

Giday András

Önkormányzati finanszírozás – lépések a térségi vagyongazdálkodás felé?

ÖSSZEFOGLALÓ: Az állami feladatokra jellemző, hogy hagyományosan (250 éve) a folyó kiadások finanszírozására koncentrálnak. A bevezetett feladatfinanszírozási rendszer az átlagos folyó kiadások megtérítését vállalja, az eddigieknél kötöttebb felhasználási rend mellett. Fontos kérdés emellett, mi jellemzi a vagyonnal való gazdálkodást. Az ellenőrzésben kiemelten kellene vizsgálni, hogy több finanszírozási felelős esetén (például az oktatásban) mi jellemzi az együttműködést. A területfejlesztésben növekszik a megye szerepe, amely segítheti az érintett terület vagyonával való ésszerű gazdálkodást. A térség humán vagyonát megemelheti az, ha a kormányzat részére most átadott feladatok hatására valóban javul a szolgáltatás színvonala.

KULCSSZAVAK: helyi állam (helyi önkormányzatok), helyi adózás, önkormányzati finanszírozás rendszere, helyi önkormányzatok támogatása, városi gazdaság finanszírozása

JEL-KÓD: H70, H71, H75, R21,

Cikkemben arra a kérdésre keresem a választ, hogy az önkormányzati rendszer változtatása milyen hatással lehet a térségekben a vagyonnal való gazdálkodásra és ennek milyen ellenőrzési aspektusai lehetnek. Elsődlegesen a finanszírozás oldalról járom körbe, hogy az adott feladat, illetve a térség egésze tekintetében milyen hatások várhatók. Először leírom a korábbi és a 2013-tól bevezetett rendszer közötti fontosabb eltéréseket. Ezt követően általános jelleggel a vagyonállomány főbb elemeit mutatom be és tárgyalom az adózás szerepét az önkormányzati finanszírozásban.

A folyó feladatok egy részének elkerülése mellett még jobban kiütközik, hogy az önkormányzatoknak jelentős beruházásleboncoló szerepe van. Korábban a kiadások 20 százalékát fordították beruházásokra, ez a szám most 30 százalék. Érdeemes ezért a szűken szabott

közszolgáltatási feladatok ellátásán túl is megvizsgálni, hogy a vagyonnal való gazdálkodásra miként hat az új szisztéma, és miként lehet segíteni a térség közössége előtt álló feladatok megoldását. Kutatásomat összehasonlító elemzésre és az irodalom elemzésére alapoztam.

ÁTTÉRÉS A FELADATFINANSZÍROZÁSRA

Az önkormányzati rendszer 2009–2010-ben a csökkenő források és az adósságteher szorításában ellehetetlenülés közeli állapotba került (Vígvári, 470. oldal). Kilépcs két irányba volt lehetséges. Vagy a támogatások kötöttebb, jobban a feladatokhoz szabott rendszerére állnak át (az addigi általános normatívák helyett), vagy a térségi (járás, megye régió) közös finanszírozás szerepét növelik (amely az újraelosztást részben leviszi az adott térségi szintre). A kormányzat a kettő közül az első megoldás

Levelezési e-cím: andras.giday@gmail.com

mellett tette le a voksot. Ebben bizonyosan szerepet játszott két, az önkormányzati rendszer alapjellegehez képest külső tényező is. Az egyik az állami deficitprobléma – az első megoldásnál bizonyosan kisebb kiadással is kielégítő szolgáltatási szintet lehet fenntartani pár éves távlatban. A másik az egységesebb oktatási nívó – sürgető volt az egyes településeknél tapasztalt alacsony szint felemelése – ez pedig az első modellnél alkalmazható direkter esz-közökkel gyorsabban elérhető. „Belépőként” az állam biztosította a tiszta lappal indulást az új rendszerhez, az 1344 milliárd forint önkormányzati adósság teljes átvállalásával.

A változás pontot tett egy időre arra a vitára, hogy mi legyen az önkormányzatoknál az alapszint (a feladatok és a bevételek tekintetében). Nem a nálunk tradíciókkal rendelkező régió, nem is a járás lett az alap, hanem maradt a település. A területfejlesztési politika alapszíntereként pedig a megye kapott a korábbinál nagyobb feladatokat. Ez az irány üdvözölhető, mert a település és a megye az, ahol a választott képviselők miatt a demokratikus kontroll lehetősége adott, ez nem vagy legfeljebb csak áttételeken keresztül lett volna meg a kistérségnél és a régiónál.

