

KOPÁNYI MIHÁLY

A költségvetési összhang mikroökonómiai nézőpontból

Az önkormányzati szektor szerves része az államháztartásnak mind fiskális, mind a feladatellátás és finanszírozás szempontjából. A központi és az önkormányzati költségvetés tehát egyszerre mellé- és alá-fölé rendelt viszonyban áll egymással. Ezt szentesítette az 1990-es önkormányzati törvény. A fiskális stabilizációs intézkedések és az ágazati minisztériumok mikromenedzselési törekvései egy centralizációs folyamatot indítottak el. Ezzel ellentétben, a továbbfejlődés lehetőségét a következő decentralizáció: az önkormányzatok szakmai megerősítése és piacokonform finanszírozási megoldások hordozzák, amit az önkormányzati szektor – átfogó államháztartási reform keretében végrehajtott – modernizációjával kellene megvalósítani.

A kormányzati rendszer egésze magában foglalja a központi kormányzatot, annak dekoncentrált és szolgáltatóintézményeit, valamint a helyi és területi önkormányzati szerveket s azok intézményeit. Ez a felfogás – amit az úgynevezett kormányzati pénzügyi statisztika (*Government Financial Statistics, GFS*) maga is tükrözni szándékozik – alapot ad két szélsőséges megközelítésre: a központi és alsóbb kormányzati szintek összemosására, s ezáltal valójában centralizálásra, illetve a két szint merev szétválasztására és szembeállítására, ami akár bírósági perekig menő ellentétekhez és napi torzszalkodásokhoz is vezethet (például az úgynevezett gázközművita vagy Budapest Főváros vitái a központi kormányzattal). A költségvetési összhang tehát a központ és a helyi szervek között is súlyos kérdés mind a közpénzek elosztása, mind a szolgáltatások, mind az esetleges eladósodás szempontjából.

Az úgynevezett fiskális decentralizáció világtendencia, ami – az ismert jelentős szerkezeti és politikai eltérések ellenére – egyöntetűen erősítette a szubnacionális szervezetek szerepét, továbbá a nemzeti és szubnacionális szintek mellérendelt és nem szembenálló viszonyán alapuló többszintű kormányzati modellek felé tett jelentős elmozdulást. Lényeges alapelv, hogy minden közszolgáltatást ott és úgy érdemes nyújtani, ahol és ahogy a leghatékonyabb, beleértve a magánszektor és a civil szervezetek (NGO-k) bevonását.

Az 1990-ben létrejött magyar kormányzati modell a decentralizáció szélsőséges változata volt, ami a korábbi hierarchikus tervutasításos rendszer negatív lenyomataként két mellérendelt kormányzati szintet hozott létre: a központi kormányzatot és a települési önkormányzatokat, miközben meghagyott egy erőtlén megyerendszert, de vagyon, apparátus és érdemi kormányzati feladatok nélkül. A helyi önkormányzatok kétharmados törvényekkel védett vagyoni és jogi önállósága a skandináv modellnek felelt meg, miközben a településszerkezet a dél-európai modell szerint alakult, sőt enyhén tovább aprózódik. 1990 óta mind a megyék, mind a központi kormányzati szervek ellentámadásba lendültek, és jelentős stratégiai pozíciókat raboltak a helyi önkormányzatok kárára.

A 1990-es évtizedben a nyílt és burkolt centralizáció súlyos ellentmondásokkal, további decentralizációs és dekoncentrációs lépésekkel keveredett. Az államháztartás hajója nemcsak „tépett vitorlákkal”, hanem talán törött kormánylapáttal sodródik a közszolgáltatások vizein, s úgy tűnik, nem a nemzetközi főárammal együtt, hanem a part menti ellenáramban inkább visszafelé úszik. Az utóbbi évek centralizációs fejleményei a rendszert az 1960-as évek francia modellje felé, azaz visszafelé sodorják, s a központi kormány és a helyi önkormányzatok viszonyát tekintve a hetvenes-nyolcvanas évek közvetett vállalati tervutasításos rendszerének modellje van kialakulóban.

