



---

ÁLLAMI  
SZÁMVEVŐSZÉK  
KUTATÓ INTÉZETE

## Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben

**A tanulmányt készítette:**

Dr. Vigvári András

**Az elkészítésben közreműködött:**

Jánossy Dániel

A kézirat lezárva 2009. január 28.

© Állami Számvevőszék Kutató Intézete



# TARTALOMJEGYZÉK

<b>VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ.....</b>	<b>3</b>
<b>1. BEVEZETÉS .....</b>	<b>7</b>
<b>2. A HELYZET FŐ JELLEMZŐI.....</b>	<b>9</b>
2.1. A községi önkormányzatok pénzügyi kockázatai.....	11
2.2. A nagy önkormányzatok pénzügyi kockázatai .....	16
<b>3. A KOCKÁZATOK INTÉZMÉNYI OKAIRÓL .....</b>	<b>25</b>
3.1. Az önkormányzatiság „magyar modellje”.....	25
3.2. Az államháztartás információgazdálkodási rendszere .....	28
3.3. A forrásszabályozási rendszer.....	29
3.4. A hitelfelvételi korlát diszfunkcionalitása.....	34
3.5. Az adósságrendezési törvény kiskapui .....	35
3.6. Az ellenőrzési rendszer kérdései .....	35
<b>4. JAVASLATOK A PÉNZÜGYI KOCKÁZATOK KEZELÉSÉVEL KAPCSOLATOSAN .....</b>	<b>37</b>
<b>5. A RENDSZER-KORSZERŰSÍTÉS DIMENZIÓI ÉS LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYVEI .....</b>	<b>43</b>
5.1. Alkotmányos státusz, közigazgatási beosztás .....	44
5.2. Önkormányzati feladattelepítés.....	44
5.3. Az önkormányzati feladatellátás szervezeti keretei .....	44
5.4. A pénzügyi rendszer.....	45
5.5. Stilizált forgatókönyvek.....	45
<b>A KULCSFOGALMAK MAGYARÁZATA.....</b>	<b>51</b>
<b>FORRÁSOK, FELHASZNÁLT IRODALMAK .....</b>	<b>57</b>



## Vezetői összefoglaló

A tanulmány a helyi önkormányzati rendszer működéséből adódó pénzügyi kockázatok feltérképezésére, a kockázatokat kiváltó okok feltárására és azok lehetséges kezelésére vonatkozó javaslatok megfogalmazására vállalkozik. E kockázatokat a rendszer egészére és egyes szegmenseire vonatkozóan elemezzük. A magyar gazdaság jelenlegi helyzetében a pénzügyi kockázatok tárgyaló tanulmány azért időszerű, mert – mint azt bizonyítjuk – az önkormányzati szektor pénzügyi folyamatai veszélyeztethetik a fő fiskális politikai célokat. A maastricht-i konvergencia kritériumok teljesítésében, a hosszú távú költségvetési stabilitás fenntartásában az önkormányzati szektor jelentősége nő. A pénzügyi megközelítés létjogosultságát az is indokolja, hogy a rendszerben felhalmozódott és tovább halmozódó feszültségek nehezítik az önkormányzati rendszer szerkezeti átalakítását. Úgy gondoljuk, hogy ez utóbbi a hosszú távú versenyképességet támogató közszektor reformok fő kérdése. E munkákhoz szeretnénk néhány szempont felvetésével hozzájárulni.

A tanulmány – bár hasznosította az ÁSZ jelentéseit – nem ellenőrzési jelentés. Az utóbbi műfaj ugyanis a szigorú ellenőrzési standardok által előírt tevékenységek útján gyűjtött bizonyítékokon alapul. A tanulmány a tudományos kutatás által használt módszerekkel, bizonyítékokkal és érvekkel támasztja alá állításait.

Az önkormányzati szektor biztosítja a közösségi szolgáltatások jelentős részét, a helyi önkormányzati rendszer működésének minősége jelentős mértékben meghatározza Magyarország gazdasági versenyképességét. Ez egyben azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzati rendszer szerkezeti átalakítása egy sikeres közszektor reform kiindulópontja lehetne.

Az államháztartási kiadások mintegy negyedét teljesítő helyi önkormányzati szektor növekvő fiskális kockázatok hordozója. Ez egyfelől a GFS deficit növekedésének és a deficit volatilitásának kockázata. A választási években az önkormányzatokra is a túlköltekezés volt a jellemző. E hullámvész sem feddi el, hogy az önkormányzatok költségvetési egyenlege romló tendenciát mutat. A szektor összesített GFS deficitje a 2006-os évhez képest 2007-re több mint 100 milliárd forinttal javult. Ez a központi támogatások csökkenése ellenére következett be, azáltal, hogy a 2006. évi „választási” költségvetéshez képest az önkormányzatok is jelentős kiadáscsökkentést hajtottak végre.

A tanulmány értelmezésében a pénzügyi kockázatok forráshiány, likviditáshiány és bonitáshiány formájában jelentkezhetnek. A forráshiány a költségvetési gazdálkodásban azt jelenti, hogy az előírt, törvényekben rögzített feladatokhoz nem rendelődik megfelelő központi forrásból származó pénzeszköz. A likviditáshiány az az eset, amikor a gazdasági szereplő tervezett bevételei és kiadásai között időbeli meg nem felelés áll fenn. A likviditási kockázat likviditáshiányban, vagy éppenséggel túlzott likviditásban jelentkezhet. A bonitáshiány azt jelenti, hogy az önkormányzat az általa vállalt pénzügyi kötelezettségeknek nem képes megfelelni. A helyzet leírására a csőd fogalma itt pontatlan volna, hiszen önkormányzat jogutód nélkül nem számolható fel.

A helyi önkormányzati szektor a pénzügyi kockázatok vonatkozásában sem tekinthető homogénnek. Külön szegmenst jelentenek a községi önkormányzatok, a megyei jogú városok és más városok, a megyei önkormányzatok, a fővárosi és a kerületi önkormányzatok.

A községi önkormányzatok szegmensében is vannak olyan szereplők, amelyek meglehetősen jó pénzügyi adottságokkal rendelkeznek. A szegmens egészében azonban a legfontosabb probléma a forráshiány. Ez csak az esetek kis részében vezet likviditás vagy bonitáshiányhoz, mivel ennek megelőzését a kormányzat diszkrecionális eszközökkel (ÖNHIKI, miniszteri keret) általában el tudja érni. Ezért, valamint pénzügyi súlya miatt ez a szegmens a költségvetési szabályok betarthatósága szempontjából nem hordoz jelentős makrogazdasági szintű fiskális kockázatot. Az állandósult forráshiány miatt azonban az itt élő lakosság alapvető közszolgáltatásokhoz nem, vagy nem megfelelő minőségben jut hozzá.

Más a helyzet a nagyvárosokkal. E jó fiskális kapacitással rendelkező csoport gyorsuló mértékben adósodott el, ami együtt járt a rejtett adósságok, feltételes kötelezettségvállalások (PPP szerződések, kezességek) állományának növekedésével. A nyílt eladósodás elsősorban kötvénykibocsátás formájában történt. A kötvényeket az önkormányzatok egy számszerűen kicsi, de költségvetési és vagyoni súlyát tekintve meghatározó csoportja (megyei jogú városok, városok egy része, a megyei önkormányzatok) bocsátotta ki. A zömmel devizában denominált kötvénykibocsátás egyfelől jelentős árfolyamkockázatot jelent, másfelől azt eredményezi, hogy jelentős szabad pénzeszközök halmozódtak fel e szereplőknél. A kibocsátott kötvényekből rendelkezésre álló források kisebb része használódott beruházásokra. A bevont források egy része a működési hiányt fedezte, más része pedig pénztartalékként üledpedett le. Ezek gyors elköltése makrogazdasági szinten is kockázatot jelent. A kötvénykibocsátásokból származó pénzeszközök tartalékolása a következő két évben „meglepetésszerű” önkormányzati beruházási boom-ot, ezzel akár 0,3-0,7%-os GDP arányos ESA hiány többletet is eredményezhet.

A megyei önkormányzatok esetében a fenti kockázatok még azzal is kiegészülnek, hogy a megyék önálló bevételi forrással nem rendelkeznek, azaz igen szerény fiskális kapacitásaik ellenére adósodtak el. Következésképpen esetükben nem látszik az a pénzügyi többlet, amely majd fedezetet nyújt a kötvények visszafizetésére.

Nem elhanyagolható mértékű a fővárosi önkormányzat eladósodottsága. Figyelmet érdemel, hogy az „elszegényedő”, romló pénzügyi helyzetben lévő főváros mellett viszonylag „gazdag”, stabil pénzügyi helyzetben lévő kerületek is működnek.

Az eladósodási folyamat eddig nem mutatott összefüggést az EU-s források abszorpciójával. Ez utóbbi maga is fontos kockázatot jelent. Szabálytalan felhasználás esetén a keletkező visszafizetési kötelezettségek miatt jövőbeni költségvetési terhekre lehet számítani. A mai helyzetben az önkormányzati projektek esetén történő visszafizetés terheit az állami költségvetés viselné. A jelenlegi pénzügyi válság körülményei között nem zárható ki az Unió végrehajtó és ellenőrző szerveinek – a források szabályszerű felhasználásával kapcsolatos – szigorának növekedése.

A szektorban megjelenő kockázatok alapvető oka az 1990-ben létrejött magyar önkormányzati modell, illetve ennek folyamatos deformációja. A modell lényegét a következőkben lehet összefoglalni:

- a helyhatóságok túlhajtott alkotmányos önállósága
- a közfeladatok erőteljes decentralizációja
- az önkormányzathoz fűződő jog, a területi közigazgatás és a helyi közfeladat-ellátás kereteinek összemosódása.

A magyar önkormányzat rendszer „konfliktuskonténerként” működik. E funkció egyik jelensége, hogy az 1990-es önkormányzati reformmal elkezdődött és azóta is tartó feladatleadás alapvető motivációja a „konfliktus decentralizáció” volt. A konfliktus decentralizáció megmutatkozhat abban is, hogy az önkormányzati feladathoz történő állami hozzájárulások súlya és reálértéke folyamatosan csökkent.

A kockázatok további okai között a tanulmány az információgazdálkodási rendszer gyengeségeit, a forrásszabályozási rendszert, a hitelfelvételi szabály jelenlegi formáját említi. E kockázatok mérséklésének szükségességére az ÁSZ számtalanszor felhívta a figyelmet, az ÁSZ Közpénzügyi Tézisei pedig a megoldással kapcsolatos javaslatokat is megfogalmaztak.

Az elemzés rámutat, hogy a jelenlegi szabály- és intézményrendszer nem alkalmas a szektor kockázatainak kezelésére, a mindenkori kormány ehhez a szükségesnél kevesebb eszközzel rendelkezik. Ráadásul a mostani rendszer a felelősen gazdálkodó testületeket bünteti, a „potyázókat” preferálja, így nem ösztönöz felelős gazdálkodásra. A jelenlegi Alkotmány keretei között is van lehetőség a pénzügyi fegyelem erősítésével a kockázatok kezelésére.

A tanulmány javaslati része jelzi, hogy fiskális tartalékok a nagy önkormányzatok (főváros és kerületei, illetve megyei jogú városok és megyék) racionalizálásában, illetve a kötelező önkormányzati feladatokat ellátó gazdasági társaságok átláthatóságának javításában és feszebb gazdálkodásában vannak. A községi önkormányzatok bármilyen átszervezése megtakarítást alig eredményezne.

A helyi önkormányzati szint pénzügyi kockázatainak mérséklése komplex megközelítést igényel. A megoldás célszerűen kiterjed a szereplők költségvetési korlátjára, pénz és tőkepiaci kapcsolataira, pénzügyi beszámolója minőségének javítására éppúgy, mint a pénzügyi jogbiztonság garanciáira és nem utolsósorban az ellenőrzés rendszerére. A tanulmány ezért az alábbi területeken fogalmaz meg konkrét javaslatokat:

- Információgazdálkodási rendszer korszerűsítése
- Az államháztartás központi és helyi szintjének kapcsolatrendszere
- Korszerű tervezési módszerek alkalmazása
- Kincstári rendszerre történő áttérés
- Az adósságrendezi törvény következetesebb alkalmazása
- A működési deficit lehetőségének megszüntetése
- Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozása
- Önkormányzati hitelgarancia intézmény létrehozása
- A pénzügyi ellenőrzés erősítése

Az önkormányzati rendszer szerkezeti átalakítása, egy konzisztens rendszer létrehozása a versenyképességet elősegítő közszektor reformok ésszerű és megkerülhetetlen kiindulópontja. A közszektor reformok kulcskérdése ugyanis a közfeladatok terjedelmének meghatározása és ezek kormányzati szintek közötti ésszerű megosztása. Erre épülhet rá a közigazgatás területi beosztása, illetve a feladatellátás szervezeti és pénzügyi feltételeinek biztosítása.

A rendszer átfogó korszerűsítésére több szakmailag lehetséges megoldás létezik. A rendszerszerű megoldás két dolgot feltételez. Egyfelől azt, hogy a rövid távú kormányzati lépések és folyamatok ne akadályozzák a későbbi lépéseket, másfelől a változások konzisztens modell irányába történjenek. A tanulmány bemutatja a helyi önkormányzati rendszer szerkezeti reformjának főbb dimenzióit, és a megvalósításra felvázol két lehetséges forgatókönyvet.





## 1. Bevezetés

Az Állami Számvevőszék (ÁSZ) tanácsadási tevékenységét segítő háttérintézményben<sup>1</sup> (Intézet) folyamatosan elemezzük a helyi önkormányzatok gazdálkodását, az abban rejlő különböző kockázatokat. E kutatások eredményeit amellet, hogy az ÁSZ illetékeseinek rendelkezésére bocsátottuk és felhasználtuk az Intézet különböző tanulmányaiban, a szélesebb közönség számára is hozzáférhetővé tettük.

A 2004-ben készült kutatási összefoglalóban (Vigvári 2004) arra hívtuk fel a figyelmet, hogy érdemi korszerűsítés nélkül a helyi önkormányzati szektorban a fiskális kockázatok növekedése várható. Ennek okát részben a szektort folyamatosan sújtó forráskivonásban, a folyamatos és átláthatatlan feladatdecentralizációban, valamint az adott intézményi és szabályozási körülmények között törvényszerűen újratermelődő pazarlásban, az ellenőrzési rendszer hiányosságaiban és nem utolsó sorban a megnyíló EU források abszorpciójának problémáiban láttuk. A 2004-ben készült tanulmány vitája során többen túlságosan sötétnek ítélték a felvázolt képet. Nos, az azóta zajlott folyamatok messzemenően igazolták 2004-es előrejelzésünket. Látszódnak az EU források önkormányzati abszorpciójának problémái, romlik a helyi közszolgáltatások minősége, nem állt meg a szektor vagyonszerzése.<sup>2</sup> Ma már úgy tűnik, hogy a szektor nemcsak a magyar államháztartás „konfliktuskonténeré”, hanem növekvő fiskális kockázatok hordozója (ÁSZ FEMI (2007) és ÁSZ FEMI (2008)). A maastrichti kritériumok teljesülését a szektor pénzügyi helyzete és a jelenlegi szabályozottsága jelentős mértékben veszélyezteti. Szükséges volna e kockázat intézményes kezelése.<sup>3</sup> Itt igazából explicit EU elvárás nincs, de az érvényes *költségvetési szabályok* betartása megköveteli az igazodás valamilyen formáját.

Jelen tanulmányunk témájának aktualitását és jelentőségét jelzi a pénzügyminiszter és a jegybank-elnök IMF-hez eljuttatott Szándéknyilatkozatában olvasható kijelentés: „A helyi önkormányzatok finanszírozásának alakulását is szorosan figyelemmel fogjuk kísérni, és az IMF-el konzultálni fogunk a lehetséges korrekciós intézkedésekről, amennyiben az önkormányzatok aggregát deficitje a vártnál nagyobb lesz.”<sup>4</sup>

Az önkormányzati szektor biztosítja a közösségi szolgáltatások jelentős részét, a helyi önkormányzati rendszer működésének minősége jelentős mértékben meghatározza Magyarország gazdasági versenyképességét. Ez egyben azt is jelenti, hogy a helyi önkormányzati rendszer szerkezeti átalakítása egy sikeres közszektor reform kiindulópontja lehetne.

Tanulmányunkban döntően a rövidtávú kérdésekkel foglalkozunk. Az önkormányzatok esetében a pénzügyi nehézségek és ebből adódó fiskális *kockázatok forráshiány, likviditáshiány* és *bonitáshiány* formájában<sup>5</sup> jelentkezhetnek. A tanulmányban a szektorszintű kockázatokkal foglalkozunk az **egyedi kockázatok** feltárása az ellenőrzés feladata. Hangsúlyozzuk, hogy e tanulmány – bár hasznosította az ÁSZ jelentéseit – nem ellenőrzési jelentés. Az utóbbi műfaj ugyanis a szigorú ellenőrzési sztenderdek által előírt

---

<sup>1</sup> 2001-2008. ÁSZ Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2009. január 1-től ÁSZ Kutató Intézet.

<sup>2</sup> A kimutatott növekvő eszközérték forrása kisebb részben a beruházás. Jellemzően a vagyonszerzésnek eredménye jelenik meg a könyvekben. A kérdést tárgyalja Vigvári (szerk.)(2007).

<sup>3</sup> Az EMU tagországaiban számos példa látható a különböző kormányzati szintek fiskális fegyelmeinek összehangolására. Lásd erről bővebben Balassone és társai (2004) és Jánossy (2008)

<sup>4</sup> Nyersfordítás, [www.pm.gov.hu](http://www.pm.gov.hu).

<sup>5</sup> Ide értve a *latens csőd* helyzetét is.

tevékenységek útján gyűjtött bizonyítékokon alapul. A tanulmány a tudományos kutatás által használt módszerekkel, bizonyítékokkal és érvekkel támasztja alá állításait. A rendszerszintű kockázatokat igyekszünk önkormányzattípusokra lebontani. Érintőlegesen foglalkozunk csak a szektor *szabályozási* és *működési kockázataival*. Így nem tárgyai a tanulmánynak a működési szabályozottsággal összefüggő korrupciós és csalási esetek.

A fogalmak egyértelmű használata érdekében az általunk használt kulcsfogalmakat a tanulmány végén glosszáriumban értelmezzük.<sup>6</sup>

A kutatás során építettünk az ÁSZ FEMI költségvetési kockázatokat értékelő tanulmányaira, feldolgoztuk az államháztartási információs rendszerben és a pénzügyi statisztikákban (monetáris statisztika, nemzetgazdaság pénzügyi számlái) hozzáférhető adatokat, az Állami Számvevőszék 2002 óta készült jelentéseit, a 2008. évi és 2009. évi költségvetési törvényjavaslatok, valamint a 2006. és 2007. zárszámadási törvényjavaslatok dokumentációit. Az 5.000 lakosnál kisebb lakossággal rendelkező települések körében felmérést végeztünk. Felhasználtuk az IDEA Közigazgatási Fejlesztési Program, a Magyarország 2015 Stratégiai Kutatási Program, valamint a ROP 3.1.1. program, és az ÁSZ FEMI-nél született korábbi kutatások eredményeit.<sup>7</sup> Kísérletet tettünk az önkormányzati források reálértékét a fogyasztói árindexnél jobban mérő deflátor kidolgozására.

A tanulmány első verziójának vitájában a téma szakértői – köztük neves szakértők, önkormányzati érdekképviselők, illetékes minisztériumok (PM, ÖM) és az ÁSZ ÖTEI képviselői – vettek részt. A vita igazolta a tanulmányban alkalmazott megközelítés létjogosultságát, messzemenő egyetértés volt a változtatások szükségessége vonatkozásában és a tanulmány helyzetértékelésének megállapításaival kapcsolatosan. Számos kérdésben új szempontok merültek fel, amelyek figyelembevételével véglegesítettük a tanulmányt. Ezúton is köszönetet mondunk a tanulmány korábbi verzióit elolvasó és kritikai megjegyzésekkel ellátó kollégáknak. A végleges verzió természetesen tanulmány szerzőinek a véleményét tükrözi.

---

<sup>6</sup> A glosszáriumban szereplő kifejezéseket a szövegben félkövér dőlt betűvel szerepeltetjük.

<sup>7</sup> Ezek összefoglalják Vigvári (szerk.)(2005), Vigvári (szerk.) (2006a) Vigvári (szerk.) (2006b) Vigvári (szerk.) (2007).

## 2. A helyzet fő jellemzői

A magyar államháztartás fenntarthatóságát a költségvetési szektor központi és helyi szintjének együtt kell biztosítania. Az államháztartási kiadások mintegy negyedét teljesítő helyi önkormányzati szektor növekvő fiskális kockázatok hordozója. Ez egyfelől a GFS deficit növekedésének és a deficit volatilitásának kockázata. A választási években az önkormányzatokra is a túlköltekezés volt a jellemző. E hullámvész sem fedeli el, hogy az önkormányzatok költségvetési egyenlege romló tendenciát mutat. A szektor összesített GFS deficitje a 2006-os évhez képest 2007-re több mint 100 milliárd forinttal javult. Ez a központi támogatások csökkenése ellenére következett be, azáltal, hogy a 2006. évi „választási” költségvetéshez képest az önkormányzatok is jelentős kiadáscsökkentést hajtottak végre. Ezt jól jelzik a nominális konvergencia fiskális kritériuma is. A mért államadósság és a mért deficit tartalmazza az önkormányzati szektor pozícióját is. Az önkormányzati rendszer egészének fiskális kockázatát úgy értelmezzük, hogy az nem más, mint a helyi szintnek a konszolidált államháztartás szándékolt pénzügyi pozíciójára gyakorolt nem kalkulált hatása. A szektor általános likviditási problémái – például az EU-s források utófinanszírozása miatt – hatást gyakorolhatnak az államháztartás egészére éppúgy, mint a forráshiány, vagy a **bonitáshiány**. A forráshiány növekedése a kiegészítő támogatási igényt, a tömeges **bonitáshiány** pedig valamilyen állami kimentést involválhat. Ebben az értelemben beszélhetünk az egész önkormányzati rendszer kockázatairól.

Az államháztartási kiadások mintegy negyedét teljesítő helyi önkormányzati szektor növekvő **fiskális kockázatok** hordozója. Ez egyfelől a GFS deficit növekedésének és a deficit volatilitásának kockázata. Az önkormányzati szektor GFS egyenlegének alakulását az **1. táblázat** mutatja be. A táblázatból látható, hogy a választási években az önkormányzatokra is a túlköltekezés volt a jellemző. A hullámvész sem fedeli el, hogy az önkormányzatok költségvetési egyenlege romló tendenciát mutat. Ezt felgyorsította a 2002. évi közalkalmazotti béremelés, amely központi lépés terheit folyamatosan hárította a költségvetés a helyi szintre. A szektor összesített **GFS deficitje** a 2006-os évhez képest 2007-re több mint 100 milliárd forinttal javult. Ez a központi támogatások csökkenése ellenére következett be, azáltal, hogy a 2006. évi „választási” költségvetéshez képest az önkormányzatok is jelentős kiadáscsökkentést hajtottak végre. A szektor egészére vonatkozó pénzügyi jelzőszámok azonban a tényleges kockázatok mibenlétét nem tükrözik a maguk valóságában. A táblázatban szerepeltetjük a 2008. évi előzetes adatokat és a 2009. évi költségvetési tervezési folyamatban szereplő értékeket. Az abszolút számok mellett szerepeltetjük a GDP arányos mutatószámot, amely alkalmas a probléma súlyának árnyaltabb érzékeltetésére. Szembeötlő, hogy az 1994-es kiigazítást követően a szektor szerkezeti deficitje a közalkalmazotti bérek 2002-ben történt emelése után vált ismét jellemzővé. A két GDP arányos oszlop többféle következtetés levonását engedi. Egyfelől azt, hogy a szektor költségvetési fenntarthatósága romlik. A két oszlop összevetéséből az is látható, hogy a **GFS** hiány finanszírozása részben vagyonteléveléssel történt, amely nyilván nem tetszőleges ideig folytatható eljárás. A GFS egyenleg alkalmas a szektor finanszírozási igényének bemutatására, de nem mutatja a vagyoni helyzet változását. Másfelől figyelemre méltó, hogy a szektornak a GDP arányos hiányhoz való hozzájárulása ma sem jelentéktelen.

