

Kiss Krisztina

A települési önkormányzatok gazdálkodása és fejlődésük várható irányai *

Bevezetés

Kiss Krisztina V. évfolyamos pénzügy szakos közgazdász hallgató a fenti címet viselő tudományos diákköri dolgozatával a Nyugat-Magyarországi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán 2000. március 28-án megrendezett TDK versenyen a pénzügy-számvitel szekcióban I. helyezést ért el, majd május 12-én az MTA Veszprémi területi Bizottsága által Mosonmagyaróváron megrendezett III. Dunántúli Regionális TDK versenyen a mikroökonómia szekcióban II. helyezett lett.

A közgazdász jelölt dolgozata a NYME Közgazdaság tudományi karán belül a Pénzügytan – Számvitel – Statisztika Intézet kutatási profiljához kötődik. A rendszerváltozást követő években a viszonylagos forrásbőség és a helyi demokráciára megnyilvánuló fokozott igény a magyar államháztartás rendszerében a korábbi községi közös tanácsi viszonyok felbomlását váltotta ki. Az 1970-es és 1980-as években körzetesített falusi önkormányzatok sorra nyerték vissza önállóságukat. Az 1994-es választások révén bekövetkezett politikai fordulat, majd az 1995 márciusában bevezetett Bokros-csomag hatására azonban a decentralizációs tendenciák a visszájára fordultak. A vissza-körzetesítések kezdetben indirekt kormányzati-pénzügyi eszközökkel, majd később közvetlen politikai ráhatással történtek. A kisebb falvak önállóságának megszüntetésében, körjegyzőségek létrehozásában, az ország egészének önkormányzati rendszerét illetően pedig az állami forráselvonás felerősítésében váltak mindennapi valósággá. Az 1990-es évek II. felében Magyarországon a központi költségvetés és az önkormányzati rendszer, mint államháztartási alrendszerek vonatkozásában a decentralizációs tendenciák meghatározóak lettek. Az 1995-ös gazdaságpo-

litikai kiigazító csomag felgyorsította az államadóságot, a privatizációt, az adózást és a hiány decentralizációját. Az állami térféldről a hiány egy jelentős részét átréselték az önkormányzati szektorba. A reálértékben apadó állami támogatások és az önkormányzatoknál kigazdálkodhatatlan mértékű saját bevételek súlyos finanszírozási válságot okoznak a települések finanszírozásában.

A TDK dolgozat publikálásra érett egyes fejezetei a közgazdász hallgató szemszögéből is jól kifejezik az önkormányzatok működésének nehézségeit. A megjelenés lehetőségének biztosítása a Gazdaság és Társadalom szerkesztőbizottságának évek óta jelenlevő azon törekvését is hűen tükrözi, amely a dicséretes tanulmányi és kutatási előmenetelt felmutató soproni közgazdászhallgatók országos szakmai nyilvánosság előtt történő megjelenését lehetővé teszi Lentner Csaba témavezető.

1. Az önkormányzati rendszer 1990. évi reformja

Az 1990-es év alapvető változást hozott az államháztartás szerkezetében, a települések életében.

Radikális reformlépésként az addigi centralizált, kiadásorientált gazdálkodásról decentralizáltabb, forrásorientált rendszerre történt az átterés.

Az önkormányzati rendszer létrejötté a politikai rendszerváltás jelensége. 1990-től egy olyan finanszírozási rendszert hoztak létre, amelyben a normatív forrásszabályozás elve került előtérbe.

Az elmélet lényege: az önkormányzatok nem rendelkeznek jelentős jövedelmekkel illetve vagyonnal, ezért szükséges hogy egyes feladatokhoz központilag biztosítsanak forrásokat vagyis normatívákat.

A kilencvenes évekre jellemző centralizációs és decentralizációs hullámzások illetve a koncepciótlanság jelentette az önkormányzatok számára a legnagyobb kihívást a finanszírozási problémák megoldása területén.

2. Önkormányzati források, finanszírozási problémák

A helyi önkormányzat – mint az államháztartás egyik alappillére – önállóan rendelkezhet vagyonával, gazdálkodhat bevételeivel és gondoskodik a kötelező és önként vállalt feladataik forrásokkal való ellátásáról.

Az önkormányzatok a feladataikat a bevételeikből finanszírozzák.