Kétségtelen, hogy az 1990-ben kialakult szerkezet bizonyos szempontból túlzottan decentralizált volt. Erre számos példa van. A földrengésszerű átalakulások közepette nem volt apparátus és mechanizmus a helyi és központi közkiadások kordában tartására, rendszeres központi beavatkozások kellettek, amelyek megnyírbálták a szubnacionális forrásokat is. Az állami költségvetés máig bizonytalanságban tartja a forráselosztást, ami kiterjedt, bár nem drámai összegű korrekciókkal működik (például az önhibájukon kívül hátrányos helyzetű önkormányzatok pótfinanszírozása – önkíhi). A helyi önkormányzatok lelkülete máig közelebb áll a régi tanácsokéhoz, mint a modern önkormányzashoz, s döntő többségük szakmai felkészültsége igen hiányos. Röviden: sem a helyi pénzügyi, sem a humán feltételek nem felelnek meg egy decentralizált önkormányzati rendszernek. Kérdés persze az, hogy ezt a helyzetet recentralizálással vagy a helyi szintek szakmai megerősítésével kell/lehet-e megoldani (szerintünk az utóbbival).

A magyar önkormányzati rendszer elaprózott. Számos átmeneti gazdaság (például Lengyelország, a balti államok) a hasonlóképp kialakult elaprózottságra az önkormányzatok drasztikus összevonásával reagált, ami sajnos szintén erős centralizációs lépésekkel is párosult. Magyarországon a helyzet maradt, de a Világbank egyik tanulmánya (*Kopányi és szerzőtársai* [2000]) már rámutatott, hogy az ország vízváltatóhoz érkezett, s vagy következetes decentralizációs lépéseket tesz, és növeli a helyi szakmai színvonalat, vagy visszacsúszik egy elavult centralizált rendszerbe. Úgy tűnik, hogy mind a kormánynak, mind az ágazati minisztériumoknak kifejezetten jól jön az önkormányzati rendszer elaprózottsága és megosztottsága, amit udvariasan politikai kényszernek neveznek. Az ágazati minisztériumok a források mikromenedzselésével inputszabályozást folytatnak ahelyett, hogy ágazati standardokkal az eredményt szabályoznák. A továbbiakban néhány példát idézek a felméréseinkből.

Az önkormányzatok 1990-ben jelentős vagyont kaptak, aminek feléléséről legendák keringenek, bár – korántsem drámai mértékben – a vagyon nominális nettó értékben folyamatosan nő (*1. táblázat*). Igaz azonban, hogy a vagyon ésszerű kezelését, sőt korrekt nyilvántartását még a nagyobb megyei jogú városoknak és a budapesti kerületeknek sem sikerült máig megvalósítaniuk.

Az önkormányzatok nagyon innovatívak a vagyon és a szolgáltatások kiszervezésében (*2. táblázat*). (Ez a módszer a központi kormány kedvenc eljárásává is vált az utóbbi időben.) Ennek legfőbb célja a helyi költségvetés tehermentesítése, de ugyanilyen fontos a közszolgáltatás közösségi kontrolljának elkerülése (például közbeszerzés elkerülése). Bár többségi vagy jelentős kisebbségi részesedést tartanak meg a szolgáltatóvállalatokban, esetleg blokkoló vagy minimális kisebbségi részesedést birtokolnak nem közszolgáltató befektetések formájában is, a tulajdonláson keresztüli ellenőrzési funkciót rendkívül rossz hatásokkal látják el. Igen gyakran a részesedést névértéken akkor is könnyvelik, amikor a vállalatot már rég felszámolták, csak az önkormányzatnak senki sem szólt.

