati díjak alkalmazásának növekvő jelentőségét több tényezővel magyarázhatjuk.

- Az adófizetők tehermentesítése, a közszolgáltatások közvetlen haszonélvezőinek terhelése.
- A költségvetés méretének és a kiadások csökkentése. A használati díjak abban az esetben nem jelennek meg költségvetési bevételként, ha a szolgáltatásokat költségvetésen kívüli, vagy ezen belül kvázi fiskális szervezet nyújtja.

- A használati díjak alkalmazása – megfelelő díjpolitika esetén – ésszerű korlátok között tartja, adott esetben korlátozza az adott szolgáltatás iránti keresletet.
- Ugyancsak lehetséges hatás a kínálat biztosításának ésszerűsítése részben a közszolgáltatások iránti igényekre vonatkozó információk keletkeztetésével, ezeknek a szolgáltatások keresletorientált szervezésében történő felhasználásával és ilyen módon költségek és hasznok legalábbis részbeni láthatóvá tételével.

A használati díjak alkalmazása elvileg két módon lehetséges. Az egyik módszer az *igénybevétel tényével* kapcsolatos használati díj kivetés. Ez a módszer sok tekintetben közel áll az adó jellegű finanszírozáshoz. A **6. sz. számú függelékben** láthatjuk, hogy az EU néhány országában bizonyos szolgáltatások (szemét, szennyvízkezelés) esetében a finanszírozást ezeken a jogcímeken beszedett helyi adókkal biztosítják.⁴³ A másik díjpolitikai lehetőség az *igénybevétel arányos díjak* érvényesítése. Ez a megoldás piaci árhoz közelebbi finanszírozás. Az ilyen jellegű díjak lehetővé teszik az adott szolgáltatás igénybevételével kapcsolatos közpolitikai preferenciák érvényesítését (pl. kedvezmények, mentességek biztosítása) és a költségek viselésének és szolgáltatás igénybevétele hasznának közvetlenebb összekapcsolását.

2.1.4. A hitelfinanszírozás alkalmazása a forrásteremtésben

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az önkormányzatok hosszú távú hitelt az ún. „arany szabály” szerint, vagyis kizárólag beruházásokra vesznek fel. Az arany szabály logikája, hogy beruházások időben koncentráltan jelentkező finanszírozási igénye igazságtalanul terheli a megvalósítást finanszírozó generációkat, illetve hitel nélkül a beruházások elhalasztódnak, s ennek társadalmi költségei meghaladhatják a hitelfelvétellel kapcsolatos költségeket. Ezért a kizárólagos folyó-finanszírozás (pay-as-you-go) nem optimális. A hitelfinanszírozás növeli az önkormányzatok önállóságát, mozgásterét, több beruházást tesz lehetővé, miközben biztosítja a projektek finanszírozási terheinek generációk közötti szétosztását (pay-as-you-use). Az arany szabály másik vonatkozása, hogy folyókiadásokra nem helyes hitelt felvenni, mert az egy a jövő generációk bevételeinek terhére történő költségek, azaz előre hozott fogyasztás.

Összefoglalva a forrásteremtés kérdéseivel foglalkozó részt, egy mátrixban mutatjuk be a helyi közfeladat ellátás forrásteremtésével kapcsolatos problémák összetettségét (**3. sz. táblá-**

⁴³ Hollandia, Görögország.

zat). Az oszlopokban felsoroltuk finanszírozás előzőekben tárgyalt lehetséges forrásait. A sorrend és a különféle kategóriák érzékeltetik a különböző forrásteremtő technikák közötti átmeneteket. A mátrix soraiban a megosztott feladatok típusait ábrázoljuk. A sorok és oszlopok metszésében a pluszjelek azt jelzik, hogy a finanszírozási cél és a finanszírozási eszköz összhangban van. Az is látható a táblázatból, hogy az esetek többségében többféle lehetséges finanszírozási megoldás létezik.

3. sz. táblázat

Az önkormányzati feladatellátás lehetséges forrásai

A finanszírozandó feladat/cél jellege	Helyi adó	Megosztott adó	Támogatás meghatározott célra	Szabad felhasználású támogatás	Díjfinanszírozás	Hitelfinanszírozás
Helyi közjóság	+	+		+	+	+
Helyi közjóság túlszorduló hatással		+		+	+	+
Helyi fiskális kapacitások kiegyenlítése		+	+			
Delegált feladat helyi hatáskörrel		+	+	+	+	+
Delegált feladat túlszordulással		+				+
Delegált feladat helyi hatáskör nélkül			+			

Forrás: saját szerkesztés

2.2. Az önkormányzatok hitelképessége és pénzügyi egészsége

Az önkormányzatok, mint az államszervezet részei, a magángazdaság szervezeteivel szemben jogutód nélkül nem számolhatók fel, bevételeik, mint láttuk különféle adók, állami támogatások és használati díjak, vagyonuk egy része forgalomképtelen és ezért ezek piaci értéke nem értelmezhető. Ebből következően e gazdasági szereplő csoportnál a hitelképességet is speciális módon szükséges értelmezni. Ehhez a pénzügyi kapacitás fogalmát használjuk fel. A fogalmat az 1950-es évek közepén alkották meg Gurley és Shaw „Financial Aspects of Economic Development” című cikkükben. „Ez nem más, mint az adósok hitelfelvételi képességének azon mértéke, ahol még anélkül tudják növelni az adósságot, hogy csökkenteniük kellene akár jelenlegi, akár jövőben esedékes kiadásaikat fizetőképességük fenntartása érde-

kében.” (László-Zsámboki 1995:672)⁴⁴

A pénzügyi kapacitás fogalmának önkormányzatokra történő alkalmazásánál, a fogalom mennyiségi megragadásánál, kiszámításánál az önkormányzati költségvetésből indulunk ki. Ennek során következetesen el kell különíteni a *folyó* és a *beruházási költségvetést* leíró aggregátumokat. E megkülönböztetés közgazdasági magyarázata az, hogy a beruházási (tőke) kiadásokat nem meghaladó költségvetési deficit bizonyos korlátok között megengedhető, hiszen ebben az esetben az önkormányzat vagyona megfelelően körültekintő döntés esetén végző soron nőhet, de fő szabályként nem csökken. A deficitet finanszírozó hitel ellentétele a megvalósított beruházás.

A folyó költségvetés bevételei és kiadásai a következő tételekből állnak. A folyó bevételekhez soroljuk az adó jellegű bevételeket, az állami támogatásokat és a vagyoneértékesítési bevételeken kívüli vagyonhasznosítási bevételek, beleértve a kamatbevételt⁴⁵ is. A folyó kiadásokhoz a személyi, a dologi, a szolgáltatásvásárlási valamint a különféle a transzfer- és kamatkiadások tartoznak. A felhalmozási (vagy tőke) költségvetés bevételei a különféle állami és (EU-s) beruházási támogatások, az államháztartáson kívülről jövő felhalmozási bevételek, az önkormányzati vagyon értékesítéséből származó bevételek. Felhalmozási (vagy tőke) kiadás a beruházási és felújítási célra és részesedések vásárlására, lízing díjra és PPP rendelkezésre állási díj egy része⁴⁶, valamint a beruházási célra átadott pénzeszközök.

A működési jövedelem (MJ) a folyó bevételek és a folyó kiadások különbözete. Ez az egyenleg azt fejezi ki, hogy az önkormányzat szokásos bevételei milyen mértékben fedezik az általa ellátott kötelező és önként vállalt feladatokkal kapcsolatos éves szokásos⁴⁷ kiadásokat. A mutató pozitív értéke azt jelzi, hogy megtakarítás keletkezik. Ez a megtakarítás forrása lehet beruházásnak, vagy korábban felvett hitellel kapcsolatos tőke törlesztési kötelezettség teljesítésének. A nettó működési jövedelem (NMJ) a működési jövedelem és az éves tőketörlesztés különbsége. Ennek pozitív értéke azt fejezi ki, hogy az önkormányzat megtakarít, amelyből a jövőben különféle kiadásokat teljesíthet. Az önkormányzatok pénzügyi kapacitását a nettó működési jövedelmével azonosítjuk. Ennek levezetését a **3. sz. ábra** mutatja be.

⁴⁴ A magyar szakirodalomban e két szerző tárgyalta először Gurley és Shaw elméletét.

⁴⁵ Kamatbevétel a decentralizált pénzgazdálkodás keretei között képzelhető el.

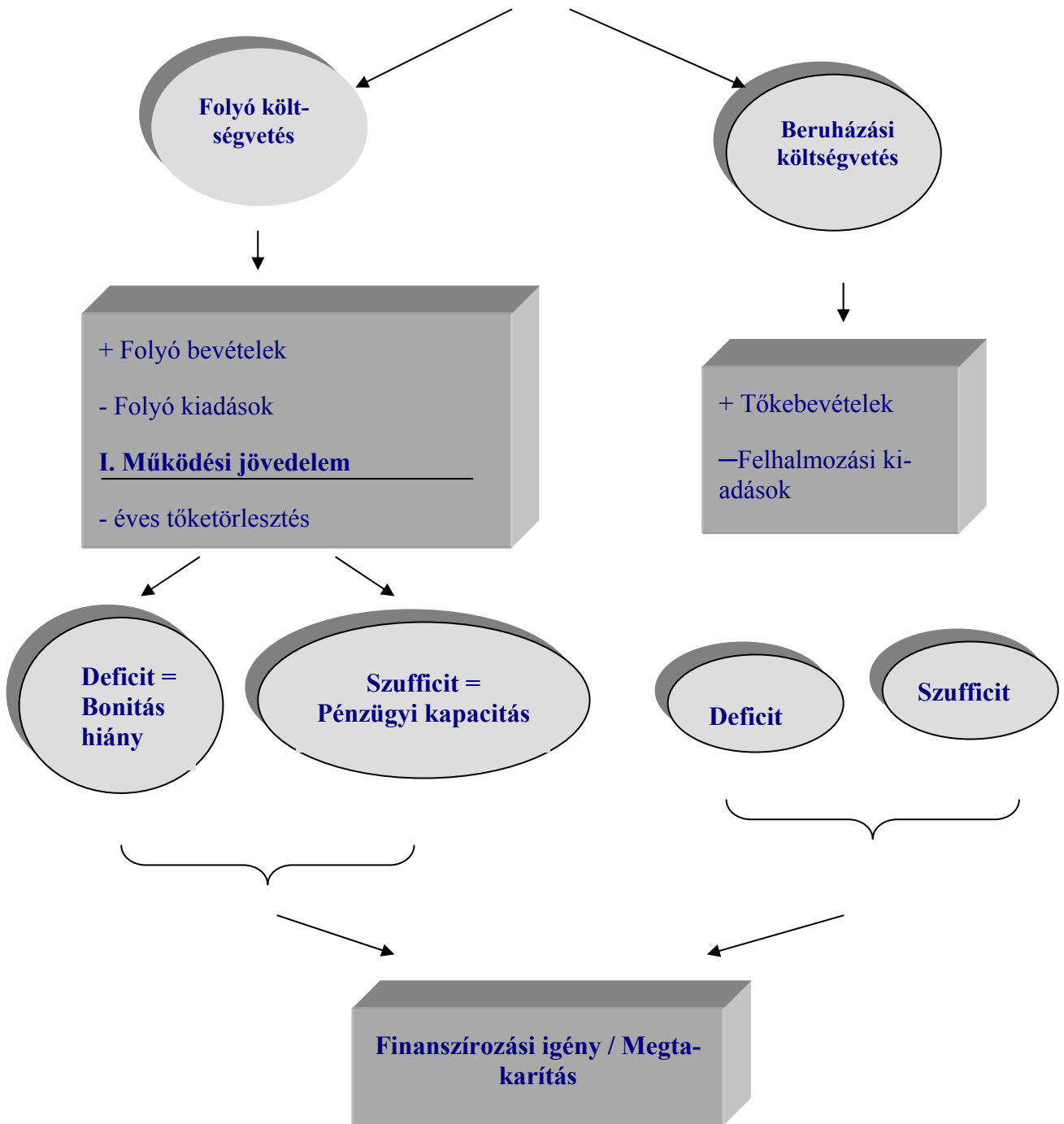
⁴⁶ Ebben a finanszírozási konstrukcióban a folyó és felhalmozási kiadások elkülönítése nem könnyű. Ugyanakkor ez az egyik feltétele annak, hogy a kockázatmegosztás fair legyen.

⁴⁷ Az beruházások és felújítások lökészerűen jelentkeznek.

Az ábrából alulról felfelé haladva a következő fő összefüggések olvashatók ki.

1. Az önkormányzatok finanszírozási igénye (vagy éppen megtakarító pozíciója) a folyó költségvetés és beruházási költségvetés együttes pozíciójából adódik. Ebből az is látszik, hogy a külső finanszírozási igény önmagában pénzügyi kockázatot nem rejt, hiszen pénzügyileg fenntartható beruházásokra felvett hitel adósságszolgálatára megfelelően prudens költségvetési politikával teljesíthető.
2. A másik összefüggés, ami kiemelését érdemel, hogy a nettó működési jövedelem forrása lehet beruházási kiadásoknak. A folyamatosan képződő pozitív értékű nettó működési jövedelem fedezete lehet későbbi adósságszolgálati kötelezettség teljesítésének. Ez kiindulópontja lehet annak a bevonható hitelmennyiség meghatározásának, amelynek adósságszolgálatára nem veszélyeztetni az önkormányzat fizetőképességét.
3. A pénzügyi „egészség” szempontjából a nettó működési jövedelem a perdöntő aggregátum. A működési jövedelem negatív értéke további beruházás és ehhez kapcsolódó hitel felvétel nélkül is pénzügyileg fenntarthatatlan helyzetet jelez. Amennyiben a működési jövedelem pozitív értékű, a negatív értékű nettó működési jövedelem az adósságszolgálat túlzott nagyságát, azaz a túlzott eladósodást mutatja.
4. Fontos szempont, hogy a bevezetett mutató értékére kivételes, egyedi tényezők is hatást gyakorolhatnak, ezért fontos, hogy ezeket több évre számítsuk, illetve jelezzük előre. A tendenciák legalább annyira fontosak, mint az egyes évek konkrét értékei.

A pénzügyi kapacitás elemzése



Hitelfelvétel esetén az önkormányzat hosszú távú pénzügyi egészsége függ a hitelből megvalósított projekt pénzügyi fenntarthatóságától.⁴⁸ Ennek meghatározó tényezőit és ezek hatásait a következőkben tárgyaljuk. A tényezők sokrétúsége és az összefüggések stilizált, ugyanakkor a kölcsönhatásokat is érzékeltető prezentációja érdekében ezeket célszerű formalizált módon bemutatni. Ennek érdekében a releváns változókat az alábbi módon jelöljük:

ΔB = új beruházás

ΔD = új hitelfelvétel

NMJ = nettó működési jövedelem

PT = rendelkezésre álló pénztartalék, a korábbi időszakban felhalmozott nettó működési jövedelem ($NMJ_{\Sigma t-n}$)

TR_b = különböző beruházási célra kapott állami, EU-s támogatás és adomány

TR_m = a beruházás által létrehozott kapacitás működtetésére kapott állami támogatás

F = a beruházás által létrehozott kapacitás működtetésével kapcsolatos díjbevételek

K_f = a beruházás által létrehozott kapacitás működtetésével kapcsolatos állandó költségek

K_v = a beruházás által létrehozott kapacitás működtetésével kapcsolatos változó költségek

i = az új hitel kamatlába

d = az új beruházás értékcsökkenési rátája. A beruházás hasznos élettartamának és az új hitel futamidejének az aranyszabály logikájának megfelelően célszerű megegyeznie.

⁴⁸ A kérdésről ld. Dafflon (2010) előadását, amelyben felvázolt szempontokat és összefüggéseket ezen írásban felhasználtuk.

Egy új önkormányzati beruházás finanszírozásának általános képlete:

$$\Delta B = PT + TR_b + \Delta D.$$

Ahogy korábban láttuk, a beruházások hitelfinanszírozását az így létrehozott kapacitások több generációt szolgáló jellege indokolja. A hitel ilyen módon a beruházás terheinek generációk közötti átcsoportosításának eszköze. Ebben az esetben több tényezőt szükséges mérlegelni.

Egyfelől azt, hogy mi lehet a beruházási hitel visszafizetésének forrása. Elvileg lehetséges olyan beruházás (ΔB), amely bevételt generál (F) és ilyen módon e bevétel lehet az adószolgáltatás forrása. Lehetséges olyan beruházás, amely közvetlenül bevételt nem generál, de megnöveli az önkormányzat vonzerejét, így a betelepülők több helyi adót fizetnek, amellyel nő az önkormányzat pénzügyi kapacitása (NMJ). Olyan eset is van, amikor a beruházási hitel visszafizetésének forrása új, vagy megnövelt kulcsú helyi adó. Nem kizárt továbbá, hogy a hitel visszafizetése valamely más önkormányzati vagyonelem értékesítéséből történik. Ilyen lehet akár korábbi pénzügyi befektetés, vagy valamilyen fizikai vagyonelem. Ebben az esetben az önkormányzat vagyona nem változik. Az önkormányzatok hitelképességének szükséges, de nem elégséges feltétele, hogy nettó működési jövedelme több év átlagában pozitív értékű legyen.

A másik végig gondolandó kérdés az így finanszírozott beruházás jövőbeni folyó finanszírozási igénye milyen. Elvileg a megvalósított beruházás lehet bevételt generáló, semleges, finanszírozást lényegében nem igénylő, vagy folyamatos önkormányzati finanszírozást igénylő. Ez a finanszírozás igény adódhat a létrehozott kapacitás működtetésének állandó költségeiből (K_f) és változó költségeiből (K_v). Az összefüggések bemutatásához egyszerű formalizált kifejtést és leegyszerűsített feltételezéseket alkalmazunk.

A beruházások esetében a pénzügyi fenntarthatóság szempontjából legérzékenyebb forrás-elem a bevont hitel. A kizárólag a pénztartalékból, illetve vissza nem térítendő támogatásból megvalósuló beruházás esetében kockázatként a megvalósított projekt pénzügyi kapacitásra gyakorolt hatása jelentkezik. Formalizáltan, ha a $[(K_v + K_f) - (TR_m + F)]$ érték pozitív, akkor a beruházás rontja az adott önkormányzat pénzügyi kapacitását, negatív érték esetén javítja. A kritikus kérdés, hogy adott pénzügyi kapacitás esetén mekkora az önkormányzat fizetőképességét nem veszélyeztető hitel nagysága? Az előbbi megfontolások alapján az önkormányzat

által, a fizetőképességet nem veszélyeztető felvehető hitel nagyságát a következő tényezők határozzák meg:

$$\Delta D = \frac{NMJ - [(K_v + K_f) - (TR_m + F)]}{i + d}$$

Az algebrai összefüggés a következőket mondja: Az új beruházásra akkor vehető fel hitel, ha a tört értéke pozitív, tehát, ha a nettó működési jövedelem meghaladja az adott beruházás – állami támogatásokkal és a kapacitásból származó díjbevételekkel csökkentett – működtetési költségeit. A felvehető hitel nagysága, prudens gazdálkodást feltételezve – pozitív előjelű számláló esetén – függ a hitel kamatlábától és hasznos élettartamától, amely alatt a hitelt törleszteni szükséges.⁴⁹

4. sz. táblázat

Az önkormányzatok beruházási hitelfelvételének kockázati mátrixa

A hitelvisszafizetés forrása Beruházás megvalósítása utáni finanszírozási igény	<u>Beruházás működtetéséből származó bevétel</u> (F)	<u>Helyi adóbevétel növekedés</u> (ΔNMJ)	<u>Más vagyonelem értékesítése</u>
<i>Bevételt generáló(F)</i> <i>(ΔNMJ)</i>	Visszafizetési kockázat nincs	Visszafizetési kockázat nincs	Visszafizetési kockázat nincs
<i>Semleges</i>	Visszafizetési kockázat nincs	Visszafizetési kockázat egyértelműen nem meghatározható	Visszafizetési kockázat egyértelműen nem meghatározható
<i>Támogatást igénylő</i> <i>(TR_m + K_v+K_f)</i>	Visszafizetési kockázat egyértelműen nem meghatározható	Visszafizetési kockázat van	Visszafizetési kockázat van

A két szempont együttes érvényesítésével létrehozható a beruházási hitelek visszafizetésével kapcsolatos, a **4. sz. táblázatban** szereplő kockázati mátrix. A mátrix a különböző elvi

⁴⁹ E feltételezés, illetve követelmény az aranyszabály azon összefüggését jelzi, miszerint a hitel a beruházás terheinek a beruházás hasznait élvező adó- és díjfizető generációk közötti megosztása.

lehetőségeket ábrázolja leegyszerűsített módon. A mátrix oszlopai a bevont hitel lehetséges visszafizetési forrásait tartalmazzák. Eszerint lehetséges tipikus esetek a következők. Az adósságszolgálat közvetlen forrása lehet a kapacitás működtetése során keletkező díjbevétel. További lehetőség, hogy az adósságszolgálat forrása a nettó működési jövedelem növekedése azáltal, hogy a beruházásról hozott döntéskor helyi adónövelésről is döntöttek, vagy a beruházás eredményeként megnőnek a helyi adó bevételek. Harmadik lehetőség, hogy az adósságszolgálat forrása valamilyen vagyonelem értékesítése. Ez akkor fordul elő, amikor a vagyonelem értékesítésre a beruházás indításakor nincs mód, vagy nem célszerű. A mátrix sorai a beruházásnak az önkormányzat pénzügyi helyzetére gyakorolt lehetséges hatásait tipizálják. Eszerint lehet pénzügyi kapacitást növelő, vagy díjbevételt eredményező, lehet semleges és lehet pótlólagos folyó kiadást igénylő beruházás.

