

## Önkormányzati pénzügyek: decentralizációtól a központosításig – és vissza?

**A helyi önkormányzati finanszírozást a közfeladatok telepítése, a területi-igazgatási rendszer, mint belső adottságok és más, külső feltételek alakítják. Ugyanakkor a pénzügyi technikák vissza is hatnak ezekre a tényezőkre. Így érdemes önmagukban is áttekinteni az elmúlt három évtized főbb helyi finanszírozási változásait, mert ez segíthet egy jövőbeni decentralizációs program megalapozásához. Természetesen a történet bemutatása itt csak töredékes lehet.**

**A magyar helyi önkormányzati rendszerben a 2011-től elkezdődött átalakítás következtében a helyi költségvetési kiadások összege közel felére, a GDP 6%-ra esett vissza. Ez a jelentős helyi feladatcsökkenés a finanszírozási módszerek átalakításával is együttjárt. A változások részben a korábbi rendszer problémáinak megoldását célozták, de ugyanakkor csökkentették a helyi pénzügyi önállóságot is. Az állami támogatások átalakítása, a forrásmegosztás leépítése, a saját bevételek és a hitelfelvétel szabályozása azok a fő területek, ahol a központosítás megvalósult. Így a változásnak is innen kell kiindulnia, de ehhez szükség van olyan fontos kapcsolódó feltételek megteremtésére is, mint a helyi nyilvánosság megerősítése, a független szakmai műhelyek elindítása és bekapcsolása a jövőbeni változások előkészítésébe.**

Három évtized önkormányzati finanszírozási és gazdálkodási gyakorlatát több okból is érdemes áttekinteni. Egy ilyen leltározás segíthet feltárni a helyi pénzügyeket alakító feltételeket. Ezen tényezők egy részét nyilván a helyi önkormányzati rendszer saját, belső adottságai képezik, úgymint például a helyi feladatok telepítése, az önkormányzatok mérete, a testületi működés szabályai. De ezen kívül hatnak olyan külső feltételek is, amelyek rövid távon nem változtathatók: így a gazdaság növekedés üteme, az urbanizáció formái vagy a társadalmi értékrend, az egyéni elvárások.

A finanszírozási és gazdálkodási módszerek azonban vissza is hatnak mindezekre a feltételekre, adottságokra. Így önmagában a technikák értékelése is hozzájárulhat ahhoz, hogy a helyi önkormányzati rendszer működését jobban megértsük és formálni tudjuk.

Már az 1990-es politikai rendszerváltás előtti reform kísérletek is bizonyították, hogy a gazdálkodási megoldások képesek alakítani a politikai

mechanizmusokat, a közszolgáltatási módszereket valamint részben a területi és igazgatásszervezési megoldásokat. Amikor a nyolcvanas évek közepén megjelent a helyi fejlesztési célokat finanszírozó településfejlesztési hozzájárulás, akkor a független képviselőknek lehetőségük nyílt arra, hogy valóban saját választási programot alakítsanak ki. Az akkori normatív költségvetési tervezés segítette leválasztani az ágazati minisztériumi vertikumról és részlegesen megyei szintre telepíteni a szakképzést. A városkörnyéki igazgatási rendszer sem jöhetett volna létre a korlátozott mértékű tanácsi saját bevételi önállóság nélkül. Tehát az a tankönyvi szabály, amely szerint funkció határozza meg a finanszírozást, a gyakorlatban inkább kétirányú kapcsolatként működik. Új finanszírozási technikákkal a szolgáltatási formákat, a feladatellátást is lehet alakítani.

Ez a rövid írás elsősorban a finanszírozási módszerek helyi közszolgáltatásokra és önkormányzati működésre gyakorolt hatásainak értékeléséhez kíván hozzájárulni. Az a

célja, hogy a finanszírozási problémákra adott múltbéli válaszok alapján megfogalmazzon néhány jövőbeli fejlesztési irányt is. A történet bemutatása azonban csak töredékes lesz és elsősorban azokra a legfontosabb területekre összpontosít ahol – egy támogató politikai közeget feltételezve - változások indíthatók el. Ennyiben tehát nem a múlttal, hanem inkább a jövővel foglalkozik és azt keresi mi vezethet el a helyi önkormányzati pénzügyek megújításához.

## Feladat, forma, finanszírozás

Mind a rendszerváltás időszakában létrejött helyi önkormányzatiság, mind a 2010 utáni időszak történései azt bizonyították, hogy az önkormányzati finanszírozás szabályait a politika általános céljai alakítják. A hatalmi viszonyok szempontjából pedig elsősorban a közfeladatok telepítése és az önkormányzati szintek, típusok meghatározása a fontos. Így először ezeket tekintjük át röviden.

### *Feladat-telepítés*

A helyi közfeladatok meghatározása harminc évvel ezelőtt a *piacgazdaság* kialakulásával párhuzamosan, ahhoz igazodva zajlott le. Ez a folyamat többek között az önálló tulajdonra, az autonóm szervezeten működésének szabályozhatóságára, a gazdasági érdekeltiségre, a piaci verseny és kooperáció előnyeire épült. Az önkormányzati feladattelepítést akkor elsődlegesen az mozgatta, hogy közszolgáltatások arra a lehető legalsó szintre kerüljenek ahol még hatékonyan működtethetők. A helyi szolgáltatásszervezésben a fogyasztó orientáltság, a verseny és a szerződéses kapcsolatok, valamint az erre épülő szervezeti-irányítási formák domináltak. Így jött létre Magyarországon a széles feladatkörrel rendelkező és jelentős szervezeti-működési önállósággal rendelkező települési önkormányzati rendszer.

Ezeket az elveket a *2008-as pénzügyi válság* és az ezt követő gazdaságpolitikai változások számos országban módosították. Megkérdőjeleződött a piaci mechanizmusok hatékonysága, a köz- és a magánszektor korábbi partnerségére épülő megoldások leértékelődtek. Új szempontként jelent meg az alapvető közszolgáltatásokhoz

való általános hozzáférés követelménye, a szolgáltatásszervezésben nagyobb hangsúlyt kapott a méretgazdaságosság, a köztulajdonú szolgáltató vállalatok működésében és irányításában megnőtt a különböző kormányzati szintek szerepe. A helyi önkormányzatok és a gazdasági szféra között újfajta együttműködési és kapcsolati formák jöttek létre. (WOLLMANN–MARCOU 2010) Általában megerősödött az állami befolyás, ami Magyarországon különösen mélyreható változásokat eredményezett: lezajlott a helyi feladatok államosítása, a kommunális szolgáltatások központosítása. (HORVÁTH–PÉTERI 2012)

### *Igazgatási szintek*

A piaci és decentralizációs logikát követve az igazgatási szintek és formák is átalakultak. Az első önkormányzati törvény alapján a közös községi tanács, mint a települési önállóság egyik akadálya megszűnt és egy minimális népességszám felett minden településen önálló önkormányzat alakult. Ezzel együtt a korábbi rendszerben újraelosztási szintként működő megye feladatai és szerepe minimálisra csökkent. Az elaprózott települési önkormányzati rendszer és a korlátozott befolyással rendelkező középszint nem volt összhangban a formálódó finanszírozási rendszerrel.

