

Sivák József – Szemlér Tamás – Vigvári András

A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei

COMPLEX KIADÓ, 2013



*„Jegyezd meg: azt, ami legegyszerűbben
s legtermészetesebben vezet célra,
kitalálni kevés ember dolga.”*

(Kölcsey Ferenc, Parainesis Kölcsey Kálmánhoz, 1834)

Sokáig gondolkodtam, milyen reformkori idézettel tudnám legjobban érzékeltetni a párhuzamot jelen idők és a nagybetűs Reformkor között. Bár túlzás lenne azt állítani, hogy ma Magyarország olyan időket él meg, mint a XIX. század első felében, az azonban vitathatatlan, hogy a jelen viszonyok és szerepek – nyilvánvaló különbségek ellenére¹ – nagyrészt megfeleltethetők az akkori tényezőknek.

Vajon milyen lehetett a reformkorban írni a reformokról? Valószínűleg olyan nehéz, mint amilyen nehéz feladatra jelen könyv szerzőhármasa vállalkozott: egy folyamatosan mozgó környezetet egy adott pillanatában

megörökíteni. Felmerülhet bennünk a kérdés, hogy nem célszerűbb-e akkor bemutatni az új államháztartási berendezkedést, amikor az arra irányuló reformok lezárultak. E tekintetben meg kell védenem a szerzőket: egyrészt a reformlépések nagy része – habár egyes rendelkezések csak a következő években lesznek hatályosak, illetve effektívek – megtörtént. A koncepció gyakorlatba való átültetése lezajlott, a rendszer alapjai állnak. A közpénzügyi paradigmaváltás a neoweberianus államfelfogás szellemében megtörtént. Azonban a folyamat végét – amennyiben létezik – megbecsülni nehéz feladat, mivel a törvényhozást a

permanens javítgatás jellemzi. Másrészt mára a jelenlegi leíró szak- és tankönyvek elavulttá váltak, hiánypótló egy olyan mű, ami a frissen született jogszabályokat, elemzéseket, szakcikkeket megfelelő módon, a korábbi államháztartási és közpénzügyi berendezkedés alapos ismeretére alapozva összehasonlító módon bemutatja, szintetizálja és közérthető, oktatható, nem utolsósorban tanulható módon az olvasó számára „fogyasztásra” kínálja. Azt a kockázatot, hogy lényegében a könyv megelőzi a „korát” (azaz a leírt szavak akár holnapra elavulttá válhatnak), a szerzők azzal próbálták csökkenteni, hogy nem részletesen mutatják be az új államháztartást, hanem az új koncepcióra, a változások sarokköveire, a hosszabb távon is érvényes megállapításokra fókuszálnak. Ha a könyv olvasása közben hiányérzetünk támad a részletességgel kapcsolatban, azt ez utóbbi megfontolás okozhatja. A szerzők e hiányérzetünket a folyó szövegben történő hivatkozással, illetve a fejezetek végén szereplő további ajánlott irodalom felsorolásával kívánták oldani. Tovább segítheti megértésünket a jogszabályok jegyzéke is. E joganyagok friss szövegének tanulmányozása – hivatkozva a könyv születésének időbeliségére – annál inkább feladata az olvasónak (oktatónak, hallgatónak), minél később kezdi használni a könyvet.

A könyv jól illeszkedik a kiadó (CompLex) által útjára bocsátott sorozat első kötetéhez, amiben a *Sivák – Vigvári* szerzőpáros közpénzügyek elméletébe vezette be (rendhagyó módon) az olvasót. A szerzők a kapcsolódási pontoknál minden esetben hivatkoznak az első könyv vonatkozó fejezeteire, amelyben az olvasáshoz, egy-egy téma elméleti hátterének megismeréséhez szükséges vagy javasolt elméleteket ismerhetjük meg.

A könyv tartalmára térve elmondható, hogy remekül ragadja meg a napjainkban zajló reformok irányát, legtöbb helyen összehasonlítva a reformok előtti időszakot az azt követő államháztartási reformokkal (kezdve az Alaptörvény

elfogadásával). Jómagam talán e reformszemléletet akár a címben is szerepeltetnem volna, és a költségvetési/közpénzügyi reformok elméleti és esettanulmányi bemutatását tartalmazó utolsó fejezettel kezdtem volna a könyvet. E fejezetben ugyanis a költségvetési reformok fő irányait, a fiskális szabályokat és a független fiskális intézményeket mutatják be. Az olvasó ezt követően ismerhette volna meg a magyar államháztartás és az Európai Unió költségvetési reformját.