Egyes esetekben a visszafizetési kockázat kizárható, más esetekben fennáll. Vannak olyan esetek, amikor a hitel visszafizetés forrásául szolgáló bevétel nehezen előre jelezhető, így bármelyik eset előfordulhat.

A hitelfelvételi döntés további kritikus pontja a futamidő megválasztása. Ahogy az előbbi formulából is következik, célszerű, ha az új beruházás hasznos élettartama és a finanszírozásra felvett hitel futamideje között erős kapcsolat van. A futamidő megválasztásánál ezen túlmenően a költséghatékonyság szempontját is célszerű érvényesíteni. A túlságosan rövid futamidő esetleg fizetéseképtelenséghez vezethet, ha az adott időszakban nem képződik meg az adósságszolgálat fizetéséhez szükséges bevétel. A túlságosan hosszú futamidő a fizetőképesség szempontjából „kényelmes”, azonban adott esetben az elnyújtott kamatfizetés miatt fölösleges pénzügyi terhet jelent az önkormányzatnak.

A bemutatott összefüggések alkalmasak, mind az önkormányzati hitelfelvétel szabályozására, mind a hitelfelvételt megalapozó önkormányzati döntések előkészítésében történő alkalmazásra.

3. Önkormányzati modellek néhány működési jellemzője az Európai Unióban

Az Európai Unió országában a kormányzati feladatok kormányzati szintek közötti megosztásának jelentős szerepe van. Ahogy a bevezetőben jeleztük a XX. század harmadik harmadától a térség országában a decentralizáció szerepe növekedett is. Az **5. sz. táblázatban** az EU 27 csoportjára vonatkozó néhány összevont adat jelzi a helyi önkormányzati szint kormányzati szektoron belüli gazdasági súlyát.⁵⁰ Látható, hogy a 2000-es években a szektor nemzetgazdasági súlya inkább nőtt, különösen figyelemre méltó, hogy a közberuházások kétharmadát a helyi önkormányzatok valósítják meg. A közösségi szinten aggregált adatok az egyes országok esetében persze jelentős különbségeket rejtenek.

5. sz. táblázat

	A GDP százalékában		Kormányzati szektor százalékában	
	2000	2010	2000	2010
Helyi önkormányzatok kiadásai	11,5	13,6	25,5	27,0
ebből beruházási kiadások	1,5	1,6	65,0	62,1
Helyi önkormányzatok bevételei	11,5	13,0	25,3	29,5
Helyi önkormányzatok adóssága	5,6	6,7	9,6	8,4

Forrás: Dexia (2011)

Néhány fontos mennyiségi és minőségi jellemzőt országonként a függelékben gyűjtöttünk össze.⁵¹ Ha a függelékben található különféle adatokat és minőségi ismérveket áttekintjük, azt láthatjuk, hogy az Európai Unióban egymástól jelentős mértékben különböző önkormányzati rendszerek léteznek. Az **2. sz. függelékben** különbségeket néhány kulcsmutatóval érzékeltettük. Jelentős szóródás tapasztalható az önkormányzatok átlagos méretében. Az átlagos méretet jellemezhetjük akár az önkormányzatok átlagos lakosságával vagy átlagos területével. Jelentős különbségeket tapasztalunk az önkormányzati költségvetési kiadások GDP százalékában mért arányában, illetve a helyi adóknak az önkormányzati bevételekben mutatott

⁵⁰ Az egyértelmű összehasonlíthatóság érdekében a föderális államok szövetségi szintjét a táblázatban nem vesszük figyelembe.

⁵¹ Az itt közölt adatok forrásaiul szolgáló kiadványok az Eurostat adataira építve az összehasonlíthatóságot biztosító módszertan szerint közlik az önkormányzatokra vonatkozó adatokat. Ezek nemzetközi összehasonlíthatóságával kapcsolatos módszertani problémák külön tanulmányt igényelnének.

arányában. A kiadási szerkezetet tekintve nagy eltérések vannak a funkcionális összetételt tekintve éppúgy, mint az önkormányzatoknak a közberuházásokban mutatott súlyarányát tekintve (**3. sz. és 5. sz. függelék**). A **4. sz. és az 6. sz. függelék** az EU-s önkormányzatok bevételi szerkezetének mennyiségi és minőségi jellemzőit mutatja be. A költségvetési korlát keménységét meghatározó intézményi jellemzőket a **7. sz.**, a költségvetési információs rendszerben követett könyvvizetési szemléletről a **8. sz. függelék** szolgáltat információt.

A sokféleségben azonban tapasztalhatók olyan ismérvek, amelyek azt jelzik, hogy az európai önkormányzatokat lehetséges tipizálni, ha úgy tetszik beszélhetünk különböző modellekről. E tanulmány keretei között nem vállalkozhatunk arra, hogy a különféle modelleket kimerítően bemutassuk. Célunk e rövid kitekintéssel kettős. Egyfelől szeretnénk jelezni az eltérő modellekhez tartozó pénzügyi rendszer jellemzőket, másfelől jelezni kívánjuk, hogy az elmúlt húsz esztendőben a Magyarországon működött önkormányzati modell – hasonlóan több más volt szocialista országhoz – többféle nemzetközi hatás eredményeként alakult ki, ezért eklektikusnak mondható.

Az európai fejlődés különböző történelmi útjai, az országok méretkülönbségei az államberendezkedés a kormányzati szerepvállalás különféle tipikus megoldásait⁵² és ettől nem függetlenül a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás különböző variációit hozta létre. Lényeges különbséget mutat ugyanis a **rajnai modell** (ez államszerkezet szempontjából föderális berendezkedés), a centralizált (unitárius) államszerkezetre épülő „napóleoni”, más néven **mediterrán modell**, vagy az ugyancsak a centralizált államszerkezetre épülő, de a jóléti rendszerek nagyobb súlyú jelenlétével jellemezhető északi, **skandináv modell**, amely számos megoldást átvett az angolszász rendszertől. E modellek maguk sem statikusak. Az 1960-as évektől az európai fejlett országokban általános tendenciának tekinthető a *helyi feladatellátás* szervezeti kereteinek integrálódása. Ez részben a kötelező társulási formák elterjedésével (tipikus példája Franciaország), a községösszevonásokkal (Németország), vagy az önkormányzati egységek méretének radikális növelésével (pl. Dánia) valósult meg. A már említett DPM típusú közszektor reformokkal és az európai integráció mélyülésével felgyorsult az állami feladatok decentralizációja.

⁵² Az állam szerepvállalásának, az európai jóléti államok modelljeinek változatosságáról ld. Barr (2009) művét!

A **rajnai modellt** képviselő országokban a föderális berendezkedés következtében a többszintű igazgatási rendszerhez igazodó, meglehetősen hierarchizált kormányzati feladat ellátási rendszer jött létre. Legfelül a szövetségi, középen a tartományi szint található. A hierarchia alján elhelyezkedő önkormányzati szint viszonylag kevés közfeladat ellátásáért felelős. Ilyen berendezkedés van Németországban és Ausztriában. Németországban az egyes tartományi sajátosságoknak megfelelően az önkormányzati rendszerek több típusa létezik. A járások, a járási jogú városok, a városok, a községek és az önkormányzati társulások, amelyek mindegyike állami felügyelet alá tartozik. Az önkormányzatok kötelező feladataik mellett önként vállalt feladatokat is elláthatnak. Bevételeik saját díj- és adójellegű bevételekből, valamint a kormányzat magasabb szintjeiről érkező felhasználási célhoz kötött transzferekből, valamint vagyonuk hasznosításából származó bevételekből tevődnek össze. Jelentős szerepe van a gazdasági tevékenységeket adóztató helyi iparüzési adóknak, amelyek alapja eltér a magyar és az olasz (IRAP) iparüzési adó konstrukciótól. Ausztriában az üzleti tevékenységet adóztató helyi adóalap bérarányos és az adóztatott gazdasági tevékenységek között megkülönböztetik a valóban üzemi és az egyéni (döntően a szellemi munkán alapuló) tevékenységeket. Németországban az iparüzési adó súlya szintén jelentős, a helyi adóbevételeken belül. Az adó alanya valamennyi vállalkozás, amelyik Németország bármely településén gazdasági tevékenységet folytat. Az iparüzési adót az önkormányzatok vetik ki, adókulcsa pedig az önkormányzatoktól függően változik. Az adóalap meghatározása a magyar forgalmi jellegű adóalaptól eltérően, az adott településen elért üzemi eredmény, illetve hosszú lejáratú hitel kamatköltségének fele. A tényleges iparüzési adókulcsot a szövetségi kulcs és egy szorzó határozza meg. A szövetségi kulcs 5%, a szorzót pedig a tartományi adóhatóság állapítja meg.

A német rendszerben az egyes tartományok alkotmányaikban eltérően szabályozzák az önkormányzati feladatellátás lehetséges szervezeti kereteit, a hitelfelvétel szabályait. A feladatellátás keretei a költségvetési szervektől kezdve, a speciális, kizárólag közvetlen önkormányzati irányítású közszolgáltató vállalatokon át, az önkormányzati tulajdonú vállalaton és a magánjogi társaságokon (kft., rt.) keresztül, a céltársulásokkal és a magánszektorhoz tartozó szervezetekkel bezárólag, sokfélék lehetnek. Az önkormányzati üzemek és társaságok forgalmi- és helyi iparüzési adót nem fizetnek. Bizonyos szolgáltatások esetében (szennyvíztisztítás, környezetvédelem) a privatizáció nem megengedett, mert a privatizáció csökkentené a település ráhatását a díjpolitikára és a szociális szempontok érvényesítésére. Viszonylag szigorú (a kereskedelmi társaságok működését nem engedő) a déli tartományokbeli, a bajorországi és a

baden-württembergi, és inkább liberálisnak mondható az északi tartományok, például az észak – rajna – vestfáliai szabályozás. Ezek a különbségek megmutatkoznak az önkormányzatok tőkepiaci kapcsolatainak szabályozásában. A tanulmányban szereplő néhány számszerű és minőségi ismérveken alapuló összehasonlítás során a rajnai modell néhány fontos pénzügyi jellemzőjét Németország példája reprezentálja.

Az északi, vagy **skandináv modellben** az önkormányzati alapegységek viszonylag nagyok, feladatellátásuk széleskörű, és az előzőeknél nagyobb gazdálkodási önállóságuk van. Ezen országok⁵³ centralizált államberendezkedésűek, de a központi állam a felelősség jelentős részét a helyi szintre delegálta. E modellnek egyszerre jellemzője a már jelzett decentralizáltság és a centralizáltság. Ez utóbbi, látszólag ellentmondó állítás azt jelenti, hogy a korábbi elaprózottság helyett igen széles ellátási felelősséggel és nagy pénzügyi önállósággal rendelkező, nagyméretű önkormányzatok jellemzik e típust. E jellemzők megmutatkoznak az önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított arányában (ez az egyes országokban 20-33% között alakul), valamint az államháztartás egészének bevételeihez, vagy kiadásaihoz történő viszonyításban (ez 35-60% között alakul) is. A skandináv országok egy része a szolgáltatásszervezésben az Amerikai Egyesült Államokban kialakult megoldásokat, a regionális szolgáltatóegységek (special districts) kialakítását is alkalmazza. Ebben a modellben a helyi bevételek döntő szerepet játszanak a feladatellátás finanszírozásában. Összességében azt mondhatjuk, hogy e rendszerben a közjavak előállítása és az előállítás finanszírozási feltételeinek megteremtése a nagyméretű önkormányzati egységekből álló helyi önkormányzati szektorra épül. A szolgáltatásszervezés itt sem kötődik szorosan az igazgatási funkciókhoz. A központi kormányzat feladatai, a központi közjavak biztosításán túl, a különböző területi különbségek kezelésére szorítkoznak. Ebben a modellben a személyi jövedelemadó a legfontosabb helyi adó. A különféle számszerű összehasonlításokban ezt a modellt a különböző ábrákban és táblázatokban Dánia számaival illusztráljuk. Ennek oka az, hogy a dán önkormányzati rendszer egy erőteljes integráción alapuló reformon van túl, míg a másik két fontos országban (Svédország, Finnország) hasonló változások most zajlanak.

A **mediterrán modell** országait általánosságban a centralizált (unitárius) államberendezkedés és az elaprózott településszerkezet jellemzi. Témánk szempontjából a centralizáltság az ál-

⁵³ Norvégia, Svédország és Finnország mellett ide sorolható Dánia és Izland is.

lamháztartás végrehajtó (így helyi önkormányzatok) szintjeinek központosított finanszírozásában, a működés folyamatos ex-ante ellenőrzésében ölt testet. A legmarkánsabb példa Franciaország, de ide sorolható a dél-európai országok mindegyike. A már említett elaprózottság és meglehetősen centralizált finanszírozási rendszer⁵⁴ mellett az önkormányzatok viszonylag szűk feladat ellátási felelőssége jellemző. Az általános helyi közszolgáltatások és a gazdasági jellegű funkciók dominálják kiadási szerkezetüket, az egészségügy elenyésző, az oktatás is kisebb súlyú. A helyi adók vonatkozásában 2008 előtt jellemző volt az üzleti adó, a 2008-as válság után ezt Franciaországban megszüntették és ma részben vagyoadók, részben szolgáltatások után adók módjára szedett díjak jelentik a helyi adóbevételek forrását. Olaszországban az üzleti adó (IRAP) regionális adó, amely konstrukciójában hasonlít a magyar iparüzési adóra.

A felsorolt modellekhez képest „kakuktkojásnak” tekinthető az Egyesült Királyság és Hollandia önkormányzati rendszere. Ezek centralizált rendszereknek tekinthetők, amelyekben a helyi kormányzati szintnek kevés feladat jut, azok is döntően a feladatok delegálása révén. Saját bevételeiket az ingatlanadó biztosítja, a függelékekben található indikátorok alapján (önkormányzatok átlagos mérete, bevételi szerkezetük, kiadásaik funkcionális szerkezete stb.) alapján nem tárgyaljuk önálló modellként e két ország gyakorlatát.

A rendszerváltozás során átalakult volt szocialista országok esetében a korábbi történelmi hagyományok mellett az átalakulás körülményei is befolyásolták a kialakult önkormányzati rendszer jellegét. Lényeges különbség van közöttük a tekintetben is, hogy voltak-e előzményei a decentralizációnak. Csehszlovákia utódállamai és Magyarország esetében voltak. Az átalakuló országokat a korábban ismertetett modellek közé nem soroljuk be, mert ezen országok államberendezkedésére többféle hatás érvényesült. A továbbiakban a volt szocialista országokat a három visegrádi ország, valamint Szlovénia és Románia reprezentálja. Az utóbbi két ország önkormányzati jellemzői markánsan különböznek a vizsgált visegrádi ország hasonló mutatóitól. Talán e többféle (angolszász, rajnai és mediterrán) hatás a magyarországi esetben mutatkozik a legtisztábban. Magyarországon például az integráció irányába fejlődő és bajor mintákat követő, az 1980-as években megreformált tanácsi rendszert, ellenkező irányú lépésként, az egy település, egy önkormányzat elve váltotta fel. Ezzel a magyar rendszer erő-

⁵⁴ Az önkormányzatok is részei a kincstári rendszernek. Fejlesztési hitel azonban kereskedelmi bankoktól is felvehetnek.

sen decentralizálttá vált, amit erősített a község alapítást jelentősen megkönnyítő szabályozás. A „magyar modell” az elaprózottság tekintetében a mediterrán modellre, széles feladatkörét tekintve pedig a skandináv modellre emlékeztet. A **6. sz. táblázatból** látható, hogy mind az önkormányzatok átlagos méretét, mind az önkormányzati bevételek GDP-ben mért részesedését tekintve hazánké Franciaországéhoz és nem Dániához van közel.

6. sz. táblázat

Az önkormányzatok néhány jellemzője a vizsgált országokban (2010)

	Önkormányzati bevételek a GDP %-ában*	Helyi önkormányzatok száma (db)	Középszintű önkormányzatok száma (db)	Egy önkormányzatra jutó lakosság (fő)	Egy önkormányzat átlagos területe (km ²)
Németország	7,5	12.104	301	6.765	29
Franciaország	10,9	36.682	100	1.760	17
Dánia	33,2	98	5	56.345	440
Szlovénia	8,5	210	—	9.720	97
Csehország	11,4	6.250	14	1.680	13
Magyarország	11,6	3.177	19	3.155	29
Szlovákia	5,4	2.928	8	1.850	17
Románia	8,7	3.180	41	6.750	75

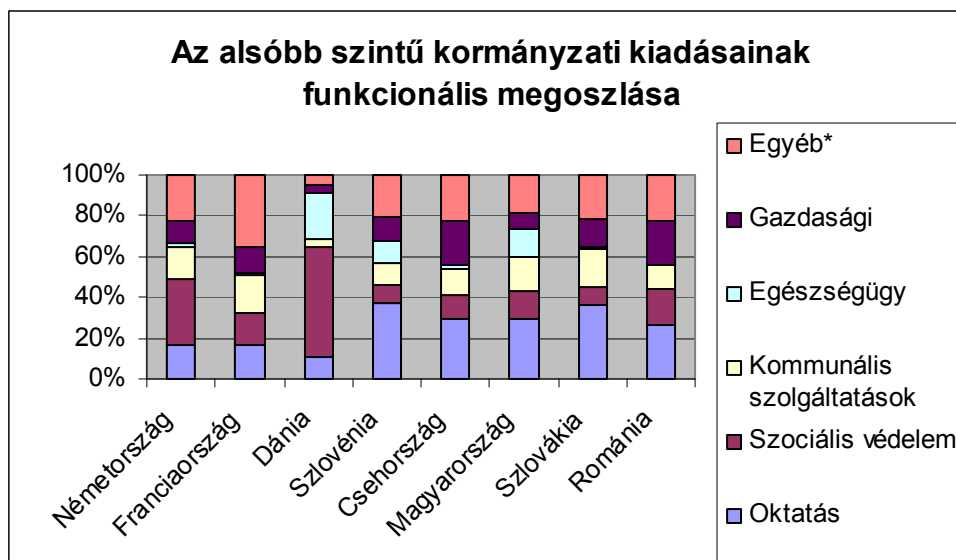
* 2010.

Forrás: CEMR – Dexia adatok

További adalékot mutat be a **4. sz. ábra**. Ebben a vizsgált országok önkormányzati kiadásainak funkcionális szerkezetét vizsgáljuk. E szerkezet önmagában természetesen nem értékelhető. Fontos mennyiségi viszonyítási pont az önkormányzati kiadások nagyságrendje, illetve minőségi szempont a delegált feladatok köre. A hagyományos helyi közjavak (kommunális szolgáltatások) biztosítása minden önkormányzati rendszer alapfeladata. Látható, hogy az egészségügyi kiadások Dánia, Szlovénia és Magyarország esetében a legmagasabbak. Azonban míg Dánia esetében a nagyméretű önkormányzatok alkalmas keretet biztosítanak e feladatok „méretgazdaságos” ellátásához, addig Magyarországon önkormányzati szektor elaprózottsága, szegmentáltsága eleve működési súrlódásokat visz a rendszerbe. Feltűnő, hogy akár a vizsgált, a különféle modelleket reprezentáló országok, akár a **2. sz. függelékben** található EU tagállamokra vonatkozó adatokat nézzük az oktatás mindegyik ország feladatai között szerepel, míg az egészségügyi feladatok számos országban nem. A szociális védelmi és a gazdasá-

gi funkciók markáns jelenléte jelzi, hogy az önkormányzatok jelentős szerepet töltenek be a telephelyi versenyképesség és az ettől nem függetleníthető szociális kohézió biztosításában.

