

HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR–VÉCSEI PÁL

A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012

Magyarországon immár lezártnak tekinthető a helyi önkormányzati finanszírozási rendszer 1990–2012 közötti átalakítása, ami tanulságos példája a pénzügyi föderalizmus gyakorlatba való átültetésének. A rendszer átalakítása mellett sokan települési csődökkel érveltek, pedig a korábbi gazdasági szabályozó mechanizmus nem omlott össze. Ellenkezőleg: a decentralizáció kiépítésének végig jó alapjául szolgált, viszont akár tankönyvi példát is nyújt arra, hogy a helyi közszolgáltatások célszerű megszervezéséhez szükséges integrációk kialakítása és finanszírozási tartalmuk felépítése nélkül a rendszer csak korlátozottan működhet. Az összevonások, valamint a feladatok nagyobb egységekbe telepítése előtt közigazgatás-politikai korlát állt, amelyet önmagában a pénzügyi szabályozással nem lehet átlépni. E tehetetlenségi hatás azonban elegendő ürügyként szolgált a helyi-területi feladattelepítési és finanszírozási rendszer gyökeres átrendezéséhez.*

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H70, H77, H11.

A pénzügyi decentralizáció az elmúlt század utolsó negyedében a közösségi döntéshozatal lehető legalacsonyabbra szintre delegálását és a források társadalmi értelem-ben hatékony felhasználását szolgálta. A magyar önkormányzatok finanszírozása, az alkalmazott szabályozórendszer a rendszerváltás kezdetétől ezt az irányvonalat követte, 2013. január 1-jétől azonban gyökeres változás történt ezen a területen. E változás jól jelzi, hogy a társadalmi decentralizációnak és a finanszírozási rendszer ezt tükröző módosításának milyen lehetőségei és korlátai vannak Európa egy kevésbé fejlett régiójában.

* A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közzszolgáltatási Kutatócsoportjának a Területi közzszolgáltatások szabályozásai című kutatási projektje (2012–2016) keretében készült.

Horváth M. Tamás egyetemi tanár, Debreceni Egyetem ÁJK (e-mail: horvath.m.tamas@law.unideb.hu).

Péteri Gábor tudományos főmunkatárs, MTA–DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport (e-mail: peteri@pontes.hu).

Vécsei Pál a VÁTI nyugalmazott tudományos főmunkatársa (e-mail: pvecsei@t-online.hu).

A helyi forrásszabályozás alapjai

A közpénzügyekben a decentralizáció nem egyszerűen szervezeti kérdés: magában foglalja a feladatoknak és a források feletti rendelkezésnek a különböző államhatalmi szintek közötti megosztását.

A pénzügyi föderalizmus és a közfeladatok ellátásának rendje

A társadalmi közös feladatok egy részét területi szervezésben látják el. Az elrendezés létjogosultságát, kiterjedését és gazdasági indokait leginkább a *pénzügyi föderalizmus*¹ elméleti keretében szokták leírni.

A területi decentralizáció gazdasági feltételeit tartalmazó pénzügyi föderalizmus elméletét eredetileg a szövetségi államszerkezetű országokra dolgozták ki. Tartalmát tekintve azonban a teória jelentősége jóval általánosabb érvényű. Valójában a kormányzatok közötti horizontális verseny és az ezzel összefüggő vertikális kapcsolatok működésének szabályszerűségeit modellezi. Az elmélet alapvetően különböző kormányzati struktúrák természetére vonatkozóan irányadó, így a nagy föderációbeli tagállami kapcsolatokra (például az Egyesült Államokban), a kormányzati igazgatási szintek közötti (decentralizációs) viszonyokra vagy a nemzeti kormányzatok közötti gazdasági kapcsolatokra nézve, valamint az integrációk (például Európai Unió) gazdaságtanában.

A tágabb elméleti összefüggésbe ágyazott kiindulópontot Musgrave először 1959-ben megjelentetett közpénzügyi megközelítése jelenti (*Musgrave [1959]*, *Musgrave–Musgrave [1989]*), amely a közszektor szerepét értelmezve határozza meg az államháztartási funkciókat. A stabilizációs, allokációs és redisztribúciós szerepkörök alapján a decentralizációs szempont szerint a különböző kormányzati (tagállami) egységek gazdasági értelemben egymással funkcionálisan interaktív viszonyban állnak. Különböző közszolgáltatási feladatokat fogalmazznak meg, amelyeknek megfelelően adószinteket állítanak be.

Az ebbe az elméleti keretbe illesztett decentralizációs szerep közvetlen modellezését Ch. Tiebout már korábban elvégezte (*Tiebout [1956]*). Mobilitási hipotézise szerint az emberek ideális esetben a különböző önkormányzatok (városok) által felkínált szolgáltatások és a helyi adóteher összevetése alapján döntenek arról, hol tudják kedvezőbben kielégíteni közösségi szükségleteiket. A tiebout-i absztrakció elvezetett a decentralizáció tisztán gazdasági elméletének megfogalmazásához (*Tiebout [1961]*).

W. Oates bontotta ki a decentralizáció államháztartási allokációs funkcióként történő értelmezését. Az állami feladattelepítés alapját a közösségi jólét hasznai és költségei oldaláról közelítette meg: a közjavaknak van helyi fajtája, mivel vannak lokálisan nyújtott közösségi javak és szolgáltatások, amelyek iránt a kereslet területenként eltérő. Éppen ezért az együttes jólétet növeli ezeknek helyi és nem központi meg-

¹ A pénzügyi föderalizmus alapjainak áttekintéséhez lásd *Szalai [2002]*.

határozása, mert különben felesleg, illetve másutt hiány keletkezne (Szalai [2002] 425. o.). A decentralizáció „közgazdaságtana” a közfunkciók tartalmára, illetve gyakorlásuk optimális kereteire is útmutatást jelenthetett (Oates [1972], Lockwood [2006]). M. Olson költségvetésiekvivalencia-elve szerint a közfeladat-ellátási felelősség jellege azonos lehet a nagy és pénzügyileg erős egységek, illetve a kisméretű és kis költségvetésű helyhatóságok tekintetében, ha a költségvetési szintek közötti kapcsolatok kialakítása megfelelő (Olson [1969]).

A területi allokáció ezen első generációs elmélete piaccgazdasági működést modellezett olyan előfeltevésekkel, hogy léteznek tisztán helyi közjavak; közvetlen és egyenes irányú összefüggés van az adófizetés és a közjavakból (közszolgáltatásokból) való részesedés között; a mobilitás teljes; továbbá nincsenek túlcsoportulási (externális) hatások, azaz a szolgáltatások hatása megmarad a közigazgatási határokon belül (Dafflon [2006] 275. o.).² Az elmélet továbbfejlődött az így értelmezett pénzügyi föderalizmus kormányzati szerepek közötti elhelyezésével, értelmezésével, pontosításával, illetve egyes elemeinek bírálatával. Lényeges azonban, hogy a piaci elégtelenségek egyik körének kezelésére alkalmas allokáció jó része különböző területi szinten valósítható meg (Oates [1972], King [1984]). Az elmélet későbbi hullámai már nagyobb hangsúlyt helyeztek a közösségi döntések más összefüggéseire, így az elszámoltathatóság intézményi kereteire.³

A kelet-európai rendszerváltozás idején a kormányzati funkciók megalapozásához a helyi forrásszabályozási rendszer elvi magyarázataként inkább az első generációs elméletekre építettek (Vági [1991], Bird és szerzőtársai [1995] 3–34. o.), természetesen érvelve az e terület intézményi változásainak szükségessége mellett (Davey–Horváth–Péteri [2000], Péteri [2007]). A közpénzügyek e felfogásában a pénzügyi decentralizáció a közfeladat-ellátás területi és szervezési szintek közötti megosztását és a finanszírozási kapcsolatok megfelelő rendezését jelenti. Társadalmi szempontból pedig ez azért fontos, mert a feladatok és a források egymáshoz rendelésével a demokratikus intézmények döntési mechanizmusai számára megteremt az érdemi működés alapfeltételeit.

A helyi közigazgatásnak és az önkormányzati feladattelepítésnek régi problémája a forráselosztás racionalitásával való összeegyeztethetőség. A probléma lényege, hogy a közszolgáltatások többsége esetében a pénzügyi szempontból hatékony feladatellátáshoz szükséges területi egység mérete nem egyezik meg a politikai-közigazgatási területi egységek méretével, és ráadásul az optimális méret feladatcsoportonként is különbözők.

A köz- és a magánjavak/-szolgáltatások megosztása, azaz az allokációs feladatkörök kijelölése ezért egyben a közfeladatok ellátásának területi diverzifikálását, a földrajzi térben megvalósuló eloszlását is jelenti. A pénzügyi decentralizáció a klubjavak fogalmával írja le az olyan javakat (szolgáltatásokat), amelyek fogyasztása közös, de a nem fizetők kizárhatók. Az optimális klub problémáját Buchanan [1965/1992] fogalmazta meg, aminek lényege, hogy a „zártkörű” klub legmegfelelőbb méretét kell

² Lásd erre még *Batina–Ihori* [2005] 310. o.

³ Vö. *Sivák–Vigvári* [2012] 171. o. és *Vigvári* [2008] 175. o. összefoglalásával.

költség–haszon elemzés segítségével meghatározni,⁴ figyelemmel a klubok közötti átjárás lehetőségére (Atkinson–Stiglitz [1980] 522. o.). Közigazgatási szempontból azonban a klubjavak értelmezéséhez (Lane [1995] 36. o.) mindenképpen hozzátartozik, hogy a helyi kormányzatok általában olyan javakat és szolgáltatásokat biztosítanak, amelyek eredendően nem tiszta közjavak, közszolgáltatások, hanem csak azzá teszik őket (Stiglitz [1988/2000] 647. o.). Az igénybe vevők (helyi adó- és díjfizetők) olyan körének kell nyújtani ezeket a javakat és szolgáltatásokat, amelyben az optimális, azaz a közfeladat-ellátás racionális mérete gazdasági szempontból meghatározható (Musgrave–Musgrave [1989] 445–456. o.).

E tiszta modell azonban automatikusan nem érvényesülhet, mert a feladatmegosztást nagymértékben politikai célok vezérlik (Lane [1995] 38. o.). A közfunkciók területi egységenkénti és szintenkénti telepítésének ezzel együtt is marad gyakorlati jelentősége, hiszen egy olyan fontos szempontot hangsúlyoz, amelyet tartósan nem lehet figyelmen kívül hagyni. Nevezetesen azt, hogy a közfeladatok bizonyos fajtáit az ellátás területi optimumára figyelemmel kell megszervezni.

A társadalmilag közös funkciók gyakorlása tehát nemcsak központosított tevékenységeket foglal magában, hanem területi megközelítést is igényel. Mégpedig nem egyszerűen szervezéstanai szempontból, hanem a közjavak és közszolgáltatások sajátosságain alapuló okokból. A területi allokáció a közösségi javak és szolgáltatások rendelkezésre bocsátásának egyik formája (vö. Bailey [1999] 6–8. o.). Feltételezi a döntési viszonyok meghatározott szerkezetét és felépítését. Értelemszerűen pénzügyi elosztási rendszer is kapcsolódik hozzá, amely a költségvetési finanszírozás rendjét és alkalmazott technikáit nagyban befolyásolja.

Feladatallokáció Magyarországon

Magyarországon az 1980-as évek végétől formálódó makrogazdasági és területi reformok a vizsgált időszak elején még együttesen szem előtt tartották az államháztartás allokációs funkciójának mind a két tartalmát: a köz- és a magánszolgáltatások közötti határok alakulását és a közszolgáltatások szervezési felelősségének területi kormányzati szintek közötti megosztását. A korábbi állami feladatok decentralizációja és piacosítása, valamint az újonnan értelmezett közösségi funkciók területi telepítése összekapcsolódott. A tanácsi vállalatok átalakításával, eladásával csökkent a közfeladatok köre is, különösen a lakossági ellátás, a közüzemi szolgáltatások és a kultúrákövetítés terén.

