

FÉLÚTON

Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről

(Szerk.: Vigvári András)
(TIMP Kft., Budapest, 2005, 210 o.)

KOVÁCS GÁBOR

A kilencvenes éveket követően, a gazdasági transzformáció lezárultával, az önkormányzati önállóság megteremtése és az önkormányzatiság, mint érték hangsúlyozása után a hazai önkormányzati rendszernek is új kihívásoknak és elvárásoknak kellett megfelelnie. A további reformok szükségességének egyik – bár nem kizárólagos – oka az, hogy az euró-zónához való csatlakozás révén ma már a szubnacionális szint szereplőinek is egy *gyökeresen megváltozott nemzetközi helyzet szereplőjeként* kell helytállniuk és egyben alkalmazkodniuk a külső körülményekhez. A közigazgatási reformot ma Magyarországon a külső és belső feltételek egyaránt szükségessé teszik, de egyben akadályozzák is.

A kötet Szerkesztője, *Vigvári András* – mint azt az Előszóban elárulja – eredetileg az *IDEA Közigazgatási Szolgáltatások Korszerűsítési Programja* keretében működő szakértői csoport által készített tanulmányok gyűjteményének szánta a kiadványt. Később aztán, különböző okokból kifolyólag bizonyos, elsősorban a helyi adózás témakörével kapcsolatos munkák végül kimaradtak. A kötet tanulmányainak közös gondolati fonalát és legfontosabb rendezőelvét azonban továbbra is az *önkormányzatok abszorpciós képességének vizsgálata*, illetve fokozásának mikéntje jelenti. A forrásbevonási képesség fogalma alatt azonban nemcsak a forrásokhoz való hozzájutást, hanem azok „célirányos, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását” is értjük. A tanulmánykötet a témát rendkívül széles spektrumban, több nézőpontból is megközelítve tárgyalja. Jól tükrözi ezt a szerzői gárda összetétele is, hiszen egyetemi oktatókon, „hivatásos” kutatókon kívül számos, az önkormányzati szektorban dolgozó, tevékenykedő vagy ahhoz közvetlenül kötődő szereplők tollából is találunk értékes és érdekes írásokat.

A Belügyminisztérium *IDEA programjának elnöke, Ágh Attila* az európai uniós versenyképesség tükrében a sikeres *közigazgatási reform* előfeltételeiről ír. Tanulmányának induló tézise az, hogy a jelenlegi magyar politikai rendszerben az önkormányzatok sajátos módon ún. „*konfliktus-konténerek*” váltak, azaz az országos méretű problémák és ellentétek levezetésének céltáblái lettek. A közigazgatásban és a költségvetésben egyaránt az ágazati elv dominanciájának és a területi elv háttérbe szorulásának lehetünk tanúi. Ennek okán kiemelt jelentőségűnek nevezi meg egy

fejlesztés-centrikus társadalompolitika kialakítását, hiszen az Európai Unió két alapelve, a versenyképesség és szolidaritás csak együtt képes érvényesülni. A Szerző részletesen tárgyalja és elemzi az intézményi és a pénzügyi rendszer reformja közötti kapcsolatrendszer, a szükséges változtatások mikéntjét és optimális sorrendiségét is.

A kötet második tanulmányának szerzője, *Illés Iván* sokszínű és széles spektrumot felvázoló munkájában az *önkormányzati finanszírozás és adózás* kérdéseit vizsgálja az európai uniós országok tapasztalatainak komparatív összevetése révén. Kísérletet tesz homogénnek tekinthető önkormányzati finanszírozási modellek, struktúrák azonosítására, klasszifikációjára, mégpedig az önkormányzati bevételeken belül elsődlegesen az adóbevételekre koncentrálva. Széles adatbázist dolgoz fel és elemez a fejezet *záró* esettanulmánya, mely a *négy visegrádi ország* önkormányzati finanszírozás rendszerét – elsődlegesen a bevételi struktúrára fókuszálva – hasonlítja össze a kilencvenes évek közepétől gyakorlatilag napjainkig.

Pitti Zoltán, az IDEA program Önkormányzati Finanszírozási Munkacsoportjának vezetője tanulmányában a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének modernizációs lehetőségeiről ír. Részletesen kifejti és elemzi az önkormányzati és államháztartási rendszer gazdálkodási és finanszírozási gyakorlatának megújításához szükséges alapkövetelményeket. Különös hangsúlyt helyez a reform makrogazdasági feltételeinek vizsgálatára, illetve – követve a kötet tanulmányainak vezérfonalát – a helyi önkormányzatok forrásabszorpciós képességének fokozásával kapcsolatos kérdésekre. A tanulmány rendkívül részletesen, az érintett közigazgatási szinteket illetően – teljesen indokoltan – szeparált módon mutatja be a finanszírozási reform irányát és lehetőségeit.