4. sz. ábra



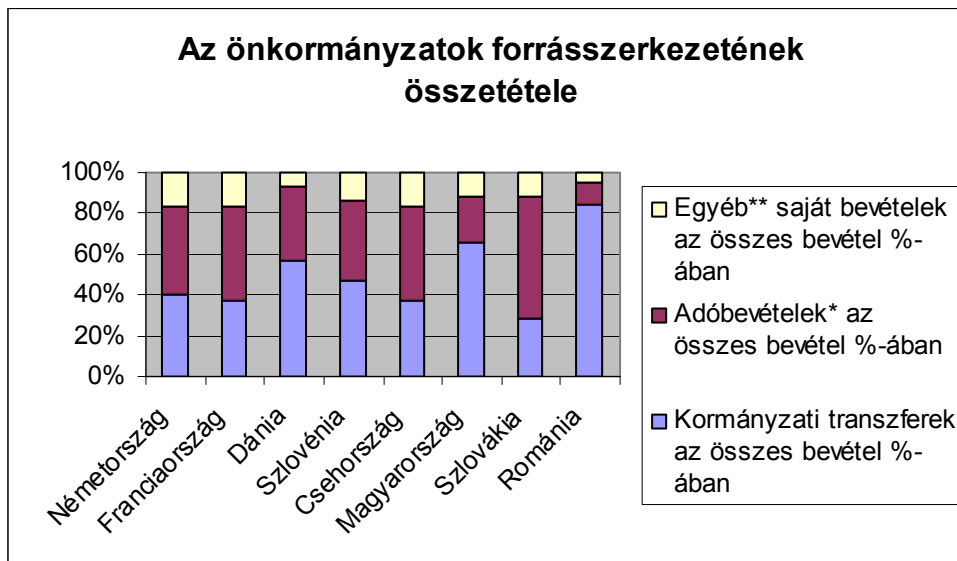
* lakhatással és közbiztonsággal kapcsolatos kiadások.

Forrás: CEMR – DEXIA adatok alapján számítva

Az **5. sz. ábra** az önkormányzatok bevételi szerkezetét hasonlítja össze a kiválasztott országok vonatkozásában. Az alsó rész mutatja az állami támogatások, hozzájárulások részarányát, a középső a helyi- és az átengedett adókat⁵⁵, míg a legfelső az egyéb saját bevételeket. Az egyéb saját bevétel a különféle díjbevételeket és vagyonhasznosítási bevételeket foglalja magában. E bevételtípus fontos sajátossága, hogy viszonylag nagy pénzügyi mozgásteret adnak a helyhatóságoknak anélkül, hogy fokozniuk kellene a helyi adóterhelést. Az ábra azt jelzi, hogy a román, a dán és a magyar a rendszerben a legnagyobb az önkormányzatok állami támogatástól való függősége, kis túlzással ezek a leginkább paternalista rendszerek. A mennyiségi ismérvek mellett érdemes számításba venni a bevételi szerkezet néhány minőségi jellemzőjét. Ennek keretében bemutatjuk az alkalmazott főbb helyi adókat, az adómegosztás rendszerének főbb jellemzőit, illetve az alkalmazott állami támogatások típusait.⁵⁶ A **7. sz. táblázat** árnyalja, pontosítja a mennyiségi változók alapján kialakítható képet.

⁵⁵ Az elhatárolás módszertani problémáival a 2. fejezetben foglalkoztunk.

⁵⁶ A 2. fejezetben bemutatott tipizálást alapul véve.



* helyi és megosztott adóbevételek

** használati díjak, vagyonhasznosítási bevételek

Forrás: CEMR – DEXIA adatok alapján számítva

A kép az alkalmazott finanszírozási eszközöket (helyi adónemek, az adómegosztás rendszere, az alkalmazott transferek típusa) vizsgálva is vegyes. A vizsgált országok közül Németország és Magyarország alkalmaz jelentős bevételt teremtő üzleti (iparüzési) adót. A 2008 utáni válság hatására Franciaország a korábban fontos bevételi forrásként számon tartott üzleti adót versenyképességi okokból megszüntette. A skandináv modellben a progresszív személyi jövedelemadó helyi adóként funkcionálása összhangban van a széleskörű feladati kötelezettségekkel, beleértve a szociális védelmi kiadások, ezzel az önkormányzatok redistribúciós szerepének jelentős súlyát is. A bemutatott országokban a vagyoni típusú adók fontos szerepet játszanak. A megosztott központi adók köre nagy változatosságot mutat. Az adómegosztás legtipikusabb adóneme a személyi jövedelemadó. A skandináv modell országaiban vagy nincs adómegosztás, vagy a megosztás tárgya a társasági nyereségadó. A kormányzati transfereket illetően a legérdekesebb megfigyelés, hogy a kötött felhasználású támogatások (Dániát kivéve) inkább az újonnan csatlakozott volt szocialista országokban működő rendszerekre jellemzőek.

**A vizsgált országok önkormányzatai bevételi szerkezetének
néhány jellemzői (2010)**

	Főbb helyi adók	Megosztott adók	Alkalmazott transzferek típusai
Németország	helyi iparüzési adó	Szja, ÁFA és kamatadó	Szabad felhasználású működési és beruházási támogatások
Franciaország	Építményadó, földadó, Kommunális adó, ingatlan átruházási illeték	Üzemanyag adó, Biztosítási szerződések után fizetendő adó	Szabad felhasználású működési támogatás, Kiegyenlítési támogatás, Beruházási támogatás
Dánia	Szja, földadó, vállalkozások vagyonadója	Társasági jövedelemadó	Szabad felhasználású, kiegyenlítést szolgáló és kötött felhasználású
Szlovénia	építményadó, szerencsejáték adó, örökösödési és ajándékozási adó, ingatlan átruházási illeték	szja	Kiegyenlítő támogatás, beruházási támogatások, kisebbségek támogatását szolgáló támogatás
Csehország	Önkormányzati társaságok nyereségadója, ingatlanadó	ÁFA, szja, társasági nyereségadó	Kötött felhasználású működési és beruházási támogatások
Magyarország	Ismert helyi adók	Szja, gépjármű adó	Szabad és növekvő súlyú kötött felhasználású normatív támogatások, ÖNHIKI
Szlovákia	Ingatlanadó, gépjármű adó	szja	Kötött felhasználású működési támogatások,
Románia	Jogi személyek építmény és földadója	Szja és ÁFA	Kötött felhasználású támogatások, speciális alapok

Forrás: Golden Report 2. 5.1. melléklet

Az utolsó szempont, amelyet a különféle önkormányzati modelleket reprezentáló országok pénzügyi rendszereinek bemutatásánál érvényesítünk, az a költségvetési fegyelem keretrendszerének, az önkormányzatokra érvényesített költségvetési szabályoknak az áttekintése. Az Európai Unióban az önkormányzati pénzügyek vonatkozásában e területen tapasztalható bizonyos mértékű konvergencia.

A konvergencia világos jele, hogy a Stabilitási és Növekedési Paktumban rögzített költségvetési szabályok betartását az EUROSTAT által kidolgozott módszertani elveknek megfelelő mérőszámokkal ellenőrzi az Európai Bizottság. A jelenleg érvényes, ún. ESA 95 szerinti deficit és államadósság mutató több ponton eltér a tagországok többségében (így a Magyarországon) alkalmazott ún. módosított pénzforgalmi módszertan alapján számított mutatóktól. Az eltérés két lényeges pontját fontos kiemelni. Az egyik, az ún. eredményszemlélet, amely a pénzforgalomtól függetlenül, az adott tranzakció által érintett időszakra mutatja ki a bevételeket és kiadásokat. A másik, hogy az államháztartás helyett a kormányzati szektor a megfigyelt sokaság. A kormányzati szektorba beletartozik a szervezeti értelemben a költségvetési szektoron kívüli, de hatását tekintve a szektort érintő ún. kvázi fiskális szervezetek eredménye, amely a deficitre hat, illetve ezen szervezetek adóssága. A kvázi fiskális szervezeteknek számítanak azok a gazdálkodó egységek, amelyek bevételeinek több mint 50%-a költségvetési forrásból származik. Az ESA95 követelményeinek megfelelő számok előállítását notifikációnak nevezzük.⁵⁷

A költségvetési szabályok jelentőségéről e tanulmány keretei között nem szükséges szólni.⁵⁸ Az EU-n belül e témának részben a közös valuta stabilitása, részben a monetáris és fiskális rendszerek közötti aszimmetriák adnak különös jelentőséget. A költségvetési szabályok betartásának léteznek bizonyos intézményi keretei⁵⁹, amelyek egyelőre még nem jelentenek kemény kereteket, de ezek betartásának szigorodása és szükség esetén a tapasztalatok fényében történő finomítása és a nemzeti megoldások közeledése egy komoly valószínűségű forgatókönyv. A többszintű kormányzás körülményei között a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályainak betartási felelőssége megoszlik a kormányzati szintek között. Ennek érdekében az eurót bevezető országokban ún. nemzeti stabilitási paktumokat és az ezt biztosító, egyelőre változatos intézményi kereteket vezettek be.⁶⁰ A fejezetben vizsgált országok közül Németországban a költségvetési tervezést a szövetségi Pénzügyi Tervezési Tanács hangolja össze a szövetségi és a tartományi és a helyi szint között. Dániában a központi kormányzat és az önkormányzatok közötti évenként kötött megállapodások biztosítják, hogy a államháztartás egyenlege a kitűzött fiskális politikai keretek között maradjon. Különösen azért fontos kérdés

⁵⁷ Bővebben ld. Györffi et al. (2009).

⁵⁸ Átfogó képet ld. Kopits (ed.) (2004).

⁵⁹ A Maastrichti Szerződéshez, illetve a Stabilitási és Növekedési Paktumhoz kapcsolódó túlzott deficit eljárás (EDP), majd a nemrégiben bevezetett ún. Európai Szemeszter.

⁶⁰ Ezekről részletesebben ld. Balassone et al.(2004), és Giurriata – Gastaldi (2009) művét.

a helyi szint költségvetési fegyelmének kikényszerítése, mivel – ahogy ezt korábban láttuk – a közberuházások jelentős részét itt valósítják meg.

A **8. sz. táblázatban** összefoglaltuk a különféle modelleket reprezentáló országok szubnacionális kormányzatai esetében alkalmazott költségvetési fegyelmet elősegíteni hivatott intézményi jellemzőket. Az első szembeötlő tény, hogy a vizsgált országok közül kizárólag Magyarországon megengedett az önkormányzati költségvetések folyó hiánya.⁶¹ A kizárólag beruházási célú eladósodás lehetősége önmagában is könnyebbé teszi a költségvetési fegyelem kikényszerítését. Néhány országra jellemző a hitelfelvétel magasabb kormányzati szint általi engedélyeztetési kötelezettsége. Az áttekintett országok mindegyikében, Dánia kivételével, létezik valamilyen költségvetési szabály. A helyi szintű költségvetési szabályok döntően adósságszabályok. Alkalmazásuk törvényen alapul, a szabály betartatása jellemzően a kormány valamilyen szervének (Pénzügyminisztérium, dekoncentrált kormányhivatal) feladata. A szabályok ezen országokban költségvetési évekhez kötődnek. Ez a megoldás nem illeszkedik abba az általánosan elfogadott szakmai felfogásba, miszerint bármilyen költségvetési szabályt több évre (jellemzően középtávra) érdemes megfogalmazni és érvényesíteni, mert ezzel részben az érintett önkormányzatok is kiegyensúlyozott beruházás politikát tudnak megvalósítani, részben elkerülhető a szabályok prociklikus hatása.

⁶¹ Az EU 27-ek esetében Magyarországgal együtt négy ilyen eset van.

A költségvetési korlát, költségvetési szabályok a vizsgált országokban

	Folyó deficit tiltott, kizárólag beruházási célú hitelfelvétel engedélyezett	A hitelfelvételt engedélyeztetni kell magasabb kormányzati szinttel	Adósságszabály	Más költségvetési szabály	A költségvetési szabály érvényesítésének intézményes alapjai
Németország	igen	tartományok szerint eltér	tartományok szerint eltér, az adósság nominális értékére vonatkozik	nincs	Költségvetési évre vonatkozik, törvényen alapul, kormányzati szerv ellenőrzi és avatkozik be
Franciaország	igen	nem	nincs	Költségvetési egyenleg van korlátozva	Költségvetési évre vonatkozik törvényen alapul, független monitoring, kormányhivatal avatkozik be a meg nem felelés esetén
Dánia	igen	nem	nincs	nincs	
Szlovénia	igen	igen	adósságszolgálat és adósság felső határa az előző év folyó bevételének %-ában	nincs	Költségvetési évre vonatkozik, törvényen alapul, PM ellenőrzi és avatkozik be
Csehország	igen	nem	adósságszolgálat felső határa	nincs	
Magyarország	nem	nem	új hitel felvételének felső határa	nincs	Éves szabály, törvényen alapul, nincs számon kérve
Szlovákia	igen	nem	adósságszolgálat és adósság felső határa a megelőző év folyó bevételének %-ában	költségvetési egyenleg nominális értéke korlátozott	Költségvetési évre vonatkozik, törvényen alapul, kormányzati szerv ellenőrzi és avatkozik be
Románia	igen	igen	adósságszolgálat felső határa a folyó bevételek %-ában	költségvetési egyenleg nominális értéke korlátozott	Mindkét szabály egy költségvetési évre vonatkozik, törvény szabályozza, a PM figyeli és megsértés esetén beavatkozik

Forrás: Golden Report 2 (2010) és Európai Bizottság

E fejezet lezárásaként röviden áttekintjük a vizsgált országok önkormányzatainak költségvetési pozíciójának és eladósodottságának utóbbi évekbeni alakulását. A **9. sz. táblázat** adataiból látható, hogy mind a költségvetési pozíció, mind az adósság tekintetében az államháztartási szintű deficit és adósság értékek, valamint a helyi szintű deficit és adósság értékeinek alakulása között ezen országok esetében nincs együttmozgás. Az önkormányzati adósság az államháztartás összes adósságán belül Dániában a legmagasabb (mintegy 17%), Szlovénia értéke a legalacsonyabb (4,2%). A következő legkisebb érték (5%) Magyarországé. Franciaország és Románia 10%-os részarányt, a többi ország 7% körüli részarányt mutat. Első pillantásra a magyar önkormányzatok eladósodottsági szintje, akár a GDP arányos értéket, akár az államháztartási adósság részarányaként vizsgáljuk, nem tekinthető kirívónak. A **9. táblázat** és a **7. ábra** alapján az látható, hogy 2005 és 2009 között a vizsgált országok közül az újonnan csatlakozott EU tagállamok önkormányzati adósságállománya nőtt magas ütemben. Ez minden bizonnyal összefügg azzal, hogy élve a tagság lehetőségével ezek az országok igyekeztek minél több kohéziós és strukturális támogatást felhasználni és gyorsítani beruházások útján a felzárkózást. A hitelek az EU-s forrásokhoz szükséges önrészek biztosítását is szolgálhatták.

9. sz. táblázat

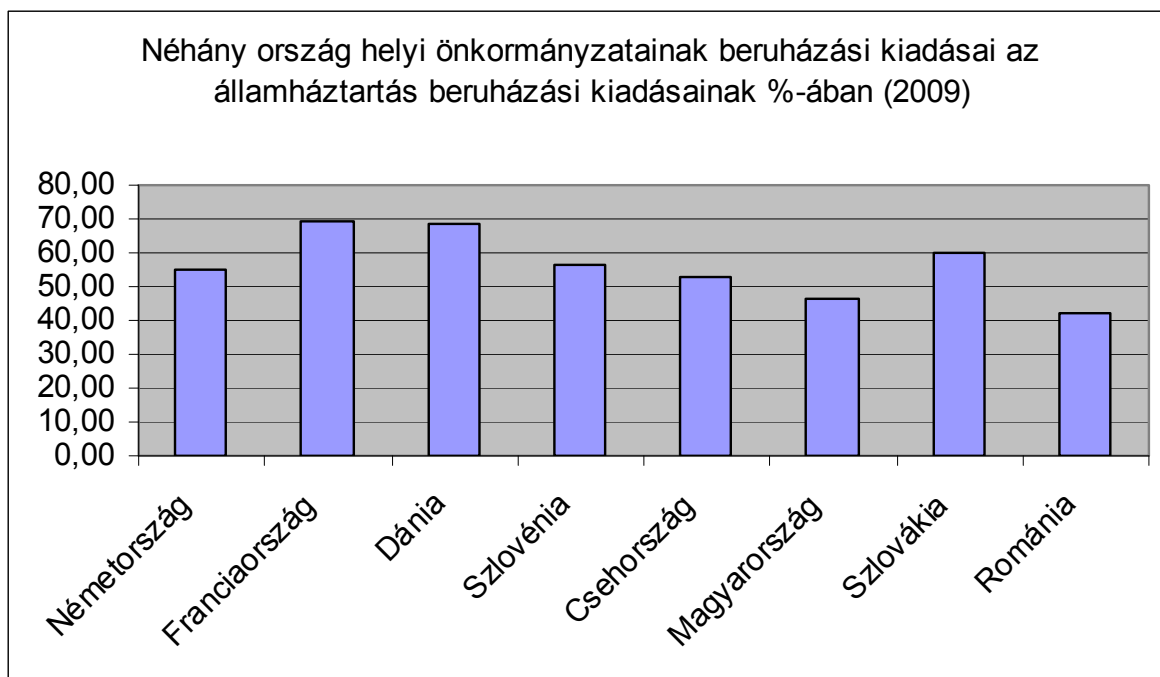
Deficit és adósság az államháztartás egészében és a helyi önkormányzati szinten a vizsgált országokban

	Államháztartás hiánya a GDP %-ában		Államháztartás adóssága a GDP %-ában		Önkormányzatok hiánya a GDP %-ában		Önkormányzatok adóssága a GDP %-ában	
	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Németország	-3,2	-3	67,8	73,4	0	-0,8	5,3	5,2
Franciaország	-3	-7,5	66,2	78,1	-0,2	-0,3	7	8,2
Dánia	4,7	-2,7	36,2	41,4	-0,3	-0,8	5,3	7,1
Szlovénia	-1,4	-5,8	27,7	35,4	0	-0,6	0,8	1,5
Csehország	-3,5	-5,8	31,1	35,3	0	-0,6	2,7	2,7
Magyarország	-7,8	-4,4	60,4	78,4	-0,4	-0,4	1,9	4,1
Szlovákia	-2,8	-7,9	35,1	35,4	0	-0,6	1,7	2,5
Románia	-1,4	-8,6	15,6	23,9	0,1	-0,7	1,2	2,4

Forrás: CEMR – DEXIA

Szlovákia, Szlovénia és Románia esetében ez a feltételezés megalapozottnak tűnik, hiszen az adósságállomány növekedését a beruházási kiadások reálértékének növekedése is kísérte⁶². A magyar eladósodási szint értékeléséhez szükséges figyelembe venni, hogy a magyar esetben az adósság egy része korábbi évek folyó költségvetés hiányának felhalmozódásának eredménye, hiszen Magyarországon a folyó hiány hitelfinanszírozása megengedett.⁶³ Ahogy azt a **6. sz. ábra** a vizsgált országokra és az **5. sz. függelék** az EU 27-re mutatja, a magyar önkormányzati szektor beruházási kiadásainak aránya elmarad az Unió átlagától.

6. sz. ábra

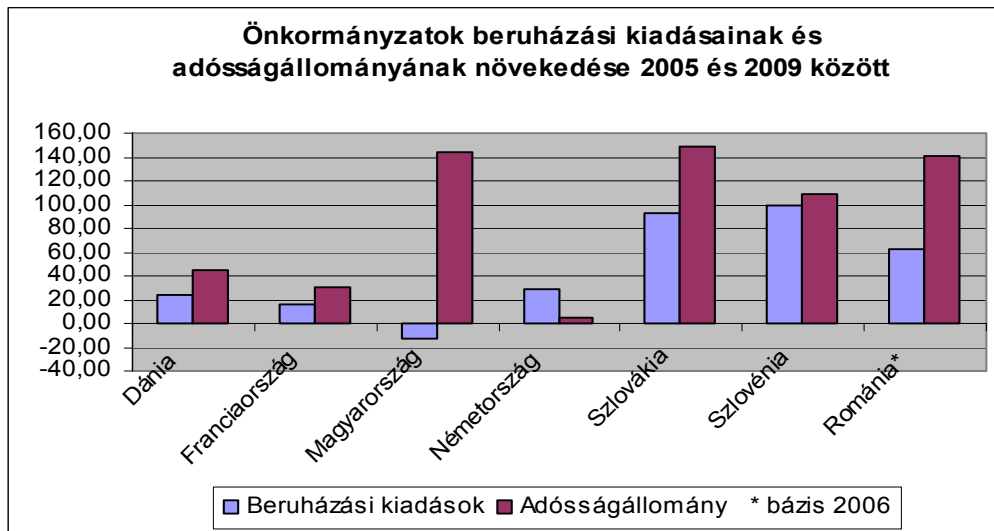


Forrás: CEMR-DEXIA

Magyarország esetében, ahogy azt a **7. sz. ábra** mutatja az önkormányzati eladósodás a vizsgált időszakban felgyorsult, amelyet azonban nem követett az önkormányzati beruházások növekedése. Sőt 2007-2009 között a beruházási kiadások nominális értéke is csökkent.

⁶² DEXIA (2011) módszertani fejezetét.

⁶³ Az ezzel kapcsolatos adatokat a következő fejezetben közöljük.



Forrás: CEMR – DEXIA

Az ábra önmagában is jelzi, hogy a magyar önkormányzati rendszer sajátos vonásokat mutat és a magyar önkormányzati rendszer súlyos pénzügyi problémákkal küzd. Ezek természetéről és a megoldással kapcsolatos kérdésekről a tanulmány következő fejezetében lesz szó.