A 2013-tól indított rendszerben az egészségügyi szakellátás (rendelők, kórházak), illetve az alsó- és középfokú oktatás kikerült az helyi önkormányzatok szárnyai alól. A helyi önkormányzatok feladata maradt az óvodai nevelés, a szociális segélyek zöme, az idősellátás alapszervei és természetesen az adott település

üzemeltetése (úthálózat stb.) A megmaradt feladatok zöménél az úgynevezett feladatfinanszírozás érvényesül: a szolgáltatásoknál az átlagos költségeket téríti meg a támogatás az önkormányzatok részére, sok esetben a települések nagysága szerint differenciálva a juttatott forrásokat.

Új közigazgatási szintként megjelent a járási hivatalok rendszere.

Az átlagra való szabályozás a kincstári jellegű finanszírozás egyik sajátos jellemzője. Egy ilyen rendszer viszonylag bonyolult, hiszen a működésre (dologi kiadások, illetve bérek) külön normatívákat kell megadni, szintúgy (elvileg) a felújítási szükségletekre. Ráadásul a fajlagos költségek is jelentősen eltérhetnek aszerint, hogy kisebb vagy nagyobb településről van-e szó. Az 1. táblázat veti egybe az előző és az új rendszer markánsabb alapvonásait – jelezve az előnyöket és a hátrányokat.

A feladatfinanszírozási rendszerre való áttérést két évtizedes folyamat végső pontjának tekinthetjük. Az 1990 előtti rendszer nagy szerepet hagyott a megyéken keresztüli finanszírozásnak, amely a megyeszékhely látványos fejlesztése mellett a távolabbi települések elhanyagolását is eredményezte sokszor. Az 1990-es rendszer váltott: a települési önkormányzatokat tette meg a finanszírozás fő alanyának, és a költségvetés fejkvóta jellegű normatívákkal juttatott forrásokat részükre. Ezt kiegészítette az adók (főleg a személyi jövedelemadó) egy részének a visszahagyása és a helyi iparüzési adó. Az így adódó bevételeikből önállóan kel-

1. táblázat

ÖNKORMÁNYZATI KIADÁSOK A GDP %-ÁBAN

	2008–2011	2014
Felhalmozási kiadások	2,3	2,2
Működési kiadások	10,1	5,5
<i>ebből: felújítási kiadások</i>	<i>0,4</i>	

Forrás: saját számítás, Vasvári (2013, 316. oldal, illetve 327. oldal) és a 2014. évi költségvetési törvényjavaslat számai alapján

lett gazdálkodniuk. Ebben a rendszerben az ágazati minisztériumok befolyása mérsékelt volt: elsősorban a normatívák megállapítására és a fejlesztési folyamatra terjedt ki.

ÚJ TRENDEK: VÁROSTÉRSÉG, AGGLOMERÁCIÓ, VÁROSOK EURÓPAI VERSENYE

Az elmúlt 24 évben jelentős változások következtek be, egyrészt a vidéki gazdaságban, másrészt az európai integrálódással.

▶ A közepes és nagyobb cégek száma megfogyatkozott. A legnagyobb adóbevételeket (HIPA) hozó multicégek közül például kevés van a 15–20 ezer fős vagy annál kisebb városokban, a mezőgazdaságban csökkenő foglalkoztatottságról nem is beszélve. A lakosság 1–2 településsel odébb keresett munkahelyet, nívósabb iskolát a gyerekeknek, bevásárlási lehetőséget stb. A másik oldalon a helyi piac igényeire alapozva két évtized alatt kiépült a helyi kvv-szektor is, ha igazán megerősödni nem is tudott. A végeredmény a várostérség (város és vidéke) mint gazdasági társadalmi alakulat lett. Ez a vagyon tekintetében is egymásba kapcsolódó együtttest jelent (amelynek elemei között van a lakásvagyon, az úthálózat, az ipari parkok, az iskolák, a rendelők stb.).

▶ Rövidebb időhorizonton a járás egésze alkot egy munkaerőpiacot. Ma a községekben a foglalkoztattak 61 százaléka nem a lakóhelyén dolgozik. A vidéki, nem megyei jogú városok népességének pedig úgyszintén 36 százaléka más településen dolgozik. Középtávon (a szakmaválasztás előtt álló fiatalok számára) pedig egy megyényi terület számít egységnek a munkaerő-piaci szempontból. A kvv-szektor (kis- és közepes vállalkozások) a helyi szinten előállított termékek, szolgáltatások révén ma is a fogyasztásnak több mint a felét adja. Ezekkel számolni kell az oktatás-képzés, a közlekedés, az egészségügy, a vállalkozásösztönzés, a

turizmus stb. fejlesztése, a településtervezés, a vagyoni eszközök karbantartása stb. során.

