

## ***Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja (Vitaanyag)***

*Az IDEA Közigazgatás-korszerűsítési munka keretében a 2003. évben indult az önkormányzati finanszírozási rendszer modernizációjának előkészítése, s ennek keretében az Ötv hatályba lépése óta eltelt másfél évtized tapasztalatainak összegzése, hazánk EU-csatlakozására tekintettel a nemzetközi gyakorlat áttekintése, majd a korrekciós javaslatok megfogalmazása. Jelen összeállításunk ennek a munkának az első dokumentuma, amit az állami és az önkormányzati munkamegosztás tisztázása, a közigazgatás új szervezeti rendszerének kialakítása után lehet és kell véglegesíteni. A Szerkesztő Bizottság úgy véli, hogy az elkészült dokumentum ebben a készületési fokban is izgalmas, sőt vitára érdemes, így a szerkesztőség készséggel vállalja a hozzászólások publikálását.*

Az önkormányzati gazdálkodás megújításának lehetősége *több körülménytől (eltérő mértékű hatásoktól) függ.* Így szerepe lesz a gazdasági növekedés ütemének (a makrogazdasági körülmények alakulásának), a 2004. évi EU csatlakozás közvetlen és közvetett hatásainak, az államháztartás reformjának (a nagy elosztó rendszereket érintő változásoknak), az önkormányzatok működését (politikai szerep, feladat- és hatáskör, intézményi rendszer) meghatározó változásoknak, s a korábbiaknál komolyabban kell számolnunk a közérdekű szolgáltatások működtetésének módosuló feltételeivel is.

A módosító javaslatok kialakításakor összegeznünk kell a hazai tapasztalatokat,<sup>1</sup> értelmeznünk kell a nemzetközi gyakorlatot, s kalkulálnunk kell azzal, hogy a társadalmi-gazdasági adottságok (politikai erőviszonyok) milyen mélységű és ütemű modernizációt tesznek lehetővé.

Az államháztartási rendszer, s ezen belül az önkormányzati alrendszer gazdálkodási és finanszírozási gyakorlatát megújító programnak *egyidejűleg négy átfogó követelményt kell kielégítenie:*

- *teremtse összhangot a gazdasági környezetet meghatározó piacgazdasági szemlélet és a költségvetési logika szerint szabályozott önkormányzatok működési feltételeiben, illetve adjon választ az Ötv által nem szabályozott gazdálkodási kérdésekre);*
- *garantálja az önkormányzatok számára a kötelezően előírt feladatok finanszírozhatóságát, s teremtse kiszámítható feltételeket a helyi közösségek által önként vállalt és saját erőből finanszírozott programok megvalósítására;*
- *tegye átláthatóvá és kontrollálhatóvá az önkormányzatok működését, s ennek keretében mutassa be, hogy mi és mibe kerül, illetve milyen hatékonysággal működik (nemzetközi értékrend szerint milyen társadalmi hasznossággal működik);*
- *juttassa érvényre, hogy a településfejlesztés egyfelől tipikusan távlati feladat (nem írható felül az éves költségvetési törvények ad hoc prioritásai szerint); másfelől csak térségi gondolkodással (települések együttműködésével) szolgálhatja a jövő érdekeit.*

---

<sup>1</sup> Megjelent a Magyar Közigazgatás 2003. évi 7. számában

Az átfogó célok természetesen *gyakorlati tapasztalatokkal*, követésre érdemes *nemzetközi példákkal* alátámaszthatók, ám mint mindenkor, most is számolnunk kell a gazdasági realitásokkal. Nézzük részleteiben az átfogó követelmények mögött meghúzódó szempontokat:

a.) A *piacgazdasági szemlélet* és a *költségvetési szabályok* összehangolásának igénye alapvetően abból fakad, hogy az önkormányzati feladatokat rögzítő 1990. évi önkormányzati törvény még a „mindenható állam” logikáját tükrözi, s a nem veszi figyelembe a szabályozási környezet radikális változását, nem számol a gazdaság átalakulásának következményeivel (atomizálódott gazdasági szereplők, egyenlőtlen területi fejlődés), s nem tudja kezelni a társadalmi egyenlőtlenség következményeit. Szemléletes jelenség, hogy az önkormányzatok elszenvedik a piaci viszonyok mind keményebb következményeit, de az általuk adott szolgáltatások áraiban még mindig túlsúlyban vannak a szociális megfontolások.

Az ellentmondások oldása érdekében választ kell adni a bővülő feladatok és a csökkenő források problémájára (elkerülhetetlen a kötelező feladatok szűkítése); *megoldást kell találni arra, hogy az önkormányzatok a közhatalmi funkció túlsúlya miatt ne kerüljenek hátrányba a településüzemeltetési feladatok ellátása során* (lásd: 2004. évtől hatályba lépő ÁFA törvény); az árszabályozási mechanizmus és a támogatási gyakorlat megújításával gondoskodni kell arról, hogy a közérdekű szolgáltatásokat nyújtó (piaci feltételek szerint működő) „közszolgáltató” szervezeteknek is esélyük legyen a „fenntartható” működésre.

b.) A helyi közösségek komplex feladataiból következően az önkormányzatok szabályozásának *alapvetően a forrásszabályozás logikája szerint* kell működnie, úgy hogy elismeri és erősíti az önkormányzatok bevételi érdekeltiségét. A finanszírozási rendszer modernizációja során *meg kell tartani a többszatomás finanszírozási rendszert*, ám a saját bevételek, a megosztott források és az állami támogatások közötti arányokat módosítani kell a saját források javára. Ennek érdekében – a tárgyévi bevételek kiegészítéseként – növelni kell a kölcsönforrások (hitelek), valamint a koordinációs bevételek jelentőségét. Erősíteni kell az állami juttatások *garanciális elemeit* (az EU tagországok többségében ezt a központi adóbevételek előre meghatározott százalékához kötik); illetve meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, amely a saját feladatokból származó forrásokat is figyelembe veszi a költségvetési juttatások szabályozásakor (lásd: adóerő-képesség korábbi gyakorlata).

c.) A költségvetési szabályok szerint működő önkormányzati rendszer sajátos problémája, hogy a számviteli és információs rendszer *nem teszi átláthatóvá, hogy mi-mibe kerül, illetve milyen hatékonysággal működik*. Megbízható elemzések hiányában nem látható be, hogy az atomizálódott önkormányzati rendszer (3200 egyenrangú önkormányzat) nem működhet ugyanazon tartalommal, illetve ha erre kísérletet tennénk, akkor a rendszer finanszírozhatatlan lenne. Költséggazdálkodás hiányában nem kellően érzékelhető, hogy a különböző közszolgáltatási funkcióknak más és más az optimális üzemmérete (lásd: ivóvízellátás, kommunális hulladék elhelyezés, szakosított igazgatás), illetve a méretgazdaságossági szempontok figyelmen kívül hagyása vétkes pazarlás. Mi másnak, mint felesleges pazarlásnak minősíthető a nagyszámú és párhuzamosan működő államigazgatási intézmény létrehozása, a kislétszámú települések választott testületeinek formális

működtetése,<sup>2</sup> illetve a kihasználatlan intézmények sokasága. Azt már kényszerűen tudomásul vettük, hogy az egészségügyi előírásokat nem teljesítő élelmiszer-feldolgozókat ki kell zárni az exportból, de azt még nem látjuk be, hogy a „minőségbiztosítási szempontoknak” a humán-szférában is létjogosultságuk van.

- d.) A távlati gondolkodás és a térségi szemlélet szükségessége aligha igényel indoklást, de az 1990. óta kialakult gazdálkodási gyakorlat (szabályozási rend) szemben áll a logikus elvárásokkal. A költségvetési törvények évente változó cél- és eszközrendszere (lásd: prioritások kijelölése, SZJA megosztás, ÁFA alanyiság megítélése) *nem kedvezett a távlatos gondolkodásnak*, illetve felesleges taktikázásra készítette a helyi közösségeket. Napjainkban kedvező változás érzékelhető (lásd: Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozása), ám az EU csatlakozás és a közösség által alkalmazott 5-7 éves költségvetési ciklusok még inkább igényelni fogják az előretartó gondolkodást, mi több a költségvetési szabályozást (lásd: társfinanszírozás). Erre azonban a hatályos törvények nem adnak lehetőséget.

Az 1990. óta tartó időszakban ugyancsak háttérbe szorult a térségi szemlélet (önkormányzatok együttműködése), s mi több *majd nullára csökkent a települések közötti szolidaritás*. A politika által uralt önkormányzati testületek szembenállása, a kötelező feladatok költség szint alatti támogatása, az önálló önkormányzati jogállás megkövetelése az ÁFA alanyiság elbírálásában (lásd: gesztor ügyek) sajátos „befelé fordulásra” készítették az önkormányzatokat, s ezt a magatartást a „társulásra ösztönző” szabályozás sem tudta korrigálni. A 90-es évtized végétől kezdődően már érzékelhetőek pozitív jelek, de az együttműködési lehetőségek keresése többségében szubjektív töltetű, illetve rövid távú megfontolásokra épülő. Hosszabb távlatban ez a gyakorlat aligha lesz tartható, s a kedvező fordulat elérésében a szabályozásnak is szerepet kell vállalnia.

