

A DEBRECENI ÖNKORMÁNYZAT KÖLTSÉGVETÉSÉNEK SAJÁTOSSÁGAI, 1992–1998

(The Characteristics of the Budget of the Local Government
of Debrecen)

KOZMA GÁBOR

Bevezetés

A rendszerváltás után újonnan létrejött önkormányzatok a gazdálkodás területén megváltozott feltételekkel voltak kénytelenek szembenézni. Teljesen új jogszabályok rendezték a működésükre vonatkozó alapvető kérdéseket, költségvetésük bevételi és kiadási szerkezete nagymértékben átalakult, és a korábbi időszakhoz képest megnőtt a települések gazdasági önállósága. Az új körülmények természetesen nem egyformán érintették az egyes településeket, és az eltérő történelmi hagyományok, gazdasági adottságok, a térségben betöltött szerepek hatására jelentős különbségek alakultak ki közöttük.

Tanulmányunk célja Debrecen 1992–98 közötti költségvetése alakulásának bemutatása, és ezzel összefüggésben arra a kérdésre keressük a választ, milyen tényezőkre vezethetők vissza a költségvetés bevételi és kiadási oldalán megfigyelhető, az országos értékektől eltérő adatok?

Az elemzés során kétfajta módszert használtunk. Egyrészt azt vizsgáltuk, hogyan változik az adott bevételtípusnak illetve kiadási tételnek az összbevételből (összkiadásból) való részesedése, és ez hogyan alakul az országos értékhez képest (*1. és 3. táblázat*). Így arról szereztünk ismereteket, hogy az adott bevétel szerepe nagyobb vagy kisebb, mint országos viszonylatban. Másrészt az egyes bevétel- és kiadástípusoknál mind debreceni, mind országos viszonylatban kiszámoltuk az egy főre jutó értéket, és így az adott bevétel debreceni relatív nagyságáról szereztünk információkat (*1. és 3. táblázat*).

A bevételi oldal jellegzetességei

A hét nagy bevételi típus (saját folyó bevételek, felhalmozási és tőkebevételek, átengedett bevételek, állami hozzájárulások és támogatások, Társadalombiztosítástól átvett pénzüsszegek, egyéb átvett pénzüsszegek és visszatérítések, hitel- és kötvénybevételek) jelentőségét, az összbevételből való részesedését a hét év átlagában elemezve megállapítható, hogy az *állami hozzájárulások és támogatások*, valamint a *hitel- és kötvénybevételek* részesedése jelentősen meghaladta az országos értéket, a *Társadalombiztosítástól átvett pénzeszközök* aránya viszont nagymértékben elmaradt attól, míg a másik négy forrásnál nincs lényeges eltérés.

1. TÁBLÁZAT

A magyarországi önkormányzatok és a debreceni önkormányzat egyesített költségvetésének bevételi oldala (az 1992-98 közötti évek átlaga, 1992-es áron számolva, a fogyasztói árindexet felhasználva)

(The Receipt Side of the Budget of the Hungarian Local Governments and the Local Government of Debrecen, Average of the Years 1992-1998, Adjusted to the Prices of 1992 with the Consumer Price Index)

	A		B	
	Magyar-ország	Debrecen	Magyar-ország	Debrecen
1. Saját folyó bevételek	19,7	21,3	8 806	7 540
1.1. helyi adók	6,5	6,3	2 937	2 237
1.2. illetékbevételek	1,6	2,2	694	776
1.3. kamatbevételek	2,1	0,2	924	86
1.4. intézményi tevékenység bevételei	8,2	10,9	3 688	3 851
1.5. egyéb saját folyó bevételek	1,3	1,7	563	591
2. Felhalmozási és tőkebevételek	10,5	9,1	4 714	3 219
2.1. tárgyi eszközök és ingatlanok értékesítése	4,4	4,6	1 970	1 618
2.2. értékpapírok értékesítése	2,3	2,1	1 020	764
2.3. privatizáció, vállalatértékesítés	0,9	1,0	379	370
2.4. egyéb felhalmozási és tőkebevételek	3,0	1,3	1 344	467
3. Átengedett bevételek	11,3	13,6	5 059	4 817
3.1. SZJA	10,8	12,9	4 834	4 577
3.2. gépjárműadó	0,5	0,7	225	240
4. Állami támogatás és hozzájárulás	37,3	42,8	16 696	15 116
4.1. normatív állami hozzájárulás	27,7	35,9	12 400	12 646
4.2. címzett és céltámogatás	3,2	0,8	1 443	283
4.3. SZJA-kiegészítés	0,5	0	237	0
4.4. működésképtelenné vált önkormányzatok kiegészítő támogatása*	0,6	0	258	0
4.5. központosított előirányzatok	3,4	5,0	1 519	1 776
4.6. egyéb támogatás és hozzájárulás	1,9	1,2	835	411
5. Társadalombiztosítástól átvett pénzeszközök	15,3	4,6	6 848	1 633
6. Egyéb átvett pénzeszközök, visszatérítések	3,1	2,8	1 367	994
7. Hitel, kötvény bevétel	2,8	5,8	1 268	2 037
Tárgyévi bevételek	100,0	100,0	44 757	35 359