▶ A nagyobb vidéki városok körül agglomerációs gyűrűk jöttek létre. Részben a környékbeli falvak tömegesen ingázó lakossága, részben a városiak kiköltözése miatt (családi házas építkezések).

▶ A lakásprivatizáció következtében a városi önkormányzatok bérlakás-állománya minimálisan csökkent. Ezért ma kizárt, hogy az újonnan lakásigénnyel jelentkező, munkaviszonnyal rendelkező fiataloknak bérlakást tudnának biztosítani, elfogadható feltételek mellett.

▶ Nagyobb városaink immár (2011 óta) nemcsak egymással versengenek a legfontosabb erőforrás, a munkaerő megtartásáért, hanem a magasabb keresetekkel kecsegtető nyugat-európai városokkal is.

Mindezek új lehetőségeket, de új feladatokat is jelentenek a települések számára, de az őket szabályozó vagy finanszírozó államnak is.

AZ ÚJ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER VÁRHATÓ HATÁSAI

AZ ÉRINTETT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK SZÍNVRONALA tekintetében az elkerült feladatok jövőbeli szolgáltatási szintje a szakmai irányítástól függ.

Fontos kérdések

▶ A szakmai irányítás képes lesz-e önmérsékletet tanúsítani az irányításban, az egységesedő alapkövetelmények és a legalsó szint felhozása mellett kellő teret hagynak-e a fejlettebb intézmények számára ahhoz, hogy tovább fejlődve maguk után tudják húzni a középmezőnyt?

▶ A kormánynak lesz-e elég forrása ahhoz, hogy a most elkerült feladatokra – elegendő finanszírozást biztosítson (például orvosi bérekre)?

▶ A kormányzat kellő figyelmet fordít-e arra, hogy a vagyoni eszközök karbantartására is kellő forrás jusson, kellően felügyelt rendszer mellett?

► Emellett szerencsés lenne, ha független intézmény folyamatosan vizsgálná, hogy a bérrek finanszírozása, a működtetési kiadások és a felújítások–beruházások közötti összhang megbomlása hol és milyen intenzitással jelentkezik.

A MEGMARADÓ FELADATOK esetében az új rendszernek a korábbihoz képest vannak előnyei és hátrányai egyaránt. Bizonyosan képes arra, hogy évtizedes távlatban is működtesse az érintett területet, ugyanakkor nem mindegy, hogy ezt milyen szinten teszi. Várható, hogy a normatívák száma még növekedni fog, de 2–3 év finomhangolás után be tud állni a rendszer egy viszonylag stabil állapotba. Különösen akkor, ha az adatbázisa megbízható lesz és kellően karban lesz tartva.

Segítene, ha a szolgáltatás ellátásához szükséges vagyoni eszközöknél leltár jelleggel” tekintetbe tudnák venni azt, hogy mi az induláskori örökség (műszaki állapot stb.).

A választott rendszernek kétségkívül velejárója, hogy nem lesz maximális a helyi adóbevételek megszerzésére való ösztönöztség. (Lásd 2. táblázat)

A VAGYON ÉRTÉKE ÉS HASZNOSÍTÁSA

A vagyonnal való gazdálkodásnak 3 dimenziója is van egy település vagy térség szempontjából. Egyrészt közvetlenül a település működteti vagy kezeli a közszolgáltatásokhoz szükséges vagyont (helyi utak, óvodák stb.). Másrészt a település vagy térség tudja áttekinteni azt, hogy az egyes szektoroknál található vagyon az ellátott feladatokhoz képest milyen kapacitással, műszaki szinttel rendelkezik. Harmadrészt a térségek számára közép- vagy hosszabb távon kulcskérdés, hogy a jövőben a humán vagyonuk miként alakul (például képzettség, munkakészség, elvándorlás).

Az állóeszközökben megtestesülő (nettó) érték mintegy 114 ezer milliárd forint (2011), amely közel 4-szerese a megtermelt GDP-nek. Amennyiben a humán tőkét is durva becslés-

sel számba venné valaki, akkor annak is nagyjából hasonló (100–120 ezer milliárd forint) lenne az értéke.

A nemzeti eszközvagyon kimutatásakor a három fő szektor: a háztartások, az állam és a vállalkozások vagyonát veszik számításba. Ezek mindegyike egyharmad körüli hányaddal részesedik az összesből. Az állami vagyonnak 2009-ben a harmada volt az önkormányzatoknál¹ (lásd 3. táblázat).