Az önkormányzati finanszírozási rendszer megújítására vonatkozó célok *nem vagylagosak, hanem együttesen értelmezendők*. A megoldás feltételezi az állami szerepkör újraértelmezését, a kormányzat- és az önkormányzatok közötti munkamegosztás pontosítását, az önkormányzatok feladat- és hatáskörének definiálását, illetve az önkormányzati szervezeti rendszer racionalizálását.

### ***1.) Az állami szerepkör értelmezése és a jövedelem-elvonás lehetséges mértéke***

A társadalmi-gazdasági- és technikai fejlődés eredményeként *a közösségi szükségletek köre és tartalma folyamatosan bővül*, ám a piactudományi jellemzők erősödése következtében a nemzetállamok (önkormányzatok) által ellátott – közbevételek terhére finanszírozott – feladatok köre relatív értelemben mérséklődik. A probléma mögött a közterhek emelésének végessége,

---

<sup>2</sup> 2003. évi felmérés szerint cca 415 olyan 200 fő alatti település van, ahol az állami juttatásból származó költségvetési juttatás – meghaladja a havi 1 millió Ft értéket, ám a kiadások háromnegyedét a választott testületek „életben tartása” köti le, s érdemi gazdálkodási tevékenységet nem folytatnak

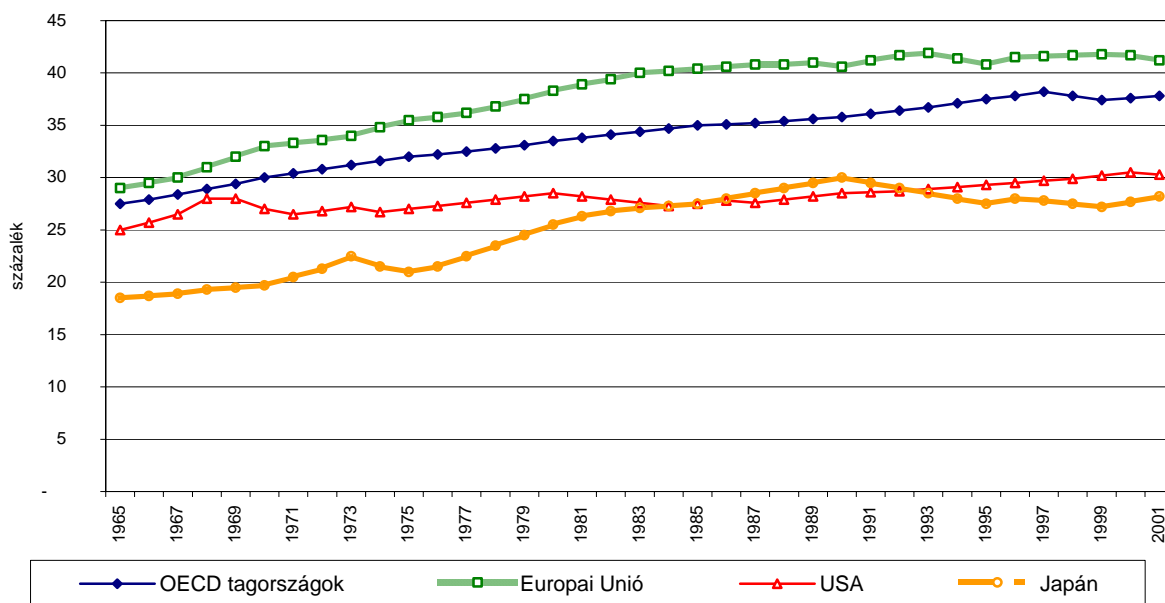
illetve a közvetlen szerepvállalást helyettesítő – piaci logikára épülő – közvetett megoldások húzódnak.

Az állami (önkormányzati) feladatellátáshoz szükséges *jövedelemcentralizáció optimális mértékének kijelölése világszerte vitatott*. Az EU-15 országok bevételeinek a GDP arányában számolt 2001. évi átlagos mutatója *41,1 százalék*, mely értékkel szemben a költségvetés magasabb jövedelemcentralizációt igényel, viszont a vállalkozások versenyképességének kívánt javítása csak alacsonyabb elvonással biztosítható.<sup>3</sup>

Az adóbevételek GDP arányában vizsgált trendje a nemzetközi gyakorlatban az elvonások lassú emelkedését tükrözi. A jelenség társadalmi, gazdasági és technikai okokra vezethető vissza. A *társadalmi okok között* a jóléti kiadások arányának növekedése (lásd: szociális biztonság, esélyegyenlőség javítása, egyéb) említendő. A *gazdasági okok között* a gazdaság dinamizálódása és a jövedelmezőség javulása játszanak szerepet, amelyek eredményeként – az időközi adómérséklések ellenére – az állami bevételek a várt mérséklődéssel szemben tovább emelkedtek. A *technikai okok között* a modernizáció következtében jelentkező externális hatások érdemelnek említést (lásd: környezetvédelem), amelyek következtében az állami szerepvállalás is folyamatosan bővül.

1. sz. ábra

Az adókból származó állami bevételek a GDP százalékában (1965-2001)



Forrás: OECD Analytical Data Base és a OECD Revenue Statistics (1965-2001) hivatalos kiadvány adatai alapján a szerző számításai

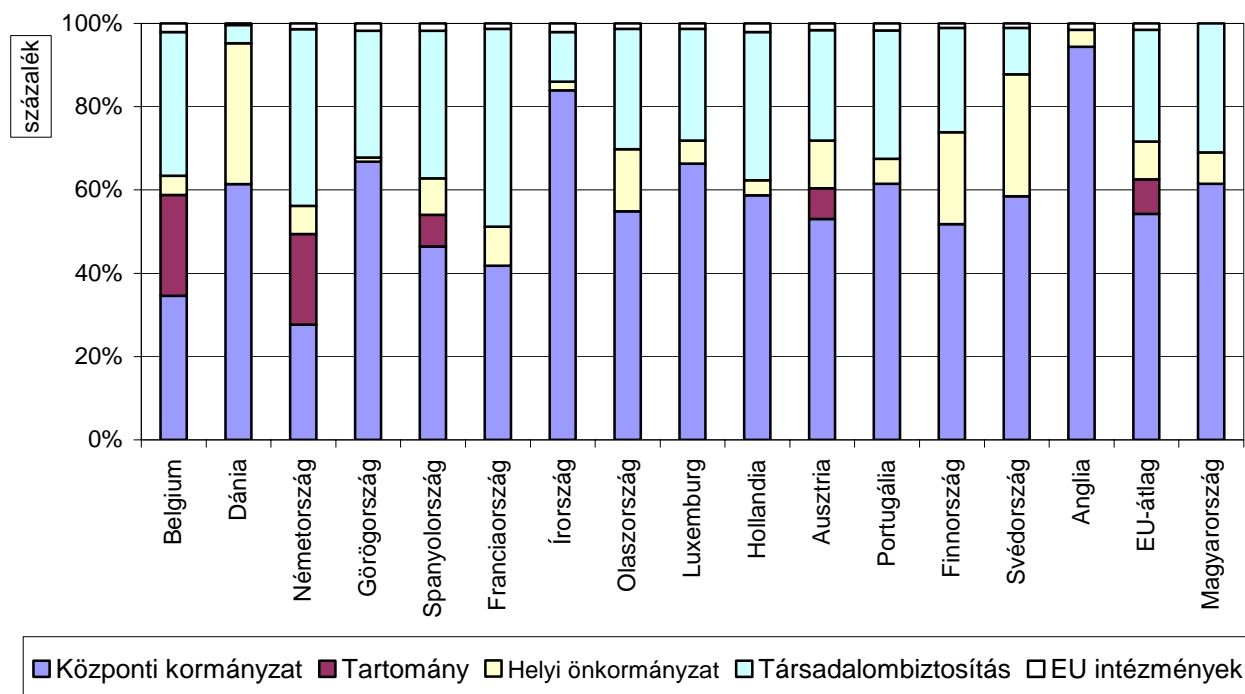
<sup>3</sup> Aligha hagyható figyelmen kívül, hogy a legfőbb versenytársnak tekintett USA 29 százalékos, Japán pedig 27,5 százalékos jövedelem-elvonást érvényesít.

A jövedelem-elvonás optimális mértékének meghatározását nehezíti, hogy olyan esetekben, amikor az állami szolgáltatások kiterjedtek és minőségileg magas szintűek (lásd: Svédország, Finnország, Dánia), a magas adók sem jelentenek gondot. Más országokban viszont az alacsony mértékű adók is társadalmi feszültségekkel járnak (lásd: Spanyolország, Portugália), amennyiben az állam által nyújtott szolgáltatások elégtelenek, illetve lassú ütemben bővülnek. Szakértői vélemények – más megfogalmazással – azt mondják, nem az a baj, hogy az állam nagyra nőtt, hanem az, hogy nem azt teszi, amit tennie kell.