A kistépeléseken a saját források és megosztott bevételek hiánya, az együttműködést kevésbé ösztönző normatív állami hozzájárulási formák, a szolgáltatások területi és településtípusonkénti költségkülönbségei, a megyei önkormányzat saját, önálló bevételeinek hiánya és ugyanakkor térségi szolgáltató szerepe jelentették a fő problémákat.

Az önkormányzatiság két évtizede során a rendszer szabályaihoz igazodóan többféle megoldás is formálódott. Ezek egy része eredményesnek is bizonyult, bár időbeni kifutásukat a 2010-es politikai váltás megakadályozta. Több éven keresztül finomodott a valóban rossz pénzügyi helyzetű települések kiegyenlítő támogatásának rendszere. Az „*önhibáján kívül hátrányos helyzetű*” önkormányzatok kiegészítő támogatási módszerei fokozatos fejlődtek és a támogatási feltételek között a bevételi érdekeltiség is megjelent. Az önkormányzatok jelentős része (közsé-

gek, városok, megyék) tartozott ebbe a támogatósi körbe, de pénzügyi súlyát tekintve a probléma nem volt jelentős.

A települési önkormányzatok *együtműködése és a kistérségi társulások* szintén ígéretes kezdeményezések voltak, amelyek mind a racionális szolgáltatási és tervezési egységek létrehozását segítették. A társulásra ösztönző többlettámogatás segítette az együtműködést, viszont a költségvetési finanszírozási és gazdálkodási rendszerbe nem illeszkedett szervesen ez az intézményi megoldás.

Ugyanakkor a *piaci szolgáltató rendszerek* is segítették az integrációt, így például a helyi hulladékgazdálkodásban formálódtak a modern lerakók köré szerveződő racionális méretű gyűjtő-szállító hálózatok. Majd a kistérségi együtműködés kifutását is megakadályozta a későbbi központosítás. A kommunális szolgáltatások felett pedig az adminisztratív szabályozás vette át az irányítást.

A *szolgáltatási középszint* is kezdett megerősödni, amikor rendeződtek a települési feladat és intézményátadás tulajdoni és finanszírozási feltételei. Az Európai Unió regionális fejlesztési politikájához és a hazai politikai törekvésekhez igazodva a kétezres évek elején volt egy szakmai kísérlet (IDEA program<sup>1</sup>) a regionális igazgatási szint és hatalommegosztás előkészítésére is. A közép-európai térség országai már korábban próbálkoztak a régiós igazgatás létrehozásával. Amikor azonban Magyarországon kiderült, hogy a régiós önkormányzat milyen hatalmas és pénzügyi ellenpontokat hozna létre, akkor ez a megoldás lekerült a napirendről.

A 2010 után lezajlott központosítás és az önkormányzatiság leépítése területszervezésben is visszahozta a már korábban megtapasztalt *többszintű hierarchikus igazgatási* és irányítási formákat. A helyi önkormányzatoktól elvett egészségügyi és közoktatási feladatok ellátására tagolt minisztériumi ellátó rendszer jött létre. A megmaradt feladatokra és különösen a fejlesztési források kezelésére a települési igényeket szűrő és a központi költségvetési források továbbosztását végző megyei önkormányzat jött létre. A kétezzer főnél kisebb települések számára kötelező közös önkormányzati hivatalok és a járási

igazgatás a megyei szint alatti önkormányzati illetve államigazgatási szintként működik.

A közfeladatok telepítésének és az igazgatási szintek alakításának rövid áttekintéséből is látható, hogy a finanszírozási-gazdálkodási problémák megoldására gyökeresen eltérő kísérletek történtek. A helyi önkormányzati rendszer kialakítása után két évtizeden keresztül egy *szerves fejlődési utat* követtek a szabályozási és fejlesztési kísérletek. Ez azt jelentette, hogy a rendszer alapelemeit megtartva, az önkormányzatiság keretein belül formálódtak a megoldások. A 2011. évtől kezdődő időszak azonban a korábbiaktól *teljesen eltérő elvekre épült* és gyökeresen új megoldásokat alkalmazott.

### *Az inga leng*

Ebből azonban az is következik, hogy a jövőben nem lehet visszatérni a régi módszerekhez. A rendszer korábbi problémáira már részben az új szabályok által formált viszonyok között kell megoldást találni. Remélhetőleg ez a mostani időszak csak a *fejlődési ciklus egyik végeletes szakasza* és nem egy tartós modellváltás előjátéka. Újra vissza lehet térni a valós piac és a helyi autonómia alapértékeihez, ami felváltja a mostani központi függésre épülő gazdasági és közszolgáltatási rendszert.

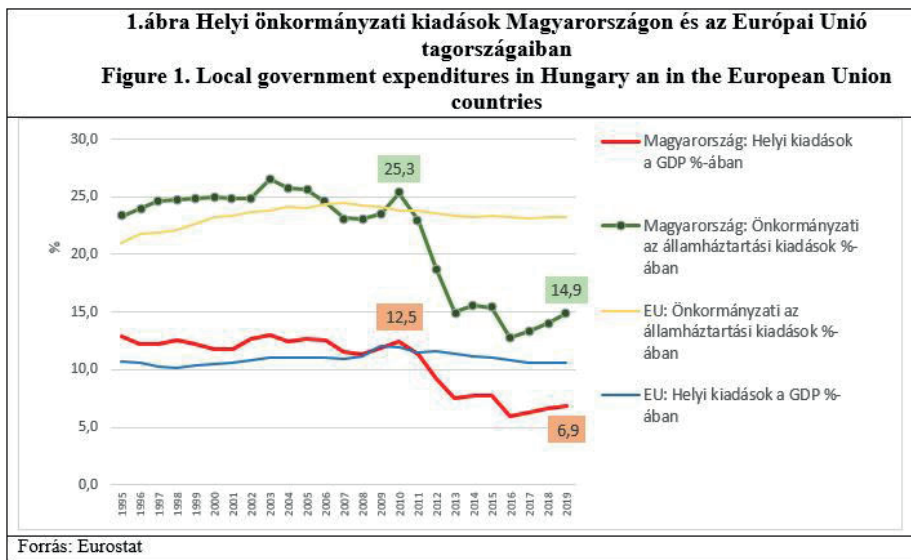
Ennek egyik mozgatója lehet a központi és a területi igazgatásban dolgozók csendes ellenállása. Amint a nyolcvanas évek végén, tehát a rendszerváltás előtti időszakban a minisztériumi adminisztráció kezdeményezte a változásokat, ugyanúgy most is érzékelhető a résztvevők elégedetlensége. Akkor a középszintű minisztériumi vezetők a saját munkájuk egyszerűsítése érdekében akartak az egyedi alkuk, a politika függés helyett egy normatív, szabályozott rendszert létrehozni. A normatív állami hozzájárulási rendszer például már az 1990. évi költségvetéssel, tehát a politikai változások előtt létrejött és a tanácsi finanszírozás módszerévé vált. A következtetlen, egyedi helyzetekre szabott szabályok ugyanis nehezítik az apparátus munkáját. A bürokráciának kiszámíthatóan működő és szabálykövető helyi önkormányzati rendszerre van szüksége.