## 1. táblázat

### A magyar önkormányzati szektor GFS-rendszerű költségvetési pozíciója privatizációs bevételekkel és e nélkül

Év	Költségvetés GFS* egyenleg privatizációs bevételekkel		Költségvetés GFS* egyenleg privatizációs bevételek nélkül	
	Mrd Ft	GDP százalékában	Mrd Ft	GDP százalékában
1994	- 45,5	-1,0	-55,7	-1,3
1995	8,5	0,1	-17,2	-0,3
1996	47,9	0,7	0,6	0
1997	66,5	0,7	-24	-0,2
1998	- 8,7	0	-28,1	-0,3
1999	22,9	0,2	1,1	0
2000	4,9	0	-32,1	-0,2
2001	1,2	0	-91,4	-0,6
2002	-104,9	-0,6	-199,5	-1,2
2003	- 31,6	-0,17	-40,7	-0,2
2004	-16,5	0	- 119,2	-0,6
2005	-81,4	-0,37	-202,6	-0,9
2006	-156,5	-0,67	-286,5	-1,2
2007	- 53,9	-0,2	-168,9	-0,65
2008**	-90,0	-0,33	-220,0	-0,8
2009***	-134,0	- 0,5	-228,0	-0,8

Forrás: Pénzügyminisztérium

\*Az eredeti (ma nem érvényes) módszertan szerint a GFS egyenlegbe beszámították a privatizációs bevételt. Ezt az új GFS szabvány és az ESA módszertan nem engedi.

\*\*előzetes

\*\*\* költségvetési törvény számítási anyaga szerint

A rendszer fiskális kockázatai a *likviditási kockázatban*, a *forráshiányban* illetve végletes formában az *bonitáshiányban* testesülhetnek meg. A szakirodalom a költségvetési szektor pénzügyi nehézségeit nemigen tárgyalja. A *likviditási kockázat* likviditáshiányban, vagy éppenséggel túlzott likviditásban jelentkezhet. A likviditáshiány az az eset, amikor a gazdasági szereplő tervezett bevételei és kiadásai között időbeli meg nem felelés áll fenn.

A forráshiány a költségvetési gazdálkodásban azt jelenti, hogy az előírt, törvényekben rögzített feladatokhoz nem rendelődik megfelelő központi forrásból származó pénzeszköz. A hazai önkormányzati rendszerben ez szükségszerű kockázat, hiszen az alkotmányos státusz és

az ezt leképező forrásszabályozás logikája szerint az állami hozzájárulások nem fedezik a kötelező feladatok összes költségét. Ezt a **különbséget** az önkormányzatok saját bevételekből pótolják. A rendszer logikája szerint ez ösztönző erőt jelent a helyi források feltárására. Elégtelen **fiskális kapacitás** esetében az önkormányzat erre a kiegészítésre nem képes. A forráshiány két tényezőtől függ. Egyfelől a helyi **fiskális kapacitástól**. Ez adott helyi adórendszer esetén a település adottságaitól és általános gazdasági helyzetétől függ. A saját bevételek másik sajátos forrása a vagyonhasznosításból származó bevétel, amelyet ugyan szűkebb értelemben nem tekintenek fiskális kapacitás részének, de felhasználható saját bevétel. A **forráshiány**, az említett **különbség** a kötelező feladatok költségétől is függ. Ez egy konkrét település esetében az ellátandó feladatok törvényben rögzített terjedelmétől és az adott település szolgáltatásigényétől függ. Például, ahol nincs iskoláskorú gyermek, ott az oktatási feladathoz nem kell saját forrásból hozzájárulni. A hazai gyakorlatban a feladatpaletta bővült, miközben a helyi szükségletek differenciálódtak.

A **bonitáshiány** azt jelenti, hogy az önkormányzat az általa vállalt kötelezettségeknek nem képes megfelelni. A helyzet leírására a csőd fogalma itt pontatlan volna, hiszen önkormányzat jogutód nélkül nem számolható fel. Ez az önkormányzat állami kimentésére számító magatartást válthat ki akár az önkormányzattól, akár hitelezőjéből/beszállítójából. Az adósságrendezési eljárásról szóló törvény elvileg ennek a magatartásnak a kiiktatására született, illetve szabályozott eljárást kínál a helyzet bekövetkezése esetén. A **bonitáshiány**, hasonlóan a magánszektorra értelmezhető inszolvenciához<sup>8</sup> mennyiségileg nehezen megragadható állapot. Az említett törvény 60 napnál, illetve 90 napnál hosszabb lejárt tartozásként definiálja ezt a helyzetet.<sup>9</sup>

Látnunk kell azonban, hogy a szektor nagyszámú szereplői a pénzügyi kockázatok jelentkezése szempontjából sem alkotnak homogén sokaságot. Az önkormányzati rendszer alapvető jellemzőiből következően a szektor szegmentálását az önkormányzatok típusai mentén végeztük el.<sup>10</sup> A **2. táblázat** segítségével bemutatjuk e szegmentumok néhány jellemzőjét, majd külön elemezzük az egyes önkormányzati típusoknál fellelhető pénzügyi feszültségeket. Nem elhanyagolhatók az **egyedi fiskális kockázatok** sem. Ezek a konkrét helyhatóságokra értelmezettek. Néhány szereplő esetében – mérettől függően – az egyedi kockázatok szektor szintű kockázattá transzformálódhatnak.

## 2.1. A községi önkormányzatok<sup>11</sup> pénzügyi kockázatai

A különböző híradásokból az érdeklődő közvélemény számára úgy tűnik, hogy az 5000 lakos alatti, lényegében községi önkormányzati kör, a pénzügyi túlélésért küzd. Ahogy a 2. táblázatból is látható itt él a magyar népesség 28%-a, míg az önkormányzati rendszer rendelkezésére álló források 15-16%-ával rendelkeznek. A falusi népesség e mellett igénybe veszi a megyei és részben más típusú önkormányzatok által fenntartott intézmények szolgáltatásait is. A 2. táblázatból szembetűnő az is, hogy amíg a községi kör részesedése a bankhitelek állományából lényegesen elmarad költségvetési súlyától, addig az egyéb

<sup>8</sup> A magánszektorban inszolvens egy szereplő, ha vagyona nem nyújt fedezetet pénzügyi kötelezettségeire.

<sup>9</sup> A 60 napnál hosszabb lejárt tartozás esetén a hitelező lehetősége, a 90 napos lejárt tartozás esetén az önkormányzat kötelessége az eljárás kezdeményezése az illetékes bíróságnál.

<sup>10</sup> Nem tagadható, hogy egy másik lehetséges szempont – a regionális elhelyezkedés – is fontos lehet. Döntően a fiskális kapacitások eltérését magyarázná. Ez azonban a jelen elemzés szempontjából másodlagos jelentőségű.

<sup>11</sup> A jelenlegi várossá nyilvánítási gyakorlat mellett a falu és város közötti különbséget a tényleges státusz nem mindig tükrözi. Maga a községi kör is meglehetősen heterogén sokaság mind lakosságszám, mind fiskális kapacitás vonatkozásában.

pénzügyi kötelezettségekből való részesedése ezt az arányt lényegesen meghaladja. A községeknek az egyéb szállítói tartozásokból való részesedése meglehetősen magas.

A szereplők nagy száma és az adottságok különbségei miatt e kör valós pénzügyi helyzetéről nehéz képet alkotni. Ennek oka a pénzügyi beszámolókból nyerhető információk minősége.<sup>12</sup>

Az ÁSZ e kör gazdálkodását átfogóan stratégiájában foglalt elvek szerint, évente más-más minta keretében vizsgálja. Ezért a helyzet mélyebb megismerése érdekében 2008. júliusában és augusztusában néhány önkormányzati érdekszövetség közreműködésével, külső szakemberek bevonásával anonim kérdőíves, a pénzügyi kockázatokra koncentrált felmérést végeztünk<sup>13</sup> e települések polgármesterei körében.<sup>14</sup> Tisztában voltunk a kutatási technika korlátaival, amely döntően abban áll, hogy az eredmények a válaszadók szubjektív jellemzőitől, pénzügyi ismereteitől, ösztinteségüktől nagymértékben függtek. E tényezőket a kérdések egyszerűségével és egyértelműségével igyekeztünk ellensúlyozni.

A polgármesterek válaszai alapján a kérdőívre válaszoló önkormányzatok<sup>15</sup> 8%-a működési többlettel, 48%-a kiegyenlített működési költségvetéssel rendelkezett. A fennmaradó 44% különböző mértékű működési hiánnyal zárt. A válaszadók egyharmada számolt be lejárt tartozásokról. Ezen belül a válaszadók 20%-a – saját bevallása szerint – tartós fizetési gondokkal küzd. Vizsgáltuk azt is, hogy mennyire elterjedt az a megoldás, amely a késedelmes fizetést speciális „technikákkal”<sup>16</sup> fedi el, mivel ilyen jelenségekkel korábbi kutatásaink során konkrét esetekben találkoztunk.

A legegyszerűbb technika a késleltetett szállítói számlázás: akkor állít ki a számlát a szállító, amikor az önkormányzatnak forrása van a kifizetésre. Ebben mind az önkormányzat, mind az eladó érdekelt. Az előbbi el tudja „tüntetni” kifizetetlen számláit<sup>17</sup>, az utóbbinak nem kell előre finanszíroznia ÁFA fizetési kötelezettségét. Ez a technika a felmérés szerint eléggé jellemző. A válaszadók 22 %-a élt ezzel a lehetőséggel és 18%-uk nem válaszolt a kérdésre. Ez egyben jelzi a pénzforgalmi szemléletű pénzügyi beszámolók megbízhatóságának korlátait.

Esedékességi<sup>18</sup> szemléletű számviteli kimutatások esetében ez a gyakorlat a számviteli fegyelem megsértését jelentené, ami konkrét érvként sorakoztatható fel a részleges esedékességi szemléletű számviteli rendszer bevezetése mellett. A kutatás összességében azt jelzi, hogy **a vizsgált önkormányzati körben egyelőre nem jellemző a tartós nemfizetés.** Ez egyébként egybevág egy korábbi, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium megbízásából készült felmérés eredményével, amelyben a vállalkozók is erről számoltak be.<sup>19</sup>

Fontos jelzés, hogy a válaszadó települések 45%-a kapott a forráshiányos és a pénzügyi nehézségekkel küzdő önkormányzatoknak szánt **kiegészítő támogatásokból.** A beérkezett válaszokból az látszik, hogy a megkérdezett körben az ÖNHIKI és a miniszteri támogatás azonos súlyú szerepet játszik.

<sup>12</sup> Ld. Az információgazdálkodási rendszerrel kapcsolatos későbbi részt.

<sup>13</sup> Az ÁSZ az úgynevezett kiemelt önkormányzati körben rendszeresen átfogó vizsgálatot végez, így ennek a körnek a helyzetéről széles körű információ áll rendelkezésre.

<sup>14</sup> A kérdőíveket 1.800 kistélepüléshez jutattuk el. Az értékelhető válaszok száma 242 volt, ami az adott kutatási módszer mellett kifejezetten jó aránynak számít. Az így keletkezett mintát az országos sokasággal összehasonlítva az állapítható meg, hogy ez jól reprezentálja a vizsgált sokaságot, illetve statisztikai módszerekkel a minta reprezentativitása biztosítható.

<sup>15</sup> A kérdőív anonimitása miatt a válaszok korrektségét még a tényszerűen elvileg ellenőrizhető témák esetében sem ellenőrizhettük, így nem lehetséges kiszűrni a téves válaszokat.

<sup>16</sup> Például akkor állít ki a számlát a szállító, amikor az önkormányzatnak forrása van a kifizetésre.

<sup>17</sup> Ezzel kijátssza az adósságrendezési törvény 90 napos szabályát.

<sup>18</sup> Más szóval, eredményszemléletű.

<sup>19</sup> A felmérés 2007 végén készült az „Üzletre hangolva” program keretében és a késedelmes fizetések okait elemző kutatás része volt.

## 2. táblázat

A különféle önkormányzattípusok néhány pénzügyi jellemzője

Típus	Főváros	Fővárosi kerület	Megyei jogú városok	Városok	Nagyközségek	Községek	Megyei önkormányzatok	Szektor összesen
Szereplők száma 2007. 01.01. (db)	1	23	23	274	146	2.708	19	3.194
Lakosság megoszlása (%)	0	16,80	19,59	29,64	6,46	27,51	0	100
Részesedés a 2007. évi GFS bevételekből országos=100 (%)	12,7	11,1	17,8	25,2	3,8	15,0	13,2	100*
Részesedés a 2007. évi GFS kiadásokból(%)	12,5	10,6	18,2	25,5	3,8	14,7	13,4	100*
Részesedés a 2007. évi helyi adó bevételekből(%)	17,3	24,1	21,9	25,7	3,5	7,6	0	100
GFS egyenleg/GFS kiadás (%)	-0,1	+2,2	-3,7	-2,6	-0,5	+0,1***	-3,5	- 1,7
Bankhitel és kötvényállományból való részesedés(%)	25,26	6,39	23,29	28,12	1,66	5,8	9,48	100
Egyéb kötelezettségekből való részesedés (%)	0,32	12,53	18,03	27,09	2,89	31,02	8,06	100

**Forrás:** A Pénzügyminisztérium és MÁK adatai alapján

\* A többcélú kistérségi társulások adataival együtt

\*\* A többcélú kistérségi társulások mutatója -4,5%.



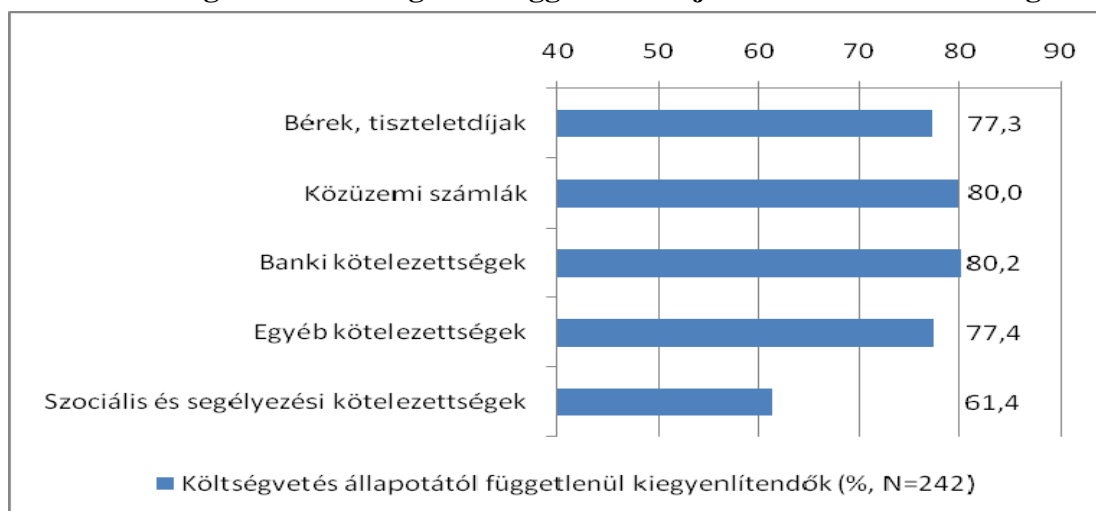
Az ÖNHIKI a forrásszabályozási rendszer része kezdetektől fogva. Ennek eredeti küldetése az volt, hogy képes legyen – mintegy pufferként – kezelni a forrásszabályozási rendszer logikájából „kilógó” települések **forráshiányát**. Ahogy ezt a 3. fejezetben található **9. táblázat** jelzi, e támogatási forma nagyságrendje nőtt, nem függetlenül a kötelező önkormányzati feladatokhoz nyújtott állami hozzájárulások szerepének csökkenésétől. Az ÖNHIKI tehát jelentős kör számára jelent fontos kiegészítő támogatást, de a puffer szerep helyett beépült a rendszerbe. Ezzel párhuzamosan a pénzügyi kormányzat egyre keményebb feltételek kikötésével kvázi normatívvá tette a támogatást. 1999-től megjelent egy új kiegészítő támogatási forma, az ún. VI/3. melléklet<sup>20</sup> szerinti keret. Ennek nagyságát a költségvetési törvények rögzítik, allokációja diszkrecionális módon történik.

**E támogatások rossz célzottságának jele, hogy a magukat nem működési deficitesek valló válaszadók jelentős része jutott úgy kiegészítő támogatásokhoz, hogy saját bevallása szerint nincs működési deficitje.** Ugyanakkor az ÖNHIKI szigorodó feltételeit jelzi, hogy – ugyancsak a válaszok alapján – az a kép alakult ki, hogy a működési deficitesek önkormányzatok jelentős száma nem jut kiegészítő támogatáshoz.<sup>21</sup>

A helyzet jobb megismerése érdekében attitűdkérdéseket is feltettünk. Az ezekre adott válaszok azt mutatják, hogy a válaszadó településvezetői kör a központi kormányzattól várja az általa vezetett település pénzügyi helyzetének jobbra fordulását. Háromnegyedük elutasított mindennemű helyi adó emelést, 90%-uk a lakossági helyi adók emelését. A válaszolók 40%-a nem tartja elsődlegesen fontosnak a kiegyensúlyozott költségvetést. A fizetési készségre, illetve a helyi preferenciákra vonatkozóan figyelemre méltó tény a költségvetés állapotától függetlenül teljesítendő kötelezettségek rangsora (lásd az **1. ábrát**). Elgondolkodtató a szociális és segélyezési kötelezettségek hátrakerülése abban a rangsorban, amely arra a kérdésre adott válaszok alapján született, hogy milyen kötelezettségüket halasztanák el költségvetési nehézségek esetén. Megjegyezzük, hogy az attitűdkérdésekre adott válasz nem feltétlenül tükrözi a tényleges gyakorlatot.

## 1. ábra

### A költségvetési nehézségektől függetlenül teljesítendő kifizetések rangsora



Forrás: Az ÁSZ FEMI megrendelésére készített önkormányzati felmérés

<sup>20</sup> A költségvetési törvény mellékletének megjelölése.

<sup>21</sup> E számok nem ellenőrzési bizonyítékok. A felmérés anonimitása miatt a válaszok ellenőrzésére nem volt módunk. Elgondolkodtató azonban, hogy végül sokan úgy nyilatkoztak, hogy jogosulatlanul jutottak támogatáshoz.

További tanulsággal szolgál az az adatsor is, amely azt mutatja, hogy milyen központi intézkedésben látják a válaszadók helyzetük javulásának lehetőségeit. A **3. táblázat** foglalja össze a válaszokat. E válaszok jelzik, hogy a településvezetők a kötelező feladatokat alulfinanszírozottnak látják.

### 3. táblázat

**Melyek azok a legfontosabb központi intézkedések, amelyekkel az önkormányzatok pénzügyi helyzete javítható? (több választ is lehetett adni)**

Hely	Szükségesnek vélt teendő	Említések aránya (%)
1.	Feladatarányos normatíva	29,6
2.	Több (működési) támogatás	23,6
3.	Egyéb, a támogatási rendszer átalakításával kapcsolatos említés	18,7
4.	A pályázati rendszer átalakítása	9,8
5.	Feladatok átruházása az államra	9,6
6.	A normatív támogatások rendszerének reformja	9,1

Forrás: Az ÁSZ FEMI megrendelésére készített önkormányzati felmérés

A felmérés tanulságait összefoglalva a következőket állíthatjuk. Az 5.000 főnél kisebb lakosságszámmal rendelkező falusi önkormányzatok körében tapasztalható **likviditáshiány** és **bonitáshiány** rövidtávon is jelentkezhettek. A **forráshiány** lassan másfél évtizede természetes jellemzője a rendszernek, amit az ÖNHKI támogatásokkal érintett önkormányzati kör nagysága jelez. A forráshiány ilyen nagyságrendje intézményes megoldást, vagyis a finanszírozási rendszer átalakítását, igényli. Az e körben tapasztalható likviditási problémákat – a bonitáshiányos kör kivételével – a számlavezető hitelintézetek segítségével az érintettek képesek áthidalni, a csődhelyzetek kialakulását a működésképtelen önkormányzatok számára rendelkezésre álló keret felhasználásával egyedi intézkedésekkel is kezeli a Kormány. Az azonban kérdéses, hogy az áthidaló hitelezés gyakorlatát a bankrendszer képes és hajlandó lesz-e teljes körűen fenntartani. A fizetőképesség fenntartása, ezért a likviditási hitellel kapcsolatos szabályozás<sup>22</sup> kijátszásában nemcsak az önkormányzat, hanem a hitelintézet is érdekelt, hiszen egy adósságrendezési eljárás kilátásai számára kedvezőtlenebbek, mint a rulirozó hitelezés. Ráadásul a válaszok azt mutatják, hogy a bankokkal szembeni kötelezettségek fizetése a válaszadók preferenciaskálájának élén szerepel. Ahogy a felmérésből látszik, ez a helyzet csökkenti az önkormányzati vezetők költségvetési felelősségét, így erodálja a rendszert. A **bonitáshiány** közelében a kis önkormányzatok néhány százaléka van. A felmérésből nyert információk jelzik, hogy a településtípuson belül is igen jelentősek a különbségek. Ez abból adódik, hogy a nehézségek azokat az önkormányzatokat jellemzik, amelyek valamilyen intézménnyel rendelkeznek. Ez is bizonyítja, hogy az önkormányzathoz való jog és a közfeladat ellátás kereteit célszerű megkülönböztetni. Egy kis község is választhat polgármestert, aki „szószólóként” hivatal és tiszteletdíj nélkül szervezheti az ott lakók életét, képviselheti érdekeiket.

<sup>22</sup> Ennek lényege az, hogy a hitel nem lehet a költségvetési év fordulóján az önkormányzat könyveiben.

Összefoglalva e kör pénzügyi kockázatai makrogazdasági szempontból nem jelentősek, a helyi feladat-ellátásban azonban komoly nehézséget okozhatnak. Az egyes érintett településeknél milliós-tízmilliós tételekről van szó. A pénzügyi problémák **likviditáshiányban**, esetleg **látens csődben** jelentkeznek. Ennek jelei azok a híradások, amelyek egyes községek fizetési gondjairól, illetve néhány újabb adósságrendezési eljárás indulásáról szólnak. Becslésünk szerint a forráshiány nagyságrendje néhány tízmilliárd forintra tehető. Ennek egy részét a kiegészítő támogatások segítségével a kormány el is juttatja a szükséges helyre. A kockázatokat más tényezőkben látjuk. Egyfelől az érintett szereplők száma és térbeli elhelyezkedése miatt e helyzetek kézi vezérléses kezelése nagy adminisztrációs igényű helyben és a központi kormányzat szintjén egyaránt. Érdemes volna elgondolkodni ennek egyszerűsítésén. Másfelől a feltételekhez nem kötött támogatás lehetősége a támogatás célzottságát és/vagy a helyi vezetők nem prudens viselkedését eredményezheti, tovább erodálva a rendszert.