A szerzők más utat választanak, és a magyar közigazgatás és államháztartás történetét bemutató fejezettel kezdik a könyvet. Érdeemes megemlíteni, hogy e fejezet ugyancsak unikumnak számít a mai szak- és tankönyv-kínálatban, így a könyv egyszerre tölt be hiánypótló szerepet a jelen és a rendszerváltást megelőző államháztartási folyamatok bemutatásában. A fejezetben ma használt mutatókkal és fogalmakkal ismertetik, hogyan alakultak és milyen fő elemei és tendenciái voltak a magyar államháztartás bevételeinek, kiadásainak, egyenlegének és adósságának a kiegyezéstől egészen 2011-ig.

Ezt követően részletesen bemutatják a magyar államháztartás intézményeit és működését. A könyv legjelentősebb fejezete a helyi önkormányzatok, valamint az állami feladatellátás megosztásának jelenkori ismertetése. Az e területen lezajló folyamatok, az átalakítás lépései a közérdeklődés előterébe került az elmúlt évek során. Történt ez annak ellenére, hogy az önkormányzatok költségvetési súlya csupán körülbelül 20 százalék (adósságuk pedig a konszolidáció előtt is csak az államadósság 5 százalékát tette ki), azonban az önkormányzati reform jelentős hatással van az ország lakosságára, az jelentős változásokat okozhat mindennapi életünkben.

Felmerül a kérdés, mi indokolta az önkormányzati reformot. E kérdés megválaszolásához vissza kell térnünk a sorozat első kötetéhez, azon belül is a szubnacionális szinteknek az államháztartás

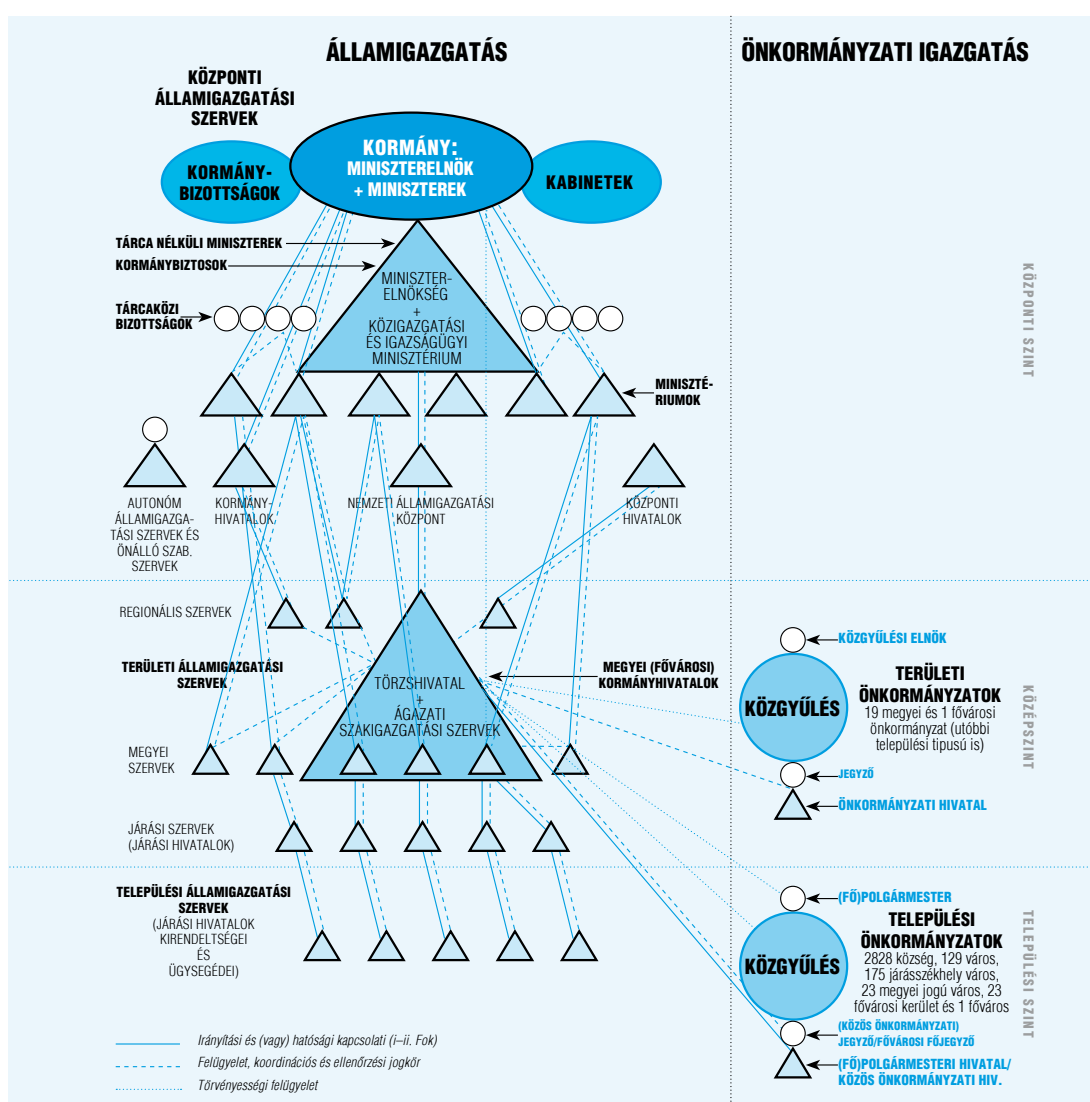
tartás feladatellátásában betöltött szerepéhez. A szubnacionális szintekre való feladatallokálás lényege, hogy az államháztartás működését javítsák, valamint hogy a közfeladatok még hatékonyabban és gazdaságosabban kerüljenek ellátásra. (Vigvári, 2010; Sivák – Vigvári, 2012). E feladatok szervezése dekoncentráció és decentralizáció útján mehet végbe. A „dekoncentráció lényegében a feladatok és hatáskörök állam-