A megyei szintre helyezett költségvetési rendszer az ágazati újraelosztási alkukra épülő finanszírozást váltotta fel. A kísérlet elméleti jelentősége a mából visszatekintve az, hogy teljesen új alapokra került a közszolgáltatások finanszírozása. A szolgáltatások szintjét igyekeztek összekapcsolni a helyben rendelkezésre álló források mértékével. A központi költségvetési források elosztásának normatív, illetve más,

⁴ Ez a kérdés a közjavak és a közpénzügyek teóriájának állandó témája (lásd erről Cullis–Jones [2003] 89–90. o.).

egyedi döntéseket korlátozó módjai pedig valójában teret nyitottak az adott közfeladat nem állami ellátói – a magánszolgáltatók, a nonprofit szervezetek vagy éppen az egyházak és felekezetek – számára, ezzel elismerve jogosultságukat is. A decentralizált közigazgatás saját érdekeltisége is változott, nyitottá vált a szektorok közötti allokáció átalakítására, mert az új szabályozás a feladatok hatékony ellátására és a saját források növelésére ösztönözte az önkormányzatokat (Péteri [2008]).

Mindennek ellenpontja lett később, 2010-től kezdődően, a decentralizált közszolgáltatási rendszer alapvető átalakítása. Két év alatt egyharmadával csökkent a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi aránya: 2012-ben az önkormányzati kiadások nagysága a GDP-hez viszonyítva már csak 9,3 százalék volt, szemben a 2010. évi 12,8 százalékkal. A feladatok ellátásának központi szintre helyezése egyben a forráselosztás nyitottságát is korlátozta. Az iskolák és kórházak döntően központi költségvetésből való finanszírozása automatikusan csökkentette a nem kormányzati megoldások körét. Megnőtt az állami-közösségi tulajdon befolyása, továbbá csökkent az alternatív és magánszervezetekre épülő szolgáltatásszervezés lehetősége mind a humán, mind a közüzemi szolgáltatások terén. A vázolt elméleti keretünk terminológiájával élve, nem egyszerűen recentralizáció következett, hanem megváltoztatatták a közösségi feladattelepítés allokációját is.

Kihívások és a magyar eset válaszútja

Kutatási feltevésünk, hogy a vizsgált két évtizedes időszakban a magyar pénzügyi decentralizáció kiindulási modellje a fenti általános kihívásokra nem mindenben tudott megfelelő válaszokat adni. A rendszer ellenállásának elemzésekor a következő kérdésekre kerestünk választ. Milyen pontokon nem felelt meg az alkalmazott modell a pénzügyi decentralizáció követelményeinek? Hol hiányoztak a feladatellátás méretgazdaságossági szempontból optimális rendszerének kialakulásához szükséges sokszínű önkormányzati intézmények, azaz melyek voltak a működés belső korlátai?

Az alkalmazott módszer

Az elemzés adatainak forrásai a Magyar Államkincstártól – korábban Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgáltatól (TÁKISZ) – a VÁTI által üzemeltetett Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (TEIR) által településsorosan átvett költségvetési mérlegadatok. Ezek tartalmazzák a saját folyó bevételeket, a helyi adókat, az átengedett bevételeket és ezen belül a megosztott személyi jövedelemadót, a különböző állami hozzájárulásokat összevont formában, valamint a hitelbevételeket; a kiadási oldalon pedig közigazgatási osztályozás szerint a fő tételeket (személyi juttatások, dologi kiadások, felhalmozási kiadások, támogatások, hitel-visszafizetés).

Az éves TEIR-adatok az aktuális közigazgatási rendszert követik, de az összehasonlíthatóság érdekében a települési adatok az 1985. évi közigazgatási helyzetnek

megfelelően szerepelnek az adatbázisban. Így az 1993 és 2010 közötti időszakban az adatok minden évre rendelkezésre állnak egyrészt 3048 településre, másrészt megyei önkormányzatokra, harmadrészt pedig a – 2003 óta megalakított – többcélú kistérségi társulásokra megyénként. Az adatbázis tartalmazza az állandó népességszámot, a közigazgatási jogállás, a megyék és a hét statisztikai-tervezési régió kódját, így a pénzügyi adatok ezek szerint is csoportosíthatók.

Az adatbázis kialakításának az a jelentősége, hogy összekapcsolja a pénzügyi költségvetési és a településsoros statisztikai adatokat. Ez rendszerszerűen és a teljes időszak folyamatában,⁵ nyilvános adatbázisokra épülően eddig sohasem sikerült. A magyar központi közigazgatás ugyanis mindig állami területbeosztás szerinti összesítést végzett, a megyék egységeihez kötötten, mivel a költségvetési tervezés, valamint a beszámolási rendszerek ezt követelték. Kutatási célra alkalmas adatbázist újra és újra egyedileg kellett előállítani, és akkor is meg kellett küzdeni a hozzáférési akadályokkal. Ezért fontos módszertani eredmény az adatbázis ilyen formájának előállítás és tudományos elemzési célra való felhasználása.

A kiadási adatokat folyó és 2010. évi összehasonlító árakon számoltuk. A létrehozott adatbázissal egyebek mellett területi funkcionális és idősoros elemzéseket végeztünk. A költségvetési forrás- és kiadáscsoportokat közigazgatási szintek, regionalitás és településnagyság-csoportok szerinti változók mentén értékeltük. Eredményeinknek azon részét tartalmazza jelen tanulmány, amelyek a finanszírozási rendszer egészére vonatkoznak. Regionális és szolgáltatások szerinti ágazati részletes elemzést itt nem végzünk, mert az tanulmányunk kereteit szétfeszítené. Ahol külön nem jelezzük, az adatok forrása az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportunk Területi közszolgáltatások szabályozásai elnevezésű projektje keretében készített saját felépítésű adatbázis.⁶

A jelenség – méret és demokrácia

A klasszikus forrásszabályozási rendszerrel kezelt nehézségeket az optimális feladatellátási méret és a hatékony helyi döntéshozatalban testet öltő demokrácia érvényesülési kereteinek (*size and democracy*) ismert szakirodalmi problémájaként azonosíthatjuk. Igazgatáspolitikai oldalról a feszültség abban áll, hogy a közakarat közvetlen kifejezése ember- (választó-) közeli, de főleg egységes, a földrajzi határokhoz igazodó, helyben ellenőrizhető és stabil önkormányzati szervezést követel meg (*Dahl–Tufte* [1973]). Míg a feladatellátás gazdasági logikája nagyobb, szakszerű működésre képes, akár a települési határokat átlépő ellátási határok kijelölését igényli, ráadásul szolgáltatásonként eltérő körzetek szerint, addig a közpénzügytan

⁵ Viszont egyes időszakokra és költségvetési tételekre lásd G. Fekete és szerzőtársai [2002] 53–57. o., Barati [2001] és mások.

⁶ Az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport a Területi közszolgáltatások szabályozásai című kutatási projektjének (2012–2016) helyi önkormányzati pénzügyi adatbázisa [a továbbiakban: MTA–DE adatbázis (2012–2013)]. Az adatbázist Vécsei Pál készítette. Az adatok elsődleges forrása: Magyar Államkincstár helyi költségvetési adatbázisa, másodlagos forrása: VÁTI TEIR.

szerint inkább az egységesebb megközelítés a reális cél, ami a közösségi források egy részének garantált helyben hagyásával, továbbá a költségvetési hozzájárulások normatív alapú szabályozórendszerének kialakításával érhető el.

A második generációs pénzügyi decentralizációs elméletek szerint a viszonylag kiegyenlített szabályozási eredmény tartósabb fenntartásához a feladatellátási integrációk formáinak közigazgatás-szervezési (és közigazgatás-politikai) megvalósulása szükséges (vö. *Vigvári* [2006]). A méretgazdaságossági elvet támogató egyik fő intézményes megoldás a feladatrendszer különböző méretű helyi kormányzati egységek szerinti differenciálása: a városok szerepeit egyértelműen központi és térségi funkcióikkal azonosítják. Másik megoldástípus: a kisebb méretű önkormányzatok tudatosan szervezett integrációk keretében biztosítják a nagyságrendjüket meghaladó kapacitásokat igénylő funkciókat, amelyek formái különösen a társulások vagy városközösségek. Végül térségeket lefedő közszolgáltatásokat szerveznek alsó középszinten a járások és kerületek, középszinten a megyék, valamint – még nagyobb integrációs szinten – régiós vagy tagállami közigazgatási területi szint szerint.

Magyarország esetében mindezek az intézményi megoldások csak részlegesen valósultak meg, és így korrekciós hatásuk gyengének bizonyult (a kérdéskör áttekintését lásd *G. Fekete és szerzőtársai* [2002], *Horváth* [2009], *Szente* [2013]). *Hipotézisünk* az, hogy a pénzügyi decentralizáció forrásszabályozási rendszere bármennyire következetesen indult is, és bármennyire sokat tartott meg mindvégig e helyzeti energiájából, csak nehezen és megszorításokkal tudott megfelelni a méretgazdaságosság követelményeinek. A pénzügyi szabályozás alakulása és hatása jól jelezte a rendszer problémáit, de önmagában nem pótolhatta a feladatellátási integrációk hiányát.⁷

A helyi költségvetési alapok

A közszolgáltatási feladatok és a források egymáshoz rendelése a helyi önkormányzati finanszírozási gyakorlatban alapvetően kétféle módon lehetséges. A tervgazdasági rendszerből örökölt szabályozási rendszer az egyedi önkormányzatok *kiadásait* számítja ki, a tervezett saját források levonását követően tételesen határozza meg a nyújtott központi költségvetési támogatás összegét. Ennek a modellnek változatos formái alakultak ki, attól függően, hogy mennyire részletes és beavatkozó a kiadási szintek előírása, és milyen módon történik a saját bevételek becslése. Valószínűleg ennek a módszernek egy változatát értik újabban feladatfinanszírozáson.

A másik módszer csak az önkormányzatok *bevételeit* szabályozza. Ekkor törvényekkel határozzák meg a saját bevételképződés feltételeit és a központi költségvetéssel megosztott helyi adóbevételek összegét, amelyeket azután központi költségvetési

⁷ Összehasonlításképpen érdemes megjegyezni, hogy más kelet-közép-európai országokban az átalakulás menet közbeni intézményi fejlesztési kísérletei nem feltétlenül voltak ennyire hatástalanok (*Swianiewicz* [2002], *Regulski* [2003]).

támogatások egészítenek ki. Ebben a forrásszabályozási rendszerben a kiadási előirányzatokról az általános foglalkoztatási, az ágazati szakmai szabályozás és a költségvetési előírások keretein belül helyben döntenek.