Humán vagyonunk nagyságát évről évre csökkenti az előregedés, újabban pedig a fiatalok elvándorlása is. Ennek hatását érzékelteti, hogy amennyiben az országból 60 ezer fiatal úgy vállal külföldön munkát, hogy tartósan kinn is marad, az ezt jelenti, hogy az a mintegy 2000 milliárd forint (amennyibe felnevelésük került a szülőknek és az államnak) tulajdonképp „elvész” az ország egésze számára. És akkor csak a költségeket említettem és azt nem, hogy az átlagnál szorgalmasabbak, tehetségesebbek távozása a jellemző.

Az állóeszközvagyon értékét az adja meg, ha azt kellően működtetni tudják és megfelelő a karbantartása. Az egyik kérdés az, hogy új igények esetén a vagyon tulajdonosa kellően és gyorsan tud-e erre válaszképp új kapacitásokat beépíteni. A másik az, hogy az egyébként ésszerűen elvárható felújítást elvégzik-e.² Az egyes szektorok vagyona tekintélyes hányadban egy másik szektor működésének a feltétele. Például a kellően kiépült út–híd– stb. vagyon az elemi feltétele az üzleti tevékenységnek, de fontos a lakosság napi tevékenységéhez is.

Az önkormányzati rendszerben a vagyonnal való gazdálkodás nem kap kellő hangsúlyt. Ennek jelentős mértékben szabályozási okai is vannak. Nincs elszámolva ugyanis amortizáció, nem kapják meg annak a fedezetét, hogy megfelelőképp karban tartsák az eszközöket (Domokos, 2012, 170. oldal).

Egyes fontosabb állóeszközcsoportok vagyonnal való gazdálkodását, annak karbantartását a következők jellemzik ma:

2. táblázat

A FORRÁSORIENTÁLT ÉS A FELADATFINANSZÍROZÓ RENDSZER EGYBEVETÉSE

Tényezők	Forrásorientált	Feladatfinanszírozó
Eltérő költségszint figyelembevétele		
– kapacitáskihasználtság miatt	nem	igen (a település nagysága szerint eltérő normák)
– műszaki állapot miatt	nem	nem
Működés finanszírozása	egységesen (bér, dologi és fenntartási költségek)	külön normák a bérre, működésre (iskoláknál a bér finanszírozása másnak a feladata)
A működés, a felújítások és a beruházások finanszírozása	szétválasztva (beruházás külön forrásokból, pályázatás stb.)	szétválasztva (beruházás külön forrásokból, pályázatás stb.)
Eltérő bér- stb. igény figyelembevétele*	nem	nem
Gyenge adóerő-képességű települések segítése	eleinte alig, később közepes mértékben	erőteljesen
Lehetőség magasabb szolgáltatási szint nyújtására	igen (ha van hozzá helyi adóbevétel)	korlátozott mértékben (ez a reform egyik célja)
Magas költséggel járó újabb feladatok (ágazati) megfogalmazása	a gyakorlatban: újra és újra	elvileg csak akkor, ha adnak hozzá forrást is
Városteréségek együttes kezelése (egy-egy működési feladatoknál)	csekély mértékben (közös ellátott feladatok társulásainak magasabb támogatása)	nem
Agglomerációs térségek együttes kezelése (egy-egy működési feladatoknál)	nem	nem
Bevételi érdekltség	induláskor erős, 1999-től közepes	induláskor közepes, a jövő még nem látható
Közpénzfelhasználás átláthatósága, ellenőrizhetősége	viszonylag nehéz	könnyebb

*Például: magasabb bérszintelvárás a nyugati határ mentén

Forrás: saját szerkesztés

3. táblázat

A NETTÓ ÁLLÓESZKÖZVAGYON MEGOSZLÁSA, 2011

	%	Ft
Versenyszektor	40	
Önkormányzatok	9	
Központi kormányzat	18	
Lakosság	31	
Összesen	100	114 ezer Mrd Ft

Forrás: saját szerkesztés

- az országos úthálózat felújításában egyrészt nagy az elmaradás, másrészt a jelenlegi felújítási ütem is alacsony.³
- az önkormányzati vagyonnál az elmúlt évtizedben a felújításra fordított összegek nagysága az eszközértéknek csak az 1–1,5 százalékát tette ki,
- a kkv-szektornál a kapacitások kihasználtsága alacsony, ennek egyik fő oka a külföldi cégek térnyerése a hazai piacon,
- a lakosságnál a lakó-tulajdonos szisztéma a többlakásos épületek jelentős hányadában azt eredményezi, hogy a felújítások értéke az ésszerűtől elmarad.

