

Pénzügyi kockázatok az önkormányzati rendszerben

Az Állami Számvevőszék Kutatóintézete folyamatosan elemzi az önkormányzati szektor működését. E cikkben¹ arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a magyar önkormányzati rendszer, amely elévülhetetlen szerepet töltött be a politikai és gazdasági átmenet folyamatában, kimerítette tartalékait, szerkezeti reformja elkerülhetetlennek látszik. A „reformérettség” szindrómájának tekintjük azokat a pénzügyi kockázatokat, amelyek nemcsak az egyes szereplők számára, de a pengeélen táncoló magyar nemzetgazdaság egésze számára is veszélyt jelentenek. Ezért gondoljuk azt, hogy az átgondolt szerkezeti reformok elkezdésekor elsőbbséget kell adni ezen nemzetgazdasági szinten is ható problémák kezelésének. A cikkben bemutatjuk a rendszer jellemzőit, utána a már jelzett pénzügyi kockázatokat, végül pedig jelezzük a korszerűsítés lehetséges irányait.

A „magyar modell”

Az önkormányzati szektor biztosítja a közösségi szolgáltatások jelentős részét, a helyi önkormányzati rendszer működésének minősége jelentős mértékben meghatározza Magyarország gazdasági versenyképességét. A szektor költségvetése a bruttó hazai termék (GDP) 12 százalékát teszi ki. Jelentős nagyságrendű és meglehetősen összetett szerkezetű fizikai vagyontulajdonosai is az önkormányzatok. Mind az árbevételt, mind az eszközállományt és a foglalkoztatottakat tekintve jelentős nagyságrendet képviselnek a kötelező önkormányzati feladatokat ellátó – zömmel önkormányzati tulajdonú – gazdasági társaságok is. Az önkormányzati szektor jelentős foglalkoztató is. A közszolgáltatban foglalkoztatottak száma meghaladja a 460

ezer főt. A helyi önkormányzati rendszer „magyar modelljét” az 1990-es önkormányzati törvény (Ötv.) hozta létre, amely a fejlett országokban tapasztalható integrációval szemben nemcsak az önkormányzás jogát, de a nemzetközi értelemben is széles körű feladat- és hatáskörök címzettjévé a településeket tette.

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

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

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

A pénzügyi kockázatok

Az államháztartási kiadások mintegy negyedét teljesítő helyi önkormányzati szektor növekvő fiskális kockázatok hordozója. Ez egyfelől a kormányzati statisztikai rendszer (GFS) szerint számolt deficit növekedésének és a deficit ingadozásának kockázata. A választási években az önkormányzatokra is a túlköltekezés volt a jellemző. E hullámvész sem fedeli el, hogy az önkormány-

zatok költségvetési egyenlege romló tendenciát mutat. A szektor összesített GFS deficitje a 2006-os évhez képest 2007-re több mint 100 milliárd forinttal javult. Ez a központi támogatások csökkenése ellenére következett be, azáltal, hogy a 2006. évi „választási” költségvetéshez képest az önkormányzatok is jelentős kiadáscsökkentést hajtottak végre. (Lásd: 1. táblázat)

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

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

¹ Az Állami Számvevőszék Kutatóintézete (ÁSZKUT) hasonló című tanulmányának rövidített összefoglalója.

1. táblázat

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

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

Forrás: Pénzügyminisztérium

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

** Előzetes

*** Költségvetési törvény számítási anyaga szerint

önkormányzatok, a fővárosi és a kerületi önkormányzatok. Ez néhány adatból is jól látszik. (Lásd: 2. és 3. grafikon)

A községi önkormányzatok szegmensében is vannak olyan szereplők, amelyek meglehetősen jó pénzügyi adottságokkal rendelkeznek. A szegmens egészében azonban a legfontosabb probléma a forráshiány. Ez csak az esetek kis részében vezet likviditás- vagy bonitás-hiányhoz, mivel ennek megelőzését a kormányzat diszkrecionális eszközökkel (önhiki, miniszteri keret) általában el tudja érni. El kell gondolkodni azon, hogy az önhiki és az ún. VI/3-as miniszteri keret a pénzügyi fegyelem szempontjából jó üzeneteket közvetít-e, eléggé jó-e ezen

támogatások célzottsága. Az intézet által elvégzett felmérés eredményei e tekintetben legalábbis kétségeket támasztanak. Ezért, valamint pénzügyi súlya miatt ez a szegmens a költségvetési szabályok betarthatósága szempontjából nem hordoz jelentős makrogazdasági szintű fiskális kockázatot. Az állandósult forráshiány miatt azonban az itt élő lakosság alapvető közszolgáltatásokhoz nem vagy nem megfelelő minőségben jut hozzá.

