

VIGVÁRI ANDRÁS

Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon

A cikk az önkormányzatok utóbbi években zajló atipikusnak tekinthető eladósodásából kiindulva elemzi a magyarországi önkormányzati rendszert. Az atipikus eladósodás egy szimptomája az atipikus önkormányzatnak. A szerző állítása szerint ez a jelenség a magyar önkormányzati modell szétesésének újabb tényezője, és egyben okot szolgáltat újabb változtatásokra. A cikk először a „magyar önkormányzati modell” főbb jellemzőit mutatja be, különös figyelmet fordítva a pénzügyi architektúrára. Ezt követően a szektor eladósodásának a költségvetés fenntarthatóságára gyakorolt hatását elemzi. Kitér a probléma rövid távú, az adott modell keretei közötti kezelésének lehetőségére, rámutatva, hogy az eladósodás a paradigmatis reform újabb akadályozó tényezőjének tekinthető. Végül, két lehetséges forgatókönyvet bemutatva, felvázolja a korszerűsítés rendszerszerű megoldását.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: G28, G38, H11, H70, H77,

A szakmai és politikai közbeszédben, sőt most már a jogalkotás gyakorlatában is kiemelt figyelem fordul a költségvetés fenntarthatóságának kérdésére. Kevesebbet foglalkoznak a kérdés kormányzati rendszer tagoltságából adódó megközelítésével. Ha az önkormányzati rendszer szóba kerül, akkor meglehetősen elnagyolt és a rendszer sajátosságaival nemigen törődő vélemények és javaslatok hangoznak el. Pedig a helyi kormányzatok a világon mindenütt egyre fontosabb szerepet játszanak a kormányzati szektor működésében, a gazdasági versenyképesség növelésében.¹ Az Európai Unióban a különböző kormányzati szintű pénzügyi fegyelem és a fiskális decentralizáció előnyeinek egyidejű érvényesítése szempontjából kihívást jelent a nemzeti költségvetési rendszerek fenntarthatósága és a közösségi szintű költségvetési szabályok betar(ta)tása.

A fiskális föderalizmus legújabb elméletének követői (lásd például *Garzarelli* [2004]) úgy gondolják, hogy *Tiebout* [1956] és *Oates* [1968] elméleti alapvetése² továbbra is helytálló, a decentralizáció képes korlátozni a hatalom koncentrációját, a helyi kormányzatok rugalmasabb, ellenőrizhetőbb és a tényleges fogyasztói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatásokat képesek nyújtani. Ezen elméletekbe beépültek a közgazdaságtan újabb eredményei, legfőképpen az információ-gazdaságtan tételei. Az állami szerepvállalás átalakulásával kapcsolatban a hangsúly a kormányzatok közötti pénzügyi kapcsolatok hatékonyságáról a helyi bevételszerzésre és forrásgenerálásra helyeződött. A versenyképesség növelése is azt diktálta, hogy a közszolgáltatások biztosítása

¹ A versenyképesség fogalmának és szintjeinek értelmezéséről lásd *Lengyel* [2000] és *Török* [1999] hivatkozott munkáit.

² Ezek kitűnő összefoglalását magyar nyelven lásd *Szalai* [2002] írásában.

helyett a helyhatóságok helyi gazdaságszervező és -fejlesztő tevékenysége kerüljön a középpontba.

Az új elméleti megközelítés a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásának eredményességét a világos intézményi hierarchián alapuló hatalommegosztás létével, az ezzel összhangban lévő helyi autonómia mértékével, a költségvetési fegyelem és kemény költségvetési korlát meglétével és a helyi gazdaságot jellemző tényezőmobilitás mértékével jellemzi (Weingast [2006]). A nemzetgazdaságok közötti konvergencia következtében kiemelt szerepet kapott a különböző kormányzati szintek költségvetési fegyelme, ennek és a felelőtlen magatartás kizárásának intézményes biztosítása (Balassone és szerzőtársai [2004], Dafflon [2002], Rattso [2003]).

A fiskális decentralizáció egyik alapvető kockázatát az irodalom röviden a szubnacionális (helyi önkormányzati) szint „potyázásaként” említi. Az önkormányzati szektor egyes szereplőinek vagy egészének túlköltekezése – amit a központi kormányzat nem képes közvetlenül irányítani – veszélyezteti a kormányzati szektor hiánycéljának (és így az államadósság-cél) teljesülését. A cél nem teljesülése költségekkel jár: növekednek a kormányzati szektor magas deficitjével kapcsolatos terhek, a nagyobb országekockázat finanszírozási felárakkal és más társadalmi költségekkel (például a stabilitási és növekedési egyezmény túlzott deficiteljárásának költségeivel) jár. Szélső esetben a felelőtlen költekezés és eladósodás az érintett önkormányzat kimentését is felvetheti. Ha állami garancia van érvényben, akkor a helyzet világos, de a kimentés kérdése ennek híján is felmerül. A magyar rendszerben jogilag kizárt a „végső mentsvárként” értelmezhető állami garancia, de kérdés, mi történne, ha egy nagy önkormányzat válna fizetéseképtelenné. Így nem véletlen, hogy a helyi kormányzati szint jelentős fiskális terjedelme miatt az Európai Unióban – többek között a stabilitási és növekedési egyezményen keresztül is – intézményesen igyekeznek e probléma keletkezését megelőzni.

A magyarországi önkormányzati rendszer eddigi történetében a laza szabályozás³ elenére nem volt jellemző az önkormányzati szektor szereplőinek eladósodása. E téren is megmutatkozott a politikai ciklusokhoz jól igazodó beruházási ciklus, amely általában együtt járt az adósságállomány némi megugrásával. A 2006 utáni időszakban ez a helyzet megváltozott, a választások után tovább gyorsult e szektor eladósodása. A gyors növekedésnek indult adósságállomány az államadósság egészéhez képest nem magas – a GDP 4-5 százalékát teszi ki –, mégis számottevő fiskális kockázatok forrása.⁴

E folyamat kockázataiban azonban sokkal szerteágazóbbak. A szereplők hosszú távú eladósodása ugyanis a rendszer szerkezeti reformjának újabb akadályát jelentheti. A hazai önkormányzati rendszer eladósodása atipikusnak mondható. A már említett politikai ciklustól eltérő alakulás mellett fontos sajátosság, hogy a bevont kölcsönforrás jelentős része egyelőre pénztartalékként pihen a hitelfeltevő helyhatóságok számláján, ráadásul egy részüket arbitrázsműveletekre használják. Atipikus az eladósodás a bankok szerepét illetően is, hiszen e folyamatot saját, igen rövid távú, üzletpolitikai érdekük miatt erőltették, sokszor nem riadva vissza a erkölcsi kockázattól sem, hiszen olyan önkormányzatokat is finanszíroztak, amelyeket prudens bank hitelképtelenségnek minősítene. A cikk e folyamat mélyebb mozgatórugóit igyekszik feltárni. A téma végig gondolása nemcsak hazai aktualitása miatt fontos, hanem azért, mert az euró-zóna belső intézményi aszimmetriái⁵ is megoldást igényelnek. A belső aszimmetria egyik fontos jele a különböző kormányzati szintek (nemzetközi, központi, helyi önkormányzati) fis-

³ Az 1990. évi LXV. önkormányzati törvény (Ötv.) 1994. évi módosításával került az önkormányzati adósságkorlát hosszú ideig egyetlen költségvetési szabályként a magyar jogrendbe. Az Ötv. 88. paragrafusában szereplő szabály sohasem volt effektív.

⁴ Erről részletesebben lásd *ÁSZ FeMI* [2007], [2008a], [2008b] értékelő tanulmányait.

⁵ Részletesebben ezekről lásd *Palánkai* [2004], illetve *Vigvári* [2009b].

kális ereje és az integráció fejlődésének kormányzati eszközökkel történő támogatása közötti összhang hiánya.

A magyar önkormányzati modell

Az önkormányzatiság „magyar modellje” – egyebek mellett – a pénzügyi fegyelem hiányának is kiváltója, s a modell szétesésének újabb jele a gyorsuló eladósodás. A modell időbeli változásainak bemutatására e keretek között nincs mód.⁶ Egy rövid áttekintés azonban nem kerülhető meg. Ahogy az *1. táblázatban* szereplő adatokból is jól látható, az Európai Unióban az önkormányzati rendszerek jellemzői erőteljesen különböznek egymástól. Az irodalom (lásd például *Davey* [2004]) számos szempont alapján írja le ezeket.

1. táblázat

Az önkormányzatok száma, átlagos lakosságszáma és GDP-arányos kiadásai Európa egyes országában (az önkormányzatokra jutó lakosok száma szerinti sorrendben)

Ország	Lakosság, 2005 (millió fő)	Helyi önkormányzatok száma, 2007	Egy önkormányzatra jutó lakos (ezer fő)	Az önkormányzatok bevételei a GDP százalékában, 2005
Cseh Köztársaság	10,23	6 249	1 640	11,8
Franciaország	62,82	36 683	1 720	10,9
Szlovákia	5,39	2 891	1 870	6,8
Magyarország	10,09	3 175	3 170	12,9
Ausztria	8,23	2 537	3 510	17,3
Luxemburg	0,46	116	4 080	5,3
Lettország	2,30	527	4 340	9,3
Spanyolország	43,40	8 111	5 430	20,4
Észtország	1,35	227	5 930	8,1
Németország	82,42	12 312	6 690	20,2
Románia	21,62	3 173	6 800	7,1
Olaszország	58,61	8 101	7 270	15,6
Szlovénia	2,00	210	9 560	8,8
Görögország	11,08	1 034	10 750	3,1
Finnország	5,25	416	12 660	19,9
Lengyelország	38,16	2 478	15 390	13,1
Belgium	10,47	589	17 910	21,1
Bulgária	7,72	264	29 090	5,9
Svédország	9,03	290	31 310	25,1
Portugália	10,55	308	34 380	6,1
Hollandia	16,32	443	36 890	15,9
Írország	4,15	114	37 310	6,7
Dánia	5,42	98	55 840	33,0
Litvánia	3,41	60	56 570	8,1
Nagy-Britannia	60,22	434	139 480	13,1

Forrás: Subnational Governments in the European Union. Organisation, responsibilities and finance. Dexia, 2008.

⁶ Ezt megtettem *Vigvári* [2004], [2008b]-ben.

A különböző önkormányzati modellek leírásához megfelelő elemzési keretet nyújt az a *négyszögletes tér*, amely az alkotmányos státus, a hatás- és feladatkör-telepítés, a szolgáltatásszervezés módja, illetve a pénzügyi architektúra szerint írja le a különböző rendszerek fontosabb jellemzőit. E megközelítés azért is gyümölcsöző, mert alkalmas konzisztens javaslatok fogalmi keretétül. Az 1990-ben kialakult „magyar önkormányzati modell” főbb jellemzőit ezen elemzési keretek között a következőkben írhatjuk le.