* 1994-ig önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatása

A – az egyes bevételi típusok részesedése az összbevételből (%), B – az adott bevételi típus egy lakosra jutó értéke (Ft/fő)

Forrás: Keményné Koncz 1993; Szelényi 1994; Birkásné Tóth-Szelényi 1995; Dobosné-Szelényi 1996; 1997; 1998; és a debreceni önkormányzat költségvetési rendeletei.

A saját folyó bevételek összbevételből való részesedése kismértékben felülmúlta az országos értéket, figyelemreméltó, és a város rosszabb anyagi helyzetére utal ugyanakkor az a tény, hogy az egy főre jutó érték elmarad attól. Ezen forrás igen jelentős, és az 1990-es évek folyamán egyre fontosabb szerepet betöltő részét alkotják a helyi adók, amelyeknél egy igen jelentős időbeli változást is meg lehet figyelni. Az 1990-es évek elején részesedésük még kisebb volt, mint az országos

érték (1993-ban 4,7% ill. 3,9%), az egy főre jutó érték pedig annak 2/3-át érte el, az 1990-es évek második felében azonban szerepe és fontossága ugrásszerűen megnövekedett (1998-ban az összbevételből való részesedése már 14,2% volt). A változás igen szoros kapcsolatot mutatott az egyes helyi adótípusok jelentőségével illetve az alkalmazott adókulcsokkal.

Az 1990-es évek elején az önkormányzat valamennyi kivethető adótípust alkalmazta, és egy többé-kevésbé kiegyensúlyozott, mind a lakosságot, mind a helyi vállalkozókat megterhelő adószervezet volt megfigyelhető. Ebben az időszakban – részben a politikai népszerűtlenségtől tartva – még igyekezett az adókulcsokat alacsonyan tartani, és azok a törvényekben meghatározott maximális érték 50–65%-át érték csak el.

Az 1990-es évek második felére azonban jelentősen megváltozott a helyzet. Az önkormányzat ekkorra már minden egyéb számba vehető lehetőséget kihasznált (lakások, beépítetlen telkek és részvények eladása, hitelek felvétele, kötvények kibocsátása), és más megoldás hiányában kénytelen volt nagyobb mértékben a helyi adókra támaszkodni. Minden adónem esetében emelést hajtott végre (erre alkalmat kínált az a tény, hogy az országgyűlés is megemelte a törvényileg kivethető maximális értékeket), ez azonban *differentiált mértékű* volt: kisebb mértékben érintette a lakosságot (ide lehet sorolni a telekadót, az építményadót és az 1994-től megszűnt magánszemélyek kommunális adóját) és nagyobb mértékben a vállalkozókat (a vállalkozók kommunális adója elérte a törvényben meghatározott maximumot, és a helyi iparüzési adó is csak 1–2 ezreléssel maradt el attól). Ennek hatására 1998-ra (az országos trendeket követve) abszolút fölénybe kerültek a vállalkozókat terhelő adók (1998-ban a helyi adókból befolyó jövedelem 3,4%-át tette ki a vállalkozók kommunális adója és 85,5%-át az iparüzési adó).

