

Sivák József

Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben

ÖSSZEFOGLALÓ: A magyar önkormányzati rendszer a közpénzügyi rendszer fontos része. Az önkormányzati rendszer részesedése az államháztartási kiadásokban 2010-ben 20 százalék körül volt, de a végbement feladatátrendezés után is 11–12 százalékot tesz ki. Az 1990 óta működő önkormányzati rendszerben 2012-től kezdődően alapvető változások mentek végbe, ami még most is tart. Ennek a cikknek nem célja a változások értékelése, az új önkormányzati rendszer bárminemű összehasonlítása a korábbi rendszerrel. Bár a végrehajtott változtatások döntő része azokon a szakmai javaslatokon nyugszik, amelyekben a szakértők körében konszenzus volt, az új önkormányzati törvény elfogadása óta eltelt idő még kevés egy átfogó értékeléshez. Ebben a cikkben olyan elemzési keret felvázolására teszek kísérletet, amely alkalmas lehet a változások elemzésére. Az önkormányzati rendszert meghatározó rendszeralkotó elemek közül négyet emelek ki: az önkormányzatok feladatrendszere, a finanszírozási rendszer, a rendszer működési kereteit meghatározó szabályrendszer és a szervezetrendszer. Tapasztalataim szerint ezek vizsgálata tűnik a legfontosabbnak, ha az önkormányzati rendszerről mint közpénzügyi rendszerről akarunk beszélni. E rendszeralkotó elemek között nagyon szoros kölcsönkapcsolatok vannak, egyszerre mozognak. Ebből következik, hogy minden változtatási javaslat akkor lesz értelmes, ha ezt az interdependenciát állandóan szem előtt tartjuk. A téma kifejtésénél a közpénzügyi szemléletet részesítem előnyben, a rendszer jogi összefüggéseit csak érintem.

KULCSSZAVAK: önkormányzati rendszer, közpénzügyi rendszer

JEL-KÓD: H30, H70, H72

FELADATRENDSZER

A modern piacgazdaságokban az állami feladatok megoldásában általában kettő vagy több kormányzati szint vesz részt. A helyi önkormányzati szint szerepe jelentős a kollektív javak biztosításában, rangsorolásában, a közszolgáltatások megszervezésében. Az önkormányzatiság abban nyilvánul meg, hogy a helyi önkormányzatoknak az alkotmányos berendezkedéstől függő önálló döntési lehetőségük van a feladatellátás megszervezésében.

Az önkormányzatoknak a közfeladatok ellátásában betöltött súlyát az államháztartáson belül két nézőpont alapján jellemezhetjük:

- vizsgálhatjuk egyfelől, hogy milyen az önkormányzatok súlya az államháztartáson belül,

- vizsgálhatjuk másfelől azt, hogy milyen az önkormányzatok által ellátott feladatok jellege.

Az önkormányzatok államháztartáson belüli súlyának mérésére két mutatót alkalmaznak a gyakorlatban. Az egyik mutató szerint azt nézzük meg, hogy az államháztartáson belül milyen az egyes alrendszerek részaránya az államháztartás összes bevételehez vagy az összes kiadásához viszonyítva. Az állami feladatvállalás súlyának megítélésére a másik mutatószám az önkormányzati feladatok belső szerkezetét jellemző mutató lehet.

Az önkormányzatok súlya az államháztartásban, a feladatok decentralizációja

Az önkormányzatok államháztartáson belüli súlyának nagysága a modern piacgazdaságokban meglehetősen változatos képet mutat és

Levelezési e-cím: sivakj1@t-online.hu

kifejezi az adott országban érvényesülő decentralizáció fokát. A fiskális decentralizáció azt jelenti, hogy az állam bizonyos állami feladatokkal kapcsolatos ellátási kötelezettséget alacsonyabb kormányzati szint számára ír elő és adja át a döntési jogköröket, illetve biztosítja az ehhez szükséges forrásokat. A továbbiakban a feladatok decentralizációját tekintjük át, a források decentralizációját a finanszírozással foglalkozó részben mutatjuk be. A feladatok és a források decentralizációja általában politikai mérlegelés és politikai döntés eredménye, amely visszatükrözi az állam működési módját, az állami szerepvállalás mikéntjét.

A fiskális decentralizáció¹ kialakításánál mérlegelni kell az adott feladatnak az alacsonyabb kormányzati szintre való telepítésével együtt járó előnyöket, illetve mérlegelni szükséges az esetleges hátrányokat.

A fiskális decentralizáció előnyei között tárgyalja az irodalom, hogy a decentralizációval

- helyi szinten a rendelkezésre álló információk birtokában maximálisan közelíteni lehet a szolgáltatási szükségletek nagyságát és bizonyos mértékig minőségi követelményeit. Ez a lehetőség garantálhatja a feladatellátáshoz delegált források (közpénzek) minél hatékonyabb felhasználását,
- a korlátozottan rendelkezésre álló finanszírozási források felhasználásánál érvényesülhet a hatékonysági szempont, azaz minél több és minőségileg jobb szolgáltatás elérése a szűkös erőforrásokból. Érvényesül továbbá a helyi forrásbővítési lehetőségek kihasználására történő ösztönzés,
- a feladatok megoldásánál, a közszolgáltatások nyújtásánál a folyamatok a szolgáltatást igénybe vevő állampolgár számára közvetlenül értékelhetővé és számon kérhetővé válnak, a helyi döntéshozók felelőssége és teljesítménye is közvetlenül értékelhető lesz.

Ugyanakkor a decentralizációnak vannak árnyoldalai, amelyekre a kormányzati szintek

közötti feladatmegosztás kialakításánál figyelemmel kell lenni:

- fennáll annak a kockázata, hogy a delegált feladatok megoldásánál a helyi szint önálló döntései nem feltétlenül esnek egybe a központi kormányzati szint előzetesen kinyilvánított szándékaival,
- a források (támogatások és adók) és a feladatok helyi szintre történő delegálásával egyes esetekben akár túlfinanszírozottság alakul ki, más esetekben viszont állandósul a forráshiány, ami az előző esetben – nem körülmények közötti gazdálkodás esetében – pazarláshoz, az utóbbiban viszont csökkenő szolgáltatási színvonalhoz vezet,
- a helyi szintű feladatellátásban nem mindig érvényesül a méretgazdaságosság követelménye, ami természetesen rontja a költségviszonyokat és indokolatlan költségöbbletbe vezet,
- nagy veszélyt jelent az, amikor a helyi szint vagy kényszerűségből, vagy nem körülmények közötti gazdálkodásából a hitelezés lehetőségein keresztül az eladósodásba vezető útra tér és a kockázatvállalás következményei vagy a hitelezők (bankok, beszállítók), vagy a központi költségvetés szintjén jelennek meg.

