

Vigvári András (szerk.): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből

Complex Kiadó Kft., Budapest, 2007

Magyarország stratégiai fejlesztések kapujában áll, ami a gazdaság és az önkormányzati szféra egésze számára komoly lehetőséget jelent. A sikeres felzárkózás és a magas színvonalú közszolgáltatások eléréséhez azonban átfogó szemléletváltás szükséges. A családi ezüst című könyv a vagyongazdálkodás szemszögéből veszi górcső alá a hazai önkormányzati rendszert. Nemzetközi példák, valamint esettanulmányok bemutatásával tesz javaslatokat az önkormányzati rendszer modernizációjára. Az olvasó így gyakorlati példákon keresztül szembesülhet olyan, ritkán említett problémákkal, mint a pályázati úton szétosztott állami fejlesztési támogatások felhasználásával keletkezett felesleges önkormányzati kapacitások¹ kérdése, illetve az önkormányzati vagyonfelélés és vagyonvesztés súlyos, a jövőbe mutató dilemmái. Mindmáig végiggondolatlan, hogy a regionalizáció megvalósítása az önkormányzatok vagyonának, kapacitásainak milyen átrendeződését igényelné. Az ilyen típusú kérdések felvetésével és a válaszok megfogalmazásának kíséreltetével e kötet hiányt pótló munka.

Vigvári András, a kötet szerkesztője és a kötet alapjául szolgáló kutatások vezetője a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásáról szerzett eddigi tapasztalatok summás jellemzéséül szánta a címbeli hasonlatot. Az önkormányzati vagyontárgyak kezelése és hasznosítása stratégiai fontosságú ügy, a jövő generációi e vagyonelemek „hasznát élvezhetik”, vagy „nyöghetik”terheit. Éppen ezért – ahogy a családi „ezüsttartalékkal” – a vagyonnal való gazdálkodás hosszú távra meghatározza az önkormányzatok gazdálkodását. Csak néhány kérdést kiragadva e témakörből: a finanszírozási problémák rövid távú megoldása, a gazdálkodási nehézségek a több ezer milliárd forint nyilvántartási értékű vagyon feléléséhez vezethetnek. Az országba érkező EU-források – a céltámogatási rendszer hatásához hasonló módon – hibás felhasználása később szükségtelen és/vagy fenntarthatatlan kapacitások keletkezéséhez, s ezáltal közép- és hosszú távon az önkormányzati rendszer fenntarthatatlanságához vezethet.

A szerkesztő-kutatásvezető által jegyzett kötet 17 tanulmányban járja körül az önkormányzati vagyongazdálkodás kérdéseit, szem előtt tartva a helyi önkormányzati reform vagyongazdálkodásra gyakorolt hatásainak kérdését. Mintegy 20 különböző tapasztalattal rendelkező szakértő közös munkájával egy meglehetősen szerteágazó kutatási anyagból készülhetett el e kötet, bemutatva az önkormányzati vagyongazdálkodás főbb elemeit. A kutatók – korábbi kutatásaikra építve – elemezték a magyarországi helyi önkormányzatok vagyongazdálkodását. A módszertani kérdéseket kiválóan támasztják alá a kötet második felében található esettanulmányok, amelyek empirikus vizsgálatokkal ragadják meg a vagyongazdálkodás során előforduló tipikus hiányosságokat. Az esettanulmányok és 405 polgármesterrel végzett mélyinterjú alapján születtek meg a kötet legfőbb következtetései.

Az első részben elméleti alapot adnak a szerzők a téma aktuális gyakorlati problémáihoz. *Vigvári András* bevezető tanulmánya megfogalmazza azokat a hipotéziseket, ame-

¹ Például egészségügyi műszerberuházások után leépített kórházak vagy a stratégiai gondolkodás híján átgondolatlan helyi fejlesztések.

lyek a kutatás kiindulópontjával szolgáltak, illetve bemutatja a kutatás főbb céljait. Majd Győrffi Dezső az önkormányzati vagyron szerkezetét és annak dinamikáját vizsgálja. Megállapítja, hogy az önkormányzatok túlnyomó része nem rendelkezik sem vagyongazdálkodási koncepcióval, sem gazdasági programmal, s ez akadályozza a vagyonnal való gazdálkodás hosszú távú kilátásait. Számos önkormányzat esetében megfigyelhető a vagyonelemek értékesítése, veszélyeztetve a kötelező önkormányzati feladatok ellátását, és csökkentve az önkormányzati autonómiát. A szerző ezután pénzügyi és vagyონmutatókat definiál, amelyek képesek megragadni a vagyontömeg „mozgását”. Végül az önkormányzati vagyongazdálkodás törvényi hátterének problémáira keresi a választ.