A kötet következő tanulmányában *Lacó Bálint* is aktuális témával, a *kistérségi forrásszabályozás* kérdéskörével foglalkozik. A Szerző azt vizsgálja, hogy vajon az önkéntes többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó jelenlegi törvényi szabályozás milyen hatást gyakorol magára az önkormányzati finanszírozási rendszerre. A tanulmány felvázolja, és egyben értékeli is a lehetséges változtatási irányokat.

Varga István az önkormányzatok vagyongazdálkodásának reformjáról fogalmaz meg értékes gondolatokat. A Szerző a megfelelő vagyongazdálkodási rendszer kiemelt fontosságára hívja fel a figyelmet. Külön figyelmet érdemel, és véleményem szerint az önkormányzatok külső kölcsönforrás bevonási képességének javításához is szignifikánsan hozzájárulhat a Szerző által javasolt hitelgarancia alap létrehozása. A tanulmány az ezidáig domináns pénzforgalmi szemlélettel ellentétben, úttörő módon az *üzemgazdasági szemléletű vagyongazdálkodás* bevezetését és alkalmazását szorgalmazza.

Péteri Gábor írásában a helyi önkormányzati rendszer reformján belül az *IDEA program* szerepével, jövőbeni lehetőségeivel és további kutatási céljaival kapcsolatban fejt ki álláspontját. A Szerző szerint a forrásképződés átalakításához szükséges reformok legfontosabb területei a saját bevételek rendszerének átalakítása, a személyi jövedelemadó megosztás, illetve a támogatási rendszer megújítása. Péteri Gábor ugyan-

akkor azt is hangsúlyozza, hogy a közigazgatási reform és a pénzügyi szabályozás átalakítása önállóan nem képzelhető el, egymástól függetlenül nem megvalósítható.

A tanulmánykötet tartalmi sokoldalúságát mutatja *Kéri József*nek, *Szolnok* megyei jogú város pénzügyi irodavezetőjének írása a központi forrásszabályozás gyakorlati tapasztalatairól. A Szerző széles skálán, több mint tíz évre visszamenőleg mutatja be és elemzi a város forrásszerkezetének változásait. Különösen figyelemre méltónak tartom a tanulmánynak a forrásszabályozás és szintrehozás csapdájának modelljével foglalkozó fejezetét.

A kötet szerkesztője, *Vigvári András* két tanulmánnyal is jelentkezik. Ezek közül az első az önkormányzatok külső kölcsönforrás bevonásával foglalkozik. A Szerző nemzetközi példákon keresztül mutatja be részletesen az önkormányzati hitelfinanszírozás alkalmazásának legfontosabb elméleti összefüggéseit, illetve később kitér a magyarországi gyakorlat sajátosságaira is. A hazai szakirodalomban egyedülállóan tekinthető az *önkormányzati hitelpiac* minden részletre kiterjedő SWOT analízise is. A tanulmány emellett részletesen bemutatja azokat az elméleti modelleket, rendszereket is, amelyek mentén a helyi önkormányzatok hitelfinanszírozásának központi, illetve piaci alapú szabályozása megvalósítható.

Koncz Ildikó, a Raiffeisen Bank Zrt. ügyvezető igazgatója a *PPP projektek* önkormányzati alkalmazhatóságának problémakörét elemzi. Széles skálájú áttekintést és értékelést ad a kapcsolódó hazai jogszabályi környezetről, és egyben felvázolja a szükséges változtatások irányait, lehetőséget is. A Szerző rendkívül alapos, minden részletre kiterjedő áttekintést nyújt a PPP projektek lehetséges magyarországi koncepciójával kapcsolatban, illetve feltárja és értékeli a kapcsolódó kockázati tényezők csoportjait is.

A záró tanulmányban *Vigvári András* – mintegy keretbe foglalva és lezárva a kötet fő gondolati ívét – az önkormányzati szektor forrásabszorpciók képessége és a központi forrásszabályozás összefüggéseit taglalja a magyar kormány konvergencia programjának tükrében. A Szerző rendkívül alaposan mutatja be, és emellett kritikusan értékeli is a *forrásszabályozás átalakításának lehetséges magyarországi irányait*, koncepcióit és egyben a lehetséges rövid távú megvalósítás várható eredményeit és esélyeit is.

Úgy gondolom, a kötet összességében rendkívül komplex és kellően árnyalt megközelítést adja az önkormányzati forrásbevonás és forrásszabályozás problematikájának. Legfőbb üzenete leginkább talán Ágh Attilánának, az IDEA program vezetőjének szavaival adható vissza, miszerint „a közigazgatás korszerűsítésének egész folyamatában meghatározó jelentősége van az együttgondolkodásnak, az együttműködésnek, a felelősségi viszonyok egyértelművé tételének és az integrált közös cselekvésnek”.