Magyarországon 1990-ben az utóbbi, a forrásszabályozási modellt vezették be, követve az európai és más nyugati integrációs ajánlásokat (lásd *Horváth* [2007] 7–9. o.), de egyben konzisztens egyedi alkalmazást is megvalósítva. A forrásszabályozási elvet követve a többszatsornás finanszírozási rendszer az adóbevételek megsztását és az általános célú állami támogatást alkalmazta, és így az akkori időszak leghaladóbb szakmai megoldásaira épült (*Davey-Péteri* [2006]). Ezek a módszerek biztosították a helyi önállóságot, valamint érdekeltté tették az önkormányzatokat saját bevételeik növelésében és a hatékony feladatellátásban. A modell kiindulópontjai a következők voltak.

a) Jelentős mértékű közfeladat került át a helyi önkormányzatokhoz. A két évtized során az államháztartási kiadások 23–27 százalékát használták fel helyi szinten, ami nemzetközi összehasonlításban is erőteljes kiadási decentralizációt jelentett: a GDP 12-13 százalékát tette ki az önkormányzati költségvetés. Az Európai Unió 27 országának átlaga az államháztartási kiadások 17 százaléka (központi szint alattinak számítva a szövetségi rendszerű EU-országok tagállami kiadásait is).

b) Mivel a helyi feladatok többségét olyan kötelező közösségi szolgáltatások tették ki, amelyeket minden jogosult számára biztosítani kellett, a feladat ellátására képtelen települési önkormányzatok e szolgáltatások nyújtását átadhatták. Az egyedi települési önkormányzati döntés alapján történő feladattelepítés azonban olyan mértékben növelte meg a rendszer rugalmasságát, hogy az egységes forrásszabályozási gyakorlat már nem volt képes a változások követésére.

c) Az önkormányzatok a korábbi állami-közösségi eszközök átadásával jelentős vagyonhoz jutottak, azonban a kötelező és a szabadon választott helyi infrastruktúra és gazdaságfejlesztési feladatok is nagy terheket róttak rájuk.

d) Az önkormányzati rendszer első évtizedében fokozatosan alakult ki a saját bevételi önállóság. A helyi adózás bevezetésével, a korábbi hatósági ármegállapítási jogkör decentralizációjával a saját folyó bevételek finanszírozták a helyi költségvetés közel harmadát. A saját bevételek között fokozatosan nőtt a helyi adóbevételek súlya (2007-ben már 55 százalék) és ezen belül is elsősorban a helyi iparüzési adó volt a meghatározó (2012-ben a helyi adók 78 százaléka).

e) Az 1988-ban bevezetett személyi jövedelemadó az egyik jellegzetessége az volt, hogy teljes egészében a helyi feladatok finanszírozására szolgált. A későbbi önkormányzati forrásmegosztási rendszerben is meghatározó volt ez a központi adóbevétel. A személyi jövedelemadó helyi költségvetésbe került részaránya 2010-re már elérte az összes önkormányzati bevétel ötödét. Igaz, ennek az összegnek ekkorra már egyre kisebb része jutott vissza közvetlenül az adófizetők lakóhelyére.

f) A forrásszabályozási rendszer legfontosabb eleme az általános célú normatív támogatások bevezetése volt. Ezek a népességszámra és szolgáltatási feladatmutatók egységére vetített állami hozzájárulások tették ki a helyi bevételek legnagyobb részét. Az egyre bővülő támogatási célkitűzések miatt az induláskori 16 mutatószám 150 fölé nőtt, és ezt még tovább finomították az alapmutatók különböző módosító tényezői.

g) Az önkormányzati finanszírozási rendszerben újításnak számított, hogy garantálták a helyi hitelfelvételi önállóságot, majd szabályozták a közvetett eladósodást. Az önkormányzatok éves hiteltörlesztése nem haladhatja meg a saját bevételek rövid lejáratú kötelezettségeivel csökkentett értékének 70 százalékát, valamint rögzítették a konszolidációs eljárás szabályait. Elenyésző számban kerültek önkormányzatok csődeljárás alá. Még 2011-ben is ennek a hitelkorlátnak csak az egynegyedét használták ki. E szabályozás alól 2006 után önkormányzati kötvénykibocsátások megnövekedett állományával lehetett „kibújni” (*Gál* [2011] 129–131. és 135–136. o.). Ehhez adódtak hozzá a devizaalapú adósságproblémák a globális pénzügyi, majd az ingatlanpiaci válság után. De ez a későbbi kommunikáció ellenére csak a tőkeerős (jellemzően nagyvárosi és fejlett városi) településeket érintette, és éppen emiatt őket sem végzetesen.⁸

Ez a rendszer tehát nagyobb önkormányzati önállóságot és így erőteljesebb helyi elszámoltathatóságot tett lehetővé a korábbi tételes kiadási előirányzatokra épülő támogatási rendszernél. A forrásszabályozási rendszer alapelve először 2007-ben módosult lényegesen, az akkor bevezetett közoktatási „teljesítménymutató” útján, azaz a standard tanulócsoporthoz méretező normatív támogatások bevezetésével.

Majd 2010 után, a helyi önkormányzati pénzügyi változások egyik eleme – az általános centralizáción túl – a feladatfinanszírozás bevezetése volt. Ez azt jelenti, hogy a központi költségvetési támogatások egy részét az átlagos tervezett kiadások és az elvárt bevételek különbségeként kapják meg az önkormányzatok. A 2013. évi költségvetésben az egyes feladatok (például településüzemeltetés) kiadási szintjének számítása az egyes településkategóriák átlagos költségei alapján történik, míg a bevételek között a korábbi iparűzési adó minimális, 0,5 százalékos kulccsal számított összegével kalkulálnak. Ez a módszer a rendszer finomabb szabályozására ad lehetőséget, és ha a tényleges kiadásokat nem korlátozzák a támogatási feltételek, akkor esetleg akár a forrásszabályozáshoz hasonló helyi érdekeltséget is biztosíthat.

Az önkormányzati finanszírozás korlátai

A vizsgált magyar helyi önkormányzati finanszírozási rendszert az intézményi környezet a következőképpen befolyásolta erőteljesen.

1. A helyi feladatok jellegükből következően túlzottan nagy költségvetési terhet jelentettek az önkormányzatoknak. Az állampolgári jogon járó szolgáltatások többsége olyan helyben kötelezően ellátandó feladat, amelynek esetében az önkormányzatoknak az ellátás színvonalára vonatkozóan nem volt mérlegelési lehetőségük. Így a megfelelő minőségű szolgáltatás biztosítására jellemzően csak a nagyobb, városi helyhatóságok voltak képesek.

⁸ Esztergom városnak a sajtóból jól ismertté vált fizetéseképtelensége kivétel, ebben a nagyságrendben mindenképpen. Ráadásul ez is jelentős részben inkább politikai pátthelyzet következménye.

2. A helyi önkormányzati forrásképződés rendszerében a saját bevételek viszonylag nagy súlyúak voltak, de összetételükből következően a forrásteremtési kapacitásokban kezelhetetlen különbségek alakultak ki.

3. A helyi feladatok jellege és a saját bevételek nagy különbségei végül olyan költségvetési támogatási rendszer kialakításhoz vezettek, ami egyedi, részletekbe menő beavatkozásra adott alkalmat.

4. Részben ebből következően pedig a választási ciklusokkal változó politikai célok erősen mozgatták, mozgathatták a forrásszabályozási rendszer elemeit.

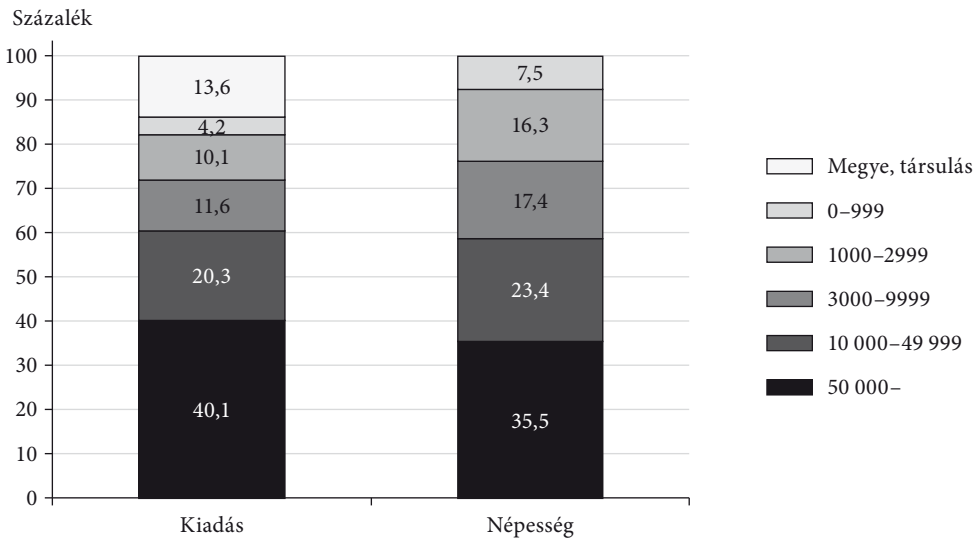
A következőkben ezen állítások kibontásával kívánjuk megmutatni, hogy bár kiépültek a decentralizáció pénzügyi alapjai, önmagukban a megfelelő intézményi keretek hiányát nem voltak képesek kezelni. Azt is állítjuk ugyanakkor, hogy a rendszer nem volt menthetetlen, betegségei mindvégig kezelhetők lettek volna (vö. *Vigvári* [2011] 65–81. o. megállapításaival).

A kötelező helyi feladatok nagy pénzügyi terhei

NAGYVÁROSI PÓLUSOSSÁG • Az önkormányzati kiadások és a népesség megoszlását összehasonlítva, látható, hogy az ötvenezer főnél nagyobb népességszámú városok, azaz jellemzően a megyei jogú városok és a főváros (valamint a megyei önkormányzatok) biztosítják azokat a térségi és költségesebb szolgáltatásokat, amelyek a kisebb városokban és különösen a községekben nem érhetők el. Ezt mutatja az is, hogy az ötvenezer fő alatti települések népességszámmal mért súlya minden egyes település-csoportban nagyobb, mint az ide jutó költségvetési kiadás (*1. ábra*).

1. ábra

Az önkormányzati kiadások és a népesség megoszlása, 2010

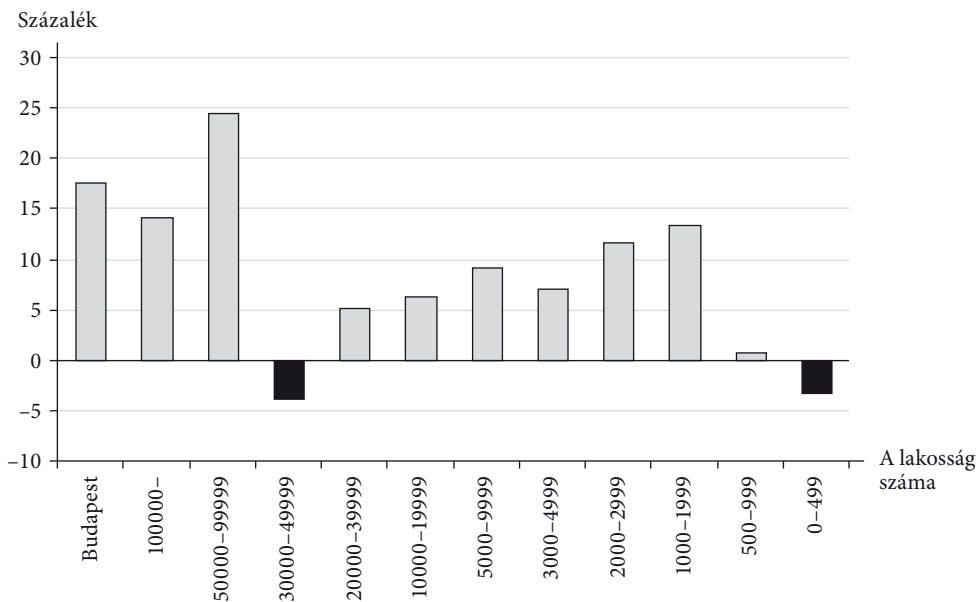


Annak ellenére, hogy a települések átlagos méretében és az aprófalvak arányát tekintve az országon belül jelentős különbségek vannak, az önkormányzati kiadások régiók közötti megoszlása kiegyenlített képet mutat. A 2010. évi adatok alapján az egyes régiók önkormányzati kiadásokból való részesedése alig tér el az ott élő népesség súlyától.