1. Az *alkotmányos státust* tekintve, mintegy negyedik hatalmi ágként, az Európában szokásosnál⁷ lényegesen nagyobb önállósággal jött létre az önkormányzati rendszer, amelyet az alapvető eszközök – helyi politikai választások, helyi adókievetési jog, a feladatok ellátásához szükséges vagyon stb. – mellett a különböző nagyságrendű szereplők azonos alkotmányos státusa, az erős tulajdonosi jogok, a központi hatalom erős korlátozottsága jellemezik. A létrejött rendszerben az *önkormányzás joga* a településeket illeti meg, ami miatt a hazai településszerkezethez igazodó rendszer elaprózott. Meg kell jegyeznünk, hogy a második világháború előtt a magyar önkormányzati rendszer nem a településekhez kötődött.

A legutóbbi időkig ráadásul a közsegalapítás liberális szabályozottsága miatt újabb „önálló köztársaságok” alakultak. A nagyfokú önállóság fontos ismérve, hogy az önként vállalt feladatoknak csak az szab határt, hogy bizonyos tevékenységeket más törvények (például hitelintézet-alapítás, rendvédelmi szerv működtetése stb.)⁸ kifejezetten tiltják. Az alkotmányos helyzethez tartozik, hogy e „köztársaságok” a kötelező, törvények által előírt feladatok ellátásában jogilag nem kötelezhetők együttműködésre. A modell eme jellemzője a politikai átalakulást kísérő politikai illúzió terméke volt, amely az egypártrendszer monopóliumát így látta megszüntethetőnek. A helyzet ironiája az volt, hogy az 1980-as évekre a tanácsai rendszer reformjának eredményeként olyan közigazgatási keretek jöttek létre, amelyekből „csak” a politikai pluralizmus hiányzott. Az európai trendeket követő helyhatósági integráció helyett 1990-ben egy erősen dezintegrált rendszer jött létre. Ezt erősítette a tulajdonosi jogok rendszere, amely ma akadályozza annak, hogy a közfeladattal az ellátásához szükséges vagyonelem „együtt mozogjon”.⁹

2. A *feladat- és hatáskör-telepítés* legfontosabb jellemzője az volt, hogy elmaradt az indokolt differenciálás, amely a különböző szintű és méretű települések esetében magától értetődő lett volna. Az Ötv. elvileg ugyan ezt nem zárta ki, de az elfogadott hatásköri törvény, valamint a feladatellátás terén a – nemzetközi gyakorlatban nem szokatlan – társulási *kényszer* intézményének visszautasítása súlyos terhet jelent a rendszer számára. A kötelező feladat- és hatáskörök meghatározása jogi értelemben is mindvégig „mozgó célpontot” jelentettek. Egyetlen igazi fix pont az 1996. évi XXV. törvény a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról mellékletében lévő lista.¹⁰ További jellemző az önkormányzati középszint (a fővárosi és megyei önkormányzatok) meggyengítése, lényegében intézményfenntartó szerepre történő lefokozása. A megyék nem rendelkeznek helyi adókievetési joggal, a megyék és megyei jogú városok, kisebb mértékben a főváros és kerületei számos feladatot felesleges párhuzamossággal oldanak meg. Szemben a kis-települések feladatellátásának jogi és pénzügyi ösztönzési gyakorlatával a nagyobb léptékű, térségi feladatellátás kooperatív ellátását (megye, megyei jogú város, nagyváros és agglomerációja) semmi sem ösztönzi.

3. A *szolgáltatásszervezés* tekintetében a hazai önkormányzati szabályozásban kezdetektől érvényesül az új közigazgatás (*New Public Management, NPM*) paradigmája.

⁷ Az önkormányzás alapvető eszközeit A helyi önkormányzatok európai kartája című dokumentum tartalmazza, amelyet Magyarország is elfogadott és törvényként kihirdetett.

⁸ Az említettek olyan feladatok, amely ellátására az elmúlt 18 évben egyes önkormányzatok törekedtek.

⁹ A vagyongazdálkodással összefüggő problémákról átfogó képet nyújt Vigvári [2007].

¹⁰ Látni fogjuk, hogy pénzügyi nehézségek esetén nincs állami garancia, ezek kezelését speciális eljárás szabályozza. A lista az eljárás időszakában is kötelezően ellátandó feladatokat tartalmazza.

E szerint az önkormányzatok a szolgáltatás biztosításáért, nem pedig a „termelésért” felelősek, ebből következően nagy tere van a költségvetésen kívüli feladatellátásnak. Ez utóbbi jellemző szinterei az önkormányzati tulajdonú közművállalatok, amelyek az általános vállalatirányítási (*corporate governance*) szabályoknak alárendelt gazdasági társaságként működnek. A közüzemi szolgáltatásokat egyidejűleg árhatóságként és tulajdonosként is működtető helyhatóságok nem képesek kielégítően irányítani/ellenőrizni. A szolgáltatások biztosításának másik költségvetésen kívüli megoldása a *kiszervezés*, amely tisztán piaci vagy partnerségi alapon – a köz- és magánszféra együttműködésével (*public private partnership, ppp*) valósulhat meg. Az alternatív szolgáltatásszervezés ellenére aránytalanul nagy az önkormányzati költségvetési szervek száma is.¹¹ Ez annak a jele, hogy a feladatellátás sokszor az elemi méretgazdaságossági követelményeknek sem felel meg.

4. Az önkormányzatok *pénzügyi architektúrája* meglehetősen összetett. Költségvetési korlátjuk Kornai szóhasználatával *félkemény* (lásd például *Kornai és szerzőtársai* [2004]). Egyfelől az egységes önkormányzati (kezdetben tanácsi) pénzalap 1988. évi bevezetésével lehetővé vált a folyó deficit finanszírozása tőkebevételekből – akár vagyonvesztés árán is, másfelől az, hogy folyó deficitet hitelből finanszírozzanak.¹² Ugyanakkor az 1996-ban elfogadott önkormányzati adósságrendezi törvény azt is világossá tette, hogy fizetési képesség esetén nincs állami mentőöv.¹³ A helyhatóságok saját bevétel-szerzési lehetőségei jelentősek. A legfontosabb elem a helyi adórendszer, amelynek a szabályait kerettörvény rögzíti. A bevezetett helyi adónemeket illetően a kép már nem ilyen rózsás. A *helyi iparűzési* adó számos feszültség forrása. Ez az adónem az összes helyi adóbevételek 85 százalékát adja, a kivétel alapját (költségekkel korrigált árbevétel) tekintve meglehetősen változókéony, ráadásul érzékeny a konjunkturális ingadozásokra és az inflációra. E bevételi elem súlyos kockázatok forrása, hiszen a konkrét településeket egy vállalati kitelepülés vagy éppen árbevétel-csökkenés pénzügyileg igen súlyosan érintheti. A *vagyonadók* szerepe és súlya az indokoltnál alacsonyabb. A szürkegazdaság nagy aránya miatt is indokolt volna ezek szerepét növelni, nem beszélve arról, hogy a helyi adóztatásnak főszabályként haszonelvűnek kellene lennie. A szokásos helyi adó- és díjbevételek mellett – bizonyos önkormányzati körben – nagy szerepe van a vagyonhasznosítási bevételeknek. Erre lehetőséget az teremt, hogy – döntően a városi és a megyei önkormányzatok – a rendszerváltás idején jelentős vállalkozói vagyonhoz jutottak. A vagyonhasznosítás itt bérbeadást és esetenként eszközértékesítést jelent. A laza vagyongazdálkodási szabályok és a szakmai ismeretek hiánya miatt e sajátos „közvetett finanszírozás” hatásossága kérdéses. E rendszer magában rejtje a korrupció és a hűtlen kezelés lehetőségét.

A pénzügyi architektúra része a központi támogatások rendszere és allokálási mechanizmusa is. Ez eredetileg *forrásszabályozás* volt, amely azt célozta, hogy a kötelező feladatokhoz történő állami hozzájárulási rendszer *ösztönözze a helyi fiskális kapacitások és tartalékok* feltárását. Ezért a kötelező feladatok ellátásának költségeit a központi költségvetés a *feladatarányosan* kötelezően folyósítandó hozzájárulásokkal csak részben fedezi. Ezek a jogcímek szabadon felhasználható *normatív állami támogatások*. A rendszer számolt – kivételes helyzetként – azzal, hogy egy szűkebb kör¹⁴ helyi fiskális poten-

¹¹ Az elmúlt 18 évben mintegy 13 000, 2008-ban 12 800 önkormányzati költségvetési szerv működött. Az államháztartás kiadásainak háromnegyedét képviselő központi szinten a költségvetési szervek száma sohasem érte el az 1500-at, ma mintegy 800.

¹² Az európai gyakorlatban a működési költségvetés deficitje kizárt, hitelt csak beruházásra lehet felvenni.

¹³ Részletesebben erről és a törvény alkalmazásáról lásd *Jókay és szerzőtársai* [2004], *Jókay–Veres–Bocskay* [2009].

¹⁴ Jellemzően azok a községek, amelyek intézményekkel rendelkeznek, de fiskális kapacitásuk lényegében nulla. Az 1990-es évek elején néhány száz ilyen önkormányzat volt.

ciálja nem elégséges e támogatások kiegészítésére. Ezt a helyzetet kezeli az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatása (önhiki). Ma már a kezdetben száz körüli „önhikis” település helyett 1000–1600 között ingadozik e támogatást igénybe vevő önkormányzatok száma, a kivételből majdnem hogy szabály lett. Az állami hozzájárulások súlyának és reálértékének¹⁵ folyamatos eróziója mellett ugrásszerűen nőtt a támogatási jogcímek száma, ezzel párhuzamosan kerültek be a kötött felhasználású támogatások az eszköztárba. Ezt részben a növekvő számú önkormányzati feladatnak, részben pedig az ágazati minisztériumok nyomásának lehetett köszönni. A 2000-es évek közepétől a szabadon felhasználható támogatásokkal megegyező nagyságrendű a kötött felhasználású működési támogatás. E folyamatok néhány markáns adatát mutatjuk be a 2. táblázatban.

A magyar modell pozitív szerepet töltött be a békés gazdasági átmenetben és a demokrácia társadalmi „tanulási” folyamatában, azonban kezdettől fogva nem bizonyult megfelelőnek a kormányzati feladatok eredményes és hatékony ellátása szempontjából. Úgy is fogalmazhatunk a magyar decentralizáció kevéssé érvényesíti a szubszidiaritás elvét. A „születés pillanatában” a gazdasági fejlettség, a nemzetgazdaság külsőadósság-kezelésének kényszere, a korábbi állami szerepvállalás leépítése (privatizáció és államháztartási reform) komoly kihívást jelentettek, és egyben kényszerű megoldásokat szültek. Az mondható, hogy a közfeladatok erős decentralizálását nem annak előnyei, hanem a „konfliktus-decentralizáció” Nyugaton sem ismeretlen gyakorlata motiválta.