## Múltbéli hibák, jövőbeni megoldások

Ebben a pénzügyekről szóló cikkben viszonylag kevés szám és adat van. Ennek egyrészt az az oka, hogy három évtizedről, de különösen az utóbbi évekről egyre kevesebb az összehasonlítható pénzügyi információ. A helyi önkormányzatoké kiadási, bevételi és vagyoni adatokhoz mindig is nehezen lehetett hozzáférni. Ma pedig már a költségvetési törvény mellékletein túl csak közérdekű adatigényléssel lehet a közszektorra vonatkozó részletes adatokhoz hozzáférni. Másrészt a lezajlott gyökeres központosítási és államosítási fordulat után – ahogy annak idején Liska Tibor a tervgazdálkodás értékelésekor fo-

galmazott – talán már felesleges is méricskélni, hogy mekkora a baj.

De egy Eurostat adatokra épülő ábrán azért érdemes bemutatni, hogy mi történt a vizsgált időszakban és mit is jelentett a 2010. választások utáni váltás. Két átfogó mutatószám, a helyi önkormányzati kiadások GDP-hez viszonyított aránya és az államháztartáson belüli részaránya jól tükrözi a lezajlott folyamatokat. Az egyik indikátor azt mutatja meg, hogy a gazdasági fejlődés különböző szakaszaiban a megtermelt új értékéből mennyi jut helyi önkormányzati fogyasztásra, a másik pedig a helyi szint közszolgáltatási rendszer egészén belüli súlyát jelzi (1. ábra).



Az időszak elejéről nincs összehasonlító adat, de a tanácsrendszer esetében a helyi szint egyébként is számos területen csak mint kifizetőhely működött, tehát a kiadások súlya nem mutatná a tanácsi önállóság tényleges mértékét. 1995-től kezdődően, amikor már kialakult az új munkamegosztás, a települési és a megyei önkormányzatok kiadásai a GDP közel 13%-át tették ki, amivel az Európai Unió országok helyi önkormányzati átlaga (10,7%) felett volt Magyarország. (A szövetségi rendszerű országokban a tagállamok súlya még további 4%-5%-ot képvisel.)

Az igen kiterjedt közszektoron belül az államháztartási kiadások között a helyi önkormányzatok súlya 23% volt. Ezt a helyüket egészen a 2008-2009. évi gazdasági visszaesésig tartották is. Illetve a 2002.évi választások után bekövetkezett közalkalmazotti béremelés eredményeképpen ez az arány a 26%-ot is meghaladta. A pénzügyi válság időszaka előtt már elkezdődtek a költségvetési racionalizálási programok, így a helyi kiadások aránya csökkent. De mivel a közszolgáltatási kiadások kevésbé rugalmasan alakíthatók, ezért a gazdasági visszaesés ellenére

a helyi szint gazdasági súlya növekedett (12,5% volt a csökkenő GDP-hez viszonyítva).

Ezután következett be a helyi önkormányzati szolgáltatások átadása a központi költségvetésnek és az állami közszolgáltatóknak. Megtörtént a hitelkonszolidáció és általában bekövetkezett a közkiadások visszafogása. Így 2016-ra több lépésben *6%-ra csökkent a helyi kiadások GDP-hez viszonyított aránya* és ezzel mindössze 13%-ot képviseltek az önkormányzatok az államháztartáson belül. Ezzel az Európai Unión belül a leginkább központosított déli országok csoportjába kerültünk (Bulgária, Szlovákia, Portugália, Görögország mellé).

### *Az önkormányzatiság finanszírozható*

A három évtized alatt lezajlott folyamatok és a központosítás időszakának költségvetési-pénzügyi szempontú értékelésére többféle magyarázat is született. Ezek mindegyike arra hívta fel a figyelmet, hogy a helyi szolgáltatási kötelezettségek és a rendelkezésre álló önkormányzati források nem voltak egyensúlyban. Elsők között volt Vígvári András, aki részletes költségvetési adatok ismeretében azt állította, hogy ez az önkormányzati „konfliktus konténer” tovább már nem terhelhető. (VIGVÁRI 2009) Az ÁSZ elemzési gyakorlatába később beépülő nettó működési eredmény mutatója alapján arra a következtetésre jutott, hogy a magas hitelállomány, a bizonytalan mértékű feltételes kötelezettségvállalások veszélyeztetik a rendszer működőképességét.

Egy másik elemzési irány ugyanezt a jelenséget a puha költségvetési korláttal és az ezzel járó önkormányzati feladatbővüléssel magyarázta (VASVÁRI 2019). A felsőfokú közigazgatási képzést meghatározó iskola minden finanszírozási probléma megoldásának pedig a hitelkonszolidációt tartja (LENTNER 2019). Ez a magyarázat már az új politika időszakában született és kissé túlzott leegyszerűsítéssel tekint a helyi önkormányzati pénzügyekre.

Ennél átfogóbb értelmezésre törekedtünk egy két évtizedes időszakot átfogó helyi adatbázis elemzésével (HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI 2014). Ez is azt mutatta, hogy a helyi feladatok jellegükből következően túlzottan nagy költségvetési terhet jelentettek az önkormányzatoknak. A

helyi forrásképződés rendszerében a saját bevételek összetételéből következően a forrásteremtési kapacitásokban kezelhetetlen különbségek alakultak ki. Mindezek olyan költségvetési támogatási rendszer kialakításához vezettek el, amely azután egyedi, részletekbe menő beavatkozásra adott alkalmat. Részben ebből is következett, hogy a választási ciklusokkal változó politikai célok mozgathatták a forrásszabályozási rendszer elemeit. De a decentralizáció nem vált finanszírozhatatlanná, a pénzügyi problémák csak tükrözték a politika szándékait.