Más a helyzet a nagyvárosokkal. E jó fiskális kapacitással rendelkező csoport gyorsuló mértékben adósodott el, ami együtt járt a rejtett adósságok, feltételes kötelezettségvállalások (PPP szerződéses, kezességek) állományának

növekedésével. A nyílt eladósodás elsősorban kötvénykibocsátás formájában történt. A kötvényeket az önkormányzatok egy számszerűen kicsi, de költségvetési és vagyoni súlyát tekintve meghatározó csoportja (megyei jogú városok, városok egy része, a megyei önkormányzatok) bocsátotta ki. A zömmel devizában denominált kötvénykibocsátás egyfelől jelentős árfolyamkockázatot jelent, másfelől azt eredményezi, hogy jelentős szabad pénzeszközök halmozódtak fel e szereplőknél. (Lásd: 4. grafikon) A kibocsátott kötvényekből rendelkezésre álló források kisebb része használandótt beruházásokra. A bevont források egy része a működési hiányt fedezte, más része pedig pénztartalékként üledett le. Ezek gyors elköltése makrogazdasági szinten is kockázatot jelent. A kötvénykibocsátásokból származó pénzeszközök tartalékolása a következő két évben „meglepetésszerű” önkormányzati beruházási boom-ot, ezzel akár 0,3–0,7 százalékos GDP-arányos európai statisztikai szabványoknak (ESA) megfelelően számított hiánytöbbletet is eredményezhet.

A megyei önkormányzatok esetében a fenti kockázatok még azzal is kiegészülnek, hogy a megyék önálló bevételi forrással lényegében nem rendelkeznek, azaz igen szerény fiskális kapacitásaik ellenére adósodtak el. Az illetékbevételeik az örökösödési illeték eltörlése és a várhatóan gyengülő

lő ingatlanforgalom miatt csökkenni fognak. Következésképpen esetükben nem látszik az a pénzügyi többlet, amely majd fedezetet nyújt a kötvények visszafizetésére. A megyei önkormányzatok kockázatait az egy lakosra jutó adósságállomány nem mutatja jól.

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

Az eladósodási folyamat eddig nem mutatott összefüggést az EU-s források abszorpciójával. Ez utóbbi maga is fontos kockázatot jelent. Az önkormányzati beruházások növekedése önmagában nem lesz jó hír, hiszen egyelőre nincsenek biztosítékok arra, hogy az EU-s forrásokból pénzügyileg is fenntartható kapacitások jönnek létre. Ez önmagában is aláhúzza a tervezési rendszer sürgős fejlesztésének szükségességét. Szabálytalan felhasználás esetén a keletkező visszafizetési kötelezettségek miatt jövőbeni költségvetési terhekre lehet számítani. A mai helyzetben az önkormányzati projektek esetén történő visszafizetés terheit az állami költségvetés viselné. A jelenlegi pénzügyi válság körülményei között nem zárható ki az unió végrehajtó és ellenőrző szerve-

inek – a források szabály- szerű felhasználásával kap- csolatos – szigorának növe- kedése.