Az elmúlt közel két évtizedben folyamatosan telepítettek feladatokat az önkormányzatokhoz (például tűzoltóság, önkormányzati irodák, szociális ellátás stb.), miközben ezzel együtt a szükséges források nem álltak rendelkezésre.¹⁶ 2009 elején is folytatódott ez a folyamat a szociális ellátás újabb feladatainak önkormányzatokhoz telepítésével. Az ambiciózus ágazati minisztériumok által előkészített ágazati (oktatási, egészségügyi, szociális stb.) törvények ugyanakkor az egyes közfeladatok színvonalával kapcsolatosan finanszírozhatatlan igényeket támasztottak. Ez a „kollektív felelőtlenség” intézményesülését jelentette, ami azt jelenti, hogy a központ tudja, hogy e törvények nem tarthatók be, a feladatok az adott szinten nem láthatók el, erre ugyanis nincs elegendő forrás. Ugyanakkor ennek „fejében” elnézi azt, hogy az önkormányzat – sokszor vitatható transzparencia árán is – valahogy megél. Ennek kirívó példája volt a már említett „vállalkozói vagyon” juttatás.¹⁷ Az eredeti modell tehát – különösen az ágazati törvények maximalizmusával együtt – működését tekintve nem hatékony, ráadásul pénzügyileg fenntarthatatlan. Ennek következménye volt, hogy a központi forrásszabályozás rendszere egyre inkább a központi „kézi vezérlés” eszköze, és a az önkormányzatok gazdálkodási környezetének egyik legbizonytalanabb eleme.

Politikai akarat és bátorság¹⁸ híján a forrásszabályozási rendszer elfajulásával kezelődött az alkotmányos státus és a pénzügyi lehetőségek közötti egyre nagyobb diszcrepancia. A folyamatokat részletes bemutatásuk helyett a 3. táblázatban összesítettük.

A modell nem hatékony és inkonzisztens volta eddig is számos formában jelentkezett. A romló színvonalon ellátott közfeladatok (lásd közoktatás, szociális ellátás, egészségügy) mellett megemlíthető itt az átgondolatlan beruházási támogatási rendszer nyomán kialakult kapacitásbőség és mellette kapacitáshiány. Kevés a bölcsődei és óvodai férőhely,

¹⁵ A reálérték mérése számos problémát vet fel. Erről és egy lehetséges önkormányzati árindexről lásd Vigvári [2009a].

¹⁶ Ennek bizonyítása szétfészené e cikk kereteit, erről lásd Pálné [2008] és Pitti [2005] írását.

¹⁷ Ennek a folyamatnak a szükségszerű terméke, hogy egyes esetekben ez a megoldás büntetőügyekhez vezet. Az, hogy e visszás helyzetből mikor válik büntetőügy, sok véletlenszerű tényező függvénye.

¹⁸ Az első két dimenzióban bekövetkező változásokhoz kétharmados többségre van szükség, azonban amikor ez megvolt, akkor sem történt semmi.

2. táblázat
A helyi önkormányzatok pénzügyi jellemzőjének néhány indikátora 1991 és 2008 között

Év	GFS-kiadások a GDP százalékában	A kormányzati kapcsolatokból származó összes forrás a GDP százalékában*	Működési támogatási jogcímek száma	Helyi adó-bevételek a GDP százalékában	Kormányzati forrásokból származó beruházási forrás a GDP százalékában**	Jogcímek száma	Fejlesztési kiadások a GDP százalékában
1991	15,0	9,5	35	0,4	0,7	1	2,5
1992	16,9	9,6	42	0,6	0,9	3	3,3
1993	16,9	8,6	45	0,8	0,6	3	3,1
1994	17,2	8,0	48	0,8	0,7	5	3,9
1995	14,4	7,3	54	0,8	0,5	5	2,5
1996	13,2	6,2	58	1,2	0,4	6	2,1
1997	13,3	5,7	77	1,3	0,5	6	2,6
1998	13,4	5,8	86	1,4	0,5	9	2,8
1999	13,0	5,6	91	1,7	0,6	18	2,3
2000	12,2	5,0	73	1,6	0,5	7	2,4
2001	12,5	5,2	89	1,7	0,6	10	2,6
2002	13,3	5,5	88	1,7	0,6	10	2,8
2003	13,4	6,1	120	1,7	0,5	12	2,3
2004	13,0	5,9	137	1,8	0,4	13	2,2
2005	13,5	6,0	162	1,8	0,6	14	2,6
2006	13,5	5,6	134	1,9	0,6	15	2,9
2007	12,3	5,2	158	2,0	0,7	19	2,3
2008 várható	12,6	5,2	151	2,1	0,4	14	2,6

*OEP-finanszírozás nélkül.

**Európai uniós források is.

3. táblázat
A fiskális decentralizáció magyar modellje és annak evolúciója

Időszak	Kötelező feladatok	Állami hozzájárulások rendszere	A feladatellátás keretei	A feladatellátás méretgazdaságos keretei	Vagyoni helyzet	Tökepiaci kapcsolatok	Költségvetési korlát keményisége	Beruházás-támogatási rendszer
A születés (1988–1991)	Nem pontosan definiált, növekvő számú	Normatív, bruttó finanszírozás, kevés a kötött felhasználási jogcím	Fiskális és kvázifiskális. A költségvetési szervek elaprózottak	Társulás lehetősége megvan, körjegyzőségek a kezdetektől	Vagyoni átadások a törvény erejénél fogva és külön átadási folyamatok keretében	Szabad bankválasztás évente egyszer, szabad hitelfelvétel	Viszonylag puha, nem világos, hogy a szektor kötelezettségeiért helytáll-e az állam	A címzett támogatások diszkracionális döntéshez, a céltámogatások pályázatához kötve. Kis „ágazati támogatások”
Változások 1995–1996	Nem pontosították, számuk nőtt	Áttérés a nettó finanszírozásra, jogcímek számszerű növekedése	Nincs változás	1997. évi társulási törvény kedvezőbb jogi feltételeket teremtett	Vita az önkormányzatokat érintő közmű- vagy önprivatizációja kapcsán	Hitelfelvétel korlátozása Ötv. 88. paragrafus bővítésével	Adósságszabály az 1995-os „önkormányzati csőd-törvény” 1996-os bevezetése keményített a korlátot	Világossá válik a cél-támogatási rendszer fenntarthatatlansága, szabályok folyamatos szigorítása. Kis „ágazati támogatások”
A deformáció kezdetei az ezredfordulón	Áttekinthetetlen	A jogcímek száma az eredetiek két és félszeresénél stabilizálódott, nőtt a kötött felhasználások száma. Az adóerő-képességen alapuló allokáció miatt intranszparens	A kvázifiskális keretek szerepe nő	Felerősödik a vagyoneleladsón alapuló hiányfinanszírozás	Rugalmasabbá válik a „szabad bankválasztás”	Az önhiki szerepe nő, feltételei diszkracionálisak lesznek, megjelenik a felügyelő miniszter külön kasszája. A korlát puhul	A támogatási csatornák számának növekedése	
A folyamatos bomlás 2002 után	Áttekinthetetlen	A jogcímek száma egyharmaddal nőtt, kötött felhasználások is	A kvázifiskális keretek szerepe nő, megjelenik az állam támogatott köz- és magán-szféra együttműködése (ppp)	A NUTS-4 szintű önkéntes többcélú társulási szisztéma bevezetése és erős ösztönzése. A megyei szintű társulások diszpreferálása	Folytatódik az eszköz-eladás és erősödik az eladósodás	A pénzügyi szolgáltatások többsége közbeszerzés hatálya alá kerül	A ténylegesen fizetésképtelen szereplők száma becslések szerint jelentősen nő, egyes önkormányzatok adósságcspadában kielégítő	Kísérletek bizonyos támogatások megére és fejlesztési régiókra történő decentralizálására. Az eredmény nem kielégítő

miközben ésszerűtlen mértékű és területi eloszlású orvosdiagnosztikai kapacitások jöttek létre, amelyek megszüntetése a közelmúltban számos feszültség forrása volt. A pénzügyi szabályozó rendszer, amelynek egyik funkciója az intézményi aszimmetria megfelelő kezelése, szintén egyre nagyobb nehézségek mellett képes a feladatainak (megfelelő ösztönzés fenntartása melletti jól célzott forrásallokáció) megfelelni. Az önkormányzati szereplők közel fele diszkrecionális pénzügyi beavatkozások mellett¹⁹ képes a minimális működésre. A pénzügyi szabályok nem szorítják az önkormányzati vezetőket prudens gazdálkodásra, ez inkább belátás, mintsem a szabályok követésének kérdése. Mindez oda vezetett, hogy a modell tartalékainak kimerülése, az új politikai és gazdaságpolitikai felállás az önkormányzati rendszer válságának új típusú megnyilvánulását eredményezte.

Atipikus eladósodás a magyar helyi önkormányzati rendszerben

A helyi kormányzati szint hitelfelvétele elvileg két célt szolgálhat. A folyó és/vagy a tőke-költségvetés hiányának finanszírozását. A 4. táblázat a magyar önkormányzatok GFS módszertan szerint számított²⁰ hiányának alakulását mutatja be. A valós finanszírozási igényt a privatizációs bevételeket figyelembe vevő hiány jelzi. Hangsúlyozni kell, hogy e szektor-szintű számok eltakarják az egyes helyhatóságok, de még a főbb szereplőcsoportok konkrét helyzetét is. Ráadásul az önkormányzati gazdaság összes pénzügyi kockázata nem is tükröződik a költségvetési adatokban. Ennek oka egyrészt a már említett költségvetésen kívüli feladatok jelentős súlya, másrészt az, hogy növekvő szerepük van az úgynevezett feltételes és/vagy jövőbeli kötelezettségeknek (Polackova [1998] és Hegedüs–Tönkö [2007]). A vagyonértékesítési bevételek számos önkormányzat esetében működési hiányt finanszíroztak, így az ilyen esetek vagyonvesztést is jelentettek. A 2., 4. és 6. táblázatokból látható, hogy a szektor GFS-hiányának növekedését a beruházási kiadások egyre kevésbé indokolják.

Ha úgy tetszik, a GFS-hiány növekvő komponense a folyó hiány. A folyamatok újabb jellemzőit a 5. táblázat segítségével mutatjuk be. Ez az SNA rendszer eredményszemléletű osztályozási rendszerét tartalmazza.