A helyi önkormányzatok fő bevételi csoportjai: saját bevétel, központi költségvetési támogatás, átengedett központi adók, átvett bevételek, hitelek, kötvénykibocsátások, amelyeket 1991-től 1998-ig 1. táblázat mutat.

Az önkormányzati bevételek legnagyobb részét az államháztartás alrendszereinek hozzájárulásai teszik ki, de ezek részaránya egyre inkább csökken. Egyre nő viszont a helyi adók bevételeken belül betöltött szerepe 1991-ről 1998-ra közel négyszeresére emelkedett a százalékos arány.

A saját bevételeken belül a helyi iparüzési adó növekedett a legdinamikusabban.

„A fővárosban a képződés helyén maradó szja 1998-ban a közösségi átlag 3-4-szerese, addig ugyanez az iparüzési adónál 27-szeres volt.” (Rozsi-Várfalvi [1999] 40. old.) Ezért is tűzték ki célul, hogy a kiegészítő támogatásoknak az iparüzési adó is alapja legyen.

A korábban alkalmazott gyakorlat gyakran igazságtalanul juttatott szja kiegészítést azoknak az önkormányzatoknak, amelyeknél ugyan

kevés volt a képződés helyén maradó szja, de magas iparüzési adóbevéelt realizáltak.

Ezen adó bevezetéséről az önkormányzatok dönthetnek, tehát adóerő-képességük jelentősen függ az alkalmazott adópolitikától.

„Az iparüzési adó mértékének és beszedési körének a túlzott, a lakossági és vállalkozói jövedelem-növekedést meghaladó kiterjesztése társadalmi békétlenséget szülhet, amely konfliktus helyzet már nem a központi költségvetés és kormányzat szintjén, hanem a települési önkormányzatoknál jelentkezhet.” (Dr.Lentner [2000] 4. old.)

A bevételeken belül a beruházási célú önkormányzati hitelfelvétel jelenleg elenyésző.

Az elkövetkező években jelentős beruházás-finanszírozási hiánnyal kell számolni. Ezt a hiányt csak magántőkével, működőtőke bevonásával lehet pótolni.

Az önkormányzatok számára nagy kihívást jelent a csatlakozást segítő EU-források hatékony felhasználása. A beruházási igények nagysága miatt a finanszírozás csupán állami forrásokból nem valósulhat meg, ezért szükséges volna olyan államháztartási keretrendszer kialakítása, amely segítségével az önkormányzatok beruházásaik finanszírozásához hozzáférhetnek a tőkepiacokhoz.

Az önkormányzatok költségvetése az államháztartás része, ahhoz teljes pénzforgalmával kapcsolódik.

Az önkormányzat a feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el.

Gazdálkodásának biztonságáért a képviselőtestület, a gazdálkodás szabályszerűségéért pedig a polgármester felel. Ennek minden körülmény között érvényesülnie kell.

Ha az önkormányzat veszteségesen gazdálkodott, akkor ennek következményei az önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért az állami költségvetés nem tartozik felelősséggel.

Az önkormányzatok finanszírozási rendjét nettó finanszírozásnak nevezzük.

Lényege, hogy a központi költségvetésből a helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó, normatív állami hozzájárulás, a helyi önkormányzatok működésével kapcsolatos egyéb központi támogatások összegét az állammal szembeni köztartozások – személyi juttatásokat és egyéb kifizetéseket terhelő levonások, járulékok és hozzájárulások – levonásával folyósítják.

A mai helyi önkormányzati finanszírozási rendszerrel kapcsolatban éles kritikák fogalmazódnak meg. A helyi önkormányzatok a kevés pénz, a központi költségvetés pedig a mértéktelen igények miatt elégedetlen.

A rendszer alapvető problémája, hogy a feladatok ellátására a feladatnormatívák legtöbbször nem elégségesek.

Ezt az is igazolja, hogy a kilencvenes évek elején néhány önkormányzat tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került. Ezért volt szükség az 1996. évi XXV. törvény megalkotására, amely a helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szól.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a fizetéseképtelen helyzetbe került önkormányzatok a gazdálkodási fegyelem terén a minimális követelményeknek sem feleltek meg. Így nem rendelkeztek ügyrenddel, szervezeti és működési szabályzattal, hiányoztak az alapvető számviteli szabályzatok.

