

DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS

Bordás Péter

Debrecen

2017

DEBRECENI EGYETEM
MARTON GÉZA ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA

FORRÁSSZABÁLYOZÁS ÉS FELADATFINANSZÍROZÁS
AZ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERBEN

Készítette:
Bordás Péter

Témavezető:
Prof. Dr. Horváth M. Tamás
DSc, tanszékvezető egyetemi tanár

A doktori program címe: Az állam és a jog változásai Közép- és Kelet-Európában

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Szabadfalvi József, egyetemi tanár

A doktori iskola programvezetője: Prof. Dr. Szabó Béla, egyetemi tanár

Az értekezés az MTA-DE Közzolgálatási Kutatócsoport által folytatott „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási program (2012- 2016) keretében készült.

A kézirat lezárva: 2017. április 18.

Debrecen

2017

NYILATKOZAT

Alulírott Bordás Péter büntetőjogi felelősségem tudatában kijelentem, hogy a Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott, *Forrásszabályozás és feladatfinanszírozás az önkormányzati rendszerben* című értekezésem saját önálló munkám, a benne található, másoktól származó gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

Tudomásul veszem, hogy amennyiben részben vagy egészben sajátomként mutatom be más szellemi alkotását, vagy az értekezésben hamis, esetleg hamisított adatokat használlok, és ezzel a doktori ügyben eljáró testületet vagy személyt megtévesztem vagy tévedésben tartom, a megítélt doktori fokozat visszavonható, a jogerős visszavonó határozatot az egyetem nyilvánosságra hozza.

Debrecen, 2017. április 18.

aláírás

TÉMAVEZETŐI AJÁNLÁS

A kormányzati szintek közötti finanszírozási kapcsolatokat magyarázó pénzügyi föderalizmus a decentralizált feladatellátáshoz alapvetően szükséges döntési önállóság feltételeit törekszik biztosítani a területi és települési választások útján létrehozott testületek számára. Az örökzöld kérdéskör a helyi közigazgatás hazai átalakulása miatt aktuális. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény lényegesen átalakította a feladatmegosztást a különböző kormányzati szintek között.

A vizsgálódás fókuszában a finanszírozási rendszer áll. Az ún. feladatfinanszírozásra való áttérés pozitív tartalma máig tisztázatlan. Ugyanakkor, ha a jelenségek oldaláról nézzük, akkor az átalakulás valóban meghatározó jelentőségű. Igaz ez a helyi alrendszer költségvetési struktúrájára, a döntési viszonyokra, a finanszírozásra egyaránt.

Az alapkérdés érdemi elemzésében számottevő az előrelépés. Sikerült megtalálni a kapcsolatokat és ellenpontokat a régi és az új rendszer között. Világossá váltak az alapmodellek és gyakorlati alkalmazásuk lehetőségei. A rendelkezésre álló adatállományok feldolgozása is naprakészen megtörtént. Az 1990-2012 közötti rendszer a nyugati modellek egyik adaptációja volt, a sajátos körülményekre való alkalmazással. Utána egy másik logikájú rendszert modelleztek, amelynek alapjai szintén ismertek a történelemből. A megvalósítás azonban ennél összetettebb. Meg kellett találni tehát a kutatás során az intézményi alkalmazkodás tényleges mikéntjét, illetve annak gátjait és korlátait. A próbálkozás sikeres, noha jelen idejű folyamatok esetében ez nem egyszerű feladat.

A változások egyúttal az államhatalom gyakorlásának és megosztásának rendjére is visszahatnak. Mindezek alapján ma már másképpen kell kijelölni az állam és a tágabb kormányzás bázisának kereteit, sarkpontjait, mint a rendszerváltás után az ezredfordulót éppen követő évekig terjedő időszakban az szokás volt. Minden oldalról változás alatt áll a közfeladat-ellátás erőforrásainak struktúrája, valamint a szerkezeti elemek mibenléte és azok tartalma. A szerző e kérdéseket körbejárva, sajátos pénzügyi-feladatellátási szemléletből indul ki.

Bordás Péter számos hasznos előzményre, kutatási és publikációs alapra építve egy nem szokványos elméleti közegbe ágyazva elemzi a témát. Lényegében a közfeladatok ellátásának általános struktúrája oldaláról közelíti meg a helyi önkormányzatok finanszírozását. Kiemelendő e körben, hogy 2014-ben az MTA-DE Közszolgáltatási

Kutatócsoport hajdúböszörményi alprojektjében empirikus úton is megtapasztalhatta, hogyan működik egy magyar nagyváros esetében a finanszírozás és a helyi feladatellátás.

A munka ennek a kérdéskörnek az alapos és célratoró feldolgozásával érdemben járul hozzá a pénzügyi szabályozás jogi formái elméleteinek alkalmazásához, egy igen aktuális folyamat ürügyén. A kutatási téma meghatározása és létrehozása során nem volt könnyű munka a közpénzügyek, a közigazgatási jog és a pénzügyi jog érintkezési felületeit kezelni. Ugyancsak tisztázni kellett az ágazati szakpolitikai-elemzés, a közgazdaságtan, a közpénzügyek fogalomrendszeréhez való viszonyulást. A szerző jó érzékkel oldotta meg ezt a problémát. A pénzügyi jogi elemzés sokoldalúan beágyazódik a tudományterületek tágabb környezetébe, anélkül azonban, hogy a szerző utat tévesztve bolyongna, csapongna egyik fogalomrendszerből a másikba. Sikertől hozzátenni a szabályozási, azon belül meghatározott jogági megközelítés ismeret- és fogalomképzési anyagához.

A jelölt tudományos munkássága megfelel a PhD-fokozat elnyerésével kapcsolatos valamennyi követelménynek. Kutatói tevékenysége alatt számos publikációja látott napvilágot, részt vett és részt vesz több nagy kutatási projektekben, amelyek keretében elsősorban disszertációjának témájával foglalkozott és jelenleg is foglalkozik. Alkotó módon alkalmazza, beépíti és továbbgondolja vizsgálati eredményeit tudományos előadásában, egyetemi oktatási tevékenységében.

A dolgozat forráskezelése korrekt. A kutatás idegen nyelvű közegében jól eligazodik. Szakirodalmi érdeklődése és ismerete megfelel a követelményeknek. A szerteágazó téma széleskörű metodikai alkalmazási gyakorlatot követel. A kutatás átlátásához, feldolgozásához és értelmezéséhez tudományos igényű apparátus alkalmazására kerül sor.

Mindezen szempontok és értékelések alapján javaslom a jelölt számára a PhD fokozat odaítélését.

Debrecen, 2017. április 19.

Horváth M. Tamás, DSc
egyetemi tanár

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|---|-----------|
| ÁBRÁK JEGYZÉKE | 10 |
| TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE | 12 |
| BEVEZETŐ GONDOLATOK | 13 |
| I. RÉSZ: ELMÉLETI ALAPOK | 19 |
| 1. A fiskális föderalizmus elméleti közegének jelentősége a helyi önkormányzati pénzügyekben | 19 |
| 1.1 Fiskális föderalizmus kialakulása, fogalma | 20 |
| 1.2 A fiskális föderalizmus értelmezési dimenziói | 26 |
| 1.3 Az államháztartási funkciók kérdése a fiskális föderalizmusban | 28 |
| 1.3.1 Allokációs funkció és a helyi szint kapcsolata | 29 |
| 1.3.2 Redisztribúciós funkció és a helyi szint kapcsolata | 31 |
| 1.3.3 Stabilizációs funkció és a helyi szint kapcsolata | 33 |
| 1.4 A szintek közötti feladatmegosztás kérdése: centralizáció vagy decentralizáció. 35 | |
| 1.4.1 A decentralizációs szint meghatározása | 36 |
| 1.5 Decentralizáció és demokrácia kérdése. Értékrend vagy alkalmazandó eszközrendszer? | 44 |
| 1.6 A fejezet összegzése | 48 |
| 2. A helyi szintű feladatellátás pénzügyi alapjai az egyes önkormányzati modellekben..... | 50 |
| 2.1 Az önkormányzati pénzügyi rendszerek elemzésének alapjai..... | 51 |
| 2.2 Pénzügyi autonómia és feladatvolumen az egyes önkormányzati modellekben .. | 54 |
| 2.2.1 Az angolszász modell | 58 |
| 2.2.2 A kontinentális modellek | 59 |
| 2.3 Helyi pénzügyek alakulása nemzetközi összehasonlításban | 66 |

| | |
|---|------------|
| 2.4 A fejezet összegzése | 73 |
| 3. A kormányzati transzferek célja és típusai általában és összefüggései az önkormányzati modellekkel..... | 75 |
| 3.1 Az önkormányzati pénzügyi rendszer funkciói és karaktere | 75 |
| 3.2 A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak tipizálása | 79 |
| 3.3 A központi kormányzati transzferek célja, részletes elemzése..... | 82 |
| 3.4 A transzferek csoportosítása | 84 |
| 3.5 A kormányzati transzferek kalkulálásának mechanizmusai | 94 |
| 3.5.1 A kiadási szükséglet számításának módszere | 95 |
| 3.5.2 A bevételi kapacitás jelentősége | 100 |
| 3.6 A megosztott és az átengedett bevételek szerepe a helyi bevételi struktúrában . | 103 |
| 3.7 A fejezet összegzése | 108 |
| | |
| II. RÉSZ: A FORRÁSSZABÁLYOZÁS PÉLDÁJA | 109 |
| 4. A magyarországi forrásszabályozás bevételi oldalának értékelése településkategóriák alapján | 109 |
| 4.1 Településkategóriák | 112 |
| 4.2 Támogatási rendszerek és a helyi önkormányzatok bevételi szerkezete | 114 |
| 4.3 A helyi önkormányzatok saját bevételei | 116 |
| 4.3.1 Helyi adók..... | 119 |
| 4.4 A személyi jövedelemadóból származó helyi bevételek | 122 |
| 4.5 Állami támogatások | 125 |
| 4.5.1 Normatív támogatások | 125 |
| 4.5.2 Címzett és céltámogatások..... | 128 |
| 4.5.3 Működőképesség megőrzést szolgáló kiegészítő támogatások | 129 |
| 4.6 A fejezet összegzése..... | 131 |
| | |
| 5. A magyarországi forrásszabályozás kiadási oldalának értékelése településkategóriák alapján | 133 |

| | |
|--|------------|
| 5.1 Szerteágazó közfeladatok helyi szinten | 133 |
| 5.2 Helyi kiadások funkcionális bontásban az Ötv. alapján | 136 |
| 5.3 Helyi önkormányzati kiadások közgazdasági bontásban..... | 138 |
| 5.3.1. Működési (folyó) kiadások | 139 |
| 5.3.2 Felhalmozási és tőke jellegű kiadások..... | 141 |
| 5.3.3 Támogatások és az egyéb folyó átutalások kiadásai..... | 142 |
| 5.3.4. Hiteltörlesztések..... | 143 |
| 5.3.5. GFS rendszerű kiadások | 145 |
| 5.4 A fejezet összegzése | 146 |
| | |
| III. RÉSZ: A FELADATFINANSZÍROZÁS | 148 |
| 6. A feladatfinanszírozásra történő átállás | 149 |
| 6.1 Változások a helyi közfeladatok körében | 149 |
| 6.2 A helyi költségvetést korlátozó új szabályok | 152 |
| 6.3 A feladatfinanszírozás fogalmának vizsgálata..... | 154 |
| 6.4 A feladatfinanszírozás logikájának megjelenése a költségvetési törvényekben. 160 | |
| 6.5 A feladatfinanszírozás első négy évének gyakorlati tapasztalatai | 163 |
| 6.6. Az adósságkonszolidáció és a feladatfinanszírozás..... | 170 |
| 6.7 A fejezet összegzése | 176 |
| 7. A helyi önkormányzatok saját bevételeinek szerepe a feladatfinanszírozásban, különös tekintettel a helyi adórendszerre | 178 |
| 7.1 A saját bevételek körének meghatározása | 178 |
| 7.2 Helyi adók a hazai rendszerben | 181 |
| 7.3 A települési adó rendszertani megközelítése | 183 |
| 7.4 A klasszikus helyi adók és a települési adó elhatárolása | 184 |
| 7.5 Érvek és ellenérvek a települési adóhoz kapcsolódóan | 187 |
| 7.6 A Kúria joggyakorlata a települési adóhoz kapcsolódóan..... | 190 |
| 7.7 A megállapított helyi és települési adók száma | 194 |

| | |
|--|------------|
| 7.8 A fejezet összegzése | 196 |
| 8. A változó állami és önkormányzati szerepek hatása a helyi vonzatú feladatok finanszírozására | 198 |
| 8.1 Erősödő állami szerepek a helyi vonzatú feladatok ellátása körében..... | 198 |
| 8.1.1 Az állami szerepvállalás növekedésének irányába ható tényezők..... | 200 |
| 8.1.2 Kormányzati szintek közötti feladatátrendeződés a nemzetközi tapasztalatok fényében..... | 204 |
| 8.2 Az állami szerepek növekedése egyes helyi vonzatú közfeladatok körében..... | 208 |
| 8.3 A helyi vonzatú közfeladatok centralizálásának hatása a helyi költségvetésekre Magyarországon..... | 214 |
| 8.4 Az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok államosításának hatása a helyi költségvetésekre..... | 218 |
| 8.5 További példák a helyi önkormányzatok szerepének változására | 223 |
| 8.6 A fejezet összegzése | 228 |
| ÖSSZEFOGLALÁS | 230 |
| A kutatás eredményeinek összefoglalása..... | 230 |
| A hipotézisekre adható válaszok..... | 237 |
| Záró gondolatok | 240 |
| Summary..... | 243 |
| Felhasznált irodalom jegyzéke..... | 248 |
| Felhasznált jogszabályok és egyéb jogforrások..... | 266 |
| Mellékletek | 270 |

ÁBRÁK JEGYZÉKE

| | | |
|----------|--|-----|
| 1. ábra | Az önkormányzati modellek rendszerezése | 57 |
| 2. ábra | Az önkormányzati bevételi szerkezet alakulása egyes OECD országokban | 65 |
| 3. ábra | A helyi önkormányzatok klasszifikációja a GDP-hez mért kiadásaik és a helyi adóbevételeik teljes bevételekhez mért arányában..... | 72 |
| 4. ábra | A helyi önkormányzatok bevételi szerkezete | 80 |
| 5. ábra | A helyi kormányzati szint optimális bevételi szerkezete..... | 81 |
| 6. ábra | A központi kormányzati támogatások osztályozása 1..... | 92 |
| 7. ábra | A központi kormányzati támogatások osztályozása 2..... | 93 |
| 8. ábra | A helyi önkormányzatok egy állandó lakosra jutó saját bevételeinek nagysága 1993 - 2010 között..... | 118 |
| 9. ábra | Egy állandó lakosra jutó helyi adóbevétel alakulása 1993-2010 között.. | 121 |
| 10. ábra | Egy állandó lakosra jutó személyi jövedelemadó bevétel alakulása 1993-2010 között | 124 |
| 11. ábra | Egy állandó lakosra jutó normatív támogatások alakulása 1993-2010 között | 126 |
| 12. ábra | Egy állandó lakosra jutó címzett- és céltámogatások nagysága 1993-2010 között | 129 |
| 13. ábra | Egy állandó lakosra jutó helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatás alakulása 1993 – 2010 között | 130 |
| 14. ábra | Egy állandó lakosra jutó folyó (működési) kiadás alakulása 1993 – 2010 között | 140 |
| 15. ábra | A felhalmozási és tőkejellegű kiadások alakulása 1993 – 2010 között... | 141 |
| 16. ábra | Egy állandó lakosra jutó támogatás és egyéb folyó átutalás kiadás alakulása 1993 – 2010 között | 143 |
| 17. ábra | Egy állandó lakosra jutó hiteltörlesztésre fordított kiadás alakulása 1993-2010 között | 144 |
| 18. ábra | Egy állandó lakosra jutó GFS rendszerű kiadások alakulása 1993 – 2010 között | 146 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 19. ábra | A helyi önkormányzatok részére a központi költségvetésből nyújtott támogatások alakulása 2005 – 2016 között..... | 164 |
| 20. ábra | A helyi önkormányzatok összesített központi költségvetési támogatása 2011 - 2016 között..... | 168 |
| 21. ábra | A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatása, jogcímenkénti bontásban 2011-2016 között..... | 169 |
| 22. ábra | A hitel és kötvényállomány átalakulása 2005 – 2010 között | 172 |
| 23. ábra | A helyi közfeladat fogalmának dimenziói..... | 211 |
| 24. ábra | Jó Állam Fejlesztési Konceptió | 212 |
| 25. ábra | A helyi kiadások megoszlása Magyarországon az egyes helyi feladatok arányában, 2014-ben..... | 217 |
| 26. ábra | A helyi egészségügyi, oktatási és szociális kiadások alakulása a GDP %-os arányában 2006 – 2014 között..... | 218 |

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

| | | |
|--------------|--|-----|
| 1. táblázat | A fiskális föderalizmus normatív elméletének összefüggése a kormányzati funkciókkal..... | 34 |
| 2. táblázat | Főbb érvek és ellenérvek a decentralizációhoz kapcsolódóan | 44 |
| 3. táblázat | A helyi önkormányzatok kiadásai, helyi adóbevételeik mértéke és az adósságállományuk nagysága egyes OECD országokban, 2005-ben | 67 |
| 4. táblázat | A helyi önkormányzatok kiadásai, helyi adóbevételeik mértéke és az adósságállományuk nagysága egyes OECD országokban, 2014-ben | 68 |
| 5. táblázat | A helyi közfeladatok decentralizációjának foka és a finanszírozás típusa közötti összefüggések..... | 78 |
| 6. táblázat | Helyi közfeladatok 1990–2012 között az Ötv. alapján | 137 |
| 7. táblázat | Helyi közfeladatok 2012-től a Mötv. alapján..... | 151 |
| 8. táblázat | A beszámítás, kiegészítés alakulása településkategóriánként 2015-től | 163 |
| 9. táblázat | A helyi önkormányzatoknak a központi költségvetésből egyes jogcímeken nyújtott támogatások nagysága 2011 – 2016 között..... | 166 |
| 10. táblázat | Az adósságkonszolidáció négy évének összesített adatai | 174 |
| 11. táblázat | Önkormányzati bevételi struktúra egyes európai OECD országokban. | 179 |
| 12. táblázat | Bevezetett klasszikus helyi adók száma az egyes adótípusok bontásában | 195 |
| 13. táblázat | Az alsóbb szintű kormányzati egységek kiadásainak változása a GDP %-os arányában 2006 - 2015 között, az Európai Unió 28 tagállamában ... | 206 |
| 14. táblázat | Helyi önkormányzati kiadások a GDP %-ában, feladatcsoportokként, 2006 – 2014 között..... | 215 |

BEVEZETŐ GONDOLATOK

Egy modern demokratikus berendezkedésű állam nem létezhet önkormányzatok nélkül. A helyi közösséget érintő ügyekben talán általános, országhatárokról független elvárásként fogalmazható meg, hogy helyi szinten történjen annak megoldása is. Az egyes államokban ugyanakkor eltérő az alsóbb szintű (ön)kormányzati egységek nagysága, száma és feladatköre is, mely a kulturális, földrajzi, történelmi tényezők alapján alakult ki. De nemcsak e jellemzők térnek el, hanem az önkormányzatok által ellátott helyi közfeladatok is, azaz a feladat- és hatáskörök rendszere. E keretek által meghatározott formációk közös jellemzője, hogy feladataik megvalósításához saját költségvetésre, de legalább is pénzügyi forrásokra van szükségük. Véleményem szerint a helyi önkormányzatok autonómiájának egyik legfontosabb alapköve a fiskális decentralizáció útján megvalósuló pénzügyi autonómia, hiszen korlátozott pénzügyi források nélkül nem beszélhetünk számottevő döntési, működési vagy épp feladat-ellátási önállóságról.

Az önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása változatos képet mutat térben és időben, azaz folyamatosan változik, fejlődik. A pénzügyi önállóság alapját képző eszközök a legváltozatosabb formákban lehetnek jelen, melyek megadják egy rendszer karakterét. Természetesen az önkormányzati pénzügyek nem választhatóak el a központi költségvetéstől, ezer szállal kötődnek ahhoz, többek között a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok révén. Ennek vizsgálata, pontosan a dinamikus változásnak köszönhetően örökzöld téma a pénzügyi jogászok, közpénzügyekkel foglalkozó közgazdászok, tudósok, szakemberek körében. Különösen igaz ez olyan időszakokban, mikor különböző országhatárokon átívelő hatások nagyobb reformfolyamatot idéznek elő.

Hazánkban a rendszerváltáskor kialakuló önkormányzati rendszer több mint húsz éven át működött, változott, fejlődött, mígnem számos tényező hatására jelentős átalakuláson ment keresztül a 2010-es évek elején. A változás érintette a helyi közfeladatok körét, valamint az önkormányzati pénzügyek legfőbb karakterét is. Több korábban helyi szinten ellátott feladat centralizálásra került. Megváltozott a helyi gazdálkodásra vonatkozó szabályozás számos, előtte nem ismert korlátok kerültek beépítésre a rendszerbe. A bevételi szerkezet átalakult, a kormányzati támogatási

rendszer új formát öltött. E folyamat kezdetén került a szakmai érdeklődésem körébe a helyi szintű közfeladat-ellátás és az önkormányzatok finanszírozásának kérdése.

A változás megítélése már önmagában is vitás, mind a közigazgatási joggal, mind a pénzügyi joggal és közpénzügyekkel foglalkozó szakemberek körében, számos érveléssel és ellenérveléssel találkozhatunk szembe magunkat. Pontosan ezért a jelenlegi rendszer értékeléséhez nem lehet figyelmen kívül hagyni a korábbi forrásszabályozási rendszer példaértékű gyakorlatát,¹ eredményeit, megannyi negatív tulajdonsága ellenére sem.

Kutatásom célja, hogy átfogó képet adhassak a magyar önkormányzati rendszer finanszírozásában és feladatellátásában bekövetkező változásokról, összehasonlítva azt a korábbi rendszerrel és a nemzetközi gyakorlattal. Nevezetesen a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény által bevezetett feladatfinanszírozási rendszer vizsgálatára fókuszálva a korábbi forrásszabályozási rendszer gyakorlati tapasztalatait feltárva a változások irányát kívánom bemutatni. Teszem mindezt a helyi közfeladatok rendszerében, a helyi feladatellátásban bekövetkező változások aspektusából. Ehhez segítséget nyújt egyfelől a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokkal foglalkozó fiskális föderalizmus elméleti kerete, mely elhelyezi a korábbi és a jelenlegi rendszert a megoldási lehetőségek dimenziójában, másfelől a nemzetközi gyakorlat elemzése, mely a változás dinamikájára keresi a választ. Ezen túlmenően a két hazai megoldás értékeléséhez a kormányzati transferek elméletének részletes bemutatására törekszem. Másodlagos célkitűzésem pedig, hogy számos a pénzügyi jog és közpénzügyek területén alkalmazott és elemzett fogalmat, eszközt definiáljak, illetve a szakterületen jelentkező kisebb „fehér foltokat” feltöltsen tartalommal.

A kutatási célkitűzés középpontjában számos kérdéssel áll. Mi indokolja azt, hogy egyes közfeladatokat helyi szinten lássanak el? Másrészt a helyi feladatellátás milyen pénzügyi forrásokból tevődjen össze, tehát ki finanszírozza azokat, s meddig terjedjen ebben az állam szerepe? A korábbi hazai gyakorlat értékelésekor sokszor előkerülnek olyan érvek, mint hogy alulfinanszírozott, eladósodott volt az önkormányzati rendszer, melyhez kapcsolódóan vizsgálandó, hogy vajon ez mennyiben helytálló? Milyen hatást váltott ki az új finanszírozási rendszer bevezetése? Feltehetjük továbbá azokat a kérdéseket is, hogy hogyan kezelte a korábbi, illetve kezeli a jelenlegi

¹ A rendszer példaként történő bemutatása Horváth M. Tamás és társai nevéhez fűződik. Lásd erről részletesebben: HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSI Pál: *A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012*. In: *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. február, 127.

rendszer a területi különbségeket, a decentralizációval hatékonyságvesztés következik-e be, vagy vannak a rendszerben ezt ellensúlyozó eszközök? Bár az utóbbi kérdések nagyon aktuálisak, de talán meghaladják jelen dolgozat kereteit, mindenesetre e kérdések szem előtt tartását fontosnak tartom.

A kutatás dimenziójáról elmondható, hogy időben a hazai önkormányzati rendszer finanszírozását 1990-től 2016-ig vizsgálom a rendelkezésre álló költségvetési adatokra tekintettel, kiegészítve ezt a 2017-es év tervadataival. A térbeli kiterjedését tekintve pedig alapvetően Magyarországra fókuszál a kutatás, de a több ponton a nemzetközi kitekintés keretében a földrajzi értelemben vett Európára, az Európai Unióra, az OECD tagállamaira is kiterjeszkedik. E mellett megemlíthető, hogy a fiskális föderalizmus elméletének tárgyalása során, bár maga az Egyesült Amerikai Államok gyakorlata nem, de a gyakorlat során levont ok-okozati összefüggések adaptálásra és rávetítésre kerülnek az európai és hazai gyakorlatra.

A dolgozat három nagy szerkezeti egységre, részre tagozódik. Az első rész keretén belül először az elméleti alapvetések megfogalmazására kerül sor, mely tartalma alapvetően a fiskális föderalizmus által a helyi önkormányzatok finanszírozására, a helyi feladatellátásra megfogalmazott standardokat összesíti alapot teremt ezzel a hazai rendszer értékeléséhez. A második fejezet a helyi szintű feladatellátást és annak pénzügyi alapjait vizsgálja egyes európai önkormányzati modellekben, majd az empirikus adatok feldolgozása által az OECD államokban. A harmadik fejezet pedig kifejezetten a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokban alkalmazott eszközökre fókuszál, a kormányzati transzferek céljait, formáit jellemzi és rendszerezi azokat.

A disszertáció második részében a nemzetközi és elméleti dimenziót túllépve a hazai gyakorlat empirikus vizsgálatára kerül sor. A rendszerváltástól eltelt időszak vizsgálatát kettébontva teszem meg, melyben az első időszak 1990-től 2010-ig terjed. Azért erre az időpontra esett a választás, mert a korábbi finanszírozási rendszer tiszta formájában eddig érvényesül, s a kormányváltást követően fokozatosan találkozhattunk az új rendszert előkészítő változtatásokkal. E részben tehát, a negyedik és az ötödik fejezetben az ún. forrásszabályozási rendszer empirikus adatait dolgozom fel. Míg előbbi során a bevételi oldalt, az utóbbinál a kiadási szerkezetet veszem górcső alá. A vizsgálat egyediségének tartom, hogy településkategóriánként elemzem az hazai rendszerre vonatkozó aggregált adatokat.

A harmadik részben a 2010 utáni időszak rendszerszerű változásait dolgozom fel. Ezen belül a hatodik fejezetben a feladatfinanszírozáshoz vezető változások kerülnek elemzésre, értékelésre, valamint a feladatfinanszírozás fogalmának meghatározására tesztek kísérletet. Majd a 2010 és 2016 közötti központi költségvetési támogatások elemzésére vállalkozom, melynek célja, hogy az adatokon keresztül bemutassam a változás irányát, az új rendszer legfőbb jellemzőit. A hetedik fejezetben a bevételi szerkezet egy másik fontos elemét a saját bevételeket, azon belül is a helyi adórendszerben bekövetkező változásokat dolgozom fel, külön kitérve a települési adó rendszertani és gyakorlati megközelítésére. Végezetül az utolsó, nyolcadik fejezetben a finanszírozásra is hatással levő, 2010 utáni időszakban tapasztalható állami szerepek átértékelődését vizsgálom, kezdve az általános kiváltó tényezőktől a hazai irodalomban és gyakorlatban megjelenő paradigmákig. Tehát a helyi feladatok centralizálásának a helyi költségvetésekre gyakorolt hatását vizsgálom. Külön kitérek az önkormányzati alrendszer költségvetéseiben tapasztalható csökkenés elemzésére, összevetve az Európai Unió tagállamaiban tapasztalható tendenciákkal.

Kutatásom tudományterületileg multi- és részben interdiszciplinárisnak mondható. A helyi önkormányzatok finanszírozását alapvetően a pénzügyi jog és a közpénzügyek, valamint a közigazgatás-tudomány módszereivel és szemszögével vizsgálom. Elengedhetetlennek tartom ugyanakkor, hogy a kutatási hipotézisek bizonyítása érdekében más jogágak és más tudományterületek tapasztalatai is feldolgozásra kerüljenek. Így az előzőeket szükséges mértékig kiegészítem az államtudomány, a közgazdaságtan, közösségi pénzügyek, a politikatudomány és a településtudomány ismeretanyagával is. Úgy gondolom, hogy dolgozatomon végigvonul a pénzügyi jog és közpénzügyek azon sajátos szemléletmódja, melyet tudományos műhelyeinkben² az elmúlt évtizedben képviseltünk.

A tudományterületnek megfelelően kutatásom leíró, feltáró és egyben magyarázó jellegű is, mely során többek között a jog-összehasonlító, jogelemző, jogértelmező módszereket használom. Fontosnak tartom azt is megjegyezni, hogy vizsgálatom során segítségemre volt annak az egy évnek a tapasztalata is, melyet munkámból adódóan a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével töltöttem. Mind az indukció, mind a dedukció logikáját követve elemzem és értelmezem a hazai és a nemzetközi költségvetési adatokat, folyamatokat, jelenségeket. A dolgozat elméleti alapjainak

² E körben szeretném kiemelni a Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszékét valamint az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport munkásságát.

meghatározása során alapvetően a külföldi és részben a hazai szakirodalom eddigi eredményeinek rendszerezésére, egyes fogalmak tartalmának meghatározására törekedtem, kiegészítve azt saját meglátásaimmal. Az egyes önkormányzati modellekben érvényesülő finanszírozási és feladat-ellátási technikák bemutatásakor jogösszehasonlító módszert alkalmaztam, valamint empirikus adatelemzést végeztem. A hazai önkormányzati rendszer közel három évtizedes gyakorlatának áttekintése során a legnagyobb hangsúlyt a helyi és a központi költségvetési adatok elemzése, rendszerezése kapta, mely eredményét számos táblázatban, illetve grafikonon próbálok szemléletesebbé tenni. Az új ismeretek, problémák feltárásának igénye végigvonul a dolgozaton, melynek célja, hogy komplex módon, új és egyedi eredményekkel járuljak hozzá a tudományterület szakmai diskurzusához. Ugyanis a helyi önkormányzatok forrásszabályozási és feladatfinanszírozási megoldásának részletes kiadás- és bevételoldali számszaki elemzésére rendszerezett módon, egy műben eddig még nem került sor.³

A konkrét kutatási probléma meghatározásához induktív és deduktív hipotézisalkotási módszereket vettem figyelembe, míg az előbbi esetében a tapasztalataimból indultam ki, addig a másik esetében általános elvekből, törvényszerűségekből. Így állítottam fel az alábbi alternatív irány nélküli, illetve irányt is jelző⁴ hipotéziseimet:

- A szubnacionális kormányzati szintek, valamint az általuk ellátott közfeladatok szervezésében és finanszírozásában megfigyelhető tendenciák, mint például a decentralizáció vagy centralizáció jelensége ciklikusságot mutat a sokszínű és eltérő nemzetközi gyakorlat fényében is.
- A gazdasági válság hatására szinte egész Európában megváltozott a helyi önkormányzatok szerepe és finanszírozása, azaz újragondolásra került a központi és a helyi kormányzat viszonya, tehát e jelenség nemcsak hazai tendencia.

³ A témában született Kecő Gábor disszertációja, mely alapvetően a helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállását vizsgálja átfogóan a bevételi oldalon. KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016.

⁴ Előbbi esetében a változók közötti kapcsolatra nem lehet következtetni, míg az irányt is jelző hipotézisek esetében a változók közötti kapcsolatok, összefüggések adják a hipotézis alapját. Lásd erről részletesebben: LENGYELNÉ Molnár Tünde: *Kutatástervezés*. EKF, Eger, 2013, 19.

- A forrásszabályozási rendszer gyakorlata példaként szolgál az új feladatfinanszírozásnak nevezett megoldáshoz is, annak negatív jellemzőivel együtt.
- A feladatfinanszírozásnak nevezett új megoldás nem azzal a tartalommal jelent meg a gyakorlatban, amit az elnevezés mutat, így indokolt a fogalom részletes tisztázása.
- A túlszabályozott finanszírozási megoldások, egyrészt sokkal rugalmatlanabbá teszik a rendszert, másrészt a helyi megtakarításokra való ösztönzést csökkentik.
- A helyi pénzügyi autonómia egyik fontos elemét képezik a helyi adók, mely szabad felhasználásába történő beavatkozás csorbíthatja a helyi érdekeket. Ahogyan a központi kormányzati támogatások esetében a szabad felhasználású formák erősíthetik a helyi pénzügyi autonómiát.
- A finanszírozás változásával egyidejűleg megváltozott hazánkban a helyi feladatok jogszabályban meghatározott köre, mely a gyakorlati feladatellátás során eltérő képet mutat, s egy ún „közfeladat-olló” kinyílásának lehetünk szemtanúi. Ebből következik, hogy létezik a helyi vonzatú feladatok köre, melyek ugyanakkor centralizált formában is ellátásra kerülhetnek, de attól lokális feladatok maradnak.
- A kormányzati szintek közötti feladatátrendeződés háttérében centralizációs irányok figyelhetőek meg, mely a közfeladatok finanszírozásában is jelentkezik.
- A helyi kormányzás léte önmagában demokratikus érték, mely több a közfeladatok helyi szinten történő hatékony, költségtakarékos ellátásánál, a helyi érdekek reprezentálója, a települések fejlődésének alapkövei.

Az említett nyolc fejezeten keresztül e kérdések, megállapítások bizonyítására vagy épp cáfolatára vállalkozom. Az egyes fogalmak definiálása, a rendszerek felállítása, az adatok táblázatba rendezése valamint a fejezetek előtti bevezető sorok, illetve a végén található fejezeti összegzések útján arra törekedtem, hogy a kutatási céлом és eredményeim minél inkább világosabbá váljanak az olvasó számára.

I. RÉSZ: ELMÉLETI ALAPOK

Egy tudományos kutatás esetében úgy gondolom, hogy nemcsak kötelező elvárás, hanem szükséges eljárás is a témát érintő legfontosabb elméleti alapok feldolgozása. Így dolgozatom első részében a helyi önkormányzatok finanszírozási lehetőségeinek feltárása előtt a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok indokára keresem a választ. Ehhez a fiskális föderalizmus elméleti közegének feltárását tartom célszerűnek, különös hangsúlyt fektetve arra, hogy milyen módon határozhatóak meg a helyi közfeladatok és azok milyen pénzügyi forrásból láthatóak el. Továbbá fontosnak tartom az első részben bemutatni a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak és feladatellátási megoldásainak nemzetközi összehasonlítását. Ezt követően pedig a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat nagyban meghatározó kormányzati transzferek rendszerezésére, tipizálására vállalkozom, mivel erre vonatkozóan a hazai szakirodalomban nem találtam egységes, összegző munkát.

1. A fiskális föderalizmus elméleti közegének jelentősége a helyi önkormányzati pénzügyekben

A helyi közfeladatok köre nem állandó tartalmú fogalom, még egy országon belül is eltérést mutathat történeti, területi, politikai-gazdasági dimenzióban vizsgálva. Amit ma helyi közfeladatnak tekintünk lehet, holnap már nem lesz az és ez fordítva is igaz. Mindezt az aktuális kormányzati politika határozza meg figyelemmel az alkotmányos berendezkedésre. Az utóbbi évtizedben különösen igaz ez hazánkban, s szemünk előtt zajlik a központi és a helyi kormányzati szintek közötti feladatok átrendeződése, változása. A szabályozási folyamat értelmezhető a közigazgatási jog, a közpolitika, de nem utolsó sorban pénzügyi jog és a közösségi pénzügyek tanának szempontból is.

Ha elfogadjuk azt, hogy a helyi közfeladatoknak nincs állandó köre, akkor a vizsgálat középpontjába állíthatjuk azt a felvetést, hogy mi határozza meg azt, hogy mely közfeladatok kerüljenek ellátásra központi és mely feladatok lokális szinten. A felvetés természetesen nem új keletű, az elmúlt 60-70 évben az említett tudományok szakirodalma rengeteget foglalkozott a kérdéssel, megpróbálva választ adni rá. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a kérdés maradéktalanul megválaszolásra került

volna, sőt a változó világban újabb és újabb szempontok kerülnek előtérbe, melyek a vizsgálódás folytatását, kiterjesztését ösztönzik.

A vizsgálat tárgyát kiterjeszthetjük az alábbi részkérdésekre:⁵

- Vannak-e általános jelleggel meghatározható, állandó helyi közfeladatok?
- Ki és milyen mennyiségben állítsa elő e közszolgáltatásokat?
- Melyik kormányzati szinten kerüljenek ellátásra?
- Milyen forrásokból kerüljenek finanszírozásra?

A következőkben e kérdések megválaszolásához adalékul áttekintem a fiskális föderalizmus legfontosabb elméleti irányzatait.

1.1 Fiskális föderalizmus kialakulása, fogalma

A kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat alapvetően a fiskális föderalizmus (*az angol terminológiában: fiscal federalism*) vagy más néven közpénzügyi föderalizmus elméletével szokták leírni, magyarázni. Mivel a kutatás fókuszában a helyi önkormányzatok feladatkörének és pénzügyi forrásainak elemzése áll, kézenfekvő ennek az elméleti közegének a vizsgálata.

A fiskális föderalizmus fogalmára nincs egységes definíció, az több oldalról közelíthető meg. Leggyakrabban a vizsgálódás tárgya alapján nevesítik, s ilyen értelemben azt mondhatjuk, hogy a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat vizsgálja. Tudományos elhelyezés szempontjából a közgazdaságtanon belül a közösségi pénzügyek tanához sorolható, amely alapvetően a kormányzati szektor pénzügyi kérdéseivel foglalkozik. Hyman David fogalomhasználatában a közösségi pénzügyek a közgazdaságtan azon szegmense, amely egyfelől a kormányzati tevékenységet, másfelől az alternatív finanszírozási lehetőségeit vizsgálja a kormányzati kiadásoknak.⁶ Hozzáteszi, hogy a közösségi pénzügyek tanulmányozásának célja nem más, mint hogy megértsük a kormányzati kiadásokat, annak szabályozását, az adók kivetését, vagy épp a kormányzati pénzügyi befektetéseket.

⁵ Lásd erről részletesebben: MUSSO, Juliet Ann.: *Fiscal federalism as a Framework of Governance Reform*. In: FRED Thompson, MARK T. Green (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 347.

⁶ HYDMAN, David N.: *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. Tenth Edition, South-Western, Cengage Learning, Mason, USA, 2011, 5.

Fred Thompson általános jelleggel fogalmazza meg, hogy a fiskális föderalizmus hasznos keretet biztosít a közfeladatok reformja, a finanszírozási struktúrák, illetve a szabályozási kérdések elemzéséhez.⁷

Stephen Bailey úgy fogalmazza meg, hogy hagyományos megközelítésben a helyi önkormányzatok gazdaságát a fiskális föderalizmus elméletével írhatjuk le, mely alapvetően a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás legmegfelelőbb módját kívánja meghatározni, a piaci kudarcok, a helyi adók, vagy a közösségi döntések elmélete során merülő főbb problémakörök elemzésével, értelmezésével.⁸

Hyman David a fiskális föderalizmus definiálását úgy teszi meg, hogy a fiskális föderalizmus az adóztatás és a közkiadások szétválasztásáról szól a különböző kormányzati szintek között.⁹ Horváth M. Tamás megjegyzi, hogy a kormányzati szintek közjogi szabályozásához képest a fiskális föderalizmus a rendszer egyes elemei közötti interakciókat elemzi és vizsgálja.¹⁰

Csűrös Gabriella a vizsgálat tárgya alapján határozza meg a fogalmát, mely szerint „... a közösségi feladatellátás optimális szintjét (szintjeit), eszközeit és tartalmát komplex megközelítéssel kutatja.”¹¹ Rámutat továbbá, hogy a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok nemcsak közgazdasági és közpolitikai nézőpontból elemezhető és értelmezhető, hanem legalább annyira pénzügyi jogi szempontból is, mely szakirodalma ugyanakkor hiányosnak mondható.¹²

A fiskális föderalizmus nevének elterjedése Richard Musgrave amerikai közgazdász nevéhez köthető, aki 1959-ben publikált *The Theory of Public Finance* című művében foglalkozott először a témával. De nemcsak ő alapozta meg az elméleti közeget, hanem Paul Samuelson, aki 1954-es *A közkiadások tiszta elmélete* című és az 1955-ös *A közkiadások elméletének vázlatos kifejtése* című tanulmányaiban elemezte a kérdéskört. Valamint megemlíthető Kenneth Arrow a piaci és a nem piaci megosztással foglalkozó

⁷ FRED THOMPSON, Mark T. Green (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 389.

⁸ BAILEY, J. Stephen: *Local Government Economics: Principles and Practice*. MACMILLAN Press, Houndmills, 1999, 1.

⁹ HYDMAN, David N.: *i.m.*, 710.

¹⁰ HORVÁTH M. Tamás: *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus*. Tér és társadalom, 22. évf., 2008/1. 125.

¹¹ CSÜRÖS Gabriella: *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. HVG-ORAC Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 38.

¹² Csűrös Gabriella (2015): *i.m.*, 38.

1970-es tanulmánya¹³ és Wallace E. Oates 1972-es Fiskális föderalizmus című munkája.¹⁴ A felsorolásból nem hagyhatók ki Charles M. Tiebout¹⁵ és Buchanan sokat idézett tanulmányai, már csak azért sem, mivel sokszor a szerzők vezetéknevei alapján T.O.M.-modellként¹⁶ vagy TOBM-modellként¹⁷ emlegetik a fiskális föderalizmus egyes elméletkörét.

A fiskális föderalizmus első generációs elmélete egyfelől a kormányzati szintek közötti politikai felelősségvállalás kérdéskörében érintett, másrészt e kormányzati szintek közötti pénzügyi interakciókban, azaz alapvetően a közszektor vertikális vizsgálatára törekedett. A fejlődő és átmeneti országokban a globális gazdasági integráció, a politikai és gazdasági reformok okozta kihívásokra a fiskális föderalizmus második generációs kutatásai próbálnak választ adni.¹⁸ Mindez úgy is leírható, hogy az első generációs elméletek kibővítéséről beszélhetünk különféle új intézményi változók beemelésével, ilyen volt például a helyi elszámoltathatóság vagy a közpolitikai döntéshozatal sajátosságainak figyelembevétele.¹⁹

A fiskális föderalizmus tehát egy gyűjtőfogalom, mely azoknak az elméleteknek a körét fogja át, melyek a kormányzati szintek közötti feladatmegosztással kapcsolatos érveket vagy épp ellenérveket magyarázzák. Bár az elmélet alapvetően Észak-Amerika és Kanada gyakorlati példájára épült az 1950-es évektől kezdődően, az ottani föderális berendezkedésű kormányzati szintek feladat-megosztási kérdéseit vizsgálva, a későbbiekben a vizsgálat területileg és tartalmilag kiterjeszkedett, s többek között értelmezhető vált az unitárius rendszerek, vagy épp az Európai Unió estében is.

Érdemes néhány szót ejteni a terminológia magyar elnevezéséről is, hiszen sok esetben találkozunk azzal, hogy a magyar megfelelő nem teljes mértékben egyezik az eredeti elnevezéssel, mely félreértésre adhat okot.

¹³ Arrow, K : *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation*. In: R.H. Haveman and J. Margolis (eds.): *Public expenditures and Policy Analysis*, Chicago: Markham, 1970, 23-39.

¹⁴ Oates, W. E.: *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

¹⁵ TIEBOUT, Charles M.: *A Pure Theory of Local Expenditures*. The Journal of Political Economy. 1956, Vol. 64. No. 5, 416-424.

¹⁶ Tiebout 1956, Oates 1968, Musgrave 1961, teóriáinak együttes elnevezése. Lásd erről: AHMAD, Ethisam – BROSIO, Giorgio: *Handbook of Multilevel Finance*. Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, 166.

¹⁷ Sivák József - Vigvári András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, ComLex Kiadó, Budapest, 2012, 171.

¹⁸ DURLAUF, Steven N. - LAWRENCE E. Blume (eds.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition, 2008.

¹⁹ OATES, Wallace E.: *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. International Tax and Public Finance 12/2005. 349-373.

Az angol *fiscal federalism* szószerinti magyar jelentése *pénzügyi föderalizmus*, mely kevésbé honosodott meg a hazai szakirodalomban²⁰ és a fiskális föderalizmus hivatkozása számottevőbb. Hogy ennek van-e jelentősége a fogalom használata szempontjából, az egyértelműen nem kivehető a szakirodalmak alapján, és több szerző felváltva használja mindkét elnevezést, így arra következtethetünk, hogy nincs.

Ugyanakkor arra mégis utalni kell, hogy a magyar költségvetési szó talán szűkebb kategóriát takar, mint az eredeti terminológia fiskális része, amely a kormányzati szintek tágabb relációjában vizsgálódik. Így a fiskális föderalizmus elnevezés használatát az autentikus értelmezhetőség szempontja indokolhatja. Horváth M. Tamás (2005, 2014) amellett érvel, hogy helyesebb lenne a pénzügyi föderalizmus helyett pénzügyi decentralizációnak nevezni a fogalmat, de hozzá is fűzi, hogy ez félreérthetésre adhatna okot. Mivel a decentralizáció a föderalizmus helyett csak a döntéshozatali folyamatokra utalna, miközben az elméletkör tágabb jelenséget ír le. Míg pénzügyi jelző esetében az merülhet fel, hogy az angol szóösszetételben az első tag fiskalist azaz „pénzügyi szabályozást” jelent, mely nem tükrözi megfelelően, hogy eredetileg nemcsak a költségvetési megtakarításokról, azaz a forráscsökkentésről van szó, hanem más alternatív módokról, tulajdonosi és szolgáltatásszervezési kérdésekről is.²¹ A költségvetési föderalizmus tehát a közpénzek egy sajátos és speciális területével, a kormányzati szintek közötti feladattelepítéssel és a forrásszabályozással foglalkozik. E megközelítés ugyanakkor már önmagában is hordoz egy olyan értékbeli jelzöt, mely az országon belüli kormányzati szintek egymásra utaltságát feltételezi a feladat-ellátásban és finanszírozásban.

Egy másik kérdés, amely felvetődik, hogy több tanulmányban is találkozhatunk a fiskális decentralizáció fogalmával, nemzetközi vonatkozásában például Boarway-Shah (2011) kötetében.²² E vonatkozásban sem tudunk egyértelmű elkülönítést tenni. Vigvári András például a fiskális decentralizáció fogalmát használja szinonimaként a fiskális föderalizmusra több esetben is.²³ Sivák József egy kicsit már árnyalja ugyanezt

²⁰ Ezt a terminológiát használja: HEGEDŰS József – HORVÁTH M. Tamás – LOCSMÁNDI Gábor – PÉTERI Gábor – TOSICS Iván: *Alapelvek- és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére*. Budapesti Negyed, 1993, 1 évf. 2. szám. 122-136.

²¹ HORVÁTH M. Tamás (2008): *i.m.*, 138. valamint HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 332.

²² BOADWAY, Robin – SHAR, Anwar: *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011.

²³ VIGVÁRI András: *A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból – néhány elméleti és közpolitikai szempont*. EU Working papers 3/2011, 9-17. vö. Sivák József - Vigvári András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, ComLex Kiadó, Budapest, 2012, 171.

a fogalmat, amikor is idézem „a fiskális decentralizáció azt jelenti, hogy az állam bizonyos állami feladatokkal kapcsolatos ellátási kötelezettséget alacsonyabb kormányzati szint számára ír elő és adja át a döntési jogköröket, illetve biztosítja az ehhez szükséges forrásokat”.²⁴ Így véleményem szerint a fiskális decentralizáció a fiskális föderalizmus része, a kormányzati kapcsolatok elméletének körében a közfeladatok alsóbb szintre történő telepítésével összefüggő közpénzügyi eszközök mozgását tárgyalja.

A fogalom meghatározásán túl vizsgálat alá vonhatjuk a szókapcsolat két elemét külön-külön is. Míg a fiskális része talán egyértelműbb, addig a föderalizmus hosszabb magyarázatot érdemel. A fiskális jelző a közpénzekre utal, mely tágan értelmezve mind a közkiadások és közbevételek körét átfogja, melyek az egyes kormányzati szinteken megjelennek. A föderalizmus része már inkább magyarázatra szorul, már csak azért is, hiszen egy unitárius berendezkedésű állam szemszögéből nehezen értelmezhető első ránézésre. Nem csoda, hiszen az elmélet gyökerei az USA és Kanada tudományos műhelyeibe vezethetők vissza, melyek alapvetően föderatív berendezkedésű államok, melyek belső pénzügyi, kormányzati kapcsolatait vizsgálta és írta le. Így felmerül a kérdés, hogy nem föderális berendezkedésű államok esetében hogyan is értelmezhető mindez. Az elméleti kör egyik jeles képviselője, W. E. Oates (1999) maga is utal rá cikkében, hogy a föderalizmus kifejezés inkább kormányzati, politikai jellegű s nem államforma kérdése.²⁵ Más szerzők, köztük David King (1984) is a fiskális föderalizmus általános alkalmazhatóságát, hasznosíthatóságát hangsúlyozta, köztük a nem föderatív államok esetében, s elemzésében az Egyesült Királyságra koncentrált.²⁶ Robin Boadway és Anwar Shah 2011-es könyvében az unitárius államok esetében a többrétegű kormányzat fogalmát használják a föderális államokra használt többszintű kormányzattól való elkülönítés érdekében, ugyanakkor utalnak rá, hogy az államok többsége ilyen és van lehetőség a feladatok decentralizálására, azaz fiskális decentralizáció is megvalósulhat bennük.²⁷

²⁴ SIVÁK József: *Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben*. Pénzügyi Szemle, 2014/3, 302.

²⁵ OATES, W. E.: *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, 37(2), September, 1999, 49.

²⁶ KING, David: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. Routledge, London, 1984.

²⁷ BOADWAY, Robin – SHAR, Anwar (2011): *i.m.*, 4-5.

Több szerző is vizsgálta a fiskális föderalizmus európai vagy épp az Európai Unió belüli érvényesülésének kérdését,²⁸ többek között Juliet Ann Musso (1998),²⁹ C. Randhall Henning és Martin Kessler (2012),³⁰ Begg Iain (2009)³¹ tanulmánya. Az Európai Unió esetében gyakran a szubszidiaritás fogalomkörével szokás összefüggésbe hozni, melyet számos további tanulmány részletesen elemez.³²

Ezt emeli ki több hazai szerző is, köztük Szalai Ákos tanulmányában, s utal rá, hogy az egyes önkormányzati rendszerek átalakítása vagy épp az Európai Unió strukturális reformja során helye van az elméleti közegnek kontinensünkön is.³³ Már csak azért is, ahogy Vigvári András (2012) kiemeli, a fiskális föderalizmus második generációs elméleteinek kialakulásához hozzájárult az európai integráció fejlődése is.³⁴ Kecő Gábor is rávilágít, hogy az unitárius államokban is vannak különböző költségvetési önállósággal bíró kormányzati szintek, melyek vizsgálatához alkalmas az elméleti közeg.³⁵ Így a föderalizmus elnevezés inkább közgazdasági megközelítésű és nem csak jogi terminológia,³⁶ mely nem jelenti azt, hogy ne lennének egy kontinentális unitárius európai állam számára hasznosítható következtetései, s ne lenne modellezhető egyes államokon belüli kormányzati szintekre.

De nemcsak az államforma kérdése merülhet fel az alkalmazhatóság szempontjából, hanem ahogy Bardhan Pranab (2002) is rámutat, az elmélet alapvetően piacgazdasági viszonyok között született, melyben az Észak-Amerika és Nyugat-Európa történeti fejlődésének meghatározó szerepe van, míg más államok esetében e jellemzők

²⁸ Külön megemlíthető Oates, W. E. 2002-ben publikált *Fiscal federalism and European Union: some reflections* című munkája, melyben a fiskális föderalizmus modellje alapján felhívja a figyelmet, hogy az Európai Unió belüli tagállami kormányoknak a makrogazdasági stabilizációban és az újraelosztásban van fontos szerepe, mivel még nem világos, hogy az új uniós kormányzati szint hogyan tud megfelelni a kritériumoknak.

²⁹ MUSSO, Juliet Ann.: *Fiscal federalism as a Framework of Governance Reform*. In: FRED Thompson, MARK T. Green (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 350.

³⁰ HENNING, C. Randhall – KESSLER, Martin: *Fiscal federalism: US history architects of Europe's fiscal union*. Bruegel essay and lecture series, Bruegel, 2012, 28-31.

³¹ BEGG, Iain: *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2009, 19-28, 32.

³² Lásd erről: PERSSON, Torsten - ROLAND, Gérard – TABELLINI, Guido: *The theory of fiscal federalism: What dose it mean for Europe?* 1996 (elérhető: http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/koenig-pamina/peerrson_fiscal_federalism.pdf)

³³ SZALAI Ákos: Fiskális föderalizmus. *Közgazdasági Szemle*. XLIX. évf., 2002. május, 424.

³⁴ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 171.

³⁵ KECSŐ Gábor: *A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány*. In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából*, II. kötet, Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2010, 206.

³⁶ Az angolszász szakirodalom ezért több esetben a *study of multilevel governance* kifejezést használják.

eltérhetnek így az alkalmazásuk sem biztos, hogy lehetséges.³⁷ Emellett részletesen tárgyalja az adaptáció kérdését a fejlődő országokra vonatkozóan és rávilágít, hogy figyelembe kell venni politikai, gazdasági kérdéseket és az intézményi folyamatokat.

A nyugati mintakövetés kérdéskörét elemzi Horváth M. Tamás (2005) is egyik tanulmányában, bár a globalizációs hatás tükrében, de az önkormányzati fejlődésre vonatkozóan. Az elemzés megállapítja, hogy „a polgári állam területi alapon szervezett önkormányzata maradéktalanul csakis a nyugati civilizációval áll összhangban”.³⁸

Megállapíthatjuk tehát, hogy az alapvetően föderatív berendezkedésű, piacgazdaságra épülő közegben kibontakozott elméletkör ismerete és gyakorlati alkalmazása nem áll messze szűkebb régióinktól sem, ahogy globális viszonylatokban is értelmezhető a szükséges lehatárolásokat megtéve. Másrészt nem feltétlenül csak közgazdasági, közpolitikai vizsgálat alapjául szolgálhat, hanem pénzügyi jogi és közpénzügyi elemzés hasznos eszköze lehet.

1.2 A fiskális föderalizmus értelmezési dimenziói

A fogalom tisztázása mellett felmerül annak a kérdése is, hogy milyen szinten, milyen viszonyokban értelmezhető a fiskális föderalizmus. Erre többféle megközelítési módot is találunk az egyes szakirodalmakban, attól függően, hogy épp mire kívánja a vizsgálat a fókuszát helyezni. Így a következőkben e dimenziók felvázolását teszem meg.

A vizsgálat tárgya szerinti dimenzió. A fiskális föderalizmus szerteágazó elméleteinek tartalma alapján Rui Henrique Alves és Oscar Afonso (2008)³⁹ egy hármas, tradicionálisnak nevezett csoportosítást vázol fel, mely az alapján tesz különbséget, hogy mire irányul a kutatás fókusza. Ez alapján első körben beszélhetünk az államháztartási funkciók kormányzati szintek közötti megosztásáról (ez lehet például: központi, tagállami/regionális, megyei, települési szint), mely körben az újraelosztási,

³⁷ BARDHAN, Pranab.: *Decentralization of Governance and Development*. Journal of Economic Perspectives, Volume 16/4, 2002, 190-196.

³⁸ HORVÁTH M. Tamás: *Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján*. Debreceni Jogi Műhely, 2005. Elérhető: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2005/mintha_kovetes_globalizacios_problemak_az_onkormanyzati_fejodes_peldajan/ (letöltés dátuma: 2016. április 20.)

³⁹ ALVES, Rui Henrique - AFONSO, Oscar: *Fiscal Policy in the EU*. In: FERREIRO, Jesus – FONTANA, Giuseppe – SERRANO, Felipe (eds.) Palgrave Macmillan, 2008, 6-22.

az allokációs és a stabilizációs funkciók kerülnek legtöbbször az elemzés fókuszába. Itt a legfőbb kérdés az, hogy melyik kormányzati szint milyen funkciót, feladatot lásson el. Másodsorban vizsgálat tárgyát képezi a hatékony, jóléti nyereséget eredményező fiskális decentralizáció. Azaz a központi források helyi feladatellátáshoz történő hozzárendeléséről van szó. A harmadik nagy dimenzió, mely a fiskális föderalizmus elméleti körét alkotja, az a fiskális politikában használt eszközök, különösen az adóztatás és a kormányzati transzferek kérdésköre.

Területi dimenzió alapján történő kategorizálás. Lehetőség van a kormányzati szintek közötti kapcsolatokat vertikálisan osztályozni, s ilyen formában meghatározni a fiskális föderalizmus értelmezési dimenzióit. Horváth M. Tamás (2008) a kormányzati viszonylatok négy körét határolja el, ahol az elmélet alkalmazható vagy jelentőséggel bírhat. Így szerinte értelmezhető egyrészt egy hagyományos föderációban a tagállami kapcsolatok szintjén, másrészt az unitárius államokon belül az egyes kormányzati szintek között, harmadrészt az egyes nemzeti kormányzatok közötti gazdasági interakciókban, és negyedrészt pedig a nemzetek közötti, transznacionális integrációk viszonylatában.⁴⁰

Az elméletek idősíkja alapján is különbséget tudunk tenni. Ez alapján beszélhetünk elsőgenerációs és második generációs elméletekről.⁴¹ Itt az elméleti körök kidolgozásának idejéről van szó, illetve azoknak az eseményeknek a megjelenéséről, melyekre egyfajta reakcióként születtek az egyes tanulmányok.

Az elsőgenerációs elméletek (Oates, Tiebout, Buchanan, Musgrave) alapvetően a közszektor vertikális munkamegosztását vizsgálták. A szakirodalom megkülönböztet ún. második generációs elméleteket is, melyek azonban nem feltételen az első generációs után, hanem azok mellett születtek. Ugyanis az első generációs elméletek számos körülményt nem vettek figyelembe, melyre ugyanakkor a kor tudósai reagáltak, de ezen elméletek csak később kerültek reflektorfénybe. A második generációs elméletek az elsőhöz képes leginkább a kormányzati szintek közötti pénzügyi

⁴⁰ HORVÁTH M. Tamás (2008): *i.m.*, 126.

⁴¹ Az első generációs elméleteket az angol szakirodalom gyakran FGT-nek (First-Generation Theory), míg a másodgenerációs elméleteket SGT-nek (Second-Generation of Theory) rövidíti. A generációk közötti elhatárolás kérdését lásd: OATES, Wallace E. (2005): *i.m.*, 349-373.

kapcsolatok hatékonyságára összepontosítottak.⁴² Tehát a két generációs elméletek közötti különbség abban áll, hogy a vizsgálatok során egyre több intézményi változót emeltek be az egyes modellekbe, azaz az első generációs felvetéseket megpróbálták kritikai szempontok szerint tökéletesíteni.

Az első csoportosításban felvázolt államháztartási funkciók szintek közötti megosztásának síkja és második csoportosítás során meghatározott, egy adott államon belül vizsgált kormányzati szintek közötti kapcsolatok síkjának keresztmetszete az, amelyre a helyi önkormányzatok feladatellátásának és finanszírozásának vizsgálatakor támaszkodhatunk. Így a következőkben a fiskális föderalizmus elméleti közegének, hipotéziseinek bemutatása során e két értelmezési szintet kívánom követni. Már csak azért is, mivel szorosan összekapcsolódó fogalmakról és elméletekről van szó, mely rész-egész viszonylatában kölcsönhatásban vannak egymással.

1.3 Az államháztartási funkciók kérdése a fiskális föderalizmusban

Az államháztartási vagy más szóhasználatban kormányzati funkciók tradicionális közgazdasági megfogalmazása Richard A. Musgrave nevéhez köthető, aki a korábban idézett 1959-es művében⁴³ az allokációs, redisztribúciós és stabilizációs funkciókat különítette el. E hármas felosztás lett később az, amely kulcsszerepet kapott a fiskális föderalizmus kutatásaiban, nevezetesen, hogy melyik kormányzati szint, melyik funkciót lássa el. Musgrave tanulmánya eredetileg nem tartalmazta a szabályozási funkció meghatározását, mely azóta gyakran negyedikként kerül említésre, az csak később került hozzá. Ugyanakkor mivel a szabályozási funkció tartalma bár köthető a pénzügyi kapcsolatokhoz, de inkább a tradicionális állami szabályozó szerephez kapcsolódik, így csak a közösségi döntések során felmerülő aspektusát emelem ki, részletes tárgyalásától eltekintek.

Így tehát a hármas funkció köré építve kívánom bemutatni az egyes fiskális föderalizmushoz kapcsolódó elméleteket, mely esetében nem a közgazdasági, mint inkább a közpénzügyi-szabályozási kérdéseket állítva a középpontba.

⁴² VIGVÁRI András: *Pénzügy(rendszer)tan. Alapvető ismeretek rendhagyó megközelítésben.* Akadémia Kiadó, Budapest, 2008, 175.

⁴³ MUSGRAVE, Richard A.: *The Theory of Public Finance.* New York: McGraw Hill, 1959.

1.3.1 Allokációs funkció és a helyi szint kapcsolata

Az allokációs vagy más néven megosztási funkció ahhoz a piacgazdasági feltevéshez köthető, hogy a fogyasztók a piaci mechanizmusok alapján elégítik ki fogyasztási igényeiket. Ugyanakkor vannak olyan javak, jellemzően közjavak (kollektív javak), melyet a piac nem a fogyasztók számára szükséges mennyiségben vagy egyáltalán nem állít elő, például annak magas költségei miatt. Ezért az állam lesz az, aki felvállalja e feladatok ellátását. A kelet-közép-európai felfogás leginkább a másik oldalról közelíti meg a problémát. Nevezetesen, hogy az állam meghatározza, milyen közfeladatokat kíván ellátni, s mi az, amit a piaci mechanizmusokra bíz. Bár a szemlélet eltérő, az eredménye ugyanaz. Az állam és a piac által előállított javak megosztásáról van szó a szereplők között az allokációs funkció keretében. Juraj Nemeč az erőforrás-allokáció torzulásainak helyreállításaként emeli ki a fogalmat.⁴⁴ Ugyanis az állami szerepvállalás az erőforrások elosztásába való beavatkozásban jelenik meg, közhatalom gyakorlása révén. A beavatkozás Sivák József szerint lehet a piac működését korrigáló vagy azt pótló allokáció.⁴⁵ A korrekció esetében, melyet strukturápolitikának is neveznek, a piaci mechanizmusokba történő beavatkozásról van szó, mely során a piaci jövedelem- és erőforrás allokáció módosul. Épp ezért sokan az ilyen beavatkozást helytelennek tartják. A piaci működést pótló beavatkozás esetében pedig arról beszélünk, hogy a piac nem működne megfelelően vagy egyáltalán nem, azaz piaci kudarc alakul ki, s szükségessé válik az állam beavatkozása a helyreállítás érdekében.

Tipikusan olyan közjavak, illetve nem tisztán magánjóságok előállítását vállalja fel az állam, mint az oktatás, egészségügy, honvédelem vagy például a közvilágítás. E feladatkör az aktuális kormányzati politika tükrében változhat, bár vannak tradicionális közfeladatok, mint a honvédelem, melyek piacosítására nem, vagy csak speciális módon és feltételek mellett kerülhet sor. Tehát az állam által nyújtott közszolgáltatások mértéke a mindenkori kormányzati politikától függ, így országonként és ciklusonként eltérő lehet, sőt kormányzati szintenként is változhat, melyre a legújabb szakirodalmak a *territorial choice* fogalmát használják, utalva arra, hogy az egyes közszolgáltatások hatékony ellátása más és más területi szinten valósulhat meg.⁴⁶ Az állami közfeladatok

⁴⁴ NEMEČ, Juraj – WRIGHT, Glen (2000): *i.m.*, 66

⁴⁵ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 71-72.

⁴⁶ BALDERSHEIM, Harald – ROSE, E. Lawrence (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, 1-19.

meghatározása után lehet arról szó, hogy mely kormányzati szint biztosítsa az adott feladatot, ki láthatja el hatékonyabban, gazdaságosabban. A fiskális föderalizmus különös hangsúlyt fektet arra, hogy az egyes kormányzati szintek között hogyan osztódjanak meg az egyes kormányzati funkciók. Lokális szinten is értelmezhető az allokációs funkció tágabb fogalomhasználat során. E körben a szakirodalmak a helyi piaci kudarcokkal hozzák összefüggésbe az allokációs funkció szükségességét, úgy, mint a helyi természetes monopóliumok, a helyi közjavak, a helyi meritórikus javak és a helyi externáliák kezelésére adott válaszként.⁴⁷

A helyi természetes monopóliumok köre nem túl széles, a jelenlegi hazai rendszerben a vezetékes ivóvíz szolgáltatást, a közműves szennyvízelvezetést vagy a szemétszállítást említhetjük meg. A helyi önkormányzatoknak Bailey szerint nem feltétlen a szolgáltatás nyújtásában van szerepe, mint inkább a szabályozásban, mint alternatív beavatkozási módban.⁴⁸ A helyi természetes monopóliumok esetében a méretgazdaságosságot emeli ki Horváth M. Tamás, hivatkozva a közszolgáltatások költséghatékony biztosítására.⁴⁹

A helyi tiszta közjavak köre is korlátozott, a legtöbb helyi közszolgáltatás nem teljes egészében feleltethető meg neki, ugyanis valamilyen formában, még ha kiegészítő jelleggel is, de fizetünk értük. Tipikus példája nemcsak hazánkban, hanem több más európai országban is a közvilágítás. A helyi meritórikus javak speciálisak, hiszen alapvetően az egyéni és ez által a társadalmi haszon növelése céljából nyújthat bizonyos szolgáltatásokat kötelező jelleggel a helyi önkormányzat. Tipikus példa az alapfokú oktatás – mely hazánkban 2011 előtt helyi feladat volt. A speciális volta abban áll, hogy a társadalmi hatása nem feltétlenül a keletkezés helyén realizálódik a helyváltoztatás miatt, másrészt horizontálisan átjárhatóság van az egyes kormányzati egységek között. Szorosan ide kapcsolódik a helyi externáliák kérdése is, melyek külső gazdasági hatások, s ezek kezelésekor kapnak szerepet a helyi önkormányzatok. Mind a pozitív, mind a negatív extern hatások során beszélhetünk beavatkozásról, már csak az ún. *spillover* hatás (magyarul túlcserélési hatás) miatt is. Bailey az általános iskola példáját hozza fel, ahol a pozitív externália a földrajzi, társadalmi adottságok révén más önkormányzat által nyújtott oktatási szolgáltatás igénybevételeként realizálódik. Míg negatív *spillover* externális hatás, hogy a jobb minőségű szolgáltatást nyújtó iskolákból

⁴⁷ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 9.

⁴⁸ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 7.

⁴⁹ Horváth M. Tamás (2008): *i.m.*, 134.

kiszorulnak egyes diákok a létszámkeret miatt.⁵⁰ Így tehát a helyi szabályozás és az allokációs funkció szoros összefüggésben van.

A fiskális föderalizmus elsőgenerációs elméletei a mellett foglalnak állást, hogy az allokációs funkciót lehetőleg lokális kormányzati szinten kell ellátni és biztosítani pontosan az említett piaci kudarcok keletkezésének helyhez kötöttsége miatt. Nevezetesen a helyi közjavak és kollektív javak helyi szinten történő biztosításáról van szó.⁵¹ Az allokációs funkció tehát a helyi pénzügyek vizsgálata során a helyi közfeladatok meghatározásában és annak finanszírozásában jelenik meg.

1.3.2 Redisztribúciós funkció és a helyi szint kapcsolata

A kormányzati funkciók másik nagy köre Musgrave munkája alapján a redisztribúció, vagy más néven újraelosztási funkció. Sivák József megfogalmazásában redisztribúcióról akkor beszélünk, amikor „...a kormányzat a háztartások, generációk, vállalatok, közigazgatási egységek, vagy éppen a régiók között valósít meg jövedelemátcsoportosítást”.⁵² Azaz valamilyen földrajzi, társadalmi vagy gazdasági szempontok szerinti pénzügyi újraelosztásról van szó a közbevételek terhére. A funkció szükségessége a piaci működés azon hatására vezethető vissza, amely a jövedelmi és vagyoni különbségek kialakulását, növelését vagy épp csökkenését erősíti. Ekkor a kormányzat szerepe a különbségek mérséklése lehet. Juraj Nemeč kiemeli, hogy alapvetően a méltányosság, mint társadalompolitikai elv érvényesítését szolgálja a redisztributív szerep, a jóléti közgazdaságtan alapján.⁵³ A szakirodalmak az újraelosztás több dimenzióját különböztetik meg. Így beszélhetünk az adott generációkon belüli horizontális elosztásról, mely jellemzően szociális, demográfiai és jövedelmi tényezők alapján történik. A másik nagy dimenzió a generációk közötti vertikális újraelosztás, mely többnyire a társadalom- és nyugdíjbiztosítási rendszereken keresztül valósul meg. A méltányosság elve itt is jól kivehető, a kormányzati funkció célja, hogy mindenki számára biztosított legyen egy adott színvonalú (általában alap) közszolgáltatás vagy épp életkörülmény. A kormányzati szerep itt ezért is fontos, mivel a piac nem feltétlenül méltányos és igazságos módon biztosítaná e szolgáltatásokat, s az aránytalanság

⁵⁰ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 8.

⁵¹ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 171.

⁵² SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 69.

⁵³ NEMEČ, Juraj – WRIGHT, Glen (2000): *i.m.*, 66

növekedéséhez vezetne. A redisztribúciós funkció tipikus megjelenési formái, az adókedvezmények, adómentességek, szociális ellátások, egészségügyi ellátások, nyugdíjak stb.

A fiskális föderalizmus elsőgenerációs képviselői, köztük Oates (1972, 1999),⁵⁴ amellett foglaltak állást, hogy az újraelosztás leginkább központi kormányzati szinten valósulhat meg. Az elgondolás érve, hogy a helyi kormányzati szintek versenyhelyzetben állnak egymással a különböző források begyűjtése során, s így ellenérdekeltségűvé válnak.⁵⁵ Fontosnak tartom jelezni azt, hogy véleményem szerint a redisztribúciós funkció az, amely leginkább közpolitikai eszközként jelenik meg a kormányzat politikájában. Így az újraelosztás egyes említett dimenziók között más-más mértékben és formában történik meg. Mint láthatjuk, a redisztribúció megvalósíthatósága sok tényezőtől függ, s például a területi alapú különbségek csökkentése értelemszerűen olyan kormányzati szintről lehetséges, amely az érintettektől magasabb szinten helyezkedik el. Így általánosságban, ahogy J. Stephen Bailey is megjegyzi, a helyi önkormányzatoknak nem kell ellátniuk redisztribúciós funkciót.⁵⁶

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy lokális szinten ne lehetne találni a helyi újraelosztásra utaló elemeket, de azok korlátozottak és nincsenek kihatással egy egész állam piaci mechanizmusára. Másrészt sok országban⁵⁷ a helyi költségvetések erősen függenek a központi költségvetéstől, mivel a bevételi forrásokban a központi támogatások jelentős mértéket tesznek ki, mely pontosan a központi kormányzati szint újraelosztó funkciójából adódik. Talán a saját bevételeknél, azon belül is a helyi adóknál beszélhetnénk helyi redisztribúciós funkcióról, már amennyiben azok nem kötött felhasználásúak.

⁵⁴ OATES, Wallace E.: *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972. és Oates, Wallace E.: An Essay on Fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVII. September, 1999, 1128.

⁵⁵ SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 425.

⁵⁶ BAILEY, J. Stephen: *Local Government Economics: Principles and Practice*. MACMILLAN Press, Houndmills, 1999, 7.

⁵⁷ Lásd erről részletesen az önkormányzati modellekkel foglalkozó II. fejezetet.

1.3.3 Stabilizációs funkció és a helyi szint kapcsolata

A kormányzat stabilizációs funkciója szintén a piaci működéshez kapcsolódó feladatot takar, még hozzá a piaci mechanizmusokból adódó konjunktúra-ingadozások kiegyenlítéséhez és az egyensúlytalanságok megszüntetéséhez kapcsolódó beavatkozást. Sivák József megfogalmazásában egyfelől a gazdasági folyamatok által keletkezett ingadozások és hullámzások romboló hatásainak mérséklésére szolgál, másrészt a pénzügyi egyensúly biztosítása a célja.⁵⁸ Juraj Nemeč a stabilizációs funkció esetében a kormány makroökonómiai szerepét emeli ki, utalva az infláció, a munkanélküliség és gazdasági növekedés esetében szükséges kormányzati beavatkozási technikákra.⁵⁹

Tehát a stabilizációs funkció röviden megfogalmazva a gazdasági működés egyensúlyához járul hozzá. Témánkat tekintve a közkiadások és közbevételek kérdésével hozható legszorosabban összefüggésbe. Ugyanis az egyes közszolgáltatásoknak, szociális ellátásoknak van költségvetési kiadási vonzata, másrészt például a munkanélkülieknek nyújtott segélyek hatással vannak az egész piaci mechanizmusra. De ugyanígy a közbevételek során is találkozhatunk a stabilizációs funkcióval szoros kapcsolatban álló eszközökkel, úgy mint az egyes adók meghatározása (jövedelemadók, fogyasztást terhelő adók, vagyoadók, stb. hatása). E mellett a költségvetési hiány pótlására szolgáló hitelfelvételt említettem meg, mely mind a bevételi, mind a kiadási oldalra hatással van. A felsorolt okokból kifolyólag a stabilizációs szerep esetében a fiskális föderalizmus elmélete azt mondja, hogy a helyi kormányok nem játszanak szerepet a makrogazdaság stabilizálásában.⁶⁰ De mint egy unitárius államban, ahol az államháztartás részei a helyi egységek, ott igenis lehet hatása a helyi politikának az egész gazdaság stabilizálására, gondoljunk csak a helyi önkormányzatok eladósodási problémájára. Ugyanakkor ez nem igényli az elméletek szerint, hogy a stabilizációs funkciót alacsonyabb szintre kellene, vagy épp lehetne telepíteni. Sőt a stabilizációs funkció esetében az utóbbi években a gazdasági válság hatására a szupranacionális szintre történő helyezése, annak megerősítése bontakozott ki, s nem csak elsősorban az Európai Unió tekintetében.⁶¹

⁵⁸ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 73.

⁵⁹ NEMEC, Juraj – WRIGHT, Glen (2000): *i.m.*, 66

⁶⁰ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 11.

⁶¹ A stabilizációs funkció tagállamok feletti szinten történő megerősödéséről lásd: CSÚRÖS Gabriella (2015): *i.m.*, 150-155.

A funkciók és a fiskális föderalizmus kapcsolatát Vigvári András kicsit árnyaltabban írja le, s az alábbi 1. számú táblázat foglalja össze az általa vélt kapcsolódási területeket.

1. táblázat

A fiskális föderalizmus normatív elméletének összefüggése a kormányzati funkciókkal

| Redisztribúció és fiskális föderalizmus | Stabilizáció és fiskális föderalizmus |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - helyi közjavakhoz való egyenlő hozzáférés biztosítása, - területileg egyenlő hozzáférés, - pénzügyi kapacitások kiegyenlítése, - mobilitás szabályozása | <ul style="list-style-type: none"> - deficitre vonatkozó szabályozás, - potyautas probléma kezelése |
| Allokáció és fiskális föderalizmus | Szabályozás és fiskális föderalizmus |
| <ul style="list-style-type: none"> - méretgazdaságosság biztosítása, - túlcsoportulási hatás kezelése, - tranzakciós költségek csökkentése | <ul style="list-style-type: none"> - árszabályozás, - piacra lépés feltételeinek meghatározása, - fogyasztóvédelem |

Forrás: Vigvári András csoportosítása alapján⁶² saját szerkesztés

Ide kívánczik megjegyezni, hogy az egyes funkciók szintekhez történő rendelése mára nem is annyira egyértelmű. A fiskális föderalizmus elsőgenerációs elméleteit követően egyre több figyelem irányult az egyes funkciók és a helyi szintek közötti kapcsolatra. Így utalni kell arra, hogy az allokációs funkción kívül a stabilizációs és a redisztribúciós funkció is szerephez juthat lokális szinten. Bár utóbbi esetében Horváth M. Tamás megjegyzi, hogy ehhez túl kell lépni a pénzügyi föderalizmus szűk értelmezésén. Ahogyan azt a kérdést is felveti, hogy az egyes funkciók elválaszthatóak-e egyáltalán egymástól.

Meg kell továbbá említeni, hogy Musgrave 1956-os felosztásához kapcsolódóan egy negyedik államháztartási funkció is nevesítésre került, mely alapvetően Bailey nevéhez köthető. Ez pedig a szabályozási funkció. E funkció alapvetően a helyi érdekek képviselője útján jelenik meg a központi kormányzásban, döntéshozatalban. Ahogy Bailey fogalmaz *„A szabályozási funkció a területrendezési, a rendvédelmi, a*

⁶² <http://docplayer.hu/4088105-A-fiskalis-foderalizmus-elmelete-es-az-onkormanyzati-penzugyek.html> (letöltés dátuma: 2016. április 20.)

gazdasági, a helyi környezet, stb., központi jogszabályainak megalkotásával hozható összefüggésbe”.⁶³ Azaz annyiban nevezhető lokális szinthez kapcsolódó funkciónak, amilyen mértékben a közfeladatok decentralizációja, helyi szintre történő átadása megtörténik,⁶⁴ így a regulációs funkció részletes tárgyalását nem tartom indokoltnak.

1.4 A szintek közötti feladatmegosztás kérdése: centralizáció vagy decentralizáció

A fiskális föderalizmus elméleti keretén belül a legfőbb kérdés a föderatív és a tagállami kormányok közötti feladatmegosztáshoz kapcsolódik, azaz a feladatok centralizációjának vagy decentralizációjának kérdését vizsgálja. Ugyanakkor, ahogy már többször utaltam rá, egy unitárius államban a központi kormányzat és a helyi kormányzati egységek viszonylatában értelmezhetjük ugyanezt a kérdést. Ahogy Anwar Shah is rávilágít, mindenféle állami berendezkedés esetében, így az unitárius esetében is létezik egy legfelsőbb, legfontosabb kormányzati szint, amely lényegében felügyeli az összes többi szintet és szükségszerűen részt vesz a közös munkában.⁶⁵

A decentralizáció fogalma alatt legáltalánosabb értelemben a közfeladatok alsóbb szintre történő telepítését értjük. Balázs István kiemeli, hogy annak tartalma a helyi önállóság, ekképpen pedig a decentralizált szervek hatásköri önállósággal rendelkeznek, melyhez szervezeti, működési és legfőképpen pénzügyi önállóság társul.⁶⁶ Tovább árnyalja a fogalmat Vigvári András, amikor úgy fogalmaz, hogy nem pusztán a közfeladatok térbeli megosztásáról van szó, hanem arról, hogy a kollektív javak előállításában, rangsorolásában, megszervezésben, finanszírozásban az alsóbb szintű kormányzatoknak önálló döntési és mérlegelési jogkörük van.⁶⁷

Bár a decentralizáció kérdéskörének jelentős irodalma létezik, az alapvetően közigazgatási jogi szemléletű. A kormányzás decentralizációja alatt számos részegységről beszélhetünk, úgy, mint politikai, adminisztratív, pénzügyi és közfeladatok termelésének decentralizációjáról. Jelen részben a pénzügyi decentralizáció elméleti vizsgálata kapja a hangsúlyt, de nem kerülhetők meg a decentralizáció más részei sem, hiszen rész-egész viszonyban, összefüggésben állnak.

⁶³ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 10.

⁶⁴ HORVÁTH M. Tamás (2008): *i.m.*, 128.

⁶⁵ BOADWAY, Robin – SHAR, Anwar (2011): *i.m.*, 61.

⁶⁶ BALÁZS István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog I.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013, 41.

⁶⁷ VIGVÁRI András: *A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból – néhány elméleti és közpolitikai szempont.* EU Working papers 3/2011, 9-17.

A pénzügyi decentralizáción belül is számos szint különböztethető meg, annak nagysága és mélysége alapján. Talán a legalapvetőbb módja, amikor a képződés helye szerint juttatják vissza az ott megtermelt forrásokat. A decentralizáció sajátossága, hogy a feladat- és hatáskörök decentralizációjával együtt kell járnia bizonyos források decentralizálásának is, azaz pénzügyi, költségvetési önállóság kell, hogy járuljon hozzá, hiszen anélkül nem beszélhetünk döntési autonómiáról.⁶⁸

A kérdés az előzőekben bemutatott államháztartási funkciók szemszögéből is értelmezhető, azaz az egyes funkciók szintek közötti megosztásaként is. Tehát, hogy melyik funkció melyik szinten kerüljön ellátásra, decentralizálásra vagy épp centralizálásra, lényegében már az államháztartási funkciók tekintetében is ezt jártuk körbe, s most egy újabb aspektust kap. A fogalompáros közfeladatokhoz kapcsolódó jelentésének definiálása esetében az eltérés a feladatmegosztás lefelé vagy fölfelé tartó dinamikájában van. Míg decentralizáció alatt a közfeladatok helyi kormányzati szintre történő telepítését, addig centralizáció alatt a közfeladatok központi szintre történő vonását értjük. A továbbiakban jelenségként kezelem mindkét fogalmat, mely periodikusan váltakozik egy adott államon belül, rövidebb-hosszabb időtávban, mely értelemben a centralizáció mellett recentralizációról is beszélhetünk.⁶⁹ A probléma nem új keletű, a fiskális föderalizmus egyik dilemmája a közjavak decentralizálásának vagy épp centralizálásának kérdésköre, melyre számos kutatás irányult. Többen vizsgálták a két jelenség előnyeit, hátrányait, a hatékony működésre gyakorolt hatásukat.⁷⁰ Jelen fejezetben a decentralizáció és a centralizáció mellett felhozható legfontosabb érveket kívánom felsorakoztatni, melyek egyúttal jelzik a másik megoldás gyengeségeit is.

1.4.1 A decentralizációs szint meghatározása

Mint utaltam rá, a decentralizáció többféle szemszögből megközelíthető. Bailey három aspektusát emeli ki, úgy, mint (köz)gazdasági, politikai és igazgatási

⁶⁸ BALÁZS István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog I.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2013, 41.

⁶⁹ A fogalompáros használata véleményem szerint nézőpont kérdése, a közfeladat-ellátás oldaláról talán az lehet eltérés, hogy vannak feladatok, melyeket mindig is helyi szinten szerveztek és ezek központi ellátási körbe vonása centralizációs folyamat. Míg egyes közfeladatok ellátási „szintje” nem ennyire egyértelmű, mert mind központi, mind pedig helyi szinten szervezhetők, s ekkor a helyi szintre delegálást decentralizációnak, az újra állami feladatba kerülését pedig recentralizációnak nevezhetjük. Lásd erről például: BUTYKA Loránd: *Decentralizáció és dekoncentráció.* In: *Korunk*, 2007, 18. évf. 6. sz. 17-20. valamint Samuelson (1954): *i.m.* tanulmányait.

⁷⁰ PESZEKI Zoltán: *Településgazdaságtan.* Szent István Egyetem, Gödöllő, 2011, 14-19.

decentralizációt.⁷¹ Gazdasági értelemben a helyi gazdasági döntéshozatal lehetőségéről van szó, mely a tökéletes verseny piacán, mint fogyasztói szuverenitás értelmezhető. Politikai értelemben a döntési jogosítványok átadásáról, alsóbb (például: regionális, települési) szintre delegálásáról beszélhetünk, mely értelme, hogy bizonyos alsóbb szinten felmerülő kérdésekben az alsóbb szintnek legyen lehetősége dönteni, úgy, mint a helyi adók kérdésében. Az utolsó igazgatási aspektus esetében a központi kormányzat (köz)igazgatási egységeinek alsóbb szintre történő decentralizálásáról van szó, mely nem feltétlen jár döntési jogosítványok telepítésével. Ezek közül, amely a dolgozathoz kapcsolódóan részletesebb tárgyalást igényel, véleményem szerint az a politikainak nevezett aspektus, érintve az igazgatási decentralizációt is.

A Világbank több alkalommal is próbálkozott a decentralizáció definiálásával, s lényegében úgy összegezte, hogy egy komplex jelenség, melyben hatáskörök és erőforrások kerülnek áthelyezésre a központi kormányzattól a lokális kormányzati egységekhez, s ennek terjedelme a hatáskörök átutalásától a teljes privatizációig terjedhet.⁷²

Már az allokációs funkció esetében volt szó a közjavak és az externáliák létéről és kezelésének lehetőségeiről, mely összefüggésbe hozható a helyi kormányzatok szerepével. Ekkor azt a megállapítást tettük, hogy e funkció alsóbb szintre történő telepítése indokolt lehet, mely révén közfeladatok és az ehhez kapcsolódó döntési és pénzügyi jogosítványok decentralizálásáról van szó. Most az indokokat járjuk körül kicsit részletesebben is.

A fiskális föderalizmus elsőgenerációs elméletei közül elsőként Oates 1956-os decentralizációs teorémáját emelem ki, aki az allokációs funkció helyi szinten történő ellátását igazolva vonta le következtetéseit, mely azért a későbbiekben több kritikát is kapott. Oates elméletére az 1972-es könyvében használta a *decentralizációs teoréma* elnevezést.⁷³ Az elmélet alap gondolata a helyi közjavak (*local public goods*) felvetésével indít tehát, hogy léteznek helyi szinten biztosított közjavak, közszolgáltatások, melyek esetében a kereslet területenként eltérő.⁷⁴ A helyi közjavak olyan közjavak, melyek előnyeit az adott ország népességének csak egy meghatározott

⁷¹ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 18-19.

⁷² World Bank. Main Report. Washington, DC, 2002.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/01/1687166/romania-local-social-services-delivery-study-vol-2-2-main-report> (2016. április 22.)

⁷³ OATES, Wallace E. (1972): *i.m.*

⁷⁴ SZALAI Ákos (2002): *i.m.* 424-426.

földrajzi területén élők élvezhetik.⁷⁵ De ez nemcsak földrajzi, hanem településkategóriák viszonylatában is igaz lehet. A gyakorlatban majdnem minden olyan közszolgáltatást ide sorolhatunk, melynek előállítása helyi szinthez kötött és annak előnyeit az adott helyi szinten élvezhetik, így példaként említhető egy helyi közpark, játszótér, természeti érték használatának lehetősége vagy épp egy térfigyelő-rendszer üzemeltetése, de például egy idősek otthona is épp úgy lehet helyi közjószág.

Oates tehát két állítást kapcsol össze úgymond az allokáció feltételeként, méghozzá ha egyes közjavakhoz csak egy meghatározott területen élő közösség férhet hozzá, másrészt, ha e közjavak iránti kereslet földrajzi területenként eltérő, akkor a decentralizáció növelheti a társadalmi jólétet.⁷⁶ Magyarul, e közjavak, közszolgáltatások helyi szinten történő ellátása hatékonyabb és gazdaságosabb lehet, hiszen a helyi szinten felmerülő kereslethez igazíthatja a közjavak előállítását. Azaz fontos szerepe van az alsóbb szinteken keletkező információknak, úgy, mint a keresletet alakító mennyiségi és minőségi igényeknek. Ezáltal elkerülhető a helyi közjavak túl- vagy épp alultermelése, mely központi előállítás esetében gyakori probléma, s holtteher-veszteséget eredményez.⁷⁷ Oates elméletében tehát a közjavak előállításának optimális szintjének meghatározásához adott támpontot. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy az egyes helyi közjavakat még azon a legalacsonyabb szinten kell ellátni ahol az információk birtokában gazdasági szempontból a leghatékonyabban kivitelezhető. Ahogy Horváth M. Tamás fogalmaz, Oates teorémája a közfeladatok telepítésének modellezéséhez járult hozzá.⁷⁸ Az elmélet szükséges velejárója, ahogyan Oates is utal rá, az információk léte vagy épp nem léte. Szalai Ákos ezt információs problémának nevezi.⁷⁹ Nevezetesen a decentralizációs hipotézis abból indul ki, hogy a központi kormányzat nem képes a közjavak Pareto-hatékony előállítására az információhiány miatt, azaz nem tudja területileg eltérő mennyiségben vagy minőségben differenciálni azt. Ezzel szemben a helyi egységek közelebb állnak az információ keletkezésének a helyéhez, tehát a közjavakat élvező lakossághoz, s így jobban tudnak ahhoz alkalmazkodni az előállítására

⁷⁵ HYDMAN, David N. (2011): *i.m.* 712.

⁷⁶ SZALAI Ákos (2002): *i.m.* 425.

⁷⁷ Az állítás közgazdasági vizsgálatával több tanulmány is foglalkozott, melyek rámutattak, hogy a társadalmi többlet csökkenéséhez vezethet egyes közjavak központi előállítása. Közülük lásd részletesebben: BRADFORD, David F - OATES, Wallace E.: *Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure*. In: H. HOCHMAN - G. PETERSON (eds.): *Redistribution Through Public Choice*. New York: Columbia Univ. Press, 1974, 43-90.

⁷⁸ HORVÁTH M. Tamás (2008): *i.m.* 127.

⁷⁹ SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 425.

során. Tehát megfordítva az érvelést, a helyi közjavak centralizált ellátása relatív magas információs és tranzakciós költséget eredményez.⁸⁰

Oates elméletének további kritikájaként, vagyis a decentralizáció elleni érvként szokás említeni a túlsordulási hatást (*spillover effect*) és a méretgazdaságosságot. A túlsordulási hatás esetében arról van szó, hogy a decentralizált egységek a helyi közjavak elállítása során nincsenek tekintettel a határaikra, azok hatása másik egység számára pozitív vagy negatív hatást eredményezhet. Ez lényegében a korábban már említett externáliák pozitív vagy negatív formája. A gyakorlatban tipikusan ilyen közszolgáltatás az oktatás és az egészségügyi ellátás, amikor más önkormányzat területén élők veszik igénybe a szolgáltatást. Ahogy Kecső Gábor is utal rá, költségvetési szempontból ragadható meg a probléma, azaz a túlsordulási hatás esetében elválik a közszolgáltatás terheinek viselőjének és az igénybevevők köre.⁸¹ Tehát nem az az adott kormányzati szinten adót fizetők veszik igénybe a szolgáltatást, mely utóbbi jelenséget potyautas problémának hívja a szakirodalom. Az említett hatások ugyanakkor nem tartoznak az önkormányzatok érdekkörébe, hiszen mindegyik decentralizált egység a saját lakosai, szavazói közszolgáltatási igényeit kívánják kielégíteni. Épp ezért ezt a centralizáció melletti érvként szokták felhozni.