Az 5. táblázat értelmezéséhez néhány megjegyzés szükséges, ezek egy része a pénzügyi eszközök értelmezéséhez kapcsolódik. A pénzügyi eszközök között likvidnek tekinthetők a bankbetétek, a szektor nem részvény értékpapírai. Ez lényegében állampapírban tartott szabad pénz, amely állomány csökkenti a konszolidált államadósságot.

A pénzügyi eszközök között szereplő *tulajdonosi részesedések* legnagyobb része sem nem likvid, sem nem igazán pénzügyi eszköz. Ezek részben vagy egészben önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokban (vízi közmű, közterület-fenntartó, helyi tömegközlekedési, távhőszolgáltató vállalatok stb.) megtettesülő tulajdonosi részesedések, amely társaságok jellemzően *kötelező* önkormányzati feladatot látnak el, tehát a piacról kivonulásuk nem lehetséges. Egyes nagyvárosok vagy éppen a főváros esetében e szervezetek árbevétele azonos nagyságú a tulajdonos önkormányzat költségvetési bevételeivel.²¹ Különböző, itt nem részletezhető okok miatt e kötelező feladatokat ellátó gazdasági társaságok pénzügyi – és nem pénzügyi – kockázatok forrásai. Ezért ezek valamilyen alapon kalkulált értékének²² a nettó pénzügyi vagyonba történő beszámítása közgazdaságilag nem indokolt.

¹⁹ Az hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatása (önhiki) és a VI/3-as keret. Ez utóbbi a központi költségvetés melléklet számára utaló elnevezés.

²⁰ E módszertan szerint előálló hiány az adott egység (jelen esetben a szektor) finanszírozási igényét mutatja. A GFS-hiányban a folyó és a tőkeköltségvetés hiánya nem válik ketté.

²¹ A költségvetésen kívüli önkormányzati feladatellátásról lásd Hegedüs–Tönkö [2007].

²² Ha például egy ilyen vállalat eladósodik, és erre a hitelre az önkormányzat garanciát nyújt, úgy ez az önkormányzat számára inkább kötelezettség (*liability*), mintsem pénzügyi eszköz (*asset*).

4. táblázat

A magyar önkormányzati szektor GFS költségvetési egyenlege* privatizációs bevételekkel és anélkül

Év	Privatizációs bevételekkel		Privatizációs bevételek nélkül	
	milliárd forint	GDP százalékában	milliárd forint	GDP százalékában
1994	-45,5	-1,0	-55,7	-1,3
1995	8,5	0,1	-17,2	-0,3
1996	47,9	0,7	0,6	0
1997	66,5	0,7	-24	-0,2
1998	-8,7	0	-28,1	-0,3
1999	22,9	0,2	1,1	0
2000	4,9	0	-32,1	-0,2
2001	1,2	0	-91,4	-0,6
2002	-104,9	-0,6	-199,5	-1,2
2003	-31,6	-0,17	-40,7	-0,2
2004	-16,5	0	-119,2	-0,6
2005	-81,4	-0,37	-202,6	-0,9
2006	-156,5	-0,67	-286,5	-1,2
2007	-53,9	-0,2	-168,9	-0,65
2008**	-90,0	-0,33	-220,0	-0,8
2009***	-134,0	-0,5	-228,0	-0,8

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

** Előzetes adat.

*** Költségvetési törvény számítási anyaga szerint.

Forrás: Pénzügyminisztérium.

Néhány megjegyzést igényel a kimutatás forrásoldala is. A nem részvény értékpapírok az önkormányzatok által kibocsátott kötvényeket jelentik. Látható, hogy a kötelezettségek tekintetében a legnagyobb dinamika itt tapasztalható. A hazai atipikus eladósodás fontos jellemzője, hogy itt zártkörű és döntő részben devizában denominált kötvényekről van szó. Az összetételt a 1. ábra mutatja.

A szektor devizában denominált kötelezettségei nemcsak kötvényben testesülnek meg, hanem külföldi bankhitelekben és a hazai bankoktól felvett devizahitelekben. 2008 végén az önkormányzatok devizaárfolyam-kockázatnak kitett kötelezettsége 615 milliárd forint (2008. év végi árfolyamon), ami összes kötelezettségeinek 51 százaléka. A kibocsátott kötvényeket gyakorlatilag a szervező bankok jegyezték le, likvid másodpiacuk nincs, így bűjtött hitelezésnek tekinthetők. Az instrumentumok – az európai uniós jogrendből adódó helyzet miatt – nem tárgyai a közbeszerzési eljárásnak. Az ilyen módon bevont forrás a kibocsátó (önkormányzat) számára szabad pénz. A kötvények denominációján kívül a hazai összehasonlításban szokatlanul hosszú futamidők és többéves türelmi idők jelentenek további sajátosságot.

Ez azt is jelenti, hogy ezek az önkormányzati testületek sajátos „likviditási illúzió” rabjai, részben a türelmi idők, részben azért, mivel az adósságszolgálat nagyobb része a következő politikai ciklusokban megválasztott testületeket érinti. A hosszú futamidő nem általában jelent problémát. Konkrét, több generációt szolgáló beruházások esetén ez alkalmas eszköz a finanszírozási terhek generációk közötti megosztására. A jól kitűzött konkrét cél megvalósulása az önkormányzati vagyont növeli, így a hitelfelvétel nem te-

5. táblázat

A helyi önkormányzati szektor pénzügyi számlái* (milliárd forint)

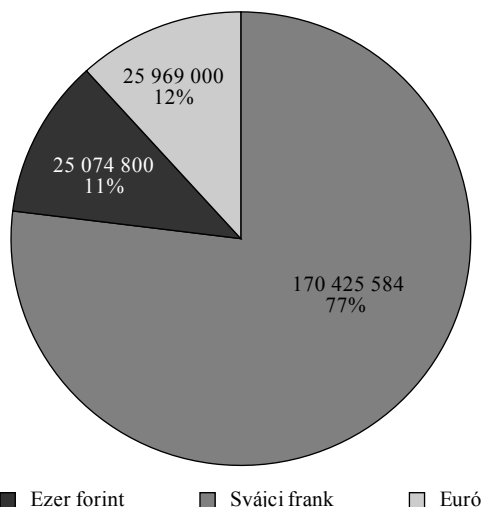
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Pénzügyi eszközök	1120,2	1104,2	1074,0	1134,3	1132,1	1136,0	1284,7	1483,7
<i>Készpénz, betétek</i>	<i>196,2</i>	<i>220,5</i>	<i>212,6</i>	<i>243,0</i>	<i>241,2</i>	<i>274,6</i>	<i>381</i>	<i>522,3</i>
<i>Nem részvény értékpapírok</i>	<i>129,9</i>	<i>76,9</i>	<i>55,3</i>	<i>70,7</i>	<i>52,5</i>	<i>42,5</i>	<i>50,7</i>	<i>89,4</i>
<i>Hitelek, kölcsönök</i>	<i>54,5</i>	<i>70,6</i>	<i>71,3</i>	<i>79,4</i>	<i>84,2</i>	<i>82,8</i>	<i>60,8</i>	<i>63,9</i>
<i>Tulajdonosi részesedések</i>	<i>695,1</i>	<i>697,7</i>	<i>692,2</i>	<i>697,5</i>	<i>705,9</i>	<i>710,5</i>	<i>700,3</i>	<i>754,5</i>
ebből: – tőzsdei részvény	22,0	19,4	25,6	36,3	45,4	45,4	25,6	18,7
– befektetési jegy	16,3	15,8	14,1	16,7	15,7	11,8	16,4	13,2
– egyéb részvény, részesedés	656,9	662,5	652,5	644,5	644,7	653,3	658,3	722,5
Kötelezettségek	279,2	400,2	426,5	533,5	647,6	822,4	1017,6	1208,8
<i>Nem részvény értékpapírok</i>	<i>22,9</i>	<i>24,5</i>	<i>5,7</i>	<i>6,5</i>	<i>4,4</i>	<i>27,4</i>	<i>210,7</i>	<i>436,5</i>
<i>Hitelek, kölcsönök**</i>	<i>147,4</i>	<i>241,6</i>	<i>276,7</i>	<i>366,6</i>	<i>415,4</i>	<i>543,8</i>	<i>576,8</i>	<i>564,8</i>
ebből: hitelek hazai hitelintézetektől	73,1	115,1	144,0	182,4	241,5	347,3	358,4	348,4
Külföldről felvett hitelek	13,9	46,9	62,4	83,7	100,3	122,9	134,1	131,7
Az önkormányzati szektor nettó pénzügyi vagyona***	184,1	41,5	-5,0	-43,7	-160,0	-339,7	-427,2	-447,6

* Magyar Nemzeti Bank (S.1313) alapján összeállítva.

** Nem hitelintézeti tartozásokat is magában foglaló tétel.

*** Az MNB-kalkulációtól eltérő módon számolva.

1. ábra

A helyi önkormányzati szektor kötvénykibocsátásai, 2007–2008
(2008. december 31-i forintértékre átszámítva)

kinthető a jövő felélésének. Ha azonban konkrét felhasználási cél nélkül bevont idegen forrásról van szó, az a testületek óvatos gazdálkodását óhatatlanul aláássa, joggal lehet a jövő elzálogosításáról beszélni.

A kötvényforrások kisebb része – ezt mutatják az MNB monetáris statisztikái – a rövid lejáratú (deficitfinanszírozó) hitelekkel váltotta ki. Kibocsátási boom idején a kétéves kötvények kibocsátása az érintett bankok érdekében állt, hiszen jó ügyfelek számára helyezhették ki akkor még bőségesen rendelkezésükre álló likvid devizaforrásaikat.²³ A forrást bevonó önkormányzatok számára is jól jöttek ezek a – számukra olcsó – források (6. táblázat), hiszen sikerült függetleníteniük magukat a központi, sőt részben az európai uniós forrásoktól is.²⁴ A kötvénykibocsátással bevont és el nem költött források egy részét az önkormányzatok arbitrázsműveletekben hasznosítják. Az alacsony kamatozású devizaforrást magasabb forintkamatozású bankbetétek formájában helyezték el. 2007-ben és 2008-ban a szektor kamatbevétele jelentős növekedést mutatott. Ezen arbitrázs tovább növelte a helyi döntéshozók pénzbőséggel kapcsolatos illúzióját.

6. táblázat

Kötvénykibocsátás és önkormányzati beruházási tevékenység (milliárd forint)

Megnevezés	2006	2007	Változás 2006-hoz képest	2008*	Változás 2007-hez képest
Felhalmozási és tőke jellegű kiadások**	682,0	583,7	-98,3	541,3	-42,4
ebből: tárgyi eszközök**	369,8	315,3	-54,5	284,0	-31,3
Kötvényállomány	27,4	210,7	183,3	436,5	+225,8
Likvid pénzügyi eszközállomány***	328,9	448,1	+119,2	624,9	+176,8

* Előzetes adat.