igazgatásban való megtartását jelenti, amikor is azokat hierarchikus alárendeltségben működő szervekhez delegálják” (Barta, 2009), addig a decentralizáció során jog- és hatáskör, döntési kompetencia is társul az egyes szubnacionális szintekhez. Jelentős különbséget jelent a felhatalmazás (legitimáció) forrása is.

A magyar közigazgatási berendezkedés 2013. novemberi állapotát mutatja be az 1. ábra.

1. ábra

AZ ÁTALAKULÓ MAGYAR KÖZIGAZGATÁS 2013. NOVEMBER 1-JEI ÁLLAPOT SZERINT



Forrás: Árva et al. [2013]⁷

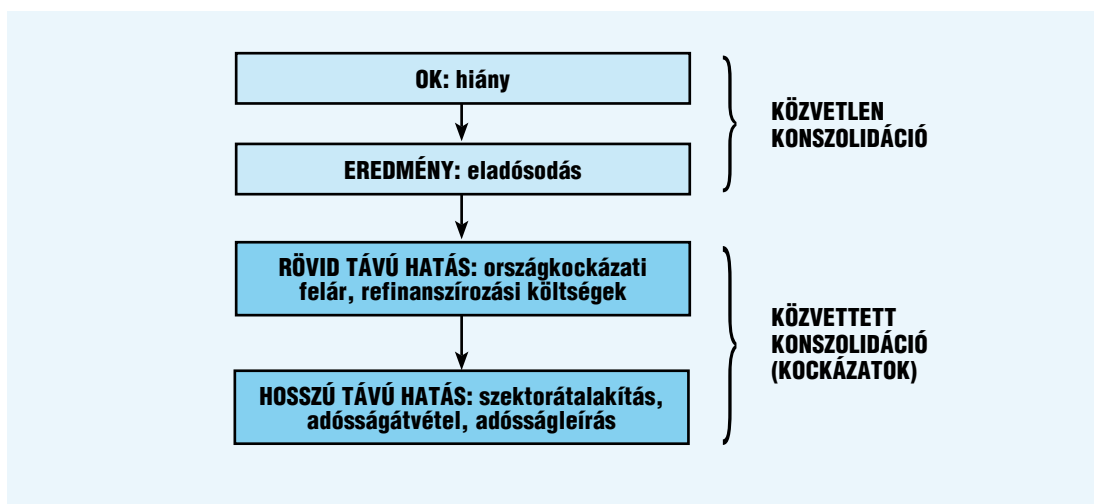
A magyar közigazgatásban a polgármester (megyei önkormányzatnál az elnök), illetve a képviselő-testület (közgyűlés) nem elszámoltatható a kormány által.² Ez abból adódik, hogy e testületeket a polgárok helyi választásokon hatalmazzák fel, az elszámoltatás jogával e választó polgárok élhetnek. Ennek további következménye, hogy mivel a helyi szint feladatszervezésének sikertelenségei elsősorban a helyi vezetők felelőssége, politikai kockázatok – ellentétben a pénzügyi teljesítménnyel – nem vetülnek a kormányzati szintre. A helyi önkormányzatok tevékenysége ugyanis pénzügyi szempontból hatással van az államháztartásra, ezzel nyomás alá helyezve a központi kormányzatot. E hatások lehetnek közvetlenek és közvetettek. Közvetlen hatásként – amit a könyv is tárgyal – az önkormányzat eredmény- és mérlegszámait az államháztartás beszámolójában konszolidálásra kerülnek. Az önkormányzati gazdálkodás közvetetten is hatással van a központi kormányzatra: rövid távon például a szektorból eredő kockázatok miatt változhatnak a refinanszírozási költségek, hosszabb távon pedig a szektorátalakítás és/vagy adósságkonszolidáció válhat szükségessé.

E hatások logikai láncot alkotnak, ezt mutatja be a 2. ábra.

