

Lentner Csaba *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás* című könyvének bemutatása

CSALA ELVIRA¹



1. Bevezetés

A Ludovika Egyetemi Kiadó gondozásában jelent meg Lentner Csaba közgazdász professzor önkormányzati gazdálkodás és annak szabályozási és ellenőrzési rendszere témájában írott szakkönyve,² amely a közszolgálati egyetemi és a közigazgatási vizsgára felkészítő képzésben egyaránt rendkívül hasznosnak bizonyul, ugyanakkor közérdeklődésre tarthat számot a költségvetési rend szerint gazdálkodók és a téma iránt érdeklődők körében. A szerző egyetemi tanár, emellett a Széll Kálmán³ Állampénzügyi Kutatóműhely vezetőjeként a magyar állampénzügyi rendszer fiskális, monetáris és költségvetési ellenőrzési folyamatainak és módszertanának avatott szakértője. A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen az általa vezetett szakmai kutatóműhely felvállalt küldetése, hogy a közpénzügyi folyamatokat és összefüggéseket komplexitásában és a nemzetközi-történelmi dimenziókban elemezze, az államtudományon belüli állampénzügyi szakterületet nemzetközi szintre fejlessze, és tovább javítsa az egyetem nemzetközi rangsorokban való pozícióit. Ennek a kiemelkedő színvonalú interdiszciplináris munkának szerves részeként tekinthetünk a hazai önkormányzatiság három évtizedét átfogó lenyomatát feldolgozó kutatásokra, illetve az azok eredményeire épülő publikációkra, szakkönyvekre, köztük az *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás* című könyvre.



2. A kötet témájának és fejezeteinek rövid bemutatása

A mű tíz fejezete közül az első bemutatja a magyar önkormányzatiság rövid történetét, emellett kis nemzetközi áttekintést ad, a második és harmadik fejezet a szabályozás dinamikáját követi nyomon, és általánosságban az önkormányzati rendszer gazdálkodásának főbb témaköreivel foglalkozik. A negyedik fejezetben olvashatunk az önkormányzatokat érintő adósságkonszolidációról, majd a további részekben megismerkedhet az olvasó a vagyongazdálkodás elméleti és számviteli alapjaival, a gazdálkodás átláthatóságát könnyítő

¹ PhD-hallgató a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola „Államtudomány és kormányzástan” programjában a Közpénzügyi ellenőrzés módszertana és jogszabályi környezete kutatási tématerületen. Okleveles közgazdász, kutatási területe a költségvetési szervek gazdálkodása.

² LENTNER Csaba (2021): *Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó. ISBN 9789635315673.

³ A kutatóműhely névadója Széll Kálmán, a dualizmus korának kiemelkedő állampénzügyi tudósa, egykori pénzügyminisztere, 1899–1903 között a Magyar Királyság miniszterelnöke és a Magyar Tudományos Akadémia tagja volt.

ASP-rendszer bevezetésével és a gazdálkodás megítélését elősegítő számviteli mutatók rendszerével. Az utolsó fejezetekben képet kaphatunk az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok szerepéről a közfeladat-ellátásban, továbbá a költségvetés tervezésével és az önkormányzati ellenőrzés feladatait ellátó intézményrendszerrel és a tevékenységükkel összefüggő főbb szabályozókról, alapelvekről, gyakorlatról. A kötetben a szerzővel együtt válaszokat kereshetünk a rendszerváltozás előtti – korántsem töretlen – történeti fejlődés folyamatának nehézségei közepette felvetődő kardinális kérdésekre és a tanácsi rendszer központilag irányított működését maga mögött hagyó helyhatóságok problémáira, amivel a 1990-es évektől szembe kellett nézniük. A kötet a gazdálkodás stabilitását garantáló jelenlegi jogszabályi és irányításfilozófiai rendszerben vizsgálja napjaink önkormányzati működésének főbb aspektusait.

A magyar önkormányzatok szerepe kiemelt jelentőséggel bír az államháztartás rendszerében, mint az állampénzügyi terület egyik legfontosabb alrendszere, pillére.