A pénzügyi kockázatok kezelése a pénzügyi fegyelem erősítésével

Az a véleményünk, hogy a jelenlegi szabály- és intéz- ményrendszer nem alkal- mas a szektor kockázatai- nak kezelésére, a minden- kori kormány ehhez a szük- ségesnél kevesebb eszközzel rendelkezik. Ráadásul a mos- tani rendszer a felelősen gaz- dálkodó testületeket bünte- ti, a „potyázókat” preferál- ja, így nem ösztönöz felelős gazdálkodásra. A jelenlegi alkotmány keretei között is van lehetőség a pénzügyi fegyelem erősítésével a koc- kázatok kezelésére. A helyi önkormányzati szint pénz- ügyi kockázatainak mérsék- lése komplex megközelítést igényel. A komplexitás azt is jelenti, hogy törekedni kell arra, hogy e változások a rendszerszerű átalakítást erősítsék. A megoldás cél- szerűen kiterjed a szerep- lők költségvetési korlátjára, pénz és tőkepiaci kapcso- lataira, pénzügyi beszámó- lója minőségének javításá- ra éppúgy, mint a pénzügyi jogbiztonság garanciáira és nem utolsó sorban az ellen- őrzés rendszerére.

Az információgazdálkodási rendszer korszerűsítése

Úgy gondoljuk, hogy a vázolt kockázatok okai között rá kell mutatnunk az információgazdálkodási

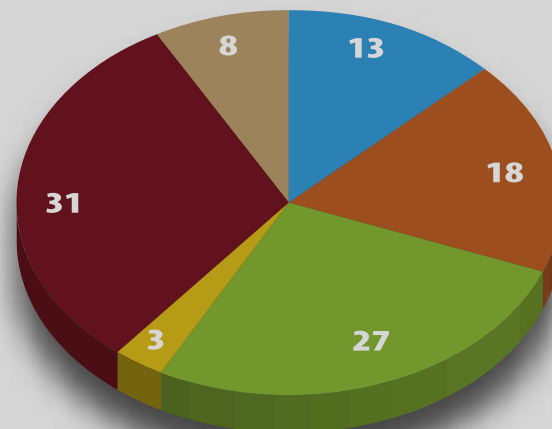
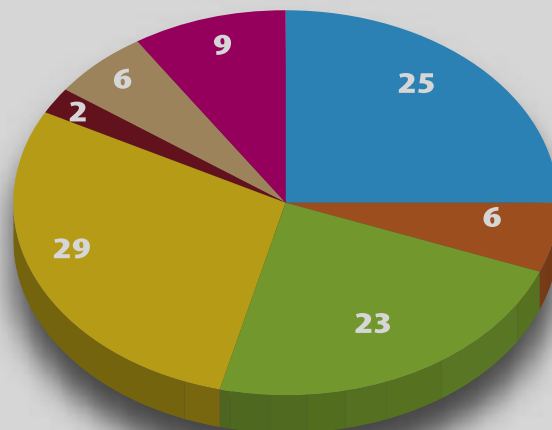
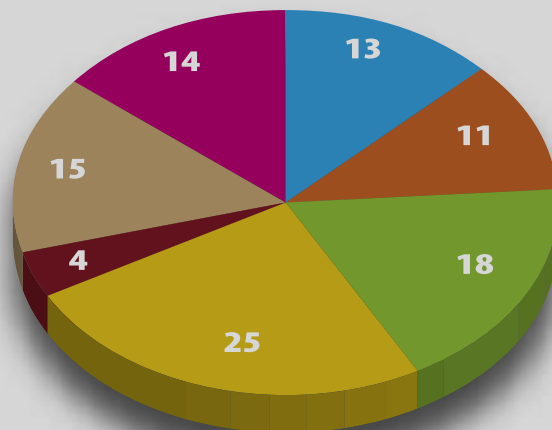
rendszer gyengeségeire. Az ebből adódó káros hatások- ra – amelyek persze nem kor- látozódnak csupán az állam- háztartás helyi szintjére – az ÁSZ számtalanszor felhívta a figyelmet. Az ÁSZ Közpénz- ügyi Tézisei pedig a megol- dással kapcsolatos javasla- tokat is megfogalmaztak. Itt ezzel kapcsolatosan csu- pán azt az „egyszerű” igaz- ságot jelezzük, hogy adekvát információ nélkül min- den döntés vakrepülés. Az államháztartási informáci- ós rendszer általános kor- szerűsítésén túl szükséges egy Országos Adat Katasz- ter (OAK) felállítása, amely a pénzügyi adatokon túl a fizikai és humán erőforrások- ra vonatkozó adatokat is tar- talmaz.

