

VÁLTOZÁSOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖZFELADAT-ELLÁTÁSÁBAN ÉS FINANSZÍROZÁSÁBAN

Bordás Péter

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
BUDAPEST



SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

VÁLTOZÁSOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK KÖZFELADAT-ELLÁTÁSÁBAN ÉS FINANSZÍROZÁSÁBAN

Projekt szakmai vezető:

Prof. Dr. Szikora Veronika

Szerző:

Dr. Bordás Péter, PhD

(egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar;
tudományos munkatárs, MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport)

A kézirat lezárásának dátuma:

2018. szeptember 10.

Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú,
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében készült el és jelent meg.

© Dr. Bordás Péter, PhD, 2020

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	5
1. PÉNZÜGYI KAPCSOLATOK AZ EGYES KORMÁNYZATI SZINTEK KÖZÖTT: A FISKÁLIS FÖDERALIZMUS ELMÉLETE ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI FUNKCIÓK	7
1.1 <i>Helyi önkormányzatok és a pénzügyi önállóság</i>	7
1.2 <i>A fiskális föderalizmus fogalmi meghatározása</i>	8
1.3 <i>A fiskális föderalizmus értelmezésének egyes szintjei</i>	12
1.4 <i>A fiskális föderalizmus és az államháztartási funkciók kapcsolata</i>	14
1.4.1 <i>Az allokációs funkció megjelenése helyi kormányzati szinten</i>	14
1.4.2 <i>A redisztribúciós funkció megjelenése helyi kormányzati szinten</i>	16
1.4.3 <i>A stabilizációs funkció megjelenése helyi kormányzati szinten</i>	17
2. CENTRALIZÁCIÓ – DECENTRALIZÁCIÓ: A KÖZFELADATOK MEGSZERVEZÉSI SZINTJEI	19
2.1 <i>A decentralizáció fogalma</i>	19
2.2 <i>A decentralizáció és az optimális feladat-ellátási szint</i>	21
2.3 <i>A decentralizáció és a lábbal szavazás</i>	22
2.4 <i>A decentralizáció további érvei</i>	24
2.5 <i>Decentralizáció és helyi demokrácia</i>	25
3. FEJEZET: A KÖZPONTI KORMÁNYZATI TRANSZFEREK CÉLJA ÉS TÍPUSAI	29
3.1 <i>A helyi közfeladatok finanszírozási forrásai</i>	29
3.2 <i>A helyi pénzügyi rendszer funkciója</i>	30
3.3 <i>A kormányzati transzferek fogalma, célja</i>	34
3.4 <i>A kormányzati transzferek típusai</i>	36
4. A HELYI KÖZFELADATOK KÖRÉNEK VÁLTOZÁSA ÉS A PÉNZÜGYI GAZDÁLKODÁS ÚJRASZABÁSA	40
4.1 <i>Helyi közfeladatok a Mötv. alapján</i>	40
4.2 <i>A helyi költségvetési gazdálkodás újraszabályozása</i>	45
4.3 <i>Adósságkonszolidáció a helyi gazdálkodás fenntarthatósága érdekében</i>	47
5. A FELADATFINANSZÍROZÁS FOGALMA ÉS RENDSZERTANA	50
5.1 <i>A feladatfinanszírozás a közpénzügyi irodalomban és hazánkban</i>	50
5.2 <i>Feladatfinanszírozásból feladat alapú finanszírozás</i>	53

6. A FELADATFINANSZÍROZÁS GYAKORLATI TAPASZTALATAI	56
6.1 <i>A feladatfinanszírozás számítási rendszere</i>	56
6.2 <i>A kormányzati transzferek változásának hatása a helyi költségvetésekre</i>	60
IRODALOMJEGYZÉK	67

ELŐSZÓ

A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok köre térben és időben változatosságot mutat. Az egyes klasszikusnak vélt önkormányzati modellekben is nagyban eltér, hogy milyen területi mérettel és mekkora pénzügyi, feladat-ellátási önállósággal rendelkezik az adott helyi kormányzati szint. Nincs általánosságban elfogadott sztenderd, mely meghatározhatná, hogy milyen kombinációt tekinthetünk ideálisnak, már csak azért sem, mert ez országonként eltérő lehet. Ugyanakkor léteznek olyan alapelvek, melyek betartása minden körülmények között a helyi közösség érdekét szolgálja a helyi közfeladatok ellátása során. Ilyen alapelvű megállapítás lehet az is, hogy a helyi kormányzás önmagában demokratikus érték, mely a helyi feladatok hatékony és eredményes megvalósításához járulhat hozzá. Továbbá kiemelhető a helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiája is, mivel pénzügyi források nélkül nem beszélhetünk számottevő döntési, működési vagy épp feladat-ellátási önállóságról.

Magyarországon az elmúlt években egy változási folyamatnak lehetünk tanúi, mely megítélése a szakemberek körében is igen eltérő. Jelen írással nem kívánok értékítéletet mondani a változásokról, mindinkább érvekkel és tényekkel szeretnék hozzájárulni a tudományos vita sokszínűségéhez, valamint nem utolsó sorában az új rendszer továbbfejlesztéséhez.

A magyar önkormányzati rendszer kialakulásában meghatározó momentum volt a rendszerváltás időszaka, mely egy szétaprózódott, de viszonylag széles autonómiával rendelkező rendszert hozott létre. Az évtizedek működése ugyanakkor számos problémakörre rávilágított, mely az eltérő települési méretből, az eltérő feladatokból és forrásokból fakadt. Így talán nem túlzunk, ha azt mondjuk, hogy a változás szükségessége a rendszerbe volt kódolva. A helyi önkormányzatokat érintő rendszerszintű változást végül a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény elfogadásával, majd hatálybalépésével kezdődött meg. Az új szabályozás alapján módosult a helyi gazdálkodásra vonatkozó keretrendszer, az önkormányzatok bevételi struktúrája átalakult, a kormányzati transzferek típusai és célja szintén új formát öltött. A korábban forrásszabályozási rendszernek nevezett megoldást, felváltotta az ún. feladatalapú finanszírozás, melyben sok önkormányzat a finanszírozásban jelentkező problémák megoldását látták. Ugyanis a korábbi rendszerhez kapcsolódóan szinte általános vélekedés volt, hogy az alulfinanszírozottság, a feladatok széles köre vezetett az adósságállomány nevedéséhez, a rendszer fenntarthatatlanságához.

A kutatás alapjául ez, a szemünk előtt zajló változási folyamat szolgált, mely elemzése, jobb megértése a tudomány számára is kihívást jelent. Különösen nem a hagyományos jogi, mint inkább a közpénzügyek szemléletén keresztül látni és láttatni a témát. Épp ezért a kutatás elején szükséges volt számos hipotézist rögzíteni, melyek vizsgálata végigvonul a kötetben. Ezek közül az alábbiakat tartom fontosnak kiemelni.

A helyi önkormányzatok létezése demokratikus értéknek tekinthető, mely biztosíthatja a helyi közfeladatok hatékony, eredményes megvalósítását, továbbá a helyi érdekek érvényesítője, a települések fejlődésének meghatározó intézményei.

Az alsóbb szintű kormányzati szintek, valamint az általuk ellátott közfeladatok szervezésében és finanszírozásában megfigyelhető tendenciák, így a decentralizáció és a centralizáció jelensége dinamikusan változó tényezőként értelmezhető.

A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának egyik fontos eleme a helyi adók, melyek szabad felhasználhatósága adja meg a karakterét. Ugyan így a nemzetközi alapelvek szerint a központi kormányzati transferek szabad felhasználhatósága esetében növelik, kötött felhasználhatóság esetén pedig csökkentik a helyi pénzügyi autonómiát.

A 2008-as gazdasági válság után szinte valamennyi európai országban, átértékelődött a helyi önkormányzatok jogállása, finanszírozása, egyes helyeken erősödött, máshol gyengült.

A magyar kormányzati szintek közötti feladatátrendeződés mögött centralizációs lépések figyelhetők meg, mely a közfeladatok finanszírozására is kihatnak. Megváltozott a helyi feladatok jogszabályban meghatározott köre, mely ugyanakkor a gyakorlati feladatellátás során változatos képet mutat. Ebből az következik tehát, hogy létezik a helyi vonzatú feladatok köre, melyek bár centralizált, állami ellátás formájában is biztosításra kerülhetnek, de attól lokális feladatok maradnak.

Jelen kötet két nagyobb szerkezeti egységre bontható. Az első három fejezet alapvetően a helyi közfeladatok ellátásának, finanszírozásának elméleti kérdéseit elemzi. E fejezetek célja, hogy a közösségi pénzügyek- és gazdaságtan legfontosabb téziseit összegyűjtve megfelelő elméleti alapot biztosítson a gyakorlati folyamatok elemzéséhez. Attól az általános kérdéstől, hogy helyi szinten milyen feladatokat szükséges ellátni, eljutunk odáig, hogy a helyi feladatokat milyen formában finanszírozhatja a központi kormányzat. E kérdések megkerülhetetlenek, ha a hatályos magyar rendszert szeretnénk értékelni, s elhelyezni a változási folyamatban.

Az utolsó három fejezet pedig alapvetően a 2010 után kialakuló magyar szabályozást elemzi, az első részben bevezetett fogalmak mentén. Elsőnek sor kerül a helyi közfeladatok hatályos rendszerének bemutatására, majd ezt követi az önkormányzati rendszer finanszírozásának elemzése. A táblázatokba és ábrákba rendezett költségvetési adatok a folyamatok változását kívánja szemléltetni, s egyúttal érdekesebbé tenni a száraznak tűnő elméleti kérdéseket.

A kutatás és egyben a kötet célja, hogy a közfeladatok-ellátás és finanszírozás általános elméleti kérdéseinek megvilágítása mellett, reflektáljon a hazai gyakorlat változására, összefoglalja a legfontosabb tendenciákat. A könyv úgy íródott, hogy az elméleti és gyakorlati részek használhatók legyenek a pénzügyi jogi és a közpénzügyi egyetemi kurzusok oktatásában, de e mellett a téma iránt érdeklődő szakemberek, s nem utolsósorban a jogalkotó számára is.

Debrecen, 2018.

1. PÉNZÜGYI KAPCSOLATOK AZ EGYES KORMÁNYZATI SZINTEK KÖZÖTT: A FISKÁLIS FÖDERALIZMUS ELMÉLETE ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI FUNKCIÓK

A közfeladatok ellátása mára a hagyományos modellek mellett alternatív szereplők bevonásával is biztosítható. Hogy mit nevezünk közfeladatnak az országonként és időszakonként eltérő lehet, mely jól tükrözi, hogy ez alapvetően az adott állam berendezkedéséhez, kormányzati politikájához köthető. E változási jelenségnek különösen jó példája a hazánkban 2010 után bekövetkező átrendeződés, mely során egyes helyi közfeladatokat állami ellátásba vontak, megváltoztatva ezzel a helyi és a központi kormányzat viszonyát.

Ahhoz, hogy ezen folyamatokat megértsük, érdemes áttekinteni azt az alapvetően elméleti kérdést, hogy mi határozza meg azt, hogy milyen feladatokat lássanak el az alsóbb szintű kormányzati egységek és milyen forrásból a decentralizáció keretében. E kérdés megválaszolására az elmúlt évszázadban számos kutatás irányult, melyet összefoglalóan a fiskális föderalizmus elméletével írhatunk le. Természetesen a kérdés azóta is aktuális, sőt számos más kérdéssel kiegészíthetjük vizsgálatunkat, így például, hogy vannak-e állandó helyi közfeladatok vagy épp az, hogy ki és milyen minőségbe állítsa elő azokat.¹ A következőkben e kérdések körüljárása kerül sor a fiskális föderalizmus elméletének bemutatása útján.

1.1 HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A PÉNZÜGYI ÖNÁLLÓSÁG

Napjainkra a helyi önkormányzatok léte és jogállása nem vitatható, egy demokratikus rendszer alapkövének tekinthető, ahogyan azt az Európa Tanács által kidolgozott, Magyarország által is ratifikált, Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának² preambuluma is deklarálja. A Charta általános elvként rögzíti, 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. Bár a Charta túlságosan általános megállapításokat tesz – így egy egységes valamennyi önkormányzati rendszerre vonatkozó általános leírást nem tud adni –, de elvi alapot biztosít az európai önkormányzatiság számá-

¹ Lásd erről részletesebben: Musso, Juliet Ann (1998): Fiscal federalism as a Framework of Governance Reform. In Thompson, Fred – Green, Mark T. eds.: Handbook of Public Finance. New York, Marcel Dekker. 347. old.

² 1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről.

ra. A helyi pénzügyi autonómiával a Charta 9. cikke foglalkozik részletesebben a helyi pénzügyi források kérdésével, melyek közül az alábbi elveket tartom szükségesnek kiemelni, miszerint az önkormányzatok:

- 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.

Ezen elvek gyakorlati érvényesülése meglehetősen változatos képet mutat, ha az európai önkormányzati rendszerekre tekintünk, ugyanakkor kiindulási alapot jelent jelen kötet témájához, különösen a pénzügyi önállóságra vonatkozó elemei. A kötet során önkormányzatok alatt, valamennyi országos szint alatti kormányzati egységet értek, mely az államháztartási adatoknál is majd visszaköszön.

1.2 A FISKÁLIS FÖDERALIZMUS FOGALMI MEGHATÁROZÁSA

A fiskális vagy költségvetési föderalizmus elmélete alapvetően a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat magyarázza, mely angolszász (*fiscal federalism*) eredetű.

A fogalom meghatározásához a nemzetközi szakirodalmak sem szolgálnak egységes definícióval, hanem inkább mint az elmélet célja és elemi nevesíthetők. Így leggyakrabban a vizsgálódás tárgya alapján szokás úgy jellemezni, mint a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatokat leíró elmélet. Alapvetően közgazdaságtani szemléletet követ, s azon belül is a közösségi pénzügyek tanához sorolható, mely a kormányzati szektor pénzügyi kérdéseivel foglalkozik. A közösségi pénzügyek Hyman David fogalomhasználata szerint a közgazdaságtan azon szegmense, amely a kormányzati tevékenységet, valamint a közkiadások alternatív finanszírozási lehetőségeit vizsgálja.³ Ilyen értelemben a közösségi pénzügyek tanulmányozásának célja tehát nem más, mint hogy megértsük a kormányzati kiadásokat és annak szabályozását vagy épp azt, hogy miért és milyen kormányzati szinten kerülnek adók kivetésre.

Míg Fred Thompson úgy fogalmazza meg, hogy a fiskális föderalizmus egy hasznos keretet nyújt a közfeladatok reformjának és finanszírozásának elemzéséhez,⁴ addig Stephen Bailey úgy cizellálja, hogy a tradicionális megközelítésben a helyi önkormányzatok gazdaságát a fiskális föderalizmus elméletével írhatjuk le, mely alapvetően a kormányzati szintek

³ Hyman, David N. (2011): Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy. Tenth Edition, South-Western, Mason, USA, Cengage Learning. 5. old.

⁴ Thompson, Fred – Green, Mark T. eds. (1998): Handbook of Public Finance. New York, Marcel Dekker. 389. old.

közötti feladatmegosztás legoptimálisabb módját kívánja meghatározni, a piaci kudarcok, a helyi adókiivetés vagy épp a közösségi döntés-elméletek során merülő főbb problémakörök azonosításával és elemzésével.⁵ További aspektushoz érdemes megemlíteni Hyman David meghatározását, mely szerint a fiskális föderalizmus az adóztatás és a közkiadások szétválasztásáról szól a különböző kormányzati szintek között.⁶ Horváth M. Tamás pedig hozzáteszi, hogy a kormányzati szintek közjogi szabályozásához képest a fiskális föderalizmus a rendszer egyes elemei közötti interakciókat elemzi és vizsgálja.⁷

A fiskális föderalizmus fogalmának megteremtése alapvetően Richard Musgrave amerikai közgazdász nevéhez köthető, aki elsőként foglalkozott a témával az 1959-ben publikált *The Theory of Public Finance* című művében. Továbbá Paul Samuelson is hozzájárult a fogalom elterjedéséhez, aki az 1954-es, *A közkiadások tiszta elmélete* című és az 1955-ös *A közkiadások elméletének vázlatos kifejtése* című tanulmányaiban tért ki rá. Ezekon felül megemlíthető Kenneth Arrow amerikai közgazdász piaci és a nem piaci megosztással foglalkozó 1970-es munkája⁸ valamint Wallace E. Oates 1972-es *Fiskális föderalizmus* című munkája is.⁹ De a klasszisok közül nem hagyhatók ki Charles M. Tiebout¹⁰ és Buchanan megemlézése sem, mivel sokszor a szerzők vezetékei alapján T.O.M.-modellként¹¹ vagy TOBM-modellként¹² is emlegetik a fiskális föderalizmus keretében tárgyaltakat.

A fiskális föderalizmus vizsgálatai két nagyobb ütemhez sorolhatóak, a kezdeti vizsgálatok a kormányzati szintek közötti közpolitikai felelősségvállalást és pénzügyi interakciókat állította középpontjába, azaz a közszektor vertikális vizsgálatára törekedett. A fiskális föderalizmus második generációs ütemében különösen a fejlődő és az átmeneti országokban a globális gazdasági integráció, a politikai és gazdasági reformok okozta kihívásokra keresték a választ.¹³ De azt is mondhatjuk, hogy az első generációs elméletek kibővítéséről beszélhetünk a második generációs elméletek során, olyan új intézményi változók beemelésével, mint a helyi elszámoltathatóság vagy a közpolitikai döntéshozatalra vonatkozó sajátosságok figyelembevétele.¹⁴

Mindezek alapján megállapítható, hogy a fiskális föderalizmus egy gyűjtőfogalom, mely azokat az elméleteket fogja át, melyek a kormányzati szintek közötti feladat- és közpénzügyi megosztáshoz kapcsolódó érveket vagy épp ellenérveket vizsgálják. Fontos megjegyezni, hogy eredetileg Észak-Amerika és Kanada gyakorlati példájára épült mindez, mint föderális berendezkedésű országokra, de a későbbiekben az elméletek fontossága miatt értelmezhetővé vált az unitárius rendszerek, vagy épp az Európai Unió estében is.

⁵ Bailey, J. Stephen (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills, Macmillan Press. 1. old.

⁶ Hydman (2011): i. m. 710. old.

⁷ Horváth M. Tamás (2008): *Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus. Tér és társadalom*, 22. évf., 2008/1. 125. old.

⁸ Arrow, Kenneth (1970): *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, 23–39. old.

⁹ Oates, W. E. (1972): *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

¹⁰ Tiebout, Charles M. (1956): *A Pure Theory of Local Expenditures*. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64. No. 5. 416–424. old.

¹¹ Tiebout 1956-os, Oates 1968-as, Musgrave 1961-es teóriáinak együttes elnevezése. Lásd erről: Ahmad, Ethisam – Brosio, Giorgio (2015): *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 166. old.

¹² Sivák József – Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest, ComLex Kiadó. 171. old.

¹³ Durlauf, Steven N. – Lawrence, E. Blume eds. (2008): *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition, Palgrave Macmillan.

¹⁴ Oates, Wallace E. (2005): *Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. *International Tax and Public Finance*, 12/2005. 349–373. old.

Mindezek ismeretében érdemes a fogalom magyar elnevezéséről is szót ejteni. Az angol *fiscal federalism* szó szerinti magyar fordítása *pénzügyi föderalizmus*, mely ugyanakkor kevésbé honosodott meg a hazai közpénzügyi irodalomban,¹⁵ helyette a *fiskális* vagy *költségvetési föderalizmus* használata a gyakoribb és a javasolt. A szakirodalmi vizsgálatok alapján megállapítható, hogy lényegi különbség nincs a két fogalom használata között. Szükséges viszont arra utalni, hogy a magyar fiskális, azaz költségvetési előtag szűkebb kategóriát takar, mint az eredeti elméletkör vizsgálati tárgya, mely a kormányzati szintek tágabb relációjában vizsgálódik. Horváth M. Tamás arra hívja fel a figyelmet, hogy helyesebb lenne pénzügyi decentralizációnak nevezni a fogalmat, de rögtön hozzá is fűzi, hogy ez viszont félreérthetőségre adhatna okot.¹⁶ Ugyanis a decentralizáció a föderalizmus helyett csak a döntéshozatali folyamatokra utalna, miközben az elméletkör vizsgálati tárgya szélesebb. De majd ennyire problémás lehet a pénzügyi jelző értelmezése is, hiszen az angol szóösszetételben a fiskális előtag „pénzügyi szabályozást” jelent, míg a pénzügyi előtag nem tükrözi megfelelően, hogy eredetileg nemcsak költségvetési megtakarításokról, azaz forráscsökkentésről van szó, hanem más, így különösen tulajdonosi és szolgáltatásszervezési kérdésekről is.¹⁷ A költségvetési föderalizmus tehát a közpénzek egy sajátos és speciális területével, a kormányzati szintek közötti feladattelepítéssel és annak finanszírozásával foglalkozik. Azaz feltételezi a kormányzati szintek egymásra utaltságát, legyen szó az országon belül tagállamokról, vagy akár különféle önkormányzati szintekről.

Tovább árnyalható a fogalom értelmezése, mivel több szerző tollából született tanulmányban találkozhatunk a fiskális decentralizáció fogalmával, nemzetközi vonatkozásában például Boarway-Shah szerzőpáros kötetében.¹⁸ Ugyanakkor e fogalom vonatkozásban sem lehet érdemi eltérést kimutatni a korábbiakhoz képest. A hazai szakirodalomban például Vigvári András használja e fogalmat szinonimaként a fiskális föderalizmusra több esetben is.¹⁹ Sivák József pedig tovább árnyalja ugyanezt a fogalmat, amikor úgy fogalmaz, hogy „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”.²⁰ Mindezeket összevetve megállapítható, hogy a fiskális decentralizáció a fiskális föderalizmus elméletének része, a kormányzati kapcsolatok körében a közfeladatok alsóbb szintre történő telepítésével összefüggő közpénzügyi eszközök mozgását tárgyalja.

A definíció vizsgálatán túl érdemes a szókapcsolat két elemét külön-külön is elemezni. Míg a fiskális része a korábbiak alapján könnyebben értelmezhető, addig a föderalizmus talán kicsivel hosszabb magyarázatot érdemel. A fiskális jelző, mint már megállapításra került, a közpénzekre utal, azaz tágan értelmezve mind a közkiadások és közbevételek körét átfogja, melyek az egyes kormányzati szintekhez kapcsolódnak. A föderalizmus része már csak

¹⁵ Ezt a terminológiát használja: Hegedűs József – Horváth M. Tamás – Locsmándi Gábor – Péteri Gábor – Tosics Iván (1993): Alapelvek- és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére. Budapesti Negyed, 1. évf. 2. szám. 122–136. old.

¹⁶ Horváth M. Tamás (2005): Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. Debreceni Jogi műhely. 2(3). 1–24. old.

¹⁷ Horváth 2008, 138. valamint Horváth M. Tamás szerk. (2014): Külön utak. Közfeladatok megoldásai. Budapest-Pécs, Dialóg Campus. 332. old.

¹⁸ Boadway, Robin – Shar, Anwar (2011): Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance. Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁹ Vigvári András (2011): A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból – néhány elméleti és közpolitikai szempont. EU Working papers 3/2011, 9-17. old. vö. Sivák – Vigvári 2012, 171. old.