Az érv az optimális feladat-ellátási méret, azaz a méretgazdaságosság kérdésével is szoros kapcsolatot mutat. Tehát, hogy van-e olyan területi nagyság, ahol a legoptimálisabb, legköltséghatékonyabb módon lehet megszervezni egyes közszolgáltatásokat úgy, hogy az minél kisebb túlsorduláshoz vezessen? Vagy, ahogy Szalai Ákos teszi fel a kérdést, lehet-e helyi szolgáltatásokat nagyobb méretben, olcsóbban megszervezni? A válasz nem egyértelmű és nem is egyszerű. Ugyanis a méretgazdaságosság meghatározásánál nemcsak azt kell figyelembe venni, hogy milyen szinten olcsóbb megszervezni egy közszolgáltatást. Arra is tekintettel kell lenni, hogy az adott közszolgáltatáshoz (közjósághoz) hányan férnek hozzá. Erre a jelenségre a fiskális föderalizmus újabb keletű vizsgálatai, többek között a klubjavak elmélete világított rá.⁸² Hiszen költségcsökkentést úgy lehet elérni a centralizálás révén, ha a közszolgáltatás mennyiségét csökkentjük, vagy épp a minőségét lentebb visszük. Ekkor viszont a közjóság iránti kereslet változatlansága miatt zsúfoltság alakulhat ki. A helyi

⁸⁰ OATES, Wallace E. (1999): *i.m.* 1128.

⁸¹ KECSŐ Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben.* MTA Law Working Papers, 2015/2, 68.

⁸² BUCHANAN, J. M.: *A klubok közgazdasági elmélete.* In: BUCHANAN, J. M.: *Piac, állam, alkotmányosság.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 132-147.

önkormányzatok esetében Hamilton vizsgálatai erősítették meg azt, hogy igenis lehet relevanciája e szinten is, azaz a klub méretét befolyásolni tudja, jellemzően díjakon vagy adókon keresztül.⁸³ A korábban felvetett kérdésre a válasz bonyolultságát az elmélet kritikusai világították meg azáltal, hogy minden közszolgáltatás esetében máshol van az optimális méret.⁸⁴ Tehát, amikor a helyi közszolgáltatások minőségét, mennyiségét és az ehhez tartozó optimális méret meghatározását vizsgáljuk, akkor minden közszolgáltatás esetében külön-külön el kell azt végezni, nem határozhatunk meg általános kormányzati szintet. Így például az alapfokú egészségügyi ellátás megszervezésének ésszerű mérete nagy valószínűséggel nem esik egybe az alapfokú oktatás számára megállapított mérettel és ez így igaz szinte valamennyi közszolgáltatásra.

A másik fontos elmélet, amely a decentralizációval összefüggésbe hozható, az Charles M. Tiebout 1956-os mobilitási elmélete, melyben alapvetően Musgrave és Samuelson elméletére reflektál.⁸⁵ Kiindulópontja, hogy a kormányzat feladata felmérni a lakosság közjavak iránti keresletét, és az ehhez szükséges adóztatási mértéket meghatározni, mely a kínálat biztosításához szükséges. Viszont a fogyasztói igények nehezen mérhetőek, különösen, ha a közjavak előállítását a központi kormányzat végzi. A nehézség abban áll, hogy a tiszta közjószág esetén, amikor azt a fogyasztók közvetlen ellenszolgáltatás nélkül veszik igénybe, nem nyilvánítják ki valós preferenciájukat, hiszen a fogyasztásból nem zárhatóak ki senki, nincs rivalizálás az igénybevételre vonatkozóan s az ország egész területén hasonló szolgáltatást kapnak. Ehhez kapcsolódóan Tiebout megjegyzi, hogy ha helyi szinten állítják elő e javakat, akkor valószínűleg területileg eltérő mennyiségben és minőségben fog rendelkezésre állni a fogyasztók számára az adott lokális egység kapacitásaihoz képest. Ekkor viszont figyelembe kell venni azt is, hogy a fogyasztók (szavazók) olyan közösséget választanak lakhelyüknek, ahol a közjavak köre megfelel a preferenciájuknak.⁸⁶ Azaz az elmélet alap gondolata, hogy a racionális emberek a szerint választanak lakhelyet, hogy minél inkább kielégíthessék közösségi szükségleteiket, tehát a számukra optimális közszolgáltatási szintet keresik a fizetendő helyi közterhek figyelembevételével. Később

⁸³ HAMILTON, B. W.: *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment*. Journal of Political Economy 84(3), 50-647.

⁸⁴ SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 426.

⁸⁵ TIEBOUT, Charles M.(1956): *i.m.*, 416-424.

⁸⁶ TIEBOUT, Charles M.(1956): *i.m.*, 418.

került az elmélethez ragadványként az a jelző, hogy a lakosok a „*lábukkal szavaznak*” amikor a közszolgáltatások és az adózás függvényében választanak lakhelyet. Megjegyezhető még, hogy Tiebout nem a lakos, hanem a fogyasztó-szavazó elnevezést használja, mely talán jobban utal az elmélet közpolitikai, jogi jellegére is, miszerint szoros összefüggés van a helyi közjavak köre és az azt fogyasztó szavazók között. Ez alatt nem csak a lábban szavazást, hanem a politikai választásokat is értve. A hipotézis tehát azt a fő állítást rejti magában, hogy létezik helyi szinten Pareto-hatékony közjószág-előállítás.

Fel kell ugyanakkor hívni a figyelmet arra, hogy az elmélet több szempontból korlátozott, melyhez kapcsolódóan Tiebout a következő hét feltételt fogalmazta meg:⁸⁷

1. A fogyasztók legyenek teljesen mobilak, és preferenciáik alapján oda költözzenek, ahol a leginkább elégedettek.
2. A fogyasztók legyenek jól informáltak, különösen a helyi közszolgáltatások köréről és a helyi adókról legyen kellő információjuk.
3. A választható közösségek (települések, önkormányzatok) száma legyen nagy, azaz legyen viszonylag széles választási alternatíva.
4. A munkalehetőség korlátozottságát nem kell figyelembe venni, abból kell kiindulni, hogy minden személy az osztalékból származó jövedelemből él.
5. Az állami szolgáltatások nem mutatnak externális hatásokat vagy gazdaságtalanságot az egyes közösségek között.
6. A helyi vezetés követi az említett preferenciákat.
7. Az önkormányzati egységek optimális mérettel rendelkeznek.

Az elmélet tehát csak bizonyos feltételek mellett értelmezhető, de így is relevanciával bír abban az esetben, amikor a helyi közjavak előállításáról, az optimális feladat-ellátási méret kérdéséről esik szó. Pontosan ez a korlátozottság volt az, amely terepet adott az elmélet kritikai észrevételeinek. Nézzük, milyen bírálatokat fogalmazott meg az utókor vele szemben.

A mobilitás feltételéhez több bírálatot is megemlíthetünk. Walsh amellet foglal állást kritikájában, hogy nem feltétlenül szükséges tényező a mobilitás.⁸⁸ Ezt arra az érvelésre tekintettel mondja, hogy egyes közjavak magánjószág jellegűek, s azt eltérő kormányzati szintek is nyújthatják. Azaz a fogyasztók választási alternatívája megnő és

⁸⁷ TIEBOUT, Charles M.(1956): *i.m.*, 419.

⁸⁸ WALSH, C.: *Fiscal federalism : an overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community.* in EEC. The Economics of Community Public Finance, No. 5, 1993, 5-62.

nemcsak a horizontálisan, hanem vertikálisan is kinyilváníthatják preferenciájukat az egyes kormányzatok között. Buchanan a mobilitásból fakadó hatékonysági problémára hívja fel a figyelmet.⁸⁹ Különösen ez alatt értve a költségvetési externália létét és a nettó fiskális hasznok eltérésének jelenségét.⁹⁰ A kritikák körében szokás még megemlíteni a szabad erőforrás-áramlás korlátozását, mely alapja, hogy a helyi egységek a saját választóik érdekében a helyben található erőforrások szabad áramlását korlátozzák valamilyen formában, mondjuk helyi adók révén.⁹¹ Maga Oates is többször vizsgálta Tiebout modelljét, köztük az 1981-es *On Local Finance and the Tiebout Model* című tanulmányában is.⁹² Valamint e körben említhető meg Mark V. Pauly a jövedelmi különbségekkel szembeni érzékenység, mint közjóságra vonatkozó elmélete is. Ez azt mondja, hogy ha a mobilitást korlátozzuk, például megtiltjuk a szabad településválasztást - azaz a preferenciák kinyilvánítására nem kerül sor -, az javítja a helyi allokációs hatékonyságot.⁹³

Tehát, mint láthatjuk, az utókor számos kiegészítéssel, kritikával látta el Tiebout modelljét, mely véleményem szerint nem annak helytelenségét jelenti, mint inkább a vizsgált jelenség pontosabb megértéséhez ad támpontot.

Mind Oates, mind pedig Tiebout elméletei helytállóak Garzarelli⁹⁴ szerint, pusztán pontosabb meghatározásra szorulnak. Vigvári András is utal rá, hogy a fiskális föderalizmus modern felfogása is ezt sugallja számunkra, hogy a decentralizáció révén a helyi önkormányzatok rugalmasabb, átláthatóbb és a valós választói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatást képesek nyújtani úgy, hogy a központi kormányzat hatalmának koncentrációját is megtöri.⁹⁵

A decentralizáció mellett számos egyéb érv is felhozható. Egyike ezeknek a Brennan–Buchanan páros által megfogalmazott „Leviathan-hipotézis”⁹⁶ mely a Pareto-hatékonyság elérhetőségét fogalmazza meg a közszolgáltatások ellátásához

⁸⁹ BUCHANAN, James M.: Federalism and Fiscal Equity, *The American Economic Review*, Vol. 40, No. 4 (Sep., 1950), 583-599.

⁹⁰ Lásd erről részletesebben: SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 428.

⁹¹ SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 427.

⁹² Lásd részletesen Oates kérdésfelvetését és érveit: OATES, Wallace E.: *On Local Finance and the Tiebout Model*. *The American Economic Review*, Vol. 71, No. 2, 1981, 93-98.

⁹³ PESZEKI Zoltán (2011): *i.m.*, 14-19.

⁹⁴ GARZARELLI, G.: *Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout*. *Journal of Public Finance and Public Choice*, Vol. 22. No. 1-2. 2004, 91-104.

⁹⁵ VIGVÁRI András: *Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon*. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. július-augusztus, 709-730.

⁹⁶ BRENNAN G.–BUCHANAN, J.: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

kapcsolódóan.⁹⁷ Az elmélet mögött az a feltevés áll, hogy a kormányzati szerepelők olyan együttműködések létrehozására törekednek, melyek a lakosok, szavazók kizsákmányolását eredményezik. Különösen igaz lehet ez a helyi adóztatás kérdéskörében, amikor is a kormányzat bevétel-maximalizáló egységnek tekinthető. Az említett optimum eléréséhez több feltétel fennállására van szükség, többek között arra, hogy a közszolgáltatás határkölsége legyen konstans, a fogyasztói csoport szükséglete a mediánszavazó preferenciájával egyezzen meg,⁹⁸ ekkor lehetőség van a Pareto-optimum elérésére.⁹⁹ A decentralizáció kérdésével ez úgy hozható összefüggésbe, hogy az említett hatás a kormányzati szektor méretének csökkenését eredményezheti, valamint a fiskális illúziót is csökkenti. Ugyanis a kormányzatok közötti helyi adóverseny miatt a méretük növekedésének kontrollja lehet, hiszen a választók szabadon dönthetnek az egyes kormányzati egységek között.¹⁰⁰ Azaz az adóztatás jóléti hatásáról van szó, mely a kormányzati méretek növekedésének megakadályozásában rejlik.¹⁰¹

A decentralizáció mellett felhozható további érvek között említhetjük a helyi ízlés kérdését. A decentralizált feladatellátás, közjavak előállításánál során nagyobb lehetőség van az ismert helyi igények, ízlések figyelembevételére. Erre jó példa lehet, ha közutak, közparkok fenntartására gondolunk, ahol szinte magától értetődő, hogy a helyi környezethez, városképhez megfelelő látványt a helyi döntéshozatal tud kialakítani, nem lehet központilag meghatározni azt. Továbbá e körben említhetjük meg a már korábban hivatkozott információs problémát, mely az előző példából is kivehető. Magyarul a központi kormányzat információhiánya a decentralizáció mellett érvként hozható fel. Minél hatékonyabban szeretnék előállítani a helyi közjavakat, annál több információra van szükség, ami pedig költséges a kormányzat számára. Azaz a helyi szinten olcsóbban szerezhető be az információk, ezáltal a feladatellátás költségei is olcsóbbak lehetnek.

Számos más érv és ellenérv is felhozható a decentralizáció kérdéskörében, ugyanakkor a témát tekintve ezeket tartottam kiemelésre érdemesnek. A szakirodalmi

⁹⁷ BUCHANAN, J. M.: *Adózási alkotmány Leviatán számára*. In: Buchanan, J. M.: Piac, állam, alkotmányosság, Közgazdasági Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 185–207.

⁹⁸ CULLIS, J.: *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula Kiadó, Budapest, 2003.

⁹⁹ Lásd részletesebben a hipotézis felélesztéséről szóló tanulmányt: RODDEN, Jonathan: *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*. International Organization 57, Fall 2003, 659-729.

¹⁰⁰ SZALAI Ákos (2002): *i.m.*, 433.

¹⁰¹ WILSON, J. D.: *Theories of Tax Competition*. National Tax Journal, 1999, 269–304.

álláspontokat összefoglalva az alábbi érveket szokás felsorakoztatni a közjavak, közfeladat-ellátás decentralizációja vagy épp centralizációja mellett:¹⁰²

2. táblázat

Főbb érvek és ellenérvek a decentralizációhoz kapcsolódóan

| <i>A fiskális föderalizmus decentralizáció melletti érvei</i> |
|---|
| - „közvetlenebb” demokrácia |
| - helyi ízlések |
| - információs problémák |
| - Tiebout-hipotézis |
| - Oates decentralizációs teorémája |
| - költséghatékonyság |
| - Leviathan-hipotézis (pareto-hatékonyság) |
| |
| <i>A decentralizáció ellenérvei, avagy a centralizáció melletti érvek</i> |
| - túlcsoportosulási hatás |
| - méretgazdaságosság |
| - szubnacionális szint „potyázása” |
| - költségvetési illúzió |
| - túlsúfoltság és klubjavak elmélete |
| - légyfogó hatás |
| - Tiebout-hipotézis kritikái |
| |

Forrás: Bailey, J. Stephen (1999), Horváth M. Tamás (2008), Szalai Ákos (2002), Vigvári András (2009) csoportosításai alapján saját szerkesztés

1.5 Decentralizáció és demokrácia kérdése. Értékrend vagy alkalmazandó eszközrendszer?

Fiskális föderalizmus elméleti keretének rövid áttekintése után, - különösen a decentralizáció elleni érvek ismeretében - felmerül az a kérdés, hogy az egyes elméletek alkalmazása követendő példa, eszközrendszer vagy elvont értékrend. Ugyanis az

¹⁰² BAILEY, J. Stephen (1999), HORVÁTH M. Tamás (2008), SZALAI Ákos (2002), VIGVÁRI András (2009) csoportosításai alapján.

látható, hogy a fiskális föderalizmus elméletei nem korlátok nélkül alkalmazhatóak, ahogyan az unitárius államokban való elhelyezése is kérdéses. De mégis foglalkozunk velük és foglalkozni is érdemes. A kérdés megválaszolásához a decentralizáció melletti egyik érvhez kell visszatérnünk, a közvetlenebb demokráciához, mely elmélet központi mondanivalója az, hogy a decentralizáció révén a választók közvetlenebb kontrollt tudnak gyakorolni a helyi kormányzat felett.¹⁰³

A kormányzati transzferekről szóló nemzetközi szakirodalom a költségvetési decentralizáció erősödését a központi hatalmak demokratizálásával hozza összefüggésbe, miszerint az átalakuló, fejlődő országokban, - így hazánkban is a 90-es évek elején - a centralizáció megtörésének, a hatalom decentralizációjának eszközeként vált elterjedtté. Bár a megoldások sokfélék, a nemzetközi szakirodalom egységesen azt mondja, hogy a helyi hatalom gyakorlásának pénzügyi alapját a saját vagy saját jogon járó bevételek meghatározott szintje, illetve a helyi adókiivetési jog teszi ki.¹⁰⁴

A demokratikus berendezkedés és a föderalizmus szoros összefüggésbe hozása Tocqueville munkájában is megjelenik, mint az államberendezkedésre vonatkozó alaptézis.¹⁰⁵ A fiskális föderalizmus hívei pedig azt az oldalát emelik ki, hogy a decentralizáció a demokratikus jogok megőrzésére és védelmére alkalmas eszköz.¹⁰⁶

A helyi kormányzás szerepe, felfogása folyamatosan változik, ahogy Horváth M. Tamás¹⁰⁷ is utal rá, azaz nem időtlen, számos hatás alakítja azt. A fiskális föderalizmus alapköveinek elfogadása a reprezentatív demokrácia a bürokrácia bírálatát feltételezi, ugyanis azokra, mint nem hatékony társadalmi képződményekre tekint, melyek a hatalmi lobbik eszközei.¹⁰⁸ Egy demokratikus rendszerben a helyi kormányzatok működése nemcsak közelebb hozza a választókhöz a feladatellátást és a döntéshozatalt, hanem a választók könnyebben gyakorolhatnak kontrollt felettük.¹⁰⁹ Ahogy Lányi András fogalmaz, a helyi szinten, az érintettek által született döntés mindig

¹⁰³ Vö. DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Low, Journal of Political Economy, Vol. 65, No. 2, 1957, 135-150. tanulmányával, aki megkérdőjelezi e felvetést, arra hivatkozva, hogy a választópolgároknak nem éri meg az információk megszerzésére időt, pénzt szánni, mivel a szavazatuk súlyát kevésnek érzik az összes szavazathoz képest.

¹⁰⁴ KASSÓ Zsuzsanna: *A kormányzati transzferek hatásmechanizmusa*. TÖOSZ tanulmány, Budapest, 2007, 10.

¹⁰⁵ Alexis de TOCQUEVILLE: *Democracy in America*. 1835. Utánnyomat: University of Chicago Press, 2012.

¹⁰⁶ Lásd erről: Oates (1985), Musgrave (1957)

¹⁰⁷ HORVÁTH M. Tamás: *Magunkon kívül. A helyi kormányzati szerepek súlypontjának áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren*. KSZK Programigazgatóság, Budapest, 2007, 73.

¹⁰⁸ HORVÁTH M. Tamás (2007): *i.m.*, 73.

¹⁰⁹ De ide érthetőek az egyes társadalmi szervezetek, közösségi szerveződések kontrolljai is.

méltányosabb, végrehajthatóbb, kíméletesebb, mint, amit számítások alapján egy távolabbi kormányzati szint hozna. Továbbá hozzáteszi, hogy „*a demokrácia méretfüggő, minél távolabb vannak a kormányzottak a kormánytól, annál kisebb az esélye az utóbbiak ellenőrzésére*”.¹¹⁰

Arno Loessner a minőségi helyi demokráciát taglaló tanulmányában a pénzügyi decentralizáció szemszögéből a következő megállapításokat vonja le:¹¹¹

- Meg kell erősíteni a demokráciát és a helyi kormányzást a pénzügyi decentralizációval anélkül, hogy csökkennének azok az előnyök, melyek a központi kormányzattal történő kooperációból adódnak.
- Átlátható és megbízható módon kell szabályozni a helyi közfeladatok ellátásának felelősségét.
- A vertikális (kormányközi) és horizontális (ágazatközi) partnerséget meg kell erősíteni.
- A helyi közjavak előállítását lehetőleg helyi adókból és használati díjakból kell fedezni. Ennek elérése érdekében biztosítani kell az önkormányzatok adóztatási jogának érvényesülését.
- A központi kormányzattól érkező pénzügyi transzferek legyenek kiszámíthatóak és elérhetőek.

Timothy D. Sisk a helyi kormányzás és demokrácia XIX. századi kapcsolatát vizsgáló tanulmányában arra hívja fel a figyelmet, hogy a globalizáció, urbanizáció és egyéb hatások révén a választópolgároknak egyre kevesebb idejük van foglalkozni a helyi politikával, és így a szűk értelemben vett részvételi demokrácia csökkenése figyelhető meg. A választópolgárok ugyanis hisznek abban, hogy a helyi kormányzatok megfelelően képviselik érdekeiket, ugyanakkor abban is, hogy kellően nyitottak arra, hogy meghallják az elégedetlenséget, problémákat. A jó helyi kormányzás, mint érték jelenik meg, mely egy újfajta gondolkodásmódot és demokratikus legitimitációt követel meg.

Ezek alapján úgy hiszem, megállapíthatjuk, hogy egy demokratikus államban érték a költségvetési decentralizáció. Természetesen az önkormányzatról, annak méretéről a különböző kormányzatok másként vélekednek, attól függően, hogy jobb vagy baloldali

¹¹⁰ LÁNYI András: *Átmeneti demokrácia*. Eötvös Károly intézet. Elérhető: <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=81> (letöltés: 2016. október 15.)

¹¹¹ LOESSNER, Arno: *Local governance, decentralization, and participation in the Philippines*. In: SISK, Timothy D.: *Democracy at the local level*. International IDEA Handbook Series 4. 2001, 50-53.

értékeken alapuló elméletet tettek magukévá.¹¹² De ettől függetlenül a pénzügyi decentralizáció kérdése úgy hiszem, több annál, mint elméletek alkalmazhatóságának kérdése, a helyi kormányzáson keresztül a demokrácia egyik alapköve. Már csak azért is, ahogyan Buchanan rávilágít a közösségi döntés-elmélet politikai tárgyalása során, hogy a helyi közjavakról és egyéb helyi szintet érintő döntések meghozatalakor fontos szerepe van a helyi döntéshozónak, azok a központi kormányzat akár ellenérdekű szereplői is lehetnek, mely erősíti a demokráciát.¹¹³

Amennyiben tehát demokratikus alapelveként tekintünk a helyi kormányzás és a pénzügyi decentralizáció létre, akkor az egyes döntések során lehetnek olyan körülmények, melyek közpénzügyi szempontból kevésbé előnyösek, és a pénzügyi decentralizáció elveinek ellentmondanak, de a helyi kormányzás értékének megőrzése érdekében szükségesek. S csak másodsorban jelennek meg az olyan szemléletmódok, mint a közpénzek hatékony, gazdaságos, eredményes felhasználása. E körében említhető meg érvként a méret és demokrácia kérdésköre, mely arra keresi a választ, hogy milyen feladat-ellátási méret mellett van lehetőség demokratikus intézményrendszert működtetni. Azaz a fiskális föderalizmus elméleteihez annyi pluszt ad, hogy a hatékony és eredményes közfeladat-ellátási területi szinthez hozzárendeli a demokratikus működés eszményét is.¹¹⁴

Érdemes azért arra is utalni, ami kicsit árnyalja a leírtakat, hogy a decentralizációt és a demokratizálódást összekötő tanulmányok, ahogyan Ruttkai Éva is utal rá, sok esetben csak a pozitív eredményeit emelik ki, és nem foglalkoznak az esetleges kockázatokkal, hátrányokkal. Márpedig bármilyen folyamatról, megoldásról is legyen szó, ellenérvek felsorakoztathatóak.¹¹⁵ Így a decentralizáció elleni érvként hozható fel a költséghatékonyság, vagy az, hogy bizonyos körülmények között a jogegyenlőség sérelmét is okozhatja.¹¹⁶ Józsa Zoltán felhívja a figyelmet arra, hogy a decentralizáció – centralizáció kérdésében nincs általános érvényű válasz, hiszen mindkettő esetében beszélhetünk előnyökről és hátrányokról, az optimális feladat-ellátási szint helyett a

¹¹² Az értékpáron alapuló elméletek különbségéről lásd részletesen: Horváth M. Tamás (2007): *i.m.* 75-79.

¹¹³ BUCHANAN, James M.: *Politics as Public Choice*. Liberty Fund, Indianapolis, Volume 13., 2000, 227-248.

¹¹⁴ SISK, Timothy D.: *Democracy at the local level*. International IDEA Handbook Series 4. 2001. 13-29.

¹¹⁵ RUTTKAI ÉVA: *Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció I.* COMITATUS, önkormányzati szemle, 14. évf. 10. szám, 2004, 6-18.

¹¹⁶ JÓZSA ZOLTÁN: *A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében*. Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám, 44.

folyamatok irányába ható tényezők felismerésén van a hangsúly.¹¹⁷ Végezetül Pálné Kovács Ilona megjegyzését is érdemes kiemelni, mely rávilágít arra, hogy a decentralizáció léte önmagában nem garancia a helyi demokráciára, s ez még inkább igaz akkor, ha a politikai, társadalmi környezet nem biztosít kedvező talajt a decentralizációnak.¹¹⁸

Véleményem szerint a helyi kormányzás és feladatellátás, és azon belül a helyi pénzügyi autonómia, mai demokráciánk egyik alapeleme, védendő érték. A helyi döntéshozatal joga mit sem ér pénzügyi források nélkül, ahogy a pénzügyi források döntési jogkör nélküli rendelkezésre állása sem illeszkedik egy demokratikus értékrendbe. Mindazonáltal fel kell ismerni azt is, hogy pusztán a decentralizáció által nem garantált a hatékony feladat-ellátás illetve a helyi költségvetési gazdálkodás. E körben tehát a fiskális föderalizmus elméletei ahhoz adnak támpontot, hogy a demokratikus értékrend közepette az egyes közfeladatokat melyik kormányzati szintnek célszerű ellátni, és milyen ismérveket kell figyelembe venni ennek meghatározása során.

1.6 A fejezet összefoglalása

Bár a fiskális föderalizmus elméleti közegének kialakulása a föderatív állami berendezkedéshez köthető, megállapítható, hogy az unitárius államokban is gyakorlati haszna vehető, amikor egyes közfeladatok decentralizációjáról vagy épp centralizációjáról folyik a diskurzus. Úgy vélem a magyarországi önkormányzati szint feladat- és finanszírozási rendszerének vizsgálatához kellő alapot biztosít az ismeretanyag. Nem állítható, hogy az egyes elméletek, módszerek, technikák alkalmazása minden ország esetén alkalmazhatónak és eredményesnek minősülnének, hiszen mint láthattuk, számos körülmény és előfeltevés áll mögöttük. Ugyanakkor időről-időre előkerül hazánkban is egyes közfeladatok decentralizálásának vagy épp centralizálásának kérdésköre és az ehhez kapcsolódó pénzügyi források megosztásának a kérdése. Ilyen esetben hasznos kiindulópontot nyújt annak az ismerete, hogy milyen érvek és ellenérvek hozhatók fel annak eldöntésére, hogy egy demokratikus államban, hogyan célszerű előállítani, finanszírozni egyes közjavakat.

¹¹⁷ JÓZSA Zoltán (2015): *i.m.*, 44.

¹¹⁸ PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 201.

A fiskális decentralizáció hatékonyságát vizsgálva megállapítható, hogy számos tényező befolyásolja azt, így nem lehet egységes jó vagy rossz megoldási javaslatokat tenni. E körben megemlíthető, mint befolyásoló tényező az ország mérete, az urbanizáltság foka, a helyi közszolgáltatások iránti kereslet, a helyi kormányzat ereje, a pénzügyi rendszer átláthatósága, azaz az előnyök csak bizonyos gazdasági fejlettségi szint után érvényesülhetnek.¹¹⁹

A fejezet elején feltett kérdésekre válaszképpen elmondható, hogy nincs olyan általánosan elfogadott nézőpont, mely szerint egyes feladatokat csak helyi vagy csak központi szinten lenne célszerű ellátni, ez mindig az adott ország sajátosságaitól és az ellátás formájától függ. Ugyanakkor alapelveként fogadom el azt, hogy az egyes közjavak előállítását azon a legalacsonyabb szinten kell megszervezni, ahol még gazdaságos, de közel van annak fogyasztóihoz. Ugyanígy mércének tekinthetjük azt is, hogy a helyi közjavak területenként eltérő minőségi, mennyiségi mutatója versenyhelyzetet teremt az egyes kormányzatok között, amely pedig ösztönzőleg hat a színvonal növeléshez vagy épp a fizetős szolgáltatások díjainak csökkentésére. Bár az egyes idézett szerzők eredményei nem támasztják alá egyértelműen a decentralizált feladat-ellátás költséghatékonyságát, mindenesetre az információs problémák kezelésére alkalmas lehet, mely szintén a választópolgárok elégedettségéhez vezethet. Arra a kérdésre pedig, hogy milyen forrásból kerüljön finanszírozásra a helyi közfeladat, elmondható, hogy a legjobb, ha helyi szinten termelődő forrásokból van lehetősége az alsóbb kormányzati egységeknek ellátni, azaz jellemzően helyi adókból, vagy helyi szintre visszaosztott adókból. E módszer motivációt biztosít az önkormányzatok számára a helyi igényeknek megfelelő és költséghatékony feladat-ellátás megszervezéséhez. Tehát a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok elméletei sokszínűek, változatos talajt biztosítanak az egyes kormányzati politikáknak.

¹¹⁹ RUTTKAI Éva: *Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció II.* COMITATUS: önkormányzati szemle, 14. évf. 11-12. szám, 2004, 26-41.

2. A helyi szintű feladatellátás pénzügyi alapjai az egyes önkormányzati modellekben

A helyi szintű feladatellátás mértéke és módja országonként eltérő. De nemcsak feladatok decentralizációjának mértékében, hanem annak pénzügyi forrásaiban is változatos megoldások születtek. Az egyes önkormányzati modellekben más-más módon történik a feladatok helyi szintre történő telepítése, amelyhez eltérő forrásteremtési eszközrendszer társul. Az erősen decentralizált megoldástól a centralizált megoldásig sokféle módozatot találhatunk, különösen, ha a finanszírozás módját is vizsgáljuk a saját forrásoktól a központi kormányzati transzferek mértékéig nincs egységes standard. Ez a korábbiakban bemutatott fiskális föderalizmus elméleti körében is látható volt, igaz tehát a közmondás, ahány ház annyi szokás.

A hazai önkormányzati szint feladatellátásának és annak finanszírozásának vizsgálata előtt érdemes áttekinteni a nemzetközi megoldásokat és főbb modelleket. A következőkben e célból az európai országok gyakorlatát kívánom bemutatni, de nem országonként, vagy csak egyes országok kiemelésével, ahogyan azt már többen is megtették,¹²⁰ hanem a feladatellátásban, finanszírozásban fellelhető modellek mentén. A kérdéskör továbbra is jelentősen összefügg a már tárgyalt fiskális decentralizáció kérdéskörével, viszont most az elméleten túl a gyakorlati megvalósulásán lesz a hangsúly.

A helyi önkormányzatok léte és jogállása mára nem vitatható, ahogyan az Európa Tanács által kidolgozott, Magyarország által is ratifikált, Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának¹²¹ preambuluma deklarálja, minden demokratikus rendszer egyik alapköve. Kiemeli továbbá a Charta, hogy a helyi önkormányzatiság létezésének részei a demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek is, amelyek feladataik ellátása során annak módjára és eszközeire tekintettel, valamint az ehhez szükséges források tekintetében széleskörű autonómiával rendelkeznek. Ugyanakkor a Charta sem volt képes egy egységes mértékrendszert lefektetni a túlságosan általános megállapításai révén, mégis azt mondhatjuk, hogy elvi alapot biztosít az európai önkormányzatiságnak.

¹²⁰ Lásd erről részletesen például: KECSŐ Gábor (2015), BALÁZS István (2013), SIVÁK József – VIGVÁRI András (2012) idézett munkáit.

¹²¹ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

A Charta 9. cikke foglalkozik részletesebben a helyi pénzügyi források kérdésével, mely alapvető megállapításokból az alábbiak emelendők ki. A helyi önkormányzatoknak:

- megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak, mellyel hatáskörükön belül szabadon gazdálkodhatnak,
- a forrásoknak feladataikkal arányban kell állnia,
- e források egy részét olyan helyi adóknak és díjbevételeknek kell adnia, melyek mértékének meghatározásában jogkörrel rendelkeznek,
- a források legyenek eléggé rugalmasok ahhoz, hogy a feladatok költségigényével lépést tudjanak tartani,
- legyenek pénzügyi kiegyenlítési technikák a kisebb teljesítőképességűek védelmére,
- ki kell kérni a véleményüket a rájuk eső források meghatározásában,
- a juttatott támogatások lehetőleg ne legyenek feladathoz kötöttek, mely a döntéshozatalt korlátozza,
- biztosítani kell a beruházási célú hitelfelvétel lehetőségét.

Mint láthatjuk, valóban alapvető megállapításokról van szó, melyek gyakorlati érvényesülése széles spektrumon mozoghat. Jelen elemzés esetében viszont mérceként szolgálhat, amikor is az egyes helyi forrásteremtési, pénzügyi decentralizációs megoldásokat tekintem át az egyes önkormányzati modellekben.

2.1 Az önkormányzati pénzügyi rendszerek elemzésének alapjai

A helyi önkormányzati rendszerek jelentős változásokon mentek keresztül az elmúlt évtizedekben. Igaz ez a fejlettebb nyugat-európai és az átalakuló kelet-közép európai országokra is. A korábbi alá-fölérendelt kapcsolatokból mellérendeltségi viszony kezdett kialakulni a 90-es évekre a központi és a helyi kormányzatok között,¹²² majd a gazdasági válság hatására egy újabb a központi kormányzatok erősödését jelző hullám jelent meg.

Az európai helyi önkormányzati rendszereinek számos tipológiája létezik, attól függően, hogy mi áll a vizsgálat középpontjában. Mielőtt a konkrét modellek vizsgálatába kezdenék, érdemes az említett vizsgálati szempontokat sorra venni, melyek útján különbséget tudunk tenni az egyes modellek között. Verebélyi Imre

¹²² Lásd erről: VEREBÉLYI Imre: *Tanácsi önkormányzat*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1987. 137.

szempontrendszerét követve, a legfrissebb tapasztalatokat figyelembe véve az alábbi szempontok vizsgálata szükséges az egyes önkormányzati rendszerek összehasonlításához.

Első ilyen elemzési szempont lehet a helyi ügyek terjedelme. E tekintetben a kontinentális államokban alapvetően a széles felelősségi körrel rendelkező önkormányzatiság eszménye lett a meghatározó a XX. századra, eltérően az angolszász felfogástól. Ehhez képest talán változást hozott a XXI. század eleje, amikor az önkormányzati rendszerek átalakításáról, átalakulásáról beszélhetünk olyan kihívások eredményeképpen, mint a gazdasági válság, a központi kormányzatok szerepének átértékelődése vagy épp a globalizációs hatások. Természetesen nem mondhatjuk azt, hogy ne lennének végletek a kontinentális európai államok között. Az átfogó, széles feladatkörű önkormányzatoktól találunk példát egészen a helyi ügyek szűk körére korlátozódó önkormányzatiságra is. A kormányzati szintek közötti feladatmegosztás, azaz a helyi ügyek terjedelme nagyban befolyásolja az önkormányzatok autonómiáját, s azon keresztül pozíciójukat a központtal szemben. Ahogyan Verebélyi Imre kiemeli, ha a helyi ügyek körébe nem kerülnek bele olyan feladatok, melyek országosan is az érdeklődés középpontjában állnak, akkor a helyi kormányzatok relatíve nagyobb önállósággal bírhatnak, míg ha kapnak ilyen nagyobb költségvonzatú feladatokat, s ezekhez központi szabályozás társul, akkor a központi kormányzat erősödése, a helyi szerepek gyengülése várható.¹²³ A helyi ügyek mértéke tehát szoros összefüggésben áll az önkormányzat szerepével, érdekérvényesítő képességével. Amikor tehát olyan feladatokat látnak az önkormányzatok, mint a közoktatás, egészségügy, akkor számolni kell a központi kormányzat erőteljesebb szabályozására, befolyására.

A második elemzési szempont szintén a helyi ügyekhez kapcsolódik, mégpedig az, hogy a feladat- és hatásköröket pozitív vagy negatív módon állapítják meg. A legelterjedtebb európai módszer a negatív hatáskör megállapítás,¹²⁴ mely az európai jogi gondolkodás révén vált erőteljessé, azaz hogy mindent megtehetnek az önkormányzatok, amit nem tilt központi jogszabály, és mindent meg kell tennie, amit előír számukra. Itt lehetőség nyílik egyes feladatok szabad felvállalására, ellátására. A helyi ügyek két nagy körbe sorolhatók, a kötelező és a szabadon vállalható feladatok körébe. A pozitív hatáskör telepítésre is találunk példát, a klasszikus angolszász rendszerben, ahol csak azt tehetik meg az önkormányzatok, amire kifejezetten

¹²³ VEREBÉLYI Imre (1987): *i.m.*, 139.

¹²⁴ VEREBÉLYI Imre (1987): *i.m.*, 140.

felhatalmazza őket a központi jogszabály, azaz nem vállalhatnak fel szabadon közfeladatokat.¹²⁵

A harmadik szempont a saját feladatkörök és az államtól átvett feladatok megosztásának aránya lehet. Az európai önkormányzati modellekben mondhatni kialakulásuktól fogva megfigyelhető ez a kettősség a feladatrendszer esetében. A decentralizált feladatellátásnak lényegében csak a saját feladat- és hatáskörök feleltethetőek meg, hiszen ott van mérlegelési és valós döntési jogkörük. Az államtól átvett (gyakran delegált vagy átruházottnak is nevezett) feladatok esetében inkább dekoncentrációról beszélhetünk, hiszen ez esetben a központi kormányzat nevében látja el a feladatot az önkormányzat, s nincs nagy mérlegelési jogköre. Így azt mondhatjuk, hogy a nagyobb saját feladatkörrel felruházott önkormányzatok rendelkeznek nagyobb önállósággal. Ugyanakkor érdemes azt is megjegyezni, hogy a helyi szinten kötelezően ellátandó feladatok esetében, ahol a szabályozás központilag egységesen történik, ott a központi kormányzatnak van nagyobb irányító szerepe, akár a központi támogatási rendszer útján is. E kétféle feladat finanszírozása is eltérhet egymástól, bár még Verebélyi Imre 1987-es tanulmánya szerint nem lehet különbséget tenni, de az azóta eltelt időszakban megvalósult az egyes finanszírozási rendszerekben a kötelező és az önként vállalt feladatok finanszírozásának különválasztása.

A negyedik ismerv, mely alapján vizsgálhatóak az önkormányzati rendszerek az az, hogy a helyi önkormányzatoknak milyen területi fokai vannak és milyen a feladatelosztásuk. Az európai önkormányzati rendszerekben számos területi szinten találunk példát az önkormányzatiságra az adott ország történelmi hagyományaiból kifolyólag, ahogyan a helyi közfeladatok területi szintek közötti elosztása is változatos képet mutat. Általánosságban azért az elmondható, hogy a megyei középszint és a települési alsószint, mint jellemző szervezési forma alakult ki, azaz a kétszintű önkormányzati rendszer a legjellemzőbb. Ezekben a rendszerekben a középszintű önkormányzatok alatt csupán egy alap önkormányzati szint működik, mely lehet integrált (például Dánia, Hollandia, Svédország esetében), illetve lehet egy település egy önkormányzat elvű, mint Franciaországban. Találunk megoldást háromszintű, a megyei szint felett tartományi szintet is kialakító struktúrával például Olaszországban,

¹²⁵ Ez az elv mára csak elméleti szinten igaz, mint majd az elemzés során látni fogjuk például az Egyesült Királyság önkormányzati modellje nem választható el a kontinentális értelemben vett önkormányzati fogalomtól.

vagy szintén három szinten szerveződik Angliában is.¹²⁶ A pénzügyi decentralizáció kérdéskörét tárgyalva érdemes megemlíteni, hogy a felsőbb szintű önkormányzatoknak kétféle formája ismert, egyik amelyiknek nincs beleszólása az alsóbb szint pénzügyi, feladat-ellátási kérdéseibe (például Angliában), míg a másik esetben akár a pénzügyi területre is kiható szerepköre is lehet. Tehát az egyes megoldásokban nemcsak a területi szintek száma, hanem a szintek közötti kapcsolat is eltérő. A hierarchikus viszony bár jellemző, de sok esetben az is megfigyelhető, hogy a magasabb területi szintű önkormányzat inkább kiegészítő jellegű, mintsem meghatározó feladatellátó (például Magyarországon). Azaz a feladatelosztás célja, módja és formája is országonként eltérő.

Az utolsó, ötödik szempont a helyi önállóság vizsgálatára irányul. Az egyes önkormányzatok ugyanis eltérő önállósággal rendelkeznek, mely az eltérő alkotmányos, szabályozási, finanszírozási hagyományokra vezethető vissza. Verebélyi Imre arra a XX. század végi tendenciára hívta fel a figyelmet, hogy a nagyobb helyi önállóság miatt a központi kormányzatok nyílt centralizáció helyett kifinomultabb eszközöket alkalmazzanak befolyásuk megtartása, növelése érdekében.¹²⁷ Erre nagyon jó példa a központi szabályozás kiterjesztése a legkülönbélebb területekre, valamint a finanszírozási rendszerek átalakítása. A jelen XXI. század elején ez talán még inkább érzékelhető, de a centralizáció nyílt vagy puha formájára is találunk példákat.¹²⁸ A helyi önállóságot meghatározó tényezővé vált a pártpolitikai színezet is, ugyanis ahol a helyi testületekben a központi kormányzattal azonos pártpolitikai képviselők ülnek, ott a helyi önkormányzatok kisebb önállósággal bírnak a pártfegyelem miatt.

2.2 Pénzügyi autonómia és feladatvolumen az egyes önkormányzati modellekben

Már többször említésre került a pénzügyi autonómia fogalma, így annak nemzetközi és hazai szinten történő vizsgálata előtt érdemes a fogalmát is tisztázni. A helyi pénzügyi autonómia vagy más néven önállóság meghatározásához induljunk ki az önkormányzathoz való jogból. Az önkormányzati típusú szervek létrejöttének és működésének az alapja maga az öngazgatás.¹²⁹ Ha ezek a szervek közhatalmat

¹²⁶ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.): *Local and Regional Government in Europe. Structures and Competences*. 2nd edition, CEMR, Brussel, 2010.

¹²⁷ VEREBÉLYI Imre (1987): *i.m.*, 157.

¹²⁸ Lásd erről részletesebben: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016.

¹²⁹ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 11.

gyakorolnak, vagy közhatalmi feladatok megvalósításában vesznek részt, akkor önkormányzatokról beszélhetünk. Ez a feladatgyakorlás specifikus, mert a helyi önkormányzati szervek döntéseiket önállóan hozzák.¹³⁰ A szakirodalmak egyet értenek abban, hogy a helyi önállóság biztosításának záloga a személyi, tárgyi és anyagi feltételek biztosításában rejlik, mely az önálló döntéshozatalhoz elengedhetetlen.¹³¹ Ugyanakkor az önkormányzati autonómián belül számos fokozatot is megemlítenek, így például Gordon L. Clark négy típusát különíti el modelljében.¹³² Így megállapíthatjuk, hogy az önkormányzati autonómiának számos eleme van, melyre utalást a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában is találunk.¹³³ Ezek közül az egyik legfontosabbnak tekintem az pénzügyi források megteremtésének jogát, azt, hogy az önkormányzatok a feladataik ellátásához olyan pénzügyi eszközökkel rendelkezzenek, mely az önálló döntéshozatalt, s ezzel az önigazgatást biztosítja. Nem véletlen talán, hogy a Charta is ezzel a feltétellel foglalkozik a legtöbbet, hiszen a pénzügyi autonómia nélkül a személyi és tárgyi feltételek önálló kialakítása is sérülhet. Így hát pénzügyi autonómia alatt azt értem, hogy az önkormányzat a feladataik ellátásához önálló pénzügyi forrással bírnak, mely fölött szabadon rendelkezhetnek. Természetesen ennél sokkal árnyaltabb a fogalom, ahogy Beer-Tóth Krisztina is kiemeli munkájában, a pénzügyi autonómia magába foglalja a helyi kiadási önállóságát, a bevéti önállóságot és a gazdálkodási önállóságot is.¹³⁴

Az önkormányzatok pénzügyi önállóságának számos elemét ismerteti a Charta 9. Cikke úgy, mint a megfelelő mértékű saját forrásokhoz való jogot, az arányosság követelményét, a helyi adók és díjbevételek mértékének meghatározásában való részvételt, vagy épp azt, hogy a központi költségvetési támogatásokkal kapcsolatos intézkedések nem csökkenthetik az önkormányzatok döntési szabadságát. Továbbá felhívja a figyelmet arra, hogy lehetnek olyan célok és helyzetek, melyek a helyi pénzügyi autonómia korlátozását igénylik. Ehhez kapcsolódóan kiemelhető még Vígvári András véleménye, miszerint sem a pénzügyi önállóság, sem pedig a

¹³⁰ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 45.

¹³¹ BEER-TÓTH Krisztina: *Local Financial Autonomy in Theory and Practice*. Thesis, Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg, 2009, 33-35.

¹³² CLARK, Gordon L.: *A Theory of Local Autonomy*. *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), 1984, 196. (A típusokat a következő képen nevezte el: autonomous city-state, decentralised liberalism, Mill's model, bureaucratic apparatus).

¹³³ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

¹³⁴ BEER-TÓTH Krisztina (2009): *i.m.*, 70-89.

decentralizáció foka nem tekinthető öncélnak, érték kategóriának a szubszuverén kormányzatok esetében.¹³⁵

Ha az egyes országok önkormányzati rendszerét vizsgáljuk, akarva-akaratlanul is felmerülnek közös jellemzők, vagy épp különbségek. Erre alapozva a nemzetközi szakirodalom különböző önkormányzati modell-csoportokat ismer a különböző elemzési szempontok alapján. Természetesen a modellképzés inkább elméleti szempontú, mintsem maradéktalanul gyakorlati jellegű lenne. Magyarán az egyes modellekhez sorolt országok véletlenül sem teljesen azonosak, csupán több közös jellemzőjük van. Ahogy Balázs István is utal rá, vegytiszta formájában egyik elméleti modell sem létezik a gyakorlatban.¹³⁶ A hipotéziseim között már utaltam arra, hogy véleményem szerint ezek a modellek folyamatosan mozgásban vannak, a különféle belső és külső hatások miatt, így például a gazdasági válság hatására vélhetően átalakuláson mentek keresztül, mely irányt kívánom e fejezetben feltárni.¹³⁷

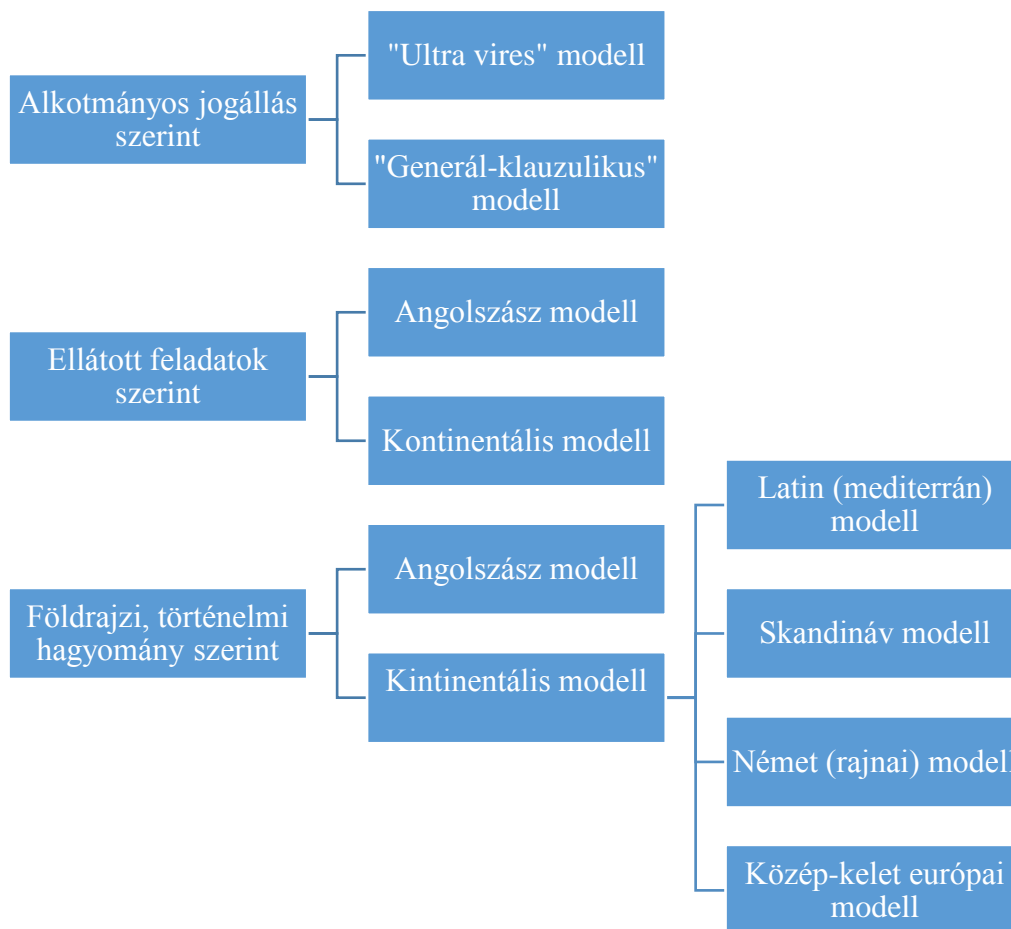
Alapvetően három nagy önkormányzati modellt különítek el, az önkormányzatok alkotmányos jogállása, az ellátott feladatai, valamint a felépítése alapján. Ezt foglalja össze az 1. számú ábra.

¹³⁵ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 181.

¹³⁶ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 14.

¹³⁷ A változásokról lásd még: JÓZSA Zoltán (2015): *i.m.*, 44.

Az önkormányzati modellek rendszerezése



Forrás: Swianiewicz (2014), Page-Goldsmith (1987), Heinelt-Hlepas (2006), Balázs (2012), Sivák-Vigvári (2012), Hoffman (2015) tipizálásai alapján saját szerkesztés

A pénzügyi decentralizáció szempontjából érdekesnek a táblázatban szereplő utolsó két modell összevont vizsgálatát tartom indokoltnak. Az elemzés fókuszpontjában természetesen az önkormányzatok száma, mérete és kapacitása áll, figyelembe véve a helyi bevételi struktúrát. A klasszikusnak besorolás tehát inkább csak apot teremt a hazai rendszer elhelyezéséhez, mint sem maradéktalanul alkalmas lenne valamennyi ország, modell pénzügyi jogi jogállásának részletes bemutatására. Így az elkövetkezőkben, a modellek ismertetésekor azok speciális jellemzőinek kiemelésével próbálok rávilágítani a rendszerek közötti eltérésekre.

2.2.1 Az angolszász modell

Az angolszász modell egyik minta állama az Egyesült Királyság, Európán kívül pedig USA,¹³⁸ Kanada, Ausztrália és Új-Zéland említhető meg. Egyik legfőbb jellemzője, hogy az önkormányzatok minden állami szervtől függetlenek, csak a Parlament irányíthatja őket.¹³⁹ A feladatkörök esetében pont az ultra vires elv miatt, jól körülhatároltság jellemzi, minden szint csak a számára kijelölt feladatot látja el. Elkülönülnek tehát a decentralizált és a dekoncentrált feladat- és hatáskörök a feladatellátásban.¹⁴⁰ A modell további jellemzője, hogy az önkormányzatok száma a lakosokhoz, településekhez képest kevés, mely azt jelenti, hogy nagy integrált egységek működnek. Ennek megfelelően a korábban márt részletesebben is tárgyalt redisztribúció alapvetően felsőbb önkormányzati szinten valósul meg, már csak azért is, mert az alsóbb tanácsok csak szűk körű hatáskörrel rendelkeznek. Ahogy Horváth M. Tamás utal rá, a feladatellátás szervezeti sokszínűsége jellemzi, nagyban építenek a magánszektor közfeladat ellátására, illetve egyes alternatív technikákra.¹⁴¹ Felsőbb önkormányzati szinten hatáskörébe tartozik az Egyesült Királyságban például az oktatás, szociális ellátás, tűzoltóság, könyvtár megszervezése, üzemeltetése. Az alsóbb szint feladatkörébe tartozik, például a parkfenntartás, a településrendezés, vagy épp az egészséges életmód elősegítése.¹⁴² De ez ennyire nem egyszerű, a modell érdekessége, hogy a gyakorlatban, ahogyan Kecő Gábor és Hoffman István utal rá, az ultra vires elv már a múlté, az angol helyi önkormányzatok általános feladat- és hatáskörrel rendelkeznek.¹⁴³ A feladataik finanszírozásához támaszkodnak a helyi adóbevételekre, de nem rendelkeznek széleskörű adóztatási joggal. Így például Anglia esetében jelenleg egyetlen egy helyi adó működik (*community charge*).¹⁴⁴ Az adóerő-képességből eredő különbségek korrigálására nem alkalmaz megosztott vagy átengedett adókat a rendszer. Mindemellett az állami támogatások mértéke jelentősebbnek mondható, nagyjából az

¹³⁸ Az amerikai önkormányzat rendszer részletes bemutatására nem kerül sor, a dolgozat alapvetően az európai hagyományokat veszi górcső alá. Az amerikai gyakorlatról lásd részletesebben: CHANDLER, J.A.: *Local government today*. Manchester University Press, Manchester, 2009.

¹³⁹ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 14.

¹⁴⁰ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 172.

¹⁴¹ Lásd erről részletesebben: HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus Kiadó, Pécs, 2005.

¹⁴² SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 52.

¹⁴³ KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 42. és HOFFMAN István: *Főbb önkormányzat modellek*. In: Fazekas Marianna (Szerk.): *Közigazgatási jog, általános rész I.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015, 231.

¹⁴⁴ KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 285.

önkormányzati bevételi struktúra 60-65 %-át teszi ki (lásd erről a 2. sz. ábra adatait).¹⁴⁵ Érdemes megjegyezni, hogy a kormányzati támogatások körében nem ismeretlen a feladathoz kötött támogatási forma sem, főleg a beruházásokhoz kapcsolódóan. Megjegyezhető továbbá, hogy a modellben a gazdálkodás autonómiája körében az önkormányzatok szabadon vállalkozhatnak, de szabályozás szerint az állam nem tartozik helytállással az esetleges tartozásokért.

Érdemes végül kiemelni Kecő Gábor megállapítását, aki rávilágít arra, hogy az elmúlt évszázad változásai miatt mára nincs akkora éles különbség az angol és a kontinentális modell között, mivel az angol önkormányzatok megfelelnek az önkormányzatiság kontinentális elvárásainak.¹⁴⁶

2.2.2 A kontinentális modellek

Az angolszász modelltől elkülönítetten említik a szakirodalmak a kontinentális modelleket, utalva arra, hogy alapvetően a kontinentális Európa határai között alakultak ki, tehát összefoglaló névként használható a kifejezés. Az elkülönítés indokát évszázadokon át az adta, hogy az angol önkormányzatokat nem tekintették autonóm helyi egységeknek. Addig általánosságban elmondható, hogy a kontinentális modellben a helyi szintek történetileg is nagy önállósággal rendelkeztek, széles feladat- és hatáskörrel. A feladatellátásra különböző gazdasági társasági formában működő és finanszírozott szervezeteket hoztak létre.¹⁴⁷ Az angolszász modelltől eltérően a legtöbb esetben a helyi szint feladata egyfajta redisztribúció megvalósítása. Természetesen a kontinentális megoldás sem ennyire egysíkú, számos altípus megkülönböztethető, így érdemes ezek rövid áttekintése. Az egyes szakirodalmak más rendszer szerint csoportosítanak, így például Balázs István¹⁴⁸ skandináv, francia és vegyes rendszert különböztet meg, míg Vigvári András,¹⁴⁹ Hoffman István¹⁵⁰ és Swianiewicz¹⁵¹ rajnai, skandináv és mediterrán modellek között tesz különbséget. Magam részéről szerencsésebbnek tartom a modellek földrajzi régióról történő elnevezését, mint sem

¹⁴⁵ HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 236., KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 296.

¹⁴⁶ KECSŐ Gábor (2016): *i.m.*, 42-43.

¹⁴⁷ KURTI, Teki: *A Local Government in European Countries, Special Characteristics of The Forms and Structures*. European Scientific Journal February 2014, special edition vol.2., 193-197.

¹⁴⁸ Balázs István (szerk.): *Helyi Önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, 16

¹⁴⁹ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 172.

¹⁵⁰ HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 229-251.

¹⁵¹ SWIANIEWICZ, Pawel: *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*. Local Governemnt Studies, 2014, Vol. 40, No. 2, 293.

csupán egy-egy országhoz kötni, így az utóbbi csoportosítás alapján vizsgálom a kontinentális önkormányzati modelleket.

A kontinentális modell egyik modelljének tekinthető a *mediterrán*, melyet egyes szerzők latinnak vagy franciának is neveznek.¹⁵² Az elnevezés a mintaadó Franciaországra és azt adoptáló dél-európai mediterrán (Spanyolország, Olaszország, Görögország,¹⁵³ Portugália) országokra utal, hiszen a kialakuló polgári közigazgatásokban előszeretettel követték a francia mintát. Közös jellemző, hogy ezek az országok elaprózott településhálózattal rendelkeznek. Ennek megfelelően a települési önkormányzatok száma viszonylag magas, tehát szétagolt a rendszer.¹⁵⁴ A helyi közfeladatok köre viszonylag széles, ugyanakkor a főbb feladat- és hatáskörök a nagyobb teljesítőképességgel rendelkező önkormányzatoknál összpontosulnak, melyhez erősebb államigazgatási kontroll is társul.¹⁵⁵ Érdeemes megjegyezni, hogy élesen elválik a saját hatáskörben ellátott feladatok és az államtól átvett feladatok köre. Közös jellemző, hogy a feladatellátásban az önkormányzatok közötti együttműködésekre, társulásokra építkezik a rendszer. Franciaországban például decentralizáltan kerül ellátásra az oktatás, az egészségügy, a szociális munka vagy épp a várostervezés.¹⁵⁶ A települési és megyei szint között lehetőség van a feladatok átvételére, azaz a megyei feladatokat a települések is felvállalhatják, az ahhoz járó finanszírozással együtt. A modell további jellemzője, hogy a helyi közfeladatok finanszírozásában az állami támogatások és a helyi adóbevételek körülbelül azonos súlyban vesznek részt, kivéve Görögországot, ahol a 2. számú ábra adatai alapján több mint 60%-át az állami támogatások teszik ki. Az állami források felhasználásáról általánosságban elmondható, hogy erős ellenőrzés is társul. A helyi adók jellemzően vagyoadók formájában találhatók meg. A mediterrán modellben ismert az átengedett adók intézménye Görögország kivételével. Franciaországban az olajtermékek adója és a biztosítási szerződések után fizetett adó, Portugália és Olaszország esetében az szja, Spanyolország esetében az szja bizonyos lakosságszám fölött, valamint az áfa és a jövedéki adóból

¹⁵² Szerencsésebbnek tartom a mediterrán vagy esetleg a latin modell kifejezést, mely a földrajzi elhelyezkedésre utal, hiszen bár a mintaadó ország az Franciaország, még is több más a mediterrán térségben elhelyezkedő ország is e modellhez sorolható.

¹⁵³ Megjegyezendőnek tartom, hogy Görögország a mediterrán modellen belül speciális, szélsőséges jellemzőket hordoz magán, ahogyan az a 2. számú ábra adataiból is kiderül.

¹⁵⁴ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 19.,25.,44.

¹⁵⁵ HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 238.

¹⁵⁶ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 19.

származó bevétel egy része kerül átengedésre.¹⁵⁷ E mellett más típusú kiegyenlítési technikákat is alkalmaznak főként normatív támogatások formájában. A rendszer sajátossága, hogy nemcsak a vagyonelemekben és a feladatrendszerben, hanem a finanszírozásban is elválnak az általános működésre nyújtott támogatásoktól a közfeladatokra nyújtott támogatások, mely utóbbiak kötött felhasználással bírnak.¹⁵⁸ Így például Spanyolországban a központi adók megosztásától függő általános támogatás mellett ismert a közlekedési infrastruktúra fenntartására nyújtott támogatás, ahogyan Görögországban is külön kötött felhasználású beruházási támogatást nyújtanak. Hasonlóan Franciaországban, az általános célú támogatás mellett megjelenik a beruházási támogatás, vagy épp a felnőtt képzési támogatás.¹⁵⁹

A másik alapmodellnek tekinthető típus a *rajnai vagy német*. E körbe Németországot, Ausztriát és Svájcot sorolhatjuk, melyek közös jellemzője, hogy föderatív berendezkedésű országok.¹⁶⁰ Talán épp ebből adódóan többszintű, hierarchizált igazgatási és kormányzati feladat-ellátási rendszer figyelhető meg, melyet változatossá tesz a különböző tagállamok eltérő szabályozása. Középszinten a tartományok állnak, melyek közfeladat-ellátó szerepe erős. A helyi egységek kevésbé decentralizáltak, kevés feladat és hatáskört kaptak, melyhez ráadásul állami felügyelet is társul.¹⁶¹ Tovább bonyolítja a rendszert, hogy például Németországon belül négy féle önkormányzati igazgatási megoldást találunk, mivel az önkormányzati politika részben tartományi kérdés is.¹⁶² Tehát erősen differenciált a feladattelepítés a teljesítőképességükhöz, méretükhöz, jogállásukhoz alakítva. Hasonlóan a francia modellhez élesen elválnak az államtól átvett államigazgatási és az önkormányzati feladatok köre. Utóbbi esetében beszélhetünk kötelező és fakultatívan vállalt feladatokról. A feladat-ellátásban ismertek a különböző társulások formák, melyet előszeretettel is alkalmaznak. A feladatellátáshoz szükséges vagyon erősen törvényi korlátozás alá esik, privatizációra bizonyos vagyonelemekben, mint például ami a szennyvíz-kezeléshez kapcsolódik, nincs lehetőség. A német modellben a helyi

¹⁵⁷ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. MTA KRTK, Pécs, 2014, 8-9.

¹⁵⁸ HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 242.

¹⁵⁹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 8-9.

¹⁶⁰ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 172.

¹⁶¹ HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015, 33.

¹⁶² MA szakirodalmak megkülönböztetik a dél-német és észak-német tanácsit, a Hesseni magisztrátusi, a Schleswig-holsteini városi modellt és a Rajna, Saar-vidéki polgármesteri modellt.

adóbevételeknek fontos szerepe van, sőt az utóbbi években annak aránya is növekedett, például Ausztriában több mint 60 %-át teszi ki a bevételi szerkezetének.¹⁶³ Kiegyenlítési technikaként az átengedett vagy megosztott központi adók vannak jelen, Németországban az szja, áfa és a kamatadó estében, míg Ausztriában ez kiegészül az ingatlan átruházási adóval és az üzemanyagadóval.¹⁶⁴ Ezzel párhuzamosan a kormányzati céltámogatások növekedése figyelhető meg a helyi költségvetésekben.¹⁶⁵ Ez alapvetően feladathoz kötött, a ténylegesen ellátott közfeladatok finanszírozásához kapcsolódik, azaz kötött felhasználásúak.

A harmadik modellként a *skandinávot* érdemes megemlíteni, ahova Dánia, Svédország, Norvégia, Finnország és még Izland önkormányzati rendszere sorolható.¹⁶⁶ Az előző modellekkel, főleg a némettel, sok közös vonást mutat, mégis azoktól eltérően a decentralizáció foka magasabb, az önkormányzatok széles feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. A helyi önkormányzatoknak tehát erős delegált döntési, feladat-ellátási jogkörük van.¹⁶⁷ Ugyanakkor eltérés, hogy az önkormányzatok száma kevesebb, azaz integráltak, az alapegységek nagyok. Ez arra vezethető vissza, hogy a mérhető hatékonysági kérdések kezelése nem a társulásos feladat-ellátási formák ösztönzésével, hanem önkormányzatok összevonásával valósult meg.¹⁶⁸ Kétszintű a rendszer, mely megyei és települési szintre tagozódik, hierarchia nélkül.¹⁶⁹ A sokrétű feladatrendszerhez széleskörű pénzügyi autonómia is társul. Svédországban például a helyi szint feladata a szociális ellátások, az óvodai- iskolai oktatás-nevelés, az alapfokú egészségügyi ellátás, a vízellátás, az útfenntartás, vagy épp a környezetvédelem.¹⁷⁰ Nem véletlenül jegyzi meg Vigvári András¹⁷¹ tanulmánya, hogy a központi szint jelentős felelősséget delegál a helyi szintre. Továbbá azt, hogy a feladatellátásban sokszor amerikai mintát követve regionális szolgáltatóegységek kialakítását alkalmazzák. Így talán nem meglepő, hogy jelentősek a helyi adóbevételek a finanszírozás rendszerében, Izlandon például majdnem háromnegyedét teszik ki a helyi adók. A kormányzati támogatásoknak alapvetően kisebb a mértéke az előző modellekhez képest, bár kivétel

¹⁶³ A 3. és 4. számú táblázat összevetése a változást jól mutatja.

¹⁶⁴ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 8.

¹⁶⁵ HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 247.

¹⁶⁶ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 14., 17., 26., 36., 45.,

¹⁶⁷ ZSUGYEL János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. ComLex Kiadó, Budapest, 2009, 101.

¹⁶⁸ HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 251.

¹⁶⁹ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 15.

¹⁷⁰ SCHUSTER, Wolfgang – VALLIER, Frédéric (eds.) (2010): *i.m.*, 45.

¹⁷¹ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 102.

ez alól Dánia, ahol 60 % feletti ez az érték.¹⁷² Ezen országokban az államháztartásban a redistribúció magas foka miatt a második legnagyobb alrendszer az önkormányzati szektor. A magas helyi adóbevételek miatt a kiegyenlítési technikák kisebb szerephez jutnak, így az átengedett és megosztott adóknak nincs nagyjelentősége. Svédországban egyáltalán nincs ilyen forma, míg Dániában és Finnországban csupán a társasági nyereségadó egy része kerül átengedésre.¹⁷³

Negyedikként a **közép-kelet-európai önkormányzati rendszerek modelljét** említhetjük meg, melyet rendszerváltó országok modellnek is nevezhetnénk. A szakirodalmak legtöbbször nem említik külön modellként, inkább vegyes rendszernek nevezik, ahogy Balázs István is teszi.¹⁷⁴ Ugyanakkor én úgy gondolom, hogy ha az előző esetekben az önkormányzatok mérete, feladat- és hatásköre valamint a pénzügyi decentralizáció szemszögéből jellemezni lehetett a modelleket, akkor ugyan így a közép-kelet-európai (al)modell is hordoz magán egyedi jellemzőket. Bár erre vonatkozóan a legtöbb szakirodalom arra hivatkozik, hogy időben az önkormányzatiság később alakult ki e régióban, és az ismertett modelleket követte, így azok alapján jellemzik és keresik a hasonlóságokat, különbségeket. Ezzel szemben Vigvári Andrással egyetértve úgy gondolom, hogy az átalakuló országok nem sorolhatóak be a korábban vázolt modellekbe.¹⁷⁵ A rendszerváltástól eltelt több mint harminc év, különösen a gazdasági válság utáni időszak ugyanakkor rávilágított arra, hogy a volt rendszerváltó országok többsége (Csehország, Szlovákia, Románia, Lengyelország) köztük hazánk is egy saját önkormányzati modellt követ.¹⁷⁶ Épp ezért fontosnak valamint felvállalandónak tartom a korábbi felosztás újragondolását és a kontinentális modellek között szerepeltetni a közép-kelet-európai megoldást. E rendszerekben megfigyelhető, hogy szétagolt az önkormányzati rendszer, a legtöbb kis település rendelkezik önkormányzatisággal, egyedül Lengyelország esetében némiképp integráltabb a rendszer. A feladat- és hatáskör tekintetében pedig közepesen széles felhatalmazásról beszélhetünk, melyhez kisebb fokú autonómia társul. Ez utóbbi a pénzügyi

¹⁷² Lásd erről részletesen a 2. ábra és a 11. számú táblázat adatait.

¹⁷³ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 8-9.

¹⁷⁴ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 16.

¹⁷⁵ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 102.

¹⁷⁶ Megjegyzendő, hogy Hoffman István például Magyarországot és például Lengyelországot is inkább a német modellhez tartja közelebb állónak és a körébe sorolja. De ugyan ezt teszi a svéd modellre vonatkozóan, kiemelve, hogy hasonlít a németre, de számos eltérést mutat. Így a közép-kelet európai országok sajátosságából adódóan az általa is használt analógia szerint indokoltnak tartom a külön modellben való tárgyalását. Lásd: HOFFMAN István (2015): *i.m.*, 244, 251.

decentralizációban is érvényesül, a központi támogatásoknak jelentős szerepe van, az öt említett ország közül négyben 60 % körül van ez az arány,¹⁷⁷ míg Csehország esetében csak 40 %-ot tesz ki. Ezzel összefüggésben, utóbbiban a helyi adóbevételeknek van nagyobb szerepe, míg az előbbieken ez kisebb szintet jelent, melyhez folyamatos elszámoltatás vagy kötöttség társul. A helyi saját bevételek szerepe bár fontos, még sem éri el a központi támogatás mértékét. Az átengedett és megosztott bevételeknek fontos szerepe van, közös elem, hogy hazánkat kivéve az szja, míg a Cseh Köztársaságban az áfa és a társasági nyereségadó, Romániában az áfa, Lengyelországban a társasági nyereségadó is megosztásra kerül.¹⁷⁸ Ráadásul érdemes arra is utalni, hogy a 2010-es éveket követően ezen államok egy részében egyfajta centralizációs törekvés is megjelent, mely a helyi önkormányzati rendszerre is kihatással van.¹⁷⁹

A klasszikusnak tekinthető tipizálás után érdemes arra utalni, hogy az önkormányzati modellekhez kapcsolódóan, az egyes formákban megjelenő pénzügyi autonómia szemszögéből létezik egy másik féle csoportosítás is, mellyel Vigvári András munkájában találkozhatunk.¹⁸⁰ E típusok részletes elemzésétől eltekintek, pusztán az elméleti síkon maradva emlitem meg az alábbi három típust. Az elkülönítés alapját a saját bevételek és a központi támogatások, illetve az adómegosztás egymáshoz viszonyított aránya adja. A Vigvári által említett első forma a paternalizmusra hajló modell, mely jellegzetessége, hogy az önkormányzatok bevételeinek döntő része központi költségvetési támogatásokból áll, tehát a központi kormányzati szint dominanciája érvényesül, tehát a helyi autonómia kisebb. A második a szolidáris modell, mely az eltérő pénzügyi kapacitásokkal rendelkező önkormányzatok között a kiegyenlítési mechanizmusokra épít, s ez által nagymértékű adó-újraelosztás valósul meg a központi transzferek és az adómegosztás eszközén keresztül. Végezetül megemlíthető a liberális modell, melyben a pénzügyi autonómia a legerősebb, a helyi adóztatás fontos szerepet játszik, mely az alsóbb szintű kormányzati egységek között adóversenyt generál.¹⁸¹

¹⁷⁷ Lásd erről a 2. ábra adatait. Egyedül Lengyelországban kicsivel 60% az arány, a többiben ezt meghaladja.

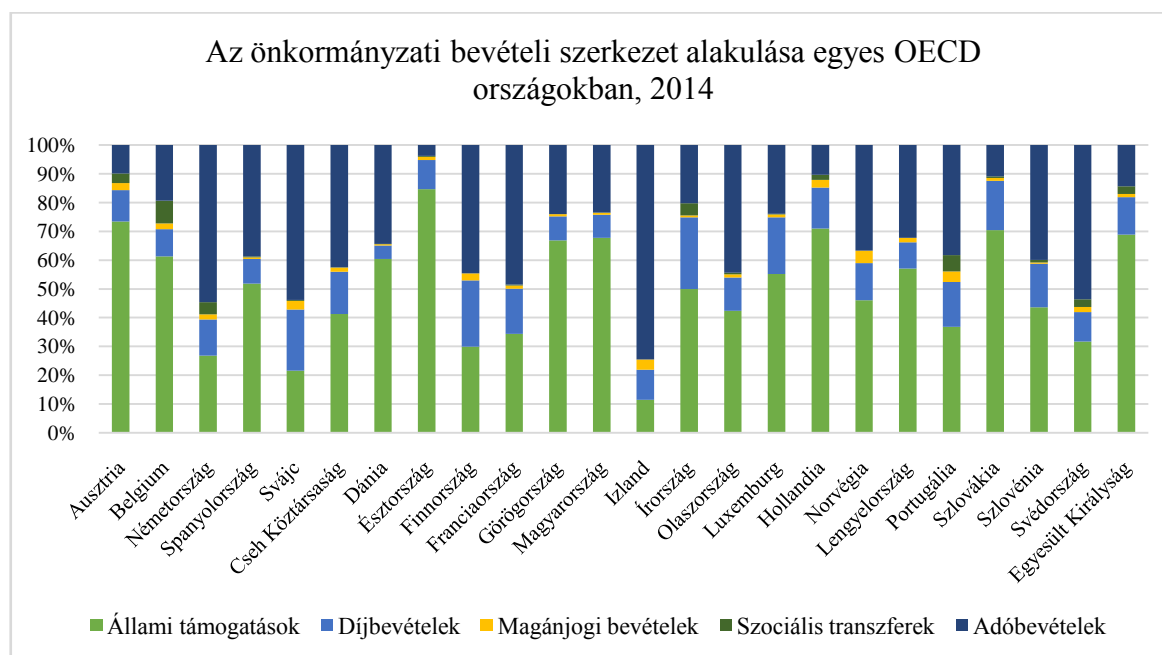
¹⁷⁸ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 8-9.

¹⁷⁹ PANARA, Carlo – VANEY, Michael (Ed.): *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance.* Routledge, Abingdon, 2013, 151-182.

¹⁸⁰ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 182.

¹⁸¹ SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 182. Továbbá összefüggésbe hozható Tiebout helyi adóztatással összefüggő hipotézisével: TIEBOUT, Charles M.(1956): *i.m.*, 418.

Az önkormányzati bevételi szerkezet alakulása egyes OECD országokban, 2014- ben¹⁸²



Forrás: OECD.Stat (2014) adatai alapján saját szerkesztés

Mint láthattuk az európai önkormányzati rendszerek nagyon változatos képet mutatnak. Az utóbbi évek gyakorlati kutatási arra világítanak rá, hogy a hagyományos modellek tiszta formában nem működnek,¹⁸³ a globális hatásoknak köszönhetően egymással kölcsönhatásban fejlődnek.¹⁸⁴ Ahogyan a kontinentális és angolszász modell közötti különbségtétel is egyre inkább indokolatlanná válik. Épp ezért talán nem túlzó az a megállapítás, hogy a XXI. század elejére valamennyi önkormányzati rendszer vegyes jellegűvé vált, azaz több modellre jellemző ismérvet hordoznak magukon, melyek közül néhány karakteresebben kiemelkedik. Az önkormányzati modellekben eltérő a fiskális decentralizáció mértéke is, mely szintén folyamatos változás alatt áll. A továbbiakban épp a feladatokban és a fiskális decentralizációban bekövetkező változásokra kívánok reflektálni, az előzőekben felvázolt alapokra építkezve.

¹⁸² A föderatív államok esetében az adatsorok a helyi önkormányzati adatokat tartalmazzák és a szövetségi szintű adatokat nem, lévén, hogy a kutatás célja a helyi szinten működő önkormányzati egységek összehasonlítása. A diagram alapjául szolgáló részletes adatokat az 11. számú táblázat tartalmazza.

¹⁸³ Lásd erről HEINELT - HLEPAS (2006), SWIANIEWICZ, Pawel (2014), KECSŐ Gábor (2015) munkáit.

¹⁸⁴ HORTA, Xavier Bertrana – FORNES, Mariona Tomas: *Systems Of Local Government in Europe and their Chief Executive Officers*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Diputació Barcelona, 2015, 29.

2.3 Helyi pénzügyek alakulása nemzetközi összehasonlításban

Az önkormányzati modellek kapcsán szó volt azok méretéről, feladatiról és bevételi forrásairól. E jellemzők számszakilag is leírhatók, illusztrálhatók. Az önkormányzatok mérete az egy önkormányzatra jutó lakosok számával, a feladat mennyisége a helyi szint GDP-hez mért kiadási volumenével, a pénzügyi decentralizáció foka a helyi adók összes saját bevételből elfoglalt arányával, valamint a helyi szint adósságállományával. A következő két táblázat 24 európai OECD¹⁸⁵ állam 2005-ös és 2014-es adatait mutatja. Felmerülhet a kérdés, hogy miért pont e két év adatait tartalmazzák a táblázatok. Az OECD Stat adatbázisának legfrissebb adatai a 2014-es évre érhetőek el, mely abból adódik, hogy az adatok feldolgozása és közzététele hosszú folyamat, így jó két éves csúszással látnak napvilágot. Mivel az egyik megfogalmazott hipotézisem az volt, hogy a helyi bevételi rendszer és pénzügyi autonómia az utóbbi évtizedben átalakul az európai országokban, különösen a gazdasági válság hatására, így az azt megelőző időszakra elérhető adatokra, nevezetesen a 2005-ös évre esett a választásom. Ezzel egy tíz éves időszak változási irányát próbálom meg feltérképezni. Ahogyan már a korábbiakban is utaltam rá az adatokat nagy figyelmesség mellett kell szemlélni, ugyanis a föderatív berendezkedésű államok esetében a tartományi szint, mint alsóbb szintű kormányzat adatai is szerepelnek a táblázatban. Mindazonáltal a két táblázat adatai maximálisan összevethetők és az adatok változásából következtetni lehet az irányokra.

¹⁸⁵ OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1961-ben létrejött nemzetközi gazdasági szervezet, mely célja, hogy elősegítse a részes tagállamok kormányait a lehető legjobb gazdasági és szociális politika kialakításában és értékelésében.

A helyi önkormányzatok kiadásai, helyi adóbevételük mértéke és az adósságállományuk nagysága egyes OECD országokban, 2005-ben

| | Egy önkormányzatra jutó lakosok száma, ezer fő, 2005 | Az önkormányzatok kiadásai a GDP %-ában, 2005 | Az önkormányzatok helyi adóbevétele az összes bevétel %-ában, 2005 | Az önkormányzatok adóssága a GDP %-ában, 2005 |
|---------------------------|---|--|---|--|
| Cseh Köztársaság | 1640 | 10,84 | 46,21 | 4,18 |
| Szlovákia | 1870 | 6,76 | 49,66 | 2,33 |
| Franciaország | 1720 | 10,32 | 44,61 | 8,49 |
| Magyarország | 3170 | 12,59 | 34,95 | 3,09 |
| Svájc | 3590 | 6,66 | 62,52 | 11,64 |
| Ausztria | 3510 | 7,38 | 59,02 | 3,93 |
| Izland | 4445 | 12,4 | 73 | 7,87 |
| Luxemburg | 4080 | 5,11 | 33,23 | 2,72 |
| Spanyolország | 5430 | 4,88 | 52,49 | 4,2 |
| Észtország | 5930 | 9,39 | 43,76 | 3,26 |
| Németország | 6690 | 6,98 | 37,5 | 5,56 |
| Olaszország | 7270 | 14,86 | 43,61 | 10,97 |
| Szlovénia | 9560 | 8,4 | 33,11 | 1,52 |
| Norvégia | 12185 | 12,56 | 44,49 | 11,39 |
| Lengyelország | 15390 | 13,04 | 31,91 | 3,84 |
| Finnország | 17530 | 18,8 | 48,21 | 7,85 |
| Belgium | 17910 | 6,74 | 32,64 | 5,66 |
| Portugália | 34380 | 6,41 | 35,07 | 4,39 |
| Görögország | 10750 | 3,04 | 9,61 | 1,01 |
| Svédország | 31310 | 23,23 | 63,94 | 8,91 |
| Hollandia | 36890 | 14,68 | 9,76 | 11,59 |
| Dánia | 55840 | 31,58 | 50,85 | 10,35 |
| Írország | 37310 | 6,13 | 10,57 | 2,63 |
| Egyesült Királyság | 139480 | 12,23 | 13,98 | 5,19 |

Forrás: az OECD.Stat (2005) adatai alapján saját szerkesztés¹⁸⁶

¹⁸⁶ OECD Fiscal Decentralisation Database, elérhető:
<http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>

A helyi önkormányzatok kiadásai, helyi adóbevételük mértéke és az adósságállományuk nagysága egyes OECD országokban, 2014-ben¹⁸⁷

| | Egy önkormányzatra jutó lakosok száma, ezer fő, 2014 | Az önkormányzatok kiadásai a GDP %-ában, 2014 | Az önkormányzatok helyi adóbevétele az összes bevétel %-ában, 2014 | Az önkormányzatok adóssága a GDP %-ában, 2014 |
|---------------------------|---|--|---|--|
| Cseh Köztársaság | 1640 | 11,64 | 47,34 | 4,21 |
| Szlovákia | 1850 | 6,7 | 45,79 | 3,13 |
| Franciaország | 1855 | 11,58 | 48,03 | 11,04 |
| Magyarország | 3125 | 7,76 | 25,1 | 0,7 |
| Svájc | 3590 | 6,56 | 57,82 | 10,11 |
| Ausztria | 4090 | 7,77 | 66,02 | 6,86 |
| Izland | 4445 | 13,55 | 73 | 10,14 |
| Luxemburg | 5360 | 4,56 | 28,17 | 2,6 |
| Spanyolország | 5605 | 4,96 | 51,67 | 5,3 |
| Észtország | 6165 | 9,14 | 43,58 | 4,71 |
| Németország | 7320 | 7,57 | 39,41 | 5,19 |
| Olaszország | 7545 | 14,38 | 45,4 | 12,1 |
| Szlovénia | 9730 | 9,78 | 42,48 | 3,63 |
| Norvégia | 12185 | 15,1 | 37,77 | 15,58 |
| Lengyelország | 15530 | 13,32 | 31,69 | 5,63 |
| Finnország | 17530 | 23,51 | 45,35 | 12,8 |
| Belgium | 19030 | 7,38 | 31,36 | 6,24 |
| Portugália | 33400 | 6,07 | 33,27 | 7,7 |
| Görögország | 33410 | 3,35 | 6,85 | 1,13 |
| Svédország | 33890 | 25,18 | 60,89 | 12,4 |
| Hollandia | 43540 | 13,79 | 9,42 | 11,62 |
| Dánia | 58155 | 35,12 | 33,79 | 11,32 |
| Írország | 149530 | 3,6 | 18,41 | 3,11 |
| Egyesült Királyság | 166060 | 11,06 | 13,34 | 5,99 |

Forrás: az OECD.Stat (2014) adatai alapján saját szerkesztés

A két adatsor (3. és 4. számú táblázat) összehasonlításából az alábbi következtetéseket vonhatjuk le három szempont köré csoportosítva.

A helyi kiadások mértékére vonatkozóan azt a GDP egészéhez viszonyítva megállapítható, hogy a vizsgált országok közül 14-ben kisebb vagy nagyobb mértékben nőtt és csupán 10 országban csökkent. Azaz az újraelosztásban nem hogy csökkent,

¹⁸⁷ Vö. SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 173. oldalon szereplő 2008-as adataival.

hanem némiképp nőtt a legtöbb országban a helyi szint szerepe. Érdekes néhány szót ejteni a két táborról külön-külön is. Először nézzük azokat az országokat ahol nőtt a helyi kiadás. Ezek közül 4 esetében (Ausztria, Spanyolország, Lengyelország, Görögország) a növekedés mértéke minimális, inkább stagnálásról van szó. Valós növekedésről 7 állam esetében beszélhetünk (Csehország, Franciaország, Izland, Németország, Szlovénia, Belgium, Svédország). Jelentős növekedés mutatkozik a földrajzilag és az önkormányzati modellek szerinti közel azonos elhelyezkedésű Dánia, Norvégia és Finnország esetében. A helyi kiadások csökkenése 6 ország esetében elenyésző, érdemi változásról tehát nem beszélhetünk (Szlovákia, Svájc, Észtország, Luxemburg, Olaszország, Portugália). Egyedül Hollandia az, ahol picit nagyobb csökkenést lehet észrevenni a helyi kiadások mértékében. Végezetül van két ország, Magyarország és Írország, ahol jelentős csökkenés szemtanúi lehetünk, kb. 2/3-ra estek vissza a helyi önkormányzatok kiadásai. A változások hátterében nagyon sok tényező állhat, így figyelembe kell vennünk azt is, hogy önmagában az egyes országok GDP-je is csökkent a válság hatására. Másrészt a közfeladatok megosztásában is történtek változások az egyes kormányzati szintek között. Mégis azt a megállapítást vonhatjuk le, hogy 2005-höz viszonyítva a helyi kiadások mértéke kicsivel nőtt, s csak kirívó esetben csökkent.

A helyi adóbevételek alakulását vizsgálva az összes helyi bevétel arányában szintén nagyon változatos képet kapunk. Mely azért érdekes, mivel a saját bevételek egyik fontos összetevője, mely megmutatja a helyi forrásteremtő képességet. 2005-höz képest a vizsgált országok többségében, 17-ben csökkent a helyi adóbevétel nagysága, vagy éppen stagnált, 7 esetében növekedett kisebb-nagyobb mértékben. A csökkenés kisebb mértékű, szinte jelentéktelen volt Spanyolország, Észtország, Lengyelország, Belgium, Hollandia és az Egyesült Királyság esetében. Valódi csökkenés figyelhető meg Szlovákia, Svájc, Luxemburg, Norvégia, Finnország, Svédország és Portugália helyi adóbevételiben. Kiugró csökkenés Magyarország, Görögország és Dánia bevételi struktúrájában mutatkozott. Izland speciális abból a szempontból, hogy a statisztikai adatok szerint nem változott a mértéke. Számottevően nem növekedett Németországban és Olaszországban, míg Ausztriában és Franciaországban a helyi adóbevételek növekedése látható. A két kiugró ország Szlovénia és Írország, ahol nagyobb mértékben emelkedtek a saját forrásokon belül a helyi adóból származó bevételek. A csökkenés oka egyfelől visszavezethető arra, hogy jellemzően vagyoni típusú adókról van szó, mely érzékenyebben reagált a válságra. Ugyanez igaz a tevékenység típusú helyi adókra

is, számtalan vállalkozás megszűnt, csökkent a profit, s így az adó alapja is. Szélsőséges értékek háttérében a forrásszerkezet átalakítása is hatással lehetett, s azon belül a központi támogatások jelentős csökkenése vagy növekedése. Összességében tehát tényleg nagyon változatos az a kép, amit az adatok mutatnak, sőt, összevetve a kiadások változásával némiképp épp ellenkező képet mutat, a kiadások nőttek, a helyi adóbevételek csökkentek.

A harmadik vizsgálható adatsor az önkormányzati adósságállomány GDP-hez mért aránya. Különösen érdekes ez a kiadási volumen és a helyi adóbevétel változása tükrében. Ugyanis az adósságállomány 4 ország kivételével mindenütt növekedést mutatott. Ráadásul a 20 ország közül 9 esetében ez a növekvés jelentős, így Svédország, Finnország, Izland, Norvégia, Franciaország, Lengyelország, Ausztria, Portugália és Szlovénia esetében. A másik oldalon, az adósságállomány csökkenésében Luxemburg, Németország és Svájc említhető meg, kiemelve Magyarországot, ahol szinte eltűnt az adósság egésze. Ez utóbbinak a háttérét első kézből ismerjük, a 2011-től folyamatosan kiteljesedő helyi szint adósságkonszolidációja nyomán.¹⁸⁸ Az általánosságban megfigyelhető eladósodás a 2008-as válság hatására fokozódott, és a megváltozott kormányzati politikák következtében, a kormányzati transferek és a helyi adóbevételek csökkenése hitelfelvételre szorította az önkormányzatokat, másrészt a már korábban felvett hitelek begyűrűztek.

Megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok GDP-hez mért kiadási volumene a legtöbb vizsgált ország esetében növekedett az elmúlt tíz évben. Magyarország és Írország speciális képet mutat a jelentős kiadási csökkenés révén, mely a közfeladatok centralizációjával hozható összefüggésbe mindkét országban.¹⁸⁹ A helyi adóbevételek csökkenése az általános gazdasági visszaesés következtében nem meglepő, melyhez az átgondolt és racionalizált finanszírozási változások is hozzájárultak Európa szerte.¹⁹⁰ Ahogyan az Európai Bizottság egy 2010-es jelentése is rávilágít a válság hatására felmerülő pénzügyi nehézségekre, különösen a bevételek csökkenésére a helyi önkormányzatoknál létszámelbocsátással, átszervezésekkel és hitelfelvétellel kellett

¹⁸⁸ GYIRÁN Zoltán: *Az önkormányzati adósságrendezési konszolidáció fináléja, "elégítél" a jól gazdálkodóknak*. Jegyző és Közigazgatás 16/1. 2014, 40-41.

¹⁸⁹ Az ír helyzetről lásd az Európa Tanács 2013-as jelentését: *Local democracy in Ireland*, Monitoring Committee 2013. október 29., Strasbourg. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL\(25\)5AMDT&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL(25)5AMDT&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true) (letöltés dátuma: 2016. szeptember 15.)

¹⁹⁰ WAHRING, Laura - GANCEDO VALLINA, Isabel: *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure*. Economy and finance, 45/2011., 1-11.

szembenéznük, amely némiképp árnyalja az adatokat.¹⁹¹ Magyarország helyzete több szempontból speciális, a helyi feladatok egy részének centralizálása a kiadási oldalon jelentős változást mutat, ahogyan a helyi adóbevételben történő csökkenés is kimutatható. A legélesebb eltérő irányt a helyi szint adósságállományának eltűnése jelenti, melyhez fogható lépést másik országban nem tapasztalhattunk. Ez is rávilágít arra, hogy a hazai helyi önkormányzati pénzügyi rendszer vizsgálata kihívásokkal teli és indokolt.