A 2.a) ábra mutatja, hogy 1993 és 2010 között a helyi önkormányzatok fajlagos kiadásai (összehasonlító áron számolva) átlagosan 11 százalékkal nőttek. Ennél az országos növekedési ütemnél a nagyvárosok, valamint az 1000 és 3000 közötti lakosság számú községek értékei voltak magasabbak. A két évtized során az egy főre jutó önkormányzati kiadás viszont nem változott, vagy csökkent két településtípus esetében: az ezer fő alatti kistelepüléseken és a megyeszékhelynél kisebb (30–50 ezer fős) városokban. A kistelepülésekről történő forráskivonás a rendszer hatékonyságára tett kísérletnek tekinthető. A közepes méretű városoktól pedig feltehetően a megyeszékhely városokhoz kerültek át feladatok és források.

2.a) ábra

Az egy főre jutó önkormányzati kiadások százalékos változása, 1993–2010 (2010. évi áron)

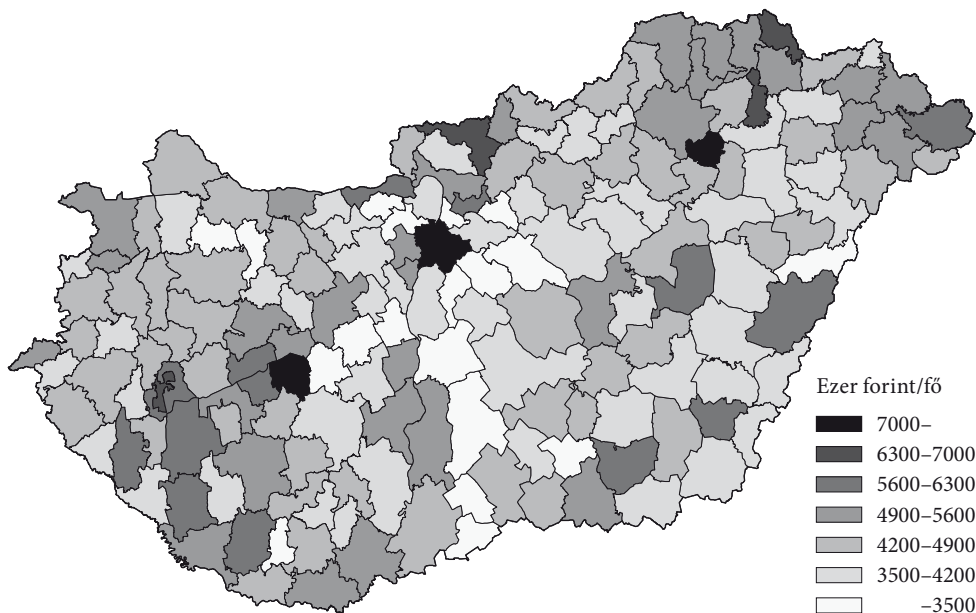


A 2.b) ábrán látható, hogy a kiadások területi megoszlása egyenlőtlen, ami a forrás-szerzési képesség különbözőségeit tükrözi.

Volt ugyanakkor kiegyenlítési hatás is. Mindezek már nyomon követhetők az egyes régiók helyzetének változásában is. A két évtized során a fajlagos önkormányzati kiadások a négy kevésbé fejlett régióban 15 százalékot meghaladó ütemben, míg a Nyugat- és Közép-Dunántúl, valamint a Közép-Magyarország régióban csak 4–7 százalékkal nőttek. A rendszerben tehát lezajlott egy nagytérsgégi szintű kiegyenlítődé, bár a „nyertes” régiókban feltehetően a nagyvárosok (Pécs, Szeged, Miskolc, Debrecen) húzták felfelé az adott régió átlagát.

2.b) ábra

A helyi önkormányzatok egy főre jutó tárgyévi kiadásai kistérségek szerint, 1993–2010 (ezer forint, 2010. évi áron)

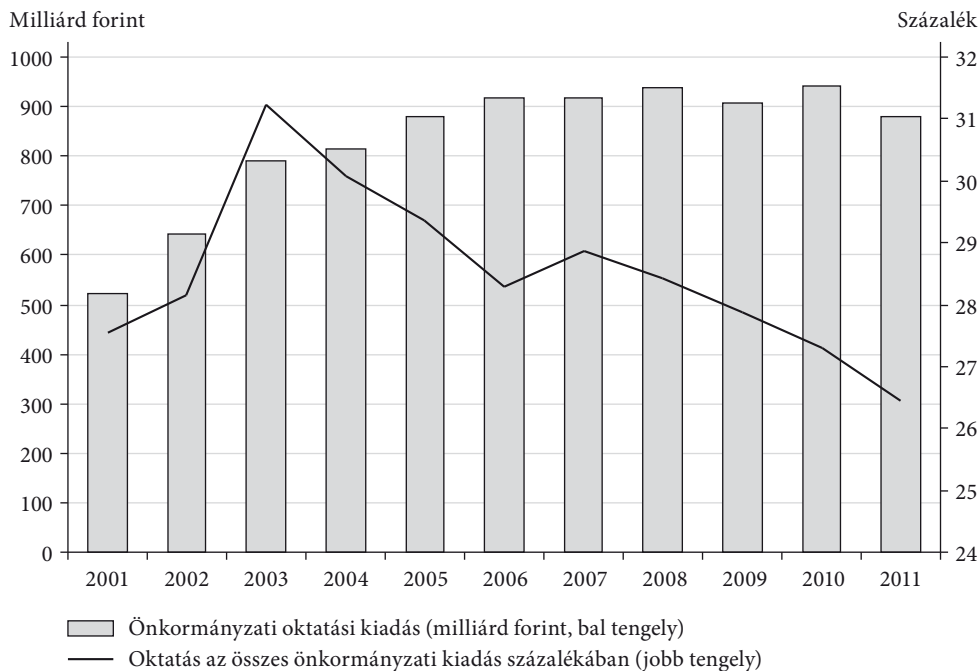


ÁLLAMPOLGÁRI JOGON JÁRÓ SZOLGÁLTATÁSOK TÚLSÚLYA A HELYI FELADATOK KÖZÖTT • Bár a helyi önkormányzati költségvetések ágazatonkénti kiadásairól nincsenek megbízható részletes adatok, annyi tudható, hogy a közoktatás az egyik legnagyobb helyi feladat (3. ábra). Az elmúlt évtizedben az oktatás a 2002. évi választások után lett a legjelentősebb kiadási tétel, amikor a helyi költségvetés 31 százalékát tette ki (folyó áron számolt arányok). A gazdasági válság hatására a helyi szociális támogatások összege is folyamatosan növekedett 2010-ig: ekkor már elérte az önkormányzati kiadások 8 százalékát, ami a 2006. évi részarány kétszerese volt. A trendet a 3. ábra mutatja.

A helyi feladatok között többségben lévő alapvető emberi szolgáltatások (oktatás, szociális feladatok, egészségügy) közös jellemzője, hogy kötelezően, mindenki számára központilag meghatározott szinten kell biztosítani az ellátást. Mérlegelésre helyben tehát nincs sok lehetőség. Ezzel szemben a kommunális szolgáltatások színvonala és az ezekre fordított kiadások a helyi pénzügyi feltételektől függően rugalmasabban alakíthatók. Mivel a mindenkinek egyformán járó emberi szolgáltatások teszik ki az önkormányzati költségvetés nagyobb részét, ezek a kiadások nagy nyomást gyakoroltak a helyi költségvetésre. Az önkormányzatok jelentős része azonban ennek az ellátási kötelezettségnek nem volt képes megfelelni: így kerültek a politikai és szakmai viták napirendjére a falusi kisiskolák problémái, a kisvárosi kórházak fenntartási nehézségei. Ráadásul a városokból történő kiköltözésekkel a szociális problémák részben áttevődtek az elmaradottabb falusi térségekbe. A helyi szintre telepített, de mindenkinek egyformán járó szolgáltatások a városokban koncentráálódtak. A megfelelő minőségű ellátás biztosítása a kisebb önkormányzatok többsé-

3. ábra

Oktatási kiadások a helyi költségvetésben



Forrás: EMMI [2013] és 2010-ig: MTA-DE adatbázis (2012–2013), 2011: kiadási adatok: MÁK.

gének nagy költségvetési terhet jelentett. Ezen kötelező szolgáltatások ellátására csak a nagyobb, városi helyhatóságok voltak képesek.

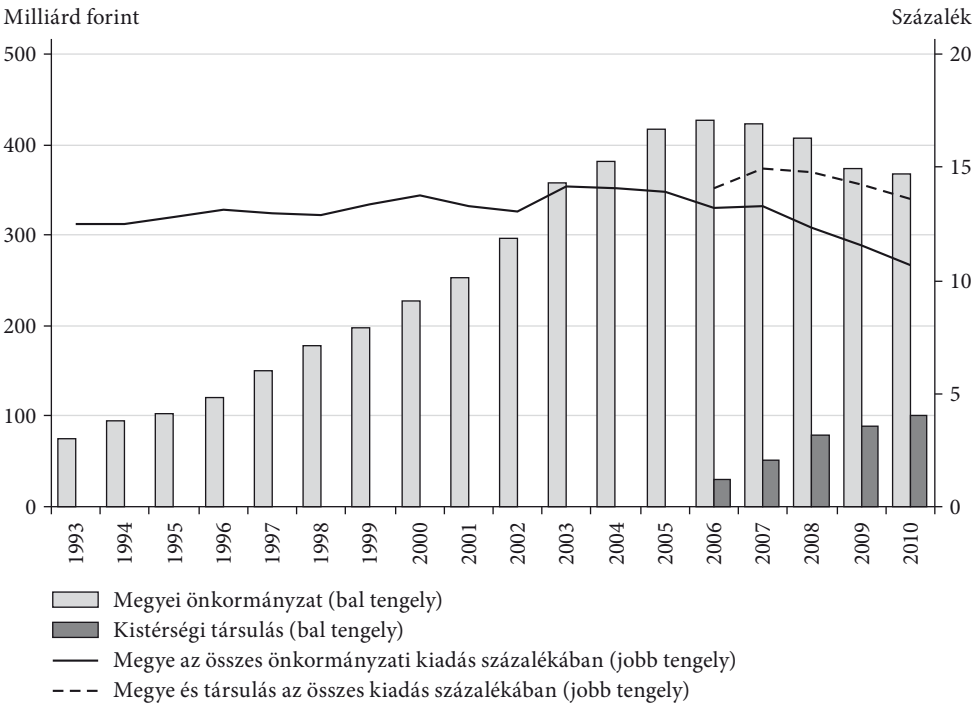
A finanszírozási rendszer ebben az értelemben jól vizsgázott. Lényegében létrehozta a méretgazdaságossági szempontból szükséges feladatellátási integráció egyik formáját, a korábbi tipizálásunkban említett városközponti és környéki térségükre kihatással lévő egységeket. A közigazgatási intézményrendszer szabályozása ugyanakkor erről a tényezőről kevésbé vett tudomást, ami feszültségekkel is járt.

A KÖZÉPSZINT • A területi önkormányzatok költségvetési súlya a helyi önkormányzati kiadások között alig változott, a vizsgált időszakban 13 százalék körül mozgott (4. ábra).

Múltbeli újraelosztó szerepe miatt a megyét mint középszintű önkormányzatot nem építették be a települési önállóságra épülő rendszerbe. Bár úgy tűnik, a települési szintű problémák kezeléséhez közelebb álló megyei szint alkalmas lenne, a támogatáselosztás politikai meghatározottsága miatt ez a szint nem rendelhető egy másik választott helyi önkormányzat fölé. Az előző önkormányzati törvény azonban lehetőséget adott azon települési intézmények megyének történő átadására, amelyeket nem tudtak fenntartani a helyi költségvetésből. A közoktatás területén éltek is ezzel a lehetőséggel a települési önkormányzatok. A kilencvenes években a megyei önkormányzat által fenntartott középiskolák száma egyharmadával nőtt,

4. ábra

Megyei és kistérségi kiadások



ezzel párhuzamosan a települési önkormányzatok által működtetett intézményeké pedig csökkent. Terjedtek az egyházi és a magániskolák, különösen az alapítványi középiskolák, amelyek száma ötszörösére nőtt hat év alatt, az önkormányzati rendszer első időszakában, 1993–1999 között. Ez a folyamat az elmúlt évtizedben az önkormányzati finanszírozási problémák miatt még inkább felgyorsult: 2011-ben már 206 egyházi fenntartású középiskola működött, és a közoktatási statisztikában ekkor már 452 „egyéb” fenntartású intézményt tartottak nyilván.