## 2.2. A nagy önkormányzatok pénzügyi kockázatai

A 2007-es év újszerű fejleménye volt, hogy a 2006. évi „szokásos” választási beruházási túlköltekezést és az ezt kísérő eladósodást csak a kiadások csökkentése követette, de a nyílt és a burkolt eladósodás<sup>23</sup> gyorsuló ütemben folytatódott. A nyílt eladósodás elsősorban kötvénykibocsátás formájában történt. Ennek jellemző adatait a **4. táblázatban** foglaltuk össze. A kötvényeket az önkormányzatok egy számszerűen kicsi, de költségvetési és vagyoni súlyát tekintve meghatározó csoportja (megyei jogú városok, városok egy része, a megyei önkormányzatok) bocsátotta ki. Ily módon próbálták lazítani a központi forrásszabályozástól és a kormány fiskális politikájától való függőségüket.

A 4. táblázatból látható, a kötvény kibocsátási boom 2007. elején kezdődött. Egy esztendő alatt mintegy 200 milliárd forintos értékben hosszú futamidőre, türelmi idővel és zömében **külföldi valutában denominált zárt kibocsátású** kötvények kibocsátása történt. A kibocsátott kötvényekből rendelkezésre álló források kis része használódott beruházásokra.<sup>24</sup> A bevont források egy része a működési hiányt fedezte, más része pedig pénztartalékként üledett le. Ezt mutatják az **5. és 6. táblázatok**, vagyis a bankoknál lévő önkormányzati betétállomány és kisebb mértékben az állampapír állomány növekedése. A tartalékolást, a likviditás megnövekedését jól mutatja az a tény, hogy a szektor bankrendszerrel szembeni adóssága az elmúlt másfél évben megduplázódott, pedig a hitelfelvételt a szektor GFS hiánya nem indokolta. 2007-ben a szektor egészének GFS hiánya 54 milliárd Ft volt, ebben a költségvetési évben mintegy 200 milliárd forinttal nőtt a szektor adósságállománya (lásd az 1. és a 6. táblázatot). 2008-ban a finanszírozandó GFS hiányt az új kötvényállomány szintén meghaladta. A működési hiány finanszírozását jelenti az is, hogy rövid lejáratú hiteleket is visszafizettek a kötvényekből.

2007-ben összesen 130, 2008-ban 129 önkormányzati kötvénykibocsátás volt. Ebben nincsenek benne a közüzemi vállalatok önkormányzati tulajdonosaik által garantált kibocsátásai.<sup>25</sup> Az ÁSZ vizsgálati jelentése szerint a 2007-ben az ellenőrzött önkormányzatok ötöde deviza alapú, változó kamatozású kötvényt bocsátott ki, amelyek közel kétharmadánál a

<sup>23</sup> Ennek instrumentuma a váltó és a PPP szerződés. A kormány által is ösztönzött PPP konstrukciók későbbi feszültségek forrásai lehetnek, ha az ilyen módon létrejött kapacitások szükségessége és/vagy pénzügyi fenntarthatósága megkérdőjeleződik.

<sup>24</sup> Emlékeztetünk, hogy 2007-ben és 2008-ban is az I. NFT támogatásai ellenére a szektor beruházásai csökkentek a korábbi időszakhoz képest.

<sup>25</sup> A kötvényekre vonatkozó adatok forrása a PSZÁF.

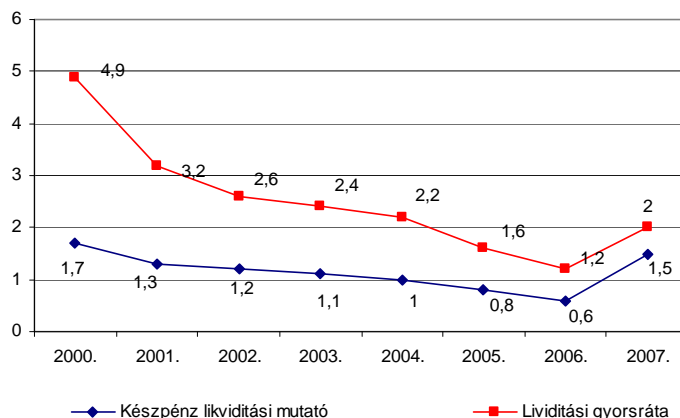
futamidő 20 év. A kötvénykibocsátás legkisebb összege 200 millió Ft, legnagyobb összege 5 milliárd Ft volt, a tőketörlesztés türelmi ideje 1-6 év között változott.<sup>26</sup> A vizsgálatok azt mutatták, hogy a kötelezettségvállalások során betartották az Ötv-ben meghatározottak szerinti felső határt, annak átlag harmadára vállaltak hosszú távú fizetési kötelezettséget. Az ellenőrzött önkormányzatok az általuk kibocsátott kötvényekből befolyó pénz 63%-át felhalmozási célra, 22%-át meglévő adósságuk átstrukturálására, 15%-át működési célra kívánták fordítani.<sup>27</sup>

A készpénz likviditási mutató és a likviditási gyorsráta 2004-2006 között folyamatosan csökkent, azonban a 2007. év végén mindkét mutató értéke növekedett az év utolsó hónapjaiban történt kötvény-kibocsátások hatására (lásd a **2. ábrát**).

A visszafizetés türelmi idejének lejáratát követően azonban a rövid lejáratú kötelezettségek növekedése a fizetőképességet csökkenteni fogja. A pénzügyi mutatók együttesen nyilvánvalóvá teszik az önkormányzatok fokozódó eladósodását.

## 2. ábra

**Az önkormányzati szektor likviditásának\* alakulása**



\*Készpénz likviditási mutató = pénzeszközök/rövid lejáratú kötelezettségek

Likviditási gyorsráta = követelések+értékpapírok+pénzeszközök/rövidlejáratú kötelezettségek

A kötvénykibocsátó önkormányzati kör esetében sajátos „optikai csalódást” jelent az a tény, hogy a kibocsátott kötvények jelentős részben az önkormányzatok által tartott betét kisebb részben állampapír állomány növekedésében csapódtak le.<sup>28</sup> A zártkörben kibocsátott kötvények jegyzését vállaló bankok a háttérszerződésekkel biztosították magukat arra, hogy az el nem költött források az ő forrásállományukat gyarapítsák.<sup>29</sup> Ennek következtében 2006-hoz képest a szektor kamatbevétele 2007-ben 4 Mrd forinttal nőtt, és az előzetes adatok szerint 2008-ban további 20 Mrd forinttal emelkedik. A Kormány 2009-re további 5 Mrd forintos kamatbevételei növekménnyel számol. Érthető módon e bevételek növekedése a kötvénykibocsátó önkormányzatokra koncentrálódik. Ezzel szemben az önkormányzatok által kibocsátott kötvények döntő többsége esetében a törlesztés megkezdésére 3-5 éves türelmi idő

<sup>26</sup> 0822. számú jelentés.

<sup>27</sup> ÁSZ 0822. számú jelentés 16. oldal.

<sup>28</sup> A 3. táblázatban speciális módon számított nettó pénzügyi vagyoni helyzet javulása arról tanúskodik, hogy a bevont források növekvő részét pénzügyi instrumentumokban tartalékolják az önkormányzatok.

<sup>29</sup> A kötvénykibocsátás kimaradása a közbeszerzési eljárásból e források költségeinek átláthatóságát a szokásosnál is nehezebbé teszik. Tudomásunk szerint e kedvezőtlen szabályozást EU-s jogharmonizációs kötelezettségek miatt tartották fenn.

áll rendelkezésre. Következésképpen az ilyen kötvényt kibocsátó, majd a kapott pénzt betétben, állampapírban tartó önkormányzatok e pénzügyi tranzakció révén rövid távon pénzügyi likviditásukat, stabilitásukat javítani tudják jövőbeni kötelezettségeik terhére. Megítélésünk szerint ez az eljárás nem annyira az előremenekülést, hanem a jövő felélését jelenti.

A kötvénykibocsátással kapcsolatos információkat összevetettük az NFÜ EMIR rendszeréből lekérdezett I. NFT-re és az ÚMFT-re vonatkozó legfrissebb adatokkal, annak megállapítása végett, hogy a kötvénykibocsátás és az EU-forrásból támogatott projektek között van-e szoros kapcsolat. Az ÁSZ jelentései azt is megállapították, hogy a kötvény-kibocsátási hullámot az érintett önkormányzatok gazdasági programjai sem indokolják. Az összevetés azt mutatta, hogy a kötvénykibocsátásoknak az eddig jóváhagyott önkormányzati projektekkel nincs közvetlen összefüggése.

#### 4. táblázat

**A helyi önkormányzati szektor kötvénykibocsátásai 2007-2008  
(forint)**

Denomináció	2006 névérték	2007 névérték	2008 I-IX. hónap névérték	2008 névérték
HUF (ezer)	900.000	19.497.966	20.269.000	25.969.000
CHF	38.519.371	996.123.591	828.868.867	893.403.144
EUR	0	6.000.000	0	89.297.722

Forrás: PSZÁF

Az **5. táblázat** az önkormányzatok hazai bankrendszerrel szembeni pozícióját mutatja be. Az adatok forrása az MNB monetáris statisztikája, vagyis a hitelek között *kizárólag* a bankhitelek szerepelnek, a zártkörben kibocsátott és a bankok által lejegyzett kötvényállomány nem. A táblázatból látható, hogy az önkormányzatok forrásszerzés szempontjából is a bankrendszer kiemelt ügyfélkörét alkotják.

A **3. ábra** az önkormányzati szektor eladósodottságát mutatja be a szektor egészére és a szereplők egyes típusaira. Ennek kézenfekvő mutatószáma az egy lakosra jutó adósság. E mutató kiszámítása során nehézséget jelent a főváros és a megyék kezelése. A megyék esetében ez a mérőszám nem is mutatja megfelelően a bajok nagyságát. Itt utalunk a 2. táblázatra, amelyből látható, hogy a megyei önkormányzatok saját bevételi kapacitása gyenge. A fővárosi önkormányzat és a kerületek adósságát külön-külön vetítettük a főváros összlakosságára. A megyék esetében a megyei önkormányzatok összes adósságát vetítettük a fővárosi lakossággal csökkentett lakosságszámra. Látható, hogy az országos átlagtól felfelé tér el nagyság szerinti sorrendben a nem megyeszékhely megyei jogú városok, a fővárosi önkormányzat és a megyeszékhely városok egy lakosra jutó adósságállománya.

A 2. táblázatból és 3. ábrából jól látható, hogy érdemi eladósodás a fővárosi önkormányzatot, a megyei jogú városokat, a megyei önkormányzatokat és az egyéb városokat jellemzi. A fővárosi önkormányzat helyzetének részletes elemzése meghaladná e kereteket és a bevezetőben lefektetett elveket, azt azonban fontos jelezni, hogy itt is kritikusnak tekinthető az eladósodás, még pontosabban a hosszú távú pénzügyi kötelezettségek vállalása.

## 5. táblázat

### Az önkormányzati szektor magyar bankrendszerrel szembeni pozíciója

	Az önkormányzati szektor betétei (Mrd. Ft.)	Az önkormányzati szektor hitelei (Mrd. Ft.)	Az önkormányzati szektor (Mrd. Ft.) bankrendszerrel szembeni hitelező* pozíciója
1995. 12.31.	80,7	49,9	30,8
1996. 12.31.	86,8	38,5	48,3
1997. 12.31.	115,8	30,3	85,5
1998. 12.31.	123,5	44,4	79,1
1999. 12.31.	126,1	50,0	76,1
2000. 12.31.	148,3	57,6	90,7
2001. 12.31.	197,5	73,1	124,4
2002. 12.31.	219,3	115,1	104,2
2003. 12.31.	211,3	144,0	67,2
2004. 12.31.	251,9	182,4	69,5
2005. 12.31.	249,9	241,5	8,4
2006. 06.30.	210,7	293,0	- 82,3
2006. 12.31.	255,6	345,7	-90,1
2007. 06.30.	219,6	369,2	-135,6
2007. 12.23.	381,8	356,9	24,9
2008.06.30.	419,5	337,0	82,5
2008. 09. 30.	578,3	328,2	250,1
2008. 11. 30	498,4	337,1	161,3

Forrás: Magyar Nemzeti Bank

\* a pozitív előjel azt mutatja, hogy a bankok számára az önkormányzati szektor nettó forrásbiztosító.

A **megyei jogú városok** is fokozottan kockázatos kört képeznek az eladósodás, pontosabban a pénzügyi kötelezettségek vállalásában. Ez adódik a direkt eladósodottság mértékéből, illetve az erre ráarakódó tételekből. Ez utóbbiak a kötelező feladatokat ellátó saját tulajdonú gazdasági társaságok hiteleire nyújtott kezességvállalások és garanciák, illetve az önként vállalt feladatok ellátása, illetve olyan beruházásokra kötött PPP szerződésekben vállalt hosszú távú kötelezettségek, amelyek pénzügyi fenntarthatósága a jelenlegi helyzetben nehezen biztosított.<sup>30</sup> (Csak reménykedni lehet, hogy e szerződések legalább részben megosztják e kockázatokat az önkormányzat és a privát partner között.<sup>31</sup>) Ezek szektor szintű kimutatására az államháztartási információs rendszer **nem tartalmaz** megbízható adatokat.<sup>32</sup> Néhány esettanulmányból<sup>33</sup> és a híradásokból tudható ezek növekvő szerepe. Itt az látszik, hogy a pénzügyi problémák, a **bonitáshiány** közelébe jutás e körben a 2015 utáni politikai ciklusban történhet meg.

Ami a kötvénykibocsátást illeti, a 2008-ban lezárt ÁSZ-ellenőrzések szerint négy megyei jogú város közül háromra volt jellemző, hogy a hosszú lejáratú kötvénykibocsátás és a rövid lejáratú hitelek visszafizetése miatt a fizetőképesség rövidtávon a 2007. év végére javult. Növekedett azonban a hosszú lejáratú kötelezettségek állománya és az önkormányzat pénzügyi helyzete 2005-2007 között eladósodási szempontból rosszabbodott, Mindemellett

<sup>30</sup> Nem vitatható az, hogy egy uszoda a mai világban nem luxus. A helyi fizetőképes kereslet azonban nem biztos, hogy ennek megtérülését biztosítja.

<sup>31</sup> Erről ld. Báger – Hamzáné - Kovács (2007) tanulmányát!

<sup>32</sup> Az utóbbi két évben néhány, a kockázatok teljes körű bemutatására azonban nem alkalmas adat bekerült az adatlapokba. 2007-től a PPP-re, 2008-tól az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokra.

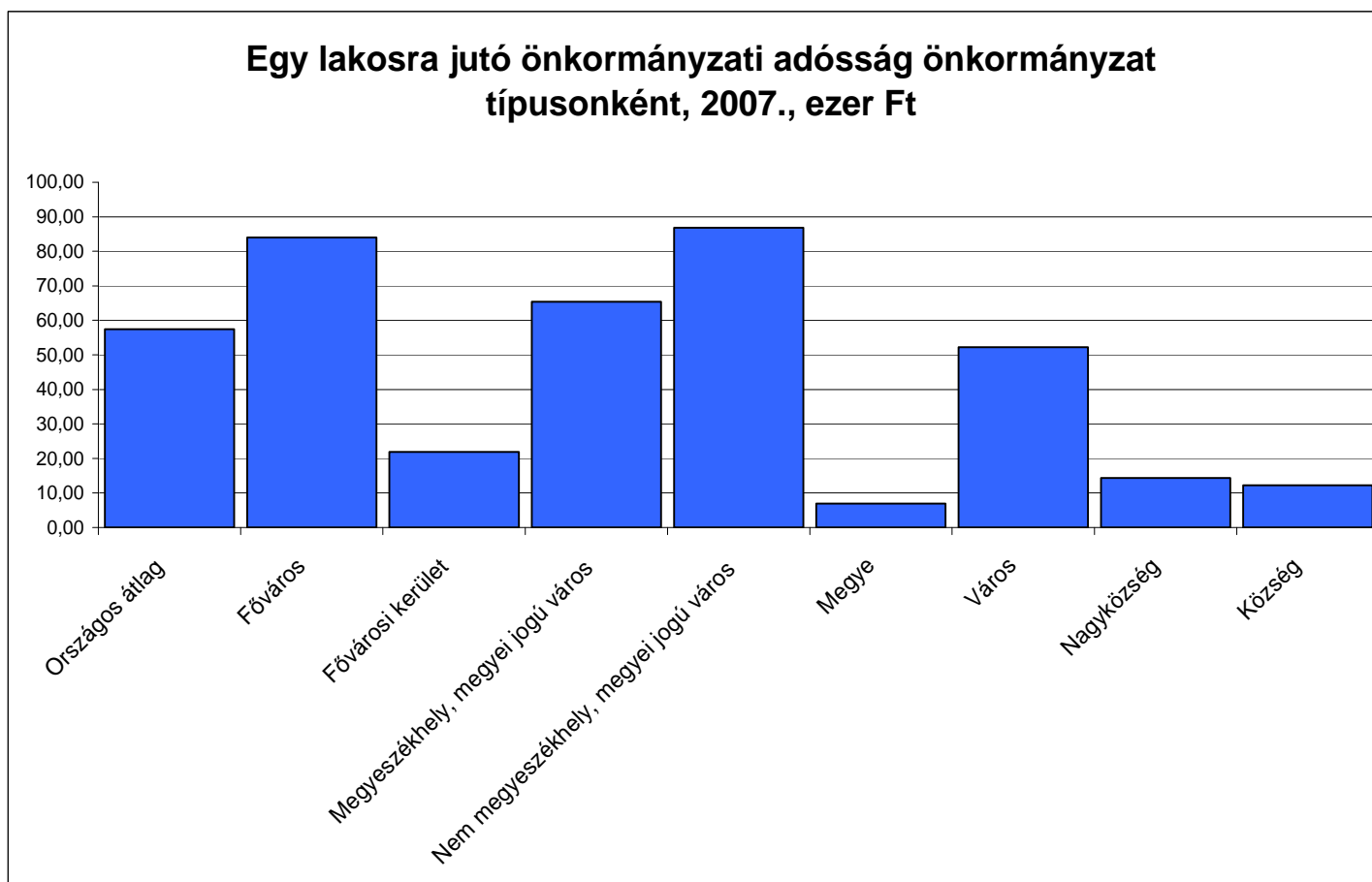
<sup>33</sup> Ld. Vígvári (szerk.) (2007)

nem valószínűsíthető e kör nyílt fizetéseképtelensége, hiszen e szereplők gazdasági adottságaik következtében a hazai bankpiacon mindig attraktív ügyfelek lesznek. A kérdés inkább e helyzet költségeinek nagysága. Nyilvánvaló, hogy minél kockázatosabb egy ügyfél, annál magasabb a hitelek kockázati felára.

Más a helyzet a **megyei önkormányzatok pénzügyi kockázataival**. A megyei önkormányzatok a központi forrásszabályozás oldaláról tapasztalt megszorításokat, működési költségvetésük fenntarthatóságát kötvénykibocsátásokkal igyekeznek semlegesíteni. A 2008-ban e körben lezárt öt ÁSZ-ellenőrzés szerint jellemző volt a megelőző időszakban a rövidlejáratú pozíció romlása, a különféle rövidlejáratú hitelek átlagos állományának a növekedése, majd az időszak végén a többmilliárd forint összegű kötvénykibocsátás, amely – egyéb célok mellett – a rövidlejáratú hiteleket kiváltotta. Jellemző volt a kötvénykibocsátásból származó bevétel jelentős részének betétben való elhelyezése, mindemellett a pénzügyi helyzet, eladósodottság romlása 2005-höz viszonyítva. A megyék viszonylag magas 2007. évi GFS deficitje várhatóan növekedhet. A kötvénykibocsátások későbbi törlesztésének és a kamatszolgálat teljesítésének – a jelenlegi forrásszerkezetben – saját bevételi fedezete nincs meg. A 2. táblázatból látható, hogy e kör szabad, a kötvények adósságszolgálatára fordítható, forrással alig rendelkezik. Ebben a körben a pénzügyi nehézségek manifesztálódásával és ennek valamilyen rendezési igényével már a következő politika ciklus első felében is találkozhatunk. Az ÁSZ megyei önkormányzatokkal foglalkozó jelentései azt mutatják, hogy e kör a helyi megszorítások ellenére forráshiánnyal és likviditási gondokkal küzd.

Ha megnézzük az **6. táblázat** pénzügyi eszközök sorának alakulását, jól látható, hogy a növekvő pénztartalékok a hazai bankok forrásait és nem az államadósság közvetlen finanszírozását szolgálják.

3. ábra



**Megjegyzés:** A megyei önkormányzatok alacsony egy főre jutó értéke nem feleltetheti azt a tényt, hogy az adósságszolgálati fizetésekre e kör saját forrásokkal lényegében nem rendelkezik.



## 6. táblázat

### A helyi önkormányzati szektor pénzügyi számlái (S.1313)\* (Mrd Ft)

Megnevezés	2003	2004	2005	2006	2007	2008. III. negyedév
<b>Pénzügyi eszközök</b>	<b>1.074,0</b>	<b>1.134,3</b>	<b>1.132,1</b>	<b>1.136,0</b>	<b>1.284,7</b>	<b>1.478,2</b>
<u>készpénz, betétek</u>	<u>212,6</u>	<u>243,0</u>	<u>241,2</u>	<u>274,6</u>	<u>381</u>	<u>565,8</u>
<u>nem részvény értékpapírok</u> <sup>1</sup>	<u>55,3</u>	<u>70,7</u>	<u>52,5</u>	<u>42,5</u>	<u>50,7</u>	<u>60,4</u>
<u>hitelkölcsönök</u>	<u>71,3</u>	<u>79,4</u>	<u>84,2</u>	<u>82,8</u>	<u>60,8</u>	<u>73,8</u>
<u>tulajdonosi részesedések</u> <sup>2</sup>	<u>692,2</u>	<u>697,5</u>	<u>705,9</u>	<u>710,5</u>	<u>700,3</u>	<u>714,5</u>
ebből tőzsdei részvény	25,6	36,3	45,4	45,4	25,6	20,4
befektetési jegy	14,1	16,7	15,7	11,8	16,4	18,7
egyéb részvény, részesedés <sup>2</sup>	652,5	644,5	644,7	653,3	658,3	675,5
<b>Kötelezettségek</b>	<b>426,5</b>	<b>533,5</b>	<b>647,6</b>	<b>822,4</b>	<b>1.017,6</b>	<b>1.083,1</b>
<u>nem részvény értékpapírok</u> <sup>3</sup>	<u>5,7</u>	<u>6,5</u>	<u>4,4</u>	<u>27,4</u>	<u>210,7</u>	<u>367,2</u>
<u>hitelkölcsönök**</u>	<u>276,7</u>	<u>366,6</u>	<u>415,4</u>	<u>543,8</u>	<u>576,8</u>	<u>477,3</u>
ebből hitelek hazai hitelintézetektől	144,0	182,4	241,5	347,3	358,4	329,8
külföldről felvett hitelek	62,4	83,7	100,3	122,9	134,1	126,2
<b>az önkormányzati szektor nettó pénzügyi vagyona***</b>	<b>-5,0</b>	<b>-43,7</b>	<b>-160,0</b>	<b>-339,7</b>	<b>-427,2</b>	<b>-280,4</b>

\*Forrás: Magyar Nemzeti Bank

\*\*Nem hitelintézeti tartozásokat is magában foglaló tétel.

\*\*\*Az MNB kalkulációtól eltérő módon számolva, pénzügyi eszközök és kötelezettségek egyenlegéből levonva az egyéb részvények és részesedések értékét.