Magyarország jelenleg a *közepesen adóztatott* országok közé tartozik, a GDP arányában számolt jövedelem-elvonás több év átlagában 40 százalék körül mozog.<sup>4</sup> Az ország jövedelemcentralizációs gondolatai kísértetiesen hasonlítanak az EU-országok többségéhez: a vállalkozások alultőkésítettsége a jövedelem-visszahagyásának igényét jelzi, miközben a maastrichti követelmények teljesítése (a költségvetési pozíciók javítása) az elvonások növelését tenné szükségessé. A két érdek markánsan ütközik, ennek ellenére nagy biztonsággal állítható, hogy a jövedelemelosztásnak – a fenntartható növekedés érdekében – a vállalkozások javára kell módosulnia. Önkormányzati nézőpontból azzal kell számolni, hogy a finanszírozás feltételei csak a kormányzati szint és az önkormányzatok közötti feladat- és forrásátcsoportosítás, illetve az önkormányzatok számára biztosított források racionálisabb és hatékonyabb felhasználása következtében javulhatnak.

2. sz. ábra

Az adókból származó bevételek kormányzati szintek szerinti megoszlása, 2001



Forrás: Structures of the taxation systems in the European Union, European Commission, 2003

<sup>4</sup> A 2003. évi előzetes adatok szerint a GDP arányában számolt adóbevételek 41-42% között fognak alakulni.

A makrogazdasági szabályozásnak – figyelve az állammal szembeni igények növekedésére, illetve a vállalkozások versenyképességét javító közgazdasági szabályozás szükségleteire – egyidejűleg *négy alrendszer működőképességét kell biztosítani*: központi költségvetés, önkormányzati alrendszer, társadalombiztosítás és elkülönült állami alapok.

Az Ötv filozófiáját követő pénzügyi szabályozás *a GDP 15-17%-os sávját jelölte ki önkormányzati alrendszer számára*, ám a későbbiekben ez a részarány – részben gazdasági, részben szemléleti okok következtében – fokozatosan mérséklődött és a bevételi jogcímek szerinti összetétele is jelentősen módosult. (A 2003. évre GDP arányosan 12,8-13,2% közötti önkormányzati részesedés valószínűsíthető.) A kialakult helyzetet – az önkormányzati részarány jelentős csökkenését – az sem menti, hogy a GDP értékéhez viszonyítottan a központi költségvetés részesedése is mérséklődik, hiszen *a helyi társadalom tagjai alig csökkenő terhet viselnek a központi költségvetés bevételeinek biztosításában, miközben a helyi közterhekből is mind többet kénytelenek vállalni* (lásd: vagyoni jellegű adók, iparüzési adó, egyebek)

Az állami jövedelem-elvonás változatlansága – a nemzetközi gyakorlatot követve – nem jelenti azt, hogy az önkormányzati források is változatlanok maradnak. A közigazgatás reformjával módosul a kormányzat (központi költségvetés) és az önkormányzatok közötti munkamegosztás, illetve az önkormányzati alrendszeren belül új igazgatási szintek jelennek meg (régió, kistérség). A változások eredményeként – változatlan jövedelemcentralizáció mellett – szükségszerűen emelkednie kell az önkormányzatok GDP arányában számolt részesedésének. Modellező számításunk szerint *az önkormányzatok GDP arányában számolt GFS rendszerű bevételei a 2002. évi 13 százalékról – a feladat- és forrásátrendezés ütemétől függően – 15,0-15,5 százalékra emelkedhetnek*. Ez jelentős pozíciójavulás, ám a többlet jelentős részét az új igazgatási szintek belépése (lásd: regionális szint kialakítása, kistérségek szerveződése), illetve a piaci viszonyokhoz igazodó költségelszámolás gyakorlatának kialakítása fogja lekötöni. (A helyi szintű működési feltételek érdemben csak akkor javulhatnak, ha az önkormányzatok mentesülhetnek a jogszabályokban kötelező jelleggel előírt feladatoktól, illetve a mainál hatékonyabban tudják érvényesíteni a méretgazdaságossági követelményeket.) A változások pozitív eredménye viszont, hogy kialakulhat a térségi szemlélet és távlatos gondolkodás lehetősége, jelentősen csökkenhet a forráshiányos önkormányzatok száma.

## ***2.) Az önkormányzati finanszírozási rendszer modernizációjának fő irányai***

Az önkormányzati gazdálkodás modernizációját – annak irányát és ütemét – több külső körülmény determinálja, de magának a modernizációnak is több irányba kell hatnia, ráadásul úgy, hogy közben a különböző változásoknak fenn kell tartania a rendszer konzisztenciáját. A szabályozás megújításának *ki kell terjednie*:

- *az államháztartás egészére és az önkormányzati alrendszer viszonyára, a központosított jövedelmek elosztási mechanizmusára és az önkormányzati alrendszer működőképességét biztosító közgazdasági környezet kialakítására;*
- *az egységes költségvetés elvének sérelme nélkül biztosítani kell a közszolgáltatások működtetésének, a fejlesztési tevékenységnek és a vagyongazdálkodásnak az*

átláthatóságát, önálló értékelésének lehetőségét, s mindezek mellett láthatóvá kell tenni a főbb gazdálkodási területek közötti pénzáramlásokat is;

- az önkormányzati feladatellátás módosult szervezeti rendjére tekintettel (lásd: kiszervezett szolgáltatások) *gondoskodni kell a konszolidált beszámoló-készítés technikájáról*, s biztosítani kell, hogy az önkormányzatok érdekelttségébe tartozó gazdálkodási tevékenység és pénzáramlás kontrollálható legyen;
- a forrás-szabályozás *főbb önkormányzati kategóriákat érintő szempontjaira* (lásd: helyi önkormányzat, kistérség, megye, regionális központú városok, régió); illetve a forrásszabályozásnak igazodnia kell feladatok önkormányzati kategóriák szerinti differenciálásához;
- a pénzforgalmi szemléletű szabályozás mellett *fokozatosan ki kell alakítani az üzemgazdasági szemléletű gazdálkodást*, s láthatóvá kell tenni a közszolgáltatások kiterjedtségét, a bevételekkel való gazdálkodás eredményességét, s mérhetővé kell tenni, hogy a különböző közszolgáltatási feladatok mibe kerülnek, illetve milyen eredménnyel hasznosulnak;
- a gazdálkodás modernizációjának *fel kell erősítenie a vagyongazdálkodás szerepét*, s gondoskodnia kell az elhasználandó vagyon visszapótlási mechanizmusáról. Tekintve, hogy az 1990. évi Ötv hatályba lépésével a helyi társadalmak nem kezelői, hanem tulajdonosai a vagyonnak, így a vagyonvisszapótlásról is a helyi szabályozás keretében kell gondoskodni;

Az önkormányzatok működési feltételeiben – 2004. évtől kezdődően – *új helyzetet jelent az ÁFA alanyiság változása*. Nem egyszeri jellegű megszokott adómódosításról van szó, hanem távlatos jellegű és komplex hatású – következményeiben még nem kellően mérlegelt – intézkedés született. A változások *érinteni fogják az önkormányzatok feladatvállalási filozófiáját*, szervezeti rendszerét, de legfőképp a gazdálkodás gyakorlatát.

Az adóalanyiság módosításának *hivatkozási alapja* a közösségi adóharmonizáció, ám az ilyenkor szokásos bruttósiság elmaradásával az önkormányzatok – közhatalmi funkcióik révén – olyan végső felhasználókká válnak, akik településüzemeltetési és fejlesztési szerepkörük, illetve vagyongazdálkodási felelősségük ellenére elveszítik „versenysemleges” gazdálkodási pozíciójukat, s mi több elvesztik forrásaik majd tizedét.

Alapvetően új helyzet. A reagálás egyik módja, hogy a helyi közösségek a vállalt feladatok szűkítésével „alkalmazkodnak” az éves költségvetési előirányzat csökkenéséhez (ám beleütköznek a szakmai törvények előírásaiba), vagy keresik a „kárenyhítő” megoldásokat. Az előttünk járó országok tapasztalatai alapján kétirányú ellensúlyozásra van lehetőség:

- egyik irány lehet a profiltisztítás, vagyis *a közhatalmi és a gazdasági tevékenységek különválasztása*, s ennek eredményeként a kiszervezett szolgáltatások önálló gazdálkodó szervezetek keretében történő működtetése (előny az ÁFA alanyiság elnyerése, de hátrány a közösségi akarat gyengülése);
- másik irány lehet a *különböző feladatok „besűritése” az önkormányzati rendszerbe*, annak érdekében, hogy a gazdálkodási jellegű bevételek meghaladhassák a törvényben rögzített értékhatárt,<sup>5</sup> s ez alapján jogszerűen tudjanak élni az „arányosítás” lehetőségével (előny a részleges ÁFA alanyiság, hátrány a megnagyobbodott szervezet működési nehézsége).