²⁰ Sivák József (2014): Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. Pénzügyi Szemle, 2014/3. 302. old.

azért is tűnik bonyolultabbnak, hiszen egy unitárius berendezkedésű állam szemszögéből első ránézésre nehezen értelmezhető. Mint, ahogy a fejlődéstörténetnél láttuk az elmélet kialakulása Észak-Amerika és Kanada tudományos műhelyeibe vezethető vissza, melyek, mint föderatív berendezkedésű államoknak a belső pénzügyi, kormányzati kapcsolatait elemezte és írta le. Jogosan merül fel tehát a kérdés, hogy unitárius berendezkedésű államok esetében miként is értelmezhető az elmélet.

E kérdésre W. E. Oates frappánsan ad választ azzal a megállapításával, hogy a föderalizmus kifejezés inkább kormányzati, politikai jellegű s nem államforma kérdése.²¹ A kutatások előre haladtával mondhatni globalizálódott az elméletek alkalmazhatósága, így például David King is a fiskális föderalizmus általános alkalmazhatóságát, hasznosíthatóságát hangsúlyozta, így a nem föderatív államok esetében, s maga az Egyesült Királyság tapasztalatait vizsgálta.²² A legfrissebb szakirodalmakban pedig még inkább jelentkezik e megközelítés, mint Robin Boadway és Anwar Shah 2011-es könyvében is, azzal, hogy unitárius államok esetében a többrétegű kormányzat fogalmát használják a föderális államokra használt többszintű kormányzattól való elkülönítés érdekében, hangsúlyozzák, hogy az államok többségében, mint ilyen van lehetőség a feladatok decentralizálására, azaz fiskális decentralizáció is megvalósulhat bennük.²³

Mára eljutottunk odáig, hogy többen vizsgálják a fiskális föderalizmust az egyes európai országokban vagy épp az Európai Unió belüli érvényesülését,²⁴ így többek között Juliet Ann Musso (1998),²⁵ C. Randhall Henning és Martin Kessler (2012),²⁶ Begg Iain (2009)²⁷ tanulmánya. Utóbbi esetében pedig leggyakrabban a szubszidiaritás fogalmkörével hozzák összefüggésbe, melyet számos tanulmány részletesen is elemez.²⁸ E gondolatmenetet emeli ki több hazai szerző is, köztük Szalai Ákos is, aki utal rá, hogy az egyes önkormányzati rendszerek reformja vagy épp az Európai Unió strukturális átalakítása során a helye érdemes a fiskális föderalizmus elméleteinek figyelembevételére.²⁹ Sőt, ahogy Vigvári András kiemeli, a fiskális föderalizmus második generációs elméleteinek kialakulásához pontosan az európai integráció fejlődése is nagy löketet adott.³⁰ Tehát, bár föderális jelzőt használunk, megállapítható,

²¹ Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(2), September. 49. old.

²² King, David (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London, Routledge.

²³ Boadway – Shar (2011): i.m. 4–5. old.

²⁴ 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 belül a tagállami kormányoknak a makrogazdasági stabilitásában és az újraelosztásban van fontos szerepe, mivel még nem világos, hogy az új uniós kormányzati szint hogyan tud megfelelni a kritériumoknak.

²⁵ Musso (1998): i. m. 350. old.

²⁶ Henning, C. Randhall – Kessler, Martin (2012): *Fiscal federalism: US history architects of Europe's fiscal union*. Bruegel, Bruegel essay and lecture series. 28–31. old.

²⁷ Begg, Iain (2009): *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies. 19–32. old.

²⁸ Persson, Torsten – Roland, Gérard – Tabellini, Guido (1996): *The theory of fiscal federalism: What does it mean for Europe? Conference „Quo Vadis Europe?”* Kiel.

²⁹ Szalai Ákos (2002): *Fiskális föderalizmus*. *Közgazdasági Szemle*. XLIX. évf., május. 424. old.

³⁰ Sívák – Vigvári (2012): i. m. 171. old.

hogyan az unitárius államokban is vannak különböző költségvetési önállósággal bíró kormányzati szintek, melyek vizsgálatához alkalmas az elméleti közeg.³¹ Így a föderalizmus elnevezés inkább közgazdasági megközelítésű, mint sem jogi terminológia,³² mely tehát nem jelenti azt, hogy ne lennének egy kontinentális unitárius európai állam számára hasznosítható következtetései, s ne lenne alkalmazható például az önkormányzati szintekre.

Utolsóként érdemes kiemelni, azt az ellenérvet, melyet Bardhan Pranab fogalmaz meg. Véleményében annak ad hangot, hogy az elmélet alapvetően piacgazdasági viszonyok között született meg, melyben az Észak-Amerika és Nyugat-Európa történelmi, gazdasági fejlődésének fontos szerepe volt, míg más államok esetében e speciális jellemzők eltérhetnek, mely az alkalmazásuk lehetőségét megkérdőjelezi.³³ Így különösen érdekes a fejlődő országokban való adaptációnak a kérdése, hiszen figyelembe kell venni az ottani történelmi, gazdasági jellemzőket és közpolitikai folyamatokat. Az egyes önkormányzati rendszerekre vonatkozóan a nyugati minta követésnek kérdés-körében Horváth M. Tamás megállapítja, hogy „*a polgári állam területi alapon szervezett önkormányzata maradéktalanul csakis a nyugati civilizációval áll összhangban*”.³⁴

Összevetve mindezeket megállapíthatjuk, hogy az alapvetően föderatív berendezkedésű, piacgazdasági modellre épülő elméletkör ismerete és gyakorlati alkalmazása nem áll messze az unitárius államoktól sem, csupán szükséges bizonyos lehatárolásokat tenni és a történelmi, közpolitikai folyamatokat figyelembe venni. Így az elmélet nem csak közgazdasági, közpolitikai vizsgálat alapjául szolgálhat, hanem pénzügyi jogi és közpénzügyi elemzés hasznos eszköze lehet, mikor egyes közszolgáltatások szervezéséről, finanszírozásáról beszélünk.

1.3 A FISKÁLIS FÖDERALIZMUS ÉRTELMEZÉSÉNEK EGYES SZINTJEI

A definíciók áttekintése mellett – ismerve annak tartalmát – felmerül annak a kérdése, hogy pontosan milyen relációban és szinteken beszélhetünk a fiskális föderalizmusról, hogyan csoportosíthatjuk annak tartalmát. Ehhez rögtön többféle megközelítés kínálkozik aszerint, hogy mire fókuszálunk a vizsgálódás során, melyek közül hármat tartok szükségesnek kiemelni így a vizsgálat tárgya, területi dimenziója, valamint generációja alapján.

A vizsgálat tárgya szerint

A fiskális föderalizmus elméletei számos témát érintenek, melyek tartalma szerint Rui Henrique Alves és Oscar Afonso³⁵ három nagyobb területet különít el, az általuk tradicionálisnak nevezett csoportosítás alapján. Az első csoportba azok az elméletek tartoznak, melyek az államháztartási funkciók kormányzati szintek közötti – így például:

³¹ Kecső Gábor (2010): A közpénzügyi föderalizmus, mint pénzügyi tudomány. In Nagy Marianna szerk.: Jogi Tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulójára alkalmából, II. kötet. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 206. old.

³² Az angolszász szakirodalom ezért több esetben a *study of multilevel governance* kifejezést használja.

³³ Bardhan, Pranab (2002): Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 16/4. 190–196. old.

³⁴ Horváth (2005): i. m.

³⁵ Alves, Rui Henrique – Afonso, Oscar (2008): Fiscal Policy in the EU. In: Ferreira, Jesus – Fontana, Giuseppe – Serrano, Felipe eds.: *The Fiscal Policy in the European Union*. Palgrave Macmillan. 6–22. old.

központi, tagállami, regionális, megyei, települési szint –, megosztásáról szólnak, azaz az újraelosztási, az allokációs és a stabilizációs funkciók állnak a vizsgálódás középpontjában. A korábbiakban már említettek szerint arra keresik a választ, hogy melyik kormányzati szint milyen feladatot valósítson meg. A második csoportba azok az elméletek sorolhatók, melyek vizsgálódásukban a hatékonyságot és a jóléti nyereséget helyezik előtérbe a fiskális decentralizáció meghatározása során. E körben tehát a központi kormányzati források helyi feladatellátáshoz történő megfelelő, hatékony hozzárendeléséről van szó. A harmadik csoportba pedig azok az elméletek sorolhatók a fiskális föderalizmus elméletei közül, melyek kifejezetten a fiskális politikában használt eszközök, különösen az adóztatás és a kormányzati transzferek kérdéskörét tárgyalják.

Területi dimenzió alapján

Ha a fiskális föderalizmus elméletéről beszélünk, felmerül a kérdés, hogy pontosan milyen kormányzati szintek közötti relációban beszélhetünk minderről. Az elmúlt évtizedek kutatásai számos formában értelmezték a területi dimenzióját, a korábbi amerikai vizsgálatok megkezdése óta. Horváth M. Tamás szerint mindezek alapján vertikális nézőpontból négy szinten értelmezhetjük a kormányzati kapcsolatok pénzügyi kérdéseit, ahol meghatározó jelentősége lehet az elméleti közegnek. Egyrészt a klasszikus értelmezésnek megfelelően értelmezhető a föderatív államon belül a tagállami kapcsolatok szintjén, másrészt az unitárius államokon belül az egyes kormányzati szintek között, harmadrészt az egyes nemzeti kormányzatok közötti gazdasági interakciókban, végül negyedrészt az egyes nemzetek közötti, transznacionális integrációk viszonylatában, mint például az Európai Unió esetében.³⁶

Az elméletek generációja alapján

*A harmadik megközelítés talán a legáltalánosabban ismert elkülöníti forma, mely alapján első és második generációs elméleteket különböztethetünk meg.*³⁷ Ennek alapja az egyes elméletek megszületésének az időszakához – nem pontos dátumához – köthető, mely szorosan összekapcsolódik a kutatás tárgyával is.

Az elsőgenerációs elméletek, így különösen Oates, Tiebout, Buchanan, Musgrave kutatásai, alapvetően a közszektor vertikális munkamegosztását vizsgálták. Ehhez képest a szakirodalomban második generációsnak nevezett elméletekkel is találkozhatunk, melyek nem feltételen az első generációs után születtek, hanem azok mellett, válaszreakcióként. Ahogyan a korszak egyes kutatói megfogalmazták, az első generációs elméletek számos körülményt nem vettek figyelembe, mely hiányosságra az „ellentábor” reagált ugyan, de ezek csak később kerültek a tudományos érdeklődés középpontjába. A második generációs elméletek az elsőhöz képest leginkább a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok hatékonyságára összepontosítottak.³⁸ Az első és a második generációs elméletek között tehát a különbség abban rejlik, hogy az újabb és újabb vizsgálatok során egyre több intézményi változót emeltek be az egyes modellekbe, tehát az első generációs elméleteket megpróbálták kritikai szempontok alapján továbbfejleszteni, vagy épp kimutatni hiányosságukat.

³⁶ Horváth (2008): i. m. 126.

³⁷ 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 (2005): i. m. 349–373. old.

³⁸ Vigvári András (2008): Pénzügy(rendszer)tan. Alapvető ismeretek rendhagyó megközelítésben. Budapest, Akadémia Kiadó. 175. old.

1.4 A FISKÁLIS FÖDERALIZMUS ÉS AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSI FUNKCIÓK KAPCSOLATA

A fiskális föderalizmus értelmezési tartományát ismerve, folytatható annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az egyes közfeladatokat milyen kormányzati szinten érdemes ellátni. Ehhez viszont először az államháztartás funkcióinak bevezetése, és annak helyi szinttel történő összekapcsolása válik szükségessé.

Az államháztartásnak, azaz az állam gazdálkodásának számos funkciója ismert, mely klasszikus felosztása Richard A. Musgrave nevéhez köthető, aki az 1959-es művében³⁹ az allokációs, redisztribúciós és stabilizációs funkciókat különítette el, mint kormányzati funkciókat. Ez alapot teremtett ahhoz, hogy a fiskális föderalizmus egyes elméletei ehhez kapcsolódva azt a kérdést is tárgyalják, hogy melyik funkció, melyik kormányzati szintnek kell ellátnia. A három fenti funkción túl megemlíthetjük a szabályozási funkciókat is, mint az államháztartás egyik fontos feladatát, ugyanakkor ezzel időben csak később, a szakma egészítette ki. Természetesen a szabályozási funkció tartalma is köthető a pénzügyi kapcsolatokhoz, de mivel az inkább a tradicionális állami szabályozó szerephez kapcsolódik, így annak a közösségi döntések során felmerülő aspektusa emelendő ki, részletes tárgyalásától jelen fejezet eltekint.

Nézzük tehát részletesebben, hogy a fiskális föderalizmus elméletei alapján, melyik államháztartási funkció mit takar általánosságban és hogyan értelmezhető helyi önkormányzati szinten.

1.4.1 Az allokációs funkció megjelenése helyi kormányzati szinten

A piacgazdaság működésének megfelelően a fogyasztók a piaci mechanizmusok alapján döntenek, annak megfelelően elégitik ki igényeiket. Tudjuk jól azt is, hogy sokszor a piaci körülmények is lehetnek korlátozottak, s piaci kudarcok jöhetnek létre. Mint ismeretes vannak olyan javak, jellemzően közjavak (kollektív javak), melyeket a piac nem a fogyasztók számára szükséges mennyiségben vagy egyáltalán nem állít elő, például annak magas költségei miatt. Ennek kezelése érdekében az egyes kormányzatok beavatkozhatnak, s például állami előállítással biztosíthatják a fogyasztók számára. A problémakör megközelíthető persze a másik oldalról is – azt feltételezve, hogy az államnak monopóliuma van a közfeladatok ellátásában –, mégpedig a kormányzat meghatározza, milyen közfeladatokat kíván előállítani a társadalmi szükséglet biztosítására, s mi az, amit a piaci mechanizmusokra bíz. Lényegében az állam és a piac által előállított javak megosztásáról van szó a szereplők között az allokációs funkció keretében. Közgazdasági szempontból úgy is megfogalmazható, hogy az erőforrás-allokáció torzulásainak helyreállításáról van szó e funkció körében.⁴⁰ Már csak azért is, mert az állami szerepvállalás az erőforrások elosztásába való beavatkozásban jelenik meg, a közhatalom gyakorlása révén. Fontos ugyanakkor, hogy a beavatkozás nem lehet a piac működését korrigáló vagy azt pótló allokáció.⁴¹ E struktúrapolitikában, a korrekció esetében a piaci mechanizmusokba történő beavatkozásról van szó, mely folytán a piaci jövedelem- és erőforrás allokáció meg-

³⁹ Musgrave, Richard A. (1959): The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill.

⁴⁰ Nemes, Juraj – Wright, Glen eds. (2000): Közösségi Pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a Közép-Európai átmenetben. Budapest, Aula Kiadó. 66. old.

⁴¹ Sívák – Vigvári (2012): i. m. 71–72. old.

változik. Ez utóbbit pedig több közgazdász helytelennek tartja. Ehhez képest a piaci működést pótló beavatkozás fontossága abban áll, hogy a piac nem megfelelően vagy egyáltalán nem működik, azaz piaci kudarc alakul ki, s állami beavatkozás válik szükségessé annak helyreállítása érdekében.

Milyen közjavak van tehát szó, melyet felvállal az állam? Tipikusan olyan közjavakról és nem tisztán magánjavakról beszélhetünk, mint az oktatás, egészségügy, honvédelem vagy éppen a közvilágítás. Ugyanakkor e feladat kör nem állandó, dinamikusan változik, az aktuális kormányzati politika tükrében változhat, de vannak olyan tradicionális közfeladatok, mint a honvédelem, melyek piacosítására nem, vagy csak speciális módon és feltételek mellett kerülhet sor. Leszögezhetjük, hogy az állam által előállított közjavak köre és minősége a mindenkori kormányzati politikától függ, így államonként és ciklusonként eltérő lehet. Sőt, kormányzati szintenként is változhat egyes közjavak ellátása, mely jelenséghez érdemes bevezetni a territorial choice („területi szint választása”) fogalmát, ami arra utal, hogy az egyes közszolgáltatások hatékony ellátása más és más területi szinten valósulhat meg.⁴² Miután meghatározásra került az állami feladatok köre – tehát, hogy mint monopolizál az állam – utána válik fontossá annak a kérdése, hogy mely kormányzati szint biztosítsa az adott feladatot a hatékonyság és a gazdaságosság figyelembe vétele mellett. Ahogyan már említésre került, ez utóbbi kérdést a fiskális föderalizmus számos elmélete tárgyalja. Megállapítható, hogy az allokációs funkció tágabb definíciója alapján, helyi szinten is értelmezhető. Lokális szinten az allokációs funkció a piaci kudarcok úgy, mint a helyi természetes monopóliumok, a helyi közjavak, a helyi meritórikus javak és a helyi externáliák kezelésére adott válaszként nevesíthető.⁴³

A helyi természetes monopóliumok létrejöttében fontos szerepet játszik a méretgazdaságosság, mely a közszolgáltatások költséghatékony biztosításához szükséges.⁴⁴ A természetes monopóliumok helyi szintű köre változatosságot mutat, hazánkban pedig különösen változás alatt áll az elmúlt évtizedben, s annak köre nem túl széles; példaként a vezetékes ivóvíz szolgáltatás, a közműves szennyvízelvezetés vagy a távhőszolgáltatás emelhető ki. Ahogyan Bailey is leszögezi, a helyi önkormányzatoknak e körben nem feltétlenül a szolgáltatás nyújtásában lehet szerepe, mint inkább a szabályozásban, mint kezelési körében.⁴⁵

Az előzőhöz hasonlóan a helyi tiszta közjavak körének meghatározása is nehézkes, ugyanis a legtöbb helyi kormányzat által nyújtott közszolgáltatásért, még ha kiegészítő jelleggel is, de fizetünk. Talán a legtipikusabb példája lehet a közvilágítás üzemeltetése, de megemlíthető a helyi közutak, közparkok fenntartása is.

A meritórikus javaknak is létezhet helyi változata. Ezek is speciálisak, hiszen a társadalmi haszon növelésének érdekében a helyi kormányzat is állapíthat meg olyan javakat, melyet ingyenesen vagy minimális hozzájárulás mellett nyújt a helyi lakosoknak, miközben annak igénybevétele kötelező. Példaként az alapfokú oktatást lehetett felhozni 2011 előtt, mely azóta ismét állami feladat lett. A speciális volta abban áll, hogy a társadalmi hatása nem feltétlenül a keletkezés helyén realizálódik a választók helyváltoztatása miatt, nem beszélve arról, hogy horizontálisan átjárhatóság van az egyes kormányzati egységek között.

⁴² Baldersheim, Harald – Rose, E. Lawrence eds. (2010): Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 1–19. old.

⁴³ Bailey (1999): i. m. 9. old.

⁴⁴ Horváth (2008): i. m. 134. old.

⁴⁵ Bailey (1999): i. m. 7. old.

Végezetül kiemelés érdemel a helyi externáliák köre, melyek a helyi szinten keletkező külső gazdasági hatások. A helyi kormányzatoknak mind a pozitív, mind a negatív hatásokhoz kapcsolódóan lehet beavatkozási kényszere, már csak az úgynevezett spillover, azaz túlcordulási hatás miatt is. Bailey helyi szinten az általános iskola példáját hozza fel (már ha az helyi feladat), ahol a pozitív externáliát az adja, hogy a földrajzi, társadalmi adottságok révén egy önkormányzat által nyújtott oktatási szolgáltatást más településen élők is élvezhetnek. De ilyen hatás érvényesülhet egyes szociális és egészségügyi ellátások területén is. Míg a negatív *spillover* externális hatásra példa, hogy a magasabb minőségű szolgáltatást nyújtó iskolákból kiszorulnak egyes diákok a létszámkeret miatt.⁴⁶

Mindezek alapján látható, hogy a helyi szabályozás és az allokációs funkció szoros összefüggésben vannak egymással. A fiskális föderalizmus elsőgenerációs elméletei összefoglalóan azt vallják, hogy az allokációs funkciót vagy annak egy részét lehetőleg helyi kormányzati szinten kell megvalósítani, mivel az említett piaci kudarcok is az adott területi szinthez kötődnek. Azaz tipikusan a helyi közjavak és kollektív javak alsóbb szinten történő biztosításáról van szó.⁴⁷ Azaz az allokációs funkció a helyi közfeladatok meghatározásában és finanszírozásában ölthet testet.

1.4.2 A redisztribúciós funkció megjelenése helyi kormányzati szinten

Az államháztartás meghatározó funkciója a redisztribúció, azaz a jövedelmek újraelosztása. Redisztribúció alatt azt értjük Sivák József szerint, hogy „[...] a kormányzat a háztartások, generációk, vállalatok, közigazgatási egységek, vagy éppen a régiók között valósít meg jövedelemátcsoportosítást”.⁴⁸ Tehát valamilyen földrajzi, társadalmi vagy gazdasági szempont alapján történő pénzügyi újraelosztásról van szó a közbevételek terhére. Az újraelosztás állami szintű megvalósításának alapvető indoka, hogy a piaci működésből kifolyólag jövedelmi és vagyoni különbségek alakulnak ki, egyes esetekben túlságosan nagymértékben növekednek vagy csökkennek, mely kezelést igényel. Ilyen esetben a kormányzat szerepe a különbségek mérséklése lehet a redisztribúció révén. A jóléti közgazdaságtan elmélete szerint a méltányosság, mint társadalompolitikai elv érvényesítéséről beszélhetünk.⁴⁹ Az újraelosztás többféle dimenzióját nevesítik a szakirodalmak. Többek között beszélhetünk adott generációkon belüli horizontális elosztásról, mely jellemzően szociális, demográfiai és jövedelmi tényezők alapján történik. Továbbá történhet az újraelosztás a generációk között vertikálisan is, mely a gyakorlatban a társadalombiztosítás rendszerén keresztül valósul meg. A méltányosság elvének itt is fontos szerepe van, mivel a kormányzat redisztribúciós célja az, hogy mindenki számára biztosított legyen egy adott színvonalú közszolgáltatás vagy életkörülmény. Már csak azért is, mivel ha csak a piaci folyamatra bízánk, akkor nem feltétlenül méltányos és igazságos módon kerülnének a javak, szolgáltatások elosztásra. A redisztribúció nem csak több dimenzióban, hanem számos formában is megvalósulhat, így például adókedvezmények, adómentességek, szociális juttatások, egészségügyi ellátások, járadékok útján.

⁴⁶ Bailey (1999): i. m. 8. old.

⁴⁷ Sivák – Vigvári (2012): i. m. 171. old.

⁴⁸ Sivák – Vigvári (2012): i. m. 69. old.

⁴⁹ Nemes – Wright (2000): i. m. 66. old.