Az államháztartás központi és helyi szintjének kapcsolatrendszer

A forrásszabályozás rend- szere egyfelől jól-rosszul próbált összhangot terem- teni az ágazati törvényekben megfogalmazott, helyen- ként maximalista szakmai igények és a pénzügyi reali- tások között, másfelől meg- lehetőséget nyújtott durva formában közvetítette az önkormány- zatoknak a makroökonomi- ai helyzetből adódó fiskális feltételeket. Ebből adódóan a forrásszabályozás elapró- zottá, áttekinthetlenné és nagyon változékonyvá vált. Kis túlzással azt mondhat- juk, hogy az önkormányza- tok rövid távú gondolkodá- sának egyik fő oka maga a forrásszabályozás. Szüksé-

2. grafikon

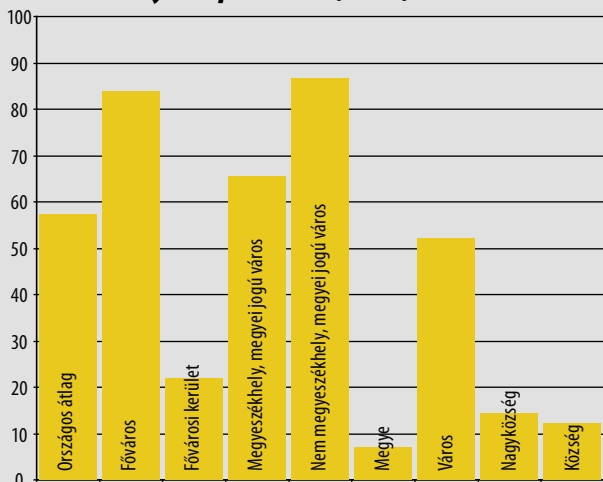
A különféle önkormányzattípusok néhány pénzügyi jellemzője százalékban



■ Főváros ■ Fővárosi kerület ■ Megyei jogú város
■ Városok ■ Nagyközségek ■ Községek
■ Megyei önkormányzatok

3. grafikon

Egy lakosra jutó önkormányzati adósság önkormányzattípusonként, 2007, ezer Ft

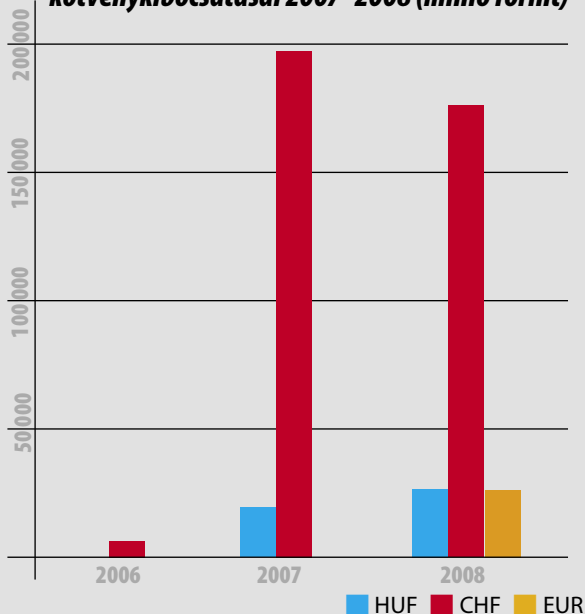


gesnek és lehetségesnek látjuk az elaprózottság (a normatívák számának) radikális csökkentését, a kiszámíthatóság erősítését. Léteznek olyan technikák, amelyek különböző makroökonómiai változókhoz (infláció, adóbevételek alakulása stb.) rögzítik az állami hozzájárulásokat. Úgy gondoljuk,

hogy a forrásszabályozást a központi költségvetésből ki kellene emelni, a fő szabályokat külön törvényben, egy meghatározott politikai ciklusra kell rögzíteni. Az éves költségvetésekben az állami hozzájárulások és az adóátengedés konkrét globális mértékét kellene meghatározni.