Az önkormányzati rendszerek működésének megítélésénél, illetve a már működő rendszerek reformjánál a decentralizáció kérdése mindig központi kérdés. A jóléti államokban az elmúlt évszázad hetvenes-nyolcvanas éveiben kibontakozott decentralizációs hullámhoz kapcsolódtak megalapozatlan várakozások is. A tapasztalatok alapján ma már talán a korábbinál megalapozottabban tudjuk megítélni ennek jelentőségét az állami feladatok megoldásában. A tapasztalatok ugyanis arra utalnak, hogy a decentralizáció előnyei nem automatikusan érvényesülnek és az előnyök, valamint a hátrányok kombinációja nagyon különbözik az egyes országokban. Ez a sokféleség tükröződik vissza abban, hogy a modern gazdaságok-

ban a kormányzati szintek közötti feladatmegosztásban váltakoznak a decentralizációs és a centralizációs folyamatok a feladatmegosztásban követett állami politikának megfelelően.

Az OECD-ben számos elemzés, tanulmány készült a tagországokban végbement decentralizációs folyamatok tapasztalatainak értékelésére, amelyek felhasználható, értékes szempontokat adhatnak a hazai feladatdecentralizáció tanulmányozásához. Mivel a fiskális decentralizáció egyidejűleg szól a feladatok decentralizációjáról és a források decentralizációjáról, ezért a decentralizáció mérésénél mindkét szempontot figyelembe szokták venni. A decentralizáció fokának egzakt mérésére a szakirodalomban nem fogalmaztak meg jól definiált mutatószámokat, viszont több jó közelítést adó gyakorlati mutatószámot javasolnak a folyamatok megítélésére és ezek alkalmazásával az egyes országok összehasonlítására.

Az OECD gyakorlatában a következő indikátorokat alkalmazzák (OECD, 2013c):

- a helyi szint kiadásainak a kormányzati szektor összes kiadásaihoz viszonyított aránya (kiadási vagy feladatdecentralizáció),
- a helyi szint saját bevételeinek a kormányzati szektor összes bevételeéhez viszonyított aránya, (jövedelemdecentralizáció),
- a helyi szint adójövedelmének aránya a kormányzati szektor összes adóbevételeéhez (adódecentralizáció),
- az adóautonómia mutatója: a helyi adók (helyi döntési körbe tartozó adók) aránya a kormányzati szektor összes adóbevételeéhez.

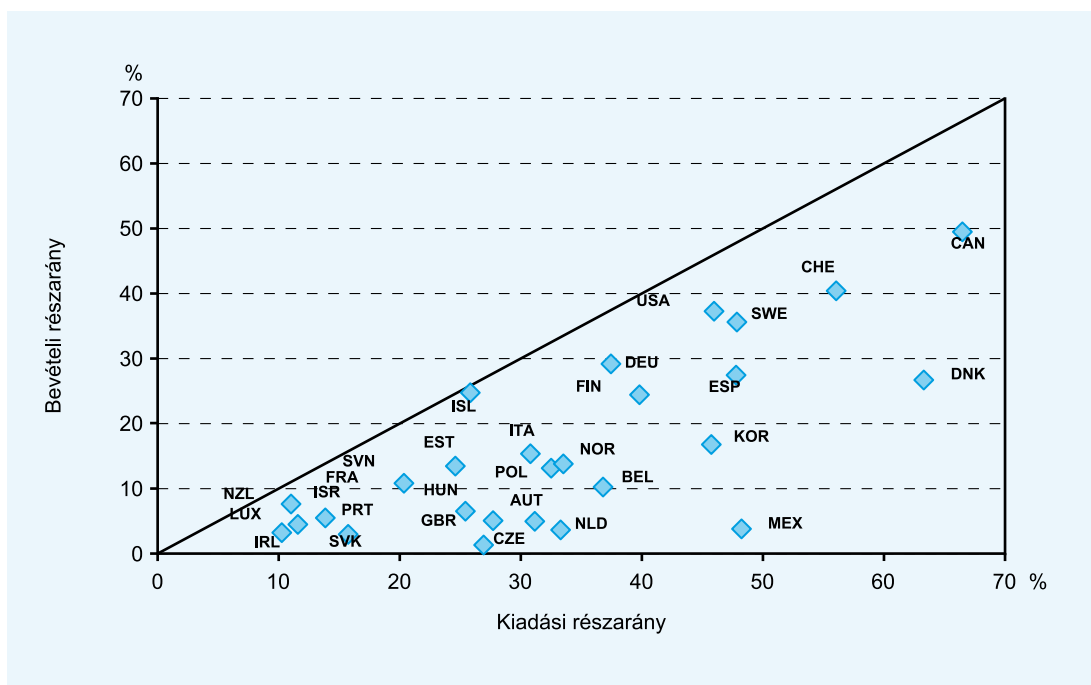
A mutatókkal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az elemzés során figyelni kell a mutatók korlátaira, így azok csak a tendenciák megjelenítésére lehetnek alkalmasak. Tekintsük például a kiadási decentralizáció mutatóját. A mutató nagyobb értéke valóban utal a helyi szint nagyobb szerepvállalására a közfeladatok megoldásában, ezáltal nagy helyi önállóságot is sugall. A kormányzati szintek közötti munkamegosztás sokfélesége azon-

ban megengedi például, hogy a helyi szinten megvalósuló feladatellátást a központi szint különböző előírásokkal determinálja. Ebben az esetben tehát a mutatóban megjelenő nagyfokú decentralizáció nem jelent ezzel összhangban álló helyi szintű döntési önállóságot is. Hasonlóképpen a helyi szint autonómiája szempontjából nagyon jelentős hatással bíró adóautonómia-mutató nagy értéke sem párosul nagy helyi autonómiával, ha a központ a helyi adók bázisára vagy az adókulcsokra korlátokat ír elő.