Egy másik írásunkban szolgáltatás-szervezési megközelítéssel szintén arra a következtetésre jutottunk, hogy nem a decentralizáció mértékével, hanem annak a módszerével volt probléma (HEGEDŰS-PÉTERI 2015). A társadalmi egyenlőtlenségek központi kezelésének hiánya vezetett el oda, hogy a kistélepülések kisiskolái nem voltak finanszírozhatók, a szociális lakásépítésben hiányzott az önkormányzati érdekelttség, vagy a közművi szolgáltatások területén nem volt hatásos központi szabályozó-irányító funkcióval rendelkező szervezet.

Ezzel a megközelítéssel a helyi önkormányzati finanszírozás legfontosabb elemeinek értékelésére kerül sor a következőkben. A helyi pénzügyeket meghatározó tényezők köre nyilván még tovább bővíthető lenne. De a korábbi rendszerek leglényegesebb sajátosságai és a jövőbeni változások fő irányai talán ezek alapján is bemutatathatók.

### *Forrásszabályozástól a feladatfinanszírozásig*

A helyi közszolgáltatások finanszírozásában a költségvetési támogatások nélkülözhetetlenek. Függetlenül a helyi önkormányzati rendszer sajátosságaitól több okból is szükség van ezekre a külső forrásokra. A költségvetési támogatások biztosítják, hogy a helyi önkormányzat bevételi kapacitásától és a szolgáltatás költségeiben meglévő objektív különbségektől függetlenül mindenki hozzájusson az alapvető, társadalmilag fontos ellátásokhoz. A hatékony szolgáltatásszervezés megkövetelheti nagyobb ellátó egységek létrehozását. A települési önkormányzat határain túlnyúló szolgáltatások és más externáliák (pl.

hulladékkezelésben, szennyvíztisztításban) költségeinek finanszírozásához is külső forrásra, azaz költségvetési támogatásra van szükség.

Az önkormányzati önállóságot valójában nem a költségvetési támogatások léte és mértéke, hanem az elosztásuk módja határozza meg. Az általános célú támogatások, amelyek mérhető, a fogadó önkormányzat által közvetlenül nem befolyásolható és nyilvános mutatószámok alapján kerülnek elosztásra növelik a helyi önállóságot. A támogatást folyósító félnek azonban kontroll eszközökre is szüksége van. Az elszámoltathatóságot nem csak a helyi társadalmi részvétel biztosítja, hanem ehhez adminisztratív eszközök is szükségesek. Többek között ezért terjednek a szolgáltatási eredményhez kapcsolt támogatási formák.

A magyar helyi költségvetési támogatási rendszer is végigjárta az önállóság és a kontroll, mint két véglet közötti utat. Az első nagy rendszerszerű váltás az volt, amikor a *tanácsi kiadásorientált tervezésről és elosztásról* a helyi önkormányzati finanszírozás átvált a forrásszabályozásra. A kiadásorientált rendszer a tervgazdaság szabályait követve az egyedi önkormányzati kiadásokat számítja ki, majd ebből levonva a tervezett saját forrásokat határozza meg tételesen a nyújtott központi költségvetési támogatás összegét.

A *forrásszabályozás* során törvények határozzák meg a saját bevételképződés feltételeit, amelyeket azután központi költségvetési támogatások egészítenek ki. A forrásszabályozási rendszerben a kiadási előirányzatokról az általános foglalkoztatási, az ágazati szabályozás és a költségvetési előírások keretein belül helyben döntenek az önkormányzatok. Nyilvánvaló, hogy ez teremt valós helyi bevétel-növelési érdekeltiséget és inkább biztosítja a rendelkezésre álló források hatékony felhasználását.

Az önkormányzati rendszer kialakulásának első időszakában a *normatív állami hozzájárulások* domináltak az elosztást (1996-ban a népességszám, az ellátottak száma alapján került elosztásra a támogatások közel 70%-a). Igaz már a rendszer indulásának korai időszakában nagyszámú renddel megnőtt a támogatás elosztására használt mutatók száma: a kezdeti 16 helyett már több tucat alapmutató volt használatban, ami a

különböző szorzószámokkal kétszáz fölé növelte az állami hozzájárulások elosztására használt mutatók számát. Ennek alapvetően az ágazati érdekek védelme volt az oka, amikor is a szakmai célok mindegyikéhez igyekeztek egy központi forrást kapcsolni. Tíz év alatt azután így a népességszámhoz kötött támogatások aránya a felére csökkent, míg a kötött normatív támogatásoké háromszorosára nőtt.

A folyósított támogatások irányítása vált fontossá, annak ellenére, hogy az általános célú állami hozzájárulási rendszerben az önkormányzatoknak valós átcsoportosítási lehetősége nem volt. A központi költségvetési támogatások ugyanis az adott feladat költségeinek egyre kisebb hányadát fedezték (ezért volt szükség a megosztott személyi jövedelemadóra és növekvő helyi saját bevételekre). A helyi önállóság ezzel csorbult, de az önkormányzatok többletfeladataikhoz és a növekvő költségeikhez garantált támogatásokban részesültek.

Ezért is fűzött mindenki nagy reményeket az új önkormányzati törvénnyel bevezetett *feladatfinanszírozáshoz*. A fogalom arra utalt, hogy minden helyi önkormányzat megkapja majd a tényleges költségeit fedező állami támogatást. Valójában azonban mindössze csak annyi történt, hogy néhány kisebb jelentőségű településüzemeltetési szolgáltatás esetében az adott településtípusra számított átlagkiadás alapján határozzák meg az állami hozzájárulás összegét. A központi költségvetés a helyi feladatok tényleges költségeit teljes mértékben soha nem fogja finanszírozni, mert az államháztartás egésze szempontjából ez nem lenne hatékony megoldás.

A feladatfinanszírozási „csodafegyver” tehát nem működött és ma az átalakult helyi feladatok mellett is csak az önkormányzati támogatások kevesebb, mint 30%-a általános működési támogatás (aminek egy része az ilyen átlagköltség alapú támogatás). A másik négy nagy támogatási csoportban (köznevelés, szociális és gyermekjóléti feladatok, gyermekétkeztetés, kultúra) az ellátottak száma, a lakosságszám alapján számított férőhelyek, a részletes járástípusonként eltérő kiadási normák képezik a támogatás elosztásának alapját (mindezek egy 48 oldalas törvényi mellékletben rögzítve, lásd KÖLTSÉGVETÉS 2021).

Talán csak a helyi iparüzési adó összegéhez kötött támogatási arányok jelentik az egyetlen eltérést a kilencvenes évek költségvetési gyakorlatától. Bár ez utóbbi szabályozási eszköz esetében is nehezen magyarázható meg, hogy például a szüneti étkeztetés támogatása a 24 001-27 000 Ft adóerőképesség esetén miért 29Ft-tal magasabb összegű, mint az eggyel magasabb kategóriába tartozó önkormányzatoké.