4. A magyar önkormányzati modell pénzügyi rendszerének néhány kérdése

Ebben a fejezetben – építve az előzőekben bemutatott összefüggésekre – a decentralizáció, a többszintű kormányzás magyar modelljének első húszéves működésének néhány általánosítható tapasztalatának összefoglalására, értékelésére és ezek bázisán az önkormányzati pénzügyi rendszer megújításával kapcsolatos néhány szempont felvetésére vállalkozunk. E keretek között nem törekedhetünk a magyar önkormányzati rendszer működésének átfogó elemzésére.⁶⁴ Amit mindenképpen fontos hangsúlyozni, hogy az önkormányzati rendszer működése nem függetleníthető az elmúlt húsz esztendő közpolitikájának és a közpénzügyi rendszerének minőségétől. A magyar önkormányzati rendszer jelenlegi súlyos problémái *nem a* decentralizáció kudarcát jelentik, hanem az elmúlt húsz esztendő sodródó közpolitikájának „eredményei”, pontosabban a koherens közpolitika hiányából fakadnak. Mindkét területről bőséges elemző irodalom áll rendelkezésre, amelyek között említhetjük a tudományos kutatások eredményeit bemutató publikációkat, valamint a hazai közpolitikai döntéseket előkészítő anyagokat, a nemzetközi szervezetek⁶⁵ dokumentumait, az Állami Számvevőszék jelentéseit.

4.1. A magyar önkormányzati rendszer karaktere, változásainak mérföldkövei

A magyarországi önkormányzati modell jellegét számos, sokszor egymásnak ellentmondó tényező befolyásolta. Visszatérve az első fejezetben megfogalmazott szempontokhoz a következő „modellformáló” tényezőket emeljük ki:⁶⁶

- Magyarországot a rendszerváltoztatás idején a közepes fejlettség, a külső eladósodás miatt a felzárkózási törekvések ellenére bekövetkezett leszakadás⁶⁷, a gazdaságpolitikai mozgástér szűkülése, az ebből adódó gazdasági szerkezet a területi egyenlőtlenségek drámai növekedése és az ezt szükségszerűen kísérő foglalkoztatási és szociális problémák jellemezték. Ezt súlyosbította a népesség korszerkezetének előregedő jellege. Az „örökséghez” egy viszonylag kiterjedt jóléti intézményrendszer is tartozott, amely mennyiségi és szerkezeti értelemben egyaránt⁶⁸

⁶⁴ Ezt a hazai közigazgatás-tudományi, politológiai és közgazdasági szakirodalom számos képviselője elvégezte.

⁶⁵ OECD, IMF, Világbank, Európa Tanács és az Európai Unió különböző szervezetei.

⁶⁶ Ezek részletes kifejtését ld. Verebélyi (2000) és Pálné (2008) Vigvári (2009) műveiben.

⁶⁷ Ezt jelzik egyebek mellett a magyar gazdaság relatív fejlettségi helyzetének romlása, a csökkenő részesedés világ GDP-jéből és külkereskedelméből, a társadalmi és regionális egyenlőtlenségek fokozódása.

⁶⁸ Pl. a túlzottan nagy kórházi kapacitások, a korszerkezethez nem igazodó közoktatási kapacitások, az idős gondozáshoz szükséges elégtelen kapacitások stb.

átalakításra szorult. Az Önkormányzati törvénnyel elkezdődött decentralizációval a településhez, kisebb régióhoz köthető közfeladatok hatására a szükséges szerkezeti átalakításoknak politikai és közpolitikai felelősségét a helyi önkormányzatokra hárították.

- Az önkormányzás joga a településekhez került, amelyek azonos közjogi felelősséggel bírtak tekintet nélkül azok népességszámára, illetve gazdasági erejére, amelyeknek skáláján a fővárostól kezdve a néhány tíz lelkes településig rendkívül nagy különbségek vannak. Az Önkormányzati törvény és annak gyakorlati értelmezése nem tett különbséget az önkormányzashoz való jog és a helyi közfeladat ellátás keretei között. Ebben a vonatkozásban az akkori és mindmáig tartó nemzetközi trendekkel szemben a hazai rendszert a helyi közfeladat ellátás dezintegrációja jellemezte, amely a szolgáltatások egy részében eredményességi és hatékonysági veszteségeket okozott.
- A magyar államberendezkedés hagyományosan erősen centralizált volt. Az új modell ezt a hagyományt a megye (a középszint) erős meggyengítésével igyekezett tompítani. Hamarosan bebizonyosodott, hogy a centralizáció az erős decentralizáció jogi keretei között is – döntően fiskális eszközöket felhasználva – utat tör magának.
- A rendszerváltozásnál bábáskodó erők politikai értékei meglehetősen eltérőek voltak. A decentralizáció konkrét intézményrendszerét tartalmazó szabályozás számos egymást kioltó politikai kompromisszumon alapult. Ez a szakma számára kezdettől fogva világos volt, a rendszer közjogi korrekciójának lehetősége azonban a törvény sarkalatos jellege és a politikai osztály érdekei miatt nem volt meg. Ugyanakkor a helyi önkormányzashoz, az ebből fakadó felszabaduló energiákhoz nagy várakozások, esetenként illúziók társultak.

Ami a viszonylag letisztult európai modellek közötti besorolás kérdését illeti, a szakértők többsége⁶⁹ a magyar modellt a mediterrán és a skandináv modell szerencsétlen ötvözetének tartja, amely döntően a differenciálatlan hatás- és feladatkörökből adódó diszfunkcionális hatásokban és a feladatellátás eredményességi és költséghatékonysági (méretgazdaságossági)

⁶⁹ Ld. pl. Kusztozné (szerk.) (1999), Davey (2004), Pálné (2008) művét.

problémáiban jelentkezett. A **8. sz. függelékben** bemutatjuk a magyar önkormányzati rendszer néhány szerkezeti jellemzőjét. Az adatokból látható, hogy a különféle típusú önkormányzatoknak milyen súlya van a rendszer egészében és milyen pénzügyi feltételek között működnek.

A magyar rendszer pénzügyi értelemben eredetileg a liberális modellre emlékeztető jegyeket mutatott, de – megalkotóinak szándéka ellenére – az eredeti modell egyre inkább *paternalistává* vált. Az eredeti modell liberális jellegét a szabadon felhasználható, kezdetben lényegében blokk támogatásként funkcionáló normatív támogatások, az önkormányzati vagyonszármazásból származó bevételi lehetőségek, az adóátengedés nagyvonalú jellege és a helyi adókivetés széles lehetősége, valamint a hitelfelvétel teljes szabadsága mutatta. A „magyar modell” az önkormányzati jogokkal a településeket ruházta fel, ezzel a korábbi tanácsi rendszerhez képest majdnem megkétszereződött a szubnacionális szereplők száma. A modellbe nem épült be a különféle feladatok ellátásához kapcsolódó társulási kötelezettség intézménye, ami komoly költséghatékonysági problémákhoz vezetett. Ennek a rendszernek kereteibe nem illeszthető kis önkormányzatok működőképességének fenntartására építették a rendszerbe mintegy pufferként, e helyhatóságok forráshiányát kiegészítő, ún. ÖNHIKI támogatást. A vagyonszámításból és vagyoneértékesítésből nyerhető jövedelmek, a helyi iparüzési adó településtípusok közötti szeszélyes megoszlása és a személyi jövedelemadó megosztás rendszere⁷⁰ jelentős pénzügyi egyenlőtlenségeket generált a különböző típusú önkormányzatok között.⁷¹ Kedvezményezett helyzetben a budapesti önkormányzatok, a megyei jogú városok és a jó vagyoni és gazdasági adottságokkal rendelkező városok voltak. Lényegesen rosszabb helyzetbe kerültek a községi, kisvárosi és megyei önkormányzatok. Ez utóbbiak helyi adót nem vethettek ki⁷², a juttatott vagyonból is a bevételt generáló vagyontípusokból kevesebb jutott a megyei önkormányzatoknak. Az első tíz esztendőben az állami támogatások rendszere is inkább a különböző önkormányzat típusok közötti egyenlőtlenségeket fokozta, a helyi adók (főleg az iparüzési adó) vonatkozásában erős adóverseny volt tapasztalható.

A liberális modell centralizált, paternalista modell felé történt elmozdulásának döntő oka az volt, hogy az 1990-ben kialakult nemzetközi összehasonlításban is erősen liberális közjogi

⁷⁰ Mind a mai napig az őstermelők nem fizetnek személyi jövedelemadót, így a mezőgazdasági településeken csekély száma képződik.

⁷¹ Ld. erről Vigvári (1995).

⁷² Változó szabályok szerint az állam a vagyonátruházási illetéket osztotta meg ezen önkormányzati körrel.

kereteket és erősen túlméretezett szakmai feladat ellátási sztenderdeket – megfelelő politikai akarat hiányában – szinte csak fiskális eszközökkel – egyes esetekben szinte „kézivezérelt” módon megvalósított – forrásallokációval lehetett a gazdasági realitásokhoz igazítani. Ennek „ára” az volt, hogy a rendszer működése során folyamatos és erősödő ellentmondás alakult ki az önkormányzatok alkotmányos státuszát kodifikáló törvényi keretek és a szektor fiskális szabályozása között.⁷³ A feszültséget fokozta, hogy részben a központi költségvetés tehermentesítése, részben az egymással versengő ágazati minisztériumi szabályozások hatására a helyi önkormányzatokat évről évre több feladat ellátására kötelezték. A vizsgált időszakban tehát a „magyar modell”-ben egymást erősítő módon jelentkeztek az önkormányzati pénzügyi rendszerre jellemző külső és belső inkonzisztenciák.⁷⁴ A folyamatok főbb vonatkozásait táblázatokban foglaltuk össze. A **10. sz. táblázat** az önkormányzati pénzügyi rendszer változásainak néhány számszerű jellemzőjét foglalja össze.

⁷³ Ennek számos jele volt, itt csak az önkormányzati feladatok finanszírozásával kapcsolatos Alkotmánybírósági beadványokra és döntésekre utalunk.

⁷⁴ Ld. a tanulmány 19. oldalát!

10. sz. táblázat

A magyar helyi önkormányzatok pénzügyi jellemzőjének néhány indikátora az 1991–2010. években

Indikátor	1991	1992	1993.	1994.	1995.	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007	2008.	2009	2010
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	13,5	12,3	12,6	12,3	12,7
A kormányzati kapcsolatokból származó folyó források a GDP %-ában*	9,5	9,6	8,6	8,0	7,3	6,2	5,7	5,8	5,6	5,0	5,2	5,5	6,1	5,9	6,0	5,6	5,2	5,2	5,3	5,0
Működési támogatási jogcímek száma db.	35	42	45	48	54	58	77	86	91	73	89	88	120	137	162	134	158	140	144	136
Helyi adóbevételek a GDP %-ában	0,4	0,6	0,8	0,8	0,8	1,2	1,3	1,4	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2	2,0
Kormányzati forrásokból származó beruházási célú forrás a GDP %-ában**	0,7	0,9	0,6	0,7	0,5	0,4	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6	0,7	0,4	0,06	0,1
Jogcímek száma db.	1	3	3	5	5	6	6	9	18	7	10	10	12	13	14	15	19	14	15	9
Fejlesztési kiadások a GDP %-ában	2,5	3,3	3,1	3,9	2,5	2,1	2,6	2,8	2,3	2,4	2,6	2,8	2,3	2,2	2,6	2,9	2,3	2,0	2,2	2,6
A szektor adóssága a saját és átengedett bevételek %-ában	14	12,6	19,7	35,0	24,6	17,5	19,0	19,5	18,0	17,5	19,1	26,6	25,5	27,3	33,3	41,6	53	63	58	70

Forrás: Pénzügyminisztérium és NGM

*OEP finanszírozás nélkül

**EU-s források is

Az önkormányzati pénzügyi rendszer és pénzügyi helyzet fontosabb változásai

Mérföldkövek	Adómegosztás, helyi adók	Kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok	Költségvetési korlát	Pénz- és tőkepiaci kapcsolatok szabályai	Információs, tervezési-, kontroll és ellenőrzési rendszer
A rendszer születése	A személyi jövedelemadó nagyvonalú megosztása (előbb 100%-ban, utána 50%-ban), formálódó helyi adó rendszer.	Kevés számú zömmel szabad felhasználású normatív támogatási jogcím, bruttó finanszírozás A támogatások nem tartalmazták az amortizációt ezeket és a fejlesztéseket cél- és címzett beruházási támogatásokkal kívánták finanszírozni.	Egységes önkormányzati pénzalap, a folyó hiány finanszírozható hitelből és vagyoneértékesítésből	Az önkormányzatok számláit kereskedelmi bankok vezetik, elvileg szabad bankválasztás. A törvényi szabályozás expliciten nem zárja ki az állami kimentést, hitelfelvétel teljesen szabad.	Inkrementális költségvetési gyakorlat, a stratégiai szemlélet hiányzik, a gazdasági programkészítés formális kötelezettsége. Pénzügyi ellenőrzést csak az ÁSZ végezhet.
Változások 1995-1996	A csökkenő mértékű szja megosztásban 1995-től megjelenik és folyamatosan növekvő szerepet tölt be a feladathoz kötött adóátengedés.	Növekvő számú normatív támogatási jogcím, nettó finanszírozás, ÖNHIKI szerepe nő, elaprózott beruházási támogatási rendszer.	A hitelfelvételi korlát bevezetése, az önkormányzati adósságrendezési eljárás törvényi szabályozása.	A csődtörvény explicité teszi, hogy az állam nem ment ki automatikusan, a hitelfelvétel nem effektív szabályozása	Kísérletek a programköltségvetés bevezetésére, kötelező könyvvizsgálat meghatározott kör részére.
Változások 1999-2000	1999-től billen át az szja megosztás abba a helyzetbe, hogy a szabadon felhasználható (helyben maradó) szja a kisebb rész.	Az adóerő képességen alapuló „kevert” kiegyenlítés, nem normatív kiegészítő támogatás megjelenése, ÖNHIKI szerepe nő, elaprózott beruházási támogatási rendszer.	A növekvő költségvetési hiány finanszírozása jelentős mértékben eszközértékesítésből történik.	Nincs változás.	Nincs változás.

A „jóléti rendszerváltás” és az EU-s csatlakozás	A gépjárműadó teljes átengedése, szja megosztás lényegében a támogatási rendszer részévé vált	A társulások ösztönzése, ÖNHIKI és teljes mértékben diszkrecionális kiegészítő támogatások szerepe tovább nő. A beruházások vonatkozásában az EU-s források kerülnek előtérbe.	Gyorsul az önkormányzatok hitelfelvétele, növekszik a költségvetésen kívüli kötelezettségvállalások (PPP) szerepe. Elindul a kis önkormányzatoknál „látens fizetési képtelenség” kialakulása.	Bankkapcsolatok a kötvénykibocsátást kivéve közbeszerzés tárgyai	Megjelenik a MÁK ex-ante ellenőrzési jogosítványa az állami támogatások felhasználásával kapcsolatban.
Kiigazítási kényszerpályán 2007 után	Az illeték- és szja megosztás megyei önkormányzatok számára hátrányos módosítása	Az állami hozzájárulások nemcsak reál, de nominális mértékben csökkennek.	A fiskális nyomásra a válasz gyorsuló hitelfelvétel, bebizonyosodik, hogy a hitelfelvételi korlát nem képes a túlzott eladósodást megakadályozni, a „látens fizetési képtelenség” tömegessé válása.	A MÁK felhatalmazása önkormányzati számlavezetésre	Nincs változás.

Forrás: saját szerkesztés

A „magyar modell” változásának a pénzügyi rendszer szempontjából, négy csomópontját, ha úgy tetszik, mérföldkövét különböztetjük meg. A **11. sz. táblázatban** a pénzügyi rendszer evolúciójának néhány minőségi ismervét soroltuk fel a következőkben röviden leírt szakaszolás alapján. *Az első* az 1995-96-os költségvetési kiigazításokhoz kötődik. Kísérlet történt a költségvetési korlát keményítésére, áttértek a nettó finanszírozásra, az ágazati törvények megszületésével az érdekelt minisztériumok nyomására elkezdődött a támogatási rendszerben a támogatási jogcímek számának növekedése. *A második* szakasz az 1999 utáni időszakra esik, amikor megállt a támogatási jogcímek számának növekedése, megjelenik azonban az adóerőképességen alapuló kiegyenlítési rendszer. A kiegyenlítés eme rendszere tudatosan keverte a kiegyenlítést és a feladat ellátáshoz történő hozzájárulást, a rendszer évről évre történő változtatása, bonyolultsága és átláthatatlansága értelemszerűen a fiskális kormányzatot és az „erős” ágazati minisztériumokat hozta helyzetbe. A paternalizmus további jele volt, hogy az eredetileg kivételesként alkalmazott ÖNHIKI szerepének növekedése és az ún. működésképtelen önkormányzatok támogatásának (az ún. 6/3-as melléklet szerinti keret) bevezetése. Mindkét támogatás diszkrecionális jellegű. Míg azonban az ÖNHIKI folyósításának feltételei fokozatosan szigorodtak, addig a működésképtelen önkormányzatok támogatásánál a diszkrecionális jelleg erősödött. Ezt a folyamatot mutatja be számszerűen a **12. sz. táblázat**.

A harmadik mérföldkö, az EU-s csatlakozás időszaka. Ezt közvetlenül megelőzte a „jóléti rendszerváltás”, amelynek terheit döntően az önkormányzatok viselték. A folyó támogatások jogcímeinek száma ismét jelentősen növekedik, változik a beruházás támogatás rendszere és az EU versenyjog korlátot szab a helyi adóversenynek. Ebben a helyzetben megjelenik az önkormányzati szektorban is a nominális és a reálkonvergencia követelményei között feszülő ellentmondás. Az Unióhoz történő csatlakozással az állam vállalta a költségvetési fegyelem maastrichti kritériumok szerinti betartását, miközben a gazdasági felzárkózást elősegíteni hivatott strukturális és kohéziós támogatások fogadására az önkormányzati rendszer n(s)em volt felkészülve. Az ország infrastrukturális helyzetének javítása, beleértve az elhasználódott vonal-as infrastruktúrák felújítását is, jelentős önkormányzati beruházási aktivitást igényelne. A felkészületlenség jelentkezett a források elégtelenségében éppúgy, mint az adott, pályázati úton megvalósuló, forrásallokációs mechanizmus kielégítő működéséhez szükséges többszintű nemzetgazdasági tervezési rendszer hiányában.⁷⁵

⁷⁵ Ld. erről ÁSZKUT 2010.