---

<sup>5</sup> Mérlegelendő például a 2004. évi minimumként megjelölt 4 millió Ft gazdálkodási bevétel teljesíthetősége

Az IDEA szakértők többségi véleménye szerint *csak az önkormányzati feladatok radikális szűkítése jelenthet valódi megoldást*<sup>6</sup>, ám ehhez egyfelől az alaptörvényt kellene módosítani; másfelől viszont reálisan kellene számolnunk a profiltisztítás társadalmi és gazdasági következményeivel. (Ezek közé tartozhat – a teljesség igénye nélkül – a kiszervezett közszolgáltató tevékenységek költségeinek értékarányos szolgáltatási díjakból történő fedezése; annak eldöntése, hogy a jövőbeni központi pályázatok alanyai továbbra is csak az önkormányzatok lehetnek, vagy az új helyzethez igazodóan a szolgáltatást ténylegesen ellátó szervezetek saját jogon is indulhatnak; az új helyzethez igazodóan kell szabályozni a területfejlesztési célú források jövőbeni felhasználását, illetve a potenciálisan együttműködő partnerek körét.) Természeteszerű igény, hogy a végleges álláspontok kialakítása előtt – mind a szabályozó minisztériumoknak, mind a szabályozott önkormányzatoknak – alaposan mérlegelniük kell döntéseik előnyeit és hátrányait.

Az önkormányzati finanszírozás modernizációjának – szükségszerűen – több lépcsőben kell megvalósulnia. Az *első lépcső* a 2004. év, amelyben már megjelenik az EU csatlakozásból fakadó tagállami hozzájárulás kötelezettsége (az állami költségvetés mozgásterének módosulása), de még nem érvényesül teljes körűen a támogatási mechanizmus jótékony hatása. A *második lépcső* – alkalmazkodva az EU költségvetési ciklusához – a 2005-2006. évek időszaka, amely segíthet az EU-finanszírozási mechanizmus megismerésében, illetve az új költségvetési ciklusra történő felkészülésben. Mindemellett azzal számolunk, hogy ebben az időszakban hatályosulnak a közigazgatás modernizációjával kapcsolatos intézkedések (kistérségek, régiók kialakítása, illetve a pénzügyi szabályozás módosulása). A *harmadik lépcső* a 2007. évtől kezdődően indul: egyfelől már a modernizált közigazgatás keretei között; másfelől az EU tagállamokra vonatkozó „teljes értékű” szabályai szerint.

### **3.) Az önkormányzati rendszer forrás-szabályozása és a főbb bevételi jogcímek**

Régóta vitatott az önkormányzatok finanszírozási mechanizmusa, a forrásszabályozás, vagy feladatfinanszírozás elvének alkalmazhatósága. Álláspontunk szerint többről van szó, mint technikai kérdésről, s *a helyi (társult) közösségek finanszírozásának a forrásszabályozás elvét kell követnie*. Az önkormányzatok forrásszabályozása – felfogásunk szerint – azt jelenti, hogy a szabályozásért felelősök az önkormányzatok minimumként értelmezett szükségleteihez igazodóan – előre kalkulálható módon – biztosítják a pénzügyi forrásokat, s elismerik az öntevékenységből (saját áldozatvállalásból) származó bevételek feletti önálló rendelkezési jogosultságot.

A nemzetközi gyakorlatot követő forrásszabályozás lényegében felerősíti az önkormányzatok saját bevételi érdekelttségét, *normatív feltételek szerint rögzíti* az önkormányzatok megosztott bevételekhez és a működési jellegű állami támogatásokhoz való hozzájutásának szabályait, s mindezek mellett működteti – ugyancsak normatív előírások alapján – a nemzeti és közösségi

---

<sup>6</sup> Az arányosításra jogot adó 4 millió Ft/év gazdálkodási díjbevételek elérése a kistérségek számára teljesíthetetlen, illetve a hatályos ÁFA-törvény nem ad lehetőséget a településcsoportok adóalanyiságára.



célokat szolgáló pályázati mechanizmusát. Más megfogalmazással a forrásszabályozás új rendszere megőrizné az önkormányzatok bevételi struktúráját, ám *a főbb bevételi csoportok közötti arányokat jelentősen módosítaná.*

a.) Az önkormányzati rendszert érintő modernizáció kulcskérdése – valamennyi szintet érintően – a *saját források jelentős növelése.* (A felértékelődés már korábban megindult, ennek eredményeként a saját bevételek az 1995. évi 19%-ról néhány év alatt tartósan 25% fölé emelkedtek, ám szakmai várakozásaink szerint min 35%-os részarányt kell elérniük.) A finanszírozás megújítása során figyelembe kell venni, hogy érdemi saját forrás nélkül

- nincs működőképes címzett- és céltámogatási rendszer (saját erő nélkül a pályázatokon indulni sem lehet);
- pályázatok nélkül nem hívhatók le az EU források (saját erő nélkül a pályázatokon indulni sem lehet);
- kiszámítható (biztonságos) saját források nélkül a helyi közösségek nem tekinthetők hitelképesnek (a pénzüzetek által garanciális háttérnek tekintett saját források hiányában érdemleges kölcsönforrások nem mobilizálhatók);
- saját erőforrás hiányában a helyi társadalmak „önmegvalósító” programjai sem finanszírozhatók.

Az önkormányzati saját bevételek „felértékelődése” részben a jogcímek bővítésével, részben a kulcsok növelésével biztosítható. A helyi önkormányzatok *saját bevételeinek forrásai:*

- intézményi tevékenységből származó *díjbevételek* (valós költségek alapján kell meghatározni, illetve a díjak meghatározásánál – a jelenlegi gyakorlattal szemben – érvényesíteni kell az amortizációt is);
- a helyi *köztelviselésből származó bevételek* (jövedelemre épülő iparüzési adó és fokozatosan belépő értékalapú ingatlanadó);
- a saját jogú források gyarapodását szolgálhatja a ma még megosztott forrásként kezelt adóknak a *saját bevétellé nyilvánítása* (gépjárműadókból származó bevételek);
- pótlólagos bevételt jelenthetnek az EU-tagországokban alkalmazott „*céladók*” *önkormányzatokhoz szabályozása* (lásd: Víz- és csatornahasználati díj, energiaadó, egyebek).

A vázlatos ismertetésből kitűnik, hogy a saját jogú források bővítésében komoly szerep hárul az *intézményi tevékenységből származó bevételekre.* Önkormányzati körben – jórészt központi szabályozás következményeként – a térítési díjak a közgazdaságilag indokolt szint alatt vannak, ami azt jelenti, hogy a tényleges költség és a díj közötti különbséget nem a szolgáltatást igénybevevőknek, hanem a közösség egészének kell viselnie. A díjából származó bevételek felértékelődésének esetleges negatív társadalmi következményeit természetesen a szociális támogatási rendszer átalakításával, a rászorultsági elv érvényesítésével kell ellensúlyozni.

A saját bevételek között a legjelentősebb változásnak a *helyi adózás körében* kell bekövetkeznie. A köztelviselési rendszer megújításának célul kell tűznie az *iparüzési adó*

EU-konform<sup>7</sup> átalakítását (adóalap, elvonási mérték, kedvezményi és mentességi feltételek), illetve a központi adók egyidejű mérséklése mellett az *értékalapú ingatlanadó* meghonosítását és több évre elosztott fokozatos emelését. Ennek alkalmazása során természetesen számolni kell a bevételek idősávós eltolódásával is.

Összességében a saját bevételek jogcímeit úgy kell kialakítani, hogy egyfelől *vegye figyelembe* a helyi társadalom és lokális gazdaság *teherviselő-képességét*; másfelől a közösségi szolgáltatások – a terhek vállalásával arányosan – biztosítsa a mindenkori *szükségletek kielégítését*. A forrásszabályozás többlépcsős megújításával el kell érni, hogy a saját bevételek önkormányzati bevételeken belüli részaránya (tőkejövedelmekkel együtt) átlagosan érje el a 35%-ot, de minimális elvárásként sehol ne legyen 25% alatt.

- b.) Az államháztartás által centralizált jövedelmekből *az állam és az önkormányzatok közötti forrásmegosztás* filozófiája (lásd: átengedett források) elvi és gyakorlati jelentőségű. Ennek a forráscsoportnak egyfelől érvényre kell juttatnia azt az elvet, hogy az állam az érintett önkormányzatok illetékességi területén keletkező jövedelmeket (SZJA, ÁFA, TAO) megosztja a teljesítmények növelésében szerepet vállaló helyi közösségekkel (érdekeltségi elem); másfelől a megosztásra kijelölt bevételek részbeni átengedésével az állam is szerepet vállal a saját bevételek kiegészítésében, a közhatalmi funkciók finanszírozásában, az életminőséget javító közszolgáltatási tevékenység működési feltételeinek javításában, illetve a leszakadó térségek felzárkóztatásában.