2. TÁBLÁZAT

Helyi adók megoszlása Magyarországon és Debrecenben (% , az 1992–98 közötti évek átlaga, 1992-es áron számolva, a fogyasztói árindexet felhasználva)

(The Distribution of Local Taxes in Hungary and Debrecen, in percentage. Average of the Years 1992–1998, Adjusted to the Prices of 1992 with the Consumer Price Index)

	Magyarország	Debrecen
Építményadó	9,6	13,3
Telekadó	1,7	2,4
Magánszemélyek kommunális adója	4,0	0,5
Vállalkozók kommunális adója		7,6
Idegenforgalmi adó	2,6	0,7
Iparüzési adó	81,9	75,5
Egyéb adók	0,2	0
Összesen	100,0	100,0

Forrás: Világgazdaság 2000. január 15.; a debreceni önkormányzat költségvetési rendeletei.

Az országos folyamatoktól a legnagyobb eltérés (elmaradás) az *idegenforgalmi adó* tekintetében mutatkozott. Ennek hátterében az állt, hogy Debrecen saját maga nem rendelkezik igazán nagyarányú bevételt hozó idegenforgalommal: üdülésre alkalmas hétvégi telek alig található a város területén, a városba látogató turisták

jelentős része Hajdúszoboszlón száll meg, így ez az adótípus az országosnál sokkal alárendeltebb szerepet töltött be a város bevételei között.

A saját folyó bevételek másik lényeges összetevőjét az *intézményi tevékenységek bevételei* alkotják, amelyekhez az önkormányzati fenntartású oktatási, kulturális, sport stb. intézményekben keletkezett források (például belépőjegyek, térítési díjak) tartoznak. Ezen forrás részesedése az összbevételből Debrecenben minden évben meghaladta az országos értéket, és az egy főre jutó összeg is nagyobb volt annál. Ennek hátterében az áll, hogy a város érintett intézményhálózata nemcsak a helyi lakosság, hanem a *vonzáskörzet*, illetve bizonyos esetekben az *egész megye* igényeit elégíti ki, és ez egy jelentős nagyságú és nagy bevételt hozó intézményhálózatot eredményezett.

Az *illetékbevételeknek* az országosnál nagyobb szerepe elsősorban az adott forrás sajátosságaival van összefüggésben. A központi költségvetési törvények szerint a megyei jogú városok és Budapest önkormányzata megkapják a területükön beszedett illetékek 50%-át, míg a megye többi településén beszedett illetékek 50%-a a megyei önkormányzatok bevételeit növeli. Az illetékek különböző típusainak (ajándékozási, öröklési, visszerthes vagyonátruházási, bírósági eljárási, államigazgatási eljárási illeték) ismeretében egyáltalán nem meglepő, hogy ez a bevételi forrás a nagyobb ingatlanárakkal rendelkező, illetve bizonyos eljárásokra (például bírósági tárgyalás, útlevel kiadás) jogosult nagyvárosokban fontos szerepet játszik.

A debreceni önkormányzat *relatív szegénységére* utal a *kamatbevételek* minimális, az országosnál lényegesen kisebb jelentősége. Az elmúlt időszakban ugyanis az önkormányzatnál a szorító pénzügyi feltételek miatt csak korlátozottan nyílt lehetőség arra, hogy a szabad pénzeszközöket hosszú távú lekötés keretében a bankba tegyék, és így kamatbevétellel tegyenek szert.

A *felhalmozási és tőkebevételek* szerepe kisebb volt az országosnál, és az egy főre jutó átlagos érték is az alatt maradt. Az ide sorolható bevételi források közül háromban (tárgyi eszközök és ingatlanok értékesítése, részvények és értékpapírok értékesítése, privatizáció és vállalatértékesítés) a hét év átlagát tekintve nem mutatkozott jelentős eltérés az országos adatoktól, a különbség fő oka az *egyéb felhalmozási és tőkebevételekben* keresendő. Az egyes évek vonatkozásában ugyanakkor igen jelentős ingadozásokat lehet megfigyelni, amely azzal magyarázható, hogy az önkormányzat rendkívül szélsőségesen és rövid idő alatt élt a kínálgató bevételi lehetőségekkel.

Az 1990-es évek elején a legnagyobb figyelmet a *tárgyi eszközök és ingatlanok értékesítésére* fordították. Az 1990-es önkormányzati (1990. évi 65. törvény) és az 1991-es vagyontörvény (1991. évi 33. törvény) eredményeként az önkormányzat igen jelentős (kb. 24 000 darabból álló) *lakásvagyonhoz* jutott, amelynek kb. az 50%-a az 1993-as lakástörvény (1993. évi 78. törvény) előírásait követve 1995 végére eladásra került. Az 1990-es évek második felében ugyanakkor már nagyobb figyelmet kapott a beépítetlen ingatlanok eladása. Ennek hátterében az állt, hogy a városban letelepedni kívánó multinacionális kereskedelmi cégek (például TESCO, CORA) igényeinek kielégítése, valamint a nagy bevásárlóközpontok (például Deb-

recen Plaza, Malompark) felépítése érdekében a város nagyarányú telekértékesítésbe kezdett.