Túlzás nélkül állítható, hogy történeti szempontból különösen értékes munkának tekinthető az önkormányzati működést és gazdálkodást érintően lefolytatott kutatási eredményekre épülő három évtizedet átfogó lenyomat, amely a kötet szerzőjének legfontosabb érdeme. Az önkormányzatok gazdálkodásának és működésének területén ugyan jelenleg is a további – bár kevésbé gyökeres – átalakulások szükségessége van napirenden, azonban a rendszerváltástól kezdve egészen a Covid19-járvány okozta válsághelyzet kialakulásának és kezelésének időszakáig egy történelmi szempontból kiemelt jelentőségű korszak lezárulásával szükséges és érdemes a visszatekintő, átfogó értékelés, amely a kötetben a legjelentősebb fordulópontokra rámutatva azok hátterét is megmagyarázza, az olvasók számára értelmezhető formába öntve.

3. Önkormányzatiság a nemzetközi kontextusban és átfogó történeti áttekintésben

Az önkormányzatiság kérdésének az OECD országokra⁴ illetve az Európai Unióra vonatkozó szabályozása szintén bemutatásra kerül a kötetben, azonban a szerző kiemeli, hogy nemzetközi összehasonlításban nincs egységesen kialakult szabályozás a helyi önkormányzatokra vonatkozóan, a rendszerek sokfélesége jellemző a nemzetek eltérő politikai berendezkedése és történelmi fejlődése okán. Kiemelkedő fontossággal bír, mintegy fundamentumnak is tekinthető a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája,⁵ amely kijelöli az állami decentralizációs folyamat kereteit az államok belügyeibe való beleszólás nélkül. *A Chartát beemelték az 1997. évi XV. törvénnyel*

⁴ Magyarország 25 éve csatlakozott az OECD-országok szervezetéhez, amely 1961-es létrehozásától kezdve mára már 38 gazdaságilag fejlett országot tömörít.

⁵ Az Európa Tanács által 1985-ben elfogadott dokumentum többek közt leírja a helyi önkormányzat fogalmát, terjedelmét, a jogainak védelmét és finanszírozási rendszerét, továbbá rögzíti a központi kormányzat és a települések közötti viszonyt.

a hazai joganyagba, valamint a rendszerváltáskor és a 2011-es reform során a helyi önkormányzati rendszer ki-, illetve átalakításakor is figyelembe vették. A szerző kiemeli, hogy a leggyakrabban alkalmazott csoportosítás szerint a közigazgatástudomány két fő önkormányzati rendszertípust különít el: az angolszász és a kontinentális típust, az európai rendszer pedig még tovább bontható a skandináv, a francia, valamint a vegyes típusú rendszerre. Az önkormányzatok tipizálása során többféle szempont vehető alapul, például az egy önkormányzatra jutó lakosság szám is egy lehetséges összehasonlítási alap, ami a hazai területi és egyéb okokra visszavezethető széttagoltság mutatójának tekinthető.