Az önkormányzati modelleket és az elmúlt évtized pénzügyi adatsorait áttekintve látható, hogy folyamatos mozgásban vannak az országok, változik a helyi szint feladatköre és pénzügyi jogi jogállása. A decentralizáció célja nagyban meghatározza a pénzügyi források szerepét is. Ha egy egyenesen tekintenénk a decentralizáció célját, akkor az egyik véglet a teljes helyi autonómia lehetne, míg a másik a közfeladatok megvalósításának helyi szintre delegálása (dekoncentrációja). Ennek mérése a gyakorlatban nehézkesnek mondható, hiszen kifejezetten a pénzügyi decentralizációra vonatkozó összehasonlítható adatok nem állnak a rendelkezésünkre. Ugyanakkor a decentralizáció fokának mérésére használható a GDP-hez mért helyi közfeladatokra fordított kiadások nagysága, mely azt mutatja meg, hogy az adott országban a közfeladatok mekkora részét látják el helyi szinten.¹⁹² A pénzügyi decentralizáció másik oldalát tekintve a bevételi struktúra is nagyban hozzájárul a decentralizáció fokához, nevezetesen a saját, helyi adóbevételek minél nagyobb volta az erősebb decentralizációra, nagyobb helyi autonómiára utal. Így a helyi adóbevételek összes bevételhez mért aránya szintén olyan mutató, mely alkalmas lehet az önkormányzatok összehasonlításához. Ahol ugyanis alacsonyabb a mértéke, ott a kormányzati transzfereknek vélhetően magasabb az aránya, melyek kötött felhasználhatósága az autonómia fokát csökkentik.

A 3. számú ábra a vizsgált 24 országot mutatja az említett két dimenzióban. Az országok egymástól, valamint a két tengelytől való elhelyezkedése egy új képet rajzol ki számunkra az egyes helyi önkormányzati rendszerekről, ugyanakkor az előzőekben felvázolt modelljellemezők felismerhetők. Mindenekelőtt fontosnak tartom leszögezni,

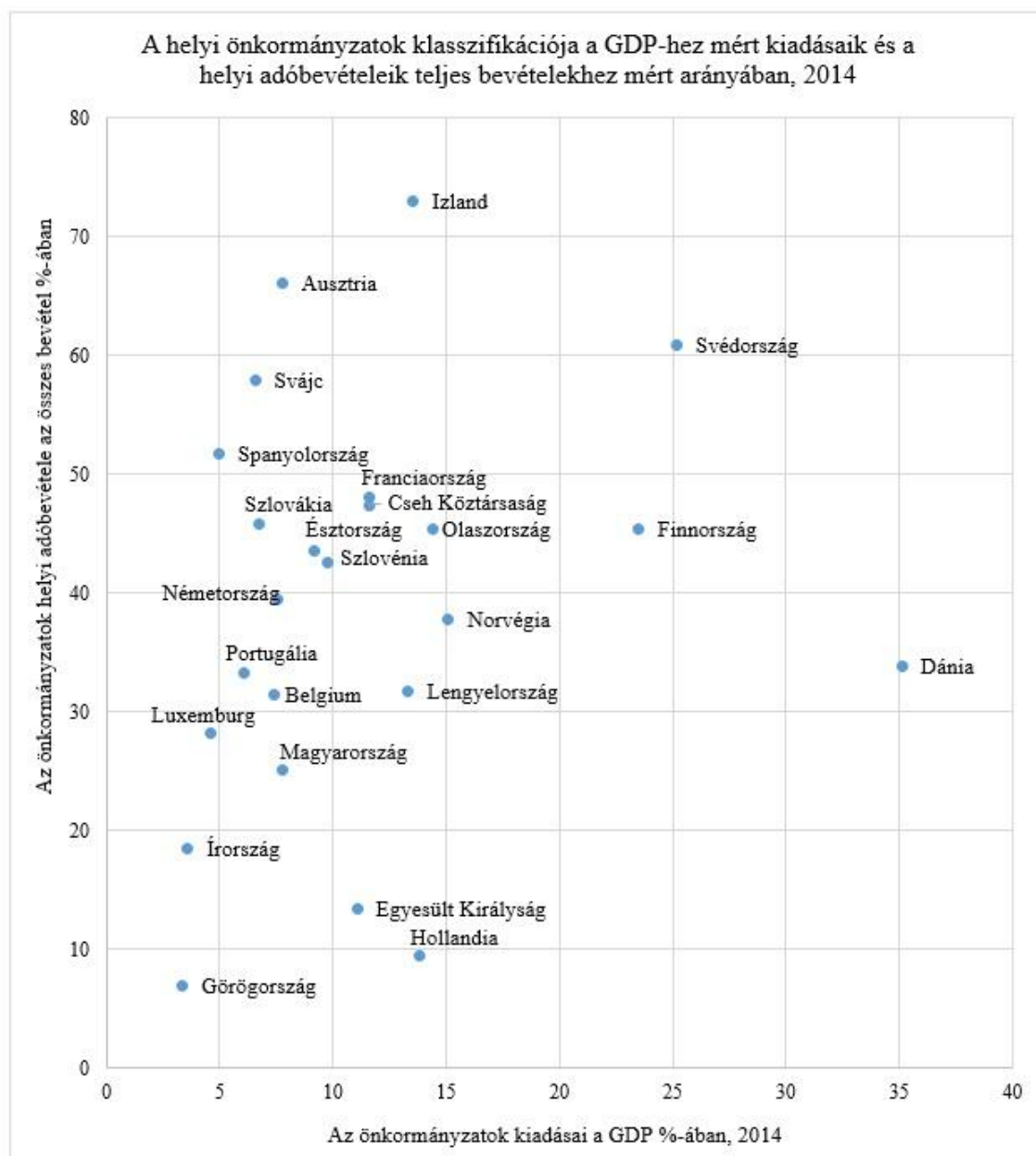
¹⁹¹ Council of European Municipalities and Regions: *The economic and financial crisis. Impact on local and regional authorities.* Brussels, 2010. [http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_\(CEMR_2009\).pdf](http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_(CEMR_2009).pdf) (letöltés dátuma: 2016. szeptember 15.)

¹⁹² Természetesen ez esetben a közfeladatok körét tágan értelmezem és az önkormányzat kiadásainak egészét ide értem.

hogy felvázolt dimenzió képzése önkényes, számos torzító hatást rejt magában. Ugyanis már az adatgyűjtést is torzítja az, hogy helyi adók alatt nem ugyan azt értik minden országban.¹⁹³ Másfelől a föderális illetve kvázi föderális berendezkedésű országokban a tartományi szint jelentős redistribúciós funkciót lát el, s így az unitárius országok helyi önkormányzati rendszerének adatával nem teljesen kompatibilis az.

3. ábra

A helyi önkormányzatok klasszifikációja a GDP-hez mért kiadásaik és a helyi adóbevételeik teljes bevételekhez mért arányában



Forrás: az OECD.Stat (2014) adatai alapján saját szerkesztés

¹⁹³ Helyi adónak csupán azt tekinthetjük, ahol az önkormányzatnak az adó mértékére, alapjára befolyása van, illetve annak beszedésében is közreműködik.

Ugyanakkor érdemesnek tartom egy kicsit a tartalom mögé nézni és összefüggéseket keresni. Ha az ábrát képzeletben két vonallal körülbelül a tengelyek felénél négy részre bontanánk, akkor a helyi adóbevételek és feladatok mértéke alapján négy helyi pénzügyi,- feladat-ellátási rendszer rajzolódna ki. A legtöbb vizsgált ország az alacsonyabb helyi feladatkörrel, magasabb helyi adóbevétellel rendelkező körbe tartozna. E körben külön érdemes a fenti indokok miatt megemlíteni Ausztria, Németország, Svájc és Spanyolország esetét, akik a tartományi szint jelentős adóbevétele miatt kerülhettek ide, ha csak a legalsóbb szint adóbevételi adatait néznék, akkor jóval visszafogottabb lenne a bevételi önállóság mértéke. A második körbe azok az országok tartozhatnának, ahol a helyi feladatok köre szintén alacsony, de a helyi adóbevételek nagysága is, többek közötti ide értve hazánkat. A harmadik körbe a nagyobb helyi feladatokkal rendelkező önkormányzatok kerülnének, melyhez magas helyi adóbevétel társul, jól látszik, hogy ide az ún. skandináv államok tartoznának, úgy, mint Dánia, Finnország és Svédország. Az utolsó, negyedik kategória a magas helyi feladattal bíró, de kevés helyi adóbevétellel rendelkező országok csoportja lehet, mely jól kivehető, hogy inkább csak elméleti kategória, a gyakorlatban ilyen modell nem képzelhető el, demonstrálja ezt az ábra üres foltja.

2.4 A fejezet összegzése

A helyi autonómia foka nagyban eltér az egyes országokban, mely a helyi pénzügyi- és feladat-ellátási szabadság révén körvonalazódik. Az önkormányzati modelleket és az elmúlt évtized pénzügyi adatsorait áttekintve látható, hogy folyamatos mozgásban vannak az országok, változik a helyi szint feladatköre és pénzügyi jogi jogállása. Azt is mondhatnánk, hogy valamennyi önkormányzati rendszer vegyes jellegűvé vált, azaz több modellre jellemző ismérvet hordoz magán, melyek közül néhány karakteresebben kiemelkedik. A bevételi és a kiadási szerkezet is megváltozott, így mára sem az angolszász, sem a kontinentális modell nem működik tiszta formájában.

Az egyes OECD országok helyi pénzügyi adatait megvizsgálva a változás is jól kimutatható, a korábbi standardnak hitt rendszert számos folyamat alakítja, s egyes országok eltolódnak Európa helyi pénzügyi autonómia-térképén. Tehát inkább változás, mint sem stabilitás jellemzi az önkormányzati rendszereket. Az európai kitekintés rávilágított arra, hogy a gazdasági válság után inkább a helyi pénzügyi autonómia erősödött meg, nem pedig az állami szerepvállalás növekedett. Kiemelendő

Magyarország gyakorlata, mely több szempontból is speciális, a helyi feladatok egy részének centralizálása a kiadási oldalon jelentős változást mutat, ahogyan a helyi adóbevételben történő csökkenés is kimutatható. A legélesebb eltérés a helyi szint adósságállományának eltűnése, melyhez fogható lépést másik országban nem tapasztalhattunk. Az átrendeződés a helyi autonómia fokának csökkenésével jár. Ez is rávilágít arra, hogy a hazai helyi önkormányzati pénzügyi rendszer olyan változásokon ment keresztül, melyhez hasonlót jelenleg nem találunk nemzetközi összehasonlításban, így érdemes e kérdést részletesebben tárgyalni. Továbbá azt a következtetést is levonhatjuk, hogy nincsenek standard válaszok az egyes globális jelenségek között, így egy válság idején sem, az egyes országok eltérő módon válaszolnak a közfeladatok szintek közötti megosztására és finanszírozására. Tehát önmagában nincs jó vagy rossz kezelési megoldás, inkább annak eredménye az mely értékelendő.

3. A kormányzati transzferek célja és típusai általában és összefüggései az önkormányzati modellekkel

Mint nemzetközi összehasonlításban is láthattuk a helyi önkormányzati bevételi szerkezetben jelentős arányt képviselnek a központi költségvetési támogatások, transzferek, igaz ennek mértéke országonként, modellenként változó. A korábbiakban már tárgyalt fiskális föderalizmus elméletének egyik központi kérdése volt, hogy az alsóbb szintű kormányzati egységek mekkora forrásban részesüljenek. Ilyen értelemben tehát a helyi bevételek szabályozási kérdése is a fiskális föderalizmus témakörén belül tárgyalható, elemezhető. Így az első fejezetben tett megállapításokat felhasználva, a helyi bevételek egyik fő csoportját, a központi kormányzati transzfereket kívánom részletesebb vizsgálat alá vonni. A hazai és a nemzetközi gyakorlat elemzése előtt szükségesnek tartom áttekinteni, hogy milyen céljai és milyen típusai lehetnek a támogatásoknak. Mivel a hazai közpénzügyi szakirodalom csak egy-egy aspektusból érinti e témát, így jelen fejezetben a kormányzati transzferek általános bemutatására és tipizálására töreksem. Majd ezt követően a központi költségvetési támogatások és a saját bevételek között elhelyezkedő speciális bevételi formák, az átengedett és megosztott közbevételek elemzésére vállalkozom. Mindezt azért teszem, hogy a hazai megoldások elemzése során majd láthatóvá váljon, hogy számos más megoldás is létezik a nemzetközi szakirodalomban. Továbbá úgy vélem, hogy ezek tudatában értékelhetővé válnak az egyes hazánkban alkalmazott technikák is.

3.1 Az önkormányzati pénzügyi rendszer funkciói és karaktere

Ha már szó volt a helyi önkormányzatok pénzügyi modelljeiről és szó esett helyi feladatokról, akkor érdemes tisztázni, hogy milyen funkciói vannak a helyi önkormányzati pénzügyi rendszernek. Ehhez először is a fogalom definiálása szükséges. Helyi pénzügyi rendszeren, Simon István közpénzügyi rendszerre adott fogalmát analitikusan továbbfűzve,¹⁹⁴ a helyi szinten megjelenő közpénzügyek sok csatornás rendszerét érthetjük, melyek célok és funkciók által meghatározottak. A funkciók tekintetében pedig Sivák József munkáját alapul véve, öt kategóriát különíthetünk el. Így a helyi pénzügyi rendszer célja lehet a(z):

¹⁹⁴ SIMON István (szerk.): *Pénzügyi Jog I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 26.

- forrásteremtés,
- forrásallokáció,
- kiegyensúlyozott pénzellátás,
- ösztönzés és irányítás,
- kockázatkezelés.¹⁹⁵

A forrásteremtés funkcióján belül a helyi feladatok ellátásához szükséges források előteremtéséről van szó, legyen az önként vállalt, törvény által előírt vagy az állam által helyi szintre delegált feladat.¹⁹⁶ A forrásteremtés kérdése kiemelt jelentőséggel bír munkám esetében is, mely a későbbiekben részletesen tárgyalásra kerül. A forrásallokáció funkciója alapvetően a horizontális- és vertikális pénzügyi egyensúly biztosítása. Míg az utóbbi esetben a szintek közötti megosztási arányon van a hangsúly, addig az előbbinél azon, hogy biztosítva legyen a helyi kiadások fedezete. De nemcsak a megfelelő mennyiség a fontos, hanem az is, hogy megfelelő időben álljon rendelkezésre a forrás, azaz kiegyensúlyozott legyen a pénzellátás, mely centralizált vagy épp decentralizált formában is működhet.¹⁹⁷ Az ösztönzés és irányítás funkciója a hatékony és eredményes erőforrás-felhasználást hivatott megvalósítani, hogy ne legyen alul- vagy épp túlffinanszírozás. Végezetül a kockázatkezelés, mint funkció a helyi szinten kialakuló likviditási problémák elkerülésére, kezelésére, a szolvencia megteremtésére szolgál.¹⁹⁸

Az önkormányzati pénzügyi rendszer karakterére és minőségére az említett funkciók befolyást gyakorolnak, más-más mértékben funkcionálnak, így végső soron az egyes rendszerek eltérő képet mutatnak, ahogyan azt láttuk is. Arra a kérdésre, hogy mi határozza meg a helyi pénzügyi rendszer karakterét Sivák József (2011), Anwar Shah (2009), és Stephen Bailey (1999) az alábbi szempontokat adják:

- a vertikális újraelosztás rendszere, a kormányzati támogatások formája,
- a helyi adóztatás szabályozása, lehetősége,
- a költségvetési korlát keménysége,
- az önkormányzat számára elérhető pénz- és tőkepiaci kapcsolatok,

¹⁹⁵ SIVÁK József: *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*. ÁSZ Kutató Intézet Tanulmány, 2011. 19-24.

¹⁹⁶ Mint már az előző fejezetben volt róla szó a pénzügyi forrás származhat helyi bevételekből, átengedett közbevételekből, kormányzati támogatásokból vagy épp hitelfelvételből.

¹⁹⁷ A rendszerváltást követően hazánkban a gyakorlat kettős volt – szabadon dönthettek az önkormányzatok-, míg az utóbbi évek politikái a centralizált pénzellátást igyekeznek támogatni, amikor az önkormányzatok pénzforgalmi számláit egy központi szerv végzi, amilyen például a Magyar Államkincstár.

¹⁹⁸ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 19-24.

- a kontroll- és ellenőrzési mechanizmusok, valamint
- az önkormányzatokra vonatkozó közpénzügyi szabályok minősége.

Az előző fejezetben részletesen tárgyalt fiskális föderalizmus elméleteinek terjedésével egyre világosabbá vált, hogy az önkormányzati pénzügyi rendszer és azon belül a helyi közszolgáltatások finanszírozása szoros kölcsönhatásban áll. Tehát nem semleges hatású annak változása, így például a finanszírozás változásával hatást gyakorolhat a közszolgáltatás minőségére vagy épp hatékonyságára.¹⁹⁹ Különösen igaz ez a helyi pénzügyi rendszer karakterét meghatározó tényezők változása során is.

A pénzügyi decentralizáció több mint a közfeladatok helyi szintre telepítése és ahhoz szükséges pénzügyi forrás biztosítása, sokkal összetettebb jelenségről van szó. A nemzetközi szakirodalom ahogyan a decentralizációnak általánosságban, úgy a fiskális decentralizációnak is számos alapvető pillérét határozza meg, melyek hatással vannak annak működésére, minőségére. Ezen alapvető pillérek a következők lehetnek:²⁰⁰

- a kiadási felelősségek meghatározottsága a kormányzati szintek között,
- a bevételi források megosztása,²⁰¹
- a kormányzati szintek közötti transzferek felépítése és struktúrája,
- az önkormányzati hitelfelvétel szerkezete és rendszere,
- az önkormányzat pénzügyi igazgatási kérdései (ide értve a költségvetési tervezést, könyvvizsgálatot, számviteli szabályokat; jelentési és ellenőrzési és pénzügyi elszámoltathatósági intézkedéseket),
- a helyi önkormányzat pénzügyi intézményi struktúrája és működési rendje.

A pillérek felsorolása nem teljes körű, hiszen számos más építőköve is van a pénzügyi decentralizációnak. Így véleményem szerint további befolyásoló tényezőként hat:

- a jogszabályi környezet,
- a rendelkezésre álló pénzügyi-, humán erőforrások,
- a politikai berendezkedés, a kormányzati célok.

A helyi feladatok decentralizációjának foka, mint a 2. fejezetben is láthattuk országonként eltérő, ahogyan azok finanszírozása is. Ezt a két szempontot érdemes összevetni, melyet az 5. számú táblázat mutat.

¹⁹⁹ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 20.

²⁰⁰ STEFFENSEN, Jesper: *Fiscal decentralization and sector funding principles and practices*. Udenrigsministeriet Dania, 2010, 10.

²⁰¹ Lásd erről a kérdésről részletesebben az alábbi Magyarországot helyzetét is elemző tanulmányt: MCLURE Charles E., MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge: *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. World Bank, 1999.

A helyi közfeladatok decentralizációjának foka és a finanszírozás típusa közötti összefüggések

| | | Finanszírozás módja, megosztása | |
|--|---|---|---|
| | | Helyi önkormányzati finanszírozás | Központi kormányzati finanszírozás, támogatások |
| A helyi funkció/feladat típusa (A decentralizáció foka) | Tiszta delegált funkció A helyi önkormányzat a központi kormányzat nevében látja el a feladatot. | <i>Korlátozott saját források</i> (alapvetően nem saját bevételi forrásaiból látja el) | <i>Egyedi, célhoz kötött támogatások</i> , melyek ösztönzik a helyi önkormányzatokat az adott feladat minimum szinten történő ellátására. |
| | Részleges delegált funkció A helyi önkormányzatnak van bizonyos hatása az ellátott feladat mennyiségére, minőségére. | <i>Részben épít a helyi saját forrásokra</i> (részben pedig a központi támogatásokra) | <i>Részben központi támogatások, részben elkülönített speciális források</i> (címezett, felhasználási kööttséggel rendelkező támogatások) |
| | Teljes körű saját feladatok A helyi önkormányzat az autonómia keretében szabadon alakítja a szolgáltatás szintjét és minőségét. | <i>A helyi saját bevételi forrásokra épít</i> (úgy, mint a helyi adók, használati díjak) | <i>Kiegészítő jellegű általános, központi támogatások</i> (felhasználási kööttség nélküli általános támogatás, mely célja a horizontális különbségek kezelése és a hiány fedezése) |

Forrás: Steffensen, Jesper (2010) csoportosítását átdolgozva saját szerkesztés.²⁰²

Jól látható, hogy a decentralizáció fokának csökkenésével, azaz a teljes körű saját feladatoktól az tiszta delegált feladatokig haladva, változik a saját források és a központi kormányzati támogatások aránya. Továbbá az is kivehető a táblázat soraiból, hogy az egyes feladatokhoz milyen típusú forrásokat célszerű rendelni a közfeladat-ellátás biztonsága valamint a helyi pénzügyi autonómia biztosítása érdekében. A két szint

²⁰² STEFFENSEN, Jesper: *Fiscal decentralization and sector funding principles and practices*. Udenrigsministeriet Dania, 2010, 10.

közötti kapcsolat erőssége változó lehet, de a közfeladatok meghatározása, finanszírozása és ellátása kapcsolatot teremt közöttük. Egy másik csoportosítást is ismertetve – az előző kategóriákat kicsit másképp nevezve - megkülönböztethetjük a relatív autonómia modellt, a kölcsönhatásos modellt és az ügynökségi modellt. Az első esetében lényegesen nagy hatásköre van a helyi feladatok ellátásában az önkormányzati szintnek, míg a második esetében az egyes feladatok ellátására az állam és az önkormányzat megállapodásokat köt. Az ügynökségi típusú modellnél pedig az önkormányzat az állam nevében jár el, annak helyi szintű végrehajtó, azaz dekoncentrált szerve.²⁰³ Akárhogy is nevezzük az egyes esetköröket a lényeg a helyi autonómia mértékén, azaz a decentralizált és a delegált feladatok közötti megoszláson van. Ugyanis a delegált feladatok esetében az önkormányzat csak az ellátásért felelős, a döntési jogkör és a politikai felelősség a központi szintet terheli. Míg a teljes körűen saját feladatok esetében a helyi önkormányzaté a felelősség, s így a forrásszerzés lehetősége is, mely útján a helyi közszolgáltatások kínálatát és árát jobban a helyi igényekhez tudja igazítani.²⁰⁴

3.2 A helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak tipizálása

Mielőtt részletesebben elemezném a helyi önkormányzatoknak nyújtott kormányzati támogatások rendszerét érdemes összefoglalni azt, hogy alapvetően milyen pénzügyi forrásrendszer áll az önkormányzatok rendelkezésére. Az előzőekben a modellek vizsgálata során az egyes elemekről már esett szó, így most azok rendszerbe sorolását teszem meg.

A helyi önkormányzatok bevételi forrása igen sokrétű lehet, de a nemzetközi és a hazai szakirodalom alapvetően három nagy kategóriába rendszerezi azokat,²⁰⁵ melyet érdemes kiegészíteni egy negyedikkel is, ahogyan azt a 4. számú ábra mutatja. Ettől eltérő formában határozza meg például Erdős Éva a helyi önkormányzati bevételi források körét, s három csoportra bontja, melyek: a saját bevételek, a központi kormányzattal való kapcsolatból származó források és bevételek, valamint a más

²⁰³ STOKER, Gerry : *The Politics of Local Government*, Macmillan, London, 2nd edition, 1991. 79.

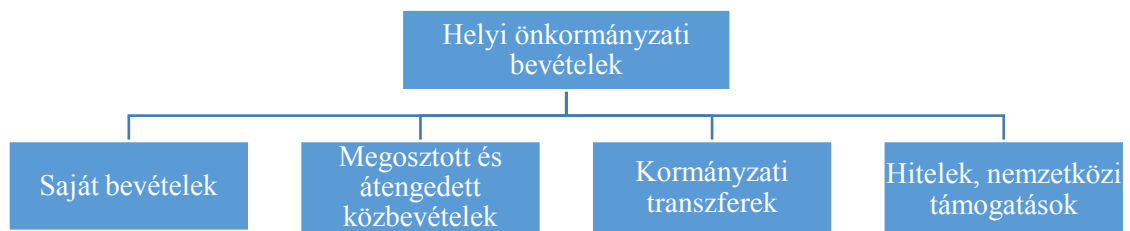
²⁰⁴ MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – SEPULVEDA, Cristian: *Toward a More General Theory of Revenue Assignment*. International Center for Public Policy, Working Paper, Atlanta, 2012, 21.

²⁰⁵ Lásd például Vigvári András, aki az OECD elemzésekre hivatkozva a helyi adók, megosztott adók és kormányzati támogatások arányának vizsgálatát emeli ki. In: ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 102.

gazdálkodó szervezetektől átvett bevételek.²⁰⁶ A hitelek és nemzetközi támogatások (mint például az Európai Unió pénzügyi támogatások) külön kategóriában történő szerepeltetését azért tartom indokoltnak, - bár csoportosítható lenne a saját bevételek közé, amennyiben szerződéses úton kapja az önkormányzat, vagy akár az uniós forrásokat a (szupranacionális) kormányzati támogatások körébe - mivel azoktól eltérő formát és nagyságrendet mutat, ahogyan más a felhasználás célja is. A hitelek külön kategóriába sorolását láthatjuk például Nagy Árpád munkáiban is.²⁰⁷

4. ábra

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezete



Forrás: Simon (2007), Davey-Péteri (2006), Steffensen (2005), Bailey (1999), Nallathiga (2011), Sivák (2011), Horváth M. (2014) tipizálásai alapján saját szerkesztés.

A bevételi szerkezet a többszintű kormányzás esetében változatos képet mutat, mint láthattuk is az egyes OECD országok gyakorlatában is, így az ábrán szereplő arányok folyamatosan változhatnak, eltolódások figyelhetőek meg. Egy biztos, hogy saját bevételek és kormányzati transzferek minden fejlett többszintű pénzügyi kormányzás elvén működő államban megtalálhatóak, s az arányuk alapján különböző modellekbe sorolhatók. A kategóriák tartalma ugyanakkor sokkal változatosabb képet mutatnak, az adott ország történelmi hagyományai, gazdasági berendezkedése vagy épp a kormányzati céloknak megfelelően.

A helyi bevételi szerkezetet és annak arányát valamint az előző részben említett delegált és decentralizált feladatok összefüggését vázolja fel Martinez-Vazquez és Cristian Sepulveda tanulmányában. Az 5. ábra az általuk felállított modellt mutatja,

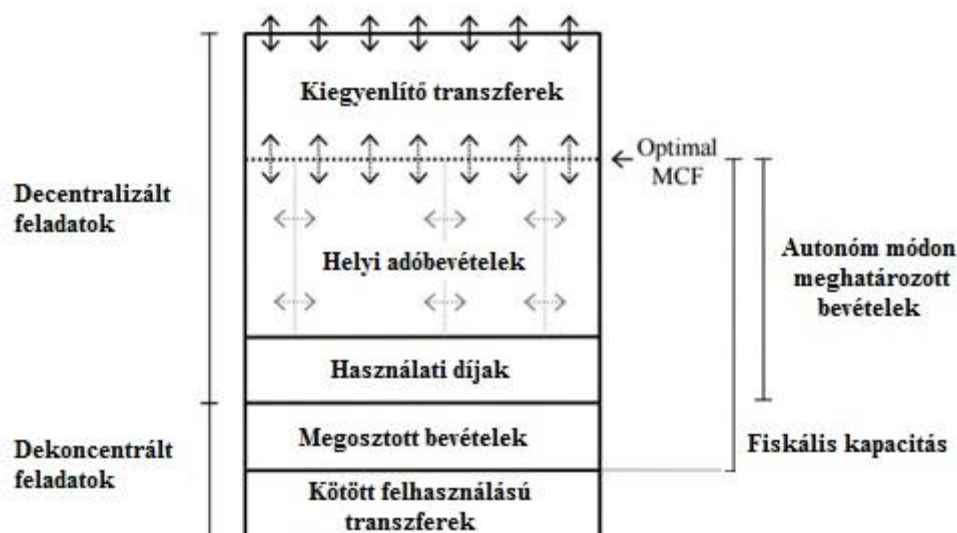
²⁰⁶ ERDŐS Éva: *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképző Intézet, Budapest, 2014, 10.

²⁰⁷ NAGY Árpád: *Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga*. In: Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 164.

melyet a magyar terminológiának megfelelően próbáltam lefordítani.²⁰⁸ A forrásszerkezet mondanivalója, hogy a saját bevételek (helyi adók, megosztott bevételek, használati díjak) képezhetik a decentralizált feladatellátás alapját, s az eltérő mérettel és kapacitással rendelkező egyes önkormányzatok közötti különbségeket kiegyenlítő kormányzati transzferekkel kell kezelni. A delegált feladatok ellátását pedig központi kormányzati támogatások útján célszerű finanszírozni. Az *Optimal MCF* felirat a közpénzek határkölségét rövidíti, annak helyét mutatja. Érdeemes az ábrán megfigyelni a fiskális kapacitással jellemzett részt, ugyanis e fejezetben a transzferek mértékének meghatározásakor ez az egyik fontos kiindulópontunk lesz.

5. ábra

A helyi kormányzati szint optimális bevételi szerkezete



Forrás: Martinez-Vazquez, Jorge – Sepulveda, Cristian (2012): *i.m.*, 25. ábrájának a szerző által magyar felirattal ellátott változata.

Ezek közül a következő alfejezetekben a kormányzati támogatások funkciói és formái kerülnek részletesen áttekintésre, érintve a megosztott és átengedett közbevételek, mint speciális kiegyenlítési technikát. Ugyanakkor a dolgozat további részében, a magyar gyakorlat elemzésekor szinte valamennyi kategória vizsgálat tárgyát képezi.

²⁰⁸ Az ábra az eredeti szerzők által elkészített ábra magyar felirattal ellátott változata. Mivel az egyes kategóriákra nem minden esetben volt olyan magyar kifejezés, mely pontosan tükrözné az angol fogalmat, így az 1. számú mellékletben az eredeti ábra is megtekinthető, összevethető az itt bemutatottal.

3.3 A központi kormányzati transzferek célja, részletes elemzése

Ahogy a 2. fejezetben is láthattuk a különböző önkormányzati modellek mindegyikében valamilyen formában szerepe van a központi kormányzati támogatásoknak, csupán annak jelentőségében volt eltérés. Így érdemes kicsit részletesebben is tárgyalni azt, hogy mik is lehetnek a kormányzati transzferek célja, s milyen megoldások léteznek azok meghatározására, elosztására.

A tipizálás előtt érdemes a kormányzati transzferek (támogatások) fogalmát tisztázni. Az angol terminológiában az „*intergovernmental fiscal transfers*” illetve „*intergovernmental grants*” kifejezések a használatosak, melyek jól tükrözik, hogy kormányzati szintek közötti átutalásokról, támogatásokról van szó. A két kifejezés között a nemzetközi szakirodalomban érezhető különbséget nem lehet tenni.²⁰⁹ Az OECD fogalomhasználatában az egyik kormányzati szintről a másik kormányzati szintre történő pénzáttutalásról van szó, ide nem értve az átengedett vagy megosztott központi adókat, adókompenzációkat.²¹⁰ A kormányzati transzferek fogalmában is meghúzódik az a mögöttes tartalom, hogy a redisztribúciós funkció kormányzati szintek közötti mozgásáról van szó. Természetesen a kormányzati transzferek lehetnek kétirányúak, azaz az alsóbb szintről a felsőbb szint felé haladóak is, ugyanakkor szűk értelemben a kormányzati transzferek alatt a központi kormányzattól az alsóbb szintű kormányzatoknak történő pénzáttutalását értjük, mely a fiskális decentralizáció keretén belül valósul meg.

A kormányzati transzferek célja általánosságban 6 funkció köré csoportosítható Shah (1994, 2007) és Steffensen (2010) munkái alapján, melyek a következők:

- vertikális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
- kompenzáció (helyi önkormányzatokra delegált feladatok miatt),
- horizontális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
- negatív externáliák kezelése a helyi közjavak ellátása során,
- a helyi kiadások koordinálása, harmonizálása és befolyásolása,
- a helyi érdekeltség kialakítása, a helyi gazdálkodás ösztönzése.

Érdemes megemlíteni, hogy ehhez képest Sivák József (2011) három célját határozza meg a transzfereknek, a fiskális hiány megszüntetését, a minimális szolgáltatás

²⁰⁹ BAILEY, J. Stephen (1999): *i.m.*, 179.

²¹⁰ Education at a Glance, OECD, Paris, 2002, Glossary.

fenntartását és a fiskális különbségek csökkentését.²¹¹ Kiemelésre méltó a minimális szolgáltatási szint fenntartására vonatkozó célkitűzés, mely úgy vélem, hogy az előző öt funkció mellé teendő hatodikként. Mivel ezek közül már többször felmerült a horizontális és vertikális pénzügyi egyensúly funkciója, így most azokat kiemelve kicsit részletesebben is értelmezés tárgyává teszem. E fogalmak szinte valamennyi a központi támogatások okával foglalkozó tanulmány kiindulópontja, így érdemes a fogalmak tartalmát is meghatározni. A vertikális kiegyenlítés a központi és a helyi szintű közfeladatokhoz igazodó támogatás követelményének feleltethető meg, míg a horizontális az a területi szintű kiegyenlítési technikának.

A vertikális egyensúly (vagy épp egyensúlytalanság) problémája abból adódik, hogy rendszerint a központi kormányzati szint sokkal több bevétellel rendelkezik, mint a helyi az adórendszerek sajátosságai miatt.²¹² Egyensúly akkor következik be, ha a helyi és a központi szint bevételei és kiadási nagyjából egyensúlyban vannak. A fókusz az elosztható források nagyságrendjén van, melyek meghatározásakor figyelemmel kell lenni olyan elvekre, mint az elszámoltathatóság, kiszámíthatóság vagy épp a rugalmasság.²¹³ A vertikális egyensúly biztosítása érdekében elosztott források kiszámítására a nemzetközi szakirodalom három alapvető formulát ismer. Egyfelől lehetőség van a központi kormányzat által beszedett forrásokat százalékos vagy egy főre jutó formában újraosztani. Másfelől gyakorlata van a komplex szempontokat figyelembe vevő elosztási mechanizmusnak, melyet a helyi szintet szabályozó jogi környezet határoz meg. Harmadrészt gyakori az ad-hoc jelleggel, eseti módon meghatározott forráselosztás, az aktuális költségvetési paraméterek fényében.²¹⁴ Természetesen a gyakorlatban ennyire egyszerűen nem írhatóak le az elosztási mechanizmusok, rendszerint ezek kombinációja érvényesül.

A horizontális egyensúly megvalósítása érdekében olyan elosztási technikákat kell alkalmazni, amely a helyi szinten belül is elősegíti a kiegyenlítődést. Lényegében a helyi szinten ellátandó közfeladatok és a rendelkezésre álló források között kell egyensúlyt teremteni. Olyan problémák kezeléséről van szó, mint az első fejezetben bemutatott túlcsoportulási hatás, a forráshiány vagy épp a források egyenlőtlensége. Természetesen itt szó sincs arról, hogy a horizontális kiegyenlítés keretében garantáltan

²¹¹ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 20.

²¹² ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 106.

²¹³ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i.m.*, 14-15.

²¹⁴ BOADWAY, Robin – SHAH Anwar (eds.): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. The World Bank, Washington, 2007. 229-231.

elégseges forrásokat kellene a kormányzatnak biztosítani a feladatok ellátásához. Lényegében többféle ösztönzőről, a szükségletekhez és a terhelhetőséghez igazodó támogatásokról van szó. Ahogy Vigvári András²¹⁵ kiemeli, két mozzanatot foglal magába az elv, a decentralizált feladatok területi szintek és önkormányzati típusok közötti eloszlásával arányosan allokálja a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat, valamint a fiskális kapacitások kiegyenlítése végett újraelosztást valósít meg.

A célok közül harmadikként kiemelésre tartom érdemesnek a helyi érdekelttség kialakításának funkcióját. Már a fiskális föderalizmus elméleteinek tárgyalása során is láthattuk, hogy a helyi szintű feladat-ellátásban, milyen fontos szerepe van a helyben képződő információknak és pénzügyi forrásoknak. Az optimális bevételi szerkezet esetében is kiemelésre került a kormányzati transzferek és a helyi bevételek fontossága.²¹⁶ A központi kormányzati transzferek céljaként azért nevezhető meg a helyi gazdálkodás ösztönzése, mert alapvetően a központi támogatás csökkentheti vagy kiolthatja a helyi pénzügyi kapacitás maximalizálását. Ugyanis ha a feladatok ellátásához forrást kapnak az önkormányzatok, akkor nem minden esetben egyértelmű, hogy az nem a helyi források helyett, hanem a mellett kell, hogy szolgálja a feladatok ellátását. Így a kormányzati támogatások kialakításakor azt úgy kell megalkotni, hogy az ösztönzőleg hasson a helyi kapacitások kihasználásra, figyelembevételére.²¹⁷ Tehát, hogy a helyi egységek ne a központi kormányzattól várják a feladatok ellátásához szükséges forrásokat, hanem a rendszeren keresztül ösztönözzenek a helyi érdekelttség alakítására. Ez a gyakorlatias szempont különösen fontos lesz a magyar szabályozás tárgyalásakor.

3.4 A transzferek csoportosítása

Az egyes csoportok felállítása mindig nehéz feladat, ha komplexitásra törekszünk. A kormányzati szintek közötti pénzügyi támogatási formák kontinensenként, országonként változó képet mutatnak, mely megnehezíti egy általános kép leírását. Így jelen tipizálás során a főbb nemzetközi szakirodalmak rendszerét vettem alapul, melyek a gyakorlatban megjelenő formákra épül. Nemcsak számos mód, hanem számos aspektus is megemlíthető a tipizálás során, tehát eltérő vizsgálati szempontok alapján más és

²¹⁵ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 106.

²¹⁶ MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – SEPULVEDA, Cristian (2012): *i.m.*, 25.

²¹⁷ BOADWAY, Robin – SHAH Anwar (eds.) (2007): *i.m.*, 229-231.

más csoportok alakíthatóak ki. Roy Bahl például 12 féle támogatástípust különít el az általa kiemelt aspektusok alapján.²¹⁸ Jelen dolgozatban hat nézőpontból közelítem meg a kormányzati transzferek csoportosítását, melyek a következők.

1. A helyi hozzájárulás szükségessége (adicionalitás) alapján

Az első vizsgálati szempont, mely alapján tipizálhatók a kormányzati transzferek az az, hogy a kormányzati támogatás helyettesíti vagy kiegészíti a helyi forrásokat. A forrásmegosztás régi dilemmája, hogy a helyi feladatok megvalósításában mekkora szerepet kapjanak a helyben képződő források. A második fejezetben vizsgáltam részletesebben, nemzetközi összehasonlításban, hogy a saját források és a központi támogatások milyen súlyban állnak egymással. Ehhez kapcsolódóan érdemes átgondolni azt, hogy a kormányzati támogatás lehívásához van-e szükség helyi forrásra, tehát az adicionalitás miképpen érvényesül. A gyakorlat azt mutatja, hogy két típusa van a támogatásoknak, egyik mely esetében a kormányzati támogatás elnyeréséhez nincs szükség saját forrásra, anélkül is megkapja a helyi kormányzati egység. A másik típusa, amikor valamennyi saját forrásra, önerőre van szükség ahhoz, hogy egyáltalán megkapja a központi kormányzat pénzügyi támogatását a helyi önkormányzat.²¹⁹ Az előző esetben tehát a központi támogatás helyettesíti, a második esetben kiegészíti a helyi forrásokat a feladatellátás érdekében. Az utóbbi megoldás a helyi kapacitások maximális kihasználására ösztönözhet, hogy a forrás megszerzése érdekében a helyi egység is tegyen valamit a helyi források allokálása révén. Ez tehát motiváló erő lehet, mely a hatékony és gazdaságos erőforrás-felhasználást segítheti elő. De nemcsak ezzel kell számolni az ilyen formánál, hanem közgazdasági szempontból a szakirodalmak két másik hatást is megemlítenek. Egyik ilyen a jövedelmi hatás, mely lényege, hogy a helyi forrás kiegészítőjeként a helyi jövedelmi szinthez képest magasabb minőségű, vagy több szolgáltatást lásson el. A másik az árkiegészítő hatás, mely azt eredményezi, hogy a támogatás csökkenti a helyi szolgáltatás árát, azaz többet tud a lakosság fogyasztani belőle.²²⁰ Jellemzően olyan támogatási célra szokás e formát alkalmazni,

²¹⁸ BAHL, Roy: *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*. School of Policy Studies Georgia State University, Atlanta, Georgia, 1999. 15.

²¹⁹ E körben utalhatunk az Európai Unió, mint szupranacionális szervezet kormányzati támogatási rendszerére, mely alapelve 1988 óta az adicionalitás, mely keretében általános elvárás a legtöbb támogatás esetében, hogy önrészt is biztosítson a támogatott fél.

²²⁰ A hatások értelmezését lásd részletesebben: AMIN, Khaled Z. – EBEL, Robert D.: *Intergovernmental relations and fiscal decentralization*. Policy Note 8. The World Bank, Washington, 2006. 19-20.

mint például a nagyobb költségigényű infrastrukturális beruházások, de találunk példát jóléti feladatok biztosítása körében is. Persze a saját forrást nem igénylő támogatásoknak is lehet létjogosultsága, sőt annál is inkább, hiszen egyes önkormányzati rendszerekben nagyon minimálisak a saját források, így azok előteremtése nem mindig lehetséges. De nemcsak, hogy nem lehetséges, de sok esetben nem is köthető ahhoz, mivel olyan feladat megvalósításáról van szó, amely fokozottan közérdekű, ellátása nem kerülhet veszélybe. Ilyen lehet például az alapfokú oktatás, a helyi egészségügyi ellátás finanszírozása.

Tehát ha egy támogatási formához nem szükséges önrész, az azt jelenti, hogy a központi kormányzat nem veszi figyelembe a helyi bevételi lehetőségeket, mely olyan szempontból előnyös lehet, hogy a helyben képződő forrásokat (amennyiben van) szabadon használhatják fel az önkormányzatok, s nem kell a kötelező feladat ellátására fordítani.²²¹ Természetesen az önrész elvárása is lehet pozitív jelenség azon önkormányzatok esetében, ahol egyébként a helyi pénzügyi érdekeltség nem lenne meg és e nélkül nem kerülne például helyi adó kivetésre.

2. Felhasználási kötöttség alapján

A második aspektus, ami alapján csoportosíthatók a támogatások, az a felhasználási kötöttség kérdése, melyre az előző alpontban már tettem utalást. Most kicsit részletesebben is vizsgáljuk meg, miért lehet célszerű egyik vagy másik alkalmazása.

Bármilyen megoldásról is legyen szó, két alcsoportot különíthetünk el aszerint, hogy kötött vagy szabad felhasználású formáról van szó. Ezt azért érdemes kiemelni, hogy ha a központi kormányzat csak egy adott feladat megvalósítására kívánja csak adni a támogatás, akkor azt kötött felhasználású formában nyújtja, tehát erősen befolyásolja a helyi újraosztás szerkezetét, másrészt korlátozza a helyi autonómiát. A felhasználási kötöttséggel rendelkező vagy más néven célhoz kötött támogatások gyakorlata igen aktuális hazánkban is, a kormányzati kiadások csökkentése érdekében tett változtatások mögöttes velejárója sok esetben. De miért is lehet szükséges felhasználási kötöttséget alkalmazni? Egyik oka az lehet, hogy a központi kormányzat bizonyos helyi feladatok ellátását maximálisan biztosítani kívánja, és nem bízza a helyi egységre a forrás sorsát, azaz dönt helyette a forrás felhasználásáról – mely elgondolás mögött az az elgondolás

²²¹ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.): *Zárótanulmány a hazai önkormányzatok finanszírozási helyzetéről*. MTA KRTK, Pécs, 2014. 11.

húzódik meg, hogy a helyi kormányzatok nem képesek megfelelően elosztani vagy épp beosztani a forrásaikat és így egyes feladatok ellátása veszélybe kerülhet.²²² De nemcsak az ellátás biztonsága hozható fel érveként, hanem a például a központi kormányzati politika is, mely tartalmazhat olyan célokat, melyre maguktól nem költenének annyi forrást az önkormányzatok úgy, mint például a családok támogatására. A kötött felhasználásnak ugyanakkor van több negatív hatása is, mely közül kiemelhető az ún. „forrásvesztés”.²²³ Ez abból adódik, hogy a helyi egységek a források maximális felhasználására törekednek, félve attól, hogy ha maradványt képeznek, akkor a támogatást csökkenteni fogják részükre a következő időszakban. S mivel a forrás kötött felhasználású, másra nem költhetik, ezért az adott közfeladat megvalósítására fordítják, akár túl- vagy magasabb áron vásárolva belőle, mely végső soron pazarláshoz vezethet.

A felhasználási kötöttséget vizsgálva a másik csoportját tehát a szabad felhasználású támogatások alkotják. Azaz a helyi szint dönt a forrás sorsáról, lényegében bármilyen helyi feladatra felhasználhatja, a központi kormányzat csak a törvényszerűséget, jogosultságot ellenőrizheti. Ahogy Sivák József kiemeli, egyik speciális esete, amikor szabad felhasználású a támogatás, de meghatározott feladatcsoporthoz rendelik hozzá (*block grant*) és csak azon belül dönthet az önkormányzat a felhasználás formájáról.²²⁴ A felhasználási kötöttséggel rendelkező támogatások ugyanakkor erősebb kontrollt is igényelnek a központi kormányzat részéről, hogy kiderítsék valóban arra költötték-e helyi szinten a támogatás, mint amire előirányozták. Ennek a fokozott ellenőrzésnek pedig mindenekelőtt adminisztratív plusz költségei vannak, azaz költségesebb lehet az ilyen támogatási rendszer.²²⁵

Értelemszerűen az önkormányzatok számára a saját forrást nem igénylő, felhasználási kötöttséggel nem járó támogatási forma jelenthet nagyobb mozgásteret, mely keretében helyben dönthetnek a források sorsáról. Számos esetben a felhasználási kötöttség túlzott korlát lehet, amikor más feladatok ellátása alulfinanszírozott és az esetleges átcsoportosítással kezelhető lenne a probléma.²²⁶

²²² BOADWAY, Robin – SHAH Anwar (eds.) (2007): *i.m.*, 361-363.

²²³ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i.m.*, 15-16.

²²⁴ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 19-24.

²²⁵ PÁLNÉ KOVÁCS Ilona – FINTA István (szerk.) (2014): *i.m.*, 11.

²²⁶ BOADWAY, Robin – SHAH Anwar (eds.) (2007): *i.m.*, 48.

3. A támogatási keret alapján: nyílt vagy zárt

A kormányzati támogatások alapvetően végesek – idézhetjük e közhelyesnek tűnő megállapítást. De azért ha a források mélységét megvizsgáljuk, akkor láthatóvá válik, hogy beszélhetünk nyílt vagy zárt végű támogatási keretokről. A nyílt támogatási keret (*open-ended*) esetében nincs közvetlen pénzügyi korlátja a támogatásnak, annak kimerülése esetén is szükséges nyújtani – akár pótlás útján.²²⁷ Ez esetben egyedül a célhoz kötöttség vagy az igénybevételre való feltételek tekinthetők korlátjának. Magyarán ha a helyi önkormányzat megfelel a feltételeknek, jogosult a forrásra akkor biztosítani kell számukra. Tipikusan olyan feladatok támogatására lehet igaz ez, melyek biztosítása nem mérlegelés kérdése, hiszen például a helyi szociális-ellátórendszernek, vagy az orvosi ügyeletnek működnie kell, tehát az alapfokú szociális, oktatási, egészségügyi feladatok köre mindenképpen ide tartozhat. A zárt támogatási keret (*closed-ended*) esetében a források szűkösek, csak a központi keret kimerüléséig jogosultak az önkormányzatok lehívni. A szűkösségből adódóan az egyes helyi egységek rivalizálásáról beszélhetünk a források megszerzése érdekében. Éppen ezért a zárt támogatási keret jellemzően nem az alapszintű szolgáltatások fedezete körében jelentkezik, hanem inkább a beruházási célú fejlesztésekhez, dologbeszerzésekhez kapcsolódóan. Míg az utóbbi forma tehát versengésre ösztönöz, mely a jobb erőforrás-felhasználás vagy a minőség javítását eredményezheti, addig a nyílt támogatási keret biztonságot ad az önkormányzatok számára, de egyúttal akár a túlzott forráslehívásra is ösztönzőleg hathat. Éppen ezért a nyílt támogatási keret is korlátozható úgy, hogy bizonyos egységhez kötik a támogatás összegét, tehát annak maximális nagyságáig, határáig jár a támogatás, ilyen lehet például a lakosságszám, az ellátottak száma, a tanulók száma alapján történő korlátozás.²²⁸ A zárt megoldásnál a központi kormányzat mérlegelési jogkörében fogja megállapítani, hogy ki részesül támogatásban, például az igénybenyújtás sorrendje, a rászorultság vagy valamilyen feltétel megléte alapján. Az előzőekhez kapcsolódóan feltehetjük azt a kérdést is, hogy hogyan történik a rendelkezésre álló támogatás teljes összegének a megállapítása, melyre Péteri Gábor hívta fel a figyelmemet. Ez véleményem szerint a zárt támogatási keret kapcsán értelmezhető leginkább. Ugyanis vannak olyan próbálkozások főként a balkáni országokban, melyek bizonyos szempontokhoz kötnék a támogatás maximális mértékét,

²²⁷ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i.m.*, 21-22.

²²⁸ BERGVALL, Daniel et al.: *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, 2006/3. 2-10.

úgy mint egyes bevételek (például szja, áfa) arányához vagy a gazdasági teljesítmény mutatójához (GDP %-ában).²²⁹ Nyilván az a megoldás megpróbál a szűkös források fölött kontrollt gyakorolni, ugyanakkor kockázatos is költségvetés-politikai szempontból, hiszen az nagyban külső tényezőkkel áll kapcsolatban.

4. A támogatás folyósításának módja szerint

A kormányzati támogatások folyósítása nem mindig magától értetődő, mint azt az előző aspektus esetében is láttuk. Ez adja a következő vizsgálati szempontot, mégpedig azt, hogy a támogatás folyósítása kinek a döntésén múlik, mitől (vagy kitől) válik jogosulttá rá a helyi önkormányzat.

A nemzetközi gyakorlatban a legáltalánosabb megoldás, hogy a támogatások egy része normatív formában kerül elosztásra, azaz minden önkormányzatot kötelezően megillet.²³⁰ Tehát ebben az esetben a központi kormányzatnak nincs mérlegelési jogköre, a feltételek fennállása esetén kötelező folyósítani az ilyen támogatási formákat. Ezek a gyakorlatban főleg az általános célú működési támogatások vagy a közfeladatokat támogató transzferek lehetnek. A normatív (kötelező) támogatások mellett elkülöníthetjük a diszkrécionális (döntés alapú) támogatásokat. Utóbbi esetben a központi kormányzat szabadon rendelkezhet a források elosztásával, azaz mérlegeli és rangsorolja a hozzá beérkezett támogatási kérelmeket. Tehát egyedi döntések útján kerül az önkormányzatokhoz a támogatás. Persze ez nem jelenti azt főszabály szerint, hogy a diszkrécionális jogkörében eljárva ne pártatlanul, vagy épp ne igazságosan osztaná el a kormányzat a forrásokat egy demokratikus rendszerben, csupán rangsorolni tudja a prioritásokat a támogatások során.²³¹ A döntés alapú támogatásokkal leggyakrabban fejlesztési támogatások elosztási mechanizmusában találkozhatunk, de gyakori a működés megőrzését kiegészítő támogatások körében is. Ebben az esetben tehát valamilyen pályázati formában kerül sor a támogatások meghatározásra, tehát az önkormányzatoknak nem automatikusan jár.

²²⁹ E lehetőségre Péteri Gábor (ügyvezető, LGID Ltd.) hívta fel a figyelmemet a doktori disszertációm munkahelyi vitáján (2017. március 24.).

²³⁰ SIVÁK József (2011): *i.m.*, 19-24.

²³¹ Ennek épp ellenkezőjét érdemes lesz majd a hazai gyakorlat elemzésekor megfigyelni. A forrásszabályozási rendszer idején a címzett támogatásokban érzékelhető a támogatott település politikai színezete, míg a feladatfinanszírozás esetében az egyes önkormányzatoknak nyújtott támogatásokban, mint például a stadionépítésre nyújtott közpénzek esetében.

5. Felhasználási cél alapján

Különbséget kell tennünk a támogatások célja szerint is, tehát hogy mire nyújt fedezetet. Közgazdasági megközelítésben ez azt jelenti, hogy beszélhetünk a folyó és a tőke jellegű kiadásokat finanszírozó támogatásokról. A folyó kiadások finanszírozása a közfeladatok megvalósításához vagy a fiskális kapacitások kiegyenlítéséhez köthetőek. A tőke vagy felhalmozási jellegű kiadásokat támogató transzferek pedig alapvetően beruházások megvalósítására nyújtanak fedezetet. Mindkettő esetében különbséget tudunk tenni a szerint is, hogy szektor specifikus vagy szektor semleges-e a támogatás. A folyó kiadásokat célzó támogatás akkor szektor specifikus, ha csak egy meghatározott közfeladat ellátásához kötődik, ilyen lehet például az, ha a szociális ellátásban vagy az oktatásban dolgozók bérére kell fordítani. És akkor lesz szektor semleges, ha nincs konkrétan meghatározva, hogy melyik közfeladat ellátására kell fordítani, viszont nem költhető beruházási célra. A tőke kiadások körében a szektor specifikusság azt jelenti, hogy az előző példához hasonlóan a támogatás csak az oktatási intézmény bővítésére, vagy egészségügyi központ építésére fordítható. A támogatás pedig akkor lesz szektor semleges, ha helyben dönthetnek arról, hogy milyen beruházást valósítanak meg belőle, tehát szektorok között választhatnak, de nem fordíthatják a folyó működés finanszírozására a támogatást. S hogy teljes legyen a kép megemlíthetjük azt is, hogy a gyakorlatban találhatunk példát mindkét kategóriát egyben finanszírozó támogatási formára is. Azaz a felhasználási célban mind a folyó, mind a tőke jellegű kiadás jelen van, szabadon mérlegelhet annak arányáról a helyi önkormányzat.

6. Az elosztás mechanizmusa, a források jellege szerint

Az utolsó, hatodik aspektus melyet megemlítek az az elosztás mechanizmusa. A támogatási rendszereket az elosztás mechanizmusának sokfélesége teszi egyedivé. Hiszen e körben beszélhetünk arról, hogy a támogatás nyújtása történhet többek között:²³²

- adó decentralizálásával,
- formula alapján megosztandó pénzalapból,
- teljes, részleges költségmegtérítés útján,
- eseti döntéssel biztosított forrás révén,

²³² BAHL, Roy W. – LINN, Johannes: *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York, Oxford University Press, 1992.

- teljesítményhez kötött módon.

Tehát a kérdés az, hogy milyen forrásból és milyen technikával történjen a támogatás meghatározása. A kategóriák közötti különbség leginkább a kormányzati célok elérésének módjában ragadható meg. Hiszen a formák alkalmasak lehetnek a helyi források ösztönzésére, teljesítménynövelésre vagy épp maximális erőforráskihasználásra. Az adó decentralizálásáról akkor beszélhetünk, ha az adó képződés helye szerinti illetékes önkormányzat egy részét megkapja, azaz egy részének átengedésével valósul meg. Fontos megjegyezni, ahogyan Kassó Zsuzsanna²³³ is utal rá, az átengedett központi adók akkor tekinthetők ilyennek, ha az adó szabályait központi szinten határozzák meg és a helyi szintnek nincs saját hatásköre a részletek megállapítására.²³⁴ A nemzetközi gyakorlatban tipikusan a személyi jövedelemadóból származó bevételt osztják így el. A formula alapján megosztandó pénzalapok alatt azt értjük, hogy bizonyos célra központi szinten elkülönítésre kerülnek források, - akár céladók formájában – és abból bizonyos formulák, számítási képletek útján kapnak forrásokat az önkormányzatok úgy, mint például lakosságszám, ellátottak száma, fenntartott hálózatok hossza alapján. A teljes vagy részleges költségmegtérítés a feladat-ellátás másik oldaláról közelíti meg a támogatást, vagyis a már elvégzett munka, ténylegesen kifizetett költségek után jár a támogatási összeg. Ez esetben vagy az egész költséget vagy annak egy részét fedezheti, de valamilyen formában arányban áll a valós kiadásokkal. Az ilyen támogatási formák éppen ezért leginkább utófinanszírozás formájában képzelhetők el. A következő módszer lehet az eseti döntés útján biztosított támogatások köre, mely esetében nem beszélhetünk bonyolult képletekről és kiszámíthatóságról, mondhatni ad-hoc módon a központi kormányzat saját céljainak megfelelően osztja el a forrást. Itt legnagyobb szerepe a politikai kapcsolatoknak, érdekérvényesítő képességeknek lehet, bár létezik olyan formája, amikor előre kiadott szempontrendszer alapján mérlegelnek, de akkor is diszkrecionális marad a döntés. A teljesítményhez kötődő támogatási mechanizmusok a legkevésbé ismertek a nemzetközi és hazai gyakorlatban, s talán csak az utóbbi évtizedekben kezdenek ismertté válni, melynek talán legfontosabb oka, hogy a közszolgáltatások kapcsán a teljesítmény nagyon nehezen mérhető.²³⁵ A támogatás összegét a kiadási szükséglet meghatározása,

²³³ KASSÓ Zsuzsanna (2007): *i.m.*, 19-45.

²³⁴ Fontos továbbá azt is megemlíteni, hogy egyes szakirodalmak a kormányzati transferek speciális esetei közé sorolják az átengedett központi adókat, míg a legtöbb hazai szakirodalom külön kezeli őket lásd. FÖLDES Gábor (2005), SIMON István (2007), ZSUGYEL János (2009).

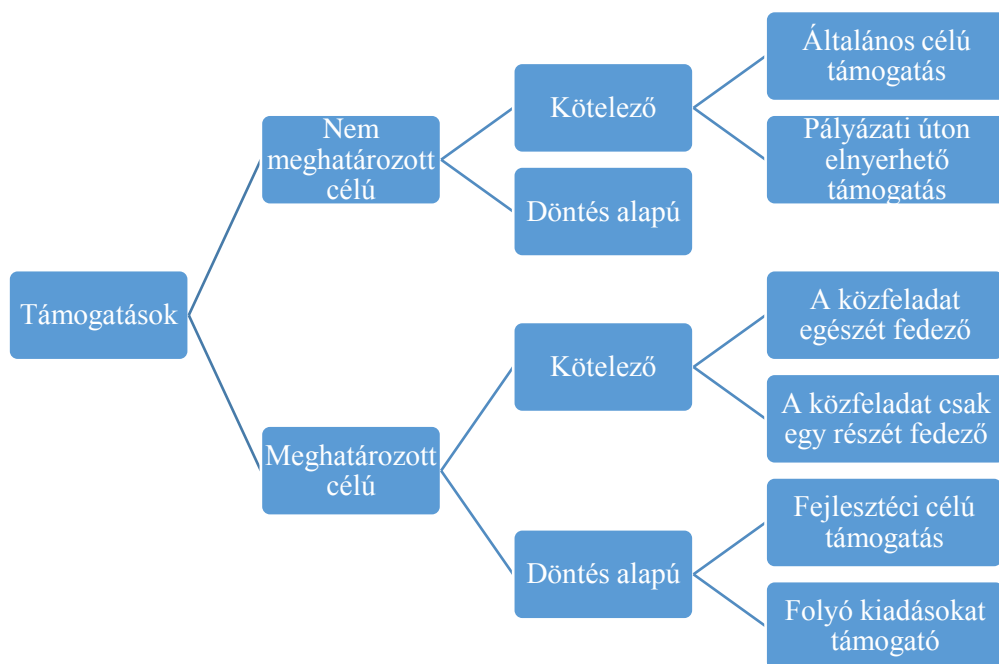
²³⁵ A teljesítménymérés nehézségéről lásd részletesen: HORVÁTH M. Tamás (2006), (2015) munkáit.

valamint a helyi forrásteremtő képesség figyelembevétele után határozzák meg, vagy valamilyen kombinált megoldásban összekötik az elvégzendő feladat, beruházás költségkalkulációjával.²³⁶

Mint láhattuk számos aspektusból megközelíthetjük a kormányzati transfereket, melyek kombinálhatóak egymással, sőt a gyakorlatban ezek jellemzően együtt játszanak fontos szerepet, ezzel megadva egy ország sajátos rendszerét. Az előzőekben felvázolt megoldások rendszerbe foglalt módon a 6. és 7. számú ábrán kerülnek bemutatásra. A nemzetközi és hazai szakirodalmak tanulmányozása során két komplex, eltérő tipizálás bemutatását tartom indokoltnak, mivel a legtöbb eltérő forma ezek módosított változatai. Természetesen az általam felvázolt rendszer sem tiszta modell, hanem a leggyakrabban alkalmazott elnevezések, formák ötvözése saját szemléletmódommal.²³⁷ Mivel az egyes kategóriák külön-külön az előző pontokban tárgyalásra kerültek, így most az ábrák részletes elemzésére már nem kerül sor, a formák önmagukért beszélnek.

6. ábra

A központi kormányzati támogatások osztályozása 1.



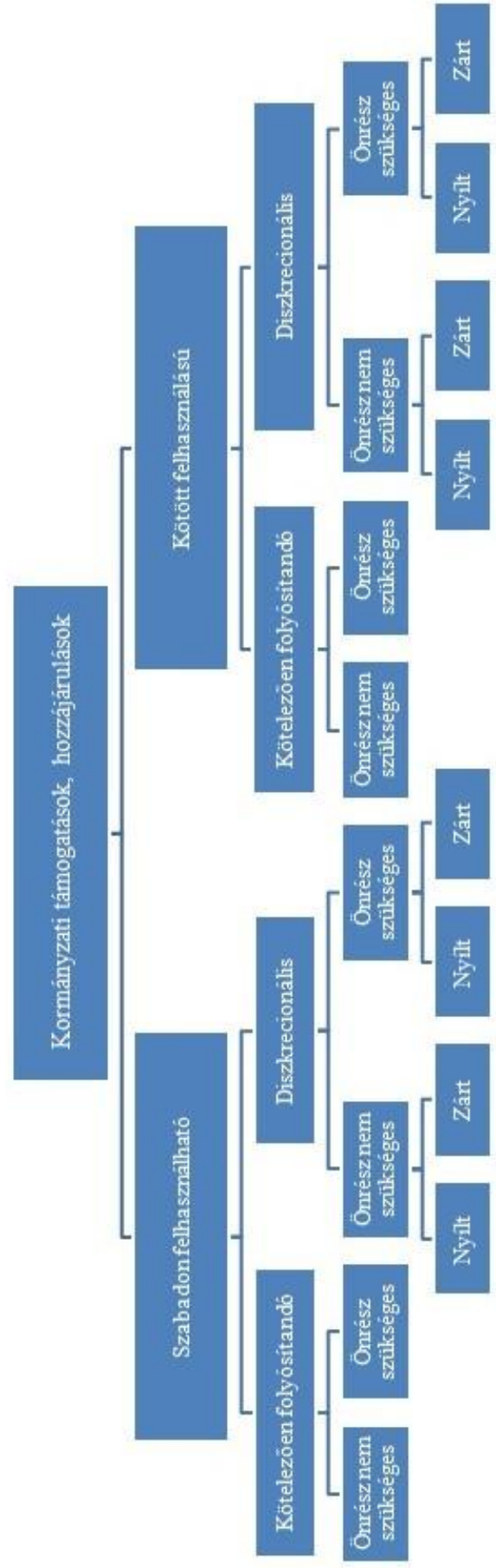
Forrás: Blöchlige, Hansjörg – King, David (2006) ábrája alapján saját szerkesztés.²³⁸

²³⁶ STEFFENSEN, Jesper – LARSEN, Henrik Fredborg: *Conceptual Basis For Performance Based Grant System and Selected International Experiences*. The World Bank, Washington, 2005. 26-30.

²³⁷ Vö. KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016. 252.

²³⁸ BLÖCHLIGE, Hansjörg – KING, David: *Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*. OECD Working Paper, 2006, 21.

7. ábra
 A központi kormányzati támogatások osztályozása 2.



Forrás: Sívák (2011), Steffensen (2010), Kassó (2007), Bergvall et al. (2006), Bailey (1999), OECD (2003) ábráinak felhasználásával saját szerkesztés.

Annyit azért megjegyzek, hogy a klasszifikáció ismerete abból a szempontból előnyös, hogy a magyarországi gyakorlat tárgyalása során a későbbi fejezetekben besorolhatóvá és elhelyezhetővé válnak az egyes támogatási típusok. Az alcsoportok révén több tucat támogatási típus írható le, mely természetesen nem egyszerre van jelen az egyes országokban, hanem egy-egy típus erősebb alapját biztosítja a támogatási rendszernek. Sőt, van olyan típus mely csak hipotetikusán képzelhető el s a gyakorlatban nem találunk rá példát.

3.5 A kormányzati transzferek kalkulálásának mechanizmusai

Az előzőekben áttekintettem, hogy milyen célból van szükség kormányzati támogatásokra, majd azt, hogy milyen formái lehetnek. Ezt követően érdemes a vizsgálatot arra helyezni, hogy milyen módon határozhatja meg a központi kormányzat a támogatás mértékét, tehát, hogy a formát milyen tartalommal tölti fel. A transzferek tipizálásánál volt arról szó, hogy lehetnek olyan formák, ahol külön számítási formára nincs szükség mert előre, fix módon meghatározott összegekről van szó. A támogatások többsége – ahogyan a normatív támogatásoké is - viszont valamilyen mutató, vagy számítási képlet segítségével kerül meghatározásra, ahol jelentősége van minden figyelembe vett elemnek.

A kormányzati transzferek szabályozása körében az elkülönítés alapja legtágabb megközelítésben az lehet, hogy a helyi költségvetések kiadási vagy bevételi oldalának szabályozásával kívánja a támogatási célt elérni a központi kormányzat. Az egyik elv azt mondja, hogy a közfeladatok kiadási szükségletét kell figyelembe venni és abból kiindulni, tehát hogy mennyit költ a helyi önkormányzat a feladatai ellátására. Ezzel szemben a másik elv a helyi önkormányzatok bevételi forrásait veszi alapul, tehát, hogy mekkora a helyi források nagysága és az milyen szintű feladat-ellátásra elegendőek. Erre vonatkozóan számos modellt és elnevezést találhatunk, s előre leszögezhető az is, hogy nincs egységes fogalomhasználat ezek között, lényegében ahány ország annyi számítási megoldás létezik. Az angolszász szakirodalom számos tanulmánya foglalkozik a transzferek képletes számítási megoldásaival.²³⁹ Ezek részletes

²³⁹ Lásd erről részletesen Bailey (1999): *i.m.*: 183-206, vagy RAFUSE, Robert W.: *Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington, 1990. 105-120. vagy AUTEN, Gerald E.: *The Distribution of Revenue Sharing Funds and Local Public Expenditure Needs*. Public Finance Quarterly 2, July 1974. 32-75. vagy MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – SEPULVEDA, Cristian (2012): *i. m.*, 16-28.

bemutatására nem vállalkozom, és talán értelmetlen is lenne, ugyanakkor a fő alapok, elvek nagyon hasonlóak a legtöbb esetben, így általános megoldási lehetőségek körülírhatóak. Ennek fényében a korábban említett kétféle megközelítési lehetőségből kiindulva a kiadási szükséglet és a bevételi kapacitás számításának elméletét mutatom be, melyek véleményem szerint alap megoldásoknak számítanak a kormányzati transzferek meghatározása során.

3.5.1 A kiadási szükséglet számításának módszere

Az első fejezetben részletesen elemeztem a helyi feladatellátás indokait és azt, hogy egyes feladatok költséghatékonyabban láthatóak el alsóbb kormányzati szinteken, de már akkor utaltam rá, hogy ezt számos tényező befolyásolhatja. Ahogyan arról is volt már szó, hogy a kormányzati támogatások egyik célja lehet a helyi közfeladat egészének vagy egy részének finanszírozása. Tehát ahhoz, hogy jobban lássuk, mit finanszíroz a központi kormányzat tudunk kell, hogyan veszi figyelembe a helyi feladatellátás pénzügyi vonzatát. Így jutunk el ahhoz a kérdéshez, hogy vajon mit takar a helyi számított kiadási szükséglet fogalma?²⁴⁰ A hazai szakirodalmak és joganyagok²⁴¹ is használnak a költségek számbavételére vonatkozó utalásokat, de közel nem azonos fogalomhasználat mellett. Nem véletlen, hiszen arra vonatkozóan nemzetközileg sincs egységes gyakorlat, hogy hogyan állapítható meg egy helyi feladat ellátási költsége, hiszen - ahogyan már volt róla szó a fiskális föderalizmus körében - feladatonként és önkormányzati méretenként eltérő lehet.²⁴²

Bev Dalbhy definíciója például azt mondja, hogy a kalkulált kiadási szükséglet az az összeg amennyiből az egyes helyi közjavakat és közszolgáltatásokat a szubnacionális kormányzati szinteknek tudnia kell biztosítani optimális szint, valamint hasonló önkormányzati jellemzők mellett.²⁴³ A számított kiadási szükséglet első hallásra azt sugallja, hogy a helyi költségek valós mértékét próbálja meghatározni, de a gyakorlatban ez úgy tűnik, hogy támogatási típusonként, országonként eltérő eredményre vezet.²⁴⁴ Ugyanakkor a támogatási mérték meghatározásához rendszerint

²⁴⁰ Az angolszász terminológiában az expenditure needs vagy a spending needs fogalmával írható le.

²⁴¹ Például a Möt. feladatfinanszírozásra vonatkozó szabályai vagy épp az éves költségvetési törvények.

²⁴² Lásd az első fejezetet, továbbá: RAFUSE, Robert W. (1990): *i. m.*, 5-6.

²⁴³ DAHLBY, Bev: *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*. International Tax and Public Finance, 3(3), 1996, 397-412.

²⁴⁴ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i. m.*, 21-25., SWIANIEWICZ, Pawel (2014): *i. m.*: 295-301.

készítenek kalkulációkat, melyek a kiadásokat próbálják valamilyen formában felmérni. Nem mindegy viszont, hogy a költség számításnak mi az alapja, milyen költségekkel kalkulál a finanszírozó. A külföldi és hazai szakirodalmak tanulmányozása nyomán az látható, hogy alapvetően kétféle megközelítés van jelen a számított kiadási szükséglet meghatározásánál, mely olykor keveredhet is.²⁴⁵

Az egyik eshetőség, hogy becslési módszerrel a közfeladat ellátásához kapcsolódó tényezőket árazza be a központi kormányzat, tehát az egyes tényezők piaci árának figyelembevételével logikai úton próbálják meghatározni a szükséges költségnagyságot. Jól érezhetjük, hogy ez esetben előzetes kalkulációról van szó, s nem veszi figyelembe például a helyi piacok sajátosságait, a helyi jellemzőket. Alkalmazása akkor lehet indokolt, ha például egy új helyi közfeladat finanszírozási igényének meghatározásáról van szó, amikor is nincsenek előzetes információink a költségek pontos alakulásáról. De akkor is alkalmazásra kerülhet, ha a központi kormányzatnak nem célja a pontos helyi költségek meghatározása mert az bonyolult, időigényes lenne, fenntartva annak a lehetőségét, hogy alul- vagy felülkalkulálják a valós költségeket. Mégis talán pont a kalkulációban rejlő ésszerűség lehetősége révén azt mondhatjuk, hogy képes a költségek korlátok közé szorítására. Ezt a módszert becsült kiadási szükségletnek hívhatjuk.

A másik lehetőség, amikor a korábbi teljesítési adatok alapján a valós költségek figyelembevételével határozzák meg a támogatás mértékét.²⁴⁶ Vagyis talán az a helyesebb, ha azt mondom, hogy a korábban kifizetett költségek képezik a számítás alapját, ugyanis a helyi túlárazás következtében ez gyakran eltérhet a valós piaci ártól. Ennek ellenére tehát az önkormányzatok által kifizetett költségek szolgálják az alapot, mely legalább tekintetben kedvezőbb, hogy az alulfinanszírozás elkerülhetőbbé válik. Azért ebben az esetben is számos eltérítő elem van, például az, hogy egyedileg minden önkormányzatra nem lehet külön képletet alkalmazni, vagy ha igen, annak adminisztratív költsége nagyon magas. De utalni lehet arra is, hogy ez esetben az önkormányzatok érdeke a minél magasabb költségszámlák előállítása annak érdekében, hogy magasabb támogatási összeget kaphassanak. Összességében tehát e módszert véleményem szerint költés vagy teljesítés alapú kiadási szükségletnek nevezhetnénk.

²⁴⁵ RAFUSE, Robert W. (1990): *i. m.*, 7-9.

²⁴⁶ GORDON, Tracy – AUXIER, Richard – ISELIN, John: *Assessing Fiscal Capacities of States A Representative Revenue System– Representative Expenditure System Approach*. Urban Institute. Washington, 2016, 38.

A kiadási szükséglet kalkulációjának alapja tehát eltérhet, de a gyakorlatban ezek inkább keverednek és kiegészítik egymást. A szakirodalmak e körben felhívják egy másik fontos kérdésre a figyelmet,²⁴⁷ mely a számítás egyik meghatározó eleme lehet, még hozzá arra, hogy mit kell pontosan finanszírozni a támogatásnak a helyi közfeladatok iránti keresletet vagy annak kínálatát. Miben is ragadható meg a kettő közötti különbség? Az első esetben a helyi kereslet finanszírozása esetében arról van szó, hogy a közfeladat igénybevételének finanszírozására kerül sor, tehát a ténylegesen elvégzett feladat után jár a támogatás. Ebben az esetben a számítás alapja az, hogy mekkora volt a kereslet az adott helyi feladat iránt, például hány fő iratkozott be abban a tanévben az általános iskolába, vagy épp hány embert kezeltek egészségügyi intézményben az adott időszakban. A másik esetben a kínálat finanszírozásakor a helyi közfeladat biztosításának, rendelkezésre állásának lehetőségét támogatja a rendszer. Azt, hogy a közfeladatot ellátó szervezet, önkormányzat vagy annak intézménye vagy netán szerződéses úton kiválasztott szolgáltató elérhetővé teszi a közszolgáltatást, s így módon az igénybevételtől függetlenül a működésben érdekelt mindegyik fél. Az előző példánál maradva ez a módszer az alapfokú oktatási intézmény általános működtetését támogatja, függetlenül attól, hogy hány gyermek vesz részt az oktatásban, vagy épp egy másik példán illusztrálva speciális betegek kezelésére szolgáló intézmény fenntartásának támogatását szolgálhatja úgy, hogy abban az időszakban az igénybevétel minimális.

A kettőt összevetve azt mondhatjuk, hogy a számított kiadási szükségletnek általánosságban a keresletet kell finanszírozni, tehát az a jobbik eset, ha valamilyen kapcsolatban áll a számítási módszer a helyi közfeladat iránti kereslettel.²⁴⁸ A kínálat finanszírozása egyesek szerint kerülendő, hiszen az a helyi pazarlás, túlköltekezés és az indokolatlanul drágább működés melegágya lehet. Szeretném ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy sok esetben nem tekinthetünk el a kínálat finanszírozásától sem, amikor olyan feladatokról beszélünk, mely biztosítása társadalmi érdek, például szociális jellegéből adódóan, mert azt a piac nem elégítené ki vagy olyan áron tenné, melyet nem fizetnének meg a fogyasztók és helyi piaci kudarchoz vezetne. Erre egy jó példa lehet a helyi szinten működő szenvedélybetegek kezelését, tanácsadását, társadalmi beilleszkedését támogató szervezetek finanszírozása vagy épp a fogyasztóvédelmi ügyekben segítséget nyújtó önkormányzati szervezetek támogatása.

²⁴⁷ STEFFENSEN, Jesper – LARSEN, Henrik Fredborg (2005): *i. m.*, 26-30.

²⁴⁸ AUTEN, Gerald E. (1974): *i. m.*, 32-75.

Miután a számítás alapját tisztáztuk, nézzünk néhány példát arra, hogy a gyakorlatban milyen módon valósulhat meg a kiadási szükséglet számítása.²⁴⁹

- ***műszaki paraméterek alapján történő támogatás-meghatározás***: A kiadási szükséglet meghatározásakor az egyik legegyszerűbb és leginkább valós képet adó számítási módszer, hogy az egy egységre jutó bekerülési költséget határozzák meg, amennyiben a feladat jellemzői lehetővé teszik. Természetesen a hatékonyság csak piaci árak figyelembevételével lehetséges és akkor ha a közszolgáltatás egésze vagy részelemei teljesen feltérképezhetőek. Azaz a műszaki paramétereket ismerve meghatározható az egy egységre jutó támogatás mértéke. Erre példa lehet a helyi közvilágítás finanszírozása, ahol tudjuk, hogy hány km hosszúságú a vezetékhalózat és azt is, hogy hány világítótest működik, és a költségek leoszthatóak egy egységre, km-re vagy darabra. Másik példa lehet az közművek kiépítése, ahol méterben vagy négyzetméterben meghatározható egységköltségek kalkulálásra van lehetőség úgy, mint például egy útépítés során.
- ***egyedi önkormányzati támogatások költségkalkulációja***: Néhány esetben, amikor a támogatás formája is megengedi, - például egyes céltámogatások, fejlesztési támogatások – lehetőség van a valós piaci költségek kalkulálására. A leginkább pályázati úton elnyerhető kormányzati támogatások esetében részletes költségkalkuláción, árajánlatokon alapuló költségvetés segítheti a támogatási összeg meghatározását. Sok esetben a pályázat feltétele az ilyen kalkuláció elkészítése, mely a helyi önkormányzat feladat s a központi kormányzat azt csak ellenőrzi, véleményezi. Például egy közpark kialakításának egyes elemei, vagy egy stadion építésének költségei jól kalkulálhatóak, mely a támogatás alapja lehet.
- ***a közfeladat jogszabályi úton meghatározott összetevőinek költségkalkulációja***: E módszerre olyan közfeladatok esetében van lehetőség, ahol lényegében nem értelmezhető a helyi szint szolgáltatási színvonala. Tipikusan a helyi (pénzbeli) szociális ellátások hozhatók fel példának. A jogszabály meghatározza a jogosultsági feltételeket és beárzza egyes elemeit, mondjuk gyermekenként meghatároz egy bizonyos összeget, vagy a lakott építmény

²⁴⁹ Egy konkrét számítási példaként érdemes megtekinteni a fiskális föderalizmus hazájában, New York város esetében alkalmazott technikát: RAFUSE, Robert W. (1990): *i. m.*, 109-110.

nagyságát veszi alapul. A helyi önkormányzat maximum csak pozitív irányba térhet el ettől saját költségei terhére, de a központi kormányzat részéről a támogatás mértéke egyenlő a jogosultaknak meghatározott összegek kumulációjával.

- **átlagos kiadási költségek kalkulálása:** A negyedik módszer szintén gyakran alkalmazott negatív jellemzői ellenére is. Ugyanis, itt a már korábban példaként említett olyan megoldásról van szó, amikor a kiadási költségeket alapul véve, az adott ország valamennyi helyi egységére vonatkozóan ugyanazt az átlagköltséget határozzák meg, azért mert az egyediesítés túlságosan bonyolult vagy lehetetlen lenne. Tehát néhány minta alapján összegzik az e célra felhasznált költségeket és átlagolják azokat, melyben a minimum és maximum kiadási összegek is szerepelnek. Így fenn áll a veszélye annak, hogy egyes önkormányzatok nem képesek ellátni e forrásból az adott feladatot, míg más önkormányzatok túlkölthetnek. A számításnál különösen kockázatos az, hogy egyes önkormányzati méretek feladatellátása vagy épp maga a közfeladat nem hasonlítható össze, a helyi sajátosságok nem kerülnek beépítésre. Tehát ilyen átlagos kiadási költségek kalkulálása akkor szerencsés, ha a helyi önkormányzatok szélesebb pénzügyi autonómiával rendelkeznek, és az eltéréseket saját hatáskörben tudják kezelni. Természetesen benne van annak a lehetősége is a módszerben, hogy az önkormányzatok többségének, azaz az „átlag” esetében elegendő forrást biztosít e megoldás is a közfeladat ellátására a kapacitások optimális kihasználása mellett.

A példa számítási módszerek áttekintése után érdemes összefoglalni a kiadási szükséglet kalkulációjához kapcsolódó legfontosabb követelményeket és problémákat, melyet Steffensen (2010) és Larsen (2005) által meghatározott feltételek alapján teszek meg, saját észrevételeim megtételével együtt. Így ha azt keressük, hogy mikor lehet megfelelően működő egy kiadási szükséglet kalkulációja, akkor az alábbi pontokat kell alapul venni:²⁵⁰

- A kiadási szükséglet kalkulációja során egyértelműen és világosan meg kell határozni a helyi kötelező feladatot és annak jellemzőit.

²⁵⁰ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i.m.*, 12. valamint LARSEN, Henrik Fredborg (2005): *i.m.*, 26.

- A kalkulációhoz objektív számítási alapot kell választani, mely képes reprezentálni a valós költségeket az önkormányzatok sajátosságaitól függetlenül.
- Megfelelő helyi forrásteremtési lehetőséget kell biztosítani a támogatás által esetlegesen nem lefedett költségek finanszírozására vagy az önkormányzatok közötti együttműködési lehetőséget kell biztosítani.
- Alapvetően a helyi közszolgáltatások iránti keresletet kell támogatni, mely az optimális, költséghatékony feladat-ellátást segíti elő.
- A számítási képletek legyenek előre rögzítettek, nyilvánosak, egyértelműek, melyek elősegítik az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot.
- Minél több eltérési lehetőséget kezelni kívánó számítási képlet túlságosan bonyolulttá válhat, mely növeli a tévedés lehetőségét, főleg ha több feladat finanszírozása összevonásra kerül.
- A közszolgáltatás iránti kereslet csak úgy számítható ki objektív módon, ha hiteles információk állnak rendelkezésre a döntéshozónak a szolgáltatás költségeiről, az igénybevevők köréről és számáról, melyben a helyi önkormányzatok adatszolgáltatásainak van fontos szerepe.
- Olyan támogatási módszert kell választani, mely nem okozza a helyi érdekeltség megszűnését, például támogatja a helyi adók kivetését, a saját források maximális kihasználását.

3.5.2 A bevételi kapacitás jelentősége

A kormányzati transferek szabályozása körében, mint már utaltam rá, beszélhetünk a kiadási szükséglet kalkulálása mellett a bevételi kapacitás kalkulációjáról is. A támogatási rendszerek ugyanis kevésbé értelmezhetők a bevételi potenciál ismerete nélkül. Már a második fejezetekben is szó volt a bevételi struktúrában a saját bevételek, és különösen a helyi adók szerepéről, mely most még inkább kiemelhetővé válik. A központi támogatások egyik céljaként a helyi források kiegyenlítését említettem a közfeladatok finanszírozása érdekében, így szükségessé válik a bevételi kapacitások kalkulációjának áttekintése is. Már csak azért is, mert a helyi pénzügyi keretek

meghatározása a bevételi oldal szabályozásával is történhet.²⁵¹ De mint már utaltam rá, nincs ilyen éles határvonal a bevételi és kiadási oldal szabályozásában, jellemzően a kettő együtt van jelent, csupán a hangsúlyok eltérők az egyes rendszerekben.²⁵²

A fogalom tisztázása az angol *fiscal capacity* általános definíciója nyomán könnyen megfogható, mely azt mondja, hogy ez a központi vagy helyi kormányzati szint potenciális képessége arra nézve, hogy saját bevételekből finanszírozzák az általuk ellátott feladatokat.²⁵³ A bevételi kapacitások kalkulációja pedig az előbbi számbevételével írható le. Ez tehát arra ad választ, hogy a helyi szinten ellátandó feladatok hogyan és mennyiben kerülhetnek helyi forrásból ellátásra. A bevételi kapacitások kalkulációja épp ezért a saját bevételekre korlátozódik. A rendszer sajátossága, hogy alapvetően a saját bevételek alatt rendszerint a helyi adókat, esetleg a megosztott központi adókat veszik számba, melyek beszedésére a helyi önkormányzat jogosult.²⁵⁴ A magyar rendszer, mint majd látni fogjuk ennél is egyszerűbb megoldást alkalmaz és csupán a helyi adók közül az iparüzési adót veszi alapul a bevételi kapacitások valamiféle számítása során.

A kalkuláció célja többes lehet. A helyi feladatok ellátása úgy is megvalósulhat, hogy a decentralizált feladatok mellé a kormányzat kijelöli a helyi forrásokat, ehhez viszont előzetesen kalkulálni kell, hogy mennyi forrás képződik helyben. Célja lehet továbbá az is, hogy a központi támogatások meghatározhatósága érdekében kiderüljön, mekkora a helyi szinten bevonható rész, s mennyit kell a központnak támogatások formájában melléteni.²⁵⁵ Tehát ha tudjuk a helyi közfeladat költségét és tudjuk azt, hogy mekkora a helyi bevételi kapacitás, akkor e kettőből kiszámítható, hogy a központi kormányzatnak kell-e és ha igen mekkora összegű támogatás kell nyújtania. Ezzel a transzferek céljainál említett vertikális egyensúly fenntarthatóságának céljához

²⁵¹ A magyar forrásszabályozási rendszer részletes tárgyalását lásd: HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – HEGEDŰS József (2014): *i. m.*, 331-353, valamint BORDÁS Péter: *Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban – A forrásszabályozási rendszer értékelése településkategóriák alapján*. Miskolci Jogi Szemle, X. évfolyam, 2015. 1. szám, 129-147.

²⁵² Egy amerikai példán keresztül a bevételi kapacitás és a kiadási szükséglet kalkulációja által meghatározott eredményeket lásd részletesebben: GORDON, Tracy – AUXIER, Richard – ISELIN, John (2016): *i. m.*, 50-51.

²⁵³ RAFUSE, Robert W. (1990): *i. m.*, 1.

²⁵⁴ YILMAZ, Serdar: *Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity*. World Bank Institute, Washington, 2016. 2-3.

²⁵⁵ PATONOV, Nikolay: *Local Fiscal Capacity in the New Members of the European Union: Is It Efficient?* International Journal of Synergy and Research, Vol. 2, No. 1, 2013, 57–70.

kerülhetünk közelebb. De a kalkuláció célja lehet a regionális különbségek felmérése is, mely a forráselosztásban játszhat fontos szerepet.²⁵⁶

A bevételi kapacitások kalkulációja során, ahogyan az elnevezés is mutatja, a lehetőségek feltárára kerül sor, azoknak a bevételi kapacitásoknak, melyet valószínűleg be kellene tudnia szednie az adott önkormányzatnak.²⁵⁷ Tehát itt is, mint a kiadási kalkuláció legnagyobb részénél becsléstről van szó és nem a tényleges adóbeszedést veszi figyelembe. Jellemzően a bevételi kapacitások a helyi adók adóalapjának nagyságától, az adó mértékétől és az adóbehajtás hatékonyságától függ.²⁵⁸ Mivel az utóbbi tényező nagyban eltérő helyi kormányzati egységenként, illetve annak inkább a teljesíthetőségére van hatása, mint sem a valós kapacitás meghatározására, így rendszerint a kalkulációk során a helyi adók adóalapjának értékét és az adó mértékét veszik alapul,²⁵⁹ mely a beszédhető adó nagyságát megközelítőleg határozza meg. Az angolszász terminológiában használják az alsóbb szintű kormányzati egységek adóbevételeinek számítása során a „representatív adórendszer” (*Representative Tax System*) kifejezést, mely hipotetikusan egy tipikus, átlagos egység kapacitását kívánja leírni.²⁶⁰ Fontos megjegyezni, hogy valós képet csak úgy kaphat a központi kormányzat, ha hiteles adatokkal rendelkezik az adott kormányzati szint vonatkozásában, mely ugyanakkor költséges lehet.

A bevételi kapacitás kalkulációjával kapcsolatosan az idézett szakirodalmi álláspontokat és saját meglátásomat összegezve az alábbi megállapításokat tehetjük:

- Alapvetően a helyi adóbevételek alkalmasak a kapacitások összehasonlítható méréséhez, azok is csak akkor, ha megfelelő adatok állnak a központi kormányzat rendelkezésére.
- A helyi bevételi kapacitások jelentősen eltérhetnek a kormányzati szint nagyságától, földrajzi elhelyezkedésétől, népességétől függően.
- A kalkuláció alapját képezheti a közfeladatok decentralizációjának, a helyi erőforrások kihasználása érdekében.

²⁵⁶ YILMAZ, Serdar (2016): *i. m.*, 2.

²⁵⁷ BOYLE, Richard - O'RIORDAN, Joanna: *Capacity and competency requirements in local government*. Institute of Public Administration, Dublin, 2013, 22-27.

²⁵⁸ STEFFENSEN, Jesper (2010): *i. m.*, 24.

²⁵⁹ Itt utalni kell arra, hogy a helyi önkormányzatok adó-megállapítási joga legtöbb európai országban az adó mértékének valamilyen formában történő meghatározására is kiterjed, így külön vizsgálat tárgyát képezheti az, hogy mekkora a döntési autonómiája a mérték vonatkozásában a helyi szintnek.

²⁶⁰ YILMAZ, Serdar (2016): *i. m.*, 4.

- Nincs a helyi bevételi kapacitások számítására alkalmas egységes képlet vagy mutató, pontos képet nem, csupán becült értéket kaphatunk akkor, amikor nem a valós teljesítést veszik alapul. Ugyanakkor pont ez valósítja meg azt, hogy kizárásra kerüljön a helyi szint felelőssége akkor, amikor nem él ezekkel a lehetőségekkel és nem szedi be ezeket a bevételeket.
- Alkalmazása a támogatási rendszerbe korrekciós tételként beépítve is megfigyelhető.
- Ha a bevételi potenciál alacsonyabb az átlagnál, ott szükség lehet kiegészítő támogatások alkalmazására a horizontális egyensúly fenntartása érdekében. Míg az átlag fölött teljesítők esetében akár plusz kormányzati elvonás is megjelenhet, bár annak negatív ösztönző hatása révén a gyakorlatban ez ritkán alkalmazott.

