

DIAGNÓZIS ÉS TERÁPIA KÖZÖTT – FÉLÚTON

Vigvári András (szerk.): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, TIMP kft, Budapest. 2005. 210 oldal

A betegség mindig együttérzést vált ki. A munkaképes korú beteg családja, környezete bízik a diagnózis mielőbbi felállításában, a terápia megkezdését követő gyors felépülésben. Megkülönböztetett figyelemmel fordulunk a beteg gyermekek felé is, hiszen esetükben legtöbbször nem egyéni mulasztás, vagy helytelen életmód következményében alakul ki a betegség. Különös együttérzés kíséri azonban azoknak a beteg gyermekeknek a sorsát, akik a szülők felelőtlensége, esetleg orvosi műhiba miatt születésüktől fogva betegséggel küzdenek.

A magyarországi önkormányzati rendszer problémái egy születési rendellenességgel világra jött gyermek bajaira hasonlítanak. A bajok létrejöttében szerepet játszott a szülők egészségtelen életmódja, s valószínűleg a szülés levezetésénél bábáskodók sem álltak a helyzet magaslatán. A beteg gyermek másfél évtizede kínlódik egyre jobban elhatalmasodó kórokkal, s a segítségére siető orvosok radikális beavatkozásra kényszerülnek, amennyiben a felnőttkor küszöbén egészségét helyre kívánják állítani.

Az IDEA Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja keretében 2002 és 2004 között végzett kutatómunka eredményeit teszi közre a közelmúltban megjelent kötet. A közölt tanulmányok közigazgatási rendszer korszerűsítésének kérdésén belül az önkormányzati rendszer finanszírozhatóságának megteremtésével és fenntarthatóságával foglalkoznak.

A tanulmányok egy része a jelenlegi helyzet bemutatásával, elemzésével foglalkozik, de több írás jelentős figyelmet szentel a jelenlegi finanszírozási rendszer meghaladásának esélyeivel, s a változások kívánatos irányainak feltérképezésével. A tanulmányok egy része megmarad a kérdés pénzügyi-szakmai összetevőinek elemzésénél, a másik része azonban az önkormányzati rendszer és reformálhatósága kérdését a nagypolitika erőterében vizsgálja, s így a szűkebb szakmai közvéleményen kívül a szélesebb közéleti nyilvánosságot is megszólítja.

A versenyképes önkormányzati finanszírozási rendszer megteremtésének esélyeivel foglalkozik *Agh Attila „Közigazgatási reform és EU versenyképesség: A 'konfliktuskonténerek' felszámolása”* című bevezető tanulmánya. Az önkormányzati rendszer kialakításának rendszerváltásig visszanyúló elemzése során megállapítja, hogy a jelenlegi rendszer részben a kormányzati szintű konfliktusok atomizálásának szándékával magyarázható, a konfliktusok tényleges felszámolásának szándéka nélkül. Így a korábban kormányzati szinten ellátott feladatok sokaságát delegálták az önkormányzatokhoz, anélkül, hogy a finanszírozási háttér megteremtették volna. A makro- és mikroszintű érdekek csatájában az alacsonyabb érdekérvényesítő képességű önkormányzati szint törvényszerűen vesz újabb- és újabb ütközeteket. Az egyenlőtlen küzdelemben végletesen meggyengült regionális szintek újbóli megerősítése érdekében szükséges az önkormányzati pénzügyi rendszer 2005-2006 évben megvalósítandó reformja, hogy az európai uniós tagságból származó előnyöket 2007-től érvényesíteni tudjuk.