** A budapesti 4-es metróberuházással együtt.

*** Bankbetét, állampapír, befektetési jegy.

Forrás: Pénzügyminisztérium.

Térjünk vissza az 5. táblázathoz! A szektor közgazdaságilag értelmezhető *nettó pénzügyi vagyont* az SNA módszertantól *eltérően* számítottuk (táblázat utolsó sora) oly módon, hogy a pénzügyi eszközök és kötelezettségek egyenlegéből levontuk az egyéb részvények és részesedések értékét. Az így kalkulált érték 2003 óta negatív értéket mutat, ami egyik jele annak, hogy a szektor növekvő pénzügyi (fiskális és hitelezési) kockázatok hordozója.

A pontos helyzetismertetéshez az is hozzátartozik, hogy bemutassuk az eladósodottság önkormányzat típusok szerinti jellemzőit. Mivel a kibocsátók tételes listája furcsa módon nem publikus, sajtóhírekből lehet tudni, hogy az adósságállomány növekedését megtestesítő kibocsátók jellemzően a nagy önkormányzatok. A 7. táblázat a magyar rendszer ebből a szempontból meghatározó szegmenseinek néhány fontos jellemzőjét mutatja be. A 2008. évi adatok még ilyen bontásban nem állnak rendelkezésre, de valószínűleg az arányok nem fognak lényegesen változni.

A 7. táblázatból kirajzolódnak a veszélyeztetett csoportok. Elsőként a megyei önkormányzatokat említjük. Ez a kategória helyi adók kivetésére nem jogosult, a saját bevételként szóba jöhető illetékekből származó bevételek nagyságrendje nem komoly, ráadásul

²³ A banki attitűdökkel kapcsolatosan lásd Homolya–Szigel [2008].

²⁴ A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség adatai és az Állami Számvevőszék vizsgálatai alapján az látható, hogy a kötvénykibocsátók jellemzően nem pályáztak európai uniós forrásokra.

7. táblázat

Az eladósodás néhány önkormányzat típusos jellemzője, 2007 (százalék)

Típus	Részesedés a 2007. évi GFS- kiadásokból	Részesedés a 2007. évi saját folyó bevételeiből	Részesedés a 2007. évi helyi adó bevételeiből	GFS- egyenleg/ GFS-kiadás, 2007	Bankhitel és kötvény- állományból való részesedés, 2007
Főváros	12,5	15,8	17,3	-0,1	25,26
Fővárosi kerület	10,6	19,5	24,1	+2,2	6,39
Megyei jogú városok	18,2	21,0	21,9	-3,7	23,29
Városok	25,5	22,8	25,7	-2,6	28,12
Megyei önkormányzatok	13,4	9,0	0	-3,5	9,48

Forrás: a Pénzügyminisztérium adataiból számolva.

csökkenőben vannak.²⁵ E kör deficitjének nagyobb része folyó tételekből adódik, itt a kibocsátott kötvények türelmi ideje lejárta után fizetési problémák is adódhatnak.

Jelentősnek tekinthető a főváros eladósodása is, különösen, ha figyelembe vesszük a költségvetés helyi iparüzési adóbevételeknek való kitétségét és a költségvetésen kívüli feladatellátásból (például BKV) adódó pénzügyi kockázatokat. A kerületekkel együtt a főváros képes lehet pénzügyi kockázatainak kezelésére.

A megyei jogú városok is jelentős kockázatoknak vannak kitéve. Ezek esetében a közvetlen eladósodás mellett figyelembe kell venni a kötelező feladatokat ellátó saját tulajdonú gazdasági társaságok hitelfelvételeire adott garanciákat, valamint a magán-szférával való együttműködés (ppp) terheit. Esettanulmányok azt mutatják, hogy egyes megyei jogú városok esetében e két tétel (tehát kezesség és a ppp-szerződések jelenértéke) nagyságrendileg megegyezik a közvetlen eladósodás mértékével (*Hegedűs–Tönkő* [2007]). Ez utóbbiak olyan kapacitások megteremtését (uszodák, tornatermek) finanszírozták, amelyek pénzügyi fenntarthatósága kérdéses. A gazdasági válság miatt a helyi iparüzési adóbevételek – az adósságszolgálati terhek fizetésének fő forrásai – csökkenhetnek. Ezért felelőtlen javaslat ennek az adónemnek a gyors megszüntetése. Ezt a hitellező bankok – amelyek ma is küszködnek a kihelyezett hosszú lejáratú devizahitelek refinanszírozásával – igen kedvezőtlenül fogadnák.

A pénzügyi kockázatok lehetséges kezelési módjai

Az itt vázolt folyamatokat követő helyzet az önkormányzatok belátásán túl a két másik szereplő (a kormányzati és a banki) magatartásától is függ. Egyrészt kérdés, hogy a 2009 áprilisában alakult kormány az önkormányzatokkal kapcsolatban milyen lépéseket tesz. Az áfaemelés és a növekvő infláció a *semmit sem csinálunk* kormányzati cselekvés esetében is tovább csökkenti az önkormányzatok rendelkezésére álló források reálértékét. Nem lehet tudni, hogy a 2009-re beharangozott központi támogatáscsökkentés megvalósul-e, mint ahogy az értékalapú ingatlanadó és a helyi iparüzési adóval kapcsolatos tervek is homályosak. A helyi iparüzési adóbevételek bizonytalansága nő, de ezen adónem átgondolatlan kivezetése a meglévő önkormányzati kötelezettségek mögül venné ki a fedezetet. A helyzet alakulásának másik tényezője a bankok magatartása. Hiteladagolási szándék egyelőre nem látszik a bankok részéről. Az első negyedévben a Keler Zrt. adatai szerint 41

²⁵ Részben az örökösödési illeték eltörlése, részben az ingatlanforgalom csökkenése miatt.

milliárd forint új kibocsátás történt. A bankok számára a meglévő állományok refinanszírozása megrágt.

Az egyik lehetőség, hogy részben az önkormányzatok veszélyérzetének növekedésével, részben a hitelkínálat csökkenésével lelassul, esetleg megáll az eddigi folyamat. Egyelőre ennek nincsenek jelei, s realitását csökkentheti a kormány várható és/vagy vélt intézkedései előli menekülés,²⁶ valamint az, hogy a bankok üzleti aktivitásukat nem kívánják a nullára csökkenteni. A másik lehetőség – amely a megfelelő lépések nélkül valószínűsíthető – a további eladósodás, amit fokozna az európai uniós projektek finanszírozási igénye és így az önkormányzati beruházások növekedése. (Az megint más kérdés, hogy a helyi szükségletek és a pénzügyi fenntarthatóság szempontjából kívánatos-e ezen források minél nagyobb mértékű felhasználása.)

Az atipikus eladósodás nem függetleníthető a „magyar modell” jellemzőitől, így a kialakult helyzet kezelésének ideális módja a modell paradigmikus megváltoztatása. Az is világos azonban, hogy a gazdasági válság körülményei között különösen fontos a makroszintű pénzügyi kockázatok kezelése. Túlzás nélkül állítható, hogy költségvetési szabályok rendszere és a hozzákapcsolódó eszközrendszer ma erre alkalmatlan.²⁷ Egyfelől létezik ugyan az önkormányzati adósságot korlátozó szabály, de erről a szakértők (például *Kopányi–Vigvári* [2003], *Homolya–Szigel* [2008], *Vigvári* [2006]) egyöntetűen állítják, hogy kontraproduktív, mivel az a hitelfelvevő adósságszolgálatán alapul, ezért a szabály betartása ellenére *ex post* pénzügyi nehézségek adódhatnak. Az önkormányzati adósságok szabályozásának a mai költségvetési helyzetben kétféle tényezőt kellene kezelnie. Az *exogén* tényezőt: mekkora deficitet engedhet meg magának az önkormányzati szektor a maastrichti kritériumok követéséhez. Más szóval: az önkormányzati szektor milyen mértékben részesedhet a kormányzati szektor egészének deficitjéből és adósságából. Az *endogén* tényező arra vonatkozik, hogy mekkora az egyes önkormányzatok hitelképessége. Ez függ egyfelől a pénzügyi kapacitástól,²⁸ tehát az önkormányzatok adósságszolgálatra fordítható „szabad pénzétől”, másfelől a tőkepiaci tényezőktől. Ezért sajnálatos, hogy a közelmúltban elfogadott, a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény nem terjed ki a helyi önkormányzatok költségvetési fegyelmére.²⁹

Az önkormányzatok prudens működésének kikényszerítésére és pénzügyi kockázatainak kezelésére a nemzetközi gyakorlat többféle megoldást ismer. Ezek közül három lehetőséget ismertetünk.

Az egyik megoldás a *központi kontroll*. A jelenleg érvényesülő passzív kontrollt ki kell egészíteni az említett exogén komponens érdekében.³⁰ Elképzelhetőnek tartjuk, hogy a különböző szintek (település, kistérség, régió) hitelplafonjait különböző mértékben állapítsák meg, és a hitelfelvételi korlátok differenciálódjanak a hitel futamideje és/vagy a hitel célja szerint. Az önkormányzati csőd törvény néhány szankcionális elem beépítésével³¹ megfelel a célnak. Finomítani kell az elsődleges és másodlagos hitelbiztosítékokkal

²⁶ Hasonlóan voltunk tanúi 2007-ben, amikor a Pénzügyminisztérium által beharangozott hitelfelvételi szigorításokra – amelyek megvalósítására ráadásul a kormánynak nem voltak meg az eszközei – a gyorsuló kibocsátás volt a válasz.

²⁷ A Bokros-csomaggal bevezetett korlát (Ötv. 88. paragrafus) gazdaságpolitikai célja az önkormányzatoknak a hitelpiacoktól való távol tartása volt. Ma a szabályozás gazdaságpolitikai célja egészen más volna. A témát különböző szerzők másként közelítik meg (lásd *P. Kiss* [2007], *Romhányi* [2007] és *Vigvári* [2007]).

²⁸ A fogalom önkormányzatokra történő értelmezéséről lásd *Vigvári* [2002].

²⁹ A politikai egyeztetésekre benyújtott, az Ötv. 88. paragrafusának módosítására koncentrált javaslat nem alkalmas a helyzet kezelésére.

³⁰ Ennek hangsúlyozása azért is fontos, mert az euróövezeti csatlakozás után is szükség lesz erre. Érdemes tanulmányozni az övezeti országok ezzel kapcsolatos megoldásait.