A fiskális föderalizmus elméletei szerint,⁵⁰ az újraelosztást lehetőleg központi kormányzati szinten kell megvalósítani. Ennek indoka, hogy a helyi kormányzati szintek versenyhelyzetben állnak egymással a különböző források begyűjtése során, s így ellenérdekeltűvé válhatnak.⁵¹ A redistribúció megvalósíthatóságának több tényezője van, így például a területi különbségek csökkentése értelemszerűen olyan kormányzati szintről lehetséges, amely az érintettől magasabb szinten helyezkedik el. Mindezek alapján azt mondhatjuk, hogy a helyi önkormányzatoknak nem kell ellátniuk az államháztartás szintjén értelmezett redistribúciós funkciót.⁵² Rögtön megjegyezendő, hogy azért lokális szinten is történik újraelosztás, – mint például az önkormányzatok által nyújtott települési támogatás –, de annak mértéke elenyésző az egész államháztartás e funkciójához képest. Talán még a saját bevételek nevesíthetők e körben, mely források felett szabadon rendelkezhetnek a települések, s ily formán kiegyenlítésre is fordíthatják. Továbbá a legtöbb országban a helyi költségvetések nagyban a központi költségvetéstől függenek, mivel a bevételi forrásukban a központi transzferek jelentős mértéket tesznek ki, mely pontosan a központi kormányzati szint újraelosztó funkciójából adódik.

1.4.3 A stabilizációs funkció megjelenése helyi kormányzati szinten

Az államháztartás stabilizációs funkciója alatt a piaci mechanizmusokból adódó konjunktúra-ingadozások kiegyenlítését és az egyensúlytalanságok megszüntetését eredményező beavatkozást értünk. Mindez a gazdasági folyamatok által keletkezett ingadozások és hullámzások romboló hatásainak mérséklését, a pénzügyi egyensúly biztosítását szolgálja.⁵³ A stabilizációs funkció esetében Juraj Nemeč a kormányok makroökonomiai szerepét emeli ki, az infláció, a munkanélküliség és gazdasági növekedés érdekében alkalmazott kormányzati technikákat.⁵⁴

A funkció célját tekintve azt mondhatjuk, hogy a gazdasági működés egyensúlyának megteremtését segíti, s szorosan kapcsolódik ezáltal a közkiadások és közbevételek jogához is. A közfeladatok pénzügyi fedezetének folyamatos biztosítása szükségszerű, mely a közbevételek útján realizálódik. A gazdaság egészére vetítve pedig különösen fontos, hogy miként határozza meg a kormány az egyes bevételeket, így az adókat és annak arányát. Az államháztartás esetleges hiánya esetén pedig annak finanszírozása igényel stabilizációt, így a felvett hitelek megfelelő törlesztése. Bár e feladatok helyi kormányzati szinten is jelentkezhetnek, makrogazdasági szempontból a fiskális föderalizmus elméletei azt mondják, hogy a stabilizációs funkciót a központi kormányzati szintnek kell ellátnia.⁵⁵ Sőt, ahogyan a gazdasági válság után láthattuk a hazai adósságkonszolidáció példájában, a központi kormányzat volt az, aki a helyi stabil működés megteremtése érdekében beavatkozott.⁵⁶

⁵⁰ Oates, Wallace E. (1972): Fiscal federalism. New York, Harcourt Brace Jovanovich., Oates 1999, 1128. old.

⁵¹ Szalai (2002): i. m. 425. old.

⁵² Bailey (1999): i. m. 7. old.

⁵³ Sívák – Vigvári (2012): i. m. 73. old.

⁵⁴ Nemeč – Wright (2000): i. m. 66. old.

⁵⁵ Bailey (1999): i. m. 11. old.

⁵⁶ A stabilizációs funkció tagállamok feletti szinten történő megerősödéséről lásd: Csűrös Gabriella (2015): Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata. Budapest, HVG-ORAC Könyvkiadó. 150–155. old.

Az elmúlt évtizedek kutatásai alátámasztották, hogy az alacsonyabb kormányzati szintek kapcsolódnak az államháztartás egyes funkcióihoz, s az adott állam berendezkedéséhez képest, részt vehetnek annak megvalósításában. Így önmagában nem lehet egyértelműen meghatározni, hogy melyik funkciót milyen szinten lehet vagy kell megvalósítani, de a helyi kormányzatoknak szerepe kiemelendő. A redistribúciós és stabilizációs szerepek tekintetében ugyanakkor a költségvetési föderalizmus tág értelmezési tartományára van szükség, s felvethető az a kérdés, hogy egyáltalán az egyes funkciók elválaszthatóak-e egymástól. S ahogyan korábban utaltam rá, a három klaszikus funkció mellett megemlíthető a szabályozás funkciója is, mely bevezetése többek között Stephen Bailey nevéhez köthető. Ahogyan ő fogalmaz, a szabályozási funkció a területrendezési, a rendvédelmi, a gazdasági, a helyi környezet központi szabályainak megalkotásával hozható összefüggésbe.⁵⁷ Azaz e funkció a helyi érdekek központi döntéshozatalban történő érvényesítése során érvényesül. Tehát annyiban kapcsolódik a helyi funkcióhoz, amilyen mértékben a közfeladatok decentralizálásra, helyi szintre telepítése megtörténik.⁵⁸

Végezetül a fentiek alapján, a következő fejezet tárgyalása előtt szükséges rögzíteni az alábbi szempontokat, melyeket a feladattelepítés során figyelembe kell venni, így:

- a közfeladatok körét olyan külső feltételek is meghatározzák, mint az adott ország gazdasági fejlettsége, a magán- és a nem állami szolgáltatási szektor kiépítettsége, az alkotmányos-igazgatási rendszere és hagyományai,
- az egyes közszolgáltatások ágazati sajátosságai alapvetően befolyásolják a szintek közötti munkamegosztást. Ezen belül azt is figyelembe kell venni, hogy egy közszolgáltatás milyen részelemekre bontható, mert ezekre különböző telepítési szempontok alkalmazhatók (más szintre kerülhet a döntési hatáskör a bérezés, a tulajdon, a szervezetalakítási önállóság esetében, a szakmai felügyelet rendszerének kiépítésekor, és így tovább),
- a feladattelepítést meghatározó elsődleges tényezők a politikai-igazgatási rendszer, valamint a közgazdasági sajátosságok (például méretgazdaságosság, verseny lehetősége), az elszámoltathatóság lehetséges formái, valamint a földrajzi feltételek.⁵⁹

⁵⁷ Bailey (1999): i. m. 10. old.

⁵⁸ Horváth (2008): i. m. 128. old.

⁵⁹ A telepítési tényezők összefoglalása Péteri Gábor lektori véleményében adott javaslatai alapján történt.

2. CENTRALIZÁCIÓ – DECENTRALIZÁCIÓ: A KÖZFELADATOK MEGSZERVEZÉSI SZINTJEI

Az előző fejezetben tárgyalt kérdések alapvetően a feladatok kormányzati szintek közötti megosztásának egyes szempontjait már érintésre kerültek az államháztartási funkciók körében. Ugyanakkor elengedhetetlennek tartom a centralizáció és decentralizáció fogalompáros részletes tárgyalását, mivel ez a kormányzati szintek közötti kapcsolatok meghatározó része, hogy az egyes szintek feladatai milyen dinamizmus mellett változnak. E megállapítás már érzékelteti, hogy nincs állandóság a közfeladatok ellátásának szintjeiben, azt az adott kormányzati politika határozza meg. Ahhoz viszont, hogy önkormányzatokról beszélhessünk, szükség van helyi feladatokra, melyek a feladatmegosztás három lehetséges módja által kerülhetnek helyi szintre. Így beszélhetünk dekoncentrációról, amikor a központi feladatok ellátása kerül területi-helyi szintre, továbbá delegációról, azaz a végrehajtási jogkörök átadásáról, végezetül a tényleges devolúcióról, mely a legszélesebb helyi önkormányzati feladat-ellátási önállóságot jelenti.⁶⁰ Közös mindegyikben, hogy a szükséges pénzügyi forrásokat meg kell határozni. Legyen föderatív vagy unitárius egy ország felépítése, mindegyik esetben van egy legfelsőbb kormányzati szint, amely elosztja, koordinálja az alacsonyabb szinten lévők feladatát.⁶¹ E munkamegosztásban tehát a legfontosabb kérdés, hogy melyik szinten, milyen feladatot és milyen forrásból lássanak el. A következőkben különösen a decentralizáció mellett felhozható érvek és ellenérvek felsorakoztatására kerül sor.

2.1 A DECENTRALIZÁCIÓ FOGALMA

Általános fogalomhasználatban decentralizáció alatt a közfeladatok alsóbb szintre történő telepítését értjük, de a fogalom – ahogyan Pálné Kovács Ilona fogalmaz – cseppfolyós, azaz számos módon értelmezhető.⁶² Balázs István szerint a decentralizáció tartalma lényegében a helyi önállóság, s a decentralizált szervek hatásköri önállósággal rendelkeznek, melyhez szervezeti, működési és pénzügyi önállóság is társul.⁶³ Vigvári András a fogalom azon elemét emeli ki, hogy nem csupán a közfeladatok térbeli megosztásáról van szó, hanem arról, hogy a közjavak előállításában, rangsorolásában, megszervezésben, finanszírozásban az alsóbb szintű kormányzatoknak önálló döntési és mérlegelési jogkörük van.⁶⁴ Ezen belül is számos aspektusáról beszélhetünk, így elkülöníthető a decentralizáció politikai, igazgatási és gazdasági formája.

⁶⁰ A feladatmegosztás módjait és a hozzájuk rendelhető forrásokról lásd részletesebben az 1. számú táblázatot a 33. oldalon.

⁶¹ Boadway – Shar (2011): i. m. 61. old.

⁶² Pálné Kovács Ilona (2014): A jó kormányzás és a decentralizáció. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 20. old.

⁶³ Balázs István szerk. (2013): Magyar közigazgatási jog I. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 41. old.

⁶⁴ Vigvári András (2011): A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból – néhány elméleti és közpolitikai szempont. EU Working papers 3/2011. 9–17. old.

A Világbank definíciója szerint a decentralizáció egy komplex jelenség, melyben hatáskörök és erőforrások kerülnek áthelyezésre a központi kormányzattól a lokális kormányzati szintre, melynek mélysége a hatáskörök átutalásától a teljes privatizációig terjedhet.⁶⁵

Ahogy Péteri Gábor fogalmaz, a decentralizáció célja a központi és a helyi-területi szintek közötti munkamegosztás alakítása, tehát a decentralizációval a központi szint feladatai, szerepe, befolyási lehetőségei is átalakulnak. E nélkül, azaz csupán a feladatok és jó esetben a források átadásával, még nem jön létre működőképes és hatékony közszolgáltatási rendszer. A rendszerváltás utáni magyar kísérlet is részben ebbe bukott bele, mivel a minisztériumi döntéshozás nem támogatta kellően a decentralizált feladatellátást.⁶⁶

Általános elv, hogy a feladat- és hatáskörök decentralizációjával együtt kell járnia a megfelelő pénzügyi források decentralizálásának is, azaz a pénzügyi önállóságot is biztosítani kell, mivel nélküle helyi döntési jogkörökről sem beszélhetünk.⁶⁷ A pénzügyi decentralizációnak is természetesen többféle szintje lehet annak szélessége és mélysége alapján. A decentralizáció és centralizáció fogalmi eltérése a feladattelepítés lefelé vagy fölfelé tartó dinamikájában keresendő. Decentralizáció alatt tehát a közfeladatok alsóbb kormányzati szintre történő telepítését, addig centralizáció alatt a korábban helyi szinten ellátott feladatok központosítását értjük. E két fogalom tehát egy-egy folyamatként is értelmezhető, mely dinamikusan változik.⁶⁸ Ez természetesen nem újdonság, az elmúlt évszázadban nem csak számos kutatás irányult a közjavak megfelelő szinten történő ellátására, hanem a gyakorlati példák is folyamatosak.

Ha tovább elemezzük a decentralizáció tartalmát, megállapítható, hogy többféle aspektusát különítik el a szakirodalmak. Ezek alapján beszélhetünk gazdasági, politikai és igazgatási decentralizációról is.⁶⁹ Gazdasági tekintetben a helyi gazdasági döntéshozatal lehetőségéről van szó, mely a tökéletes verseny piacán, mint fogyasztói szuverenitás értelmezhető. A politikai aspektusa esetében a döntési jogosítványok alsóbb szintre történő átruházásáról beszélhetünk, mely biztosítja, hogy egyes, a helyi közösséget érintő kérdésekben helyben lehessen dönteni, így például a helyi adók kérdésében. Az igazgatási decentralizáció esetében a központi kormányzat igazgatási tevékenységének helyi szintre történő telepítéséről van szó, mely nem szükségszerűen jár döntési jogosítványok telepítésével, pusztán végrehajtási feladatokat indukál. Általánosságban a közpénzügyi kérdések során a decentralizáció politikai aspektusáról beszélünk.

⁶⁵ World Bank (2002): Romania – Local social services delivery study: Main report. Washington, DC. Elérhető: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/01/1687166/romania-local-social-services-delivery-study-vol-2-2-main-report> (letöltés dátuma: 2018. június 22.)

⁶⁶ Hegedüs József – Péteri Gábor (2015): Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. Szociológiai Szemle, 2015. évi 2. szám, 25(2): 90–119. old.

⁶⁷ Balázs (2013): i. m. 41. old

⁶⁸ Butyka Loránd (2007): Decentralizáció és dekoncentráció. Korunk, 18. évf. 6. sz. 17–20. old.

⁶⁹ Bailey (1999): i. m. 18–19. old.

2.2 A DECENTRALIZÁCIÓ ÉS AZ OPTIMÁLIS FELADAT-ELLÁTÁSI SZINT

A fiskális föderalizmus első és második generációs elméletei több összefüggésben is érintik a decentralizáció és az optimális feladat-ellátási szint kérdését, mely közül a következőkben néhányat tekintünk át.

Érdemes talán elsőként kiemelni Oates decentralizációs teorémáját, mely alapvetően a helyi szint allokációs funkciójához kapcsolódik, s mely több kritikát is kapott a kortársaktól.⁷⁰ Az elmélet abból indul ki, hogy léteznek helyi közjavak (*local public goods*), melyek esetében a kereslet területenként eltérő,⁷¹ azaz előnyeiket csak egy meghatározott földrajzi területén élő lakosság élvezheti.⁷² Erre példa lehet egy helyi közpark, játszótér, természeti érték használatának lehetősége vagy egy idősek otthona által nyújtott szolgáltatás is.

Oates elméletében két állítást kapcsol az allokációs funkció helyi szinten történő gyakorlása körében, így azt, hogy ha egyes közjavakat csak egy meghatározott területen élő lakosság élvezhet, másrészt, ha e közjavak iránti kereslet területi dimenzióban eltérő, akkor a decentralizáció növelheti a társadalmi jólétet.⁷³ Azaz egyes közjavak, közszolgáltatások helyi szinten történő ellátása hatékonyabb és gazdaságosabb lehet, mivel jobban a helyi kereslethez lehet igazítani annak előállítását. Ebben fontos szerepe van annak a ténynek, hogy a helyi szinten keletkező információkhoz könnyebben hozzá lehet jutni, mint központi szintről, így a keresletet alakító mennyiségi és minőségi igényekhez is. A decentralizációs hipotézis abból indul ki, hogy a központi kormányzat nem képes a közjavak Pareto-hatékony előállítására, finanszírozására az információhiány miatt, azaz nem tud alkalmazkodni a területileg eltérő minőségi és mennyiségi igényekhez. Azaz a helyi közjavak centralizált formában történő ellátása relatívan magas információs és tranzakciós költségekkel jár.⁷⁴ A megfelelő mennyiségben történő előállítással ugyanakkor elkerülhető a holtteher-veszteséget, a helyi javak alul- vagy felültermelése.⁷⁵ Az elmélet tehát a közjavak telepítésének modellezéséhez járult hozzá azzal a megállapítással, hogy az egyes helyi közjavakat még azon a legalacsonyabb szinten kell ellátni ahol az információk birtokában az a leghatékonyabb.

Oates elméletét csakhamar több kritika érte, melyeket érdemes megemlíteni. A decentralizáció elleni érveként a túlcscordulási hatást (*spillover effect*) és a méretgazdaságosságot tartom fontosnak megemlíteni. A túlcscordulási hatás esetében – melyről már korábban szó volt – a decentralizált egységek a helyi közjavak előállítása során nincsenek tekintettel a közigazgatási határaikra, azon kívüli területre pozitív vagy negatív hatást gyakorolnak. Tipikusan ilyen helyi közszolgáltatás az oktatás vagy az egészségügyi ellátás, melyet más önkormányzat területén élők is igénybe vehetnek, például egy városi kórház a falvakban élők. Kritikus esetben pedig kizorítva az adott településen élőket

⁷⁰ Oates (1972): i. m.

⁷¹ Szalai (2002): i. m. 424–426. old.

⁷² Hydman (2011): i. m. 712. old.

⁷³ Szalai (2002): i. m. 425. old.

⁷⁴ Oates (1999): i. m. 1128. old.

⁷⁵ 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. (1974): Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure. In Hochman, H. – Peterson, G. eds.: Redistribution Through Public Choice. New York: Columbia University Press. 43–90. old.

a szolgáltatás igénybevételéből – ha az korlátozott. Ahogy Kecő Gábor fogalmaz, a túlcordulási hatás esetében elválik a közszolgáltatás terheinek viselőjének és az igénybevevők köre.⁷⁶ E kritikus szerint ezt a hatást csak egy magasabb kormányzati szintről (például megyei, regionális, országos) lehet kezelni, megszüntetni.

A másik ellenérv a méretgazdaságosság kérdéséhez kapcsolódik, azaz létezik-e olyan területi méret, ahol a legoptimálisabban, a legköltséghatékonyabban lehet előállítani az adott közjóságot, túlcordulás nélkül. Szalai Ákos ezt úgy fogalmazza meg, hogy lehet-e helyi szolgáltatásokat nagyobb méretben, olcsóbban megszervezni? Erre válasz nehezen adható. Mégpedig azért, mert a méretgazdaságosság meghatározása nem korlátozható pusztán arra, hogy milyen területi szinten a legolcsóbb megszervezni egy közszolgáltatást, mivel tekintettel kell lenni arra a közszolgáltatáshoz való hozzáférhetőségre is. Ez pedig átvezet a klubjavak elméletéhez, melyet a fiskális föderalizmus második generációs üteme vetett fel.⁷⁷ A klubjavak olyan javak, melyek fogyasztás közösségi, azaz nincs rivalizálás, de a fogyasztásából van kizárhatóság. Az ilyen javak esetében a költségek csökkentését úgy lehet biztosítani a centralizálás révén, ha a közszolgáltatás mennyiségét vagy a minőségét csökkentik. Ez viszont megváltoztatja a közjóság iránti keresletet, mely zsúfoltságot okozhat. Hamilton vizsgálatai pedig merősítették, hogy ebben a helyzetben a helyi kormányzat tudja a klub méretét befolyásolni helyben kivetett díjak és adók segítségével.⁷⁸ A fenti kérdés tehát bonyolultabb, megállapításra került, hogy minden közszolgáltatás esetében máshol van az optimális méret.⁷⁹ Azaz minden közszolgáltatás esetében külön kell vizsgálni az optimális megszervezési szintet, így például az alapfokú egészségügyi ellátás megszervezésének optimális mérete nagy valószínűséggel nem esik egybe az alapfokú oktatás számára megállapított mérettel.

2.3 A DECENTRALIZÁCIÓ ÉS A LÁBBAL SZAVAZÁS

Az előzőek után érdemes kiemelni a decentralizációhoz kapcsolódóan Charles Tiebout 1956-os mobilitási elméletét is.⁸⁰ Tiebout szerint a központi kormányzat feladata felmérni a lakosság közjavak iránti keresletét, és az ehhez szükséges adóztatási mértéket meghatározni. Csakhogy a fogyasztói igényeket nagyon nehezen lehet mérni, főleg úgy, ha központi kormányzat végzi a közjavak előállítását. A dolog nehézsége abban áll, hogy a közvetlen ellenszolgáltatás nélkül igénybe vehető tiszta közjóságot esetén a fogyasztók nem nyilvánítják ki valós preferenciájukat. Éppen ezért az elmélet azt mondja, ha helyi szinten szervezik meg az adott közszolgáltatást, akkor nagy valószínűséggel területileg eltérő mennyiségben és minőségben lesz elérhető. A lakosok pedig ennek megfelelően választanak maguknak lakhelyet, ahol a közjavak köre leginkább megfelel a preferenciájuknak.⁸¹ Azaz a racionális

⁷⁶ Kecő Gábor (2015): A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. MTA Law Working Papers, 2015/2. 68. old.

⁷⁷ Buchanan, J. M. (1992): Piac, állam, alkotmányosság. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 132–147. old.

⁷⁸ Hamilton, B. W. (1976): The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment. *Journal of Political Economy*, 84(3). 647–650. old.

⁷⁹ Szalai (2002): i. m. 426. old.

⁸⁰ Tiebout (1956): i. m. 416–424. old.

⁸¹ Tiebout (1956): i. m. 418. old.

ember képét vázolja fel az elmélet, akik arra törekednek, hogy minél inkább kielégítsék közösségi szükségleteiket, úgy, hogy a lehető legjobb szolgáltatásokért a lehető legkevesebb helyi közterhet kelljen fizetni. Erre utal tehát, hogy a lakosok a lábukkal szavaznak, amikor a közszolgáltatások és az adózás függvényében választanak lakhelyet.

Mindezek mellett utalni kell arra, hogy az elmélet csak bizonyos szempontok érvényesülése esetén értelmezhető, s Tiebout a következő hét feltételt fogalmazta meg:⁸²

- 1) A fogyasztók legyenek mobilak arra, hogy a preferenciáik alapján oda költözzenek, ahol a leginkább optimálisnak érzik a kapott közszolgáltatásokat.
- 2) A fogyasztók legyenek jól informáltak, legfőképpen a helyi közszolgáltatásokról és a helyi adókról.
- 3) Legyen kellő választási lehetőség a helyi közösségek (önkormányzatok) közül.
- 4) A munkalehetőség korlátozottságát nem kell figyelembe venni, abból kell kiindulni, hogy minden személy tőkejövedelemből él.
- 5) A közszolgáltatások nem mutatnak externális hatásokat vagy gazdaságtalanságot az egyes közösségek között.
- 6) Az adott település vezetése maga is követi az említett preferenciákat.
- 7) Az önkormányzati egységek mérete optimális.

Ezek megléte mellett, a racionális választópolgár szempontjából válik értelmezhetővé az optimális feladat-ellátási méret. Ugyanakkor pont ez a fenti korlátozottság az, amely ellenérvek megfogalmazására adott okot a kutatótársak körében.

Így például Walsh annak adott hangot kritikájában, hogy nem szükséges tényező a mobilitás.⁸³ Ennek indoka pedig az, hogy egyes közjavak magánjószág jellegűek, s azt eltérő kormányzati szintek is előállíthatják (például települési és megyei önkormányzatok), ezáltal a fogyasztók választási alternatívája megnő és nemcsak a horizontálisan, azonos szintű kormányzatok között, hanem vertikálisan is kinyilváníthatják preferenciájukat. Buchanan pedig a mobilitásból fakadó hatékonysági problémát hozza fel ellenérvként, értve ezalatt a költségvetési externália létét és a nettó fiskális hasznok eltéréseinek jelenségét.⁸⁴ További kritikaként fogalmazható meg a szabad erőforrás-áramlás korlátozása, mely abból fakad, hogy egyes önkormányzatok a saját választóik érdekében a helyi erőforrások szabad áramlását részben korlátozzák, például helyi adók útján.⁸⁵ Utolsóként megemlíthető Mark V. Pauly a jövedelmi különbségekkel szembeni érzékenységre vonatkozó elmélete is, mely szerint, ha a mobilitást korlátozzuk – azaz a preferenciák kinyilvánítása nem történik meg –, például megtiltjuk a szabad településválasztást, az javítja a helyi allokáció hatékonyságát.⁸⁶

⁸² Tiebout (1956): i. m. 419. old.