4. grafikon

A helyi önkormányzati szektor kötvénykibocsátásai 2007–2008 (millió forint)



Korszerű tervezési módszerek alkalmazása

A kiadási szerkezet változtatása és a stratégiai szemléletű gazdálkodás erősítése nem képzelhető el a hagyományos bázis alapú költségvetési tervezéssel. Az ismert teljesítményalapú költségvetési tervezési technikák (nullbázisú- és a programalapú költségvetés) jelentősen hozzájárulhatnak a helyi tartalékok feltárásához és az önkormányzati fejlesztések pénzügyi fenntarthatóságának biztosításához. E technikák alkalmazásának az előző két javaslatban megfogalmazottak szükséges, de nem elégséges feltételeit jelentik.

Kincstári rendszerre történő áttérés

Az önkormányzatok pénzgazdálkodásának a központi kincstári rendszeren kívül tartása továbbra is indokolt. Ugyanakkor érdemes volna egy speciális önkormányzati kincstár² létrehozását megfontolni. E kincstáron keresztül történhet a központi források folyósítása, a központi számlavezetés miatt lényegében megvalósul ezek felhasználásának ellenőrzése is. Az önkormányzatok saját bevételei (pl. helyi adók, térítési díjak stb.) e kincstári számlára érkeznek, a

kifizetések, benne a munkabérek átutalása is innen történne. A központosított pénzkezelés megteremtene a hivatalok száma és létszáma csökkentésének feltételeit. Az önkormányzatok fölös likviditását e kincstár kezelné oly módon, hogy a pozitív egyenlegért kamatot fizet, a likviditást pedig a szektor más illikvid szereplői és az állami likviditáskézelésre lehetne használni. A betéti kamatot a diszkont kincstárjegy aktuális hozamához lehetne igazítani. Nem sérül az önkormányzatok más pénzügyi megtakarítások igénybevételének joga éppúgy, mint a fejlesztési hitelfelvételi lehetőség. Ez utóbbi új a szabályok között. A kincstár működésébe olyan garanciák építhetők, (jogi forma, vezető testületek stb.), amelyek megvédik az önkormányzatokat az állami önkéntől. A kincstár létrehozása esetén gazdája lehetne az OAK-nak.

Az adósságrendezési törvény következetesebb alkalmazása

A hatályos adósságrendezési eljárásról szóló törvény egyik legjobban sikerült eleme a szektort szabályozó jogszabályoknak. Úgy gondoljuk, hogy konkrét felelősségi szabályok és az adósságrendezés

² A kincstár kizárólag számlavezető és betétgyűjtő funkciót látna el, ez különbözteti meg a banktól. A központi számlavezetés és betétgyűjtés lehetővé teszi a rászoruló önkormányzatok számára a likviditás biztosítását. Az önkormányzati tulajdonú bank az önkormányzatok hitelezését a prudenciális szabályozás elvei szerint nem végezheti, ezért illúzió az önkormányzati bank gondolata.

³ A Gatrantica Zrt. jelenleg is működtet ilyen üzletágat.

szabályainak módosítása *döntően preventív hatásként* erősítené az önkormányzatok pénzügyi fegyelmét és csökkentené a moral hazard szituációk kialakulásának esélyét.

Az önkormányzati hitelfelvétel szabályozása

A ma érvényes adósság-szabály kontraproduktív, a jelenlegi kihívásoknak nem felel meg. Olyan szabály kidolgozása szükséges, amely biztosítja a maastrichti fiskális kritériumok érvényesülését. Ez annál is fontosabb, mivel az euró beve-

zetése után ezen szabályok betartása ugyanúgy kiemelt fiskális cél marad.

Önkormányzati hitelgarancia intézmény létrehozása

Azelőttünk álló időszakban kulcskérdés az önkormányzatok hitelképességének javítása. Az előbbieken túlmenően ezt a meglévő önkormányzati hitelgarancia-rendszer kiteljesítése jelentené. Az önkormányzatok számos olyan felhalmozási feladattal szembesülnek, amelyekre sem saját, sem EU-s forrás nincs, s amelyek teljesülése stratégiai kér-

dés. A jelenlegi helyzethez³ képest előre kell lépni, hiszen ennek az eszköznek egyelőre marginális szerepe van. Erdemben lehetne csökkenteni a garancia díjat, ha a források olcsók és megfelelő minősítési rendszer (rating) alkalmas a kockázatok pontos bemérésére. A forrás lehetne az EU-s források átcsoportosítása a rating pedig szakmai kérdés.