A megyei önkormányzat tehát nem töltött be vezető szerepet és kevésbé működött integratív területi kormányzati feladatellátási szintként, de védőhálóként és pufferként funkcionált a települési szintről kikerülő szolgáltatások ellátásához. A megyei szint szerepének átalakulása azonban nem csak területi redisztribúciós kérdés volt, egyben tükrözte a közszolgáltatások biztosításának allokációjában bekövetkezett változásokat is. A redukált szerep az állam visszavonulását is jelentette, átadván feladatokat a jórészt magánosított közüzemi szektornak, a kulturális szférában pedig a harmadik (nonprofit) szektornak. Majd amikor a vizsgált korszak után a megyei szerep – immár nem az önkormányzati, hanem a hivatalszervezési formájában – újra erősödik, az allokációs fordulat megint kitapintható: a közfeladatok egyre inkább kormányzati kézbe kerültek.

A TÁRSULÁSI KÍSÉRLET • Az elaprózott települési önkormányzati rendszer problémáinak megoldását célozta a társulások bevezetése és ösztönzése. A legsikeresebb

próbálkozás a vizsgált időszakban a többcélú kistérségi társulások létrehozása volt. Ez a közigazgatási változás jól láthatóan a megyei önkormányzatok költségvetési részesedését csökkentette, amikor a térségi igazgatási és szolgáltatási feladatokhoz központi költségvetési támogatást is kaptak a társulások, amelyekhez még az együttműködő települési önkormányzatoktól is kerültek át források a közösen nyújtott szolgáltatások finanszírozására.

E kistérségi modell fokozatosan terjedt, és 2010-re már a helyi önkormányzati kiadások csaknem 3 százalékát, az állami támogatások 6 százalékát a társulások használták fel.

A kistérségi rendszer részben a korábbi önkéntes társulási formákra épült, mégis irányított területi rendszerben működött. A többcélú kistérségi társulási modell összességében nem volt meghatározó súlyú, és a politikai váltás következtében befejezetlen kísérlet maradt. Megfelelő helyi költségvetési érdekeltség nélkül ez a modell nem tudott kifejlődni és minden szereplő számára érzékelhető megoldást nyújtani. A méretgazdaságosság követelményét Magyarországon a társulási rendszeren keresztül viszonylag kevéssé lehetett érvényre juttatni.

A kistérségi társulási kísérlet volt az időszak egyetlen nagyobb strukturális reformja. Az elaprózott és ugyanakkor széles körű feladatokkal rendelkező önkormányzati rendszerben a többcélú kistérségi társulások lehetőséget kínáltak a szolgáltatásszervezési és a politikai szempontok harmonizálására. A társulások célja az volt, hogy a kistelepülések politikai önállóságának fenntartása mellett gazdaságilag racionális méretű szolgáltatásszervezési egységek jöjjenek létre. Ennek kudarca és a regionális önkormányzati szint létrehozására irányuló elvetélt kísérlet viszont azt mutatja, hogy az önkormányzatiság második évtizedének végére a decentralizáció társadalmi-politikai elfogadottsága erősen meggyengült.

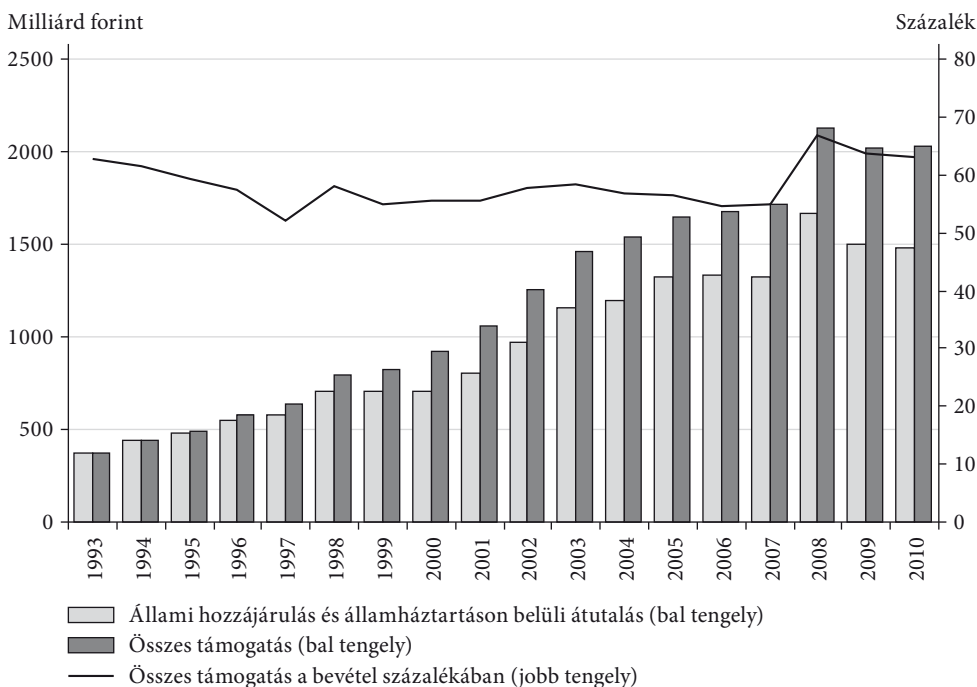
A bevételi kapacitások különbségei

A helyi önkormányzatok három formában jutottak központi költségvetési támogatásokhoz, állami hozzájárulásokhoz. Egyrészt különböző módon központi költségvetési támogatásokat kaptak, másrészt az egészségügyi intézményeket finanszírozták az államháztartáson belüli átutalások, valamint a megosztott személyi jövedelemadó nagyobbik része normatív támogatásként jutott el a hozzájuk. Bár ez utóbbiak az éves költségvetési beszámolóknak a lakóhelyre átengedett személyi jövedelemadó részeként jelentek meg, látható, hogy a normatív állami hozzájárulások, az államháztartáson belüli átutalások és az egyéb támogatások aránya együttesen a helyi költségvetések 55–60 százaléka között változott az előző két évtized során (5. ábra).

A hosszú távú trendek is jól láthatók: 1997-ig a restriktív politika hatására csökkent a helyi önkormányzatok költségvetési támogatása, amiben később a választási ciklusokhoz kapcsolódóan (1998, 2002) volt érzékelhető változás. A 2008. évi növekményt a számbavételi módszerek változása magyarázza, ekkortól ugyanis a feladatmutatók alapján elosztott személyi jövedelemadót már támogatásként kezeli a költségvetési információs rendszer.

5. ábra

A támogatások összege és aránya

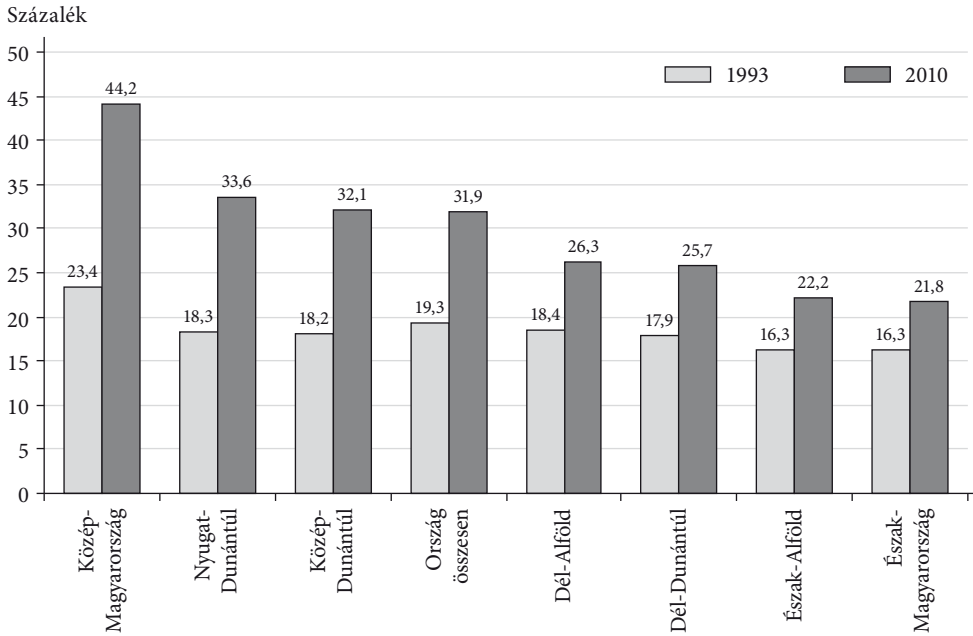


A helyi saját források azonban egyre nagyobb mértékben járultak hozzá az önkormányzati feladatok finanszírozásához. 1993-ban, amikor a helyi adózás rendszere tényleges életbe lépett, még csak egyötödnyi súlyt képviseltek a saját bevételek az önkormányzati költségvetésben. Mára ez az arány már 32 százalékra nőtt (6. ábra). Az ábrából jól láthatók az egyes nagyrégiók gazdasági fejlettségi színvonalában meglévő különbségek is: az önkormányzatok a központi régióban és a Dunántúl fejlettebb részén voltak képesek kihasználni saját bevételi lehetőségeiket, míg a többi térségben jóval kisebb a saját források aránya.

Az önkormányzati saját bevételek több mint fele helyi adó volt. A helyi adók egy főre jutó összegében meglévő eltérések nemcsak az országon belüli nyugat-keleti irányú területi különbségeket mutatják, hanem jól láthatók az urbanizációs lejtő mentén is a 7.a) ábrán. Budapesten az országos átlag kétszerese a helyi adó fajlagos összege, míg a tízezer fő alatti településeken rohamosan csökken a helyi adóbevétel. Pedig ezek az önkormányzatok is feltehetően sokat tettek a helyi adókapacitás jobb kihasználásáért, hiszen 1993 óta itt öt-hatszorosára nőtt az egy főre jutó helyi adóbevétel. A helyi adók között meghatározó volt az *iparűzési adó*. A gazdasági válság óta kissé csökkent a súlya, de még mindig ez teszi ki a helyi adók négyötödét. Ez a magas arány részben megmagyarázza a saját bevételekben meglévő területi és településtípusonkénti különbségeket is. A 7.b) ábrán látható, hogy az adóztatható gazdasági tevékenység inkább a Dunántúlon és a központi régióban, valamint a nagyobb településeken található, tehát itt ezért is magasabb a helyi adók egy főre jutó összege.