A megosztás igénye azonban nemcsak az állam és önkormányzatok, hanem *az önkormányzatok egymás közötti viszonyában is érvényesülhet*. Ez különösen az iparüzési adó esetében merülhet fel, amikor is egy-egy térségben (régióban) keletkezett iparüzési adóbevételt – önkormányzati rendszeren belül maradván – összevontan kellene kezelni és saját forrásként felhasználni egy-egy országos, vagy nemzetközi pályázatnál. (A jövedelem-újraelosztás jogosítványának biztosításával ugyanezen forrás területi kiegyenlítő funkciót is szolgálhatna.)

A megosztott források alkalmazása során *korrekciós mechanizmusok igényével is számolni kell*. Ennek magyarázata abból fakad, hogy egy gazdasági év eredményeiről (legyen az SZJA, ÁFA, vagy TAO) a tárgyévet követően kell részletező bevallást készíteni, s az elszámolás ismeretében lehet a bevételeket beépíteni a rákövetkező év költségvetésébe. Ugyancsak korrekciós mechanizmus alkalmazását igényli, hogy a centralizált bevételek jelentős köre közvetlenül nem köthető egy-egy településhez, így a számítás alapjául szolgáló bevételeket valamilyen vetítési kulcs alkalmazásával kell központiilag szétosztani.

- c.) *Az állami támogatások* rendszere viszonylag bejáratott mechanizmus, ám az Ötv hatályba lépése óta a támogatási jogcímek (normatívák) megszorodtak, a támogatási feltételek követhetlenné váltak, miközben az állami juttatások összbevételben belüli súlya fokozatosan veszített szerepéből. A modernizáció első lépéseként *a juttatás forráselosztó jellegét kell erősíteni*, s kifejezésre kell juttatni, hogy a normatív módon leosztott támogatások alapvetően

---

<sup>7</sup> A modernizáció két okból is indokolt: egyfelől a jelenlegi rendszer egy olyan korrigált forgalmi adó, ami ellentétes az EU forgalmi adóra vonatkozó szabályaival, másfelől viszont a hazai szabályozásnak nem adóztatnia kellene a „hozzáadott-érték” teljesítményeket, hanem ösztönözni kellene annak jelentős növelésére

az önkormányzatok működési körülményeit hivatottak javítani. Ezt a szemléletet javíthatja, ha az elosztási jogcímeket (normatívák számát) a minimálisan szükséges számra korlátozzuk.

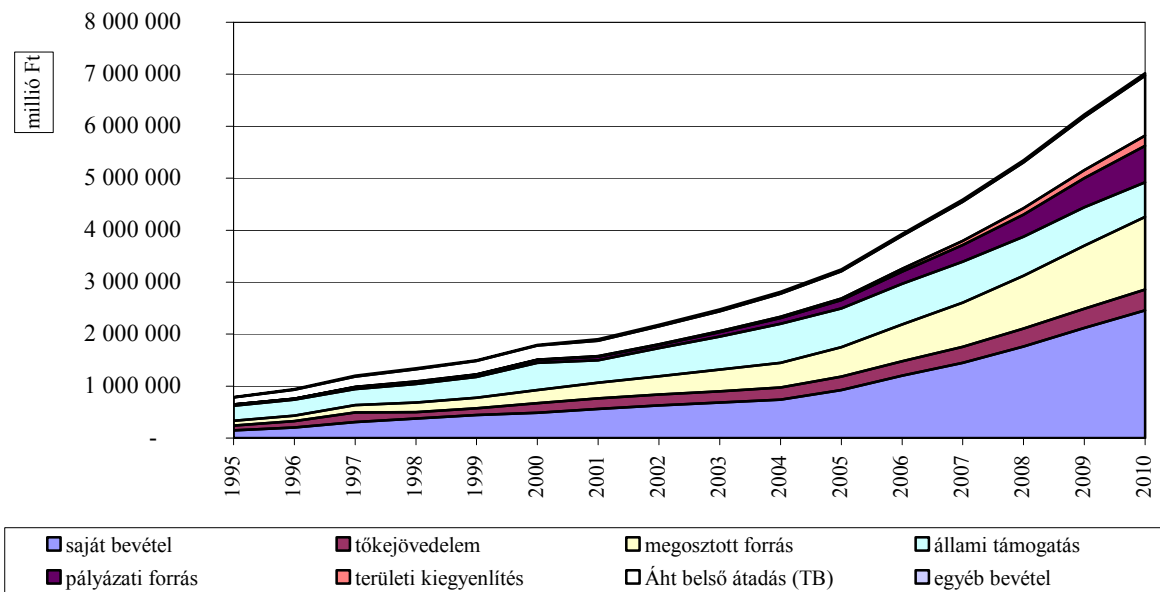
Az állami támogatások *főbb csoportjait* a következők szerint lehetne alakítani:

- Az önkormányzatokat *azonos feltételekkel megillető és szabadon felhasználható normatívák* (települési, illetve kistérségi társuláshoz, népességszámhoz kötött normatíva);
- Költségvetési törvényben *meghatározott közigazgatási feladatokhoz történő költség-hozzájárulás*, ami a juttatás jellegéből következően kizárólag a nyújtott szolgáltatások finanszírozására használható fel (feladat- és költségarányos normatíva, ami egyébként az állam által „vásárolt” közszolgáltatások ellenértékének tekinthető);
- *Közszolgáltatási és vagyongazdálkodási feladatokhoz történő hozzájárulás* (infrastrukturális ellátottsági mutatókhoz, településközi kapcsolatokhoz, illetve a tárgyi eszközök állományához kötött normatíva).

A felosztási elvekből következik, hogy a többségében működési célokat szolgáló állami támogatások részaránya – a jelenlegi rendszerhez képest – arányaiban mérséklődik.

3. sz. ábra

Az önkormányzatok GFS rendszerű bevételei főbb bevételi csoportok szerint



Forrás: IDEA program keretében készült modellszámítások, 2003

A 3. sz. grafikai ábra jól érzékelteti az állami és önkormányzati szereposztás változása, illetve a bevételi rendszer változása következményeként az önkormányzati bevételek jelentős strukturális átrendeződésen mennek keresztül. Számításaink szerint – amennyiben megvalósul a saját bevételek és a megosztott források részarányának jelentős emelkedése – a működési célokat szolgáló állami támogatások önkormányzati bevételeken belüli részaránya 10,0-11,0 százalékra mérséklődhet.

- d.) A normatív módon leosztott állami juttatásoktól világosan *meg kell különböztetni a település- és térségfejlesztési normatívát*, ami részben az országos, részben a nemzetközi pályázati programok céljaira használható fel. A támogatási mechanizmus kialakításakor egyfelől segítenünk kell az EU-pályázatokon való eredményes szereplés pénzügyi követelmények teljesítését; másrészt viszont számolnunk kell azzal, hogy a nemzetközi pályázatok lehetőségével az önkormányzatok viszonylag szűk köre tud élni, így az átlagos erőforrásokkal rendelkező önkormányzatok számára – a jelenleginél ösztönzőbb fejlesztési célokkal – életben kell tartani és hosszabb távlatban is *működtetni kell egy hazai forrásokra épülő pályázati rendszert*.

A címzett- és céltámogatási rendszer helyére lépő többszörös pályázati rendszer egyfelől komolyabb pótlólagos bevételt jelenthet az önkormányzatok számára (a jelenlegi cca 3 százalékkal szemben min 10 százalék); másfelől a mainál szélesebb kört érintő és tartalmilag bővebb terület- és településfejlesztési lehetőségeket kínál.

A település- és térségfejlesztési normatíva kialakításakor – a pályázati feltételek megfogalmazásakor – külön figyelmet kell fordítani, hogy a közszolgáltatási feladatok kiszervezésére tekintettel a pályázati jog ne csak az önkormányzatok, hanem a közszolgáltatási feladatokat „átvállaló” szervezetek számára is biztosítva legyen.

- e.) A *társadalombiztosítási alapok* lényegében szolgáltatást vásárolnak az önkormányzatoktól, így az államháztartáson belüli forrás-átadások lényegében a TB által vásárolt szolgáltatások ellenértékének tekintendők. A jövőt érintően több megoldás képzelhető el, ám az IDEA szakérték álláspontja szerint csak az a járható út, ha a helyi egészségügyi és szociális ellátás finanszírozásáról a TB és az önkormányzatok közösen gondoskodnak. Előbbiekből következően fennmaradna a TB juttatások „államháztartáson belüli átadása” s a feladatellátás többszörös jellege következtében a TB átadások részaránya tartósan a 15,5-16,5 százalék között maradna.
- f.) Az önkormányzatok mozgásterének javításában – követve a nemzetközi gyakorlatot – a mainál *jelentősebb szerepe lehet a hitelekből származó forrásoknak*. A felértékelődést alapvetően a hitelek fedezetét jelentő saját jogú források bővülése adja, de a pénzintézetek számára további garanciát jelenthet a dinamikus növekvő önkormányzati vagyon is.