³¹ A finomítás abban az esetben szükséges, ha a régió vagy a kistérség hitelfelvételi jogosultsággal rendelkezik.

kapcsolatos szabályozást.³² Költségvetési stabilitási törvényre lenne szükség a konvergenciakritériumok fiskális céljainak, majd az eurózónához történő csatlakozás után a stabilitási célok biztosítása érdekében.³³ Egy ilyen törvény az államháztartás összes alrendszerére és alapegységére érvényes, célja a kiadások kézbe tartása. Jellemzője, hogy többéves időszakra jelöli ki a konszolidált államháztartás, ezen belül a különböző alrendszerek pozícióját, megfelelő technikákkal biztosítaná az ezek közötti koordinációt. A törvény korlátozná a konszolidált államháztartás kiadási összegét, a központi és helyi kormányzati eladósodást.

A másik szóba jöhető megoldás *garanciaintézmények és eszközök* alkalmazása. Ez három kulcskérdésben jelentene előrelépést. Javítaná az önkormányzatok hitelképességét, olcsóbbá tenné felhalmozási kiadásaik hitelfinanszírozását, és erősítené a pénzügyi fegyelmet. Az önkormányzatok számos olyan feladattal szembesülnek, amelyekre sem saját forrás, sem európai uniós támogatás nem áll rendelkezésre, de amelyek megvalósítása stratégiai kérdés. A jelenlegi helyzethez képest előre kell lépni, hiszen érdemben lehetne csökkenteni a garanciadíjat, ha olcsó és megfelelő minősítési rendszer (*rating*) működne a kockázatok pontos felmérésére.³⁴ A garanciarendszer feltökésítésére célszerű volna felhasználni a helyi önkormányzatok számára biztosított európai uniós forráskeretek egy részét. Ezzel a megoldással a források támogatásmultiplikátor értéke jelentősen nőne, és elkerülhetők a szükségtelen, csupán abszorpciós kényszerből megvalósított önkormányzati fejlesztések. Ez a rendszer tehát érvényesíteni tudná a hitelkorlátozás kapcsán az endogén komponensként említett elemet.

A garanciatermék kialakításakor azt kell szem előtt tartani, hogy a hitelfelvételben érintett szereplők (önkormányzat, bank és állam) érdekeltsége megfelelő legyen. Néhány évvel ezelőtt a Világbank kidolgozott egy olyan garanciaterméket, amelynek alapelvét most is fel lehetne használni (lásd *Kopányi–Vigvári* [2003]), nevezetesen azt, hogy a hiteltől finanszírozott projekt tervezett megvalósulásával és működtetésével kapcsolatos állami beavatkozások költségeiért az állam állt helyt. A garanciaszerződésben rögzítik azokat a feltételeket, amelyek esetén a garancia lehívható.

Az eljárás lényege, hogy egy – önkormányzati vagy akár magántulajdonú – szolgáltató vállalat részletes műszaki és pénzügyi terv alapján koncessziós megállapodást köt a szolgáltatásra egy (vagy több) önkormányzattal. E megállapodás birtokában tárgyal a hitelfelvételről, amihez *részleges garanciát* vásárol. Ez valójában arra biztosíték, hogy az önkormányzat betartja a koncessziós megállapodást (például a tervben rögzített tarifákat engedélyezi, a háztartások hálózatba kapcsolását lehetővé teszi, illetve kikényszeríti). A részleges jelleg azt jelenti, hogy csak és kizárólag a garanciaszerződésben rögzített esetekben hívható le a garancia, s ezzel a hitelezőre hárul a projekt teljes üzleti kockázata. A részleges garancia valójában egy szerződésláncolat a politikai, illetve gazdaságpolitikai kockázatok csökkentésére. A garantáló kártalanítási megállapodást köt a kormánnyal, s ez utóbbi egy úgynevezett támogatási szerződést köt az érintett önkormányzatokkal. A garancia lehívásakor a garanciaintézmény törleszteni kezd az adós helyett, s ezt mindaddig folytatja, amíg annak fizetőképessége helyre nem áll.

Ez a konstrukció egyfelől a központi kormányzat által okozott kockázatok alól mentesíti az önkormányzatot, másfelől a terv és szerződés részletessége biztosítja, hogy az

³² A jelenlegi helyzetben bizonyos elsődleges biztosítékok (normatív állami támogatások) és bizonyos másodlagos biztosítékok (forgalomképtelen törzsvagyon) ki vannak zárva a szóba jöhető biztosítékok közül.

³³ Az euróövezet néhány tagországában a stabilitási és növekedési egyezmény céljainak megvalósítása érdekében kidolgoztak ilyen jogszabályokat. Olaszország és Spanyolország, valamint Belgium erősen regionalizált országgént alakította ki a maga eljárását és annak törvényi hátterét. Az előbbieken túl két föderális ország, Ausztria és Németország vezetett be ilyen eljárásokat (lásd bővebben *Balassone–Franco–Zotteri* [2004]). A közelmúltban Lengyelország is hatályba léptetett egy ilyen jogszabályt.

³⁴ A Garantica Zrt. jelenleg is működtet ilyen üzletágat.

önkormányzati hitelfelvétel végiggondolt projektekhez kapcsolódjon. A 8. táblázat az önkormányzati fejlesztések kormányzati közreműködéssel megvalósítható finanszírozási alternatíváit mutatja be. Ebből látható, hogy e garanciatermék nagy előnye a hitel futamidejének kitolódása, amely számos önkormányzati beruházás esetében célszerűnek tűnik. (Ilyen terület a most még rövid ideig derogációt élvező szennyvízelvezetés és -tisztítás.)

8. táblázat
Finanszírozási utak

Megnevezés	A kormány hitelt közvetít az önkormányzatoknak	Részleges hitelgarancia	Részleges kockázati garancia
Kockázatmegosztás	Minden kockázatot (a hitelező üzleti kockázatát is) a központi költségvetés viseli	A kormányzati szektor a részleges garancia mértékéig visel kockázatot	A kormányzati szektor a saját döntésével kapcsolatos kockázatot viseli, de a teljes üzleti kockázat a hitelező terhe
Hatás a közszektor adósságára	Névértékben növeli a közszektor kötelezettségeit	Csak a garantált rész mértékéig jelent kötelezettségvállalást	Nem jelent feltételes kötelezettségvállalást sem
Lejárát	A szokásos bankhitelek vagy kötvények lejáratának felel meg	Hosszabb lejárat lehetséges	A lejárat megnövelhető a beruházás hasznos időtartamának határáig, azaz akár 20-25 évig

Forrás: Kopányi–Vigvári [2003].

A harmadik fontos eszköz a *szektor pénzügyeinek transzparensse tétele*. A fejlett és nagy tőkepiacú országokban ezt jellemzően a hitelminősítő intézmények biztosítják. E monitorszervezetek szakmai becsülete az utóbbi időben jelentősen megkopott, ráadásul a hazai tőkepiac a nyílt kibocsátású önkormányzati kötvényeket valószínűleg nem fogadná be (Vigvári [2008a]). A minősítés piaci intézményét az érintettek (állam és önkormányzatok) transzparens működése helyettesítheti. Ennek két fontos eleme lenne: egyfelől egy gyökeresen megújított államháztartási információgazdálkodási rendszer (lásd *Állami Számvevőszék* [2007]), másfelől egy olyan intézmény, amely minden érintett (választók, vállalkozások, állam, önkormányzati szereplők, civil szervezetek) számára hozzáférhető és közhiteles információt szolgáltat. Ez nevezhetjük akár önkormányzati adósságregiszternek is. (Az intézmény működésének elveit és létrehozásának feltételeit egy szerzői munkaközösség bemutatta: Nagy [2002].)

E három elem együttes alkalmazására volna szükség. Ezek ráadásul hozzájárulhatnak a „magyar modell” paradigmátikus megváltoztatásához, bár ezek az elemek önmagukban nem oldják meg a rendszer belső ellentmondásait.

Reformértékű elmozdulás lenne az önkormányzati kincstár létrehozása. Ez a Magyar Államkincstártól független intézmény megtartaná az önkormányzatok pénzgazdálkodási jogosítványait, de számos további feladatot is ellátna: működtetné az információs rendszert, infrastrukturális hátterét biztosítaná a mai elaprózott önkormányzati adminisztrációknak (azaz lehetővé tenné az önkormányzati hivatalok számának csökkentését). Az összesen mintegy 500 milliárd forint önkormányzati szabad pénz közvetlenül finanszírozható az államadósságot, miközben a megtakarító önkormányzatok kincstárjegyhozam körüli kamatot kaphatnának. Ez talán a fölösleges likviditás „sterilizálását” is segítő megoldás lehetne. Az érintett bankok érdeksérelmét a bankkonszolidáció körüli alkukban lehetne kiegyenlíteni.

A rendszer korszerűsítésének dimenziói és lehetséges forgatókönyvei

Az elemzésünk középpontjában álló pénzügyi kockázatok kezelését célszerű összekötni a helyi önkormányzati rendszer átfogó, rendszerszerű korszerűsítésével. A helyi kormányzás szerepe egyre nagyobb a gazdasági versenyképesség fokozásában (lásd Kovács [2006]). Magyarország esetében az önkormányzati szektor nyújtja az állampolgárok számára az alapvető közszolgáltatásokat, ezért a helyi önkormányzati rendszer jelenti a közszektor érdemi korszerűsítésének kulcsterületét. Mivel a megvalósult decentralizáció a szubszidiaritás elvének érvényesülését kevésbé támogatja, a problémák jelentős része (környezetvédelem terén a szennyvíztisztítással kapcsolatos európai uniós kötelezettségek teljesítése, a telephelyi versenyképesség³⁵) sem oldható meg a helyi önkormányzati rendszer modernizálása nélkül. Sokszor a bőséges források ellenére sem rendelkeznek az egyes önkormányzatok (és az önkormányzati rendszer egésze) elegendő eszközzel feladataik ellátásához.

Az állami feladatvállalás újragondolása és a prioritások átrendezésének kulcskérdése a központi és a helyi szint közötti feladatátrendezés. A rendszerű reformok kidolgozása több szakma és a szakpolitikusok együttműködésének eredménye lehet. A következőkben azt kívánjuk bemutatni, miként kerülhető el, hogy különböző „modellek” elemeinek felhasználásával egy újabb „öszvér” szülessen.

Az önkormányzati szektor paradigmátikus, rendszerszerű korszerűsítését a tanulmány elején vázolt négy dimenzióban célszerű megragadni. A következőkben azokat a kérdéseket szeretnénk felvetni, amelyek a különböző kutatások nyomán az önkormányzati reformokkal kapcsolatosan kikristályosodtak.