Az elmúlt 15 évben az OECD-országok mindegyikében megfigyelhető volt a decentralizáció trendje, de a decentralizáció mértéke nagy változatosságot mutat. A helyi szintű kiadásoknak a kormányzati kiadásokhoz viszonyított arányával jellemezhető decentralizáció mértékére az 1. táblázat néhány ország adatát mutatja be. A vízszintes tengelyen ábrázoljuk a kiadások részarányát az államháztartási kiadásokhoz viszonyítva (feladatdecentralizáció) a függőleges tengelyen az önkormányzatokhoz decentralizált jövedelmek, elsősorban adók részarányát az államháztartás összes bevételeéhez (jövedelemdecentralizáció). Látható, hogy a kiadások decentralizációja minden ország esetében nagyobb, mint a jövedelmi decentralizáció. Az így kialakuló vertikális egyenlőtlenséget az állami támogatások hozzájárulása egyensúlyba. („Ideális” esetben az országok a 45 fokos egyenesen helyezkednének el). (Lásd 1. ábra)

A kiadásokban mért decentralizáció átlagos értéke 2010-ben az OECD egészére nézve 31 százalék volt (OECD, 2013c). Az átlag mögött változatos mértékek húzódnak meg: a legnagyobb érték (66 százalék) Kanada esetében adódott, míg a legkisebb érték (11 százalék) Írországnak volt. Ha a folyamatot is tekintjük, akkor megállapítható, hogy szinte minden országban emelkedett a feladatok helyi szintre (vagy általánosabban az alsó kormányzati szintekre) történő delegálásának programja. A ta-

DECENTRALIZÁCIÓ AZ OECD-ORSZÁGOKBAN, 2011



Forrás: OECD, 2013c

paszlatatok értékelése alapján az OECD-kutatások is arra a következtetésre jutottak, hogy a decentralizáció hatása (például a szolgáltatások minőségében vagy a fogyasztói elégedettségben kifejezve) – csupán a decentralizáció mértéke alapján – nem ítélt meg, csak annak ismeretében, hogy milyen finanszírozási „filozófia” párosul hozzá. Az OECD-országokban többségében kiemelt kérdés az oktatási feladatok decentralizációja. Az önkormányzati szint szerepe fontos, mivel az összes közoktatási kiadás 58 százalékát az önkormányzatok használják fel. Ezzel összefüggésben figyelemre méltó az a matematikai-statisztikai módszerrel épülő elemzés, amelyben az OECD-szakértők kimutatták, hogy a közoktatási feladatok decentralizációja inkább előnyösnek bizonyul, ha a decentralizáció eredményességét a PISA²-teljesítmények szempontjából tekintjük (OECD, 2013c).

Az önkormányzatoknak a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét makroszinten vizsgálhatjuk az önkormányzati szinten ellátott feladatok szerkezete szerint. Ha a kormányzati feladatok funkcionális osztályozása szerinti csoportosítást tekintjük, akkor megállapítható, hogy az OECD-országokban a helyi szintnek nagyon fontos szerepe van a közfeladatok megoldásában. Ez elsősorban abban mutatkozik meg, hogy a legfontosabb közszolgáltatások (oktatás, egészségügy és szociális ellátások) teszik ki a helyi kiadások mintegy 50 százalékát. Az OECD-országokban az alsó kormányzati szinteken ellátott feladatok 2010-ben az átlagos kiadási szerkezet alapján a következők voltak.

Az oktatási feladatok decentralizálása nagyon változatos képet mutat. Az alsó kormányzati szintek részesedése a kormányzati összes oktatási kiadásban közel 60 százalék volt

A HELYI SZINT KIADÁSAINAK SZERKEZETE AZ OECD-ORSZÁGOKBAN, 2010

Megnevezés	%
Oktatás	24
Egészségügy	10
Szociális ellátás	16
Gazdasági tevékenység	14
Egyéb (környezetvédelem, lakás, rendvédelem, kultúra, szórakoztatás)	36
Összesen	100

Forrás: OECD

2010-ben. Az átlag mögött az egyik végletet képviseli Belgium, ahol az oktatás 100 százalékosan decentralizált a kormányzat regionális szintjére. A másik megoldást alkalmazza például Görögország és Új-Zéland, ahol az oktatás teljesen centralizált. Több ország is van, ahol az alacsonyabb kormányzati szint részesedése az oktatási kiadásokban megközelíti a 90 százalékot (Spanyolország, Németország, Kanada, Svájc, Egyesült Államok) (OECD, 2013b).

Az egészségügyi feladatok megoldásában is hasonlóan vegyes a kép. Az alsó kormányzati szint részesedése az egészségügyi kiadásokban 30 százalék. Az Egyesült Királyságban és Új-Zélandon az egészségügy teljesen centralizált, míg Spanyolországban, Olaszországban, Svédországban és Svájcban az alsó kormányzati szint részesedése a 90 százalék közelében van.

A feladatrendszer változása a magyar önkormányzati rendszerben

A magyar önkormányzati rendszerben a 2011-ben elfogadott önkormányzati törvény³ az egyik legjelentősebb változást a feladatrendszer tekintetében hozta. A fentebb bevezetett tipizálásnak megfelelően az egyik változás az oktatási (alap- és középfokú oktatás) és az egészségügyi feladatok (a szakorvosi ellátást igénylő rendelőintézetek fenntartása kivételével)

vel) megoldásában való állami és önkormányzati szerepvállalásnak a korábbiakhoz képest gyökeres megváltozása. Megszűnt az oktatási és az egészségügyi feladatok helyi szintre történő decentralizációja, amely feladatok korábban az önkormányzatok kötelező feladatai voltak és az önkormányzati kiadások nagy tételét jelentették. A változást közpénzügyi szempontból makrogazdasági szinten az mutatja meg leginkább, hogy a végbement centralizációs folyamat következtében megváltozott az önkormányzati rendszer államháztartáson belüli súlya, azaz változott (estünkben csökkent) a decentralizáció mértéke, szűkült az önkormányzatok kötelező feladatainak köre.

Az önkormányzatok makrogazdasági súlyának változását az alábbi két táblázat szemlélteti. A 2. táblázat a bevételek makroszerkezetének, a 3. táblázat a kiadások makroszerkezetének változását mutatja, érzékeltetve az új önkormányzati törvény hatálybalépésével bekövetkezett változásokat.