Hegedüs József és Tönkö Andrea írása az önkormányzatok feltételes kötelezettségvállalásairól (*contingent liability*) szól. Ez a téma legalább annyira fontos az önkormányzati költségvetés kockázatainak, bizonytalanságainak megértéséhez, mint a forrásoldal vizsgálata. A tapasztalat viszont az, hogy a szakkönyvek nem kezelik kellő súllyal a feltételes kötelezettségvállalás okozta kockázatokat. Gondoljunk csak a hazai magántőke bevonásával (úgynevezett ppp-konstrukcióban) végrehajtott programokra! A tanulmány kitekintést ad a finanszírozási rendszer szélesebb összefüggéseire is, az önkormányzati kockázatokat mátrixba foglalva mutatja be a feltételes kötelezettségvállalás típusait, okait és ellentmondásait. A bonyolult költségvetési folyamatokat példamutató egyszerűséggel, de nem leegyszerűsítve tárja az olvasó elé.

Kassó Zsuzsa a közzféra teljesítményorientált vagyongazdálkodását elemezve a teljesítménymutatók alkalmazásának elengedhetetlenségét és azok konkrét alkalmazási lehetőségeit mutatja be. A szerző megállapítja, hogy a helyi lakosság igényeihez igazított közfeladat-ellátás a teljesítményközpontú költségvetési tervezéssel biztosítható. A teljesítményközpontúság pedig mértékegységekben kifejezhető indikátorrendszert feltételez. A mutatók akkor megfelelőek, ha egyszerűek, viszonylag kevés és ellenőrizhető adatokon nyugszanak. Mindezek az önkormányzati működés célközpontúságát támasztják alá, és feltétlenül szükségesek a stratégiai fejlesztések megalapozásához.

Boór Tamás, Kovács Róbert és Németh Adrienn a vagyongazdálkodás és az önkormányzati feladatok ellátásának összefüggéseit, az ehhez szükséges intézményi struktúrát ismertetik nemzetközi összehasonlításban: az angolszász, a német és osztrák, valamint francia önkormányzati modellt összehasonlítva mutatják be a köz- és a magánszektor együttműködési módjait. A szerzők kiemelik, hogy az 1970-es évek közepétől a vagyongazdálkodásban komoly szemléletváltást jelentett az Egyesült Királyságból kiinduló reformirányzat, az új közfeladat-ellátási (*new public management*) szemlélet széles körű elterjedése, amely újszerű kapcsolatot teremtett a köz- és a magánszféra között, s mélységében alakította át a vagyon és a feladat kapcsolatát. A működőképesség érdekében az állami vagyon egy részét megkapták az önkormányzatok. Ez a piaci szemlélet fokozott megerősítéséhez vezetett. Jó példa az egészségügy vagyongazdálkodásának és feladatellátásának összekapcsolása, amelyet szintén nemzetközi tapasztalatokkal szemléltetnek. Valamennyi vizsgált ország esetében közös vonás, hogy az ellátórendszer gerincét köztulajdonú intézmények alkotják, de a magánszféra részvétele elkerülhetetlen az ellátórendszer működése szempontjából. A tanulmány konklúzióként összefoglalja azokat az önkormányzati teendőket, ami ellensúlyozhatja a működést korlátozó jogi hiányosságokat. A szerzők továbbá rámutattak, hogy az egészségügyi reform mindenhol egy hosszabb folyamat eredménye, megvalósítása számos társadalmi és gazdasági problémával jár.