A modellező számítások egyértelműen jelzik, hogy az önkormányzatok GFS rendszerű bevételeinek növekedési ütemét *a GDP összértékének változása, illetve a központi költségvetés és az önkormányzatok közötti megosztás arányainak lehetséges módosulása determinálja*. (Ez utóbbi erőteljesen függ az EU csatlakozásból fakadó követelményektől, illetve a decentralizáció ütemétől.) Az önkormányzati források képződésének jogcímei között *kitüntetett jelentősége lesz a saját bevételeknek a megosztott forrásoknak, valamint a pályázati úton elnyerhető támogatásoknak*, míg a normatív állami támogatások funkciója lényegében az alapellátás normatív jellegű támogatására, illetve a területi felzárkóztatási programok finanszírozására korlátozódik.

#### **4.) A településüzemeltetés és a fejlesztési tevékenység kérdései**

Az önkormányzati gazdálkodás ismétlődő vitája, hogy egységes pénzalap keretei között kell-e működni, vagy helyette jobb lenne visszatérni a működési költségvetés és fejlesztési alap elkülönült gazdálkodására, s az új feltételekhez igazodva ezt ki kell egészíteni az önkormányzati vagyongazdálkodás szükségleteivel.

Az önkormányzatok *működési célú ráfordításai* – miközben a mozgástér alig módosult – fokozatosan emelkedtek, s a 2003. évi előzetes adatok szerint *az összes kiadás négyötödét kitevő működési ráfordítás* több mint felét a személyi jellegű ráfordítások teszik ki. (Ez a magas részarány alapvetően abból következik, hogy az önkormányzatok a legnagyobb foglalkoztatók, illetve abból fakad, hogy a 3200 önkormányzat választott testületeinek működtetése növekvő ráfordításokat igényel.) Amennyiben a jövőben is ez a trend folytatódna, úgy minimálisra zsugorodna az ellátásbővítő fejlesztések lehetősége, illetve nem lenne fedezete az elhasználandó vagyon visszapótlásának. Modellező számításaink szerint az összkiadásokon belül a működési célú ráfordítások részarányát min 7-9 százalékponttal mérsékelni kell, ami viszont csak az önkormányzati feladatok racionalizálásával (térégi együttműködéssel, párhuzamos feladatellátás kiszűrésével, a választott testületi költségek jelentős visszafogásával oldható meg), s a jogi feltételek változása miatt (lásd: önkormányzatok ÁFA alanyiségének változása) elkerülhetetlen a szolgáltatások kiszervezése, illetve a feladatellátás piaci alapokra helyezése.

Nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a hatékonysági követelmények az önkormányzati gazdálkodásban sem hagyhatók figyelmen kívül. A *humán jellegű közszolgáltatások körében* nagyobb figyelmet kell fordítani az intézményi keretek méretgazdaságossági megfontoláson alapuló kialakítására, a magas fajlagos ráfordítással járó feladatok társulásos formában történő ellátására, illetve a szakmai specializációban rejlő előnyök kihasználására. A *műszaki jellegű közszolgáltatások* esetében sürgető igény a szolgáltatási feladatok önálló gazdálkodó szervezetekhez történő kiszervezése (koncessziós lehetőségek kihasználása), s ezzel egyenrangú feladat a kiszervezett közszolgáltatások önfinanszírozó jellegének (lásd: fenntartható szolgáltatási színvonal) biztosítása. Más megfogalmazással ez azt jelenti, hogy az önkormányzatoknak egyensúlyozniuk kell a megfizethető szolgáltatási árak, illetve a szolgáltatási költségek díjbevételekből történő biztosításának követelménye között. A döntéshozóknak – a hazai körülmények mérlegelése mellett – immár figyelniük kell az EU közérdekű szolgáltatásokra vonatkozó előírásaira is.<sup>8</sup>

Az önkormányzatok fejlesztési tevékenysége részben az elhasználandó vagyon ütemes pótlását, részben az életminőség javítását szolgálja. A visszapótlás „optimális értéke” viszonylag pontosan meghatározható a tárgyi eszközök után elszámolt értékcsökkenési ráfordítások alapján. (Az önkormányzati tárgyi eszközök 2003. évi összértéke – előzetes adatok szerint – cca 2520 milliárd forint, ami egy 10%-os átlagos amortizációs kulcs esetén 252 milliárd forint visszapótlási igényt jelent.) A költségvetési szabályok szerint működő önkormányzatok ezideig csak az értékcsökkenést számolhatták el, ám a szolgáltatási díjak – a vállalati gyakorlattal szemben – soha nem adtak fedezetet az elhasználandó vagyon pótlására. Tekintve, hogy az önkormányzatok

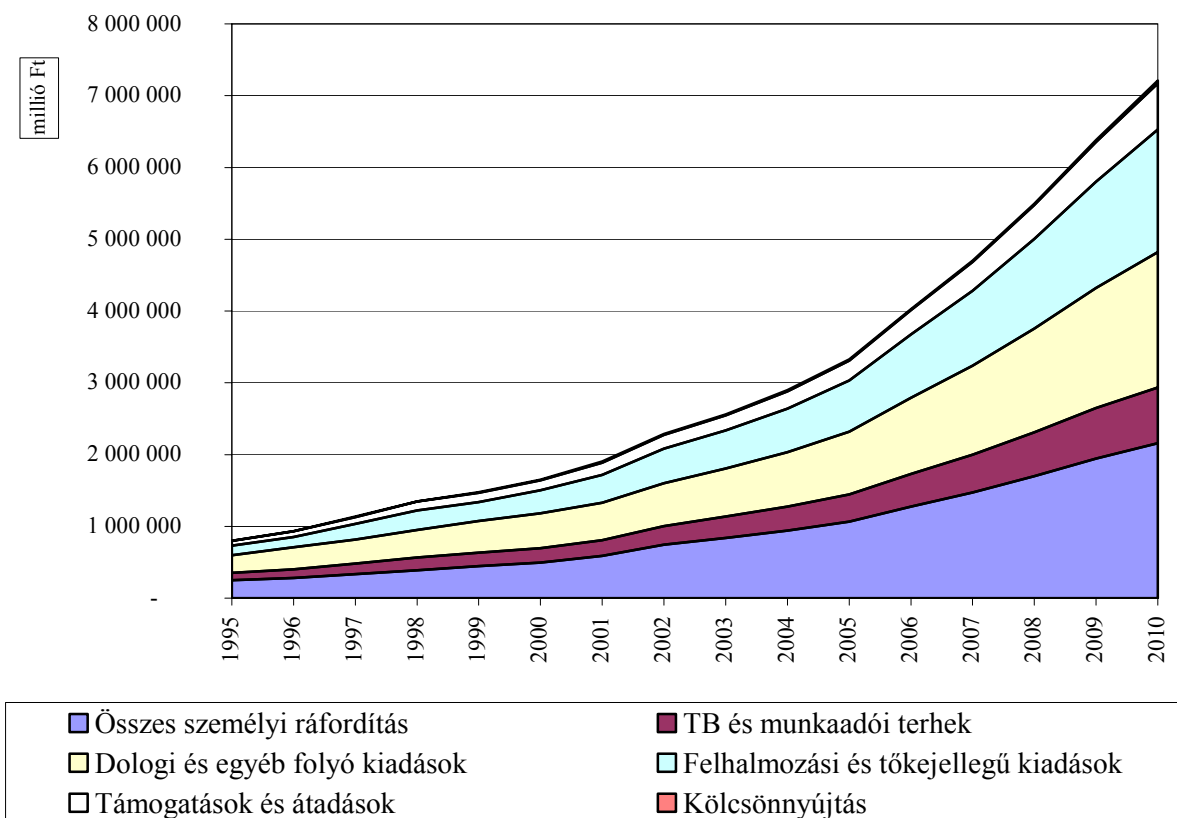
---

<sup>8</sup> Lásd: Bizottsági közlemény a közérdekű szolgáltatásokról (1996. szeptember 11. OJ C 281/5 és a 80/723. sz. EU Bizottsági irányelvet (módosítva 85/413 és 93/84. sz. Bizottsági irányelvekkel)

felelősek a tulajdonukba tartozó vagyon értékének megóvásáért, ez a gyakorlat a jövőben nem lesz folytatható.