Mindezek okán 1996 júniusában lépett életbe a törvény, amely új alapokra helyezte a saját gazdálkodási hibájukból fizetéseképtelen helyzetbe került önkormányzatok működőképességének helyreállítását úgy, hogy megteremtette a hitelezők vagyongarányos kielégítésének lehetőségét is.

3. Önkormányzati trendek az Európai Unióban, integráció és az önkormányzatok

A fejlett európai országokban egy folyamatos átalakulási folyamat érzékelhető. Ennek alapja az informatikai fejlődés, a szolgáltatási funkciók átalakulása és az, hogy az országok átveszik egymástól a sikeresnek vélt tapasztalataikat.

A fejlett országokban az önkormányzatok jelentős politikai önállóságot élveznek, gazdasági önállóságuk viszont eltérő mértékű.

Európában nincs egységes önkormányzati modell. Alapvetően azonban három szerkezeti típus különböztethető meg, amelyet a 2. táblázat is szemléltet:

- mediterrán modell, amelyet centralizált pénzügyi rendszer és jelentős állami ellenőrzés jellemez. Ilyen típusú önkormányzati rendszer valósul meg Franciaországban is.
- skandináv modellt a nagy méretű helyi önkormányzatok nagyfokú gazdasági-pénzügyi önállósága jellemzi például Svédországban.
- germán modell a föderatív államigazgatáson alapuló többszintű, erősen hierarchizált rendszer, ahol az alsó települési szintre csekély feladat hárul. Ez a modell jellemző Németország, Ausztria önkormányzataira.

Magyarországon a rendszerváltás után kialakított önkormányzati rendszerben sajátosan keverednek a mediterrán és skandináv modell elemei. Így például a kis önkormányzatokra széles körű felelősség hárul.

Az Európai Unió nem támaszt egységes követelményt az önkormányzati rendszerekkel szemben. A csatlakozni kívánó országok számára a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy egy regionalizálódott Európához kell csatlakozniuk.

Az európai integrációs folyamat elindulásakor a gazdasági prosperitás és a társadalmi harmónia együttes elérése volt a cél. A kilencvenes évek elejére a gazdasági integráció területén jelentős eredményeket értek el, ugyanakkor a régiók között jelentős fejlettségbeli különbség volt érzékelhető. Ezeket az eltéréseket pedig egyre kevésbé lehet elfogadni egy olyan unióban, amely fokozatosan az integráció felé halad.

Az önkormányzati rendszer korszerűsítése, a kormányzás hatékonyságának növelése minden országban napirenden lévő kérdés.

A változások mértéke, jellege a különböző országokban eltéréseket mutat, de mindenhol megfigyelhető a helyi önkormányzatok növekvő szerepe a decentralizációs folyamatban.

A változások egyrészt pénzügyi jellegűek, másrészt strukturális vonatkozásban jelennek meg.

Az EU országokban az önkormányzatok szerepe azzal is mérhető, hogy a társadalmi közkiadások jelentős részét költik el ezen szektoron keresztül.

A strukturális változtatásokat elsősorban a racionalizálás vezérli. Ennek érdekében a legtöbb országban önkormányzatokat vontak össze a hatékony gazdálkodás érdekében. Erre a legjobb példa Svédország, ahol a társulás eredményeként a korábbi 2500-ról 1996-ra 288-ra csökkent az önkormányzatok száma.

A strukturális változások eredményeként a legtöbb országban egy korábbinál decentralizáltabb kormányzati és közigazgatási rendszer jött létre mind a döntéshozatal, mind a döntések végrehajtása szempontjából.

4. Magyarország teendői a csatlakozás előtt

Az európai önkormányzatok hosszú múltra visszanyúló tapasztalatai és korszerűsítési törekvései Magyarország számára is tanulságosak és az európai integrációba való kapcsolódás során figyelemreméltóak.

Kérdésként merülhet fel, hogy Magyarország európai uniós csatlakozása szükségessé teszi-e az önkormányzati rendszer átalakítását. Az önkormányzati rendszer továbbfejlesztése azonban nem az európai integráció miatt lehet indokolt.

Az Ötv. 1990-ben megalkotását ugyanis két fő szempont vezérelte: a magyar nemzeti sajátosságok figyelembevétele és az európai országok tapasztalatainak beépítése az Európa Tanács önkormányzatokkal kapcsolatos ajánlásainak figyelembe vételével.