Az önkormányzati feladatrendszer változását makroszinten jellemezhetjük az önkormányzatok kiadási szerkezetének változásával, amelyet az 4. táblázat mutat.

A változások további részleteit láthatjuk az 5. táblázatban, ahol az önkormányzati kiadások mintegy kétharmadát kitevő jóléti szolgáltatásokon belüli átrendeződést szemléltetjük. Egyértelmű az oktatási és egészségügyi kiadá-

2. táblázat

AZ ÖNKORMÁNYZATOK SÚLYA AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSBAN

(bevételek makroszerkezete, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014, terv
Az államháztartás központi alrendszerének összes bevétele	80,5	80,2	79,9	83,7	87,1	86,8
Az államháztartás önkormányzati alrendszerének összes bevétele	19,5	19,8	20,1	16,3	12,9	13,2
Államháztartás összesen	100	100	100	100	100	100

Forrás: NGM

3. táblázat

AZ ÖNKORMÁNYZATOK SÚLYA AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSBAN

(kiadások makroszerkezete, %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014, terv
Az államháztartás központi alrendszerének összes kiadása	81,2	80,5	82,4	84,7	88,2	87,6
Az államháztartás önkormányzati alrendszerének összes kiadása	18,8	19,5	17,6	15,3	11,8	12,4
Államháztartás összesen	100	100	100	100	100	100

Forrás: NGM

4. táblázat

AZ ÖNKORMÁNYZATOK KIDÁSI SZERKEZETE

(funkcionális osztályozás szerint, %)

	2009	2011	2012	2013	2014, terv
Állami működési kiadások	18,1	14,5	13,8	17,3	16,9
Jóléti funkciók	68,9	67,8	65,8	56,1	59,3
• oktatás	27,8	26,8	28,6	13,6	18,0
• egészségügy	12,5	12,1	3,5	2,6	4,5
• társadalombiztosítás és szociális szolgáltatások	13,0	14,6	16,2	23,2	17,3
• lakásügy, települési és közösségi tevékenység	10,8	8,7	11,8	14,6	12,3
• kultúra, szórakoztatás, vallás	5,0	5,6	5,7	7,1	7,2
Gazdasági funkciók	11,1	15,4	16,9	24,2	22,1
Funkcióba nem sorolható tételek	1,9	2,3	3,5	2,4	1,7
Konzolidált funkcionális kiadások összesen	100	100	100	100	100

Forrás: NGM

A JÓLÉTI SZOLGÁLTATÁSOK SZERKEZETE, %

	2009	2011	2012	2013	2014, terv
Oktatás	40,3	39,5	43,5	24,3	30,3
Egészségügy	18,0	17,9	5,3	4,7	7,7
Társadalombiztosítás és szociális szolgáltatások	18,9	21,6	24,6	32,2	29,2
Lakásügy, települési és közösségi tevékenység	15,6	12,8	17,9	26,1	20,6
Kultúra, szórakoztatás, vallás	7,2	8,2	8,7	12,7	12,2
Összesen	100	100	100	100	100

Forrás: NGM

sok nagymértékű csökkenése és a kiadások részarányának növekedése a szociális kiadásoknál és a gazdasági területen.

A makroszinten megfigyelhető szerkezeti változások mellett a feladatrendszerben az új önkormányzati törvény hatálybalépésével a további módosítások érintik még az önkormányzati rendszert:

- a megyei önkormányzatok korábban ellátott feladatainak döntő része megszűnik és a megyei önkormányzatok alapvető feladata a területfejlesztéshez kapcsolódik a jövőben,
- a korábbiakhoz képest szigorúbbá válik az önkéntes feladatvállalás szabályozási környezete,
- a differenciált feladattelepítés bevezetése logikus válasz a korábbi szakmai javaslatokra.

FINANSZÍROZÁSI RENDSZER

Rendszerszemléletű megközelítésben a feladatok decentralizációját követnie kell a finanszírozási források decentralizációjának. A kormányzati szintek közötti forrásmegosztásnak két kulcskérdése, hogy

- milyen forrásokat decentralizáljunk az alsóbb kormányzati szintre, jelen esetben az önkormányzatokhoz?

- milyen logika (filozófia) érvényesüljön az állami támogatások önkormányzatokhoz való eljuttatásában?

A modern gazdaságok általában többszintű gazdaságok, amelyekben érvényesül a feladatok és a források decentralizációja. A finanszírozás rendszerét az határozza meg, hogy

- mik a decentralizáció pénzügyi eszközei?
- milyen a források fölötti döntési önállóság helyi szinten?
- milyen költségvetési korlát érvényesül?
- milyenek a pénz- és tőkepiaci kapcsolatok?

A kérdésekre adandó válasz tankönyv témája lehet. Itt csupán a nemzetközi trendekhez, illetve a magyar változásokhoz való kapcsolódás érdekében a finanszírozási eszközöket és az allokációs filozófiát érintem.

Az országok többségében a helyi szint finanszírozási forrásai:

- *adófinanszírozás* alatt értjük a helyi szint által kivethető és beszedhető helyi adókat, valamint a központi adók megosztását a központ és a helyi szint között,
- *állami támogatások és hozzájárulások*. A támogatás célja a vertikális és horizontális egyensúly biztosítása. Az első lényegében a delegált kötelező feladat megoldásához való hozzájárulást jelent, míg a horizontális az önkormányzatok közötti különbségek (jövedelmi vagy kapacitásbeli) ki-

egyenlítését. A hozzájárulások további célja a fejlesztésekhez való hozzájárulás,

• *hitelforrások.*

Az állami hozzájárulások allokációjában két filozófia alakult ki. Az egyik a kiadásorientált szabályozás, amely az állami hozzájárulást a helyhatóság kiadási igényét adottnak tekinti, és ehhez rendeli hozzá a támogatást. Ebben az esetben a támogatás általában kötött. Az önkormányzat érdekelt minél több támogatás megszerzésében, de nincs ösztönözve a feleszes költséggazdálkodásra.

A másik filozófia szerinti, azaz a forrásorientált rendszerben az állami támogatások szabad felhasználásúak, az önkormányzat szabályozza a rendelkezésre álló bevételeit és a kiadásait a helyi saját bevételeit is bekapcsolva állapítja meg.