A *részvények és értékpapírok értékesítése* az előző kategóriához hasonló időbeli ingadozást mutatott. Az első kisebb csúcsot 1992-ben lehetett megfigyelni, amikor az önkormányzat a tulajdonába került ipari vállalati részvényeket (pl. Dohánygyár, Debreceni Húsipari Rt.) adta el. Az előzőnél sokkal jelentősebb bevételt biztosított ez a forrás az 1990-es évek második felében, amikor az önkormányzatok hozzájutottak a területükön működő *gáz- és áramszolgáltató vállalatok* részvényeinek egy részéhez (a gázszolgáltatóknál 40%, az áramszolgáltatóknál 12,5%). A debreceni önkormányzat a szorító pénzügyi viszonyok miatt arra kényszerült, hogy a megkapott TITÁSZ és TIGÁZ részvényeket rövid idő alatt eladja, és így enyhítsen anyagi gondjain (1996-ban a részvények és értékpapírok részesedése az összbevételből 6,1% volt).

Az *egyéb felhalmozási és tőkebevételek* esetében megfigyelhető elmaradás alapvetően ezen bevételtípus jellegéből adódik: ide tartoznak az *államháztartáson kívülről illetve belülről átvett fejlesztési célú pénzek* (pl. a lakossági befizetések az ivóvíz-, szennyvíz- és gázhálózat kiépítése érdekében, illetve az elkülönített állami alapoktól és a minisztériumi fejezetektől fejlesztésre kapott összegek). Az előbbi szerepe azért volt kisebb, mert Debrecen – a rendszerváltás előtti fejlesztéseknek köszönhetően – egy megfelelő színvonalú vonalas infrastruktúrával rendelkezett (1991-ben a vezetékes gázhálózatba kapcsolt lakások aránya 59,9%, a vezetékes ivóvízhálózatba kapcsolt lakások aránya 98,9%, a szennyvízhálózatba bekapcsolt lakások aránya pedig 71,6% volt, míg a megfelelő országos adatok 41,9%, 85,1% és 41,7% voltak). Az 1990-es évek során történtek ugyan fejlesztések ezen a területen a lakossági pénzek bevonásával, ennek mértéke azonban kisebb volt, mint országos viszonylatban.

Az utóbbi (államháztartáson belülről átvett fejlesztési célú pénzek) esetében az elmaradást alapvetően Debrecen igen gyenge érdekérvényesítési képessége magyarázza. 1990 és 1998 között a várost az országos politikában súlytalanak tekinthető személyek irányították, illetve az országos vezetők között sem volt igazán debreceni kötődésű, és ezért a település csak korlátozottan jutott hozzá központi fejlesztési pénzekhez.

Az *átengedett (megosztott) bevételek* közé a *személyi jövedelemadó (SZJA)* önkormányzatok számára visszajuttatott része és a *gépjárműadó* tartozik. A bevételek döntő részét képező *SZJA* esetében világosan megállapítható, hogy ez a forrás a város költségvetésében fontosabb szerepet játszott, mint országos viszonylatban. Ennek hátterében a debreceni magasabb keresetek állnak: a megyeszékhelyi illetve regionális központi szerepkör következtében több olyan intézmény is működik a városban, amelyek az országos átlagnál magasabb fizetést tudnak biztosítani (1998-ban például Debrecenben az egy állandó lakosra jutó SZJA 62 830 Ft volt, szemben az országos 59 769 Ft/fő értékkel).

Az időben előrehaladva ugyanakkor az a trend is megfigyelhető, hogy az SZJA bevételnek az összbevételből való részesedését tekintve fokozatosan csökkent a különbség a debreceni és az országos adatok között (1992: 2,9%, 1993: 2,8%, 1994: 2,8%,

1995: 1,7%, 1996: 1,2, 1997: 1,9%, 1998: 1,6%), illetve az egy lakosra jutó SZJA bevétel nagysága Debrecenben egyre inkább elmaradt az országos értéktől (1993-ban még annak 110, míg 1998-ban csak 83,3%-a). Ezen folyamatok háttérében az a központi kormányzati tevékenység állt, amely fokozatosan csökkentette a településekhez visszajuttatott SZJA-n belül a közvetlenül a befizetés helyére visszakerülő SZJA arányát, és növelte az egyéb (gyakran normatív) módszerekkel elosztott összegek arányát, és ez a trend Debrecen számára – hasonlóan a többi nagyváros-hoz – a legtöbb esetben hátrányos volt.