A magyar önkormányzati rendszer továbbfejlesztése tehát a rendszer eddigi működési tapasztalatai alapján lehet indokolt. Egy folyamatos korszerűsítés teremtheti meg az önkormányzatok működésének eredményességét.

Így a gazdasági autonómia szélesítésére, a feladatok és hatáskörök korszerűsítésére volna szükség.

Hazánk számára egyértelmű, hogy a regionális fejlesztés célterületeit, eszközrendszerét az Európai Unió regionális politikájának működésével kell összehangolni.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. Törvény már az unió szabályozását figyelembe véve készült, a támogatásra javasolt térségek meghatározásában az EU kritériumrendszerét követi és figyelembe veszi a NUTS-rendszer elveit is.

Magyarország számára a belépés előtt az egyik legfontosabb feladat hatékony stratégiai tervezést szolgáló nagyrégiók kialakítása volna, hiszen a strukturális alapok támogatásai nélkül nem lennének elérhetőek.

A strukturális alapok által nyújtott támogatások az EU-országok lakosságának mintegy 40 százalékát érintik.

„Az EU országelemzésére alapozott kormányzati értékelés szerint Magyarország a csatlakozást követően a strukturális alapokból 1,4 milliárd euróhoz, az agrárkötségvetésből 1 milliárd euróhoz, a belső piaci mechanizmusok finanszírozásából pedig néhány százmillió euróhoz fog jutni. A befizetési oldalra vonatkozóan, hazánk a GDP-jének 0,6 százalékát fogja közvetlenül befizetni a közösségi költségvetésbe, ami kiegészül a vámok átutalásával.

Ez azt jelenti, hogy a belépés első éveiben a nettó transzfer évi 2,0-2,5 milliárd euróra tehető.” (Losoncz [1999] 1030. old.)

A régiók kialakításának szükségességét indokolja az az elv is, miszerint a hatékony a kormányzás úgy valósulhat meg, ha minden döntést azon a szinten hoznak meg, ahol a problémák felmerülnek.

A területfejlesztési törvény erre vonatkozóan tartalmaz elképzeléseket:

- egyrészt kialakították a hét tervezési-statisztikai régiót (nyugat-dunántúli, közép-dunántúli, dél-dunántúli, észak-magyarországi, közép-magyarországi, észak-alföldi és dél-alföldi régiókat), amelyek a rendszeres statisztikai adatgyűjtés szempontjából körülhatárolt, hasonló nagyságú területek,
- másrészt bevezették a fejlesztési régió fogalmát, amely szabadabb regionális szerveződést enged meg.

Elmondható tehát, hogy a törvény által bevezetett intézmények, eljárási módok összhangban állnak az EU-ban kialakított szabályozással.

A csatlakozás előtt azonban nemcsak a régiók megszervezésére van szükség, hanem országos szintű területi-regionális érdekképviselőt kell, a Régiók Tanácsa formájában és az annak megfelelő választási rendszer regionális listával.

A belépés előtt álló országoknak, így Magyarországnak is fontos, hogy az önkormányzatok szempontjából megvizsgálja az integrációból fakadó előnyöket és az ezekhez szükséges feltételeket:

- az Európai Unió támogatáspolitikájának elve, hogy régiókat és nem országokat támogat. Ha tehát Magyarország is részesülni szeretne a különböző alapok nyújtotta támogatásokból, egyre inkább szem előtt kellene tartani ezt és folyamatosan korszerűsíteni a területfejlesztési törvényt;
- az önkormányzatok gazdasági és szociális szerepe az új együttműködési formákkal átértékelődik. Egy-egy beruházásnál már nem az ország, hanem a régió lesz a központban, ezért lényegessé válik a megfelelő helyi infrastrukturális háttér kiépítése;
- kiemelt szerepet kapnak az önkormányzati társulások, amelyek a feladatok gazdaságosabb ellátását teszik lehetővé;
- felértékelődik a koordináció és az ellenőrzés szerepe;
- az önkormányzatoknak jelentős feladatot jelent majd az intézményi és személyi feltételek megteremtése is.

A Magyarországon kialakított önkormányzati rendszer fiatal, mindössze tíz éves múlttal rendelkezik. A rendszer továbbfejlődése egy hosszabb folyamat eredménye lehet, amelyben segítségül szolgálhatnak hazánk számára az európai országok tapasztalatai.