1. Államkötvények, kincstárjegyek,

2. Részben, vagy egészben önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokban (víziközmű cégek, tömegközlekedési vállalatok, távhőszolgáltatók, stb.) megtestesülő tulajdonosi részesedés, amely társaságok jellemzően kötelező önkormányzati feladatot látnak el.

3. Önkormányzat által kibocsátott kötvény.

Az önkormányzati adósság nem csupán és nem is elsősorban a konszolidált államadósság értéke szempontjából kritikus. Figyelembe kell venni azt is, hogy a kibocsátott kötvények jelentős része átmenetileg szabad pénztartalékként jelentkezik, ezért **az ebből származó átmeneti kamatbevételek, illetve a pénztartalékok „megmozdulása” az önkormányzatok folyó, GFS pozícióját is befolyásolja.**

A már többször hivatkozott 6. táblázatban az önkormányzatok pénzügyi vagyonát és forrásait szerepeltetjük.<sup>34</sup> A speciális – ún. esedékességi szemléletű – módszertan szerint készült táblázat egyes tételeinek értelmezését jegyzetekkel segítjük. Felhívjuk a figyelmet, hogy az önkormányzatok nettó pénzügyi vagyonának értékét az SNA módszertantól eltérően számítottuk. Ennek oka az, hogy az önkormányzatok tulajdonosi részesedéseik döntő részét (egyéb részvény, részesedés sor) olyan gazdasági társaságokban megtestesülő tulajdonosi

<sup>34</sup> Sajnálatos módon a pénzügyi számlákból a szegmentált, önkormányzat típusos pénzügyi mérleg nem állítható elő, ami a részletesebb elemzés alapja lehetne.

pozíció teszi ki, amelyek részvényei nemcsak nem forgalomképesek, hanem tevékenységüket az önkormányzatok kötelező feladatait jelentő szolgáltatások nyújtása jelenti, ezért ténylegesen nem likvidálható pénzügyi vagyon. Az önkormányzati gazdaság eme szegmenséről viszonylag keveset tudunk. Az azonban tudható, hogy számos alapvető közszolgáltatást (ivóvíz- és csatorna, szilárd hulladékkezelés, városi tömegközlekedés, temetkezés stb.) e kör nyújt, miközben e vállalatok közül is számos pénzügyi nehézségekkel küzd. Úgy is fogalmazhatunk, hogy e kör további pénzügyi kockázatok forrása, amely végső soron mint tulajdonosnál és mint kötelező feladat címzettjénél a helyi önkormányzatoknál jelentkezik. Úgy gondoljuk, hogy a szektor, adott esetben egy konkrét önkormányzat **bonitását** az ilyen módon kalkulált indikátor jelzi megfelelően.

A Magyar Nemzeti Bank 2008 nyarán felmérést végzett az önkormányzati finanszírozásban érintett bankok körében.<sup>35</sup> A felmérésben résztvevő bankok zöme<sup>36</sup> önkormányzati hitelfortfólióját<sup>37</sup> stabil minőségűnek ítélte meg, bár többségük a fedezet politikájában szigorítást és a kockázati prémiumokban növelést helyezett kilátásba. A felmérésből az is kitűnt, hogy a hitelezők tisztában vannak az önkormányzati kihelyezések növekvő kockázatával, ezzel együtt az önkormányzatokat stabil adósnak tartják.<sup>38</sup> Az MNB felmérés kitért a nagy önkormányzatok költségvetésen kívüli (kvázi fiskális) kockázataira is. A megkérdezett bankok 250 önkormányzati vállalatnál lévő 88 milliárd forintos kihelyezés állományról számoltak be. A feltételes kötelezettségvállalásokat (mérlegen kívüli kockázatok) illetően nem rendelkezünk megbízható képpel.<sup>39</sup> Itt elsősorban a PPP szerződésekből adódó hosszú távú kockázatokra gondolunk, amelyek tapasztalataink szerint éppen a nagyvárosi körben lényeges tételek. A **mérlegen kívüli kockázat** a nemzetközi irodalomban az 1998-as távol-keleti pénzügyi válság nyomán került a figyelem középpontjába Polackova (1998). A hazai viszonyokra vonatkozó elemzést ld. Hegedűs-Tönkö (2007) tanulmányában.

Ahogy azt a 2007-es és 2008-as folyamatok jelzik jelentős tervezési kockázatot jelent a szektor EU-forrás abszorpciója és ezzel kapcsolatosan a felhalmozási kiadások alakulása. **A kötvénykibocsátásokból származó pénzeszközök tartalékolása is a következő két évben „meglepetésszerű” önkormányzati beruházási boom-ot, ezzel akár 0,3-0,7%-os GDP<sup>40</sup> arányos ESA hiány többletet is eredményezhet.** E mellett kockázatot jelent a gazdasági visszaesés miatt a helyi iparüzési adó bevételek elapadása. Az adónem kivetési és beszédési technikája miatt<sup>41</sup> további kockázatot jelent az elmaradt bevételek hiányt növelő hatása.

A **7. táblázatban** bemutatjuk<sup>42</sup>, hogy miként alakult a szektor és főbb szegmenseinek **likviditása**. Ehhez rendelkezésre állnak a PM településtípusos kimutatásai, amelyekből a **tárgyévi bevételek** és **tárgyévi kiadások** különbségeként az egyes szegmensek

<sup>35</sup> Ezzel kapcsolatos információk az MNB honlapján találhatóak. A felmérés összefoglalását ld. Homolya – Szigel (2008)

<sup>36</sup> 6 bank, amely a piac több, mint 90%-át lefedi.

<sup>37</sup> A kötvények zárkibocsátásúak, ezért ezek is a banki hitelfortfólió részét képezik.

<sup>38</sup> A Bank és Tőzsde című szaklap 2007 végén körkérdezt intézett az érintett bankokhoz, amelyre adott válaszok megerősítik ezt a feltevést.

<sup>39</sup> Ennek oka az, hogy az államháztartási információs rendszer 2007-től a PPP-kre, 2008-tól az önkormányzati gazdasági társaságokra vonatkozóan tartalmaz információt, de a jelentésekből továbbra sem ismerhető meg a szektor és szereplőinek teljes kockázata.

<sup>40</sup> A mutatót növelheti a gazdasági visszaesés feltételezettnél nagyobb mértéke. Úgy kalkuláltunk, hogy 0,1%-os GDP-nek durván 30 Mrd. forint felel meg.

<sup>41</sup> Az adóelőlegek az előző évi beszédések alapján történnek, így elképzelhető, hogy 2010-ben iparüzési adó visszafizetési kötelezettségek keletkeznek számos önkormányzatnál.

<sup>42</sup> Az ÁSZ vizsgálatokban alkalmazott standard **likviditási ráta** megközelítéshez képest más módszerrel. Az eredmények megegyeznek az ÁSZ által alkalmazott képpel. A más módszert a nyert információk indokolják.

rendelkezésre álló likviditásváltozást kapjuk. E likviditástöbblet nem mutatja önmagában, hogy ez idegen, vagy saját forrásból származik-e. A korábbi időszakokban megtakarított saját bevételek ugyanúgy itt jelentkeznek, mint a kötvénykibocsátásból származó, el nem költött pénz. Az információtöbblet nemcsak a településtípusos specifikációból adódik, de abból is, hogy a következő években milyen „vonal feletti”, azaz GFS (ESA95) szemléletű kiadási potenciálja van a szektornak. Az így számított mutató hosszabb időszekekre torzul a **pénzillúzió** miatt. Ezt úgy lehet korrigálni, hogy e különbözet és valamely kiválasztott flow aggregátum (kiadási főösszeg, saját bevétel stb.) felhasználásával viszonyszámot képzünk.<sup>43</sup>

## 7. táblázat

### Az önkormányzati szektor szegmensenkénti és összesített likviditási pozíciója\* (Mrd HUF.)

	2003	2004	2005	2006	2007
Fővárosi önkormányzat	-6	0	-7	-2	15
Fővárosi kerületek	2	8	10	-6	37
Megyei önkormányzatok	4	1	-4	-1	30
Megyei jogú városok	6	3	-3	10	16
Egyéb városok	3	5	0	-3	54
Nagyközségek	0	0	-1	0	2
Községek	6	5	0	-3	4
<b>Önkormányzati szektor összesen</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>-1</b>	<b>147</b>

\* Tárgyévi bevételek és tárgyévi kiadások különbözete

A nemzetközi pénzügyi piacok turbulenciái növelték a külföldi devizában nominált adósság árfolyamkockázatát. Ez a devizában *denominált* adósság folyamatos átértékelődésében jelentkezik. Az önkormányzatok a devizaalapú kötvénykibocsátásokkal nemcsak a szokásos kamatláb-kockázatot, hanem *nyitott pozíció* vállalással árfolyamkockázatot is vállaltak. E kockázat kezelésére az önkormányzatok nincsenek – nem is lehetnek – felkészülve, a velük kapcsolatban álló pénzügyi szolgáltatók pedig – érthető módon – saját érdekeiket követik. A szektor eladósodásának jellemzői szinte tankönyvi esetheként mutatják meg az erkölcsi kockázat (moral hazard) esetét, amikor a hitelnyújtók (a kötvényt lejegyzők) és a hitelfelvevők (kötvénykibocsátó önkormányzatok) a központi költségvetés rovására számukra előnyös tranzakciót hajtanak végre. Az előremenekülből adódó eladósodottság ugyanis jövőbeni *bonitáshiány* lehetőségét vetíti előre és egyben a szerkezeti reformok végrehajtását is nehezíti.

<sup>43</sup> Ld. erről Vigvári (2003)

### 3. A kockázatok intézményi okairól

A legfontosabb tények és folyamatok bemutatása után röviden áttekintjük a helyzet mélyebb okait. Ezek egyben a kockázatok rövidtávú és rendszerű kezelésének lehetséges irányait is megmutatják.

#### 3.1. Az önkormányzatiság „magyar modellje”

**A szektorban megjelenő kockázatok alapvető oka az 1990-ben létrejött magyar önkormányzati modell, illetve ennek folyamatos deformációja.** A „magyar modell” részletes elemzése szétfeszítené a tanulmány kereteit.<sup>44</sup> E tanulmány a modell ellentmondásainak bemutatására koncentrál. Szeretnénk megjegyezni azonban, hogy az önkormányzati rendszer működőképessége mindvégig fennmaradt és ez, valamint működési módja jelentős mértékben hozzájárult a gazdasági szerkezetváltás konfliktusainak kezeléséhez. A modell „transzformációs” funkciója azonban egyre inkább akadályozza, hogy az önkormányzati rendszer a gazdasági versenyképességet támogató kormányzati alrendszerként legyen képes működni. A „magyar modell” lényegét a következőkben lehet összefoglalni:

- a helyhatóságok túlhajtott alkotmányos önállósága,
- a közfeladatok erőteljes decentralizációja,
- az önkormányzathoz fűződő jog, a területi közigazgatás és a helyi közfeladat-ellátás kereteinek összemerosódása.

Az önkormányzati jogok településekhez telepítése – a hazai település szerkezet miatt – szükségsszerű elaprózottságot eredményezett a feladatellátásban is. A forrásszabályozás döntően a nem méretgazdaságos feladatellátást ösztönözte. Ez annak ellenére volt így, hogy a körjegyzőségek és az 1997. évi társulási törvény keretében létrehozható társulásokkal kapcsolatos ösztönzés létezett. Ha nem is áttörést, de lényeges változásokat hozott a 2004. évi törvény után létrejött többcélú társulásokra vonatkozó ösztönzés. Az elaprózott településszerkezetben 3.200-nál alig kevesebb helyhatóság 12.800 költségvetési szervet tartott fenn.<sup>45</sup> E mellett számos költségvetésen kívüli szereplő is részese a kötelező feladatok ellátásának.

A magyar önkormányzat rendszer „konfliktuskonténerként” működik. E funkció egyik jelensége, hogy az 1990-es önkormányzati reformmal elkezdődött és azóta is tartó feladatleadás alapvető motivációja a „konfliktus decentralizáció” volt. Az állami szerepvállalás visszafogása és a fölösleges kapacitások leépítése<sup>46</sup> – a politikai racionalitásnak megfelelően – nem nyíltan, hanem a lényegét elkendőzve ment végbe. Ráadásul az 1990-es évek közepétől az egyes szakpolitikai területek működését szabályozó törvények elszakadtak a realitásoktól és maximalista követelményeket rögzítettek.<sup>47</sup> Látni fogjuk, hogy ezt a konfliktust az „élet” végül is a forrásszabályozási rendszer logikájának felpuhulásával kezelte. A konfliktuskonténeri szerep másik vonatkozása, hogy a rendszerváltás során a mező- és élelmiszergazdasági foglalkoztatás leépüléséből adódó társadalmi konfliktusok kezelését

<sup>44</sup> A legátfogóbb elemzést ld. Pálné (2008). A pénzügyi vonatkozásokról ld. Vigvári (2008).

<sup>45</sup> MÁK 2008. július 1-re vonatkozó adata.

<sup>46</sup> Ennek legjobb példái a demográfiai folyamatok miatt feleslegessé váló gyermekintézmények és oktatási kapacitások.

<sup>47</sup> A szakmai törvények egyike sem felelt meg annak a követelménynek, hogy az előírások költségvetési hatásait a jogalkotónak figyelembe kell vennie.

igyekezett a politika az önkormányzati szektorra hárítani. Így például a falvak jelentős részében az önkormányzatok a legfontosabb foglalkozatók. A helyi gazdaság leépülését helyi beruházásokkal próbálták ellensúlyozni.

A konfliktus decentralizáció megmutatkozhat abban is, hogy az önkormányzati feladathoz történő állami hozzájárulások súlya és reálértéke folyamatosan csökkent. A reálérték önmagában csak akkor mutatja meg a források elégségességét, ha feltételezzük, hogy a feladatok köre és a feladatellátás költséghatékonysága változatlan. A gyakorlatban hosszútávon egyik feltétel sem teljesül, ezért a szakmailag korrekt reálérték számítás eredménye is csak fenntartással kezelhető. Néhány év távlatában azonban alkalmas eszköz e számítás az önkormányzatok forráshelyzetének bemutatására.

Az eddigi elemzések a reálértéket az önkormányzatok bevételeinek fogyasztói árindexszel történő deflálásával számolták.<sup>48</sup> Egy a valóságot jobban tükröző mutató érdekében kísérletet tettünk, hogy egy speciális önkormányzati deflátor segítségével pontosabbá tegyük ezt a becslést.<sup>49</sup> A **8. táblázatban** a 2004-2007 közötti időszakra mutatjuk be külön az önkormányzatok **GFS bevételeinek** és az államilag szabályozott működési bevételeinek reálértékét.

## 8. táblázat

### A magyar önkormányzatok bevételeinek reálértéke 2004-2007 között (előző év=100)

Megnevezés	2004	2005	2006	2007
Deflátor	105	106,4	104	105,2
Fogyasztói árindex	106,8	103,6	103,9	108
Állami működési támogatások (Mrd Ft)	1.219	1.302	1.208	1.251
Nominális változás	108	107	93	104
<b>Reálérték (deflátor)</b>	<b>103</b>	<b>100,6</b>	<b>89</b>	<b>98,8</b>
<b>Reálérték (CPI)</b>	<b>101,4</b>	<b>102,4</b>	<b>89</b>	<b>96</b>
Összes GFS bevétel (Mrd Ft)	2.674	2.891	3.053	3.080
Nominális változás	107	108	106	101
<b>Reálérték (deflátor)</b>	<b>102</b>	<b>101,6</b>	<b>102</b>	<b>95,8</b>
<b>Reálérték(CPI)</b>	<b>100,4</b>	<b>104,4</b>	<b>102</b>	<b>93</b>

<sup>48</sup> Az ÁSZ ÖTEI évről évre közzéteszi ezeket a számításait.

<sup>49</sup> Az ötlet lényege, hogy az önkormányzatok fogyasztói kosarának becslése és a KSH árindexei alapján létrehozunk a pontosabb mérőszámot. Ebben a munkában Galbács Péter, Gázsó István, Kovács Róbert Kozma Gábor voltak segítségünkre. A módszertani részleteket és a deflátor hosszú távú idősorát később publikáljuk, rövid leírást a mellékletben közlünk.

A konfliktus decentralizációban rejlő rövid távú politikai előnszerzés lehetőségei érzékelhetően kifulladásra kerültek. Számottevő feszültségek láthatók a közszolgáltatások iránti igények és a rendelkezésre álló kapacitások között. A kapacitások összetétele, ezek jellege, térbeli elhelyezkedése nem felel meg a tényleges igényeknek (pl. bölcsődék és nyugdíjas otthonok hiányával szemben fölösleges iskolák, illetve a növekvő népességű települések kapacitáshiányával szemben leépülő települések fölöslegei). Az is világosan látható, hogy a gazdaság szerkezeti válságából adódó szociális problémákat önmagában az önkormányzati rendszer nem képes megoldani.

A jelenlegi helyzetből adódó további hatás, amit a „kollektív felelőtlenség” rendszerének nevezhetünk. Az önkormányzatok számára betarthatatlan követelmények (pl. szakmai törvények) „liberális”, az elszámoltathatóság hiányával jellemző gazdálkodási játékszabályokkal párosulnak.<sup>50</sup>

A modell másik fontos jellemzője a **tulajdonosi jogok erőssége**. A magyar önkormányzatok jelentős vagyonhoz jutottak. A vagyon ezen részével kapcsolatos probléma, hogy a finanszírozási rendszer sem forrást<sup>51</sup>, és ami nagyobb baj, ösztönzést sem teremtett a törzsvagyon állagának megóvására. E vagyon nagyobb része a kötelező feladatok ellátását szolgálja. Ezen törzsvagyon vonatkozásában a tulajdonosi jogok túlságosan erősek. E törzsvagyon nem mozog automatikusan együtt a hozzá tartozó feladattal. Ha például egy település a megyei szintek átadja a középiskolai oktatást, az épület tulajdonjoga nem száll át. Ez nemcsak pazarlást eredményezhet, de a szerkezeti reformok alapvető akadályát is jelenti. A juttatott vagyon másik része – „vállalkozói vagyon” – a források elégtelenségét hivatott pótolni. A „vállalkozói vagyon” mai szabályozottsága teret enged e vagyonelemekkel történő átláthatatlan gazdálkodásnak, ingatlan-panamáknak.

A helyi önkormányzatok egyszerre felelősek számos közüzemi szolgáltatás biztosításáért. Az ivóvíz- és csatorna, a helyi tömegközlekedés, temetkezési és távhő-szolgáltatások ezek közül a legfontosabbak. Ezek vonatkozásában az önkormányzatok árhatósági szerepkört is ellátnak, miközben számos esetben saját, vagy részben saját tulajdonú gazdasági társaságok termelik e kollektív javakat. Ebből a helyzetből számos konfliktus adódik, amely akadályozhatja a szolgáltató társaságok hatékony működésére irányuló szükséges erőfeszítéseket. Ráadásul fontos inflációs tényezőt jelentenek e hatósági árak.

A vagyonértékesítés, illetve üzemeltetésre való átadás a megyei jogú városi önkormányzatok legbírálhatóbb tevékenysége az előző ciklust átfogó ÁSZ vizsgálatok tanúsága szerint. Az értékesítési tevékenység hiba-aránya a szabályozás és a tényleges ügyletek vonatkozásában egyaránt nagyon magas volt: az önkormányzatok kétharmadánál nem volt kellően szabályozva a versenyeztetési limit, illetve mellőzték a versenyeztetést. Egyharmad-egynegyed a hiba-arány az ingyenes vagyonátadási, követelés-elengedési ügyek szabályozásában, illetve végrehajtásában. A számvevőszéki ellenőrzések tanúsága szerint a vagyongazdálkodás, ezen belül is az ingatlanértékesítés volt a fővárosi kerületi önkormányzati gazdálkodás mélypontja. Olyan mértékű „hiba-koncentráció”, mint ennek szabályozásában, de különösen a gyakorlatában, példátlan az egyéb önkormányzati funkciókban, ami egyes kirívó esetekben már többet sejtet, mint mulasztás vagy hibázás. A megyei vagyongazdálkodás szabályozottsága és szabálykövetési gyakorlata ugyanakkor sokkal jobb volt az említett időszakban, mint a városoké és fővárosi kerületeké.

<sup>50</sup> A tanulmány kereteit szétfeszítené a különböző joghézagok és skandalumok akár tételes felsorolása is.

<sup>51</sup> A normatív állami támogatások a kötelező feladatok folyó költségeinek bizonyos hányadára nyújtottak fedezetet, az eszközpótlásra nem.

A magyar modell fontos jellemzője a feladatellátás szervezeti formáinak sokfélesége. A költségvetési szervek mellett saját tulajdonú és privát gazdasági társaságok, non-profit szervezetek is fontos részei az önkormányzati feladatellátásnak. E feladatellátó kör – némi túlzással – sok önkormányzati képviselőtestület számára ismeretlen terület.

**A modellből adódó kockázatok további forrása az önkormányzatok forrásrendszere.** A **tárgyévi bevételek** között a **saját bevételek** majdnem 28%-ot tesznek ki. Ezen belül a legnagyobb részt – a tárgyévi bevételek 15%-át meghaladó aránnyal – a helyi adók képviselik. A helyi adóbevételek 85%-a a helyi iparüzési adóból származik. Ezen adónem jelenlegi konstrukciója túlságosan érzékeny a konjunkturális változásokra, nem biztosítja a befizetők helyi közelszolgáltatások igénybevételéhez történő arányos hozzájárulását. A nagy hálózattal rendelkező vállalatok befizetései a vállalati központnak helyet adó települést illetik, a központ és telephelyek közötti adómegosztás időnként viták tárgya. A saját bevételek, ezen belül a helyi adóbevételek e koncentráltság a szektor saját bevételi potenciáljának sebezhetőségét eredményezi. Egy vállalati kitelepülés végletesen felboríthatja egyes települések költségvetését. A forrásrendszerből adódó kockázatok másik része a forrásszabályozás változékonyságából és áttekinthetlenségéből származik. **Az állami hozzájárulások rendszere** – az ágazati minisztériumok nyomására – **egyre elaprózottabbá vált**, így nemcsak a hozzájárulások mértéke, de azok ágazati jogcímei, ezen belül pedig az ún. kötött felhasználású normatívák számának növekedése is kézi vezérelté tette a rendszert. **A rendszer működését egyre inkább szétfeszíti az alkotmányos önállóság és a központi forrásszabályozástól való növekvő függés ellentmondása.**

Fel kell tennünk a kérdést, hogy a szerkezeti reformoknak az elaprózottság megszüntetésére kell törekednie? A válasz előtt szeretnénk arra rámutatni, hogy Európában léteznek elaprózottabb<sup>52</sup> és mégis kielégítően működő rendszerek is. Ennek oka az, hogy a helyi közfeladat-ellátás eredményessége, hatékonysága és gazdaságossága döntően nem az önkormányzás alapegységeinek számától, hanem a feladatok kormányzati szintek közötti megosztásától, a feladatellátás szervezeti kereteitől, annak integráltságától függ. Sarkítva úgy is feltehető a kérdés: ha radikálisan csökkentjük az önkormányzatok számát, akkor ettől megoldódnak problémák? Nos, erre a kérdésre határozott **nem** a válaszuk. A fő probléma nem az elaprózottságban, hanem a modell **inkonzisztenciájában** van.