A humán vagyon potenciális (jövőbeli) szintjét jelentősen csökkenti (illetve csökkentette), hogy az iskolát elvégző fiatalok számottevő hányadát nem volt képes az oktatás egy bizonyos minimális tudásbeli szintre felhozni (a megelőző években). A humán vagyon „karbantartása” végett fontos, hogy megfelelő legyen a munka kínálata, a munkát tartósan és stabilan kínáló szektorok, ágazatok (például a legnagyobb foglalkoztató, a kkv-szektor) kellő tőkeakkumulációs lehetőséggel, helyi piaccal rendelkezzenek. Ma ugyanis a gyenge tőkeakkumulációs képességük miatt nem tudnak kellő nagyszámú új munkahelyet teremteni.

Az új önkormányzati rendszer hatása a vagyongazdálkodásra

Az önkormányzati rendszer fontos eredménye volt az elmúlt évtizedben, hogy általános gyakorlattá vált a vagyonleltár készítése és karbantartása. Ugyanakkor „megörökölte” a tanácsi rendszer azon szemléletét, amelyik a folyó kiadások finanszírozására koncentrált (Giday, 2011, 633 oldal).⁴

Első rátekintésre a vagyonnal való gazdálkodás az új önkormányzati rendszerben nehézkesebbé vált azáltal, hogy jobban elválíks az üzemeltető és a bérek finanszírozója. Ugyan-

akkor az is igaz, hogy az érintettek közötti jó együttműködés esetén az állóeszközök rendeltetésszerű fenntartását, illetve karbantartását el lehet végezni.

Amennyiben a mostani változások által érintett szolgáltatások szintjét érzékelhetően javítani lehet, az a térség humán tőkéjét jelentős mértékben megemeli 10–15 esztendőn belül. Ez mindenekelőtt az közoktatásra igaz, de ugyanez érvényes az egészségügyre is.

A térségek vagyongazdálkodása számára a területfejlesztés új alapokra helyezése a korábbinál jobb feltételeket biztosít. A területfejlesztési törvény módosításával 2012-től a megyei önkormányzatok váltak a megszűnő regionális fejlesztési és a megyei területfejlesztési tanácsok jogutódjává. Feladatuk között van a fejlesztési projektek feltárása, a megyei területfejlesztési koncepció kidolgozása, a helyi fejlesztési programok koordinálása. Ezen kívül a megyei önkormányzat dönt a hatáskörébe utalt fejlesztési források felhasználásáról. A helyi fejlesztési programok célkitűzései is integrálódnak a megyei szinten készülő közép- és hosszú távú fejlesztési programokba. Várhatóan elterjed majd a „város és vidéke” szintű tervezés (például a komplex programok terén), hiszen a város és térsége szintjén közös beruházási stratégiák kidolgozása célszerű. Mindehhez a megyékben és helyi szinten is remélhető a tervezés szakmai apparátusának kiépítése. A megye és a járás szerepének növekedését jelzi, hogy a 2014–2020-as ciklusban 350, illetve 300 milliárd forintnyi fejlesztési forrás felett ők gazdálkodnak. (Lásd TOP)

A vagyonnal való gazdálkodásban térségi, illetve megyei szinten a területfejlesztésre fontos integráló szerep hárul: neki kell figyelnie, hogy a vagyon karbantartása megfelelő-e egy-egy szereplőnél, és ezzel a másik szektor jogos elvárásait ki tudja-e elégíteni. Fontos, hogy a tervezőknek kellő rálátása és monitoringrendszere legyen.

„BESZÁMÍTÁS” HELYETT AZ ADÓ VISSZATARTÁSA A TÉRSÉG SZÁMÁRA?