Véleményem szerint azonban modell értékkel egyik sem rendelkezik, ezért Magyarországnak önállóan kell megtalálnia azt az utat, amely egy hatékonyan működő önkormányzati rendszerhez vezet.

5. Összefoglalás

Az önkormányzati rendszer elmúlt években végrehajtott módosításai az európai tapasztalatok hasznosítására épültek. Ez tette lehetővé azt, hogy a nemzetközi szakértői és politikai megítélés szerint Magyarországon egy korszerű felfogású önkormányzati rendszer jött létre.

Az elmúlt tíz év tapasztalatai segítik a szakértőket abban, hogy a rendszert még inkább tökéletesítsék. Vannak tehát területek, amelyek korszerűsítésre várnak. Így szükség volna:

- a gazdasági autonómia szélesítésére

Az egyik leglényegesebb teendő volna, hiszen alapjául szolgálhat az önkormányzatok gazdasági hatékonyságának.

- hatáskörök, feladatok korszerűsítésére

Szükség lenne a megyei és települési önkormányzatok hatásköreinek az eddiginél egyértelműbb elhatárolására.

- stabil jogszabályi háttér megteremtésére

A címzett- és céltámogatásokról szóló törvényt az 1992. évi bevezetése óta tízszer módosították.

A helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetét alapvetően befolyásolja a központi költségvetés és az adott település területén működő vállalatok adófizető képessége. Az önkormányzati szervek finanszírozási problémáinak megoldása tehát csak diverzifikált forrásbiztosítás útján valósulhat meg.

Az önkormányzati költségvetési szervek alapvető feladata a társadalmi közös szükségletek kielégítése, éppen ezért volna szükség a központi költségvetés minél nagyobb segítségére, az érdekek összehangolására.

MELLÉKLET

1. táblázat: A helyi önkormányzatok főbb bevételi csoportjainak szerkezete az 1991-1998. években (%)

Bevételek	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Saját bevételek és átengedett központi adók	31,9	36,2	34,1	35,5	41	45	51	47,5
– ebből helyi adók	2,5	3,4	4,7	4,6	5,7	8,7	9,3	9,7
Államháztartás alrendszereiből származó bevételek együtt	67,1	61	61,2	57,4	55,2	51,5	46,1	49,2
Államháztartáson kívülről származó egyéb bevételek	0,6	1,8	1,1	1,0	0,9	1,1	0,9	0,8
Hítel	0,3	0,8	3,1	5,9	2,5	1,5	1,5	1,9
Értékpapírok értékesítéséből származó bevételek	0,1	0,2	0,5	0,2	0,4	0,9	0,5	0,6
Tárgyévi bevételek összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Forrás: Belügyminisztérium Központi Nyilvántartó és Választási Hivatal

2. táblázat: Az önkormányzati rendszer szerkezeti felépítése (1998)

	Magyarország	Franciaország	Svédország	Németország
Települési önkormányzat (TÖ) átlagos lélekszáma (fő)	3200	1580	30040	4925
Szerkezeti felépítés	Régió: 7 Megye: 19 TÖ: 3160	Régió: 26 Megye: 100 TÖ: 36664	--- Megye: 23 TÖ: 288	Tagállam: 16 Járás: 445 TÖ: 14800

Forrás: KSH

Irodalomjegyzék

1. **Ágh Attila** [2000]: A magyar önkormányzati rendszer és az EU követelmények, Önkormányzati Szemle, 4. sz.
2. **Dr. Lentner Csaba** [2000]: Adópolitikai dilemmák 1998-ban, Soproni Egyetem – Tudományos Közlemények, Sopron (megjelenés alatt)
3. **Kengyel Ákos** [1998]: Regionális támogatások és a kohézió korlátai az Európai Unióban, Közgazdasági Szemle, 5. sz.
4. **Kopányi Mihály – El-Daher-Samir – Noel Michel** [2000]: Versenyképes önkormányzati pénzpiac megteremtése, Bankszemle, 1-2. sz.
5. **Losonczi Miklós** [1999]: A közösségi támogatáspolitikai és Magyarország, Közgazdasági Szemle, 11. sz.
6. **Rozsi É. Judit – Dr. Várfalvi István** [1999]: Adóerőképesség és ami mögötte van, Pénzügyi Szemle, 1. sz.