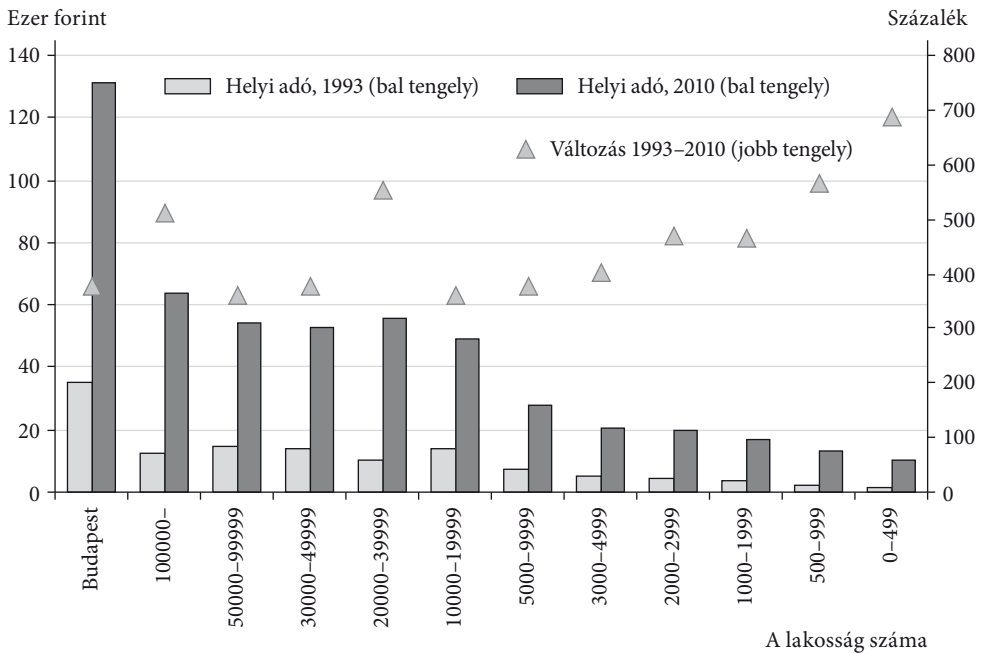
6. ábra

A saját bevételek aránya az összes bevétel százalékában, régiók szerint



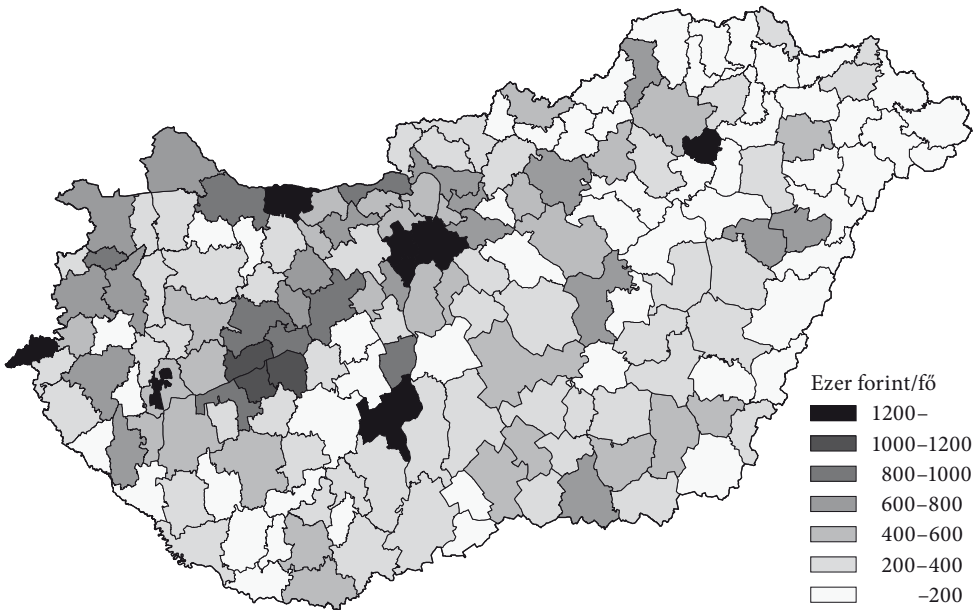
7.a) ábra

A helyi adóbevételek egy főre jutó összege településméret szerint, 1993-ban és 2010-ben (ezer forint, 2010. évi áron)



7.b) ábra

A helyi önkormányzatok helyi adóbevételei kistérségek szerint, 1993 és 2010 (ezer forint, 2010. évi áron)



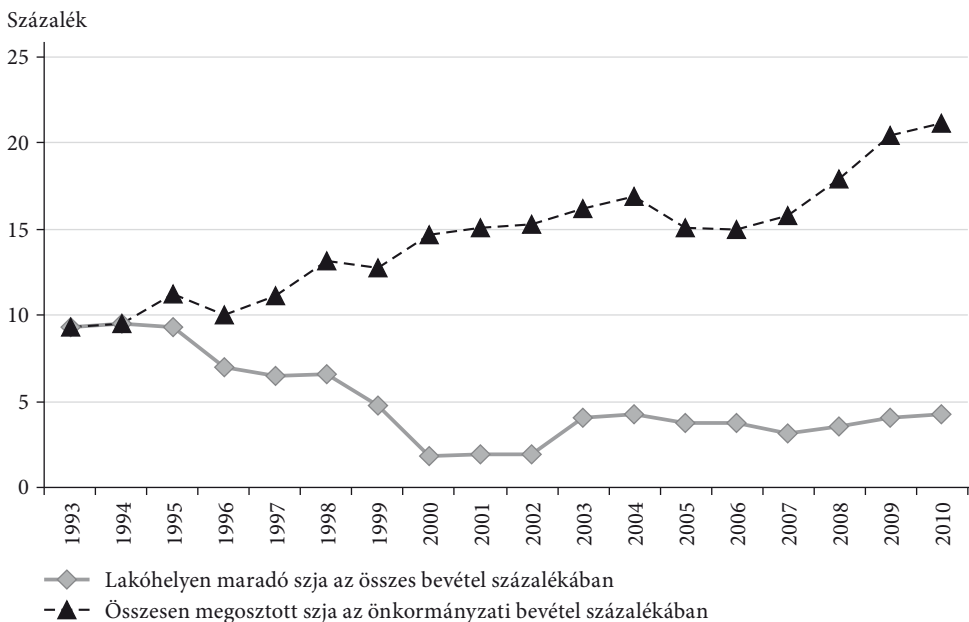
A saját bevételek mellett a lakóhelyre visszajuttatott központi adóbevételek is alakítják a bevételi különbségeket. Az elmúlt két évtizedben a legnagyobb átengetett bevétel a személyi jövedelemadó volt, amelynek jellemzően 40 százaléka került az önkormányzatokhoz. A személyi adóbevételek növekedésével párhuzamosan azonban csökkent a lakóhelyre visszajuttatott rész aránya (8. ábra). 2010-ben a személyi adóbevétel a helyi költségvetés bevételeinek egyötödét tette ki, de ekkor már a megosztott személyi adóbevétel túlnyomó része normatív támogatásként került vissza az önkormányzatokhoz. Az adófizető lakóhelyén maradó sja-rész a kétezres években az összes helyi önkormányzati bevételnek már csak mintegy 4 százalékát tette ki.

A helyi önkormányzati bevételek szerkezetében tehát két nagyobb változás zajlott le. Egyrészt megnőtt a saját bevételek szerepe. Ezek között is a helyi adók voltak a meghatározók, amelyek leginkább a kisméretű települések számára jelentettek új forrásokat. Mivel azonban a helyi adók között az iparüzési adó szerepe volt a legjelentősebb, a települések között túlságosan nagy területi különbségek alakultak ki.

Másrészt mivel a lakóhelyen maradó megosztott személyi jövedelemadó a városi önkormányzatok saját bevételi előnyét tovább növelte volna, ezért ez bevételi forrás fokozatosan állami támogatássá alakult át. Ennek a központosított forrásnak azonban csak egy töredéke jutott a bevételi lehetőségek kiegyenlítésére. Valójában a népességszám és a feladatmutatók szerint allokálták, és így az állami hozzájárulások kiegészítésére szolgált.

8. ábra

A személyi jövedelemadó megosztása, 1993–2010

*Beavatkozó költségvetési támogatási mechanizmusok*

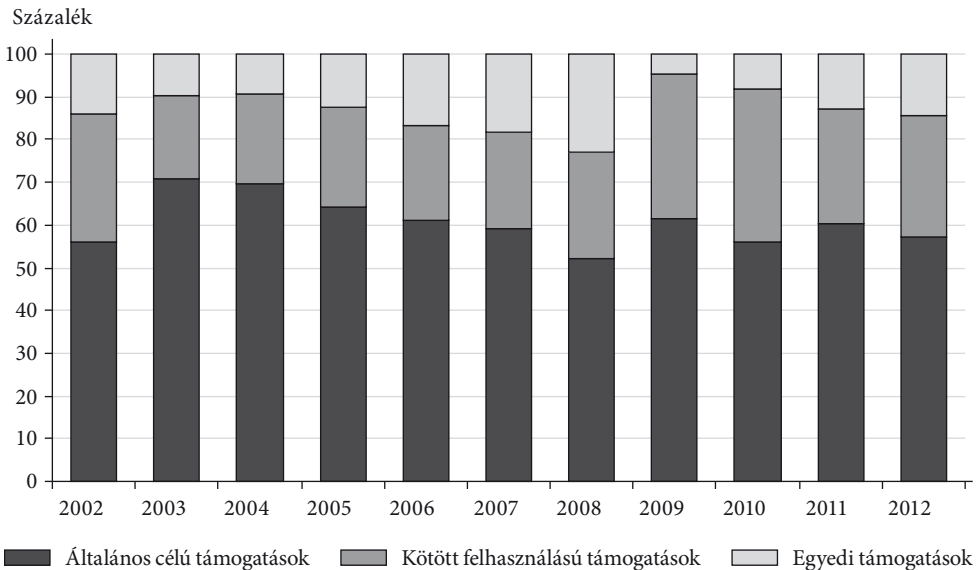
A helyi önkormányzatok támogatottságának mértéke az előző két évtizedben nemigen változott, viszont átalakult a központilag szabályozott források elosztásának módszere. Az 1990-ben bevezetett személyijövedelemadó-megosztási és állami támogatási rendszer legfontosabb elemei a lakóhelyre utalt személyi jövedelemadó és a szabad felhasználású, szükségleti mutatóra épülő normatív támogatások voltak. Ezeket bizonyos semlegesség jellemezte a közfeladat-ellátás nyújtásának módja tekintetében, s így alapjául szolgálhattak a nem önkormányzati szolgáltatók tevékenységéhez juttatott költségvetési hozzájárulásoknak. A finanszírozásnak ez a rendszere stratégiai allokációs „üzenetet” közvetített a társadalom számára – legalábbis kezdetben, de a kétezres években e támogatási eszköz súlya, jelentősége kisebb lett, az egyedi döntéseken alapuló, kötött felhasználású és így konkrét feladathoz és intézményhez kapcsolódó állami támogatások részaránya pedig megnövekedett az összes központilag szabályozott forráson belül (9. ábra).

Az általános célú támogatások elosztása egyre inkább a meglévő intézményi kapacitásmutatókra (például férőhely) vetítve történt, és az általános szükségleteket mérő mutatók (például népességszám) alapján elosztott állami hozzájárulások jelentősége már az egyébként erre nyitott rendszerben is egyre mérséklődött. A támogatásfajta ilyen irányú belső átrendeződésére a meglévő intézményhálózat fenntartása miatt volt szükség.