1. Alkotmányos státus, közigazgatási beosztással kapcsolatban több kulcskérdést említünk. Az egyik a közigazgatási beosztás, illetve az önkormányzatok által végzett államigazgatási feladatok telepítése. A másik az önkormányzati középszint megerősítésének szükségessége. Ez több módon lehetséges: a választott regionális [a jelenlegi vitákban a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája szerint (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS*)] NUTS–2 vagy netán a NUTS–1 szintnek megfelelő önkormányzati régiók³⁶ létrehozása éppúgy megoldás, mint a „nagy megyés” önkormányzatok létrehozása. Fontos kérdés volna a megyei jogú városok kiváltságos és nemzetközileg ismeretlen státusának és ezzel a „lyukas” középszintek helyzetének rendezése. Nem feledkezhetünk meg az olcsóbb és életképes fővárosmodell kialakításának szükségességéről sem. Idetartozó kérdés az önkormányzatok parttalan tulajdonosi jogosítványainak korlátozása, ami mindenféle közpolitikai reform döntő „technikai” akadály.

2. Önkormányzati feladatok telepítése kapcsán három kérdést kell mindenképpen megoldani. Milyen körben következzen be a központi szintről történő feladatdecentralizálás és a helyi szintről a recentralizálás? Milyen jogi eljárással oldható meg a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, agglomeráció, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör-telepítés? Melyek legyenek a településközi kötelező összefogással ellátandó feladatok a nagyon különböző „üzemgazdasági” sajátosságú szolgáltatások (közigazgatás, humánszolgáltatások, infrastruktúraműködtetés) esetében, és milyen keretek között valósuljon meg a kötelező társulás?

3. Az önkormányzati feladatellátás szervezeti kereteinek korszerűsítése kapcsán át kell tekinteni a költségvetési intézményi keretek és a költségvetési szektoron kívüli [saját tulaj-

³⁵ E kérdéskör globális tendenciáiról és a hazai folyamatok illeszkedéséről lásd Enyedi [2001], [2004] és Rechnitzer [2004].

³⁶ A NUTS–1, NUTS–2 és NUTS–3 szint európai uniós szabályozása (1059/2003/EK) arra utal, hogy Brüsszel a bővítések miatt a regionális működés súlypontját a NUTS–1 szintre kívánja áttolni.

donú gazdasági társaság, magáncégek (ppp), nonprofit (a tényleges nonprofit és az egyházi fenntartású) szervezetek] feladatellátás terét és működési szabályait. A költségvetési szervek gazdálkodását korszerűen szabályozó új törvény mellett fokozni kell a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezetek által felhasznált közpénzek és a közösségi vagyion ellenőrzését, szigorítani kell a kötelező önkormányzati feladatot ellátó gazdasági társaságok speciális vállalatirányítási szabályait. Külön jelentőséget tulajdonítunk az önkormányzati beruházási tevékenység jobb szervezésének.

4. A pénzügyi rendszer kérdésköréhez tartozik a már tárgyalt pénzügyi fegyelem intézményes biztosítékrendszere és a finanszírozási rendszer. Ez utóbbihoz tartozik a forrás-szerkezettel és forrásallokációval kapcsolatban a saját jogú és a más kormányzati szintű források arányának kérdései, az önkormányzati szolgáltatások adó- vagy díjfinanszírozási dilemmái, a helyi adók rendszerének és a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusai. Dönteni kell az adómegosztás új szabályairól és az állami hozzájárulások allokációs elveiről (szabad vagy a kötött felhasználású támogatásokhoz igazodik-e) és eszközeiről. Lényeges kérdés, hogy az allokáció logikája milyen célba juttatási rendszert (tétéles feladatvizsgálaton alapuló, indikátoros célba juttatás vagy önkijelölés) és támogatási rendszert alkalmazzon (lásd Barr [2009] 6. fejezet). A szélesedő regionális és helyi feladatokhoz illeszkedő megfelelő támogatási rendszer éles nemzetközi viták tárgya (Council of Europe [2009] és OECD [2006]). Az eljárások közötti választás a támogatási célok és a költségek számbavételén alapulhat.³⁷

Reformforgatókönyv-vázlatok

A pénzügyi kockázatok kezelésén túl az említett változtatások nemcsak szakmai, de politikai konszenzust is igényelnek. A kormányzati szintek közötti feladatmegosztás újr szabályozásához szükség van az alkotmány és az önkormányzati törvény jelentős módosítására. E politikai feltétel teljesülése esetére vonatkozik a szerkezeti (modellváltást) változásokat középpontba állító *első forgatókönyv*. Ez politikai struktúra szempontjából számos bizonytalansággal is jár, hiszen ez egyben a választási rendszer átalakításával jár együtt. A szükséges politikai konszenzus hiánya esetén a *második forgatókönyv* az önkormányzati minimum megállapítását és az ehhez kapcsolódó pénzügyi mechanizmusokat állítja középpontba. Ez is reformértékű változás volna, hiszen szerzett jogok és *status quó*k felmondását jelentené. A két forgatókönyv közötti törésvonal nem a feles és kétharmados törvényekkel végrehajtható változások között húzódik meg, hanem a választási rendszerre gyakorolt hatás eltérései között. Mindkét forgatókönyv esetében szükség van a politikai erők kooperációjára, azaz kétharmados törvénymódosítására, „ellenszélben” ugyanis – a formailag feles törvényekre korlátozódó – második forgatókönyv sem életképes. Az áttekinthetőség érdekében a forgatókönyvek fontosabb jellemzőinek összehasonlítását a 9. táblázatban foglaltuk össze.

ELSŐ FORGATÓKÖNYV. Ez a forgatókönyv olyan alkotmányos és közjogi változásokat válsít meg, amellyel érdemi áttörést lehet elérni a középszint problémájának kezelésében. Nem foglalunk állást abban a kérdésben, hogy ez a középszint a kisebb megyék összevonásával a nagymegye, a NUTS–2-es, netán a NUTS–1-es régió legyen, mint ahogy abban sem, hogy az önkormányzás jogát települési vagy települések együtteseinek élő lakosok gya-

³⁷ Figyelembe kell venni, hogy az egyes eljárásoknak milyen ösztönző hatásuk van. A pályázat, amely klasz-szikus önkijelölő módszer, számos esetben kimondottan nem megfelelő. A tétéles feladatvizsgálaton alapuló allokáció költségei magasak.

9. táblázat

A stilizált reformforgatókönyvek összehasonlítása

Dimenziók	<i>Első forgató könyv</i> a szerkezeti változásokat célul kitűző	<i>Második forgató könyv</i> az önkormányzati minimum meghatározásán alapuló
Alkotmányos státus, közigazgatási beosztás	<ul style="list-style-type: none"> – középszint kijelölése és adókivetés jog és/vagy adómegosztásban kulcsszerep – kötelező társulás intézménye – önkormányzatok tulajdonosi jogosítványainak módosítása 	<ul style="list-style-type: none"> – ágazati törvények deregulálása, minimális feladatok rögzítése, többcélú kistérségi társulások finomhangolása – kötelező társulás intézménye konkrét szakpolitikai területen
Önkormányzati feladattelepítés	<ul style="list-style-type: none"> – differenciált feladattelepítés – állami szint, önkormányzati középszint és a helyi szint közötti feladatmegosztás 	<ul style="list-style-type: none"> – rugalmas feladattelepítési formák ösztönzése
Az önkormányzati feladatellátás szervezeti keretei	<ul style="list-style-type: none"> – a költségvetésen kívüli feladatellátás „piacának” egységesítése – a közüzemi vállalatok irányításának szabályainak specifikálása – árhatósági jogkörből adódó konfliktusok kezelése – a helyi beruházási döntési mechanizmus szabályozása 	<ul style="list-style-type: none"> – a közüzemi vállalatok irányítása szabályainak specifikálása – árhatósági jogkörből adódó konfliktusok kezelése – a helyi beruházási döntési mechanizmus szabályozása
<i>Pénzügyi rendszer</i>		
Forrásszerkezet és allokáció	<ul style="list-style-type: none"> – központi adók középszinttel történő megosztása. Ez a regionális fejlettségbeli kiegyenlítőeszköz – települések közötti kiegyenlítés a középszint által – a helyi adónemek változtatása, vagyoni típusú adók erősítése – a helyi adók település és társulások közötti horizontális megosztásának intézménye – a forrásszabályozás változékonyságának csökkentése, fixing technikák alkalmazása 	<ul style="list-style-type: none"> – kötött felhasználású állami hozzájárulás a kötelező feladatokhoz, jogcímek számának radikális csökkentése – a települések adottságait figyelembevevő kiegyenlítés – az szja megosztása – esetleg a kiegyenlítéssel összekötve és a feladatfinanszírozás különválasztása – helyi adónemek változtatása (vagyoni típusú adók erősítése) – a forrásszabályozás változékonyságának csökkentése, fixing technikák alkalmazása
Pénzügyi fegyelem	<ul style="list-style-type: none"> – információgazdálkodás korszerűsítése – forrásszabályozási törvény – korszerű tervezési módszerek alkalmazása – önkormányzati kincstár – következetesebb adósságrendezi szabályozás – működési deficit lehetőségének kizárása, – új hitelfelvételi szabály – speciális önkormányzati hitelgarancia-intézmény – ellenőrzési rendszer erősítése 	<ul style="list-style-type: none"> – információgazdálkodás korszerűsítése – forrásszabályozási törvény – korszerű tervezési módszerek alkalmazása – következetesebb adósságrendezi szabályozás – új hitelfelvételi szabály – önkormányzati hitelgarancia-intézmény – ellenőrzési rendszer erősítése

korolják. A településhez kötött rendszert is lehetne jól működtetni abban az esetben, ha a feladatellátás szervezeti keretei rendben vannak.

Ez a forгатatókönyv részben az önkormányzati középszint aszimmetriáinak korrekcióját, részben a feladatok újrendezését, illetve településtípusok és a középszintű, területi önkormányzatok közötti differenciált feladattelepítés elveit és követelményeit foglalja magában. Fontos kérdés, hogy ebben biztosítani kell a középszint jelentős fiskális önállóságát, ha úgy tetszik, redisztributív szerepét. Meg kell teremteni a középszint helyiadó-kivetési lehetőségét, és ki kell dolgozni középszint és a települések közötti adómegosztás technikáit. E forгатatókönyv két alapkérdése a fővárosprobléma rendezése, valamint a megye és megyei jogú városok közötti munkamegosztás (a „lyukas megye” modell megszüntetésével) új alapokra helyezése. E két kérdés megoldása egyben jelentős pénzügyi tartalékokat is felszínre hozna és a keletkező szinergiákkal javítható volna a telephelyi versenyképesség.