### **3.2. Az államháztartás információgazdálkodási rendszere**

A problémák további oka az információgazdálkodás jelenlegi rendszere. Az információk köre és minősége meghatározza a rendszerrel kapcsolatba kerülő összes szereplő magatartását. A jó információ mind a központi, mind helyi szintű a jó döntések alapvető feltétele. A mai államháztartási információs rendszer alkalmatlan a közpolitikai döntések pénzügyi hatásainak felmérésére, a helyi költséggazdálkodás, és a korszerű költségvetés tervezési módszerek támogatására és „mellesleg” az államháztartás vagyoni helyzetének tükrözésére.<sup>53</sup> Ráadásul a mai információgazdálkodási rendszer működtetése költséges, a helyhatóságok és a MÁK kapacitásainak számottevő részét leköti. A rendelkezésre álló adattömeg azt az illúziót keltheti az érintett szereplőkben, hogy ezek relevánsak, miközben a témával foglalkozó szakemberek lassan egy évtizede folyamatosan jelzik ennek ellenkezőjét.

<sup>52</sup> Ezt a szakirodalom az egy önkormányzatra jutó átlagos lakosságszámmal szokta jellemezni.

<sup>53</sup> Meg kell jegyezni, hogy az önkormányzati vagyonnal kapcsolatosan sokkal több a releváns információ, mint az állami vagyon többi részével kapcsolatosan.

Itt nem térünk ki a probléma részletes bemutatására. Ezt az ÁSZ Közpénzügyi Tézisei és az ezekhez csatolt indoklás megtette. Azt szeretnénk nyomatékosan jelezni, hogy mindenfajta változtatás eredményességének **szükséges feltétele** egy olyan rendszer, amelyben a számvitel, az államháztartási statisztika és az ezeket támogató informatika konzisztens rendszerben működik.

A téma jelentőségének aláhúzása érdekében az alábbiakban néhány gyakorlati példát említünk meg arra vonatkozóan, hogy miért célszerűtlen az információgazdálkodás (benne döntően a számvitel) mai rendszere:

- A költségvetésen kívüli feladatellátás elterjedtsége miatt az önkormányzati kiadások funkcionális szerkezetű kimutatásai alkalmatlanok arra, hogy megjelenítsék az egyes közpolitikai területek súlyát (pl. helyi tömegközlekedés, ivóvíz- és csatornaszolgáltatás stb.) az önkormányzati gazdaságban.
- Jelentős optikai csalódást jelenthet a költségvetésen kívüli feladatellátással kapcsolatos kockázatok és a mérlegen kívüli kötelezettségek (kezesség, garancia stb.) meg nem jelenése az önkormányzatok könyveiben.
- Általában igaz, hogy költségvetési szabályok esetében a határértékekkel kapcsolatos „kreatív” számviteli eljárások felértékelődnek. Ilyen helyzet van például az adósságrendezési eljárás esetében, ahol az említett késleltetett számlázás a pénzforgalmi számvitelbe „belefér”.

### 3.3. A forrásszabályozási rendszer

A központi forrásszabályozásban alkalmazott nem normatív támogatási elemek és a személyi jövedelemadó-megosztás szabályainak állandó változtatásai is az aktuális központi fiskális politika érvényesítésének eszközei. **Miután a fiskális politikát néhány évtől eltekintve a folyamatos tűzoltás jellemezte, így a helyi önkormányzatok számára a legjelentősebb kockázatot maga a forrásszabályozás jelentette és jelenti.** Ez a helyzet abból adódott, hogy a rendszer szerkezeti ellentmondásaira – az Ötv. kétharmados jellege miatt – a legrugalmasabban a fiskálisszabályozás tudott és tud reagálni. Ilyen módon a forrásszabályozási rendszer, amely a rendszer szereplőinek magatartását közvetlenül befolyásolja csak közvetíti a szerkezeti feszültségeket. A központi forrásszabályozáson

- a központi adók megosztásának technikáját, a kötelező feladatok ellátását finanszírozó állami hozzájárulások folyósítási elveit és technikáját,
- a különböző fiskális kapacitású önkormányzatok közötti kiegyenlítést,
- a fejlesztésfinanszírozást,
- és a forráshiány finanszírozási módját értjük.

Az utóbbi azért része a rendszernek, mivel a forrásorientált finanszírozás logikája<sup>54</sup> az, hogy nem finanszírozza a központ a kötelező feladatok teljes költségét. Ennek részben tervezéstechnikai<sup>55</sup> okai vannak, részben vélt/valós ösztönző szerepre szokás hivatkozni. Az állami hozzájárulásokat tehát ki kell egészítenie az önkormányzatoknak saját forrásokkal. Ahol nincs elégséges **fiskális kapacitás** erre, ott **forráshiányról** beszélünk. Ezt fedezi az ún.

---

<sup>54</sup> Mind a hazai szakértők, mind a nemzetközi irodalom alapján az mondható, hogy a feladatfinanszírozás, mint lehetséges megoldás nem kizárt, ld. Pálfi (2007), de ez más önkormányzati modellt jelent.

<sup>55</sup> A feladatfinanszírozás nehezen tudja kezelni azt a problémát, hogy a különböző települések esetében ugyanaz a feladat különböző költségekkel oldható meg.



ÖNHIKI, amelyet **kiegészítő támogatásként** eredetileg egy biztonsági puffernek szántak. Az ÖNHIKI-s települések száma jelentősen megnőtt, a kivételből szabály lett. Az ÖNHIKI szerepének növekedése döntően az államilag szabályozott források szerepének visszaszorulásával magyarázható. Az ÖNHIKI támogatás felhasználási feltételeinek folyamatos szigorodása egyfelől, a támogatásban részesülők számának és a támogatási összegnek a növekedése<sup>56</sup> másfelől a forrásszabályozási rendszer erodálódását jelzi. Az ÖNHIKI-t kiegészítette az újabb kiegészítő támogatási forma, a 2000-es évek elejétől kialakított „miniszteri keret”, amely az éves központi költségvetésekben elkülönítve szerepel és amelynek felhasználásáról, a kiutalásról az önkormányzati rendszerért felelős miniszter saját hatáskörben dönt. Megoldandó kérdés, hogy a nem megfelelő feladattelepítésből és az elaprózottságból együttesen adódó szerkezeti problémákat milyen típusú pénzügyi eszközzel kezeljük. A már említett „kézi-vezérlés” költségei között az adminisztrációt és a „kézi-vezérlés” által kiváltott nem prudens önkormányzati viselkedést<sup>57</sup> kell említeni. A nem prudens viselkedés rendszerszerű „jutalmazása”, vagy másképp a végső mentsvár intézményesülése a ma még tömeges prudens viselkedés fennmaradási esélyeit csökkenti. Ennek alternatívája lehetne az ÖNHIKI jelenlegi logikáján túlmutató kiegyenlítő rendszer és magát az ÖNHIKI típusú pedig vissza lehetne szorítani a minden szabályból „kilógó” néhány száz apró településre.

A személyi jövedelemadó megosztásának kialakított technikája (az adott településen keletkezett SZJA kétéves késleltetéssel történt megosztása) a növekvő és magas infláció viszonyai között rejtett jövedelem-elvonási eszköz volt. Az infláció csökkenésével kerültek elő azok a „technikák”, amelyek a központi költségvetést „kompenzálták” e csatorna „bedugulásáért”. Ilyen volt – persze kiegyenlítési célok érvényesítésével együtt – az úgynevezett „adóerő-képesség” fogalmának<sup>58</sup> a szabályozásba történő beemelése és a forrásszabályozás ehhez kapcsolt normativitás-csökkentése, valamint az átadott adótömeg normatívába épülő és „helyben maradó” részre osztása. E szabályozás bevezetése ugyancsak kétarcú. Nem tagadható a fiskális kapacitások kiegyenlítésének jogossága. A másik oldalról azonban több kérdés is felvethető. Az egyik, hogy a hazai adófizetési helyzet (östermelés SZJA- mentessége, a minimálbéren történő foglalkoztatás elterjedtsége és a fekete foglalkoztatás) azt eredményezi, hogy a fiskális kapacitás eltéréseket részben maga az adórendszer okozza. A másik kérdés, hogy célszerű volt-e a helyi iparüzési adó ilyen típusú „újraelosztása” ahelyett, hogy ezen adónem kedvezőbb konstrukciójára tértünk volna át? A dinamikus iparvárosok egy része a tőkebefektetéseket iparüzési adó kedvezményekkel ösztönözte. Mire ezek a „ráfordítások” megtérültek volna, az adókedvezmények, mentességek lejártak, belépett az adóerő-képességen alapuló elvonás.

Ezt illusztrálja az SZJA-megosztás szabályainak változását bemutató **9. táblázat**. Az SZJA-megosztás rendszerének változása jelzi a fiskális politika önkormányzatokkal szembeni szigorodását. Nemcsak a mérték megváltozása, hanem a megosztott adó normatívákba történt beépítését is ideértjük. Ez egyben jelzi azt az anomáliát is, amely az ágazati minisztériumok egyoldalú érdekvégyesítésével jellemezhetünk.

---

<sup>56</sup> Az utóbbi évben a támogatási összeg és a támogatásban részesülők száma is csökkent a feltételek további szigorításának.

<sup>57</sup> Meg kell jegyezni, hogy a felelős gazdálkodás ugyanúgy tömegjelenség, mint ennek ellenkezője.

<sup>58</sup> Erről részletesebben ld. Rozsi — Várfalvi (1999).

## 9. táblázat

### A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó alakulása 1990-2009. között

Év	Az SZJA 100 %-a 2 éves csúszással, millió Ft	100 % SZJA az előző év %-ában	Az SZJA átengedés		Az átengedett SZJA az önkormányzato k összbevétele %-ában	Ebből: a helyben maradó SZJA az önkormányzato k összbevétele %-ában
			%-ban*	Millió Ft		
1990.	74 530	-	100	74 530	24,4	24,4
1991.	94 038	126,2	50	47 019	12,1	12,1
1992.	125 972	134,0	50	62 986	12,2	12,2
1993.	163 177	129,5	30	48 953	8,0	8,0
1994.	204 327	125,2	30	61 298	8,4	8,4
1995.	267 517	130,9	(29+6)	93 631	11,5	9,5
1996.	281 317	105,2	(25+11)	101 274	10,3	7,1
1997.	356 979	126,9	(22+16)	135 652	11,1	6,4
1998.	447 725	125,4	(20+20)	179 090	12,8	6,4
1999.	499 660	111,6	(15+25)	199 864	13,0	4,9
2000.	605 785	121,2	(5+35)	242 309	14,2	1,8
2001.	716 340	118,2	(5+35)	286 387	14,4	1,8
2002.	834 895	116,6	(5+35)	333 007	14,4	1,8
2003.	1 012 750	121,3	(10+30)	405 449	15,7	3,9
2004.	1 139 413	112,5	(10+30)	455 765	16,5	4,1
2005.	1 099 830	96,5	(10+30)	439 932	14,6	3,7
2006.	1 151 870	104,7	(10+30)	460 748	14,2	3,6
2007.	1 283 115	111,4	(8+32)	513 246	15,9	4,0
2008.	1 427 697	111,4	(8+32)	571 079	16,0	3,2

Forrás: Pénzügyminisztérium

\* A zárójelben szereplő számok közül az első a lakhelyen maradó, a második a normatívan elosztott részt jelzi

A **10. táblázatban** a forrásszabályozási rendszer főbb jellemzőinek alakulását mutatjuk be. A táblázat jól illusztrálja a forrásszabályozási rendszer erodálódásának folyamatát. A táblázat tanúsága szerint a forrásszabályozás eredeti logikája két ponton sérült. Az egyik a központi adómegosztás a másik a normatív<sup>59</sup> (működési) támogatási rendszer ellehetetlenülése, a támogatási jogcímek számának növekedése, a kezdetben kivitelként alkalmazott felhasználási kötöttség térnyerése. E folyamat két ok miatt ment végbe. Egyfelől a mindenkor kormányok folyamatosan növelték a kötelező feladatok számát, az ehhez való hozzájárulások relatív aránya azonban csökkent. Különböző kalkulációk vannak erre. Az 1990-es évek közepének átlagos 70%-os szintjéről mára 40-50%-os szintre csökkent. Az ágazati minisztériumok ugyanakkor egyre részletesebb feladat-előírást tettek a szakmai törvényekbe. A több feladat, kevesebb pénz ellentmondását a támogatási jogcímek növekedésével oldották fel. A különféle szakmai törvények elfogadásakor a jogalkotás elmulasztotta ezek költségvetési fenntarthatósági hatásait vizsgálni. Az ország és az önkormányzati szektor forrásai közel sem tették lehetővé a szakmai törvényekbe épített követelmények teljesítését.

<sup>59</sup> A normatív jelző értelmezése sem egyszerű. Jelenti egyfelől a szabályozási filozófiát, ti., hogy minden szereplőre ugyanaz a mérték érvényes, másfelől azt, hogy valamilyen vetítési alapon történik az allokáció. A nemzetközi irodalom ld. pl. OECD jóval világosabb fogalomrendszert használ e támogatások tipizálására.

Figyelemreméltó a **kiegészítő támogatások** alakulása. A közölt számok a kézi vezérlés erősödését dokumentálják, amelyet az érintett kistélepülési körből származó ellenőrzések során felszínre került információk is megerősítenek. Az 1990-es évek végén volt néhány év, amikor az ÖNHIKI-hez való hozzájutás feltételei átmenetileg puhultak.

10. táblázat

A forrásszabályozási rendszer néhány jellemzője

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>GFS kiadások a GDP %-ában</b>	15,0	16,9	16,9	17,2	14,4	13,2	13,3	13,4	13,0	12,2	12,5	13,3	13,4	13,0	13,5	13,5	12,3	12,6
<b>A működési támogatási jogcímek száma (db)</b>	35	42	45	48	54	58	77	86	91	73	89	88	120	137	162	134	158	151
<b>Állami hozzájárulások és támogatások súlya a tárgyévi bevételekben*</b>	48,5	42,8	43,1	38,8	37,5	33,2	28,5	29,0	29,1	25,1	25,6	26,8	28,8	27,8	29,3	26,7	25,7	25,3
<b>A beruházási támogatási jogcímek száma (db)</b>	1	3	3	5	5	6	6	9	18	7	10	10	12	13	14	15	19	14
<b>ÖNHIKI kis települések száma (db)</b>	n.a.	n.a.	165	460	821	740	839	887	1227	1167	1206	1279	1134	1118	1150	1323	1094	756
<b>ÖNHIKI a tárgyévi bevételek %-ában</b>	n.a.	n.a.	0,2	0,4	0,8	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,9	0,5	93
<b>Működésképtelen önkormányzatok támogatásában részesült önkormányzatok (db)</b>	–	–	–	–	–	–	–	–	–	259	370	558	686	739	912	748	1139	1364
<b>E jogcímen nyújtott támogatás a tárgyévi bevételek %-ában</b>	–	–	–	–	–	–	–	–	–	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3

**Forrás:** Pénzügyminisztérium adatai alapján saját szerkesztés.

\* Nem tartalmazza az Egészségbiztosítási Alapból származó forrásokat.

### 3.4. A hitelfelvételi korlát diszfunkcionalitása

A költségvetés a fenntarthatóság érdekében szóba jöhető intézményes megoldások között a nemzetközi irodalom és gyakorlat egyik legfontosabb javaslata a költségvetési szabályok alkalmazása. A magyar államháztartásban az egyetlen számszerű törvényben rögzített szabály az Ötv. 88. §-ában szereplő hitelfelvételi korlát. E szabály bevezetésekor kiegészült az önkormányzati csődtörvényként ismert feles törvénnyel, amely világossá tette a helyi önkormányzatok pénzügyi felelősségét. Az önkormányzatok hitelfelvételének korlátozása – amelyet az emlékezetes Bokros-csomag keretében kétharmados törvényben „véstek köbe” – három okból is módosításra szorul.

A döntő érv, hogy a mennyiségi szabályok – ideális esetben – fiskális politikai célokat is érvényesítenek. Nem igen vitatható, hogy a mai fiskális politika gyökeresen más kihívásokkal jellemezhető. A jelenlegi helyzetben – véleményünk szerint – az alaplémma a nominális konvergencia (az euró-övezeti csatlakozás feltételeinek teljesítése) és a felzárkózás (reálkonvergencia) követelményeinek összeegyeztetése, benne az ezt támogató fiskális politika céljainak helyes megválasztása.

Az önkormányzatok hitelfelvételét mostanáig gyakorlatilag nem ez a szabály, hanem a hitelintézetek hitelkínálata korlátozta. Az ÁSZ jelentései is csak kivételesen említik, hogy valamely önkormányzat e limitet túllépte volna. A kiemelt és városi önkormányzatok nagyrészt hitel formában vállalt adósság-kötelezettsége szinte kivétel nélkül a jogszabályi kereten belül maradt az előző ciklusban. Ezen belül mind a 22 megyei jogú városi önkormányzat adóssága a limit alatt volt; elvértve volt utalás a jelentésekben a limithez való közelségre. Az adósságlimit a kerületek számára sem volt effektív korlát. A 2007. évi összefoglaló jelentés szerint a kiemelt és városi önkormányzatok kétharmada vállalt adósság-kötelezettséget (nagyrészt hitel formában), 96 százalékuk a jogszabályi kereten belül.

Másodszor, számos érv szól a mellett, hogy e szabály megszületésekor sem volt igazán jó. A szabály kivételként említi a likviditási hitelt, amelyet azonban nem definiált.<sup>60</sup> Az ÁSZ ellenőrzései is azt mutatták, hogy nem kivételes, amikor a helyi önkormányzatok likviditási hiteleiket a költségvetési év végén nem fizetik vissza. Ez lényegében azt teszi lehetővé, hogy a helyhatóságok folyó költségvetésük deficitjét is hitelből finanszírozzák.

A korlátozás a korrigált saját folyó bevétel 70 százalékára vonatkozik, amely érték egy rögtönzés terméke volt. A saját bevételekhez sorolható tételek ráadásul feles törvényekkel, de akár kormányrendelettel szabadon változtathatók. Ilyen volt az átengedett gépjárműadó átsorolása ide, de ilyen lett volna a helyi iparűzési adó elhatározott, majd visszavont kivezetésének ötlete. De a személyi jövedelemadó megosztás szabályainak változtatása (pl. az úgynevezett helyben maradó rész és a normatívákba épített rész megkülönböztetése) is a forrásszabályozási rendszer évenkénti változtatásához hasonló kiszámíthatatlanságot vitt e szabály alkalmazásába. A szabály ugyan gondolt a költségvetésben meg nem jelenő kockázatvállalásra, amikor is a kezességet és garanciát adósságelemként veszi figyelembe, ugyanakkor e szabály csak „villámcsapás-szerűen” tud érvényesülni, hiszen az államháztartási információs rendszer csak a már beváltott garanciákat jeleníti meg. A számviteli szabályozás ama iránymutatásait, hogy a be nem váltott garanciákat a beszámoló kiegészítő mellékletében kell bemutatni, a gyakorlatban kevesen alkalmazzák.

<sup>60</sup> Ez időközben megtörtént, de a szabály betartását igazán csak a hitelező bankok oldaláról, a PSZÁF segítségével lehetne ellenőrizni.

Harmadszor, az idő előrehaladásával azonban a szektor finanszírozási igényének növekedése együtt járt a hitelintézetek által nyújtott „pénzügyi innovációk” terjedésével, amelyek egyre szélesebb rést ütöttek a szabály falán. A kijátszás első lehetősége – mint említettük – a szabályban szereplő likviditási hitel kategória, amely által nyújtott mentességet a hitelintézetek előszeretettel használnak ki. Ez lényegében azt teszi lehetővé, hogy a helyhatóságok folyó költségvetésük deficitjét is hitelből finanszírozzák. A másik komoly lehetőség a szabályozásban tételesen fel nem sorolt instrumentumok és technikák alkalmazása. Ilyen lehet a váltókibocsátás, vagy a bújtatott hitelként jelentkező PPP konstrukciók.

### 3.5. Az adósságrendezési törvény kiskapui

Az önkormányzatok **bonitáshiánya** esetére a hazai jog nemzetközileg is egyedülálló szabályozást tartalmaz.<sup>61</sup> Az önkormányzatok adósságrendezési eljárásáról szóló törvény világossá teszi, hogy pénzügyi nehézségek esetén a központi költségvetés nem „végső mentsvára” az adott önkormányzatnak. A törvény a fizetéképtelenség kezelésének felügyeletét a bíróságra bízta. A törvény melléklete tartalmazza azokat feladatokat, amelyek ellátását a jogalkotó az eljárás során is szükségesnek látta. Az Intézet feldolgozta az eljárások tapasztalatait<sup>62</sup>, vannak ismeretek az újabb tapasztalatokról is.<sup>63</sup> A törvény nyilvánvalóan speciális, ha úgy tetszik nem a rendszerből következő tipikus helyzetekre vonatkozik, azonban hozzájárult a pénzügyi fegyelem szélesebb körűvé válásához. Számos ponton ezen esetek alapján láthatók azonban az önkormányzatok szabályozási környezetével kapcsolatos gyengeségek a legvilágosabban. Úgy gondoljuk, hogy e törvény módosítása lehetőséget nyújt a pénzügyi fegyelem további erősítéséhez. A pénzügyi fegyelem hiányának ugyanis vannak olyan esetei, amelyekhez az önkormányzat mellett más érintett szereplő „együttműködése” is szükséges.

Az előző ciklust átfogó éves összefoglaló ÁSZ-jelentések mintáiban négy év közül háromban volt fizetőképesség-helyreállító, adósság-rendező eljárás; a jelentések 1-3 esetet említettek évente.

### 3.6. Az ellenőrzési rendszer kérdései

A „magyar modell” fontos jellegzetessége, hogy a helyi önkormányzatok ellenőrzésében a külső pénzügyi ellenőrzés feladatát egyedül az ÁSZ-ra bízta. A törvényességi ellenőrzés vonatkozásában a legutóbbi időkig működött<sup>64</sup> rendszer, a folyamatokat blokkoló törvényességi észrevétel intézményének hiánya is problémák forrása. A modern gazdaságokban az ellenőrzési funkció több intézmény, fékek és ellensúlyok összetett rendszereként képes feladatának megfelelni. Kiepült ugyan a könyvvizsgálat, a belső ellenőrzés és legutóbb a MÁK ellenőrzési jogosítványainak bővülésével az ellenőrzés egy fejlettebb rendszere. Az ÁSZ számos újítást vitt véghez saját ellenőrzési tevékenységében, koncentrálna a nagy kockázatú önkormányzatokra, illetve új módszerek alkalmazására. Úgy gondoljuk ugyanakkor, hogy az önkormányzati szektor ellenőrzési rendszerének átfogó korszerűsítése, rendszerszerű fejlesztése önmagában is sokat segítene a pénzügyi kockázatok kezelésében.

---

<sup>61</sup> Ismereteink szerint hasonló megoldás a Dél-Afrikai Köztársaságban létezik.

<sup>62</sup> Ld. Jókay és szerzőtársai (2004)

<sup>63</sup> Ld. Jókay –Veres Bocskay (2009)

<sup>64</sup> A közigazgatási hivatalok megszűnése körüli helyzet értékelése túlmutatna e tanulmány keretein.



#### 4. Javaslatok a pénzügyi kockázatok kezelésével kapcsolatosan

A szubnacionális kormányzati szint jelentős fiskális kockázatok forrása minden országban. A maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítése az EU-s tagországok többségében felveti a központi és az alatta lévő kormányzati szintek kapcsolatai hosszú távú stabilizálásának igényét, a költségvetési szabályok betartása terheinek méltányos megosztását is (Balassone és szerzőtársai 2004). A magyar gazdaság számára ez a követelmény az euró-zónához történő csatlakozás után még erősebb kényszer lesz. Ezért a szektor pénzügyi kockázatainak szignifikáns csökkentése olyan érdek, amely politikai ciklusokon és konkrét politikai konstellációkon átnyúlik. Ennek a kérdésnek a kezelése az ország jelenlegi helyzetében megkerülhetetlen.