A gépjárműadó, mint átengedett bevétel (a beszedett adó 50%-a a központi költségvetésbe kerül) esetében világosan tükröződik, hogy ez a forrás Debrecenben fontosabb szerepet játszott, mint országos viszonylatban: a Hajdú-Bihar megyei megyeszékhelyen részesedése az összbevételből nagyobb, mint az országos adat, és a legtöbb évben az egy főre jutó érték is felülmúlta azt. Ez azzal magyarázható, hogy Debrecenben a gépkocsi-ellátottság kismértékben jobb, mint országos szinten, és ezért a gépkocsik súlya után fizetett adóból is több folyt be.

Az állami hozzájárulások és támogatások 1992 és 1998 között Debrecenben az összbevételből az országosnál sokkal nagyobb arányban részesedtek, és ennek háttérében az ezen bevételi forrás döntő részét alkotó *normatív állami hozzájárulások* álltak (itt még nagyobb volt az eltérés). Ezen összegeket ugyanis az önkormányzatok különböző mutatók (például általános és középiskolások száma, kollégiumi férőhelyek száma) alapján az oktatási–kulturális–szociális intézmények működtetésére kapják. Debrecen – mint már korábban említettük – jelentős megyei és regionális feladatokat is ellátó intézményhálózattal rendelkezik, amely után nagy összegű hozzájárulást kap a központi költségvetésből. Igen nagy problémát jelent ugyanakkor az a tény, hogy ez a pénz a legtöbb esetben nem elegendő az érintett intézmények működési költségeinek a fedezésére. A normatív állami hozzájárulások döntő részét (1998-ban kb. 75%-át) kitevő oktatási normatívák például Debrecenben 1992-ben a működési kiadások 74,1%-át, 1995-ben 47,9%-át, 1997-ben pedig 54,8%-át fedezték, és a hiányzó összeget az önkormányzatnak egyéb forrásaiból kellett biztosítania.

A város az elmúlt években igen mérsékelten részesedett a *cél- és címzett támogatásokból*: ezen forrás összbevételen belüli aránya egyik évben sem érte el az országos átlagot, csak három évben haladta meg az 1%-ot, és az egy főre jutó érték is végig az országos alatt maradt. Az 1992-es, az 1996-os és 1997-es relatíve magasabb arányok annak tulajdoníthatók, hogy ezekben az években Debrecen iskola- és tornaterem-építésre, valamint a szennyvíztisztító-telep bővítésére kapott „jelentősebb” összegeket.

A lemaradás mögött véleményünk szerint három ok áll. Egyrészt a céltámogatások elsősorban a kisebb településeken lezajló vízgazdálkodási, oktatási–kulturális, egészségügyi–szociális és hulladékkezelési beruházásokat voltak hivatva segíteni, és így Debrecen csak korlátozottan részesedett belőlük. Másrészt a címzett támogatások főleg a térségi célokat szolgáló fejlesztéseket támogatták, és Debrecenben ezek gyakran a megyei önkormányzat tulajdonában lévő intézményekben valósultak meg (például a Kenézy Gyula Kórház új szárnyának felépítése). Harmadrészt

problémát okozott az önkormányzat – már korábban említett – gyenge érdekérvényesítő-képessége is.

A hét év adatait vizsgálva megállapítható, hogy Debrecen nem részesült SZJA-kiegészítésben, illetve a *működésképtelenné vált önkormányzatok kiegészítő támogatásában* (1994-ig az önhibáján kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatása). Ez azzal magyarázható, hogy a városban az egy főre jutó SZJA nem érte el a szükséges minimális szintet, illetve a város költségvetése nem került olyan rossz anyagi helyzetbe, hogy Debrecen jogosult lett volna ezekre a támogatási formákra.