Egyébként a helyi önkormányzat adóerő-képességét az egy főre jutó helyi iparüzési adó már nem tükrözi olyan pontosan, mint amikor a megosztott személyi jövedelemadó is része volt ennek a mutatónak. A helyi iparüzési adóalap, az adott településen lévő vállalkozások nettó árbevétele kevésbé használható a település fejlettséget mérő általános mutatószámként. Mindezek a technikák sokkal inkább a központi költségvetési elosztás céljait szolgálják. A többi kiegészítő támogatással együtt a költségvetési alkuk és a tervbe kerülni szándékolt feladatok felé terelik a helyi önkormányzatokat.

A *fejlesztések finanszírozási* módszerei is hasonló utat jártak be. Az első években alanyi jogon járó, társfinanszírozáson alapuló céltámogatási gyakorlat azonban a támogatási keret korlátozottsága miatt görgette előre a már megítélt, de folyamatosan halasztott támogatásokat. Az ágazati és a központi költségvetési politikának az országos fejlesztési célok megvalósítása érdekében természetesen mindig szüksége van beavatkozási lehetőségekre. A kilencvenes évek elején az általános iskolai tanterem építés, tornateremépítés, majd a szennyvíztisztító, a hulladékgyűjtési beruházások voltak a fő célok. De ezen támogatások elosztása még megadta az objektív központi mérlegelés és a helyi önkormányzati önálló döntés lehetőségét.

Azután az egyedi mérlegelést és döntést a csatlakozást segítő programok, majd az *EU-s támogatások* tovább erősítették. A folyamat pedig a *Modern Városok* programmal teljesedett ki, amely több különböző forrást fog össze. Itt azután már a célok és a támogatási arányok sokszor még a kedvezményezett városok számára is meglepő módon alakulnak.

Az állami támogatások elosztására nincs tökéletes módszer, *mindenhol kísérletezés folyik*. Nagy-Britannia évtizedeken keresztül alkalmazta a részletes átlagköltségekre és elvárt ingatlan-

adó összegére épülő helyi támogatási rendszert (Rate Support Grant), amit ma már felváltottak az ágazatspecifikus támogatások. De ellenkező irányú változásra is volt példa, amikor a túlságosan részletező feladatmutatóhoz kötött normatív támogatásokat reformálták meg Dániában, Norvégiában úgy, hogy egy néhány objektív statisztikai igénymutató képezi az elosztás alapját.

Máshol pedig a teljesítményhez kötött állami támogatási formákkal próbálkoznak (UNCDF é.n.). Ez rögzített célokhoz és mérhető teljesítménymutatókhoz rendeli hozzá a költségvetési támogatások egy részét. Itt a kulcs a teljesítmény indikátorok kiválasztása, amelyek a kívánt működési formák és a konkrét szolgáltatási színvonal mérésére is alkalmasnak kell lenniük. Ezzel azután az önkormányzat működésének egészét képesek alakítani.

Magyarországon a forrásszabályozás logikájára építve a korábbi állami hozzájárulási rendszer továbbfejlesztésével lehet a helyi önkormányzati támogatásokat megújítani. Cél a többszorosított állami támogatási gyakorlat megtartása úgy, hogy a helyi önállóságot garantálják az elosztási módszerek. Ez a mérhető statisztikai mutatókhoz kapcsolt általános célú támogatásokkal és a már említett teljesítménymutatókhoz kötött központi költségvetési forrásokkal érhető el. Egy következő támogatási forma a helyi megtakarításokra és a saját források növelésére ösztönöz. Ez a módszer a helyi önkormányzati feladatok átlagköltségeinek és a településtípusok szerint számított átlagos bevételi előirányzatok (kibővített adóerőkapacitás-mutató) különbségét veszi figyelembe az állami hozzájárulások folyósításakor. Természetesen az állami támogatási rendszernek követnie kell a helyi önkormányzatokhoz telepített feladatok valamint a bevételek mértékét és jellegét.

## A forrásmegosztás elmulasztott lehetősége

A piacgazdaság kiépítése során az egységes személyi jövedelemadó 1988.évi bevezetése szabályozási szempontból fontos lépés volt. Szimbolikus jelentősége is nagy volt, mert a korábbi több különböző csatornán történő elvonás helyett nyilvánvalóvá tette az állam, mint szolgál-

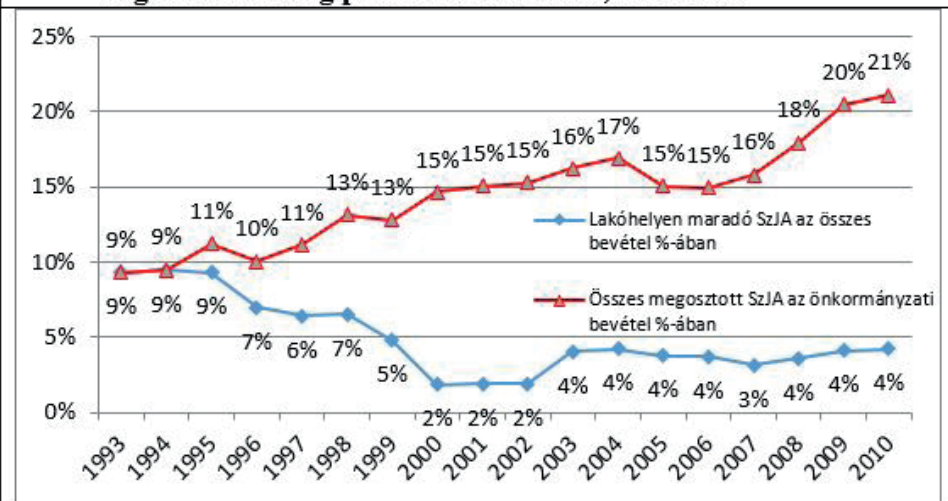
tatásnyújtó és az adófizetők közötti kapcsolatot. Különösen haladó megoldás volt, hogy az SzJA teljes összegét a helyi feladatok finanszírozására kellett fordítani. Ezzel is kifejezésre kerültek a közpénzügyek fontos jellemzői: a központi és a helyi szint közös, de ugyanakkor mégis eltérő elvárási felelőssége, valamint a helyi szolgáltatások kapcsolata a településen lakók jövedelmével és a gazdaság teljesítőképességével.