A kiegészítő támogatások szerepének alakulása a magyar önkormányzati rendszerben

Indikátor	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ÖNHIKI támogatásban részesült települések száma	n.a.	n.a.	165	460	821	740	839	888	1227	1167	1206	1279	1134	1118	1150	1323	1094	748	736	494
ÖNHIKI támogatás nagysága a tárgyévi kiadások %-ában	n.a.	n.a.	0,2	0,4	0,8	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,9	0,5	0,9	0,3	0,1
Működésképtelen önkormányzatok támogatásában (ún. 6/3-as keret) részesült önkormányzatok száma	—	—	—	—	—	—	—	—	—	259	368	558	686	739	912	748	1139	1364	1327	1334
Működésképtelen önkormányzatok támogatásának nagysága a tárgyévi kiadások %-ában	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1

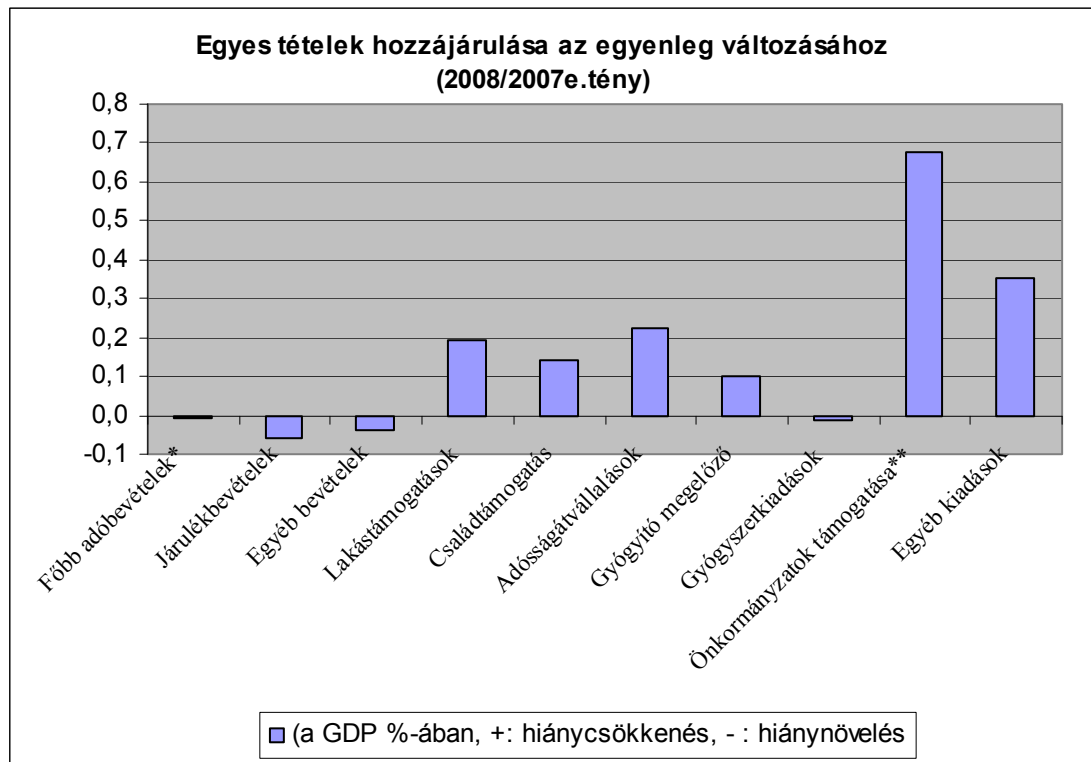
Forrás: Pénzügyminisztérium és NGM

A *negyedik* mérföldkő az országra 2006 után nehezedett kiigazítási kényszer hatásaihoz kapcsolható. Az önkormányzati rendszerből 1995 óta folyamatosan zajló forráskivonás a 2006-os konvergencia programmal új szakaszához érkezett. Ekkor került sor a korábbi költségvetési politika korrekciójára. A stabilizáció fő terhet az önkormányzatok viselték. Ezt jelzi az alábbi **8. sz. számú ábra**. Az ábrán látható, hogy az önkormányzatok támogatásának csökkentése közvetlenül a GDP mintegy 0,7%-ával javított az egyenlegen. Az egészségügyi szektorból történt forráskivonás döntően a kórházak fenntartó önkormányzatok körét súlyosan érintette. Ha ehhez hozzátesszük, hogy ezek a visszafogások beépültek a későbbi évek forrásszabályozási rendszerébe, akkor látható, hogy az 1990-ben bevezetett pénzügyi modell végleges megroppanása ebben az időszakban következett be. A megszorításokra az önkormányzati szektor jelentős idegen forrás bevonással, zártkörű, zömmel devizában denominált kötvénykibocsátással reagált. Megkezdődött a magyar önkormányzatok atipikus eladósodása és az 1990-es évek elején kialakult önkormányzati pénzügyi rendszer teljes szétesése.⁷⁶ E kibocsátások lényegében az érintett önkormányzatok és a szervező és egyben hitelező bankok morális kockázatvállalása volt a központi kormányzat, végső soron az adófizetők összessége rovására. A kötvény, mint instrumentum az önkormányzatok számára több szempontból is alkalmasnak bizonyult e helyzet tüneti kezelésére. A kötvényből befolyt források szabad felhasználása, a törlesztésre adott türelmi idő, lehetővé tette a helyi forráshiányból és a fenntarthatatlan és helyenként szükségtelen kapacitások létesítéséből⁷⁷ fakadó folyó deficitet (az ezeket finanszírozó áthidaló hitelek konvertálásával) láthatatlanná tételét és hosszú időre történő kitolását. A bevont pénzek egy részét az hitelt felvevő önkormányzatok tartalékolták, és pénzpiaci műveletekkel (e pénz „forgatásával”) a deviza és forint kamatok különbsége miatt jelentős átmeneti kamatbevételt biztosított az adós önkormányzatoknak. A források egy másik része az önkormányzatok EU-s pályázatainak önrészt volt hivatott biztosítani. A hosszú futamidő és a denomináció miatt azonban⁷⁸ ezen önrészek és maguknak a megvalósult projektek kockázataival a döntéshozók nem számoltak.

⁷⁶ Ld. erről ÁSZKUT 2009. és Vigvári (2010).

⁷⁷ A hazai beruházás támogatási rendszer egyértelműen az új, a közpolitikai koordinátlanságból adódóan sokszor felesleges és/vagy fenntarthatatlan kapacitások létrehozására ösztönzött, miközben a meglévő vagyontárgyak karbantartására nem jutott forrás. Az egészségügyi ágazat erre a legjobb, bár nem az egyetlen példa.

⁷⁸ Emlékeztetünk a 2.2. fejezetben leírt összefüggésekre.



Forrás: ÁSZ FEMI (2008:88)

A kibocsátások a bankrendszer pillanatnyi üzleti érdekeinek megfeleltek és végső soron nem a kibocsátó hitelképességét mérlegelve, hanem a nem fizetés esetén várható állami kimentésből kiindulva hiteleztek.⁷⁹ Lehetséges volt a kihelyezési piacot bővíteni, a bankrendszer jelentős szabad devizaforrásait, relatíve biztos adósokhoz kihelyezni. A zártkörű kibocsátásokkal kapcsolatos információkat nem kellett a közbeszerzés által megkövetelt nyilvánosság elé tárni.

⁷⁹ Ld. Homolya –Szigel 2008., akik az MNB hitelezési felmérése alapján fogalmazták meg állításaikat.

13. sz. táblázat

A magyarországi decentralizáció gyenge pontjai a rendszer különböző fejlődési szakaszaiban

Mérföldkövek	Információs aszimmetriák	Kapacitásbeli elégtelenségek	Forrásokkal nem fedezett kiadási kötelezettségek	Feladatszervezés közigazgatási határokhoz kötődése	Közpolitikai koordinátlanságok
A rendszer születése	A kialakított államháztartási információs rendszer mind a központi, mind a helyi szint döntéshozói számára elégtelen információt nyújt.	Az önkormányzatok széles körében megfelelő szakemberek hiánya. Számos alapvető közszolgáltatás infrastrukturális feltételeinek hiánya	Az örökölt viszonylag jó pénzügyi helyzet, a tartalékok és a központi kormányzati szándékok együtteseként bőséges finanszírozás.	Az önkormányzás joga és a feladatellátás keretei „összecsúsztak”.	Az önkormányzati és államigazgatási feladatok „összecsúsása”.
Változások 1995-1996	A költségvetésen kívüli feladatellátás terjedése miatt mind a központi kormányzat, mind a helyi döntéshozók információs deficitbe kerültek. Az előbbieket a szektor pénzügyi helyzetének megítéléséhez, az utóbbiak a díjpolitika és a tulajdonosi döntések megalapozásához nem rendelkeznek elégséges információval.	A fizikai kapacitásbővítés szétaprózott parciális érdekek és nem a tényleges igények fontossági sorrendje szerint történt. A fizikai beruházások sok új kapacitást hoztak létre, a fenntartásra, felújításra lényegesen kevesebb figyelem fordult.	A fiskális megszorítások a finanszírozás és további feladatok decentralizációja révén érintik a helyi önkormányzati szektort. E hatások önkormányzat típusonként eltérőek, nő a forráshiányos községi önkormányzatok száma. A feladatellátást szolgáló vagyon amortizációja nem fedezett.	1997-es társulási törvénnyel kísérlet a helyzet oldására.	Az ágazati törvények követelményei és a pénzügyi realitások közötti feszültség nőtt, kialakul a „kollektív felelőtlenség” rendszere. A területfejlesztés állami feladattá vált, az önkormányzati fejlesztések pénzügyi eszközrendszere mögött nem voltak ágazati és helyi közpolitikai koncepciók.
Változások 1999-2000	Sikertelen kísérlet a szektor transzparenciáját szolgáló intézmények bevezetésére.	Nincs változás	Nincs változás, az allokációs kudarcok negatív hatásai erősödnek.	Nincs érdemi változás.	A folyamat folytatódik.
A „jóléti rendszerváltás” és az EU-s csatlakozás	Nincs változás.	Az EU forrásabszorpciók kapacitásának hiánya, az eredmény allokációs kudarc	A közalkalmazotti béremelések fedezetét az önkormányzatok nem kapták meg.	Többcélú kistérségi társulásokkal egy kvázi adminisztratív szint beépülése, a keretek esetenként formális, a támogatások lehívása érdekében létrejött társulások.	A béremelések nem jártak együtt az érintett rendszerek teljesítmény kritériumainak szigorításával Az EU-s fejlesztési források felhasználásával kapcsolatos döntési rendszer de facto teljesen centralizált
Kiigazítási kényszerpályán 2007 után	Az eladósodás nyomán a központi szint a folyamatokat késve tudja követni. A devizainstrumentumok miatt az önkormányzatok kiszolgáltatottak a pénzügyi szereplőknek.	A hitelfelvételhez és a helyi reorganizációhoz szükséges tudás hiánya	A községi önkormányzatok mellett városi és megyei önkormányzatok is tényleges, vagy látens fizetési képességű helyzetbe kerülnek.	Nincs érdemi változás.	Egészségügyi racionalizálási kísérlet bukása tovább fokozta az ágazat válságát.

Forrás: saját szerkesztés

A **13. sz. táblázat**, a már jelzett mérőföldköveket alapul véve, a többszintű kormányzás kudarcait okozó tényezőcsoportok szerint tekinti át a magyar önkormányzati rendszert. A szempontrendszer a bevezető fejezetben bemutatott, az OECD szakértői által felsoroltakra alapozódik.⁸⁰ Az összeállítással azt az állításunkat kívántuk illusztrálni, hogy a magyar önkormányzati rendszer jelenlegi problémái döntően nem a decentralizáció tényéből fakadnak, hanem abból, hogy a decentralizáció hazai megvalósulása nem képezte le a többszintű kormányzásból adódó kölcsönös függőségeket, nem teremtette meg a kormányzati szintek közötti együttműködés adekvát kereteit. Más szavakkal úgy is fogalmazhatunk, hogy az öt kockázati tényező mindegyike jelentős mértékben meghatározta a modell működését.

4.2. A „magyar modell” néhány pénzügyi rendszerhibája

A következőkben a magyar önkormányzati pénzügyi rendszer azon kritikus jellemzőit tárgyaljuk, amelyek megoldása nélkül a most formálódó új önkormányzati rendszerben is biztosra vehetően újra fognak termelődni a mögöttünk lévő időszak problémái.

Az első „rendszerhiba” a vagyoni folyamatokat (stock) szinte teljesen figyelmen kívül hagyó, az éves költségvetéseket (flow) előtérbe helyező gazdálkodási szabályrendszer. Ez mind a vertikális elosztás államháztartási szintű tervezését, mind az egyes helyi önkormányzatok⁸¹ pénzügyi tervezését jellemzi. Ez azért kritikus kérdés, mert helyi közfeladat ellátáshoz az önkormányzatok jelentős vagyontömeg tulajdonjogát kapták meg. A pénzügyi rendszer nem ösztönözte a felelős vagyongazdálkodást⁸², sőt helyenként éppen ez ellen hatott. Konkrétan:

- A pénzügyi szorítás a pótlások elmaradását okozta, mivel sem a normatív támogatások, sem a fejlesztési támogatások, sem a használati díjak nem biztosítottak erre forrást. Az elmaradt pótlások miatti vagyonszűkülés megállítása, az elhasználódott vagyonelemek miatt növekvő működési kockázatok mérséklése elemi érdek.
- A gazdálkodás szabályozása (a stratégiai szemléletű tervezés, a prudens forrásbevonási gyakorlat kikényszerítésének hiánya) és a fejlesztésfinanszírozási rendszerben a vissza nem térítendő támogatások uralkodó szerepe, erősítve a választott politikusok

⁸⁰ Ld. Charbit – Michalun 2009.

⁸¹ Údítói kivételek mindig is voltak jelentéktelen számban.

⁸² Erről ld. Vigvári (szerk.) (2007) kötetet.

amúgy is meglévő érdekeltségét az expanzív és extenzív fejlesztési politikában, nem érzékeny a megvalósított beruházások pénzügyi fenntarthatóságára, beleértve a jövőbeni folyó finanszírozási igényt és az esetleges kölcsönforrás visszafizetését.

A tárgyi eszközök értékcsökkenése a hagyományos költségvetési gazdálkodásban és a pénzforgalmi szemléletű információs rendszerben „implicit költségként” jelenik meg. Ez nemcsak azt jelenti, hogy közvetlen pénzmozgás jellemzően nem kapcsolódik ehhez a tételhez, hanem azt is, hogy felújítási kiadásokat kivéve a gazdasági döntések során ezzel a tényezővel a döntéshozók nem is számolnak.⁸³ Hiába része formálisan a számviteli rendszernek valamilyen kalkulált amortizáció ezen a helyzeten nem változtat. E költségelem „élővé tétele” többféle pénzügyi technikával lehetséges.

A második „rendszerhiba” a feladatrendszer, a szolgáltatásszervezés szabadsága és a forrás-szerkezet közötti összhang hiánya. A széleskörű feladatrendszer és az ehhez kapcsolódó szolgáltatásszervezési szabadság a saját források és a megosztott adók nagyobb, az államilag szabályozott források kisebb súlyát, a kialakulnak éppen ellenkező arányú szerkezetét indokolta volna. Ezzel együtt járt a forrásszabályozási rendszerben rejlő ösztönzési lehetőségek romló hatékonyságú kihasználása, illetve a forrásorientált támogatási rendszer de facto kiürülése. A központi támogatások esetében információs aszimmetria van a helyi és a központi szint között, amely a jól ismert „megbízó és ügynök” problémához vezet. A feladat ellátás költségeit ennek csökkentési lehetőségeit a helyi szint jobban ismeri, mint a finanszírozó központ. Amennyiben a központ „túlfinanszírozza” az adott feladatot, az helyi szinten pazarláshoz vezet. Erre a helyzetre az lehet a jó megoldás, amelyben a támogatások az ellátott feladatokkal arányosak, de a helyi gazdálkodási tartalékok feltárására is ösztönöznek. Arra az esetre, ha a helyi szinten ilyen tartalékok nincsenek alkalmasak a kiegyenlítő támogatások. A 2. fejezetben bemutatott támogatási technikák azért alakultak ki, hogy az adott helyzetben a lehető leg-öztönzőbb megoldást lehessen választani. A forrásorientált rendszer a hazai rendszerben lényegében 1999-ben számolódott fel, amikor az adóerő-képességen alapuló forrásallokáció összekeverte a feladatokhoz történő állami hozzájárulást a (szükséges) kiegyenlítés funkciójával. Az adott önkormányzati feladathoz kötődő kiegyenlítési elem azért hibás, mert ez óhatatlanul az adott közpolitikai területet preferálja, tehát sérül a közpolitikák koordináltságának elve. Azok a települések, ahol a preferált feladat súlya nagyobb, helyi tartalékaiktól függetle-

⁸³ A gazdasági társaságoknál ez üzemi eredményt csökkentő tétel, így a pénzügyi tervnek is szerves része.

nül összességében több forráshoz jutnak. A forrásorientált támogatási rendszer eróziójához hozzájárult a támogatási jogcímelek magas száma és a rendszer évenkénti változtatásai, amely kiszámíthatatlan gazdasági környezetet jelentett az önkormányzatok számára. Ismételten utalunk a **10. sz. táblázatra**. A kiszámíthatatlanság szintén az ösztönzési hatás mérséklődését, szélső esetben a mindenkori szabályokhoz igazodó és a helyi közpolitikai szempontokat figyelmen kívül hagyó, ha úgy tetszik felelőtlen, akár erkölcsi kockázat vállalására hajlamos gazdálkodói magatartást vált ki. A már említett elaprózott és a kötött felhasználású támogatásokat növekvő számban alkalmazó támogatási rendszer „rossz”, helyenként „perverz” ösztönző hatást fejtett ki, amelyek eredményeként a szektor rendelkezésére álló források hasznosulása sem volt megfelelő. További következményként említendő, hogy a kölcsönös bizalom megszűnése miatt a forrásszabályozás a többszintű kormányzáshoz szükséges együttműködési hajlamot is csökkenti.

A harmadik „rendszerhiba”, hogy hiányoznak a költségvetési fegyelem intézményes biztosítékai, egy viszonylag puha a költségvetési korlát érvényesül. Az egységes önkormányzati pénzalap a magyar önkormányzati pénzügyi rendszer egyik fontos jellemzője, aminek velejáró sajátosságai, hogy a folyó költségvetési hiányt vagy a vagyoneértékesítési bevételekből, vagy hitelből volt lehetséges finanszírozni.⁸⁴ Az 1996-ban bevezetett költségvetési fegyelmet erősítő intézkedések nem bizonyultak eredményesnek. Az Adósságrendezési eljárásról szóló törvény a pénzforgalmi szemléletű könyvvezetés miatt viszonylag könnyen kijátszható maradt. Ez a könyvvezetési rendszer lehetővé tette azt a gyakorlatot, hogy az igénybevett szolgáltatást, vagy szállított árut a felhasználás után lényegesen később számlázzák⁸⁵, így a könyvek a tényleges kötelezettségállományt nem tükrözik. A hitelfelvételi korlát (Ötv. 88. §) nem volt képes arra, hogy a különféle „pénzügyi innovációkat” alkalmazó kiskapukat bezárja. Konstrukciójánál fogva nem akadályozza meg az egyes önkormányzatok erőn felüli eladósdását. A korlát ugyanis tárgyévi korrigált bevételt (flow) hasonlít tárgyévet terhelő (flow) új adósságszolgálathoz.⁸⁶ Mind a számláló, mind a nevező az adott időpontban kiszámítható. Akár a saját bevételekben bekövetkező változások, akár az éves adósságszolgálat a hitelfelvételt követő években oly módon változhat, hogy az a hitelfelvétel időpontjában betartott sza-

⁸⁴ Ahogy láttuk már a **7. sz. függelékéből** látszik, hogy ez a gyakorlat az EU-ban inkább kivételnek számít, és nem szabályként jelenik meg.

⁸⁵ Ebben a szállító is partner lehet, hiszen ha a szállításkor számláz, adófizetési kötelezettsége keletkezik.

⁸⁶ A korlát betartását ellenőrizni hivatott államháztartási információs rendszerben lévő 25. számú űrlap tartalmazza a levezetést.

bály ellenére az adott önkormányzat fizetéseképtelenségéhez vezethet. További problémát jelent a szabályozásban nem esik korlátozás alá likviditási hitel, amely szabály könnyedén felhasználható a korlát kijátszására. Hasonló problémát jelentenek a különféle PPP konstrukciók is, amelyek „bújtatott hitelként” is felfoghatók.

A hitelfelvétel ilyen korlátozása azt sem képes kezelni, hogy az egész szektor ne rontsa meglepetésszerűen a maastrichti kritériumoknak történő hiányszámot. A költségvetési korlát puhulását jelzi a működéseképtelen önkormányzatok számára bevezetett az egyedi mérlegelésen alapuló kiegészítő támogatás, amelynek létezése már önmagában üzenetértékű volt (ld. **12. sz. táblázatot**).

A *negyedik* „rendszerhiba” az, hogy államháztartási információs rendszer alkalmatlan a nemzetgazdasági szintű tervezés, a helyi stratégiai szemléletű gazdálkodás támogatására éppúgy, mint a különféle szabályok betartásának ellenőrzésére. A jelenlegi államháztartási számvitel nem tükrözi a beszámolót készítők vagyoni helyzetét, nem ad alapot a költségmérésre, ezzel a teljesítményalapú költségvetési tervezés bevezetésére, túlságosan bonyolult rendszerével még a pénzgazdálkodás és az inkrementális költségvetési tervezés támogatására sem képes. (Kassó 2006a, Kassó 2006b) Ugyanakkor ezen nem jó minőségű és helyenként megbízhatatlan információk előállításának meglehetősen nagy a költsége. Az államháztartási információs rendszer elvileg négy féle könyvvizetési elven nyugodhat. A hagyományos pénzforgalmi szemléleten, ennek bizonyos hiányosságait korrigáló módosított pénzforgalmi szemléleten. Az utóbbi húsz esztendőben a fejlett országok gyakorlatában megjelent az elhatárolási szemléletű költségvetési könyvvizetés és a módosított elhatárolási szemléletű gyakorlat. A **9. sz. függelék** áttekintést ad arról, hogy a kétezres évtized második felében e vonatkozásban mi jellemezte az EU tagországokat.

Mindezek a tényezők azt eredményezik, hogy a hazai önkormányzati rendszer gazdálkodásának, pénzügyeinek *átláthatósága meglehetősen alacsony* szintű. Sérül a transzparencia azon követelménye, amely megbízható és részletes adatok alapján tartja szükségesnek a kormányzati szintek közötti pénzügyi viszonyrendszer, a vertikális és a horizontális egyensúly megtervezését. Hiányoznak a helyi adópolitika hatásainak áttekintését (mentességek, kedvezmények hatásainak számszerűsítése, kintlévőségek bemutatása), a hitelfinanszírozás valódi költségeit bemutató adatok. Nem valósul meg a gyakorlatban az önkormányzati feladatellátás összes szervezetiének, a kvázi fiskális tevékenység hatásainak és a költségvetésen kívüli feladatellátó

szervezetek működési és pénzügyi kockázatainak számításba vétele a különféle helyi és központi kormányzati döntések során. A magyar önkormányzati rendszer bizonyos közszolgáltatások hatósági ármegállapításánál kvázi fiskális tevékenységet végez, a kötelező feladatok jelentős részét költségvetésen kívüli szervezetek végzik. A nem egyértelmű, vagy éppen hibás magatartás szabályok (összeférhetetlenségi kérdések, tulajdonosi döntések meghozatala, a költségvetésen kívüli szféra folyamatainak az üzleti titokra történő hivatkozással történő eltitkolása stb.) szintén az önkormányzati gazdálkodás átláthatóságát nehezítik.