Tehát az mondhatjuk, hogy a bevételi kapacitások kalkulációja egyfelől a bevétel-szabályozás keretében a helyi szint közfadatainak meghatározása során válik fontossá, másfelől a központi támogatási rendszer egy elemeként kerülhet alkalmazásra. Bár az egyszerűbb számítás érdekében általánosságban csak a legfontosabb helyi bevételi forrást, a helyi adókat veszik figyelembe, azért utalni szeretnék rá, hogy a valós bevételi kapacitás több más bevétellel is kiegészülhet, gondolva itt a vállalkozásból származó bevételekre, illeték és díjbevételekre, melyek egyes önkormányzatok esetében egész jelentősek lehetnek. A helyi bevételek a már említett helyi pénzügyi egyensúly fenntartása miatt is fontosak, egy jól működő önkormányzati rendszerben a közfeladatok ellátásának nagyobb része helyi forrásokból, helyi döntés mellett kerül megszervezésre.

3.6 A megosztott és az átengedett bevételek szerepe a helyi bevételi struktúrában

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetének ismertetésekor, illetve a központi kormányzati támogatások körében is már több utalás volt a megosztott és átengedett központi forrásokra, így röviden érdemesnek tartom áttekinteni e témakört is.

Az adómegosztás (*tax sharing*) a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok egyik fontos eleme. Ugyanis a kormányzati szinteken belüli, illetve azok közötti pénzügyi egyensúly fenntartásának egyik eszköze lehet. Általános fogalomhasználatban olyan közhatalmi bevételekről beszélünk, mely a központi kormányzat döntésének megfelelően közösen illeti meg a képződés helye szerinti és a központi kormányzati

szintet.²⁶¹ Az ilyen típusú bevételi források, ahogy Junghun Kim és Hansjörg Blöchliger is utal rá, erősen kitett a politikai folyamatoknak, ugyanis a központi kormányzat célja a megosztott rész csökkentésében, míg a helyi kormányzati egység annak növelésében érdekelt.²⁶² Tehát ilyen értelemben az adómegosztás a helyi politikai erőviszonyok által alakított bevételi forrás, a fiskális decentralizáció mérőfoka, különösen azon országok esetében ahol kifejezetten nagy szerepe van e bevételeknek.²⁶³ A definiálás körében kiemelhető, hogy a fiskális föderalizmus második és újabb generációs elméletei is vizsgálták ugyan az adómegosztást, de alapvetően úgy, mint kormányzati transzfer.²⁶⁴

Ahogy László Mária fogalmaz, az állami támogatások is két csoportra oszthatóak, s beszélhetünk közvetlen és közvetett támogatási formákról. Az átengedett bevételek az utóbbi kategóriába tartozhatnak, amikor a központi szint valamely helyi feladat ellátása érdekében lemond egyes forrásairól.²⁶⁵ Hozzáteszi azt is, hogy a forrásátengedés és a forrás átcsoportosítás eltérő technika, mely eltérő hatást válthat ki a pénzügyi decentralizációban.

A hazai szakirodalmak egy része már a bevételi struktúra tárgyalásakor is a megosztott és/vagy az átengedett központi adók fogalmát használja, ugyanakkor véleményem szerint célszerűbb a megosztott és átengedett közbevételek kifejezés használata.²⁶⁶ Természetesen az előző sem helytelen, csupán egy szűkebb körére utal a bevételeknek. Ugyanis e források olyan közhatalmi bevételek, melyek az egész országra egységesen központi kormányzati szinten szabályozottak, de a bevétel egésze vagy egy része a képződés helye szerinti önkormányzathoz kerül, vagy nála marad. Az átengedett vagy megosztott központi adók kifejezés azért sem teljesen helytelen, mivel rendszerint adók megosztásáról vagy átengedéséről beszélhetünk, viszont a nemzetközi gyakorlatban találkozhatunk illetékek, hozzájárulások vagy épp járulékok esetében is ilyen kiegyenlítési technikával.²⁶⁷ Az átengedett és a megosztott jelzők használata sem egységes, s több esetben ez nem kerül elválasztásra,²⁶⁸ márpedig különbség van a két

²⁶¹ JUNGHUN Kim - HANSJÖRG Blöchliger: *Institutions of Intergovernmental Fiscal Relations. Challenges Ahead*. OECD Fiscal Federalism Studies, 2015, 20.

²⁶² JUNGHUN Kim - HANSJÖRG Blöchliger (2015): *i. m.*, 20.

²⁶³ Ilyen például Spanyolország, Németország vagy épp az ázsiai országok közül Kína, Japán.

²⁶⁴ JUNGHUN Kim - HANSJÖRG Blöchliger (2015): *i. m.*, 22.

²⁶⁵ LÁSZLÓ Mária: *A gazdasági szervezetek szerepe a közösségi fejlesztések finanszírozásában*. Tér és Társadalom 12. évf. 1998/1-2. 39-57.

²⁶⁶ Lásd például: BENDE-SZABÓ Gábor: *Helyi önkormányzatok és pénzügyeik Európában*. In: KUSZTUSNÉ Nyitrai Edit (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügyeik*. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest, 200, 19-20.

²⁶⁷ Például Ausztriában megosztott adó az ingatlan-átruházás után fizetett illeték.

²⁶⁸ Maga a költségvetési törvény sem rendelkezik külön róla.

típus között. A megosztott bevételek esetében a helyi önkormányzat jár el adóbeszedőként és a bevételt megosztja a központi költségvetéssel, azaz a jogszabályban meghatározott arálynak megfelelő részt befizeti. A hazai rendszerből a gépjárműadó hozható fel erre példaként. Az átengedett bevételek esetében a központi kormányzat adóhatósága által beszedett bevételek jogszabályban meghatározott arányban kerülnek átengedésre a képződés helye szerinti önkormányzat számára.²⁶⁹ Ilyen volt hazánkban 2013-ig a személyi jövedelemadóból származó bevétel. A különbség úgy is megragadható, hogy még az előző esetében az önkormányzati adóhatóság, addig a második esetében az állami adóhatóság jár el a bevételek beszedése során.

Az adómegosztás gyakorlata uralkodóan a föderális országokra jellemző, még is mára de facto a legtöbb unitárius országban is találunk rá valamilyen példát.²⁷⁰ Az átengedés és a megosztás nemzetközi gyakorlatát tekintve azt mondhatjuk, hogy a települési önkormányzatok esetében ez a jövedelmi vagy vagyoni típusú adókra, míg a területi önkormányzatoknál akár a forgalmi típusú adókra terjed ki.²⁷¹ Az Európai Unió 2010-es akkor még 26 tagállamának gyakorlatát elemezve azt láthatjuk, hogy mindösszesen csak 6 tagállamban nem volt valamilyen megosztott vagy átengedett központi adó (Luxemburg, Görögország, Belgium, Svédország, Hollandia, Írország). A tagállamok többségében tehát van valamilyen féle megosztott vagy átengedett helyi közbevétel, mely közül legnépszerűbb a személyi jövedelemadó, melyet 14 országban osztanak meg. E mellett az ÁFA és a társasági adó emelhető ki a gyakorlatból. De találunk példát környezetvédelmi adó (Litvánia), üzemanyagadó (Ausztria) vagy épp a biztosítási szerződések után fizetett adó (Franciaország) megosztására is.²⁷²

A szakirodalmi álláspontok szerint az átengedett és megosztott közbevételek a helyi önkormányzati bevételi struktúrában a központi kormányzati transzferek és a saját bevételek között helyezkednek el. E nézőpont azért fontos, mivel e kettősség megjelenik a forrás sajátosságaiban is. Ugyanis, egyfelől helyben képződő forrásokról beszélhetünk, ahogyan a saját bevételek esetében is, másfelől pedig valamilyen központi döntés révén kerül a helyi egységekhez, melyben a támogatásokra hasonlít. Pénzügyi autonómia szempontjából is a kettő között helyezkedik el, ahogy az OECD

²⁶⁹ BENDE-SZABÓ Gábor (2003): *i. m.*, 20.

²⁷⁰ JUNGHUN Kim - HANSJÖRG Blöchliger (2015): *i. m.*, 22.

²⁷¹ VIGVÁRI András: *A szubszuverén kormányzatok működésének speciális vonásai, nemzetközi kitekintés.*

In: ZSUGYEL János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, ComLex Kiadó, Budapest, 2009, 105.

²⁷² Az adatok a 2010-es Golden Report 2. alapján kerültek feldolgozásra.

tanulmánya is utal rá, a támogatásoknál nagyobb, a helyi adóknál kisebb mozgásteret biztosít.²⁷³ Az egyes országok kormányzati szintek közötti közpénzügyi rendszerében más és más formában jelennek meg eltérő szabályozás mellett.

Érdeemes lehet már itt utalni arra, hogy hatályos magyar szabályozás sem teljesen egyértelmű és következetes az adómegosztás, átengedés kérdéskörében. Ugyanis a jelenlegi szabályozás alapján az éves költségvetési törvények nevesítik az átengedett közbevételeket és annak megosztási arányát. Így például a 2017-es költségvetési évben a települési önkormányzatokat megillető átengedett bevételek szabályozása a következő képen néz ki. A települési önkormányzatot illeti meg a gépjárműadóról szóló törvény alapján a belföldi gépjárművek után a települési önkormányzat által beszedett adó 40%-a és a gépjárműadóhoz kapcsolódó bírságból, pótlékból és végrehajtási költségből származó bevétel 100%-a. Továbbá a termőföld bérbeadásából származó jövedelem utáni - a települési önkormányzat által beszedett - személyi jövedelemadó 100%-a²⁷⁴ a földterület fekvése szerinti települési önkormányzatot illeti meg.²⁷⁵ A két adótípust követően további felsorolás következik a költségvetési törvényben, mely alapján szintén a települési önkormányzatot illeti meg:

- a települési önkormányzat jegyzője által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság 100%-a,
- fővárosi és megyei kormányhivatal által a települési önkormányzat területén - a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok kivételével - kiszabott, és abból befolyt környezetvédelmi bírságok összegének 30%-a,
- a közúti közlekedésről szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott jogsértésre (a továbbiakban: közlekedési szabályszegés) tekintettel kiszabott - a bírságot kiszabó szervre tekintet nélkül - közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40%-a, ha a behajtást, illetve a végrehajtást a települési önkormányzat jegyzője önkormányzati adóhatósági jogkörében eljárva foganatosította és

²⁷³ BLÖCHLIGER, Hansjörg – PETZOLD, Oliver: *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: a Statistical Investigation*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2009/10. 3-4.

²⁷⁴ Fontosnak tartom már most megjegyezni, hogy a személyi jövedelemadó esetében korábban valamennyi jövedelemkategóriára kiterjedt az átengedés és a helyben maradó rész mértéke 1988 és 1992 között 100% volt, majd ezt követően 30 % és 50 % között mozgott, míg nem 2012-ben teljesen kivételre került.

²⁷⁵ 2016. évi XC. törvény, 37. § (1) - (2) bekezdés.

- a települési önkormányzat területén a közlekedési szabályszegések után a közterület-felügyelő által kiszabott közigazgatási bírság behajtott összegének 100%-a.²⁷⁶

Tovább bonyolítja a helyzetet az önkormányzati törvény (Mötv.), amely a helyi önkormányzatok saját bevételei között tünteti fel a törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj kategóriáját is, mely azért nagyobb részben átfedésben van a költségvetési törvényben meghatározottakkal.

Így nem csoda, hogy a gyakorlatban és a hazai szakirodalomban is eltérés mutatkozik, jellemzően csak az első kettő kategóriát említik az átengedett bevételek között és az utóbbiakat nem.²⁷⁷ Viszont például a Györffi György az átengedett bevételek között sorolja fel a környezetvédelmi bírságokat és a szabálysértésből származó bevételeket is.²⁷⁸ A közös elem talán az lehet, hogy rendszerint az adók megosztására, átengedésére úgy tekintenek, mint a helyi és a központi költségvetések közötti egyensúlytalanság lefaragásának eszközére, azaz horizontális és vertikális kiegyenlítési technikára.²⁷⁹

Végezetül utalni kell arra a jellemzőjére is, hogy az átengedett közbevételek kevésbé tekinthetők stabil pénzügyi forrásnak, hiszen a központi kormányzat bármikor dönthet úgy, hogy megszünteti annak átengedését, megosztását. Bár a helyi önkormányzatok politikai súlya befolyásolhatja ezt, de országonként nagyon eltérő ennek gyakorlata. Ebből kiindulva elfogadható az az álláspont is, hogy a kormányzati transzferek közé sorolható e közvetett támogatási forma, hiszen azokhoz nagyon hasonló módon változhat a mértéke. Ahogy a hazai tapasztalatok is mutatják, például a személyi jövedelemadó átengedése az elmúlt húsz évben jelentősen átalakult, a mértéke, a számítása folyamatosan változott majd végül meg is szűnt. Alapvetően tehát a megosztott és átengedett bevételek kapcsán megállapíthatjuk, hogy a kormányzati transzferek között vagy mellett a horizontális és vertikális kiegyenlítés eszköze, mely a helyi érdekeltséget jobban előtérbe helyezi a kormányzati transzfereknél, s a helyi adottságokat jobban tükrözi.

²⁷⁶ 2016. évi XC. törvény, 38. § (1) bekezdés.

²⁷⁷ Lásd például: HALUSTYIK Anna (2015): *i.m.*, SIMON István (2007): *i.m.*

²⁷⁸ GYÖRFFI György: *Önkormányzatok gazdasági alapjai*. In: Zsugyel János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. ComLex Kiadó, Budapest, 2009, 242.

²⁷⁹ BLÖCHLIGE, Hansjörg – KING, David: *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*. OECD Working Paper, 2006/2, 12.

3.7 A fejezet összefoglalása

A kormányzati transzfereknek számos típusa állítható fel elméleti síkon az elemzésre került hat szempont alapján. Mindez azt jelenti, hogy a gyakorlati megvalósítás során egy adott rendszerben szükségszerűen nem szerepel valamennyi megoldás, azok egyedi kombinációja fedezhető fel. A támogatások eltérő célokat, helyzeteket képesek támogatni, mely helyes megválasztása fontos a helyi költségvetési gazdálkodás fenntarthatósága érdekében. Fontosnak tartom kiemelni, a kötött és szabad felhasználású támogatások közötti eltérésekből, hogy bár a kötött felhasználású támogatások biztos, hogy az elérendő célt szolgálják, de átcsoportosíthatatlansága miatt a túlköltekezés csapdájához vezethet, mely rontja a gazdaságos működést. A szabad felhasználású támogatásoknál nincs merev költségvetési korlát, mely persze a felelőtlen költekezés alapja lehet, de úgy gondolom, hogy egy jól működő, demokratikus alapokon nyugvó rendszerben a helyi önkormányzatok közérdek iránti elkötelezettsége, a helyi választói kontroll kellő garanciát biztosít ennek elkerülésére.

A kiadási szükséglet és a bevételi kapacitás számításának kérdése szorosan összhangban áll a kormányzati transzferek kérdésével. Ahhoz, hogy a helyi önkormányzatok megfelelő pénzügyi eszközökkel rendelkezzenek, vagy a bevételeik felmérésével vagy a kiadásaikhoz szükséges pénzügyi erőforrások meghatározásával kell kezdeni a támogatási rendszer kialakítását. Ugyanakkor a kétféle megközelítésnek eltérő hatása lehet a helyi közszolgáltatások előállításában, mely a helyi költségvetésre is hatást gyakorol.

A fejezet rámutatott arra is, hogy különbséget tudunk tenni megosztott és átengedett közbevételek között. Az előbbi esetében a helyi önkormányzat szedi be a fizetési kötelezettséget és a bevételt megosztja a központi költségvetéssel, azaz a jogszabályban meghatározott aránynak megfelelő részt befizeti, addig az átengedett bevételek esetében a központi kormányzat által beszedett bevételek jogszabályban meghatározott arányban kerülnek átengedésre a képződés helye szerinti önkormányzat számára. A megosztott és átengedett közbevételek kiegyenlítési technikaként jelennek meg a finanszírozási rendszerben, melyekben alkalmasak a helyi érdekelttség fenntartására, így ezek működtetése véleményem szerint valamennyi rendszerben ajánlott. Ezért a hazai rendszerben korábban működtetett személyi jövedelemadó-átengedés esetleges visszaállítását indokoltnak tartanám, mely kedvezően hathatna a helyi foglalkoztatás ösztönzésére (munkahelyteremtésre) illetve a bevételi érdekelttség megtartására.

II. RÉSZ: A FORRÁSSZABÁLYOZÁS PÉLDÁJA

Az elméleti alapok áttekintése után dolgozatom második részében a magyar önkormányzati pénzügyi rendszer elemzésére vállalkozom. Ezen belül is kifejezetten a rendszerváltástól kialakuló ún. forrásszabályozási megoldás gyakorlati tapasztalatait kívánom feltárni a 2010-ig terjedő időszakban. Az elemzést sajátos szemszögből, településkategóriák alapján végzem, mely úgy gondolom alkalmas lesz arra, hogy rávilágítson a rendszer – akár eddig még fel nem tárt - előnyeire és hátrányaira. Továbbá fontosnak tartom megemlíteni, hogy a helyi költségvetések bevételi és kiadási oldalát különválasztva értékelem, mely által úgy gondolom, hogy összevethetővé válik a két oldal. A második rész legfőbb célja tehát a helyi önkormányzati feladat-ellátás és finanszírozás korábbi rendszerének elemzése, a vele szemben támasztott kritikai állítások megerősítése vagy elvetése.

4. A magyarországi forrásszabályozás bevételi oldalának értékelése településkategóriák alapján

A kormányzati szintek közötti feladatmegosztásból adódóan a helyi szintre telepített feladatok ellátásához szükség van pénzügyi erőforrásokra. Így nemcsak a feladatok, hanem a pénzügyi eszközök megosztásáról is beszélhetünk a különböző kormányzati szinteken meghozott döntések során. A helyi önkormányzatok pénzügyi alapjai szorosan kapcsolódnak a központi pénzügyi rendszerhez, szerves részei az államháztartásnak. Vigvári András²⁸⁰ kiemeli, hogy a kormányzati szintek közötti kapcsolatok jellegét és a helyi kormányzat magatartását nagyban befolyásolják az említett források keletkezésének és elérhetőségének mechanizmusai.

Az önkormányzatok pénzügyi rendszere egy sokszereplős és igen bonyolult képződmény, ahol a költségvetésen kívüli szektor szerepe is jelentős. A helyi önkormányzatok költségvetési bevételei a '90-es évek elejétől a megváltozott szerepekhez alkalmazkodva kerültek meghatározásra. A tanácsrendszert felváltó helyi önkormányzati rendszer széles, s az évek során még inkább szélesedőbb feladatrendszere egyfelől megfelelő pénzügyi forrásokat, másfelől valós helyi döntési

²⁸⁰ SIVÁK József - VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. ComLex Kiadó, Budapest, 2012, 177.

autonómiát kívánt. Az akkortól működő finanszírozási megoldást forrásszabályozásnak nevezi a szakirodalom. A fogalma meghatározásakor Szelényi György meghatározását hívom segítségül, amely szerint, idézem: „ *A helyi önkormányzatok (forrás)szabályozásán a különböző törvényekben és rendeletekben megfogalmazott szabályok összességét értjük, amelyek közvetlenül, vagy közvetve meghatározzák az önkormányzatok és intézményeik által az ellátandó feladatokhoz felhasználható bevételek nagyságát, összetételét, önkormányzati elosztását (allokációját), mindezek tervezésének, realizálásának módját és feltételeit*”.²⁸¹ Vigvári András a fogalom tisztázásakor kiemeli, hogy: „... a forrásszabályozás „kódolt üzenet” az egyes önkormányzatok felé, amely jelentősen meghatározza azok gazdálkodását. A rosszul kódolt üzenet olyan magatartásokat válthat ki, amelyek akadályozhatják az önkormányzatok forrásfelszívását, veszélyeztetve ezzel a kitűzött gazdaságpolitikai célkitűzéseket”.²⁸² Végezetül érdemes kiemelni Horváth M. Tamás megfogalmazását, aki szerint a forrásszabályozás lényege, hogy a költségvetési tervezés a bevételi struktúrán keresztül történik (központi szintről), viszont a kiadásokról szóló döntés joga az a helyi választott testület kompetenciája marad.²⁸³

A rendszerváltás során újraszabott 1949-es Alkotmány²⁸⁴ rögzítette, hogy a helyi képviselő-testület az önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonosi jogokat, bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozási tevékenységet is folytathat, továbbá a törvényben meghatározott feladatai ellátáshoz saját bevételre jogosult, s a feladatokkal arányos állami támogatásokban részesül, megállapítja a törvény keretei között a helyi adókat és mértékét. Majd ezt követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) bontotta ki az egyes rendelkezések tartalmát. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, melyet hazánk is elfogadott, rögzíti a helyi önkormányzatok pénzügyi, gazdasági eszközrendszerének

²⁸¹ SZELÉNYI György: *A helyi önkormányzati gazdálkodás szabályozási kérdései*. In: KUSZTUSNÉ Nyitrai Edit (szerk.): *A helyi önkormányzatok és pénzügeik*. Municipium Magyarország Alapítvány, Budapest, 2003. 261.

²⁸² VIGVÁRI András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, TÖOSZ, Budapest, 2005. 196.

²⁸³ HORVÁTH M. Tamás: *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása*. MTA Law Working Papers, 2014/4. 4.

²⁸⁴ 1949. évi XX. törvény, 44/A.§ (1), 1990-től hatályos módosítása.

szükségességét és meghatároz számos alapelvet.²⁸⁵ Így többek között, hogy a jogszabályokban meghatározott önkormányzati feladatokkal arányban lévő pénzügyi forrásokat kell biztosítani. A források egy részének helyi adó és díjbevételekből kell származnia, mely mértékének meghatározása is helyi szinten kell, hogy megvalósuljon. A pénzügyi források legyenek eléggé sokrétűek és rugalmasak ahhoz, hogy lehetővé tegyék a közfeladatok megvalósításához szükséges költségek tényleges alakulásával való lépéstartást – adja iránymutatásul a Charta. Olyan elosztó mechanizmust és szabályozást kell működtetni, amely korrigálja a pénzügyi források egyenlőtlen eloszlását, de ez nem csökkentheti a helyi önkormányzatoknak a saját feladatkörüket illető döntési szabadságát. Továbbá azt is kimondja, hogy a lehetőségekhez mérten a helyi önkormányzatoknak nyújtott támogatás nem köthető meghatározott feladatok finanszírozásához. E pénzügyi tartalmú megállapításokat alapelvként kellene figyelembe venni a részes országok önkormányzati rendszerének kialakításakor.

2011. április 25-én elfogadásra került Magyarország Alaptörvénye, melynek 32. cikke közel azonos tartalmú a korábbi Alkotmány helyi önkormányzatokra vonatkozó szakaszával. Közpénzügyi szempontból kiemelendők az Alaptörvény azon rendelkezései, hogy a helyi önkormányzat gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről. Kimaradt ugyanakkor az Alaptörvényből a feladatokkal arányos központi támogatás deklarálása. Ez előre vetítette a későbbi szabályozási változások irányát, lényegében előkészítette a feladatfinanszírozás bevezetését.

Majd elfogadásra került a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) és a helyi önkormányzatok finanszírozása tekintetében a korábbi forrásszabályozási rendszert feladatalapú finanszírozás váltotta fel.²⁸⁶ Míg az előbbi az egyes adóbevételek megosztására és a normatív, általános célú, azaz felhasználási kötöttség nélküli állami támogatásokra épült, addig az új rendszer az egyes feladatokhoz megállapított normatív állami támogatásokra.

²⁸⁵ 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről, 9. cikk.

²⁸⁶ Az Möt. 117.§ (1) bekezdése alapján a helyi közfeladatokat a központi kormányzat a feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít.

Ugyanakkor az elmúlt több mint 20 év gyakorlati tapasztalatai nem kerülhetnek a feledés homályába, hiszen önmagában egy rendszer elnevezésének módosítása és belső szerkezetének átstrukturálása nem szünteti meg számos hatást és jelenséget, melyet a kormányzati szintek közötti pénzügyi transzferek okoznak. Így a fejezet célja, hogy a forrásszabályozási rendszer azon elemeit mutassa be, melyek meghatározzák a jelenlegi rendszer alapjait, sőt mi több, melyek az új rendszerben továbbélnek. Úgy vélem tehát, hogy vannak olyan alapvető elvek és hatások, melyek a finanszírozás logikájától függetlenül alakítják a kormányzati szintek közötti pénzügyi források megosztását.

Így fontosnak tartom bemutatni a forrásszabályozási rendszer alatt működő önkormányzati bevételi típusokat és a támogatási rendszer településkategóriákra gyakorolt hatását. Egy támogatási, szabályozási forma nem csupán a költségvetések kiadási, bevételi tételeiként jelenik meg, inkább az adott település nyújtotta közszolgáltatások és életkörülmények (foglalkoztatási lehetőségek, kultúra, sport, egészségügyi, oktatási szolgáltatások) minőségét és mennyiségét determinálja. A bevételi szerkezet jogcímeit elemezve úgy vélem, hogy képet kaphatunk arról, hogy mit jelent egy város, egy megyei jogú város vagy épp egy község lakosának lenni, nem beszélve a település térbeli elhelyezkedéséről.

4.1 Településkategóriák

A helyi önkormányzatok finanszírozási, bevételi szerkezetének alakulását a támogatási szabályokon túl több tényező is befolyásolja. Az egyik ilyen az önkormányzat közigazgatási mérete, jogállása. E tényezőt érdemes két dimenzióban vizsgálni, egyfelől igazgatási, szabályozási szempontból, másfelől az urbanisztikai értelemben vett településszerkezet szemszögéből.

Magyarország Alaptörvényének F. cikke nevesíti, hogy az ország területi beosztása megyékre, városokra és községekre tagozódik. Ez egy kétszintű rendszert takar, hasonlóan a korábbi önkormányzati törvénynek megfelelően. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény értelmében a helyi önkormányzathoz való jog a települések és a megyék választópolgárainak közösségét illeti meg, így beszélhetünk települési és területi önkormányzatokról.²⁸⁷ Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi

²⁸⁷ Möt. 3.§ (1) bekezdés.

kerületekben működnek.²⁸⁸ A főváros az Möt. 3.§ (3) bekezdése értelmében különös a tekintetben, hogy a fővárosi önkormányzat egyszerre települési és területi önkormányzatnak is minősül.

Az állam területi beosztását tehát az Alaptörvény által meghatározott kategóriák jelentik, s az Möt. által említett további formák, mint például a megyei jogú város, járásszékhely város nem bírnak jogállásbeli különbséggel.²⁸⁹ Bár találunk példát az eltérésre a feladat-telepítés során, ilyen például az, hogy az építési engedélyek kiadását a járásszékhely település végzi. Továbbá az is megállapítható, hogy nincs és nem is volt hierarchikus, alá- fölérendeltségi viszony az egyes önkormányzati típusok között a rendszerváltást követően, mellérendeltség érvényesült közöttük.²⁹⁰ Ugyanakkor a finanszírozásra hatással lévő költségvetési törvények előszeretettel alkalmazták az egyes településkategóriákhoz rendelt eltérő finanszírozást, kiegészítő szabályokat, s mivel a feladatok tagozódtak, így a fajlagos költségeknek is különbözniük kellett.

A korábban említett másik dimenzió, a közigazgatási urbanisztika szemszögéből is érdemes néhány szót szólni az egyes hazai településkategóriákról. A települési önkormányzatok alapvetően két nagy csoportba sorolhatók, ez a falvak (község) és a városok kategóriája. Ehleiter József megfogalmazásában a falu olyan csoportos település, mely lakossága alapvetően mezőgazdasági vagy ahhoz kapcsolódó tevékenységet folytat, nem zárt építkezésű, alakját és méretét nagyban a földrajzi környezet határozza meg.²⁹¹ Számos típusa és formája megkülönböztethető, de általánosságban elmondható, hogy lakosság száma hazánkban körülbelül a 4-6 ezer főig terjed, de jellemzően a 2 ezer fő alatti községek vannak többségben.²⁹² A városok alapvető jellemzői, hogy többes funkcióval bírnak a falvakhoz képest, ahol jellemzően nem mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, kisebb-nagyobb mértékben hatást gyakorolnak a környezetükre és az ott elhelyezkedő településekre, lakosság számuk pedig a falvakhoz képest magasabb.²⁹³ A hazai városok népességszáma körülbelül 160 ezer főig terjed. Kivételt képez ez alól hazánk második legnagyobb városa, Debrecen a maga 207 ezer főjével és Budapest milliós lakosság száma. Ugyanakkor a fenti

²⁸⁸ Möt. 3.§ (2) bekezdés.

²⁸⁹ BALÁZS István (szerk.): *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2012, 48.

²⁹⁰ LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 184.

²⁹¹ EHLEITER József: *Közigazgatási urbanisztika. Urbanisztika és regionalitás*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007, 127.

²⁹² Lásd erről részletesen: BELUSZKY Pál - SIKOS T. Tamás, *Változó falvaink. Magyarország falutípusai az ezredfordulón*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2007, 215-340.

²⁹³ *Uo.* 128.

lakosságszámok nem teljesen egyeznek a jogszabályokban leírtakkal, hiszen számtalan 2-3 ezer fős település kapott városi rangot az elmúlt időszakokban. A 2014-es KSH adatok²⁹⁴ szerint 346 város és 2808 község működött hazánkban. Bár a városok száma töredéke a községek számának, a lakosság túlnyomó része a városokban él.

A megyei jogú városok sajátos szerepet töltenek be, a korábbi önkormányzati törvény²⁹⁵ alapján 1994-től valamennyi megyeszékhely megkapta e címet, továbbá az 50.000 fő feletti települések kérhették a cím elnyerését, melyet 2006-ra 23 település birtokolt. A cím birtokosai saját feladat- és hatáskörben láthatták el a megyei önkormányzati feladatokat. Az Mötv. értelmében a megye egészére vagy nagy részére kiterjedő közszolgáltatásokat biztosítja és nem a megyei önkormányzatok feladatait látja el. Finanszírozási szempontból e cím azért is érdekes, mivel a nagyobb feladatmennyiség elláthatóságához több forrásnak kellene társulnia.

Így koránt sem egyértelmű az, hogy a jogszabályokban nevesített települési feladatok mit takarnak a gyakorlatban, milyen módon és minőségben kerülnek megszervezésre, és mit jelentenek az egyes támogatási összegek, mire elegendőek, soknak vagy kevésnek tekinthetőek. Drágább-e a nagyvárosi élet, s ehhez képest hogyan alakul a bevételi szerkezet?

A településkategóriák esetében pusztán a jogszabályok által leírtak, nem adnak pontos képet arról, hogy valójában milyen kvalitással rendelkeznek az egyes település típusok. A korábbi önkormányzati törvény szabályozása és a jelenlegi Mötv. eltérő feladatokat és hatásköröket meghatározó rendelkezései sem képesek a rendszer közszolgáltatási, finanszírozási nagyságrendjét leírni.

4.2 Támogatási rendszerek és a helyi önkormányzatok bevételi szerkezete

A helyi egységek finanszírozása többféleképpen valósulhat meg, melyre az elmúlt évtizedekből gyakorlati tapasztalataink is vannak. A változások megértéséhez tekintsük át röviden az egyes finanszírozási logikákat.

A rendszerváltást megelőzően a kiadásalapú finanszírozás érvényesült a gyakorlatban. Ez azt jelentette, hogy egy tervezési folyamat során az egyes önkormányzatok kiadási előirányzatait határozták meg központi szintről, tehát azt, hogy mennyit költhet az adott

²⁹⁴ https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html (letöltés dátuma: 2014. november 12.)

²⁹⁵ 1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról.

évben. A helyi testület ezt követően szinte csak áldását adta jóváhagyásával a tervszámokra. A rendszer nem tudta kezelni a közszolgáltatások iránti valós igényeket, épp ezért nem beszélhettünk a közfeladat-ellátásban túlzott hatékonyságról vagy gazdaságosságról.

1990-től a rendszerváltással egyidejűleg a finanszírozás logikája is megváltozott, az úgynevezett forrásszabályozás került bevezetésre. E rendszer az előzővel szemben nem a kiadásokat, hanem a helyi bevételeket szabályozta, úgy, mint a saját bevételi lehetőségeket, a központi támogatások mértékét, a hitelfelvétel lehetőségét. Megfordult tehát a logika, mely teret engedett a valós helyi közösségi igények kielégítésének, melyben ugyanakkor a bevételek maximuma szabott korlátot. Ehhez társult a források csökkenése, az alulfinanszírozás folyamatos problémája.

A következő logikai váltás 2012-ben következett be, amikor az új önkormányzati törvény alapján a feladatalapú finanszírozás került bevezetésre.²⁹⁶ Ennek keretében az állami támogatások egy részénél az átlagos kiadáshoz viszonyítva számítják ki a támogatás pontos összegét, figyelemmel az önkormányzatok méretére. Azaz a helyi feladatok költségeit a központi kormányzat figyelembe veszi a támogatások meghatározása során, valamint épít a helyi bevételi lehetőségekre is. Ugyanakkor jól látható, hogy a rendszer bizonyos mértékig továbbra is a forrásszabályozásra épül.

Az önkormányzatok szabályozásában bekövetkező változások, valamint a finanszírozás reformja, mint már említettem, aligha értelmezhető a korábbi rendszer ismerete nélkül. Sőt, a 22 éven keresztül működő gyakorlat olyan, mindenkor érvényes megállapításokkal szolgál, melyek a változásoktól függetlenül fennállnak. Így a fejezet egyik célja a látélet adása mellett az, hogy a támogatási rendszer 1993 és 2010 közötti időszakának bemutatásával rávilágítsak azokra az összefüggésekre, melyek a finanszírozás megváltoztatásával nem feltétlenül múltak el. Továbbá a településkategóriák közötti pénzügyi forráskülönbségek és az egyes támogatási formák és kiegyenlítési technikák viszonyrendszerét kívánom feltérképezni. Arra a kérdésre keresem tehát a választ, hogy a forrásszabályozási rendszer milyen okokból és hogyan érett meg, vagy épp nem a változásra a támogatási struktúra alapján.

Az önkormányzatok pénzügyi bevételeit Nagy Árpád²⁹⁷ nyomán öt kategóriába

²⁹⁶ Bár itt megjegyezhető az is, hogy a változás már 2010-et követően megjelent a finanszírozásban, mely alapján a forrásszabályozási rendszer elemzése e fordulópontig indokolt.

²⁹⁷ NAGY Árpád: *Az önkormányzatok pénzügyei*. In: SIMON István (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 218.

oszthatjuk, mely alapján mai napig csoportosíthatók az egyes bevételi típusok. Ezek a saját bevételek, az átengedett központi adók, az állami támogatások (transzferek), az egészségbiztosítási támogatások és a hitelek. Más szerzők, mint Vigvári, Györffi²⁹⁸ az első három típust emelik ki, mint a klasszikus bevételi forrásokat. A felsoroltakon túl, PÉTERI²⁹⁹ csoportosítását alapul véve megkülönböztethetjük a helyi önkormányzatok rendszeres, folyó bevételeit (adók, díjak, illetékek), és a sajátos egyszeri tőkebevételeket (ilyen lehet a privatizációs bevétel) és a hitelbevételeket. Mindezek alapján a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokra összpontosítva a korábbi hármas felosztás szerinti tárgyalást kívánom követni elemzésem során. A saját bevételek – mint már korábban említésre került – további csoportra bonthatóak. A következőkben e tematika alapján elemzem az egyes jogcímek bevételi összegeit.

4.3 A helyi önkormányzatok saját bevételei

Az egyik legjelentősebb bevételi formát a saját bevételek teszik ki. A különböző közfeladatok helyi szintre történő telepítésével egyidejűleg a pénzügyi források decentralizálásáról is döntésnek kell születnie. Így a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás kérdése pénzügyi szempontból is jelentős.

A saját bevételek azon pénzügyi források, amelyek alapját, mértékét és behajtását is helyi szinten szabályozzák. A szerint, hogy e három feltétel mennyire teljesül, azaz mekkora az önkormányzat szabadsága benne, különbséget tehetünk teljes és részleges saját bevételek között. A saját bevételek az önkormányzati autonómia fokát is meghatározzák, hiszen a helyben képződő, nem kötött felhasználású bevételek nagyobb döntési és pénzügyi szabadságot biztosítanak az önkormányzatok számára. Ugyanakkor, ahogy PÉTERI³⁰⁰ is felhívja rá a figyelmet, a lokális szint pénzügyi autonómiájának mértéke csak részben függ a saját bevételek szerkezetétől, sok más egyéb tényezőnek is hatása van rá.

A saját bevételek legjelentősebb formája a helyi adó. Megállapítása törvényi keretek között lehetséges, viszont e keretek között mérlegelési jogot gyakorolhat a képviselő-

²⁹⁸ ZSUGYEL János (szerk.)(2009): *i.m.*, 236.

²⁹⁹ PÉTERI Gábor: *Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása*, In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 40.

³⁰⁰ PÉTERI Gábor (2014): *i.m.*, 37.

testület a szabályozását (pl. a bevezetését és a mértékét) illetően. A helyi adók közül az iparüzési adó a legszélesebb körben bevezetett helyi adótípus.³⁰¹

Jelentős saját bevételi forrás az önkormányzat saját tevékenységéből vagy vagyonából származó bevétel, magánjogi szereplőként elért nyereség, osztalék, kamat vagy bérleti díj. E körben az önkormányzati bérlakások és az egyéb önkormányzati tulajdon értékesítése (privatizációja) a kiemelendő, mely a folyamatos hiánnyal küzdő önkormányzatok egyik bevételszerzési formája volt. Ez jellemzően a 90-es évek végéig tartott, e bevételi kategória nagyságáról összesített, pontos adatok nem állnak a rendelkezésünkre.

Harmadik kör az önkormányzat illetékességi területén beszédett illetékek, bírságok, díjak egésze vagy része. Az elmúlt években folyamatosan változott ezek köre és mértéke is. Legjelentősebbek a vagyónátruházási és az államigazgatási eljárási illetékek voltak, melyek megosztásának mértékéről az éves költségvetési törvények rendelkeztek.³⁰²

Negyedik csoportba a gazdálkodó szervezetektől, magánszemélyektől vagy alapítványoktól átvett pénzeszközök sorolhatók. Nagyságrendileg ez már jóval kisebb körnek tekinthető. Jellemzően itt nem pénzeszköz átvételéről, hanem azon vásárolt értékről van szó. Természetesen léteznek egyéb bevételi források is, ugyanakkor úgy vélem, hogy azok valamely korábban említett kategóriába besorolhatók.

Ha megvizsgáljuk a saját bevételek összesített nagyságát és az önkormányzat térbeli elhelyezkedését az 8. számú ábra alapján, akkor könnyen megállapíthatóvá válik, hogy a forrásszabályozási rendszerben 1993 és 2010 között egyenlőtlenül oszlottak meg a bevételek térben és időben. Ez nem feltétlenül a rendszer hibájából, hanem sok más társadalompolitikai, urbanizációs folyamatból adódott. A legkisebb bevétellel a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei önkormányzatok rendelkeztek, de nem volt sokkal jobb a helyzet Hajdú-Bihar, Nógrád, Borsod-Abaúj-Zemplén, Bács-Kiskun és Heves megyékben sem. E megyék települései részben egybevágóan a statisztikai értelemben vett hátrányos helyzetű, társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradottnak minősülő településekkel.³⁰³ A magas munkanélküliség, a gazdasági vállalkozások alacsony letelepedettsége miatt nem volt jelentős adóerő-képesség a

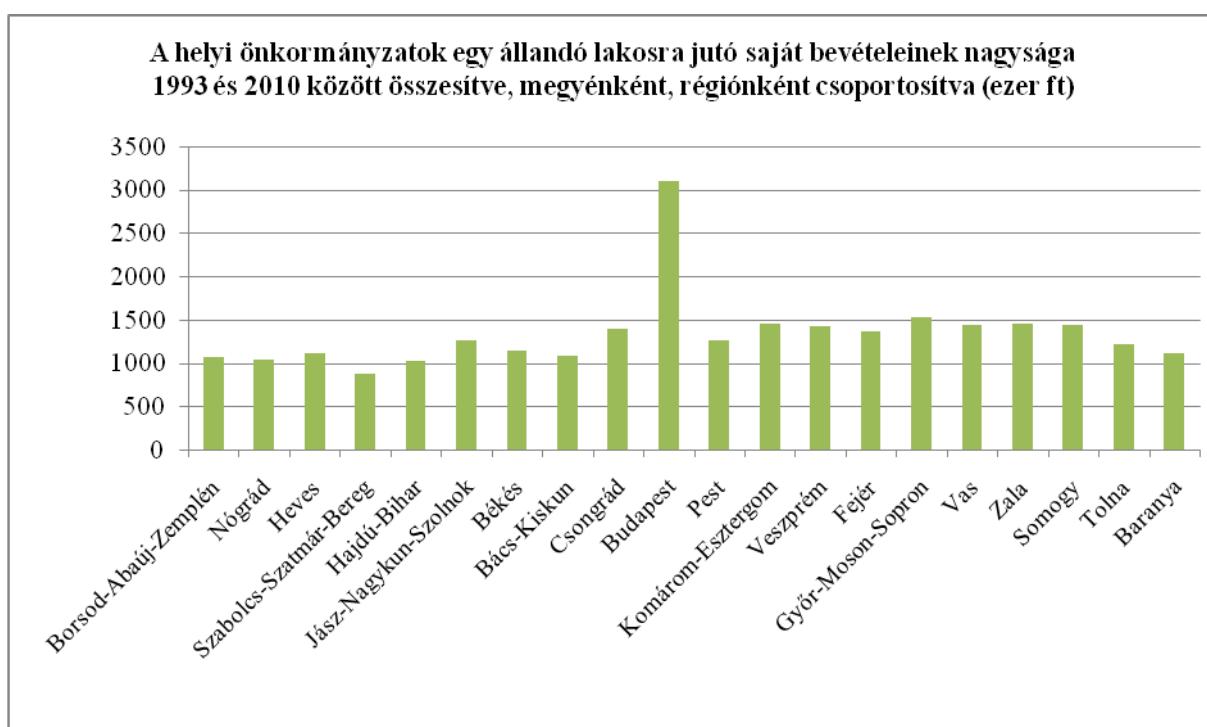
³⁰¹ Lásd erről részletesebben a KSH adatait: www.ksh.hu

³⁰² A növekedés mértéke az elemzett időszak zárszámadási törvényeiből jól kivehető.

³⁰³ Lásd erről részletesen a társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések jegyzékéről szóló 240/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet mellékletét.

jellemzően az ország keleti felén elhelyezkedő településeken. Természetesen a megyeszékhelyek külön kezelendők, mivel magasabb bevételi forrásokra tettek szert – köszönhetően a nagyvárosi jellegből adódó előnyöknek. Jól látható az is, hogy a legmagasabb bevétellel a Győr-Moson-Sopron megyei, valamint a Komárom-Esztergom, Somogy, Zala, Veszprém és Vas megyei települési önkormányzatok rendelkeztek, melyek a Dunántúlon, az ország nyugati felén fekszenek. A leszakadó települések esetében 1993-tól a kétezres évekig kis mértékben ugyan, de növekedtek a bevételek az országos átlaghoz képest, de nem tudták utolérni a fejlettebb, urbanizáltabb településeket.³⁰⁴

8. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés³⁰⁵

A főváros, mint a diagramon is látható egy külön kategóriába esik. A saját bevételek egy főre jutó nagysága többszörösen meghaladta a megyei átlagokat. Budapest esetében nemcsak a népsűrűség magasabb a többi városhoz képest, hanem a legtöbb nagyvállalat központja is itt található. De nemcsak a helyi kommunális, iparüzési és egyéb adók,

³⁰⁴ Az adatok forrása az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbázisában fellelhető településsoros bevételi adatok.

³⁰⁵ Az adatok gyűjtését Vécsei Pál végezte el, melynek forrásai a Magyar Államkincstártól a VÁTI által évente, díjazás fejében átvett és üzemeltetett TEIR, mely településsorosan tartalmazza az önkormányzatok költségvetési mérlegadatait 1993 és 2010 között. Szakmai munkásságáról ez úton emlékezem meg. † Az adatok elérhetőek: MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbázisa.

illeték és díjbevételek biztosítják ezt az előnyt, hanem az önkormányzatok vállalkozási tevékenységének nagyobb potenciálja is. Így könnyen állíthatjuk azt, hogy a saját bevételek nagyságát erősen meghatározza a település földrajzi elhelyezkedése és a térségben, megyében játszott szerepe is.

4.3.1 Helyi adók

A saját bevételek legjelentősebb típusa a helyi adók, így külön tárgyalást érdemel. A helyi adók megállapítási joga lényegében 1990-től került bevezetésre hazánkban, mondhatni hagyományok nélkül. Bár korábban is létezett helyi adózás, de a jelenlegi adók csak részben vezethetők vissza korábbi történelmi fizetési kötelezettségekre.³⁰⁶ A helyi adók bevezetéséről helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselő-testülete. Ugyanakkor a kivetése soha sem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének alsó és felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendőek.

Stanford hét kritériumot fogalmazott meg a helyesnek vélt helyi adókkal kapcsolatban arra tekintettel, hogy mikor érdemes egy helyi adót bevezetni. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedésének gazdaságosnak kell lennie, legyen igazságos, átlátható és segítse elő az elszámoltathatóságot a helyi szinten.³⁰⁷ További elvárásként fogalmazhatjuk meg, hogy ne lehessen az adót másra terhelni, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben a helyi iparüzési adó nem felel meg.

A rendszerváltás egyik fontos eleme volt a helyi pénzügyi autonómia szempontjából a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény elfogadása, mely szabályozza hazánkban a helyi adók körét. Az adónemek között Vigvári és Györffi³⁰⁸ tipizálását követve megkülönböztetünk vagyoni típusú adókat, mint az építményadó, telekadó, valamint kommunális jellegű adókat, mint a magánszemélyek és a vállalkozások kommunális

³⁰⁶ NAGY Árpád - TÓTH János - NAGY Tibor: *Pénzügyi jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993, 20.

³⁰⁷ SANDFORD, C. Thomas: *Economics of Public Finance*, 3rd editions, Pergamon Press, Oxford, 2011, 239.

³⁰⁸ ZSUGYEL János (szerk.): *i.m.*, 240.

adója,³⁰⁹ idegenforgalmi adó, és végezetül tevékenység típusú adókat, mint a helyi iparüzési adó. A '90-es évektől kezdődően ezek voltak a legjelentősebb helyi adók, melyet néhány kisebb adó egészített ki. A saját bevételek egészét tekintve átlagosan annak 40%-át tették ki.³¹⁰ Ez az a bevételi típus, amely a leginkább függ a helyi képességektől és adottságoktól. Nem kevésbé attól, hogy milyen a település mérete, a lakosság szerkezeti összetétele, az ingatlanállomány típusa és értéke, milyen mértékű a vállalkozások jelenléte. Ezek meghatározzák, hogy az adott település mekkora bevételre tehet szert helyi szinten.

A következőkben a helyi adóbevételek egy állandó lakosra jutó összegének alakulását vizsgálom 1993 és 2010 között, az egyes településkategóriák tekintetében, s a hangsúlyt mindenekelőtt a nagyságrendekre helyezve.

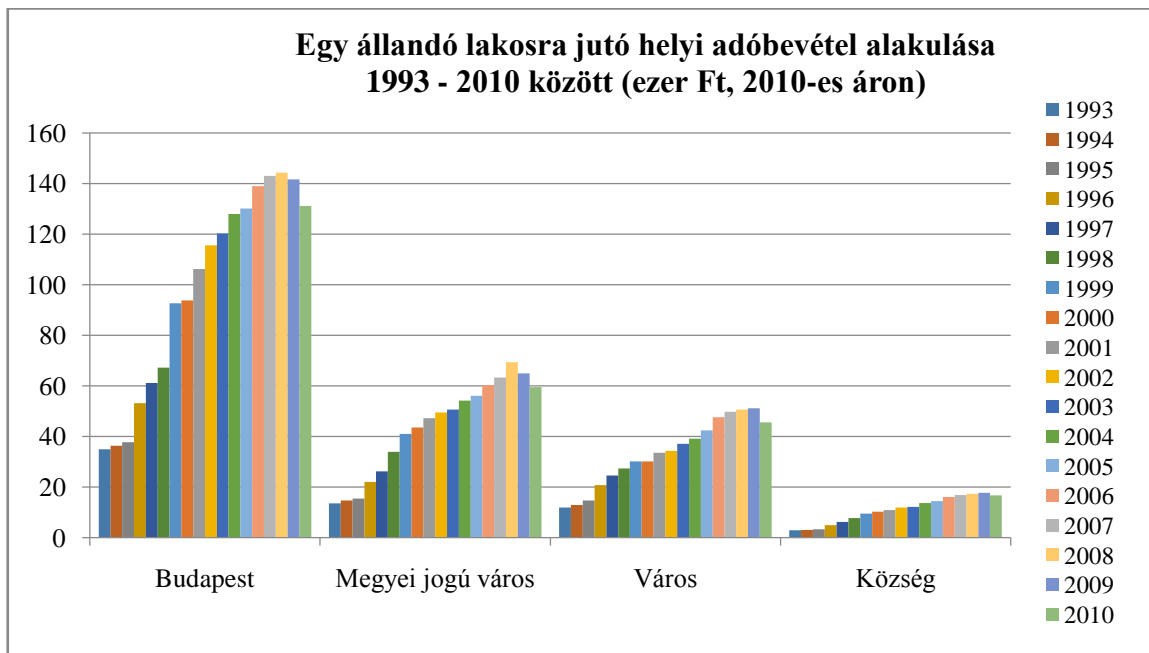
A 9. számú ábra adatait elemezve megállapíthatjuk, hogy először is különbség van a bevételek között attól függően, hogy milyen településkategóriáról van szó. A főváros és a megyei jogú városok adóbevételei voltak mindig is a legmagasabbak, de a városok sem maradtak el sokkal, viszont a községek egészen alacsony bevételekkel rendelkeztek. Miből is adódik ez? Egyfelől abból, hogy az ipari, kereskedelmi tevékenységet végző vállalkozások a városokba, különösen Budapestre települtek, nemcsak a szakképzett munkaerő koncentrációjára, hanem az infrastruktúra magasabb fejlettségi szintje miatt is. Ehhez járult még hozzá az egyes városok erősebb lobbiszerű tevékenysége az adóversenyben. Számtalan adókedvezmény és egyéb előnyös feltételek biztosítása okán választották székhelyüknek a nagyobb városokat az egyes ipari cégek. Hosszútávon ugyanakkor az érintett önkormányzatok lettek ennek a nyertesek. Ez leginkább a helyi iparüzési adóbevételek növekedésében mutatkozott meg, de a többi helyi adó bevezetése is hasonló ütemet mutatott. E gazdasági előny leginkább a 10.000 fő lakosság feletti települések esetében volt jelentősebb. Másfelől a községek esetében a helyi adók bevezetése eleinte könnyebben esett a politikai érdekek áldozatául, abban az esetben, ha a bevétel összege egyébként is alacsony lett volna. Továbbá az sem elhanyagolható tény, hogy sok község esetében már csak azért sem kerültek bevezetésre egyes adótípusok, mivel az adminisztrációs költség magasabb lett volna, mint maga az adóbevétel. Az alacsonyabb bevételeket indokolja az a tény is,

³⁰⁹ Ez az adótípus 2011. január 1-jétől kivételre került a rendszerből.

³¹⁰ Az 1993-2010 közötti időszak adatait vizsgálva, a saját bevételek esetében a helyi adók földrajzi elhelyezkedéstől és a település adottságaitól függően 30 és 59 % közötti nagyságot tettek ki. Forrás: MTA-DE Közzolgálati Kutatócsoport Vécsi Pál által készített adatbázisa.

hogy a bevezetett adók jellemzően kisebb mértékben kerültek meghatározásra, mint a városok esetében.

9. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

Látható továbbá, hogy valamennyi településkategória estében 1993-tól folyamatosan nőttek a bevételek, köszönhetően annak, hogy minden önkormányzat igyekezett a szűkös források miatt a helyi lehetőségeket kiaknázni, s a helyi adókban keresték a megoldás egyik útját. Mindez egészen 2008-2009-ig tartott, amikor is a gazdasági világválság érezhetően csökkenést hozott a bevételekben. Ez nagymértékben a helyi iparüzési adóbevétel mérséklődésének volt köszönhető. Jól látható, hogy a nagyobb települések jobban estek ennek áldozatul, mint a kisebbek, pont a fentebb említett okok miatt. A diagramon szándékosan nem szerepelnek a megyei önkormányzatok, mivel helyi adó megállapítási jogosítványt nem kaptak az önkormányzati rendszer megszületése során, mely oka és indoka is, hogy jelentős feladat- és hatáskörrel nem rendelkeztek.

Megállapítható tehát, hogy a megyei jogú városok adóerő-képessége a legmagasabb és a közigazgatási jogállás csökkenésével ezen érték is csökken. A fővárosban volt mindig is a legmagasabb az egy főre jutó helyi adóbevétel, melyből nem következik egyenesen az, hogy a fővárosban élők számára ez egy magasabb színvonalú közszolgáltatási kört jelentene, bár az ellenkezője sem. Ehhez meg kell vizsgálni egy másik kérdést is, mely a fenti tényekhez kapcsolódik, mégpedig azt, hogy a városi élet

drágább-e. A közszolgáltatások sokkal szélesebb körét kell lefednie egy városnak, mint egy községnek. Nemcsak a jogszabályi kötelezettségek miatt, hanem a városi életforma igényeiből is adódóan. Csak hogy egy példát említsek, egy nagyvárosban nem elegendő a közút leaszfaltozása, hanem járdaszívetet, jelzőlámpákat kell kiépíteni és üzemeltetni. Arról nem is szólva, hogy a nagyobb igénybevétel miatt hamarabb kell az úthálózatot felújítani, javítani. Így van ez a legtöbb nagyvárosi közszolgáltatás esetében. A magasabb bevételi igényeket az elmúlt évtizedekben a tömegközlekedés és az egészségügyi intézmények működtetése generálta leginkább. Magasabb helyi közkiadások tehát magasabb helyi bevételeket követelnek meg. A főváros és a megyei jogú városi jelző tehát nem pusztán egy cím, hanem egy mérték is. Olyan jelző, amely az igénybe vehető közszolgáltatások szélesebb körére utal, s egyben egy költségesebb működési formára.

4.4 A személyi jövedelemadóból származó helyi bevételek

E bevételi forma sajátos a tekintetben, hogy helyben képződő forrásról van szó, mely főszabály szerint a központi költségvetést gyarapítja. A kormányzati szintek közötti forrásmegosztás rendszerében nemcsak közvetlen pénzügyi támogatási forma képzelhető el, hanem olyan is, hogy egy bevétel megosztottan támogassa a helyi és a központi költségvetést. A helyi pénzügyi autonómia szempontjából nemcsak a saját bevételeknek van szerepe, hanem a nagyobb részt kitevő támogatások illetve a megosztott vagy átengedett bevételek elosztási rendszerének is.³¹¹ Vigvári András szerint a központi adók helyi szint számára történő részbeni vagy teljes megosztása, átengedése a vertikális pénzügyi egyensúly biztosításához járul hozzá.³¹² Érdekes megemlíteni azt a lehetőséget is, amikor a központi kormányzat egyfajta támogatásként használhatja az adómegosztás intézményét és egy-egy kötelező helyi közfeladat ellátásához kötötten biztosítja a pénzügyi forrást a központi adó révén. Emellett Vigvári András kiemeli, hogy beszélhetünk horizontális elosztásról is a helyi önkormányzati szereplők között, amikor az elosztás módjában tükröződik az adótömeg képződési helye is. Magyarán, mint korábban említettem a helyi sajátosságoknak, például az adóerőképességnek a figyelembevételével kerül visszaosztásra a beszedett adó. Így fenntartható az önkormányzatok érdekeltsége is, hiszen tudják, hogy a saját

³¹¹ PÉTERI Gábor (2014): *i.m.*, 40.

³¹² SIVÁK József - VIGVÁRI András: *i.m.*, 181.

teljesítményük is mérvadó. Ha nem így működik a rendszer, akkor elvész az érdekeltség, feszültség alakulhat ki, egyes önkormányzatok nyertesek, mások vesztesek lesznek, s inkább egy kiegyenlítő finanszírozási technikává válik.

A hazai forrásszabályozási rendszerben a személyi jövedelemadó (továbbiakban: SZJA) mint átengedett központi adó és a gépjárműadó, mint megosztott központi adó volt jelen. Mindkettő esetében a bevezetésétől a helyi szinten maradó rész folyamatos ingadozást mutatott, így nem adható egységes kép a megosztás mértékéről.

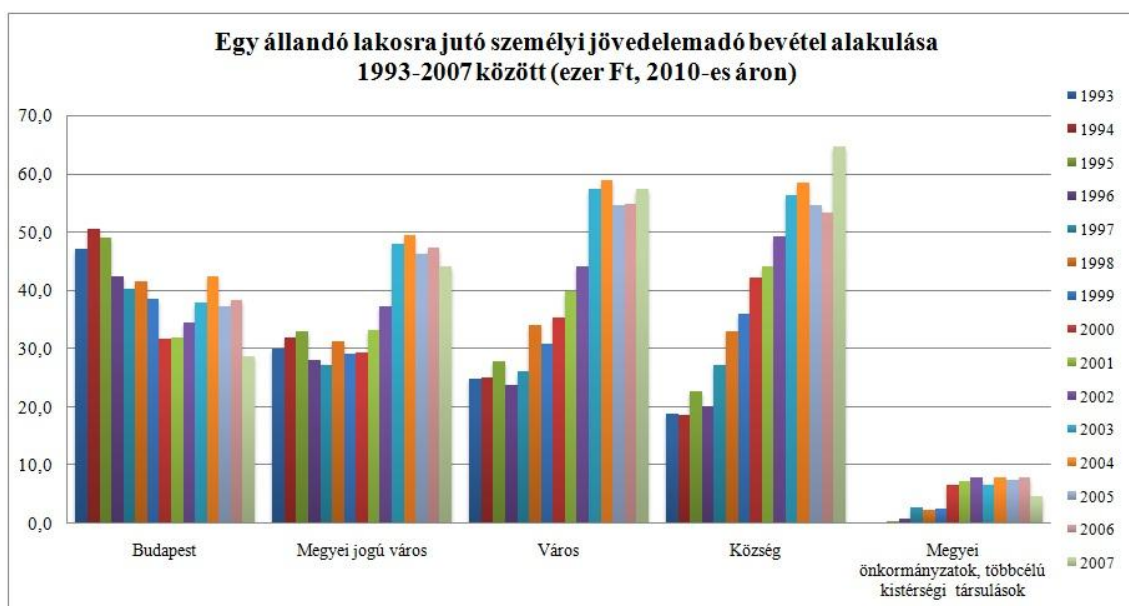
Az említett átengedett és megosztott központi adók közül a személyi jövedelemadó volt a jelentősebb bevétel az önkormányzatok számára a bevezetés évétől egészen 2012-ig.³¹³ Az Möt. és az egyes adójogi törvények ekkortól már nem sorolják az átengedett központi adók körébe a személyi jövedelemadót, mely lényegi változás a rendszerben.³¹⁴ A helyben maradó rész mértéke 1988 és 1992 között 100% volt, majd ezt követően 30 % és 50 % között mozgott. De nemcsak a mértékek, hanem az elosztás elve is változott a rendszerben 1995-ben, így ezen évek (1995 előtti és utáni) adatsorai nem teljes mértékben hasonlíthatóak össze. A megosztás hazai sajátossága, hogy a tárgyévben visszajuttatott pénzösszeg az azt megelőző két évvel korábban beszedett SZJA alapján történt. E megoldás változatlan mértékű visszaosztás esetén, magas és növekvő infláció mellett előnytelen volt az önkormányzatok részére.³¹⁵ Az már csak árnyalja a rendszert, hogy a megosztott rész sem volt teljesen szabadon felhasználható. 1998-tól a 40%-os visszaosztott rész 8%-a volt mindösszesen szabadon felhasználható, a maradék 32% az állami hozzájárulások fedezetére szolgált.

Az SZJA átengedés rendszere a központi kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti vertikális, valamint az eltérő pénzügyi helyzetben lévő önkormányzatok közötti horizontális kiegyenlítést is szolgált. A támogatási volumeneket vizsgálva (10. számú ábra) azt mondhatjuk, hogy a fővárosban volt a legmagasabb az egy lakosra jutó átengedett személyi jövedelemadóból származó bevétel, bár kis mértékben folyamatosan csökkent az ezredfordulóig.

³¹³ Forrás: MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Vécsei Pál által készített adatbázisa.

³¹⁴ Kivételt képez a termőföld bérbeadásából származó jövedelem után fizetett személyi jövedelemadó, amely 100%-a az illetékes települési önkormányzat bevétele, viszont ez nem jelentős bevételi forrás.

³¹⁵ VIGVÁRI András (2002): *i.m.*, 204.



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

A megyei jogú városok, városok és községek esetében a bevételek a kezdeti évektől eltekintve 1997-től fokozatosan emelkedtek, egészen 2004-ig, majd egy kisebb csökkenés után – a megyei jogú városok kivételével – 2007-ben érték el a maximumot. Megállapítható, hogy a településkategóriák méretének csökkenésével az egy lakosra jutó SZJA bevétel alacsonyabb értékről indul, majd jelentősebb emelkedést mutat. Ez abból a sajátosságból adódik, hogy egyfajta kiegyenlítő szerepet kapott az átengedett központi adó.

A 2008-as évben változás következett be a támogatások elosztásában, ugyanis a személyi jövedelemadóból származó bevétel átkerült az állami támogatások közé, ezért a diagramon nem került feltüntetésre. A változás hatása a következő részében, a normatív támogatási típusnál jól megfigyelhető lesz. Az SZJA, mint átengedett központi adó megosztása a forrásszabályozási rendszer utolsó éveire jelentősen átalakult. A helyi önkormányzatok egyre kisebb mértékben élvezhették e helyben képződő forrás előnyeit, a helyben maradó részből (40%) csupán 8%-al gazdálkodhattak szabadon.

A megyei önkormányzatok és a kistérségi társulások számára átengedett adóbevétel 1993 és 1994 között egyáltalán nem, a további években is csak minimális összegű volt, egy lassan növekvő, változékony pályát írt le a vizsgált 14 év alatt. Ez is bizonyítja, hogy sem a saját bevételekből, sem az átengedett központi adókból nem származott jelentős forrásuk, mely valódi pénzügyi autonómiát tudott volna teremteni.

4.5 Állami támogatások

A kormányzati szintek közötti transzferek esetében az állami támogatásokat nevezhetjük a legközvetlenebb formának. A helyi szintre telepített közfeladatok ellátásának központi finanszírozásáról van szó, mely esetében a feladat és döntési jogosítvány decentralizálásával a szükséges pénzügyi támogatás is hozzárendelésre kerül. Az állami támogatások számos módon tipizálhatóak funkciók és tulajdonságok alapján. A harmadik fejezetben bemutatott csoportosítás esetében hat szempont alapján tettünk különbséget, melyből most négyet ismét kiemelek. Általánosságban beszélhetünk szabad vagy kötött felhasználású támogatásokról aszerint, hogy van-e a helyi önkormányzatnak beleszólása a támogatás bizonyos célra fordításában. Másik ismérv lehet, hogy a támogatás alanyi jogon, kötelezően folyósítandó vagy mérlegelés, diszkrecionális döntés alapján. Tovább tipologizálható az alapján is, hogy helyi hozzájárulás szükséges-e vagy sem a támogatás igénybevételehez, azaz a helyi addicionalitásnak mekkora a jelentősége. Végezetül a források maximális elérhetősége szempontjából a diszkrecionális támogatások között beszélhetünk nyitott és zárt végű támogatási formákról. Természetesen e szempontokon túl számos más megközelítési formát is alkalmazhatunk, az egyes országspecifikus jellemzőknek megfelelően. A hazai állami támogatások rendszerében az elmúlt évtizedek gyakorlata alapján három nagy kört különíthetünk el, így beszélhetünk normatív állami hozzájárulásról, cél- és címzett támogatásokról és a helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatásokról. Ezek között vagy mellett megemlíthetjük még például a központosított előirányzatokat vagy épp a vis maior támogatásokat is. A következőkben a hármas struktúrát követve mutatom be a forrásszabályozási rendszer alatt működő állami támogatási formákat.

4.5.1 Normatív támogatások

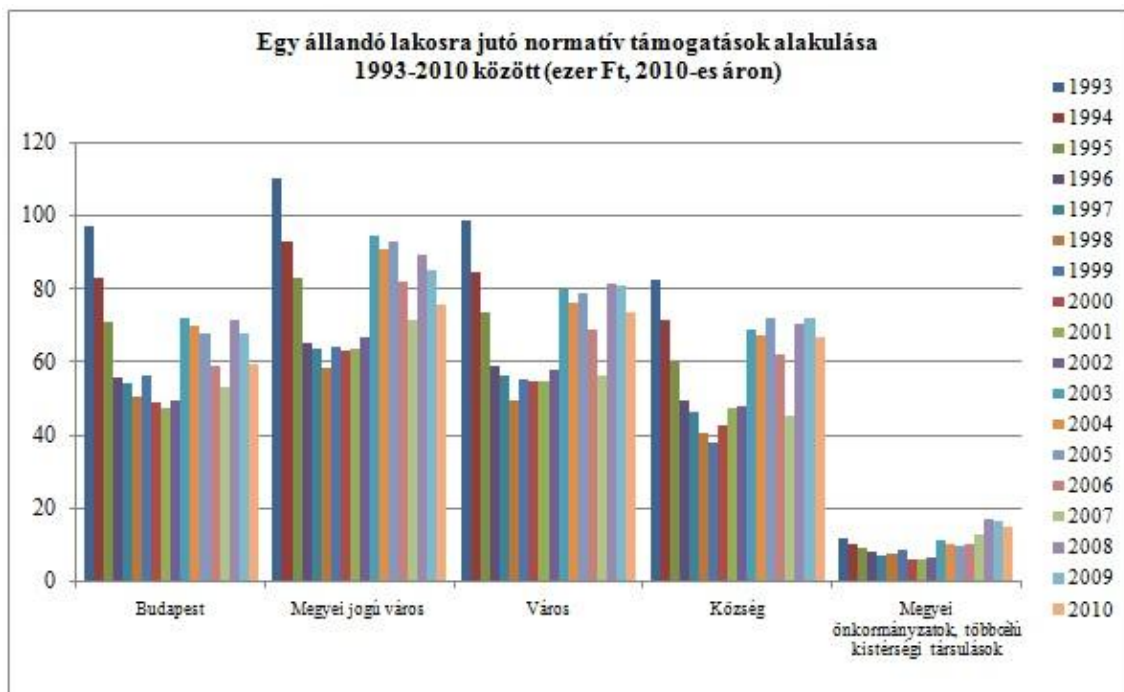
A normatív hozzájárulás olyan pénzügyi forrás, amely alanyi jogon és egységes elosztási elvek alapján illette meg az önkormányzatokat. Az éves költségvetési törvények meghatározták a normatívák jogcímeit és fajlagos összegeit, melyek jellemzően település-üzemeltetési, közoktatási, sport, szociális, gyermekvédelmi szakfeladatokhoz kapcsolódtak. Előnye, hogy a feladat mennyiségi változásával a

normatíva is arányosan változott, mely biztosította a horizontális egyensúlyt az önkormányzatok között. Bár feladatmutatók alapján került kiszámításra, nem teljesen fedezte az egyes feladatok költségeit és az önkormányzatoknak saját vagy megosztott forrásaikat is hozzá kellett tenniük.

Egy speciális formája a normatíváknak a felhasználási kötöttséggel bíró hozzájárulás, mely csak bizonyos célra fordítható, nem csoportosítható át más feladat ellátására. E megoldást a forrásszabályozás rendszerében is alkalmazták, például a közoktatás támogatásánál, majd 2010-től fokozatosan bővült a köre az új rendszer kialakításáig. A '90-es évektől folyamatos változás tanúi lehetünk valamennyi támogatási forma esetében, így egységes képet nem tudunk adni a normatívákról sem. Épp ezért a jelen részben is a tendenciákra és az igazgatási összefüggésekre kerül a hangsúly.

A normatív támogatások elsősorban a közigazgatási jogállásból adódóan, eltérő feladatok finanszírozására szolgált. A 11. számú ábra mutatja a támogatási nagyságrendeket. 1998-ig egyfajta csökkenő pálya vehető ki az adatsorokból.

11. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

Ha a korábbi táblázatokkal összevetjük, akkor jól látszik, hogy a saját bevételek, azon belül is a helyi adóbevételek növekedésével a normatív támogatások összege csökkent. Ahogy az önkormányzatok éltek a jogalkotó által adott adómegállapítás

lehetőségével, úgy csökkent a kiegyenlítés mértéke. Másrészt a központi költségvetési hiány mérséklése a támogatások folyamatos elvonását eredményezte, mely az önkormányzatok részéről a későbbiekben a hitelfelvételhez, majd az eladósodáshoz vezetett. 1998-tól a csökkenés megállt és 2002-ig egy lassan növekvő, stagnáló szintre állt be. Majd 2003-tól egy ugrásszerű növekedés figyelhető meg a normatív támogatások összegében valamennyi kategória esetében.

Ha megfigyeljük az évszámokat és összevetjük a választási ciklusokkal, akkor azt láthatjuk, hogy az országgyűlési választásokat követő évben növekedés figyelhető meg. Ez abból adódik, hogy az új kormány csak a következő évi költségvetésben tud érdemi változtatásokat bevezetni. Ugyanezt láthatjuk 2006-ban is azzal az eltéréssel, hogy ott a következő évben már jelentősen redukálódtak a normatívák. Viszont ez nem tartott sokáig, 2008-ban markáns növekedés volt megfigyelhető, melyet a korábban említett rendszertani változás, az SZJA állami támogatások közé való átkerülése okozott. Mint láthatjuk tehát, hullámnak mondható a normatív állami támogatások összege a vizsgált időszakban, mely nagyban igazodik a választási ciklusokhoz és a különböző kormányzati politikákhoz. Érdemes megemlíteni a megyei önkormányzatokat is, melyek hasonló képet mutatnak. Bevételeiknek jelentős részét teszik ki a normatívák, de nagyságrendileg még így is jóval alul maradtak finanszírozásban a települési önkormányzatokhoz képest.

A megyei jogú városokban élő lakosságra jutott a legmagasabb normatív támogatási összeg, mely igazodott a nagyobb feladatok költségességéhez. A települési önkormányzatok közül a községekhez érkezett e címen a legkevesebb támogatás, mely egyik oka a kisebb népsűrűség. Az átengedett központi adókkal történő összehasonlításból az látható, hogy míg az főleg a községeknek és részben a városoknak kedvezett, addig a normatívák a megyei jogú városoknak. E mögött a normatívák kiegyenlítő hatása húzódtott meg, mellyel igyekeztek a többi forrás okozta bevételi különbségeket kiegyenlíteni.

A központi kormányzattól érkező támogatások esetében a folyósítás alapja egyre inkább az adott közintézmény által ellátottak számához igazodott, s nem pedig a fogyasztók oldaláról jelentkező valós igények mutatójához.³¹⁶ Ez vezetett sok esetben a feladatok alulfinanszírozottságához. A normatív támogatások esetében egyre inkább –

³¹⁶ PÉTERI Gábor (2014): *i.m.*, 41.

de különösen 2010-től – a pántlikázott, azaz a felhasználási kööttséggel bíró állami hozzájárulások kerültek előtérbe, megalapozva ezzel egy új rendszert.

4.5.2 Címzett és céltámogatások

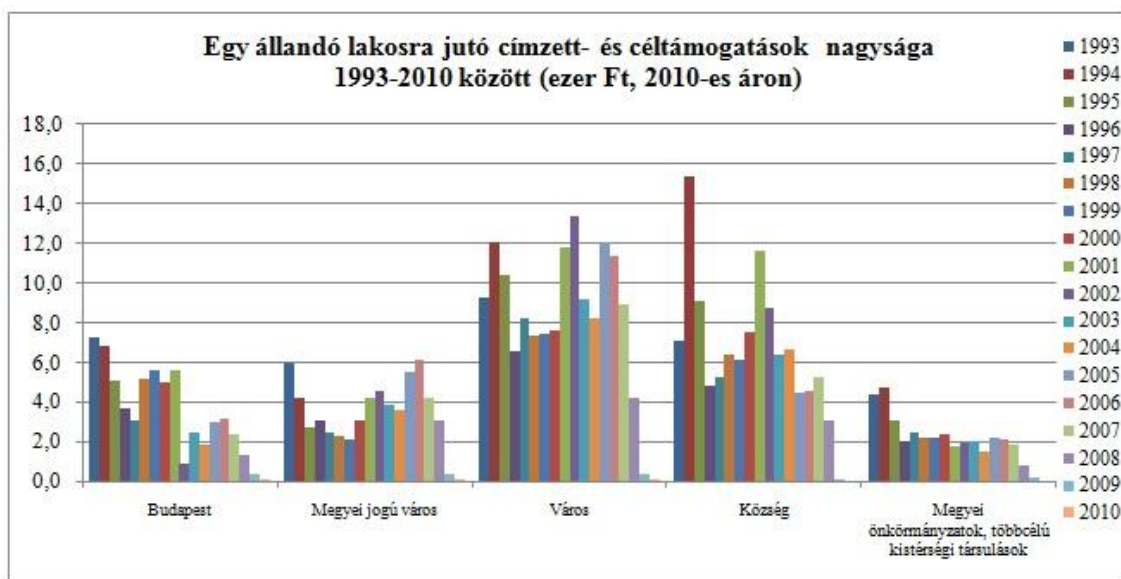
A helyi közfeladatok ellátása során jelentkeznek olyan feladatok, melyek megvalósítása kiemelt szerepet kap a központi kormányzattól. Részben ezek olyan beruházások, melyek megvalósítása az önkormányzat pénzügyi erejét meghaladja és csak központi pénzügyi támogatással lehetséges. Másrészt a települések közötti infrastrukturális különbségek felszámolására nyújtott támogatások értendők ide.³¹⁷ Rendszertanilag a címzett és céltámogatások elkülönítése az alábbiak szerint tehető meg. A címzett támogatásokról egyedi elbírálás alapján az Országgyűlés dönt, mely során az igénylésnek nincs felső pénzügyi határa. Tehát egy adott önkormányzatnak, egy adott közfeladathoz kapcsolódó beruházásához egyedileg biztosít forrást az Országgyűlés. A céltámogatás bizonyos törvényben rögzített fejlesztési célok eléréséhez nyújtott támogatást jelent, előre meghatározott feltételek teljesülése esetén, azaz itt sokkal kisebb a kormányzat mérlegelési jogköre. Mindkét támogatásforma a saját források biztosítását is igényli.

A 12. számú ábra a címzett és céltámogatások egy lakosra jutó összegét mutatja 1993 és 2010 között, településkategóriánként évenkénti bontásban. Jól kivehető, hogy a kisebb gazdasági teljesítménnyel rendelkező községeknek és városoknak nyújtották a legnagyobb összegeket. A főváros és a megyei jogú városok az előzőekben már felvázolt előnyüknél fogva kisebb mértékben részesültek belőle. Az is látható, ha összevetjük a normatív támogatások diagramjával, hogy nagyságrendileg a cél- és címzett támogatásokra jóval kevesebbet fordított a központi kormányzat. Egyedül a megyei önkormányzatok esetében érzékelhető kisebb különbség, arányában ez jelentősebb bevételi forrásnak bizonyult számukra. Az évenkénti mozgásokat figyelve elmondhatjuk, hogy a rendszerváltást követő években egy nagyobb támogatási összeg került szétosztásra az önkormányzatok között, a feladatellátás alapjainak megteremtése érdekében. Említésre érdemes az ezredforduló időszaka, amikor is kiugró növekedést könyvelhettek el a városok és községek. E mögött a választási időszak pozitív hatása figyelhető meg, mely során fokozottan támogatták a hátrányosabb helyzetű

³¹⁷ VIGVÁRI András (2002): *i.m.*, 206.

településeket. Ezt követően hullámzó, de összességében csökkenő tendenciát mutat a támogatási forma, 2010-re szinte kivezetésre került a rendszerből, s a feladatfinanszírozás bevezetésével már teljes egészében megszűnt. A fejlesztési célú támogatások folyamatosan csökkentek, először az önkormányzati közfeladat-ellátókra, szolgáltatókra, majd az európai uniós fejlesztési forrásokra, valamint a hitelekre támaszkodva próbálták e csökkenést korrigálni az önkormányzatok. Összességében azért levonhatjuk azt a következtetést, hogy a kisebb saját bevételi forrásokkal és teljesítőképességgel rendelkező önkormányzatoknak kedveztek e támogatási formák.

12. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

4.5.3 Működőképesség megőrzést szolgáló kiegészítő támogatások

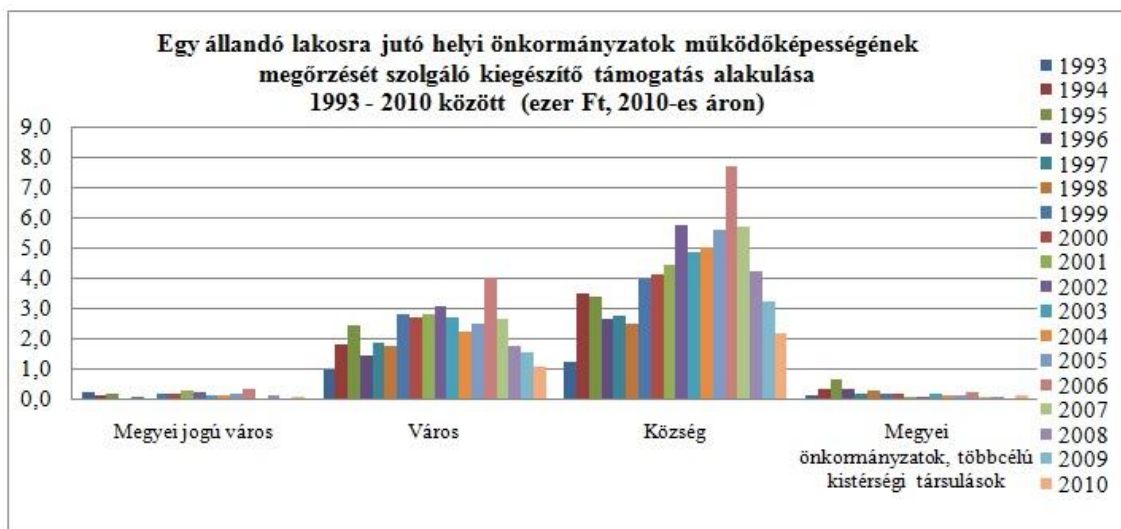
Az előzőekben ismertetett állami támogatási formák végső célja nem volt más, mint a közfeladatok ellátásának biztosítása. Ugyanakkor a már többször említett egyenlőtlenségekből fakadóan voltak olyan önkormányzatok, akik e forrásokból sem tudtak fenntarthatóan, hitel felvétele nélkül gazdálkodni, egyes intézményeiket fenntartani. A működőképesség megőrzését szolgáló támogatások egyfajta újabb kiegyenlítési technikaként funkcionáltak. Alapvetően három támogatási formát említhetünk e körben, úgy, mint az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő települési önkormányzatok támogatása, a tartósan fizetéképtelen helyzetbe került

önkormányzatok támogatása és a működésképtelen helyi önkormányzatok egyéb támogatása.

A 13. számú ábra mutatja az e címen folyósított összegek nagyságát. Ami először feltűnhet, hogy nagyságrendileg nem beszélhetünk jelentős támogatási formáról, még 2006-ban, amikor a legmagasabb volt az összege, akkor sem érte el a normatív támogatások 10%-át. A másik jelenség, amely megfigyelhető, hogy a városok, de különösen a községek esetében volt releváns a támogatás, azaz a működésképtelenség veszélye jellemzően e településkategóriáknál állt fent, mely egybevág a korábbi megállapításokkal. A már említett egyenlőtlenségeket korigálta e támogatási forma, melyek például a községek alacsony saját bevételi forrásaiból fakadtak.

Bár a főváros nem szerepel a diagramon, de azt elmondhatjuk, hogy 1999 után egyáltalán nem kapott e címen támogatást és addig is csak csekély mértékben. Ahogy a megyei jogú városok, megyei önkormányzatok esetében is igen alacsony volt a jelentősége. A választási ciklusok hatása ugyanakkor itt is jól kimutatható. A kormányzatok e formában próbálták a helyi szintű elégedetlenségeket csillapítani és pénzt pumpálni a rendszerbe, de nagyságát tekintve ez sem volt akkora jelentőségű, mint a többi támogatási forma.

13. ábra



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

A rendszer tehát nem volt annyira működésképtelen a finanszírozás szempontjából, inkább a feladatok rossz elosztása és a helyi „korlátok nélküli” gazdálkodás okozhatta a nehézségeket. Természetesen számos további érv is felhozható – nemcsak az eladósodás, hanem –, mint a rendszer belső korlátjainak le nem építése vagy épp a

méretgazdaságossági problémák.³¹⁸ E témához kapcsolódóan természetesen szót lehetne ejteni a fedezetlen kiadási tételek hitelből történő finanszírozásáról is, de a fejezet alapvető célja a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok, transzferek bemutatása volt. Így csak utalva rá megemlíthető, hogy a települési önkormányzatok hitelfelvétele legtöbb esetben nem a folyó kiadások finanszírozására szolgált, hanem beruházási célúak voltak,³¹⁹ - mely nem csökkenti a téma fontosságát.

4.6 A fejezet összegzése

A forrásszabályozási rendszer a rendszerváltással egyidejűleg született hazánkban. A bevételi struktúrát, a helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságát, a helyi adózás és a személyi jövedelemadó átengedése alapozta meg. 1993-tól az éves költségvetési törvényekben a normatív állami támogatások kerültek előtérbe. A rendszer a pénzügyi források önkormányzatok közötti, igazságos elosztásával próbálkozott, ahol a kapacitások, a valós igények és a hatékonyság igénye nem mindig kerültek teljesen összhangba. De még így is megállapítható, hogy a normatív támogatások bevezetése reformlépésnek számított saját korában.

Mint láthattuk, a támogatási struktúrának térbeli és időbeli, gazdasági és társadalmi hatásai vannak szűkebb és tágabb környezeti kontextusban is. Folyamatos korrigálást igényelt a rendszer, hogy a kiegyenlítés megfelelő legyen. Kezeln kellett többek között a fejlett és kevésbé fejlett országrészek közötti különbségeket, az eltérő adóerő-képességből adódó problémákat, a felelőtlen költsékezést, a hitelfelvételt, az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe kerülő önkormányzatok sorsát. Utóbbi esetében ugyanakkor láthattuk az adatok alapján azt is, hogy valójában a többi támogatáshoz képest a működésképtelenség támogatása szinte elenyésző volt. A finanszírozás beszűkülése nem egyenlő mértékben érintette az ország különböző térségeiben lévő településkategóriákat. A települések mérete, urbanizáltsága, a térség fejlődési dinamikája egyaránt befolyásolta a finanszírozási lehetőségek alakulását. Megállapítható, hogy a fejlettebb települések, jellemzően a városok magasabb, míg az elmaradottabb községek alacsonyabb bevételi hányaddal rendelkeztek a GDP-hez

³¹⁸ Lásd erről részletesen: HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014), *Iskolapéllda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990-2012) esete*. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Külön utak*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 331-353.

³¹⁹ VASVÁRI Tamás: *Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében*. In: *Statisztikai Szemle*, 2013, 91. évfolyam 2. szám 156.

mérten. Egyre több jogcímen érkeztek a különböző központi támogatások a helyi egységekhez, mely által elaprózódottá vált a struktúra. A normatív támogatási forma a rendszer utóbbi éveire egyre inkább felhasználási kötöttséggel egészült ki. A cél- és címzett támogatások fokozatosan kivezetésre kerültek. A saját bevételek közül a helyi adók, azon belül is az iparüzési adó jelenti a legnagyobb saját forrásokat. Ez azonban – eloszlását tekintve – szintén a nagyobb teljesítő képességű, fejlettebb településeknek kedvezett.

Azt a következtetést is levonhatjuk, hogy a forrásszabályozási megoldás önmagában nem feltétlenül volt működésképtelen, számos egyéb tényező okozta a rendszer hibáit. Úgy, mint a tér-strukturális problémák, mely alatt az elaprózott önkormányzati rendszert kell érteni. Problémát okozott, hogy a finanszírozás változása mellett a méretgazdaságossági kérdések nem kerültek napirendre, a társulási formák nem lettek a feladatellátás jellemző szereplői. A feladat- és hatáskör telepítéssel nem tartott egyenlő ütemet a finanszírozási rendszer változtatása. A városi élet drágább, melynek a pénzügyi decentralizáció módjában is testet kell ölteni. A forrásszabályozási rendszer nehezen tudta kezelni a nagymértékben eltérő, de ugyan olyan jogállású helyi egységeket. Mindezen tényeket nem lehet félretenni, melyet a rendszer magában hordozott, és nem lehet azt állítani, hogy nem adott volna kellő tapasztalatot és tanulságot a hazai pénzügyi decentralizáció jövőbeni szabályozásához.

5. A magyarországi forrásszabályozás kiadási oldalának értékelése településkategóriák alapján

A forrásszabályozási rendszer bevételi struktúrájának ismerete önmagában nem alkalmas arra, hogy kellő és átfogó képet kaphassunk a helyi önkormányzatok közel húsz éven át működő feladatellátási tapasztalatairól. A költségvetések bevételi oldala megmutatja számunkra, hogy milyen pénzügyi eszközök álltak rendelkezésre, miből gazdálkodhattak az önkormányzatok, de ehhez hozzá kell illeszteni azt a feladatkört, amelyet finanszírozni kellett. A bevételi struktúrát és annak hiányosságait az előző fejezetben már bemutattam,³²⁰ így most azt kiegészítve a kiadási oldal részletes elemzésére töreksem. Már csak azért is, mert a kiadási szerkezet nagyban befolyásolja a helyi pénzügyi autonómia fokát is.

A fejezet célja, hogy 1993 és 2010 között bemutassa a helyi önkormányzatok közfeladat-ellátási körét, majd reagáljon a 2010 után tapasztalható változásokra, a helyi költségvetés kiadási szerkezetének alakulására. Teszi mindezt a célból, hogy megvizsgálhassuk azt a sokszor emlegetett kritikát, hogy a forrásszabályozási rendszer nem volt képes kellő fedezetet biztosítani a közfeladatok ellátására, ennek a hitelfelvétel és az eladósodás lett a következménye helyi szinten, mely végül az állami beavatkozás alapjául szolgálhatott. Kérdésként felvethetjük tehát: mi okozta a rendszer hiányosságait, a finanszírozási logika vagy a feladat-elosztás defektusai? E kérdés megválaszolásához először a feladatrendszer és a jogszabályi környezet, majd a költségvetési kiadási adatok vizsgálata szükséges.

5.1 Szerteágazó közfeladatok helyi szinten

A rendszerváltás után kialakuló önkormányzati rendszer formailag ugyan kétszintű volt, de a feladatellátásban valójában a települési önkormányzatok kerültek meghatározó szerepbe, a megyei szint súlya nem lett kardinális.³²¹ Így a helyi közkiadások vizsgálata során elsődlegesen a települési szintet elemzem, de a megyei önkormányzatok és a kistérségi társulások is górcső alá kerülnek.

³²⁰ BORDÁS Péter: *Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban*. Miskolci Jogi Szemle, 2015/1, 129–147.

³²¹ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 22.

A helyi kiadások vizsgálata előtt – annak megértéséhez – érdemes áttekinteni, hogy a forrásszabályozási rendszerben hogyan is nézett ki az önkormányzatok feladatköre, milyen kötelező feladatokat állapított meg az önkormányzati törvény³²² számukra. A rendszerváltás után kialakuló, és körülbelül 2011-ig működő finanszírozási megoldást forrásszabályozásnak nevezi a szakirodalom, mely módszer alapvetően a helyi bevételek szabályozásában állt, s nem a kiadásokéban.

Jogszabályi szinten differenciált volt a feladattelepítés. Az Ötv. deklarálta, hogy a községnek, városnak, fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.³²³ Ez azt jelentette, hogy a nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzatoknak több kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthatott jogszabály. A kisebb lakosságszámú település önkormányzata működési területén önként vállalhatta a törvény által a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését. Bár már ekkor is lehetőség volt az átvállalt feladattal arányos költségvetési támogatás igénylésére, ez a gyakorlatban kevésbé érvényesült. A települések (főváros, megyei jogú város, város, község) között jogi státuszbeli különbséget nem tett a szabályozás, még akkor sem, ha körzeti jelleggel egyesek több feladatot láttak el. Az önkormányzati törvény azt is lefektette, hogy a megyei és a települési önkormányzatok között nincs függőségi viszony, feladataik ellátásának érdekében együttműködnek.

A települési önkormányzati közfeladatok teljes körének meghatározásához a vizsgált időszakban az akkori Ötv. ad támpontot, ugyanis példálózó jelleggel felsorolta azokat. Ez alapján a települési önkormányzatok a lehetőségeikhez és a lakossági igényekhez igazodva az alábbi feladatok közül határozták meg, hogy mit, milyen módon látnak el, úgy mint: a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és a csapadékvíz-elvezetés, a csatornázás, a köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, helyi tömegközlekedés, a településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, helyi közbiztonság; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai

³²² 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.), egységes szerkezetben hatályos: 1990-től 2011-ig.

³²³ Ötv. 6.§ (1) bekezdés.

kisebbségek jogai érvényesítésének a biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.³²⁴ Ezek közül a jogszabály kiemelését tett, és rögzítette, hogy települési önkormányzat számára nemcsak lehetőség, hanem kötelesség gondoskodni bizonyos alapfokú közszolgáltatásokról, úgy mint az egészséges ivóvízellátásról, az alapfokú oktatásról, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesüléséről.³²⁵ E feladatok részletes szabályait, valamint a helyi feladatok meghatározását ágazati jogszabályok tartalmazták.

Meg kell említeni a feladatok egy másik nagy körét, melyek az államtól átvett hatósági feladatok voltak. A korábbi rendszer ezeket a hatósági és közszolgáltatási feladatokat igyekezett a helyi önkormányzatokhoz telepíteni, és azokat a helyi feladatellátás részének tekintette. Az ilyen feladatok száma a rendszer végére elérte, sőt meghaladta az ezret,³²⁶ ami különösen a hivatali apparátus működtetésére volt kihatással.