4. sz. ábra

Az önkormányzatok GFS szemléletű kiadásainak struktúrája és időbeli változása



Forrás: IDEA program keretében készült modellszámítások, 2003

Az önkormányzatok *fejlesztési célú ráfordításainak aránya* az Ötv elfogadása óta folyamatosan mérséklődött, s az 1992. évi 22,5%-al szemben a 2002. évi adatok szerint 16,5%-ra csökkent. (A nettó értéket tovább rontotta, hogy a vissza nem igényelhető ÁFA teher az 1992. évi 8%-ról alig egy évtized alatt pontosan a duplájára emelkedett!) Amennyiben biztosítani akarjuk az elhasználódott eszközállomány ütemes pótlását, amennyiben igénybe kívánjuk venni az EU-csatlakozás révén elérhető nemzetközi támogatásokat, illetve biztosítani akarjuk az új igazgatási szintek működtetéséhez szükséges tárgyi és technikai feltételeket, úgy a fejlesztési (beruházási) célú ráfordítások részarányát min 6-8 százalékponttal emelnünk kell.

A modellező számítások egyértelműen jelzik, hogy az önkormányzatok GFS rendszerű kiadásainak növekedési ütemét a GDP összértékének változása, illetve a központi költségvetés és az önkormányzatok közötti megosztás arányainak lehetséges módosulása determinálja. Az önkormányzati kiadások strukturális megoszlásában továbbra is *kiemelt jelentősége lesz a működési jellegű kiadásoknak* (személyi jellegű és dologi ráfordítások), de mellette fokozatosan felértékelődnek a felhalmozási és tőkejellegű kiadások (elhasználódott vagyon pótlását jelentő

ráfordítások, életminőséget javító fejlesztések), illetve a kiszervezett közszolgáltató szervezeteknek nyújtandó támogatások.

## **5.) A forrás-képződés gyakorlatának egyidejű nivellálása és differenciálása**

Az Ötv logikája az önkormányzatok egyenrangúságát (mellérendeltségét) erősíti, ám a közigazgatási rendszer modernizációja nagy valószínűséggel felülírja a mellérendeltségi filozófiát. A kormányzati feladatok regionális szintre történő decentralizálása, régiókon belüli jövedelemcentralizáció és újraelosztás igénye, illetve a kistérségek kialakulása és a térségi érdekeknek a helyi érdekek fölé helyeződése – előbb, vagy utóbb – szükségszerűen módosítani fogja a pénzügyi mechanizmust is. Ám addig, amíg végleges döntés nincs, önkormányzati szintek szerint tekintjük át a finanszírozási rendszer működtetésével kapcsolatos kérdéseket.

a.) A *helyi önkormányzatok* finanszírozása „többcsatornás” rendszerű. Növekvő jelentősége lesz a saját jogú bevételeknek (E források jelentőségének növelése nélkül nem garantálható az abszorpciós képesség javítása, az elhasználódott vagyon ütemes pótlása, a hitellehetőségek kihasználása, de – mint láttuk – saját erőforrás hiányában a helyi társadalmak „önmegvalósító” programjai sem finanszírozhatók. Komoly szerepe lehet a megosztott bevételeknek és a közhatalmi feladatok ellátása szempontjából – a feladatok mennyiségétől függően – az állami támogatásoknak. Sajnos számolni kell azzal, hogy a helyi gazdasági háttér differenciált teherviselő-képességéből következően a helyi önkormányzatok saját bevételei tág szélsőértékek között fognak mozogni. Ebből következően egyfajta „kiegyenlítő” funkciója lehet az állami támogatásoknak, amihez szükségszerűen társulnia kell az önkormányzati szolidaritási alapból folyósítható juttatásoknak is.

Modellező számításunk szerint a helyi önkormányzatok saját bevételeinek az összbevétel százalékában számolt aránya a jelenlegi 23%-al szemben *min 30%-ra emelkedhet*, s ezzel nagymértékben javíthatja a külső forrásokhoz (pályázati támogatásokhoz) való hozzáférés esélyeit.

b.) A *kistérségek* finanszírozási rendszerét az együttműködést vállaló önkormányzatok nagyságához, illetve a feladat- és hatáskörök szabályozásához kell igazítani. A méretgazdaságossági követelmények figyelembe vételének igényét, illetve a többcsatornás finanszírozás szükségességét igazolják a *168 kistérségre vonatkozó modellszámítások*. A 2002. évi adatok alapján

- a kistérségek felében az egy főre jutó normatív állami támogatás nem éri el a 25 ezer Ft/fő értéket;
- 121 kistérségben a saját bevételek részaránya 20% alatt van (jóval az átlag alatt);
- 131 kistérségben min 2 olyan önkormányzat van, amelyik forrás-kiegészítésre szorul;
- 41 kistérség nem tudott indulni pályázati programon, illetve nem részesül céltámogatásban;
- 49 kistérségben a beruházások összkiadáson belüli aránya 10% alatt van (közel sem elég az elhasználódott vagyon pótlására).

A *hatályos szabályok szerint* az önkéntesen társult önkormányzatok (kistérségek) finanszírozásának *egyik ága* az érintett települések összeadott (koordinált) forrása, *másik ága* az állami ösztönzési rendszer (ennek szerény kereteit az éves költségvetések tartalmazzák), s *harmadik ága* – a területfejlesztési törvény jóváhagyásától függően – a kistérségi fejlesztési tanácsok döntési jogkörébe utalt fejlesztési forrás.

A jövőben *szélesíteni kell a kistérségek forrásszerzési lehetőségeit*, s a finanszírozási rendszerbe – normatív jelleggel – be kell építeni

- a közhatalmi funkciókat finanszírozó közigazgatási normatívákat (lásd: térségi jellegű közigazgatási feladatok),
- a fejlesztési normatívát (közösségi célú beruházások ösztönzése), valamint
- a közszolgáltatási normatívát (térségi érdekeltségű közszolgáltatások finanszírozása érdekében).

A 2002. évi adatok alapján készült modellszámítások egyfelől a kistérségek differenciálódását jelzik, másfelől viszont – a kiegyenlítő hatás következtében – az egy lakosra jutó átlagértékek emelkedését mutatják. A települések közötti együttműködés állami ösztönzésével az előnyök tovább növelhetők. Az érdekek összehangolásából származó kistérségi források – mint saját források – fedezetet jelenthetnek a különböző hazai és nemzetközi pályázatok által megkövetelt 20-25%-os mértékű saját erőforrások biztosításához. A működési feladatok finanszírozási logikáját követi a *kistérségi vagyon létrejötte és működtetése*. Kezdetben a társulást vállaló önkormányzatok apporttal járulnak a közös vagyonhoz, majd az elnyert kistérségi pályázatokból megvalósított fejlesztésekkel – a hozzájárulások arányában – a közös vagyont fogják gyarapítani.

c.) A közigazgatási rendszer modernizációjának legképlékenyebb területe *a megyei szint* jövője. A politika semlegesítő törekvései, a mögöttünk hagyott évek leépülést kikényszerítő döntései egyfelől erőt felüli vállalatokra (lásd: középfokú intézmények átvételi kötelezettsége), másfelől jelentős vagyonfelélésre kényszerítették a tradicionálisan középirányító szintet. Jövőbeni működése – az intézményfenntartó szerepkörből fakadóan – alapvetően intézményi tevékenységek díjbevételeiből, megosztott forrásokból és normatív állami juttatásokból származhat. (Helyi adóbevételekre – jogszabályi felhatalmazás hiányában – továbbra sem lehet gondolni.) Figyelemmel az elhasználódó intézményi vagyon pótlásigényére, illetve az esetleges ellátás-fejlesztési szükségletekre, megyei szinten is szükség lesz fejlesztési célú forrásokra.

d.) *A regionális szint* finanszírozása alapvetően a kormányzati, illetve az önkormányzati típusú régió kialakulásától fog függni:

- A kormányzati törekvéseket megjelenítő „*A változat*” esetében a regionális szint feladatai jellemzően közhatalmiak (végrehajtást szervező), átengedett jogkörben területfejlesztési forrásokat elosztó és gazdálkodási tevékenységet ellenőrző. Ebben a változatban a régió működtetése alapvetően központi költségvetésből (állami támogatásból) finanszírozott, vagyis ebben a felállásban a jövedelemcentralizáció és újraelosztás lehetősége fel sem merülhet. Választott testület hiányában nem lesz rendeletalkotási jogosítvány, vagyis az önkormányzati adóztatás sem jöhet szóba.



Ugyanakkor a pénzügyi koordináció lehetőségét nyitva kellene tartani, s koordinált forrásokból (saját erő) a nemzetközi pályázati lehetőséget is biztosítani kellene;

- Az önkormányzati régió – „*B változat*” – finanszírozása sokszínűbb, s a normatív állami támogatások, a regionális szintre bontott területfejlesztési források és a központi költségvetés megillető bevételek átengedése mellett (lásd: SZJA, ÁFA) számolni lehetne egyes adóbevételek megosztott bevétellé minősítésével (lásd: iparüzési adó), *tág lehetőséget kínálnak az önkormányzatok összeadott (koordinációs) forrásai*, valamint a pályázatok révén elnyerhető pályázati juttatások. A működési feladatok finanszírozási logikáját követi a *regionális vagyon létrejötte és működtetése*. Így a régió önkormányzatai apporttal járulhatnak a közös vagyonhoz, majd az elnyert regionális pályázati támogatásokból megvalósított fejlesztések már a közös vagyont fogják gyarapítani.