Vigvári András „Forrásabszorpció és forrásszabályozás” című, kötetet záró tanulmánya szintén az önkormányzati pénzügyi reform gazdaságpolitikai kontextusával foglalkozik. Itt azonban részben a szerző és a munkacsoport által korábban, illetve jelen kötetben publikált javaslatainak összefoglalása és értékelése történik meg. Az önkormányzati pénzügyi rendszernek a teljes költségvetési rendszerrel való összefüggésének bemutatását követően

részletesen bemutatja a közszektor reformjára vonatkozó stratégiák és technikák főbb típusait. Bemutatja az alkalmazott reformtaktikák és technikák közgazdaság-elméleti háttérét és utal megvalósításuk nemzetközi háttérére. Sorra veszi az önkormányzati forrásszabályozás átalakításának egyes javasolt irányait és a belátható időtávban történő megvalósítás esélyeit is értékeli. A szerző némi optimizmusát tükrözi, hogy mindössze a feladatfinanszírozásra történő áttérés lehetőségét tekinti megvalósíthatatlannak, míg a többi 11 javaslat esetében 2006-2013 közötti időszakban történő megvalósítást lehetségesnek tartja. Az 1989-től eltelt időszak tapasztalatai valószínűsítik az egyes reformlépések időben történő széthúzásának kényszerítő szükségességét, még akkor is, ha a szakmailag indokolt lépések tudatosítása feltétlenül indokolt a javaslatokat felkarolni képes politikai tényezőkben.

A jelenlegi önkormányzati finanszírozási rendszer diagnózisával súlypontilag a kötet három cikke foglalkozik. **Illés Iván „Önkormányzati finanszírozás és adózás nemzetközi összevetésben”** című cikke a nemzetközi gazdaságstatisztikai értékelését adja az önkormányzati finanszírozásnak. A tanulmány bevezető részében óvatosságra int az önkormányzati finanszírozási rendszer nemzetgazdasági súlyának felületes nemzetközi összehasonlításától, hiszen az egyes országokban eltérő feladatmegosztás létezik a nemzetgazdasági és az önkormányzati szféra között. Így az egyes országok eltérő, történeti, közigazgatási, adóztatási hagyományai miatt az önkormányzati szféra nemzetgazdasági súlyára vonatkozó következtetések csak korlátozottan vonhatók le. A csaknem valamennyi EU tagállamot, Oroszországot és az Egyesült Államokat bemutató statisztikai elemzést követően részletesen foglalkozik Lengyelország és Csehország helyi finanszírozási rendszerével, különös tekintettel a mindkét ország jelentős szerepet játszó ingatlanadóira. Figyelemreméltó a tanulmánynak az ingatlanadóztatás közgazdaság-elméleti háttérét és az ezzel kapcsolatos nemzetközi tapasztalatokat bemutató fejezete.

Kéri József tanulmánya Szolnok megyei jogú város példáját diagnózis jelleggel mutatja be a **„Központi forrásszabályozás gyakorlati tapasztalatai az önkormányzati működési költségvetés tervezésében, annak továbbfejlesztésében”** című írásában.

A kötet diagnózis jellegű tanulmányaihoz tartozik **Koncz Ildikó: PPP projektek önkormányzati területen** című írása, mely rendkívül alaposan ismerteti ennek az új finanszírozási lehetőségnek a jogi és döntéshozatali háttérét. Valószínűleg érdeklődésre tartott volna számot a PPP projektekre vonatkozó, záró fejezetben levő kockázati felsorolás részletes ismertetése, a Szerző ezzel kapcsolatos véleménye is.

A kötetben olvasható tanulmányok jelentős helyet szentelnek az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítási kérdéseinek.

Pitti Zoltán „Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja” című tanulmányában a gazdálkodási és finanszírozási gyakorlat megújítása érdekében öt alapkövetelményt határoz meg, s ezen alapkövetelményeknek való megfelelés fényében vizsgálja a jelenlegi, a saját és az átengedett bevételekre, valamint a támogatásokra és a pályázati forrásokra alapozott finanszírozási rendszert. A szerző alapvetően a finanszírozási szerkezet belső arányainak átalakításában gondolkodik. A helyi adóztatás súlyának növelésére vonatkozó javaslatában a Szerző még az iparüzési adó finomításával és az ingatlanadóztatás bevezetésével számol, az ezzel kapcsolatos kormányzati szándékok időközben a változás igényét fogalmazzák meg. A regionális közigazgatási szintek közül a kistérségek forrásszerzési lehetőségeinek bővítési, illetve vagyonhoz jutási lehetőségeivel kiemelten foglalkozik a tanulmány.