A *központosított előirányzatok* azon támogatási formákat jelölik, amelyek megvalósítását a kormányzat valamilyen oknál fogva fontosnak tartja. Ezeknek a köre évről évre változott, és így egyes években Debrecen számára előnyösebb, más években hátrányosabb támogatási formák kerültek bele. Az 1994–96 közötti magasabb értékeket az a tény magyarázza, hogy ezekben az években a köztisztviselői-közfoglalkozottai bérek bevezetésének támogatása a központosított előirányzatok közé tartozott, és Debrecen így jelentős összegekben részesült.

A *Társadalombiztosítástól* (pontosabban az Egészségbiztosítási Alaptól) átvett, és a debreceni önkormányzat irányítása alatt álló egészségügyi intézmények működési kiadásainak fedezését szolgáló *pénzösszegek* vonatkozásában megfigyelhető nagymértékű különbség az első pillanatban – figyelembe véve a megyeszékhely regionális szerepkörét – megmagyarázhatatlannak tűnik. Az elmaradás alapvetően az érintett intézmények (Kenézy Gyula Kórház, Debreceni Orvostudományi Egyetem, 2000. január 1-től a Debreceni Egyetem Általános Orvostudományi Kara) tulajdonviszonyaiban keresendő. Ezek ugyanis nem a városi önkormányzat, hanem a *megyei önkormányzat* tulajdonában vannak (lásd Kenézy Gyula Kórház), illetve közvetlenül az *Országos Egészségbiztosítási Pénztártól* és az *Oktatási Minisztériumtól* (korábban Egészségügyi Minisztériumtól) kapják (kapták) a pénzt (ex-DOTE). Ennek következtében a működésükhöz szükséges összeg nem fut át a városi költségvetésen, és így nem jelenik meg az önkormányzat bevételei között sem.

A *hitel-és kötvénybevételek* nagyobb súlya (ez azon kevés források egyike, amelyeknél az egy főre jutó érték jelentősen meghaladja az országos átlagot) alapvetően az 1990-es évek közepének gazdálkodási elképzeléseivel magyarázható. A különböző ingatlanok (például az önkormányzat tulajdonába került lakások és telkek) nagyarányú eladása után a város vezetősége továbbra sem akarta nagyobb mértékben megterhelni a lakosságot, és ezért a működési-fejlesztési kiadások fedezése érdekében különböző *pénzpiaci műveletekbe* kezdett. Ennek keretében 1994 és 1995 folyamán jelentős hitelekkel vett fel, valamint kötvénykibocsátást is végrehajtott (a hitel- és kötvénybevételek aránya az összbevételből – az országban szinte egyedülálló módon – 1993-ban és 1994-ben nyilvánosan 10,1% volt, 1995-ben pedig 11,7% volt). Ezen lépések ugyanakkor nagymértékben veszélyeztették a város pénzügyi stabilitását, aminek következtében az önkormányzat visszafogta ilyen irányú tevékenységét, és 1996 óta folyamatosan csökkent e forrás szerepe (1998-ban az összbevételből való részesedése már kisebb volt, mint az országos érték – 2,8% ill. 4,2%).

A kiadási oldal sajátosságai

A debreceni önkormányzat költségvetésének kiadási oldalát vizsgálva megállapítható, hogy a *működési kiadások*, illetve a *támogatások* átlagos részaránya az összkiadásokból felülmúlta az országos értéket, míg a *fejlesztési-felhalmozási kiadások* és az *egyéb kiadások* részaránya alatta maradt annak (3. táblázat).

3. TÁBLÁZAT

A magyarországi önkormányzatok és a debreceni önkormányzat egyesített költségvetésének kiadási oldala (1992–98 közötti évek átlaga, 1992-es áron számolva, a fogyasztói árindexet felhasználva)

(The Expenditure Side of the Budgets of the Hungarian Local Governments and the Local Government of Debrecen, Average of the Years 1992–1998, Adjusted to the Prices of 1992 with the Consumer Price Index)

	A		B	
	Magyar-ország	Debrecen	Magyar-ország	Debrecen
1. Működési kiadás	70,4	72,5	31 433	25 539
1.1. személyi jellegű kiadás	29,7	30,6	13 242	10 786
1.2. munkaadót terhelő járulékok	12,6	13,6	5 631	4 785
1.3. dologi kiadás	28,1	28,4	12 560	9 968
2. Felhalmozási-fejlesztési kiadás	18,2	14,9	8 138	5 259
3. Támogatások	8,0	10,7	3 584	3 784
3.1. működési célú pénzeszköz-átadás	1,7	3,1	776	1 077
3.2. társadalom- és szociálpolitikai juttatások	5,3	6,9	2 370	2 448
3.3. egyéb támogatás	1,0	0,7	438	257
4. Egyéb kiadások	3,3	1,8	1 493	645
Tárgyévi kiadások	100,0	100,0	44 648	35 226