A továbblépést komolyan fékezi, hogy a regionális finanszírozás részletező számításai csak a politikai és szakmai döntések ismeretében végezhetők el, ám azzal is szembesülnünk kell, hogy a döntések halasztása rövid időn belül végzetes mulasztássá minősülhet, tekintve, hogy a 2007-2013. évek EU-támogatási keretei csak a kidolgozott regionális programok alapján lesznek lehívhatók.<sup>9</sup>

- e.) A helyi önkormányzatok, a kistérségek és a régiók között vannak speciális jogállású és sajátos feladatkört betöltő települések, amelyek finanszírozását nem lehet az általános normatívákkal kezelni. Ilyen problémát jelentenek a *nagyvárosok és agglomerációs térségeik*.

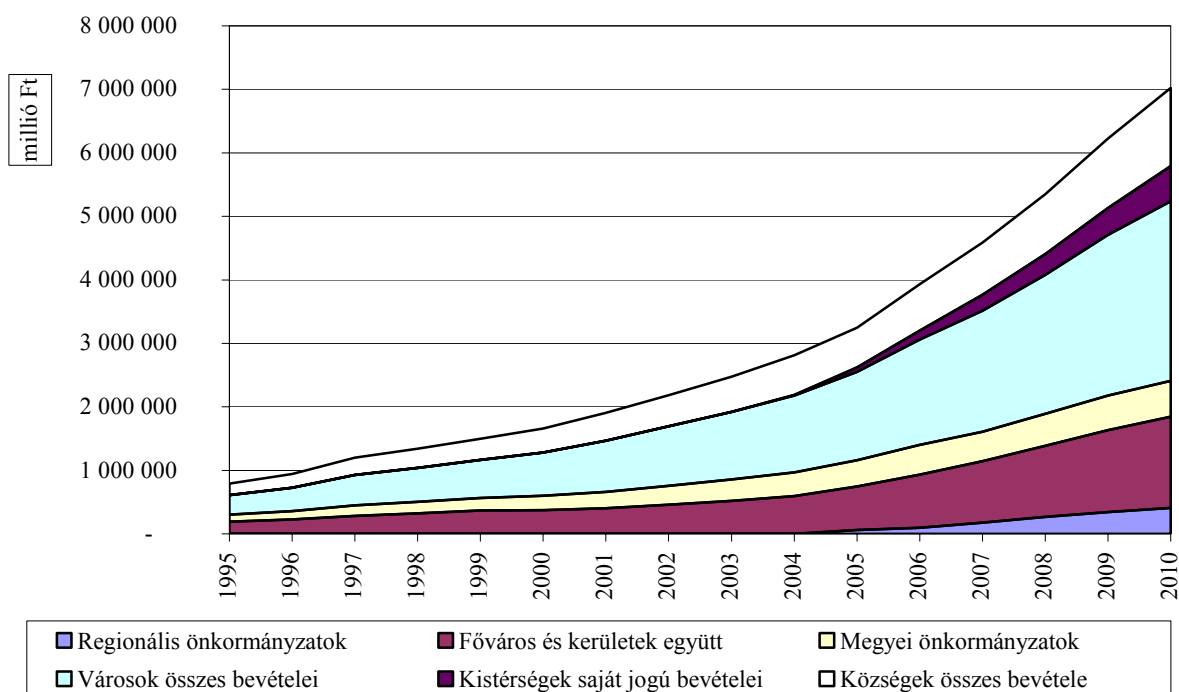
A finanszírozási gondok egyik eleme, hogy a nagyvárosok – szerepkörükből fakadóan – saját lakosságuknál nagyobb népességszám ellátásáért felelősek, miközben a hatályos szabályozó rendszer nincs tekintettel a térségi funkciókra. A rendezést sürgeti, hogy a megyei jogú városok – a meggyengült megyék működési gondjaira tekintettel – mind több közép fokú intézményt kényszerülnek átvenni, ám forráshiányos helyzetükből fakadóan egyre kevésbé képesek a központilag finanszírozott normatívák és a tényleges költségek közötti különbséget biztosítani.

A működési gondok másik eleme, hogy a nagyvárosok mindjobban „beszorulnak” közigazgatási határaik közé, ám a vonzaskörzettel való együttműködés (agglomerációs térség) jogi és gazdasági keretei, illetve a hosszú távú fejlesztési programok (kölcsonös érdekeltségen alapuló pénzáradások) jóváhagyási technikái még jöttek létre.

---

<sup>9</sup> Ismereteink szerint a Kormány 2004. végéig az Országgyűlés elé terjeszti a választott régiók kialakítására vonatkozó elgondolásait. Ebben alkalmazkodási kényszert jelent, hogy az EU módosította a területpolitikai kereteit, s ennek keretében a regionális egységek népességszámát min 3 millió és max 7 millió főben jelölte ki. Az új értékek azt is eredményezheti, hogy Magyarországon – a korábban tervezett 7 régióval szemben – legfeljebb 3 regionális egység lehet. Amennyiben ez így kerül elfogadásra, úgy módosítani kell a regionális szint pénzügyi feladatait is, s fel kell készülni arra, hogy a közösségi támogatásokat közvetlenül a NUTS 1 szintnek kell kezelnie.

Az önkormányzatok GFS bevételeinek települési típusok szerinti megoszlása



Forrás: IDEA program keretében készült modellszámítások, 2003

- f.) A speciális jogállású önkormányzatok sajátos problémáját jelentik a *főváros és a kerületek* közötti viták. Az ütközések középpontjában a feladat- és hatáskörök szabályozatlansága, illetve a kerületi részérdekek és a nagyvárosi érdekek közötti ellentétek állnak, amit a tovább nehezítenek az egymással rivalizáló politikai erők. A nagyvárosi érdekeket képviselő fővárosi önkormányzatnak jelenleg *kétfrontos küzdelmet kell folytatnia*: egyik irányt a nagyobb önállóságért és saját jogú bevételekért küzdő kerületek, a másik irányt a fővárosi agglomerációba tartozó önkormányzatai jelentik. Ez a kettős irányultság a jövőben kiegészül egy harmadik elemmel, ugyanis a főváros egyben regionális központ is lesz, ebből fakadóan régióközpontnak figyelemmel kell lenni az agglomeráción kívüli, ám a központi régióba tartozó önkormányzatok érdekeire is.

Pénzügyi szabályozás és finanszírozás szempontjából *a fővárosi önkormányzatot egységes egységként kell kezelni* (elfogadhatatlan, hogy kívülről határozzák meg a főváros és a belső szervezeti egységek közötti forrásmegosztás szabályait), ám a főváros sem tarthat igényt az általánostól eltérő finanszírozási technikákra. Előbbi alapelvűl következően a fővárosi szinten kell kezelni az agglomeráció és a főváros közötti fejlesztési programok és szabályozási tervek elfogadását, illetve a kölcsönös érdekeltségen alapuló együttműködési programok menedzselését.

Az agglomeráción kívüli önkormányzatok ügyeit értelemszerűen a regionális működés keretei között kell szabályozni, s ugyanezen keretek között kell gondoskodni a fővárosi

agglomeráció és a központi régió működésének, illetve fejlesztési programjainak összehangolásáról.

A GDP növekedésre vonatkozó prognózisok és az önkormányzati részesedés foglalkozó számítások egyértelmű következtetése, hogy *az önkormányzati rendszer valamennyi szintjét érintő és azonos előjelű forrásbővítő várakozások megalapozatlanok*. Nagy biztonsággal állítható, hogy megkerülhetetlen lesz a differenciálás, illetve a tennivalók rangsorolása. Az önkormányzati szintek közötti differenciálásban *kitüntetett jelentősége lesz* az önkormányzatok térségi együttműködését ösztönző és a méretgazdaságossági előnyöket érvényesítő megoldásoknak, valamint a közép szintű (regionális intézmények) működési feltételeit javító programoknak. A konkrét teendők tartalmi meghatározásához és a technikai megoldások kiválasztásához azonban szükség lesz az egyértelmű központi döntésekre, s a politikai közhangulat formálására.

Budapest, 2004. március

Pitti Zoltán<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Tudományos kutató (BKÁE), az IDEA program finanszírozási munkacsoportjának vezetője

*A szerző adatai és elérhetősége:*

Név: Pitti Zoltán

Munkahely: Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem

Beosztás: tudományos kutató, egyetemi oktató

Lakás: 1136. Budapest, Raoul Wallenberg u. 5. II. em/1. sz.

E-mail: [zpitti@axelero.hu](mailto:zpitti@axelero.hu)

Telefon: 30-9-603-208 (mobil)