A 9. ábrán összefoglalóan egyedi támogatásnak nevezett csoport belső összetétele is megváltozott. Az önkormányzati fejlesztések forrásai 2008-ig a címzett és céltá-

9. ábra

A költségvetési támogatások fő csoportjai



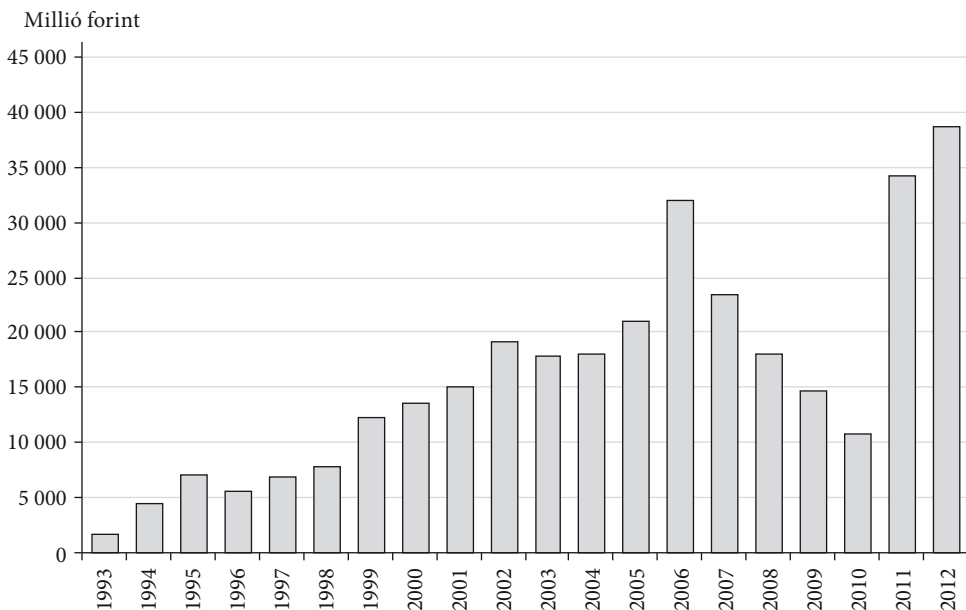
mogatások voltak, amelyek ezután gyakorlatilag megszűntek, mert az európai uniós alapok finanszírozták a helyi beruházások legnagyobb részét. Fokozatosan teret nyertek viszont az olyan nagy egyedi önkormányzati projekteket megcélzó támogatások, mint a metróépítés, majd a későbbiekben a munkabér-kiegészítést és a szociális célokat szolgáló egyéb támogatások.

Ebbe a csoportba tartoztak a működésképtelen önkormányzatoknak nyújtott állami támogatások (10. ábra). Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatása (önhiki) olyan – az egyedi finanszírozási problémák megoldására szolgáló – központi forrás, amelyeket a forrásszabályozási rendszer már nem tudott kezelni. Például a települési vagy megyei önkormányzatnak olyan intézményt kellett fenntartania, amelyhez az állami támogatás és saját bevételei nem voltak elegendők, vagy nem rendelkezett elegendő saját és megosztott bevételekkel. Ez utóbbi volt inkább jellemző az ilyen „önhibájukon kívül hátrányos helyzetű” önkormányzatokra.

Az így elosztott puffertámogatások összege nem volt túlságosan nagy: 2006-ban, amikor legmagasabb volt ez az összeg, akkor is csak 31,2 milliárd forint jutott el az önkormányzatokhoz. Igaz, ez a települési önkormányzatok több mint egyharmadának jelentett fontos kiegészítő forrást. Ezután módosult a működésképtelen önkormányzatok támogatása, és így csökkent a jelentősége. Majd 2011-től kezdődően újra a korábbi szintre nőtt az összege (34 milliárd forint). Az a tény, hogy az önkormányzatok egyharmada érintett volt (bár nem túl nagy forrással), továbbá a támogatás félrevezető elnevezése alkalmat adott a vészharang kongatására a teljes rendszer „működésképtelensége” tekintetében, sulykolva azt a szakpolitikai álláspontot, hogy nem a területi elosztás, hanem a helyi feladatallokáció hibás.

10. ábra

A működésképtelen önkormányzatok támogatása



Új jelenség a támogatási rendszerben, hogy évről évre nőtt a nevesített, egyes önkormányzatoknak nyújtott központi források összege. 2012-ben már 95 települési önkormányzat részesült ilyen egyedi, feladathoz kapcsolódó támogatásban, ami a szabályozott források 4 százalékát tette ki (1. táblázat). Ennek összege jóval nagyobb, mint a pályázati alapon, mégiscsak egységes szabályok szerint elosztott működésképtelen önkormányzatoknak folyósított támogatás. Viszont ez megint azt a látszatot erősítette, hogy válságintervenció nélkül a rendszer működésképtelen.

1. táblázat

Szabályozott központi források, 2012

Forrás	Százalék
Lakóhelyre utalt szja	10,6
Kiegészítő célú szja	8,6
Normatív állami hozzájárulás	44,4
Központi és kötött célú támogatások	32,4
Egyedi önkormányzati támogatások (95 darab)	4,1
Összesen	100,0

Forrás: 2013. évi központi költségvetés.

Összefoglalva, a helyi önkormányzati szabályozott költségvetési források összetétele, valamint a támogatások elosztási módszere a vizsgált időszakban jelentősen

átalakult. A személyijövedelemadó-megosztás és az általános célú állami hozzájárulások korábbi rendszerét fokozatosan felváltották a központi célokhoz kötött és az egyes önkormányzatokra irányuló támogatások. Ez a nagyobb központi függés nyilvánvalóan csökkentette a helyi vezetés elszámoltathatóságát, hiszen a források megszerzése és a helyben elindított programok inkább a központi és nem a helyi célokhoz történő igazodást követelte meg. Ezzel a feladatellátás is kötöttebbé vált, ami a szolgáltató szervezeti formák közötti választás lehetőségét korlátozta, így a helyi közszolgáltatások hatékonyságát és az eredményességét is csökkentette. Tehát nem önmagában a központi költségvetési források nagy súlya, hanem az elosztás módszere okozott gondot. Az önkormányzati finanszírozási rendszerben a helyi szolgáltatási és a pénzügyi döntések az irányított támogatások miatt kevésbé kapcsolódtak össze.

A vizsgált időszakban az önkormányzati finanszírozás rendszere egységes volt. Az adott politikai viszonyok között megtett korrekciós lépések alapján azonban egyértelműen kettős tendencia rajzolódik ki: egyrészt bővültek a helyi saját bevételek, másrészt egyre kötöttebbé váltak a központi szintről juttatott források. A nagyobb helyi adózási és a hitelfelvételi önállóság bővítette az önkormányzatok pénzügyi mozgásterét és egyben növelte a különbségeket; míg az állami támogatások egyre részletesebb szabályozása ezzel ellentétes irányú folyamat volt. Az alapjaiban így is meghagyott nagyobb önkormányzati önállóság őrizte a közfeladatok ellátásának szektorok közötti diverzifikációját. A központi költségvetési hozzájárulások formájának megmerevedése viszont ennek is ellenében hatott. Az ebből eredő feszültség már akkor rossz előjel volt, de azért önmagában semmiképpen nem lett volna elégséges indoka az államosítási fordulatnak.

A politika hatása

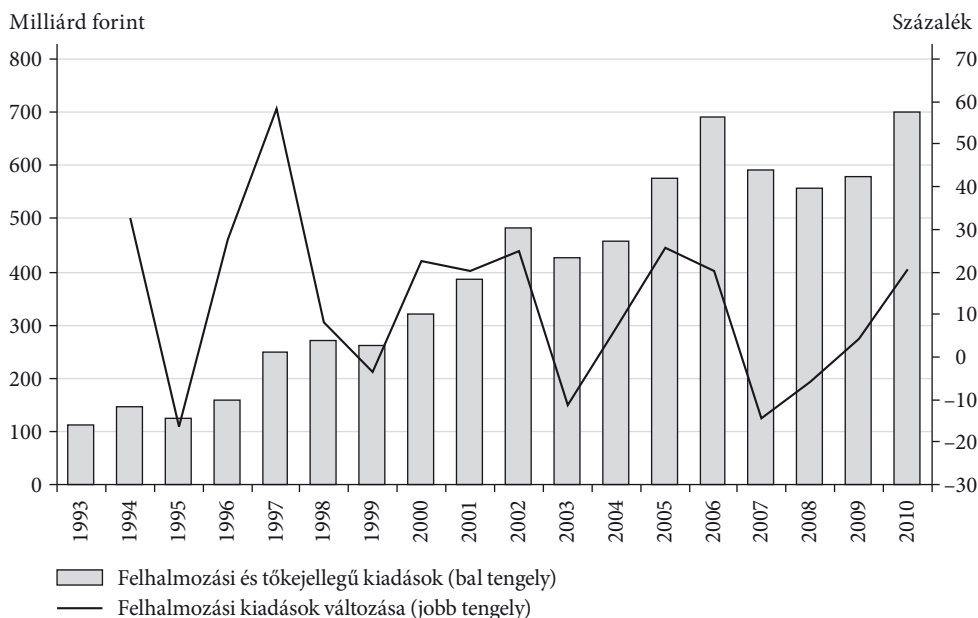
A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok szabályozórendszerére a politikai folyamatok mindig hatással vannak. A magyar rendszerben jelentős eredmény volt a finanszírozás fő elemeinek az önkormányzati törvényben való rögzítése. Már kevésbé volt szerencsés, hogy a szabályozás elvileg és technikailag kimunkált rendszerét általában csak az éves központi költségvetésről szóló törvények alakították, de ha pénzügyi szempontból nézzük, sikeresen mondható, hogy a modell egy fejlődési szakaszon keresztül egyben maradt.

A politika szabályozásra gyakorolt hatásának elemzése külön tanulmányt igényelne. E helyen csak arra szorítkozunk, hogy milyen módon mutatkozott meg magára a rendszerre való hatás, és nem foglalkozunk az elosztásra gyakorolt hatásának kérdésével.

A választási ciklusok talán legjobban a fejlesztési kiadások alakulásában követhetők nyomon. 1994-től kezdődően minden negyedik évben kiugróan magas volt a beruházások értéke (11. ábra). A fejlesztések üteme általában a választásokat megelőző évben mutat nagy növekedést (1997, 2005), míg a ciklusok elején csökken vagy stagnál a felhalmozási és tőkejellegű kiadások éves összege.

11. ábra

A felhalmozási és tőkejellegű kiadások alakulása



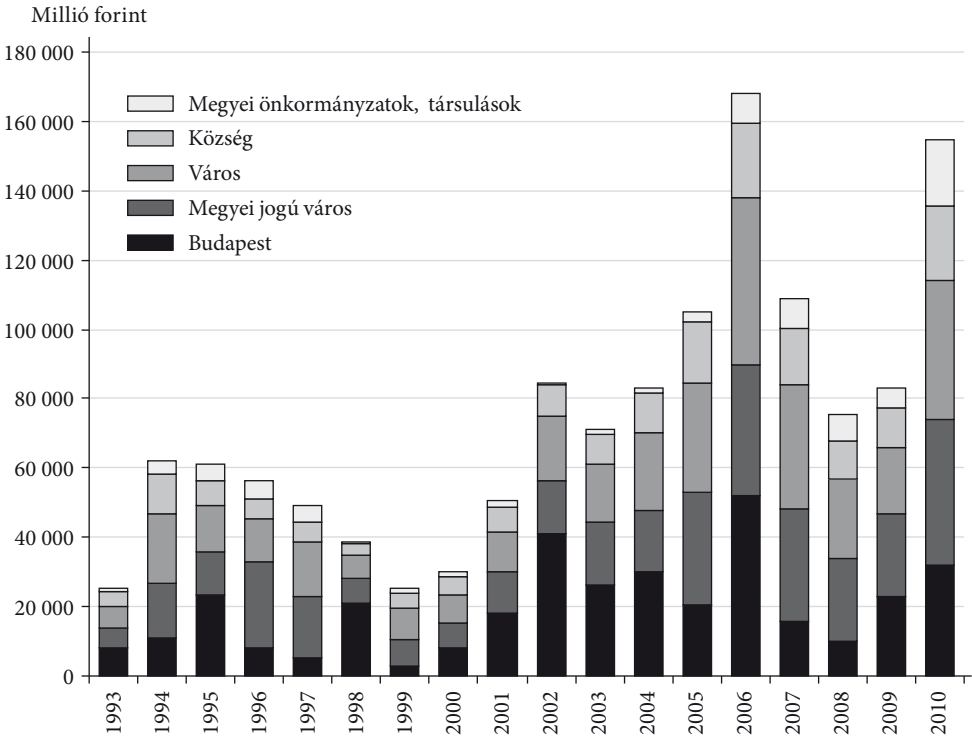
A helyi önkormányzati beruházások finanszírozása többféle forrásból történik: saját, tőkejellegű bevételekből, a folyó bevételekből, címzett és céltámogatásokból, valamint hitelfelvételből. Az egyszeri, eszköz-eladásból, privatizációból származó saját bevételek a választásokat megelőző évben jellemzően megnövekedtek, és a beruházási kiadások több mint felét finanszírozták. A címzett és céltámogatások is hasonló ingadozást mutattak 2007-ig, de ekkor az európai uniós támogatások szolgáltak forrásul. Mint később kiderült, ez különösen nagy hatású változás lett, mert így a fejlesztési támogatások kikerültek az önkormányzati forrásszabályozás köréből. A beruházásokon kívül a működésképtelen önkormányzatok támogatása is közvetlen lehetőséget adott központi beavatkozásra: az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatása (önhiki) is hasonló, politikai ciklusokat követő ingadozást mutat (10. ábra). Végül pedig az időszak második felében az önkormányzati hitelfelvétel is a választási évekhez igazodott (12. ábra).