A költségvetésen kívüli szektor transzparenciájának biztosítása

Az önkormányzati rendszer fontos és megőrzendő vonása, hogy az önkor-

mányzatok nagy szabadságot élveznek a feladatellátás szervezeti kereteinek megválasztásában. Az is igaz, hogy ezen szereplők vonatkozásában az önkormányzatok irányítási lehetőségei meglehetősen korlátozottak, a jelenlegi gazdálkodási rendszerben az önkormányzati gazdaság egészének kockázatai nem jelennek meg. Úgy gondolom, hogy mind a folyó gazdálkodás, mind a beszámolás terén közelebb kell hozni egymáshoz a költségvetési és az azon kívüli feladatellátókat. Ez részben a beszá-

A stilizált forgatókönyvek összehasonlítása

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

moló és információs rendszerek, részben a corporate governance szabályok szigorításával lehet elérni.

A pénzügyi ellenőrzés erősítése

Biztosítani szükséges, hogy a minden közpénz ellenőrzésének elve párosuljon költséghatékony megoldásokkal. A már említett kincstár tovább erősíti a beépített ellenőrzési mechanizmusok szerepét. A szakellenőrök és a pénzügyi ellenőrzés együttes alkalmazása nagyon fontos. Szükséges megoldani, hogy minden önkormányzat zárszámadását külső pénzügyi ellenőrzésnek vessék alá. Költséghatékonyan ezt outsourcinggal lehet megoldani, hiszen az ÁSZ kapacitásait nem érdemes ilyen „idény jellegű” feladat igényeihez igazítani. Államháztartási könyvvizsgálók bevonásával lehetővé kell tenni, hogy az ÁSZ és a Könyvvizsgálói Kamara által kialakított vizsgálati program és módszertan alapján minden önkormányzat beszámolója hitelesítve legyen. Az ÁSZ megfelelő mintavétel alapján a jelentések utólagos minőségbiztosítását elvégezni. Egyebekben kapacitásait a nagy kockázatú önkormányzatok gazdálkodásának szabályszerűségi és teljesítményellenőrzésére fordítaná. Ez nem zárna ki azt a lehetőséget, hogy az önkormányzat könyvvizsgálót alkalmazzon.

A működési deficit lehetőségének megszüntetése

A nemzetközi gyakorlatban ritka az, hogy a szubnacionális kormányzatok folyó és felhalmozási költségvetése között szabad az átjárás. A hazai gyakorlatban az „egységes pénzalap” arra szolgált, hogy a feladatok alulfinanszírozását lehessen a vagyon terhére kompenzálni. A mai „kollektív felelőtlenség” rendszerét az arany szabály alkalmazásával lényegesen tisztábbá lehetne tenni. Ez mindenképpen az Ötv. módosítását követeli.

A szerkezeti reformok két lehetősége forgatókönyve

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

A rendszer átfogó korszerűsítésére több szakmailag lehetséges megoldás létezik. A rendszerszerű megoldás két dolgot feltételez. Egyfelől azt, hogy a rövidtávú kormányzati lépések és folyamatok ne akadályozzák a későbbi lépéseket, másfelől a változások konzisztens modell irányába történjenek. A forgalomban lévő javaslatok általá-

ban elhanyagolják a komplexitás kérdését. A konzisztenciát biztosítja, ha az önkormányzati működés minden dimenzióját érintik. Gondoljunk a Rubik-kockára. Ha olyan stratégiát választunk ebben, hogy egyetlen oldalra koncentrálunk, akkor a többi oldal megoldása során a már kiforgatott egyszínű oldal is elromlik.