Mindezekből sejthető, hogy a központi kormányzatnak politikai szempontból „megéri” az önkormányzatokra minél több feladatot allokálni, mivel az ezzel járó (politikai) feszültségeket következmények nélkül lehet helyi szintre szétteríteni. Azonban jelentős veszélyeket is rejtett a szektor túlterhelése, ami legfőképp annak korábbi alkotmányos pénzügyi szabadságából és forrásbevonó képességéből ered. A szerzők jól érzékeltetik, hogy e szabadság jelentős kockázatokat rejt a konvergenciakritériumok teljesítése szempontjából (államháztartási hiány és államadósság), amit az elmúlt évek költségvetési mutatói is alátámasztanak: 2010-ben a tervezett államháztartási hiány elvételében jelentős szerepe volt az önkormányzatok rekordszintre megnövekedett hiányának. Habár az önkormányzatok súlya az államháztartási hiányban ugyancsak rekordszintet ért el, az még mindig a költségvetési súlyuknak megfelelő. (Tehát elsősorban nem az önkormányzati hiány nagysága, hanem kontrollálhatósága – illetve annak hiánya – jelenti a problémát). E kontrollálha-

2. ábra

AZ ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS HATÁSAI AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRA



Forrás: Vasvári [2013b]

tatlan „konfliktuskonténer” olyan jelentős államháztartási kockázatokat hordozott, hogy a kormányzat a politikai kockázatok viselése árán is felvállalta a konfliktuskonténer kiürítését. A könyv jól mutatja be, miként zajlott e folyamat az elmúlt években: a „fordulat” eredményeképpen a decentralizált feladatokat továbbra is helyi szinten látják el, azonban a feladat ellátói ezentúl dekoncentrált és némileg központosított kormányzati szervek (például kormányhivatalok, járások, feladatellátó központok stb.).

A szerzők jól ragadják meg a létrejött rendszer hiányosságait is. Teszik ezt úgy, hogy az egész könyvre az objektív és tárgyilagos fogalmazás jellemző, kritikájukat a sorok közé mondat- vagy fejezetszerkesztési eszközökkel rejtették el. Ettől a könyv megőrzi pártatlan jellegét, azonban sugallja a szerzők egyes reformokkal kapcsolatos fenntartásait.