Varga István tanulmányában azt vizsgálja, hogy a piaci és az üzemgazdasági szemlélet az önkormányzati gazdálkodást milyen módon befolyásolja. Az üzemgazdasági szemlélet megjelenése nemcsak az önkormányzati szférában, hanem a teljes közszolgáltatási területen időszerű. A problémát az jelenti, hogy az állam saját feladatainak ellátására kötelezheti az önkormányzatokat, de ezek pénzügyi fedezetét is neki kellene biztosítani. A fi-

nanszírozás azonban nem történik meg teljeskörűen, így a helyi önkormányzatoknak juttatott vagyon (iskolaépületek, műemlékek, közművek stb.) karbantartására, felújítására egyszerűen nincs elegendő forrás. Ezért az önkormányzatok számára a vagyongazdálkodás lényegében a vagyon értékesítését és bérbeadását jelenti, költségvetési és szakpolitikai területen jóval ritkábban döntenek beruházási, hitelfelvételi, városrendezési kérdésekben. Komoly probléma az önkormányzati vagyonvesztés fokozódó üteme, valamint az önkormányzati vagyon pótlásának hiánya. A vagyonvesztés látható jele, amikor a működési deficitet eszközértékesítésből fedezik, láthatatlan elemei pedig az elhalasztott rekonstrukciók, karbantartások. Mivel az állami források nem elegendők az önkormányzatok vagyonának pótlására és felújítására, ezért az önkormányzatok eladósodása folyamatos. A szerző Pécs városának adataival szemlélteti a nagyvárosok sajátos helyzetét, vagyis agglomerációs, kistérségi, megyei és regionális feladatokat is teljesíteniük kell. A tanulmány konkrét intézkedéseket javasol a helyzet megoldására: egyrészt az állami feladatok körének meghatározását, másrészt az önkormányzati hatáskörök felülvizsgálatát és újbóli definiálását. Mindezek egy korszerű közigazgatási rendszerben megerősítének az eredményorientált szemléletet.

Az utolsó tanulmányban *Vigvári András* az önkormányzati vagyongazdálkodás lehetséges új paradigmáját tekinti át szabályozási és intézményi ajánlások kidolgozásával. A racionális feladatellátás és a hatékony vagyongazdálkodás összefüggéseit tárgyalva, a tanulmány annak a jogi problematikának a gazdálkodási-gazdasági megközelítése, amely a vagyongazdálkodás kormányzati és önkormányzati szereplőinek mozgásterét határozza meg. A szerző javaslataival a reformok rendszerszemléletű kezelését szorgalmazza. Kitér az államreform keretében megvalósuló változtatások (önkormányzati, egészségügyi reform, közigazgatás korszerűsítés stb.) összehangolására, a kormányzati és önkormányzati gazdálkodás szabályainak koordinációjára. Szükségesnek tartja a közpénzügyi rendszer egészére vonatkozó szabályrendszer korszerűsítését, kiemeli az információs és nyilvántartási rendszerek átláthatóságot és nyilvánosságot biztosító megoldásainak fontosságát. Elengedhetetlennek tartja új közpénzügyi és új vagyongazdálkodási törvény kidolgozását.

A szerző nemcsak a kormányzati rendszer egészének szabályrendszerével, de a helyi gazdálkodás korszerűsítési lehetőségeivel is foglalkozik. Lényeges követelményként fogalmazza meg a vagyongazdálkodás előre ható jellegének érvényesítését. Ennek megvalósítása érdekében azt javasolja, hogy az önkormányzatok választási ciklusokra készítsenek el stratégiai szemléletű gazdasági programjaikat, költségvetésük mellé éves bontásban vagyongazdálkodási koncepciót is kidolgoznának. Mindez lényegesen növelné az átláthatóságot, továbbá szabályozott intézményi csatornák keretében konkrét és jól kalkulálható gazdálkodást rendelne a döntéshozatalhoz. Ez természetesen tovább növeli a felelősségvállalást és az elszámoltathatóságot, amely minden demokratikus intézményrendszer működésének az alapja. Mindez tiszta, átlátható és nyilvános jogviszonyt eredményezne, ahol a kockázatok is jobban kezelhetők.

Schneider Gábor–Szuper József