A különböző dimenziók átalakítása nemcsak szakmai, de politikai konszenzust is igényel. Az önkormányzati rendszer közjogi vonatkozásainak és a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás újraszabályozásához szükséges az alkotmány és az önkormányzati törvény jelentős módosítása. Ennek politikai feltételeinek megteremtődése esetén beszélünk a szerkezeti (modellváltást) változásokat középpontba állító első forgatókönyvről. Világosan látni kell, hogy egy ilyen forgatókönyv felvállalása a politikai osztály számára – a számukra is világos előnyök mellett – számomra bizonytalansággal is jár,

hiszen ez egyben a választási rendszer átalakítását is eredményezi. A politikai konszenzus hiánya esetén a második forgatókönyvnek az önkormányzati minimum megállapítását és az ehhez kapcsolódó pénzügyi mechanizmusokat kell középpontba állítani. Ez is reformértékű változás volna, hiszen a rendelkezésre álló források és a tényleges lehetőségek felvállalása szerzett jogok és status quo-k felmondását jelentené. Úgy gondoljuk, hogy mindkét forgatókönyv esetében szükséges a politikai erők kooperációja, hiszen „ellenszélben” a formailag feles törvényekre korlátozódó második forgatókönyv sem életképes. Nem osztjuk tehát azt a vélekedést, amely kizárólag a „sima” és a „kétharmados” kérdésekben látja a megvalósíthatóság törésvonalát. Az áttekinthetőség érdekében a forgatókönyvek fontosabb jellemzőinek összehasonlítását mátrixban (Lásd: *előző oldal*) is ábrázoljuk.

Vígvári András

■ **Négy település pályázik városi címre a Közép-dunántúli Régióban.** Lejárt a várossá válási pályázatok beadási határideje. A Közép-dunántúli Régióban négy település: Csákvár, Rácalmás, Tát, Balatonkenese pályázik. A döntés a köztársasági elnöké. Tát (5614 lakos) Esztergom és Dorog közelében, fejlett térségben fekszik a Duna mellett, ami sok lehetőséget ad. Balatonkenese a maga 3604 lakosával nem nagy, ám köztudott, hogy nyaranta jóval többen élnek ott. Csákvár korábban mezőváros volt, ma 5258 lakosával mikroközpont a Vértes alján. Erősségük az egészségügy, hiszen ott van a megyei kórház egyik részlege, mentőállomásuk van, jó néhány szakrendelés, több gyógyszertár is szolgálja a lakókat. Rácalmásnak 4425 lakosa van. A Dunaújvárostól és Adonytól is 10–11 kilométerre fekvő település az elmúlt 10–15 évben dinamikus fejlődött, az adatok szerint a lélekszám növekedésében a megyén belül a második helyen áll. Területén működik a Hankook gumigyár, és a 6-os út mellett egyre több közép vállalkozás telepszik meg. A Jankovich-kúriában létrehozott rendezvényközpont a környéken, de a tágabb környezetben is a legszébb.



A kormány gondolja át...

Többek állítása szerint azzal, hogy bizonyos önkormányzati fejlesztések az áfakörbe tartoznak, az állam saját magának osztja vissza a pénzt, azaz egyik zsebéből a másikba rakja a forrást.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének elnöksége legutóbbi, február 17-ei ülésén áttekintette a kormány gazdasági válsággal összefüggő tervezett intézkedéseit, köztük az adószabályok változására vonatkozó elképzeléseket. A bejelentett 3 százalékos áfaemelés kapcsán a TÖOSZ-t vezető polgármesterek azon aggályuknak adtak hangot, hogy az alapvetően európai uniós források felhasználásával tervezett fejlesztéseiket 20 százalékos áfakulcs figyelembevételével készítették elő, és értelemszerűen ehhez igazították a saját önrészüket mértékük is. Amennyiben magasabb lesz az áfa, a projektre rakódó plusz terhet az önkormányzatoknak kell előteremteniük. Ez adott esetben egy 1,2 milliárdos program esetében 30 millió forint többletkiadást jelentene. Az amúgy is kifeszített költségvetési helyzetben a „csupán” három százalékos többletigény adott esetben az egész program megvalósulását veszélyeztetheti.