Péteri Gábor „*Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok*” című írásában az önkormányzati támogatási rendszer továbbfejlesztését úgy képzei el, hogy a fejkvóta rendszerű támogatások helyett a hatékony szolgáltatásszervezést jobban figyelembe vevő statisztikai mutatószámokhoz kötődő támogatást szorgalmazza. Ezen kívül a saját bevételi kapacitások kiaknázására, illetve a szolgáltatások minőségének javítására ösztönző támogatási formát tart szükségesnek.

Laczó Bálint: „*Még mindig megoldásra vár a kistérségi forrásszabályozás*” című írásában kistérségi társulások létrejöttét szabályozó törvény által felvetett finanszírozási kérdéseket vizsgálja. A folyó feladatok forrásigények biztosításának kérdésein túlmenően foglalkozik a kistérségi vagyonszerzés és az ezzel összefüggő kistérségi hitelképesség kérdéseivel is.

Varga István: „*Gondolatok az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról*” szülő tanulmánya bemutatja az önkormányzati vagyonszerzés eredetét a rendszerváltozás kezdetén, valamint az önkormányzati vagyongazdálkodás tapasztalatait az ezt követő években. Megállapítja, hogy az önkormányzati feladatok alulfinanszírozottsága az egyik meghatározó oka a tapasztalható vagyonszerzési tendenciáknak. A vagyonnal történő gazdálkodás „autodidakta” elsajátítása a tulajdonosi tudattal nem rendelkező önkormányzatok számára szintén egyenes utat jelentett a vagyonszerzéshez, a szerzett vagyonszerzés elherdálásához. A közszolgáltatási feladatellátással kapcsolatos hatékonysági kényszer megjelenése a folyó gazdálkodásban a vagyonnal történő gazdálkodás hatékonyságának javítását is kikényszeríti majd. Ennek a fejlődési tendenciának a megjelenését jelzi magántőke fokozott jelenléte az önkormányzatoknál, a PPP, a koncesszió, az outsourcing, valamint a gazdasági társaságokban való részesedés szerzés, vagy tulajdonlás.

Vigvári András „*Az önkormányzatok hitelfelvétele*” című írásában a vagyongazdálkodással szorosan összefüggő hitelképességi kérdéseket boncolja. Az önkormányzati hitelfelvételi adatok idősoros elemzésén keresztül rávilágít arra, hogy az önkormányzati szféra egésze nettó betételhelyezőként lép fel a bankrendszerrel szemben, ugyanakkor a hitelfelvételi arány a betétek százalékában 2003-ban az utóbbi évtized maximumát érte el. Az önkormányzati hitelfelvételi kockázat alacsony szintje mellett is szükséges a hitelezők védelmének javítása, hiszen a hitelfedezeti biztosítékok részben a működéshez szükséges bevételek, illetve a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyak köréből kerülnek ki. A Szerző intézményi jellegű javaslatokkal is él. Többek között Önkormányzati Hitelgarancia Rt létrehozását javasolja a hitelezési kockázat mérséklése érdekében. A pénzügyi jellegű önkormányzati döntések szakszerűbbé tétele érdekében a települési jegyzői funkció mintájára „településmenedzser, városigazgató” funkció létrehozását javasolja, mely funkciót az egyéb regionális közigazgatási szinteken is megfontolandónak tartja.

A tanulmánykötet egésze a diagnózis felállításának fázisából a terápia megtalálásáig vezető út feléig jutott el. A diagnózist és a gyógyítás lehetőségeit csaknem teljesen feltérképezték a kötet szerzői, a terápia legcélravezetőbb módjának kiválasztása még hátra van.

Jó lenne, ha az IDEA Finanszírozási Munkacsoportjának következő kötete már a gyógyulásig vezető folyamat tapasztalatait oszthatná meg az érdeklődő Olvasóval – félúton.

A beteg állapota és érdeke mindenképpen ezt indokolja. A betegség nem gyógyíthatatlan!

Zsúgyel János Miskolci Egyetem Európa Gazdaságtana Intézet, egyetemi adjunktus.