Egy ország önkormányzati finanszírozási rendszerét mindig az instrumentumok kombinációja, az állami támogatás allokációs logikája, a megoldandó feladatok rendszere, az állami szerepvállalás módja határozzák meg. Tiszta modellek nincsenek.

Finanszírozási trendek az OECD-országokban

Az OECD-országokban a 2007/2008. évi válság a szubnacionális szinten is éreztette hatását, bár a publikációk arra utalnak, hogy a válság hatása nem volt olyan erős, mint a központi kormányzati szinten. A gazdasági válság hatásairól az OECD-országok önkormányzataira nagyon alapos elemzést adott a Pénzügyi Szemlében *Halmosi Péter* (Halmosi, 2013). E cikk tárgyának megfelelően a továbbiakban azokat a válaszokat kíséreltem meg összefoglalni, amelyeket az önkormányzati finanszírozásban adtak az OECD-országok a válság és a konszolidáció időszakában.

Összességében megállapítható, hogy az OECD-országok önkormányzatainak finan-

szírozási rendszere viszonylag stabil, a finanszírozási instrumentumok köre évek óta működik. A válság által elindított folyamatok két jól körülhatárolható célt követnek. Egyfelől olyan reformok végrehajtása, amelyek finomítják a finanszírozás rendszerét (helyi adók, támogatási rendszer), másrészt erősítik a fiskális fenntarthatóságot (fiskális szabályok, hitelfelvétel szabályozása).

A helyi adók jelentősége az OECD-országok többségében jelentős. A helyi adózásban szinte folyamatosan napirenden van a vagyonszármazékok alkalmazásának kiterjesztése, illetve a használói díjak körének bővítése. A helyi adóreformok egyik kérdése, hogy miként lehet az eddiginél is jobban kapcsolatot teremteni az egyes helyi adónemek és az igénybe vett szolgáltatások között. Ehhez hasonló reformlépésnek számít a helyi és a központi adók közötti harmónia megteremtése.

A támogatások az alsó szint finanszírozásának nagyon fontos instrumentumai, mivel ezen a szinten – OECD-átlagban – a jövedelem 50 százaléka támogatásból származik. Az elmúlt két évtizedben a támogatások nagysága folyamatosan nőtt. Ennek oka, hogy a feladatok decentralizációja folyamatos volt, de ezt nem követte a források decentralizációja (például adók). A támogatások tekintetében mindig vitakérdés, hogy mennyi legyen a kötött és mennyi a szabad felhasználású támogatások aránya az összes támogatáson belül. Az OECD-országokban most a szabad felhasználású támogatások arányának növelése irányába mozdultak el. Angliában például az önkormányzatok minden eddiginél nagyobb szabadságot és rugalmasságot kaptak a költségvetésük felett (OECD, 2013b). Az iskolai és kiemelt egészségügyi támogatásokat kivéve eltörölték a kötöttséget, a támogatási címek számát 90-ről 10-re csökkentették és általános célú támogatásba vonták össze.

Az OECD-országokban a fiskális fegyelem előtérbe kerülésével az alsó kormányzati szinten-

ken, így az önkormányzatoknál is már a 2000-es évek elejétől a költségvetési munka részévé vált a fiskális szabályok alkalmazása. A szabályok alkalmazásának jól ismert céljai voltak:

- pénzügyi fenntarthatóság hosszú távú biztosítása,
- a gazdálkodás stabilitásának elérése,
- a hatékonyság növelése az önkormányzatok szintjén.

Az OECD-országok többsége alkalmazza a fiskális szabályok valamelyikét. Az elmúlt évek során kialakult szabályok fő típusai a következők:⁴

- *költségvetési egyenlegszabály*, amely általában a működési költségvetés egyensúlyának követelményét fogalmazza meg, ezért szokás a kiegyensúlyozott költségvetés szabályának (sok esetben a fiskális politika arany szabályának) is nevezni,
- *hitelvezési és adósság szabály*, amely a hitelfelvételre, illetve az adósságállomány kordában tartására vonatkozó szabály. A hitelfelvétel szabályozását a következőkben még részletesen kifejtem,
- *adókorlát*, amely azt hivatott szabályozni, hogy a szubnacionális szint az adókirovetésnél milyen maximális adókulcsot alkalmazhat vagy milyen adóalapot vehet figyelembe,
- *kiadási korlát*, amelyen keresztül korlátozhatjuk az egyes kiadási tételek nagyságát önmagában vagy valamilyen mutatóhoz kötött nagyságot állapíthatunk meg.

Szemléltetésképpen a 6. táblázat mutatja be néhány ország önkormányzatai által alkalmazott fiskális szabályok típusait.

A táblázatból is látható, hogy a költségvetési korlátot valamennyi ország alkalmazza, ami tükrözi a költségvetési fejelem erősítésének igényét, a költségvetési korlát keményítésének követelményét. Természetesen minden szabály annyit ér, amennyire figyelembe veszik a gyakorlatban. A 2008-as gazdasági válság és az azt követő konszolidáció idején az OECD-országokban nagyon markánsan látszó tendencia volt a fiskális szabályok betartásának kényszerítése, illetve a szabályok helyi viszonyokhoz illesztése, alapvetően szigorú feltételekkel. Általában megfigyelhető tendencia volt, hogy a szabályok megsértése valamilyen szankció bevezetését váltotta ki (Olaszország, Spanyolország). (OECD, 2013b). Ausztria példáját említem meg. Ausztriában 2012-ben elfogadtak egy új törvényt, amely előírja, hogy 2016-ban valamennyi kormányzati szinten a költségvetésnek egyensúlyban kell lennie, majd 2017-től a strukturális egyenlegre vonatkozó egyenlegszabályt kell alkalmazni. Az egyenlegszabály mellett belép az adósság szabály is, miszerint valamennyi kormányzati szinten csökkenteni kell az adósság szintjét és a 2013. évi 75 százalékos GDP-arányos adósságszintről 2016-ra 60 százalékra kell lemenni.