Ezt az igényt az ÁSZ által végzett ellenőrzések is messzemenően alátámasztják. Az ÁSZ 2003-2007 között a Kormánynak, illetve a minisztereknek több mint negyven önkormányzatokat érintő javaslatot tett. Az ÁSZ munkájának eredményességét jelzi az, hogy megállapításai, javaslatai nyomán milyen jogszabály-módosítások valósulnak meg az Országgyűlés, a Kormány és az egyes minisztériumok, önkormányzatok szintjén, továbbá az ellenőrzöttek maguk milyen intézkedéseket kezdeményeznek. A hasznosult javaslatok közül kiemelést érdemelnek a következők:

- meghatározták az önkormányzati gazdasági programok tartalmi követelményeit;
- döntés született a vagyonerőteljesítésre vonatkozó versenyeztetési kötelezettség egységes értékhatáráról;
- megszülettek a helyi szintű központosított közbeszerzés szabályai;
- előírták a nem normatív céljellegű működési támogatási döntések közzétételi kötelezettségét.

Számos olyan javaslat is volt, amelyekkel kapcsolatosan kormányzati és/vagy törvényhozási intézkedések nem történtek. Ilyenek a pénzügyi fegyelem erősítésére (az adósságkorfát módosítására), a vagyongazdálkodásra, a feladat-meghatározás pontosítására és a forrásszabályozási rendszer egyszerűsítésére tett kezdeményezések. Javaslataink megfogalmazásakor messzemenően építünk ezekre.

Az önkormányzati rendszer szerkezeti átalakítása, egy konzisztens rendszer létrehozása a versenyképességet<sup>65</sup> elősegítő közszektor reformok ésszerű és megkerülhetetlen kiindulópontja. A közszektor reformok kulcskérdése ugyanis az állami feladatok terjedelmének meghatározása és ezek kormányzati szintek közötti ésszerű megosztása. Erre épülhet rá a közigazgatás területi beosztása, illetve a feladatellátás szervezeti és pénzügyi feltételeinek biztosítása. Ez idő- és erőforrás-igényes feladat. Ezek megoldásának nemcsak a politikai akarathány lehet oka, hanem a fiskálistudományi kényszerek. Ezek azonban nem jelenthetik azt, hogy ezen a területen ne lépünk előre. Az ezekkel kapcsolatos javaslat vázlatot az 5. fejezetben mutatjuk be. Azt gondoljuk, hogy a két külön pontban bemutatott javaslatcsomagot egymást erősítő módon szükséges és lehetséges bevezetni.

---

<sup>65</sup> A közszerő versenyképességre gyakorolt hatásáról ld. Báger - Czákó (szerk.) (2007) és Kovács (2007) munkáját.



Az államháztartás információgazdálkodási rendszerének<sup>66</sup> korszerűsítése mindkét javaslatcsomagot érinti. A fiskális szabályok betartatása, a teljesítménykövetelményeket biztosító tervezési módszerek alkalmazása, a helyi szintű költségmérés, a hatáselemzések elkészítése, és ezzel a közfeladat-ellátás eredményességének, hatékonyságának és gazdaságosságának erősítése nem lehetséges a mai államháztartási információgazdálkodási rendszer keretei között. Az ÁSZ szakmai álláspontja ismert, ezért ezt a kérdést csak a szükséges mértékben tárgyaljuk a következőkben.

A fentiekben bemutatott pénzügyi kockázatok – különösen a maastricht-i hiánycél esetleges nem teljesülése és a kistélepülések helyzetének kezelése – **azonnali és/vagy rövidtávú kormányzati reakciókat követel.**

A szubnacionális kormányzati szint<sup>67</sup> pénzügyi fegyelme komplex megközelítést igényel. A megoldás célszerűen kiterjed a szereplők **költségvetési korlátjára**, pénz és tőkepiaci kapcsolataira, pénzügyi beszámolója minőségének javítására éppúgy, mint a pénzügyi jogbiztonság garanciáira és nem utolsósorban az ellenőrzés rendszerére. Ezért sajnálatos, hogy a közelmúltban elfogadott, a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvény nem terjed ki a helyi önkormányzatok költségvetési fegyelmére.<sup>68</sup> Úgy gondoljuk, hogy ennek nincs akadálya. Az alábbiakban megjelöljük javaslataink főbb irányait. Ezek megvalósíthatósága – politikai akarat és erős érdekcsoportok érdeksérelme miatt – jelentős inhomogenitást mutat. Az egyes elemek alkalmazhatóságát a következő alfejezetben közölt átfogó „javaslati térkép” pénzügyi részében mutatjuk be. A fiskális fegyelem erősítésére vonatkozó javaslataink főbb csomópontjai a következők:

#### **a.) Információgazdálkodási rendszer korszerűsítése**

Az önkormányzatok átlátható gazdálkodásának érvényesítése, az elszámoltathatóság érdemi érvényesülése – és a teljesítménykövetelmények érvényesüléséhez szükséges benchmark értékek megállapítása – megköveteli egy közhiteles és ingyenesen nyilvános önkormányzati adatbázis létrehozását. Olyan részleges eredményszemléletű könyvvezetés bevezetése, amely előkészíti az államháztartás egészében az ilyen típusú számviteli rendszer működtetését. A nemzetközi gyakorlat is azt mutatja, hogy az esedékességi szemléletű számvitelre történő áttérés hosszabb technikai előkészítési és tanulási folyamat eredményeként tud megvalósulni. Kézenfekvőnek látszik – hasonlóan más országok gyakorlatához –, hogy az önkormányzati szektor legyen az áttérés első terepe. Fontos volna a mérlegen kívüli és a költségvetési kockázatok beszámolóiban történő megjelenítése. Ezek esetlegesen ma is megjelennek, de szisztematikus és egységes módszertan és követelmény nincs.

#### **b.) Az államháztartás központi és helyi szintjének kapcsolatrendszere**

Ahogy korábban jeleztük, a központi forrásszabályozás – mind az alkalmazott támogatási technikáival, mind a mértékek sűrű változtatásaival<sup>69</sup> – az önkormányzatok gazdálkodási

<sup>66</sup> A fogalom pontos tartalmát ld. az Állami Számvevőszék Közpénzügyi Tézisei című dokumentumban.

<sup>67</sup> Azért nem helyi önkormányzatokról beszélünk, mert egy szerkezeti reform esetén a pénzügyi fegyelem követelményei fokozottan érvényesek lesznek az önkormányzati *középszintre*, függetlenül e szint közigazgatási meghatározásától. A költségvetési fegyelem követelménye az euró-övezethez történő csatlakozás *után is* alapkérdés lesz.

<sup>68</sup> A politikai egyeztetésekre benyújtott, az Ötv. 88.§-a módosítására koncentráló javaslatot nem éreztük eléggé koherensnek.

<sup>69</sup> Az ÁSZ számtalanszor jelezte ennek káros hatásait.

környezetéből származó bizonytalanságok fontos forrása. A költségvetési fegyelem csak a két államháztartási szint kölcsönös bizalma alapján teremthető meg. Ennek fontos feltétele volna az, ha a központi forrásszabályozás (beleértve a központi adók megosztását is) rögzítése külön törvényben történne. Sokat vitatott kérdés a fixing, azaz a támogatási és adómegosztási rendszer rögzítésére vonatkozó javaslat. Ahogy a nemzetközi gyakorlat mutatja<sup>70</sup> ez közel sem életszerűtlen. A fixing azt jelenti ugyanis, hogy az önkormányzatok rögzített szabályok szerint részesednek az amúgy változó GDP, az adóbevételek ingadozása stb.) államháztartási forrásokból. Ennek előnye a kiszámíthatóság mellett az átláthatóság növekedése. Ha a költségvetési törvény rögzíti az önkormányzati szektornak juttatandó források nagyságát, akkor ennek allokálási mechanizmusát nyugodtan lehetséges külön rögzíteni. Ez olyan anomáliákat volna képes kezelni, mint például az EU-s pályázatok önkormányzatok általi reális tervezhetősége, a megvalósuló projektek, létrejött kapacitások hosszú távú finanszírozhatósága. Ez utóbbi azért is fontos, mivel a következő politikai ciklusokat reálisan terhelő fiskális kockázat az EU-s támogatások teljes összegének lehívhatósága, illetve a támogatás visszafizetés valószínűsége.

### c.) Korszerű tervezési módszerek alkalmazása

A költségvetés hosszú távú fenntarthatósága, de a rövidtávú kényszerek is azt indokolják, hogy a jelenlegi – a lényegi kiadásszerkezeti változásokat megvalósítani képtelen – költségvetési gyakorlat helyett fokozatosan a teljesítményalapú költségvetésre kellene áttérni, mind a központi költségvetés, mind a helyi költségvetési tervezés során. E módszerek alkalmazásában ügyelni kell arra, hogy csak olyan területeket érintsen a bevezetés, ahol ennek szakmai indokoltsága megvan. Ez biztosíthatná azt, hogy az önkormányzati minimum<sup>71</sup> meghatározása mellé a feladatarányos központi finanszírozás is megvalósulhasson. Másképp fogalmazva, úgy látjuk, hogy a mai forrásszabályozási rendszer egy parttalan feladatrendszerhez tartozó allokációs technika. Így a kötelező feladatminimum meghatározása lehetővé és szükségszerűvé teszi a lényegesen egyszerűbb forrásallokációs mechanizmust. Ez egyben a számon kérhetőséget is biztosítja. Rövidtávon arra volna szükség, hogy települések tényleges **fiskális kapacitásához** alkalmazkodó forrásallokáció valósuljon meg. Ez jóval felelősebb magatartást vált ki, mint a mostani kézi-vezérléses gyakorlat. Magunk úgy látjuk, hogy a jelenlegi szigorú fiskális feltételek mellett ez az egyetlen építő és nem a jelenlegi leépítő reflexeket erősítő megoldás.

### d.) Kincstári rendszerre történő áttérés

A jelenlegi pénzügyi kockázatok fontos forrása, hogy a számlavezető bankok és a helyi önkormányzatok a központi költségvetés rovására kötnék üzleteket akkor, amikor devizában denominált adósságot bocsátanak ki, illetve ilyen hitelt nyújtanak. E mellett a szektor átmenetileg szabad pénzeszközeit is a számlavezető bankok hasznosítják. Érdemes volna átgondolni az önkormányzatok bankszámla-vezetési gyakorlatának felülvizsgálatát. Ez nyilvánvalóan komoly banki ellenállással fog találkozni, sőt elképzelhető, hogy az önkormányzati szereplők is ebben az „önkormányzatiság” aláaknázását látnák. A kérdés felvetése bankkonszolidációs „csomagban” tárgyalási alap lehetne, az idézett szándéklevél részletben foglaltak teljesítése sem volna lehetséges másképp. A lehetséges jogos önkormányzat aggályok megfelelő intézményi biztosítékokkal körülbástyázott megoldással kezelhetők. Hangsúlyozzuk, hogy javaslatunk **nem** az önkormányzatoknak a kincstári körbe

<sup>70</sup> Ennek részletes bemutatására itt nincs mód, de az irodalomjegyzékben bőséges forrást talál az Olvasó.

<sup>71</sup> Erről ld. a 4.2. pontot.

terelését célozza, vagyis a helyi gazdálkodásban megmaradna a pénz.<sup>72</sup> Az önkormányzati kincstár, mint intézmény – használva a MÁK infrastruktúráját –, felügyeleti és irányítási szempontból **független** lehetne a MÁK-tól. Az államháztartási szintű likviditáskezelés szempontjából azért volna ez előremutató megoldás, mert az önkormányzati szektor fölös likviditását az ÁKK által kibocsátott kincstárjegyek hozamához közeli kamatozással lehetne felhasználni, csökkentve ezzel mind a konszolidált államadósságot, mind az államadósság menedzselésének költségeit. A részletek kidolgozásra várnak, de határozottan azt állítjuk, hogy megvalósítható megoldásról van szó. A kincstári rendszer megvalósítható volna az önkormányzatok és a kormány partnerségén alapuló konstrukcióban, amely számos lehetőséget<sup>73</sup> kínál. A kincstári rendszerből adódó technikai lehetőségekkel élni kellene. Három dolgot emelnék ki. Egyfelől a szektor pénzügyi átláthatósága növelhető volna. Másfelől valamilyen voucher (e-money) rendszer<sup>74</sup> alkalmas arra, hogy a szociális támogatásokat és más önkormányzatok által folyósított kifizetéseket ilyen alapon folyósítsák. A megoldás kifizetések célzottságát javítaná<sup>75</sup> és hozzájárulhatna a lokális gazdaság fejlesztéséhez is. Másfelől egy merőben más előnye az volna, hogy ez számlavezetési alapját jelenthetné a másik alfejezetben javasolt **költségvetési arany szabály**<sup>76</sup> bevezethetőségének, de a **latens csődök** megbízhatóbb kezelésének is. Harmadszor, megmaradna e konstrukcióban a pénztartalékok kamatoztatásának lehetősége, de összességében a szektor működtetésének pénzforgalmi költségei csökkennének. Végül, de nem utolsó sorban ez a szervezet lehetne az a pontban említett közhiteles adatbázis működtetője. Tisztában vagyunk azzal, hogy e javaslat nemcsak érdekeket sért, de jelentős költségei vannak. Véleményünk szerint egy költség-haszon elemzés segítségével bizonyítható volna a javaslat létjogosultsága.

#### **e.) Az adósságrendezési törvény következetesebb alkalmazása**

Úgy gondoljuk, hogy a számviteli rend egyértelműbbé tétele és az adósságrendezési törvény – alapjaiban jó – szabályozásának szankciókkal történő kiegészítése és célzott törvényességi és pénzügyi ellenőrzési gyakorlattal történő alátámasztása önmagában is erősen javítana a szektor pénzügyi fegyelmén. A korábbiakban láttuk azt, hogy a pénzügyi nehézségek kialakulásához más gazdasági szereplők (pl. hitelintézetek) érdekei is hozzájárultak. A központi kormányzat rovására megvalósuló moral hazard lehetőségének csökkentését elképzelhető tartjuk e törvény szabályainak szigorításával, pl. az egyezség, illetve a kielégítés feltételeinek szigorításával.

#### **f.) A működési deficit lehetőségének megszüntetése**

Megítélésünk szerint az egységes önkormányzati pénzalap intézményét oly módon szükséges módosítani, hogy a helyi önkormányzatok működési deficitje ne fordulhasson elő. Ez egyébként általános nemzetközi szabályozási gyakorlat. Nyilvánvaló, hogy ennek mai akadálya rendszert jellemző **forráshiány**. Ez a jelenlegi fiskális helyzetben az önkormányzati minimum definiálása alapján szüntethető meg. A kincstári rendszerre történő áttérés lényegében megszüntethetné a szektor likviditási problémáit.

<sup>72</sup> Persze erre is van nemzetközi tapasztalat.

<sup>73</sup> A TÖOSZ szakértői körének egy munkaanyagában ezeket felveti. Hasonlóan érdemes végiggondolni a Nagy Károly és munkaközössége által kidolgozott „Adósságregiszter” koncepció felelevenítését. Közigazgatás-fejlesztési füzetek 5. (2001.): A helyi önkormányzatok pénzügyi rendszere (Miniszterelnöki Hivatal Közigazgatás- és Területpolitikai Államtitkárság, The World Bank, Magyar Közigazgatási Intézet)

<sup>74</sup> Ennek technológiai alapját az ismert chipes bevásárló-kártyák és a diákigazolvány típusú megoldás jelenti.

<sup>75</sup> Megakadályozná a szegény rétegek uzsorások általi kisemmizését is.

<sup>76</sup> Működési költségvetés egyensúlya, vagy szufficitje, illetve limitált beruházási hitel felvétel.

### **g.) Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozása**

Az f.) alatt szereplő javaslat teljesülése esetén az önkormányzatok értelemszerűen csak beruházási hitelt vehetnének fel. Ennek maximális mértékét szabályozni szükséges. Erre számos megoldás ismert.<sup>77</sup> A konkrét megoldás részletkérdés. Az a fontos, hogy a de facto hitelintézeti belátásra bízott piaci korlátozás (Homolya-Szigel) egészüljön ki olyan kényszerekkel, amelyek a hitelről döntő önkormányzati testületet és a kihelyező bankot is szembesítsék a megvalósított projekt pénzügyi fenntarthatóságával.

### **h.) Önkormányzati hitelgarancia intézmény**

Közismert pénzügyi-közgazdasági összefüggés a kockázategyesítés (pooling). A hitelgarancia intézménye is ezen alapul. Az önkormányzatok hitelfelvételével kapcsolatosan a központi kormányzat – a mai gyakorlatot továbbfejlesztve – az önkormányzati hitelképesség tényezői alapján működő intézményt<sup>78</sup> hozhatna létre. A szerkezeti reformok mélységétől és az önkormányzatok pénzügyi architektúrájától függően szükséges a konstrukció kialakítása. Fontos elvnek kell lennie a „szennyező fizet” elv analógiájára, hogy a kormányzat által generált kockázatokért<sup>79</sup> a kormányzat vállalja a felelősséget, vagyis ezek a garanciába ne árazódjanak bele. Az intézmény forrásait akár az önkormányzatok számára felhasználható EU-s források terhére is érdemes volna megteremteni. Ez egyben javítaná az EU-s források hasznosulását. Az állami hitelgarancia rendszer keretei között működő mai megoldást nem érezzük elégségesnek, bár megfelelő szakmai lépésekkel ez a szervezet is megfelelő keretül szolgálhat javaslatunknak.

Közismert probléma ugyanis, hogy a helyi szükségletek és az EU-s támogatásokból meghirdetett pályázati célok nem feltétlenül fedik le egymást. Amennyiben egy ilyen garanciaintézmény EU-s forrásokból történő feltőkésítése megoldható, úgy egyfelől nő e támogatás multiplikatív hatása, másfelől olyan célok hitelfinanszírozása is megoldott volna, amelyek az EU-s logikába nem férne bele.

### **i.) A pénzügyi ellenőrzés erősítése**

Szükséges az önkormányzati szektor ellenőrzési rendszerének további erősítése<sup>80</sup>. Úgy tűnik, hogy ezen a téren a szakértői, a kormányzati szándékokat és az ÁSZ törekvései egybeesnek, a kormány-önkormányzatok fórumán (KÖEF) képviseltetett érdekszövetségek egyhangúlag elfogadják.<sup>81</sup> Ennek lényege, hogy külső pénzügyi ellenőrzésnek biztosítani kell minden önkormányzat zárszámadásának évenkénti hitelesítését. Ezt gazdaságosan és az ÁSZ utólagos ellenőrzési jogosítványának megfelelően rugalmas kapacitásokkal történő megerősítésével lehet biztosítani. Ez könyvvizsgálók bevonásán alapuló kiszervezéssel oldható meg. A résztvevő könyvvizsgálóknak a Könyvvizsgálói Kamara Költségvetési Könyvvizsgálói minősítésével kell rendelkezniük, megbízásukat pályázat útján az ÁSZ-tól kapnak, vizsgálati programjukat az ÁSZ vezetésével a PM és Magyar Könyvvizsgáló Kamara dolgozná ki. Ez azt is jelenti, hogy a könyvvizsgálati kötelezettség jelenlegi rendszerét át kell alakítani. Az átalakítás lényege, hogy a mai részleges kötelezettséget a könyvvizsgálat opcionálissá alakítása váltja fel.

<sup>77</sup> Ld. pl. Kopányi-Vigvári (2003)

<sup>78</sup> Ez nem szükségszerűen új szervezet, hanem egy új filozófiájú szabályrendszer.

<sup>79</sup> Pl. a forrásszabályozás, helyi adónemek változtatása. Ld. Kopányi-Vigvári (2003)

<sup>80</sup> A MÁK hatáskörének, az állami hozzájárulások helyszíni és helyszínen kívüli ellenőrzése terén történő kiterjesztése fontos lépés volt.

<sup>81</sup> A KÖEF által elfogadott szakértői koncepció kidolgozásában az ÁSZ is közreműködött, a javaslat pénzügyi hatásait hatástanulmánnyal is bemutatták.

Az ÁSZ ÖTEI az igazán összetett pénzügyi és működési kockázatokkal jellemezhető, nagy önkormányzatokra koncentrálhatna, amely tevékenységben a teljesítményellenőrzés a mainál jelentősebb szerepet kapna. Az ÁSZ ÖTEI végezné a kiszervezett ellenőrzés minőségbiztosítását is. Jelzés esetén (pl. pénzügyi bizottsági elnökök, könyvvizsgálói jelentések) továbbra is lehetőség volna bármely önkormányzatnál átfogó ellenőrzésre. Szükség volna arra, hogy a MÁK és az ágazati minisztériumok szakellenőrzései a mainál szervelesebben kapcsolódjanak össze. Az EU-s és az államháztartás más alrendszeréből származó támogatások esetében a Magyar Államkincstár helyszíni és helyszínen kívüli ellenőrzéssel, preventíven akadályozza meg a jogtalan igénybevételt. A MÁK ellenőrzésének együtt kell működnie a különböző, az ágazati feladatok ellátását kontrolláló szakellenőrzésekkel.

## 5. A rendszer-korszerűsítés dimenziói és lehetséges foratókönyvei

Az elemzésünk középpontjában álló pénzügyi kockázatok kezelését célszerű összekötni a helyi önkormányzati rendszer átfogó, rendszerszerű korszerűsítésével. A szubnacionális szint szerepe egyre nagyobb a gazdasági versenyképesség<sup>82</sup> támogatásában. Magyarország esetében az önkormányzati szektor nyújtja az összes alapvető közszolgáltatást, ha tetszik, életünket a „bölcsőtől a sírig” meghatározza a rendszer működése. Úgy gondoljuk, hogy a helyi önkormányzati rendszer jelenti a közszektor érdemi korszerűsítésének kulcsterületét. Nem azért, mert itt költik el a legtöbb pénzt, még azért sem, mert azt gondoljuk, hogy itt volnának a legnagyobb tartalékok. Az ok ennél egyszerűbb és egyben összetettebb. A lényeg az, hogy a fiskális decentralizáció magyar modellje nem a szubsidiaritást, nem is a méretgazdaságos feladatszervezést valósította meg, hanem lényegében a szektornak a nyugati országok közszektor reformjaiban sem ismeretlen „konfliktuskonténer” szerep jutott. Ráadásul a megvalósított intézményi megoldások sem „passzolnak” össze, sok az „öszvérmegoldás”. Az elmúlt 10 esztendő történései azt mutatják, hogy a konfliktus-konténer megtelt. A közoktatás romló eredményessége, az egészségügyi rendszer pazarlásai a közmuólló kinyílása, hogy csupán három egymástól távol eső területet említsünk, kellően alátámasztják állításunkat. A társadalmi konfliktusok számos ponton szintén ezen területen jelentkeznek. Határozottan úgy gondoljuk, hogy az előttünk álló időszak problémáinak jelentős része (környezetvédelem terén a szennyvíztisztítással kapcsolatos EU-s kötelezettsége teljesítése, a telephelyi versenyképesség javítása, foglalkoztatás, roma integráció megvalósítása, a mélyszegénység kezelése stb.) sem oldható meg a helyi önkormányzati rendszer modernizálása nélkül. Úgy látjuk, hogy az Új Magyarország Fejlesztési Terv keretében rendelkezésre álló bőséges források ellenére az önkormányzatok egyenként sem és az önkormányzati rendszer egésze sem rendelkezik elegendő eszközzel az említett kihívásoknak történő megfeleléshez. További fontos érvünk, hogy az állami feladatvállalás újragondolása és a prioritások átrendezésének kulcskérdése a központi és a helyi szint közötti feladatátrendezés. Azt gondoljuk, hogy a rendszerű reformok kidolgozása több szakma és a szakpolitikusok együttműködésének eredménye lehet. Abban is biztosak vagyunk, hogy több lehetséges és életképes megoldás létezik. A következőkben azt kívánjuk bemutatni, hogy miként lehetséges elkerülni, hogy egy a mostani „magyar modell” születésére jellemző hibát, nevezetesen azt, hogy különböző „modellek” elemeinek felhasználásával egy nem hatékony modell alakuljon ki. Ebben a vonatkozásban fontosnak tarjuk annak jelzését is, hogy Európában és azon kívül is számos kihívással néz szembe a szubnacionális kormányzati rendszer, mondhatjuk, hogy a téma forrásban van<sup>83</sup>, amit jól jeleznek az Európa Tanács és az OECD berkein belül zajló munkák.