A kiszervezés egyik súlyos hiányossága, hogy a koncessziós szerződések vagy hiányoznak (azaz csak az eladási szerződésbe foglalnak igen vázlatosan bizonyos szolgáltatási feltételeket), vagy igen rövid és az önkormányzatra vagy a lakosságra nézve hátrányos feltételeket tartalmazó koncessziós megállapodásokat kötnek. Mindezt tetézik az-

1. táblázat

Az önkormányzatok vagyona, beruházások és vagyoneladás folyó áron
(milliárd forint)

Megnevezés	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<i>Vagyonállomány év végén*</i>								
Befektetett eszközök	313	600	827	1029	1095	1299	1440	1639
ebből: állóeszközök	304	391	476	566	608	669	800	960
Befektetett pénzügyi eszközök	9	208	289	380	401	540	529	527
Forgóeszközök	83	101	110	125	158	232	348	386
Eszközök összesen	396	701	937	1154	1253	1531	1788	2025
<i>Befektetések és vagyoneladás évenként**</i>								
Eladott állóeszközök	9	17	25	38	44	47	46	60
Állóeszköz-befektetések	49	79	89	141	109	116	187	236
Nettó beruházások	39	62	64	104	65	68	141	176

* ÁSZ jelentés 2000.

** PM GFS.

2. táblázat

Az önkormányzati vagyon összetételének változása ágazatonként
(százalék)

Önkormányzatok tulajdonhányada	Alap- szolgál- tatások		Kiegészítő szolgál- tatások		Helyi energia- szolgáltatások		Szolgáltatáson kívüli tevékenységek	
	1993	1998	1993	1998	1993	1998	1993	1998
< 5	0	0	4	3	20	19	27	19
5–25	1	0	7	13	1	23	56	52
25–50	1	0	4	5	0	57	6	11
50–100	2	15	12	19	0	0	6	8
100	96	84	73	60	79	0	5	10

Forrás: KSH-Ecostat.

zal, hogy egy klauzula külön rendelkezik arról, hogy a szerződés 10-20 évig titkos. Alapvetően hibás felfogás, amit a titokvédelmi biztos is írásban kifogásolt, hogy a közszolgáltatás közügyjellegét nem a szolgáltatás jellegéhez, hanem a tulajdonviszonyokhoz, mi több, a működési formához kötik. Azaz a társasági formában kiszervezett 100 százalékos önkormányzati tulajdonú vállalkozásokat a magánüzletek mintájára „közti-tokként” kezelik. A koncessziós szerződések legfőbb pontjait már a tenderkiírásban közzé kellene tenni. Ken Baar amerikai mintából kiemelte az 51 legfontosabb szerződéspontot, amiből jó, ha egy tucat előfordul a magyar szerződésekben, s többségüket a megkérdezett önkormányzati képviselők felesleges akadékoskodásnak vagy a partnerrel szembeni bizalmatlanságnak tekintették (Baar [1998]). Mindezek alapján nem meglepő, ha a későbbi működés során nem képesek a közszolgáltató magánvállalkozásokat megfelelő kordában tartani.

Vizsgálataink a fejlesztésfinanszírozási rendszer súlyos hiányosságaira, sőt tarthatatlan állapotokra világítottak rá. A címzett és céltámogatások, valamint a számos egyéb támogatás kaotikus és ellenőrizetlen jellegéről már sokan írtak. Bizonyos előrelépés történt is, bár tíz év elegendő idő lehetett volna ahhoz, hogy egy hatékony, megvalósítható-

sági tanulmányon és költség–haszon elemzésen alapuló kontrollrendszer kialakuljon. A területi államháztartási információk szolgálatok (tákiisz) nyilvánvalóan nem tudták, s új pozícióikban sem tudják betölteni a hatékonyságellenőrzés funkcióját, az Állami Számvevőszék szintű képtelen ilyesmire, még megnövelt létszámmal sem. Interjúink arra utalnak, hogy az állami támogatással megvalósuló közüzemi beruházásokat mintegy 50–100 százalékos túlkapacitással és mintegy 30 százalékos túlfinanszírozással tervezték a kilencvenes években, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy saját hozzájárulás nélkül vagy a felvett hitelek igen drága kamatait is „kigazdálkodva” finanszíroztak az önkormányzatok a központi támogatásokból.