4.3. A kialakítandó új önkormányzati pénzügyi rendszerrel kapcsolatos néhány kérdés

Az új Önkormányzati törvény több ponton korrigálja az elmúlt húsz esztendőben érvényes szabályozást. A törvénytervezet differenciált feladattelepítést tartalmaz. Ezen belül az önkormányzatok feladat ellátási felelőssége a klasszikus helyi közszolgáltatásokra redukálódik. A leglényegesebb változás, hogy közigazgatási feladatok többsége a dekoncentrált kormányzati szervekhez kerül, a közoktatás és az egészségügyi ellátás nagy része a központi kormány feladata lesz. Új elemnek tekinthető a helyi gazdaságfejlesztéssel és szervezéssel kapcsolatos feladatok hangsúlyos kiemelése és a területfejlesztés (megyei) önkormányzati feladattá tétele. Ma még nem, vagy csak részben ismert, hogy ezen radikális feladatrendezést milyen pénzügyi rendszer fogja támogatni.

A nemzetközi kitekintésből látható volt, hogy az önkormányzati pénzügyi rendszerek az EU-n belül sokfélék. Ezek rövid bemutatása során törekedtünk arra, hogy azt is érzékeltessük vajon a különféle megoldások milyen közpolitikai célok elérésére alkalmasak. A tanulmány zárásaként néhány szempontot vetünk fel azzal kapcsolatosan, hogy a kialakítandó új magyar önkormányzati pénzügyi rendszerben milyen pontokra volna fontos kiemelt figyelmet fordítani. Ahogy a javaslatokból látható lesz, a súlyponti kérdések, a helyi adórendszer, az egységes önkormányzati pénzalap megszüntetése és ezzel a folyó költségvetési hiány tilalma, a hitel felvétel likviditásmenedzselésre és beruházás finanszírozásra történő korlátozása és az effektív hitelfelvételi korlát bevezetése szorosan összefüggő dolgok. Mielőtt javaslatainkat megtennénk, jelezzük, hogy a megváltoztatandó önkormányzati rendszer működésének számos olyan „hagyatéka” van, amelyekkel a szabályozás során számolni kell.

A legjelentősebb kihatású „örökség” az önkormányzatok jelentős számát érintő eladósodottság. Amint azt jeleztük, ennek egy jelentős részét teszi ki a korábban keletkezett működési deficit továbbgörgetése. Ezt a helyzetet indikátorként jelzi, hogy a kötvénykibocsátások 2007-

es elindulásával az önkormányzatok éven belüli hitelállománya 2006. december 31. és 2008. december 31. között 73,2 Mrd. HUF-ról 67,6 Mrd. HUF-ra csökkent, míg 2010 januárja és 2011 októbere között 93,0 Mrd. HUF-ról 149,0 Mrd. HUF-ra nőtt. Az önkormányzatok betétállománya 2006. és 2008. azonos időszakában 255,6Mrd. HUF-ról 522,1 Mrd. HUF-ra nőtt, míg 2010. és 2011. azonos időszakában 489,8 Mrd. HUF-ról 405,5 Mrd. HUF-ra csökkent.⁸⁷ Ezek a számok a hiány szektor szintű újratermelődését is jelzik. Az adósság ezen részének visszafizetésére – a jelenlegi pénzügyi viszonyok között – esélyt nem látunk. Az új Ötv. tervezetében szereplő feladatfinanszírozási rendszer elvileg lehetővé teszi azt a megoldást, amely forrásokat biztosít az érintett önkormányzatok adósságszolgálatára. Ebben az esetben az önkormányzatok egy bővebb körének állami konszolidációja⁸⁸ elé nézhetünk. Ez a megoldás azonban felveti azokat az ösztönzési kérdéseket, amelyeket a tanulmány második fejezetében tárgyaltunk. Amennyiben ugyanis a feladatfinanszírozási logika keretében az előbbiekben vázolt feladatátrendezés finanszírozása érdekében a helyi adóztatásból származó források egy részét elvonják, a központi adók megosztását megszüntetik, nemcsak a helyi önkormányzatok pénzügyi önállósága csorbul, de az ebből következő ösztönző erő is, amely ez idáig a rendszer – és ezzel a helyi közszolgáltatások – működését egy minimális szinten biztosította.

A jelentős önkormányzati adósságállomány visszafizetésének legfontosabb biztosítéka a helyi iparüzési adó. A jelenleg érvényes szabályok mellett ugyanis az önkormányzati hitelfelvételek és a kibocsátott kötvények biztosítékai között szerepel a helyi iparüzési adóbevételek engedményezése. Ez a tény a helyi adók rendszerének átalakításában is – legalábbis néhány év távlatában – beszűkíti a mozgásteret. Az önkormányzatok hitelképességének alapja a használati díj és szilárd helyi adó bevételek, amely cél az elaprózott bevételt biztosító helyi adók bevezetésével nem érhető el. A helyi adórendszer egészének átalakítása során fontos figyelembe venni ezt a szempontot. Az új rendszerre történő áttérés másik befolyásoló tényezője, hogy az önkormányzati adósságok mögötti biztosítékok másik csoportját az önkormányzati ingatlanok jelzáloggal történt terhelése jelenti, amely a feladatok és vagyon „együtt mozgása” esetén okozhat problémát. Egy további szempont, amit felvetünk az EU-s forrásokból megvalósult vagyonelemek minimum 5 éves működtetési kötelezettségével kapcsolatos. Ügyelni kell arra,

⁸⁷ Magyar Nemzeti Bank monetáris statisztikái. <http://www.mnb.hu/Statisztika/statisztikai-adatok-informaciok/adatok-idosorok>

⁸⁸ A megyei önkormányzat esetében ez egy adósság, illetve feladat és vagyon cserével lényegében megtörtént.

hogy ezen kötelezettség teljesülése a feladatátadásokkal és a vagyonmozgásokkal megvalósuljon.

Az önkormányzati feladatátadások, az önkormányzatoknál maradó feladatok finanszírozási forrásainak kialakításánál fontos feladat, hogy további folyó hiány kialakulását megelőzzük. Jelentős, egyelőre virtuális, kötelezettséget jelentenek az elmaradt pótlások. Ezt a típusú vagyonfelélést az önkormányzati forrásrendszernek ki kellene zárnia. Ez annál is fontosabb, mivel az új Ötv. a költségvetési arany szabály irányába mozdul el.

Áttérve az Alaptörvény⁸⁹ és az új Önkormányzati törvény végrehajtását támogató pénzügyi rendszer kérdéseire a következő szempontokat vetnénk fel.

1. Az önkormányzatok **adóbevételei** (helyi adók rendszere, az adómegosztás esetleg módosított rendszere) illeszkedjenek az adórendszer egészéhez. Az adóztatással kapcsolatosan a „fizetőképességi elvet” célszerű a központi adók szintjén érvényesíteni. A helyi adók ne legyenek „bagatell adók”. Az ÁSZ helyi adórendszerrel kapcsolatos jelentése (ÁSZ 2010b) részletesen elemezte a helyi adórendszer működésének eredményességét, hatékonyságát és gazdaságosságát. A jelentés egyik fő üzenete az volt, hogy részben az önkormányzati adóigazgatás elaprózottsága, részben egyes helyi adónemek alkalmatlansága miatt a községi önkormányzatok esetében alacsonynak tekinthető az adóztatás hatékonysága.

További fontos követelmény, hogy az alkalmazott adónemek kapcsolódjanak a helyi közszolgáltatások igénybevételéhez (ekvivalencia elv). Más szavakkal úgy is fogalmazhatunk, hogy a helyi közszolgáltatások „fogyasztói” arányosan fizessék a helyi adókat. A lakosság és a vállalkozások helyi adókkal történő terhelését a mai állapothoz képest szükséges volna jobban kiegyensúlyozni. Ez a „kiegyensúlyozás” persze függ attól, hogy az adómegosztás tekintetében megvalósul-e a személyi jövedelemadó pótdóztatása (ld. alább).

A helyi adók között célszerű volna vagyoni típusú adókat alkalmazni. A hazai jövedelmi és vagyoni viszonyok és adóterhelés mellett a vagyoni típusú adó akkor vezethe-

⁸⁹ Itt meglehetősen kemény feltételt jelent az államadósság 50%-os szint alá történő leszorításának követelménye.

tő be jó eséllyel, ha ezek az adók valamilyen technikával⁹⁰ beszámíthatók volnának a jövedelemadóba. Ez nemcsak a vagyoadó társadalmi elfogadottságát javítaná, de hozzájárulhatna a gazdaság kifehérítéséhez, jelentősen csökkentené az adóelkerülést. Célszerűnek tartanánk egy speciális adónem, az ideiglenesen kivethető „fejlesztési adó” beiktatását a helyi adórendszerbe. Ennek legitimitását erősíthetné, hogy kivetéséről helyi népszavazáson dönthetne a lakosság. Ezt hitelfelvétel alapján megvalósuló fejlesztéskor hitel visszafizetési fedezetként átmeneti időre vetnék ki olyan esetben, amikor a hitel és kamatainak forrását sem a fiskális kapacitás bővülése, sem a megvalósult beruházás szolgáltatásaihoz kapcsolódó használati díj nem biztosítja. A „fejlesztési adó” a lakosság esetében az egyösszegű adók elvén működhetne, a vállalkozások esetében az általuk fizetett „fejlesztési adó” alapja pedig valamilyen formula alapján kerülne meghatározásra. A megyei önkormányzatoknak az új Ötv. szerint területfejlesztés és a településfejlesztés összehangolása lesz a feladatuk valamilyen helyi adó jellegű bevételt biztosítani kell ezen szint számára. Nemcsak azért, mert a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája ezt megköveteli, hanem azért is, mert a fejlesztési feladatok ellátása külső források bevonása nélkül elképzelhetetlen, ez pedig a saját bevétel létét nélkülözhetetlenné teszi. Ennek kézenfekvő megoldása lehetne egy új alapokra helyezett adómegosztási rendszer. Követhető megoldásként jön szóba, a pótdóztatás technikájának az alkalmazása. Erre alkalmas lehet az egykulcsos személyi jövedelemadó⁹¹ meghatározott jövedelemszint feletti pótdóztatása, amely pótdó helyi (megyei) bevétel volna. Amennyiben a pótdó területi önkormányzati bevétel, úgy teljesül e szint saját, önálló döntéssel megvalósított saját bevételének kritériuma és megteremtődhetne a területfejlesztési feladatokhoz kapcsolódó hitelképesség feltétele is. A másik lehetőség, hogy a fiskális kapacitások kiegyenlítésére a megosztott központi adókat használjuk fel. A kiegyenlítés vonatkozásában a területi statisztikában alkalmazott jól ismert indikátorok egyikét kellene alkalmazni.

2. A **forrásszerkezet**, a központilag szabályozott és saját bevételek aránya, függ az önkormányzatok által ellátott feladatok körétől. Fontos kritérium, hogy az állami hozzájárulások világos teljesítménymutatókon alapuljanak. Olyan feladatokra kell ilyen

⁹⁰ A lehetséges megoldások bemutatása szétfeszítené e tanulmány kereteit.

⁹¹ Ez természetesen felveti a jelenlegi személyi jövedelemadó rendszerben érvényesített kedvezmények és mentességek átgondolását is.

működést finanszírozó forrásokat biztosítani, amely helyi közjóság jellegű (közvilágítás, útfenntartás, igazgatás, biztonság, szociális kiadások). Ezen célok esetében elképzelhető, de nem célszerű megoldás a feladatfinanszírozás. E helyett a helyi közfeladatok ellátásához szabad felhasználású, feladatcsoportokhoz kapcsolódó kevészámú támogatási jogcímen (ún. block grant) érdemes állami hozzájárulást biztosítani. Ilyen jogcím lehet a településüzemeltetés, a szociális ellátás, sport és szabadidős tevékenység szervezése, úthálózat fenntartása. Átgondolást igényel a fejlesztési célú források rendszere is. Meggondolandó az önkormányzati vagyon nagyságával arányos felújítási célra kötött felhasználású támogatás bevezetése. Ez hitelfelvétel esetén az „előtakarékoság” forrása, illetve a visszafizetés forrása lehet. Célszerű ugyanakkor arra ügyelni, hogy a helyhatóságok ne veszítsék el érdekeltységüket saját bevételeik növelésében és belső gazdálkodási tartalékaik kihasználásában.

A saját bevételeken belül, a mai arányánál sokkal nagyobb szerepet kellene biztosítani a használati díjaknak. Azoknál a közszolgáltatásoknál, ahol a használó jól definiálható, ott az amortizációt is tartalmazó használati díjakat kellene alkalmazni. A megfelelően alkalmazott használati díjak, nem egyszerűen csak a forrásteremtésben jelentenek fontos eszközt, de a közszolgáltatásokkal kapcsolatos keresletet is képesek megfelelően befolyásolni. A helyi díjpolitika révén lehetséges redisztribúciós szempontokat is érvényesíteni, ezzel mind a közteherviselésben, mind a szociális kohézió erősítésében új eszközökhöz juthatnának a helyhatóságok. A helyi adókat az önként vállalt feladatok és a helyi fejlesztések forrásaiként volna célszerű használni.

- 3. A forrásallokáció és a pénzellátás módja.** A központi forrásallokációban célszerű volna a nagyobb kiszámíthatóságra és stabilitásra törekedni. Az előző pontban már említetteken kívül utalnánk arra, hogy a támogatási jogcímek stabilitása, a támogatások értékének kiszámítható alakulása a feltétele annak, hogy az önkormányzatoktól prudens beruházási és hitelfelvételi döntéseket várjunk.⁹²

A fejlesztéstámogatás rendszere gyökeres megújításra szorul. Az ÁSZ 1108. számú jelentése (ÁSZ 2011) behatóan vizsgálta a helyi önkormányzatok fejlesztési célú támogatási rendszerét. Az ÁSZ jelentés megállapításai, a folyamatban lévő önkormányzati

⁹² Utalunk a 2.2 alfejezetben leírt, a pénzügyi fenntarthatósággal kapcsolatos gondolatmenetre.

feladatátrendezések és az EU-s kohéziós politika most alakuló feltételrendszere⁹³ indokolják a jelenlegi konstrukciók átgondolását. Ez feltételezi, hogy a mai ismereteink szerint megyei önkormányzati feladattá vált területfejlesztés és a települési önkormányzatok településfejlesztési tevékenysége és az ehhez kapcsolódó hatósági jogkörök legyenek összhangban, mind feladat- és hatáskör, mind forrás ellátottság szempontjából.

A pályáztatáson alapuló vissza nem térítendő fejlesztési támogatásokat célszerű volna nagyobb támogatási multiplikációt eredményez és egyben a helyi fejlesztési igényeket jobban érvényre juttató támogatási formákkal felcserélni. Ilyen lehetne az önkormányzati fejlesztési hitelek bizonyos körének (pl. beruházási célok, a beruházás által érintett lakosság nagysága stb.) kamattámogatása, illetve egy önkormányzati hitelgarancia-rendszer létrehozása. A fejlesztések esetén a stratégiai szemléletű tervezést a nagyobb projektek esetében kötelezővé kellene tenni.⁹⁴

- 4. A költségvetési korlát keményítése, a pénzügyi fenntarthatóság biztosítása.** Szükséges a folyó költségvetési hiány megtiltása, ugyanakkor az átmenetileg szabad pénzeszközökkel való szabad gazdálkodás és a likviditási hitel felvételének lehetőségét célszerű fenntartani. A folyó hiány megtiltása biztosíthatja az önként vállalt feladatok vonatkozásában komolyabb intézményes kontroll érvényesülését, hiszen ebben az esetben a folyó bevételekből nem finanszírozható feladat nem vállalható. Az ország felzárkózásához szükséges infrastruktúra fejlesztési igények miatt a fejlesztési hitel felvételének és más strukturált fejlesztésfinanszírozási konstrukciók (lízing, PPP különféle formái) alkalmazásának lehetőségét célszerű fenntartani. Ez utóbbiak különösen fontosak akkor, ha csökkenő államadóssággal számolunk. További kérdés a hitel-felvétel szabályozása.⁹⁵ Ezzel kapcsolatosan kettős követelménynek volna célszerű érvényesülnie. A szabály tükrözze az önkormányzat hitelképességét és a megvalósított beruházás pénzügyi fenntarthatóságát (*egyedi korlát*) és biztosítsa a nemzetgazdasági ESA hiány és adóssághatár betartását, *államháztartási szintű korlát*. A mai elképzelések szerinti állami engedélyezés helyett meggondolandó, hogy a helyi önkormányzat

⁹³ A ma ismert Bizottsági javaslat egyelőre lényeges változtatásokat nem ígér.

⁹⁴ Ld. Erről ÁSZKUT (2010).

⁹⁵ A fejlesztési hitelek mellett a különféle strukturált finanszírozási formákból származó kötelezettségvállalásnak is ez alá a szabályozás alá kell esnie.

hitelfelvételét – meghatározott nagyság felett – helyi népszavazáshoz kelljen kötni, ami vonatkozik a külső forrás bevonásra és a visszafizetés forrására (helyi adó kivetés, -emelés) is. Az államháztartási szintű korlát kialakítására az euró-övezet országaiiban alkalmazott nemzeti stabilitási paktumok valamelyik megoldását célszerű adaptálni. Ezek lényege a kormányzati szintek közötti kooperáció és rugalmasság. A **6. sz. függelék** röviden bemutatja országonként az ezzel kapcsolatos jelenlegi helyzetet. A Magyarország Pénzügyi Stabilitásáról szóló benyújtott törvénytervezet és az Ötv. tervezete bizonyos pontokon előrelépést jelent ezen a területen. A tervezet azonban ebben a formájában nem fogja elérni a kívánt célt. Egyfelől az adósságszolgálat oldaláról – különösen ma még nem ismert forrásszerkezet mellett – a túlzott eladósodás nem fogható meg.⁹⁶ A kivételek (likviditási hitel, EU támogatást megelőlegező hitelek) a korábbi tapasztalatok alapján alkalmat adnak a szabály kijátszására. További problémát jelent a Kormány diszkrecionális és pénzügyi összefüggéseket nem érvényesítő engedélyezési joga. Ebben az esetben a kormány túlzott felelősséget vállal, lényegében az engedély egyfajta implicit garanciaként is felfogható. Végül, de nem utolsó sorban – tekintettel a külső szabályoknak történő megfelelés ESA95 bázison történő értékelésére – a vázolt szabályok nem biztosítják a szabályozási cél elérését. Ez utóbbi már összefügg az információs rendszer kérdésével.

5. A teljesítménnyel összhangban lévő finanszírozási rendszer feltétele a megfelelő **tervezési rendszer**⁹⁷ és az azt kiszolgáló **pénzügyi információs rendszer**. A tervezéssel kapcsolatosan az ÁSZKUT által folytatott kutatást összefoglaló tanulmányban felsorolt érveket ehelyütt szükségtelen megismételni. Különösen fontos ez akkor, ha az önkormányzatok kötelező feladatait a feladatfinanszírozás rendszerében kívánja az állam támogatni. Ugyancsak fontos érv e változtatás mellett a pénzügyileg fenntartható beruházási gyakorlat megkövetelése is. A magyar államháztartásban több lépcsőben át kellene térni a részleges *elhatárolási szemléletű könyvvizetésre*.⁹⁸ Ez nemcsak a költségvetési szektor tényleges folyamatait tenné sokkal átláthatóbbá, de alapját képezné annak, hogy a költségvetési szektorhoz tartozó és más gazdálkodási rendben működő

⁹⁶ Ezzel kapcsolatosan ld. a tanulmány 2.2. fejezetét.

⁹⁷ Ld. ÁSZKUT (2010).

⁹⁸ Ezzel kapcsolatosan ld. ÁSZ (2007) és ÁSZ FEMI (2007a). A hazai irodalomban az accrual basis kifejezést sokszor *eredmény szemléletű* könyvvizetesként fordítják. Egyetértve Kassó (2006a 2006b) írásaival megítélésünk szerint a tartalmat jobban fedi ez a fordítás.