⁸³ Walsh, C. (1993): 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. 5–62. old.

⁸⁴ Buchanan, James M. (1950): Federalism and Fiscal Equity. The American Economic Review, Vol. 40, No. 4. 583–599. old.

⁸⁵ Szalai (2002): i. m. 427. old.

⁸⁶ Peszeki Zoltán (2011): Településgazdaságtan. Gödöllő, Szent István Egyetem. 14–19. old.

Garzarelli⁸⁷ szerint mind Oates, mind pedig Tiebout elméletei lehetnek helyesek, pusztán pontosabb meghatározásra szorulnak. Vigvári András pedig azt emeli ki, hogy a fiskális föderalizmus modern felfogása azt sugallja számunkra, hogy a decentralizáció révén a helyi önkormányzatok rugalmasabb, átláthatóbb és a valós választói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatást képesek nyújtani, miközben a központi kormányzat hatalmának koncentrációját is egyúttal megtöri.⁸⁸

2.4 A DECENTRALIZÁCIÓ TOVÁBBI ÉRVEI

A decentralizációhoz kapcsolódóan számos további érv is felsorakoztatható, a teljesség igénye nélkül tekintsünk át néhányat.

Ezek egyike az úgynevezett Leviathan-hipotézis,⁸⁹ mely a közszolgáltatásokhoz kapcsolódón fogalmazza meg a Pareto-hatékonyság elérhetőségét.⁹⁰ A gondolat alapját az adja, hogy a helyi kormányzati egységek bevétel-maximalizálásra törekednek, mely verseny hasznos lehet. Ugyanis, ha a lakosok szabadon választhatnak lakóhelyet, akkor lényegében az adott településről való elköltözésükkel arra kényszeríthetik a helyi döntéshozókat, hogy csökkentsék az adók mértékét, növeljék a helyi közszolgáltatások körét, minőségét. Azaz a helyi adóverseny jóléti hatásáról szól az elmélet.⁹¹ A Pareto-optimum eléréséhez viszont több feltétel fennállására van szükség, így arra, hogy a közszolgáltatás határkölsége legyen konstans, a fogyasztói csoport szükséglete a mediánszavazó preferenciájával egyezzen meg.⁹² Mindez a decentralizáció kérdésével úgy hozható összefüggésbe, hogy az említett hatás a kormányzati szint méretének az optimális szintre történő csökkenését eredményezheti az adóverseny útján.⁹³

Kiemelendő továbbá a helyi ízlés jelentősége, mint a decentralizáció mellett felhozható érv. Könnyen belátható, hogy azoknál a közszolgáltatásoknál, melyről helyben döntenek, nagyobb lehetőség van a helyi igények, ízlések figyelembevételére, mely pozitívan hathat annak minőségére is. 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. Ez tehát szorosan kapcsolódik a korábban már említett információs problémához, miszerint a központi kormányzat információhiánya a decentralizáció mel-

⁸⁷ Garzarelli, G. (2004): Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout. *Journal of Public Finance and Public Choice*, Vol. 22. No. 1–2. 91–104. old.

⁸⁸ Vigvári András (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. július-augusztus. 709–730. old.

⁸⁹ Brennan G.– Buchanan, J. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press.

⁹⁰ Buchanan 1992, 185–207. old.

⁹¹ Wilson, J. D. (1999): Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, vol. 52, issue 2. 269–304. old.

⁹² Cullis, J. (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Budapest, Aula Kiadó. Lásd részletesebben a hipotézis felélesztéséről szóló tanulmányt: Rodden, Jonathan (2003): *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*. International Organization, Cambridge University Press, vol. 57(04). 659–729. old.

⁹³ Szalai (2002): i. m. 433. old.

lett szól. Ha centralizált formában kívánnak hatékonyan ellátni egy helyi feladatot, ahhoz jó minőségű információkra van szükség, mely költséges. Ebből az következhet – bár nem feltétlenül –, hogy helyi szinten könnyebben beszerezhetők az információk, így a feladat ellátása olcsóbb lehet.

A fentiekén túl nem csak további érvek, hanem ellenérvek is felsorakoztathatók, melyekre már a fiskális föderalizmusról szóló fejezetben is több szó esett. Külön kifejtés nélkül az alábbi érveket és ellenérveket érdemes kiemelni a decentralizáció és centralizációról szóló szakmai vitában.⁹⁴

a) A fiskális föderalizmus decentralizáció melletti érvei:

- „közvetlenebb” demokrácia,
- helyi ízlések,
- információs problémák,
- Tiebout-hipotézis,
- Oates decentralizációs teorema,
- költséghatékonyság,
- Leviathan-hipotézis (pareto-hatékonyság).

b) A decentralizáció ellenérvei, avagy a centralizáció melletti érvek:

- túlcsoportulási hatás,
- méretgazdaságosság,
- szubnacionális szint „potyázása”,
- választói inaktivitás,
- költségvetési illúzió,
- túlzásfoltosság és klubjavak elmélete,
- légyfogó hatás,
- Tiebout-hipotézis kritikái.

2.5 DECENTRALIZÁCIÓ ÉS HELYI DEMOKRÁCIA

A decentralizáció fogalmának és a mellette, illetve ellene szóló érvek áttekintése után felmerül a kérdés, hogy mindez pusztán gazdasági választás kérdése, vagy egy követendő értékrendszer? Már csak azért is, mert mint láttuk, valamennyi elmélet esetében korlátokkal találjuk szembe magunkat és nem lehet egzakt választ adni, hogy a decentralizált feladat-ellátás hatékonyabb vagy költségtagarókosabb lenne. A kérdés további árnyalásához érdemesnek tartom részletesebben megvizsgálni a közvetlenebb demokrácia érvét, mely szerint a decentralizáció révén a választók szorosabb kontrollt tudnak gyakorolni a helyi kormányzatok felett.⁹⁵

⁹⁴ Bailey 1999, Horváth 2008, Szalai 2002, Vígvári 2009 csoportosításai alapján.

⁹⁵ Vö. Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy. Harper and Low, Journal of Political Economy, Vol. 65, No. 2. 135–150. old. tanulmányával, aki megkérdőjelezi e felvetést, arra hivatkozva, hogy a választópolgároknak nem éri meg az információk megszerzésére időt, pénzt fordítani, mivel úgy érzik, hogy szavazatuk súlya kicsi az összes szavazathoz képest.

A pénzügyi decentralizáció esetenkénti erősödését, a kormányzati transferekkel foglalkozó nemzetközi szakirodalom a központi kormányzat demokratizálásával hozza összefüggésbe, mely szerint a fejlődő és átmeneti országokban, – így nálunk a 90-es évek elején – a centralizáció megtörésének eszközévé vált. Többek között a helyi adókiivetés és a saját bevételek biztosításának joga képes a helyi hatalom megerősítésére.⁹⁶

A demokratikus berendezkedés és a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok összefüggésbe hozása már a 19. század elején Tocqueville munkájában is megjelenik, mint az államberendezkedésre vonatkozó alaptézis.⁹⁷ Erre építkezve a fiskális föderalizmus elméletei azt az aspektusát helyezték előtérbe, hogy a decentralizáció alkalmas a demokratikus működés kialakítására és védelmére.⁹⁸

Az önkormányzatiság szerepe és funkciója folyamatosan változik, számos hatás alakítja, mint azt az elmúlt évtizedekben magunk is tapasztalhattuk.⁹⁹ Sokan a helyi önkormányzatokra, mint demokratikus alapintézményre tekintenek, s az azt érintő negatív reformokat elítélik. Többek között a fiskális föderalizmus elméletei a reprezentatív demokrácia és a bürokrácia bírálataira épülnek, mert azokat nem hatékony társadalmi képződményeknek tekinti, melyek csupán a hatalmi lobbizás eszközei.¹⁰⁰ Mint vallják, egy demokratikusan működő rendszerben a helyi önkormányzatok léte nemcsak közelebb hozza a lakosokhoz a döntéshozatalt, hanem épp ebből kifolyólag a választók könnyebben is gyakorolhatnak kontrollt felettük. De az sem elhanyagolható tény, hogy a helyi szinten, az érintettek beleszólásával hozott döntés mindig méltányosabb, végrehajthatóbb, kíméletesebb, mint az, amit számítások alapján egy magasabb kormányzati szinten hoznak. Természetesen a demokrácia méretfüggő, azaz minél távolabb vannak a választópolgárok a kormánytól, annál kisebb az esélye annak, hogy ellenőrizzék és befolyásolják azt, ennek tipikus jele az országos választásokkor tapasztalható magasabb szavazói inaktivitás is.¹⁰¹ Ez nem is csoda, ahogy Timothy D. Sisk a helyi kormányzás és demokrácia 21. századi kapcsolatát vizsgáló munkájában megállapítja, a globalizáció, az urbanizáció és egyéb hatások révén a választópolgároknak egyre kevesebb idejük van foglalkozni a helyi politikával, ezáltal a szűk értelemben vett részvételi demokrácia csökkenését tapasztalhatjuk. A lakosok ugyanis hisznek abban, hogy a helyi kormányzatok megfelelően képviselik érdekeiket, továbbá abban is, hogy kellően nyitottak arra, hogy az esetleges elégedetlenségeket, problémákat meghallják és kezeljék. A jó helyi kormányzás, tehát mint érték jelenik meg, mely egy újfajta gondolkodásmódot és demokratikus legitimitációt követel meg.

A minőségi helyi demokrácia eléréséhez Arno Loessner a pénzügyi decentralizáció szemszögéből a következő javaslatokat teszi.¹⁰²

⁹⁶ Kassó Zsuzsanna (2007): A kormányzati transferek hatásmechanizmusa. TÖOSZ tanulmány, Budapest. 10. old.

⁹⁷ Tocqueville, Alexis de (1835): *Democracy in America*. Chicago, University of Chicago Press.

⁹⁸ Különösen: Oates (1985): i. m., Musgrave (1957): i. m.

⁹⁹ Horváth M. Tamás (2007): Magunkon kívül. A helyi kormányzati szerepek súlypontjának áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra. In: Horváth M. Tamás szerk.: *Piacok a főtéren*. Budapest, KSZK Programigazgatóság. 73. old.

¹⁰⁰ Horváth (2007): i. m. 73. old.

¹⁰¹ Lányi András (2003): Átmeneti demokrácia. *Beszélő*, 8. évf., 3. szám. 1–24. old.

¹⁰² Loessner, Arno (2001): Local governance, decentralization, and participation in the Philippines. In: Sisk, Timothy D.: *Democracy at the local level*. International IDEA Handbook Series 4. 50–53. old.

- A pénzügyi decentralizációval meg kell erősíteni a helyi demokráciát és kormányzást anélkül, hogy csökkennének azok a pozitív hatások, melyek a központi kormányzattal történő kooperációból adódnak.
- A helyi közfeladatok ellátásának felelősségét átlátható és kiszámítható módon kell szabályozni.
- Meg kell erősíteni a vertikális kormányközi és horizontális ágazatközi partnerséget.
- A helyi közjavak előállításának költségét lehetőleg helyi adókból és használati díjakból kell fedezni. Ehhez biztosítani kell az önkormányzatok számára az adókievetés jogát.
- A központi kormányzattól származó pénzügyi transfereknek kiszámíthatónak és elérhetőnek kell lenniük.

Mindezek alapján úgy vélem, hogy egy demokratikus berendezkedésű államban önmagában érték a helyi önkormányzatiság és a költségvetési decentralizáció. Természetesen az önkormányzás módjáról és mélységéről az egyes államok eltérően vélekednek, különösen a kormányzat politikai ideológiájának függvényében, mindez tehát azt jelenti, hogy kormányzati ciklusonként változhat.¹⁰³ Ettől függetlenül úgy hiszem, hogy a pénzügyi decentralizáció kérdése több, mint elméletek alkalmazhatóságának kérdése, a helyi önkormányzáson keresztül a demokrácia egyik alapköve. Ezt erősíti meg Buchanan is a közösségi döntésemélet elemzése során, s kiemeli, hogy a helyi közjavak megállapításáról szóló döntések meghozatalakor fontos szerepe van a helyi döntéshozó testületnek, mert az a központi kormányzat ellenérdekű szereplője is lehet, mely erősíti a demokráciát.¹⁰⁴

A decentralizáció intézményi feltételei között szükséges röviden szót ejteni a korrupcióval és az átláthatósággal kapcsolatos viszonyáról is. Bár általános érvként szokás felhozni, hogy a decentralizáció növeli az átláthatóságot és csökkenti a korrupciót, ennek empirikus alátámasztása nagyon nehéz és többféle eredményt produkál.¹⁰⁵

Végezetül arra is utalni kell, mely kicsit árnyalja az előzőeket, hogy a decentralizációt és a demokratizálódást sok esetben csak pozitív oldalról közelítik meg és eltekintenek az esetleges kockázatoktól, hátrányoktól. Márpedig bármilyen folyamatról is beszélünk, ellenérvek vannak és azokat érdemes megvilágítani.¹⁰⁶ Tehát amennyiben demokratikus alapelvként tekintünk a helyi kormányzásra és a pénzügyi decentralizációra, akkor az egyes döntések során lehetnek olyan körülmények, melyek közpénzügyi szempontból kevésbé előnyösek, és az előzőekben tárgyalt elveknek ellentmondanak, de a helyi kormányzás értékének megőrzése érdekében szükségesek. Ekkor csak másodlagosan jelennek meg az olyan aspektusok, mint a közpénzek hatékony, gazdaságos, eredményes felhasználása. Így a pénzügyi decentralizáció elleni érvként hozható fel bizonyos esetekben a költséghatékonyság, a helyi döntés szakszerűtlensége, a helyi választói inaktivitás vagy épp a jogegyenlőség sérelme.¹⁰⁷ Továbbá érdemes az aszimmetrikus decentralizációról is egy gondolat erejéig kitérni, mely esetében arról van szó, hogy hasonló jogállású önkormányzatok eltérő feladatokat látnak el és ehhez más forrásokban részesülnek, így például egy főváros,

¹⁰³ Az értékpáron alapuló elméletek különbségéről lásd részletesen: Horváth 2007, 75–79. old.

¹⁰⁴ Buchanan, James M. (2000): *Politics as Public Choice*. Liberty Fund, Indianapolis, Vol. 13. 227–248. old.

¹⁰⁵ Lásd ehhez: Saito, F. (2011): *Decentralization*. In: Bevir, M. (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, London, 484–501. old. Treisman, D. (2007): *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge. University Press, Cambridge.

¹⁰⁶ Ruttkai Éva (2004): *Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció I.* COMITATUS, önkormányzati szemle, 14. évf. 10. szám. 6–18. old.

¹⁰⁷ Józsa Zoltán (2015): *A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében.* Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám, 44. old.

megyei jogú város vagy autonóm terület. Ha az autonómia túlságosan széleskörűvé válik, azaz átbillen a függetlenség másik oldalára, az növeli a területi szeparatizmus esélyét.

Éppen a fentiek miatt a decentralizáció-centralizáció kérdésében nem adható általános érvényű válasz, mindkettő esetében léteznek előnyök és hátrányok, így talán az optimális feladat-ellátási szint keresése helyett a folyamatokat befolyásoló tényezők felismerésén kell, hogy legyen a hangsúly.¹⁰⁸ Tehát a decentralizáció önmagában nem garancia a jól működő helyi demokráciára, különösen olyan időkben, amikor a politikai, társadalmi környezet nem biztosít kedvező talajt a decentralizációnak.¹⁰⁹

Mindezek alapján úgy vélem, hogy a helyi kormányzás és feladatellátás, különösen a helyi pénzügyi autonómia mai demokráciánk egyik védendő értéke. A helyi önkormányzatok létezése, döntési jogosítvány pénzügyi autonómia nélkül nem sokat érne, nem tudná megvalósítani feladatait. Mint leszögeztük pusztán a decentralizáció által nem garantált a hatékony feladatellátás és helyi költségvetési gazdálkodás. Így a fiskális föderalizmus elméleteinek ismerete ahhoz járul hozzá, hogy a változó világunkban felismerésre kerüljenek a közfeladatok telepítése során létrejövő szakmai vitákban szükségszerű érvek és ellenérvek, s ez alapján racionális döntések születhessenek.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy egyes feladatokat helyi vagy központi szinten érdemes-e megszervezni, azaz szükség van-e a decentralizációra, nincs általánosan adható válasz, az az adott feladat jellegétől, az ország gazdasági, politikai sajátosságaitól és az ellátás formájától függ. Ehhez viszont alapelvként fogadhatjuk el az, hogy az egyes közjavakat lehetőleg azon a legalacsonyabb szinten kell megszervezni, ahol még gazdaságos, s viszonylag közel van annak fogyasztóihoz. Ahogyan a helyi közjavak területenként eltérő minőségi, mennyiségi előállítás sem feltétlenül rossz, ugyanis ez versenyt teremt vertikálisan és horizontálisan a kormányzatok között, amely végül ösztönzőleg hat az előállítás színvonalának növeléshez, a fizetős szolgáltatások díjainak csökkentésére. Bár nagyon nehezen bizonyítható a decentralizált feladatellátás költséghatékonysága, de az információk hiányából adódó problémák kezelésére alkalmas lehet, ezzel csökkentve a költségeket, növelve a helyi közösség elégedettségét.

¹⁰⁸ Józsa (2015): i. m. 44. old.

¹⁰⁹ Pálné Kovács Ilona szerk. (2016): A magyar decentralizáció kudarca nyomában. Budapest-Pécs, Dialóg Campus. 201. old.

3. FEJEZET: A KÖZPONTI KORMÁNYZATI TRANSZFEREK CÉLJA ÉS TÍPUSAI

A helyi önkormányzatok bevételi szerkezetében jelentős helyet foglalnak el a központi költségvetési támogatások, más néven kormányzati transzferok. Ennek aránya természetesen államonként és önkormányzatonként eltérő, Magyarország esetében jellemzően az összes bevétel túlnyomó része ebből származik.

A fiskális föderalizmus elméletei nem csak arra keresik a választ, hogy milyen feladatokat érdemes önkormányzati szinten ellátni, hanem arra is, hogy mindezt milyen forrásokból finanszírozzák. Megállapítható, hogy minden bevételi formának meg van a saját cél és eszközrendszere, mely eltérő hatást gyakorolhat a feladat-ellátásra, annak hatékonyságára, költségtakarékosságára. Így a kormányzati támogatások hatásmechanizmusa is eltérő. Különösen érdekes kérdés, hogy milyen célból támogatja a központi kormányzat az alsóbbakat, s a folyósított transzfereknek milyen típusai lehetnek. Így jelen fejezet a bevételi források általános ismertetései után e kérdések megválaszolására fókuszál.

3.1 A HELYI KÖZFELADATOK FINANSZÍROZÁSI FORRÁSAI

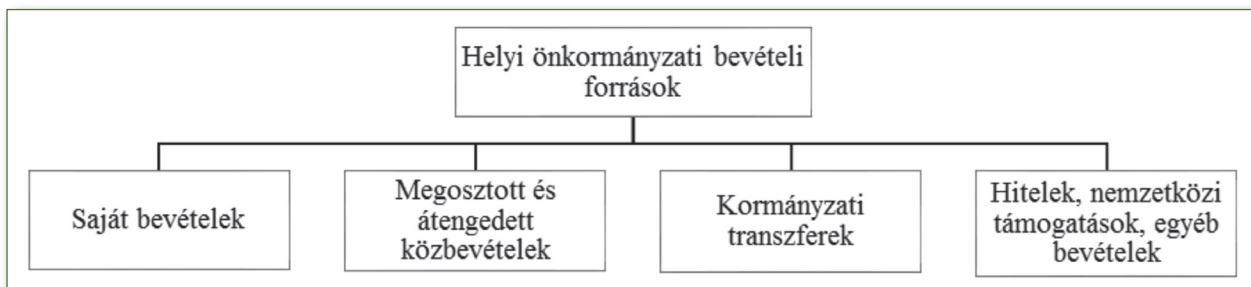
A helyi önkormányzatok működésének egyik fontos eleme a pénzügyi függetlenség, mely magába foglalja a megfelelő mértékű bevételi forrásokhoz való jogot. Önkormányzati modellenként eltérő, hogy az egyes helyi egységek milyen bevételekből gazdálkodhatnak, viszont a nemzetközi és a hazai szakirodalom alapján általánosságban négy nagy körbe sorolhatjuk azokat. Azaz beszélhetünk saját bevételekről, átengedett és megosztott központi közbevételekről, kormányzati transzferokról, valamint a hitelekről és nemzetközi támogatásokról. Utóbbiak, mint például az európai uniós pénzügyi források, bár lehetnek a saját bevételek részei is, de a külön kategóriában történő szerepeltetésük azért lehet indokolt, mivel azok a többitől eltérő formát és nagyságrendet mutatnak, ahogyan más a felhasználásuk célja is. A fentiekől eltérő csoportosítást találhatunk Nagy Árpád munkájában, aki öt bevételi típust különít el, melyek a saját bevételek, az átengedett központi adók, az állami támogatások (transzferok), az egészségügyi támogatások és a hitelek.¹¹⁰ Míg Zsugyel János az első három típust emelik ki, mint klasszikus bevételi forrásokat.¹¹¹ A felsoroltakon túl – Péteri Gábor csoportosítását alapul véve – megkülönböztethetjük a helyi önkormányzatok rendszeres, folyó bevételeit (adók, díjak) és a sajátos egyszeri tőkebevételeket¹¹² és a hitelbevételeket.¹¹³ Mindezeket szem előtt tartva, az alábbi négyes felosztást vesszük alapul, ahogyan azt az 1. számú ábra mutatja.

¹¹⁰ Nagy Árpád (2005): Az önkormányzatok pénzügyei, a helyi államháztartás joga. In: Földes Gábor szerk.: Pénzügyi jog. Budapest, Osiris Kiadó, 164. old.

¹¹¹ Zsugyel János szerk. (2009): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Budapest, ComLex Kiadó, 102. old.

¹¹² Ilyen például a privatizációból származó bevételek.

¹¹³ Péteri Gábor (2014): Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása. In: Horváth M. Tamás szerk.: Kilengések. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 29–51. old.



1. ábra: A helyi önkormányzatok bevételi szerkezete

Forrás: a szerző saját szerkesztése

A gyakorlatban a bevételi szerkezet változatos képet mutat, melyet a 2. számú ábra adatai is jól demonstrálnak. A szerkezeten belüli arányok persze nem állandóak, azok folyamatosan változnak, az adott kormányzatok közpolitikai döntéseinek megfelelően. Az viszont megállapítható, hogy saját bevételek és kormányzati transferek szinte minden fejlett, többszintű pénzügyi kormányzás elvén működő államban megtalálhatóak, a kategóriák tartalma pedig az adott ország történelmi hagyományainak, gazdasági berendezkedésének vagy épp az aktuális kormányzati céljainak megfelelően rétegzettek.