Az önkormányzati szektor **rendszerszerű** korszerűsítését **négy dimenzióban** célszerű megragadni. Ezen dimenziók alapján számos – ha nem is végtelen számú – jó megoldás létezik. Egy valamit biztosan állíthatunk. A szerkezeti reformok során bármelyik dimenzió figyelmen kívül hagyása szükségszerűen inkonzisztenciához vezet. Amikor a komplexitásról beszélünk, nem azt állítjuk, hogy „egyetlen rohammal” szükséges/lehetséges a probléma megoldása. Az egyes részreformoknak azonban konzisztensnek kell lennie és valamiféle – szakmai és politikai konszenzuson alapuló – víziót<sup>84</sup> kell szem előtt tartania. Az alábbiakban azokat a fő kérdéseket szeretnénk felvetni, amelyek a különböző kutatások nyomán az

<sup>82</sup> A kormányzati teljesítmény és versenyképesség összefüggéseiről ld. Kovács (2006)

<sup>83</sup> A világgazdasági válság ezeket a kihívásokat csak erősítette.

<sup>84</sup> A tanulmány szerzői úgy gondolják, hogy *többféle* célmodell lehetséges, ezen a helyen a rendszerűsítésre hívjuk fel a figyelmet.

önkormányzati reformokkal kapcsolatosan kikristályosodtak. Fontosnak tartjuk, hogy a döntések során arra törekedjen a jogalkotó, hogy konzisztens rendszer jöjjön létre.<sup>85</sup>

### 5.1. Alkotmányos státusz, közigazgatási beosztás

Az első dimenzió kapcsán vizsgálni kell az önkormányzatok alkotmányos státuszával és a közigazgatás rendszerével kapcsolatos feladatokat. Ez döntően az önkormányzati középszint kérdéseit (választott regionális, vagy „nagygyűlés” önkormányzatok, netán a NUTS 1. szintnek megfelelő régiót<sup>86</sup>), a kistérségi szint jövőjét, illetve az önkormányzathoz fűződő jogok gyakorlásának és a kötelező társulás intézményének bevezetését érintő „csomag”. Konszenzus van abban, hogy a középszint megerősítése szükséges (ennek stratégiai, politikai és közpolitikai kormányzati vonatkozásait tekintve egyaránt). Vita van a középszint lehatárolását és a decentralizáció mértékét valamint a kistérségek és az önkormányzati jog gyakorlását, illetve a megye-megyei jogú városok költséges és kontraproduktív párhuzamos működésének felszámolása az életképes főváros-modell mibenlétét illetően. Ugyanakkor hosszabb távon legalábbis e kérdéseket meg kell oldani.

### 5.2. Önkormányzati feladattelepítés

A második dimenziót az önkormányzati feladattelepítés jelenti. Ebben három kérdést mindenképpen végig kell gondolni. E kérdésekre adott válaszok természetesen függenek attól a választól is, hogy egyáltalán milyen szerepet töltsön be az állam? Az első: szükséges-e, és ha igen, milyen jogi technikával a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör telepítés? A regionális szint létrehozásával milyen körben következzen be a központi szintről történő feladatdecentralizálás, a helyi szintről a recentralizálás? Szükséges-e az agglomerációk esetében ezeket speciális önálló feladatellátó egységeknél tekinteni? Végül, de nem utolsósorban a kötelező társulások jellege milyen legyen. Települések meghatározott körére és/vagy méretgazdaságos feladatellátásra és/vagy meghatározott területi egységekre történjen ez?

### 5.3. Az önkormányzati feladatellátás szervezeti keretei

A harmadik dimenzióhoz a szolgáltatásszervezés kérdései tartoznak. Itt a költségvetési intézményi keretek és a költségvetési szektoron kívüli (saját tulajdonú gazdasági társaság, privát gazdasági társaság, PPP, nonprofit szervezetek<sup>87</sup>) feladatellátás terét és szabályait szükséges újragondolni. A költségvetési szervek gazdálkodását korszerűen szabályozó új törvény mellett a közfeladat-ellátás vonatkozásban a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével, különösen a kötelező önkormányzati feladatot ellátó gazdasági társaságok speciális **corporate governance** szabályainak bevezetését érdemes végiggondolni. Idetartozó kérdés még az önkormányzatok tulajdonosi jogosítványainak újragondolása, hiszen a mai erős jogosítványok maguknak a szerkezeti változásoknak is akadályát jelentik.

Külön jelentőséget tulajdonítunk az önkormányzati beruházási tevékenység jobb szervezésének. Úgy gondoljuk, hogy a zömében EU-s forrásokból megvalósuló projektek egy

<sup>85</sup> Egy hasonlattal élve: ha a Rubik kocka játéknál csak egy oldal színeinek kiforgatására koncentrálnánk, akkor azzal szembesülhetünk, hogy a többi oldal kiforgatása elrontja a kész oldalt.

<sup>86</sup> A NUTS 1 és NUTS 2 és NUTS 3 szint EU-s szabályozása (1059/2003/EK) arra utal, hogy Brüsszel a bővítések miatt a regionális működés súlypontját a NUTS 1 szintre kívánja áttolni.

<sup>87</sup> Ide értve a tényleges nonprofit és az egyházi fenntartású intézményeket is.

része esetében azok helyi szükségessége és/vagy pénzügyi fenntarthatósága nem igazolható. Ezen segíthetne olyan szabály, amely a testületek beruházási döntéseinél a döntés kellékeként kötelezővé tenne egy olyan okmány mellékelését és a testület általi tudomásulvételét, amelyből láthatók a megvalósítás forrásai, az ezekkel kapcsolatos bizonytalanságok, a megvalósítás ütemezése, számon kérhető „mérőföldkövei”, a megvalósítás utáni finanszírozási igények és annak forrása(i).

#### 5.4. A pénzügyi rendszer

A negyedik dimenzió a finanszírozási rendszer (forrásszerkezet és forrásallokáció) és a pénzügyi fegyelem intézményes biztosítékai. A pénzügyi fegyvellemel kapcsolatos dilemmákat és javaslatunkat a 4.1. alfejezet pontjaiban kifejtettük. A forrásszerkezet és forrásallokáció vonatkozásában saját jogú és a más kormányzati szintektől kapott források arányának kérdései, az önkormányzati szolgáltatások adó-, vagy díjfinanszírozás dilemmái, a helyi adók rendszerének, a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusainak milyensége jelentik a leglényegesebb kérdéseket. Dönteni kell az adómegosztás új szabályairól és az állami hozzájárulások allokációs eszközeiről. Alapkérdés, hogy az allokáció logikája a szabad, vagy a kötött felhasználású támogatásokhoz igazodik-e, milyen célba juttatási rendszert alkalmazunk. Ez utóbbi lehet a központi kontroll alapján történő folyósítás, az indikátoros célba juttatás vagy az önkijelölési (jellemzően pályázati) rendszer. Az allokációs mechanizmus azért fontos kérdés, mert amellett, hogy ez jelentősen befolyásolja az önkormányzati rendszer működési költségeit, a célba juttatás módja befolyásolja a szereplők magatartását, így ösztönző hatása is van.

Mindenképpen idetartozó kérdés a mainál jobb gazdálkodás alapját jelentő információgazdálkodási rendszer létrehozása, illetve a helyi stratégiai és pénzügyi tervezés feltételeinek biztosítása.

#### 5.5. Stilizált forgatókönyvek

A különböző dimenziók átalakítása nemcsak szakmai, de politikai konszenzust is igényel. Az önkormányzati rendszer közjogi vonatkozásainak és a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás újraszabályozásához szükséges az Alkotmány és az önkormányzati törvény jelentős módosítása. Ennek politikai feltételeinek megteremtődése esetén beszélünk a szerkezeti (modellváltást)változásokat középpontba állító **első forgatókönyvről**. Világosan látni kell, hogy egy ilyen forgatókönyv felvállalása a politikai osztály számára – a számukra is világos előnyök mellett – számos bizonytalansággal is jár, hiszen ez egyben a választási rendszer átalakítását is eredményezi. A politikai konszenzus hiánya esetén a **második forgatókönyvnek** az önkormányzati minimum megállapítását és az ehhez kapcsolódó pénzügyi mechanizmusokat kell középpontba állítani. Ez is reformértékű változás volna, hiszen a rendelkezésre álló források és a tényleges lehetőségek felvállalása szerzett jogok és status quo-k felmondását jelentené. Úgy gondoljuk, hogy mindkét forgatókönyv esetében szükséges a politikai erők kooperációja, hiszen „ellenszélben” a formailag feles törvényekre korlátozódó második forgatókönyv sem életképes. Az áttekinthetőség érdekében a forgatókönyvek fontosabb jellemzőinek összehasonlítását mátrixban is ábrázoljuk (lásd a 8. táblázatot). A mátrix negyedik dimenzióját – a tanulmány témájának megfelelően – a 4. fejezetben foglaltak alapján jobban részleteztük.



## **Első forgatókönyv**

Azért nevezzük ezt első számúnak, mert a cél-modellváltást ebben az átfogóbb variációkban lehetséges elérni. Előrebocsátjuk, hogy nem foglalunk állást abban a kérdésben, hogy az önkormányzás jogát települési, vagy települések együtteseinek élő lakosok gyakorolják. Azt szeretnénk jelezni, hogy a településhez kötött rendszert is lehetne jól működtetni.

Ez a forgatókönyv részben az önkormányzati középszint aszimmetriáinak korrekcióját, részben a feladatok újrendezését, illetve településtípusok és a középszintű, területi önkormányzatok közötti differenciált feladattelepítés elveit és követelményeit foglalja magában. Fontos kérdés, hogy ebben biztosítani szükséges a középszint jelentős fiskális önállóságát, ha úgy tetszik redisztributív szerepét. Meg kell teremteni a középszint helyi adó kivetési lehetőségét és ki kell dolgozni középszint és a települések közötti adómegosztás technikáit. Ennek a forgatókönyvnek két alapkérdése a főváros probléma rendezése, valamint a megye és megyei jogú városok közötti munkamegosztás (a „lyukas megye” modell megszüntetésével) új alapokra helyezése. E két kérdés megoldása egyben jelentős pénzügyi tartalékokat is felszínre hozna és a keletkező szinergiákkal javítható volna a telephelyi versenyképesség.

Az önkéntes társulások általános jogának fenntartása mellett kötelező társulások előírására is sor kerülhetne. Fontosnak tartjuk jelezni, hogy a kötelező társulás nem azt jelenti, hogy különböző „optimális üzem méretekkel” rendelkező közszolgáltatások<sup>88</sup> szervezeti-igazgatási keretei egy, a mai többcélú kistérségi társulás területi-települési viszonyai között rögzülnének.<sup>89</sup> Nemcsak a különböző szolgáltatások „optimális üzemmérete” különbözik, de az eltérő demográfiai jellemzők miatt a közszolgáltatások iránti „kereslet” szerkezete is. Nem tartjuk kizártnak, hogy bizonyos nagy súlyú közfeladatok ellátására (pl. általános iskolák, egészségügyi alapellátás stb.) speciális kötelező társulásokat hozzanak létre. A mai kistérség természetes kerete lehet az igazgatási (benne okmányirodai), szociális feladatok ellátásának.

## **Második forgatókönyv**

Ahogy említettük e forgatókönyv középpontjában az önkormányzati minimum meghatározása és az ehhez kapcsolódó finanszírozási rendszer áll. A szükséges politikai elszántság híján az ágazati törvények deregulációján alapuló, a feladatellátás színvonalának kevésbé maximalista megfogalmazásából és az ehhez szorosan kapcsolódó finanszírozási változtatásokból lehetne kiindulni. Ez erőteljes kormányzati tevékenységet feltételez széles körű törvényhozói támogatással. A feles törvények módosítása ugyanis el kell, hogy kerülje az ágazati lobbik érdekérvényesítését éppúgy, mint azt az ellenzéki üzenetet, „ha mi jövünk, visszacsináljuk”. Az önkormányzati közfeladat-ellátás minimális körének és minimálisan szükséges szakmai standardjainak meghatározásával együtt kell járjon az állami hozzájárulási rendszer ezekhez történő igazítása, valamiféle „feladatarányos” finanszírozás. A kiindulást az adósságrendezési eljárásról szóló törvény melléklete jelenthetné. A kevesebb kötelező feladathoz kevesebb normatíva tartozna. Ezek közt felhasználásúak volnának. A mai kiegyenlítés (adóerő-képesség alapján történő és a normatívákba beépített) helyett a települések helyzetét tükröző komplex mutatószám alapján az SZJA újraelosztásán alapuló kiegyenlítő rendszer jönne létre. A helyi adónemek olyan átalakítása, amely megváltoztatja a mai vállalkozások-lakosság

---

<sup>88</sup> A közigazgatási szolgáltatások, a humányszolgáltatások, a vonalas infrastruktúra fenntartás más-más léptékben szervezendő. Jól ismertek a nemzetközi gyakorlatból az egy feladat ellátásával kapcsolatos társulások.

<sup>89</sup> A települések demográfiai jellemzőinek eltérései és változásai tovább árnyalják a kérdést. Ld. pl. a fiatalodó falvak és az öregedő falvak jelensége.

teherviselési arányt. (Pl. az iparüzési adó alapjának módosítása, vagyoni típusú adónemek bevezetése.) Az eddig is adót fizető lakosság terhelését nem kellene növelni, ezt a helyi vagyoni típusú adók SZJA-ból történő beszámítása biztosíthatná. Ezen döntéseket hatáselemzések és makro és mikro-szimulációk segítségével kell megalapozni.

Ebben a forgatókönyvben megoldható a feladatellátás integrációjának (megye-megyei jogú város; agglomerációs települések) pénzügyi ösztönzése. Itt szóba jöhet a közszerződések alkalmazása; ehhez kötődően, vagy ettől függetlenül a helyi adók horizontális megosztásának intézménye.

## 8. táblázat

### A stilizált forgatókönyvek összehasonlítása

Dimenziók		A szerkezeti változásokat célul kitűző forgatókönyv	Az önkormányzati minimum meghatározásán alapuló forgatókönyv
<b>Alkotmányos státusz, közigazgatási beosztás</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- középszint kijelölése és adókiivetés jog és/vagy adómegosztásban kulcsszerep,</li> <li>- kötelező társulás intézménye,</li> <li>- önkormányzatok tulajdonosi jogosítványainak módosítása,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ágazati törvények deregulálása, minimális feladatok rögzítése, többcélú kistérségi társulások finomhangolása,</li> <li>- kötelező társulás intézménye konkrét szakpolitikai területen,</li> </ul>
<b>Önkormányzati feladattelepítés</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- differenciált feladattelepítés,</li> <li>- állami szint, önkormányzati középszint és a helyi szint közötti feladatmegosztás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rugalmas feladat-ellátási formák ösztönzése</li> </ul>
<b>Az önkormányzati feladatellátás szervezeti keretei</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- a költségvetésen kívüli feladatellátás „piacának” egységesítése,</li> <li>- a közüzemi vállalatok corporate governance szabályainak specifikálása,</li> <li>- árhatósági jogkörből adódó konfliktusok kezelése,</li> <li>- a helyi beruházási döntési mechanizmus szabályozása,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a közüzemi vállalatok corporate governance szabályainak specifikálása,</li> <li>- árhatósági jogkörből adódó konfliktusok kezelése,</li> <li>- a helyi beruházási döntési mechanizmus szabályozása,</li> </ul>
<b>Pénzügyi rendszer</b>	<b>Forrás szerkezet és allokáció</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- központi adók középszinttel történő megosztása. Ez a regionális fejlettségbeli kiegyenlítések eszköze.</li> <li>- települések közötti kiegyenlítés a középszint által,</li> <li>- a helyi adónemek változtatása, vagyoni típusú adók erősítése,</li> <li>- a helyi adók település és társulások közötti horizontális megosztásának intézménye,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kötött felhasználású állami hozzájárulás a kötelező feladatokhoz, jogcímek számának radikális csökkentése,</li> <li>- a települések adottságait figyelembevevő kiegyenlítés,</li> <li>- az szja megosztás – esetleg a kiegyenlítéssel összekötve és a feladatfinanszírozás különválasztása.</li> <li>- helyi adónemek változtatása (vagyoni típusú adók erősítése)</li> </ul>
	<b>Pénzügyi fegyelem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- információgazdálkodás korszerűsítése,</li> <li>- forrásszabályozási törvény,</li> <li>- korszerű tervezési módszerek alkalmazása,</li> <li>- önkormányzati kincstár,</li> <li>- következetesebb adósságrendezési</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- információgazdálkodás korszerűsítése,</li> <li>- forrásszabályozási törvény,</li> <li>- korszerű tervezési módszerek alkalmazása,</li> <li>- következetesebb adósságrendezési szabályozás,</li> </ul>

		szabályozás, - működési deficit lehetőségének kizárása, - új hitelfvételi szabály, - önkormányzati hitelgarancia intézmény, - ellenőrzési rendszer erősítése,	- új hitelfvételi szabály, - önkormányzati hitelgarancia intézmény, - ellenőrzési rendszer erősítése,
--	--	--	---



## A kulcsfogalmak magyarázata

**Abszorpciós képesség:** A tőkeabszorpciós képesség kettős értelemben használatos fogalom. Egyrészt a külföldi működőtőké-vonzásra vonatkozik, azaz arra, hogy egy nemzetgazdaság mennyi működő tőkét képes magához vonzani. Másrészt a tőkeabszorpciós (pontosabban forrásabszorpciós) képesség azt is jelenti, hogy egy nemzetgazdaság milyen mértékben képes hivatalos pénzügyi transfereket felhasználni, adott idő alatt. Más szóval mekkora forrást képes átlátható és a gazdasági fejlődésre gyakorolt hatás szempontjából követhető módon felszívni az adott régió társadalmi-gazdasági fejlődéséhez. A forrásabszorpciónak az EU támogatáspolitikájában van egy felső, adminisztratív korlátja, amely az adott évi támogatásokat az adott év GDP-jének 4%-ában maximálja.

**Adósságrendezés:** A magyar önkormányzatok inszolvenciája esetén alkalmazott eljárás, amelyet külön törvény szabályoz. Az eljárás az önkormányzat fizetőképességének helyreállítását, ésszerű gazdálkodásra szorítását és hitelezőinek védelmét szolgálja oly módon, hogy a területileg illetékes bíróság felügyelete alatt zajlik.

**Adósság szabály:** A költségvetési szabály specifikus csoportja, amely vagy az adott kormányzati egység adósságállományához, vagy az adósság szolgálat nagyságához kapcsolódó – általában valamilyen felső értéket meghatározó, és egy makro változóhoz, vagy költségvetési aggregátumhoz kötött – korlátozás.

**Átfogó ellenőrzés:** Szabályszerűségi, pénzügyi és teljesítmény-ellenőrzés egy vizsgálat keretében történő lebonyolítása.

**Bonitás:** Egy önkormányzat akkor fizetőképese, ha – mivel őket jogutód nélkül megszüntetni nem lehet – nincs lejárt kötelezettsége. Az adósságrendezési törvényben meghatározottak szerint a bonitás elvesztése (az eljárás indíthatósága, illetve kötelező öncsőd) 60, illetve 90 napon túl lejárt kötelezettség fennállása esetén történik meg.

**Corporate governance:** Testületi irányítás, a koordinációnak a reciprocitáson alapuló módja. Nagy gazdasági szervezetek (elsősorban vállalatok), újabban a kormányzati szektor olyan új irányítási paradigmája, amely arra épül, hogy a szervezet megfelelő működését az azt körülvevő érdekhordozókat tömörítő irányító testület és a hatékonyan működő belső irányítási rendszer képes garantálni. Az angolszász rendszerekben alakult ki.

**Deficit:** A költségvetési kiadások és bevételek különbsége. Aszerint, hogy milyen tételeket számolunk a különbséget adó két tagba megkülönböztetünk **elsődleges**, **GFS**, **tárgyevi** és **teljes deficitet**. A makrohatalások, a finanszírozhatóság és hosszú távú fenntarthatóság szempontjából más és más kategóriák relevánsak.

**Denomináció:** Egy pénzügyi instrumentum valutaneve. Annak esedékességekor ebben a valutában kell az instrumentum által megtestesített kötelezettséget teljesíteni.

**Egyedi kockázat:** Konkrét hitelfelvevőhöz vagy kibocsátóhoz kapcsolódó kockázat

**Elsődleges piac:** Az értékpapírnak a kibocsátótól a nagybefektetőkhez és/vagy értékesítési ügynökökhöz történő eljuttatását szolgáló intézmény.

**ESA95 költségvetési deficit** (European System of Accounts – Európai Számlák Rendszere, statisztikai szabvány): Egységes közösségi statisztikai rendszer, amelynek része a közszektorral kapcsolatos elszámolási szabály. Értelme a tagországok elszámolási rendszerei közötti összehasonlíthatóság biztosítása. Az ESA 95 deficit, amely a nominális konvergencia egyik fontos változója, tartalmazza az ún. kvázi fiskális tevékenység költségvetési hatásait, azaz az állami tulajdonú cégek állami jellegű költségeit, bevételeit is. E deficit kategória az ESA 95 eredményszemlélete miatt a kiadásokat akkor veszi figyelembe, amikor azok a hatásukat (eredményüket) kifejtik, és nem akkor, amikor megjelennek kifizetésként. Egy 2003-ban megépített és átadott út például, amelyért 2004-ben fizet a költségvetés, az ESA95 szerint 2003. évi kiadásnak minősül. A pénzforgalmi szemléletű (GFS, lásd ott) számításban ugyanaz az út 2004. évi költségvetési tételként jelenik meg.

**Felhalmozási kiadás:** Tárgyi eszközök megszerzése, létesítése, üzembe helyezése érdekében felmerült összes költség, illetve tartós pénzügyi eszközök, társasági részesedések vásárlása.

**Feltételes kötelezettségek (contingent liabilities)**= Olyan kötelezettség, amely teljesítése, annak időpontja és összege egy jövőbeni bizonytalan esemény bekövetkezésétől függően válik esedékessé. Nem számvitelileg értelmezhető kötelezettség.

**Fiskális kapacitás:** Adott adórendszer esetén egy kormányzat által beszedhető adóbevétel.

**Fiskális kockázat:** Annak lehetősége, hogy a kitűzött fiskálistpolitikai célok (ezek konkrét célkitűzésekben és/vagy fiskális szabályokban testesülnek meg) nem teljesülnek.

**Folyó (működési) deficit:** Az elsődleges folyó bevételek plusz kamat- és vagyonsváltást nem okozó vagyonsvltási bevételek és a beruházási és felhalmozási tételekkel csökkentett elsődleges kiadások és kamatszolgálat különbsége.

**Formula alapú:** Olyan támogatási allokációs technika, ahol a juttatott összeg valamilyen kompozit mutató (formula) alapján történik. Ilyen lehet például a kiegyenlítő támogatások megállapításánál olyan képlet, amely a rásvorultságot mondjuk a lakossági korösszetételt, a gazdasági aktivitást és a gazdasági fejlettséget magában foglaló formula alapján osztja el. A támogatások indikátoros célba juttatásának fontos eszköze.