A nemzetközi kontextusba helyezést megelőző fejezetben a hazai önkormányzatiság történetének bemutatásában gazdag szakirodalmi anyag feldolgozásával találkozhatunk. A korszakok elhatárolását tekintve Lentner a klasszikus – alapvetően jogi – megközelítéshez képest eltérő álláspontra helyezkedve egy önálló, külön, eltérő paraméterekkel rendelkező időszakként tekint az első világháborút lezáró trianoni békeszerződést követő évtizedekre. Ezt az időszakot véleménye szerint meg kell különböztetni a Monarchia korszakától, mivel *az országterület jelentős zsugorodásával a településhálózat is komoly károkat szenvedett. Hagyományos térségközpontok és vonzáskörzetek kerültek a határokon kívülre, ennek eredményeképpen több térség vált városhiányossá, illetve vesztett jelentőségéből a vonzáskörzet vagy az infrastruktúra elvesztéséből adódóan. A korabeli megyerendszer nem korrigálta a területi egységek elvesztését. A két világháború közötti időszakot a modern kor igényeihez történő igazodás törekvései jellemezték. A rendszer fenntarthatóságában a gazdasági válság hatásai kényszerítették volna ki a rendkívül széttagolt települési önkormányzati rendszer méretgazdaságos feladatellátása kereteinek kialakítását, ami csak részlegesen tudott megvalósulni. Magyarország korabeli településszerkezetére vonatkozóan Veres Mihály⁶ gyűjtése szerint 3361 község volt e korszakban hazánkban, ebből 3309 település rendelkezett önkormányzati joggal. A magyarországi településszerkezetre jelenleg is jellemző széttagoltság és heterogenitás nem teszi lehetővé a teljesen egységes megítélést a működési források megosztása és felhasználása tekintetében. Két további fontos mérföldkövet jelentő korszakhatárt különböztet meg a szerző, ami a két világháború közötti időszakban félbeszakadt modernizációs folyamatok hiányosságainak kiküszöbölésével kedvező történelmi helyzetben és gazdasági-társadalmi környezetben alkalmat adott volna a reformok továbbvitelére, de – véleményem szerint, és ahogyan a szerző is utal rá a következőkben – a várakozások csak részben teljesültek. *„A rendszerváltozást követően a települési önkormányzatok egyrészt maguk mögött hagyták a szovjet típusú tanácsi rendszerrel járó irányított működést, másrészt pénzsűkébe kerültek. A teljes jogú EU-tagság adta forráslehetőségek pedig – paradoxon módon – csak súlyosbították a helyzetet: mivel a beruházási támogatások lehívásához**

⁶ VERES Mihály (1979): *A közösségi integráció szervezeti-jogi formái (a községi közös tanácsok és a községegyesítések tapasztalatai)*. Nyíregyháza, Nyírségi Nyomda. ISBN 963-00-0247-7.

nem rendelkeztek saját erővel, így annak biztosítására hiteleket vettek fel, viszont a válság közeledtével az adósságszolgálatuk teljesíthetlenné vált, működésük bekorlátozódott.”⁷

4. Paradigmaváltás az önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodásban

Alapvető változtatásokra volt tehát szükség a rendszer működőképességének fenntartására, amely intézkedésekre csak 2010 után kerülhetett sor az önkormányzatok adósságkonszolidálásával, az intézményfenntartói feladatkörök centralizálásával és az adósság újratermelésének megakadályozására tett szigorú szabályozás és következetes ellenőrzési gyakorlat eredményeképpen. A szakkönyv e közel három évtized szabályozási dinamikáját, pénz- és vagyongazdálkodását mutatja be, nagy hangsúlyt fektetve a regnáló viszonyok megismertetésére.

Ahogy a bevezetőben említettem, az önkormányzati gazdálkodók, illetve a közszolgálat területén tanulmányaikra és vizsgára felkészülők haszonnal forgathatják a kötetet, hiszen rövid, tömör, de minden alapvető aspektusra vonatkozólag átfogó összefoglalást nyújt az államháztartás önkormányzati alrendszerének szabályozásáról és a működés feltételét jelentő gazdálkodásról. A szerző hangsúlyozza, hogy a *modern európai társadalmak működésének elengedhetetlen feltétele a jó közigazgatás és a hatékony közszolgáltatások megléte*. Az önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás területén ugyanis évtizedes lemaradást kellett behozni ahhoz, hogy a reálfolyamatokhoz alkalmazkodjon az államháztartási számvitel rendszere, hogy valóban megalapozottá váljon a költségvetési szervek – ezen belül az önkormányzatok, továbbá az általuk fenntartott intézmények és köztulajdonú gazdasági társaságok – teljesítményértékelése. Megállapítható tehát, hogy nem kizárólag az európai uniós jogharmonizációs elvárások kényszerítették ki a gyökeres változtatásokat az államháztartási gazdálkodási és számviteli rendszerben. 2014. január 1-jén lépett hatályba az államháztartás számviteléről szóló 4/2013. (I. 11.) Korm. rendelet, amelynek egységes szabályai lehetővé tették, hogy zárt rendszerben megtörténjen a költségvetési szemléletben való előirányzat-gazdálkodás és a pénzforgalmi szemléletben vezetett könyvviteli számlák vezetése, az eredmény szemléletű könyvvezetés. Ahhoz, hogy a közpénzügyi kontroll és ellenőrzés rendszerének alapvető célja megvalósuljon, hogy a nemzeti vagyonnal szabályszerűen, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen gazdálkodjanak, a kettős szemléletben előállított adatok egységes rendszerére, azok pontos megállapítására, összehasonlíthatóságára volt szükség. A könyv fejezeteiben az állampénzügyek szakértőjeként ismert közgazdász, közpénzügyi szakember szerző végigvezeti az olvasót a legjelentősebb szabályozási mérföldkövek mentén, az új államháztartási számviteli rend bemutatásán, vala-