állami feladatellátó szervezetek pénzügyi beszámolóit konszolidálhatók legyenek. A feladat megoldása több éves projekt keretében lehetséges. A **9. sz. függelékben** látható, hogy nem feltétlenül ugyanazon könyvvezetési elvet alkalmaznak az államháztartás minden szintjén. Biztosan állítható, hogy az áttérés egy lépésben – „Big Bang”-szerűen – nem megoldható. A fokozatos bevezetést vagy valamely, az államháztartás központi szintjéhez tartozó szakpolitikai területen, vagy a várható jelentős feladatsökkenés e szempontból előnyös hatásait kihasználva a helyi önkormányzati szektorban lehetne elkezdni. Érvek szólnak amellett, hogy célszerű volna az államháztartás helyi szintjén kezdeni és az ezen alapuló helyi kontrolling rendszerek bevezetését kötelezővé kellene tenni. Az érvek leglényegesebbje, hogy a helyi szinten az elkerülhetetlen kísérletezés kockázatai kisebbek, könnyebb pilot programokat indítani. További érv, hogy itt jellemző a feladatok többféle gazdálkodási formában (kötségvetési szerv, gazdasági társaság) ellátása, így fontos a különböző formákban történő feladatellátás költségeinek összehasonlíthatóvá tétele. Ugyanakkor az áttérés humán erőforrás igénye és az ebből adódó helyi kapacitáshiány kétségtelenül nehezebben biztosítható, mint a központi költségvetési intézmények esetében. Az új számviteli információs rendszer alapja lehetne a teljesítmény alapú költségvetési tervezés működtetésének. Egy ilyen gyakorlat kialakítása támpontot nyújthatna a központi pénzügyi szabályozás és forrásallokáció számára éppúgy, mint a megalapozott helyi gazdálkodásra és az önkormányzatok ellenőrzésére.

Felhasznált irodalom

Achmad, E. – Brosio, G. (ed.) (2006): Handbook of Fiscal Federalism. Edward Elgar

Ágh Attila (2011): A közpolitika változó paradigmái: Az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. Politikatudományi Szemle 1. szám. 31-48. o.

Állami Számvevőszék (2007): Közpénzügyek szabályozásának tézisei www.asz.hu

Állami Számvevőszék (2010a): Jelentés a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének 2009 évi ellenőrzéséről www.asz.hu

Állami Számvevőszék (2010b): Jelentés a helyi adók rendszerében a hatékonyság és az eredményesség érvényesülésének ellenőrzéséről. 1031. www.asz.hu

Állami Számvevőszék (2011): Jelentés a helyi önkormányzatok fejlesztési célú támogatási rendszerének ellenőrzéséről. 1108. www.asz.hu

ÁSZ FEMI (2007a): A köz- és a magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok. Szerzők: Báger Gusztáv, Hamza Lászlóné, Kovács Richárd. www.asz.hu

ÁSZ FEMI (2007b): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. Szerzők: Báger Gusztáv, Vigvári András. www.asz.hu

ÁSZ FEMI (2008): Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről. www.asz.hu

ÁSZKUT (2009a): Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Készítette: Vigvári András www.asz.hu

ÁSZKUT (2009b): Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. Szerzők: Báger G., Jánossy Dániel, Kovács R., Pulay Gy., Tököli L., Vigvári A. www.asz.hu

ÁSZKUT (2010): A nemzetgazdasági tervezés megújítása. – Nemzeti igények, uniós követelmények. Szerzők: Báger G., Kiss D., Kovács R. Vigvári A. www.asz.hu

Balassone, F. – Franco, D. – Zotteri, S. (2004): Fiscal Rules for Sub-national Governments: Lessons from the EMU. In: Kopits, G. (2004) (ed.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects. Palgrave, IMF. 219-234. o.

Barr, N. (2009): A jóléti állam gazdaságtana. Akadémiai Kiadó

Bergvall, D. – Charbit, C. – Kraan, D. – Merk, O. (2006): Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending. OECD Journal on Budgeting. Vol. 5. No. 4. pp. 111-158.

CEMR – DEXIA (2011): EU subnational governments: 2009 key figures. 2010/2011 edition. www.dexia-edition.com

Charbit, C and M. Michalun (2009): Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14. OECD Publishing

Council of Europe (2002a): The risks arising from local authorities' financial obligation. Local and regional authorities in Europe, Nr. 76.

Council of Europe (2002b): Recovery of local and regional authorities in financial difficulties. Local and regional authorities in Europe, Nr. 77.

Council of Europe (é.n.): Handbook on Finance at Local and Regional Level. Local and Regional Democracy

Council of Europe (2009): The degree of Conformity of Member States' Policy and Practice with Council of Europe Standards for Local Finance"

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

Dafflon, B. (2002) The requirement of a balanced budget and borrowing limits in local public finance: setting out the problems.-Dafflon, B. (ed.) Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt. Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 1-13.o.

Dafflon, B.(2010): Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline. Paper presented at the IEB 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona, June 14-15, 2010

DAVEY, Kenneth (2000): A magyar reformok európai szemszögből. In: Magyar Közigazgatás. Szeptember 517-520. old.

DAVEY, K. (2004): Local government size, structures and competences in the European context. In: KOPÁNYI, M. (ed. et. al.): Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990-2000. Budapest: Open society institute.

DEXIA (2008): Sub-national Governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance

DEXIA (2011): Subnational public finance in the European Union. www.dexia-edition.com

Európai Unió Régiók Bizottsága (2009): A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyve.

http://www.cor.europa.eu/cor_cms/ui/ViewDocument.aspx?contentid=4a706135-ce6b-48c3-abd0-c9bc4686cfee

INTOSAI (2003): *Public debt management and fiscal vulnerability: potential roles for SAIs*. INTOSAI Public Debt Committee.

Giurriato, Luisa – Gastaldi, Francesca (2009): The domestic stability pact in Italy: a rule for discipline? Munich Personal RePEc Archive. <http://mpira.ub.unimuenchen.de/15183/>

Györffy Dezső – Vigvári András – Zsugyel János (szerk.) (2009): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Complex tartalomszolgáltató Kft.

Hegedűs József – Tönkö Andrea (2007): Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája. In: Vigvári András (szerk.)(2007) Családi ezüst. Közigazgatási olvasmányok. KszK OP 3.1.1. Programigazgatóság. 67-94. o.

Homolya D. – Szigel G. (2008): Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. MNB - Szemle 2008. szeptember. 20-29.o.

Horváth M. Tamás (2002): Helyi közszolgáltatások szervezése. Dialóg Campus, Pécs-Budapest

Horváth M. Tamás (szerk.)(2007): Nézek és látszatok. Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó

Illés Iván: Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben. In: Vigvári András (szerk.): Félúton, Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, TÖOSZ, 2005.

Józsa Zoltán (2008): Trendek, fejlődési irányok: önkormányzatok Nyugat-Európában. Nemzetközi Közlöny. 2. 5-21. o.

Kassó Zsuzsanna (2006a): Miért van szükség az államháztartás pénzügyi beszámolórendszerének megváltoztatására? In: Vigvári András (szerk.) (Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Magyar Közigazgatási Intézet.

Kassó Zsuzsanna (2006b): Szükség van-e államszámviteli törvényre? In: Vigvári András (szerk.) (2006): Vissza az alapokhoz! MTA-MEH Stratégiai Kutatások. Új Mandátum Kiadó

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

Kopits, G. (2004)(ed.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects. Palgrave, IMF

Kornai János (1997): Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát. Közgazdasági Szemle 11. 940-953. o.

Kornai J. – Maskin E. – Roland G. (2004): .A puha költségvetési korlát. Közgazdasági Szemle, 7-8. 608-624. o. és 9. 777-809. o.

Kusztosné Nyitrai Edit (szerk.): A helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Consulting, Budapest.

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

László G. – Zsámboki B. (1995): Pénz, pénzügyi közvetítők és a reálgazdaság. Közgazdasági Szemle 7-8. 667-684. o.

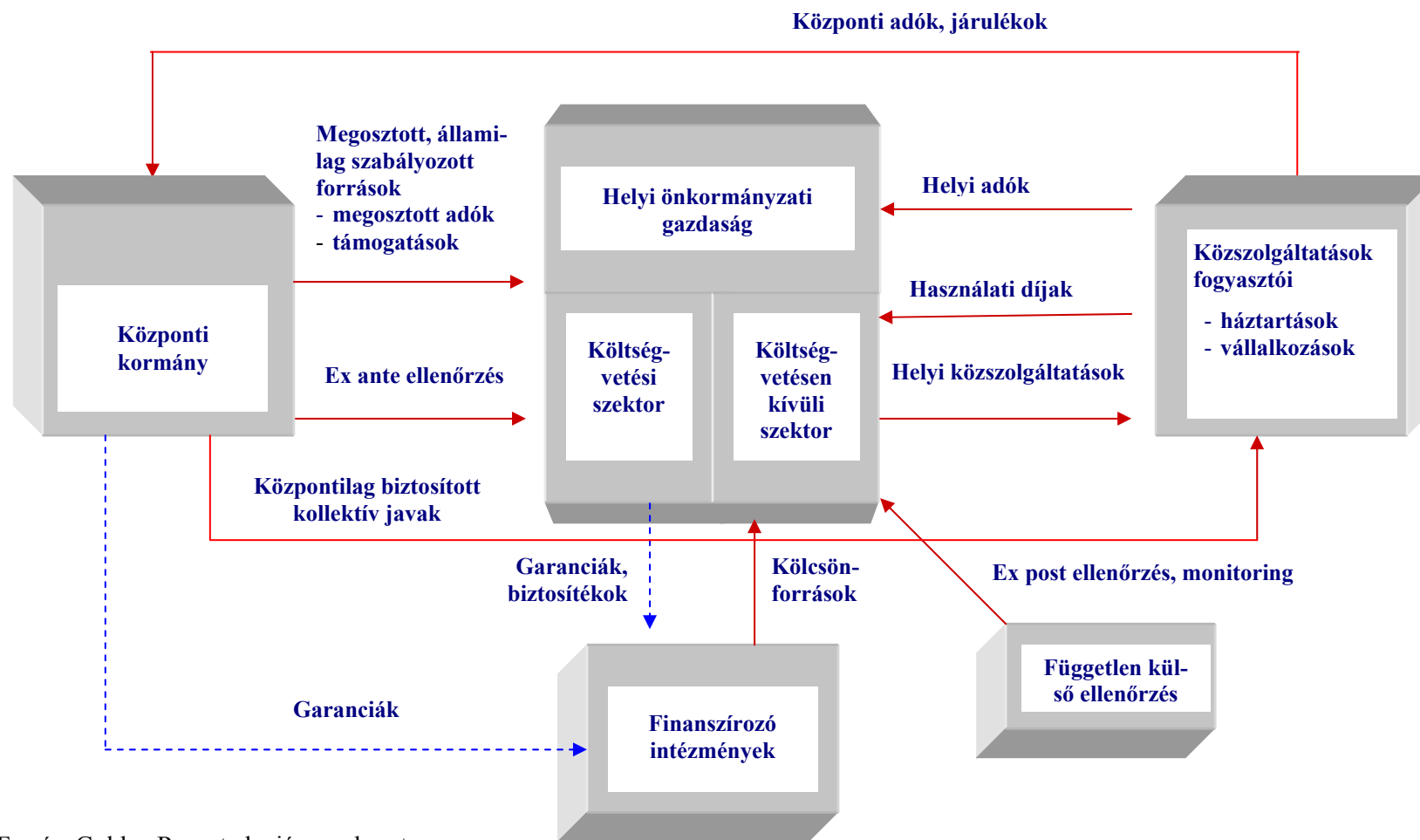
- Lotz, J. (2009): Is There Conformity with the Council of Europe Guidelines for Local Finances? *Public Finance Quarterly*, LIV (2-3): 474-482.
- Musgrave, R.A. - Musgrave, P.B. (1989): *Public Finance in Theory and in Practice*, International Edition McGraw-hill Book Company
- OECD (2003): Fiscal relations across levels of governments. *OECD Economic Outlook* 74. pp. 143-160.
- OECD (2006): Fiscal autonomy of sub-central governments. *OECD Network on Fiscal Realations Across Levels of Government*
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- PÉNZÜGYKUTATÓ RÉSZVÉNYTÁRSASÁG (1999): *A fiskális federalizmus és a magyar önkormányzatok. I-II.* kötet. Budapest.
- Pollit, Ch. – Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Second Edition, Oxford University Press
- Rechnitzer János (2004): A városhálózat és a régiók formálódása. *Magyar Tudomány*, 9. szám. 978-990. o.
- Simon István (szerk.)(2007): *Pénzügyi jog. I.* Osiris Kiadó, 2007
- Simon József (2010): *A közsféra információs rendszere, különös tekintettel az önkormányzatokra*. Ph.D értekezés, Pécs
- Szalai Á. (2002): Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, 5. 424-440. o.
- Török Ádám (1999): *Verseny a versenyképességért*. Integrációs Stratégiai Munkacsoport. MEH. Budapest, 248 o.
- United Cities and Local Governments (UCLG) (2010): *The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy. Golden Report 2.*
- Varga Sándor (2004): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I.; II. *Pénzügyi Szemle* 5. szám 480-501. o. és 6. szám 631-648. o.
- Verebélyi Imre (2000): *Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció*. Magyar Közigazgatás szeptember, október, november
- Vigvári András (1995): *Municipalities in Hungary*. Budapest: Budapest Bank Working Papers.
- Vigvári András (2005): *Közpénzügyeink*, KJK KERSZÖV
- Vigvári András (szerk.) (2007): *Családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. Complex ROP 3.1.1. Programigazgatóság

Vigvári András (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. Tér és Társadalom. 1. szám, 141-167. o. 2008

Vigvári András (2009): A magyar jóléti állam néhány jellemzője. In: Barr, N. (2009): A jóléti állam gazdaságtana. Akadémiai Kiadó. 589-634. o.

Vigvári, András (2010): Is the Conflict Container Full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Government Level in Hungary. Acta Oeconomica, Vol. 60. 1. pp.49-77.

A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere



Forrás: Golden Report alapján szerkesztve

2. sz. függelék

Az önkormányzatok száma és átlagos lakosság száma és GDP arányos kiadásai az EU egyes^a országaiban

Ország	Lakosság millió fő*	Helyi önkormányzatok száma**	Egy önkormányzatra jutó lakos ezer fő	Az önkormányzatok kiadásai a GDP %-ában***	Az önkormányzatok helyi adóbevétele az összes bevétel %-ában***
Cseh Köztársaság	10,23	6.249	1 640	11,4	46,2
Franciaország	62,82	36.683	1 720	11,3	45,5
Szlovákia	5,39	2.891	1 870	5,5	59,6
Magyarország	10,09	3.175	3 170	11,4	25,5
Ausztria	8,23	2.537	3.510	7,6	61,4
Luxemburg	0,46	116	4.080	5,1	31,3
Lettország	2,30	527	4 340	11,9	51,9
Spanyolország	43,40	8.111	5.430	6,5	48,9
Észtország	1,35	227	5.930	11,0	47,5
Németország	82,42	12.312	6.690	7,2	42,9
Románia	21,62	3.173	6.800	9,6	10,4
Olaszország	58,61	8.101	7.270	15,5	42,8
Szlovénia	2,00	210	9.560	9,0	39,2
Görögország	11,08	1.034	10.750	2,7	9,6
Finnország	5,25	416	12 660	20,2	47,7
Lengyelország	38,16	2.478	15 390	14,1	33,2
Belgium	10,47	589	17 910	6,8	29,6
Bulgária	7,72	264	29.090	7,6	13,6
Svédország	9,03	290	31 310	24,7	64,8
Portugália	10,55	308	34 380	6,2	39,4
Hollandia	16,32	443	36.890	15,8	8,4
Írország	4,15	114	37.310	7,9	9,8
Dánia	5,42	98	55.840	33,6	36,0
Litvánia	3,41	60	56 570	9,4	37,5
Nagy-Britannia	60,22	434	139.480	13,3	36,1

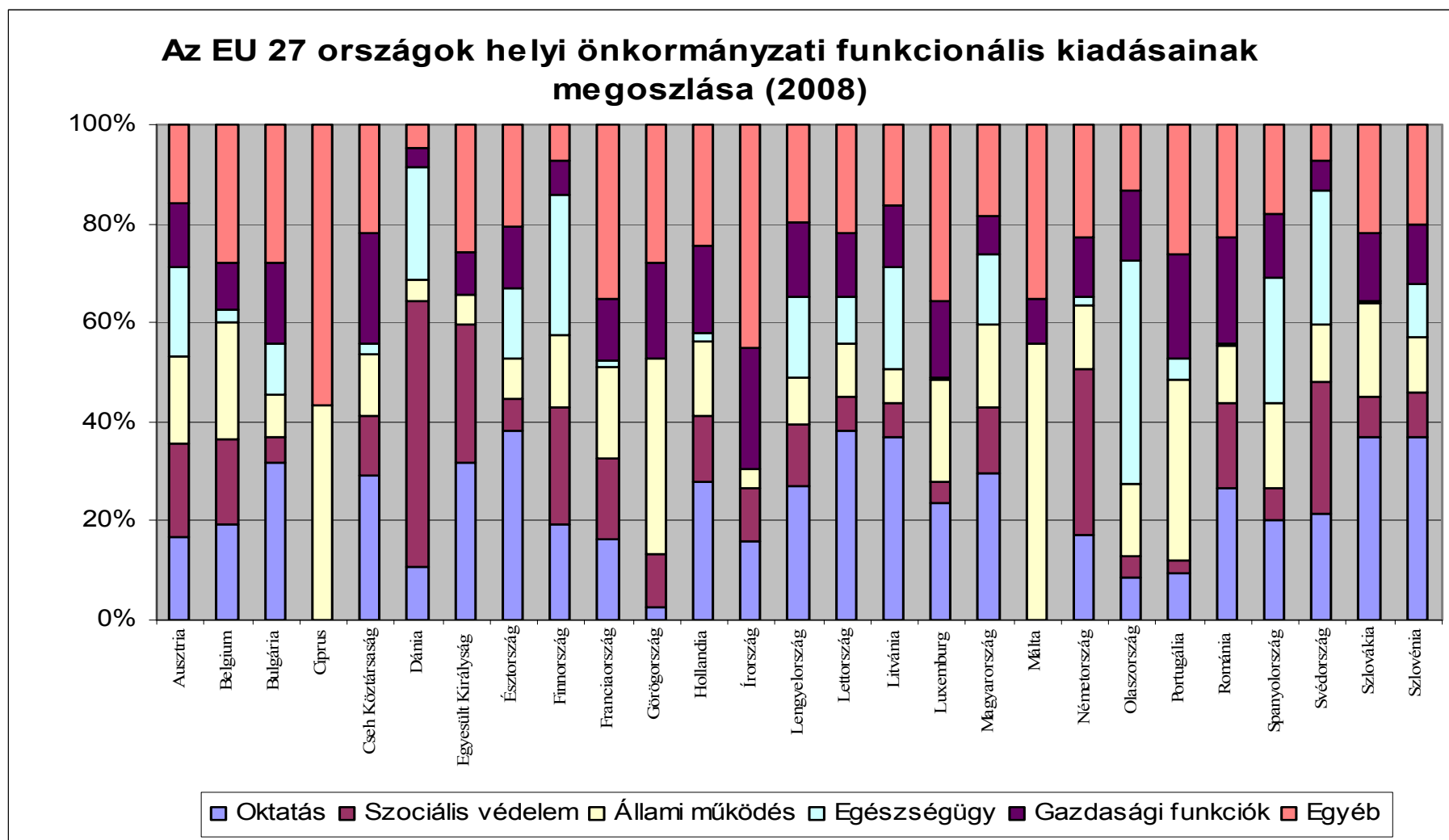
Forrás: Sub-national Governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance. Dexia, 2008 és Golden Report 2. 2010.