A jelenlegi működés alapján például még nem látható, hogy az új feladatfinanszírozási rendszer miben tér el a korábbi forrásközpontú finanszírozástól. Egyelőre az állapítható meg, hogy a tisztán feladatfinanszírozási modellbe felmás módon próbálták integrálni a forrásközpontú finanszírozásra jellemző hatékonyság-szemléletet (azaz a saját bevételek növelésében és/vagy a kiadások hatékonyabb szervezésében való érdekeltséget). Egyes feladatoknál nehezen indokolható, hogy milyen elvek mentén maradtak helyi szinten, mások pedig miért kerültek központi szintre: a könyv példaként az oktatás-szervezés jelenlegi ellátásának és finanszírozásának helyzetét mutatja be.

A négy lépésben megvalósuló³ önkormányzati adósságkonszolidáció megjelenik a könyvben, de a könyv lezárultának pillanatában csak a megyei önkormányzati konszolidáció volt értékelhető. Egyetértek a szerzőkkel, hogy a megyei önkormányzatok adósságkonszolidációja a megyei szint feladatainak lefaragása/átalakítása, illetve a szektor jelentős, működési célú, hosszú távú eladósodottsága mind indokolta

az adósság állami átvételét. A települési önkormányzatok adósságkonszolidációja azonban már jelentős negatív üzenetet is hordoz, amit a szerzők szóvá is tesznek: potyautasságra ösztönöz és felpuhítja a költségvetési korlátot (annak ellenére, hogy 2011 óta a hitelfelvételek egy része már kormányengedély-köteles), nem utolsósorban beigazolja a bankok azon feltételezését (amire 2007–2008-ban, az önkormányzati kötvénykibocsátások boom-ja során üzletpolitikájukat alapozták), hogy az önkormányzati adósságért az állam implicit helytáll. (Homolya – Szigel, 2008) Tették ezt annak ellenére, hogy az önkormányzati adósságrendezésről szóló törvény explicit rendelkezik arról, hogy az önkormányzati kötelezettségért az állam nem kezeskedik.⁴ A könyv röviden be is mutatja ez utóbbi eljárást, azonban nem tér ki a vonatkozó törvény gyengeségeire, és a nagyobb eljárások eredményeivel is adós marad, annak ellenére, hogy ezek jelentős sajtóvisszhang (például Szigetvár, Esztergom) mellett zajlottak és segítettek volna a folyamat megértését. Érdemes megjegyezni, hogy apróbb módosítások ellenére e törvény csaknem érintetlen maradt az önkormányzati reformfolyamat során.

Az állam általi adósságvállalás több fordulójának végeztével érdemes a szektor hitelezésének jövőjéről is pár szót említeni, annak ugyanis jelenleg erős kínálati és keresleti korlátai vannak. A hitelkínálatot korlátozhatja, hogy a 2013-tól életbe lépő új önkormányzati feladatellátás és finanszírozás miatt átalakulnak a költségvetések, a korábbi időszakokkal való összehasonlíthatóság elveszik, ezáltal kevésbé ítéltető meg egyelőre egy-egy önkormányzat hitelképessége. A hitelkeresletet a gazdasági stabilitási törvény 10. §-a korlátozza azzal, hogy bizonyos hitelek felvételét tiltja, más hitelek felvételét pedig engedélyhez köti. A törvény módosításai fokozatosan zárták be a kezdeti kiskapukat: előbb a szerződés módosítások, később az kezességvállalások⁵ is engedélyköte-

lessé váltak. Tovább korlátozza a hitelkeresletet a korábbi hitelfelvételi korlát (adósságszabály) átalakítása, ami többet jelent a korábbi 70 százalékos küszöb [ötv 88. § (3)] 50 százalékra csökkenésétől. A számítási logika és a beszámítható saját bevételek köre is megváltozott, sőt 2013. július 1-je óta fiskális feltételei⁶ is vannak a hitelfelvételnek, ennek következtében a szabályozás még szigorúbbá vált.

Különös aktualitást ad a könyv az Európai Unió közösségi költségvetéséről szóló – szintén alapos intézménytörténeti áttekintést adó – fejezetének az unió napjainkban felgyorsult útkeresése és a 2014-ben kezdődő új pénzügyi periódus. A fejezet alapján jól követhetőek lesznek a következő évek fejleményei.