A – az egyes kiadási típusok részesedése az összkiadásból (%), B – az adott kiadási típus egy lakosra jutó értéke (Ft/fő)

Forrás: Keményné Koncz 1993; Szelényi 1994; Birkásné Tóth–Szelényi 1995; Dobosné–Szelényi 1996; 1997; 1998; és a debreceni önkormányzat költségvetési rendeletei.

A *működési kiadások* országosnál némileg magasabb aránya egyértelműen a város igen jelentős – korábban már többször is megemlített – intézményhálózatával van összefüggésben: az oktatási–kulturális–szociális stb. intézmények működtetése, valamint a város üzemeltetése (közvilágítás, parkfenntartás stb.) a legtöbb évben a város kiadásainak több mint 70%-át tette ki. Részben ezzel függ össze, részben a korábban említett gyenge központi érdekvérvényesítési képességgel magyarázható, hogy az 1992–98 közötti időszakban a város vezetősége alig tudott igazi nagyberuházást elkezdeni, és így a *fejlesztési-felújítási kiadások* aránya a hét év átlagában lényegesen elmaradt az országos értéktől. Az egyedüli kivételt az 1995/96-os évek jelentették (a felhalmozási-fejlesztési kiadások aránya ezekben az években 20% felett volt), amikor három jelentős projekt is lezajlott: Tóth Árpád Gimnázium felépítése, szennyvíztisztító-telep bővítése, villamospálya-rekonstrukció és új villamosok vásárlása. Ezek a kiadások azonban olyan mértékben megterhelték a város költségvetését, hogy a következő két évben már jelentősen visszaszorultak a beru-

házások, amelyhez az is hozzájárult, hogy a város nem mert hozzányúlni az erre az időszakra már egyre inkább túlméretezetté vált intézményhálózathoz, illetve ekkor kellett elkezdeni a korábban felvett kamatok visszafizetését is.

A támogatások két döntő alkotóelemét a működési célú pénzeszköz-átadás, valamint a társadalom- és szociálpolitikai juttatások képezik. Mint a táblázatokból is kiderül, mind a két elem aránya lényegesen felülmúlta az országos értéket, amely eltérő okokra vezethető vissza. A működési célú pénzeszköz-átadás az önkormányzati tulajdonban lévő, illetve az állami tulajdonban lévő, de a lakosság ellátását szolgáló közszolgáltató vállalatok számára átadott összeget foglalja magában, amely azt a célt szolgálja, hogy a lakosságnak kisebb terheket kelljen viselnie. Debrecenben a város méreténél, szerepkörénél fogva ezek a feladatok hatványozottan jelentkeznek (az első típusba tartozik például a Debreceni Közlekedési Vállalat Rt. és a Debreceni Hőszolgáltató Rt., míg az utóbbiba a Hajdú Volán Rt.), és ezzel magyarázható ezen kiadási tétel magas aránya.

A társadalom- és szociálpolitikai juttatások a különböző szociális támogatási formákat (például lakhatási támogatás, rendszeres szociális segély, munkanélküliek jövedelempótló támogatása) foglalják magukban. Ezen kiadási tétel magas aránya mögött véleményünk szerint az a tény áll, hogy bár Debrecenben a munkanélküliek aránya az országos átlag alatt van, a város nagysága miatt igen jelentős a támogatásra szoruló rétegek aránya, akik – valószínűleg magasabb iskolázottságuk, tájékozódottságuk miatt – tisztában is vannak ezekkel a lehetőségekkel.

Az egyéb kiadások döntő részét az adósságszolgálat terhei alkotják. Az 1990-es évek elején Debrecen csak korlátozottan élt a hitelek felvételével, illetve kötvények kibocsátásával, és ez a tevékenység csak 1994/95 folyamán élénkült meg. Ennek fényében nem meglepő, hogy a felvett hitelek visszafizetése, mint kiadás csak 1997/98 során jelent meg nagyobb összegként a költségvetésben, de valószínű, hogy a későbbiek során még hosszú ideig jelentős tételt fog alkotni (1998-ban részesedése már 6,2% volt).