* DEXIA

** 2007 DEXIA

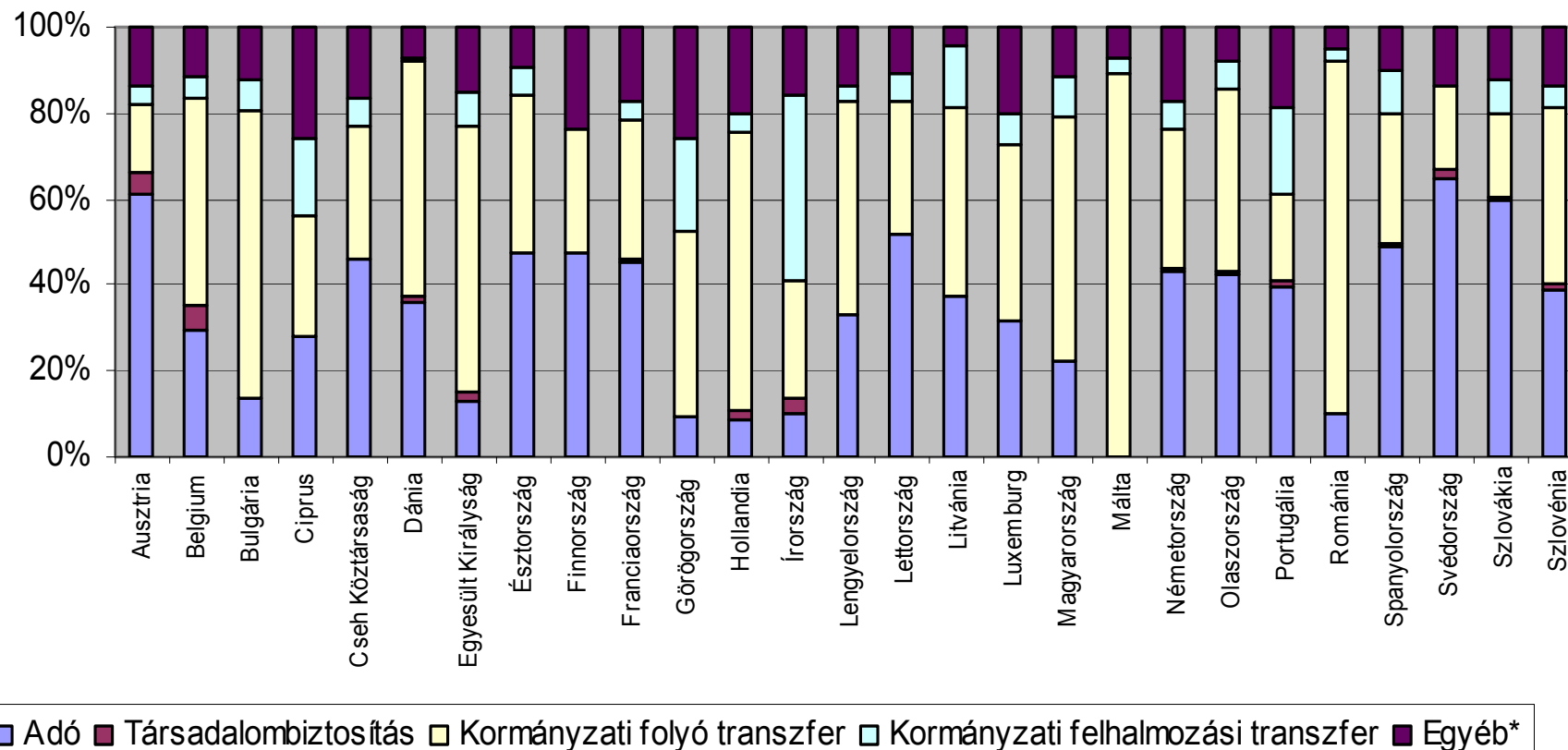
***2008 Golden Report 2.

a. Málta és Ciprus nélkül



Forrás: CEMR, DEXIA

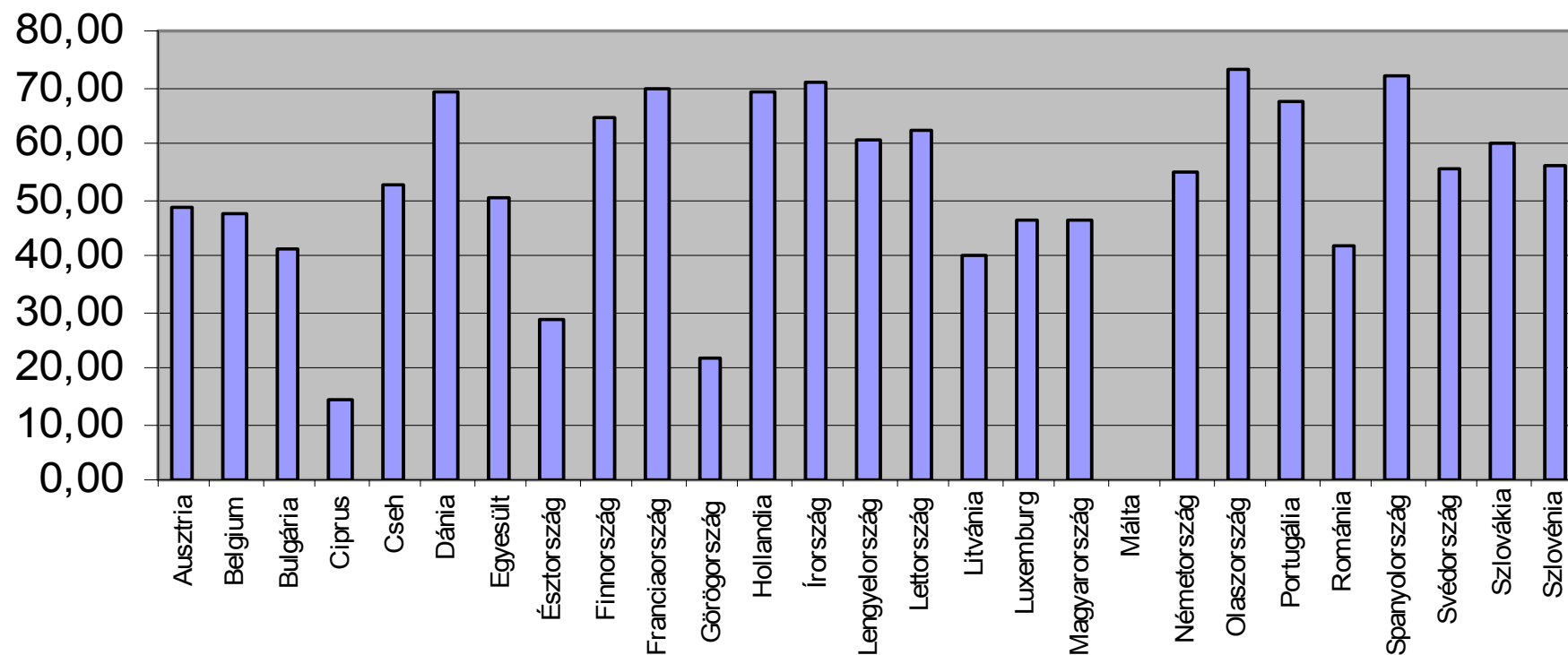
Az EU 27 országok helyi önkormányzati bevételeinek megoszlása (2008)



* használati díjak, vagyonhasznosítással kapcsolatos bevételek

Forrás: Golden Report 2

Az EU 27 országok helyi önkormányzatainak beruházási kiadásai
az államháztartás beruházási kiadásainak %-ában (2009)



Forrás: CEMR-DEXIA

6. sz. függelék

Az önkormányzatok bevételeinek minőségi jellemzői az EU egyes^a országaiban

Ország	Alkalmazott helyi adók a bevétel nagyságának sorrendjében	Megosztott adók bevétel nagyságának sorrendjében	Alkalmazott támogatás típusok
Cseh Köztársaság	Önkormányzati vállalatok nyereség adója, vagyónadó	ÁFA, személyi jövedelemadó és társasági nyereségadó	Kötött felhasználású folyó támogatások és beruházási támogatás
Franciaország	Építményadó, lakóhelyi adó, földadó, vagyónátruházási adó, közlekedési hozzájárulás	Olajtermékek adója, és biztosítási szerződések után fizetett adó,	Általános célú támogatás, kiegyenlítő támogatás, decentralizációs támogatás, felnőttképzési támogatás, beruházási támogatás,
Szlovákia	Ingatlanadó, gépjármű adó	szja	Az állam által delegált feladatokra kötött felhasználású támogatások
Ausztria	Helyi iparüzési adó, ingatlanadó	ÁFA, béradó, ingatlan átruházási adó, üzemanyag adó, szja	Általános célú támogatás, kiegészítő támogatás, kiegyenlítő támogatás
Luxemburg	Helyi iparüzési adó, vagyónadó		Központi adókból komponált önkormányzati támogatási alap, kötött felhasználású működési és beruházási támogatás
Lettország		Szja, ingatlanadó	Általános célú támogatás, kötött felhasználású támogatások (tanárok fizetése, útkarbantartás) kiegyenlítő alap
Spanyolország	Vagyónadó, építkezési adó, gépjármű adó, vállalkozási adó, városokban árfolyamnyereség adó, megyék esetében a vállalkozási adókra kivethető pótdadó	75.000 lakosnál nagyobb városok és megyék esetében az szja, ÁFA és a jövedéki adó	Általános támogatás (a központi adók megosztása alapján) amely a kiegyenlítést szolgálja, közlekedési infrastruktúrára fenntartására fordítható támogatás
Észtország	földadó	szja	Speciális feladatok támogatására blokk támogatás, kiegyenlítő támogatás, kiegyenlítést szolgáló alap, kötött felhasználású beruházási támogatás
Németország	Helyi iparüzési adó, ingatlanadó	Szja, ÁFA, és kamatadó	Általános célú támogatások, beruházási támogatások
Románia	Építmény és földadó, szabadalmi adó	ÁFA, szja	Kötött felhasználású támogatások és a működésképtelen önkormányzatok támogatása
Olaszország	Vagyónadó, építési engedély adó, személyszállítási adó, szja pótdadó, gépjármű biztosítási és regisztrációs adó,	szja	Működési támogatás általános, kiegészítő és kiegyenlítő céllal, beruházási támogatás
Szlovénia	Vagyónadó, ajándékozási és örökösödési adó, szerencsejáték nyereségadó, ingatlan értékesítésre kivetett adó	szja	Kiegyenlítő támogatás, beruházási támogatás, nemzeti kisebbségek támogatása
Görögország	Szemét és közterület takarítási díj, közvilágítási díj, vagyónadó, éttermi és szállodai adó		Általános célú támogatás, amely a központi adók megosztásából származik, kötött felhasználású beruházási támogatás
Finnország	Szja, ingatlanadó	Társasági nyereségadó	Általános célú és speciális célú támogatások és kiegyenlítő támogatások
Lengyelország	Vagyónadó, mezőgazdasági adó, gépjármű adó	Szja, társasági nyereségadó	Általános célú támogatás négy célra, kötött felhasználású támogatások
Belgium	Szja pótdadó, gépjárművek behajtási adója, ingatlan-		Általános célú támogatás, kötött felhasználású működési és beruházási

	értékesítés forrásadója, különféle kisebb helyi adók		támogatás,
Bulgária	Ingtatlan ajándékozási illeték, ingatlanadó, gépjárműadó, örökösödési adó, szabadalmi adó	szja	Általános kiegészítő támogatás, kiegyenlítő támogatás, beruházási támogatás
Svédország	Szja, vagyonadó		Kiegyenlítő támogatás a települési és megyei önkormányzatoknak, céltámogatások, ÁFA visszatérítés
Portugália	Vagyonadó, vagyonátruházási adó, gépjármű regisztrációs adó, pótdó a társasági nyereségadón,	Az szja 2%-a helyben marad	Általános célú támogatás a központi adók megosztásából, amely három alapba kerül. Ezek az Általános alap, a kohéziós alap és a szociális alap
Hollandia	Vagyonadó, szemét és szennyvíz adó,		Általános célú kiegyenlítő támogatás, kötött felhasználású támogatások
Írország	Szja, ingatlanadó		Kiegyenlítő támogatási alap, lakhatást támogató alap, általános célú támogatási alap
Dánia	Szja, földadó, vállalkozások vagyonadója	Társasági nyereség adó	Általános célú támogatás, kiegyenlítő és kötött felhasználású támogatások
Litvánia	Vállalatok ingatlanadója, földadó,	Szja, környezetszennyezési adó	Általános célú kiegyenlítő támogatás, oktatási és egészségügyi támogatások,
Nagy-Britannia	Lakossági vagyonadó	Vállalkozások vagyonadója	Általános célú bevétel kiegészítő támogatás, a vállalkozási adóra épülő formula alapú támogatás, speciális célú támogatások,

Forrás: Golden Report 2. 2010.

a. Magyarország, Málta és Ciprus nélkül

7. sz. függelék

A költségvetési korlát jellemzői az EU^a országaiban

Ország	Költségvetési egyensúly az aranyszabály szerint	Kiadás korlátozása	Hitelfelvétel felsőbb szintű kormányzat engedélyezéséhez kötött	Hitelfelvételi korlátozás típusa	A szabályokkal kapcsolatos döntés mechanizmusa	A szabály alkalmazás módja
Cseh Köztársaság	igen	nincs	nincs	adósságszolgálat felső határának meghatározása	nincs nemzeti stabilitási egyezmény	nincs nemzeti stabilitási egyezmény
Franciaország	igen	nincs	nincs	nincs	az éves költségvetésekhez igazítva működnek, a nem várt eseményeket egyedi támogatásokkal ellensúlyozzák	felsőbb kormányzati szint és a független külső ellenőrzés kontrollálja, be nem tartás esetén pénzügyi szankciók és kötelező kiigazítás
Szlovákia	igen	nincs	nincs	adósságszolgálat és az adósság felső határának meghatározása	nincs információ	nincs információ
Magyarország	nem	nincs	nincs	adósságszolgálat és az adósság felső határának meghatározása	nincs nemzeti stabilitási egyezmény	nincs nemzeti stabilitási egyezmény
Ausztria	igen	nincs	tartományi szabályozástól függően	tartományi szabályozástól függően	önkéntes, vagy tárgyalásos alapon alakul ki, de kötelező, többéves költségvetési keretben működnek, nem várt eseményekre biztonsági szabályok	független külső ellenőrzés kontrollálja, be nem tartás esetén pénzügyi szankciók és kötelező kiigazítás
Lettország	igen	nincs	nincs	éves hitelfelvétel felső határának meghatározása	nincs nemzeti stabilitási egyezmény	nincs nemzeti stabilitási egyezmény
Spanyolország	igen	nincs	tartományi szabályozástól függően	éves hitelfelvétel és az adósság felső határának meghatározása	többéves költségvetési keretben működnek	felsőbb kormányzati szint kontrollálja be nem tartás esetén pénzügyi szankciók és kötelező kiigazítás
Észtország	igen	nincs	nincs	adósságszolgálat és az adósság felső határának meghatározása	nincs információ	nincs információ
Németország	igen	van	tartományi szabályozástól függően	tartományi szabályozástól függően	nem kötelező, az éves költségvetés keretei között alakul ki	tartományi kormányzatok kontrollálják, be nem tartás esetén pénzügyi szankciók és kötelező kiigazítás
Románia	igen	nincs	igen	adósságszolgálat felső határának meghatározása	nincs nemzeti stabilitási egyezmény	nincs nemzeti stabilitási egyezmény
Olaszország	igen	nincs	nincs	adósságszolgálat felső határának meghatározása	önkéntes, vagy tárgyalásos alapon alakul ki, de kötelező, az éves költségvetés keretében,	felsőbb kormányzati szint és a független külső ellenőrzés kontrollálja, eltérés esetén kiigazítási kötelezettség, a megszegő helyhatóságokat nyilvánosságra hozzák
Szlovénia	igen	nincs	igen	adósságszolgálat és az adósság felső határának meghatározása	nincs információ	nincs információ
Görögország	nem	nincs	nincs	nincs	nincs információ	nincs információ
Finnország	nem	nincs	nincs	nincs	Önkéntes, vagy tárgyalásos alapon alakul ki, de kötelező, az éves költségvetési keretben működnek	be nem tartás esetén pénzügyi szankciók és kötelező kiigazítás
Lengyelország	nem	nincs	nincs	adósságszolgálat és az adósság felső határának meghatározása	nincs nemzeti stabilitási egyezmény	nincs nemzeti stabilitási egyezmény

Belgium	igen	van	nincs	nincs	nem kötelező, többéves költségvetés keretei között alakul ki	be nem tartás esetén pénzügyi szankciók és kötelező kiigazítás
Bulgária	igen	nincs	nincs	adósságszolgálat felső határának meghatározása	nincs nemzeti stabilitási egyezmény	nincs nemzeti stabilitási egyezmény
Svédország	igen	nincs	nincs	nincs	nincs információ	nincs információ
Portugália	igen	nincs	igen	az adósság felső határának meghatározása	nincs információ	nincs információ
Hollandia	igen	nincs	nincs	nincs	nem kötelező, többéves költségvetés keretei között alakul ki	felsőbb szintű kormányzat és független külső ellenőrzés kontrollálja be nem tartás esetén pénzügyi szankciók és kötelező kiigazítás
Írország	igen	nincs	igen	az új hitel felvételének éves korlátozása	nincs információ	nincs információ
Dánia	igen	nincs	nincs	nincs	nincs nemzeti stabilitási egyezmény	nincs nemzeti stabilitási egyezmény
Litvánia	igen	nincs	nincs	éves hitelfelvétel és az adósság felső határának meghatározása	nincs nemzeti stabilitási egyezmény	nincs nemzeti stabilitási egyezmény
Nagy-Britannia	igen	nincs	nincs	nincs	nincs nemzeti stabilitási egyezmény	nincs nemzeti stabilitási egyezmény

Forrás: Golden Report 2. és Giurriato – Gastaldi, (2009) alapján saját összeállítás
a. Luxemburg, Málta és Ciprus nélkül

**A magyar önkormányzati rendszer néhány jellemzője
szereplőtípusok szerint 2010-ben**

Önkormányzat-típusok	Fővárosi önkormányzat	Fővárosi kerületek	Megyei jogú városok	Városok	Nagyközségek	Községek	Megyei önkormányzatok	Összesen
Önkormányzatok száma	1	23	23	304	119	2.707	19	3.196
A lakosság részaránya az összes népesség %-ában	0	16,8	19,6	29,6	6,5	27,5	0	100
GFS bevételekből való részesedés %	12,3	10,4	18,3	27,4	2,9	15,3	10,6	100
GFS kiadásokból való részesedés %	12,2	10,4	18,9	27,3	2,9	14,8	10,8	100
Az összes helyi adóbevételből való részesedés %	16,0	25,0	21,9	27,1	2,1	8,0	0	100
Az összes önkormányzati adósságból való részesedés %	14	8	27	31	2	5	13	100

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium adatai alapján saját összeállítás

9. sz. függelék

A költségvetési információs rendszer könyvvizetési szemlélete az államháztartás helyi és központi szintjén néhány EU országban a 2000-es évek végén

Ország	Pénzforgalmi szemléletű	Módosított pénzforgalmi szemléletű	Módosított elhatárolási szemléletű	Elhatárolási szemléletű
Cseh Köztársaság	Helyi és központi szinten			
Franciaország				Helyi és központi szinten
Szlovákia	Helyi és központi szinten			
Magyarország		Helyi és központi szinten		
Ausztria		Helyi és központi szinten		
Luxemburg	Helyi és központi szinten			
Spanyolország			Helyi és központi szinten	
Németország			Helyi és központi szinten	
Románia	Helyi és központi szinten			
Olaszország			Helyi és központi szinten	
Szlovénia			Helyi és központi szinten	
Görögország		Központi szinten	Helyi szinten	
Finnország			Helyi és központi szinten	
Lengyelország		Helyi és központi szinten		
Belgium	Helyi és központi szinten			
Svédország				Helyi és központi szinten
Portugália		Központi szinten	Helyi szinten	
Hollandia			Központi szinten	Helyi szinten
Dánia			Helyi és központi szinten	
Nagy-Britannia				Helyi és központi szinten

Forrás: Simon (2010) 85-89. o.

**Az Állami Számvevőszék Kutató Intézetének* (ÁSZKUT)
eddig megjelent tanulmányai ****

2011

1. A hagyományos nemzeti számlarendszer és az alternatív értékelési módszerek, indikátor-rendszerek
2. Az Állami Számvevőszék antikorrupciós tevékenységének nemzetközi tapasztalatai

2010

1. A nemzetgazdasági tervezés megújítása – Nemzeti igények, uniós követelmények
2. A turisztikai fejlesztések állami támogatása térségi és nemzetgazdasági szintű hatékonyságának vizsgálat
3. A közszféra és a gazdaság versenyképessége – empirikus eredmények és tanulságok
4. Kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban.

2009

1. A megváltozott munkaképességű személyek támogatási rendszere társadalmi-gazdasági hatékonyságának vizsgálata.
2. A felnőttképzési rendszerek hatékonysága nemzetközi összehasonlításban.
3. Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában.
4. Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben.

2008

1. A tudásalapú gazdaság és társadalom.
2. A 2009. évi költségvetés makrogazdasági kockázatainak elemzése.
3. Korrupciós kockázatok feltérképezése a magyar közszférában.
4. Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről.
5. A magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére a rendszerváltás óta fordított támogatások mértéke és hatékonysága.
6. A Balaton Régió turisztikai tárgyú tanulmányainak költségei, ezek indokoltsága és hasznosulása a rendszerváltás óta eltelt 17 esztendőben.

* 2008. december 31-ig Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (ÁSZ FEMI)

** Megtalálható: www.asz.hu (Szakmai kutatás, fejlesztés/ÁSZKUT publikációk cím alatt)

2007

1. Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről.
2. A közszféra és a gazdaság versenyképessége.
3. A köz- és a magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok.
4. Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások.

2005

1. A környezettudatos gazdálkodás és a fenntartható fejlődés a szabályozás és az ellenőrzés tapasztalatainak tükrében.
2. Kutatástól az innovációig – a K+F tevékenység helyzete, néhány hatékonysági, finanszírozási összefüggése Magyarországon.

2004

1. A felsőoktatás átalakulása, a finanszírozás korszerűsítése.
2. Gyógyszerfelhasználás és –finanszírozás és az Állami Számvevőszék ellenőrzési tapasztalatai az elmúlt években.
3. Privatizáció Magyarországon I. kötet.
4. Privatizáció Magyarországon II. kötet.

2003

1. A nonprofit szektor működése és ellenőrzése.
2. A fekvőbeteg-ellátás 10 éve – egy lehetséges terápia elemei.