E rendszerben érdemes szót ejteni a megosztott és átengedett központi bevételek szerepéről. Ugyanis ezek fontos helyi önkormányzati források, de a költségvetési támogatás és az adómegosztás közötti határvonal nem éles. Abban az esetben, amikor nem a képződés helye szerit jut vissza a megosztott/átengedett bevétel vagy működik kiegyenlítő mechanizmus, akkor inkább támogatásnak tekinthető az átengedett/megosztott forrás. A támogatási rendszer tárgyalásakor egyébként az egyik legfontosabb kérdés, hogy a központi transferek milyen pénzügyi-gazdálkodási érdekeltségi szabályokat közvetítenek, mivel a helyi pénzügyi önállóságot nem a támogatások mértéke, hanem az elosztás módszere határozza meg. Így ennek megértéséhez a későbbiekben a kormányzati transferek elosztásának részletes elemzésére kerül sor.

3.2 A HELYI PÉNZÜGYI RENDSZER FUNKCIÓJA

Az előző fejezet többek között az államháztartási funkciók és a helyi kormányzati szint közötti kapcsolatot is vizsgálta, így érdemes kicsit részletesebben tárgyalni magát a helyi pénzügyi rendszert, s annak funkcióját.

A közpénzügyi rendszer fogalmának¹¹⁴ helyi szinten történő értelmezésével ragadhatjuk meg legjobban a helyi pénzügyi rendszer definícióját, azaz a helyi szinten megjelenő közpénzügyek több csatornás rendszerét értjük alatta, mely célok és funkciók által meghatározott. Sivák József öt nagyobb funkciót nevesít a helyi pénzügyi rendszer működése kapcsán, így:

¹¹⁴ Simon István szerk. (2007): Pénzügyi Jog I. Budapest, Osiris Kiadó. 26. old.

- a forrásteremtést,
- a forrásallokációt,
- a kiegyensúlyozott pénzellátást,
- az ösztönzést és irányítást, valamint
- a kockázatkezelést.¹¹⁵

E funkciók megjelenése – ahogyan korábban már említésre került többször – a gyakorlatban eltérő formákban ölthet testet, s arányát tekintve is igen változatos lehet. Az első ilyen funkció tehát a forrásteremtés, mely alatt a helyi közfeladatok biztosításához szükséges pénzügyi források megteremtését, a lehetőségek feltárását értjük. E körben nem téve különbséget, hogy önként vállalt, törvény által előírt vagy az állam által helyi szintre delegált feladatról beszélünk.¹¹⁶ A forrásteremtés tehát nélkülözhetetlen a helyi közfeladatok ellátásához, a megfelelő minőségi paraméterek biztosításához, a kiszámítható gazdálkodáshoz. Azt is mondhatjuk, hogy ez az alapja az egész helyi pénzügyi rendszer működésének.

A második funkció a forrásallokáció, mely a horizontális- és vertikális pénzügyi egyensúly biztosítását hivatott ellátni. A horizontális esetében a cél az, hogy valamennyi helyi kiadás fedezete biztosítva legyen, s a területi különbségek kezelésre kerüljenek, míg a vertikális esetében a kormányzati (központi és helyei) szintek közötti megosztás arányán van a hangsúly.

A kiegyensúlyozott pénzellátás szerint nem csak a megfelelő mennyiségű forráson van a hangsúly, hanem azon is, hogy az megfelelő időben álljon rendelkezésre a pénzügyi forrás, amikor a költség felmerül.

Az ösztönzés és irányítás funkciója alatt azt értjük, hogy a helyi pénzügyi rendszernek gondoskodnia kell arról, hogy az erőforrás-felhasználás hatékony és legyen, egyes közfeladatok ne legyenek alul- vagy épp túlf finanszírozottak.

A helyi kiadások és bevételek teljesülésének üteme a gyakorlatban elválhat egymástól, miközben az elvégzett szolgáltatásokat folyamatosan finanszírozni kell. A kockázatkezelés, mint funkció a helyi szinten kialakuló likviditási problémák elkerülésére, kezelésére, a szolvencia megteremtésére szolgál.¹¹⁷

A helyi pénzügyi rendszer funkciói hatást gyakorolnak annak karakterére is, így az végső soron az egyes önkormányzati rendszerekben eltérő képet mutat. A helyi pénzügyi rendszer jellegét a szakirodalmak alapján a következők határozzák meg:

- 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,
- a kontroll- és ellenőrzési mechanizmusok, valamint
- az önkormányzatokra vonatkozó közpénzügyi szabályok minősége.¹¹⁸

¹¹⁵ Sivák József (2011): Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. ÁSZ Kutató Intézet Tanulmány. 19–24. old.

¹¹⁶ A pénzügyi forrás származhat helyi bevételekből, átengedett közbevételekből, kormányzati támogatásokból vagy épp hitelfelvételből.

¹¹⁷ Sivák (2011): i. m. 19–24. old.

¹¹⁸ Sivák (2011): i. m., Anwar (2009): i. m., Bailey (1999): i. m.

A helyi közfeladatok finanszírozása és az önkormányzati pénzügyi rendszer karaktere szoros összefüggésben áll egymással, mely a fiskális föderalizmus elméleteinek terjedésével egyre világosabbá vált. Így például a finanszírozási rendszer megváltozása kihathat a helyi közszolgáltatások minőségére, hatékony ellátására.¹¹⁹

A fenti fogalmak áttekintése során már érzékelhettük, hogy a pénzügyi decentralizáció egy összetettebb jelenség, mint csupán bizonyos közfeladatok és annak forrásainak helyi szintre történő telepítése.

A hazai és a nemzetközi szakirodalom alapján a pénzügyi decentralizációnak számos pillérét különíthetjük el, mely kihatással van a rendszer hatékony működésére. Jellemzően az alábbi pilléreket, elemeket szokás kiemelni, melyek tehát a sikeres pénzügyi decentralizációhoz szükségesek lehetnek:¹²⁰

- a kiadási felelősségek meghatározottsága a kormányzati szintek között,
- a bevételi források megosztása,¹²¹
- 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 fenti pilléreken túl, néhány további befolyásoló tényezőt is felsorolhatunk, mely kihatással van a pénzügyi decentralizációra, s annak sikerességére így:

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

Ezek alapján érdemes áttekinteni, hogy milyen megoldás kínálkozik a két fő kérdésünk egymás mellé állítása során. Egyfelől tehát azt vizsgáljuk, hogy a helyi szinten ellátott feladatok mennyire decentralizáltak, másfelől pedig azt, hogy ezen feladatok finanszírozása milyen. A feladatok esetében a delegált feladatoktól a decentralizált feladatokig húzódik a tengely, míg a finanszírozás esetében a saját forrásoktól a központi kormányzati támogatásokig, mely mátrixba rendezi azokat, ahogyan az 1. számú táblázat mutatja. A táblázat cellái meghatározzák, hogy az egyes feladatokhoz milyen típusú forrásokat célszerű rendelni elméleti szinten, hogy a helyi pénzügyi rendszer megfelelően működjön, a közfeladatok ellátása biztosítva legyen.

¹¹⁹ Sivák (2011): i. m. 20. old.

¹²⁰ Steffensen, Jesper (2010): Fiscal decentralization and sector funding principles and practices. Udenrigsministeriet Dania. 10. old.

¹²¹ Ehhez lásd a Magyarország helyzetét is elemző következő tanulmányt: McLure Charles E. – Martinez-Vazquez Jorge (1999): The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations. World Bank.

		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> (ügy, 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)

1. táblázat: A decentralizációjának foka és a források megoszlása közötti kapcsolat

Forrás: a szerző saját szerkesztése Steffensen 2010 csoportosítása alapján¹²²

Megfigyelhetjük, hogy a helyi közfeladatok esetében a decentralizáció fokának csökkenésével, azaz a teljes körű saját feladatoktól a tiszta delegált feladatokig haladva, megváltozik az ajánlott finanszírozási forma is, azaz a saját források és a kormányzati transzferek aránya. Azaz minél erősebben decentralizált egy feladat, annak pénzügyi forrásának is a lehető leghatékonyabbnak kell lennie, így a helyi önkormányzat által felvállalt feladatokat saját forrásokból kell finanszírozni. Mindez igaz, ha megfordítjuk a nézőpontot, azaz a delegált feladatokat jellemzően kötött felhasználású kormányzati támogatásból szükséges finanszírozni. A két szempont közötti kapcsolat tehát egy ideális állapotot kíván bemutatni, mely a gyakorlatban sokszor ettől igen csak eltérő, akár fordított irányban is érvényesülhet. Az ugyanakkor jól látható, hogy szinte valamennyi esetben a saját források és a kormányzati transzferek egymás mellett jelen vannak, csupán az arányuk eltérő.

¹²² Steffensen, Jesper: Fiscal decentralization and sector funding principles and practices. Udenrigsministeriet Dania, 2010, 10. old.

A táblázatban szereplő kategóriákat – ha képzeletben három részre osztjuk vízszintes irányban – akkor három feladat-ellátási, finanszírozási modellt láthatunk, melyeket a szakirodalom is megnevez. Ennek megfelelően megkülönböztethetjük a relatív autonómia modellt, a kölcsönhatásos modellt és az ügynökségi modellt.

Az ügynökségi modell esetében az önkormányzati autonómia viszonylag kicsi, alapvetően az állam nevében lát el feladatokat a hozzájuk rendelt központi forrásokból. Ekkor az állam helyi szintű végrehajtó, azaz dekoncentrált szervként jár el.¹²³

A kölcsönhatásos modellben az állam és az önkormányzat megállapodást köt egyes feladatok ellátására, tehát részben saját és részben állami feladatokat lát el, részben saját, részben pedig központi forrásokból.

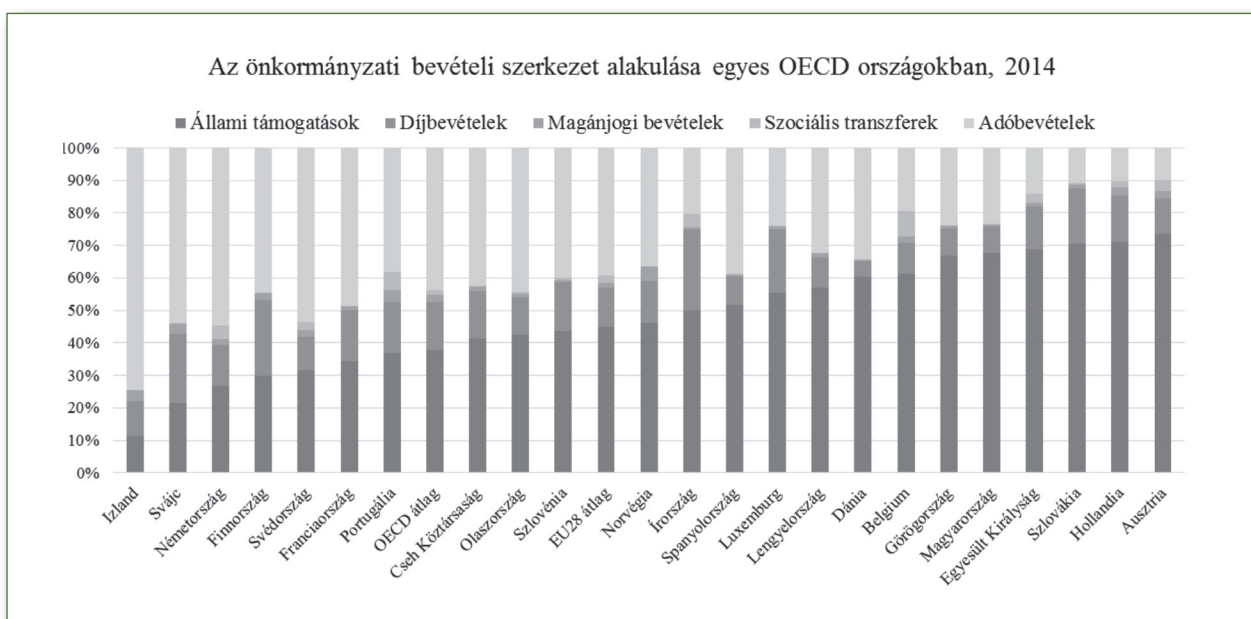
A relatív autonómia modellben, ahogy a neve is mutatja, a helyi önkormányzatnak viszonylag széles feladat-ellátási és pénzügyi autonómiája, döntési jogköre van. Azaz mindhárom esetben a helyi autonómia mértékén, és a decentralizált, delegált feladatok közötti arányon van a hangsúly. A tiszta saját feladatok esetében teljes egészében a helyi önkormányzaté a döntési jogkör és így a felelősség is. Ekkor viszont a forrásszerzés lehetősége és a közszolgáltatás ellátásának formájáról való döntés is nála van, mely útján a helyi közszolgáltatások kínálatát és árát jobban a helyi igényekhez tudja igazítani.¹²⁴ Míg a delegált feladatok esetében az önkormányzat dekoncentrált szervként a végrehajtásért, azaz az ellátásért felelős, a végső döntési jogkör és a politikai felelősség központi kormányzati szinten marad.

3.3 A KORMÁNYZATI TRANSZFEREK FOGALMA, CÉLJA

Mint az előzőekben is láthattuk, a helyi közfeladatok ellátásának pénzügyi fedezetében kisebb vagy nagyobb mértékben, de szerepet kapnak a kormányzati támogatások. Így nemzetközi összehasonlításban is változatos képet mutat a bevételi struktúrán belül a kormányzati transzferek aránya. A 2. számú ábra 24 OECD állam önkormányzati rendszerének 2014-es bevételi struktúráját mutatja, ahol az összes bevételt 100 százaléknak tekintjük. A diagramon a szürke legsötétebb árnyalata mutatja a központi kormányzati támogatások összegét. Mint látható, hazánkban viszonylag magas a központi költségvetésből nyújtott támogatások aránya, de találunk példát még magasabbra Ausztria, Észtország, vagy épp Hollandia esetében. Ezzel szemben vannak olyan országok, ahol viszonylag kisebb mértékben épít a rendszer a transzferekre, s ennek megfelelően a saját bevételek aránya magasabb, így például Németország, Svédország, Izland vagy Finnország esetében. Bár a kötet elején az önkormányzat fogalma meghatározásra került, most szükséges rögzíteni, hogy Ausztria, Belgium, Németország, Spanyolország és Svájc esetében, mint föderális államok, a tagállami szint adatait tartalmazza az ábra, s ilyen formán kevésbé hasonlítható össze az unitárius államok adataival.

¹²³ Stoker, Gerry (1991): *The Politics of Local Government*. London, 2nd edition, Macmillan, 79. old.

¹²⁴ Martínez-Vázquez, Jorge – Sepúlveda, Cristian (2012): *Toward a More General Theory of Revenue Assignment*. Working Paper, International Center for Public Policy. 21. old.



2. ábra: Az önkormányzati bevételi szerkezet alakulása egyes OECD országokban, 2014.

Forrás: a szerző saját szerkesztése az OECD adatai alapján

Mindezek alapján felvetődik tehát a kérdés, hogy mi a kormányzati transzferek célja, s milyen formában van lehetőség a támogatások összegének és mértékének meghatározására, a transzferek nyújtására.

Az áttekintés előtt érdemes megismerni a kormányzati transzferek (támogatások) fogalmával. Az angol-szász terminológiában az *intergovernmental fiscal transfers*, valamint az *intergovernmental grants* fogalmakkal találkozhatunk, mely talán a magyar változatnál jobban tükrözi azt, hogy a különböző kormányzati szintek közötti pénzműveletekről van szó, különösen a helyi feladatok ellátása érdekében nyújtott támogatások formájában. Az OECD különféle dokumentumaiban is található utalás a kormányzati transzfer fogalmára, mely szerint egyik kormányzati szintről egy másik kormányzati szintre történő pénzáttétel, ide nem értve az átengedett vagy megosztott központi adókat, adókompenzációkat.¹²⁵ A fogalom elemzése során láthatjuk, hogy támogatás nyújtásának elve szoros kapcsolatban áll az első fejezetben elemzett redistribúciós funkcióval. Fontos megjegyezni, hogy a kormányzati transzferek kétirányúak is lehetnek, tehát alsóbb kormányzati szintről a felsőbb szint felé is történhet pénzművelet, ugyanakkor a hazai közpénzügyi irodalom szűkebb értelmezése alapján kormányzati transzferek alatt a központi kormányzattól a helyi önkormányzatok felé irányuló pénzáttelést értjük, mely a fiskális decentralizáció keretén belül valósul meg.

A kormányzati transzferek nyújtását több ok is előidézhetheti, de általánosságban az alábbi célokat szokták a nemzetközi tanulmányok felhozni, melyek szorosan összekapcsolódnak a fiskális föderalizmus során a decentralizáció körében tárgyalt elméletekkel, így a:

¹²⁵ OECD (2002): Education at a Glance, Paris, Glossary.

- vertikális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
- kompenzáció a helyi önkormányzatok számára delegált feladatok miatt,
- horizontális pénzügyi egyensúly kijavítása vagy beállítása,
- negatív externáliák kezelése a helyi közjavak ellátása során,
- helyi kiadások koordinálása, harmonizálása és befolyásolása,
- helyi érdekeltég kialakítása, a helyi gazdálkodás ösztönzése.¹²⁶

Egy másik csoportosítás szerint, melyet Sivák József alkalmaz, három célját különíthetjük el a transzfereknek, nevezetesen a fiskális hiány megszüntetését, a közszolgáltatás minimális szintjének fenntartását valamint a fiskális különbségek csökkentését.¹²⁷ Ezek közül különösen fontos a minimális szolgáltatási szint fenntartása, hiszen így juthat valamennyi lakos hozzá bizonyos alapszintű szolgáltatáshoz függetlenül attól, hogy az ország melyik részében, milyen természeti, gazdasági adottságok között él. Ilyen értelemben ez a szolidaritás céljaként is nevezhető.

3.4 A KORMÁNYZATI TRANSZFEREK TÍPUSAI

A kormányzati transzferek csoportosítása igencsak nehézkes, ahány ország annyi féle megoldás létezik. Még is létezik néhány szempont, mely alapján szinte valamennyi támogatási forma többé-kevésbé elhelyezhetővé válik a rendszerben. A következőkben bemutatásra kerülő tipizálás során a főbb nemzetközi szakirodalmak által meghatározott elveket vettem alapul, melyek gyakorlati formákra épülnek. De nem csak számos támogatási forma, hanem több eltérő aspektus is felfedezhető a tipizálás során, azaz eltérő vizsgálati szempontok alapján más és más csoportok alakíthatók ki. Így például Roy Bahl 12 féle támogatástípust nevesít az általa kiemelt szempontok alapján.¹²⁸ A továbbiakban az egyszerűsítés kedvéért hat féle szempontból közelítem meg a kormányzati transzferek csoportosítását. Az egyes kérdések a legfontosabb tartalmi elemekre fókuszálnak, hogy jobban megértsük a transzferek hatásmechanizmusát. Ennek megfelelően az alábbi szempontok szerint vizsgálhatóak a transzfertípusok. Előljáróban fontos megjegyezni, hogy egy a gyakorlatban is megjelenő támogatási forma több típus jegyét is egyszerre magán viselheti.

- a) Saját hozzájárulás szükségessége alapján. A kormányzati támogatások vizsgálata során első kérdés, hogy a támogatás helyettesíti vagy kiegészíti a helyi forrásokat, azaz szükséges-e önerő a támogatás megszerzéséhez vagy sem. Utóbbi esetben tehát csak akkor kaphat támogatást az önkormányzat, ha fel tud mutatni bizonyos összegű önerőt is. Mindkét formának meg van a saját célja. Míg a hozzájárulás nélküli támogatások esetében cél a helyi források pótlása, azaz valamilyen kiegyenlítés elvégzése, addig a hozzájáruláshoz kötött típusnál a helyi források kiaknázására való ösztönzés jelenik meg. Hozzájárulás nélküli támogatás például a hazai gyakorlatban a közvilágítás üzemeltetésére nyújtott normatív kötött felhasználású támogatások, míg önerő szükségessége alapvetően a fejlesztési, infrastrukturális célú támogatásoknál jelink meg.

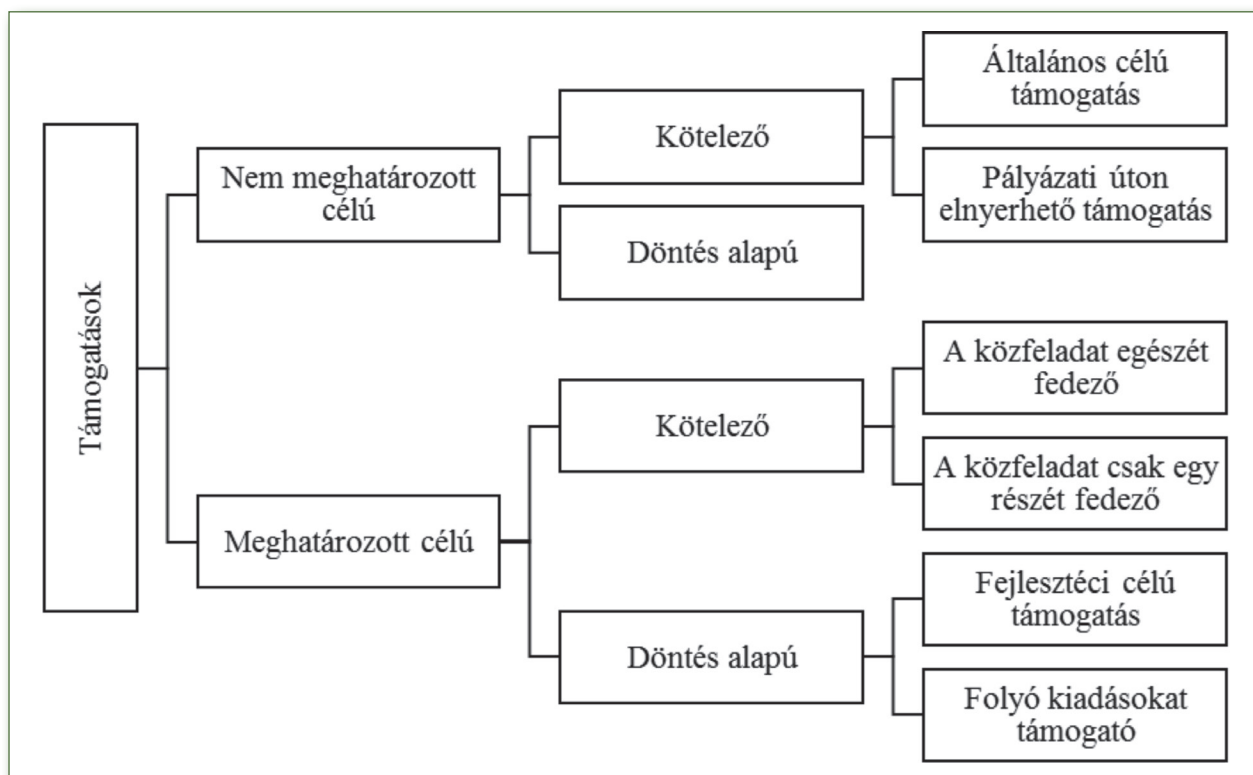
¹²⁶ Shah 1994, Steffensen 2010.