Az átengedett személyi jövedelemadó ezután a helyi önkormányzati finanszírozás természetes részé lett. Az első időszakban az önkormányzati bevételek 9%-át képviselte ez a forrás és különösen fontos volt, hogy a bevétel teljes mértékben visszakérült az adófizetők lakóhelye szerinti települési önkormányzat költségvetésébe. (2.ábra)

Ahogy növekedett az SzJA bevétel a későbbiekben úgy csökkent az átengedett rész és ezen belül közvetlenül a lakóhelyre visszajutó összeg. A megosztási arány évről-évre kedvezőtlenebb lett az önkormányzatok számára (végül már csak az SzJA 40%-a jutott helyi szintre). Ennek is a többsége (végül 80%-a) állami támogatásként került a települési és a megyei önkormányzatokhoz. Amikor azután 2011 után megszűnt ez a forrásmegosztás, akkor már a lakóhelyre visszajutó SzJA a helyi bevételeknek csupán 4%-a volt. Ezután már a helyi lakossági jövedelemtermelő képesség és a kapott települési szolgáltatások közötti maradék közvetlen kapcsolat is megszűnt. Napjainkban a megosztott gépjárműadó is hasonló veszély fenyegeti.

**2.ábra Személyi jövedelemadó megosztás, 1993-2010**

**Figure 2. Sharing personal income tax, 1993-2010**



Forrás: Költségvetési törvényjavaslatok alapján saját szerkesztés

Emellett az adómegosztás megszüntetésével egy fontos *bevételekiegyenlítési mechanizmus* alapja is eltűnt. Az egy főre jutó SzJA bevétel jól mutatta a település általános fejlettségi szintjét: ezért is volt több éven át a kiegyenlítő támogatás elosztásának alapja, valamint a helyi adóerőképesség mérésének meghatározó eleme.

Az adómegosztás számos ország helyi önkormányzati finanszírozási rendszerének meghatározó eleme. Így a jövedelemadózásra építő

Skandináv országokban a legfontosabb helyi forrás, de Balkánon is alkalmazzák (Horvátország, Macedónia, Montenegró). Az adómegosztás fő kérdése az, hogy milyen mértékű az átengedés és hogyan kerülnek ezek a források a helyi költségvetésbe. Itt háromféle modellt alkalmaznak azok az országok, ahol van forrásmegosztás. Különböző mutatószámok alapján osztják meg az átengedett bevételt, visszautalják a képződés helyére vagy pedig ugyanarra az adólapra kivethető helyi

pótadóztatás lehetőségét biztosítják. Mindhárom lehetőség kedvező a helyi önkormányzatoknak és ezért egy jövőbeli szabályozórendszeri változás-kor érdemes lesz ezeket a megoldásokat is tesztelni majd beépíteni a szabályozásba.

### Önkormányzati saját bevételek

Már a tanácsrendszer reformjai során is egyértelmű volt, hogy saját források nélkül nincs helyi önállóság. Így a helyi adókról szóló törvény már 1990. év végén megszületett és több módosítás után ma is hatályban van. A 2010 előtti helyi önkormányzati rendszerben a helyi adók az összes bevétel 13-14%-át tették ki. Ma a centralizáció után pedig a kisebb helyi költségvetéseken belül a közhatalmi bevételek (túlnyomórészt a helyi adók) már a költségvetés harmadát finanszírozzák.

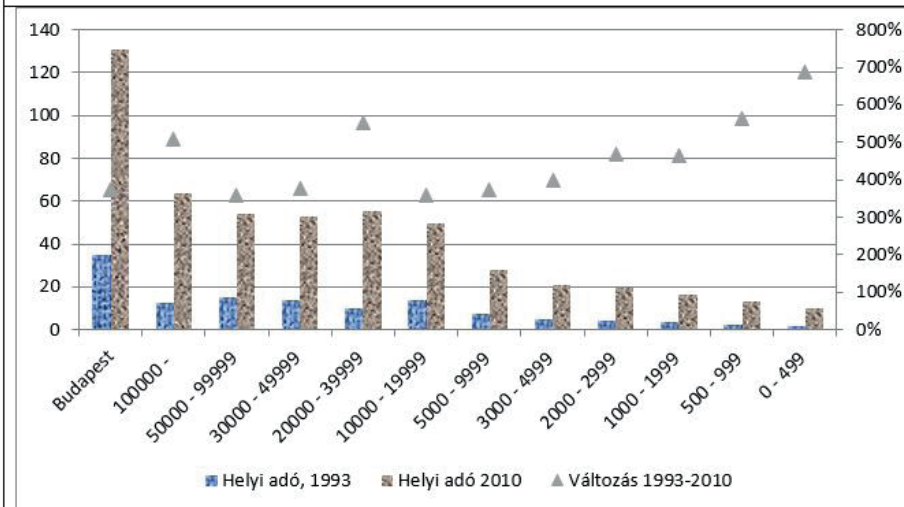
Talán éppen az eredeti szabályozás egyértelmű céljai és a helyi adók letisztult formái tették lehetővé, hogy három évtized után ma is érvényesek az 1990-ben kifejlesztett megoldások. A szabályozás ugyanis választási lehetőséget kínál a helyi adóztatási lehetőségek és formák között. Többféle ingatlanvagyon adót, kommunális adót,

ide sorolva az idegenforgalmi adót és helyi iparüzési adót vehetnek ki az önkormányzatok. A felső korláttal szabályozott adókulcsok mellett viszonylag nagy az önkormányzatok önállósága az egyes adók alkalmazásában (pl. terület vagy értékalapú ingatlanadózás között választhatnak, az iparüzési adózásban helyi kedvezményeket biztosíthatnak).

Ezért is váltotta fel a helyi adó a korábbi saját bevételeket viszonylag hamar: 1992-ben már a települési önkormányzatok közel fele vezetett be valamilyen helyi adót, de tíz év alatt közel megduplázódott a számuk. A helyi adóbevételek fajlagos összege a bevezetés után eltelt közel két évtized alatt mindenhol több mint háromszorosára nőtt (összehasonlításképpen) A 3. ábra nem csak azt mutatja, hogy a háromezer főnél kisebb népességszámú településeken volt nagyobb ütemű a növekedés, hanem azt is, hogy mennyire eltérő a helyi adóbevételek kapacitása a különböző méretű településeken.

A nagy eltérések elsődleges oka, hogy a helyi adók között az iparüzési adó dominál. Már az első évektől kezdődően ez tette ki a helyi adóbevételek 80%-át. A gazdaság koncentrációjából következően azonban nagy különbségek alakultak ki

**3. ábra Helyi adóbevételek egy főre jutó összege, 1993 és 2010 (Ezer Ft, 2010. évi áron)**  
**Figure 3. Local tax revenues per capita in 1993 and 2010 (HUF thousand, with 2010 price)**



Forrás: HORVÁTH-PÉTERI-VÉCSEI 2014

a helyi iparüzési adó mértékében egyrészt Budapest és a vidék, másrészt a különböző méretű vidéki települések között.