Az önkormányzati rendszer ellehetetlenülésében szerintem jelentős szerepe volt annak is, hogy 1990–2012 között az átengedett adóknál az alkalmazott megosztási szabályok sok esetben nem voltak szerencsések.⁵ A jobb adottságú településeknél újra és újra a vártnál több adót tudtak beszédni. A gyengébb adottságúaknál viszont a bevételek alacsonyok volt, így a feladataikra nem volt elég pénzük (ők kerültek például az ÖNHÍKI körébe). Ennél is nagyobb gond volt azonban, hogy a gazdagabb települések általában a közszolgáltatásokra költöttek többet, így az esélyegyenlőség két oldalról is csorbát szenvedett. 1999-től e probléma kezelésére bevezették az úgynevezett beszámítás módszerét (ez az új rendszerbe is beépült). Ez tartamilag azt jelenti, hogy a helyi adóbevételek egy részét „rendszer jelleggel” elvonják és átcsoportosítják abba a nagy kalapba, amelyből – egyebek mellett – a forráshiányos települések részére külön támogatást juttatnak. Ez persze csökkentette az érdekeltséget abban, hogy minél több legyen az adóbevételek.

Az iparüzési adó évi 450 milliárd forintnyi bevételeinek mintegy az ötöde (közel 100 milliárd forint) kerül közvetett elvonásra a beszámítás révén ma. Ezen túl elvonásra kerül a súlyadó 60 százaléka is (további 35 milliárd forint). Az iparüzési adót hosszú távon is indokolt fenntartani, hiszen egyrészt az EU (hosszas mérlegelés után) nem talált kivetni valót benne, másrészt ez ösztönzi azt, hogy a városok kellően vonzóvá tegyék településeiket arra, hogy ott közepes vagy akár nagyobb cégek is termelő tevékenységet folytassanak.

A gond a szabályozás kiinduló megközelítésével van: ha már az induláskor is alkalmazza, hogy a helyi adókból jelentős hányadot elvon és átcsoportosít a gyengébb adóerejű települések számára, akkor ennek a mértéke akár még növekedhet is. Ez a szemlélet autark országot

feltételez. Nem veszi figyelembe, hogy a magasabb jövedelemszintet felmutató városoknak, megyéknek versengeniük kell a nyugati városokkal. A mi gazdagabb városaink pedig igen csak szegények a nyugat-európaiakhoz képest.

Az iparüzési adónál alkalmazott beszámítás módszere helyett szerintem célszerűbb lenne visszahagyni a ma a központ számára elvont összeget, de nem az adott településnek, hanem úgy, hogy azt az érintett térség vagyonának a gyarapítására használják fel. Egy ilyen helyi visszatartás például a következőképp történhetne: a jelenlegi beszámítás miatt az adott város számára „elvesztett” bevétel nagyjából a járúhoz, kisebb hányadban pedig a megyéhez kerülne. Ez elismerné a többi környező település szerepének jelentőségét abban, hogy egy nagyobb város az átlagost meghaladó értékben tud iparüzési adót beszédni. Hiszen a dolgozóknak sokszor a fele-harmada a környező kisebb településekről jár be dolgozni.⁶ De az is járható alternatíva, hogy az összeget a megyei utóügyi igazgatóságok forrásainak a növelésére fordítsák, így abból gyorsabban fel lehetne újítani az országos úthálózat megyei szakaszait.

A súlyadó nagyobbik hányada (60 százalék) szintén bekerül a központi költségvetésbe, szintúgy a gépjárművek átírási illetéke. Ugyanakkor a központi költségvetésből finanszírozódnak 100 százalékban a megyei utóügyi igazgatóságok kiadásai. A felesleges pénzkör helyett ezek a helyi befizetések szolgálhatnak (a maihoz képest többlétezőként) az országos hálózat megyei utóujtjainak a felújítását.

A helyi adórendszer bevételi forrásainak, adóinak más kiigazítása is segíthetné a rendszer tökéletesítését, illetve több lábba állítását:

- meg lehetne szüntetni azt, hogy a parkolási díjak ma bújtatott adóként funkcionálnak. A díj akkor töltené be a hivatását, ha elő lenne írva, hogy az indokolt költségek feletti hányadot kizárólag garázsok, parkolók építésére (esetleg működtetésére) lehet felhasználni,

- a települések szintjén bevezethető lenne a földadó. Ez a ma szegény falusi, kisvárosi önkormányzatoknak hozhatna bevételt.

Ezen túl elemezni kellene azon kis falvak gazdálkodását, amelyek tartós jelleggel állami földet kaptak abból a célból, hogy azok megművelésével javítsák lakóik szociális helyzetét (például az élelmezésüket). Az ő példájuk szélesebb körben is alkalmazható lenne.

Mit finanszírozzon a járásnál, illetve a megyénél visszahagyott összeg?