Az önkormányzati beruházások teljesen a központi támogatásokra, kijárásokra hangozva születnek. Ez a rendszer teljesen alkalmatlan az önkormányzati társulások finanszírozására, a magánszektor jelentősebb bevonására és az EU-forrásokhoz szükséges saját forrás összegyűjtésére. Számításaink szerint a központi költségvetés forrásai a maximális EU-források megszerzéséhez szükséges hazai forrás legfeljebb felét lesznek képesek finanszírozni. Nem is lenne célszerű, s valószínűleg az EU-nak sem eladható koncepció, hogy a helyi regionális fejlesztésekhez szükséges összes hazai forrást központi költségvetési támogatásként kapnák meg a hazai kedvezményezettek. A GDP 4 százalékából kiindulva tehát 2 százalékot fedezhet a központi költségvetés, legalább 1 százalékot kellene helyi forrásokból előteremteni, s még mindig marad 1 százalék finanszírozási lyuk, amit helyi hitelfelvétellel kellene befoltozni. Minderre a mai önkormányzati rendszer nem is képes, és nem is hajlandó. Jelentősebb felkészülés nélkül a megoldás, hogy az elérhető a GDP 4 százalékának megfelelő EU-forrás helyett 2–3 százalékot lesz képes az ország „felszívni” a csatlakozás utáni néhány évben. Kár lenne erre a stratégiára alapozni.

Az önkormányzati csődtörvény és a járulékos törvények és rendeletek szintén egy kétlelkű, azaz részben decentralizációra és piacconform működésre sarkalló, részben centralizációra és politikai osztogatásra alapozott rendszert alakítottak ki. Pozitív jelenség, hogy az eddig bejelentett kilenc önkormányzati csőd mellett mintegy 60 bíróságon kívüli rendezési eljárás zajlott a színpalak mögött, legalább időleges sikerrel. Az önkíhi, aminek elvileg semmi köze nem lenne a csődeljárásokhoz, lévén az előbbi a folyó az utóbbi a fix ráfordítások finanszírozásához köthető, súlyosan befolyásolja az önkormányzat-finanszírozás prudenciális feltételeit. Az önkíhi mára részben rendszeres támogatással, részben taktikai tényezővé vált sok száz önkormányzat számára. A belügyminiszter által odaítélhető külön támogatás pedig nyílt politikai torzító tényező a piaci alapon működő csődtörvényhez képest.

Hiányosságaik és gyenge pontjaik ellenére nem szabad lebecsülni a magyar önkormányzatok (az életképes önkormányzatok) elért eredményeit, ami az átmeneti gazdaságok között kiemelkedőnek is mondható. A továbbfejlődés lehetőségeit éppen ezért elemzéseink szerint a piacconform megoldások hordozzák, amit egy átfogó államháztartási reform keretében végrehajtott önkormányzati szektor modernizációval kellene megvalósítani. Ennek legfőbb elemei:

1. átfogó adóreform, amiben az önkormányzat-finanszírozás kulcselemei világosan ki vannak jelölve (például helyi ingatlanadó);
2. lényegesen egyszerűbb folyó és fejlesztésfinanszírozási rendszer bevezetése (például úgynevezett blokk támogatás és egyetlen kiegyenlítési támogatás bevezetése);
3. modern önkormányzati költség- és vagyongazdálkodás;
4. az önkormányzati adósság és hitelfelvétel prudenciális rendszerének megerősítése;
5. a magán- és közszektor, valamint a civil szervezetek szolgáltatásokban történő nagyon aktív együttműködése, ami a helyi regulációs és monitoringfeltételek megerősítését igényli.