Mindezt kiegészítette a települések teljesítőképességétől függően, önként vállalt feladatok köre, mellyel kapcsolatban az Ötv. nyitva hagyta az önkormányzatok mozgásterét, mivel azt rögzítette, hogy a helyi önkormányzat önként vállalt, illetőleg kötelezően előírt feladat- és hatáskörei a helyi közügyek széles körét fogják át.³²⁷

A rendszerben alapvetően a humán jellegű helyi feladatok voltak többségben, amelyek azért is kiemelendők, mivel a szolgáltatás színvonalát központi jogszabályban meghatározott paramétereknek megfelelően kellett biztosítani valamennyi településen. Ehhez kapcsolódik az a megállapítás is, hogy méretgazdaságossági okokból a kisebb településeken arányában drágább volt biztosítani ugyanazt a humán szolgáltatást, amit egy városban.³²⁸ A gazdasági feladatok, mint például a kommunális szolgáltatások, annyiban voltak speciálisak, hogy az önkormányzatoknak nagyobb mérlegelési körük volt a szolgáltatásszervezésben, így a költségvetési kiadásaik is változatosan alakultak.

A megyei önkormányzat esetében sem tartalmazott taxatív felsorolást a törvény, csak annyit mondott, hogy köteles ellátni azokat a törvényben előírt feladatokat, amelyek megoldására települési önkormányzat nem kötelezhető. Továbbá, hogy törvény a megyei önkormányzat számára kötelezővé teheti az olyan körzeti jellegű

³²⁴ Ötv. 8.§ (1) bekezdés.

³²⁵ Ötv. 8.§ (4) bekezdés.

³²⁶ BEKÉNYI József (szerk.): *Hatásköri jegyzék 2010*. Belügyminisztérium, Budapest, 2010.

³²⁷ Ötv. 6.§ (2) bekezdés.

³²⁸ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014): *i.m.*, 342.

közszolgáltatás biztosítását, amely a megye egész területére vagy nagy részére kiterjed, valamint az olyan körzeti jellegű közszolgáltatás megszervezését, ahol a szolgáltatást igénybe vevők többsége nem a szolgáltatást nyújtó intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat területén lakik.³²⁹ Lényegében intézményfenntartói szerepet jelölt ki a rendszer a megyei önkormányzatok számára. Alföldi László a rendszer első éveinek tapasztalatai után úgy fogalmazott, hogy a nem egyértelmű feladatelhatárolás, valamint annak a lehetősége, hogy egyes feladatokat át- vagy épp visszaadjanak, konfliktus forrásává válhat az önkormányzati szintek között.³³⁰ Ez a kettősség a rendszer későbbi időszakaiban is érvényesült.

5.2 Helyi kiadások funkcionális bontásban az Ötv. alapján³³¹

Ha az Ötv. alapján felvázolt feladatokat szeretnénk rendszerezni, akkor azt értelmezésemben három fő kategória alapján tehetjük meg: így jóléti, illetve humán szolgáltatásokról; gazdasági feladatokról; továbbá tradicionális közigazgatási feladatokról beszélhetünk. Ezek részletezését az 1. számú táblázat tartalmazza. Bár a feladatok súlya nem érzékelhető a felsorolás alapján, elmondható, hogy költségvetési kiadási szempontból (40-50%-os aránnyal) a legjelentősebb a jóléti, humán szolgáltatások biztosítása volt.³³²

³²⁹ Ötv. 69.§ (1) bekezdés.

³³⁰ ALFÖLDI László: *Néhány gondolat egy megye szemszögéből a tudományos kutatás és az önkormányzati rendszer kapcsán.* In: CSEFKÓ Ferenc – PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1993, 221.

³³¹ Az Ötv. 2012. évi legutolsó hatályos teljes változata szerint.

³³² HORVÁTH M. Tamás: *A helyi önkormányzatok kapacitáskereteinek ellentmondásossága pénzügyi szempontból.* In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Nézetek és látszatok.* KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2006, 23–28.

Helyi közfeladatok 1990–2012 között az Ötv. alapján

| Helyi kormányzati funkció | Közfeladat | Szakfeladat |
|--|-----------------------------------|--|
| Jóléti, humán feladatok | Oktatás, nevelés | előkészítő és alapfokú oktatás, bölcsőde, óvoda |
| | Szociális ellátás | szociális otthon, szociális gondozás, fogyatékosok, hajléktalanok, krízisben lévők ellátása |
| | Egészségügy | alapfokú egészségügyi ellátás, az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése |
| | Szabadidős, kulturális feladatok | közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása |
| Gazdasági feladatok | Településüzemeltetési feladatok | ivóvízellátás, csapadék-, és szennyvízelvezetés, illetve –kezelés, közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, helyi közvilágítás, helyi közutak fenntartása, parkok fenntartása, helyi tömegközlekedés, tűzoltóság |
| | Környezet- és közegészségügy | szilárd hulladék gyűjtése és elhelyezése, temető üzemeltetése |
| | Településtervezés és -fejlesztés | településtervezés, helyi gazdaságfejlesztés, turizmus |
| Tradicionalis közigazgatási feladatok | Közigazgatás és helyi rendvédelem | közigazgatási, hatósági feladatok (hivatal működtetése, okmány kiállítás, engedélyezés stb.), rendőrség, nemzetiségi ügyek |

Forrás: az Ötv. alapján saját szerkesztés

A helyi önkormányzatok kiadásainak vizsgálata több szempontból is elvégezhető. Egyik értelmezésben az egyes települési önkormányzatok egyedi költségvetési kiadási

oldalát vizsgálhatnánk, amely megmutatja, hogy adott feladatra pontosan mennyit költött a település. E megoldás alkalmas arra, hogy egy település kiadási szerkezetéről képet kapjunk, de nem alkalmas arra, hogy az egész hazai rendszert reprezentatívan bemutassa. Így kínálkozik egy másik, tágabb megközelítés, mely szerint a nagyobb – közgazdasági szempontú – kategóriák alapján valamennyi önkormányzat összesített költségvetési kiadási adatait elemezzük.

5.3 Helyi önkormányzati kiadások közgazdasági bontásban

A közkiadások nemcsak szakfeladatok szerint csoportosíthatók, hanem közgazdasági szempontból is. E megközelítés a számvitelben használatos főbb mérlegkategóriákra épít, s bár a tartalma részben megegyezik az előző táblázatban feltüntetett feladatokkal, ugyanakkor tágabb is, hiszen itt megjelennek a közfeladatok nyújtásához szükséges beruházások kiadásai is.³³³ Így vizsgálat részét képezik az alábbiak:

- működési (folyó) kiadások,
- támogatások és egyéb folyó kiadások,
- felhalmozási és tőkejellegű kiadások,
- hiteltörlesztések.

A működési kiadások között olyan kiadási tételeket kell értenünk, mint a személyi juttatások, munkaadót terhelő járulékok, dologi kiadások. Így e körbe tartoznak, – hogy csak néhány példát említsek – az óvodai dolgozók, a tanárok vagy épp az önkormányzati hivatal alkalmazottainak személyi juttatásai. A dologi kiadások között az önkormányzat által vásárolt készletek, szolgáltatások kiadásai szerepelnek, mint például a villamosenergia-, gáz-, távhő-, ivóvíz-ellátás, szemétszállítás vagy épp a postai levélszállítás. Továbbá ide sorolandóak a bérleti díjak, tárgyi eszközök karbantartásának kiadásai vagy épp a kiküldetések, propagandakiadások is. Ez a kör természetesen lehet szűkebb vagy tágabb is, attól függően, hogy az egyes önkormányzatok milyen módon szervezték meg a helyi közszolgáltatásokat, mit láttak el saját költségvetési szerveik útján, és mit bíztak a magánszektorra.

A támogatások és egyéb folyó kiadások kategóriájában olyan kiadások szerepelnek, mint a lakosság (ellátottak) pénzbeli juttatásai, a rendszeres szociális támogatások,

³³³ Lásd erről részletesen FARKAS Sándorné et al.: *Költségvetési szervek kézikönyve I. Költségvetési tervezés, gazdálkodás, beszámolás, ellenőrzés*. SALDO, Budapest, 2004, 73–118.

lakhatással kapcsolatos támogatások. Továbbá ide tartoznak a nemzetközi kötelezettségvállalásból eredő kiadások, a működési célra kapott, visszatérítendő támogatások, kötelezettségvállalások kiadásai.

A felhalmozási és tőkejellegű kiadások csoportja is igen sokrétű, e körben kell vizsgálnunk a felújítások kiadásait, mint például egy iskola vagy óvoda épületének korszerűsítését, továbbá az intézményi beruházásokat, például egy uszoda, közút vagy közpark építését vagy ingatlanok vásárlását.

A hiteltörlesztés alatt végül mind a belföldi, mind a külföldi hitel-, kölcsöntörlesztés kiadásait értjük, valamint az önkormányzatok által kibocsátott értékpapírok visszavásárlásának kiadásait is.

Természetesen a csoportok bővíthetőek, tovább részletezhetőek, de a helyi költségvetések kiadási oldala főbb jellemzőinek a megállapításához elegendőnek vélem a felsorolt négy kategória alapján történő elemzést, ugyanis a hangsúly a finanszírozási rendszeren van. A fejezet további részében e kategóriák szerint vizsgálom a 1993 és 2010 közötti időszak helyi költségvetési kiadásait, a Vécsei Pál által idősorosan és településkategóriánként összegyűjtött adatok alapján.³³⁴

5.3.1. Működési (folyó) kiadások

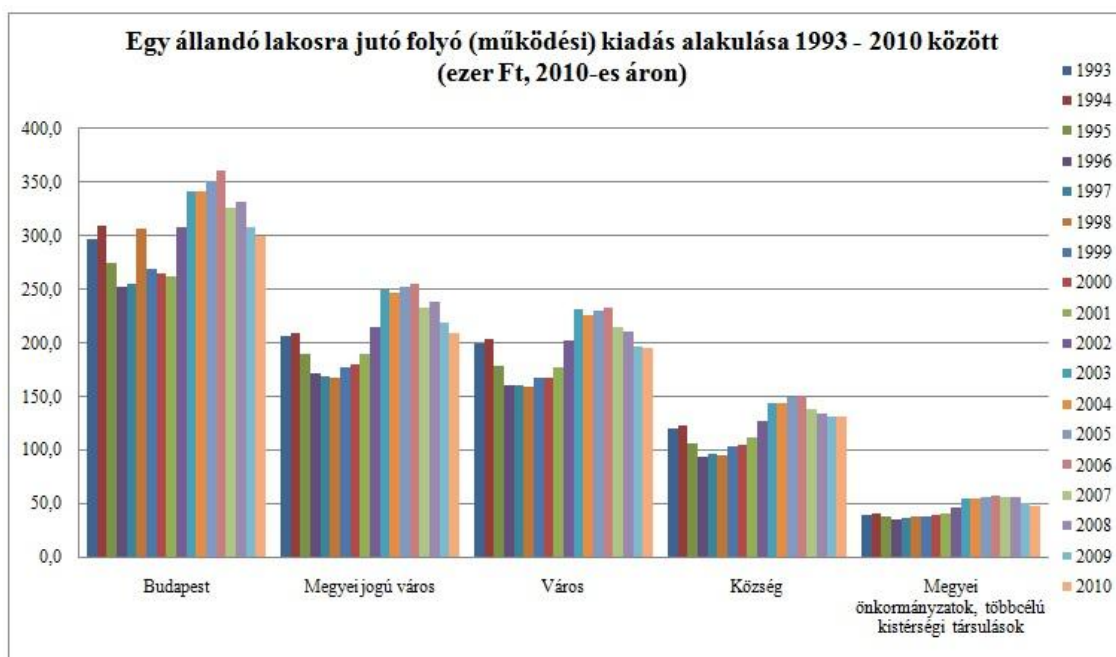
A kilencvenes évektől kezdődően a működési kiadások voltak a legjelentősebbek a költségvetések kiadási oldalán, melyet az 14. számú ábra szemléltet. E körben a legjelentősebb tételek a személyi és bérjellegű kiadások és járulékok, valamint a készletbeszerzés és szolgáltatásvásárlások voltak. Első és legszembetűnőbb megállapítás, hogy a település méretének a csökkenésével e kiadási mérték is csökken, azaz általánosságban elmondható, hogy minél kisebb egy település, annál kevesebbet költött. Ha idősorosan vizsgáljuk a diagramot, látható, hogy 1993-tól 1998-ig csökkenés figyelhető meg a működési kiadásokban, valemennyi településkategória esetében. A kormányzati ciklusok hatása is érzékelhető, például 1998-tól növekedtek a kiadások, köszönhetően a kormányzati transferek növekedésének is. 2006-tól viszont újabb csökkenés szemtanúi lehetünk, mely egyrészt a kormányzati megszorító

³³⁴ Vécsei Pál adatbázisának forrásai a Magyar Államkincstártól a VÁTI által évente, díjazás fejében átvett és üzemeltetett TEIR, mely településsorosan tartalmazza az önkormányzatok költségvetési mérlegadatait 1993 és 2010 között. Elérhető az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankjában.

intézkedéseknek, valamint ezt követően a válság hatásának tudható be. Már a rendszer elején látható volt, hogy a működési kiadások a többihez képest arányában növekednek.

László Mária már egy 1993-as tanulmányában megjegyezte, hogy a helyi költségvetésekben egyre inkább a működési kiadások részaránya nőtt, mely a későbbiekben is meghatározóvá vált.³³⁵ Megjegyzi továbbá azt is, hogy a források csak a legszükségesebb felújítási, karbantartási munkálatok elvégzésére voltak elegendők, melyek hosszú távon többletköltséget termelnek, másrészt a belső aránytalanságok a települések közötti különbségek növeléséhez vezetnek.³³⁶ Ez a későbbiekben is igaznak minősült, a rendszer vége felé, ahogy a számok is mutatják, az egy főre jutó működési kiadás a fővárosban körülbelül kétszer akkora volt, mint egy községben.

14. ábra



Forrás: az MTA–DE Közzolgálatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

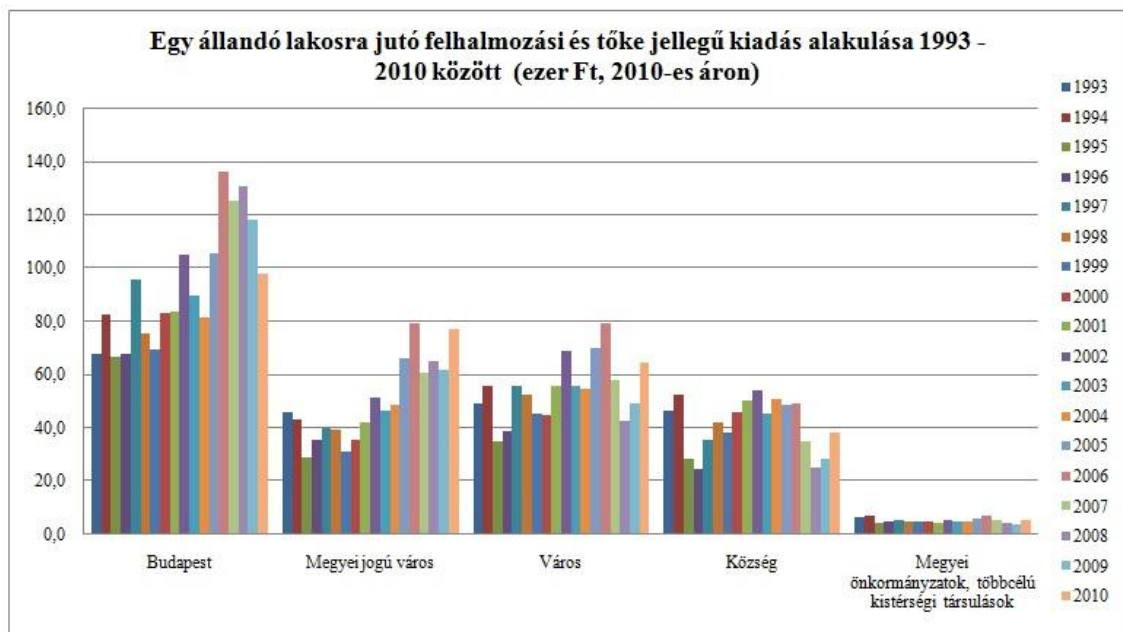
³³⁵ LÁSZLÓ Mária: *Az önkormányzatok feladatai és a finanszírozás*. In: CSEFKÓ Ferenc–PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1993, 214.

³³⁶ LÁSZLÓ Mária (1993): *i.m.*, 215.

5. 3.2 Felhalmozási és tőke jellegű kiadások

A felhalmozási és tőkejellegű kiadások a második jelentősebb kiadástípusba sorolhatók, bár összehasonlítva a működési kiadásokkal, annak nagyjából csak a felét tették ki mindig is. E körben értelmezhetjük az önkormányzatok beruházásokkal, valamint felújításokkal kapcsolatos kiadásait. A településkategóriák között a főváros jelentősen többet tudott e célra fordítani gazdasági, súlyponti szerepéből adódó többletbevételeinek köszönhetően (15. számú ábra). Érdekes azt is megfigyelni, hogy a városok többet tudtak költeni, mint a megyei jogú városok, egészen 2006-ig, amikor fordult a kocka. Bár az utóbbiak ettől az időszaktól kezdve kerültek az eladósodás pályájára is. A változás nagyban köszönhető a területfejlesztés hazai és uniós forrásai elosztási mechanizmusának.

15. ábra



Forrás: az MTA–DE Közzolgálatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

Ha idősorosan vizsgáljuk az adatokat, láthatjuk, hogy egyik évről a másikra váltakozó mértékben hol csökkentek, hol nőttek a felhalmozási és tőkejellegű kiadások, azaz nem mutatnak állandóságot. Ez alól csak a megyei önkormányzatok voltak kivételek, akik közel azonos szinten tudták fenntartani – a többihez képest csekélynek mondható – felhalmozási jellegű kiadásait. A kilencvenes évek közepén és a kétezres évek végén kevesebbet tudtak költeni fejlesztésre, vagy épp a meglévő vagyon fenntartására, felújításra. Másrészt a hullámváz tetőpontjai jellemzően a választások

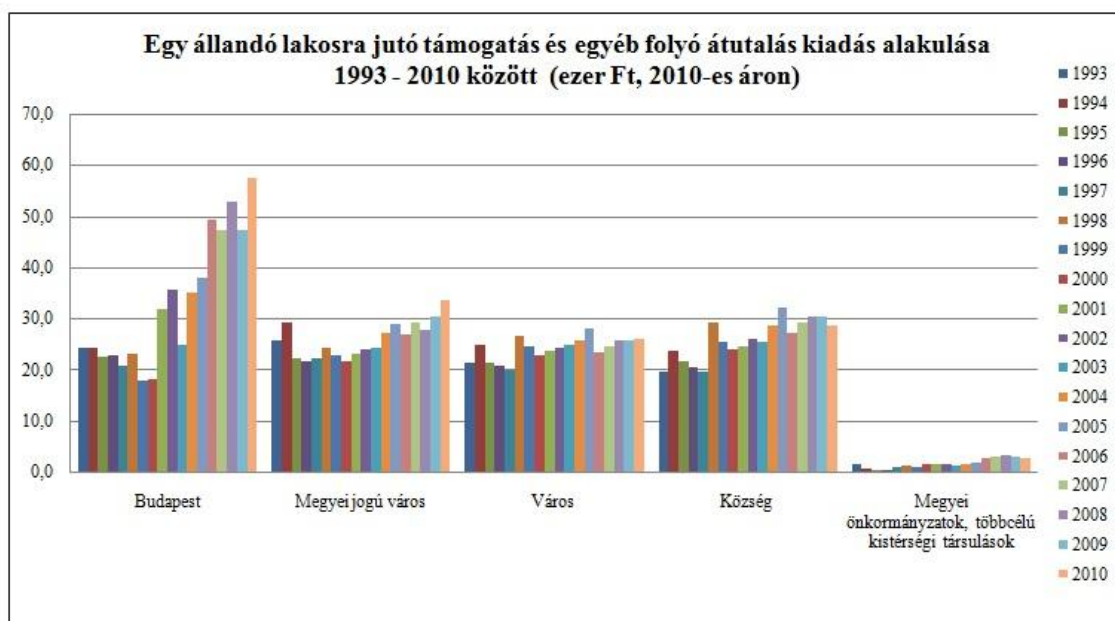
évére vagy az azt megelőző évre tehetőek, ugyanis ekkor előszeretettel adtak a kormányok plusz forrásokat fejlesztésre.³³⁷ Erre a cél- és címzett támogatások köre szolgált, mely a kormányzati döntésnek megfelelő fejlesztések kiadásait finanszírozta. 2006 után itt is érezhető a megszorítások és a válság hatása, jelentősen csökkentek a kiadási tételek. Összességében elmondható, hogy az önkormányzatok nagyban függtek a gazdasági és politikai adottságoktól, változásoktól, de ennek ellenére is tudták alakítani fejlesztési politikájukat. Ezt támasztja alá az is, hogy a működési kiadásokhoz képest kiegyenlítettebb mértékben jutott fejlesztésekre forrás.

5.3.3 Támogatások és az egyéb folyó átutalások kiadásai

A támogatások és egyéb folyó átutalások legnagyobb tételeit rendszerint a lakosok számára nyújtott szociális ellátások, juttatások tették ki. Itt különösen a pénzbeli és nem pénzbeli, főleg rászorultság alapján nyújtott támogatásokra kell gondolni.³³⁸ A 16. számú ábra adatait megvizsgálva elmondható, hogy a fővárosban volt a legmagasabb a körben a kiadás, főleg az ezredfordulót követően megugró mértékben. Ennek oka a nagyobb népességszámhoz igazodó szociális kiadásokban, valamint a fővárosi tömegközlekedés egyre nagyobb méretű támogatásában keresendő. A többi településkategória esetében igazából nem volt nagy eltérés az egy főre jutó kiadási összegekben, minimális mértékben a községekben voltak magasabbak az összegek, ami a hátrányosabb helyzetben lévő, elmaradottabb kistélepülések számlájára írható. Azért sem lehetett jelentős az eltérés, mert a legtöbb szociális ellátás jogszabályi szinten meghatározott mérték alapján volt megállapítható. Jól kivehető az adatokból a megyei önkormányzatok helyzete: mint arra már korábban utaltam, nem láttak el e körben jelentős feladatokat.

³³⁷ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál (2014): *i.m.*, 350.

³³⁸ Lásd az Állami Számvevőszék 9913/98. számú jelentését a helyi önkormányzatok által nyújtott pénzbeli szociális ellátások helyzetének vizsgálati tapasztalatairól.



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

5.3.4. Hiteltörlesztések

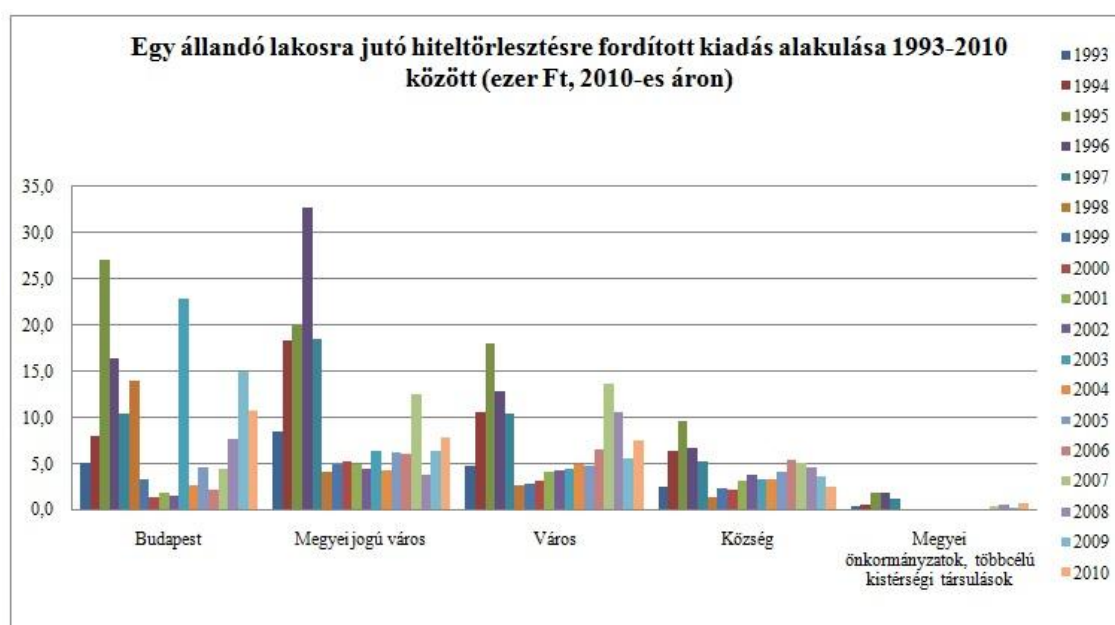
A forrásszabályozási rendszer egyik kritikájaként szokták felhozni, hogy nem volt fenntartható, ugyanis nem nyújtott elegendő forrást az egyes feladatok ellátásához, ezért a hitelfelvétel valamilyen formájára kényszerültek az önkormányzatok. A hitelfelvételt a költségvetés bevételei között szokás felsorolni, hiszen pénzügyi forrásként jelenik meg. Ugyanakkor a hitel törlesztése a költségvetés kiadási oldalán jelentkezik, így fontosnak tartom itt tárgyalni. A forrásszabályozási rendszerben 2006-ot követően egészen a 2010-es adósságkonszolidációig folyamatosan nőttek a helyi önkormányzati hitelfelvételek, mígnem körülbelül 1200 milliárd forintnyi hitelállományt halmoztak fel. Ez mind a központi adósságállományhoz, mind a GDP-hez viszonyítva elenyészőnek mondható, azt is figyelembe véve, hogy ez az adósság csupán kb. 300 önkormányzatnál összpontosul. Vannak, akik jelentősnek tekintik ezt az összeget, köztük Vigvári András is, aki több kockázatos tényezőre hivatkozva adósságcsapdaként értékeli a kialakult helyzetet.³³⁹

A 17. számú ábra az egy főre jutó hiteltörlesztések kiadásait mutatja. Elsőként megállapítható, hogy a 90-es évek elején sokkal nagyobb mértékben költöttek az

³³⁹ SIVÁK József – SZEMLÉR Tamás – VIGVÁRI András: *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. CompLex, Budapest, 2013, 186–189.

önkormányzatok hiteltörlesztésre, mint az azt követő években. 1995 és 1996-ban a legmagasabbak az értékek, aminek az oka, hogy 1996-ig mindenféle jogi korlát nélkül vehettek fel hitelt a helyi önkormányzatok (csupán egy 1996-os jogszabályváltozás eredményeképpen lett bevezetve, hogy a saját bevételek 70%-ánál nem lehet nagyobb a hitelállomány. Ennek hatásaként 1998-ra már jelentősebben csökkentek az összegek. Majd 2007-től figyelhető meg egyfajta általános növekedés a hiteltörlesztések tekintetében, ami egyfelől az uniós források felhasználásához szükséges önrész biztosítása érdekében, másrészt a válság hatására csökkenő központi támogatás kompenzálására felvett hitelek miatt realizálódott.

17. ábra



Forrás: az MTA–DE Közzolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

A településkategóriák között az 1998 előtti és utáni időszakban hasonló változásokat figyelhetünk meg. Azt mondhatjuk, hogy a megyei jogú városokat terhelte leginkább, a főváros és más városok közel azonos szinten voltak, s ehhez képest a községek kisebb arányban költöttek hiteltörlesztésre. Ugyanakkor az 1998 utáni időszakban a kategóriák között kiegyenlítettebb volt a mérték, majdnem azonos mennyiségben szerepelt a költségvetés kiadásai között a hiteltörlesztés. A hitelek szerkezetét tekintve egyébként elmondható, hogy jellemzően fejlesztési hitelekről volt szó, különösen az utolsó évtizedben az uniós források önrészének biztosítása érdekében, de jelentős volt a működési célra felvett hitel is, ami a feladatok folyamatos decentralizálásával hozható

összefüggésbe.³⁴⁰ A megyei önkormányzatok és kistérségi társulások a csekélyebb feladatoknak megfelelően kevesebb hitelállománnyal rendelkeztek, így minimális volt a kiadásuk is e körben. Megállapítható tehát, hogy a települések relációjában a legnagyobb arányt képviselő községek költöttek a legkevesebbet hiteltörlesztésre (egy állandó lakosra számítva); megpróbálták szűkös kereteikhez igazodni.

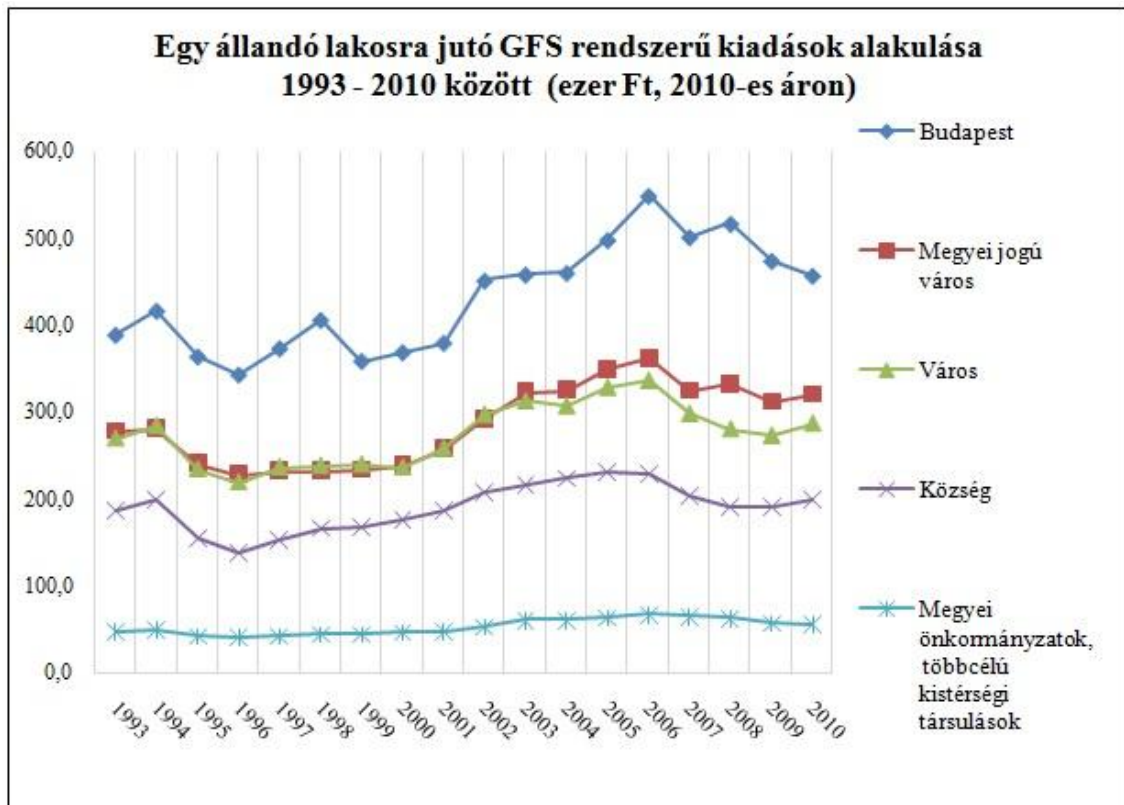
5.3.5. GFS rendszerű kiadások

A helyi aggregált kiadások volumenét vizsgálhatjuk a Nemzetközi Valutaalap által kidolgozott kormányzati pénzügyi statisztikai rendszer, azaz a GFS³⁴¹ rendszerben is. Ez a módszer figyelmen kívül hagyja a hitelfelvételből, értékpapír-kibocsátásból eredő tárgyevi tőketörlesztéseket.³⁴² A 18. számú ábra adataiból így jól látszik, hogy egy főre mennyi kiadás jutott településkategóriánként. Felidézhetjük azt az állítást, amely gyakran előkerült az elmúlt húsz évben – nevezetesen, hogy a kisebb településeken drágább megszervezni egyes szolgáltatásokat, s nem méretgazdaságos. Az ábra adataiból azt látjuk viszont, hogy összességében a fővárosban volt a legmagasabb, és a település méretének megfelelően csökkent az egy főre vetített kiadás. Természetesen nem mondhatjuk azt, hogy ne lennének eltérések az egyes települések között, de általánosságban igaz lehet az a megállapítás, hogy a közszolgáltatások nyújtása, a közfeladatok ellátása a városban drágább, ami adódhat a közszolgáltatások magasabb fajlagos költségéből, a szolgáltatások esetlegesen jobb minőségéből, de a pazarló gazdálkodásból is. A községben élőkre tehát körülbelül fele annyi kiadás jutott, mint a fővárosban. A megyei jogú városok és a városok között az eltérés egészen kicsi, a 2002-es évtől valamelyest többet költöttek a megyei jogú városokban. A megyei önkormányzatok szerepét ez a diagram is jól alátámasztja: nemcsak, hogy alacsony, de szinte egyenletes is volt a kiadásuk, ami azt is tükrözi, hogy a megyei szint esetében nem volt olyan mértékű feladatnövekedés az évek során, mint a települési önkormányzatok esetében.

³⁴⁰ VIGVÁRI András: *Finanszírozási reform vs. feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához.* Magyar Közigazgatás, 2006/3–4, 232–245.

³⁴¹ Government Financial Statistics. Az államháztartási mérlegünk 1994-től, a központi költségvetés mérlege 1995-től ezt a rendszert követi.

³⁴² STIGLITZ, Joseph E: *A kormányzati szektor gazdaságtana.* KJK-KERSZÖV, Budapest, 2000, 76.



Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja alapján saját szerkesztés

5.4 A fejezet összegzése

A helyi költségvetések kiadási oldalát elemezve elmondhatjuk, hogy a rendszerváltást követően a működési költségvetés volt a meghatározó. Épp ezért a felhalmozási és tőkejellegű kiadásokra kevesebb pénz jutott, ami az önkormányzati vagyonállomány mértékének változásában is látható.³⁴³ Másrészt az alulfinanszírozottság, valamint az uniós források felhasználása miatt felvett önkormányzati hitelek kényszerpályára állították a helyi költségvetési kiadásokat. A helyi közfeladatok folyamatosan nőttek, ami a költségvetési kiadási oldal adataiban is érzékelhető volt. Az önkormányzati rendszer elaprózottsága, valamint a széles feladat- és hatáskör ellentmondása ún. kapacitás deficithez vezetett.

Igazolhatjuk azt az állítást is, hogy a nagyvárosi élet közszolgáltatási szempontból drágább, azaz az egy főre jutó kiadás a városok esetében volt a legmagasabb, ami a több

³⁴³ Lásd erről részletesen: VIGVÁRI András (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből.* CompLex, Budapest, 2007.

vagy épp magasabb szintű közszolgáltatások körére utal. A községekben jóval alulmaradtak az egy főre jutó kiadások, amit a városi közszolgáltatások elérhetőségével pótolta a rendszer. Érdekes azt is megjegyezni, hogy a városokban ugyan magasabb volt az egy főre jutó kiadás, de árnyalja ezt az a jelenség, hogy a városok környékén élők is sok esetben igénybe vettek egyes közszolgáltatásokat (pl. az általános iskolai oktatást, egészségügyi ellátást), így ha nem csak az állandó lakosok körével számolunk, akkor egy alacsonyabb kiadási szint lenne mérhető a városok esetében.

A megyei önkormányzatok szerepe nemcsak a jogszabályban leírtaknak megfelelően, hanem a kiadási összegeket megvizsgálva is kicsinek mondható, a feladatellátásuk csak szűkkörű, intézményfenntartó jellegű volt.

A kiadási oldal elemzése során láthattuk, hogyan ölt formát helyi szinten az allokáció, mint államháztartási funkció. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a helyi önkormányzatok kiadási szerkezetét nagyban meghatározta az önkormányzati törvény feladat-telepítése, az önként vállalt feladatok köre és az önkormányzat mérete is. Így nemcsak a bevételi struktúrában kell keresni a forrásszabályozás hiányosságát, hanem a kiadási oldal feladatszerkezetét és közgazdasági tagozódását is figyelembe kell venni. Továbbá a szabályozási környezet hatásáról sem feledkezhetünk meg, mely esetében megállapítható, hogy nem volt megfelelő garanciákkal ellátott a korábbi önkormányzati törvény helyi költségvetési gazdálkodásra, hitelfelvételre vonatkozó része.

Összességében, a fejezet elején feltett kérdésre válaszolva elmondható, hogy a kiadási struktúrában a működési kiadások aránytalanul nagy, a tőkejellegű kiadások relatív alacsonyabbak voltak, valamint a hitelfelvételre, a feladattelepítésre vonatkozó szabályozás hiányosságai voltak a legfőbb gyenge pontok. Ez nem volt ösztönző a közfeladatok ellátásának javítására, fejlesztésére, sok esetben csupán a minimális törvényi követelmények biztosítására futotta a keret. Önmagában tehát a forrásszabályozási rendszerről nem állítható, hogy rossz lett volna, de tény, hogy a belső költségvetési arányok és a külső szabályozási környezet nem volt megfelelő.

III. RÉSZ: A FELADATFINANSZÍROZÁS

A harmadik, s egyben utolsó nagy szerkezeti részt a Möt. által bevezetett ún. feladatfinanszírozási rendszer bemutatásának szentelem, komplex módon a helyi pénzügyi rendszerben bekövetkezett változások szemszögéből. A dolgozat elején kifejtett nemzetközi standardok és módszerek segítségével megpróbálom elhelyezni és definiálni a hazai rendszerben alkalmazott technikát. Ezt azért is tartom fontosnak, mivel a helyi pénzügyekkel foglalkozó szakirodalmak a feladatfinanszírozás dogmatikai kérdésével keveset foglalkoznak, nem alakult ki egységes fogalomhasználat. További félreértésre ad okot a hazai gyakorlat értékelése is, mely esetében kevés a költségvetési adatokat feldolgozó és értékelő tanulmány, így jelen részben e hiányosságok pótlására is vállalkozom. Mivel a korábbi és az új rendszer között nem húzható sem időben sem gyakorlatban éles határ így az elemzést a reformok kezdetétől, 2010-től tartom indokoltnak. Már most a fejezetek elején szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a 2010 utáni időszak költségvetési elemzéséhez más adatok álltak a rendelkezésemre, mint a forrásszabályozás időszakához, így azok nem összehasonlíthatóak, s ez adatelemzési korlátokhoz vezet.³⁴⁴ Ugyanakkor az egyes időszakokban érvényesülő tendenciák már összehasonlíthatóvá válnak, így alapvetően erre helyezem a hangsúlyt. A helyi költségvetési források változása mellett a helyi közfeladatokban bekövetkező változásokra is kitérek, s próbát teszek a helyi közfeladatok fogalmi dimenziójának meghatározására, mely szintén keveset tárgyalt téma a hazai szakirodalomban. A finanszírozáshoz szorosan kapcsolódik a helyi közfeladatok körének megváltozása, mely új helyzet elé állította a helyi költségvetéseket. A helyi kiadások szerkezeti elemzésével a napjainkban tapasztalható erősödő állami szerepek nyomába kívánok eredni, választ keresve többek között arra, hogy ez nemzetközi jelenség vagy csak hungarikum, illetőleg arra is, hogy a változások milyen hatással voltak a lokális kormányzati szintre.

³⁴⁴ A 2010-es időszaktól kezdődően jelentősen megváltozott a helyi pénzügyi jogi jogállást meghatározó szabályozási közeg, valamint módosult a támogatási típusok tartalma, ahogyan a költségvetési adatok közzététele is megváltozott, így nincs a forrásszabályozással kompatibilis adatforrás, csupán a költségvetési és zárszámadási törvények adataira támaszkodhatunk, valamint az Eurostat adatsorára.

6. A feladatfinanszírozásra történő átállás

A helyi önkormányzatok közfeladat-ellátásában jelentős változást hozott a 2011. év jogalkotási dömpingje, amikor elfogadásra került többek között a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.). De nemcsak az új szabályozás hozott változást, hanem az azóta elindult reformfolyamat, amely alapvetően megváltoztatta a helyi közfeladatok körét és finanszírozását, valamint a helyi pénzügyi autonómia mértékét is, a korábbi rendszerben érvényesülni vélt vagy valós feszültségek okán.³⁴⁵ Így célszerű az elmúlt öt-hat év eseményeit szemügyre venni, és a korábbiakban felvázolt időszak gyakorlatához képest meghatározni a változások irányát. Ugyanakkor fontos azt jelezni, hogy e pár év gyakorlatából még messzemenő következtetéseket nem lehet levonni, csupán a szabályozás újragondolásának főbb aspektusait lehet bemutatni, elemezni.

6.1 Változások a helyi közfeladatok körében

A Mötv. helyi közügyekről és helyben biztosítható közfeladatokról tesz említést, mely utóbbi fogalomhasználat új a rendszerben. Valószínűleg itt olyan feladatokra gondol a jogalkotó, melyek nem helyi közügyek, de nem is kizárólagos államigazgatási feladatok, tehát egyfajta megosztott részfeladatokról beszélhetünk.³⁴⁶

A Mötv. feladatrendszerében alapvető változás, hogy differenciált feladat- és hatáskört határoz meg.³⁴⁷ Ez válasz lehet a korábbi szabályozásra, mely csak eshetőlegesen deklarálta, hogy eltérő feladatai lehetnek az eltérő nagyságú önkormányzatoknak.

A községi önkormányzat köteles ellátni mindazokat a törvényben meghatározott feladatokat, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeit, az ehhez szükséges közszolgáltatások közvetlen igénybevételének lehetőségeit biztosítják. A járásszékhely városi, valamint a városi önkormányzat olyan közszolgáltatásokat lát el, melyeket saját területén és vonzáskörzetében, vagy a járás egész területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai előírásoknak megfelelően képes biztosítani. A megyei jogú város települési

³⁴⁵ Lásd a korábbi rendszer legfontosabb feszültségvonalait a forrásszabályozási megoldás alapján: HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015, 111–112.

³⁴⁶ BALÁZS István (szerk.) (2012): *i.m.*, 63.

³⁴⁷ Mötv. 11 § (1) bekezdés.

önkormányzata – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.³⁴⁸ Méretgazdaságossági okokból egyszerűbben, költséghatékonyabban szervezhető közfeladat-ellátást kívánt tehát a törvény megteremteni.

E feladatok meghatározásánál négy szempontot³⁴⁹ kell különösen figyelembe vennie a jogalkotónak, úgymint a gazdasági teljesítőképességet, a lakosság számát, a közigazgatási terület nagyságát és a feladat jellegét. Garanciális elemként megjelenik, hogy az ellátáshoz szükséges személyi, tárgyi, szakmai, gazdasági feltételeket is meg kell határozni a feladatot előíró törvényben.³⁵⁰

A feladatátvállalás szabályait is rögzíti a törvény, melynek alapján a nagyobb önkormányzatok számára előírt feladatokat átvállalhatják kisebb önkormányzatok is. Ez arra ad lehetőséget, hogy a kisebb méretű, ugyanakkor nagyobb saját bevételi forrásokkal rendelkező települések saját pénzügyi autonómiájukat kihasználva a helyi közösség igényeinek megfelelően láthassanak el feladatokat. Ehhez viszont az kell, hogy e feladatokat a lakossági igények indokolják, gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon lássák el, többlet állami támogatás igénybevétele nélkül.

Továbbra is megmaradt az a lehetőség, hogy az önkormányzat szabadon vállaljon fel közfeladatokat, viszont azzal nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.³⁵¹ Ezzel próbálja meg a törvény elejét venni annak, hogy egyes önkormányzatok nehogy túlvállalják magukat, és veszélyeztessék a költségvetési stabilitásukat. A Möt. rendelkezik az állami feladatok ellátásáról is. Deklarálásra került, hogy ha állami feladat átadására kerül sor, az csak megállapodás útján, és a szükséges források biztosításával lehetséges. Ez pedig válasz lehet a korábbi időszakban tapasztalt, folyamatos feladatátadásra.

Összességében tehát megváltoztak a feladattelepítés elvei és szabályai, szűkebb keretek közé szorítva a helyi közfeladat-ellátást.

A helyi önkormányzati feladatok körét tartalmazza a Möt., amikor meghatározza, hogy különösen milyen feladatokat kötelező ellátniuk, azzal a kiegészítéssel, hogy a

³⁴⁸ Möt. 20-21. § (2) bekezdés.

³⁴⁹ Möt. 11 § (2) bekezdés.

³⁵⁰ Az Alaptörvény 34. § (1) bekezdése is kimondja, hogy az előírt feladattal arányos költségvetési támogatásra jogosultak a helyi önkormányzatok.

³⁵¹ Möt. 10. § (2) bekezdés.

részletszabályokat ágazati törvények adják meg. A felsorolás nem teljes, a Möt. azt is rögzíti, hogy a helyi közügyek, közfeladatok körében ellátandó további feladatokat törvény is megállapíthat.

7. táblázat

Helyi közfeladatok 2012-től a Möt. alapján

| Helyi kormányzati funkció | Közfeladat | Szakfeladat |
|--|-----------------------------------|--|
| Jóléti, humán feladatok | Oktatás, nevelés | óvodai ellátás |
| | Szociális ellátás | gyermekjóléti szolgáltatások és ellátások, szociális szolgáltatások és ellátások (települési támogatás állapítható meg), hajléktalanná vált személyek ellátása és rehabilitációja |
| | Egészségügy | egészségügyi alapellátás, az egészséges életmód elősegítése |
| | Szabadidős, kulturális feladatok | kulturális szolgáltatások (könyvtári ellátás, filmszínház, előadó-művészeti szervezet támogatása, a kulturális örökség helyi védelme stb.), sport, ifjúsági ügyek |
| Gazdasági feladatok | Közművek, infrastruktúra | lakás- és helyiséggazdálkodás, helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás, hulladékgazdálkodás, távhőszolgáltatás, víziközmű-szolgáltatás |
| | Településüzemeltetés | köztetők üzemeltetése, közvilágítás, kéményseprő-ipari szolgáltatás, a helyi közutak, közparkok kialakítása, fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása, köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás, a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségeinek biztosítása |
| | Helyi utak és közlekedés | helyi közösségi közlekedés biztosítása |
| | Településtervezés és -fejlesztés | településfejlesztés, településrendezés, helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok |
| Tradicionális közigazgatási feladatok | Közigazgatás és helyi rendvédelem | honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás, helyi közbiztonság, nemzetiségi ügyek, átvett államigazgatási ügyek |

*Forrás: a Möt. alapján saját szerkesztés*³⁵²

³⁵² Möt. 13. § (1) bekezdés.

Az 6. számú táblázattal összevetve megállapítható, hogy számos feladat kikerült a példálózó felsorolásból, más feladatok pedig rögzítésre kerültek az önkormányzati törvényben. Ezek egy része ugyanakkor korábban is helyi feladat volt, csak külön jogszabályokban került szabályozásra.

A feladatok tekintetében a legfontosabb változások egyike, hogy 2012. január 1-jétől a fővárosi és megyei önkormányzatok fekvőbeteg ellátása, majd 2012. május 1-jétől a települési önkormányzatok fekvőbeteg szakellátása állami feladat lett. A másik nagy változás az volt, hogy 2013. január 1-jétől állami feladattá vált az alapfokú oktatás megszervezése, biztosítása is, az önkormányzatoknál csak az óvodai ellátás maradt. Ezt azért fontos megemlíteni, mert e két feladat tette ki a helyi költségvetésekben a legnagyobb kiadási tételeket (példaként lásd a 4. számú mellékletet). Továbbá a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok köre is jelentősen lecsökkent, a kormányhivatali rendszer felállításával például az okmányügyek, a szabálysértési ügyek, majd 2015 márciusától a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások is szintén átadásra kerültek. Ez utóbbival az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás a szociális ellátások területén is átalakult.³⁵³

De nemcsak a közfeladat centralizálására láthatunk példát a táblázat alapján, hanem korábban önkormányzati törvényben nem nevesített feladatok helyi szintre telepítésére is. Ilyen például a helyi közfoglalkoztatás megszervezése; a települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágszélirtás; a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása. Bár érdemes azt is megjegyezni, hogy e feladatok nem járnak nagy költségvetési kiadással, főleg, hogy több települési önkormányzat már korábban is látott el hasonló feladatokat.

6.2 A helyi költségvetést korlátozó új szabályok

A feladatszerkezeten túl a helyi költségvetési keretek is újraszabályozásra kerültek, ami a kiadási szintre is hatással van. Lényeges változás, hogy működési hiány nem tervezhető,³⁵⁴ azaz nem lehet negatív eredményű költségvetési rendeletet elfogadni. Ez a szabály a fenntartható költségvetési gazdálkodás, valamint az eladósodás elkerülése érdekében került bevezetésre.

³⁵³ E témakörrel a 8. fejezetben részletesen foglalkozok a helyi költségvetési adatok elemzése körében.

³⁵⁴ Möt. 111. § (4) bekezdés.

Jól látható, hogy korlátok közé szorítja az önkormányzatok gazdálkodását a jogalkotó, hiszen a Möt. deklarálja azt is, hogy az önkormányzatok veszteséges gazdálkodásáért a központi költségvetés nem vállal felelősséget.³⁵⁵ Vagyis az újonnan képződő hitelállományról van szó, mert ahogyan még szó lesz róla, a rendszer fenntarthatósága érdekében 2011-től több körben vállalta át az állam az önkormányzatok korábbi hitelállományát. A hitelfelvételt pedig a stabilitási törvény³⁵⁶ szabályozta újra, mely a Kormány előzetes jóváhagyását írja főszabályként elő az önkormányzatok számára, s az adósságot keletkeztető ügyletből származó éves fizetési kötelezettség nem haladhatja meg az adott önkormányzat adott évi saját bevételeinek 50%-át.³⁵⁷

Az állami beavatkozás erősödése figyelhető meg a Möt. 16. § alapján is, mely szerint, ha az Európai Unió vagy más nemzetközi szervezet felé vállalt kötelezettség határideje eredménytelenül telt el, vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll, a Kormány a kötelezettséggel összefüggő beruházás megvalósításáról saját hatáskörben gondoskodhat. A helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonát érintő intézkedések tülésére. Ami egyfelől segítség, másfelől az autonómia csökkentésével járó beavatkozás. A cél ugyanakkor világos: az uniós támogatások kapcsán a minél jobb forrásabszorpció, továbbá a nemzetközi kötelezettségek teljesítésének a biztosítása.

Korábban nem volt közvetlen pénzügyi jogkövetkezménye annak, ha a képviselő-testület nem fogadott el időre költségvetési rendeletet.³⁵⁸ E téren is változás történt, ugyanis a Möt. 115. § (2) bekezdése alapján, ha a helyi önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, illetve nem fogadja el a zárszámadást, vagy különféle államháztartási beszámolási kötelezettségeinek nem tesz eleget, akkor a határidő elteltét követő hónaptól a mulasztás megszüntetését követő hónapig a nettó finanszírozás keretében finanszírozott támogatásainak folyósítása felfüggeszthető. Ezáltal motiváltabbá váltak az önkormányzatok, hogy időben fogadják el a szükséges dokumentumokat, teljesítsék beszámolási kötelezettségüket.

³⁵⁵ Möt. 112. § (2) bekezdés.

³⁵⁶ 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (továbbiakban: stabilitási tv.).

³⁵⁷ Stabilitási tv. 10. § (5) bekezdés.

³⁵⁸ Lásd például: 2009 Budapest, Fót; 2010 Szombathely; 2011 Szeged. Ugyanakkor 2010-ben módosításra került – még a korábbi – államháztartásról szóló törvény, melynek alapján, ha nem volt időre elfogadott költségvetése egy településnek, akkor megnyílt a lehetőség a támogatások felfüggesztésére.

A korábbiakban felsorolt hatásoknak – különösen a feladatmennyiség csökkenésének – köszönhetően jelentősen zsugorodtak a helyi önkormányzati költségvetések, s a központi költségvetési támogatások is. Az alapfokú oktatás és a fekvőbeteg ellátás generálta korábban az egyik legnagyobb helyi költségvetési kiadási tételt. A változások hatására egyes települések esetében akár a harmadára, felére is visszaeshetett a helyi költségvetés főszáma. 2012-ig a helyi önkormányzati alrendszer kiadásai a GDP 11–12%-át tették ki, ami uniós összehasonlításban közepes szintű forrásdecentralizációról árulkodott.³⁵⁹ A feladatszerkezet és a finanszírozási rendszer átalakítását követően a helyi önkormányzati kiadások a GDP 8,8–9%-ára estek vissza,³⁶⁰ amivel az alacsonyabb decentralizált forráselosztást megvalósító országok köréhez csatlakoztunk.

2011-től négy körben sor került az önkormányzati alrendszer adósságkonszolidációjára is, melynek keretében mintegy 1.368 milliárd forint adósságot vállalt át az állam.³⁶¹ Ennek hatására a helyi költségvetésekből szinte egészében eltűntek a hiteltörlesztéssel kapcsolatos kiadások. Bár az is igaz, mint korábban utaltunk rá, hogy nem az adósság mértéke, mint inkább összetétele és az eladósodás tendenciája okozta a rendszer problémáját. Hatással van a fentiekre az is, hogy a Möt. szabályozása értelmében működési hiány már nem tervezhető a helyi költségvetésbe.

A helyi kiadások közgazdasági bontását tekintve tehát továbbra is megmaradt a működési és dologi kiadások túlsúlya, bár mértékük a feladatok centralizációjával csökkent. A felhalmozási és tőkejellegű kiadások nagysága is némiképp csökkent, másrészt a forrásszerkezet átalakult, ugyanis megszűntek a korábbi cél- és címzett támogatások, a normatív támogatások kötött felhasználásúvá váltak. Végül – mint már utaltam rá – megszűnt a korábbi kamatkiadások nagy része is az adósságkonszolidáció révén.

6.3 A feladatfinanszírozás fogalmának vizsgálata

Mielőtt részletes tárgyalás alapját képezné a megváltozott finanszírozási rendszer, az előtt érdemes néhány gondolatot szólni magáról a finanszírozás elnevezéséről és hazai

³⁵⁹ Lásd erről SIVÁK József – VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. CompLex, Budapest, 2012, 173., a 9. táblázat összefoglaló adatait.

³⁶⁰ SZENTE Zoltán: *Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer*. MTA Law Working Papers, 2014/29, 5.

³⁶¹ LENTNER Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. Pénzügyi Szemle, 2014/3, 330–344. vö. a Nemzetgazdasági Minisztérium közérdekű adatigénylés útján nyújtott adataival.

kialakulásáról is. A feladatfinanszírozás vagy feladat alapú finanszírozás nem új keletű fogalom, a nemzetközi szakirodalom számos műve foglalkozik a számított kiadási szükséglettel, mint a kormányzati szintek közötti transzferek meghatározásának alapjával. Ez az angolszász *expenditure needs* vagy a *spending needs* fogalomköre, melyről már részletesebben volt szó a 3. fejezetben. A hazai szakirodalomban ugyanakkor hiányzik e fogalom pontos magyar terminológiájú leírása. Mivel alapvetően a kiadás, azaz a közfeladat átlagos költségei szolgálják az ilyen támogatási formák alapján, így a magyar terminológiában a kiadásszabályozás körében említhetjük meg a feladatfinanszírozás vagy feladat alapú finanszírozás fogalmát. Nem teljesen helytelen e fogalmak használata, de az eredeti mintaként szolgáló nemzetközi gyakorlatra tekintettel érdemesebb volna áttérni a kiadási szint vagy szükséglet alapú támogatás elnevezés használatára.³⁶² Ugyanis a feladatfinanszírozás fogalma azt sugallhatja, hogy a feladatokat teljes egészében fedező központi költségvetési támogatási rendszerről beszélünk, miközben e rendszer, mint látni fogjuk, nem teljesen erről szól. Bár a feladatfinanszírozás technikájára való utalással találkozhattunk egyes feladatok esetében 2010 előtt is,³⁶³ szélesebb szakmai körökben való elterjedésére hazánkban 2011-től került sor, méghozzá az új önkormányzati törvény előkészítése, parlamenti vitája során, valamint az elfogadott törvény által.³⁶⁴ A Möt. előkészítéséhez kapcsolódó nyilvános dokumentumok között nem találtam az elnevezés magyarozatára való hivatkozást. Ugyanakkor az egyes törvényjavaslatok és módosító javaslatok vizsgálata során választ kapunk arra a kérdésre, hogy mi is volt a normaszöveg készítőjének eredeti célja és mi lett az elfogadott és hatályba lépett verziójáé.

A 2011-ben benyújtott önkormányzati törvényjavaslat finanszírozási rendelkezéseire fűzött indoklás a következő formában határozta meg az indokokat, célokat.³⁶⁵ Rögzítette, hogy a feladatfinanszírozásnak a jogszabályokban meghatározott

³⁶² A célszerűbb elnevezés használatára Péteri Gábor hívta fel a figyelmet, személyes egyeztetés során.

³⁶³ Lásd erről például a felsőoktatás finanszírozási reformjáról való elképzeléseket: <http://savaria.elte.hu/News/Attachments/281/NYME%20SEK%20H%C3%ADrlev%C3%A9%20VI.%20%C3%A9v%2017.%20sz%C3%A1m%202009.05.04.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 10.) Továbbá érdemes megemlíteni a 2008-2009 esztendőben az ÁROP 3.A.1 pályázaton belül meghirdetett feladatfinanszírozási pilot projektet, melyre számos önkormányzat készített belső finanszírozására vonatkozóan terveket. Lásd erről például: <http://pusztamonostor.hu/wp-content/uploads/2011/10/feladatfinanszirozaz.pdf> vagy http://www.kiskunlachaza.hu/dldocs/AROP/Strategiai_tervezes_es_eves_koltsegvetes_osszekapcsolasa.pdf (letöltés dátuma: 2017. január 10.) Továbbá: HORVÁTH M. Tamás: *Az ördög a részletekben van. Decentralizáció a szolgáltatásszervezésben.* Educatio, 1997/3. 465-476.

³⁶⁴ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.).

³⁶⁵ *A feladatfinanszírozási rendszer célja, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak – szakmai jogszabályok által meghatározott feltételek szerinti – ellátásához szükséges működési kiadások fedezete*

szakmai színvonal eléréséhez szükséges működési kiadások fedezetét kell megvalósítani, kifejezetten nevesítve egy a kiadási szükséglet kalkulációján alapuló rendszert. Tehát mint kiolvashatjuk, alapvetően a kiadási szükséglet terminológiáját használja az indokolás is, helyesen a nemzetközi gyakorlatnak megfelelő tartalommal. Egyértelmű a cél, a feladatellátáshoz szükséges kiadás rendelkezésre álljon minden önkormányzat számára.

A számításra vonatkozóan pedig az indokolás szerint először meghatározásra kerül az egyes feladatok kiadási szükséglete, majd ehhez igazítják az önkormányzatok támogatását, annak egyedi jellemzői alapján (például bevételi kapacitások figyelembevételével). Az önkormányzati törvényjavaslatban majd a 2011-ben elfogadott és kihirdetett törvény (Mötv.) 117. §-a szerint mindezt a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül feladatalapú támogatással biztosítja az Országgyűlés.³⁶⁶ A törvény 118. §-a pedig kibontotta a kiadási szükséglet alapú tervezés szereplőire, valamint mértékének meghatározására vonatkozó szabályokat, mely szerint a számítás első fázisa, hogy az önkormányzat adatot szolgáltat az ágazati miniszter útmutatója alapján.³⁶⁷

Ez által egy kiszámítható, a költségeket figyelembe vevő, hiteles adatszolgáltatáson alapuló támogatási mechanizmus képe vázolódott fel a szakemberek és az önkormányzatok szeme előtt. Egy egészen új megközelítés szemtanúi lehettünk(volna), amikor is a korábbi forrásszabályozási rendszert jogszabályi szinten felváltotta a kiadásorientált tervezési rendszer. Vagyis felváltotta, illetve nem is – már ha az azóta eltelt évek gyakorlatát is mellé vesszük, akkor nem.

rendelkezésre álljon. A feladatfinanszírozás rendszerében az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter – az ágazati miniszterrel egyeztetett tartalommal – meghatározza az önkormányzati feladat ellátásának kiadási szükségletét és ennek megfelelően kerül meghatározásra az egyes önkormányzatok költségvetési támogatása. T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról, 2011, részletes indokolás. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 9.)

³⁶⁶ A Mötv. kihirdetése szerinti 117. §-a szerint:

(1) A helyi önkormányzatok által kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja.

(2) A feladatfinanszírozási rendszerben az Országgyűlés a helyi önkormányzat kötelezően ellátandó feladataihoz jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatást biztosít.

³⁶⁷ A Mötv. kihirdetése szerinti 118. §-a szerint:

(1) A feladatalapú támogatás - következő költségvetési évre történő - meghatározásához a helyi önkormányzat törvényben meghatározott módon és határidőig adatot szolgáltat. Az adatszolgáltatást az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter ágazati miniszterek javaslata alapján kiadott útmutatójának megfelelően kell elkészíteni.

(2) A feladatalapú támogatás összegét a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg.

(3) A kötelező feladatok kiadási szintjének 11. § (3) bekezdés szerinti változása esetén - szükség szerint a helyi önkormányzat újabb adatszolgáltatása alapján - módosítani kell a feladatalapú támogatás összegét.

A szabályozás érdekessége, hogy végül az előbb idézett formájában soha sem volt hatályban, bár 2011 decemberében elfogadták a normaszöveget, a Magyar Közlönyben meg is jelent, viszont az egyes rendelkezései csak fokozatosan léptek érvénybe. Az említett finanszírozásra vonatkozó rész 2013. január 1-én lépett volna hatályba. Vagyis hatályba is lépett, de nem az eredeti szövegezéssel, mivel az előző hónapban, 2012. december 3-án az Országgyűlés elfogadta a 2012. évi CXCVI. törvényt³⁶⁸ melynek 19. §-a lecserélte a korábbi változatot. E salátatörvény indokolása³⁶⁹ azt a magyarázatot fűzte a változtatási körülményekhez, hogy differenciálni kell az állami támogatások körét a jogszabályok által előírt feladatok jellege miatt, s a feladat alapú támogatás mellett alkalmazható a korábbi gyakorlatban is meglévő általános normatív támogatási forma.³⁷⁰ Azaz valószínűleg minisztériumi szinten, közeledve a valós alkalmazáshoz ráébredtek arra, hogy milyen bonyolult és mekkora plusz terhet jelent a költségek kalkulálásán alapuló rendszer felállítása – erre utal a nem paraméterezhető utalás is. Bár az is lehet, hogy az önkormányzati érdekvédelmi szervezetek javaslatai is állhattak a háttérben, de erre nincs utalás az indoklásokban és talán az esélye is kicsi. A lényegen ugyanakkor nem változtat a kérdés, mert a normaszöveg változásával egy másik irányba lépett el a korábban realizálni szándékozott kalkulált költség alapú szabályozási megoldás. A legfontosabb pontja, hogy a 117. § kiegészítésre került azzal a kitételrel, hogy a kötelező feladatok feladatalapú támogatása mellett, azok ellátását – a korábbi gyakorlatnak megfelelően – mutatószámok, illetve lakosságszám alapján megállapított normatív módon is biztosíthatja az Országgyűlés. A szövegezés „vagy” kapcsolata révén szabad kezet kapott a mindenkori központi kormányzat a finanszírozási módszer alkalmazásához, eldöntéséhez. Egyúttal a 117. §-ban szereplő feladatfinanszírozás szó kikerült a feladat alapú szóösszetétel mellől, míg bekerült a kötött felhasználású támogatásokra történő utalás.³⁷¹ Továbbá új elemként a 117. § második bekezdésében

³⁶⁸ Magyarország 2013. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról.

³⁶⁹ *Az egyes feladatok jellege és a feladatot az önkormányzat számára előíró jogszabályokban foglaltak eltérései miatt differenciálni szükséges az önkormányzatok által ellátandó egyes feladatokhoz nyújtandó, illetve nyújtható állami támogatások között is. Így közvetlen feladatalapú támogatások csak egyes ágazati feladatokhoz kapcsolódnának, más ágazati feladatok ellátását mutatószámok alapján támogatná az állam, a nem paraméterezhető egyéb feladatok ellátásához pedig általános állami támogatás nyújtása indokolt.* T/7677. törvényjavaslat részletes indokolása Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/07677/07677.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 9.)

³⁷⁰ T/7677 törvényjavaslat részletes indokolása a 12. oldalon.

³⁷¹ A Möt. jelenleg hatályos 117. §-a szerint:

(1) A feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok:
a) kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak - felhasználási kötöttséggel - a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú

három szempontot nevesített a jogalkotó, melye a támogatás biztosítása során figyelembe vételre kerül, így a takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevétele és a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. A 118. § korábbi (1) – (3) bekezdése, mely a feladatalapú támogatás számításához adott támpontot, teljes egészében kikerült a jogszabályból, mely ugyanakkor fontos elemét képezte volna az új finanszírozási megoldásnak.

Tehát bizonyítható, hogy nem a jelenlegi rendszer bevezetése volt az eredeti célja a jogalkotónak (a törvény előkészítőinek), hanem a kiadási szükséglet kalkulációján alapuló feladatfinanszírozás elnevezésű rendszer. Viszont időközben – konkrét indokok hiányában, - a rendszer nehézségére, költségességére következtetve - módosításra került sor, mely indokokat talán az is bizonyítja, hogy a módosító indítvány a költségvetésért felelős minisztériumból került ki, ahol elvileg a kalkulációknak is készülniük kellett volna. De már az elnevezésen nem változtattak – talán azért, mert az előzetes beharangozás alapján a korábbi problémákra gyógyírként tekintettek az új finanszírozásra. Így a fogalom tisztázásakor elmondható, hogy a magyar viszonylatban feladatfinanszírozásnak nevezett megoldás, nem egyenlő a nemzetközi szakirodalmak által ilyenek nevezettel.³⁷² Így az ott alkalmazott definíciók sem alkalmasak e megoldás magyarázatára. A módszer gyakorlatát tekintve természetesen körülírható a forma, ahogyan Horváth M. Tamás, Péteri Gábor és Vécsi Pál teszik közös írásukban, amikor rávilágítanak, hogy jelen finanszírozási rendszer a tervgazdálkodás időszakából ismert jellemzőkre vezethető vissza.³⁷³

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem szakvizsga jegyzetében található még utalást a feladat-finanszírozásra, igaz kötőjeles írásmódban, mely szintén nem a hazai gyakorlatot, mint inkább a külföldi szakirodalmak mintáját követi. A szerzők a fogalom tisztázásakor kiemelik a módszer kiindulópontjaként, hogy az a feladatokat vizsgálja, nem a meglévő intézményeket, s az előbbihez rendeli hozzá annak ellátásához szükséges intézményi keretet. Továbbá felhívják a figyelmet arra, hogy a módszer megfelelő működtetéséhez sokkal több és pontosabb információra van szükség, tudni

támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosságszám alapján támogatást biztosít, b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kööttséggel járó, vagy felhasználási kööttség nélküli támogatást nyújthat.

³⁷² Erre utal Kecsó Gábor is, amikor a joganyag és a gyakorlat közötti különbségre hívja fel a figyelmet. Lásd: KECSÓ Gábor (2016): *i. m.*, 407.

³⁷³ HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: *A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája*, 1990-2012. In: *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. február, 127.

kell az ellátott feladatokat és költségigényüket.³⁷⁴ Összekapcsolják mindezt a költségfinanszírozás módszerének lehetőségével is, ugyanis azt a feladatfinanszírozás finomított változatának tekintik. Ez esetben arról van szó, hogy az egyes feladatokat megpróbálják költségegységekre bontani, s annak szerkezetét megvizsgálni, hogy meghatározható legyen az a minimális összeg, melyből az adott közfeladat ellátható.³⁷⁵ Ez utóbbi leválasztás egybevág Kecső Gábor érvelésével, aki a költségtérítéses megközelítéssel (*cost reimbursement approach*), mint finanszírozási technikával azonosítja a feladatfinanszírozás fogalmát.³⁷⁶

Utolsóként megemlíthetjük a civil törvényt is,³⁷⁷ mely a feladatfinanszírozást szolgáló költségvetési támogatásra tartalmaz utalást. E jogszabály úgy definiálja a fogalmat, mint valamely közfeladat államháztartáson kívüli szervezet által történő ellátását, valamint e feladat ellátásához közvetlenül kapcsolódó, arányos működési költségeket finanszírozó költségvetési támogatás.³⁷⁸ Mint látjuk itt is a feladattal arányos működési költségek finanszírozásán van a hangsúly, de nem derül ki, hogy ez a teljes kiadási szükségletet vagy annak egy részét jelenti csupán.

Ez alapján összefoglalva úgy gondolom, hogy a feladatfinanszírozás fogalma között nemzetközi és hazai relációban különbséget kell tenni. A feldolgozott nemzetközi szakirodalom alapján feladatfinanszírozásnak nevezhetjük az olyan támogatási rendszert, melyben a helyi szinten ellátandó közfeladatokra külön-külön kalkulált kiadási szükséglet alapján biztosítanak forrást az önkormányzatok számára, akár figyelemmel a bevételi kapacitásaikra.³⁷⁹ Addig a magyar rendszerben az eddigi gyakorlati tapasztalatok alapján feladatfinanszírozás alatt azt érthetjük, hogy a központi kormányzat feladatokhoz kötött felhasználású, normatív támogatásokat folyósít a helyi adóerő-képességgel csökkentett mértékben.³⁸⁰ De hogy a gyakorlatban ez mit is jelent a következőkben részletesen feltárássra kerül. Az eltérést és a fogalom valós jelentését szem előtt tartva, jelen munkámban még is a feladatfinanszírozás kifejezést használom, konzekvensen a Möt. fogalomhasználatával.

³⁷⁴ BOD Péter Ákos- BENDE-SZABÓ Gábor: *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Közigazgatási szakvizsga jegyzet, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 24.

³⁷⁵ BOD Péter Ákos- BENDE-SZABÓ Gábor (2013): *i. m.*, 24.

³⁷⁶ KECSŐ Gábor (2016): *i. m.*, 408.

³⁷⁷ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

³⁷⁸ 2011. évi CLXXV. törvény 2.§ 8. pont.

³⁷⁹ DAHLBY, Bev (1996): *i. m.*, 398.

³⁸⁰ Lásd ennek magyarozatát: PÉTERI Gábor: *Kísérletezetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás*. In: KÖZJAVAK, I. évf., 2015/1. szám. 24-28.

6.4 A feladatfinanszírozás logikájának megjelenése a költségvetési törvényekben

A helyi önkormányzatok finanszírozásában, az új metódus alkalmazására először a 2013-as költségvetési évben került sor, ugyanis ekkortól léptek hatályba a Möt. feladat-ellátásra, finanszírozásra vonatkozó rendelkezései. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a helyi kormányzati szint támogatási rendszere valójában már 2011-ben megkezdte a változást, amikor is a kormányváltást követően a központi költségvetési törvényekben sorra növekedtek a kötött felhasználású támogatások arányai.³⁸¹

A feladatfinanszírozás gyakorlatának első évében, a 2013. évi költségvetésről szóló törvényben³⁸² megjelentek a működési kiadások figyelembevételére vonatkozó utalások, de ahogy a Möt. is biztosította a lehetőséget, nem minden támogatás esetében. A települési önkormányzatok működésének általános támogatásain belül a település-üzemeltetéshez kapcsolódó feladat-ellátás támogatása körében, három feladathoz kapcsolódóan találunk számítási képletet vagy leírást a kiadási szükséglet alapul véve. Így a közvilágítás, köztemető és a közutak fenntartásával kapcsolatos feladatok támogatása esetében (a törvény 2. számú melléklete 1. bb-bd alatt). Bár egyes tanulmányok szerint a szociális szakellátás és a köznevelési feladatok területén is megvalósult a feladatfinanszírozás 2013-ban, de vizsgálataim alapján a költségvetési törvényben nem találunk a költségek kalkulálására vonatkozó utalást.³⁸³

Nézzük néhány példát arra, hogy mit is jelentett ez a számítási rendszer. A közvilágítás támogatása esetében például a meghatározás alapján *a feladathoz kapcsolódó számított támogatás meghatározása településkategóriánként - a fentiek szerinti szakfeladatokhoz kapcsolódó nettó működési kiadásokra figyelemmel - számított átlagos, a településen kiépített kiszűrésű hálózat egy kilométerére jutó kiadási szint figyelembevételével történik.*³⁸⁴ A kiadási szükséglet alapú támogatásokra jellemzően még olyan kiegészítő szabályt is tartalmazott a törvény, minthogy a kiadási szintek számítása során a legalacsonyabb és legmagasabb egy kilométerre jutó értékkel rendelkező települési önkormányzatok egy-egy tizede figyelmen kívül hagyásra kerül. Továbbá a számítás a hiteles adatokra vonatkozó korábban említett elvet is alkalmazta

³⁸¹ Lásd erről részletesen a 2010, 2011, 2012. évi központi költségvetésekről szóló törvényeket.

³⁸² 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről, 3. számú melléklet.

³⁸³ TÁLLAI András: *Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás*. Országos önkormányzati és Közigazgatási Konferencia. Előadás. Budapest, 2014. január 16.

³⁸⁴ A 2013. évi központi költségvetési törvény 2. számú melléklete 1. bb-bd.

azzal, hogy a településen kiépített kisfeszültségű hálózat hossza tekintetében a Központi Statisztikai Hivatal 2011. december 31-ei állapotnak megfelelő adatait kell figyelembe venni. A köztemetők fenntartásának támogatása köréből példának hozható az a rendelkezése miszerint: Azon önkormányzatokat, amelyeknek a 2011. évi beszámoló alapján a fenti szakfeladatokhoz kapcsolódó nettó működési kiadása nem pozitív szám, de köztemetővel rendelkeznek, a köztemető nagysága alapján 43 forint/m² fajlagos támogatás illeti meg, amelynek összege legalább 100 000 forint.

Az egyéb kötelező önkormányzati feladatok támogatására pedig maradt a normatív támogatási forma, a 2013-as évben 2700 Ft/fő, de legalább településenként 3 millió forint. A megyei önkormányzatok esetében, annak feladatainak kiüresedése miatt is – csupán normatív tételes támogatási összegek kerültek feltüntetésre a költségvetésben. Az egyéb feladatainak támogatása körében, mint a szociális- és gyermekjóléti vagy a köznevelési és gyermekétkeztetési, kulturális feladatok, találkozhatunk ugyan számítási képletekkel, melyek a normatív támogatás alapját képezik, de a kiadási szint figyelembevételére nincs utalás.

A törvény tartalmazta ugyanakkor az úgynevezett beszámításra vonatkozó szabályokat, azaz a helyi bevételi kapacitásokkal való korrekciót, mely összeg a számított támogatásból kerül levonásra. A hazai megoldás egyetlen egy helyi adónemet jelölt ki erre a célra, a helyi iparüzési adót, úgy hogy az elvárt bevétel a 2011. évi iparüzési adóalap (HIPA) 0,5%-át jelentette, mely összeg levonásra került a kiszámított támogatás mértékéből. Azokon a településeken ahol nem volt HIPA megállapítva, ott az azonos településkategóriával és népességszámmal rendelkező települési önkormányzat egy főre jutó átlagos iparüzési adóalapot vették figyelembe. Ez által az utóbbi körbe tartozó önkormányzatok rákényszerültek arra, hogy legalább ezt a szintet elérő mértékben vessenek ki iparüzési adót – már ha a központi támogatás nem fedezte az egyes feladatok költségeit.³⁸⁵ Az elgondolás jó volt, hiszen a helyi érdekeltséget kívánta növelni, ahogyan azt a Mötv. is előírta, viszont nem kezelte azt a helyzetet, hogy sok kis önkormányzat azért nem vetett ki ilyen adót, mert nem volt mire, miközben más típusú helyi adóval lehet, hogy rendelkezett.

Mindazonáltal az első évben talán még úgy tűnt, hogy a próba után folytatódik a kiadási kalkuláció és más feladatokra is kiterjesztésre kerül. De nem így történt. A

³⁸⁵ 2013. évi költségvetés, 2. sz. melléklet 1/c pont.

2014. évre szóló központi költségvetési törvény³⁸⁶ nem bővítette a kiadási szükségleten alapuló finanszírozás körét, csupán néhány korrekciós módosítást végzett a korábbiak esetében, mely elismerése volt annak, hogy nagyon nehéz a kiadási szükséglet kalkulációja. Így a már említett három közszolgáltatás esetében megbontotta településkategóriánként a támogatás mértékét és külön összeg illette meg a fővárost és a megyei jogú városokat, a 10.000 fő lakosságszámú feletti és alatti városokat. A köztemetők fenntartásának támogatásán szemléltetve az számokban azt jelentette, hogy a megyei jogú városok 70 Ft/m², a 10.000 fő feletti városok 104 Ft/m², míg a 10.000 fő alatti települések 69 Ft/m² fajlagos támogatási összeget kaptak. A számítás alapjának pedig ettől kezdve a KSH által összesített OSAP³⁸⁷ jelentéseket tekinti a törvény. Változott továbbá a beszámítás mértéke, a 2014. évben a 2013. első félévi országosan összesített önkormányzati beszámolók alapján a helyi iparüzési adóalap 1,4%-át jelentette az elvárt adóerő-képességet, kiegészítő szabályokat bevezetve, mely sávosan differenciálta a csökkentés mértékét. Ezáltal csak abban az esetben került sor 100%-ban levonásra az említett mérték, ha a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége a 15 000 forintot meghaladta.

A 2015. és 2016 évi központi költségvetések³⁸⁸ jelentős változást nem hozottak a finanszírozás számításában, az előző évben ismertettek kerültek alkalmazásra (a településüzemeltetési feladatok körében Ft/m³, illetve Ft/km) annyi eltéréssel, hogy a lakosságszám alapján történt differenciálás középső kategóriája 40.000 fő lakosságszámig került limitálásra. A további feladatokra pedig maradt a kötött felhasználású normatív támogatási forma. A 2016. évi központi költségvetési törvény 36. § (2)-(3) bekezdése a kötelező feladatokon kívül nyújtott támogatások esetében immáron kifejezetten rögzítette is a kötött felhasználást, mely a korábbiakban a szöveges résznél nem szerepelt, azaz hangsúlyozás képen kerülhetett bele. A beszámítás mértéke pedig úgy változott, hogy egyfelől más, mint például a szociális feladatok vagy a gyermekétkeztetés támogatása körébe is beépítésre került az adóerő-képesség figyelembevétele, másfelől az egy főre jutó adóerő-képesség alapján immáron 12

³⁸⁶ 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről.

³⁸⁷ OSAP: Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program. Az adatszolgáltatási kötelezettséggel járó statisztikai adatgyűjtéseket a hivatalos statisztikai szolgálat országos statisztikai adatgyűjtési programja tartalmazza. A program tervezetét a hivatalos statisztikai szolgálatához tartozó szervek javaslatai alapján a KSH állítja össze.

³⁸⁸ 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről.

kategóriába osztották a településeket, külön rendezve a főváros és kerületei sorsát.³⁸⁹ Valamint kiegészítésre való jogosultság került megállapításra a támogatáscsökkentéssel nem érintett önkormányzatok részére a nettó finanszírozás során.

8. táblázat

A beszámítás, kiegészítés alakulása településkategóriánként 2015-től

| A számított bevétel az előző évi iparüzési adóalap 0,55%-a, az alábbi differenciálás szerint: | | | | |
|---|---|-------------|--|--|
| No. | Kategóriák a települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége szerint (forint) | | Támogatáscsökkentés mértéke a számított bevétel százalékában | Kiegészítés a beszámítás, kiegészítés alapjának százalékában |
| | alsó határ | felső határ | | |
| 1. | 1 | 5000 | 0 | 25 |
| 2. | 5 001 | 8 500 | 0 | 15 |
| 3. | 8 501 | 10 000 | 10 | 0 |
| 4. | 10 001 | 12 000 | 20 | 0 |
| 5. | 12 001 | 15 000 | 40 | 0 |
| 6. | 15 001 | 18 000 | 60 | 0 |
| 7. | 18 001 | 24 000 | 85 | 0 |
| 8. | 24 001 | 36 000 | 95 | 0 |
| 9. | 36 001 | 42 000 | 100 | 0 |
| 10. | 42 001 | 60 000 | 105 | 0 |
| 11. | 60 001 | 100 000 | 110 | 0 |
| 12. | 100 001 | | 120 | 0 |

Forrás: a 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről.

A 2017. évre elfogadott költségvetési törvény sem változtatott az előzőekben ismertetett módszereken, sőt a támogatási mértékek összege sem változott a 2015-2016-os évhez képest. Így beállni látszik a rendszer, a három kötelező feladatra alkalmazott nettó működési kiadásokra építő támogatási forma és a többi feladatra nyújtott kötött felhasználású normatív támogatások egyvelegeként.

6.5 A feladatfinanszírozás első négy évének gyakorlati tapasztalatai

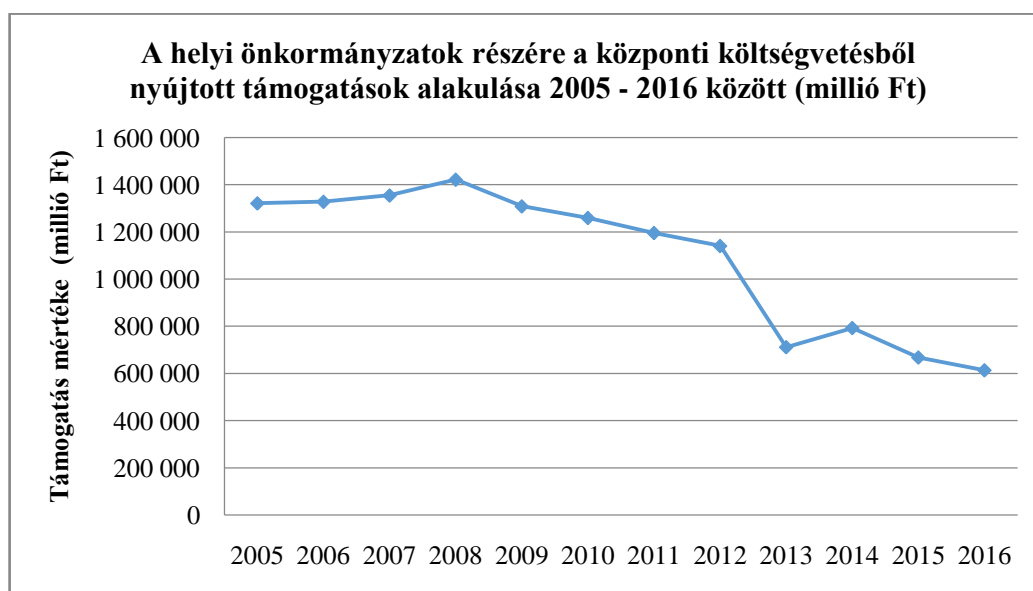
Az előzőekben kifejezetten a feladatfinanszírozáshoz köthető támogatási gyakorlat kerül áttekintésre, nem vizsgáltam az egyes támogatási formák és azok volumenének alakulását. Így most részletesebben a finanszírozás változásának hatását mutatom be a helyi önkormányzatok költségvetését illetően.³⁹⁰

³⁸⁹ A számított bevétel számítása során az iparüzési adóalap a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzatok közötti forrásmegosztásról szóló 2006. évi CXXXIII. törvény 2016. január 1-jén hatályos 3. §-a, illetve a költségvetési törvény melléklete szerint kerül megosztásra. Budapest Főváros lakosság számaként az egy főre jutó adóerő-képesség számításakor a fővárosi kerületek együttes lakosság számát kell figyelembe venni.

³⁹⁰ A gyakorlat elemzésekor segítségemre volt a 2014-ben, Hajdúböszörményben e témában végzett empirikus kutatásom, melynek tapasztalatait lásd: BORDÁS Péter: *Feladatellátás a testületi működésen*

A forrásszabályozási gyakorlat esetében az 1993 és 2010 közötti adatsorok kerültek feldolgozásra, hivatkozva arra, hogy a finanszírozásban már 2011-től változások következtek be. Az átalakítás közepette módosultak a támogatási jogcímek, módosult az átengedett és megosztott bevételek köre, majd megkezdődött az adóssághozzájárulás is. Ezáltal válik szükségessé a 2011. év esetében meghúzni a választóvonalat, azzal a megjegyzéssel, hogy 2013-tól vizsgálhatjuk igazán a jelenlegi rendszert, így a köztes két év egy speciális átmeneti időszakot képez. Fontos továbbá azt is hangsúlyozni, hogy a forrásszabályozási rendszer során bemutatott adatsorok nem hasonlíthatók össze teljes mértékben az ebben a fejezetben bemutatott adatokkal, az előbb említett eltérő módszer és nem utolsósorban az adatok eltérő forrása miatt. Így jelen fejezetben célszerű elsősorban nem az, hogy az előző időszakokkal összehasonlítást végezzek, mint inkább hogy rávilágítsak a legfontosabb változásokra, az új-régi rendszer kialakulására.

19. ábra



Forrás: a KSH adatai alapján a szerző saját szerkesztése

A 19. számú ábra az utóbbi 12 év központi költségvetési támogatásainak összesített alakulását mutatja. Jól kivehető, hogy változás következett be 2011, majd 2013 években. Természetesen mielőtt elhamarkodott megállapításokat tennénk érdemes leszögezni, hogy önmagában a támogatási szint csökkenése alapján konkrét következtetéseket nem lehet levonni, viszont a tendencia érzékelhető, az okok pedig megvilágíthatóak. A változás elsődleges oka a helyi közfeladatok csökkenése (alapfokú

keresztül. In: HORVÁTH M. Tamás és BARTA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014, 229-244.

oktatás, majd az egyes egészségügyi és személyes jellegű szociális ellátások centralizálása) volt, mely miatt már nem volt akkora mértékű központi támogatásra sem szükség. Tehát csökkent az ellátott feladatok köre, mellyel együtt csökkent a támogatás is. A másik hatás az adóssághkonszolidáció, míg a harmadik a finanszírozás megváltozása, mely megnevezhető. A csökkenéssel Péteri Gábor adatai szerint a helyi kiadások a GDP 7,1%-ára estek vissza.³⁹¹ Ez a korábbi adatok ismeretében³⁹² azt jelenti, hogy nagyjából harmadával csökkent a helyi önkormányzatok kiadása. A csökkenő központi támogatások és a változatlan formában működő helyi adórendszer azt eredményezte, hogy a saját bevételek aránya nőtt a helyi költségvetésekben. Ez pozitívan lenne értékelhető már csak az új, nyílt listás helyi adó-megállapítás lehetősége miatt is,³⁹³ ha nem tudnák az imént bemutatott beszámítás rendszeréről, valamint egyes helyi adók kötött felhasználásúvá tételéről.

Érdeemes részletesebben is megvizsgálni az említett 2011 utáni időszakot az egyes támogatási jogcímek tükrében. A 9. számú táblázat a két átmeneti évet és a feladatfinanszírozás négy évének adatsorait veszi górcső alá.

Az első megállapítás amit tehetünk, hogy összességében tehát csökkent a kormányzati transferek nagysága, még ha a 2014-es évben egy kisebb növekedés is volt látható – valószínűsíthetően az első próba év alulkalkuláltságának korrekciójának köszönhetően, hiszen az is látható, hogy a normatív támogatások növekménye okozta mindezt. A 2011-2012-es években jól látható, hogy a forrásszabályozás idején alkalmazott támogatási formák még feltűnnek, de azok jelentősége csökken, úgy mint a központosított előirányzatok, a címzett- és céltámogatások vagy épp a vis maior támogatások. A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény 2013-ban módosításra került, mely szinte kiüresítette azt, *„tekintettel arra, hogy új címzett támogatások 2007 óta, új céltámogatások pedig 2013-tól nem indulnak, indokolatlan a címzett és céltámogatási rendszer az eddigi formában továbbműködtetése.”*- olvasható a módosítás általános indokolásban.³⁹⁴

³⁹¹ PÉTERI Gábor (2015): *i. m.*, 25.

³⁹² Lásd erről részletesebben: SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i. m.*, 173.

³⁹³ BORDÁS Péter: *A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései*. Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám. 4-12.

³⁹⁴ A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény módosítása – már nincs hatályban.

A helyi önkormányzatoknak a központi költségvetésből egyes jogcímenen nyújtott támogatások nagysága 2011 - 2016 között (millió Ft)

| Támogatás megnevezése | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Normatív hozzájárulások | 582 118,9 | 473 128,4 | | | | |
| Normatív, kötött felhasználású támogatások | 183 859,8 | 173 226,5 | | | | |
| Helyi önkormányzatok által fenntartott, illetve támogatott előadó-művészeti szervezetek támogatása | 11 885,4 | 11 853,0 | 504 248,3 | 544 820,4 | 537 157,1 | 499 786,7 |
| Központosított előirányzatok | 80 937,7 | 74 870,3 | 43 190,2 | 85 242,4 | 0 | 0 |
| A helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása | 41 715,8 | 44 702,2 | 56 790,8 | 21 510,8 | 104 296,6 | 77 769,5 |
| Címzett és céltámogatások | 229,3 | 29,0 | 34,9 | 0 | 0 | 0 |
| Vis maior támogatás | 5 589,5 | 2 138,7 | 5 271,2 | 5 025,2 | 0 | 0 |
| Egyes önkormányzatok feladatainak támogatása | 0 | 0 | 28 529,0 | 18 436,0 | 23,0 | 17017,5 |
| A települési önkormányzatot megillető, a településre kimutatott személyi jövedelemadó | 126 426,2 | 113 117,4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| A települési önkormányzatok jövedelem differenciálódásának mérséklése | 93 635,8 | 91 707,6 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Minden egyéb speciális támogatási összesen: | 69 228,1 | 81 934,1 | 36743,9 | 48606,1 | 25927,9 | 24440,5 |
| Valamennyi támogatás összesen: | 1 195 626,5 | 1 066 707,2 | 674 808,4 | 723 640,9 | 667 404,6 | 619 014,2 |

Forrás: a Magyar Államkincstár (<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok>) által közzétett adatok alapján saját szerkesztés

A 2013-as évtől a következő főbb változásokat láthatjuk. Alapvetően a normatív támogatások kötött felhasználásúvá váltak. E támogatás között szerepel a feladatfinanszírozás keretében a korábban említett településüzemeltetési feladatokra kalkulált kiadási szükséglet alapú forrás és valamennyi egyéb feladat támogatására megállapított normatíva, valamint a korábbi években külön jogcímen nyújtott helyi előadó-művészeti szervezetek támogatása is. Az egyes feladatok centralizálása okán itt érhető tetten leginkább a csökkenés. Bár még az első években találkozhattunk központosított előirányzatokkal, azok 2015-től kikerültek a központi költségvetésből a vis maior támogatásokkal egyetemben. Megmaradt ugyanakkor a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása, sőt annak mértéke emelkedett is a korábbiakhoz képest. Talán

nem véletlen, az ok a feladatfinanszírozás általi alulfinanszírozottság korrekciója lehet. Megjelent ugyanakkor az új rendszerben az egyes önkormányzatok feladatainak támogatására forrást nyújtó jogcím, mely azt is mondhatnánk, hogy a feladatfinanszírozás sajátossága. A gyakorlatban a kormányzati újraelosztás egy sajátos példáját láthatjuk, amikor is központi szintről – alkufolyamatok révén – egyes önkormányzatok külön támogatás kapnak, például stadion vagy kisvasút építésre. Az ilyen egyedi juttatások száma a több tucatot is meghaladja az egyes költségvetési törvényekben.³⁹⁵ A korábbi rendszerben, ahogyan azt a 4. fejezetben is láthattuk a felhalmozáshoz kapcsolódó támogatások alapvetően a címzett és céltámogatások keretében érték el az önkormányzatokhoz, viszont ott pályázati úton. A mostani rendszer a pályáztatás ködös képtét is megspórolja, s szimplán a kormányzati érdekeknek alárendelten kerülnek elosztásra a források a költségvetési törvényben.