Elvileg ugyan hasznos lenne a visszatartott összeget az önkormányzati vagyon karbantartására és/vagy a bővítésére fordítani, de nem valószínű, hogy a 25 éve funkcionáló pályázatos fejlesztési forráselosztást ezzel kívánánk felváltani az önkormányzati finanszírozási rendszer irányítói. Ezért olyan célt kellene inkább finanszírozni, amelyik

- nem nyújt kiugró forráslehetőséget a település által eddig ellátott közszolgáltatások finanszírozására (és így nem eredményez az átlagosat irritálóan meghaladó szolgáltatási szintet),
- mégis segíti az adott térséget.

Szerintem két cél is ilyen lehetne. Az egyik az országos közúthálózat helyi szakaszainak a gyorsított felújítása, a másik pedig a fiatalok bérlakáshoz juttatása. Ha ezek közül valamelyikre visszahagynánk a most elvont adóbevételt, akkor az nem feszítené szét az önkormányzati finanszírozás rendszerét, de mégis hasznosan segítené az érintett térségek általános megerősödését. Ekkor versengés alakulhatna ki abban, hogy melyik térség úthálózata újul meg gyorsabban vagy melyik város tudja bérlakásokkal ott tartani a fiatalokat. A végeredmény mindkét esetben a „közös” gazdagodása lehetne. Több adófizető maradna Magyarországon, illetve több befektetőt lehetne találni a javuló közúti viszonyok miatt. Az

így adódó többletekből a mainál több forrás juthatna a le-leszakadó települések, térségek felkarolásához is.

A javasolt célok mellett a következő érvek szólnak.

▶ Az országos úthálózat felújításai évtizedek óta rendre elmaradnak a szükségéstől, így rossz az utak állapota. Az EU-ba való belépés miatt 11,5 tonnára emelkedett a tengelyterhelés felső határa, a 10 tonna tengelyterhelést meghaladó járművek az eddigieknél gyorsabban tönkreteszik a (nem erre a terhelésre épített) útjainkat. A változtatáshoz elvileg új forráslehetőség is adódott az úthasználati díjak bevezetésével (évi 140 milliárd forint).

▶ A fiatalok bérlakáshoz jutásának a támogatása mellett szól az, hogy a felmérések szerint a fiataloknak legalább a fele nem tud szülői támogatást kapni új lakás szerzéséhez (KSH, 2006). Béreink szintje pedig legfeljebb a felső egyötöd számára adják meg az önálló lakásszerzés lehetőségét. Ha az átlag alatti vagy akörüli jövedelműek számára tartósan (például 10–12 évre) biztosítanánk kedvezményes lakásbérlést, akkor kevesebb fiatal kényszerülne külföldön dolgozni.⁷

ELLENŐRZÉSEK

Az ÁSZ ellenőrzései alapján megállapítható, hogy az önkormányzatoknál „jelentős az eszközök állagromlásából, a pótlási kötelezettség elhalasztásából felhalmozódott rejtett adósság” (Domokos, 2012, 168. oldal).

Az új rendszer valós hatásainak a feltérképezését segítené, ha a szokásos szabályalapú ellenőrzések mellett a célszerűségi vizsgálatokra nagyobb hányadban kerítenének sort. Lehetséges, hogy a legnagyobb eredményt az hozná, ha az ÁSZ több komplex ellenőrzést tartana, amelyek során kiemelten vizsgálná, hogy mi jellemzi a több tárcához tartozó feladatoknál a helyi intézményekkel (és mögöttük az ön-

kormányzatokkal) kialakított kooperációt (például a tömegközlekedés és az úthálózat fenntartásának a kapcsolatát, az oktatás és a szakképző helyek közötti kapcsolatot stb.).

KÖVETKEZTETÉSEK, EREDMÉNYEK

Az új önkormányzati rendszer nem változtatta meg azt, hogy a folyó gazdálkodáshoz könnyebben és gyorsabban megszerezhető a szükséges finanszírozás, mint a vagyonnal való gazdálkodáshoz. A másik oldalon jelentős eredmény, hogy a területfejlesztési kompeten-

ciák átszabása javítja a térségi vagyongazdálkodás lehetőségeit. Amennyiben a szolgáltatási szint az új rendszer eredményeképp jelentősen javul, az sok terület térségi humán tőkéjében érdemi többletet eredményezhet.

Az általam javasolt térségi adóvisszatartás (a jelenlegi beszámítás helyett) ugyan mintegy évi 135 milliárd forint forrás visszahagyását igényelné, de a megújuló közúthálózat vagy a fiataljaink itthon tartása (a részükre fenntartott bérlakásokban) azt eredményezné, hogy a most visszahagyott összeg pár éven belül az adóbevételek többleteiben megtérülne az állá-
mháztartás számára.