¹²⁷ Sivák 2011, 20. old.

¹²⁸ Bahl, Roy (1999): Implementation Rules For Fiscal Decentralization. Atlanta, Georgia, School of Policy Studies Georgia State University. 15. old.

- b) Felhasználási kötöttség alapján. A pénzügyi autonómia szempontjából az egyik legfontosabb kérdés, hogy a támogatást szabadon felhasználhatják helyi szinten, vagy csak a központi szinten előirányozott célokra. Ezek alapján elkülöníthetjük a kötött és a szabad felhasználású támogatási formákat. Az autonómia szempontjából a szabad felhasználású támogatások biztosítanak nagyobb szabadságot, hiszen helyi szinten dönthetik el – a törvényi keretek között –, hogy mire is kívánják fordítani, azaz a helyi igényeknek megfelelően tudják felhasználni. Ilyen támogatási formák például az általános normatív típusú támogatások. A kötött felhasználású támogatások célja, hogy az önkormányzat kifejezetten csak az előre meghatározott feladatra használja fel, s a maradványt ne csoportosítsa át más feladatra, hanem az ilyen esetben visszakerül a központi költségvetésbe. Ugyanakkor hátránya, hogy az előző okból kifolyólag a teljes keret elköltésében érdekeltek a helyi egységek, így akár az adott szolgáltatásra, feladatra többet költve a szükségesnél. Ilyen támogatási forma a hazai gyakorlatban a feladatfinanszírozás keretében a közutak fenntartására nyújtott normatív kötött felhasználású támogatás.
- c) A támogatási keret végessége alapján. A mellett, hogy ilyen formában, az is lényegi kérdés, hogy mekkora összegű támogatási keretből kerül elosztásra a forrás. E körben is két csoportot nevesíthetünk, így a nyílt és a zárt végű pénzügyi keretet. A nyílt végű támogatások esetében valamennyi, az adott feltételeknek megfelelő támogatási igényt biztosítani tudják, függetlenül a keret nagyságától, azaz szükség esetén annak növelésére is mód lehet. Ilyen támogatásokat tipikusan az alapszolgáltatások biztonságos működtetésére szokás nyújtani, például szociális ellátások fedezetéül szolgáló támogatások esetében. A zárt pénzügyi keret esetében, csak az előre meghatározott előirányzat mértékéig van mód támogatás elnyerésére, azt túllépni nem lehet. Ebből következik, hogy az ilyen források tipikusan pályázati úton kerülnek elosztásra, például egyes fejlesztési feladatokra nyújtott céltámogatás formájában.
- d) A támogatás folyósításáról való döntés alapján. Ez alapján beszélhetünk kötelezően folyósítandó és egyedi döntés alapján folyósítandó támogatásokról. Az első esetben a központi kormányzatnak nincs mérlegelési jogköre, a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén, normatív módon megilleti az önkormányzatot az előre rögzített számoknak megfelelő támogatás. Ilyen az általános működési célú támogatás. A diszkrécionális vagy döntés alapján folyósított támogatások esetén mérlegelési jogköre van a központi kormányzatnak, hogy a feltételeknek megfelelő, támogatást igénylő önkormányzatok közül ki és mekkora támogatásban részesüljön. Ilyen döntés alapú támogatások a beruházási, fejlesztési célú támogatásoknál jelennek meg, de ritkább esetben találkozhatunk az általános működés megőrzését szolgáló kiegészítő támogatásoknál is.
- e) Felhasználási cél alapján. Különbséget tehetünk aszerint is, hogy milyen célt szolgál a támogatás, működési vagy felhalmozási célú feladatok elvégzését. A működési célú támogatások a költségvetési gazdálkodáshoz kapcsolódóan, az önkormányzatok általános közfeladat-ellátási tevékenységének folyó kiadásait támogatja, így például egy óvodában az alapanyagok beszerzését, a szállítói számlák vagy épp a bérek kifizetését. A felhalmozási vagy fejlesztési célú támogatások alapvetően a vagyongazdálkodáshoz kötődnek, valamilyen beruházás megvalósításához, mint például egy új uszoda felépítéséhez, egy régi épület energetikai korszerűsítéséhez.
- f) Az források jellege szerint. Az elosztás mechanizmusa többféle lehet, annak megfelelően, hogy milyen pénzügyi forrásból kíván támogatás nyújtani a központi kormányzat. Így beszélhetünk adók decentralizálásáról (átengedett központi adók), elkülönített pénzalapból nyújtott támogatásról, teljes vagy részleges költségmegtérítéssel formáról, eseti döntés alapján nyújtott forrásról vagy épp teljesítményhez kötött módon nyújtott támogatási formáról.

Az előzőekben felvázolt aspektusok csak egy nézőpontból közelítették meg a transzferek csoportosítását. Mint az elején is utaltam rá e jellemzők kombinálhatók, sőt a gyakorlatban egyszerre több jellemző is igaz egy-egy támogatás típusra. Ezek együttese adja az adott állam sajátos rendszerét, mely folyamatosan változik a kormányzati célok mentén. A fenti hat szemponton túl a hazai és nemzetközi szakirodalmak több más csoportosítást is megadnak. Egy másik, némiképp egyszerűbb tipizálást mutat be a 3. számú ábra, mely négy szempont alapján alkot típusokat.¹²⁹



3. ábra: A központi kormányzati támogatások tipizálása

Forrás: a szerző saját szerkesztése Blöchlige– King 2006 ábrája alapján¹³⁰

Megállapítható tehát, hogy a kormányzati transzfereknek számos típusa létezik, országonként eltérő sajátosságokkal. Szükséges arra is utalni, hogy a gyakorlatban egy adott rendszerben szükségszerűen nem létezik valamennyi megoldás, jellemzően 4-5 karakteresebb támogatás típus határozza meg azokat. A támogatások eltérő célokat tudnak megvalósítani, mindegyiknek meg van a saját hatásmechanizmusa, egy jól működő önkormányzati rend-

¹²⁹ Vö. Kecő Gábor (2016): A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 252. old.

¹³⁰ Blöchlige, Hansjörg – King, David (2006): Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. OECD Working Paper, 21. old.

szerhez ezek megfelelő kombinációjára van szükség. Különösen kiemelendő a kötött és a szabad felhasználású támogatások eltérő célja. Bár a kötött felhasználású támogatások kifejezetten a támogatandó célt szolgálják, viszont az átcsoportosíthatóság hánya miatt a túlköltekezés csapdájához vezethet, ezzel rontva a hatékonyságát. A szabad felhasználású támogatásoknál a költségvetési gazdálkodás szabadabb, a helyi önkormányzatok autonómiáját növeli, mely ugyanakkor a felelőtlen döntések alapján szintén vezethet nem hatékony költségvetési gazdálkodáshoz. Az kormányzati transferek elemzésének egyik fontos tanulsága, hogy a helyi pénzügyi önállóságot többnyire nem a támogatások mértéke, hanem az elosztás módszere határozza meg.

4. A HELYI KÖZFELADATOK KÖRÉNEK VÁLTOZÁSA ÉS A PÉNZÜGYI GAZDÁLKODÁS ÚJRASZABÁSA

Az elmúlt években jelentősen átalakultak a helyi önkormányzati szerepek, köszönhetően az új jogszabályi környezetnek és a helyi közfeladati kör változásának. Ennek eredménye, hogy ma már másképp kell tekintenünk a helyi önkormányzatokra, mint korábban. A változás a költségvetési adatokon keresztül is érzékelhető, ahogyan a jogszabályokból is kimutatható. Így a korábbi intézményfenntartó szerepkörük lényegesen csökkent, s a hangsúlyok más feladatokra terelődtek. E változási folyamat a 2011-től kibontakozó reformokhoz köthető, mely során elfogadásra került többek között a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.). Ez különösen érintette a helyi közfeladatok körét és azok finanszírozását, valamint a helyi pénzügyi autonómia mértékét is.¹³¹ Jelen fejezet a korábbi szabályozáshoz képest emeli ki a helyi közfeladatokat és a költségvetési gazdálkodást érintő legfontosabb változásokat.

4.1 HELYI KÖZFELADATOK A MÖTV. ALAPJÁN

A rendszerváltás során kialakuló önkormányzati rendszer alapvetően a decentralizációra építkezve próbálta a helyi egységek autonómiáját megteremteni. Ennek egyik fontos eleme volt, hogy a közfeladat-ellátás széles körét próbálták helyi szinten megszervezni, így különösen az oktatási, az egészségügyi vagy épp a szociális feladatokat. Majd az 1990-es évektől tovább növekedett a helyben ellátandó feladatok köre, s ezáltal mind a települési, mind a megyei önkormányzati szint intézményfenntartó szerepkörbe került.¹³² Ez nem csak a feladatok formájában öltött testet, hanem a helyi költségvetések arányában is, ugyanis az intézmények működtetése tette ki a legnagyobb kiadásokat.¹³³ Ugyanakkor általánossá vált az a vélekedés, hogy a feladatok növekedésével nem tartott lépést a finanszírozás, s a közfeladatok biztonságos, folyamatos működtetése plusz források bevonásával, jellemzően hitel-

¹³¹ A forrásszabályozási rendszer kritikusnak tartott pontjairól lásd részletesebben: Horváth M. Tamás (2015): Magasfeszültség. Városi szolgáltatások. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 111–112. old.

¹³² Lásd erről: Bordás Péter (2015): Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban. Miskolci Jogi Szemle, 2015/1. 129–147. old.

¹³³ Bordás Péter (2016): Pénztelen utas nem tud messze menni. A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993–2010 között, majd 2010 után. Pro Futuro, 2016/1. 79–97. old.

felvétellel volt csak megoldható.¹³⁴ Az általános működés biztosítása mellett beruházásokra kevesebb forrás jutott, melyen csak az európai uniós források megjelenése segített valamelyest. Az egészét súlyosbította, hogy hiányzott a korábbi rendszerből a megfelelő középszintű önkormányzat, az együttműködés formáinak támogatása és a megfelelő pénzügyi érdekeltség. Az egész jelenség persze szorosan összefügg a rendszer születéskori hibájával, melyet a „kis méret és széles feladatkör” jelzőjével szoktak leírni.¹³⁵ Tény viszont, hogy az önkormányzati rendszerben a kétezres évektől növekedett a hitelfelvétel és nőtt az adósságállomány, ugyanakkor ennek veszélyességéről megoszlanak a vélemények.¹³⁶ Egyesek szerint csupán politikai akció keretében,¹³⁷ konszolidálta a Kormányzat az önkormányzatok adósságát, s ezzel párhuzamosan nem csak a pénzügyi nehézségektől, hanem a feladataik jelentős részétől is megszabadították őket, így a helyben ellátott feladatok köre jelentősen lecsökkent. Lássuk tehát mindez hogyan is jelenik meg a Mötv.-ben.

A közfeladat fogalmát az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény úgy adja meg, hogy az jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat. Ez pedig az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását.

Az új önkormányzati törvény helyi közügyekről és helyben biztosítható közfeladatokról beszél, mely utóbbi fogalom újként került a rendszerbe. A Mötv. feladatrendszerében a korábbiaktól eltérően differenciált feladat- és hatáskör telepítést ír elő, azaz az eltérő méretű, kapacitású önkormányzatoknak eltérő feladataik lehetnek.¹³⁸

Ez alapján a községi önkormányzat azokat a törvényben meghatározott feladatokat köteles ellátni, amelyek a helyi lakosság alapvető létfeltételeinek biztosításához szükségesek. Ehhez képest 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. Végezetül a megyei jogú városi települési önkormányzata – törvényben meghatározottak szerint, az abban foglalt kivételekkel – azokat a közszolgáltatásokat is biztosítja, melyek saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjednek.¹³⁹ Azaz az új törvény a méretgazdaságosságnak megfelelően, a költséghatékonyságot figyelembe véve próbálta meghatározni a feladatok körét.

A fent nevesített feladatok meghatározásánál négy szempontot¹⁴⁰ kell különösen figyelembe vennie a jogalkotónak, így a gazdasági teljesítőképességet, a lakosságszámot, 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.¹⁴¹

¹³⁴ Gyirán Zoltán (2015): A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján. JURA 2015/1. 202–213. old.

¹³⁵ Lásd erről Józsa Zoltán (2015): Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve. Közjavak, III. évf. 2017/3. szám. 11–15. old.

¹³⁶ Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. Pénzügyi Szemle, 2014/3. 330–344. old.

¹³⁷ Jokay, Ch. (2013): Hungary: Subnational Insolvency Framework. In: Canuto, O.-Liu L. (Ed.): Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets. Washington, DC: World Bank.

¹³⁸ Mötv. 11. § (1)

¹³⁹ Mötv. 20-21. § (2)

¹⁴⁰ Mötv. 11. § (2)

¹⁴¹ Az Alaptörvény 34. § (1) kimondja, hogy a helyi önkormányzatok a számukra előírt feladattal arányos költségvetési támogatásra jogosultak.

A korábbi gyakorlati problémák kiküszöbölése érdekében a feladatátvállalás szabályait is rögzíti a törvény, melynek alapján a nagyobb önkormányzatok számára előírt feladatokat a kisebb önkormányzatok átvállalhatják. Ez a lehetőség különösen azoknak a kisebb méretű, de nagyobb saját bevételi forrásokkal rendelkező települések kedvez, akik a pénzügyi autonómiájuk révén, a helyi lakosság igényeinek megfelelően magasabb szinten kívánják ellátni feladataikat. Ennek feltételéül a Mötv. előírja, hogy e feladatokat a lakossági igények indokolják, gazdaságosabban és legalább változatlan szakmai színvonalon lássák el – mint azt magasabb önkormányzati szinten teszik –, továbbá plusz állami támogatás igénybevétele nélkül.

A helyi autonómia részeként a szabadon felvállalt feladatok előtt továbbra is nyitva áll a kapu, viszont azzal nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását az önkormányzat.¹⁴² Ez azt a célt szolgálja, hogy egyes önkormányzatok nehegy túlvállalják magukat, és ezzel veszélyeztessék a költségvetési stabilitásukat és a kötelező feladatelátást. A Mötv. rendelkezik továbbá az állam által delegált feladatok ellátásáról is. Rögzítésre került, hogy ha állami feladat átadására kerül sor, az csak megállapodás útján, és a szükséges források biztosításával történhet meg, mely szintén az előző rendszerben tapasztalt negatív esetek számát próbálja csökkenteni.¹⁴³

Összefoglalva láthatjuk, hogy megváltozott a feladattelepítés elve és szabályozása, ezzel szűkebb keretek közé szorítva a helyi közfeladat-ellátást és költségvetési gazdálkodást. A helyi közfeladatok pontos tartalmát ágazati törvények határozzák meg, ugyanakkor az Mötv. felsorolja, hogy különösen milyen feladatokat kötelező a helyi önkormányzatoknak ellátniuk. Ezt mutatja kormányzati funkcióként rendszerezve a 2. számú táblázat. A felsorolás tehát nem teljes körű, ahogyan arra a Mötv. is utal, helyi közügyek, közfeladatok körében ellátandó további feladatokat is megállapíthat az Országgyűlés törvényben.

¹⁴² Mötv. 10. § (2)

¹⁴³ Gyakori volt ugyanis, hogy az állami feladatok önkormányzatok számára történő átadásával a költségvetési támogatások nem növekedtek annak megfelelő mértékben, mely forráshiányt jelentett.

VÁLTOZÁSOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK
KÖZFELADAT-ELLÁTÁSÁBAN ÉS FINANSZÍROZÁSÁBAN

Helyi kormányzati funkció	Közfeladat	Szakfeladat tartalma
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	köztemetők 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
	Településstervezés és -fejlesztés	településfejlesztés, településrendezés, helyi adóval, gazdaságszervezéssel és a turizmussal kapcsolatos feladatok
Tradicionalis közigazgatási feladatok	Közigazgatás és helyi rendvédelem	honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem, helyi közfoglalkoztatás, helyi közbiztonság, nemzetiségi ügyek, átvett államigazgatási ügyek

2. táblázat: Helyi közfeladatok az új önkormányzati törvény alapján

Forrás: a szerző saját szerkesztése a Möt. alapján¹⁴⁴

A korábbi önkormányzati törvénnyel összevetve megállapítható, hogy számos feladat kikerült a példálózó felsorolásból, míg más feladatok pedig újonnan kerültek be a felsorolásba. Ugyanakkor utóbbiak egy része korábban is helyi feladat volt, csak azt az ágazati törvények tartalmzták.

Az önkormányzatok korábbi intézményfenntartó szerepköréhez tartozó feladatok tekintetében a legfontosabb változás, hogy 2012. január 1-jétől a fővárosi és megyei önkormányzatok fekvőbeteg ellátása, majd 2012. május 1-jétől a települési önkormányzatok fekvőbeteg szakellátása állami feladattá vált. Az egészségügyi feladatok centralizálásának utolsó lépésére 2013-ban került sor, a gazdasági társasági formában működő intézmények átvételével,¹⁴⁵ s egyúttal költségvetési szervekké történő átalakításukkal.¹⁴⁶ További jelentős változást hozott, hogy 2013.

¹⁴⁴ Möt. 13. § (1)

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Hoffman István (2016): Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó szerk.: Köszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Budapest-Pécs, Dialóg Campus. 448. old.

január 1-jétől állami kézbe került az alapfokú oktatás megszervezése, biztosítása is, az önkormányzatoknál csupán az óvodai ellátás maradt. Ezek kiemelése azért fontos megemlíteni, mert e két feladat tette ki a rendszerváltástól a reformokig a helyi költségvetésekben a legnagyobb kiadási tételeket. E mellett a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok köre is átalakult, csökkent, a kormányhivatali rendszer felállításával például az okmányügyek, a szabálysértési ügyek, majd 2015 márciusától a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások átadásra kerültek. Ezzel az állam és az önkormányzatok közötti feladatmegosztás a szociális ellátások területén is átalakult.

De nem csak a települési önkormányzatok szerepe változott, megyei szinten is átrendeződés szemtanúi lehettünk. A 2011-ben elfogadott első lépés egyikeként megkezdődött megyei önkormányzatok intézményfenntartó szerepének kiürítése a szociális- és gyermekvédelmi intézmények államosításával. Ezt követően 2012-ben egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről született döntés.¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸

De nemcsak a közfeladat centralizálására láthatunk példát az új és a régi önkormányzati törvény összevetése alapján, szűk körben decentralizációra is. Ilyen újonnan nevesített feladatok például a helyi közfoglalkoztatás megszervezése; a települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás; a kistermelők, őstermelők számára értékesítési lehetőségek biztosítása. E feladatoknak ugyanakkor nincs jelentős költségvonzata, ráadásul a települési önkormányzatok részben már korábban is látták e feladatokat, például önként vállalt formában.

A megyei önkormányzat, mint területi önkormányzat, törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat kaptak,¹⁴⁹ azaz együtt, hogy korábbi intézményfenntartó szerepüket teljesen elveszítették

Természetesen sok más egyéb szabályozási, közfeladat-ellátási változásban kimutathatók az állami és az alsóbb szintű kormányzatok közötti hangsúlyok központi szint felé való eltolódása. A víziközmű szolgáltatás államosításával, a hulladékgazdálkodás finanszírozási rendszerének átalakításával lényegesen megváltozott az ágazati szabályozás ezeken a fontos helyi önkormányzati szolgáltatási területeken.¹⁵⁰ Alapvetően azt láthatjuk, hogy egyfelől a magánszektor kizorításáról van szó a közfeladat ellátásából, másfelől az önkormányzati tulajdonosi szerepek átértékeléséről, melynek ára sokszor a döntési (szerződés kötési, ár-megállapítási, szolgáltatás-szervezési) jogkörök korlátozása.¹⁵¹ A jelenség érdekessége, hogy önmagában az egyes változtatások racionális közfeladat-ellátási megoldásnak mondhatóak. Ugyanakkor együttesen, a helyi közfeladatok szinte valamennyi részére kiterjeszkedő és azok finanszírozását is érintő szabályozás jelentősen csökkentette a helyi önkormányzatok szerepét.

¹⁴⁷ 2012. évi CXCLII. törvény egyes szakosított szociális és gyermekvédelmi szakellátási intézmények állami átvételéről és egyes törvények módosításáról.

¹⁴⁸ Hoffman (2016): i. m. 340. old.

¹⁴⁹ Barta Attila (2017): Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar középszintű önkormányzatok megújult szerepéről. = Így kutattunk mi!: tudományos cikkgyűjtemény 2. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal.

¹⁵⁰ Horváth, M. Tamás – Péteri Gábor (2013): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű szolgáltatásban. In Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): Verseny és Szabályozás. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 177–200. old.

¹⁵¹ Ez az állami megoldás az úgynevezett közvetlen közfeladat-ellátás fogalmával írható le. A definíciót lásd részletesebben: Horváth – Bartha (2016): i. m. 910. old.

4.2 A HELYI KÖLTSÉGVETÉSI GAZDÁLKODÁS ÚJRASZABÁLYOZÁSA

A helyi közfeladatok változásán túl a helyi költségvetési gazdálkodást is számos új szabály szabta újra, amely a helyi a kiadási szintre is hatással van. Az egyik legfontosabb változás, hogy immáron működési hiány nem tervezhető a helyi költségvetésbe,¹⁵² azaz nem lehet negatív egyenlegű költségvetési rendeletet elfogadni. Ennek célja a fenntartható költségvetési gazdálkodás elősegítése, valamint egy ismételt eladósodás elkerülése.

A jogalkotó korlátok közé szorítja az önkormányzatok gazdálkodását, a Mötv. rögzíti azt is, hogy az önkormányzatok veszteséges gazdálkodásáért a központi költségvetés nem vállal felelősséget.¹⁵³ Azaz az újonnan képződő hitelállományról van szó, mert a rendszer fenntarthatósága érdekében 2011-től több körben vállalta át az állam az önkormányzatok korábbi hitelállományát. E mellett a hitelfelvételt a stabilitási törvény¹⁵⁴ szabályozta újra, mely alapján 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.¹⁵⁵

Az Mötv. 16. § alapján is az állami szerepvállalás erősödése látszik, ugyanis, ha az önkormányzat 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. Ekkor a helyi önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, tulajdonát érintő intézkedések tülésére. Ez egyfelől pozitív, hiszen arra ösztönzi az önkormányzatokat, hogy teljesítsék kötelezettségeiket, s az uniós támogatások kapcsán minél jobb forrásabszorpció valósuljon meg, másfelől a döntési autonómiájuk csökken.

Az előző rendszerben nem volt közvetlen pénzügyi jogkövetkezménye annak, ha a képviselő-testület nem fogadott el határidőre költségvetési rendeletet.¹⁵⁶ 2012 után ebben is változás történt, ugyanis a Mötv. 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. Az új rendelkezéssel kvázi rákényszerülnek a képviselő-testületek az alkura, s a szükséges döntések meghozatalára, különben a településüket érintő pénzügyi szankciók lépnek életbe.

Mindezek mellett megváltozott a közfeladatok finanszírozási rendje is, s bevezetésre került az úgynevezett feladat alapú finanszírozási megoldás. Ennek részleteiről a következő fejezetben lesz szó részletesebben.