Természetesen az áfa szerepét az önkormányzati fejlesztések tekintetében a polgármesterek már korábban is többször kifogásolták. Többek állítása szerint azzal, hogy bizonyos önkormányzati fejlesztések az áfakörbe tartoz-

nak, az állam saját magának osztja vissza a pénzt, azaz egyik zsebéből a másikba rakja a forrást. Az állam és az önkormányzatok közötti pénzmozgás egyéb tekintetben is csak bonyolítja és bizonyos mértékben indokolatlanul drágítja az eljárást a kereskedelmi bankok tevékenységének közbeiktatása következtében. Mindezek figyelembevételével

a TÖOSZ elnöksége javasolta, hogy a kormány gondolja át az önkormányzatok és az általános forgalmi adó kapcsolatát legalább a fejlesztések tekintetében.

A TÖOSZ kezdeményezésére a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség a sajtón keresztül úgy reagált, hogy az alacsony infláció, illetve elsősorban a járulécsökkentés ellensúlyozó hatása miatt nem számol a beruházások érdemi drágulásával, vagyis azzal, hogy az áfaemelés az uniós projektek megvalósítását kedvezőtlenül befolyásolná.

Nyilvánvaló, hogy e tekintetben is szükséges majd az összes változás együttes hatását figyelembe venni, viszont ekkor előállhat, hogy a már megkezdett fejlesztési programokat át kell alakítani és engedélyeztetni. Ezért is fontos, hogy a felmerülő kérdéseket mielőbb egyeztessék az érdekelt felek, ugyanis mind a kormányzat, mind az

önkormányzatok abban érdekeltek, hogy a megkezdett fejlesztési folyamat zavartalanul folytatódjék, hiszen a gazdasági válsággal szemben a legjobb ellenszer a kiszámítható és tervezhető – adott esetben uniós, vagy hazai közpénzzel finanszírozott – munka. Nem engedhető meg, hogy újabb bizonytalanságok terheljék az uniós források korrekt felhasználását.

A TÖOSZ azért is kezdeményezte Bajnai Gordon fejlesztési miniszterrel történő mielőbbi egyeztetést, mert az áfakérdésen túl is számtalan kritika fogalmazódott meg a polgármesterek részéről az uniós pályázati gyakorlattal kapcsolatban.

Az ésszerűtlen és indokolatlan verseny helyett a kötelező önkormányzati feladatellátás megfelelő színvonalának megteremtésére kellene törekedni, elkerülve a felesleges bürokráciát és a könnyelmű pénzkidobást.

Sajnos az ország számtalan területéről hozható példa, hogy a tervszerűtlen és összehangolatlan fejlesztések következtében még a közelmúltban is újtottak fel olyan általános iskolákat, amelyekben belátható időn belül nem lesz tanuló. A kistérségi szinten történő fejlesztési programozás eredményeként lehetővé válna, hogy ütemezetten kiszámíthatóan és a lehető

legtakarékosabban történjen a fejlesztési források felhasználása. Így a kistérségen belül elérhető lenne, hogy valamennyi település pontosan tudhatná, hogy nála melyik intézményt, önkormányzati kötelező feladatot milyen ütemezésben és mikor fogják külső segítséggel megvalósítani.

Mindezek miatt a TÖOSZ elnöksége kiemelten fontosnak tarja, hogy a kormányzati fejlesztéspolitika és a fejlesztésben érdekelt önkormányzatok között folyamatos és érdemi legyen a szakmai párbeszéd,

és a rendelkezésre álló uniós forrásokat a lehető leghatékonyabban tudjuk felhasználni. Azért kell(ene) mielőbb beszélni a felmerülő aggályokról, hogy a félreértések tisztázódhassanak, az ésszerűség, a célszerűség és a takarékoság a legszélesebb körben érvényesüljön.

Természetesen abban az esetben is szükséges az egyeztetés a fejlesztéspolitika irányítói és a végrehajtásban közreműködők között, ha nem történik meg a bejelentett áfaemelés, ugyanis újabb nehézség és elbizonytalanító körülmény nélkül is sok kérdést kellene tisztázni, annak érdekében, hogy a fejlesztések hatása lehetőség szerint valamennyi magyar településen érzékelhető legyen. Mindezek figyelembevételével kérte a TÖOSZ elnöksége, hogy a kormány – az önkormányzatokkal folytatott párbeszéd után – gondolja át az önkormányzatok és az áfa kapcsolatát.

Sólyom Z.