A helyi iparüzési adó létét az Európai Unió csatlakozás akkor veszélyeztette, amikor a hasonló jellegű olasz regionális iparüzési adót a bíróságon megtámadták amiatt, hogy helyi szinten alkalmaz egy párhuzamos általános forgalmi adót. Ezt pedig ellentétes az EU szabályozással. Végül ebben az ügyben egy precedens értékű bírósági döntés született, amely szerint az olasz helyi iparüzési adó nem tekinthető ÁFA jellegű adónak. Bár a forgalmi adó minden fontos feltételének megfelelt, de nem arányos az eladási árral, mivel az importált termékek hozzáadott érték tartalmát nem adóztatja meg.

A gazdasági válság időszakában és a koronavírus járvány idején ismételten előkerülnek azok a javaslatok, amelyek a gazdaság élénkítését a helyi iparüzési adó csökkentésével látják megoldhatónak. Ma a társasági adóterhek jelentős részét teszi ki valóban a helyi iparüzési adó, de megszüntetésével jelentős forrás kerülne ki a költségvetésből és a közszolgáltatási rendszerre gyakorolt hatása is nagyon kedvezőtlen lenne. Ez az utolsó olyan jelentős pénzügyi mechanizmus, amely az önkormányzati szolgáltatásokat, az infrastruktúra fejlesztést és a helyi gazdaságot összekapcsolja. A helyi iparüzési adó nélkül még tovább növekedne az önkormányzatok központi függése. Mivel erre a költségvetési forrásra szükség van, várhatóan a gazdasági társaságok közterhei sem csökkennének jelentősen.

Az ingatlanadózás megújítására is voltak kísérletek, ugyanis területalapú építményadó erősen regresszív, azaz a magasabb jövedelműeket kevésbé terheli. Csak néhány önkormányzat (pl. Nyíregyháza) alkalmazta az értékalapú építményadót. A fővárosban is készült egy gyakorlatias javaslat az értékarányos adóra, amely a városi övezetek ingatlan átlagárait épült. Ez végül nem került bevezetésre, bár feltehetően ez képezte a későbbi luxus ingatlanadózás gondolati alapját. Azonban sem ez, sem az újabban bevezetett települési adó nem eredményezett jelentős önkormányzati bevételt.

Az építményadózás értékarányossá tétele és a helyi iparüzési adóbevételekben meglévő különbségek mérséklése az a két legnagyobb feladat,

amivel a helyi adózás továbbfejlesztésekor foglalkozni kell. A terület alapú illetve az értékarányos építményadózás közelítésére többféle megoldás létezik, de az ingatlannyilvántartás tömeges adataival is jól becsülhető lenne a lakossági építmények értéke. Az üzleti szektorban pedig már nálunk is kifejlődött az értékbecslői szaktudás és információs háttér.

A helyi iparüzési adó igazságosabb terítésére is születtek javaslatok (pl. a TÖOSZ állásfoglalása a bértömeg arányában a dolgozók lakóhelyére visszajuttatott adóról). De elképzelhető a helyi iparüzési adóbevételek járási szintű újraelosztása is valamilyen objektív mutatószám (pl. lakónépesség, terület, társasági eszközérték, bértömeg vagy ezek kombinációja alapján).

A finanszírozási rendszer egyik fő problémája, hogy a megyei önkormányzatnak nincs saját forrása. Enélkül pedig nem tud valós önkormányzati szintként működni, mert hiányzik a lakossági kontroll és elszámoltathatóság alapvető pénzügyi eszköze. Ha a jövőben a megyének nagyobb szerepe lesz, mint egyszerű intézményfenntartó és tervezési-újraelosztási egység, akkor ennek az önkormányzati szintnek is kell saját bevétellel rendelkeznie.

### *Hitelfelvétel*

Végül röviden érdemes összefoglalni mi zajlott le az önkormányzati hitelfelvétel területén, mert ez is jól mutatja hogyan alakult át a helyi önkormányzati mozgástér. Az önkormányzati számlavezető bankok mindig is jól kiszolgálták a helyi rövid és hosszú távú hiteligényeket azért mert már régi ügyfeleik voltak az önkormányzatok (az OTP uralta ezt a piacot), vagy azért mert új szolgáltatóként kedvező ajánlatokat akartak tenni. A kilencvenes évek közepén már volt egy kötvénykibocsátási hullám is, ami természetes módon a városokra és Budapestre összpontosult.

Jó időzítéssel ekkor született meg az önkormányzati adósságrendezési eljárásról szóló törvény. Ez szigorú eljárási szabályokat írt elő a fizetésektelenné vált önkormányzatok számára, ami az önkormányzati hitelfelvétel korlátozásával együtt hatékony szabályozási eszköznek bizonyult. Jelentős visszatartó és fegyelmező ereje volt, mert csökkentette a közvetlen állami

hitelkonszolidáció esélyét. A gazdasági válság időszakáig csak mintegy kéttucat önkormányzat esetében kellett csődeljárást indítani és ezek pénzügyi súlya sem volt jelentős. (JÓKAY-VERES-BOCSKAY 2009)

A kétezres évek végén indult meg egy újabb eladósodási hullám. Ennek főleg önkormányzati kötvénykibocsátás volt a formája, ami kapcsolódott a válság előtti hitelbőséghez, a deviza alapú hitelek kedvező feltételeihez és az EU-s támogatásokhoz szükséges önrész biztosításának követelményéhez. Az egyik legnagyobb hitelfeltevők az akkor már ellenzéki vezetésű megyei jogú városok voltak. Így a hitelállomány nagyjából egyenlően oszlott meg a városok, a megyei jogú városok és a Budapest (Főváros, kerületek) között. A községek, nagyközségek adóssága csekély volt, a megyei önkormányzatoknál pedig inkább az intézmények (különösen a kórházak) eladósodása jelentett gondot.

Az önkormányzatok eladósodására kínált 2012-2014 között a politika által motivált hitelkonszolidáció megoldási lehetőséget. Az önkormányzati hitelek központi költségvetési átvállalása a 2014. évi választásokra zárult le. Érvénybe lépett az új szigorúbb hitelfelvételi korlátozás is, amely a korábbi szabályozási logikára épült (adósságtörlesztés nem haladhatja meg a saját bevételek 50%-át) illetve bevezetésre került az értékhatárhoz kötött központi hitelengedélyezést is.

Maga a hitelkonszolidáció folyamata a puha költségvetési korlát és a politikai függelmi rendszer kiépítésének iskolapéldájává vált (KORNAI 2014). Bár az önkormányzatok hiteltörlesztési képességüktől függetlenül megszabadultak az adósságaiktól, a finanszírozási rendszer szempontjából nagy kárt okozott az adósságelengedés.