Az önkéntes társulások általános jogának fenntartása mellett kötelező társulások előírására is sor kerülhetne. A kötelező társulás nem jelenti azt, hogy különböző „optimális üzemméretekkel” rendelkező közszolgáltatások³⁸ szervezeti-igazgatási keretei egy, a mai többcélú kistérségi társulás területi-települési viszonyai között rögzülnének.³⁹ Nemcsak a különböző szolgáltatások „optimális üzemmérete” különbözik, de az eltérő demográfiai jellemzők miatt a közszolgáltatások iránti „kereslet” szerkezete is. Nem tartjuk kizártnak, hogy bizonyos nagy súlyú közfeladatok ellátására (például általános iskolák, egészségügyi alapellátás stb.) speciális kötelező társulásokat hozzanak létre. A mai kistérség természetes kerete lehet az igazgatási (benne önkormányzati), szociális feladatok ellátásának. Ez a forгатatókönyv az ésszerűre korlátozná az önkormányzatok tulajdonosi jogosítványait.

MÁSODIK FORGATÓKÖNYV. Ahogy említettük, e forгатatókönyv középpontjában az önkormányzati minimum meghatározása és az ehhez kapcsolódó finanszírozási rendszer áll. A minimum meghatározásán azt értjük, hogy részben keretjelleggel,⁴⁰ részben az ágazati törvényekben meg kell határozni, hogy milyen feladatot milyen mértékben lássanak el önkormányzatok. Ez erőteljes kormányzati tevékenységet feltételez széles körű törvényhozói támogatással. A feles törvények módosításának ugyanis éppen úgy kerülnie kell az ágazati lobbik érdekérvényesítését, mint az ellenzék „ha mi jövünk, visszacsináljuk” típusú üzeneteit.

Az önkormányzati közfeladat-ellátás minimális köréhez és minimálisan szükséges szakmai standardjaihoz hozzá kell igazítani az állami hozzájárulási rendszert, ki kell alakítani valamiféle „feladatarányos” finanszírozást. A kiindulást az adósságrendezési eljárásról szóló törvény melléklete jelenthetné. A kevesebb kötelező feladathoz kevesebb számú normatíva tartozna. Ezek kötött felhasználásúak volnának. A mai (adóerő-képesség alapján történő és a normatívákba beépített) kiegyenlítés helyett a települések helyzetét tükröző komplex mutatószám szerint az szja újraelosztásán alapuló kiegyenlítő rendszer jönne létre: a helyi adónemek olyan átalakítása, amely megváltoztatja a mai vállalkozások/lakosság teherviselési arányt (például az iparüzési adó alapjának módosítása, vagyoni típusú adónemek bevezetése). Az eddig is adót fizetők terhelését nem kellene növelni, ezt a helyi vagyoni típusú adók szja-ból történő leírhatósága biztosíthatná. E döntéseket hatáselemzések és makro- és mikroszimulációk segítségével kell megalapozni.

³⁸ A közigazgatási szolgáltatásokat, a humán szolgáltatásokat, valamint a hálózati (vagy vonalas) infrastruktúrát más-más léptékben érdemes szervezni. Jól ismertek a nemzetközi gyakorlatból az egy feladat ellátásával kapcsolatos társulások.

³⁹ A települések demográfiai jellemzőinek eltérései és változásai tovább árnyalják a kérdést (például fiatalodó falvak és az öregedő falvak jelensége).

⁴⁰ Ennek helye az önkormányzati törvény lehetne, de a önkormányzati adósságrendezési törvény mellékletét is ilyen szellemben lenne érdemes módosítani.

Ebben a forгатatókönyvben megoldható a feladatellátás integrációjának (megye–megyei jogú város; agglomerációs települések, főváros és kerületek) pénzügyi ösztönzése. Itt is szóba jöhet a közszerződések alkalmazása, s ehhez kötődően vagy ettől függetlenül a helyi adók horizontális megosztásának intézménye.

Hivatkozások

- ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK [2007]: Közpénzügyi tézisek. www.asz.hu.
- ÁSZ FEMI [2007]: Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, október, www.asz.hu.
- ÁSZ FEMI [2008a]: Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, május, <https://www.magyarorszag.hu/ShowBinary/repo/root/mohu/hirkozpont/hatteranyagok/asz20080513>.
- ÁSZ FEMI [2008b]: Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány kérdéséről. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, Budapest, október, www.asz.hu.
- BALASSONE, F.–FRANCO, D.–ZOTTERI, S. [2004]: Fiscal Rules for Subnational Governments: Lessons from the EMU. Megjelent: *Kopits, G.* (szerk.): *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects.* International Monetary Fund, Palgrave Macmillan, London, 219–234. o.
- BARR, N. [2009]: A jóléti állam gazdaságtana. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- COUNCIL OF EUROPE [2009]: The Degree of Conformity of Member States. Policy and Practice with Council of Europe Standards for Local Finance.
- DAFFLON, B. (szerk.) [2002]: Local Public Finance In Europe. Balancing the Budget and Controlling Debt. Edward Elgar, Cheltenham–Northampton.
- DAVEY, K. [2000]: A magyar reformok európai szemszögből. *Magyar Közigazgatás.* 50. évf. 9. sz. 517–520. 9.
- DAVEY, K. [2004]: Local government size, structures and competences in the European context. Megjelent: *Kopányi és szerkesztőtársai* (szerk.): *Intergovernmental finance in Hungary. A decade of experience 1990–2000.* Open Society Institute, Budapest.
- ENYEDI GYÖRGY [2000]: Globalizáció és a magyar területi fejlődés. *Tér és Társadalom,* 1. sz. 1–10. o.
- ENYEDI GYÖRGY [2004]: Regionális folyamatok a posztszocialista Magyarországon. *Magyar Tudomány,* 9. sz. 935–941. o.
- GARZARELLI, G. [2004]: Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout. *Journal of Public Finance and Public Choice,* Vol. 22. No. 1–2. 91–104. o.
- HEGEDŰS JÓZSEF–TÖNKÖ ANDREA [2006]: Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája. Megjelent: *Vigvári András* (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből.* Közigazgatási olvasmányok. Complex Kiadó, Budapest, 67–94. o.
- HOMOLYA DÁNIEL–SZIGEL GÁBOR [2008]: Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. *MNB Szemle,* szeptember, 20–29. o.
- JÓKAY KÁROLY–OSVÁTH LÁSZLÓ–SÓVÁGÓ GYÖRGY–SZMETANA GYÖRGY [2004]: Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996–2003. Készült a Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet számára. Ige Tanácsadó Kft., Budapest.
- JÓKAY KÁROLY–VERES-BOCSKAY KATALIN [2009]: Egy igazi hungarikum: önkormányzati adósságrendezési eljárás tapasztalatai és a szabályozásban rejlő lehetőségek. *Pénzügyi Szemle,* 1. sz. 111–125. o.
- KOPÁNYI MIHÁLY–VIGVÁRI ANDRÁS [2003]: Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. *Pénzügyi Szemle,* 11. sz. 1071–1088. o.
- KORNAI JÁNOS–MASKIN, E.–ROLAND, G. [2004]: A puha költségvetési korlát I–II. *Közgazdasági Szemle,* 7–8. és 9. sz. 608–624. o. és 777–809. o.

- KOVÁCS ÁRPÁD [2006]: Competitiveness and Modernisation of Public Finances. Selecting Scenarios in Hungary. OECD Journal on Budgeting. Vol. 6. No. 3. 69–92. o.
- LENGYEL IMRE [2000]: A regionális versenyképességről. Közgazdasági Szemle, 12. sz. 962–987. o.
- NAGY KÁROLY [2002]: Önkormányzati adósságregiszter. Közigazgatás-fejlesztési füzetek, 5. sz.
- OATES, W. E [1968]: The Theory of Public Finance in Federal system. Canadian Journal of Economics, 1. 37–54. o. Újra megjelent: Oates, W. E.: Studies of Fiscal Federalism. Edward Elgar, Brookfield, 1991.
- OECD [2006] Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. Network on Fiscal Relations Across levels of Government. Working Paper, No. 2. <http://www.oecd.org/dataoecd/52/63/37388375.pdf>.
- P. KISS GÁBOR [2007]: Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útlevel vagy fügefalevel. Pénzügyi Szemle, 2. sz. 371–385. o.
- PALÁNKAI TIBOR [2004]: Az európai integráció gazdaságtana. Aula Kiadó, Budapest.
- PÁLNÉ KOVÁCS ILONA [2008]: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- PITTI ZOLTÁN [2005]: Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. Megjelent: *Vigvári András* (szerk.): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. Idea–Magyar Közigazgatási Intézet–Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, Budapest, 47–69. o.
- POLACKOVA, H. [1998]: Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability. Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, D.C.
- RATTSO, J. [2003]: Fiscal federation or confederation in the European Union: The Challenge of the Common Pool Problem. Megjelent: *Müller, D.–Blankart, C.* (szerk.): A Constitution for the European Union. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- RECHNITZER JÁNOS [2004]: A városhálózat és a régiók formálódása. Magyar Tudomány, 9. sz. 978–990. o.
- ROMHÁNYI BALÁZS [2007]: Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához. Pénzügyi Szemle, 2. sz. 335–370. o.
- SZALAI ÁKOS [2002]: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. Közgazdasági Szemle, 5. sz. 424–440. o.
- TIEBOUT, C. M. [1956]: A pure theory of local expenditures. Journal of Political Economy, 54. 416–424. o.
- TÖRÖK ÁDÁM [1999]: Verseny a versenyképességért? Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2002]: Lehetőségek önkormányzatok pénzügyi elemzéséhez. Számvitel, Adó, Könyvvizsgálat. 11. sz. 506–509. o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2007]: Fiskális politikai csodafegyver? Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán. Pénzügyi Szemle, 3–4. sz. 522–529. o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2008a]: Pénzügy(rendszer)tan. Alapvető ismeretek rendhagyó megközelítésben. 2. kiadás, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2008b]: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzatiság magyar modelljének korszerűsítéséhez. Tér és Társadalom, 1. sz. 141–167. o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2009a]: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben. Állami Számvevőszék Kutatóintézete, Budapest, március.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2009b]: Fiskális stabilitás. Mit tanulhatunk az EU-tól? Megjelent: Kultúráközi párbeszéd az üzleti világban. Budapesti Gazdasági Főiskola Tudományos Évkönyve. 2008. Budapest, 1–14. o.
- VILÁGBANK ÉS MINISZTERELNÖKI HIVATAL KÖZIGAZGATÁS- ÉS TERÜLETPOLITIKAI ÁLLAMTITKÁRSÁG [2001]: A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere. Közigazgatás-fejlesztési Füzetek, 5. sz. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- WEINGAST, B. R. [2006]: Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Working Paper, Hoover Institution, Stanford University.