mint az önkormányzati teljesítményértékelés sarkalatos kérdésein át az önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás és a finanszírozás közötti összefüggések megértéséig.

A recenzió terjedelme nem ad lehetőséget minden fejezet részleteiben történő bemutatására, ezért a gyakorlati szempontból igen hasznos információt tartalmazó további részek közül különösen fontosnak ítéltető adósságkonszolidáció kérdése érdemel kiemelt figyelmet. *A könyv 4. fejezete megvilágítja a 2011 és 2014 közötti időszakban lezajlott adósságkonszolidációhoz vezető főbb okokat, azaz bemutatja az előzményeket, bemutatja az eladósodási folyamatot, az adósságátvállalás szükségességét, a konszolidáció elméleti és gyakorlati hátterét.* Érdekes ellentmondásnak tűnhet, hogy az állami kimentést az ún. puha költségvetési korlát⁸ újabb megjelenési formájaként értelmezhetnénk bizonyos közgazdasági irányzatok képviselői szerint. A szerző azonban bemutatja a fejezet további részében az újraeladósodás megakadályozásának eszközeit, amelyek garanciát jelentenek arra, hogy az intézkedések fő célját jelentő gazdasági stabilitás és növekedés alapjainak megteremtésén túl hosszabb távon fenntarthatóvá tegyék annak pozitív hatásait.

5. Összegzés

Összességében elmondható, hogy a szakkönyv tematikájának összeállításakor az érvényes működési és gazdálkodási célok és elvek, a hatályos jogszabályok teljeskörűen ismertetésre kerültek. A könyvet 2019-ben adták ki először, majd a nagyfokú érdeklődés következtében változatlan formában történő utánnyomás az egyetlen oka annak, ha az olvasóknak hiányérzetük lehet amiatt, hogy nem esik szó az államkincstári számlavezetési és költségvetési/előirányzat gazdálkodási rendszerekben történő további változtatások bevezetéséről, habár az ASP-rendszer bevezetése részletesen bemutatásra kerül a könyv 6. fejezetében. A napjainkig történő kincstári informatikai fejlesztésekkel, például a kincstári körön kívüli ügyfelek: helyi önkormányzatok és azok társulásai kincstári számlavezetési rendszerhez történő 2021. május/júniusi csatlakozásának kérdésével és annak hatásaival talán érdemes lenne kiegészíteni a kötetet a 10. fejezet Magyar Államkincstárra vonatkozó részével összhangban. A könyv további kiadása esetén – különösen a Covid19 okozta válság és az erre adott kormányzati válaszok következtében – az önkormányzatok helyzetét is szükséges az új szempontok és körülmények alapján újraértékelni.

Végezetül mindenképpen fontos kiemelni, hogy a szakkönyv közérthető stílusának és annak köszönhetően, hogy az összetettebb problémák megvilágítására jól strukturált eszközöket (táblázatokat, ábrákat) használ a szerző, az államtudományok és közgazdaságtan területén kevésbé szakavatottnak tekinthető közönség számára is érdekes, érthető olvasmányt nyújt.

⁸ KORNAI János (2014): Bevezetés A puha költségvetési korlát című kötethez. *Közgazdasági Szemle*, 2014. július–augusztus, 845–897. DOI 10.18414/KSZ.

⁷ LENTNER i. m. (2. lj.).