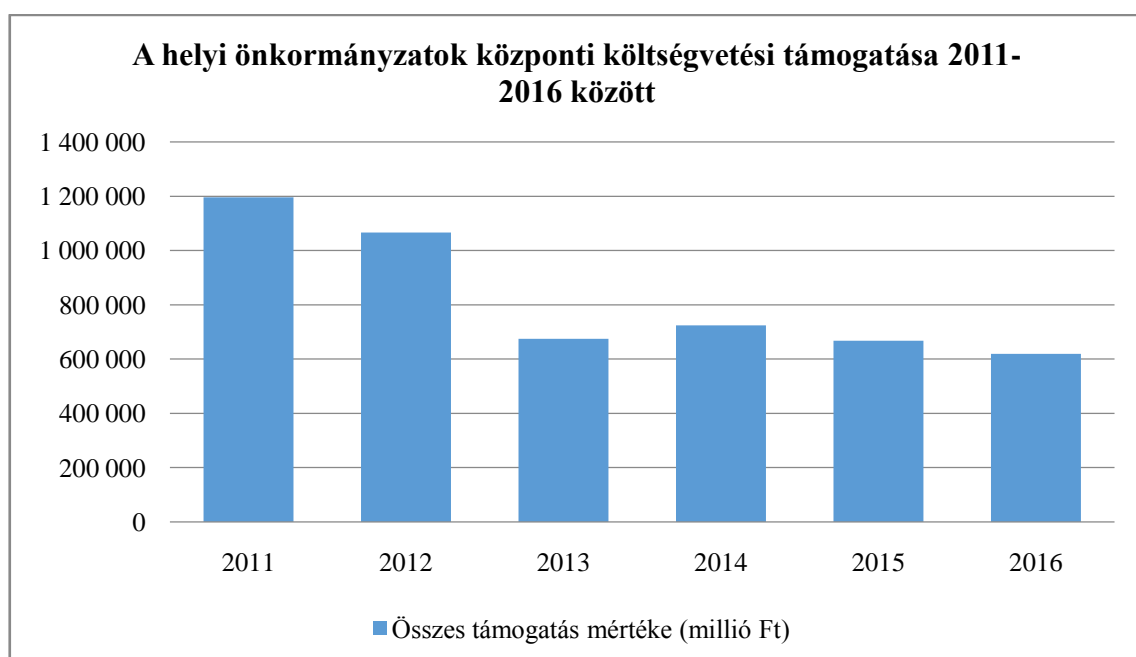
A táblázat adatait megfigyelve még egy fontos változásra szeretném felhívni a figyelmet. 2013-tól, tehát a feladatfinanszírozás bevezetésével egyidejűleg kiiktatásra került a rendszerből a személyi jövedelemadó települési önkormányzatoknak átengedett része, a jövedelem differenciálódás mérséklésének támogatásával együtt. Azaz megszűnt az egyik legfontosabb jövedelemkiegyenlítési mechanizmus, mely bár az utóbbi éveire nem teljesen eredeti formájában működött, de még is a helyi viszonyokon keresztül érdekeltséget vitt a rendszerbe. Ezzel mint láthatjuk, jelentős forrásoktól estek el az önkormányzatok. Ha már e kategóriáról szó volt érdemes utalni a gépjárműadóból származó forrásokra, mint megosztott adóbevételekre. Megosztott adóbevétel lévén a helyi önkormányzat szedi be az adót és annak a költségvetési törvényben meghatározott része gazdagítja a helyi bevételek körét. Így ez a központi költségvetés bevételei között jelentkezik, s nem kerül feltüntetésre a kiadások között, így pontos összesített adatsorokat nem tudunk készíteni róla, de a központi költségvetésbe utalt összegek és a megosztás kulcsának ismeretében ennek mértékére tudunk következtetni. Az biztos, hogy 2012-ig a beszedett gépjárműadó 100%-a helyi szinten maradt, majd 2013-tól jelenleg is, annak csupán csak 40%-a gazdagítja a helyi költségvetési bevételeket. Tehát ha így nézzük e közvetett, kiegyenlítő támogatási forma is csökkentette a helyi költségvetések nagyságát a KSH adatai szerint a központba utalt 60% révén 2013-ban 41230 millió Ft, 2014-ben 42402 millió Ft, 2015-ben 43919 millió Ft, míg 2016-ban

³⁹⁵ Az egyes támogatott települések listáját lásd részletesen az éves költségvetési törvényekben.

42385 millió Ft összeggel.³⁹⁶ Bár e adatok az itt közölt táblázatokban nem szerepelnek, de érdemes kiemelni, mivel jelentős hatást gyakorolt a helyi szint GDP arányos bevételeinek csökkenésére.

Az 9. táblázat utolsó sora mutatja, hogy minden más jogcímen folyósított központi támogatással együtt mekkora összeg került a helyi kormányzati szintre. A változás a számok nyelvén azt jelenti, hogy 2011-hez képest 2016-ra annak majdnem felére, 51,77%-ára esett vissza a központi költségvetési támogatások – a minimális infláció felszámítása nélkül is. Ezt a változást mutatja a 20. számú ábra az összesített adatok alapján.

20. ábra



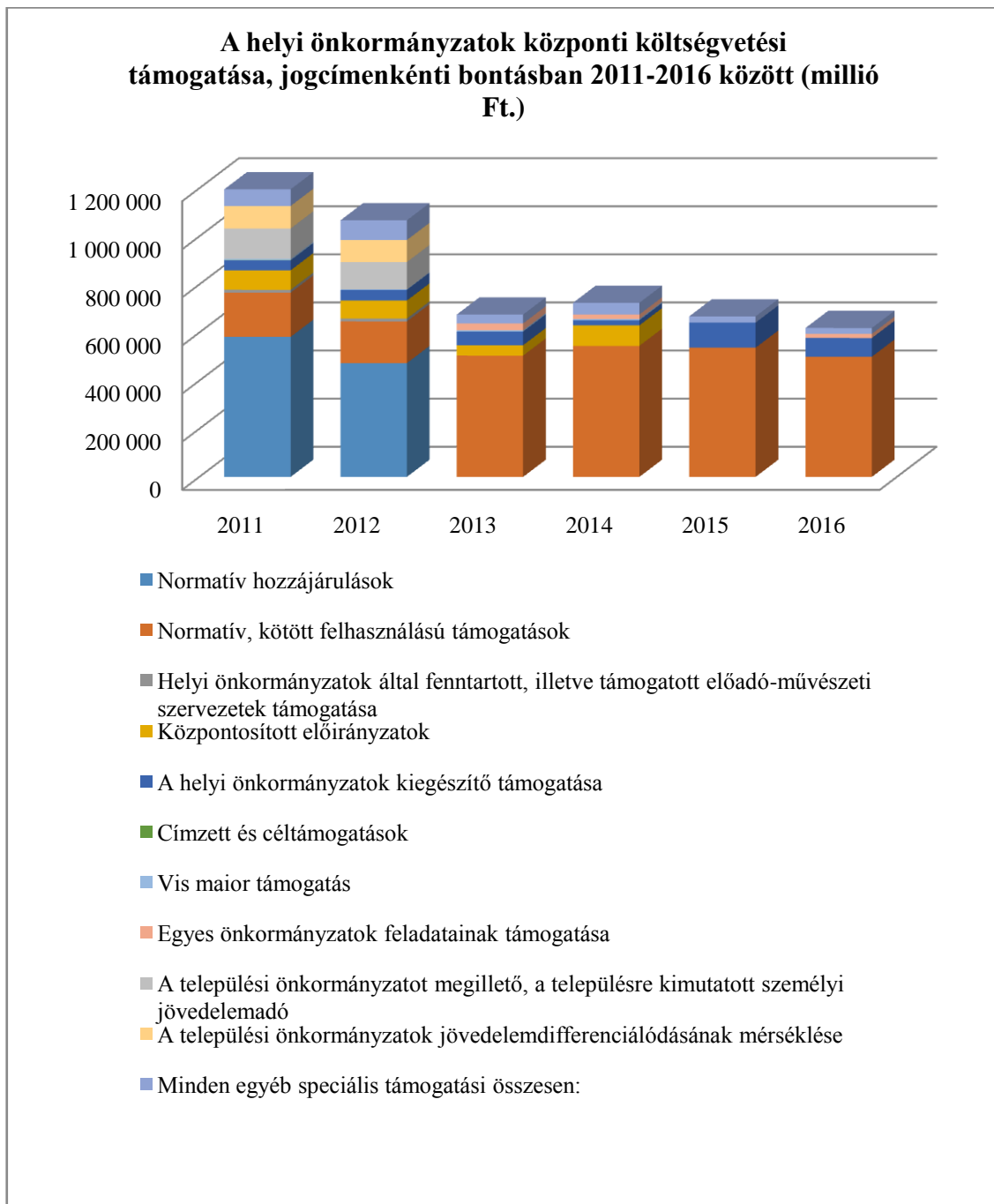
Forrás: a Magyar Államkincstár (<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok>) által közzétett adatok alapján saját szerkesztés

Talán még szemléletesebb a 21. számú ábra, amely egyes támogatási formánként mutatja a központi kormányzati támogatások alakulását, változását. Jól megfigyelhető a támogatási összegek csökkenése mellett, a kötött felhasználású normatív támogatások részesedésének növekedése és a támogatási formák sokszínűségének csökkenése. Ez utóbbi mondat jellemzi talán leginkább a hazai feladatfinanszírozás által a helyi

³⁹⁶ Forrás: a Magyar Államkincstár (http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_6/227/) által a központi költségvetések bevételeiről közzétett adatok (utolsó letöltés: 2017. január 30.)

önkormányzatoknak nyújtott támogatások alakulását, hiszen a 2017. évre vonatkozó előirányzatok sem szakítanak az előbb bemutatott tendenciával.³⁹⁷

21. ábra



Forrás: a Magyar Államkincstár (<http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok>) által közzétett adatok alapján saját szerkesztés

S ha bár a támogatási adatok csökkenő tendenciát mutatnak, önmagában még sem mondhatjuk azt, hogy ténylegesen is csökkent volna a helyi szint támogatása. Azért

³⁹⁷ Lásd erről a 2016. évi XC. törvényt.

nem, mert ahhoz a helyi feladatok arányának csökkenését is tudnunk kellene, melyhez pontos, hiteles adatok nem állnak rendelkezésünkre, annak nehéz mérhetősége miatt. Így pusztán a meglévő adatok alapján következtethetünk az átrendeződésre. Az egész jelenséget Gajdusчек György elgondolkodtató módon foglalja össze, amikor azt írja: „A feladatfinanszírozással lényegében végrehajtó szerepre lehet kárhozthatni az önkormányzatokat”.³⁹⁸

6.6. Az adósságkonszolidáció és a feladatfinanszírozás

A finanszírozási technika megváltozásával gyógyírt kívántak adni a forrásszabályozási rendszer hibáira, mely körében az alulfinanszírozottságot emeltem ki többek között, mely az önkormányzati alrendszer eladósodásához vezetett. Így érdemes a feladatfinanszírozás bevezetésével párhuzamosan végbemenő adósságrendezést is áttekinteni, hiszen a helyi feladatok körének változása (centralizálása) mellett ez volt a másik fontos vagy fontosnak mutatott folyamat, mely a legjelentősebb változásokat hozta. Sőt, egyesek szerint az adósságkonszolidáció az önkormányzati rendszer több mint húsz évének legnagyobb csapása volt.³⁹⁹

Jelen fejezet célja tehát az adósságkonszolidáció legfőbb állomásainak kiemelése és a hatásának értékelése, s nem került részletesen bemutatásra az önkormányzati szektor eladósodása, az adósságrendezési eljárás szabályozása, hiszen az utóbbi témában Gyirán Zoltán nemrégiben született munkája mindezt megteszi.⁴⁰⁰

Ahhoz, hogy az adósságrendezésről beszélni lehessen szükséges legelőször az adósság fogalmának tisztázása. Általános megfogalmazásban adósság alatt a pénzügyi instrumentumokban (hitel, kötvény) fennálló, hitelviszonyon alapuló kötelezettséget, továbbá lejárt szállítói tartozásokat és a kamatkiadások érthetjük.⁴⁰¹ Az adósságot keletkeztető ügyletek körét és az államadósság számítási módszerét a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény tartalmazza.⁴⁰²

³⁹⁸ GAJDUSCHEK György: *Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet*. Fundamentum, 2012. 2. szám, 71.

³⁹⁹ Lásd erről részletesen: HEGEDŰS József – PÉTERI Gábor: *A helyi önkormányzatok államosítása*. In: MAGYAR Bálint – VÁSÁRHELYI Júlia (szerk.): *Magyar polip 2: A posztkommunista maffiaállam*. Noran Libro, Budapest, 2014.

⁴⁰⁰ Lásd erről részletesebben: GYIRÁN Zoltán: *Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben*. Doktori (PhD) értekezés, Debrecen, 2016.

⁴⁰¹ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i. m.*, 271.

⁴⁰² 2011. évi CXCV. törvény, 2.§ - 3.§.

Az önkormányzati alrendszer eladósodása a rendszerváltástól fokozatosan került előtérbe, mely több okra vezethető vissza. Az egyik, mint az az előző fejezetek adataiból is következtethető volt -, hogy a helyi feladatok számának emelkedésével nem tartott léptéket a finanszírozási rendszer, tehát a feladatok decentralizálásával az adósság is decentralizálásra került. Másfelől megemlíthetjük azt is, hogy a helyi fejlesztések érdekében, sokszor az Európai Unió támogatás igénybevételéhez kapcsolódóan beruházási célú hitelek felvételére kényszerültek az önkormányzatok. Megjegyzi Lentner Csaba, hogy ez azért is volt problémás, mivel a központi költségvetésből beruházásra adott forrásokat sokszor bújtatottan a folyó hiány kiegyenlítésére használták.⁴⁰³ Ami pedig a beruházásokra felvett hiteleket illeti, azok legtöbbször nem termelő beruházásra került fordításra, hanem jellemzően középületek felújítására, közösségi célú létesítmények kialakítására vagy épp infrastruktúra-fejlesztésre. Gondot okozott továbbá az is, hogy a megvalósult beruházások fenntartására sem rendelkeztek kellő fedezettel az önkormányzatok.⁴⁰⁴ Ezt az egész helyzetet súlyosbította a gazdasági világválság kibontakozása, mely elmélyítette a problémákat. Viszont ahogyan korábban is láttuk, az adósságtörlesztés nagyságrendje csupán pár százalékát tette ki az önkormányzati rendszer kiadási oldalának és a településkategóriák figyelembevételével sem állítható egyértelműen az, hogy általános eladósodás lett volna megfigyelhető.

Az Állami Számvevőszék számos vizsgálatot végzett és jelentést adott ki az adósságállomány vizsgálatával kapcsolatban az adósságkonszolidáció előkészítése előtt. Egy 2012-es jelentésből⁴⁰⁵ kiderül, hogy az adósságállomány jellemzően a megyei önkormányzatoknál, a nagyobb városoknál és a megyei jogú városoknál összpontosult a kisebb településeken még összességében is az államadóssághoz képest elenyésző hányadban voltak jelen. A jelentés szerint a 2010 végén fennálló 1257 milliárdnyi adósság több mint 84 százaléka az előbb említett kategóriákból került ki.⁴⁰⁶ Tehát ez is

⁴⁰³ LENTNER Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja*. Pénzügyi Szemle, 2014/3, 332.

⁴⁰⁴ Így találkozhattunk olyan helyzetekkel, mint Nyíradonyban, ahol az önkormányzat uniós forrásból és hitelből uszodát építtetett, de annak üzemeltetésére már nem volt fedezete így két évig üresen állt az intézmény. Forrás: <http://vs.hu/gazdasag/osszes/jaj-annak-aki-nem-fideszes-polgarmestert-valaszt-0504#!s0> (letöltés dátuma: 2017. január 22.)

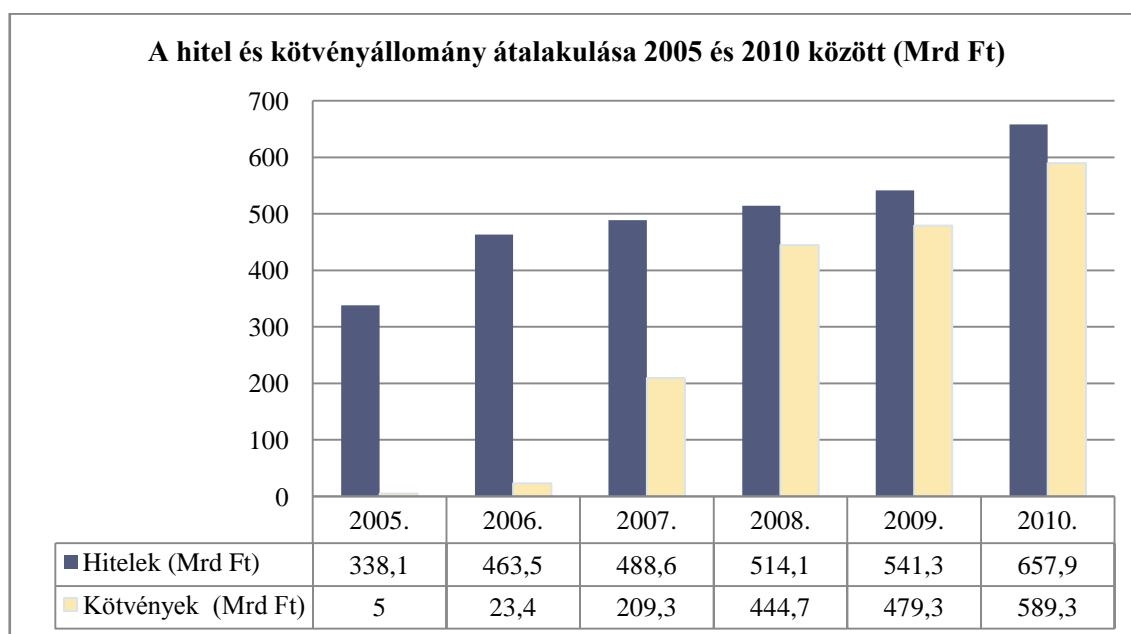
⁴⁰⁵ Állami Számvevőszék 1282. számú jelentése: Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről. 2012. április. 93-97, 115-119.

⁴⁰⁶ Ezt mutatja az, hogy a 19 megyei és a 23 megyei jogú városi önkormányzatot terhelte az adósság 40%-a (501 Mrd Ft), a 304 városi önkormányzatot 31%-a (383 Mrd Ft). A fővárosi és a kerületi önkormányzatok adósságállománya együttesen 22% (270 Mrd Ft), míg a nagyközségeké, községeké összesen 7% (93 Mrd Ft) volt.

azt bizonyítja, hogy az egész rendszerre levetített általános és jelentős eladósodás nem helytálló. De természetesen nem szabad elbagatellizálni sem a kérdéskört, mert ahogyan több tanulmány is utal rá az adósságok összetétele révén az önkormányzati alrendszer pénzügyi kockázata fokozatosan romlott.⁴⁰⁷

Az önkormányzati szektor hitel és kötvényállományának alakulását mutatja az alábbi 22. számú ábra, a válságot megelőző évektől a 2010-es kormányváltás időszakáig. Bár érdemes megjegyezni, ahogy Gyirán Zoltán is utal rá, a legnagyobb adósságállomány felhalmozódása a 2002 és 2008 közötti időszakra tehető.⁴⁰⁸ Továbbá fontos azt is jelezni, hogy ahány statisztika annyi féle adatot találhatunk az adósság nagyságáról, így igazából a nagyságrendeken van a hangsúly (a 22. számú ábrát érdemes összevetni a 5. számú melléklettel), de a 2010 végén fennálló teljes adósság mértékét 1257 milliárd forintra tehetjük.

22. ábra



Forrás: Belügyminisztérium⁴⁰⁹

Az ábráról leolvasható, hogy az adósság folyamatosan növekedett, mely nem a hitelfelvételben, mint inkább a kötvénykibocsátásban öltött testet. Az adósságot egy lakosra levetítve ez azt jelentette, hogy 125 ezer forint helyi adósság jutott minden

⁴⁰⁷ Lásd erről: LENTNER Csaba (2014): *i. m.*, 333., vagy VASVÁRI Tamás (2013): *i. m.*, 156.

⁴⁰⁸ GYIRÁN Zoltán (2016): *i. m.*, 183.

⁴⁰⁹ TÁLLAI András: *Önkormányzatok finanszírozási és pénzügyi gondjai*. Előadás: 2011. április 7. Elérhető:

https://www.asz.hu/storage/files/files/jo_pelda_legyen_ragados/adossagallomany_uj_onk_rdsz.ppt (letöltés dátuma: 2017. január 20.)

egyres főre. Érdekes, hogy a 2010-es növekedésben már nem az új hitelfelvétel vagy kötvénykibocsátás játszott szerepet, mint inkább a devizában fennálló tartozások árfolyamváltozások miatti átértékelése.⁴¹⁰ Az előzőekben nem került említésre, de a folyamatban komoly kockázatot jelentett az önkormányzati vállalatok eladósodása is, melyek a közfeladat-ellátás egyik meghatározó elemei voltak.⁴¹¹ Ezzel együtt, a 2010-es választások eredménye képen felálló új kormány zászlajára tűzte az államadósság csökkentését (számos jogforrásban és számos formában alkalmazva azt), melynek egyik eleme lett az önkormányzatok adósságkonszolidációja.

Maga a folyamat négy lépcsőben zajlott. Első körben a 2011 végén a megyei önkormányzatok több mint 197 milliárd forintnyi adósságát vállalták át az állam, mely egyik indoka volt a megyei szint intézményfenntartó és közszolgáltatás-szervező feladatának megszűnése. A második kör 2012. december 31.-én zárult le, melyben az 5000 fő alatti lakosságszámmal rendelkező települések adósságát vállalta át teljes egészében az állam. Ez egy látványos intézkedés volt, hiszen az önkormányzatok több mint felét érintette, de pont náluk állt fent legkevésbé az eladósodottság. Jól mutatják ezt az adatok, hiszen 1710 települési önkormányzat és 10 többcélú kistérségi társulástól csupán 84 milliárd forintnyi adósság került átvállalásra. Majd 2013-ban következett a harmadik kör, mely keretében az 5000 fő lakosságszám feletti települések adósságát részlegesen konszolidálta az állam a település adóerő-képességének függvényében 40-70% közötti mértékben. Bár ez mindösszesen 278 települést érintett, de több mint 614 milliárd forint összegben. Az utolsó nagy dobásra, 2014 februárjában került sor, amikor is immáron valamennyi település, - lényegében már csak a városok hátra maradt - összesen több mint 472 milliárd forintnyi adósságát átvállalta az állam.⁴¹² Az adósságkonszolidáció négy körének összesített adatait mutatja a 10. számú táblázat.

⁴¹⁰ Állami Számvevőszék: *Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól*. 2011, 2. Elérhető:

https://www.asz.hu/storage/files/files/Orsz%C3%A1lgy%C5%B1%C3%A9nek%20sz%C3%B3l%C3%B3%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3k/osszegzo_ertekeles__1_.pdf (letöltés dátuma: 2017. január 20.)

⁴¹¹ Állami Számvevőszék 2012-es 1282. számú jelentése.

⁴¹² 2013. évi CCXXX. törvény 67.§ - 68.§., továbbá a kormány.hu oldalon közzétett adatok alapján.

Az adósságkonszolidáció négy évének összesített adatai

| Év | Mértéke (milliárd forint) |
|---------------------|---------------------------|
| 1. kör: 2011 | 197,601 |
| 2. kör: 2012 | 84,763 |
| 3. Kör: 2013 | 614,397 |
| 4. Kör: 2014 | 472,133 |
| Összesen: | 1368,894 |

Forrás: a Nemzetgazdasági Minisztérium által közérdekű adatigénylés útján nyújtott adatok alapján saját szerkesztés

Bár a kormányzati kommunikációban és a közzétett adatokban nincs teljes egyezés, ahogyan a költségvetési zárszámadásokból sem állapítható meg pontosan, hogy mennyit költött az állam az önkormányzatok adósságkonszolidációja során, de összességében talán a 1368 milliárd forint összeg állhat közel a valósághoz. Mindennel együtt a 3173 (KSH 2013-as adata alapján) települési önkormányzat közül 2016 volt érintett valamelyik körben, valamint a megyei önkormányzatok és egyes társulások.

A folyamat lezárását követően 1175 olyan önkormányzat marad, amely nem részesült az adósságkonszolidációban, mivel nem volt adóssága. Itt persze felmerül a kérdés, hogy ezek az önkormányzatok felelősen gazdálkodtak-e, vagy csupán a rendszernél fogva nem volt lehetőségük hitelhez jutni. Ettől függetlenül a kormány a jó gazdálkodást kompenzálva egy öt éves programot hirdetett meg 2014-ben, melyben az adósságkonszolidációban nem érintett önkormányzatokat támogatják. A Kormány tájékoztatása szerint végül 1172 önkormányzat kapott pályázati úton összesen 43 milliárd forint támogatást,⁴¹³ mivel a korábbiakkal ellentétben 2016-ban véget is ért a program. Természetesen a jelenlegi gyakorlatot felismerve kötött felhasználású támogatásra lehetett pályázni, többi között épületek, utak, hidak, járdák, csapadékelvezetési rendszerek fejlesztésére, köztemető felújítására, településrendezési tervek készítésére, valamint a helyi munkahely teremtési (közmunka) programok megvalósítására.⁴¹⁴ Sőt 2016-ban ez kiegészült azzal, hogy olyan épületek felújítását és

⁴¹³ 2014-ben 12,1 milliárd forint, 2015-ben 9,5 milliárd forint támogatást nyújtottak, míg 2016-ban kifizették egyben a következő évekre tervezett összegeket is 21,4 milliárd forint értékben.

⁴¹⁴ <http://www.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/onkormanyzati-allamtitkarsag/hirek/2014-ota-43-milliardot-kaptak-az-adossagkonszolidaciodoban-nem-erintett-onkormanyzatok>

megvásárlását is megengedte a költségvetési törvény, amelyek a jövőben a kötelező önkormányzati feladatellátást (óvodai nevelés, szociális feladatok, kulturális feladatok, igazgatási tevékenység) szolgálják majd.⁴¹⁵

Az adósságrendezés részletekbe menő folyamatának ismertetése nélkül is láthatóvá válik, milyen nagyságrendekről és milyen hatásról beszélhetünk a 4. kör lezárását követően. Ugyanakkor az önkormányzati alrendszer „kimentése” és annak ára nehezen értelmezhető. Hiszen az egész folyamat kiindulópontja arra vezethető vissza, hogy a korábbi forrásszabályozási rendszer alulfinanszírozottsága révén adósságállomány alakult ki a lokális szinten. Ennek kezelésére a feladatfinanszírozásra történő átállás és a kormányzati ideológiában meghúzódó erős állam elmélete egyetlen kiutat rajzolt fel az önkormányzatok számára. A legjelentősebb helyi feladatok ellátásának centralizálásával alapot teremtettek a helyi adósság átvételére is, - vagy épp fordítva. Ahogyan Horváth M. Tamás fogalmaz: „... a válság és a beavatkozás vélt szükségessége okot, a „rendteremtés” könnyen elfogadható célt adott az átalakítás számára.”⁴¹⁶ Kiemeli továbbá, hogy a válsághelyzet lefestése téves volt, melynek egyetlen célja az elkerülhetetlen beavatkozás látszatának keltése volt. Tehát az új finanszírozási rendszer meg sem próbálta kezelni a korábbi hibákat, mindenkinek egyszerűbb volt a kártyák újraosztásával, tiszta lappal folytatni a munkát.

A csökkenő helyi szerepkörök mellé erősebb garanciális szabályok léptek életbe, melyek a korábbi „felelőtlen” gazdálkodás megakadályozását hivatottak szolgálni – a jogalkotó szerint. A Mőtv., Gstv. szabályai által egy erős költségvetési korlátokkal rendelkező rendszer felé mozdultunk el. Ezzel együtt talán azt mondhatnák, hogy elérte a kormányzat a célját, az önkormányzati alrendszer teljes adóssága felszámolásra került. Aztán kiderült tévedtek, mikor azt hitték, hogy megáll az adósság növekedése.⁴¹⁷ Mint az már 2014 végén látható vált, az önkormányzati tulajdonú közfeladat-ellátó vállalatok

⁴¹⁵ 2015. évi C. törvény, 3. sz. melléklet, II/8. pont.

⁴¹⁶ HORVÁTH M. Tamás: *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása*. MTA Law Working Papers, 2014/4. 6.

⁴¹⁷ Érdemes megjegyezni, hogy az adósságkonszolidáció után a Kormány részéről Pintér Sándor tett olyan kijelentést, mely az adósságkonszolidáció részleges kudarcára utal. *Ugyanis úgy nyilatkozott, hogy abban bíztak, hogy sikerült megállítani az önkormányzatok eladósodását. Viszont tévedtek – fejtette ki-, az önkormányzatok ugyanis, ha most már magukat nem képesek, akkor eladósítják vállalataikat. A teljesen önkormányzati tulajdonban lévő vállalatoknál 620 milliárd forint, a 10-50 százalék közötti önkormányzati tulajdonú vállalatoknál pedig 382 milliárd forint adósság halmozódott fel, azaz 1002 milliárd forintos további adósság van az önkormányzati vállalatoknál.* Állami Számvevőszéknek, Az önkormányzatok ellenőrzésének tapasztalatairól, a jó gyakorlatokról – című konferencia, 2014. december 12.

léptek az eladósodás pályájára. Amennyiben e tendencia folytatódik, érdemes lesz annak vizsgálata, hogy milyen szerepet játszik ebben a helyi közfeladatok ellátása során alkalmazott hatósági ármegállapítás és a többségi vagy kizárólagos önkormányzati részesedés előírása.

6.7 A fejezet összefoglalása

A 2010-es kormányváltást követően megkezdődött az önkormányzati szektor újraszabályozása is. A Möt. erősebb garanciális szabályokat vezetett be a helyi költségvetési gazdálkodásban, a hitelfelvételben, jelentősen csökkentette a helyi közfeladatok és közszolgáltatások körét, próbát tett a feladatfinanszírozás bevezetésére, ami a gyakorlatban igazán sohasem valósult meg. Ugyanis az új típusú finanszírozási rendszer nem az eredetileg szándékolt módon került bevezetésre, melyet az önkormányzati törvény módosításából és az ahhoz kapcsolódó indokolásból is levezethetünk. A feladatfinanszírozás hazai gyakorlata így nem egyezik meg a fogalom elsődleges nyelvtani jelentésével, sem pedig a korábbi fejezetekben bemutatott nemzetközi gyakorlattal. A feladat alapú számításra csak a bevezetés kezdeti első két évében találunk utalást, azt is csak három helyi közfeladat esetében, majd az utóbbi évek költségvetési törvényéből szinte teljesen kikerült a kiadási szükségletek kalkulációja, az arra való utalás. Lényegében a forrásszabályozási rendszer feladat, kiadásorientált szabályozásáról van szó, számos elemet megtartva a korábbiakból, azzal az eltéréssel, hogy nőtt a kötött felhasználású támogatások szerepe.

A jelentősebb helyi közfeladatok centralizálásra kerültek, az önkormányzatoknál csak kisebb költségigényűek maradtak. A helyi költségvetési gazdálkodás többféle korlát közé terelődött, mely bár a forrásszabályozási rendszer egyes hibáira gyógyír lehetne, de közben a helyi pénzügyi autonómia látta kárát. Ahogyan Hegedűs József és Péteri Gábor fogalmaz, a helyi költségvetések és a helyi közszolgáltatások működési logikájával ellentétes átalakítás történt, mely felszámolja az elmúlt évtizedek során elért pozitív eredményeket.⁴¹⁸

A helyi önkormányzati alrendszer adóssága önmagában nem volt jelentősnek mondható, már ha a teljes államadóssághoz viszonyítjuk. Probléma annak

⁴¹⁸ HEGEDŰS József - PÉTERI Gábor: *Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság.* Szociológiai Szemle, 2015/2, 90.

összetételében volt, de meglátásom szerint az sem eredményezte volna a rendszer összeomlását, azért sem mert az adósság legnagyobb része csupán az önkormányzatok csak kis százalékát érintette. Így önmagában az adósságkonszolidáció inkább csak eszköz volt, mint gyógyír a problémára. A folyamat révén „jelentős” pénzügyi tehertől szabadította meg az önkormányzatokat, az autonómia oldaláról nézve viszont súlyos áron. Ugyanis mindez azt eredményezte, hogy az adósság átvállalásával a legnagyobb helyi feladatok ellátását is átvette az állam, s ezzel a helyi költségvetés kiadási szintje jelentősen csökkent. De ami ennél fontosabb, hogy véleményem szerint a bevételi struktúra változásával, különösen a központi költségvetési források és a helyi adóbevételek kötött felhasználásúvá tételével együttesen csökkent a helyi autonómia egyik fontos eleme, a pénzügyi önállóság is.

7. A helyi önkormányzatok saját bevételeinek szerepe a feladatfinanszírozásban, különös tekintettel a helyi adórendszerre

A települési önkormányzatok 2015. január elsejétől élhetnek azzal a lehetőséggel, hogy a korábbi helyi adókon kívül újabb adót vezessenek be olyan adótárgyra, melyet még nem terhel központi fizetési kötelezettség, továbbá melyet törvény nem tilt. Ez a megoldás nemcsak újszerűsége, hanem szakmai megítélésének többoldalúsága miatt is fontos, hogy elemzés tárgyát képezze. A fejezet a legújabb fejleményekre reagálva, egyfelől a saját bevételek körét elemzi, majd a települési adó és a helyi adók viszonyát kívánja rendszertani szempontból bemutatni, másrészt kitér a települési adóval kapcsolatban felmerülő gyakorlati tapasztalatokra és elvi kérdésekre. Arra keresi a választ, hogy hogyan illeszkedik a hazai helyi adó- és bevételi rendszerbe ez az új bevételi forrás, milyen lehetőségek állnak az önkormányzatok előtt. Továbbá megvilágításra kerül az is, hogy a települési adóra vonatkozó szűk jogszabályi kör hogyan biztosítja a helyi adókkal szemben támasztott társadalmi garanciákat.

7.1 A saját bevételek körének meghatározása

A helyi pénzügyi autonómia egyik legmeghatározóbb elemét képezik a saját bevételi források, melyek eltérő arányban vannak jelen az egyes országokban, ahogyan azt a 2. fejezet nemzetközi összehasonlításában is láttuk. A saját bevételek fontosságára a pénzügyi föderalizmus elméletei is felhívták a figyelmet, amely a helyi feladatellátás költséghatékony működésének egyik alapfeltétele lehet.⁴¹⁹ Ezzel összefüggésben tehát a saját források arányának növelését jelölik meg, mely a pénzügyi autonómián keresztül képes lehet a hatékonyság növelésére, természetesen az átláthatósági és elszámoltathatósági szempontok rendszerbe építésével. Arra vonatkozóan viszont nincs egységes standard, hogy mekkora legyen a helyi saját bevételek nagysága, mivel nemcsak a bevételi szerkezet, hanem a helyi pénzügyekre vonatkozó szabályozás is befolyásolja a feladatellátást. Ugyanakkor Richard Bird arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi bevételek arányának meghatározásakor a legnagyobb bevétellel rendelkező

⁴¹⁹ MUSGRAVE, Richard A. (1959): *i. m.*, továbbá OATES, Wallace E. (1972): *i. m.*

önkormányzatok kiadásainak finanszírozásához elegendő forrásokat kell alapul venni.⁴²⁰

11. táblázat

Önkormányzati bevételi struktúra egyes európai OECD országokban, 2014

| | | A teljes bevétel százalékában megosztva | | | | |
|---------------------------------------|--------------------|---|--------------|---------------------|----------------------|--------------|
| | | Állami támogatások | Díjbevételek | Magánjogi bevételek | Szociális transferek | Adóbevételek |
| | | % | % | % | % | % |
| Föderális és kvázi föderális országok | Ausztria | 73,4 | 10,9 | 2,5 | 3,3 | 9,9 |
| | Belgium | 61,3 | 9,4 | 2,0 | 7,9 | 19,4 |
| | Németország | 26,8 | 12,6 | 1,8 | 4,2 | 54,6 |
| | Spanyolország | 51,8 | 8,6 | 0,6 | 0,3 | 38,7 |
| | Svájc | 21,6 | 21,2 | 3,0 | 0,4 | 53,8 |
| Unitárius országok | Cseh Köztársaság | 41,3 | 14,6 | 1,5 | 0,1 | 42,5 |
| | Dánia | 60,3 | 4,7 | 0,4 | 0,2 | 34,3 |
| | Észtország | 84,7 | 10,1 | 1,1 | 0,3 | 3,8 |
| | Finnország | 29,9 | 23,1 | 2,4 | 0,0 | 44,6 |
| | Franciaország | 34,3 | 15,7 | 1,1 | 0,3 | 48,5 |
| | Görögország | 66,8 | 8,3 | 0,8 | 0,0 | 24,0 |
| | Magyarország | 67,8 | 8,0 | 0,7 | 0,1 | 23,5 |
| | Izland | 11,5 | 10,4 | 3,6 | 0,0 | 74,5 |
| | Írország | 50,0 | 24,9 | 0,6 | 4,3 | 20,2 |
| | Olaszország | 42,4 | 11,6 | 1,1 | 0,5 | 44,4 |
| | Luxemburg | 55,2 | 19,7 | 1,0 | 0,2 | 23,9 |
| | Hollandia | 70,9 | 14,2 | 2,7 | 1,8 | 10,3 |
| | Norvégia | 46,1 | 12,9 | 4,4 | 0,0 | 36,7 |
| | Lengyelország | 57,1 | 9,1 | 1,5 | 0,0 | 32,3 |
| | Portugália | 36,8 | 15,6 | 3,7 | 5,6 | 38,3 |
| | Szlovákia | 70,4 | 17,1 | 1,0 | 0,6 | 10,9 |
| | Szlovénia | 43,6 | 15,1 | 0,5 | 0,9 | 39,9 |
| | Svédország | 31,7 | 10,3 | 1,8 | 2,6 | 53,7 |
| | Egyesült Királyság | 68,8 | 13,1 | 1,1 | 2,7 | 14,3 |
| OECD átlag | | 37,6 | 14,9 | 2,2 | 1,5 | 43,8 |
| EU28 átlag | | 45,0 | 12,0 | 1,4 | 2,3 | 39,3 |

Forrás: az OECD.Stat (2014) adatai alapján saját szerkesztés

⁴²⁰ BIRD, Richard. M.: *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*. National Tax Journal, 1993, 46 (2), 207-272.

Ezzel szemben a bevételi oldalt vizsgálók azt helyezik előtérbe, hogy a hatékony feladatellátáshoz az önkormányzatoknak lehetőség szerint a minimális forrásköltséget kell biztosítaniuk a saját bevételeik révén.⁴²¹ Ennek tükrében érdemes egy pillantást vetni a saját bevételek arányának nemzetközi összetételére. A 11. számú táblázat az állami támogatások és a saját bevételek egyes formáinak arányát veti össze.

Jól látható, hogy hazánkban a saját bevételek az összes forrás alig egy harmadát tették ki a vizsgált 2014-es évben. A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetének általános tipizálására a 3.2 fejezetben került sor, így jelen fejezetben már csak a hazai rendszertan került a vizsgálat fókuszába. Azon belül is a helyi adórendszer kap nagyobb hangsúlyt, annak fontossága miatt.

Az elemzést érdemes a jogforrások szintjén kezdeni. Ehhez először is a Mötv. ad támpontot a saját bevételek körének meghatározásához, mely alapján ide sorolandók:

- a helyi adók;
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj;
- átvett pénzeszközök;
- törvény alapján az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj;
- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.⁴²²

Első ránézésre nagyon szerteágazónak tűnhet a saját bevételek köre, a gyakorlatban a többi forráshoz képest, néhány önkormányzat kivételével, - a helyi adókat leszámítva - csekély jelentőséggel bírnak.

A másik jogforrás, amely megemlíthető, az a 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet mely az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szól, s a 2. §-a szintén meghatározza a saját bevételek körét, ugyanakkor kissé eltérő módon, hat kategóriát nevesítve. Ez alapján saját bevétel:

- a helyi adóból és a települési adóból származó bevétel,
- az önkormányzati vagyon és az önkormányzatot megillető vagyoni értékű jog értékesítéséből és hasznosításából származó bevétel,
- az osztalék, a koncessziós díj és a hozambevétel,

⁴²¹ KOVÁCS Gábor: *Helyi önkormányzatok: a saját bevételek szerepe a finanszírozásban*. In: TOMPOS Anikó - ABLONCZYNÉ Mihályka Livia (szerk.): *Növekedés és egyensúly: a 2013. június 11-i Kautz Gyula Emlékkonferencia válogatott tanulmányai*. Széchenyi István Egyetem, 2014, 45-52.

⁴²² Mötv. 106. § (1) bekezdés.

- a tárgyi eszköz és az immateriális jószág, részvény, részesedés, vállalat értékesítéséből vagy privatizációból származó bevétel,
- bírság-, pótlék- és díjbevétel, valamint
- a kezesség-, illetve garanciavállalással kapcsolatos megtérülés.⁴²³

Fontos megemlíteni, hogy a rendelet külön nevesíti például a helyi adó mellett a települési adót, mely arra enged következtetni, hogy az utóbbi nem egyenlő a helyi adókkal, legalább is eltér attól. E megkülönböztetést azért fontos kiemelni, mert a későbbiekben részletes tárgyalás alapját képezi. A szakirodalmak szintjén sem egységes a kép a saját bevételeket illetően. Bár a legtöbb tanulmány az önkormányzati törvényre hivatkozva veszi át annak felsorolását, de egyesek ide sorolják az átengedett központi adókat is.⁴²⁴

A csoportosítástól függetlenül változatos képet mutat településenként a saját bevételek aránya, s annak eloszlása is az egyes kategóriák között (lásd erről a 2., 3., 7. és 8. számú mellékleteket), mindazonáltal általánosságában elmondható, hogy a helyi adók a legjelentősebbek ezek közül.⁴²⁵

7.2 Helyi adók a hazai rendszerben

A települési önkormányzatok bevételi szerkezetében az 1990-es évektől egyre jelentősebb szerepet kaptak a helyi adók, s a saját bevételi források legjelentősebb típusává váltak. A helyi adók megállapítási joga 1990-től⁴²⁶ került megalapozásra hazánkban mondhatni hagyományok nélkül. Bár korábban is létezett helyi adózás, de a jelenlegi adók csak részben vezethetők vissza korábbi történelmi fizetési kötelezettségekre.⁴²⁷ A törvény hatálybalépésével számos központi és tanácsai adó, fizetési kötelezettség szűnt meg kisebb türelmi időt követően 1992. január 1. napjával, ilyen volt például az út- és közműfejlesztési hozzájárulás, a lakosság borforgalmi adója, a telekadó, házadó, nem lakás céljára szolgáló építmények adója vagy épp a gyógy- és üdülőhelyi díj. A helyi adók bevezetésének jogosítványa nem sokat változott az elmúlt

⁴²³ 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet, 2.§ (1) bekezdés.

⁴²⁴ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 241.

⁴²⁵ Lásd erről: VIGVÁRI András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, TÖOSZ, Budapest, 2005, 28-29.

⁴²⁶ A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény, továbbiakban: Htv.

⁴²⁷ NAGY Árpád - TÓTH János - NAGY Tibor (1993): *i.m.*, 40.

húsz évben,⁴²⁸ helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi adókról szóló törvényben (továbbiakban: Htv.) meghatározott keretek között.

Tehát a helyi adók kivetése soha sem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendők.⁴²⁹ E módszert egyesek zárt listás helyi adó megállapítási rendszernek nevezik,⁴³⁰ mely utal arra, hogy az önkormányzatok adókivetési autonómiája lényegében csak az egyes adók bevezetéséről vagy épp be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki. A nemzetközi gyakorlat az ilyenfajta helyi adókivetési módszert alkalmazza inkább, a nyílt listás adókivetésre sokkal kevesebb példát találhatunk. Utóbbi alatt ugyanis azt érthetjük, hogy az önkormányzat saját hatáskörében szabadon állapíthat meg adókat, azaz nemcsak a mértékét, hanem az adó tárgyát és alanyát is helyi szinten szabályozhatják, mely ugyanakkor nem zárja ki azt, hogy bizonyos szűkítő feltételeket központi jogszabály meghatározzon. Ez utóbbi körbe tartozhat a bevezetésben szereplő települési adónak nevezett helyi adótípus.

A zárt listás adó-megállapítás formájához jelenleg 5 adónem tartozik a helyi adók körébe, melyek a Htv. alapján a következők:

- építményadó,
- telekadó,
- magánszemélyek kommunális adója,
- idegenforgalmi adó,
- helyi iparüzési adó.

Rendszertanilag az első kettő a vagyoni típusú, a második kettő a kommunális típusú, míg az utolsó a tevékenység típusú adók közé sorolható.⁴³¹ Mint a feladatfinanszírozás esetében is láttuk a legfontosabb ezek közül a helyi iparüzési adó, mely egyúttal a bevételi kapacitás mérőszáma is a beszámítás technikája révén (lásd erről az 8. számú táblázatot). A helyi adóztatás kérdése hazánkban így az új finanszírozási rendszer

⁴²⁸ Az adók mértékének és a mentességek, kedvezmények kötelező rendszerében születtek kisebb módosítások.

⁴²⁹ GREGÓCZKI Etelka: *A helyi adók és a gépjárműadó - a helyi adók tervezése, beszédese, gazdasági szerepe.* In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II.* Nemzeti Közzolgálati Tankönyvkiadó, Budapest, 2015, 703-730.

⁴³⁰ Lásd erről: KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben,* Új Magyar Közigazgatás, 6. évf. 2013/1. 11-12.

⁴³¹ ZSUGYEL János (szerk.) (2009): *i.m.*, 241.

tükrében fokozottan előtérbe került, ugyanakkor számos problémával néz szembe, mely megoldása jelenleg is napirenden lévő kérdés.⁴³²

7.3 A települési adó rendszertani megközelítése

A települési önkormányzatok 2015. január 1-től élhetnek azzal az új jogosítványukkal, hogy szabadon állapíthatnak meg olyan települési adót, melyet más törvény nem tilt feltéve, hogy az adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Ennek keretében számos új kérdés merül fel a helyi adórendszerrel, a települési adóval kapcsolatban.

A települési adó rendszertani elhelyezése problémás több tekintetben is, így legelőször annak körüljárását kell megtenni. A jogalkotó a Htv.-ben nem a korábbi taxáció végére tette a települési adót, mint egy választható helyi adó típust, hanem a jogszabály elején az általános rendelkezéseknél az 1/A. §-ban szabályozza a bevezetés lehetőségét. Tovább bonyolítja az elhelyezését, hogy a törvény címébe nem került be a települési adó kifejezés, mely arra utal, hogy a helyi adóktól nem független kategória. Felmerül tehát az a kérdés, hogy a helyi adók és a települési adó viszonya hogyan alakul rendszertanilag. E kérdés megválaszolásához véleményem szerint a helyi adók definícióját kell megvizsgálni.

Helyi adók alatt fogalomhasználatomban azokat a települési szinten kivetett adókat értem, melyek mértékét helyi szinten határozhatják meg és felhasználása részben vagy egészben helyi szinten történik. Vannak olyan definíciók, melyek a felhasználást nem tartják a fogalom kötelező elemének, de véleményem szerint e két jellemző különösen az, amely elhatárolja a megosztott vagy átengedett központi adóktól és a központi adóktól. Hiszen azt a tényt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ha helyi szinten állapítják meg az adó mértékét, de a befolyt összeget a központi államháztartás részére be kell fizetni, akkor nem beszélhetünk tényleges helyi adóról.⁴³³ A fenti fogalommal összevetve a települési adó szabályait megállapítható, hogy a főbb vonásaiban egyezik a két típus. Mindkettő esetében a helyi képviselőtestület jogosult rendeleti formában megállapítani a helyi fizetési kötelezettséget. Döntési jogosítványuk van arra vonatkozóan, hogy bevezetik-e vagy sem az egyes típusú adókat, illetve ha bevezetik,

⁴³² SZMETANA György: *A helyi adórendszer változásának lehetséges új irányai*. Új Magyar Közigazgatás, 2016. október, 9. évfolyam, különszám, 35-44.

⁴³³ A Htv. 8§. (1) rögzíti, hogy az adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzatot illeti meg.

akkor a mérték megállapítására is kiterjed e jogosítvány. A bevétel felhasználása is helyi szinten történik, bár bizonyos megkötések mellett, melyről még lesz szó. Így véleményem szerint, az ilyen és hasonló fizetési kötelezettségeket helyi adóknak nevezzük, azaz a fogalom használatakor beleértjük a települési adót is. Ugyanakkor van lehetőség és indokolt is különbséget tenni a helyi adók két formája között, nevezetesen a Htv. taxatíván felsorolt adónemei és a települési adó keretében bevezethető adók között.

7.4 A klasszikus helyi adók és a települési adó elhatárolása

Álláspontom szerint a helyi adók két altípusba sorolhatók, egyfelől megkülönböztethetünk klasszikus helyi adókat, másrészt a települési adót, melynek szabályozása atipikus. Az első típusba a Htv. alapján kivethető, következő adónemek sorolandóak: a telekadó, építményadó, magánszemélyek kommunális adója, az idegenforgalmi adó és a helyi iparüzési adó. Míg a másik csoportba a települési adóra vonatkozó atipikus szabályok által bevezetett adók tartoznak, melyek településenként eltérő formát ölthet, ilyen lehet például a földadó, magas építmény adó, motoros vízi járművek adója, póniloadó, stb. A két típus közötti különbségtételt az alábbi szempontok alapján tehetjük meg:

Első szempont, amely vizsgálat tárgyát képezheti az adóalany és az adótárgy kérdése. A klasszikus helyi adók egyértelműen, taxatíván felsorolásra kerülnek a törvényben, a helyi önkormányzatok pedig választhatnak, melyiket vezetik be, azaz ahogyan korábban említettem zártnak vagy korlátozottnak is nevezhető a rendszer. Itt csupán az adó bevezetéséről vagy be nem vezetéséről dönthet a képviselő-testület az adó tárgy meghatározásában nincs szerepe. Ugyanígy az adó alanya is rögzített, legfeljebb a kedvezmények, mentességek eszközével élhetnek az önkormányzatok. A települési adó esetében viszont nincs konkrét adótárgy és adóalany meghatározva. A jogszabály csak annyit rögzít, hogy olyan adó vethető ki, melyet más jogszabály nem tilt, és amely adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Azaz a kettős adóztatás tilalma ez esetben is kell, hogy érvényesül. De nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá - e minőségére tekintettel – vállalkozó, tehát csak magánszemélyekre vonatkozhat. A törvény az adó tárgyat sem nevesíti, így az említett korlátokon figyelembevételével bármi szóba jöhet, az önkormányzatok leleményességén múlik annak meghatározása. Ez esetben tehát egy nyílt listás

rendszeréről beszélhetünk, így akár önkormányzatonként eltérő lehet a kivetett települési adók típusa, száma. Természetesen azt látni kell, hogy nem olyan végtelen a lehetőségek tára, hiszen a legtöbb helyi jövedelemre, vagyonelemre már vonatkozik helyi vagy központi fizetési kötelezettség.

Másik szempont lehet az adó mértékének megállapítása, mely alapján megkülönböztethetünk korlátozott vagy korlátlan megállapítási módot. A klasszikus helyi adóknál a Htv. alapján meghatározásra került az egyes adónemek tekintetében egy felső határ, azaz egy adómaximum, amely nem léphető túl.⁴³⁴ Így csak e korlátok között a helyi sajátosságokhoz igazítva állapíthatják meg az adók mértékét. Viszont a települési adó tekintetében nem tartalmaz a jogszabály a mértékére vonatkozó előírást, ahogyan a klasszikus helyi adókra vonatkozó szabályok legtöbbször nem is kell rá alkalmazni, azaz megállapítható, hogy nincs adómaximuma. Tehát a települési önkormányzatok saját maguk határozzák meg, határt csak a realitások, illetőleg az Alaptörvény közteherviselésre vonatkozó szabályai szabnak.

Különbséget tehetünk harmadrészt a helyi adókból származó bevételek kötött vagy szabad felhasználhatósága tekintetében is. A klasszikus helyi adóknál részben vagy egészben szabadon használhatják fel az önkormányzatok a befolyt összegeket. A szabad felhasználás részbeni célja az önként vállalt feladatok finanszírozása lenne, így a klasszikus helyi adók az önkormányzatiság valódi kibontakozásához járulnak hozzá. Tehát ezeket a bevételeket lényegében arra fordíthatja az önkormányzat, amire éppen szüksége van, ezzel rugalmasságot, pénzügyi szabadságot biztosít a rendszer. Ugyanakkor, annyiban korrigálni kell a leírtakat, hogy a helyi iparüzési adó tekintetében 2015. január 1. napjától részben kötötté vált a felhasználás, mivel a befolyt bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel.⁴³⁵ Ezzel szemben a települési adóból származó bevétel egésze kötötten használható fel, a Htv. értelmében fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására. Azaz már az adó bevezetésekor tudni lehet, hogy mire kell fordítani a bevételeket, mely azt eredményezheti, hogy a helyi érdek elvesz és a bevételi forrás a központi támogatási rendszer egyik elemévé válik. Hiszen ez esetben a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsék az állam által előírt kötelező feladatainak pénzügyi forrását. Már itt megjegyezhető, hogy egy szabad

⁴³⁴ Lásd erről részletesebben a Htv. 6§. c) bekezdését.

⁴³⁵ A Htv. 36/A. §-a további kötöttséget is megállapít.

felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene az önkormányzatoknak a helyi pénzügyi önállóság növeléséhez.

Előbbiekén túl meg kell említeni a helyi adók megállapításának módját is. Rögzíthetjük azt az általános elvet, hogy az adó beszedésének költségeit, adminisztratív terheit a lehető legminimálisabb szintre kell szorítani, hogy ne legyen egyik fél számára se túlságosan terhes.⁴³⁶ Az önkormányzat adóhatósága általi adókivetés esetében az adminisztrációs terhek csökkentését hozhatjuk fel, míg az adózók esetében az önadózási forma költségeit. A klasszikus helyi adóknál a Htv. meghatározza, hogy milyen módon kerül megállapításra a fizetendő adó, azaz adónemenként eltérő. A HIPA esetében önadózással kerül megállapításra és megfizetésre az adó, az IFA esetében speciálisan az adó beszedésére kötelezett szedi be az adót és fizeti meg az önkormányzat részére, míg a többi klasszikus helyi adó esetében az önkormányzati adóhatóság veti ki. A települési adó esetében viszont nincs meghatározva ennek módja, annyit rögzít a Htv., hogy akár önadózással is megállapítható, így nyitva hagyja az erről való döntést az önkormányzatok számára. Itt a jogalkotó célja valószínűleg az előbb említett költséghatékonyság volt, hogy minél alacsonyabb költségek mellett telessenek szert bevételre a települések, az önadózás lehetőségével megspórolva a hatósági kivetés költségeit.

Végül, de nem utolsó sorban az elhatárolást az adó részlet- és eljárási szabályai alapján is megtehetjük. A klasszikus helyi adókra vonatkozó szabályokat a Htv., valamint az adózás rendjéről szóló törvény⁴³⁷ (Art.) állapítja meg. A települési adók esetében csupán a Htv. három szakaszát kell alkalmazni.⁴³⁸ Ennek értelmében a helyi képviselő-testület állapítja meg az adót, teljesíti a kincstár felé történő adatszolgáltatást és a lakosság felé történő közzétételt, valamint az Art.-ben nem szabályozott kérdésben rendeletet alkothat. Felvetődik így az a kérdés, hogy ha több fontos, garanciális szabály melyet a helyi adózás jogi korlátai között szokás említeni, nem vonatkozik a települési adóra, akkor mégis mi biztosíthat garanciát az adófizetők számára. Egyik ilyen fontos kérdés például az év közbeni súlyosbítási tilalom. Ha ez nem vonatkozik a települési adókra, akkor elviekben év közben is növelhető az adóteher, így az adó mértéke és

⁴³⁶ NEMEC Juraj - WRIGHT Glen (eds.): *Közösségi Pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a Közép-Európai átmenetben*. Aula Kiadó, Budapest, 2000, 160-182.

⁴³⁷ 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről.

⁴³⁸ Kizárólag a Htv. 1. § (1) bekezdését, a 42/B. §-t és a 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni.

alanya is. Többen fogalmazták meg kritikájukat e rendelkezéssel kapcsolatban.⁴³⁹ Ugyanakkor úgy vélem, hogy ha a jogszabályban rögzített ilyen fajta korlátja nincs is, a képviselő-testület és a polgármester politikai felelősségre vonása, tehát az öt évenkénti választások korlátot szabnak, hiszen egyiknek sem célja az, hogy ne válasszák meg a következő ciklusra, így nem valószínű, hogy szembe mennének a választói érdekekkel.⁴⁴⁰ Bár erre még nem volt gyakorlat, de arra már igen, hogy a helyi nyomás hatására egy újonnan bevezetett települési adót hatályon kívül helyeztek.⁴⁴¹ Meglátásom szerint a helyi társadalmi nyomás hozzájárul egy kiszámítható adóztatás megteremtéséhez, és akár a helyi rendeletben rögzíthető az év közbeni súlyosítási tilalom is. De ahogy Csink Lóránt is utal rá az, hogy gyakorlatilag szabad kezet kaptak a helyi önkormányzatok a települési adó szabályozására, még önmagában nem jelenti azt, hogy mentesülnének az Alaptörvény által meghatározott garanciális követelmények alól.⁴⁴²

A fenti szempontok vizsgálata során láthattuk tehát, hogy a helyi adók főbb jellemvonásai megegyeznek, majd további szempontok alapján lehetséges egy elkülönítés és ezzel két alcsoport alakítható ki. Természetesen másféle csoportosítás is igazolható lehet egy másfajta szemléletmód figyelembevételével.

7.5 Érvek és ellenérvek a települési adóhoz kapcsolódóan

Tehát 2015-től a helyi önkormányzatok megkapták a települési adó bevezetésének lehetőségét. Ezzel kapcsolatban érdemes két nagyobb kérdéskört elemezni, egyfelől a települési adó szabályozási megoldását, bevezetésének gyakorlatát, másfelől a klasszikus helyi adókra gyakorolt hatását.

Ha azt az előzőekben is feltett kérdést vizsgáljuk, hogy mikor és milyen feltételek mellett élhetnek az önkormányzatok az új lehetőséggel, akkor fontosnak tartom kiemelni, hogy a nyílt listás helyi adó-megállapításnak vannak jogi, közgazdasági és

⁴³⁹ CSINK Lóránt: *Az önkormányzati adóhatóság tejhatalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége*. Pázmány Law Working Papers, 2016/10. 1-11.

⁴⁴⁰ Lásd ennek példáját a forrásszabályozási rendszerben: HORVÁTH M. Tamás: *Finanszírozási politika*. In: *Magasfeszültség*. Budapest-Pécs, 2015, 100-101.

⁴⁴¹ Mindszent Város képviselő-testülete 2015. 02.14 napjával hatályon kívül helyezte a földadóról szóló 30/2014 (XII.02.) önkormányzati rendeletét.

⁴⁴² CSINK Lóránt (2016): *i.m.*, 7.

politikai korlátai is.⁴⁴³ Ennek keretében nem bocsátkozom részletes tárgyalásba, de néhány gondolatot kiemelendőnek tartok, mely középpontjába az a kérdés áll, hogy milyen garanciális szabályok vonatkoznak arra, hogy a képviselő-testület ne lépje túl a még méltányos és igazságos adóztatás keretét.

Mielőtt bevezetésre kerülne egy települési adó, a képviselő-testületnek mérlegelnie kell, hogy van-e értelme pénzügyi szempontból bevezetni újabb adóterhet, és az mekkora, illetve milyen forrást biztosít a település számára. *Stanford* hét kritériumot fogalmazott meg a helyesnek vélt helyi adóztatással kapcsolatban, már amennyiben azt vizsgáljuk, hogy mikor érdemes egy helyi adót bevezetni. Az elv azt mondja, hogy a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas, és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedése pénzügyileg legyen gazdaságos, továbbá az adó legyen igazságos, átlátható és segítse elő az elszámoltathatóságot a helyi szinten.⁴⁴⁴ További elvárásaként fogalmazhatjuk meg azt is, hogy ne lehessen az adót másra terhelni, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben például a helyi iparüzési adó nem felel meg, hiszen a racionális vállalkozások piaci árak meghatározásakor a helyi adókat költségként felszámolják, így végső soron a fogyasztó fizeti azt meg.

A jogalkotási törvény⁴⁴⁵ kötelező hatásvizsgálatot ír elő a jogalkotónak – így jelen esetben a települési adóra esetében a képviselő-testületnek -, melynek a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokra, a környezeti és egészségügyi következményekre, az adminisztratív terhekre és a döntés szükségességére is ki kell terjednie. Másrészt a törvény az elfogadott helyi normák utólagos hatásvizsgálatát is előírja. További garanciális szabály, hogy törvényességi szempontból a megyei kormányhivatalok ellátják az önkormányzati rendeletek felügyeletét is. Eljárási szempontból azt vizsgálják, hogy az említett a jogalkotási törvényben foglaltaknak, illetve a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának megfelel-e a rendelet. A tartalmi vizsgálat keretében azt ellenőrzik, hogy a rendelet megfelel-e az Alaptörvényben foglalt elveknek, valamint a keretet nyújtó helyi adókról szóló törvénynek. A települési adó

⁴⁴³ Lásd erről részletesebben: VIGVÁRI András: *Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése*, Pénzügyi Szemle, 2002/2. szám, 140-148.

⁴⁴⁴ SANDFORD, Cedric: *Economics of Public Finance*, 3rd editions, Pergamon Press, Oxford. 1987, 239.

⁴⁴⁵ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 17§. (1)–(2).

tekintetében tehát ugyanezen szempontok szerint fognak eljárni a kormányhivatalok, mely egy újabb kontrollmechanizmust jelent.

A települési adó szabályait az alapvető jogok biztosa is megvizsgálta egy országgyűlési képviselő kezdeményezésére. Székely László, alapjogi biztos vizsgálata során arra az érvelésre támaszkodott, hogy a települési adó egy közteher, melyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság gyakorlata is az, hogy a jogalkotót – és így a helyi képviselő-testületet – széles mérlegelési jogkor illeti meg, hogy mit von a közteherviselési kötelezettség alá, azaz hogy mi lesz az adótárgy vagy épp ki az adó alanya, hogyan lakul a mértéke. Továbbá arra is hivatkozott, hogy a közpénzügyi tartalmú jogszabályok felülvizsgálatát az Alaptörvény csak korlátozott körben teszi lehetővé, így ő is csak az alapvető emberi jogokkal összefüggésben vizsgálta és megállapította, hogy a rendelkezés nem okoz olyasfajta kiszolgáltatottságot az adóalanyok körében, mely az emberi méltóság sérthetlenségének jogába ütközne.

Ugyanakkor az ombudsman azt is kiemelte, hogy mivel a települési adóra vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazza a Htv., hanem az a települési önkormányzatok gyakorlatán fog múlni, így az egyedi ügyek vizsgálatánál fokozott figyelmet kívánnak ráfordítani arra. A cél, hogy ne legyen kiszámíthatatlan, korlátok nélküli a helyi adó-megállapítási jog, hiszen az Alaptörvényből levezethető garanciális szabályoknak a települési adókra is érvényesülniük kell.⁴⁴⁶

E keretek között megemlíthetjük a Kúria helyi adókra vonatkozó gyakorlatát is, mely e tekintetben a települési adókra is mérvadó lesz. A Kúria önkormányzati tanácsa 2012-foglalkozott azzal a kérdéssel,⁴⁴⁷ hogy mit jelent a közteherviselési kötelezettségének az adózó teherbíró képességéhez való megfelelés. Az akkori döntésében kimondta, hogy éves szinten a vagyon értékének 60-70 százalékát kitevő adó súlyosan aránytalan, mivel elég hamar felemésztí az adótárgyat. A Kúria gyakorlatából az is kiderül, hogy az arányos hozzájárulás akkor sem érvényesül, ha a helyi adó kimondottan csak egy jól körülhatárolható adóalanyt céloz meg.⁴⁴⁸ Ennek tükrében fontos lesz figyelni a jövőben esetlegesen a Kúria elé kerülő ügyeket – mint például Balmazújváros esetét - és azok indoklását a jó gyakorlat kialakításához.

Röviden tehát e szempontok és korlátok figyelembevételét és mérlegelését követően dönthet a képviselő-testület egy új adónem bevezetéséről. Természetesen a

⁴⁴⁶A beszámoló elérhető a: www.ajbh.hu honlapon (2015. május 20.)

⁴⁴⁷ Köf.5.081/2012/4. számú határozat

⁴⁴⁸ Köf.5.066/2013/4. számú határozat

megfogalmazott elméleti kritériumok és az előzetes hatásvizsgálat nem mindig valósul meg együtt, de a cél az lenne, hogy minél inkább közelítsenek egy ideális rendszer kialakításához.

7.6 A Kúria joggyakorlata a települési adóhoz kapcsolódóan

2015. január 1. után több önkormányzat döntött úgy, hogy él a lehetőséggel és települési adót bevezet be az önkormányzat illetékességi területén. A HVG adatai alapján 98 település összesen 116 új adónemet állapított meg az első gyakorlati év első négy hónapjában.⁴⁴⁹ A MÁK és a Nemzeti Jogszabálytár adataiból kiderül, hogy a legtöbb önkormányzat földadót vetett ki,⁴⁵⁰ ezen kívül volt ahol járműadó, magas építmény adó, ebadó vagy épp útdadó került bevezetésre. A földadó esetében általánosságban elmondható, hogy az adó tárgyaként az ingatlan nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, nádas, rét, legelő, fásított terület, halastó művelési ágban nyilvántartott termőföld vagy ezek bizonyos kombinációja lett megjelölve. A járműadó körében jellemzően a mezőgazdasági vontató, a lassú jármű és ezek pótkocsija, mézesház, munkagép képzik az települési adó tárgyát.

Ezzel összefüggésben számos, az egyes adótárgyakhoz kapcsolódó kérdés és feltétel megvizsgálása jöhet szóba. A legtöbb – a sajtóban is megjelent – felvetés a földadóval kapcsolatos. Előtérbe került az a vélekedés, hogy a termőföldre kivetett adó a központi kormányzat céljaival ellentétes hatáshoz vezethet, már amennyiben a mezőgazdasági termelést, családi gazdálkodást kormányzati prioritásként kezeljük. Hasonló a helyzet egyébként a járműadó esetében is, hiszen az adótárgy legnagyobb köre a mezőgazdasági vontató és annak pótkocsiját érinti, amely szintén a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódik. Konfliktusokhoz vezethet, hogy ha a helyi adópolitika ellentétes a központi kormányzat politikájával, mivel újabb terhet ró a termőföld tulajdonosokra, miközben a központi cél a terhek enyhítése, a mezőgazdaságból élők, az őstermelők támogatása. Nem vitás, ahogy Vigvári András is megfogalmazza, az egész

⁴⁴⁹ HVG, 2015.április 18. szám, 16-18.

⁴⁵⁰ Érdemes megemlíteni, hogy az ombudsman AJBB-700/2015. számú ügyében a termőföldre kivetett adót törvénysértőnek minősítette hivatkozva arra, hogy a Htv. tiltja a termőföldre történő adókivetést a telekadó esetében, így ez a szabály a települési adókra is vonatkozik. Mint látni fogjuk, a Kúria önmagában nem tartja törvénysértőnek a termőföldadót.

makrogazdaságra, annak egyensúlyára hatással van a helyi adó kivetése.⁴⁵¹ A földadó esetében további kérdés a kettős adóztatás elkerülése, ugyanis a termőföld tulajdonosának, ha saját maga műveli a földet 2014 óta 3000 Forint kárenyhítési hozzájárulást kell fizetnie hektáronként, valamint mezőöri járulékot, amely köztehernek minősülhet.⁴⁵² Így felmerül a kérdés, hogy ezen esetekben ki lehet-e vetni földadót, hiszen a Htv. azt mondja, hogy olyan adótárgyra terjedhet ki, melyre nincs más közteher-fizetési kötelezettség előírva. Erre a konfliktushelyzetre világított rá az ombudsman is, amikor Balmazújváros képviselőtestületének termőföldre települési adót megállapító rendeletét vizsgálta.

Az alapvető jogok biztosa egy magánszemély beadványa alapján indított vizsgálatot Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 01.) önkormányzati rendeletének törvényességét illetően, mely alapján 2015-ben megszületett a Kúria Köf.5.035/2015/4. számú határozata.⁴⁵³

Az eljárásban az indítványozó mindkét fenti korlátozással kapcsolatban kifogásolta az önkormányzat rendeletét, mely termőföld után vetett ki települési adót.

A közterhekkel kapcsolatban azt kifogásolta, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőöri járulék adók módjára behajtható közteher a termőföldhöz kapcsolódóan, s így kizárja, hogy a termőföld egyidejűleg a települési adó tárgya legyen. A másik korlátozással kapcsolatban pedig azt hozta fel, hogy nem lehet alanya a települési adónak a gazdasági társaságként működő mezőgazdasági vállalkozó, az őstermelői igazolvánnyal rendelkező egyéni vállalkozó gazda és a hatszázezer forintnál nagyobb éves bevétellel rendelkező mezőgazdasági őstermelőként tevékenykedő gazdálkodó sem.

A Kúria vizsgálatát követően elvi jelentőségű indoklást adott, mely más települési adó esetében is mérvadó lehet. A következő főbb megállapításokat tette a bíróság.

- A Htv. 2015. január 1-jétől hatályba lépett módosítása modellváltást hajtott végre a helyi adók rendszerében. A jogalkotó szabályozási megoldás a helyi adóztatás szabadságát szolgálja. A szabályozás ezen módjából általános következtetésként levonható, hogy a Htv.-ben nincsenek olyan anyagi jogi garanciák, amelyek a potenciális adózók számára a települési

⁴⁵¹ VIGVÁRI András: *Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése*, Pénzügyi Szemle, 2002/2. szám, 140.

⁴⁵² 2011. évi CLXVIII. törvény, valamint a Kúria Köf.5.035/2015/4. számú határozata.

⁴⁵³ BORDÁS Péter: *A Kúria jelentős döntést hozott a települési adókról nézve*. In: *Közjavak I. évf. 2015/2. szám, 71-73.* Továbbá lásd és vö.: KECSŐ Gábor: *A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban*. Új Magyar Közigazgatás 2016. október, 9. évfolyam, különszám, 19-25.

adókötelezettséggel összefüggésben biztosítanak az Alaptörvény XXX. cikke szerinti, de annál az adózóra nézve nem súlyosabb, illetve nem hátrányosabb kötelezettség teljesítését.

- A Kúria megállapította, hogy az önkormányzati rendelet nem tett különbséget az adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően. Ezért amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Így megállapította, hogy az indítványban foglaltak megalapozottak, az önkormányzat a települési adó alanyi körének meghatározásakor túlterjeszkedett a Htv.-ben foglaltakon, ezért az törvénysértőnek minősül.
- A harmadik fontos megállapítása a közteher fogalmának értelmezéséhez járult hozzá, mely segít eldönteni, hogy köztehernek minősül-e a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőöri járulék. A Htv. szerint az önkormányzat olyan adótárgyra állapíthat meg települési adót, amelyre nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. A közteher fogalmát a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény, az adózás rendjéről szóló törvény, valamint az államháztartásról szóló törvény közfeladatot meghatározó rendelkezései fényében vizsgálva a Kúria megállapította, hogy a közteher fogalmához hozzátartozik a közös szükségletek fedezetének igénye, az, hogy a közteher kötelezettje természetes személy, jogi személy és más jogalany lehet, valamint a fizetési kötelezettség jogszabályon alapuló kiszámíthatósága. Abban az esetben eleme a „közteher” fogalmának az „ellentételezés”, ha az az állami vagy önkormányzati közhatalom birtokában nyújtott szolgáltatásnak, eljárásnak minősíthető. Az ilyen jellegű fizetési kötelezettségek beszedéséhez alapvető érdek fűződik, ezért azok mellé állami kényszer társul, azok adók módjára behajthatóak. Esetről esetre történő, tartalmi vizsgálatot igényel annak megállapítása, hogy a fizetési kötelezettség köztehernek minősíthető-e.

Ezek alapján a Kúria azt vizsgálta, hogy a kárenyhítési hozzájárulás és a mezőöri járulék a „közteher” fogalomkörébe vonható fizetési kötelezettség-e.

A kárenyhítési hozzájárulás megnevezése és az Art. szerinti behajtásának lehetősége ellenére nem tekinthető köztehernek, mert bár a mezőgazdasági termelő fizetési kötelezettsége törvényen alapul, de az állam által képzett pénzügyi alap nem a „közös szükségletek”, hanem a mezőgazdasági termelők esetleges kárainak pénzügyi fedezetét

hivatott biztosítani. Így a Kúria a kárenyhítő hozzájárulást nem tekintette a termőföldhöz kapcsolódó köztehernek, ezért az nem zárta ki, hogy a termőföld a települési adó tárgyává váljék.

„A mezei őrszolgálat a termőföldhöz kapcsolódó, vagyonvédelmi feladatot ellátó, a települési önkormányzat döntése alapján létrehozott és fenntartott rendészeti típusú szerv” – állapította meg a Kúria. A mezőőri szolgálatot az önkormányzat a földhasználók, illetve a termőföld tulajdonosai számára előírt fizetési kötelezettségből, valamint a központi költségvetés által biztosított hozzájárulásból finanszírozza. A mezei őrszolgálat az önkormányzat döntése alapján, rendészeti jellegű közszolgáltatás nyújtására felállított és fenntartott intézmény, amely a földhasználónak vagy a termőföld tulajdonosának a szándékától független, mégis rendelkezésére álló közszolgáltatás. Ezért a Kúria a mezőőri járulékot köztehernek minősítette, és megállapította, hogy az önkormányzati rendeletben bevezetett települési adó a Htv.-vel ellentétesen tette az adó tárgyává a termőföldet.

Összefoglalva a Kúrai legfontosabb megállapításait, a következőket kell szem előtt tartaniuk az önkormányzatoknak. A települési adóval összefüggésben nem vehetők figyelembe a Helyi adó tv. – 1/A. § (2) bekezdésében megjelölteken kívüli – rendelkezései. Így nem lehet jelentőséget tulajdonítani a Helyi adó tv. garanciális anyagi szabályainak, és annak sem, hogy a Htv. milyen rendelkezéseket tartalmaz a termőfölddel összefüggésben.⁴⁵⁴ Amennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. A mezőőri járulék, amelyet az állam/helyi közhatalom által biztosított közszolgáltatásért, jogszabály alapján, lényegében az adott közszolgáltatás rendelkezésre állásáért kell megfizetni, köztehernek minősül.

Mivel az önkormányzati rendelet az adó tárgyának és az adó alanyának hiányában nem értelmezhető és nem alkalmazható jogszabály, ezért Balmazújváros Város Önkormányzat Képviselő-testületének a települési adóról szóló 22/2014. (XII. 01.) önkormányzati rendelete törvényellenes, ezért azt 2015. december 31-i hatállyal megsemmisítette a Kúria.

⁴⁵⁴ Lásd ezzel szemben az AJBB-700/2015. számú ügyében megfogalmazottakat.

A döntés értelmében számos települési önkormányzat kerülhet hasonló helyzetbe a települési adó keretében bevezetett termőföldadó rendelete kapcsán.

Mivel a települési adó keretében legtöbb települési önkormányzat földadót vetett ki így a döntést követően több önkormányzat hatályon kívül helyezte rendeletét, ahol a Kúria által megállapított feltételek nem álltak fent.

7.7 A megállapított helyi és települési adók száma

Miután megvizsgáltam a települési adóra és a helyi adókra vonatkozó legfontosabb szabályokat és joggyakorlatot, érdemes azok alakulását is szemügyre venni. Ehhez viszont szükséges azzal kezdeni, hogy a bevezetett helyi adók és a települési adók pontos számára vonatkozóan nincs rendelkezésre álló közhiteles adatbázis, ezért valamennyi elérhető adat csak megközelítő jellegű. Ez talán abból adódik, hogy a helyi adók bevezetésének joga az önkormányzatokat illeti meg, s így helyi szinten történik a szabályozása is. Bár egyes statisztikai célú adatgyűjtések során kötelező lenne feltüntetni a bevezetett adókat, több önkormányzat ennek még sem tesz eleget. Így a Magyar Államkincstár helyi adókra vonatkozó adatbázisa bár folyamatosan frissül, de nem tekinthető teljesnek és hitelesnek, ahogyan ezt maga a kincstár is leszögezi, hogy nem vállal felelősséget a közölt adatokért. A másik forrás, ami számításba jöhet az a Nemzeti Jogszabálytár, ahova minden újonnan elfogadott vagy módosított helyi adórendeletet fel kell(ene) tölteni, csak hogy többen ennek sem tesznek eleget. Így az itt közölt általam gyűjtött adatok is megközelítő jellegűek, viszont a nagyságrendeket úgy gondolom jól szimbolizálják.

2016. első negyedének adatai alapján a 3178 települési önkormányzat közül 3135 vezetett be valamilyen típusú helyi adót, mely 98,6 %-os arányt jelent. 2015. január 1.-től 128, míg 2016-tól 141 helyi adófizetési kötelezettség újonnan került megállapításra, azaz az önkormányzatok most érezték elérkezettnek igénybe venni a már évtizedek óta adott lehetőséget.

A 12. számú táblázat adatait elemezve megállapítható, hogy leggyakrabban a helyi iparüzési adót és a magánszemélyek kommunális adóját vetették ki a települési önkormányzatok.

Bevezetett klasszikus helyi adók száma az egyes adótípusok bontásában

| <i>Helyi adó típusa</i> | <i>2015. január 1.-ig bevezetett összes helyi adó</i> | <i>2016. január 1-től újonnan bevezetett helyi adó</i> |
|--|---|--|
| Építményadó | 892 | 14 |
| Telekadó | 503 | 22 |
| Magánszemélyek kommunális adója | 2250 | 38 |
| Idegenforgalmi adó | 784 | 25 |
| Helyi iparüzési adó | 2767 | 42 |

*Forrás: saját szerkesztés*⁴⁵⁵

2016-ban az újonnan bevezetett adók esetében a legtöbben (42 településen) a helyi iparüzési adó mellett döntöttek, mely oka a feladatfinanszírozás körében már tárgyalt beszámítás lehet. Ugyanis ha kivetik, ha nem a települések a helyi iparüzési adót, a számított adóerő-képesség alapján bizonyos összeg felett automatikusan levonásra kerül a támogatások egy része.⁴⁵⁶

A klasszikus helyi adók változását érdemes összevetni az újonnan bevezetett települési adók számával. 2015-ben a bevezetés évében 98 településen összesen 116 adófizetési kötelezettséget jelentett az új adónem. 2016-ban némiképp csökkenést mutatott a települési adók száma, s számos önkormányzat hatályon kívül helyezte települési adóról szóló rendeletét⁴⁵⁷ – ennek egyik indoka a korábban ismertetett Kúria döntése lehetett. 2017. január 1-től az általam gyűjtött adatok alapján 22 új települési adó került bevezetésre, mellyel együtt összesen 103-ra emelkedett annak száma, összesen körülbelül 100 település esetében.⁴⁵⁸ A települési adók között legtöbben a termőföld után vetettek ki valamilyen adót, s újdonságként jelent meg a 2016 - 2017-es évben a póniloadó vagy épp a motoros vízi járművek adója. Előbbit Pilisjászfalu,

⁴⁵⁵A www.kormany.hu, a www.hakka.allamkincstar.gov.hu oldalon közzétett adatok, a www.metropol.hu/itthon/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot (letöltés dátuma: 2015. május 20.) valamint a <http://www.vg.hu/gazdasag/adozas/megallithatatlanul-terjednek-az-uj-telepulesi-adok-472296> (letöltés dátuma: 2016. október 10.) 2016-os adatai alapján.

⁴⁵⁶ A beszámítás részletes szabályait a 6. fejezet 8. számú táblázata mutatja.

⁴⁵⁷ A változás iránya jól nyomon követhető az Nemzeti Jogszabálytárba feltöltött változások alapján, viszont mivel több önkormányzat nem használja az egyébként kötelező rendszert, így pontos összesítésre nincs lehetőség.

⁴⁵⁸ A 2017-es évre vonatkozó adatok a szerző saját gyűjtése a MÁK által a www.hakka.allamkincstar.gov.hu –ra feltöltött 2016-os adatok és az njt.hu oldalon közzétett 2017-től bevezetett új települési adó rendeletek figyelembevételével készült.

utóbbi Nagymaros és Budapest 3. kerülete vezette be. Megállapítható továbbá az is, hogy mindkét évben több klasszikus helyi adó kivetésére került sor, mint sem a települési adó adta lehetőségeket használták volna ki. Felmerülhet a kérdés, hogy minek a hatására történt ez, miért nem az újonnan kapott települési adó kivetésének jogával éltek. Az egyik ok az lehet, hogy az önkormányzatok nem voltak felkészülve az újonnan megjelenő lehetőségre és jobbnak látták a már hagyományosnak mondható formák közül választani, elkerülve ezzel az esetleges törvénysértést, nem beszélve az új adótípushoz kapcsolódó esetleges adminisztrációs terheket. A másik ok a bevételek felhasználási kötöttségében kereshető, hiszen a települési adó bevételei csak fejlesztési célra és a szociális feladatok finanszírozására, még ezzel szemben a klasszikus helyi adók – a HIPA kivételével – szabadon használhatók fel. Harmadrészt pedig a feladatfinanszírozás által bevezetett beszámítási rendszer is arra ösztönöz, hogy a klasszikus helyi adók, azon belül is a HIPA mindenképpen kivetésre kerüljön bizonyos önkormányzati kapacitás felett.

7.8 A fejezet összefoglalása

Az önkormányzati finanszírozási rendszer finomhangolása még jelenleg is zajlik, mely érinti a helyi adókat is. Fontosnak tartottam különbséget tenni a helyi adókról szóló törvény által több évtizede nevesített adók és a települési adók között. E körben az előzőek a klasszikus helyi adók elnevezést használt, utalva arra, hogy a települési adó is helyi adó de formája és szabályozása eltérő. A nyílt listás helyi adómegállapítás illeszkedik e rendszerbe, ugyanakkor kettős képet mutat. Rendszertanilag az ilyesfajta mód a helyi pénzügyi autonómia erősödését lenne hivatott támogatni, amely nem teljesen illeszkedik a területen tapasztalható centralizációs folyamatokhoz.⁴⁵⁹ Ugyanakkor a bevétel felhasználási kötöttsége az autonómia ellenébe hat, mely viszont jobban illeszkedik a hazai feladatfinanszírozás rendszerébe. Meglátásom szerint nagyobb sikert egy szabadon felhasználható települési adó érhetne el, ahol a településeknek nagyobb motivációja lenne kivetni, például a szabadon vállalt feladatok ellátása érdekében. A HIPA „pántlikázásával” együtt felmerül a kérdés, hogy a klasszikus helyi adók esetében várható-e további felhasználási kötöttség, s ez hogyan illeszkedik az államháztartás globális fedezetének elvéhez.

⁴⁵⁹Lásd és vö.: LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Községi és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 145-155.

Figyelni kell az egyensúlyra, amely megakadályozza a helyi önkormányzatiság kiüresedését, ugyanis a pénzügyi autonómia nagyban befolyásolja azt. A települési adó várható tendenciáit vizsgálva azt mondhatjuk, hogy valószínűleg a vagyoni típusú adók kerülnek a fókusz középpontjába. Több település a kivárok táborához csatlakozott és az első két év tapasztalatai után döntenek egy esetleges fizetési kötelezettség bevezetéséről, mintául véve más önkormányzatokat. Továbbá az átalakuló helyi szociális ellátási rendszer finanszírozási tapasztalata is kihatással lehet a települési adó bevezetésére, hiszen céladó jelleggel e feladatra fordítható az adónem bevétele.

Mindazonáltal véleményem szerint rohamos mértékű települési adó bevezetés továbbra sem várható a közeljövőben.

8. A változó állami és önkormányzati szerepek hatása a helyi vonzatú feladatok finanszírozására

A helyi vonzatú feladatok köre alapvetően állandóságot mutat. Viszont ettől eltér az egyes országokban, egy időszakokban helyinek nevezett és valójában ott megszervezett, ellátott közfeladatok köre. Elválnak tehát egymástól a fiskális föderalizmus elmélete által „javasolt” lokális vagy helyi vonzatú feladatok, és az egyes kormányzatok által az adott körülmények, politikák alapján meghatározott helyi közjavak.

Bár a feladatátrendeződések mondhatni természetesen velejárvói a modern államoknak, az utóbbi évtized gazdasági válsága felerősítette egyes országokban a reformfolyamatokat. Ennek egyik megnyilvánulási formája a kormányzati szerepek újraértékelése, mely a válság előtti liberálisabb eszmékkel szemben egyes esetekben az erősebb állami szerepekre hívja fel a figyelmet. A változás irányának vizsgálata tehát nagyon is esedékes a hazai folyamatok tükrében, ugyanis az elmúlt években hazánkban is mondhatni újraértékelésre került a lokális szint feladatellátó tevékenysége.⁴⁶⁰ Egyes helyi vonzatú feladatok centralizáltabb módon kerülnek megszervezésre a korábbi időszakhoz képest. Ennek alátámasztására azt a megoldást választom, hogy feltételezem, hogy az állami szerepek növekedése hatással volt a finanszírozásra is, mely az egyes helyi feladatokra fordított kiadásokban jelentkezik. Tehát nem az egyes feladatok ellátásában bekövetkező változások részletes bemutatására, elemzésére törekszem, hanem az egyes közfeladatok ellátásához kapcsolódó közpénzügyi, finanszírozási változásokkal kívánom hipotézisemet alátámasztani.

8.1 Erősödő állami szerepek a helyi vonzatú feladatok ellátása körében

Annak a meghatározása, hogy milyen közfeladatokat lássanak el a helyi önkormányzatok alapvetően közpolitikai kérdés. Véleményem szerint az egész kérdéskör alapja a kormányzás, illetve a kormányzat szerepéről alkotott elgondolásra vezethető vissza, hogy éppen az egyes időszakokban hogyan értelmezik az állam és a piac viszonyát.⁴⁶¹ Az, hogy mit és milyen mértékben lásson el az állam, milyen szerepet játsszon a gazdaságban, az a közgazdaságtan és a közpénzügyek talán örökzöld kérdése.

⁴⁶⁰ Lásd erről: BALÁZS István (2012): *i.m.*, JÓZSA Zoltán (2015): *A területi és helyi igazgatás... i.m.*

⁴⁶¹ Valamint az államon belüli kormányzati szintek kapcsolatát, szerepeit.

Közismert, hogy Adam Smith, Jeremy Bentham, Karl Marx vagy épp John Maynard Keynes eltérő álláspontot képviselt a tekintetben, hogy mi is az állam szerepe. A XIX. században a klasszikus liberalizmus elmélete kapta a hangsúlyt Adam Smith révén, aki a láthatatlan kéz elvével, a be nem avatkozó állami szerepet tartotta helyesnek. Az elgondolásának alapja az volt, hogy az állam rossz vállalkozó, mivel nem saját pénzével gazdálkodik, így pazarló és hanyag magatartást folytat.⁴⁶² Ugyanakkor maga Smith is utalt rá, hogy bizonyos szociális jellegű feladatok ellátásában lehet szerepe az államnak közérdekből. A klasszikus liberalizmus alapjaira építkezve jelent meg a XX. században Keynes elmélete, mely az erősebb állami szerepeket a szabad piac helyett a szabályozott piaci környezettel párosította.⁴⁶³ Ezzel szemben Adam Müller és Ludwig von Haller konzervatív kritikája a liberalizmus társadalmi kohéziójának megbontására reflektál és az állam sokoldalú szerepkörét hangsúlyozza. Majd Karl Marx és Friedrich Engels egészen odáig megy, hogy szocialista elméletükben a kapitalista piaci viszonyok okozta társadalmi ellentétek csak a termelési eszközök állami tulajdonba vonásával oldhatóak fel.⁴⁶⁴ Ennek az elméletnek a gyakorlati oldalát is megtapasztalhatta hazánk a szocializmus időszakába, s több generáció nőtt fel a gondoskodó állam karjaiban, mely mai napig azt hiszem, meghatározza a hazai közgondolkodást, így a rendszerváltást követő harmadik évtizedben is.

Tehát az állam és a kormányzat szerepe folyamatosan változik, mely nyilvánvalóan a kormányzati szintek közötti feladatmegosztást is nagyban befolyásolja, eltérő hangsúlyt fektetve a helyi egységekre. A XIX. században ezt kell összeegyeztetni a különféle nemzetközi dokumentumok által deklarált helyi kormányzati jogosítványokkal, a társadalom oldaláról megfogalmazódó igényekkel és a közszolgáltatások iránti kereslet növekedésével. Így például a többször idézett Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában lefektetett önkormányzati alapjogokat és helyi autonómia visszalépésének tilalmát ajánló rendelkezését is érvényesíteni kellene a gyakorlatban.