Ezzel ugyanis nagyon lecsökkent a másfél évtizedig sikerrel alkalmazott csődtörvény jelentősége és újra a rendszer szerves részévé váltak az egyedi mérlegelés alapján juttatott előnyök. Bár egyes önkormányzatok nyertek az adósságátvállalással, de a rendszer egésze sokat veszített egy határos szabályozási módszer leértékelődésével. Az önkormányzati hitelkonszolidációra azután máig hatóan ráépült a kormányzati sikerpolitika. Ezen a helyzeten a jövőben csak következetes költségvetési politikával és a működési költségvetés bevételi többletére épülő, dinamikus önkor-

mányzati hitelkorlátozási szabállyal lehet majd változtatni.

### *Gazdálkodási és döntési rend*

Az eddigiekben az önkormányzati finanszírozási technikákról volt vázlatosan szó. Azonban ezek működését és eredményességét alapvetően befolyásolja a gazdálkodási közeg és a döntési rend. Itt szintén nagy utat jártak be a helyi önkormányzatok. A számviteli törvény megalkotása után (1992) egy hosszú tanulási folyamat során alakultak ki a pénzügyi információs rendszerek, a helyi tervezési módszerek és az önkormányzati irányítási, vezetői controlling gyakorlatok. A *kiskincstár*, mint integrált gazdálkodási és döntési forma önkormányzati innovációjától hosszú út vezetett el a mai alkalmazás-szolgáltató (ASP) rendszerig. De a sokféle helyi kezdeményezés teremtette meg a szakmai és tudásbeli alapját annak, hogy mára az egyes központi szakrendszerekhez az önkormányzatok túlnyomó többsége kapcsolódni tudjon.

A pénzügyi-gazdálkodási módszerek mellett a *szolgáltatás-szervezési formák* is átalakultak. A helyi önkormányzatok többsége képessé vált a helyi köz- vagy magánszolgáltatók irányítására. Igaz a szolgáltatási privatizáció és általában a magánszférával való kapcsolatok megítélése ebben az időszakban sokat változott. Az új közmenedzsment általános leértékelődése ellenére gyökeres változásokat hozott és segítette a szolgáltató önkormányzat kialakulását. Remélhetőleg ez a helyi magatartás és megközelítési mód túléli a központosítás és az államosítás időszakát is.

Ehhez szükség van a *nyilvánosság* és a civil szféra fennmaradására is. A döntéshozatalban és a kormányzati-hatósági működés átláthatóságának biztosításában települési szinten még vannak lehetőségek. A politika kivonulhat olyan nemzetközi programokból, mint például a nyílt kormányzati partnerség, vagy a központi költségvetéshez kapcsolódóan közre lehet adni olyan "Polgárok költségvetése" dokumentumot (KÖLTSÉGVETÉS 2021), amelyben már egy szó sem esik a helyi-önkormányzati előirányzatokról, de az egyéneket érintő helyi döntésekbe való beleszólás igénye nem fog megszűnni.

A helyi önkormányzatiság kialakulását segítették azok a *szakmai műhelyek* is amelyek kezdetben az alkotmányozási-közigazgatási alapokat dolgozták ki. Ezt követően a külföldi szakmai segítségnyújtási programok is hozzájárultak a rendszer fejlődéséhez újfajta megoldási módszerek alkalmazásával és elterjesztésével. Sajnálatos módon ezek a szakmai műhelyek két évtized alatt leépültek, ma már úgy látszik nincs szükség sem közpénzügyi, sem közigazgatási kormányzati háttérintézményekre. Részben az egyetemek kutatási-fejlesztési programjai vették át a szerepüket, illetve a piaci tanácsadói kör bővült ki.

Hasonló utat jártak be az *önkormányzati érdekképviseletek* is. Még a tanácsrendszer idején létrejött az első szövetség, amit a rendszerváltás után az egymással versengő önkormányzat típusonkénti szövetségek egészítettek ki. Ezek integrációjára is volt egy kísérlet, amikor átmenetileg egy közös ernyőszervezet jött létre részben külföldi segélyprogramok kezdeményezésére és támogatásával. A megosztottság azonban máig megmaradt és a politikai csatornákon át mozgott szervezetek tárgyaló-érdekvégyesítő képessége minimális. De mint szervezetek megmaradtak és kedvező körülmények között újra kezdeményező szerepet tölthetnek majd be.

A pénzügyi decentralizáció ezen működési és intézményes feltételek biztosítása nélkül nem lehet eredményes. Így a jövőbeni változások előkészítéséhez nagy szükség van a független szakmai háttér megerősítésére, a helyi nyilvánosság biztosítására és az érdekképviseleti ellenpólusok megerősítésére.

**PÉTERI GÁBOR**

## Hivatkozások

ÁGH Attila–SOMOGYVÁRI István: A közigazgatási reform új perspektívái. Budapest, 2006, ÚMK

HEGEDŰS József–PÉTERI Gábor: Közzolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. Szociológiai Szemle (2012) 2015. évi 2. szám

HORVÁTH M. Tamás–PÉTERI Gábor: Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű-szolgáltatásban (2012) Verseny és szabályozás, MTA KRTK, Budapest

HORVÁTH M. Tamás–PÉTERI Gábor–VÉCSEI Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. Közgazdasági Szemle LXI. évf. (2014 február)

JÓKAY Károly–VERES-BOCSKAY Katalin: Egy igazi hungarikum: az önkormányzati adósságrendezési eljárás. Pénzügyi Szemle 54. évf. 1. szám (2009)

KORNAI János: A puha költségvetési korlát Válogatott írások, Pozsony 2014, Kalligram Kiadó,

KÖLTSÉGVETÉS 2021: Törvényjavaslat Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről. <https://www.parlament.hu/rom411071010710.htm>

LENTNER Csaba: Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás Budapest, 2019 Dialóg Campus Kiadó

PÉTERI Gábor: Helyi autonómia: felejtjük el? Városi polgármesterek az új világban Új Magyar Közigazgatás, 8. évf. 1. szám (2015)

PÉTERI Gábor: Helyi pénzügyek: mostantól minden másképpen lesz? FUNDAMENTUM 2. szám (2012)

PÉTERI Gábor: Területi közszolgáltatások szabályozásai: a finanszírozási funkció. Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya = Kilengések. Szerk. Horváth M. Tamás Budapest-Pécs 2013 Dialóg Campus Kiadó

UNCDF: Performance based grant system. Concept and international experience. UN Capital Development Fund, é.n. New York, NY USA

VASVÁRI Tamás: Puha költségvetési korlát és politikai kötődés a magyar önkormányzati rendszerben. Doktori értekezés, Pécs 2019

VIGVÁRI András: Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben ÁSZ Kutató Intézet, Budapest 2009

WOLLMANN, Hellmut–MARCOU, Gerard: The Provision of Public Service in Europe: Between State, Local Government and Market. Szerkesztők. Cheltenham 2010, Edward Elgar

A szerző: közgazdász, tanácsadó (peteri@pontes.hu)

## Jegyzetek

1. ÁGH-SOMOGYVÁRI 2006