¹⁵² Mötv. 111. § (4)

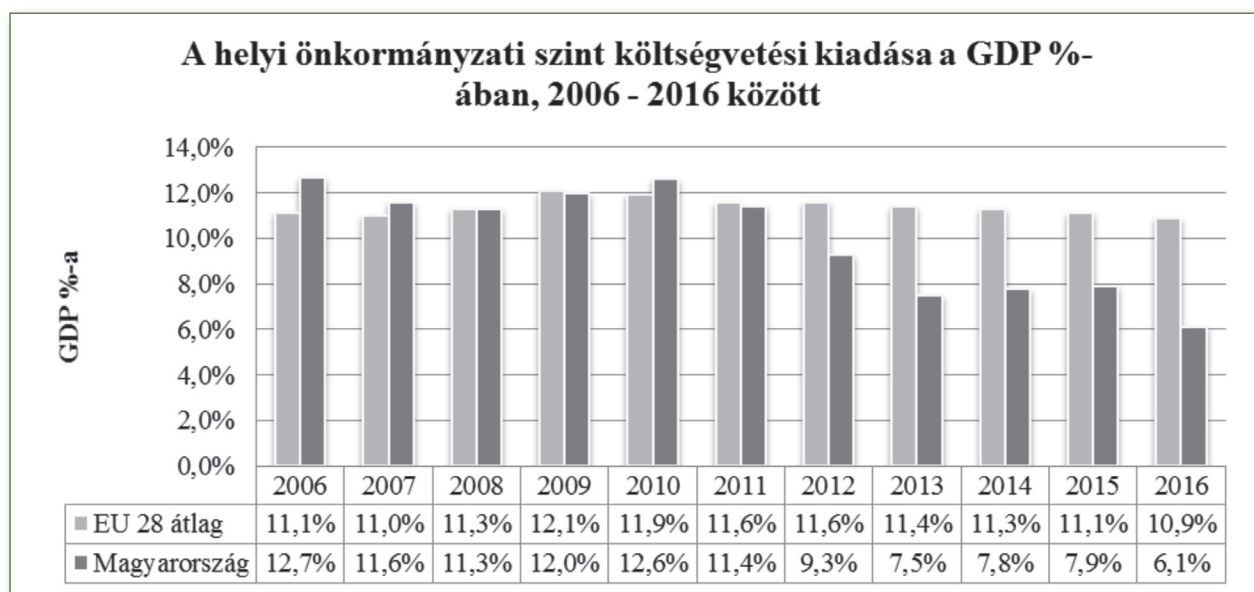
¹⁵³ Mötv. 112. § (2)

¹⁵⁴ 2011. évi CXIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról (továbbiakban: stabilitási tv.).

¹⁵⁵ Stabilitási tv. 10. § (5)

¹⁵⁶ Lásd például: 2009 Budapest, Fót, 2010 Szombathely, 2011 Szeged. Ugyanakkor 2010-ben módosításra került az akkori államháztartásról szóló törvény, melynek alapján, ha nem volt időre elfogadott költségvetése egy településnek, akkor lehetőség nyílt a támogatások felfüggesztésére.

Mindezen hatásoknak köszönhetően – így különösen a feladatok számának csökkenésének – jelentősen lecsökkentek központi költségvetési támogatások és összességében a helyi önkormányzati szint útján elosztott források aránya is, melyet a 4. számú ábra adatai mutatnak.



4. ábra: A helyi önkormányzati szint költségvetési kiadása a GDP %-ában, 2006 – 2016 között

Forrás: a szerző saját szerkesztése az Eurostat adatai alapján

Az alapfokú oktatás és a fekvőbeteg ellátás generálta korábban az egyik legnagyobb helyi költségvetési kiadási tételt. Az említett változások hatására egyes települések esetében akár a harmadára, felére is visszaesett a helyi költségvetés főösszege. Mint látható a táblázat adataiból 2006-tól egészen 2012-ig a helyi önkormányzati alrendszer kiadásai nagyjából a GDP 11–12%-át tette ki, ami uniós összehasonlításban közepes szintű forrásdecentralizációnak volt mondható.¹⁵⁷ A feladatszerkezet és a finanszírozási rendszer átalakítását követően a helyi önkormányzati kiadások a GDP 6,1 %-ára estek vissza,¹⁵⁸ mellyel az alacsonyabb decentralizált forráselosztást megvalósító országok közé kerültünk. Az adósságkonszolidáció hatására a helyi költségvetésekből szinte egészében eltűntek a hiteltörlesztéssel kapcsolatos kiadások. Hatással volt továbbá a fentiekre a Möt. azon említett szabályozása is, mely értelmében működési hiány már nem tervezhető a helyi költségvetésbe.

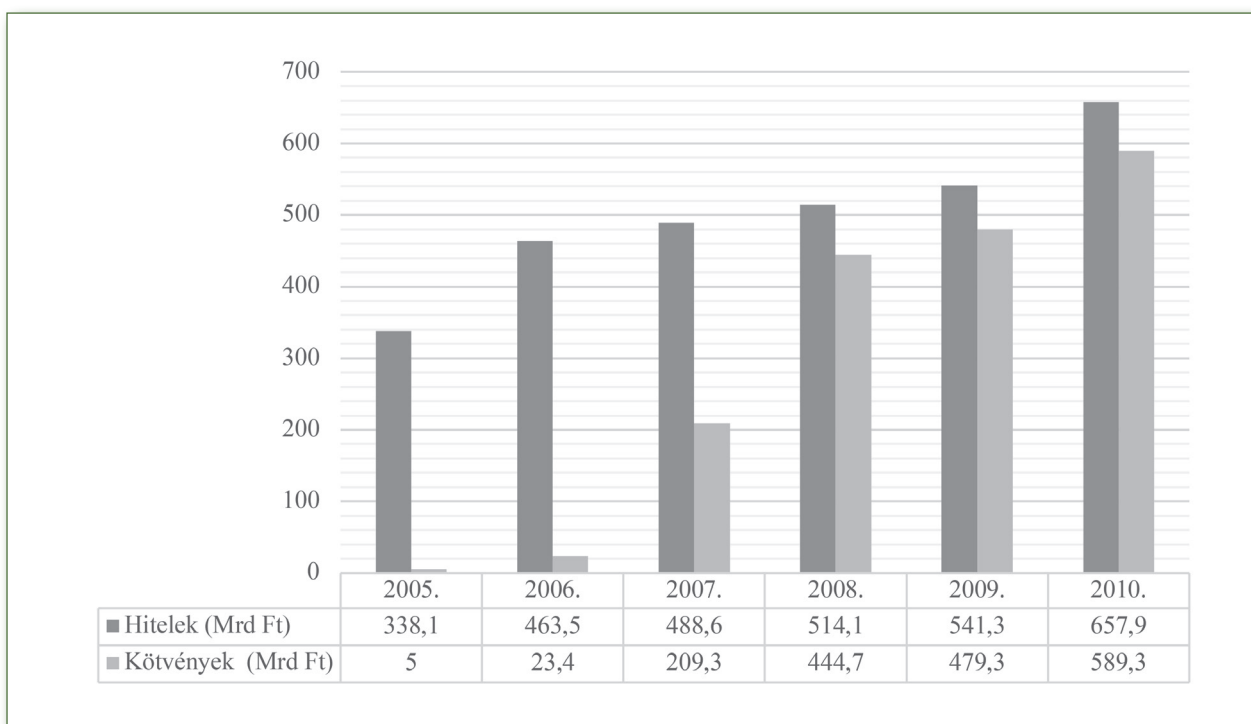
¹⁵⁷ Lásd erről Sivák – Vígvári (2012): i. m. 173. oldalon látható a 9. táblázat összefoglaló adatait.

¹⁵⁸ Szente Zoltán (2014): Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. MTA Law Working Papers, 2014/29. 5. old.

4.3 ADÓSSÁGKONSZOLIDÁCIÓ A HELYI GAZDÁLKODÁS FENNTARTHATÓSÁGA ÉRDEKÉBEN

A feladatfinanszírozás bevezetésének egyik indokaként az került megfogalmazásra, hogy a korábbi rossz finanszírozás miatt, s az amiatt fellépő hitelfelvétel következtében az önkormányzatok eladósodtak. Az alulfinanszírozottság és az adósságállomány folyamatos emelkedése kétségtelen, ahogyan a számok mutatták a 2010 végén fennálló teljes önkormányzati alrendszer adósságának mértéke elérte az 1257 milliárd forintot.¹⁵⁹

A helyi alrendszer hitel és kötvényállományának változását az 5. számú ábra szemlélteti a válságot megelőző 2005-ös évtől 2010-ig, a reformok kezdetéig. Mindenekelőtt megjegyezendő, hogy az adatok megközelítőlegeseek, mert a különféle adatszolgáltatások – a számítás módszerétől függően – némiképp más összeget mutatnak, de a nagyságrendeket így is jól mutatja.



5. ábra: hitel és kötvényállomány átalakulása 2005 és 2010 között (Mrd Ft)

Forrás: saját szerkesztés a Belügyminisztérium adatai alapján¹⁶⁰

¹⁵⁹ Tállai András (2011): Önkormányzatok finanszírozási és pénzügyi gondjai. Budapest, előadás: 2011. április 7. Elérhető: https://www.asz.hu/storage/files/files/ko_pelda_legyen_ragados/adossagallomany_uj_onk_rdsz.ppt (letöltés dátuma: 2018. július 15.)

¹⁶⁰ Tállai (2011): i. m.

Ha megfigyeljük az ábrát, már is árnyalni tudjuk az előzőekben leírtakat. Jól látható, hogy a hitelállomány nagysága viszonylag kisebb mértékben növekedett, míg a kötvénykibocsátás jelentősebb ütemben, öt év alatt 5 milliárd forintról 589,3 milliárd forintra emelkedett. Ennek hátterében a helyi költségvetési hiány gyors pótlása állt, mely a finanszírozás hiányosságával indokolható. Némiképp árnyalja a helyzetet, hogy a 2010-es növekedésben már nem az előző okok miatt felvett hitelek vagy a kötvénykibocsátás játszott szerepet, hanem a devizában fennálló tartozások árfolyamváltozások miatti ártértékelése.¹⁶¹ Ráadásul nem elhanyagolható ok az sem, hogy komoly szerepe volt mindebben az önkormányzati vállalatok eladósodásának is, melyek a közfeladat-ellátás egyik meghatározó elemei voltak.¹⁶² A probléma tehát nem tűrt halasztást, s a 2010-es választások után felálló új kormánynak kezelnie kellett az eladósodást, melynek eszköze az önkormányzatok adósságkonszolidációja lett.

Az államadósság kezelése körében, 2012-2014 között négy nagyobb körben az állam átvállalta a helyi önkormányzatok adósságállományát, a korábban bemutatott reformok bevezetésével együtt, mely a költségvetési gazdálkodás és hitelfelvétel korlátozását és a helyi közfeladatok csökkentését jelentette.

A kormány által közzétett és a sajtóban megjelenő adatok nem teljesen vannak átfedésben, ahogyan a központi költségvetési zárszámadásokból sem állapítható meg pontosan, hogy az állam mennyit költött az önkormányzatok kimentésére. A Nemzetgazdasági Minisztérium által összesített adatok szerint 1368 milliárd forintot költöttek az önkormányzatok adósságkonszolidációjára a több forduló során.¹⁶³ Továbbá az is kiderül az NGM által publikált adatokból, hogy összesen 2016 települési önkormányzat, valamint a megyei önkormányzatok és egyes társulások voltak érintettek, ugyan eltérő mértékben.

Az adósságkonszolidációban tehát nem volt mindenki érintett, összesen 1175 olyan települési önkormányzat marad, akik adósságuk híján nem vett részt benne. Ebben az esetben természetesen felmerül a kérdés, hogy miért nem rendelkeztek adóssággal, mert felelősen gazdálkodtak, vagy a szabályozási környezettől fogva nem is volt lehetőségük hitelhez jutni – a gyakorlatban az utóbbi volt a meghatározó. Az okoktól függetlenül a Kormány ezen önkormányzatok részére, egy öt éves program keretében, kompenzációt hirdetett meg 2014-ben. Majd lerövidítve azt, 2016-ban véget is ért a kompenzáció, mely eredménye képen 43 milliárd forint támogatást osztottak szét 1172 önkormányzat között pályázati úton.¹⁶⁴ A feladatfinanszírozás logikájának megfelelően, kötött felhasználású támogatásra lehetett pályázni, így például épületek, utak, hidak, járdák, csapadékelvezetési rendszerek fejlesztésére, köztemető felújítására, településrendezési tervek készítésére, vagy épp helyi közmunkaprogramok megvalósítására. A 2016-os utolsó pályázat esetében ez kiegészült azzal, hogy olyan épületek felújítását és megvásárlását is megengedte a pályázat, amelyek a jövőben a kötelező önkormányzati feladatellátást (így például óvodai nevelés, szociális feladatok, kulturális feladatok) szolgálják majd.¹⁶⁵

¹⁶¹ Állami Számvevőszék (2011): Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól. Elérhető: https://www.asz.hu/storage/files/files/Orsz%C3%A1ggy%C5%B1%C3%A9snek%20sz%C3%B3l%C3%B3%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3k/osszegzo_ertekeles_1_.pdf (letöltés dátuma: 2018. július 16.)

¹⁶² Állami Számvevőszék 2012. évi 1282. számú jelentése.

¹⁶³ A Nemzetgazdasági Minisztérium által közérdekű adatigénylés útján nyújtott adatok alapján.

¹⁶⁴ 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, összesen 21,4 milliárd forintot.

¹⁶⁵ 2015. évi C. törvény, 3. sz. melléklet, II/8. pont.

Az adósságkonszolidáció folyamatának pontos, részletes bemutatása nélkül is jól látható, milyen nagyságrendekről volt szó, s az hogyan hatott az önkormányzati pénzügyi rendszerre. Mindazonáltal az önkormányzati alrendszer adósságtól való megmentésének az ára nehezen mérhető, márpedig az önkormányzatok megfizettek érte. Ugyanis, mint láttuk, a folyamat kiindulópontja az volt, hogy a korábbi forrásszabályozási rendszer alulfinanszírozottsága folytán adósságállomány alakult ki a lokális szinten, így a probléma gyökerét is kezelni kívánták. Így feladatfinanszírozásra történő áttérés során, az új önkormányzati törvény elfogadásával, az állami szerepek felértékelődésének idején egyetlen kiutat rajzoltak fel az önkormányzatok számára. Azaz a legjelentősebb helyi feladatok centralizálásához alapot teremtett a helyi adósság átvétele, vagy épp fordítva – nézőpont kérdése. Horváth M. Tamás indoklása szerint „... a válság és a beavatkozás vélt szükségessége okot, a „rendteremtés” könnyen elfogadható célt adott az átalakítás számára.”¹⁶⁶ Másokkal együtt kiemeli azt is, hogy a válsághelyzet lefestése téves volt, melynek egyetlen célja az elkerülhetetlen beavatkozás látszatának keltése volt. Tehát egyesek szerint az új finanszírozási rendszer meg sem próbálta kezelni a felhalmozódott problémákat, inkább új alapokra helyezte a finanszírozást és a feladatellátást.

Azt láthatjuk a fenti események után, hogy a feladatellátásban csökkenő helyi szerepek mellé erősebb garanciális gazdálkodási szabályok léptek életbe, s ezzel egy erősebb költségvetési korlátokkal rendelkező önkormányzati rendszer felé mozdultunk el, megelőzve egy újabb eladósodást. Az önkormányzati alrendszer teljes adóssága felszámolásra került, vagyis ekkor úgy tűnt. Aztán csakhamar kiderült, hogy nem állt meg az adósság keletkezése, mivel, ha az önkormányzatok már magukat nem képesek, akkor eladósítják vállalataikat. 2015 elejére a teljesen önkormányzati tulajdonban lévő vállalatoknál 620 milliárd forint, a 10-50 százalék közötti önkormányzati tulajdonú vállalatoknál pedig 382 milliárd forint adósság halmozódott fel, míg további 1002 milliárd forintos adósság van az önkormányzati vállalatoknál.¹⁶⁷ Emellett az adósságrendezési eljárások is ismét megjelentek, 2017-ben két újabb településsel szemben indították meg fizetésektelenségük miatt.¹⁶⁸

A helyi kiadások tekintetében, tehát továbbra is megmaradt közigazdasági bontását tekintve a működési és dologi kiadások túlsúlya, bár mértékük a feladatok változásával csökkent. Mint a felsorakoztatott példák is mutatják új köntöst is kaptak az önkormányzatok, mely viselése még nem egészen kiforrott, de szorosán 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.

A helyi közfeladat-ellátás és a költségvetési kiadások közötti kapcsolat jól látható, párhuzamosan csökkent mindkettő. A helyi költségvetési gazdálkodás újraszabályozásra került, mely fenntarthatóságának zálogául lezajlott az adósságkonszolidáció. Némiképp visszas, hogy az adósság legnagyobb része csupán az önkormányzatok csak kis százalékát érintette. Ezáltal az adósságkonszolidáció csak eszköze volt a legnagyobb helyi feladatok ellátásának átvételére.

¹⁶⁶ Horváth (2014b): i. m. 6. old.

¹⁶⁷ Pintér Sándor (2014): Az önkormányzatok ellenőrzésének tapasztalatairól, a jó gyakorlatokról – című konferencia, Budapest, Állami Számvevőszék, 2014. december 12.

¹⁶⁸ Gyirán Zoltán (2018): Mégis megtörténhet? – Szakoly Község Önkormányzatának adósság-rendezési eljárása. KÖZJAVAK, IV. évf., 2018/2. szám. 32–37. old.

5. A FELADATFINANSZÍROZÁS FOGALMA ÉS RENDSZERTANA

A rendszerváltás után kialakuló önkormányzati rendszerben a helyi pénzügyi rendszert a forrásszabályozás határozta meg. A forrásszabályozás lényege abban állt, hogy a költségvetési tervezés a bevételi struktúráján keresztül történt, viszont a kiadásokról szóló döntés joga a helyi választott testület kompetenciája marad.¹⁶⁹ Azaz a modell a helyi bevételi kapacitások, források meghatározására épült. Az új önkormányzati törvény bevezette a feladatfinanszírozás fogalmát, mely alapvetően a kiadások oldaláról közelíti meg a finanszírozást, de valós tartalma kezdetek óta megosztja a szakmai és a tudomány képviselőit. Így mielőtt a finanszírozási rendszer részletes gyakorlati megvalósulására rátérnénk, érdemes megvizsgálni a finanszírozás elnevezését és hazai kialakulását.

5.1 A FELADATFINANSZÍROZÁS A KÖZPÉNZÜGYI IRODALOMBAN ÉS HAZÁNKBAN

A feladatfinanszírozás vagy feladat alapú finanszírozás nem új keletű fogalom, a nemzetközi szakirodalom számos tanulmányában találkozhatunk a számított kiadási szükséglettel, mint a kormányzati szintek közötti transferek meghatározásának alapjával. Az angolszász terminológiában ez az *expenditure needs*, illetve a *spending needs* fogalomköre. A hazai szakirodalomban sajnos hiányzik e fogalmak pontos magyar meghatározása, köszönhetően annak, hogy a magyar gyakorlatban eddig kevésbé volt jelentősége. Ezek hiányában a magyar terminológiában alapvetően a kiadásszabályozás modelljéhez tudjuk kötni a feladatfinanszírozást, mivel a számítás alapját a közfeladat átlagos költségeihez mérten állapítják meg, azaz a kiadási szintre van hatással.

Mindemellett megemlíthető, hogy nem teljesen helyes e fogalmak használata, az eredeti mintaként szolgáló nemzetközi megoldásokra tekintettel praktikusabb volna a kiadási szint vagy szükséglet alapú támogatás elnevezés használata.¹⁷⁰ Már csak azért is, mert a feladatfinanszírozás fogalma azt sugallhatja, hogy a költségvetési támogatások teljes egészében fedezik a közfeladat költségét, miközben e rendszer – mint látni fogjuk a következő fejezetben is – nem egészen így működik. Megemlíthető persze az is, hogy a feladatfinanszírozás technikájára való utalással találkozhattunk 2010 előtt is hazánkban néhány feladat esetében,¹⁷¹ a szélesebb szakmai körökben való

¹⁶⁹ Horváth M. Tamás (2014b): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása. MTA Law Working Papers, 2014/4. 4. old.

¹⁷⁰ Péteri Gábor (2015): Kísérletezzünk: önkormányzati feladatfinanszírozás. KÖZJAVAK, I. évf., 2015/1. szám. 24–28. old.

¹⁷¹ Lásd erről például a felsőoktatás finanszírozási reformjáról való elképzeléseket: <http://savaria.elte.hu/News/Attachments/281/NYME%20SEK%20H%C3%ADrlev%C3%A9l%20VI.%20%C3%A9vf.%2017.%20sz%C3%A1m%202009.05.04.pdf> (letöltés dátuma: 2018. július 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/feladatfinanszirozás.pdf> vagy http://www.kiskunlachaza.hu/dldocs/AROP/Strategiai_tervezes_es_eves_koltsegvetes_osszekapcsolasa.pdf (letöltés dátuma: 2018. július 10.) Továbbá: Horváth M. Tamás (1997): Az ördög a részletekben van. Decentralizáció a szolgáltatásszervezésben. *Educatio*, 1997/3. 465–476. old.

elterjedésére 2011 után került sor, az új önkormányzati törvény előkészítése, parlamenti vitája során, valamint az elfogadott törvény által.¹⁷² A Möt. előkészítéséhez kapcsolódó nyilvános dokumentumok között nem találhatunk az elnevezés magyarázatára való utalást. Ugyanakkor az egyes törvényjavaslatok és módosító javaslatok indokolásának vizsgálata során választ kapunk arra a kérdésre, hogy mi is volt a normaszöveg megalkotójának eredeti szándéka és mi lett az elfogadott és hatályba lépett verziójáé. A reform közepette a feladatfinanszírozásra történő hivatkozás mondhatni a félreértések sorozata volt, mivel minden résztvevő a saját szempontjai szerint használt egy fogalmat, aminek a tartalma így teljesen bizonytalanná vált.

Az eredeti, 2011-ben előterjesztett önkormányzati törvényjavaslat finanszírozási részéhez adott indokolás szerint az új feladatfinanszírozási rendszer célja az volt, hogy az önkormányzatok kötelező feladatainak ellátásához szükséges működési kiadások fedezete rendelkezésre álljon. A dokumentum szerint ez pedig úgy történne, hogy a feladatfinanszírozás rendszerében az államháztartásért felelős miniszter és a helyi önkormányzatokért felelős miniszter meghatározza az önkormányzati feladat ellátásának kiadási szükségletét és ennek megfelelően kerül kalkulálásra az egyes önkormányzatok költségvetési támogatása.¹⁷³ Rögzítette továbbá, hogy a feladatfinanszírozásnak a jogszabályokban meghatározott szakmai színvonal eléréséhez szükséges működési kiadások fedezetét kell biztosítani, melyhez egy, a kiadási szükséglet kalkulációján alapuló rendszert vázolt fel. Az előkészítés során tehát alapvetően a kiadási szükséglet terminológiáját használja az indokolás is, helyesen a korábban felvázolt nemzetközi mintáknak megfelelő tartalommal. Egyértelműnek tűnt a cél, a feladatellátáshoz szükséges kiadás minden önkormányzat számára rendelkezésre álljon.