⁴⁶² SMITH, Adam: *A nemzetek gazdasága*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.

⁴⁶³ KEYNES, John Maynard: *The End of Laissez-faire*. In: *Essays in Persuasion. Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. IX.. 2nd edition Macmillan. 1926, London, 272–294.

⁴⁶⁴ MARX, Karl: *Capital. A Critique of Political Economy*. (First published: in German in 1867) Vol. 1. New York, NY: International Publishers, 1887, 71-76.

8.1.1 Az állami szerepvállalás növekedésének irányába ható tényezők

Nyilvánvalóvá vált a XIX. század globális gazdaságában, hogy az új jelenségek új kihívások elé állítják a kormányzást.⁴⁶⁵ Míg nálunk a szocializmus meghatározó eszméje terjedt, addig az 1970-es évektől a fejlett nyugati államokban a neoklasszikus irányzat vált meghatározóvá, mely a kormányzati szektor leépítését, a magán szféra előtérbe helyezését hangsúlyozta a XX. században folyamatosan növekvő állami szerepekkel szemben. Ezt a folyamatot ún. New Public Management (NPM) mozgalomnak is szokás nevezni, mely szintén egy válságokkal teli időszakban nyert táptalajt.⁴⁶⁶ Mindenesetre a 2007-ben kibontakozó válságig ez volt a meghatározó közgazdasági és gazdaságpolitikai gondolkodás alapja, melyet a Washingtoni Konszenzus is nagyban elősegített. Ugyanis John Williamson amerikai közgazdász tíz pontban fogalmazta meg a Washingtoni székhelyű Nemzetközi Valutaalap és a Világbank számára a neoliberális gazdaságpolitika keretében javasolt alapelveket, eszközöket. Ezeket a két szervezet 1989-től teljes egészében magáévá tette, s innen ered a konszenzus elnevezés. A gyakorlatban is előtérbe helyezett célok, melyek az egész állami szerepvállalásról alkotott képet újraformálta, az alábbi fő területeket érintette: költségvetési deficit, a közületi kiadások rangsora, adóreform, kamatlábak, valutaárfolyam, kereskedelempolitika, közvetlen külföldi beruházás, privatizáció, dereguláció és a tulajdonjogok meghatározása.⁴⁶⁷ Természetesen a gazdaságpolitikában sem volt teljes egyetértés az alkalmazott eszközök tekintetében, melyre több közgazdász, köztük a Nobel-díjas Joshep Stiglitz és Paul Krugmann is negatív bírálatot fejtett ki.⁴⁶⁸ Mindazonáltal a rendszerváltó országok többsége, így Magyarország is, kicsit megkésve a neoliberális gazdaságpolitikával találta magát szemben, melyet az Európai Unióhoz való csatlakozási tárgyalások csak fokoztak.

Eközben a kétezres évektől már nemzetközi szintéren fokozódtak az olyan álláspontok, amelyek például a túlságosan a piaci szereplőkre támaszkodó közfeladat-ellátást, vagy épp a piaci szereplők szabályozatlanságát állították előtérbe.

⁴⁶⁵ Lásd erről részletesebben az MTA-DE Közszolgáltatási kutatócsoport: „*A kormányzás kihívásai a mai piacgazdaságba*” című kutatásának eredményeit: www.kozjvak.hu, www.publicgoods.eu.

⁴⁶⁶ A magyar terminológiában Új Közmenedzsment, melyről lásd részletesebben: HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, 2005, Budapest-Pécs.

⁴⁶⁷ WILLIAMSON, John: *A Short History of the Washington Consensus*. Elérhető: <https://piie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf> (letöltés dátuma: 2017. január 24.)

⁴⁶⁸ https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/12/killing-the-european-project/?module=BlogPost-Title&version=Blog%20Main&contentCollection=Opinion&action=Click&pgtype=Blogs®ion=Body&_r=0 (letöltés dátuma: 2017. január 24.)

Majd a gazdasági válság 2008-as kibontakozását követően, mind a kormányzás hatásmechanizmusában, mind pedig a szakirodalomban előtérbe kerültek az állam erősebb szerepét hangsúlyozó elgondolások. Ennek oka alapvetően a válság, majd az azt követő gazdasági visszaesés és a kevesebb államháztartási bevétel volt. Ennek okán tovább bővült az a szemlélet, hogy az állami feladatok sokrétűek, rengeteg pénzbe kerülnek, s a feladat-ellátás nem hatékony. Ezt pedig több esetben azzal magyarázták, hogy a magánszereplők bevonásának eredménye a korrupció, a drágább ellátás, a felelősség és elszámoltathatóság hiánya, így újra kell gondolni az állami szerepeket.⁴⁶⁹

Hazánkban ekkor előtérbe kerül a Neo-Weberian State (NWS) paradigmája, mely alapvetően Pollitt és Bouckaert 2004-ben megjelenő tanulmányára vezethető vissza.⁴⁷⁰ Az elgondolás a neoliberális politika problémáira adott válaszként a korábbi weberi elvekhez nyúlt vissza, melyhez erősebb állami szerepeket állított. A szerzők célja nem egy normatív modell kidolgozása volt, hanem egy empirikus-analitikus modell megteremtése.⁴⁷¹ Az erősebb állam ugyanakkor nem a piaci viszonyokkal szemben jelent meg, mint inkább az addig is meglévő szerepek hatékonyabbá tételének oldalán. Sőt többek között a civil szektor bevonását, az átláthatóság megteremtését, a politikai felelősség tisztább viszonyainak megteremtését célozta.⁴⁷² A válságot követően rövid időre, de pont az állami szerepvállalás újragondolásakor előtérbe került hazánkban is a NWS elméleti közege, mondhatni a haladó szellemiség jegyében, de kissé félreértelmezett formában, az erős állam képét másképp lefestve. Az elmélettel leginkább Sumpf István és G. Fodor Gábor munkásságában találkozhatunk. A hazai felfogás azt hangsúlyozta, hogy az állam megerősítésére azért van szükség, mert az állam az a cselekvőképes aktor, amely biztosíthatja a gazdasági növekedést.⁴⁷³ A paradigma meg is jelent a kormányzati programokban is, többek között a Magyar Zoltán nevével fémjelzett közigazgatás-fejlesztési programban is. Ezzel mondhatni az állami szerepek növelésének elméleti háttere is megszületett hazánkban.

⁴⁶⁹ VIGVÁRI András: *Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban pénzügyi nézőpontból*. In: Radványi Tamás (szerk.) *Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből*. Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011. 9.

⁴⁷⁰ POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd edn. Oxford University Press, Oxford, 2004.

⁴⁷¹ DRECHSLER, Wolfgang: *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*. Halduskultuur, 2009, vol 10, 6-21.

⁴⁷² LYNN, Laurence E.: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications*. The University of Chicago, Draft, 24 January 2008, 10-11.

⁴⁷³ G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei*. Nemzeti Érdek, 2007/3., 76–95. és G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neowebereri állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2008/7., 5–23.

A teljesség igénye nélkül említést lehet tenni a NWS mellett, illetve utána megjelenő New Public Governance (NPG) elméletéről is, mely megpróbál túllépni a piac és az állam viszonyáról alkotott régi érveken, és arra próbál rávilágítani, hogy egy modern komplex társadalmi rendszer csak akkor lehet hatékony, ha a kormány, a piaci szektor és a civil társadalom szabályozott módon, hálózatos formában működik együtt.⁴⁷⁴

A jó kormányzás kérdése (*Good Governance*) nem új keletű kérdés, ahogyan a Velencei Bizottság anyaga is rávilágít, már Arisztotelész is foglalkozott e kérdéssel, viszont a fogalom kifejlesztése a Világbank munkájához köthető a XX. század utolsó éveiben.⁴⁷⁵ A fogalom középpontjában egy olyan gazdasági aspektus húzódik meg, melyet az egészséges gazdasági fejlődéssel kötöttek össze úgy, hogy a kormányzásra, mint menedzsmentre tekintettek, mely a gazdasági, társadalmi fejlesztési források felett hatalmat gyakorol. Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet arra a kritikai észrevételre is, mely szerint a kormányok eltérő képességgel rendelkeznek a köz és a magánérdek közötti igazságos egyensúly meghatározásában, s ez hozzájárult a egyes demokratikus elvek gyengüléséhez.⁴⁷⁶ A jó kormányzás eszméje a NWS elméletével együtt jelent meg hazánkban az előzőekben már említett munkákban, kormányzati dokumentumokban.

Fontos leszögezni, ahogyan azt Vigvári András is teszi a változó szerepek értelmezésekor, hogy a piacot és az államot nem lehet egymással szemben álló jelenségként értelmezni, hiszen nem zárják ki egymást.⁴⁷⁷ Az állami szerepek értelmezésének közgazdasági kérdéseire nem kívánok kitérni, viszont a közfeladat-ellátáshoz kapcsolódóan, különösen a helyi költségvetések elemzéséhez, érdemes azokat a tényezőket számba venni, melyek a kormányzati szerepek erősítésének irányába hatnak.

A korábbiakban említett globalizációs hatás aligha elkerülhető a gazdaságok nemzetköziesedése során. Ugyanakkor Vigvári András gondolatát elfogadva különbséget kell tenni a gazdaságok nemzetköziesedése és a globalizáció között, mely utóbbi az 1970-es évektől kialakuló gazdasági rend, mely a „vegyes gazdaság” felváltója.⁴⁷⁸ A privatizáció és dereguláció eredményeként, a szabad államhatárokon

⁴⁷⁴ POLLITT, Christopher: *Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 2011, 23.

⁴⁷⁵ VENICE COMMISSION: *Stocktaking on the Notion of „Good Governance” and „Good Administration”*. Strasbourg, Study no. 470/2008. Strasbourg, 8 April 2011, 3. Elérhető: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)009-e) (letöltés: 2017. április 4.)

⁴⁷⁶ VENICE COMMISSION Study: *i.m.*, 4.

⁴⁷⁷ VIGVÁRI András (2011): *i.m.*, 9.

⁴⁷⁸ VIGVÁRI András (2011): *i.m.*, 1.

átnyúló kereskedés, a globális kapitalizmus keretei között az állami szerepek átértékelődtek. Ennek hatására a pénzügyi rendszer és az egyes államháztartási alrendszerek szerepe is megváltozott, funkciói módosultak.⁴⁷⁹

A hazai és nemzetközi szakirodalom számos olyan tényezőt felsorol, melyek azt eredményezik, hogy a XIX. században az államok szerepeik megerősítése mellett döntenek. Ezek a közpolitikában gyakran csak vélt, mint valós indokok, még is fontos ezek ismerete. Sivák József⁴⁸⁰ felsorolását alapul véve, az alábbi tényezők említhetők meg:

- A piaci kudarcok léte, és annak fokozódása (elsődlegesen a neoliberais gazdaságpolitika térnyerése révén).
- Háborúk, különleges helyzetek léte, a terrorizmus okozta fokozott kockázatok.
- Az országok növekvő államadóssága, annak kezelési nehézségei, mely a gazdasági válság okán előtérbe került.
- A kormányzatok választási ígéretei, a politikai verseny fokozódása.
- A telekommunikáció gyors fejlődése által generált fejleményekre való reagálás, mint például az adatvédelem, információvédelem biztosítása.
- Az urbanizáció és a dezurbanizáció hatásainak megjelenése, a településszerkezet átalakulása, a települési infrastruktúra növelése iránti igény.
- A társadalmi folyamatok változása; a családmódel átalakulása, a jövedelmi egyenlőtlenségek fokozódása.
- Demográfiai okok: az átlagos várható élettartam növekedés, mely egyszerre jelenik meg az elöregedő társadalom jelenségével, míg más országokban a túlnépesedés okoz problémát. Egyúttal az egészségügyi ellátások iránti kereslet növekedése.
- A humán tőke felértékelődése, mely az oktatás iránti igény növekedésében is testet ölt.

E tényezők tehát eredői lehetnek az állami szerepek kiterjedésének, akár szabályozás, akár állami feladatellátás formájában.

Az állami szerepek változásához kapcsolódóan természetesen érdemes utalni arra is, hogy az előzőekkel szemben vannak olyan tényezők is, melyek az állami szerepvállalás csökkentésének irányába hatnak. Ilyen tényező lehet maga a globalizáció is, ha a

⁴⁷⁹ VIGVÁRI András: *Pénzügyi ellenőrzés – egy funkció több szerepben*. BME Pénzügyi és Számviteli Tanszék, Budapest, 2005, 6–15.

⁴⁸⁰ Sivák József: *Az állam szerepe és funkciói*. In: SIVÁK József - VIGVÁRI András (2012): *i.m.*, 76.

nemzetközi verseny fokozódását tekintjük az országok között. De ide sorolható az is, hogy az állami feladatok növekedésével az egyes országok államháztartása, költségvetési egyensúlya veszélybe kerülhet a túlköltekezés miatt, így ez a kiadások csökkentését, a szerepvállalás csökkenését idézheti elő. Ide értve a költségvetések által működtetett jóléti rendszerek fenntarthatóságának problémáját is, mely például a nyugdíjrendszer fenntarthatósága érdekében a piaci alapú ellátás felé történő elmozdulást hangsúlyozza. Harmadrészt meg kell említeni a liberalizáció jelenségét, melyet az Európai Unió tagállamainak is fontos szem előtt tartani, hiszen a technikai fejlődés révén egyes hálózatos és közüzemi szolgáltatások piacosíthatóvá váltak, sőt elvárás is azok megtétele például a vasúti személyszállítás, a postai szolgáltatás vagy épp a gázszolgáltatás esetében (bár, mint több ágazat példája is mutatja, a folyamat intenzitása az utóbbi években inkább visszaszorulóban van, épp a kormányzati szerepek javára).⁴⁸¹ Negyedrészt említem meg a kormányzati tevékenység kudarcának kérdését, mely a gazdasági válság után rávilágított arra, hogy az egyes kormányzatok eltérő hatékonysággal képesek kezelni a piaci elégtelenségeket, vagy egyesek nem is kezelhetőek kormányzati szinten.⁴⁸²

8.1.2 Kormányzati szintek közötti feladatátrendeződés a nemzetközi tapasztalatok fényében

A közfeladatok ellátásban tapasztalható kormányzati szintek közötti átrendeződés tehát önmagában nem jelent problémát, mint láttuk számos tényező előidézheti azt, melyre a kormányok nyilvánvalóan eltérő módon reagálnak. Érdeemesnek tartom ezért egy kicsit részletesebben elemezni a közszektorban érvényesülő trendeket a gazdasági válságot követő időszakban. Jó kiindulási pontot jelent a témához a COCOPS projekt, mely 10 európai uniós tagállamban – köztük Magyarországon is - vizsgálta a reformokat közmenedzsment stílusú megközelítésben 2011-2014 között.⁴⁸³ A tanulmány mind a negatív, mind a pozitív trendekre próbál fókuszálni, igaz alapvetően a központi költségvetési hatásokra tekintettel. Megemlíthető például, hogy Franciaország, Belgium

⁴⁸¹ Lásd erről: VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex, Budapest, 2016., valamint BARTHA Ildikó: *Nemzetközi szerződések mozgásában. Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015, 207-233.

⁴⁸² Gondoljunk itt csak a Görögországi reformkísérletek elbukására, vagy épp az Európai Unió egyes lépéseire (például menekültügy), mely sok esetben hatástalannak bizonyult.

⁴⁸³ A kutatás eredményét lásd részletesebben: CURRY, Dion – BLIJLEVEN, Wieke – VAN DE WALLE, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 4-30.

vagy épp Magyarország esetében alapvetően a költségvetési megszorítások képezték az állami szektor változását. Addig Norvégia, Olaszország vagy épp az Egyesült Királyság esetében megjelent a hatékonyság és a teljesítmény kapcsolata is a reformfolyamatban. A vizsgálat hazánk esetében a hatékonyság bizonyos növekedését említi, melyet a közfeladatok centralizációjával magyaráz. Ezzel szemben arra is felhívja a figyelmet, hogy a reformok révén az átláthatóság nem erősödött Belgium, Magyarország és Spanyolország esetében. Nagyon érdekes a választópolgárok kormányokba vetett bizalmának kérdése.⁴⁸⁴ A felmérés alapján a 10 országban általános tendencia volt a kormányzatokba vetett bizalom csökkenése, kivéve hazánkban. Tehát ez alapján a hazai centralizációs folyamat a választópolgárokban a biztonság és bizalom érzetét keltette. A várható nemzetközi tendenciákra reagálva a szerzők számos utat jelölnek meg, köztük a Magyarországon is érezhető centralizációs folyamatot, de ilyen jelenségekről számoltak be Hollandia, Norvégia és Olaszország esetében is, igaz nem akkora méretekben, mint nálunk.

A válság hatására előkerülő problémák tehát nemcsak nemzetközi szinten hozták felszínre a kormányzati beavatkozás lehetőségét, hanem Magyarországon is.⁴⁸⁵ Hazánkban a 2010-es évektől érezhető az állami szerepek növekedésének igénye és gyakorlata, mely számos probléma együttesére vezethető vissza. Ezeket Lentner Csaba az alábbiak szerint foglalja össze:

- a neoliberális gazdaságpolitikai modell tartós válsága,
- felértékelődő állami szerepek a közhatalmi funkciók területén,
- a dekonjunktúra ciklusok ellensúlyozása, szociális-társadalompolitikai beavatkozások területén,
- Keynes gazdaságfilozófiájának reneszánsza 2007-től,
- sikeres fiskális és monetáris politika fordulatra, majd
- fenntartható növekedésre képes magyar államműködés.⁴⁸⁶

⁴⁸⁴ CURRY, Dion – BLIJLEVEN, Wieke – VAN DE WALLE, Steven (2014): *i.m.*, 22.

⁴⁸⁵ NAGY Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203.

⁴⁸⁶ LENTNER Csaba: *Általános államháztartási ismeretek*. Közigazgatási szakvizsga diasor. NKE-VTKI, Budapest, 2015. augusztus. Elérhető: http://vtki.uni-nke.hu/uploads/media_items/3-modul-diasor-2015.original.pptx (letöltés dátuma: 2017. január 27.)

Mindezek eredményét úgy foglalja össze Lentner Csaba, hogy: „Így adódik, hogy hazánkban, Magyarországon is meg kell erősíteni a kormányzást, növelni kell az államháztartás hatékonyságát. Csak az erős állam képes arra, hogy garantálja az ország függetlenségét, határainak és állampolgárainak sérthetlenségét, megóvja a polgárait a bűnözéstől és a terrorizmustól.”⁴⁸⁷ E célok valóban kihívás elé állították a hazai kormányzást is, de talán utalhatunk arra is, hogy e feladatok megvalósítása nem csupán az „erős állam” koncepciója révén hajtható végre. Ahogyan Gellén Márton fogalmaz, az állam a saját válságát áttelepíti a társadalomra azáltal, hogy blokkolja a közérdek megfogalmazását és érvényesítését.⁴⁸⁸ Mindazonáltal megjegyzem, véleményem szerint a válság által felszínre hozott problémák kezelésére hivatkozással véghezvitt állami szerepek növekedése, önmagában nem tekinthető elfogadhatatlannak, sem pedig alkalmatlan feladat-ellátási megoldásnak. A kérdés, a „mit és hogyan” feltevésen van, s annak tapasztalatai határozzák meg a választ is. A fent említett okok és indokok mellett megkezdődött hazánkban is a válságkezelésre adott reformfolyamat. Ennek egyik fontos eleme az önkormányzati rendszer és a helyi feladatok körének újragondolása volt. Az állami szerepek esetleges növekedésével ugyanakkor a vizsgálataim azt mutatják, hogy a legtöbb Európai Unió tagállamban nem csökkent a lokális szint szerepe, sőt inkább növekedett, tehát nem az alsóbb szintű kormányzatoktól vontak el feladatokat. Ezt mutatja be a 13. számú táblázat, mely a 2006 és 2015 közötti időszakban szemlélteti az Európai Unió 28 tagállamának alsóbb szintű kormányzati egységek kiadásainak változását a GDP %-os arányában.

Az adatok esetében kiemelném, hogy Németország, Ausztria, Spanyolország és Belgium esetében a nemzeti szint alatti valamennyi kormányzati szint kiadását összevontan tartalmazza a táblázat, tehát így a tartományi szintekét is.

Az állami szerepek változása, nevezetesen a feladatok növekedését a költségvetések kiadási oldalának változásával tudjuk jellemezni. Jelen fejezetben a helyi kormányzati szint és a központi kormányzat közötti hangsúly eltolódásokra próbáltam fókuszálni. Ennek keretén belül az európai tendencia az adatok alapján úgy írható le, hogy a legtöbb tagállamban vagy nem változott jelentős mértékben a helyi szint súlya, vagy éppen

⁴⁸⁷ LENTNER Csaba (2014): *i.m.*, 59.

⁴⁸⁸ GELLÉN Márton: *Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén.* In: GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején.* CompLex, Budapest, 2010, 207.

növekedet a kiadások alapján (például Belgium, Finnország, Dánia, Svédország esetében).

13. táblázat

Az alsóbb szintű kormányzati egységek kiadásainak változása a GDP %-os arányában 2006 - 2015 között, az Európai Unió 28 tagállamában

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Az EU 28 tagállamának átlaga | 11,1 | 11,0 | 11,3 | 12,1 | 11,9 | 11,6 | 11,6 | 11,4 | 11,3 | 11,1 |
| Ausztria | 16,9 | 16,5 | 17,1 | 18,4 | 18,4 | 17,6 | 17,6 | 17,8 | 17,9 | 17,9 |
| Belgium | 21,1 | 20,7 | 21,7 | 23,2 | 22,7 | 23,0 | 23,3 | 23,7 | 23,5 | 26,6 |
| Bulgária | 6,4 | 6,4 | 7,1 | 8,2 | 7,2 | 6,6 | 6,6 | 7,9 | 9,0 | 10,4 |
| Ciprus | 1,8 | 1,8 | 1,7 | 1,9 | 2,0 | 2,1 | 1,8 | 1,5 | 1,6 | 1,6 |
| Csehország | 11,0 | 10,4 | 10,5 | 11,6 | 11,3 | 12,3 | 11,3 | 11,4 | 11,5 | 11,4 |
| Dánia | 32,5 | 31,3 | 32,1 | 35,8 | 35,8 | 35,6 | 35,9 | 35,5 | 35,4 | 34,9 |
| Egyesült Királyság | 12,0 | 11,9 | 12,5 | 13,5 | 13,2 | 12,5 | 12,9 | 11,5 | 11,0 | 10,9 |
| Észtország | 9,2 | 9,4 | 10,8 | 11,2 | 9,8 | 9,3 | 9,7 | 9,9 | 9,3 | 9,5 |
| Finnország | 19,2 | 18,9 | 20,0 | 22,3 | 22,4 | 22,6 | 23,4 | 23,8 | 23,8 | 23,6 |
| Franciaország | 10,8 | 11,0 | 11,2 | 11,9 | 11,5 | 11,4 | 11,7 | 11,9 | 11,8 | 11,4 |
| Görögország | 3,4 | 3,4 | 3,6 | 4,1 | 3,8 | 3,1 | 3,3 | 3,5 | 3,3 | 3,4 |
| Hollandia | 14,3 | 14,5 | 14,8 | 16,4 | 16,2 | 15,5 | 15,1 | 14,2 | 13,9 | 14,5 |
| Horvátország | 11,9 | 11,8 | 11,6 | 12,1 | 11,7 | 11,5 | 11,8 | 12,2 | 12,4 | 11,9 |
| Írország | 6,4 | 6,6 | 7,0 | 6,2 | 5,4 | 4,7 | 4,3 | 3,6 | 2,9 | 2,2 |
| Lengyelország | 13,6 | 13,3 | 14,0 | 14,5 | 14,9 | 13,9 | 13,2 | 13,1 | 13,3 | 12,8 |
| Lettország | 9,9 | 10,3 | 11,8 | 12,6 | 12,0 | 10,8 | 10,0 | 10,2 | 10,0 | 9,3 |
| Litvánia | 8,4 | 8,2 | 9,2 | 10,7 | 11,1 | 10,0 | 9,3 | 8,3 | 7,9 | 7,9 |
| Luxemburg | 4,8 | 4,7 | 5,0 | 5,7 | 5,3 | 5,1 | 5,0 | 5,0 | 4,9 | 4,6 |
| Magyarország | 12,7 | 11,6 | 11,3 | 12,0 | 12,6 | 11,4 | 9,3 | 7,5 | 7,8 | 7,9 |
| Málta | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,5 |
| Németország | 19,8 | 19,3 | 19,7 | 21,3 | 21,0 | 20,7 | 20,4 | 20,8 | 20,9 | 20,8 |
| Olaszország | 15,2 | 14,6 | 15,1 | 16,5 | 15,7 | 14,9 | 14,9 | 15,0 | 14,7 | 14,5 |
| Portugália | 6,5 | 6,7 | 7,1 | 7,5 | 7,4 | 6,8 | 6,2 | 6,6 | 6,0 | 5,9 |
| Románia | 8,6 | 9,7 | 9,7 | 9,9 | 9,5 | 10,3 | 9,6 | 9,2 | 9,0 | 9,7 |
| Spanyolország | 20,7 | 21,3 | 22,5 | 24,5 | 24,5 | 24,9 | 24,3 | 21,9 | 22,0 | 21,9 |
| Svédország | 23,3 | 23,2 | 23,9 | 25,2 | 24,3 | 24,5 | 25,1 | 25,3 | 25,3 | 25,0 |
| Szlovákia | 6,5 | 6,1 | 6,1 | 7,3 | 7,3 | 6,8 | 6,4 | 6,4 | 6,7 | 7,5 |
| Szlovénia | 8,6 | 8,3 | 9,0 | 9,8 | 9,8 | 9,4 | 9,6 | 9,8 | 9,9 | 9,0 |

Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés⁴⁸⁹

⁴⁸⁹ Government revenue, expenditure and main aggregates 2006 - 2015, Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (letöltés dátuma: 2016. október 20.)

Öt országot tudunk megemlíteni, ahol csökkent a helyi szint költségvetési kiadása (a táblázatban kiemelésre került), köztük legjelentősebb mértékben Írországon és Magyarországon. A 2006-os 12,7 %-ról 7,8-7,9 %-ra csökkent a helyi költségvetés a GDP arányában mérve hazánkban, tehát körülbelül egy harmadával csökkent, melynek indokait már részben elemeztem, illetve e fejezetben elemezni fogom. A legjelentősebb csökkenés ugyanakkor Írország esetében figyelhető meg, ahol a korábbi, amúgy is alacsony 6,5 %-ról 2,2 %-ra csökkent a helyi kiadási szint. Mint tudjuk, Írország a gazdasági válság után Görögországgal együtt jelentős pénzügyi gondokkal szembesült, mely megoldást kívánt. Előbbi esetében tehát a helyi szintű pénzügyi kapacitások csökkenése is bekövetkezett. Összességében azt látjuk, hogy a 2008-as év után csak minimális csökkenés volt észrevehető, mely nem is egységes és nem folyamatszerű. Arra lehet így következtetni az Európai Unió 28 tagállamának éves adatait figyelembe véve, hogy a hazánkban és még egy-két országban tapasztalható ilyen mértékű folyamat nem általános jelenség, tehát a helyi szint feladatainak, kiadásainak általános csökkenése nem igazolható. Ha pedig tendenciát szeretnénk meghatározni akkor épp ellenkezőleg, az alsóbb kormányzati szintek szerepének – bár nem kiugró - növekedése figyelhető meg a költségvetési adatok alapján.

8.2 Az állami szerepek növekedése egyes helyi vonzatú közfeladatok körében

Az állami szerepek változása tehát nemcsak a piachoz képest határozható meg, hanem az államon belüli kormányzati szintek közötti relációban is. Így az állami szerepek erősödése nemcsak a piaci viszonyokba történő beavatkozás során ölthet testet, hanem az alsóbb szintű kormányzati egységek delegált vagy decentralizált feladatainak újraértelmezése során. Ez utóbbi esetben, ha egy korábbi helyi közfeladatot az állam centralizált formában kíván ellátni, felmerül az a kérdés, hogy az a feladat elveszti-e helyi feladat jellegét? Vagyis a pénzügyi föderalizmus során tárgyalt elvek, elvárások, melyek a helyi szinten ellátandó feladatok (lokális közfeladatok, közszolgáltatások) körének meghatározásához adtak támpontok, hogyan értelmezhetőek ilyen esetben: lehet-e helyi feladat a központi szinten szervezett feladat? Erre a kérdésre keresem a választ.

A válaszom megadása előtt érdemesnek tartom a közszolgáltatás és a közfeladat fogalmának általános tisztázását. A hétköznapi szóhasználatban és gyakran a tudományos életben is keveredik a két fogalom, s olykor szinonimaként tekintünk rájuk,

mely nem véletlen, nagyon szoros kapcsolatban állnak. Sőt, talán az is mondható, hogy az elválasztásuk is nehézkes, s így definiálásuk is. A közfeladat fogalmának meghatározásához támpontot ad az államháztartásról szóló törvény,⁴⁹⁰ mely 3/A §-a szerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, mely meghatározást a korábbi Ptk. 74/G. §-a is alkalmazta, s gyakran ezt idézik a hazai szakirodalmak is.⁴⁹¹ Bár e megfogalmazás túlságosan keretjellegű, de még is jól utal arra, hogy egy nagyon széles spektrumon mozog, hogy mi tartozhat ide. Érdeemes utalni arra is, hogy tágabb értelmezésben közfeladatokat láthatnak el államháztartáson kívüli szereplők is, például az egyházak vagy vállalkozások. Ehhez kapcsolódóan Nagy Zoltán megjegyzi, hogy helyesebb az a szűkebb értelmezés, amely e feladatokat az állam vagy a helyi önkormányzat átengedett feladatának tekinti, mivel annak lehetőségét az állami szabályozás teszi lehetővé.⁴⁹² A közszolgáltatás fogalmának definiálásakor Hoffman István arra hívja fel a figyelmet, hogy nagyon nehéz korrekt fogalmat adni, de alapvetően azokat a gazdasági és társadalmi hozzáadott értékkel rendelkező tevékenységeket sorolhatjuk ide, melyek a tiszta és vegyes közjavak előállításához kötődnek, s nem foglalják magukba az állam és önkormányzatok által végzett közhatalmi tevékenységet.⁴⁹³ Például közszolgáltatás lehet a vezetékes ivóvíz-ellátás, a hulladékgazdálkodás vagy épp az alapfokú oktatás. Tehát, alapvetően a közösségi jelleg az, mely meghatározza a közszolgáltatásokat. A közfeladatok és közszolgáltatások viszonyát tekintve úgy gondolom, hogy a közfeladat a tágabb kategória, mely magába foglalja a közszolgáltatások fogalmát is.

Visszatérve az eredeti kérdésre, nyilvánvalóan az első válaszunk a nem lehetne, tehát nem lehet helyi feladat az, amit központi szinten látnak el. De nem ennyire egyszerű egzakt választ adni. Ugyanis, véleményem szerint attól függ a felelt, hogy milyen nézőpontból vizsgáljuk a kérdés, a tételes jog, a gyakorlat vagy az optimális igazgatásszervezési elmélet aspektusából. Előbbi három oldalról próbálom körbejárni a helyi közfeladat fogalmának dimenzióit.

⁴⁹⁰ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

⁴⁹¹ Lásd például: DICSŐ László: *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Polgármester Akadémia, TÖOSZ, Budapest, 2010, 7.

⁴⁹² NAGY Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203.

⁴⁹³ HOFFMAN István: *A közszolgáltatások fogalma*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése*. ELTE Ötvös Kiadó, Budapest, 2017, 36.

Az első megközelítés alapján azt mondhatjuk, hogy az a helyi feladat, melyet a mindenkori jogszabályok, különösen az önkormányzati törvény *expressis verbis* ilyenként nevesít. A magyar hatályos államháztartási törvény is ezt az elvet követi, mely szerint közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Ez esetben tehát a jogalkotói szándék az, amely meghatározza e feladatokat, hogy differenciáljon közöttük, egyes feladatok ellátását decentralizálja vagy dekoncentrálja (bár utóbbi esetben mint már volt róla szó, szimplán helyben ellátott állami feladatokról beszélhetünk). Másképpen fogalmazva az ellátás felelőssége, a hatáskörök rendszere az, ami végső soron meghatározza az egyes kormányzati szintek feladatait. Ilyen értelemben tehát, hazánkban az új önkormányzati törvényből a korábbiakhoz képest kikerülő feladatok már nem helyi feladatok, így az alapfokú oktatás, a járóbeteg-szakellátás vagy épp egyes pénzügyi és természetbeli szociális ellátások biztosítása sem.

A másik megközelítés, ha a helyi szinten történő feladatellátás gyakorlatát vizsgáljuk, hogy valójában milyen feladatokat látnak el az egyes önkormányzatok. Ezt azért indokolt külön nevesíteni, mivel nyilvánvalóan szélesebb azoknak a feladatoknak a köre, mint amit a jogszabályi deklarációhoz képest a helyi igényeknek megfelelően ellátanak önkéntes alapon. Ilyen lehet egyes rendezvények, programok szervezése, térfigyelő rendszer működtetése, kerékpár-kölcsönző rendszer üzemeltetése, nyilvános internet-hozzáférés biztosítása, tanácsadó iroda működtetése, ösztöndíj programok működtetése, sporttevékenységek támogatása, települési hírlap kiadása és még sorolhatnánk számtalan példát e körbe. A feladatok száma és mértéke természetesen önkormányzatonként eltérő, azok bevételi kapacitásainak függvényében változhat. E megközelítés eredményeként megvalósuló eltérést kinyíló „közfeladat-olló”-nak is nevezhetjük utalva arra, hogy a jogszabályok által meghatározott feladatokon kívül újabb és újabb feladatokat vállalnak fel az önkormányzatok a helyi igényeknek megfelelően.

A harmadik megközelítési mód az a pénzügyi föderalizmus elméleti közege által kijelölt nézőpont. Függetlenül a normatív szabályoktól és a gyakorlattól, lehetőség van a feladatokat kategorizálni, annak ésszerű szervezési, költségvetési hatékonysága alapján. Arra már utaltam, hogy minden közfeladat esetében eltérő az optimális szervezési szint. Elfogadva azt a nézőpontot, hogy lehetőleg minden feladatot a lakossághoz legközelebb eső optimális szinten kell biztosítani, akkor felállíthatóvá válik a helyi vonzatú feladatok köre. Ennek legfontosabb ismérve lehet, hogy a helyi lakosság számára, a helyi igényeknek megfelelően, helyben képződő információk birtokában kell e

szolgáltatásokat megszervezni, hogy a feladat-ellátás optimális legyen. Tehát itt inkább egy elméleti kategóriáról beszélünk, mely kört véleményem szerint lokális vagy helyi vonzatú közfeladatnak nevezhetjük, elkülönítve a közigazgatási jog által nevesített helyi közfeladatoktól.⁴⁹⁴ Ugyanakkor speciálisak annyiban az ide sorolandó feladatok, hogy ezeket nem feltétlenül helyi önkormányzati hatáskörben látják el, előfordulhat centralizáltabb megoldási forma is. Példaként olyan feladatokat említenék, mint: az alapfokú oktatás-nevelés, alapfokú egészségügyi ellátás, alapfokú szociális ellátás vagy épp egyes hálózatos szolgáltatások működtetése (hulladékgazdálkodás, távhőszolgáltatás, közműves ivóvízellátás).⁴⁹⁵ A fogalmi elhatárolást mutatja a 23. számú ábra.

23. ábra

A helyi közfeladat fogalmának dimenziói



Forrás: saját szerkesztés

Az említett kategóriák természetesen nagyban átfedik egymás, azok tehát nem kizáró fogalmak, sőt legjobb esetben ezek egybeesnek. Az átfedés mértékét az aktuális

⁴⁹⁴ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy e nézőpont nem azonos a fiskális föderalizmus által is behatárolt helyi közjavak fogalmával, mely jellemzője, hogy egy jól meghatározott kisebb földrajzi területre kiterjedő olyan javakról, szolgáltatásokról van szó mely esetében nincs kizárhatóság a fogyasztásból, sem pedig rivalizálás. (LEHAVI, Amnon 2004). Az én megközelítemben tágra értelmezve, ide sorolom a egyes javak körét is, ahol az önkormányzati szereplők mellett piaci szereplők is megjelennek, lásd az egyes hálózatos szolgáltatások.

⁴⁹⁵ Lásd erről részletesebben az alábbi összefoglaló táblázatot: HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség... i.m.*, 28.

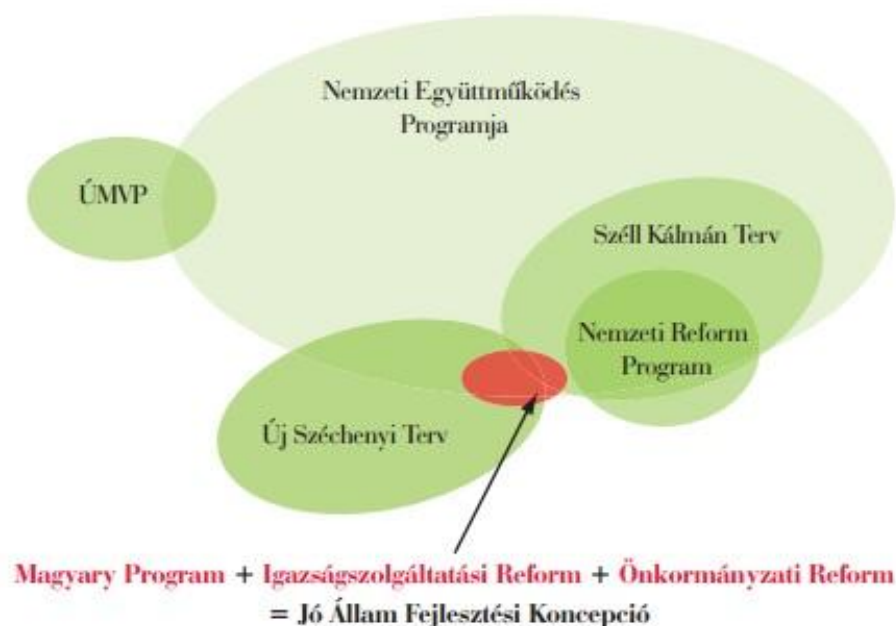
kormányzati politika, szándék határozza meg. Így érdemes tovább folytatni a vizsgálatot, hogy hazánkban hogyan alakult ez a kérdés, hogyan változott meg az elmúlt években a helyi szint feladatellátása.

A helyi közfeladat-ellátást is érintő átalakítási folyamat vitathatatlanul 2010-től kezdődött meg, a korábbiaknál eltérő kormányzati politika alkalmazásával. A kiváltó okokat, illetve a változás egyes mozzanatait (például az Alaptörvény, az új önkormányzati törvény elfogadása, a finanszírozás megváltozása) már korábban elemeztem, s most csupán annak elhelyezését kívánom megtenni a kormányzati stratégiai tervezésben.

A 2011-ben kidolgozott Önkormányzati reform a „Jó Állam Fejlesztési Koncepció” részeként valósult meg, többek között a közigazgatás reformját szolgáló Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programmal (MP 11.0) és számos más koncepcióval együtt. Az alábbi 24. számú ábra az egyes programok egymáshoz való viszonyát, elhelyezkedését mutatja.

24. ábra

Jó Állam Fejlesztési Koncepció



Forrás: MP 11.0, 6. oldal

Az önkormányzatokhoz kapcsolódóan a Széll Kálmán Terv⁴⁹⁶ rögzítette egyes feladatok állami ellátásba vonását (oktatás, egészségügy), másrészt a 9. pontja az önkormányzati adósságállomány kezelésére vonatkozóan határozott meg lépéseket.

A Magyar Program⁴⁹⁷ első változata is tartalmazott az önkormányzatokra nézve változtatási javaslatokat, melyek leginkább annak területi államigazgatási részével hozható összefüggésben, ugyanis egyes (korábban dekoncentrált) államigazgatási feladatok a kormányhivatali rendszer felállításával átkerültek az új szervezethez, ahogyan a Program fogalmaz, átértékelésre került a helyi közügyek rendszere. Továbbá az önkormányzati reform a szolgáltatási, feladat-ellátási és intézmény-fenntartási (például: egészségügy, oktatás, szociális) kérdéseit rendezte a Széll Kálmán Tervben megfogalmazott, korábban már említett pontok alapján. Ahogy az ábra is mutatja az új Széchenyi Tervvel is szoros kapcsolatban áll az önkormányzati szektor megújítása, mely a fejlesztési lehetőségek pénzügyi alapját biztosítja.⁴⁹⁸

Majd a továbbfejlesztett, MP 12.0 változata nevesítette a jó állam fogalmát is, mely az állami szerepek erősítésének magyarázatául is szolgálhat. A dokumentum így fogalmaz: *„Az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja.”*⁴⁹⁹ A definíció túl általános jellegénél fogva nem visz közelebb a kérdésünkhöz, de ezt követően a közjó fogalmának értelmezésére is sor kerül, ahol már az állami szerepek is megjelennek. Így folytatja tehát a dokumentum a jó állam kifejtését a közjó fogalmán keresztül:

- „1. az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt;*
- 2. az állam kellő felelősséggel jár el az örökölt természeti és kulturális javak védelme, továbbörökítése érdekében;*
- 3. az állam egyetlen önérdeke, hogy az előző két közjó elem érvényesítésére minden körülmények között és hatékonyan képes legyen, azaz megteremti a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és közösségi jogok*

⁴⁹⁶ Elérhető: <http://2010-2014.kormany.hu/download/4/d1/20000/Sz%C3%A9ll%20K%C3%A1lm%C3%A1n%20Terv.pdf>

(letöltés dátuma: 2017. január 30.)

⁴⁹⁷ Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgasas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. január 27.)

⁴⁹⁸ MP 11.0, 5.

⁴⁹⁹ MP 12.0, 6.

*tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.*⁵⁰⁰ Bár e definíció is kissé homályos, de véleményem szerint kivehetők belőle azok az elemek, melyre valószínűleg építkezik az erősebb állam koncepciója, így ilyen lehet az egyensúlyt teremt, védelmet nyújt, felelősséggel jár el, minden körülmények között, megteremti kifejezések megjelenése.

E koncepciók és tervek mentén kezdődött meg az átalakítás az önkormányzati szektorban, mely a szerepek eltolódását eredményezte. Számos ponton és szakpolitikában lehattünk szemtanúi az centralizált feladatellátás megjelenésének, az állami szerepek megerősítésének, hogy csak néhány példát említsek: nemzeti dohányboltok, szerencsejáték, alapfokú oktatás, szociális feladatok, hulladékgazdálkodás, hatósági ármegállapítás egyes közszolgáltatásoknál, stb. Ezek közül a helyi vonzatú feladatok esetében jelentkező állami szerepvállalás alátámasztására az oktatási, az egészségügyi és a szociális feladatok változásának közpénzügyi, feladattelepítési elemzését választom.

8.3 A helyi vonzatú közfeladatok centralizálásának hatása a helyi költségvetésekre Magyarországon

Jelen részben a helyi közfeladatok változásának vizsgálatakor a fókusz a finanszírozásra és a helyi költségvetési kiadásokra irányul. A megváltozott feladatellátást alapvetően a költségvetési adatokon keresztül kívánom bemutatni, kitérve az új rendszer gyakorlati megvalósulására is.

Mint már említésre került a feladatfinanszírozás bevezetésének előzményei között, valamint a helyi költségvetési kiadások nemzetközi összehasonlítása során is, Magyarországon a Möt. elfogadását követően számos feladat megszervezésében centralizált megoldások kerültek előtérbe, mely folyamat áttekintésére kerül most sor.

A vizsgálat fókuszában a 2006 és 2014 közötti időszak áll, mely tartalmazza a válság előtti időszakot, valamint a 2010-es kormányváltás időszakát továbbá az új feladatfinanszírozási időszak első éveit. Az Eurostat folyamatosan gyűjti az Európai Unió tagállamainak, így Magyarországra vonatkozóan is a helyi kormányzati alrendszer (települési és területi) kiadására, annak megoszlására vonatkozó adatokat, mely közül a 2014-es az utolsó feldolgozott év. Ez alapján a 14. táblázaton mutatom be az Eurostat felosztása szerinti feladatcsoportokban a magyar önkormányzati szektor kiadásait a

⁵⁰⁰ MP 12.0, 6.

GDP százalékában. Célom, hogy az előzőekben említett helyi feladatok csökkenésének aránya is kivehetővé váljon az egyes területek között. Fontos megjegyezni, hogy az Eurostat adatai feladatcsoportokat mutat és nem konkrétan egy-egy feladatot, tehát az egyes kategóriák tartalma önkormányzati rendszerenként némileg eltérő lehet, viszont a változások kimutatására véleményem szerint pontosan az ilyen aggregált adatok a legmegfelelőbbek.

14. táblázat

Helyi önkormányzati kiadások a GDP %-ában, feladatcsoportokként, 2006 – 2014 között

| Helyi feladatcsoportok | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|
| Általános működés és településüzemeltetés | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,8 | 2,2 | 1,9 | 1,9 | 1,7 | 1,9 |
| Közürend és közbiztonság | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Helyi gazdasági ügyek | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 1,3 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,4 |
| Környezetvédelem | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,7 | 0,8 |
| Lakásgazdálkodás és közösségi rekreáció | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 1,2 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,6 |
| Egészségügy | 2,0 | 1,8 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 1,9 | 0,8 | 0,3 | 0,3 |
| Szabadidő, kultúra és vallás | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| Oktatás | 3,8 | 3,5 | 3,4 | 3,4 | 3,7 | 3,2 | 2,7 | 1,2 | 1,1 |
| Szociális ellátás | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,2 | 1,1 | 1,0 |
| Összesen: | 12,7 | 11,6 | 11,3 | 12,0 | 12,6 | 11,4 | 9,3 | 7,5 | 7,8 |

Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés⁵⁰¹

A korábban említett folyamatok jól kimutathatóak az adatsorokban. Egyfelől látható, hogy a válság kirobbanásának évében kis mértékben, de visszaesett a lokális szint költsége, mely az akkori megszorító intézkedéseknek tudható be. Ezt követően ugyanakkor az látható, hogy csökkenés nem folytatódott, hanem 2009-2010 évekre visszaállt a korábbi szintre, melynek egyik oka lehetett az épp közelgő választási időszak, mely a helyi költségvetési kiadások általános növekedésével szokott járni, ahogyan az a forrásszabályozási rendszer elemzésénél is láttuk. 2011-től ismét csökkent a helyi szint GDP arányos költsége, mely már az új rendszer előszele volt. 2012-től pedig jól kivehető a fokozatosan hatályba lépő Möt. eredménye.

⁵⁰¹ Government revenue, expenditure and main aggregates 2006-2015, Elérhető: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (letöltés: 2017. január 27.)

Vizsgáljuk meg kicsit részletesebben feladatonkénti bontásban az adatokat. Egyik megállapítás, hogy az általános működésre szolgáló kiadások érdemben nem változtak a 2010-es választási évet leszámítva, mikor kisebb emelkedést mutat. Másik érdekes tendencia a helyi gazdasági ügyekre, valamint a környezetvédelemre fordított összegek növekedése, melyek a válság óta lényegében megduplázódtak. A lakásgazdálkodásra és rekreációra⁵⁰² fordított kiadások aránya ezzel pont ellentétes, 2009-et követően a felére esett vissza hazánkban. A harmadik kiemelendő változás az egészségügy, az oktatás és a szociális feladatok terén jelenik meg. Itt figyelhető meg legjobban, hogy minek is köszönhető az önkormányzati szektor kiadásainak egy harmadával történő visszaesése.

Először is az egészségügyi kiadások csökkentek 2012-ben, majd 2013-ban jelentősebben, mely a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek és a megyei önkormányzatok egészségügyi intézményeinek állami átvételének köszönhető.⁵⁰³ Ennek következtében az magyar rendszerben a helyi egészségügyi kiadások a GDP 1,9 %-áról mindösszesen 0,3%-ra estek vissza, mely az uniós átlagtól (1,5%) jócskán elmarad.

Az oktatási ágazatban 2012-ben kezdődött meg a változás, ahogyan az adatok is ezt mutatják, először a megyei önkormányzatok feladatainak átvételével (középiskolás, kollégiumok működtetése), melyet 2013-ban az alapfokú oktatás centralizációja követett, ezzel a 2011-es 3,2 %-ról 1,2 %-ra esett e feladatra fordított GDP arányos kiadás.

A szociális ellátások terén a vizsgált időszakban szintén változások következtek be, bár nem olyan nagymértékben, mint az előző két feladat esetében volt látható (körülbelül ez fél százalékos csökkenés). A három utóbbi szakfeladatban bekövetkezett változás azt eredményezte, hogy összességében 2012-ben a helyi költségvetések útján a GDP 9,2%-át, 2013-ban csupán 7,5%-át osztották vissza (az uniós átlag 11,4 % volt 2013-ban).

A változások által kialakult helyzetképet mutatja a 25. számú ábra, melyből az egyes feladatokra fordított kiadások súlya is látható. Mára azt mondhatjuk, hogy az Eurostat beosztása szerinti szakfeladatok közül legtöbbit az általános működésre és a

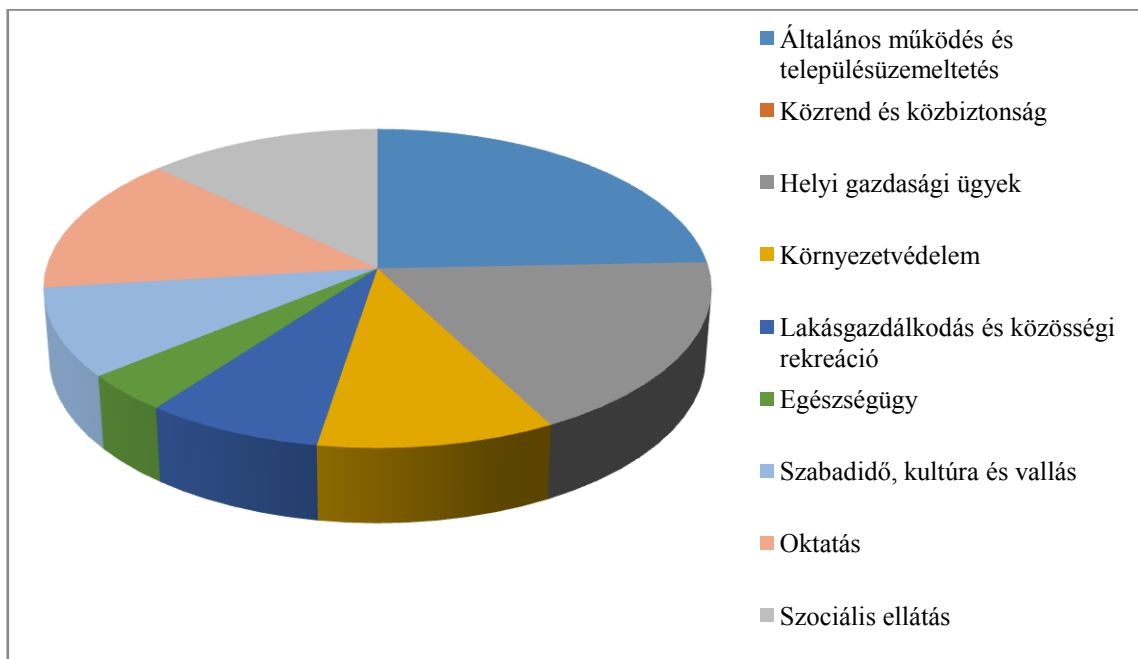
⁵⁰² E kategória közösségi rekreáció fogalma alatt az Eurostat gyakorlata olyan feladatokat ért, mint a közfürdők- és gyógyfürdők üzemeltetése, közösségi terek, játszóterek fenntartása építése.

⁵⁰³ 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról, továbbá a 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről.

településüzemeltetési feladatokra (többek között közvilágítás, közutak-, közterületek-, köztemetők fenntartása stb.) költ a magyar önkormányzati rendszer, melyet a helyi gazdasági ügyek követnek. E mellett az oktatás-nevelésre, környezetvédelemre, valamint szabadidős, kulturális, vallási feladatokra körülbelül azonos mértékben jut helyi forrás, míg az egészségügyre a legkevesebb.

25. ábra

A helyi kiadások megoszlása Magyarországon az egyes helyi feladatok arányában, 2014-ben



Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

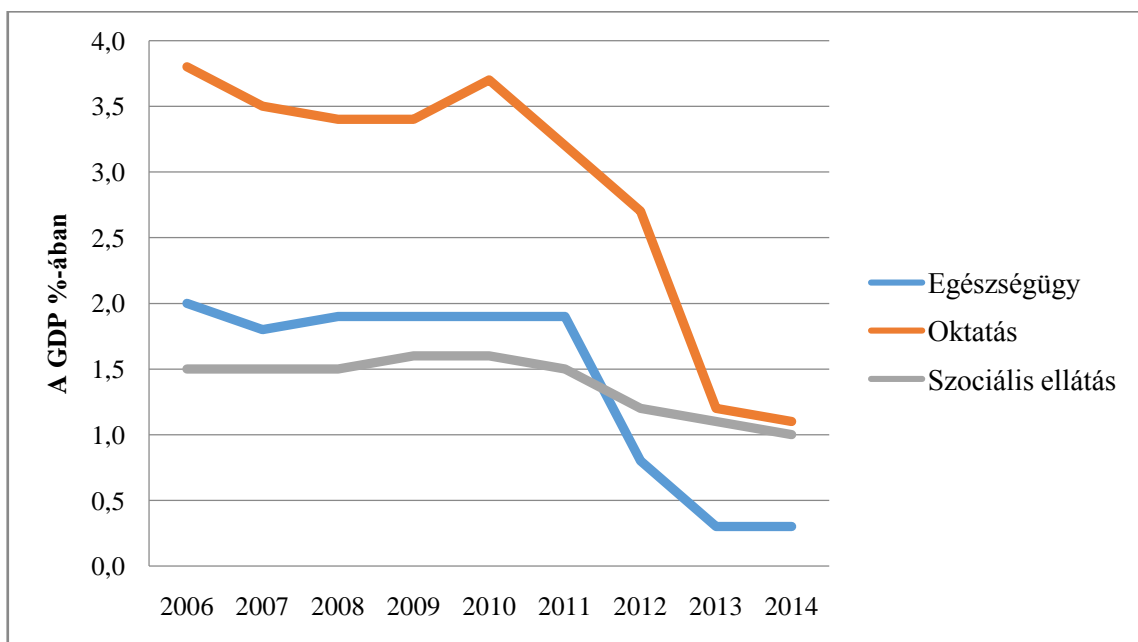
E kiadási mértékek egyben utalnak az önkormányzatok egyes helyi közfeladatokban történő szerepvállalására, azaz a helyi autonómia fokára is. Érdekes összevetni az ábrát a kormányváltást megelőző 2009-es év adatokkal, melyet az 6. számú melléklet tartalmaz, s láthatóvá válik a szerkezetbeli eltolódás is. Tehát mint láthattuk a legjelentősebben a helyi szint költségvetési kiadásainak csökkenésében az oktatási és egészségügyi feladatok, részben pedig a szociális feladatok változásai játszottak szerepet. Így e feladatok kicsit részletesebb, szolgáltatásszervezési és finanszírozási szempontú vizsgálata válik szükségessé.

8.4 Az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok államosításának hatása a helyi költségvetésekre

Az állami szerepvállalás erősödésének irányába ható tényezők jelenléte, a „jó állam” koncepciójának megjelenése, jó talajt biztosított az állami szerepek felértékelődésének. Hiszen a helyi vonzatú közfeladatok ellátása nem feltétlenül történik helyi önkormányzati szervezet, költségvetési szerv vagy társaság útján, annak megvalósítására sokkal többféle lehetőséget kínálkozik.⁵⁰⁴ Egyik lehetőség az állam által központi szintről irányított és finanszírozott megoldási forma. E centralizált megoldás önmagában nem mondható rossznak, a kérdés a gyakorlati működés által mutatott hatékonyság, eredményesség alapján ítélni meg, már ha egyáltalán meg lehet ítélni. A helyi vonzatú feladatok ellátása és finanszírozása körében az utóbbi években egyértelműen az oktatási, egészségügyi és szociális feladatok okozták a legnagyobb változásokat. A három feladat egymás melletti változását mutatja a 26. ábra a helyi szint GDP arányos költségének figyelembevételével. Az adatok láttán érdemes feltárni a változás lehetséges indokait, a centralizált feladat-ellátási módszert valamint annak eredményét.

26. ábra

A helyi egészségügyi, oktatási és szociális kiadások alakulása a GDP %-os arányában 2006 - 2014 között



Forrás: az Eurostat adatai alapján saját szerkesztés

⁵⁰⁴ Lásd erről részletesebben: HORVÁTH M. Tamás (2015): *i.m.*

Változások a közoktatásban

A közoktatás tipikus példája lehet az előzőekben ún. helyi vonzatú közfeladatoknak nevezett kategóriának, ahogyan Péteri Gábor is megjegyzi, a közoktatási feladatok szervezésében jó, ha érvényesül a helyhatósági-települési kötöttség elve.⁵⁰⁵ A helyi önkormányzatok közoktatási feladatainak átalakítása 2012-ben indult meg, melynek egyik legfontosabb deklarált okát megtaláljuk a Széll Kálmán tervben, mely alapot teremt arra, hogy *az államnak vissza kell térnie az oktatás világába*. Ez az indok úgy szól, hogy *nem függhet az oktatás színvonala az önkormányzatok helyzetétől és eseti döntéseitől, az állam ezen a téren egységes rendet tud tenni*.⁵⁰⁶ Tehát úgy tűnik, hogy alapvetően a szolgáltatás egységes színvonalának biztosítása érdekében indult meg az átalakítás, majd megjelent a közpolitikai vitában a költség-hatékonyságra való hivatkozás is, miszerint az önkormányzati költségvetések számára nagy terhet jelent a feladat ellátása, mely az eladósodás egyik oka is lehet.⁵⁰⁷

A centralizált feladatellátást a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 74. § (1) és (2) bekezdése szögezi le, mely kimondta, hogy az állam gondoskodik – az óvodai nevelés kivételével – a köznevelési alapfeladatok ellátásáról. Az Möt. rendelkezéseivel összhangban a települési önkormányzatoknál csupán az óvodai nevelés feladata maradt, melyről intézmény alapítása és fenntartása vagy köznevelési szerződés révén gondoskodik. Ezzel megszűnt a megyei önkormányzatok közép fokú, a települési önkormányzatok alap fokú oktatásszervezési tevékenysége, mely által a helyi költségvetések kiadási és bevételi oldalai is megcsappantak, mint láthattuk.

Az új megoldás keretében a 2013. szeptemberi tanévtől kezdődően az állam egy az Emberi Erőforrások Minisztériumának irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv útján (pontosabban az oktatásért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal) látja el a közoktatási feladatokat, mely a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (KLIK) nevet viseli.⁵⁰⁸ Az megoldás az utóbbi években a szakmai élet számos területén váltott ki visszhangot, a túlcentralizált szervezeti

⁵⁰⁵ PÉTERI Gábor: *A közoktatás, mint közösségi szolgáltatás*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) (2016): *i.m.*, 494.

⁵⁰⁶ Széll Kálmán terv 5. pontja

⁵⁰⁷ Az kétségtelen, hogy a helyi költségvetési kiadások között az oktatásra fordított költségek voltak a legmagasabbak a forrásszabályozási rendszer működése óta, de az nem bizonyítható, hogy az alap fokú iskolák működtetése sodorta volna az önkormányzatokat az eladósodás útjára.

⁵⁰⁸ *A Klebelsberg Intézményfenntartó Központ Alapító Okirata*. Hivatalos Értesítő, 2013. évi 47. szám, 13603-13610.

megoldás, a folyamatos adósságfelhalmozás vagy épp a szakmai színvonal csökkenése okán.⁵⁰⁹ Talán pont e szakmai érvek miatt számos kisebb-nagyobb módosításon ment keresztül a rendszer, mely közül kiemelendő, hogy a 2016. tanév kezdetén szervezetenként is megváltozott, és 59 tankerületi központ jött létre, melybe 2017. január 1-jével beolvadtak a régi KLIK területi szervei, s létrejött a Klebelsberg Központ. Ez a dekoncentráció irányába ható lépés is azt bizonyítja, hogy az ilyen helyi vonzatú közfeladatok körében a centralizált feladatellátás számos problémát hordozhat magában, melynek oka lehet egyfelől az feladatellátástól és az információ képződési helyétől való nagy távolság, másfelől a túlságosan nagy méreteket öltő szervezetek rugalmatlansága okán, harmadrészt említve azt, hogy a nagyobb feladatellátási méret nem feltétlenül jelent gazdaságosabb és hatékonyabb működést.

Persze annak a megítélése, hogy olcsóbban vagy épp hatékonyabban látja-e el feladatát az állami szerv nem lehetséges, ahogyan Péteri Gábor is érvel, ahhez nem áll rendelkezésre megfelelő költségvetési adatbázis.⁵¹⁰ Ugyanis míg az önkormányzati alrendszer esetében 2013-ig összesíthetőek voltak közoktatási feladatokra felhasznált források, addig a KLIK esetében ez nem lehetséges a túlságosan sokcsatornás finanszírozás miatt. Az eredményességre, azaz az oktatás színvonalára vonatkozóan sincs összehasonlítható adatbázis, maradnak az olyan felmérések, mint a PISA, mely legutóbbi eredményei ugyanakkor elgondolkodtatóak.⁵¹¹

Az államosítás természetesen nem érintett valamennyi alap- és középfokú intézményt, mivel a köznevelési törvény 2. § (3) bekezdése értelmében köznevelési intézményt egyházi jogi személy, vallási tevékenységet végző szervezet is alapíthat és tarthat fent. E kiskapuként értékelhető szabály volt az, mely következtében a 2013-as tanévtől a települési önkormányzatok támogatták a korábbiakban önkormányzati

⁵⁰⁹ Lásd például: PÉTERI Gábor: *A költségvetés nyilvánossága – korrupció, átláthatóság, elszámoltathatóság*. Közjavak I. évfolyam, 2015/2. szám 23-27.

⁵¹⁰ PÉTERI Gábor (2015): *i.m.*, 23-27.

⁵¹¹ A jelentés így fogalmaz: „Ezekből a tényekből arra lehet következtetni, hogy a magyar köznevelés keretei közt folyó tanulói készség-képességfejlesztés tantervi-tartalmi és osztálytermi tanítási folyamata, a tanulók iskolába és csoportba sorolási eljárásrendje nem újult meg érdemben a PISA ezredfordulós elindulása óta, és ellentétben a hasonló helyzetből induló Észtországgal, Szlovéniával és Lengyelországgal, a magyar oktatási rendszer az adatok alapján levonható következtetések szerint nem reagált kellő mélységben azokra kihívásokra, amelyekre a diákjait fel kell készítenie annak érdekében, hogy immár ne csak a hazai, de a nemzetközi munkaerőpiacon is versenyképeseknek bizonyulhassanak.”

Elérhető:

https://www.oktatas.hu/pub_bin/dload/kozoktatatas/nemzetkozi_meresekek/pisa/PISA2015_osszefoglalo_jele ntes.pdf (letöltés: 2017. január 27.)

fenntartásban lévő iskolák egyházi fenntartásba történő átadását.⁵¹² Ezzel jelentősen megemelkedett az egyházi működtetés alatt álló intézmények száma, kivonva e intézményeket az állami szervezet függősége alól. Így az ilyen megoldások esetében a helyi költségvetésben a központi támogatások miatt jelentkező csökkenés lényegében csak azt eredményezte, hogy e források átkerültek az egyházi szervezet költségvetésébe. Ezzel a nem állami fenntartású intézmények száma közel azonos szintre emelkedett az állami fenntartású intézményekkel, azaz többszektörűvé vált az ellátás.⁵¹³

Változások az egészségügyi feladatok körében

Az egészségügyi ellátások körében is érezhetővé váltak a 2010-es években a centralizációs jelenségek. Az egészségügyi ellátások legnagyobb körének biztosítása ugyan differenciáltan (alap- és szakellátások), de helyi önkormányzati (települési, megyei) feladat volt a forrásszabályozás évei alatt. A változási folyamat Hoffman István szerint már 2008-ben megkezdődött, amikor is a Társadalombiztosítási Alapok a központi költségvetési alrendszer alapszerűen működő előirányzataivá váltak, a korábbi önálló alrendszerből.⁵¹⁴ Az, hogy e lépés mennyire volt tudatos centralizációs törekvés, nehezen fogható meg, ugyanakkor a folyamat előzményeként értékelhető. A valódi változás 2012. január 1-jével következett be, ugyanis a megyei önkormányzatok, illetve a fővárosi önkormányzat által fenntartott egészségügyi szakellátást nyújtó intézményeket állami fenntartásba vonták.⁵¹⁵ Ezzel a megyei szint elveszítette másik nagy feladatát, mely révén amúgy is csekély szerepe tovább törpült. A folyamat nem állt meg itt, és a helyi költségvetési adatokban látható csökkenés tovább folytatódott, hiszen a 2012-ben a települési önkormányzatok által működtetett fekvőbeteg-szakellátást nyújtó intézményeket, és az ezekhez kapcsolódó járóbeteg-szakellátási intézményeket vette át az Állami Egészségügyi Ellátó Központ.⁵¹⁶ Az egészségügyi feladatok centralizálásának utolsó lépésére 2013-ban került sor, a gazdasági társasági formában

⁵¹² Az egyházi fenntartásba történő adás nem minden esetben volt teljesen sikeres és zökkenőmentes, így például Hajdúsámson esetében a Debreceni Törvényszék első körben hatályon kívül helyezte az önkormányzat döntését, amellyel a helyi általános iskola fenntartói jogát a Hit Gyülekezete Egyháznak adta át.

⁵¹³ Lásd erről az alábbi adatokat: PÉTERI Gábor (2016): *i.m.*, 549-550.

⁵¹⁴ HOFFMAN István: *Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 447.

⁵¹⁵ A már idézett 2011. évi CLIV. törvény értelmében.

⁵¹⁶ A már idézett 2012. évi XXXVIII. törvény értelmében.

működő intézmények átvételével,⁵¹⁷ s egyúttal költségvetési szervekké történő átalakításukkal.⁵¹⁸

A reform következtében a helyi önkormányzatoknak csupán az egészségügyi alapellátások (házi orvosi, házi gyermekorvosi, fogorvosi alapellátás és ezek ügyleti ellátása, védőnői ellátás és az iskola-egészségügyi ellátás) megszervezése körében maradt feladata.⁵¹⁹ Érdekes, hogy míg az iskolák fenntartásának kötelezettségét elvették az önkormányzatoktól, addig az iskola-egészségügyi ellátás maradt helyi kötelező feladat, mely révén folyamatos együttműködésre utalt a két szervezet.

Változások a szociális feladatokban

A reformok a szociális közszolgáltatásokat, különösen a személyhez fűződő szociális szolgáltatások sem kerültek el, bár az előző két feladatnál kisebb mértékben érintette a helyi költségvetéseket. A 2011-ben elfogadott első lépés egyikeként a már említett megyei önkormányzatok intézményfenntartó szerepének kiüresítésével a szociális- és gyermekvédelmi intézmények kerültek el a megyei szintről. Ezt követően 2012-ben egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről született döntés.⁵²⁰ Majd a szociális intézményrendszer állami fenntartásba vételének folytatásaként 2013. január 1-jével 40 szociális és 137 gyermekvédelmi intézményt vett át az állam a települési önkormányzatoktól.⁵²¹ Így mára náluk csupán az idősök ellátásához kapcsolódó szakosított feladatok maradtak. Az átvett feladatok az oktatási és az egészségügyi feladatokhoz hasonlóan ágazati fenntartóhoz kerültek, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatósághoz.⁵²² E mellett megemlíthető az is, hogy 2015 márciusától a szociális támogatási rendszer is átalakult. A kormányhivatal járási hivatalaihoz került a szociális támogatások jövedelemkompenzáló része, míg az önkormányzatoknál a kiadáskompenzáló támogatási formák maradtak, mely neve egységesen települési támogatásra módosult. A települési önkormányzatok e körben

⁵¹⁷ 2013. évi XXV. törvény a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátóhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről.

⁵¹⁸ HOFFMAN István (2016): *i.m.*, 448.

⁵¹⁹ 2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról, 5. § (1) bekezdés.

⁵²⁰ 2012. évi CXCV. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról.

⁵²¹ HOFFMAN István (2016): *i.m.*, 340.

⁵²² 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról

rendeletalkotási kötelezettség terheli, s a település költségvetési helyzetéhez igazítható a támogatások formája, mértéke.⁵²³ Ehhez a korábban bemutatott települési adó és az iparüzési adó kötött felhasználásúvá tételével teremtettek forrást 2015-től kezdődően, mely, mint láttuk kihatással van a helyi költségvetések szerkezetére is. Míg az önkormányzati mozgástér bővülését láthatjuk a támogatási formák megalkotásakor, addig a finanszírozás terén a helyi adók kötött felhasználásúvá tételével a mozgástér szűküléséről beszélhetünk.

8.5 További példák a helyi önkormányzatok szerepének változására

Érdeemes arról is néhány gondolatot szólni, hogy az állami szerepvállalás természetesen nemcsak az előzőekben említett három közszolgáltatási körben vehető ki, hanem számos más, a helyi önkormányzatok feladatát érintő esetben is. Nem kívánom részletesen elemezni az egyes közfeladatokat, csupán az állami szerepek változásának tényéhez kívánok további bizonyítékkal szolgálni.

Az első nagy feladatcsoport, melyet meg kívánok említeni az a hálózatos szolgáltatások. Itt az előzőekhez viszonyítva annyiban másabb a folyamat, hogy itt a piaci szereplők köz képest találkozhatunk az állami vagy önkormányzati szerepkörök erősítésével, illetve némely esetben a kormányzati szintek közötti feladatcentralizációval. A hulladékgazdálkodás területén 2012 után számos alkalommal módosult a szabályozás,⁵²⁴ mely során a helyi önkormányzatok elvesztették korábbi ármegállapító hatáskörüket és egy négyszereplős szolgáltatási struktúra alakult ki, melynek legfőbb szereplője az állami tulajdonú Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. lett. Az önkormányzati szerepek növekedését erősítette viszont az, hogy hulladékgazdálkodási közszolgáltatást csak az önkormányzat többségi tulajdonában álló nonprofit gazdasági társaság végezhet.⁵²⁵ Számos egyéb módosítással együtt Pump Judit kiemeli, hogy a helyi hulladékos közszolgáltatás szabályozása a korábbiakhoz képest korlátozza a helyi önkormányzatok szabadságát.⁵²⁶

⁵²³ A szociális törvény által szabott egyetlen kötelezettség az, hogy a képviselő-testület a létfenntartást veszélyeztető rendkívüli élethelyzetbe került, valamint az időszakosan vagy tartósan létfenntartási gonddal küzdő személyek részére rendkívüli települési támogatást köteles nyújtani.

⁵²⁴ Lásd a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosításait.

⁵²⁵ PUMP Judit: *A hulladékos közszolgáltatás közigazgatás-szervezési kérdései.* . In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) (2016): *i.m.*, 128.

⁵²⁶ PUMP Judit (2016): *i.m.*, 128.

A távhőszolgáltatás területén is szinte ugyan ezek az irányok lehetők fel, e szolgáltatást is csak az állam vagy települési önkormányzati többségi tulajdonában álló gazdasági társaság végezheti.⁵²⁷ A víziközmű-szolgáltatás esetében pedig nemcsak többségi, hanem kizárólagos állami vagy települési önkormányzati tulajdont ír elő a víziközművekre vonatkozóan a törvény.⁵²⁸ A hálózatos szolgáltatások esetében az állami szerepvállalás növekedése az előzőeken túl a „rezsicsökkentés” okán az önkormányzatoktól elvont áremegállapítói szerepkör csökkenésében és a hatósági ármegállapítás bevezetésében is észlelhető.⁵²⁹

Egyes településüzemeltetési feladatokban is jelentkezett a változás. Például a helyi várakozási (parkolási) közszolgáltatást csak a helyi önkormányzat, vagy kizárólag ezen közszolgáltatási feladat ellátására alapított költségvetési szerv, kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló, jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, vagy e gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság, illetve önkormányzati társulás láthat el.⁵³⁰ A köztemetők fenntartásához kapcsolódóan a feladatfinanszírozás gyakorlati tapasztalatait már ismertettem, de e körben is kiemelhető az a korlátozás, hogy azokon a településeken, ahol nincs önkormányzati tulajdonú temető, gazdálkodó szervezet vagy közhasznú szervezet, a temetőtulajdonban tulajdoni hányadot akkor szerezhet, ha az önkormányzat legalább 51%-os tulajdoni hányadban tulajdonosa lesz a temetőnek. Az önkormányzat tulajdoni hányada a működés során sem csökkenthető 51% alá.⁵³¹ A kéményseprő-ipari tevékenység esetében pedig a közszolgáltatás centralizációja mellett, az éves felülvizsgálat díjfizetési kötelezettségének eltörlésére is sor került.⁵³² A közfeladatot a Kormány által kijelölt kéményseprő-ipari szerv (katasztrófavédelem) közfeladatként látja el.⁵³³

A feladatátrendeződéshez kapcsolódóan végül megemlíthető az önkormányzatok által dekoncentrált formában ellátott államigazgatási ügyek visszavétele, melyek az

⁵²⁷ 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról.

⁵²⁸ 2011. évi CCIX. törvény a víziközmű-szolgáltatásról, 6. §.

⁵²⁹ Lásd a témához kapcsolódóan: NAGY Zoltán: *Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 219-230.

⁵³⁰ 2010. évi XLVII. törvény a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, valamint a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény módosításáról.

⁵³¹ 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről, 4. §. (2) bekezdés.

⁵³² 2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről.

⁵³³ 401/2015. (XII. 15.) Korm. rendelet a kéményseprő-ipari szerv kijelöléséről.

újonnan felálló kormányhivatalhoz kerültek, ezzel együtt olyan jelentős feladatok, mint az okmányügyek vagy épp a szabálysértési ügyek.⁵³⁴

Természetesen sok más egyéb szabályozási, közfeladat-ellátási változásban kimutathatók az állami és az alsóbb szintű kormányzatok közötti hangsúlyok központi szint felé való eltolódása. Alapvetően láthatjuk, hogy egyfelől a magánszektor kiszorításáról van szó a közfeladat ellátásából, az önkormányzati tulajdonosi szerepek megerősítésével, melynek ára sokszor a döntési (szerződéskötési, ár-megállapítási, szolgáltatás-szervezési) jogkörök korlátozása. A jelenség érdekessége, hogy önmagában az egyes változtatások racionális közfeladat-ellátási megoldásnak mondhatóak, háttérben valamilyen közérdekre való hivatkozással. Ugyanakkor együttesen, a helyi közfeladatok szinte valamennyi részére kiterjeszkedő és azok finanszírozását is érintő szabályozás jelentősen csökkentette a helyi önkormányzatok szerepét.⁵³⁵ E csökkenés a helyi költségvetések szerkezeti és összegbeli változásaiban is kimutatható, ahogyan a korábbi adatsorok esetében láttuk.

Új köntösben a települési önkormányzatok?

A szerepek átalakulása körében utolsóként érdemes néhány gondolatot tenni arról, hogy a felvázolt változások, hogyan értékelhetők az önkormányzati szerepek oldaláról. A rendszerváltás után kialakult önkormányzati rendszer alapvetően egy intézményfenntartó, intézményműködtető elvet követett, mely nagyban összefüggött a decentralizációs folyamatokkal. A 2010 utáni időszakban bekövetkezett változások hatására feltehetjük azt a kérdést, hogy e korábbi szerepkör miként is módosult.

Megállapítható, hogy a bevételi rendszer átalakulása, a források kötött felhasználása, az erőteljesebb költségvetési korlátok, a helyben ellátandó közfeladatok számának csökkenése egy új szerepet jelölt ki a jelenlegi önkormányzati rendszernek. Míg a megyei önkormányzatok területfejlesztési és területrendezési valamint ehhez kapcsolódó forráselosztási funkciót kaptak,⁵³⁶ addig a települési önkormányzatok

⁵³⁴ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.

⁵³⁵ Még akkor is, ha némely esetben a kizárólagos vagy többségi önkormányzati tulajdonosi szerepkör ellenkezőleg hathat, már csak azért is, mert a sok esetben korábban is önkormányzati érdekeltségben működtek e társaságok.

⁵³⁶ BARTA Attila: *Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar középszintű önkormányzatok megújult szerepéről.* In: *Így kutattunk mi!: tudományos cikkgyűjtemény 2.* Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Budapest, 6, 2017.

közfeladat-ellátó szerepe mellett a korábbi gazdasági szervezői, koordináló szerepköre nyert nagyobb hangsúlyt.⁵³⁷ Ez utóbbi az előzőekben már elemzés alá vont adósságkonszolidációval és decentralizáció válságával⁵³⁸ leírt folyamattal hozható összefüggésbe. Ugyanis a szociális, egészségügyi és oktatási feladatok visszavételével a helyi önkormányzatok szerepköre a korábban már meglévő feladatainak erősítését és újaknak a megjelenését eredményezte. Ahogy Horváth M. Tamás rávilágít, a helyi önkormányzati feladatellátásban a liberalizációs korszak megoldásai mellett megerősödött Európa szerte s hazánkban is a közvállalati remunicipalizáció, azaz a helyi közfeladatok önkormányzati vállalatok által történő ellátása.⁵³⁹ Tehát ez az önkormányzatok gazdasági szervező, koordináló szerepének megerősödését is előidézte.

Ennek oka többek között abban keresendő, hogy a közmegrendelők elvesztették a kontrollt a közszolgáltatásokkal szemben támasztott igények felett, másrészt a fogyasztói díjak meghatározása nem volt hatékony, ahogyan azt például a hulladékgyűjtés esetében már említettem.⁵⁴⁰ Így az utóbbi évek változási folyamatában főleg a nagyobb vállalati körrel rendelkező önkormányzatok esetében fontossá vált a gazdálkodás hatékonyabbá tétele.⁵⁴¹ A problémakört maga a gazdasági válság hozta felszínre, s más megvilágításba kerültek a piacgazdaság köztulajdoni formái nálunk és a rendszerváltó országok többségében.⁵⁴² Így hát e körben a hazai önkormányzati szerepek felértékelődtek, különösen a finanszírozási rendszer változása okán, mely ösztönzőleg hat arra, hogy a települések a kötött felhasználás és a beszámítás elől forrásaikat a vállalataikba menekítsék.

A helyi gazdasági élet szervezésének további lendületet adott a Möt. 13.§-a által a helyi gazdasági feladatok közé beemelt közfoglalkoztatás szervezése, koordinálása is.⁵⁴³ A 2012-óta működő közfoglalkoztatási programok kísérletet tettek a helyi gazdaság élénkítésére. Így az önkormányzatok számos olyan gazdasági tevékenységben

⁵³⁷ Lásd a kérdéskörrel részletesebben: LENTNER Csaba: *A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései - múlt és jövő.* In: KATONA Klára - KÖRÖSI István (szerk.): *Felzárkózás vagy lemaradás? A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után.* Pázmány Press, Budapest, 2015, 31-48.

⁵³⁸ Pálné Kovács Ilona (szerk.) (2016): *i.m.*, 201-203.

⁵³⁹ HORVÁTH M. Tamás: *Változások a városüzemeltetés igazgatásában.* In: HORVÁTH M. Tamás, BARTHA Ildikó (szerk.) (2016): *i.m.*, 263-274.

⁵⁴⁰ HORVÁTH M. Tamás (2016): *i.m.*, 270.

⁵⁴¹ LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika: Tények és tévhitek a neoliborális piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016, 63-86.

⁵⁴² HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015, 168-169.

⁵⁴³ E mellett külön nevesíti a törvény a gazdaságszervezés feladatát is: Möt. 13.§ (1) 13.

megjelentek, ahol korábban nem rendelkeztek szaktudással, nem voltak jelen a piacon, példaként említve néhányat: zöldség- és gyümölcsstermesztés, megújuló energiaforrás előállítás, építőipari termékek gyártása, állattenyésztés, stb. A nagyságrendeket jól jelzi, hogy a programokban foglalkoztatottak száma 2015-ben havi átlagban elérte a 208 ezer főt, az év egészében pedig majdnem 345 ezer fő vett részt valamilyen formában.⁵⁴⁴ A számok jól mutatják, hogy a foglalkoztatók, így az önkormányzatok a növekvő állami szerepvállalás jegyében a munkaadói oldalon is erősebben részt vesznek a gazdaságban.

Erre egy jó gyakorlati példát láthattunk Hajdúböszörményben a 2014-ben folytatott tényfeltáró empirikus kutatásaink során.⁵⁴⁵ Már ez idő tájt is számos kritika érte a programot, de Hajdúböszörmény egy tudatosan szervezett, jelentős hozzáadott értéket képviselő munka-rendszert épített ki, mely valóban a település gazdasági fejlődését szolgálja úgy, hogy közben az önkormányzati költségvetésben is megtakarítást keletkeztet.⁵⁴⁶ A program sikerességét mutatja talán, hogy 2017 elején önkormányzati vágóhidat avattak, mely alapvetően a közmunkaprogramban résztvevőkre épít, de működik a településen önkormányzati savanyító üzem, betonelem-gyártó üzem is.⁵⁴⁷

Sajnos nem minden településen valósult meg ilyen szerencsés formában a program, ahogyan a Belügyminisztérium ellenőrzési beszámolójából is kitűnik,⁵⁴⁸ pedig mint számos más példa mutatja, lehet sikeresen is menedzselni a közpénz-felhasználás e gazdaságélénkítő formáját is, melyben nagy felelősség hárul a képviselő-testületekre. Ehhez kapcsolódóan megemlíthető a gazdaságélénkítés e formájának az a gyakran emlegetett ellenérve is, miszerint az állami munkahelyteremtés, beavatkozás pusztán a munkanélküliség statisztikai csökkentésére szolgál, s az így foglalkoztatottakat nem ösztönzi a versenyszférában történő elhelyezkedésre, ahol pedig több szakmában munkaerőhiány van jelenleg is, azaz a közmunka mellékhatása nem elenyésző.⁵⁴⁹

⁵⁴⁴ BM éves tájékoztatója alapján. Elérhető:

<http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/2/b1/91000/Besz%C3%A1m%20a%202015%20%C3%A9vi%20%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1sr%C3%B3l.pdf> (letöltés: 2017. április 17.)

⁵⁴⁵ A már említett MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport Hajdúböszörményi Alprojektjének keretében.

⁵⁴⁶ HORVÁTH M. Tamás - BARTHA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014.

⁵⁴⁷ <http://www.hajduboszormeny.hu/onkormanyzat/index.php/cikk/242-kozfoglalkoztatatas> (letöltés dátuma: 2017. április 17.)

⁵⁴⁸ BM beszámoló a közfoglalkoztatási programok 2015. évi hatósági ellenőrzéséről, elérhető: <http://kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download> (letöltés dátuma: 2017. április 17.)

⁵⁴⁹ FAZEKAS Károly: *Közfoglalkoztatás, foglalkoztatáspolitikai, gazdasági növekedés.* Belügyi Tudományos Tanács: *A közfoglalkoztatás aktuális kihívásai – javasolt fejlesztési irányok* tudományos-szakmai konferenciája. 2015. november 25.

Tehát, mint az utóbbi példák is mutatják új köntöst is kaptak az önkormányzatok, mely viselése még nem egészen kiforrott, de szorosan összefüggésben áll az állami szerepek átértékelődésével, annak növekedése irányába ható tényezőkkel. Világos, hogy a korábbi intézményfenntartói szerepkör csökkent, a gazdaságszervezési, koordinációs szerepkör pedig növekedett, ugyanakkor a mértéke településkategóriánként és területileg eltérő lehet.

8.6 A fejezet összefoglalása

Az állami szerepek változása úgy gondolom, hogy természetes folyamat. A különféle külső és belső hatások által, időszakonként változó megítéléssel tekintettek arra, hogy milyen feladatokat látson el az állam és ezen belül a helyi kormányzati szint. Számos tényezőt felsoroltunk, mely a szerepvállalás növelésének irányába hat, de különösen ilyen lehet az időszakosan visszatérő gazdasági válság jelensége. Hazánkban a 2007 - 2008-ban kibontakozó gazdasági világválság hatására szembesültünk a kormányzati kezelések e formájával, melyet ideológiai úton is megpróbáltak alátámasztani, többkevesebb sikerrel. Majd a 2010-es kormányváltást követően egy *centralizációs reformfolyamatnak*⁵⁵⁰ lehettünk szemtanúi. Ennek eredményeképpen a helyi vonzatú közfeladatok helyi önkormányzatok általi ellátása csökkent, egyúttal a centralizált megoldás nyert teret. Az oktatás, egészségügy és a szociális ellátás területén tapasztalható változások azt eredményezték, hogy a helyi költségvetési főösszegek jelentősen, több mint harmadával csökkentek két év leforgása alatt. Ehhez járult még hozzá a helyi közfeladatok számának csökkentése, az önkormányzati szerepek átértékelése a hálózatos szolgáltatások, a településüzemeltetési feladatok vagy épp az államigazgatási ügyek körében. A közfeladat-ellátás és a finanszírozás (költségvetési kapacitások) közötti kapcsolat helyi szinten jól látható, a párhuzamosan csökkent mindkettő. Nemzetközi összehasonlításban ez egyedinek mondható, mivel a válság hatására az Európai Unió tagállamaiban épp ellenkezőleg a GDP-hez mért helyi költségvetési újraelosztás növekedést mutat. Bár a centralizált feladat-ellátás hangsúlyozni szeretném, hogy önmagában nem jelent minőségi, hatékonysági vagy gazdaságossági mércét, mégis azt láthatjuk, hogy a szolgáltatást igénybevevőktől

⁵⁵⁰ Centralizációsnek nevezhető, mivel az állami (központi kormányzati szint) döntési, költségvetési, feladat-ellátási szerepének növekedéséről van szó, reformfolyamat, mivel alapjaiban változtatta meg a korábbi rendszert.

távolabb került döntési, szervezési jogkörök miatt problémák adódhatnak, melyre már most is recentralizációs válaszokat próbálnak adni. Balázs István azt az álláspontot fejt ki, hogy önmagában az újonnan kialakult rendszer nem ellentétes az Önkormányzati Charta előírásaival, hiszen számos más országban is találunk arra példát, hogy az alapfokú oktatási feladatokat, vagy épp az egészségügyi feladatokat állami intézmények útján biztosítják. Viszont felhívja a figyelmet arra, hogy a centralizációs folyamat ellentétes azzal a mintaszerű céllal, melyet a dokumentum preambuluma fogalmaz meg nevezetesen, hogy az önkormányzatiságot folyamatosan erősíteni kell, mely a visszalépés tilalmaként is felfogható.⁵⁵¹

Az, hogy a folyamat hova vezet, véleményem szerint most még nehezen látható, így elhamarkodott döntés helyett a jelenlegi helyzet értékelése mellett az mondható, hogy a helyi közfeladat-ellátás és a helyi költségvetési kapacitás jelentősen csökkent, mely az önkormányzatiság demokratikus értékét veszélyezteti.

⁵⁵¹ BALÁZS István: *A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban.* Új Magyar Közigazgatás, 2012. évi 10. szám, 37-42.

ÖSSZEFOGLALÁS

A kutatás eredményeinek összefoglalása

A doktori értekezésem alapjául szolgáló kutatásaimat a helyi önkormányzati pénzügyek témakörében végeztem, mely központi eleme a forrásszabályozás és a feladatfinanszírozás elméleti kérdéseinek és gyakorlati tapasztalatainak bemutatása. Mindezt abból az indokból tettem, hogy az utóbbi évek változásai által bennem megfogalmazódott hipotéziseimre választ kapjak, s kutatómunkámmal hozzájáruljak a jogterület fejlesztéséhez. Vizsgálataim során komplex módon, a kutatási témát megalapozó, illetve az ahhoz kapcsolódó részterületek feldolgozására vállalkoztam.

A fiskális föderalizmus első és második generációs elméleteinek feltárásával világosan látható, hogy a helyi kormányzati egységeknek fontos szerepe van a közfeladatok ellátásában, s így a pénzügyi decentralizáció kérdése is folyamatos aktualitással bíró téma. Az elméletek csoportosításával megpróbáltam összefoglalni, hogy melyek a pénzügyi decentralizáció mellett és ellen szóló legfőbb érvek. Így a decentralizáció mellett szól a helyi ízlés, a közvetlenebb demokrácia, az információs problémák, a Tiebout-hipotézis, Oates decentralizációs teorémája, a költséghatékonyság és a Leviathan-hipotézis. Természetesen a pénzügyi decentralizáció ellen is szól számos érv úgy, mint a túlcsoportulási hatás, a méretgazdaságosság, a szubnacionális szint „potyázása”, a költségvetési illúzió, a túlszűfolttság és klubjavak elmélete, a légyfogó hatás vagy épp a Tiebout-hipotézis kritikái. Úgy gondolom, hogy ezek ismerete nagyban hozzájárul a magyar önkormányzati rendszer finanszírozásának értelmezéséhez és értékeléséhez, különösen azért is, mert a szakmai vitákban sokszor hibásan értelmezve kerülnek elő. Mindezek tanulmányozása után egyértelművé vált, hogy a pénzügyi föderalizmus megállapításai nem korlátozódnak pusztán a föderatív berendezkedésű államokra, hanem alkalmazhatóak, megfontolandóak az unitárius államok kormányzati szintjei esetében is.