Összességében egy hiánypótló művet tart

kezében az olvasó/oktató/hallgató. A hazai folyamatokat – a szakma nemzetközi kontextusába helyezve – tárgyaló munka a jelen államháztartási működést egyedülállóan aktuálisan, részletesen és közérthetően mutatja be. A könyv időtállósága előre nem szavatolható, ahogy a „reformkorban” élve annak vége csak sejtethető, de soha sem tudható. A naprakészség ellenőrzése és igény esetén a további részletek megismerése az olvasó feladata, amihez a szerzők minden szükséges eszközt biztosítanak. Mindazonáltal őszintén remélem, hogy sokáig használhatjuk e könyvet Magyarország és az Európai Unió államháztartási/költségvetési kereteinek megismeréséhez.

Vasvári Tamás

Levelezési e-cím: tamas.vasvari@gmail.com

JEGYZETEK

- ¹ A két korszak különbségeit és hasonlóságait jól mutatja be Hankiss (2010)
- ² 2011-től azonban jelentősen növekedett az önkormányzatok tevékenysége és gazdálkodása feletti kontroll.
- ³ A helyi önkormányzatok 2014. évi adóssághozsólidációjáról szóló 1808/2013. (XI. 12.) kormányhatározat újabb konszolidációs fordulóról rendelkezik, aminek során az önkormányzatok 2013. év végén fennálló teljes adósságállománya átvállalásra kerül.
- ⁴ Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a konszolidáció nem ellentétes a hivatkozott törvény rendelkezéseivel: adósságrendezési eljárásban nincs állami helytállás.
- ⁵ Kezességvállalás nélkül az önkormányzati vagyon körébe tartozó vállalatok kevésbé hitelképesek, így e kvázi fiskális szervezetek hitelfelvelele implicit aktív kontroll alá került.
- ⁶ „Adósságmegújító hitelek kivételével települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet „csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adórendelete alapján a helyi iparűzési adót vagy a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magán-személyek kommunális adóját bevezette.” [Gst 10. § (1a)]
- ⁷ Az ábra *Barta Attila* Területi államigazgatás Magyarországon című munkáján alapul.

IRODALOM

ÁRVA ZS. – BALÁZS I. – BALLA ZS. – BARTA A. – VESZPRÉMI B. [2013]: Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész. I. Kötet., Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen

BARTA A. (2009): A területi államigazgatás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig. *GlossaIuridica – Alkotmányjog*. 1. évfolyam, 2009/1. szám, Budapest

HANKISS E. (2010): *Csapdák és egerek: Magyarország 2009-ben és tovább*. Manager Könyvkiadó Kft., Budapest

HOMOLYA D. – SZIGEL G. (2008): Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés. *MNB-szemle*. Szeptember, 20–29. oldal, Magyar Nemzeti Bank, Budapest

SIVÁK J. – VIGVÁRI A. (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Complex Kiadó, Budapest

VASVÁRI T. (2013a): Az önkormányzati hiány előrejelzéséről, [portfolio.hu](http://www.portfolio.hu/gazdasag/az_onkormanyzati_hiany_elorejelzeserol.182682.html), 2013. április 21. http://www.portfolio.hu/gazdasag/az_onkormanyzati_hiany_elorejelzeserol.182682.html

VASVÁRI T. (2013b): Az önkormányzatok 2011. évi gazdálkodása az adósságszolgálatuk kiszorító hatásának tükrében, *Pénzügyi Szemle*, LVIII. évfolyam 2013/3. szám, 310–335 old., Budapest. <http://www.asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2013/az-onkormanyzatok-2011-evi-gazdalkodasa-adossagszolgalatuk-kiszorito-hatasanak-tukreben-1/vasvarit-2013-3.pdf>

asz.hu/penzugyi-szemle-cikkek/2013/az-onkormanyzatok-2011-evi-gazdalkodasa-adossagszolgalatuk-kiszorito-hatasanak-tukreben-1/vasvarit-2013-3.pdf

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

VIGVÁRI A. (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció, néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*. XXII. évfolyam, 2008/1. szám, 141–167 oldal, Budapest

1808/2013. (XI. 12.) kormányhatározat a helyi önkormányzatok 2014. évi adósságkonszolidációjáról, *Magyar Közlöny*, 186. szám, 2013. november 12. Budapest

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (ötv)