**Forráshiány:** A magyar önkormányzati forrásvszabályozás által előállított helyzet. Azt jelenti, amikor egy önkormányzat a kötelező feladatai ellátásához kapott állami hozzájárulásokat nem tudja saját forrásból kiegészíteni. Ezt a helyzetet kezeli az ÖNHIKI.

**GFS:** Az IMF által kifejlesztett államháztartási statisztikai rendszer, amely keretében minden tagország rendszeres adatszolgáltatásra kötelezett. A rendszer kategóriái a monetáris helyzet felmérésére, az államháztartás finanszírozási szükségleteinek kimutatására irányulnak. A GFS-számítás alapelve a hiányfinanszírozási tételek kiszűrése mind a bevételi, mind a kiadási oldalon, azaz az összes bevétel nem tartalmazza sem a nemzetközi, sem a hazai piacon felvett hiteletet, s a kiadásokban sem jelennek meg az adósságok tőketörlesztései, valamint az értékpapír visszavásárlások. A GFS egyenleg számításakor azonban a bevételek a privatizációs bevételekkel együtt jelennek meg és a nettó kamat kiadások vagy bevételek szintén szerepelnek az egyenlegben. Az egyenleg az elsődleges egyenlegtől a finanszírozási tételek tekintetében tér el. A korszerűsített standard az ESA95 esedékességi szemlélete felé mozdult el.

**Hitelminősítés (rating):** Követelések elemzése, megfelelő standard módszerek alapján osztályozása a fennálló hitelezési kockázat, illetve várható hitelezési veszteségek alapján. E minősítés vonatkozhat az önkormányzat általános hitelképességére vagy egy beruházás megtérülésén alapuló hitelképességre.

**Kiegészítő támogatások:** ÖNHIKI a mindenkori költségvetési törvény 6. számú mellékletének 1-2. pontja, illetve a szektort felügyelő miniszter döntésétől függő 6. számú melléklet 3. pontja szerinti támogatás.

**Kockázat:** Az a helyzet, amikor egy eseménynek több lehetséges kimenete van és ismert a kimenetek valószínűsége, vagy valószínűség eloszlása. Az esemény, és annak bekövetkezte esetén létrejövő hatásának vagy következményének valószínűsége által jellemezhető. Ez a két faktor kombinációja határozza meg a kockázati tényező szintjét.

**Kockázatelemzés:** a kockázati források vizsgálata abból a célból, hogy számszerűsíteni lehessen a kockázati tényezők hatását, a kockáztatás mértékét.

**Kockázatértékelés (Risk assessment):** A szervezet számára a legnagyobb hozzáadott értéket kínáló audit tervek meghatározásának eszköze az auditor számára. Egyben az összes helyi pénzügyi és kontrol rendszerek és azok a rizikófaktorok száma szerinti kockázatok meghatározását is jelenti az IIA definíciója alapján. A kockázatértékelési megközelítést legalább két esetben kell használni: az éves auditprogram meghatározásánál, a legmagasabb várt hozadékot képviselő terv kiválasztásával, magának az auditnak a tervezésekor.

**Kockázatkezelés (Risk management):** A kockázatok meghatározásának, értékelésének és nyomon követésének teljes folyamata, és a kockázatok elfogadható szinten tartásához szükséges ellenőrzések végrehajtása. A legjobb gyakorlat szerint ez inkább a vezetési folyamatba épített, mintsem egy későbbi szakaszban elvégzett tevékenység. A kockázatkezelésnek és a szervezetek összes szintén az álláspontok megvitatásának fóruma. Informálja és oktatja a vezetést és a dolgozókat, valamint emeli a célok elérésében a siker valószínűségét. A vezetés megszabja a feltételeket és megteremti a tevékenység elvégzése előtt az értékeléshez, a prioritások meghatározásához és a döntéshez szükséges eszközöket annak érdekében, hogy a megfelelő értékkel bíró célok eléréséhez ésszerű biztosítékot adjon. A belső ellenőrzési rendszerek biztosítékul szolgálnak a menedzsment számára az elfogadhatatlan kockázatok ellen.

**Költségvetésen kívüli kockázat:** Az önkormányzatok feladatait nem költségvetési rendben gazdálkodó szereplő is elláthatja. (Saját tulajdonú, vagy privát gazdasági társaság, non-profit alapon, vagy az egyházi gazdálkodás szabályai szerint működő szervezet.) Ezek pénzügyi nehézségei veszélyeztetik az önkormányzati feladatok ellátását.

**Költségvetési arany szabály:** Az a követelmény, hogy a bevételek és kiadások egyensúlyban legyenek. Olyan esetekben, amikor több generációt szolgáló és vagyon növekedést eredményező kiadásról (beruházásról) van szó, a normatív elmélet megengedi a felhalmozási költségvetés hitelfinanszírozását, amely lehetővé teszi a közösségi beruházás terheinek generációk közötti elosztását.

**Költségvetési korlát:** A gazdasági szereplő által elérhető javak mennyisége, önkormányzatok esetében az, hogy elsődleges kiadásai meghaladhatják-e elsődleges bevételeit.. Ha a költségvetési korlát kemény, akkor ezt a gazdasági egység szabadon elkölthető jövedelme és az áruk és szolgáltatások ára határozza meg. Ha a korlát puha, akkor a fenti tényezőkön kívül



elérhető módon (pénzkibocsátás, kedvezményes hitel, támogatások révén) növelheti az elérhető termékek és szolgáltatások mennyiségét.

**Látens csőd:** az önkormányzatok elvesztették **bonitásukat**, de ezt – törvényben előírt kötelezettségük ellenére - nem fedik fel. Az eltitkolás jelentkezhet az adósságrendezési eljárás elindításának elmulasztásában, rülirozó hitel felvételében, vagy olyan „technikákban”, hogy addig nem fogadnak be olyan szállítói számlát, amíg annak fedezete nem áll rendelkezésre.

### **Likviditás:**

1. A legáltalánosabb értelemben egy gazdasági szereplő azon tulajdonsága, hogy fizetési kötelezettségének idővesztés nélkül eleget tud tenni.
2. Az önkormányzat azon képessége, hogy megfelelő likvid eszközök birtokában eleget tudjon tenni a mérlegben szereplő és mérlegen kívüli kötelezettségének. Önkormányzatok esetében a mérlegen belüli kötelezettség azt jelenti, hogy előirányzat teljesítéshez kötődik, míg a mérlegen kívül keletkezett kötelezettség nem része a költségvetésnek.
3. Pénzügyi instrumentumok időkésedelem és veszteség nélküli pénzre válthatósága.

**Likviditásmenedzment:** A bevételek és kiadások realizálódásának időbeli eltéréseiből (mismatch) adódó helyzetek kezelése, az azonnali fizetőképesség biztosítását szolgáló pénzügyi akciók sorozata.

**Likviditási ráták** Az önkormányzatok likviditásának mérésére alkalmazott mutatószámok. A gyorsráta a pénzeszközök és rövidlejáratú kötelezettségek arányát, a likviditás II. mutató a követelések+értékpapírok+pénzeszközök rövidlejáratú kötelezettségekhez viszonyított arányát mutatja. E mutató – hasonlóan a tárgyévi bevételek és kiadások különbözeteként számított mutatóhoz, nem jelzi, hogy a likviditás saját, vagy idegen forrás miatt változott.

**Likviditási kockázat:** Az önkormányzat fizetési kötelezettségének bevételei és kiadásai időbeni eltérése miatt nem tud eleget tenni, vagy kontrollálhatatlan likviditással rendelkezik. Ez valamilyen költségvetési cél és/vagy költségvetési szabály betartását veszélyezteti.

**Másodlagos piac (secondary market):** Az értékpapírok különböző megtakarítók és más értékpapír-piaci szereplők közötti adásvétele. Ezek lehetnek önszabályozó (tőzsdék), szervezett (OTC piacok) és nem szervezett piacok.

**Mérlegen kívüli tételek (Off balance sheet accounts):** Jövőbeni nyílt, függő vagy feltételes kötelezettségvállalások, amelyek teljesülése befolyásolja az adott gazdasági szereplő pénzügyi vagyoni helyzetét.

**Működési kockázat (operational risk):** Annak lehetősége, hogy egy gazdasági szervezet nem megfelelő működéséből eredően veszteség éri a szervezetet, annak tulajdonosait, vagy ügyfeleit.

**Nyílt kibocsátás:** A forgalomba hozandó potenciális vásárlók körét nem korlátozzák.

**Nyitott pozíció:** Egy gazdasági szereplő olyan eszközzel, forrással, vagy jövőbeni cash flow-val rendelkezik, amely piaci kockázatoknak van kitéve.

**Pályázat:** közgazdasági eszköz, indirekt támogatási forma, amelynek közösségi, nemzetgazdasági funkciója a korlátozott anyagi erőforrásokkal való gazdálkodás, azok hatékonyabb elosztása és felhasználása. A pályázók szempontjából külső forrásbevonási, projektfinanszírozási lehetőség. A pályázati kiírásnak megfelelően összeállított dokumentáció (lásd Pályázati dokumentáció).

**Pénzillúzió:** Az a jelenség, amikor a gazdasági szereplők nem képesek a nominális és a reálváltozások elkülönítésére. Emiatt a pénzmennyiség növekedése átmenetileg képes növelni az aggregált keresletet, de hosszabb távon a pénzillúzió inflációban csapódik le.

**Pénzügyi kapacitás:** Az a hitelösszeg, amely felvétele esetén annak terhei nem veszélyeztetik a gazdálkodó egység szokásos működését.

**Pénzügyi nehézség:** Vállalatok esetében a szolvencia-, közszektorbeli szereplők esetében a bonitáshiány, likviditási problémákkal vagy azok nélkül.

**Program:** Meghatározott célrendszer végrehajtására kitűzött feladatok és végrehajtási eszközök és keretfeltételek rendszere.

**Saját bevétel:** Meghatározza (többször változtatott) jogszabály. Közgazdaságilag olyan bevételeket sorolunk ide, amely az önkormányzat döntéseivel befolyásolni tud, illetve amellyel való rendelkezését az Ötv. rögzíti.

**Szabályalapú költségvetés:** Olyan költségvetési eljárás rend, amelyben a költségvetési fegyelem biztosítását nem a mindenkori költségvetési törvényekre, hanem külön törvényekben, esetleg társadalmi-gazdasági megállapodásokban rögzített – általában számszerűen, vagy parametrikusan megfogalmazott – szabályok követésének előírásával biztosítják. A fiskális célok normatív meghatározási módja.

**Szabályozási kockázat:** Annak lehetősége, hogy az önkormányzat szabályozási környezetének változása miatt veszteség éri az önkormányzatot.

**Tárgyévi bevétel:** A GFS bevételek mellett a pénztartalék felhasználásából és hitelből származó, az adott költségvetési évben keletkezett bevétel.

**Tárgyévi kiadás:** A GFS kiadások plusz a hiteltörlesztés és a pénztartalékok képzését célzó műveletek összessége.

**Teljes deficit:** A tárgyévi bevételek és kiadások különbsége az önkormányzat számára a következő évben rendelkezésre álló likviditást jelenti, függetlenül attól, hogy ez saját, vagy idegen forrásból áll rendelkezésükre.

**Zártkörű kibocsátás:** A forgalomba kerülő értékpapír-vásárlói előre meghatározott szereplők, akik legtöbb esetben stratégiai befektetők.



## **Források, felhasznált irodalmak**

Allen,R. – Tommasi,D.(2001): Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries OECD Paris

Állami Számvevőszék Közpénzügyi Tézisek 2007. [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

Állami Számvevőszék jelentései [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2007): Értékelő tanulmány a 2008. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány összefüggéséről. október. [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008): Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési tervezés makrogazdasági mozgásterének néhány összefüggéséről. április. [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet (2008): Értékelő tanulmány a 2009. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági megalapozottságának néhány kérdéséről. október. [www.asz.hu](http://www.asz.hu)

Balassone, F. – Franco, D. – Zotteri, S. (2004): Fiscal Rules for Sub-national Governments: Lessons from the EMU. In: Kopits, G. (2004)(ed.): Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects. Palgrave, IMF. 219-234. o.

Barr, N (2004): Economics of the Welfare State. Oxford University Press.

Báger Gusztáv – Vigvári András (2007): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások. április, FEMI tanulmány

Báger Gusztáv- Hamza Lászlóné –Kovács Richárd (2007): A köz és magánszektor .....

Báger Gusztáv – Czakó Erzsébet (szerk.)(2007): A közszféra és a gazdaság versenyképessége. ÁSZ FEMI

Council of Europe (2007): Accounting rules and practice at local level. Strasburg

Council of Europe (é.n.): Handbook on Finance at Local and Regional Level. Strasburg

Council of Europe (2009) “The degree of Conformity of Member States’ Policy and Practice with Council of Europe Standards for Local Finance.”

Csapodi Pál (2007): A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei. Pénzügyi Szemle 2007. 2. szám

Dafflon, B.(ed.) (2002): Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Dept. Edward Elgar Cheltenham, UK-Northampton.

DEXIA (2008): Sub-national Governments in the European Union. Organization, responsibilities and finance.

Hegedűs, J. – Tönkö, A. (2006): Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában: a feltételes kötelezettségvállalás („contingent liability”) problémája. In: Vigvári András (szerk.)(2007): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. Közigazgatási olvasmányok. COMPLEX Kiadó

Homolya Dániel – Szigel Gábor (2008): „Önkormányzati hitelezés – kockázatok és banki viselkedés” című cikkében, MNB Szemle, szeptember 20- 29. o.

Jánossy Dániel (2007): Az önkormányzatok 2002-2006. évi ÁSZ ellenőrzése alapján levont következtetések, Kézirat a FEMI részére, március

Jánossy Dániel (2007): Az önkormányzatok 2002-2006. évi ÁSZ ellenőrzése alapján levont következtetések összehasonlító elemzése, Kézirat a FEMI részére, május

Jánossy Dániel (2008): A költségvetési fegyelem biztosítása külföldön és itthon. Pénzügyi Szemle 2008. 2. szám

Jókay, K. – Osváth, L. – Sóvágó, Gy. – Szmecsa, Gy. (2004): Az önkormányzati adósságrendezések oknyomozása 1996-2003. Ige Kft, Budapest, Kézirat az FEMI részére

Jókay Károly – Veres-Bocskay Katalin (2009): Egy igazi Hungarikum: Önkormányzati adósságrendezési eljárás tapasztalatai és a szabályozásban rejlő lehetőségek. Pénzügyi Szemle (megjelenés alatt)

Kim, J – Lotz, J. (2008): Measuring Local Government Expenditure Needs. The Korea Institute of Public Finance, Danish Ministry of Social Welfare

Kopányi Mihály - Vigvári András (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések. Pénzügyi Szemle, 11. 1071-1088. o.

Kopányi – Wetzel – Daher (ed.)(2004): Intergovernmental Finance in Hungary. A Decade of Experience 1990-2000. World Bank, OSI Budapest.

Kovács Árpád (2006): Competitiveness and Modernization of Public Finances. Selecting Scenarios in Hungary. OECD Journal on Budgeting. Vol. 6. No. 3.

Lóránt Zoltán (2007): Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén. Számvevőszéki tapasztalatok elemző áttekintése. Pénzügyi Szemle 2007. 1. szám

OECD (2006) Network on Fiscal Relations Across levels of Government. Working Paper No. 2: ”Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments”.

Pálfi András (2007): Gondolatok az önkormányzati gazdaságról, szabályozó rendszeréről. (kézirat) Debrecen.

Pálné Kovács Ilona (2008): Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.

Péteri Gábor (2005): Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok. In: Vigvári András (szerk.)(2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ.

Pitti Zoltán (2005): Az önkormányzatok pénzügyi finanszírozásának modernizációja. In: Vigvári András (szerk.)(2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. IDEA, MKI, TÖOSZ.

P. Kiss Gábor (2007): Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útlevél vagy fügefalevél. Pénzügyi Szemle 2007. 2. szám

Polackova, H. (1998): "Contingent Government Liabilities: a Hidden Risk for Fiscal Stability." Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, D.C., October 1998

Romhányi Balázs (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához. Pénzügyi Szemle 2007. 2. szám

Varga Sándor (2004a): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I. Pénzügyi Szemle 5. 480-501. o.

Varga Sándor (2004b): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban II. Pénzügyi Szemle 631-648. o.

Vigvári András (2002): Lehetőségek önkormányzatok pénzügyi elemzéséhez. Számvitel, adó, könyvvizsgálat. 11. szám, 506-509. o.

Vigvári András (2004): A magyar helyi önkormányzati szektor finanszírozási rendszerében rejlő kockázatokról. Elemzés és ajánlások. Kézirat ÁSZ FEMI

Vigvári András (2005): Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV

Vigvári András (2006a): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Belügyminisztérium IDEA Program, Magyar Közigazgatási Intézet.

Vigvári András (2006b): Vissza az alapokhoz! Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról. Stratégiai kutatások-Magyarország 2015. 2. kötet. Új mandátum Kiadó. 2006.

Vigvári András (szerk.)(2007): Családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből. COMPLEX.

Vigvári András (2008): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. Tér és Társadalom. 1. szám, 141-167. o.

Zongor Gábor: Hibás a mai rendszer. Államreform kéne régen! ÖNKORKÉP 2006. január-február



## Az önkormányzati deflátor rövid leírása

Az elmúlt évtizedben folyamatos vita tárgya volt a helyi önkormányzatok forrásainak nagysága, ennek elégségessége és ezen belül is reálérték alakulásának kérdése. Az elmúlt húsz esztendő alatt ugyanis a fogyasztói árindexszel (CPI) mért infláció is meghaladta az 1.000%-ot, azaz a nominális értékek nem jelentenek semmilyen kapaszkodót. Az alul illetve túlffinanszírozás kérdését több módon lehetséges megközelíteni. Az egyik ilyen szokásos megközelítés a bevételek (források) reálértékének becslése. Ezt a szokott módon a fogyasztói árindex (CPI) felhasználásával szokták becsülni. Ez a mérő eszköz – e célra használói szerint is – meglehetősen durva, de a gyakorlat széles körűen használja gyakorlati és konvencionális okokból.

A reálérték-számítás finomítására speciális indexszámot – nevezzük önkormányzati deflátornak – alkottunk<sup>90</sup>. Az elv az árindexek, illetve a GDP deflátor számításán alapul. A lényeg, hogy a kiadások közgazdasági osztályozásán alapuló módon a tipikus önkormányzat fogyasztói kosarát hoztuk létre. Ennek elemeit három főcsoportba (bérek és bérjellegű kiadások, dologi kiadások, beruházások) soroltuk. A főcsoportok súlyát az adott év GFS kiadási szerkezetekből nyertük. Ez az eljárás lehetővé teszi, hogy a szignifikánsan különböző fogyasztói kosárral rendelkező önkormányzattípusokra külön deflátorokat számítsunk.

A *bérjellegű kiadáshoz* háromféle bérindexet kapcsolunk. 10%-os súllyal a köztisztviselők és szolgálati viszonyal rendelkezők „*Közigazgatás, védelem, társadalombiztosítás (L.)*” bérindexét, 45-45%-kal a „*szociális/egészségügyi (N.)*” és az „*oktatási (M.)*” szektor alkalmazottainak bérindexét vettük. Ezeken a súlyokon a 2007-es esztendőben változtattunk a foglalkoztatási viszonyokban bekövetkezett változások miatt.

A *dologi kiadásokhoz* a könyvviteli mérlegek feldolgozásából a fogyasztói kosárba A következő tételeket, illetve az ehhez kapcsolódó KSH árindexeket rendeltük:

Az *élelmiszereket (É)*, benne a vásárolt élelmiszereket és a vásárolt ételmezt (1 és 19-es kincstári kódok).

A *ruházat(R)* cikkeket, amelyekhez egyetlen kincstári kód adata használható (12).

A *tartós fogyasztási cikkek(T)* gondot okoztak, a 11-es kód (kisértékű tárgyi eszközök, szellemi termékek beszerzése) túnt használhatónak.

A *háztartási energia(E)* magyarázatot igényel, a tüzelőanyagok beszerzése (8) mellett ide soroltam a gáz- és villamosenergia szolgáltatást, illetve a távhő szolgáltatást is (23-25).

Az *egyéb cikkek, üzemanyagok(Ü)*, valamint a *szolgáltatások(Sz)* lényegében „maradék elven” álltak össze, az előbbibe került minden, ami nem szolgáltatástartalmú és más kategóriába sem sorolható, utóbbiba a szolgáltatástartalmú „maradék” kincstári kódok. Magyarázatot igényelnek a kiküldetéssel és reprezentációval kapcsolatos kódok, ezeket nem tekintettük szolgáltatástartalmúnak, ugyanis az önkormányzatoknál ezek jellegzetesen gépkocsi használathoz, illetve étel, ital fogyasztásához kötődnek, tapasztalataink szerint nem jellemző a szállodai szolgáltatás, utazási szolgáltatás stb. A reklám és propaganda kiadásokat a szolgáltatásokhoz soroltuk. A dologi index a fenti árucsoportokhoz tartozó árindexeknek az évről évre változó fogyasztási súlyösszetétellel súlyozott átlaga.

A *felhalmozási kiadásokat* a KSH beruházási árindexével szoroztuk. Az alábbi táblázat mutatja a deflátor 2004-2007. évekre történő levezetését.

<sup>90</sup> Az ötlet kivitelezésében segítségemre voltak Galbács Péter, Gázsó István, Kovács Róbert és Kozma Gábor kollégáim, akiknek ezúton is köszönöm a közreműködést.



Komponens	2004			2005			2006			2007		
	KSH-index	Súly	SúlyΣ	KSH-index	Súly	SúlyΣ	KSH-index	Súly	SúlyΣ	KSH-index	Súly	SúlyΣ
<b>Bér index</b>												
L	107,1	10		107	10		108,6	10		107,5	10	
M	101,9	45		108,7	45		105,8	45		103,5	54	
N	101,8	45		107,6	45		106	45		105,4	36	
Σ(1)	<b>102,38</b>	<b>100,00</b>	<b>53,11</b>	<b>108,04</b>	<b>100,00</b>	<b>51,94</b>	<b>106,17</b>	<b>100,00</b>	<b>49,55</b>	<b>104,58</b>	<b>100,00</b>	<b>51,71</b>
<b>Dologi</b>												
É	106,5	15,04		102,5	14,63		107,7	14,13		111,5	15,08	
R	103,4	0,61		100,2	0,54		99,3	0,5		101	0,46	
T	99,4	1,53		97,7	1,49		96	1,73		98,7	1,66	
E	114,1	14,52		106,2	15		106,4	16,24		124,6	16,95	
Ü	103,9	24,3		104,5	23,54		102,7	22,85		104	22,17	
Sz	107,6	44		105,5	44,8		104,1	44,56		107,4	43,68	
Σ(2)	<b>107,33</b>	<b>100,00</b>	<b>28,70</b>	<b>104,79</b>	<b>100,00</b>	<b>27,38</b>	<b>104,50</b>	<b>100,00</b>	<b>27,37</b>	<b>110,01</b>	<b>100,00</b>	<b>27,87</b>
<b>Beruházás(3)</b>	<b>108,9</b>		<b>18,19</b>	<b>104,3</b>		<b>20,68</b>	<b>98,8</b>		<b>23,07</b>	<b>100,4</b>		<b>20,42</b>
<b>CPI</b>	<b>106,80</b>			<b>103,60</b>			<b>103,90</b>			<b>108,00</b>		
<b>Deflátor érték</b>	<b>104,98</b>		100	<b>106,37</b>		100	<b>104,01</b>		100	<b>105,24</b>		100