Összegzés

Összegzésként – és a tanulmány bevezetőjében feltett kérdésekre válaszolva – elmondható, hogy a debreceni költségvetés bevételi és kiadási oldala több területen is eltér az országos viszonyoktól, és ez különböző okokra vezethető vissza. Ezek közül a legfontosabb szerepet a város *megyeszékhelyi és regionális központi szerepköre* (a normatív állami hozzájárulások és a működési kiadások magas aránya) és az *egészségügyi intézmények tulajdonviszonyai* (Társadalombiztosítástól átvett pénzek alacsony aránya) töltötték be. Kisebb fontosságúnak lehet tekinteni a város hosszú ideig *gyenge érdekérvényesítő-képességét* (a cél- és címzett támogatások valamint az egyéb felhalmozási és tőkebevételek alacsony aránya), a *költségvetés állandóan feszített jellegét* (kamatbevételek alacsony aránya) és a *város nagyságából adódó jelentős szolgáltatási igényt* (működési célú pénzeszköz-átadás magas aránya).

Irodalom

- Adóemelések a nagyvárosokban. (2000) – *Világgazdaság*. január 19.
- Birkásné Tóth K.–Szelényi Gy. (1995) Tallózás a helyi önkormányzatok 1994. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 8. 603–624. o.
- Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének 12/1993 (IV. 19.) számú rendelete az 1992. évi költségvetés végrehajtásáról. (1993) Debrecen.
- Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének 20/1994 (V. 16.) Kr. számú rendelete az Önkormányzat 1993. évi zárszámadásáról. (1994) Debrecen.
- Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének 18/1995 (V. 15.) Kr. számú rendelete az Önkormányzat 1994. évi zárszámadásáról. (1995) Debrecen.
- Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének 42/1996 (VI. 25.) Kr. számú rendelete az Önkormányzat 1995. évi zárszámadásáról. (1996) Debrecen.
- Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének 8/1997 (IV. 17.) Kr. számú rendelete az Önkormányzat 1996. évi zárszámadásáról. (1997) Debrecen.
- Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének 11/1998 (IV. 30.) Kr. számú rendelete az Önkormányzat 1997. évi zárszámadásáról. (1998) Debrecen.
- Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének 17/1999 (IV. 26.) Kr. számú rendelete az Önkormányzat 1998. évi zárszámadásáról. (1999) Debrecen.
- Dobos L-né–Szelényi Gy. (1996) Tallózás a helyi önkormányzatok 1995. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 9. 659–676. o.
- Dobos L-né–Szelényi Gy. (1997) Tallózás a helyi önkormányzatok 1996. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 9. 669–684. o.
- Dobos L-né–Szelényi Gy. (1998) Tallózás a helyi önkormányzatok 1997. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 6. 425–454. o.
- Dobos L-né–Szelényi Gy. (1999) Tallózás a helyi önkormányzatok 1998. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 8. 681–711. o.
- Keményné Koncz I. (1993) Önkormányzati zárszámadás 1992. – *Pénzügyi Szemle*. 9. 697–708. o.
- Szelényi Gy. (1994) Tallózás az önkormányzatok 1993. évi zárszámadásának eredményei között. – *Pénzügyi Szemle*. 7. 501–519. o.

THE CHARACTERISTICS OF THE BUDGET OF THE LOCAL GOVERNMENT OF DEBRECEN 1992–1998

GÁBOR KOZMA

The local self-governments created after the transformation of regime had to face changed conditions in the area of economy: the receipt and expenditure structure of their budget modified to a great extent, the economic independence of the settlements increased in comparison with the previous period. The paper tries to give an answer to which reasons may explain the deviation of the receipts and expenditures side of the budget of Debrecen from the national data. According to the results, the most important roles were fulfilled by the *county seat* and *regional central roles* (the high proportion of the normative state contributions and of the operational expenses) and the *ownership relations of the public health institutions* (low proportion of Transfers from the Social Security Funds). The long *weak ability of the interest enforcement* of the city may be regarded as less important (the low proportion of addressed and targeted grants and of the other accumulated and capital incomes), the *constantly tightened nature of the budget* (low proportion of credits) and the *considerable service demand due to the size of the city* (high proportion of money financing the operation of local services).