6. táblázat

NÉHÁNY ORSZÁGBAN ALKALMAZOTT FISKÁLIS SZABÁLYOK (2011)

Ország	Költségvetési	Kiadási	Adó	Hitelfelvét
Cseh Köztársaság	x		x	
Dánia	x	x	x	x
Lengyelország	x			x
Szlovákia	x			x
Szlovénia	x		x	x
Finnország	x		x	

Forrás: OECD, 2013d

A hitelezés szabályozásában szintén már korábbiak kialakultak azok a szabályok, amelyek a kölcsönfelvétel valamilyen korlátozására alkalmazhatók. A kölcsönfelvétel korlátozásának modelljeit kitűnő cikkben foglalja össze *Kecső Gábor*, (Kecső, 2013b). A magyar szabályozással való kapcsolódás érdekében itt csupán felsorolom az irodalomban ismert modelltípusokat:

- piaci fegyelmen alapuló modell,
- együttműködésen alapuló modell,
- normatív szabályon alapuló modell,
- a kormány hozzájárulásán alapuló modell.

Az OECD-országok gyakorlatában valamennyi modell használata előfordul. Alkalmazásuk a válság idején felnövekedett nagy adósság felhalmozódása után került jobban a figyelem középpontjába. A cél most már az, hogy a szabályok alkalmazásával megelőzzék újabb eladósodási hullám kialakulását.

Változások a magyar önkormányzati finanszírozásban

A magyar önkormányzati rendszer finanszírozási filozófiájában bekövetkezett változások jellemzésére a következőket emelem ki.

① A feladatok átrendeződésével egyidejűleg megváltozott az önkormányzatok forrásszerkezete. A leglényegesebb változás a személyi jövedelemadó kikerülése a források közül, valamint az állami hozzájárulások és támogatások csökkenése. Az állami hozzájárulások a 2012. évi összeg 68 százalékára estek 2013-ban. Ezzel egyidejűleg a helyi adóbevételek az előző évek tendenciáját megtartva tovább emelkedtek. A finanszírozás tekintetében változást jelent az is, hogy az állami hozzájárulásokat a törvény szerint a feladatfinanszírozás elve alapján kell megvalósítani. Az állami hozzájárulás nagyságának megállapításánál figyelembe veszik az adott település fiskális kapacitását és a hozzájárulások kötötteké váltak. Ez a finanszírozási

filozófia szemléletét tekintve inkább közel áll a kiadásorientált finanszírozáshoz. Az önkormányzatok forrásszerkezetének változását a 7. táblázat szemlélteti.

② A finanszírozási rendszer változásának két markáns eleme a költségvetési korlát keményítése és az eladósodás megfékezése érdekében a hitelfelvétel új szabályozása.

A költségvetési korlát keményítésének célja, hogy a korábbi tapasztalatokból ismert laza költségvetési fegyelem helyébe a felelős költségvetési gazdálkodás lépjen az önkormányzati rendszerben is. Az önkormányzati törvény a költségvetési korlát keményítése érdekében nagyon világosan fogalmaz: költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.⁵ Ehhez még hozzá kell tenni az önkormányzati törvény további rendelkezését, amely azt rögzíti, hogy az önkormányzat felelősséggel tartozik gazdálkodásáért. A helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel. Minden valószínűség szerint a kimentés kizárása felelős gazdálkodási döntésre kényszeríti mind az önkormányzatokat, mind a vele kapcsolatban álló hitelezőket és beszállítókat.

A finanszírozási rendszer változása közpénzügyi szempontból az eladósodási folyamat megállítását, illetve az adósság kézben tarthatóságát kívánja biztosítani. Az önkormányzati hitelfelvétel új szabályozása a már ismertetett kölcsönfelvételi modellek harmadik csoportja – a normatív szabályozás – helyett a negyedik modellhez tartozó megoldást alkalmazza, azaz a kormány hozzájárulásán alapuló modellt.⁶ A 2012. január 1-jétől hatályos törvény értelmében az önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalást – a törvényben rögzített vállalások kivételével – csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthetnek. Ez a szabályozás mindenképpen szigorúbb a korábbi szabályozásnál és a megalkotását az a

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖLTSÉGVETÉSI MÉRLEGE

BEVÉTELEK	2008. évi teljesítés	2009. évi teljesítés	2010. évi teljesítés	2011. évi teljesítés	2012. évi teljesítés	2013. évi teljesítés
Saját folyó bevételek	1 018 262,7	1 058 056,7	1 027 285,7	1 035 219,0	999 133,7	986 953,6
<i>ebből: helyi adók</i>	<i>553 341,6</i>	<i>566 251,5</i>	<i>542 585,8</i>	<i>566 625,2</i>	<i>605 761,1</i>	<i>644 589,5</i>
<i>illetékek</i>	<i>67 314,0</i>	<i>58 370,5</i>	<i>39 247,9</i>	<i>35 026,2</i>	<i>12 146,1</i>	<i>0,0</i>
Átengedett bevételek	180 252,5	193 759,7	207 145,0	198 645,7	183 893,0	28 144,1
<i>ebből: személyi jövedelemadó</i>	<i>114 215,7</i>	<i>129 870,0</i>	<i>135 888,5</i>	<i>126 426,2</i>	<i>113 117,4</i>	<i>0,0</i>
Támogatásértékű működési bevétel	430 592,2	389 751,3	426 595,6	440 358,2	198 596,6	206 946,5
<i>ebből: Egészségbiztosítási Alaptól átvett pénzeszközök</i>	<i>366 641,3</i>	<i>317 445,7</i>	<i>330 647,7</i>	<i>317 470,0</i>	<i>64 168,6</i>	<i>42 581,4</i>
Saját felhalmozási és tőke jellegű bevételek	136 706,5	75 929,9	57 177,3	60 195,7	48 091,6	81 144,8
Támogatásértékű felhalmozási bevétel, EU-támogatásokkal együtt	140 041,2	160 211,4	250 023,4	286 329,1	260 020,2	379 163,8
Államháztartáson kívüli felhalmozási bevételek	28 509,5	40 674,6	48 667,3	75 194,3	34 035,7	25 788,3
Állami hozzájárulások és támogatások	1 307 500,3	1 178 581,9	1 123 498,0	1 203 905,9	1 035 737,9	711 106,7
Államháztartáson kívüli működési bevételek, kölcsönök visszatérülése, ideiglenesen átvett pénzeszközök, illetve alap- és vállalkozási tevékenység közötti elszámolások	26 847,0	29 389,3	33 096,8	32 122,3	38 445,3	29 038,6
Hitel- és értékpapír-műveletek nélküli bevételek összesen	3 268 711,9	3 126 354,8	3 173 489,1	3 331 970,2	2 797 954,0	2 448 286,4
Hitel- és értékpapír-műveletek bevételei	763 984,4	562 287,9	557 088,6	461 345,9	427 182,7	355 994,7
Tárgyévi bevételek összesen	4 032 696,3	3 688 642,7	3 730 577,7	3 793 316,1	3 225 136,7	2 804 281,1
Állami támogatás és szja együtt:	1 421 716,0	1 308 451,9	1 259 386,5	1 330 332,1	1 148 855,3	711 106,7