Az önkormányzati modellek változásának vizsgálata során megállapítható vált, hogy az egykor mintaként szolgáló angolszász és kontinentális modellek tiszta formában csak elméleti síkon léteznek, a gyakorlatban már nem, az utóbbi évtizedekben jelentős változásokon mentek keresztül, melynek fontos meghatározója a pénzügyi önállóság és a helyben ellátandó feladatok szintje. Az OECD 2005-ös és 2014-es adatait elemezve

azt láthattuk, hogy a GDP arányos helyi kiadás a vizsgált országok többségében vagy stagnált, vagy nőtt. Két kivételt említhetünk, még hozzá ez Magyarország és Írország ahol jelentős csökkenés szemtanúi lehetünk, nálunk majdnem kétharmadára estek vissza a helyi önkormányzatok kiadásai. A helyi adóbevétel alakulása ettől eltérő képet mutat, a vizsgált országok többségében csökkent a helyi adóbevétel (16-ban), egyben stagnált, 7 esetében növekedett kisebb-nagyobb mértékben. Ennek az ellentétes ütemnek az eredménye az adósságállományban fedezhető fel, ugyanis 4 ország kivételével mindenütt növekedés mutatott, ráadásul a 20 ország közül 9 esetében lényeges növekedés látszik, tehát a hiányt hitelfelvétellel pótolta. Magyarország helyzete e körben is speciális, egyetlen ország, ahol a helyi alrendszer adósságállománya radikálisan csökkent, szinte teljesen eltűnt. Továbbá azt a következtetést is levonhatjuk, hogy nincsenek standard válaszok az egyes globális jelenségek között, így egy válság idején sem, az egyes országok eltérő módon válaszolnak a közfeladatok szintek közötti megosztására és finanszírozására. Tehát önmagában nincs jó vagy rossz kezelési megoldás, inkább annak eredménye az, mely értékelendő.

Az önkormányzatok általános finanszírozási módszereinek áttekintése körében nem országok közötti összehasonlítást végeztem, hanem a nemzetközi szakirodalom által leírt technikákat vettem górcső alá. A kiadási szükséglet és a bevételi kapacitás kalkulációjának részletes áttekintésével megpróbáltam e, a hazai szakirodalomban háttérbe szorul témakört kiemelni. A kiadási szükséglet számítása körében azzal az elvvel értek egyet, hogy a számított kiadási szükségletnek a keresletet kell finanszíroznia, tehát az a jobbik eset, ha kapcsolatban áll a számítási módszer a helyi közfeladat iránti kereslettel.⁵⁵² A számítását tekintve pedig kétféle módszert különböztethetünk meg. Az egyik eshetőség, hogy becsléssel a közfeladat ellátásához kapcsolódó tényezőket árazza be a központi kormányzat, míg a másik lehetőség, amikor a korábbi teljesítési adatok alapján a valós költségek figyelembevételével határozzák meg a támogatás mértékét. A bevételi kapacitások kalkulációja az előzőhöz képest arra ad választ, hogy a helyi szinten ellátandó feladatok hogyan és mennyiben kerülhetnek helyi forrásból ellátásra, ezért a bevételi kapacitások kalkulációja alapvetően az önkormányzatok saját bevételeire korlátozódik. A kétféle megközelítés ismeretében besorolhatóvá válik a magyar önkormányzati rendszer forrásszabályozási és feladatfinanszírozási megoldása.

⁵⁵² AUTEN, Gerald E. (1974): *i. m.*, 32-75.

A támogatások kalkulációján túl, azok tipizálását is megtettem, melyet szintén fontosnak tartok kiemelni. Hat ismérv alapján különíthetjük el a támogatási formákat, s állíthatunk fel rendszert közöttük (lásd erről a 6. sz. ábrát). A transfereket csoportosítottam a hozzájárulások szükségessége, a felhasználás kötöttsége, a támogatási keret nagysága, a folyósítás módja, a felhasználási cél, és az elosztás mechanizmusa alapján. A megoldások rávilágítottak, hogy nem preferálható önkényesen egyik vagy másik módszer, mindegyiknek meg van a maga szerepe, előnye és hátránya. Ugyanakkor tudni kell használni őket, s az ország adottságainak megfelelően a helyi kormányzati szint számára leginkább előnyös formákat választani.

A kutatásom rámutatott arra is, hogy különbséget kell tennünk a megosztott és az átengedett közbevételek között. Az előbbi esetben a helyi önkormányzat szedi be az adót és a bevételt megosztja a központi költségvetéssel, azaz a jogszabályban meghatározott aránynak megfelelő részt befizeti, addig az átengedett bevételek esetében a központi kormányzat által beszedett bevételek jogszabályban meghatározott arányban kerülnek átengedésre a képződés helye szerinti önkormányzat számára. A megosztott és átengedett közbevételek kiegyenlítési technikaként jelennek meg a finanszírozásban, melyek alkalmasak a helyi érdekeltség fenntartására, így ezek működtetése véleményem szerint valamennyi rendszerben ajánlott. Ezért a hazai forrásszabályozásban alkalmazott személyi jövedelemadó-átengedés esetleges visszaállítását indokoltnak tartanám, mely kedvezően hathatna a helyi foglalkoztatás ösztönzésére, illetve a bevételi érdekeltség fenntartására.

Az elméleti jellegű megközelítés után a magyar forrásszabályozási rendszer bevétel, majd kiadás oldalú elemzésére fókuszáltam, mely alapján az alábbi következtetések vonhatók le. A forrásszabályozás idején a fejlettebb települések rendelkeztek magasabb bevételi hányaddal GDP-hez mérten. Azaz a települési kategóriák növekedésével nőttek a helyi kiadások is. Igazolhatjuk azt az állítást is, hogy a nagyvárosi élet közszolgáltatási szempontból drágább, azaz az egy főre jutó kiadás a városok esetében volt a legmagasabb, ami a több vagy épp magasabb szintű közszolgáltatások körére utal. A rendszerben egyre több jogcímen érkeztek a különböző központi támogatások a helyi egységekhez, mely által elaprózódottá vált a struktúra. A saját bevételek közül a helyi adók, azon belül is az iparüzési adó jelentette a legnagyobb saját forrást. Ez azonban szintén a nagyobb teljesítő képességgel rendelkező, fejlettebb településeknek kedvezett.

A megyei önkormányzatok szerepe nemcsak a jogszabályban leírtaknak megfelelően, hanem a kiadási összegeket megvizsgálva is azt mondható, hogy szűkkörű, intézményfenntartó jellegű volt.

A forrásszabályozási rendszer átfogó elemzése alapján az látszik, hogy a megoldás nem feltétlenül volt működésképtelen, számos egyéb más tényező okozta a rendszer hibáit. Úgy, mint a tér-strukturális problémák, mely alatt az elaprózott önkormányzati rendszert értem, vagy épp az, hogy a finanszírozás változása mellett a méretgazdaságossági és költséghatékonysági kérdések nem kerültek napirendre, a rendszerváltáskor a legnagyobb szerepet a helyi autonómia kérdésköre kapta. Továbbá a feladat- és hatáskör telepítéssel nem tartott egyenlő ütemet a finanszírozási rendszer változtatása. A forrásszabályozási rendszer nehezen tudta kezelni a nagymértékben eltérő, de ugyan olyan jogállású helyi egységeket. A kiadási struktúrában pedig a működési kiadások aránytalanul nagy, a beruházásokhoz kapcsolódó kiadások relatív alacsonyabbak voltak, valamint a hitelfelvételre, a feladattelepítésre vonatkozó szabályozás hiányosságai voltak a legfőbb gyenge pontok.

A 2010-es kormányváltást követően egyértelműen kimutathatóak azok a változási irányok, melyek a helyi feladatokban és azok finanszírozásában jelentkeztek. Az új önkormányzati törvény nemcsak a helyi feladatok számát csökkentette, hanem a helyi egységek költségvetési gazdálkodását is erősen befolyásolni kívánta. Számos granciális szabály került beépítésre a rendszerbe, mely számottevően korlátozza a helyi pénzügyi autonómiát. Bár az egyes intézkedéseket megvizsgálva azt láthatjuk, hogy mindegyik valamilyen korábbi probléma kezelésére adott válaszként került beépítésre, az együttes hatásuk sokkal mélyebbreható. A kutatási témát tekintve pedig kiemelhető az önkormányzatok finanszírozásbeli változása, mely a forrásszabályozás helyett feladatfinanszírozásra változott.

A feladatfinanszírozási megoldás részletes elemzésekor próbáltam annak fogalmát meghatározni és rendszerbe helyezni, mely a hazai szakirodalomban szintén hiányos. Ehhez a Möt. előkészítési és elfogadási szakaszában közzétett előterjesztéseket, indokolásokat, javaslatokat hívtam segítségül, valamint a törvény egyes módosításait. Ezek elemzését követően azt a megállapítást tettem, hogy nem a jelenlegi rendszer bevezetése volt az eredeti célja a koncepció előkészítőjének, hanem egy, a korábbi fejezetekben bemutatott kiadási szükséglet kalkulációján alapuló feladatfinanszírozási megoldás. Az új önkormányzati törvény elfogadásának és módosításának folyamatában viszont jól látható, hogy az elnevezés változatlansága mellett a tartalma teljes átalakult.

Az eredeti koncepciótól való eltérés indoka az lehetett, hogy közeledve a valós alkalmazási időszakhoz rádöbbenek a megoldás problematikus részeire, mint például arra, hogy nagyon nehéz, időigényes és költséges a helyi feladatok költségigényének meghatározása. Ugyanakkor a tartalmi változáson túl az elnevezésen nem változtattak, a törvényben továbbra is feladatfinanszírozás szerepel – talán azért, mert az előzetes beharangozás alapján a korábbi problémákra gyógyírként tekintettek az új finanszírozásra. Ezek alapján a fogalom meghatározásakor arra a következtetésre jutottam, hogy a hazai viszonylatban feladatfinanszírozásnak nevezett megoldás, nem egyenlő a nemzetközi szakirodalomban ilyennek nevezettel.⁵⁵³

A 2010-et követő finanszírozási adatokat elemezve egyértelművé vált, hogy tartalmilag csupán három helyi közfeladat esetében próbálkoztak a feladatalapú támogatások meghatározásával, s az nem került kiterjesztésre valamennyi feladatra. Persze miután az új önkormányzati törvény eredeti szövegezése megváltozott és csak alternatívaként kínálja a feladatfinanszírozást, így nem kérhető számon e hiányosság. De nemcsak támogatás számítási metódusa nem változott sokat, hanem a támogatások típusai sem mentek keresztül rendszertani reformon, azaz sok esetben a forrásszabályozás idején alkalmazott technikával találkozunk. Két változást azért mégis kiemelhetünk, melyet az elmúlt négy év gyakorlatában megfigyelhetünk. Egyfelől a támogatási jogcímek szűkültek, a korábbi 7-8 helyett, mára lényegében 4 formában öltenek testet, másfelől a legnagyobb támogatási forma a normatív kötött felhasználású lett. Lényegében a feladatfinanszírozás csak feladatokhoz kötött felhasználást jelenti. Ez a vezérfonal fedezhető fel a helyi adórendszer tekintetében is, hiszen több adónem esetében kötötté vált az abból származó bevétel felhasználása, mely lényegében a központi finanszírozás kiesését hivatott pótolni, s így a támogatási rendszer részévé vált, s a kivetésükben a helyi érdekeltséget pusztán a jogszabály szankciója adja. A nyílt listát adókivetési jogosítványt üdvözlendőnek tartom, de a hozzákapcsolt kötött felhasználás miatt inkább kényszerű eszköznek érezhetjük, mint sem helyi pénzügyi autonómiát erősítő lehetőségnek.

Az új megoldások hatásai a helyi pénzügyi rendszer nagyságában és eloszlásában is felfedezhetőek. A helyi költségvetések az egyes feladatok centralizálása révén a GDP-hez mérten, annak nagyjából. 7,9%-ára estek vissza a korábbi 12 % körüli mértékről, azaz háromnegyedére csökkentek. Ennek háttérében a költségvetési adatok alapján az

⁵⁵³ Erre utal Kecő Gábor is, amikor a joganyag és a gyakorlat közötti különbségre hívja fel a figyelmet. Lásd erről: KECSŐ Gábor (2016): *i. m.*, 407.

alapfokú oktatás, egyes egészségügyi és a személyhez fűződő szociális ellátások központi kormányzati feladat-ellátásba történő kerülése áll. A további helyi vonzatú feladatok centralizált formában történő ellátása szintén a helyi autonómia csökkenését eredményezte.

Ahogy a dolgozat elején jeleztem, kérdésként merülhet fel, hogy hogyan kezeli a mostani illetve kezelte a korábbi finanszírozási rendszer a területi és települési ellátási különbségeket. A kutatásom során bemutatott adatok alapján megállapítható, hogy mindkét forma esetében érvényesülnek bizonyos kiegyenlítési technikák, ugyanakkor azok formája és hatásmechanizmusa eltérő. A forrásszabályozás idején az egyik meghatározó elem a személyi jövedelemadó és a gépjárműadó keletkezés helye szerinti visszajuttatása (adómegosztás) volt. Az önkormányzatoknak motivációt jelentett ez a gazdasági, társadalmi fejlődésben, az érdekeltség a lakosság szám és a munkahelyek teremtésében is megjelent, a nagyobb települési mérethez kapcsolódó szélesebb közszolgáltatások körének biztosításához pedig plusz forrást. E mellett megemlíthető, hogy maga a normatív támogatási rendszer is kiegyenlítő funkcióval bírt, mint például láthattuk az ellátottak száma vagy a lakosság szám alapján jutott források gyakorlatát. A területi különbségek kezelésében pedig a cél- és címzett támogatások, valamint az egyes kiegészítő támogatások említhetők meg, melyek eredményessége, ahogyan a 4. fejezetben láttuk eltérő volt. A települések és területek közötti különbségek megmaradtak, sőt sok esetben nőttek, gondoljunk csak az ország nyugati és keleti megosztottságára. Tehát a decentralizáció során számos eszköz alkalmazható, mely a kiegyenlítést segíti, ugyanakkor úgy gondolom, hogy a forrásszabályozás időszakában egy részét hibásan alkalmazták, azaz önmagában a rendszer nem lett volna működésképtelen, csak nagyobb figyelmet kellett volna szentelni az egyes technikáknak.

A 2010 után kialakult feladatfinanszírozási rendszer egy másik szemléletmódot követ. A települések közötti ellátásbeli különbségeket a feladatok centralizálásával próbálják elérni, melynek a hivatkozási alapja, hogy az állam egységesen, ugyanolyan színvonalon és áron tud bizonyos szolgáltatásokat nyújtani az egész ország területén. Tipikusan ez volt az alapja az alapfokú oktatás központosításának, vagy a hálózatos szolgáltatások körében a rezsicsökkentés által véghezvitt hatósági ármegállapításnak, külön kiemelve a hulladékgazdálkodás szervezését. Az, hogy a különbségek ezáltal mennyiben csökkentek nehezen kimutatható, ahogyan az oktatás kérdésénél láthattuk, nem mérhető, bizonyítható. A másik alkalmazott kiegyenlítő eszköz a beszámítás, mely

a nagyobb helyi iparüzési adóbevétellel rendelkezőktől a normatív támogatások terhére elvon, míg a kisebbeket kompenzálja. De maga a normatív kötött felhasználású támogatás esetén is találunk kompenzáló tényezőket, például a támogatás minimális összegének meghatározásával vagy a köztemetők fenntartására nyújtott támogatásnál a településkategóriák alapján történő differenciálásra. Harmadikként pedig megemlíthető a rendszer sajátossága, az egyes önkormányzatokat a költségvetési törvény által megillető egyedi támogatások, melyek alapvetően beruházási célúak. Az adatok azt mutatták, hogy az utóbbi években több száz önkormányzat részesült ilyenben, viszont az is kivehető, hogy ez nem kiegyenlítési technika, hiszen a döntés pusztán politikai szempontú, nem vesz figyelembe a fejlettségbeli különbségeket.

Fontos ugyanakkor leszögezni, hogy a centralizált rendszerek is ki tudnak egyenlíteni, gondolhatunk itt a rendszerváltás előtti időszak megoldásaira is.⁵⁵⁴ Viszont a centralizált rendszer az önkormányzatokat arra ösztönzi, hogy a helyi forrásait elrejtse a központ elől, például az önkormányzati vállalatokba menekítsék.⁵⁵⁵ A beszámítás eszköze pedig a pénzügyi decentralizáció egyik fontos találmánya, mely úgy egyenlít ki, hogy közben nem fogja vissza azokat, akik tudnak teljesíteni, tehát nem csökkenti a helyi motivációt. Úgy érzem ez utóbbi nem teljesül a mai rendszerben. Az utóbbi gondolatmenethez tartozik egy másik kérdés is, melyre végezetül választ szeretnék adni, mégpedig arra, hogy a decentralizációval hatékonyságvesztés következik-e be, vagy pedig a rendszerben található ellensúlyozó eszközöket? A feltárt adatok és elemzések által, véleményem szerint az mondható, hogy nem igaz az a vád, hogy a decentralizációval automatikusan hatékonyságvesztés következne be. Ugyanis a szabályozó rendszerbe beépíthetők olyan mechanizmusok, melyek a hatékonyság csökkenése ellenébe hat. Az alapfokú oktatás példájánál maradva a költségvetési hatékonyság oldalról a különböző társulások feladat-ellátási formák ösztönzése, támogatása, míg a szakmai hatékonyság oldaláról minimumkövetelmények előírásával megelőzhető a hatékonyságvesztés.

Az imént megválaszolt kérdések is jól mutatják, hogy a centralizáció és decentralizáció folyamata nem tekinthető önmagában jó vagy rossz érték kategóriának, mindkettő esetében vannak olyan mechanizmusok amelyek a feladatellátásban,

⁵⁵⁴ Lásd és vedd össze: VÁGI Gábor: *Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás - társadalmi egyenlőtlenségek.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982, 10-220.

⁵⁵⁵ E kérdéskört nem elemeztem a kutatásom során, így lásd hozzá adalékul: HORVÁTH M. Tamás: *A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat.* Állam- és Jogtudomány, 57 (1), 2016, 24-39.

finanszírozásban képesek kezelni a területi, hatékonysági különbségeket, csak megfelelő formában alkalmazni is kell a jól bevált eszközöket.

A hipotézisekre adható válaszok

A kutatási eredményeim általános összefoglalása után szeretném a hipotéziseimre adható válaszokat megfogalmazni.

- Az első hipotézisem, miszerint a szubnacionális kormányzati szintek, valamint az általuk ellátott közfeladatok szervezésében és finanszírozásában megfigyelhető tendenciák, mint például a decentralizáció vagy centralizáció jelensége ciklikusságot mutat, igazolható, különösen a magyar rendszer tanulságait is figyelembe véve. A rendszerváltás idején megjelent az erősen centralizált rendszer leépítését szolgáló decentralizációs (részben dekoncentrációs) törekvés, mely véget ért a kétezres évek végén, amikor is a nem megfelelő szabályozás és finanszírozás hatására a problémák fokozódni kezdtek. Erre hivatkozva ismét centralizációs lépések tanúi lehettünk. Nyilvánvalónak tartom, hogy a jelenlegi önkormányzati finanszírozás és a helyi vonzatú feladatok centralizált ellátási formája sem fog tartósan fennmaradni, hiszen már most több problémával találkozhatunk. A nemzetközi tapasztalatokat megfigyelve szintén a ciklikusságra következtethetünk, igaz ebben az esetben a helyi szintek felértékelődését láthatjuk, tehát a legtöbb vizsgált országban a pénzügyi decentralizáció erősödése következett be a válság után, így véleményem szerint a centralizáció és decentralizáció periodikusan ismétlődő jelenség.
- Az a feltevésem csak félig igazolható, hogy a gazdasági válság hatására szinte egész Európában megváltozott volna a helyi önkormányzatok szerepe és finanszírozása, azaz újragondolásra került a központi és a helyi kormányzat viszonya, s a jelenség nem csak hazai tendencia. A költségvetési adatok elemzése azt mutatja, hogy a válság hatására történt változás a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokban, de az nem a magyar megoldáshoz hasonló centralizációs folyamattal írható le. Számos esetben épp a helyi szint pénzügyi, újraelosztó szerepének növekedése figyelhető meg. Tehát a gazdasági válság az önkormányzati pénzügyekre is hatással volt, de a vizsgált európai

országokban a problémák kezelésében nem a helyi költségvetési megszorítások játszották a fő szerepet. Sőt, több esetben a helyi szint pénzügyi-újraelosztási szerepének erősödése volt megfigyelhető.

- A forrásszabályozási rendszer kiadási és bevételi oldalának részletes elemzése rávilágított, hogy azzal az állásponttal kell egyetértenem, miszerint példaértékű modellről beszélhetünk az 1990-2010 közötti időszakban. Persze a példát úgy kell érteni, hogy egyfelől viszonyítási pontnak tekinthető a mostani vagy bármely jövőbeli rendszerhez, másfelől az új feladatfinanszírozásnak nevezett megoldásnak is mintaként szolgált, hiszen számos eleme kisebb változtatásokkal, de tovább működik.
- Utóbbi megállapításból is már következik, hogy a feladatfinanszírozás valójában nem feleltethető meg a szóösszetétel nyelvtani jelentésének, ugyanis egyfelől a forrásszabályozás logikáját viszi tovább, másfelől a gyakorlat azt mutatja, hogy a kiadási szükséglet számítása nem történik meg valójában. Tehát a hazánkban ekként nevezett rendszer nem azonosítható egyik, nemzetközi gyakorlatban meglévő megoldással sem, legalábbis elnevezése alapján biztos, hogy nem. De ami a gyakorlatot illeti, láthattuk, 2013-ban három helyi közfeladat esetében próbálkoztak csupán a kiadási szükséglet alapján történő finanszírozás megteremtésével, majd technikailag maradt a normatív támogatási forma, kötött felhasználásúvá téve.
- A kormányzati transzferek elméleti vizsgálatának eredményeképpen látható, hogy a szabad felhasználású támogatások mellett több érv sorakoztatható fel, mely közül kiemelendő, hogy nagyobb autonómiát biztosítanak a helyi egységeknek úgy, hogy egyúttal gazdaságosabb és hatékonyabb feladatellátást is eredményezhet, természetesen bizonyos feltételek együttes fennállása mellett, így előnyösebbek az ilyen rendszerek. Bár lehetnek olyan indokok, mint például a felelőtlen gazdálkodás, melyre hivatkozással a kötött felhasználású támogatások racionálisabbnak tűnhetnek, de úgy vélem, hogy a helyes jogi szabályozás és ellenőrzés révén kell megteremteni a felelős gazdálkodást, nem pedig a támogatások pántlikázásával. Az ilyen megoldások esetében akaratlanul is nagyobb az esélye, hogy a rosszul kiszámolt mértékek miatt egyes feladatokra több pénz jut, míg másra kevesebb, mint szükséges volna, s az átcsoportosítás hiánya megtöri a hatékonyságot.

- Láthatóvá vált az is, hogy a túlszabályozott finanszírozási megoldások, sokkal rugalmatlanabbá teszik a rendszert és a helyi megtakarításokra való ösztönzést csökkentik. Bár hazánkban a támogatási struktúra redukálódott, a szabályozás erősödött, számos korláttal és kiegészítő szabállyal bővült. Ez pedig szerintem oda vezet, hogy az önkormányzati törvényben megfogalmazott helyi érdekelttség fenntartását csökkenti, mely tehát ellentétes az eredeti szándékkal.
- A helyi bevételi struktúra tekintetében a nemzetközi adatok is azt mutatták, hogy a helyi adóbevételeknek van fontosabb szerepe a pénzügyi autonómiában. Azokban az országokban, ahol a decentralizáció mértéke nagyobb, s több feladatot látnak el, ott a helyi bevételeknek, azon belül is a helyi adóknak kulcsszerepe van (jellemzően a „jólétinek” nevezett államokban). A helyi adók rendszertanilag is azt szolgálják, hogy a helyi vonzatú feladatok ellátásához helyben keletkező bevételek álljanak rendelkezésre, elkerülve azt, hogy a központi támogatások nem nyújtanak bizonyos feladatokra forrást. Márpedig, ha a helyi adóbevételeket kötött felhasználásúvá teszik, az megtöri egész helyi adóztatás értelmét és ez is szintén a helyi érdekelttség csökkenéséhez vezet. Ez történt hazánkban is, azt leszámítva, hogy az érdekelttséget kvázi kötelezővé tették az elvárt helyi bevétel (beszámítás) bevezetésével.
- A helyi feladatok jogszabályi szintű csökkenése egyértelmű. A finanszírozás változásával egyidejűleg, pontosabban a finanszírozás hibájaként emlegetett helyi feladatok túlszaporodására válaszul, a legjelentősebb feladatok kikerültek helyi feladat- és hatáskörből. Ugyanakkor a gyakorlati feladatellátás során egy ún „közfeladat-olló” kinyílásának lehetünk szemtanúi, mivel számos feladatot ellátnak az önkormányzatok, melyek nincsenek nevesítve a törvényben. Ebből is adódik az, hogy megkülönböztethetünk úgynevezett helyi vonzatú vagy lokális közfeladatokat, melyek ugyanakkor centralizált formában is ellátásra kerülhetnek, de attól lokális feladatok maradnak. Így többek között az alapfokú oktatás, egészségügyi és szociális ellátás véleményem szerint helyi vonzatú feladat.
- Igazolható az a felvetés is, hogy a kormányzati szintek közötti feladatátrendeződés háttérében centralizációs irányok figyelhetőek meg. A kormányzati szerepek változása nem csak hazai jelenség, mivel időben és térben folyamatosan jelen van. Számos tényezőt felsoroltam, mely a központi kormányzat szerepének felértékelését idézheti elő, mely hazánkban meg is

valósult, többek között a korábbi önkormányzati rendszer problémáira és a válságkezelésre hivatkozással. A centralizációs hatás jól kimutatható a helyi költségvetések mértékének csökkenésében, mely európai összehasonlításban is egyedülállónak mondható. A jelenség felfedezhető az alapfokú oktatás, a egészségügyi alap- és szakellátás, a személyhez fűződő szociális ellátások területén, de megjelenik a településüzemeltetési és hálózatos szolgáltatások területén is, szinte a helyi önkormányzatokra vonatkozó valamennyi szabályozási kérdésben találunk erre utaló jeleket.

- Úgy vélem, az a feltevés is helytálló, hogy a helyi pénzügyi decentralizáció léte önmagában is demokratikus érték. A helyi közfeladat-ellátásnak az egyes elméletek és gyakorlati tapasztalatok alapján vannak hatékonysági, gazdaságossági szempontjai, ugyanakkor még ha néha bújtatottan is, de megjelenik a helyi önkormányzás, helyi pénzügyi decentralizáció igénye a demokratikus értékek között, mint amely a központi kormányzat ellenpólusaként képezt az egyensúly megteremtésére, egyes kormányzat kudarcok kezelésére, az átláthatóság biztosítására.

Záró gondolatok

A rendszerváltás idején a központosított hatalom decentralizációja volt a cél, hogy a közfeladatok ellátásában minél nagyobb szerephez jussanak az egyes helyi önkormányzatok. Az ehhez szükséges pénzügyi forrásokat a forrásszabályozásnak nevezett megoldás révén decentralizálták, mely működésének közel húsz éve alatt a tovább növekvő helyi feladatokkal nem tartott lépést, sem a helyi bevételi rendszer, sem a központi költségvetési támogatások nem nőttek arányosan. E fő problémából adódóan a támogatási rendszerben megjelentek a különböző címeken juttatott, az önkormányzatok működőképességét megőrizni kívánó kiegészítő támogatások, másfelől egyes önkormányzatok hitelfelvételének növekedésére, majd eladósodására is sorkerült.

A 2010-es években egy ellenirányú folyamat bontakozott ki, mely az „állam jó gazda” elve mentén a lokális feladatok centralizálását (egyesekek szerint államosítását) helyezte előtérbe. A helyi önkormányzatok finanszírozásának újraszabályozása számtalan korlátot, féket vagy épp stabilizációs funkciót vezetett be, mely ugyanakkor oda vezet, hogy megkérdőjelezhetővé válik a helyi gazdálkodás önállósága. Sőt úgy vélem, hogy a helyi vonzatú feladatok centralizált formában történő ellátása csökkenti a

korábbi helyi szinten érvényesülő elszámoltathatóságot és átláthatóságot is. Bár elsőnek úgy tűnhet, hogy az új rendszer megoldotta a korábbi problémákat, de ennek az ára a helyi feladatok minimális szintre való szorítása és a pénzügyi autonómia csökkentése volt, mely más problémákat generál. A folyamat értékelésekor a disszertációmban feltárt adatok és hatások révén azzal a szakmai állásponttal kell egyetértennem, amely azt mondja, hogy a fiskális föderalizmus elmélete és a forrásszabályozás gyakorlatának tárgyalása során bemutatott eszközök a helyi önkormányzati működés fontos kellékei, amennyiben azok kiiktatásra kerülnek a rendszerből a decentralizáció megszűnését okozhatják. Az pedig, hogy valós gyógyír volt-e illetve megérte-e az áldozatot, majd a jövőben dől el. Mindenesetre, ahogyan a napi közpolitikai folyamatok mutatják véleményem szerint az új megoldások okozta újabb problémákra decentralizációs válaszok lesznek szükségesek, melyek visszaállíthatják az önkormányzatiság korábbi szerves fejlődését.

Munkám során a korábbi és jelenlegi gyakorlat részletes feltárása, a logikai összefüggések bemutatása volt a cél, s alapvetően nem kívántam a problémakörre feloldó választ adni. Azért sem, mert úgy vélem, hogy a nemzetközi szakirodalom által feltárt alternatívák és gyakorlatok adaptálása nem feltétlenül jár sikerrel az eltérő országspecifikus jellemzők miatt. De mégis zárásként néhány olyan javaslatot, vagy inkább megjegyzést tennék, mely a jelenleg működő rendszer finomhangolására szolgálna, tudatában annak, hogy a jelenlegi közpolitikában nem ilyen célok lebegnek.

Ha már a költségvetési támogatások meghatározása körében nem kerül alkalmazásra a kiadási szükséglet kalkulációja, akkor véleményem szerint érdemesebb volna a kötött felhasználású normatív támogatások nagyobb körét szabad felhasználásúvá tenni, mely biztosíthatná az átcsoportosítás lehetőségét egyes feladatok között. Ugyanis, ha nincs meghatározva településkategóriákra, sajátos jellemzőkre vonatkozóan pontosan a helyi feladatok kiadási szükséglete, akkor a korábbi fejezetek során említésre került hatékonyságvesztés valósulhat meg azzal, hogy egyes feladatokra több forrást kapnak, mint amennyiből sikerül ellátni, míg egy másik feladat esetében előfordulhat, hogy kevesebb a központi támogatás, mint a valós költség. Ráadásul az előbbi eset a kötöttség miatt arra ösztönzik az önkormányzatokat, hogy az adott feladatra maximálisan elköltsenek minden forrást, azaz az adott szolgáltatás kínálatát növelik, vagy épp túlárazzák azt, s mint már korábban megállapításra került ez a finanszírozásban és feladat-ellátásban nem a legelőnyösebb. Természetesen érthető a jelenlegi rendszer logikája is, miszerint a kemény költségvetési korláttal próbálják

rákényszeríteni az önkormányzatokat a takarékos gazdálkodásra. Ugyanakkor a költségvetési adatokból nem állapítható meg, hogy a kötött felhasználás bevezetésének mekkora szerepe volt a helyi szintre fordított támogatások csökkenésében – már ha ebben mérhető a hatékony gazdálkodás – vagy egyáltalán költséghatékonyabb-e ezáltal a feladat-ellátás. Tehát véleményem szerint, ha a támogatások kalkulációja a jelenlegi formában működik tovább, akkor a kötött felhasználás megszüntetése rugalmasságot eredményezhetne, növelhetné a helyi pénzügyi autonómiát. Már csak azért is indokolatlannak tartom a fenntartását, mivel az önkormányzatok a források maximális elköltésében érdekelte, s ha már a kiutalt egész forrás amúgy is felhasználásra kerül, akkor legalább olyan közfeladatra költsek, melyre valóban szükség lenne, de egyébként alulfinanszírozott. Elegendőnek tartanám egy olyan szabályozás megalkotását, mely a kötelező feladatok közötti átcsoportosítást megengedné, de e körből való kilépést nem tenné lehetővé, ezzel keretet szabna annak, hogy ne a szabadon vállalt vagy egyéb nem közvetlenül közfeladatokhoz kötődő feladatokra fordítsák. Úgy vélem, hogy a számos új költségvetési korlát és az egyébként is erősebbé vált törvényességi felügyelet elég volna a helyes gazdálkodásra való ösztönzésre, az átláthatóság megteremtéséhez. A centralizált ellátású, helyi vonzatú feladatok esetében legalább bizonyos részfeladatok decentralizálhatóak lennének önkormányzati szintre, hogy a helyi érdekeknek megfelelő döntések szülessenek, ott ahol egyébként több információval rendelkeznek, mely egyúttal az átláthatóság növelését is szolgálhatná. Ilyennek gondolnám a közoktatás feladatkörét, ahol az állami feladat-ellátásba bevonhatóak lennének a helyi képviselő-testület, a polgármester, vagy épp a szakmai civil szervezetek például véleményezési, konzultációs, együttdöntési folyamatok révén. Nyilván az is jól látszik, hogy a jelenlegi centralizációs folyamatokban nem a pluralizáció kerül előtérbe, hanem az egységesítés a feladat-ellátásban, mely persze érthető és indokolható is.

Summary

The doctoral research I carried out in the framework of my PhD studies is based on the financial issues of local governments. The reason of my choice was to answer a certain number of hypotheses raised by changes that have taken place in recent years. Therefore, I was targeting to contribute to the development of this field of law. I undertook a complex analysis of the relevant problem areas and associated subthemes.

The objective of my research project is to give an overview of the development and changes in the financing and management of public services in the local government system together with a comparison to the previous system and putting these questions in an international context. The dimension of the research comprises the financing of the local government between 1990 and 2017 with regards to the available budgetary data.

My dissertation is divided into three main parts including eight chapters. In the first part, it is about the theoretical basis which contains the financing system of local governments through the fiscal federalism. This part summarizes the standards of the management of local public services giving the foundation to my evaluation of the Hungarian system. The second chapter is dedicated to analyse the local management of public services and its fundamental elements in some European models of governance and to process empirical data concerning the OECD States. The third chapter is focusing on the instruments applied in the financial interconnections between the layers of governance. I describe and structure the governmental transfers and objectives too.

In the second part of my dissertation I go beyond the international and theoretical dimension of the empirical analysis in Hungarian reality. I consider important to divide into two parts the period after the transition so the first part is the period between 1990 and 2010. The reason of the division is that the previous financing system predominates during this period and after the change of government we can see the preparation of the new period. The fourth and fifth chapters I treat the empirical data of the source legislation. Concerning the first one I put the accent on the revenue side and for the last one on the structure of expenditures. I consider that the particularity of my dissertation is that I analyse the aggregated data according to the different types of communities.

In the third part I deal with the changes after 2010. I analyse and evaluate the changes leading to the “task-based financing”⁵⁵⁶ system and I attempt to define the notion of the "distributive financial relations" or "cost reimbursement approach".

After this part, I am aiming to analyse the budget support between 2010 and 2016. My objective is to present the direction of the changes through this kind of data and the main characteristics of the new system.

The seventh chapter is about the own revenues of the local governments which is an important element of the revenue structure. I take particular account of systematic and practical approach of the local taxation. In the framework of the last chapter I examine the revaluation of the state roles after 2010. I begin with the general reasons and trigger factors and I address also the paradigms in the Hungarian practice and theory. It means that I examine the effects of the centralisation of the local management of public services on the local budget. I intend to go into details about the analysis of the decreasing budget of the local governments comparing to the trends in the Member States of the European Union.

The field I deal with in my research is multidisciplinary and interdisciplinary. I examine the financing system with the methods of the Financial Law, Public Finance and Administration Sciences. I consider indispensable to include in my research the asset of other branches of law and of other disciplines in order to be able to prove my hypotheses. Therefore, I give complementary aspects to the above mentioned methodological basis of my research because I also deal with the knowledge of Political Sciences, Economy, Community Finance, Community Studies.

The detailed description of fiscal federalism and its first-generation theories enables us to see that the local government units have an important role in providing public services. Thus, the financial decentralization is constantly an actual issue. I tried to classify the relevant theories to be able to demonstrate the pros and cons of financial decentralization.

Analysing the development of local government models, I could find out that the Anglo-Saxon and continental methods serving us as models only exist theoretically in a

⁵⁵⁶ The "tasks-based financing" is a word-to-word translation from Hungarian. In the English literature you can find the notions "distributive financial relation" or "cost reimbursement approach" referring to the same instrument.

pure form. They cannot exist in practice because they have been subject to important changes in which the financial autonomy and the local services have an important role. Regarding the data of OECD of 2005 and 2014 I can conclude that the local expenses to GDP ratio stagnated or increased in the majority of the countries. There are two exceptions Hungary and Ireland where we can witness a considerable fall. The expenses of local governments decreased by 75%.

I tried to underline this neglected topic in the national literature thanks to a review of the calculation of expenditure needs and fiscal capacity. Except for the calculation of subsidies, I also classified them. We can separate the forms of subsidies on the basis of six criteria establishing structural connections (Figure 6).

After a theoretical approach, I focused on the analysis of expenditures and incomes of financing schemes between 1990-2010. We can clearly see that the solution was not absolutely ineffective given that several other factors caused the errors. For example, the tasks conferred to local levels was not accompanied by changes in the financing system. The system could not cope with the difficulty resulting from the fact that these units were widely varying but having the same legal status.

I analysed subsequently the financing system of public services introduced in 2013. I was aiming to give a sort of definition and to put it in a systematic order because there is a lack of it in the national research literature.

The system of local administration has undergone sweeping changes in the last years. The relation between state and municipalities has been redefined by the constitution, by the Act on the local municipalities in Hungary of 2011 No. 189 (hereafter abbreviated as Möt.v.) and by the annual budget Law regarding their financing. There are changes in financing the municipality system and a so called system of function-financing has been introduced. The number of local public services has decreased; therefore, there is a significant decline in the rates of financing.

Several public services have been centralized including the most important changes in the basic education and in the national administrative procedures. For the municipalities the former was important because of budget expenditure the latter because of workload. The Möt.v. does not lay down exhaustively the obligatory functions but other Acts add further substance to the disposition of Möt.v. on obligatory functions. Furthermore, the legislation on public functions has changed, too. The role of companies with public service tasks has increased where the municipalities have the majority stake. This kind of approach acts against the outsourcing principle of the new

public management and so enhances the organization of public functions on their own way of municipalities realizing the dangers in the outsourcing and possibilities of savings. In the actual context, the legislation has also recognized this sort of problem after economic crises. This applies for example to the present-day political question on the waste management, public transport, water services, organization of parking.

The system of financial transfers between the state and the local level has become different.

From 1 January 2015 the local government can use the possibility of raising apart from previous local taxes a new type of local tax on tax objects which are currently not charged with an obligation of payment and are not forbidden by law. This is the so-called open list method of tax assessment. It is necessary and reasonable to analyse this subject not only because of the fact that it is a new path but also for its diverse professional judgement.

I could conclude that the objective of the preparation of the concept was originally not to introduce the current system but to give a solution to the system of financing of public services based on the above detailed calculation of expenditure needs. It is clear that despite of the same denomination its content has been completely changed after the adoption of the New Municipality Act (Mötv.) and its amendment. The reason for the divergence from the original concept could be that the problematic parts of the solution were obvious. For example, it is very time consuming, difficult and expensive to determine the expenditure requirements of local municipalities. From this, I could reach the conclusion that the determination of financing of public services is not the same solution than the same determination in the international literature.

The impact of new solutions is detectable in the financial system. The local expenditures have decreased by 7,9% to GDP ratio because of the centralisation of providing public services.

It is due to the fact that the primary education, personal social benefits and health care have been connected to the central government. The central management of local services also resulted in the reduction of local autonomy.

The overall conclusion is that during the transition period, the objective was the decentralization of centralized power in order to put the local administration units in more powerful position. In the decade of 2010 a sort of reverse procedure unfolded which enhances the centralization of local public services according to the role of "State as good master". Due to the changes in the financing of local authorities and regulation

of local governments there are a number of limits, checks and elements of stabilization. This process leads us to the question if the local government is independent.

In addition, I think that if the previous local services are provided by the central level, it causes breaches of the accountability and transparency. At the first sight, it seems that the new system has sorted out solutions for the problems but the cost is that the level of autonomy has been decreased which will generate new types of problems. Evaluating the process, according to the analysis of the relevant data I must agree with the standpoint which says that the instruments of fiscal federalism and source legislation are important elements in the local management of public services. If they are abandoned, we can speak about the end of decentralisation.

Felhasznált irodalom jegyzéke

- AHMAD, Ethisam – BROSIO, Giorgio: *Handbook of Multilevel Finance*. Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, 2015, 166.
- ALFÖLDI László: *Néhány gondolat egy megye szemszögéből a tudományos kutatás és az önkormányzati rendszer kapcsán*. In: Csefkó Ferenc–Pálné Kovács Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*, MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1993, 221.
- ALVES, Rui Henrique - AFONSO, Oscar: *Fiscal Policy in the EU*. In: FERREIRO, Jesus – FONTANA, Giuseppe – SERRANO, Felipe (eds.) Palgrave Macmillan, 2008, 6-22.
- AMIN, Khaled Z. – EBEL, Robert D.: *Intergovernmental relations and fiscal decentralization*. Policy Note 8. The World Bank, Washington, 2006, 19-20.
- ANWAR, Shah: *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and emerging Market Economies*, The World Bank, 1994.
- ARROW, K : *The Organization of Economic Activity: Issues Pertinent to the Choice of Market versus Non-market Allocation*. In: HAVEMAN, R.H. - MARGOLIS, J. (eds.): *Public expenditures and Policy Analysis*. Chicago, Markham, 1970, 23-39.
- ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István (szerk.) – BALLA Zsuzsa – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen 2012, 48.
- ÁRVA Zsuzsanna: *A helyi önkormányzatok fogalma, rendeltetése, jellemzői*. In: BALÁZS István (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész 1.*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015, 144.
- AUTEN, Gerald E.: *The Distribution of Revenue Sharing Funds and Local Public Expenditure Needs*. Public Finance Quarterly 2, July 1974. 32-75.
- BAHL, Roy W. – LINN, Johannes: *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York, Oxford University Press, 1992.
- BAHL, Roy: *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*. School of Policy Studies. Georgia State University, Atlanta, Georgia, 1999, 15.
- BAILEY, J. Stephen: *Local Government Economics: Principles and Practice*. MACMILLAN Press, Houndmills, 1999, 1-115.

- BALÁZS István: *A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban*. Állam-és Jogtudomány, 2016/2., 16-39.
- BALÁZS István: *A helyi önkormányzati autonómia felfogás változása az új törvényi szabályozásban*. Új Magyar Közigazgatás, 2012. évi 10. szám, 37-42.
- BALDERSHEIM, Harald – ROSE, E. Lawrence (eds.): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, 1-19.
- BARATI, Izabella - SZALAI, Ákos: *Fiscal Decentralization in Hungary*. Centre for Public Affairs Studies, Budapest University of Economic Sciences, 2000.
- BARDHAN, Pranab.: *Decentralization of Governance and Development*. Journal of Economic Perspectives, Volume 16/4, 2002, 190-196.
- BARTA Attila: *Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar középszintű önkormányzatok megújult szerepéről*. In: *Így kutattunk mi! Tudományos cikkgyűjtemény 2*. Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Budapest, 6, 2017.
- BARTHA Ildikó: *Nemzetközi szerződések mozgásában. Alkotmányos és nemzetközi jogi kihívások az Európai Unió külkapcsolataiban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015, 207-233.
- BEER-TÓTH Krisztina: *Local Financial Autonomy in Theory and Practice*. Thesis, Faculty of Economics and Social Sciences at the University of Fribourg, 2009, 33-35.
- BEGG, Iain: *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2009, 19-28, 32.
- BEKÉNYI József (szerk.): *Hatásköri jegyzék 2010*. Belügyminisztérium, Budapest, 2010.
- BELUSZKY Pál - SIKOS T. Tamás: *Változó falvaink. Magyarország falutípusai az ezredfordulón*. MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2007, 215-340.
- BENCSIK András: *A helyi önkormányzatok szűkülő pénzügyi mozgásteréről*. In: BENCSIK András - HORVÁTH Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás: Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017, 217-227.

- BERGVALL, D. – CHARBIT, C. – KRAAN, D. – Merk, O.: *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*. OECD Journal on Budgeting. Vol. 5. No. 4. 2006, 111-158.
- BERGVALL, Daniel et al.: *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*. OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, 2006/3. 2-10.
- BIRD, Richard M. - EBEL, Robert D. - WALLICH, Christine I. (eds.): *Decentralization of the Socialist State. A Regional and Sectoral Study*. Washington, D.C.: World Bank, 1995.
- BIRD, Richard. M.: *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*. National Tax Journal, 1993, 46 (2), 207-272.
- BLÖCHLIGE, Hansjörg – KING, David: *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments*. OECD Working Paper, 2006/2, 12.
- BLÖCHLIGE, Hansjörg – KING, David: *Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*. OECD Working Paper, 2006, 21.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg – PETZOLD, Oliver: *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: a Statistical Investigation*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2009/10., 3-4.
- BOADWAY, Robin – SHAH Anwar. *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. The World Bank, Washington, 2007.
- BOADWAY, Robin – SHAR, Anwar: *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- BOHNE, Eberhard – GRAHAM, John D. – RAADSCHELDERS, Jos C. (eds.): *Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York, 2014, 205-222.
- BORDÁS Péter: *A helyi közfeladatok átalakult finanszírozása*. In: Jog és Állam 19. Szám, IX Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai találkozója, Károli Gáspár Református Egyetem. Budapest, 2014, 33-37.
- BORDÁS Péter: *A helyi közfeladatok finanszírozási reformja*. Tavasz Szél 2014 konferenciakötet, Debrecen, 2015, 337-345.
- BORDÁS Péter: *A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései*. Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám, 4-12.

- BORDÁS Péter: *Az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása*. In: Bencsik András (szerk.): *A magyar önkormányzati rendszer reformja*. PTE ÁJK elektronikus tanulmánykötet, 2013, 8-23.
- BORDÁS Péter: *Feladatellátás a testületi működésén keresztül*. In: HORVÁTH M. Tamás és BARTA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014, 229-244.
- BORDÁS Péter: *Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban*. Miskolci Jogi Szemle, 2015/1, 129–147.
- BORDÁS Péter: *Jelenségek: voltak, vannak, lesznek*. Közjogi Szemle, VII. évfolyam, 2. szám Hvg-orac. 2014.
- BORDÁS Péter: *Ki mint vet, úgy arat – de lesz mit? Gondolatok a települési adó bevezetéséről*. Közjavak, 1. évfolyam, 2015/1. szám, 29-33.
- BORDÁS Péter: *Közigazgatás-szervezési változások vizsgálata a hajdúk fővárosában*. Jegyző és közigazgatás, XVI. évfolyam 4. szám, Hvg-orac, 2014.
- BORDÁS Péter: *Pénztelen utas nem tud messze menni. A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993-2010 között, majd 2010 után*. Pro Futuro, 2016/1. szám.
- BOSCH, Núria – DURÁN, José M. (edit.): *Fiscal Federalism and Political Decentralization*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2008, 169-193.
- BOYLE, Richard - O'RIORDAN, Joanna: *Capacity and competency requirements in local government*. Institute of Public Administration, Dublin, 2013. 22-27.
- BRADFORD, David F - OATES, Wallace E.: *Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure*. In: H. Hochman - G. Peterson (eds.), *Redistribution Through Public Choice*. New York: Columbia Univ. Press, 1974, 43-90.
- BRENNAN, G. - BUCHANAN, J. M.: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge, 1980.
- BRUECKNER, Jan K.: *Fiscal Federalism and Economic Growth*. CESifo Working Paper No. 1601. 2005. november. 1-4.
- BUCHANAN, J. M. – FAITH, R. L.: *“Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit,”* American Economic Review 77, 1987, 1023–1031.

- BUCHANAN, J. M. – TULLOCK, G.: *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1962.
- BUCHANAN, J. M.: *A klubok közgazdasági elmélete*. In: Buchanan, J. M.: Piac, állam, alkotmányosság. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 132-147.
- BUCHANAN, J. M.: *Adózási alkotmány Leviatán számára*. In: Buchanan, J. M.: Piac, állam, alkotmányosság, Közgazdasági Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992, 185–207.
- BUCHANAN, James M.: Federalism and Fiscal Equity, *The American Economic Review*, Vol. 40, No. 4 (Sep., 1950), 583-599.
- BUCHANAN, James M.: *Politics as Public Choice*. Liberty Fund, Indianapolis, Volume 13, 2000, 15-25, 227-466.
- BUTYKA Loránd: *Decentralizáció és dekoncentráció*. In: *Korunk*, 2007, 18. évf. 6. sz. 17-20.
- CHANDLER, J.A.: *Local government today*. Manchester University Press, Manchester, 2009, 20-55.
- CLARK, Gordon L.: *A Theory of Local Autonomy*. *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), 1984, 196.
- CONWAY J. Francis at all.: *Intergovernmental Fiscal Relations in Central and Eastern Europe*. World Bank Institute, Washington, 2005, 79-119.
- CULLIS, John - JONES Philip: *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula, Budapest, 2003.
- CURRY, Dion – BLIJLEVEN, Wieke – VAN DE WALLE, Steven: *Current and Future Trend sin Public Sector Reforms*. COCOPS Work Package 8, 2014, 5-25.
- CSINK Lóránt: *Az önkormányzati adóhatóság tejhatalma, avagy a települési adó alkotmányellenessége*. Pázmány Law Working Papers, 2016/10. 1-11.
- CSÜRÖS Gabriella: *A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiája általában, valamint az angol, az amerikai és a magyar önkormányzati bevételek tükrében – gondolatok Kecső Gábor monográfiájához*. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. október, 9. évfolyam, különszám, 105-108.
- CSÜRÖS Gabriella: *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. HVG-ORAC Könyvkiadó Kft., Budapest, 2015, 38.

- DAHLBY, Bev: *Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants*. *International Tax and Public Finance*, 3(3), 1998, 397-412.
- DAVEY, Ken – PÉTERI Gábor: *Taxes, transfers and transition – adjusting local finances to new structures and institutions: the experience of Czech Republic, Hungary and Slovakia*. In: *Local Government Studies*, 2006, Vol. 32. No. 5., 585-598.
- DICSŐ László: *A helyi közszolgáltatások szervezése*. Polgármester Akadémia, TÖOSZ, Budapest, 2010, 7-10.
- DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Low, *Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2, 1957, 135-150.
- DRECHSLER, Wolfgang: *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*. *Halduskultuur*, vol 10, 2009, 6-21.
- DURLAUF, Steven N. - LAWRENCE E. Blume (eds.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition, 2008.
- EHLEITER József: *Közigazgatási urbanisztika. Urbanisztika és regionalitás*. HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007. 127.
- ERDŐS Éva: *Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái*. In: ERDŐS Éva (szerk.): *Pénzügyi Jogot Oktatók Konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében*. Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 132-144.
- ERDŐS Éva: *Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképző Intézet, Budapest, 2014, 3-12.
- FARKAS Sándorné et al.: *Költségvetési szervek kézikönyve I. Költségvetési tervezés, gazdálkodás, beszámolás, ellenőrzés*. SALDO, Budapest, 2004, 73–118.
- FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése*. ELTE Ötvös Kiadó, Budapest, 2017, 17-159.
- FÖLDES Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005.
- THOMPSON, Fred – Green, Mark T. (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 389.

- G. FODOR Gábor – STUMPF István: *A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei.* Nemzeti Érdek, 2007/3., 76–95.
- G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás.* Nemzeti Érdek, 2008/7., 5–23.
- GAJDUSCHEK György: *Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet.* Fundamentum, 2012/2. szám, 71.
- GARZARELLI, G.: *Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout.* Journal of Public Finance and Public Choice, Vol. 22. No. 1–2. 2004, 91–104.
- GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején.* CompLex, Budapest, 2010, 207.
- GOLDSTEIN, G. and PAULY, M.: *Tiebout Bias and the Demand for Local Public Goods.* Journal of Public Economics, 1981/16, 131-144.
- GORDON, Tracy – AUXIER, Richard – ISELIN, John: *Assessing Fiscal Capacities of States A Representative Revenue System– Representative Expenditure System Approach.* Urban Institute. Washington, 2016.
- GREGÓCZKI Etelka: *A helyi adók és a gépjárműadó - a helyi adók tervezése, beszédese, gazdasági szerepe.* In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás – Közpénzügyek és államháztartástan II.* Nemzeti Közszolgálati Tankönyvkiadó, Budapest, 2015, 703-730.
- GRUBER, Jonathan: *Public finance and public policy.* Worth Publishers, New York, 2013.
- GYIRÁN Zoltán: *A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján.* JURA 2015/1. szám, 202-213.
- GYIRÁN Zoltán: *Adósságkezelés, adósságrendezés az önkormányzati pénzügyekben.* Doktori (PhD) értekezés, Debrecen, 2016.
- HAJNAL György – ROSTA Miklós: *A New Doctrine int he Making? Doctrinal Foundations of Sub-National Governance Reforms in Hungary.* Administration & Society, 2016, 1-27.
- HALUSTYIK Anna (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Budapest, Pázmány Press, 2013.
- HALUSTYIK Anna (szerk.): *Pénzügyi jog II.* Budapest, Pázmány Press, 2015.

- HAMILTON, B. W.: *The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment*. *Journal of Political Economy* 84(3), 50-647.
- HEGEDŰS József – HORVÁTH M. Tamás – LOCSMÁNDI Gábor – PÉTERI Gábor – TOSICS Iván: *Alapelvek- és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére*. Budapesti Negyed, 1993, 1 évf. 2. szám. 122-136.
- HEGEDŰS József – PÉTERI Gábor: *A helyi önkormányzatok államosítása*. In: MAGYAR Bálint – VÁSÁRHELYI Júlia (szerk): *Magyar polip 2: A posztkommunista maffiaállam*. Noran Libro, Budapest, 2014.
- HEGEDŰS József - PÉTERI Gábor: *Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság*. *Szociológiai Szemle*, 2015/2, 90-119.
- HEINELT, Hubert - Hlepas, N., 2006. *Typologies of local government systems*. In: Bäck, Henry - HEINELT, Hubert – MAGNIER, Annick (eds.): *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. SpringerVS, 2006, 21–42.
- HENNING, C. Randhall – KESSLER, Martin: *Fiscal federalism: US history architects of Europe's fiscal union*. Bruegel essay and lecture series, Bruegel, 2012, 28-31.
- HOFFMAN István: *Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása..* In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 447.
- HOFFMAN István: *Főbb önkormányzat modellek*. In: Fazekas Marianna (Szerk.): *Közigazgatási jog, általános rész I*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 229-251.
- HOFFMAN István: *Gondolatok az önkormányzatok közszolgáltatás-szervezési szabadságának egyes, a Möt.-ben meghatározott korlátairól*. *Jegyző és közigazgatás*, 2012, XIV. évfolyam, 4. szám, 18-21.
- HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása, Az elmélet és gyakorlat tükrében*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2009, 395.
- HORTA, Xavier Bertrana – FORNES, Mariona Tomas: *Systems Of Local Government in Europe and their Chief Executive Officers*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Diputació Barcelona, 2015, 29.

- HORVÁTH M. Tamás - BARTHA Ildikó (szerk.): *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014.
- HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016.
- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: *Iskolapélda a pénzügyi decentralizációról. A magyarországi helyi forrásszabályozási rendszer (1990-2012) esete.* In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 331-353.
- HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: *A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012.* Közgazdasági Szemle, LXI. évf., 2014. február, 127.
- HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 332.
- HORVÁTH M. Tamás: *A helyi önkormányzatok kapacitáskereteinek ellentmondásossága pénzügyi szempontból.* In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Nézetek és látszatok.* KSZK ROP 3.1.1 Programigazgatóság, Budapest, 2006, 16–38.
- HORVÁTH M. Tamás (2016/b): *A szépség és a szörnyeteg – közigazgatás és vállalat.* Állam- és Jogtudomány, 57 (1), 2016, 24-39.
- HORVÁTH M. Tamás: *Az ördög a részletekben van. Decentralizáció a szolgáltatásszervezésben.* Educatio, 1997/3.
- HORVÁTH M. Tamás: *Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása.* MTA Law Working Papers, 2014/4. 6.
- HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment.* Dialóg Campus, 2005, Budapest-Pécs.
- HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások.* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2015, 21-177.
- HORVÁTH M. Tamás: *Magunkon kívül. A helyi kormányzati szerepek súlypontjának áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra.* In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Piacok a főtéren.* KSZK Programigazgatóság, Budapest, 2007, 73.

- HORVÁTH M. Tamás: *Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján.* Debreceni Jogi Műhely, 2005.
- HORVÁTH M. Tamás: *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus.* Tér és társadalom, 22. évf., 2008/1. 125.
- HYDMAN, David N.: *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy.* Tenth Edition, South-Western, Cengage Learning, Mason, USA, 2011, 5.
- JÓZSA Zoltán: *A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében.* Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám, 29-48.
- JÓZSA Zoltán: *Az önkormányzati rendszer változásai az európai trendek tükrében.* In: Balogh Elemér (szerk.): *A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig: A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, az Igazságügyi Minisztérium, valamint a Magyar Tudományos Akadémia Szegedi Akadémiai Bizottsága Jogtudományi Szakbizottságának tudományos előadóülése.* Iurisperitus Bt., Szeged, 2015, 39-41.
- JÓZSA Zoltán: *Decentralizáció és a helyi demokrácia néhány jellemzője Európában.* In: NAGY Csongor István (szerk.): *Liber Amicorum János Martonyi.* HVG-ORAC, Budapest, 2014, 308-316.
- JÓZSA Zoltán: *Változó közigazgatás.* JATE Press, Szeged, 2011.
- KASSÓ Zsuzsanna: *A kormányzati transzferek hatásmechanizmusa. Nemzetközi irányzatok, hazai gyakorlat.* TÖÖSZ tanulmány, Budapest, 2007, 19-45.
- KECSŐ Gábor: *A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben.* MTA Law Working Papers, 2015/2, 68.
- KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben.* Új Magyar Közigazgatás, 6. évf. 2013/1, 11–12.
- KECSŐ Gábor: *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon.* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016.
- KECSŐ Gábor: *A közpénzügyi föderalizmus mint pénzügyi tudomány.* In: NAGY Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából. II. kötet.* ELTE – ÁJK, 2010. 195-210.

- KECSŐ Gábor: *A Kúria kibontakozó gyakorlata a települési adóval kapcsolatban*. Új Magyar Közigazgatás, 2016. október, 9. évfolyam, különszám, 19-25.
- KEYNES, John Maynard: *The End of Laissez-faire*. In: *Essays in Persuasion. Collected Writings of John Maynard Keynes*. Vol. IX.. 2nd edition Macmillan. 1926, London. 272–294.
- KING, David: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. Routledge, London, 1984.
- KOPÁNYI Mihály - WETZEL Deborah - SAMIR El Daher (edit.): *Intergovernmental Finance in Hungary*. Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2004.
- KOVÁCS Gábor: *Helyi önkormányzatok: a saját bevételek szerepe a finanszírozásban*. In: TOMPOS Anikó - ABLONCZYNÉ Mihályka Livia (szerk.): *Növekedés és egyensúly: a 2013. június 11-i Kautz Gyula Emlékkonferencia válogatott tanulmányai*. Széchenyi István Egyetem, 2014, 45-52.
- KURTI, Teki: *A Local Government in European Countries, Special Characteristics of The Forms and Structures*. European Scientific Journal February 2014, special edition vol.2., 193-197.
- LANG, Peter: *Fiscal Federalism in the European Union and Its Countries. A Confrontation between Theories and Facts*. P.I.E., Brussels, 2006. 23-62.
- LÁSZLÓ Mária: *A gazdasági szervezetek szerepe a közösségi fejlesztések finanszírozásában*. Tér és Társadalom 12. évf. 1998/1-2, 39-57.
- LÁSZLÓ Mária: *Az önkormányzatok feladatai és a finanszírozás*. In: CSEFKÓ Ferenc–PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *Tények és vélemények a helyi önkormányzatokról*. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 1993, 214.
- LEHAVI, Amnon: *Property Rights and Local Public Goods*. The Urban Lawyer vol. 36, no.1 Winter, 2004.
- LENGYELNÉ Molnár Tünde: *Kutatástervezés*. EKF, Eger, 2013, 19.
- LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015.
- LENTNER Csaba: *A helyi önkormányzati rendszer egyes stratégiai kérdései - múlt és jövő*. In: KATONA Klára - KÖRÖSI István (szerk.): *Felzárkózás vagy*

lemaradás? A magyar gazdaság negyedszázaddal a rendszerváltás után.
Pázmány Press, Budapest, 2015, 31- 48.

- LENTNER Csaba: *A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja.* Pénzügyi Szemle, 2014/3. szám, 330-344.
- LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan,* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 145-155.
- LENTNER Csaba: *Rendszerváltás és pénzügypolitika: Tények és tévhitek a neoliberális piacgazdasági átmenetről és a 2010 óta alkalmazott nem konvencionális eszközökről.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2016, 63-86.
- LOESSNER, Arno: *Local governance, decentralization, and participation in the Philippines.* In: SISK, Timothy D.: *Democracy at the local level.* International IDEA Handbook Series 4. 2001. 50-53.
- LOUGHLIN, J. - HENDRIKS, F. - LIDSTRÖM, A. (eds): *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe.* Oxford: Oxford University Press, 2010.
- LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010, 184. o.
- LYNN, Laurence E.: *What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications.* The University of Chicago, Draft, 24 January 2008. 10-11.
- MACDOUGALL, R.: *Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Local Areas.* Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington, 1971. 49-60.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – SEPULVEDA, Cristian: *Toward a More General Theory of Revenue Assignment.* International Center for Public Policy, Working Paper, Atlanta, 2012, 31.
- MARX, Karl: *Capital. A Critique of Political Economy.* (First published: in German in 1867) vol. 1. New York, NY: International Publishers, 71-76.
- MCLURE Charles E. - MARTINEZ-VAZQUEZ Jorge: *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations.* Word Bank, 1999.
- MUSGRAVE, Richard A.: *The Theory of Public Finance.* New York: McGraw Hill, 1959.

- MUSSO, Juliet Ann.: *Fiscal federalism as a Framwork of Governance Reform*. In: Fred THOMPSON - Mark T. GREEN (eds.): *Handbook of Public Finance*. Marcel Dekker, New York, 1998, 347-350.
- MUZELLEC, Raymond: *Finances publiques*, Éditions DALLOZ, Paris, 2002.
- NAGY Árpád - TÓTH János - NAGY Tibor: *Pénzügyi jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 1993.
- NAGY Árpád: *Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga*. In: Földes Gábor (szerk.): *Pénzügyi jog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005, 164.
- NAGY Árpád: *Az önkormányzatok pénzügyei*. In: *Pénzügyi jog*, Simon István (szerk.), Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 218.
- NAGY Zoltán: *A helyi önkormányzatok gazdálkodása és költségvetése*. In: KÁROLYI Géza (szerk.): *Gazdasági közjog*. Kossuth Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2006, 44-48.
- NAGY Zoltán: *A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása*. In: LENTNER Csaba (szerk.): *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás - Közpénzügyek és államháztartástan II*. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015, 203-223.
- NAGY Zoltán: *Az adópolitika szabályozási eszközei szolgáltatási szempontból*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közsolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 219-230.
- NALLATHIGA, Ramakrishna: *The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries*. In: NIFM Journal of Public Financial Management. Volume IV. 2011, No. 2., 39-50.
- OATES, W. E.: *An Essay on Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature, Vol. 37(2), September, 1999, 49.
- OATES, Wallace E.: *Fiscal federalism and European Union: some reflections*. In: Società italiana di economia pubblica, 2002, 36-53.
- OATES, Wallace E.: *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
- OATES, Wallace E.: *On Local Finance and the Tiebout Model*. The American Economic Review, Vol. 71, No. 2, 1981, 93-98.

- OATES, Wallace E.: *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. Northampton, MA: Edward Elgar, 1998.
- OATES, Wallace E.: *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. *International Tax and Public Finance* 12/2005, 349-373.
- OECD (2003): *Fiscal relations across levels of governments*. *OECD Economic Outlook* 74, 143-160.
- PAGE, E.C. - GOLDSMITH, M.(eds.): *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage, 1987.
- PÁLNÉ Kovács Ilona (szerk.): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 200-206.
- PÁLNÉ Kovács Ilona: *Miért hagytuk, hogy így legyen. A területi decentralizációs reformok természetrajza Magyarországon*. *Politikatudományi Szemle*, 2013, XXII/4. 7–34.
- PANARA, Carlo – VANEY, Michael (eds.): *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*. Routledge, Abingdon, 2013, 151-182.
- PATONOV, Nikolay: *Local Fiscal Capacity in the New Members of the European Union: Is It Efficient?* *International Journal of Synergy and Research*, Vol. 2, No. 1, 2013, 57–70.
- PESZEKI Zoltán: *Településgazdaságtan*. Szent István Egyetem, Gödöllő, 2011, 14-19.
- PÉTERI Gábor: *Decentralizáció: akadály vagy lehetőség?* In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.), *Nézetek és látszatok, decentralizáció a pénzügyi környezet szemszögéből*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest, 2007, 39-66
- PÉTERI Gábor: *Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás*. In: KÖZJAVAK, I. évf., 2015/1. szám, 24-28.
- PÉTERI Gábor: *Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása*. In: HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2014, 29-51.
- PÉTERI Gábor: *Önkormányzati forrásszabályozás: ideák és javaslatok*. In: Vigvári András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, TÖOSZ, Budapest, 2005, 115-123.

- POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2nd edn. Oxford University Press, Oxford, 2004.
- POLLITT, Christopher: *Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- PROHL, Silika – SCHNEIDER, Friedrich: *Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of Decentralization Hypothesis*. Public Finance Review, 2009/37, 639-663.
- PUMP Judit: *A hulladékos közszolgáltatás közigazgatás-szervezési kérdései*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2016, 128.
- RAFUSE, Robert W.: *Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity*. Advisory Commission on Intergovernmental Relations. Washington, 1990.
- RODDEN, Jonathan: *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Governemnt*. International Organization 57, Fall 2003, 659-729.
- RUTTKAI Éva: *Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció I*. COMITATUS: önkormányzati szemle, 14. évf. 10. szám, 2004, 6-18.
- RUTTKAI Éva: *Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció II*. COMITATUS: önkormányzati szemle, 14. évf. 11-12. szám, 2004, 26-41.
- SANDFORD, C. Thomas: *Economics of Public Finance*. 3rd editions, Pergamon Press, Oxford, 2011, 239.
- SEITZ, Helmut – KEMPKES, Gerhard: *Fiscal Federalism and Demography*. Public Finance Review 2007/35, 385-411.
- SIMON István (szerk.), *Pénzügyi jog I*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007.
- SISK, Timothy D.: *Democracy at the local level*. International IDEA Handbook Series 4. 2001. 13-29.
- SIVÁK József – SZEMLÉR Tamás – VIGVÁRI András: *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. ComLex, Budapest, 2013, 186–189.
- SIVÁK József - VIGVÁRI András: *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*, ComLex Kiadó, Budapest, 2012.

- SIVÁK József: *Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben*. Pénzügyi Szemle, 2014/3, 302.
- STEFFENSEN, Jesper – LARSEN, Henrik Fredborg: *Conceptual Basis For Performance Based Grant System and Selected International Experiences*. The World Bank, Washington, 2005. 26-30.
- STIGLITZ, Joseph E: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK-KERSZÖV, Budapest, 2000, 76.
- STOKER, Gerry: *The Politics of Local Government*. Macmillan, London, 2nd edition, 1991. 79.
- SZALAI Ákos: *Fiskális föderalizmus*. Közgazdasági Szemle, XLIX. évf., 2002. május, 424.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex, Budapest, 2011, 32.
- SZILÁGYI Bernadett: *A közoktatás finanszírozásának kérdései, különös tekintettel az egyházi fenntartókra*. PROPECTUS IN LITTERIS IV. 2013, 221-228.
- SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései*. PhD Értekezés, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 2014, 110-207.
- SZMETANA György: *A helyi adórendszer változásának lehetséges új irányai*. Új Magyar Közigazgatás, 2016. október, 9. évfolyam, különszám, 35-44.
- TÁLLAI András: *Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás*. Országos önkormányzati és Közigazgatási Konferencia. Előadás. Budapest, 2014. január 16.
- TER-MINISSIAN, Terese (edit.): *Fiscal Federalism in theory and practice*. International Monetary Found, Washington, 1997.
- THORNTON, Jhon – MATI, Amine: *Fiscal Institutions and the Relation between Central and Sub-National Government Fiscal Balances*. Public Finance Review, 2008/36, 243-253.
- TIEBOUT, Charles M.: *A Pure Theory of Local Expenditures*. The Journal of Political Economy. 1956, Vol. 64. No. 5, 416-424.
- VÁGI Gábor: *Versengés a fejlesztési forrásokért. Területi elosztás - társadalmi egyenlőtlenségek*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982, 10-220.

- VARGA Judit: *A magyar helyi önkormányzatok és a PPP*. In: Hoffman István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról*. HVG-ORAC, Budapest, 2016, 97-109.
- VARGA Zoltán: *Önkormányzatok és regionális önkormányzati modellek az Európai Unióban és Magyarországon*. In: GARAI Katalin - SZENTES Dorottya (szerk.): *EU-csatlakozás. Ahogy a jövő köztisztviselői látják*. Tempus Közalapítvány, Budapest, 2003, 266-283.
- VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Complex, Budapest, 2016.
- VASVÁRI Tamás: *Önkormányzati beruházások finanszírozása az európai uniós támogatások tükrében*. In: Statisztikai Szemle, 2013, 91. évfolyam 2. szám, 156.
- VIGVÁRI András (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. CompLex, Budapest, 2007.
- VIGVÁRI András (szerk.): *Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről*. IDEA, TÖOSZ, Budapest, 2005, 196.
- VIGVÁRI András: *A szubszuverén kormányzatok működésének speciális vonásai, nemzetközi kitekintés*. In: Zsugyel János (szerk.), *A közpénzügyek nagy kézikönyve*, ComLex Kiadó, Budapest, 2009, 105.
- VIGVÁRI András: *A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból – néhány elméleti és közpolitikai szempont*. EU Working papers 3/2011, 9-17.
- VIGVÁRI András: *Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon*. Közgazdasági Szemle, LVI. évf., 2009. július-augusztus, 709-730.
- VIGVÁRI András: *Finanszírozási reform vs. feladatreform. Néhány szempont az önkormányzati rendszer reformjához*. Magyar Közigazgatás, 2006/3–4, 232–245.
- VIGVÁRI András: *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. KJK –KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2002.
- VIGVÁRI András: *Pénzügy(rendszer)tan. Alapvető ismeretek rendhagyó megközelítésben*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2008, 175.
- VIGVÁRI András: *Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez*. Tér és Társadalom, XXII. évf. 2008/1. 14-167.

- WAHRING, Laura - GANCEDO VALLINA, Isabel: *The effect of the economic and financial crisis on government revenue and expenditure*. *Economy and finance*, 45/2011., 1-11.
- WALSH, C.: *Fiscal federalism : an overview of issues and a discussion of their relevance to the European Community*. in *EEC*. *The Economics of Community Public Finance*, No. 5, 1993. 5-62.
- WHITE, Stacey: *Government Decentralization in the 21st Century: A Literature Review*. A Report of the CSIS Program on Crisis, Conflict, and Cooperation. CSIS, 2011, December.
- WILSON, J. D.: *Theories of Tax Competition*. *National Tax Journal*, 1999, 269–304.
- YILMAZ, Serdar –VAILLANCOURT, Francois – DAFFLON, Bernard: *State and Local Governments: Why they Matter and How to Finance Them*. *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, Oxford University Press, Oxford and New York, 2012, 105-136.
- YILMAZ, Serdar: *Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity*. World Bank Institute, Washington, 2016. 1-25.
- ZSUGYEL János: *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. ComLex Kiadó, Budapest, 2009.

Felhasznált jogszabályok és egyéb jogforrások

- 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
- 1990. évi C. törvény a helyi adókról
- 1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
- 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
- 1999. évi XLIII. törvény a temetőkről és a temetkezésről
- 2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről
- 2010. évi XLVII. törvény a közterületi parkolás jogi feltételeinek megteremtése érdekében a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, valamint a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény módosításáról
- 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
- 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- 2011. évi CLXXXVIII. törvény Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről
- 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról
- 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
- 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről
- 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
- 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról
- 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről
- 2013. évi XXV. törvény a fekvőbeteg-szakellátó és egyes fekvőbeteg-szakellátóhoz kapcsolódó egészségügyi háttérszolgáltatást nyújtó, 100%-os állami tulajdonban lévő, valamint azok 100%-os tulajdonában lévő gazdasági

társaságok által ellátott feladatok központi költségvetési szervek általi átvételéről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárási kérdések rendezéséről.

- 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről
- 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről
- 2015. évi CCXI. törvény a kéményseprő-ipari tevékenységről
- 2015. évi CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról
- 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről

- 202/2012. (VII. 27.) Korm. rendelet a Klebelsberg Intézményfenntartó Központtól
- 316/2012. (XI. 13.) Korm. rendelet a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságról
- 401/2015. (XII. 15.) Korm. rendelet a kéményseprő-ipari szerv kijelöléséről

- Köf.5.081/2012/4. számú határozat
- Köf.5.066/2013/4. számú határozat
- Köf.5.035/2015/4. számú határozat
- AJBB-700/2015. számú ügy

Felhasznált elektronikus hivatkozások

- <http://docplayer.hu/4088105-A-fiskalis-federalizmus-elmelete-es-az-onkormanyzati-penzugyek.html>
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/01/1687166/romania-local-social-services-delivery-study-vol-2-2-main-report>
- <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- <http://ekint.org/ekint/ekint.news.page?nodeid=81>
- <http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/2/b1/91000/Besz%C3%A1mol%C3%B3%20a%202015%20%C3%A9vi%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s%C3%B3l.pdf>
- <http://kozfoglalkoztataskormany.hu/download/4/de/41000/Besz%C3%A1mol%C3%B3%20a%20k%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1si%20programok%202015>

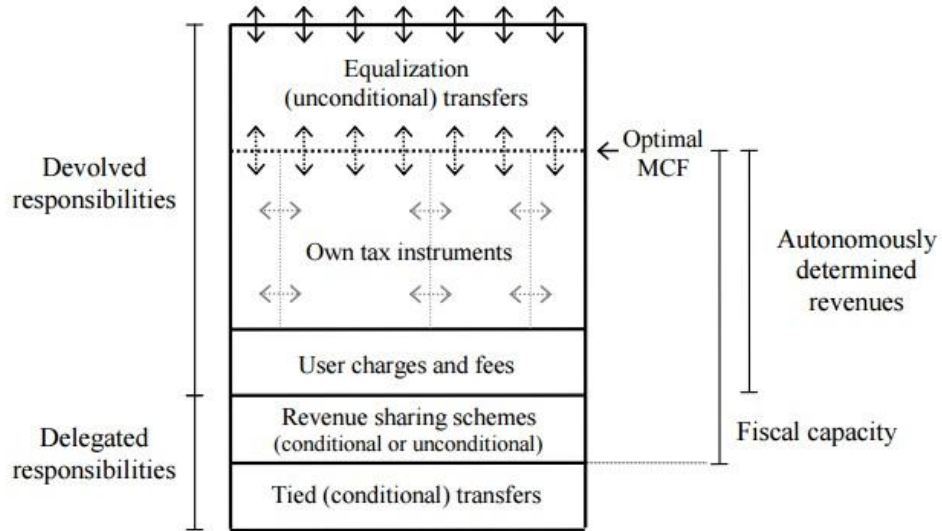
[%20% C3%A9vben%20lefolytatott%20hat% C3%B3s% C3%A1gi%20ellen% C5%91rz% C3%A9seir% C5%91l.pdf](#)

- <http://pusztamonostor.hu/wp-content/uploads/2011/10/feladatfinanszirozas.pdf>
- <http://savaria.elte.hu/News/Attachments/281/NYME%20SEK%20H% C3%ADrl ev% C3%A91%20VI.%20% C3%A9vf.%2017.%20sz% C3%A1m%202009.05.04.pdf>
- http://t-modell.uni-miskolc.hu/files/8914/A+K% C3%96ZFOGLALKOZTAT% C3%81S+AKTU% C3%81LIS+KIH% C3%8DV% C3%81SAI_kiadv% C3%A1ny.pdf
- <http://vs.hu/gazdasag/osszes/jaj-annak-aki-nem-fideszes-polgarmestert-valaszt-0504#!s0>
- http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_6/227/
- [http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_\(CEMR_2009\).pdf](http://www.ccre.org/docs/Economic_and_Financial_Crisis_(CEMR_2009).pdf)
- http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_2005/mintha_kovetes_globalizacios_problemak_az_onkormanyzati_fejodes_peldajan
- http://www.kiskunlachaza.hu/dldocs/AROP/Strategiai_tervezes_es_eves_koltsegvetes_osszekapcsolasa.pdf
- <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm>
- http://www.parisschoolofeconomics.eu/docs/koenig-pamina/peerrson_fiscal_federalism.pdf
- <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf>
- <http://www.parlament.hu/irom39/07677/07677.pdf>
- [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)009-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)009-e)
- <https://krugman.blogs.nytimes.com/2015/07/12/killing-the-european-project/?module=BlogPost-Title&version=Blog%20Main&contentCollection=Opinion&action=Click&pgtype=Blogs®ion=Body&r=0>
- [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL\(25\)5AMDT&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CPL(25)5AMDT&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)

- <https://www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2012/1282j000.pdf?ctid=728>
- https://www.asz.hu/storage/files/files/jo_pelda_legyen_ragados/adossagallomany_uj_onk_rdsz.ppt
- https://www.asz.hu/storage/files/files/Orsz%C3%A1ggy%C5%B1%C3%A9nek%20sz%C3%B3l%C3%B3%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3k/osszegzo_ertekeles_1.pdf
- https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd005.html

Mellékletek

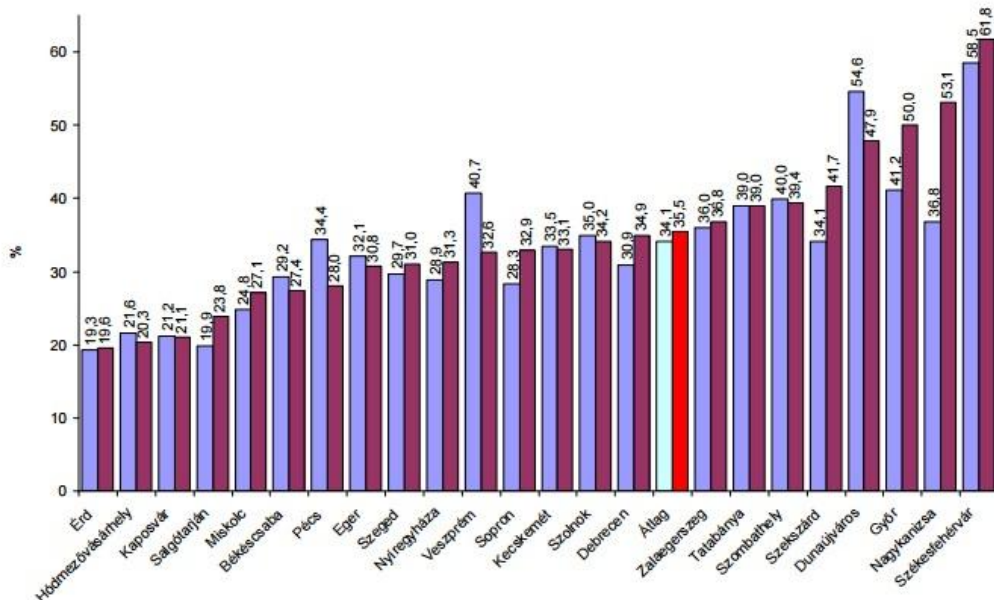
1. melléklet



Forrás: Martinez-Vazquez, Jorge – Sepulveda, Cristian (2012): *i.m.*, 25.

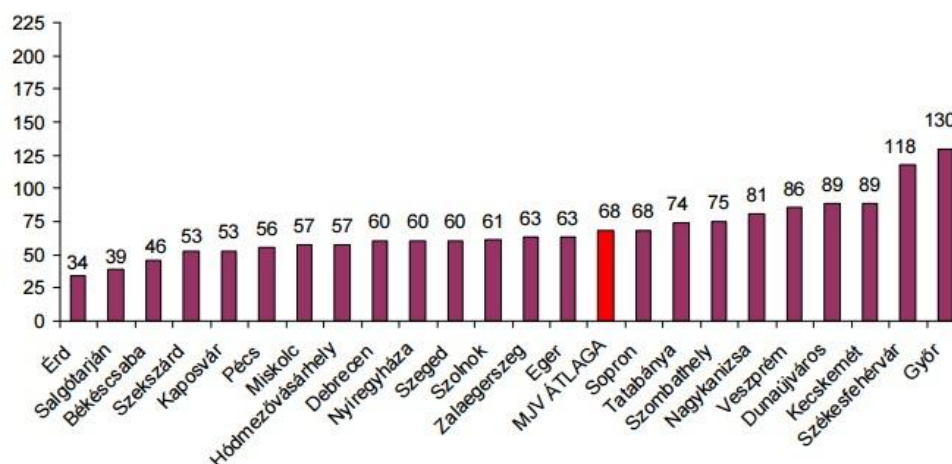
2. melléklet

Megyei jogú városok helyi iparűzési adója a saját bevételük %-ában 2007-ben és 2010-ben



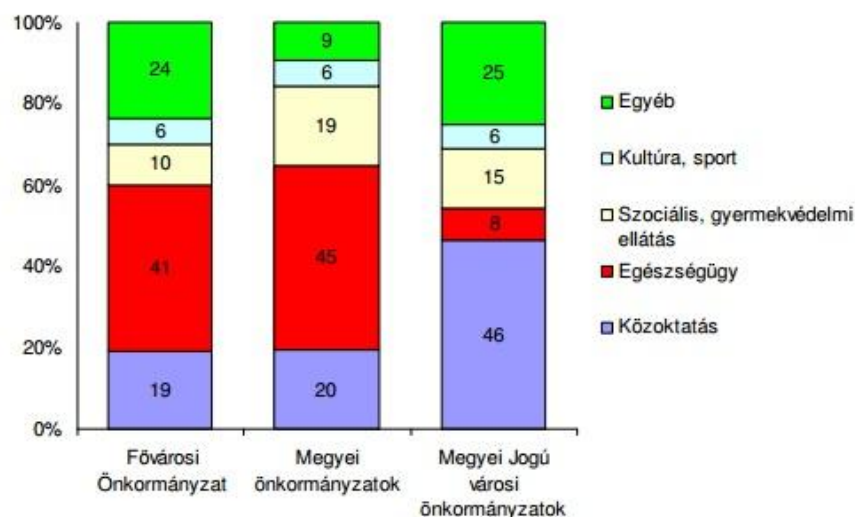
Forrás: Állami Számvevőszék jelentése, *Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről.* 2012, 82.

**A megyei jogú városokban az egy lakosra jutó helyi adó bevételek 2010-ben
(ezer Ft/fő)**



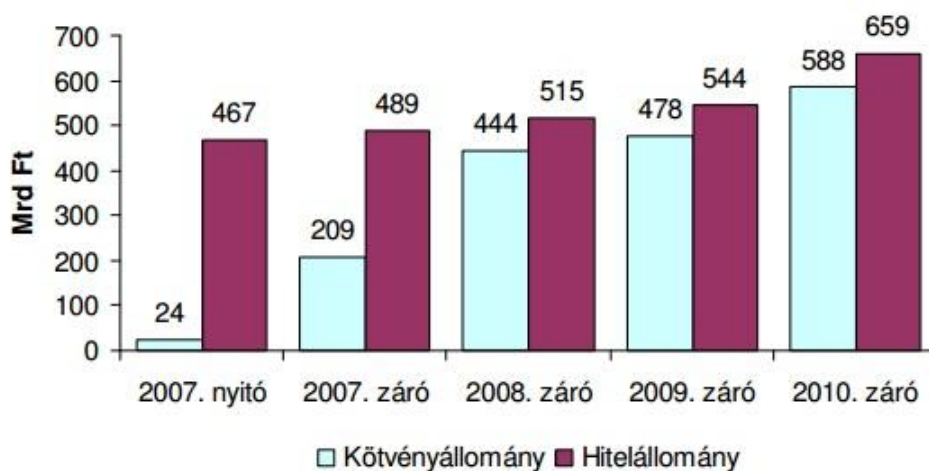
Forrás: Állami Számvevőszék jelentése, *Összegzés a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének és gazdálkodási rendszerének 2011. évi ellenőrzéseiről*. 2012, 83.

Intézményi működési kiadások ágazati összetétele 2010-ben (%-ban)



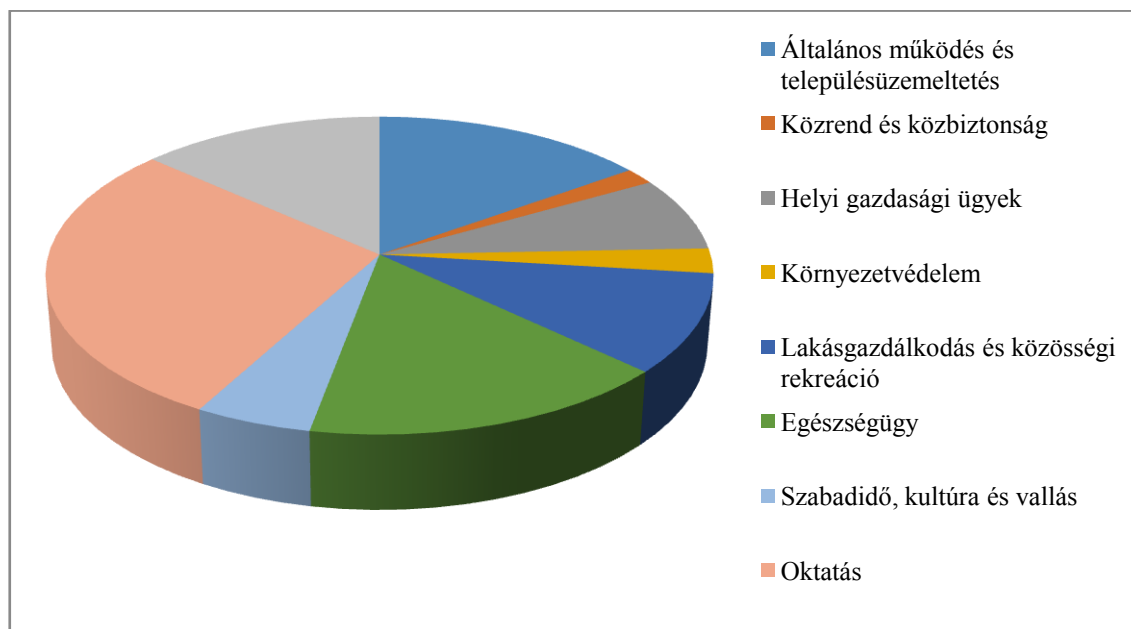
Forrás: Állami Számvevőszék jelentése, *Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól*. 2011, 6.

Az önkormányzatok kötvény- és hitelállománya 2007-2010 közötti időszakban



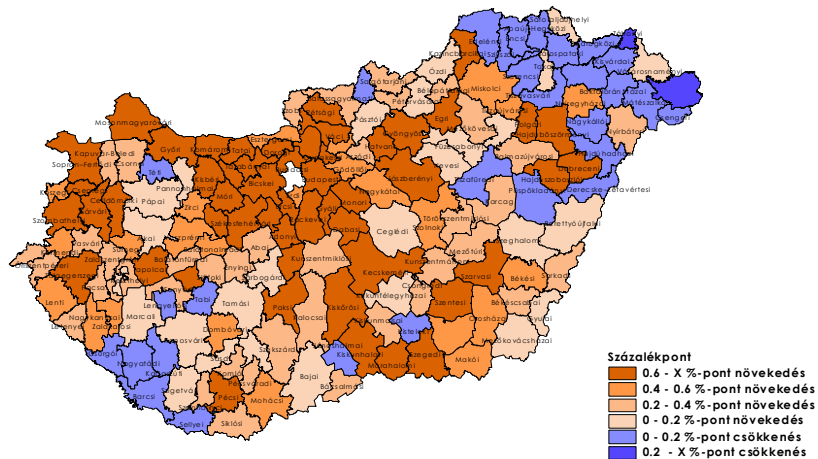
Forrás: Állami Számvevőszék jelentése, *Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól*. 2011, 1.

A helyi kiadások megoszlása Magyarországon az egyes helyi feladatok arányában, 2009-ben



Forrás: saját szerkesztés az EuroStat adatai alapján

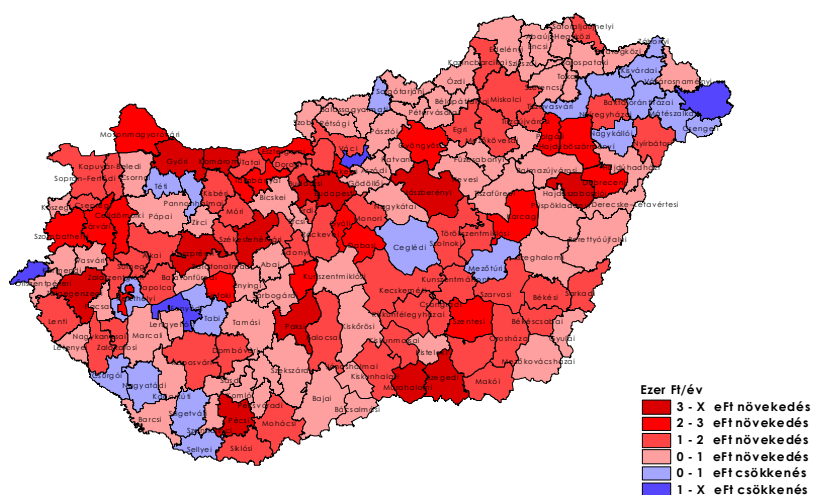
Egy állandó lakosra jutó helyi önkormányzati tárgyévi bevételből saját bevételek arányának átlagos évi abszolút változása 1993 és 2010 között, statisztikai kistérségek szerint



A feldolgozást készítette: dr. Vécsei Pál
 Adatok elsődleges forrása: Magyar Államkincstár önkormányzati költségvetési adatbázisa
 Másodlagos adafforrás: TelR

Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja

A helyi önkormányzatok egy állandó lakosára jutó saját folyó bevételek átlagos évi abszolút változása 1993 és 2010 között (ezer Ft, 2010-es áron), statisztikai kistérségek szerint



A feldolgozást készítette: dr. Vécsei Pál
 Adatok elsődleges forrása: Magyar Államkincstár önkormányzati költségvetési adatbázisa
 Másodlagos adafforrás: TelR

Forrás: az MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport adatbankja