A nagyobb, de nem extrém támogatásfüggés egyértelműen elvezetett a közvetlen politikai befolyás növekedéséhez. Ugyanakkor nem idézett elő számottevő működésképtelenséget az önkormányzatok körében. A központilag alakítható egyedi támogatások ciklikus mozgása figyelhető meg, továbbá a forrásszabályozási rendszer egészét egyre inkább a célzott és egyedi beavatkozásokra lehetőséget adó modell jellemzi. Mindez kevésbé a finanszírozási rendszer hibájára, mint inkább arra vezethető vissza, hogy a méretgazdaságossági alapú integráció megfelelő közigazgatási formáját nem sikerült megtalálni.

Valójában a méretnagysághoz kötődő elosztási problémáról volt szó, amelyre a kormányzat aránytalanul reagált az adósságvállalással és a nagy költségigényű fel-

12. ábra

Önkormányzati hitelfelvételek, 1993–2010



adatok (alap- és középfokú oktatás, középfokú egészségügy, közüzemi ellátási felelősség) elvonásával. E lépéssorozat mélyen érinti a nem állami közszolgáltatás-nyújtás körét is, hiszen a tőketulajdonosok, a magánvállalkozások, a harmadik szektor helyzete az államosítás hatására lényegesen megváltozott. A redisztribúciós kihívásra, annak ürügyén, súlyos allokációs válasz született.

Következtetések

Kiinduló állításunk szerint az 1990. évi önkormányzati finanszírozási rendszer a pénzügyi föderalizmus viszonylag tiszta modellje volt. A szabályozási rendszer tartós fenntartásához azonban a feladatellátási integrációk dinamikusabb formáinak közigazgatás-szervezési (és közigazgatás-politikai) megvalósulására is szükség lett volna. Ezek az intézményi korrekciós hatások viszont gyengének bizonyultak. Ahogyan azt a második generációs pénzügyi decentralizációs elméletek is állítják, a magyar pénzügyi decentralizáció alakulása jól jelzi a rendszer problémáit, de a feladatellátási integrációk hiányát önmagában nem pótolhatta.

Ennek megállapítása azért lényeges, mert a 2013 elejétől kezdődő finanszírozási átalakítást az önkormányzati pénzügyi rendszer felborulásával indokolták.

Mint említettük, valójában az eladósodás mértéke korántsem volt olyan súlyos, ráadásul az az erős kapacitású, kötvénykibocsátásra képes, jellemzően városi önkormányzatokat terhelte. A decentralizáció ezzel még nem vált finanszírozhatatlanná. A hazai pénzügyi föderalizmus mindent egybevetve jól szolgált, ha generációnyi életpályája alatt kissé meg is kopott. Amint az adatok elemzése is mutatta: *tükre, nem pedig oka* volt a decentralizációs folyamatok bizonyos mértékű beszűkülésének már a két évtizedes időszak során is.

Következtetésünk tehát az, hogy a helyi önkormányzati modell belső intézményi korlátait nem sikerült kellően lebontani, így a méretgazdaságossági problémát sem lehetett megoldani, csak határok között tartani. A feszültségek így újratermelődtek, mert a közigazgatási alkalmazási környezet nem volt alakítható. A méretgazdaságossági probléma kezelésére Magyarországon az intézményi struktúra nem volt képes eléggé befogadó módon és adaptívan reagálni. Önmagában mindez együtt sem érte volna el a működésképtelenség szintjét, a modell totális leváltása ebből nem vezethető le. Ezért a több mint húsz év változásain túlmutat, hogy pénzügyi szempontból lehetett volna – és talán még lehet is – hasznosítani a tapasztalatokat a hazai gyakorlatban.

A modell alakulásának történetéből általános tanulságok is levonhatók. A költségvetési decentralizáció teljes körű alkalmazását politikai döntések sorozata akadályozta meg. A döntéshozók ezt megtehetik mindaddig, amíg a rendszer működőképessége fenntartható. Amikor azonban a közszolgáltatási feladatokat nem tudják a helyi igényekhez igazítani, a társadalmi elvárásoknak, illetve az ebből származó szakmai fejlődés követelményeinek nem tudnak megfelelni – vagy a rendszer tovább nem finanszírozható –, akkor majd újra (radikális) korrekcióra lesz szükség. A változtatások hosszabb távon aligha lesznek célszerűek, ha nem veszik figyelembe a költségvetési decentralizáció piactudományban és polgári demokráciában általánosan érvényesnek tartott elveit és tapasztalatait. Általános tanulság azonban az is, hogy a tiszta modelleket mindig a jövőbeli korszakot vezérlő új kihívásokhoz kell igazítani.

Hivatkozások

- ATKINSON, A. B.–STIGLITZ, J. E. [1980]: *Lectures on Public Economies*. McGraw-Hill, London.
- BAILEY, S. J. [1999]: *Local Government Economics: Principles and Practice*. Macmillan, Houndmills.
- BARATI IZABELLA [2001]: Önkormányzati fejlesztések finanszírozása külső források bevonásával. *Magyar Közigazgatás*, 61. évf. 9. sz. 531–545. o.
- BATINA, R. G.–IHORI, T. [2005]: *Public Goods. Theories and Evidence*. Springer, Berlin.
- BIRD, R. M.–EBEL, R. D.–WALLICH, CH. [1995]: *Fiscal Decentralization: From Command to Market*. Megjelent: *Bird, R. M.–Wallich, R. D. (szerk.): Decentralization of the Socialist State. Intergovernmental finance in Transition Economies*. The World Bank, Washington, 1–67. o.
- BUCHANAN, J. M. [1965/1992]: A klubok közgazdasági elmélete. Megjelent: *Buchanan, J. M.: Piac, állam, alkotmányosság*. Közgazdasági és jogi Könyvkiadó, Budapest, 132–147. o.
- CULLIS, J.–JONES, P. [2003]: *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula, Budapest.

- DAFFLON, B. [2006]: The assignment of functions to decentralized government: from theory to practice. Megjelent: *Ahmed, E.–Brosio, G.* (szerk.): Handbook of Fiscal Federalism. Edward Elgar, Cheltenham, 271–305. o.
- DAHL, R. A.–TUFTTE, E. R. [1973]: Size and Democracy. Stanford University, Stanford.
- DAVEY, KEN–HORVÁTH M. TAMÁS–PÉTERI GÁBOR [2000]: Helyi önállóság és önkormányzati feladatok. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 1. „Helyi önkormányzati know-how” program és Miniszterelnöki Hivatal, Budapest.
- DAVEY, KEN–PÉTERI GÁBOR [2006]: Taxes, transfers and transition. Adjusting local finances to new structures and institutions: the experience of the Czech Republic, Hungary and Slovakia. Local Government Studies, Vol. 32. No. 5.
- EMMI [2013]: Oktatásstatisztikai Évkönyv, 2001–2012. Emberi Erőforrások Minisztériuma, Budapest.
- G. FEKETE ÉVA–LADOS MIHÁLY–PFEIL EDIT–SZOBOSZLAI ZSOLT [2002]: Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary. Megjelent: *Swianiewicz* (szerk.) [2002] 35–100. o.
- GÁL ERZSÉBET [2011]: Kell-e szabályozni az önkormányzati hitelfelvételt? A magyar eset tanulságai. Pénzügyi Szemle, 56. évf. 1. sz. 124–144. o.
- HORVÁTH M. TAMÁS [2007]: ‘Humpty Dumpty’: Globalization Issues Illustrated by Local Self-Government Development. International Journal of Public Administration in Central and Eastern Europe, No. 2. 2–19. o.
- HORVÁTH M. TAMÁS [2009]: Árnyjátékok – a költségvetési politika értékeinek alakulása a helyi önkormányzati szabályozórendszerben. Új Magyar Közigazgatás, 5. sz. 6–25. o.
- KING, D. [1984]: Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government. George Allen and Unwin, London.
- LANE, J. E. [1995]: The Public Sector: Concepts, Models and Approaches. Sage, London.
- LOCKWOOD, B. [2006]: The political economy of decentralization. Megjelent: *Ahmed, E.–Brosio, G.* (szerk.): Handbook of Fiscal Federalism. Edward Elgar, Cheltenham, 33–60. o.
- MUSGRAVE, R. A. [1959]: The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New York.
- MUSGRAVE, R. A.–MUSGRAVE, P. B. [1989]: Public Finance in Theory and Practice. McGraw-Hill, New York.
- OATES, W. E. [1972]: Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OLSON, M. [1969]: The principle of fiscal equivalence. The division of responsibilities among different levels of government. American Economic Review, Vol. 59. No. 2. 479–487. o.
- PÉTERI GÁBOR [2007]: Decentralizáció: akadály vagy lehetőség? Megjelent: *Horváth, M. T.* (szerk.) [2007]: Nézetek és látszatok. Decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest.
- PÉTERI GÁBOR [2008]: Decentralisation under fiscal pressure. Local government finances in Hungary. Megjelent: *Sevic, Z.* (szerk.): Local public finance in Central and Eastern Europe. Edward Elgar, Cheltenham.
- REGULSKI, J. [2003]: Local Government Reform in Poland: An Insider’s Story. OSI/LGI, Budapest.
- SIVÁK JÓZSEF–VIGVÁRI ANDRÁS [2012]: Rendhagyó bevezetés a közpénzügyek tanulmányozásába. Complex, Budapest.
- STIGLITZ, J. E. [1988/2000]: A kormányzati szektor gazdaságtana. KJK–Kerszöv, Budapest.
- SWIANIEWICZ, P. (szerk.) [2002]: Consolidation or fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. OSI/LGI, Budapest.

- SZALAI ÁKOS [2002]: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. *Közgazdasági Szemle*, 49. évf. 5. sz. 424–440. o.
- SZENTE ZOLTÁN [2013]: Local Government in Hungary: A Creeping Centralization? Megjelent: *Panara, C.–Varnay, M.* (szerk.): *Local Government in Europe: The 'fourth level' in the EU Multilayered System of Governance*. Routledge, London, 151–182. o.
- TIEBOUT, CH. M. [1956]: A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64. No. 416–424. o.
- TIEBOUT, CH. M. [1961]: An Economic Theory of Fiscal Decentralization. Megjelent: *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. Princeton University Press, Princeton, 79–96. o.
- VÁGI GÁBOR [1991]: *Magunk uraim. Válogatott írások településekről, tanácsokról, önkormányzatokról*. Gondolat, Budapest.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2006]: Finanszírozási reform vs. feladattelepítés. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához. *Magyar Közigazgatás*, 64. évf. 3–4. sz. 232–247. o.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2008]: *Pénzügy(rendszer)tan*. Akadémiai Könyvkiadó, Budapest.
- VIGVÁRI ANDRÁS [2011]: *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Kézirat, Állami Számvevőszék Kutatóintézete, Budapest, <http://www.asz.hu/tanulmányok/2011/onkormanyzati-penzugyek-hazai-kihivasok-es-nemzetkozi-peldak/t348.pdf>.