Forrás: NGM

szándék vezethette, hogy a korábbi tapasztalatok ismeretében a kormány egyedi döntéseivel is befolyásolhassa a kormányzati szektor részét képező önkormányzati adósságot. A kötelezettségvállaláshoz a kormány előre definiált feltételek együttes teljesülését írja elő:

- a fejlesztés a törvényben meghatározott

kötelező feladat ellátásához szükséges kapacitást hozza létre vagy azt növeli,

- a fizetési kötelezettséget az önkormányzat saját bevételei korlátozzák, miszerint a kötelezettség a futamidő alatt egyik évben sem haladhatja meg az adott évi saját bevétel 50 százalékát,

- az önkormányzat bevezeti vagy a helyi iparűzési adót, vagy valamelyik vagyoni típusú adót, vagy a magánszemélyek kommunális adóját,
- a hozzájárulás mellett is tartható az önkormányzati alrendszer költségvetési törvényben rögzített adóssága.

SZABÁLYRENDSZER

A szabályrendszert a teljesség kedvéért vesszük a rendszeralkotó elemek közé, de nem tárgyaljuk részletesen. Ebben az összefüggésben alapvetően a rendszer kereteit meghatározó és általában magas szintű szabályokról beszélünk. Ezek között is kiemelt jelentősége van a következőknek:

- alaptörvény,
- önkormányzati törvény,
- államháztartási törvény.

SZERVEZETRENDSZER

Az önkormányzati rendszerek szervezeti szempontból történő jellemzésére általában az önkormányzatok számát, az egy önkormányzatra jutó lakosok számát, a feladatellátás intézményrendszerét lehet figyelembe venni. E jellemzőket tekintve az OECD-országokban, illetve az EU-országokban rendkívül változatos képet figyelhetünk meg. Az önkormányzati rendszerek tagoltsága, kormányzati szintek felépítése nagyon sok tényező eredőjeként alakult ki, amelyek között meghatározó az adott ország történelmi útja, az államberendezkedés módja (centralizált vagy föderális), a kormányzati szerepvállalás szabályozása.

A különböző ismérvek együttes figyelembevétele alapján a szakirodalomban elterjedt a különböző önkormányzati modellek megkülönböztetése. Így beszélünk rajnai modellről, mediterrán modellről, skandináv és angolszász

modellről. Most nem megyünk bele a különböző modell típusok ismertetésébe, kitűnő leírásokat találunk ezek bemutatására és értékelésére (Vigvári, 2011). A szervezeti kérdések szempontjából most csak azt emelem ki, hogy a különböző modellek ismeretében is elmondható, hogy mind az önkormányzatok száma, mind az önkormányzatok nagysága tekintetében nagy a változatosság. Annyi tipikusnak mondható, hogy a mediterrán modellhez tartozó országokban viszonylag elaprózott önkormányzati rendszerek vannak, míg a skandináv modell országait a nagy önkormányzati alapegységek jellemzik. Csupán szemléltetésképpen néhány, az egyes önkormányzati modelleket jellemző ország adatait mutatjuk be a *8. táblázatban*, amelyből jól érzékelhetők például az önkormányzatok méretében lévő nagy különbségek.

Az önkormányzati rendszerek rendszer-szemléletű elemzése szempontjából azt a tendenciát kell kiemelni, mi szerint a fejlett országokban már az 1960-as évektől kezdve általános volt a helyi önkormányzatok integrálódása. Az integrálódás különböző utakon valósult meg: társulási formák elterjesztése (Franciaország), települések összevonása (Németország), az önkormányzati egységek méretének növelése (Dánia). Érdemes figyelni a jelenben lejátszódó folyamatokra. A gazdasági válság következtében elindult konszolidáció részeként az integráció folytatása is felvetődött. Görögországban például 2010-ben a táblázatban látható 1034 önkormányzatot 325 önkormányzatra redukálták. Írországban is bejelentették az önkormányzati összevonásokat 2014-től kezdődően. Franciaország 2010-ben elindított területi reformja érinti az önkormányzati rendszert is (OECD, 2013b).

A magyar önkormányzati rendszer szervezeti felépítése (az önkormányzatok számát tekintve, lásd *9. táblázat*) hosszú ideje vita tárgya volt, amelynek tárgya az a hatékonysági deficit, ami a szétagolt szervezeti forma és a széles körű

8. táblázat

AZ ÖNKORMÁNYZATOK SZÁMA ÉS ÁTLAGOS LAKOSSÁGSZÁMA (2010)

Ország	Helyi önkormányzatok száma	Egy önkormányzatra jutó lakosok száma
Franciaország	36 683	1 720
Magyarország	3 175	3 170
Görögország	1 034	10 750
Lengyelország	2 478	15 390
Dánia	98	55 840
Nagy-Britannia	434	139 480

Forrás: Vigvári, 2011

9. táblázat

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER SZEREPLŐI A MÖTV ALAPJÁN 2013-BAN

Típus	Darab
Fővárosi önkormányzat	1
Fővárosi kerület	23
Megyei jogú város	23
Megyei önkormányzat	19
Járászékhely város	175
Város	129
Nagyközség	119
Község	2 707
Összesen	3 196

Forrás: Sivák – Szemlér – Vigvári, 2013, 161. oldal

feladatellátási autonómia együttes jelenlétéből adódott. Az új önkormányzati törvény – ellenében például a finanszírozás területén bevezetett változásokkal – az önkormányzati szervezetrendszerben lényeges változást nem vezetett be.