JEGYZETEK

- ¹ Ezek egy részét azóta átadták a kormányzatnak, az új helyzetre jellemző összesítő vagyonérték egyelőre publikusan nem érhető el.
- ² Ha nem, akkor nem kellően tudja ellátni az adott vagyonelem a rá szabott feladatot (lásd rossz utak). Mi több, a vagyon leromlása miatt csak már cserélni lehet az adott eszközt, amelyik jóval drágább, mintha annak rendje szerint felújították volna azt.
- ³ Évente kb. 2500 km útszakaszt lenne szükséges felújítani az országban, ezzel szemben éves átlagban csupán 632 km útszakaszt újítanak fel (1291 számú ÁSZ-jelentés). Az országos közúti eszközök amortizációja évi 180 milliárd forint, ezzel szemben a felújításra évi mintegy 80 milliárd forintot költenek. (Országos közúti vagyon számviteli adatai)
- ⁴ Az állóeszköz- felújítások másodlagos szerepe egyébként Mária Terézia óta a közszolgáltatás finanszírozásnak a jellemzője. A vagyongazdálkodás nehézségének egyik kétségtelen oka, hogy még szakértők számára is nehéz objektíven megállapítani például egy épületről, hogy 19 évesen már megérett egy teljes felújításra vagy még lehet ezzel várni 3–4 évet. A másik ok az, hogy a felső irányítás abban érdekelt, hogy a beruházási forrásokat ő ossza el (nálunk ez érvényesül az elmúlt 65 évben).
- ⁵ Előbb (1989) 100 százalékban helyi bevétel lett az szja. Ez azért volt visszás, mert már a bruttó keresetek is jelentős területi eltérést mutattak, amelyet az adó a progresszivitása miatt még fel is erősített. Nem véletlen, hogy viszonylag gyorsan lecsökkentették a szja-ból a települési önkormányzatnak visszahagyott hányadot.
- ⁶ Megfontolandó, hogy a kereskedelmi tevékenység után befizetett HIPA után az adónak magasabb hányada, akár a fele kerüljön a járáshoz, hiszen például a nagyobb bevásárlóközpontokban a környékbeli települések lakói adják a vásárlások magas hányadát.
- ⁷ Egy Győr nagyságú város és az agglomerációja esetében ahhoz, hogy a 26–35 év közötti, dolgozó fiatalok ötöde önkormányzati bérlakásban tudjon élni, 1800–2000 lakás lenne szükséges. Ennek a megvásárlása a pangó lakáspiacon 13–15 milliárd forintot igényelne, amely 7–8 év alatt összejönne, ha visszahagynák a most beszámítással gyakorlatilag elvont helyi adókat. Ráadásul ekkor a város érdekelte válna abban, hogy újra 2 százalékra emelje a nemrég (feltehetően az Audi iránti nagyvonalúságból) 1,9 százalékra lecsökkentett iparűzési adót.

IRODALOM

- DOMOKOS L. (2012): Kockázatok a működésben és növekvő eladósodás a magyarországi önkormányzatoknál. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek tapasztalatai. *Pénzügyi Szemle*. 2. szám
- GIDAY A. (2011): Állami adósság és állami vagyon. *Pénzügyi Szemle*. 4. szám
- GYÜRE L.-NÉ (2012): Belső kontrollok kialakítása és működtetése az önkormányzati vagyongazdálkodás kockázatainak csökkentésére. *Pénzügyi Szemle*. 2. szám
- PÁLNÉ KOVÁCS I. (2010): Meggondolások az önkormányzatok pénzügyi helyzetéről szóló vitához. *Pénzügyi Szemle*. 3. szám
- VASVÁRI T. (2013): Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása adósságszolgálatuk kiszorító hatásának tükrében. *Pénzügyi Szemle*. 3. szám
- VIGVÁRI A. (2010): Megtelt-e a konfliktuskonténer? Néhány pénzügyi szempont a helyzetértékeléshez és a rendszer átalakításához. *Pénzügyi Szemle*. 3. szám
- ÁSZ Jelentés (2012): Az állami közutak felújítását, javítását, karbantartását célzó intézkedések eredményességének és az állami közutak állapotára gyakorolt hatásának ellenőrzéséről, 1291. sz., 2012. augusztus
- KSH (2006): Lakásviszonyok az ezredfordulón, Budapest
- Országos közúti vagyon számviteli adatai www.3k.gov.hu/index.../orszagos-koezuti-vagyon-szamviteli-adatai.html letöltés 2014.08.04.