Hivatkozások

- BAAR, K. K. [1998]: Contracting Out Municipal Public Services Transparency, Procurement, And Price Setting Issues The Case Of Hungary. (Közzolgáltatások kiszervezése, átláthatóság, beszerzés és ármegehatározás kérdései Magyarországon.) UI/MRI/WB.
- BALÁS GÁBOR–KOVÁCS RÓBERT [1999]: Az értékalapú építményadó bevezethetősége Magyarországon. Városkutatás Kft., Budapest.
- BALÁZS ÉVA [1998]: A kormányzati szintek közötti felelősségmegosztás és a közoktatás. Országos Közoktatási Intézet, Budapest.
- BARATI IZABELLA–PÉTERI GÁBOR [1999]: Local Treasury – Consolidated Cash-Cost Management for Local Public Service Organizations. (Helyi kiskincstár – A helyi közzolgáltató szervezetek összevont készpénzgazdálkodása.) WB–EDI.
- DAVEY, K.–PÉTERI GÁBOR [1998]: Local Government Finances: Options for Reform. (Önkormányzat-finanszírozási reform lehetőségek.) Local Government Know How Fund című program; Pontes Ltd., Nagykovácsi.
- DÓCI JÓZSEF [1999]: A fővárosi forrásmegosztás átalakítása. Kézirat, Budapest.
- FÜRCHT PÁL [1998]: Város és vonzáskörzete a magyar önkormányzati rendszerben Megjelent: Szabó Gábor (szerk.): Város és vonzáskörzete. KOOSZ–MJSZ–MKI, Budapest.
- HEGEDŰS JÓZSEF–BALÁS GÁBOR [1999]: Forrásmegosztás hatása a külső kerületekre. Városkutatás Kft., Budapest.
- HERTELENDY ZSÓFIA–KOPÁNYI MIHÁLY [1999]: Municipal Enterprises. (Önkormányzati vállalatok.) WB–SNDP.
- JÓKAY KÁROLY–SZEPESI GÁBOR–SZMETANA GYÖRGY [2000]: Municipal Debt Management and Bankruptcy Intervention in Hungary. (Önkormányzati adóssághirendezés és csődeljárások Magyarországon.) World Bank–SNDP.
- KASSÓ ZSUZSANNA [1999]: Vagyongazdálkodás: nyilvántartás és menedzsment – Nyíregyháza és Budapest XI. ker. WB–SNDP.
- KOPÁNYI MIHÁLY–EL-DAHER, S.–WETZEL, D.–NOEL, M.–PAPP ANITA [2000]: Hungary – Modernizing the Subnational Government System. (A szubnacionális rendszer modernizációja Magyarországon.) The World Bank working paper, No. 417, Washington.
- KOPÁNYI MIHÁLY [1998]: Az európai önkormányzati rendszerek. Megjelent: *Kusztosné Nyitrai Edit* (szerk.): Helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Consulting Rt.
- KUSZTOSNÉ NYITRAI EDIT (szerk.) [1998]: Helyi önkormányzatok és pénzügyeik. Consulting Rt.
- PÁLNE KOVÁCS ILONA [1998]: The Legal-Regulatory Framework of Fiscal Decentralization in Hungary. (A fiskális decentralizáció jogi-regulációs reformja Magyarországon.) World Bank–PHRD.
- PÉTERI GÁBOR [1997]: Javaslatok az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő helyi önkormányzatok támogatási rendszerének továbbfejlesztésére. BM-PM-ÖSZT, Helyi önkormányzati Know-How program.
- TAUSZ KATALIN [2000]: The Possibilities of Social Policy in Management of Overdue Debts in Utility Services. (A közüzemi díjhátralékok szociálpolitikai kezelésének lehetőségei.) WB–SNDP.