Ezen a ponton utalhatok vissza a bevezetőben elmondott véleményemre, miszerint szükséges, hogy az említett rendszeralkotó elemek együtt „mozogjanak”. Ma még nehezen ítélné meg, hogy milyen kockázatot hordoz a változatlan szervezetrendszer, a megváltozott feladatrendszer és finanszírozási rendszer „együttélése”. Mindenesetre enyhíti a

kockázatot, hogy a változatlan „üzemméret” keretei között lényegesen kevesebb feladatot kell megoldani, belép a különböző típusú önkormányzatok sajátosságait figyelembe vevő differenciált feladattelepítés és a feladatellátás érdekében alkalmazható társulási kényszer.

Nemzetközi kitekintésben az önkormányzati rendszerek által működtetett intézményrendszerek tekintetében is változatos képet látunk. A mediterrán és rajnai modellekre általában a kiterjedt intézményhálózat jellemző. Az angolszász típusú önkormányzatoknál az új közmenedzsment szellemében gyakori

KÖLTSÉGVETÉSI SZERVEK SZÁMA AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN

Költségvetési szerv típusa	2010. év vége	2013. év vége
Önálló önkormányzati hivatalok	1 130	545
<i>ebből: megyei önkormányzati hivatal</i>	<i>19</i>	<i>19</i>
Körjegyzőségek száma	768	
Közös önkormányzati hivatalok száma		749
Helyi önkormányzati költségvetési szerv*	6 146	4 469
Jogi személyiségű társulás költségvetési szerve	18	737
Többcélú kistérségi társulás költségvetési szerve		94
Helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv		9
Összesen	8 062	6 603

* *Megjegyzés:* 2013. évben (2012. évtől) a polgármesteri/önkormányzati hivatalok az önkormányzattól „elkülönülve” költségvetési szervként itt szerepelnek, de az összehasonlíthatóság kedvéért az önálló hivatalok és közös hivatalok is külön soron szerepelnek, valamint 2010. évben (2011. évig) a helyi nemzetiségi önkormányzati intézmények és többcélú kistérségi társulások intézményei e sor adatában található meg.

Forrás: NGM

a feladatok kiszervezése és piaci alapon történő megoldása, ezért az önkormányzati intézményhálózat viszonylag kicsinek mondható.

Az új önkormányzati törvény hatálybalépése után kialakult intézményrendszert a 10. táblázat mutatja.

Az intézményrendszert nagyon gyakran az intézmények száma alapján ítélik meg. A táblázatban látható számok önmagukban keveset mondanak arról, vajon javul-e a helyi közszolgáltatások minősége az önkormányzati rendszer lényegében változatlan intézményi szerkezete mellett. Amikor a működés hatékonyságáról, a szolgáltatások minőségéről beszélünk, akkor látnunk kell, hogy minden az intézményekben dől el. A közelmúltban végrehajtott önkormányzati reform lényegében változatlanul hagyta az intézményrendszer önkormányzatoknál maradt részét a meglévő kapacitásokkal. Véleményem szerint a reform sikere hosszú távon nagyban függ majd attól,

hogy a helyi önkormányzatok hogyan tudják kihasználni az intézményi kapacitásokat, hogyan tudják bevonni a helyi civil és vállalkozói szférát a finanszírozásba, a kapacitások bővítésébe és kihasználásába.

ÖSSZEFOGLALÓ

Önkormányzati rendszerünk megújítása csupán három éve kezdődött. Az önkormányzati területen dolgozó szakértők, kutatók körében eléggé elfogadott nézet, hogy a rendszer megújítását folyamatként célszerű felfogni, amely folyamatban minél alaposabb elemzésekre van szükség a továbblépéshez. A cikkben javasolt rendszer-szemléletű megközelítés érvel amellelt, hogy az önkormányzati rendszer további finomításánál tekintettel kell lenni a feladatrendszer, a finanszírozási rendszer, a szervezetrendszer és a szabályozási rendszer együttes mozgására.

JEGYZETEK

- ¹ A fiskális decentralizáció elméleti háttérével gazdag irodalmi anyag foglalkozik. A lényeg rövid összefoglalását lásd Sivák – Vigvári (2012) 171–176. oldal
- ² Program for International Student Assessment. Az OECD által kezdeményezett és vezetett nemzetközi program a tizenöt éves tanulók képességeinek három évenként végzett felmérésére.
- ³ 2011. évi CLXXXIX. törvény (mötv)
- ⁴ A fiskális szabályok részletes tárgyalását lásd Sivák – Szemlér – Vigvári (2013), 6. fejezet
- ⁵ Mötv 111. §-ának (4) bekezdése
- ⁶ A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV törvény 10. §-a.

IRODALOM

- FARKASNÉ DR. GASPÁRICS E. (2012): Az önkormányzati rendszer megújításának néhány időszzerű kérdése. *Új Magyar Közigazgatás*. V. évf., 12. szám, 24–32. oldal
- HALMOSI P. (2013): A gazdasági válság hatása az OECD-országok önkormányzataira. A szektor hazai pénzügyi kockázatai. *Pénzügyi Szemle*. 3. szám, 296–310. oldal
- KECSŐ G. (2013a): A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekinésben. *Új Magyar Közigazgatás*, VI. évf., 1. szám, 8–15. oldal
- KECSŐ G. (2013b): A helyi önkormányzatok gazdálkodásának reformja és az adósságrendezi eljárás módosításai. *Új Magyar Közigazgatás*, VI. évf., 7–8. szám, 26–36. oldal
- SIVÁK J. – VIGVÁRI A. (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest
- SIVÁK J. – SZEMPLÉR T. – VIGVÁRI A. (2013): *A magyar állambháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest
- VIGVÁRI A. (2011): Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. ÁSZ Kutató Intézete. Tanulmány
- OECD (2012): Blöchliger, H. – Vammalle, C. (2012): Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, doi:10.1787/9789264119970-en.
- OECD (2013a): Blöchliger, H.: Fiscal Consolidation Across Government Levels – Part1. How Much, What Policies. OECD Economics Department Working Papers No. 1070
- OECD (2013b): Vammale, C. – Hulbert, C. (2013) : Sub-national Finances and Fiscal Consolidation. Walking on the Ice. OECD Regional Development Working Papers 2013/02
- OECD (2013c): Blöchliger, H. – Égert, B. – Fredriksen, K. B.: Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational Systems. OECD Economics Department Working Papers No. 1051
- OECD (2013d): Fiscal Federalism 2014. Making Decentralization Work. OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264204577