A fentebb leírt számítási elvnek megfelelően a törvényjavaslat indokolása szerint először meghatározásra kerül az egyes feladatok kiadási szükséglete, majd ehhez igazítják a támogatások nagyságát, az önkormányzatok egyedi jellemzői alapján, így például bevételi kapacitások figyelembevételével. A 2011 végén elfogadott és kihirdetett törvény (Möt.) 117. §-a szerint mindezt a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül feladatalapú támogatással valósítja meg az Országgyűlés.¹⁷⁴ A törvény eredeti 118. §-a pedig kibontotta a kiadási szükséglet alapú tervezés érintettjeire, valamint a mértékének meghatározására vonatkozó szabályokat is, mely szerint a számítás első lépése, hogy az önkormányzatoknak adatokat kell szolgáltatnia az ágazati miniszter által kiadott útmutató alapján.¹⁷⁵

¹⁷² Möt.

¹⁷³ T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról, 2011, részletes indokolás. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/04864/04864.pdf> (letöltés dátuma: 2018. július 11.)

¹⁷⁴ A Möt. kihirdetése szerinti 117. §-a.

¹⁷⁵ A Möt. 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.

Mindezek alapján a törvény valós adatokra épülő, a költségeket figyelembe vevő, új támogatási rendszer kialakítását vetítette elő az önkormányzatok és a szakemberek számára. A kihirdetett jogszabály alapján tehát egyértelművé vált, hogy a forrásszabályozás rendszerét valami más, egy újfajta logikára épülő finanszírozási rendszer fogja felváltani. Na de nem egészen ez történt, nézzük meg a részleteket közelebbről.

5.2 FELADATFINANSZÍROZÁSBÓL FELADAT ALAPÚ FINANSZÍROZÁS

2011 decemberében elfogadásra került a Möt., a fentebb említett normaszöveg, s az a Magyar Közlönyben meg is jelent, viszont a törvény egyes rendelkezései időben eltolva léptek hatályba. A sors fintora, hogy végül ebben a formájában a finanszírozásra vonatkozó rendelkezések nem léptek hatályba, melyeknek egyébként 2013. január 1-én kellett volna megtörténnie. Mindez tehát azt jelenti, hogy a normaszöveg hatályba lépett, de nem az eredeti szövegezésnek megfelelően, mivel időközben, 2012. december 3-án az Országgyűlés elfogadott egy salátatörvényt,¹⁷⁶ melynek 19. §-a lecserélte a korábbi megfogalmazást. A módosításokat tartalmazó törvényhez fűzött indokolás szerint¹⁷⁷ a változtatást az indokolta, hogy differenciálni kell az állami támogatások körét a jogszabályok által előírt feladatok jellegének megfelelően, s a feladat alapú támogatás mellett továbbra is alkalmazható a korábbi rendszerben központi szerepet betöltő általános normatív támogatási forma.¹⁷⁸ Konkrét érvek hiányában csak valószínűsíteni tudjuk, hogy közeledve a korábbi változat gyakorlati kialakításához ráébredtek minisztériumi szinten arra, hogy nagyon bonyolult és plusz terhet okoz a költségek kalkulálásán alapuló rendszer felállítása. Erre utalhat az indokolásban a nem paraméterezhető utalás is.

Az indokok hiánya lényegében nem változtat a tényeken, ugyanis a normaszöveg változásával egy másik irányba lépett el a szabályozás, mely egy kalkulált költség alapú szabályozási megoldást kívánt bevezetni. A módosítás legfontosabb pontja, hogy a 117. § kiegészítésre került a kitételrel, hogy a kötelező önkormányzati feladatok feladatalapú támogatása mellett, azok finanszírozását – a forrásszabályozás gyakorlatának megfelelően – mutatószámok, illetve lakosságszám alapján megállapított normatív támogatások útján is biztosíthatja az Országgyűlés. Az újabb szabályozás vagy kapcsolata révén teljesen szabad kezet kapott a mindenkori kormányzat, hogy szabadon válassza meg a feladatfinanszírozás tartalmát. Emellett a 117. §-ban korábban szereplő feladatfinanszírozás szó kihúzásra került a feladatalapú szóösszetétel mellől, ugyanakkor bekerült egy utalás a kötött felhasználású

¹⁷⁶ 2012. évi CXCVI. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról.

¹⁷⁷ 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: 2018. július 11.)

¹⁷⁸ Lásd ezt a T/7677 törvényjavaslat részletes indokolásának 12. oldalán.

támogatásokra.¹⁷⁹ De az is új elemként jelent meg, hogy a Mötv. 117. § (2) bekezdése szerint, a támogatás meghatározása során három szempontot kell figyelembe venni, így a takarékos gazdálkodást, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló, elvárható saját bevételét és a helyi önkormányzat tényleges saját bevételét. A 118. § korábbi (1) – (3) bekezdése, mely a feladatalapú támogatás számítását részletezte, teljes egészében kikerült a jogszabályból, mely az új finanszírozási megoldás lényegét adta volna.

Ezek alapján az látszik, hogy nem a jelenlegi formában szabályozott finanszírozási rendszer bevezetése volt a jogalkotó, a törvény előkészítőinek célja, hanem a kiadási szükséglet kalkulációjára épülő, feladatfinanszírozásnak nevezett rendszer. De mint a szabályozás változásából láthatjuk – konkrét indokok hiányában – a rendszer kialakításának nehézségére, a számítás költségességére tekintettel módosításra került sor. Mindeközben a finanszírozás elnevezésén már nem változtattak, talán azért, mert az önkormányzatok az előzetes beharangozás alapján a feladatfinanszírozásra a korábbi problémákat kezelő gyógyírként tekintettek.

Visszatérve a fogalom definiálásához azt láthatjuk, hogy a hazai szabályozás szerint feladatfinanszírozásnak nevezett megoldás, nem egyenlő a nemzetközi szakirodalom által ilyenek nevezettel.¹⁸⁰ Ezért az ott alkalmazott definíciók sem alkalmasak e megoldás hazai magyarázatára. Az új módszer gyakorlatát is figyelembe véve más megoldásokkal is rokonságba hozható, ahogyan Horváth M. Tamás, Péteri Gábor és Vécsei Pál teszik közös tanulmányukban, s úgy fogalmazzák, hogy jelen finanszírozási rendszer a tervgazdálkodás időszakából ismert jellemzőkre vezethető vissza.¹⁸¹ A Nemzeti Közszolgálati Egyetem szakvizsga jegyzetében is találunk utalást a feladat-finanszírozásra, igaz a jogszabálytól eltérően kötőjeles írásmódban, mely szintén arra utal, hogy nem a hazai gyakorlatot, mint inkább a külföldi szakirodalmak mintáját követi. A szerzők a fogalom meghatározásakor kiemelik a módszer alapjaként, hogy az a feladatokat vizsgálja, nem a meglévő intézményrendszert, s az előbbihez rendeli hozzá annak ellátásához szükséges intézményi keretet. Továbbá felhívják a figyelmet arra – mely pontosan kikerült a jogszabályból –, hogy a megoldás megfelelő kialakításához sokkal több és pontosabb információra van szükség, tudni kell például az ellátott feladatokat és költségigényüket.¹⁸² A szerzők mindezt a költség-finanszírozás módszerének lehetőségével kapcsolják össze, ugyanis azt a feladatfinanszírozás finomított változatának tekintik. Ez esetben pedig arról van szó, hogy az egyes feladatokat megpróbálják költségegységekre bontani, s annak szerkezetét megvizsgálni,

¹⁷⁹ A Mötv. 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 támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást biztosít,

b) az a) pontba nem tartozó feladatainak ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújthat.

¹⁸⁰ Erre utal Kecő Gábor is, amikor a joganyag és a gyakorlat közötti különbségre hívja fel a figyelmet. Kecő (2016): i. m. 407. old.

¹⁸¹ Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. Közgazdasági Szemle, LXI. évf., 2014. február. 127. old.

¹⁸² Bod Péter Ákos- Bende-Szabó Gábor (2013): Pénzügyi és költségvetési igazgatás. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatási szakvizsga jegyzet. 24. old.

hogy meghatározható legyen az a minimális támogatási összeg, melyből az adott közfeladat ellátható.¹⁸³ Mindez pedig egybevág a Kecső Gábor által felvetettekkel, aki szerint a költségtérítéses megközelítéssel (*cost reimbursement approach*), mint finanszírozási technikával azonosítható a feladatfinanszírozás fogalma.¹⁸⁴

Végezetül megemlíthetjük a civil törvényt is,¹⁸⁵ mely a feladatfinanszírozást szolgáló költségvetési támogatásra tartalmaz utalást. A törvény úgy definiálja a fogalmat, mint a közfeladat ellátásához közvetlenül kapcsolódó, arányos működési költségeket finanszírozó költségvetési támogatás.¹⁸⁶ Ebben az esetben is a feladattal arányos működési költségek finanszírozásáról van szó, de ebből sem derül ki, hogy ez a teljes kiadási szükségletet vagy annak csupán egy részét jelenti.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a feladatfinanszírozás fogalmának hazai és nemzetközi értelmezése között különbséget kell tenni. Már csak azért is, mert hazai viszonylatban nem áll rendelkezésünkre pontos definíció, a jogalkotási folyamatból kimaradt az új rendszer meghatározása. Az áttekintett nemzetközi szakirodalom alapján feladatfinanszírozásnak nevezhetjük az olyan támogatási rendszert, melyben a helyi szinten ellátandó közfeladatokhoz külön-külön kalkulált kiadási szükséglet alapján biztosítanak forrást az önkormányzatok számára, figyelemmel a bevételi kapacitásaikra.¹⁸⁷ Ehhez képest a magyar rendszerben jogértelmező vizsgálataink alapján feladatfinanszírozás alatt azt érthetjük, hogy a központi kormányzat egyes feladatokhoz kötött felhasználású, normatív támogatásokat folyósít, figyelembe véve a helyi adóerő-képességet.¹⁸⁸ De a gyakorlati megvalósulása is hasonlóan kettős, így a következő fejezetben a költségvetési adatok tükrében ezt elemezzük.

¹⁸³ Bod – Bende-Szabó (2013): i. m. 24. old.

¹⁸⁴ Kecső Gábor (2016): i. m. 408. old.

¹⁸⁵ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról.

¹⁸⁶ 2011. évi CLXXV. törvény 2.§ 8. pont.

¹⁸⁷ Dahlby (1996): i. m. 398. old.

¹⁸⁸ Lásd ennek magyarázatát: Péteri (2015): i.m. 24–28. old.

6. A FELADATFINANSZÍROZÁS GYAKORLATI TAPASZTALATAI

A feladatfinanszírozás fogalmi vizsgálatakor láttuk, hogy annak tartalmát a jogszabályból nehezen lehet kideríteni, így érdemes megvizsgálni a gyakorlati tapasztalatokat. Ehhez a központi költségvetési törvényben és zárszámadásokban szereplő támogatási formákat és összegeket elemzem. Az új finanszírozási forma alkalmazására először a 2013-as költségvetési évben került sor, amikortól hatályba léptek a Mötv. feladat-ellátásra, finanszírozásra vonatkozó rendelkezései, így az új logikát is ettől az évtől érdemes keresni a költségvetési adatokban. Ugyanakkor a változás némiképp megelőzte a jogalkotást, hiszen a helyi kormányzati szint támogatási rendszere valójában már 2011-ben megkezdte az átalakulást, amikor is a központi költségvetési törvényekben sorra növekedett a kötött felhasználású támogatások aránya.

6.1 A FELADATFINANSZÍROZÁS SZÁMÍTÁSI RENDSZERE

A feladatfinanszírozási megoldás bevezetésének tudatában zajlott 2012-ben a 2013. évi költségvetésről szóló törvény¹⁸⁹ megalkotása, így vizsgálatunkat ebben az évben kezdjük. A törvény szöveges részében megjelentek a működési kiadások figyelembevételére vonatkozó utalások, de ahogy a módosított Mötv. is nyitva hagyta a kaput nem minden feladat esetében. A települési önkormányzatok költségvetési támogatását tartalmazó fejezeten belül, a település-üzemeltetéshez kapcsolódó feladatok ellátásának támogatása körében, csupán három feladathoz kapcsolódóan láthatunk számítási képletet vagy hivatkozást a kiadási szükséglet figyelembe vételére. Nevezetesen a közvilágítás, köztemető és a közutak fenntartásával kapcsolatos feladatok támogatása esetében.¹⁹⁰ Találkozhatunk olyan elemzésekkel, melyek szerint a szociális szakellátás és a köznevelési feladatok területén is megvalósult a feladatfinanszírozás 2013-ban, de vizsgálataim alapján a költségvetési törvényben konkrétan nem találunk a kiadási szükséglet kalkulálására említést.¹⁹¹

Hogy megértsük az új rendszer lényegét, nézzük meg néhány példán keresztül, hogyan is jelent meg a kalkuláció. A közvilágítás finanszírozása esetében a törvény alapján a támogatás összegének meghatározása településkategóriánként, a szakfeladathoz kapcsolódó nettó működési kiadásokra figyelemmel számított átlagos,

¹⁸⁹ 2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről, 3. számú melléklet.

¹⁹⁰ A 2012. évi CCIV. törvény 2. számú mellékletének 1. bb-bd pontjai.

¹⁹¹ Tállai András (2014): Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás. Budapest, Országos önkormányzati és Közigazgatási Konferencia, előadás 2014. január 16.

a településen kiépített kifeszültségű hálózat egy kilométerére jutó kiadási szint figyelembevételével törtét.¹⁹² A differenciálás jegyében a kiadási szükséglet alapú támogatásokra jellemzően a törvény bevezette azt a kiegészítő szabályt, hogy a kiadási szintek számítása során a legalacsonyabb és legmagasabb egy kilométerre jutó értékkel rendelkező települési önkormányzatok egy-egy tizedét figyelmen kívül hagyják. A számítás alapjául szolgáló adatok tekintetében elmondható, hogy a településen kiépített kifeszültségű hálózat hosszának a Központi Statisztikai Hivatal 2011. december 31-ei állapotát vették figyelembe. A köztemetők fenntartására nyújtott támogatás esetében a számítás úgy szólt, hogy azon önkormányzatokat, amelyeknek a 2011. évi beszámoló alapján a fenti szakfeladatokhoz kapcsolódó nettó működési kiadása nem pozitív szám, de rendelkeznek köztemetővel, a köztemető nagysága alapján 43 forint/m² fajlagos támogatásban részesülnek, melynek összege legalább 100 000 forint. Némi szabadságot az jelent, hogy a településüzemeltetési feladatok között a bevételek átcsoportosíthatók. Az általános feladatellátás, működés finanszírozására pedig maradt a normatív támogatási forma, a 2013-as költségvetési évben 2700 Ft/fő, de legalább településenként 3 millió forint. Az egyéb feladatainak támogatása körében, mint az ekkor még nálunk maradt szociális- és gyermekjóléti vagy köznevelési és gyermekétkeztetési, kulturális feladatok esetében találkozhatunk ugyan számítási képletekkel, de azok a normatív támogatás alapját képezik, s nincs szó a kiadási szint figyelembevételére. Fontos továbbá rögzíteni, hogy a meghatározott feladatokhoz járó támogatások kötött felhasználásúvá váltak, azaz csak az adott feladatra fordíthatóak. Mellékesen megemlíthető, hogy a megyei önkormányzatok támogatására, a korábban bemutatott feladatátrendeződés miatt, normatív tételes támogatási összegek kerültek meghatározásra a költségvetésben.

A 2013-as költségvetési törvény már tartalmazta az úgynevezett beszámítás vonatkozó szabályait, azaz a számított támogatásból a helyi adóerő-képesség alapján történő levonást. A megoldás sajátossága, hogy csak egyetlen egy helyi adónemet vesz e tekintetben figyelembe, még hozzá a helyi iparűzési adót. Ekkor az elvárt bevétel a 2011. évi iparűzési adóalap (HIPA) 0,5%-át jelentette, mely összeg levonásra került a kiszámított támogatás mértékéből. Azokon a településeken, melyek nem vetettek ki addig helyi iparűzési adót, azok esetében az azonos településkategóriával és népességszámmal rendelkező települési önkormányzat egy főre jutó átlagos iparűzési adóját vették figyelembe. Utóbbi körbe tartozó önkormányzatok ezzel rákényszerültek, hogy legalább az előző módon meghatározott levonást fedező összegben vessenek ki iparűzési adót – kivéve, ha egyéb más forrásból fedezni tudták költségeiket.¹⁹³ A beszámítás bevezetése önmagában megfelelően érvelhető, mivel a helyi érdekeltiség növelését, a kapacitások kihasználását ösztönzi a Möt. szabályainak megfelelően, ugyanakkor nem tudta kezelni azt a helyzetet, hogy egy önkormányzat akaratán kívül nem tudta kivetni az iparűzési adó, mert például minimális szintű a helyi gazdasági tevékenység.

Az első év tapasztalatai után még úgy tűnt, hogy az útkeresés után továbbfolytatódik a kiadási kalkulációk elvégzése és más feladatokra is kiterjesztésre kerül. Az elkövetkező évek költségvetési törvényei pedig nem ezt mutatták. A 2014. évre szóló központi költségvetési törvény¹⁹⁴ nem bővítette a kiadási szükségleten alapuló finanszírozás körét, csupán néhány korrekciós módosítást hajtott végre, mely rávilágított, hogy mennyire nem

¹⁹² A 2013. évi központi költségvetési törvény 2. számú mellékletének 1. bb-bd. pontjai.

¹⁹³ 2013. évi költségvetés, 2. sz. mellékletének 1/c pont.

¹⁹⁴ 2013. évi CCXXX. törvény Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről.

egyszerű a megfelelő kiadási szükséglet kalkulációja. Egyik ilyen változás volt, hogy differenciálta az említett három közszolgáltatás esetében a támogatás mértékét településkategóriák szerint, így a fővárost és a megyei jogú városokat, valamint a 10.000 fő lakosságszámú feletti és alatti városokat külön-külön mértékű támogatás illette meg. Az előző év esetében bemutatott példát aktualizálva ez azt jelentette a köztemetők fenntartásának finanszírozása esetében, hogy 2014-től 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 összegben részesülnek. A főváros esetében tételese, egy összegben került meghatározásra a támogatás mértéke (18,3 millió forint). Ekkortól kezdve a számítás alapjául szolgáló adatokat a KSH által összesített OSAP¹⁹⁵ jelentés szerint veszik figyelembe. A differenciálódásból az látszik, hogy a kisebb méretű városokban magasabbak a fajlagos kiadási összegek, mint egy 10.000 fő alatt kistéleplésen. A bevezetést követő évben a beszámítás mértéke is korrekcióra szorult, így 2014. évben a 2013. első félévi országosan összesített önkormányzati beszámolók alapján a helyi iparüzési adóalap 1,4%-át vették figyelembe, mint az elvárt adóerő-képesség, bevezetve az a kiegészítő szabályt mely sávosan differenciálta a beszámítás mértékét. Így csak abban az esetben került sor teljes egészében levonásra az említett mérték, ha az adott települési önkormányzat egy lakosra jutó adóerő-képessége a 15 000 forintot meghaladta.

Az ezt követő, 2015 és 2018 közötti központi költségvetések¹⁹⁶ nem hoztak jelentős változást a helyi közfeladatok finanszírozásának számításában, a közvilágítás, köztemetők és a közutak fenntartására nyújtott támogatások esetében marad a korrigált, sávosan differenciált megoldás (a településüzemeltetési feladatok körében Ft/m³, illetve Ft/km, lásd a 3. számú táblázat adatait) annyi eltéréssel, hogy a lakosságszám alapján történt differenciálás középső kategóriáját 40.000 főnél húzták meg. Önkormányzati hivatal általános működésének támogatása 4 580 000 forint/fő összegben került megállapításra, korrekciós tételekkel.

¹⁹⁵ 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 szolgálathoz tartozó szervek javaslatai alapján a KSH állítja össze.

¹⁹⁶ 2014. évi C. törvény Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről, 2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről, 2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről, 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről.

Köztemető fenntartással kapcsolatos feladatok alaptámogatása	
megyei jogú város, 40 000 fő lakosságszám feletti város	70 Ft/m ²
10 001-40 000 fő lakosságszám közötti település	104 Ft/m ²
10 001 fő lakosságszám alatti település	69 Ft/m ²
Közvilágítás fenntartásának alaptámogatása	
Főváros, megyei jogú város, 40 000 fő lakosságszám feletti város	415 000 Ft/km
10 001-40 000 fő lakosságszám közötti település	400 000 Ft/km
10 001 fő lakosságszám alatti település	320 000 Ft/km
Közutak fenntartásának alaptámogatása	
Főváros, fővárosi kerületek, megyei jogú város, 40 000 fő lakosságszám feletti város	470 000 Ft/km
10 001-40 000 fő lakosságszám közötti település	295 000 Ft/km
10 001 fő lakosságszám alatti település	227 000 Ft/km

3. táblázat: A településüzemeltetéshez kapcsolódó feladatellátás alaptámogatása (2018)

Forrás: a szerző saját szerkesztése a 2017. évi C. törvény alapján

A további feladatokra pedig maradt a kötött felhasználású normatív támogatási forma, jellemzően lakosságszámhoz, ellátottak számához igazítva, melyek esetében a 2016. évi központi költségvetési törvény a kötelező feladatokon kívül nyújtott támogatások esetében is rögzítette a kötött felhasználást.¹⁹⁷ A beszámítás módszere ekkortól állandósulni látszik, mely szerint a tárgyévet megelőző második év adatait veszik figyelembe. A mértéke pedig ekkor úgy változott, hogy egyfelől más, mint például a szociális feladatok vagy a gyermekétkeztetés támogatásának számítása körébe is beépítésre került az adóerő-képesség figyelembevétele, másfelől az egy főre jutó adóerő-képesség alapján 12 kategóriába osztották a településeket, külön rendezve a főváros és kerületeinek sorsát.¹⁹⁸ Ez alapján, a korábbiakon szigorítva a 10.000 forintot meghaladó egy lakosra jutó adóerő-képesség esetétől alkalmazandó a csökkentés. A támogatáscsökkentéssel nem érintett önkormányzatok részére, kvázi a hiányukat kompenzálva

¹⁹⁷ 2015. évi C. törvény, 36. § (2)-(3)

¹⁹⁸ 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 lakosságszámaként az egy főre jutó adóerő-képesség számításakor a fővárosi kerületek együttes lakosságszámát kell figyelembe venni.

kiegészítésre való jogosultság került bevezetésre. A 2018-as évre vonatkozóan némiképp módosult a beszámítás és kiegészítés szabálya, egyfelől egyes sávokban nőtt egy lakosra jutó adóerő-képesség felső határa, másfelől a kiegészítés mértéke is, melyet a 4. számú táblázat foglal össze.

A számított bevétel a 2016. 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	7000	0	45
2.	7 001	10 000	0	20
3.	10 001	12 500	10	0
4.	12 501	15 000	20	0
5.	15 001	17 500	40	0
6.	17 501	20 000	60	0
7.	20 001	26 000	85	0
8.	26 001	34 000	95	0
9.	34 001	42 000	100	0
10.	42 001	60 000	105	0
11.	60 001	100 000	110	0
12.	100 001		120	0

4. táblázat: A beszámítás, kiegészítés mértéke településkategóriánként 2018-tól

Forrás: a 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről.

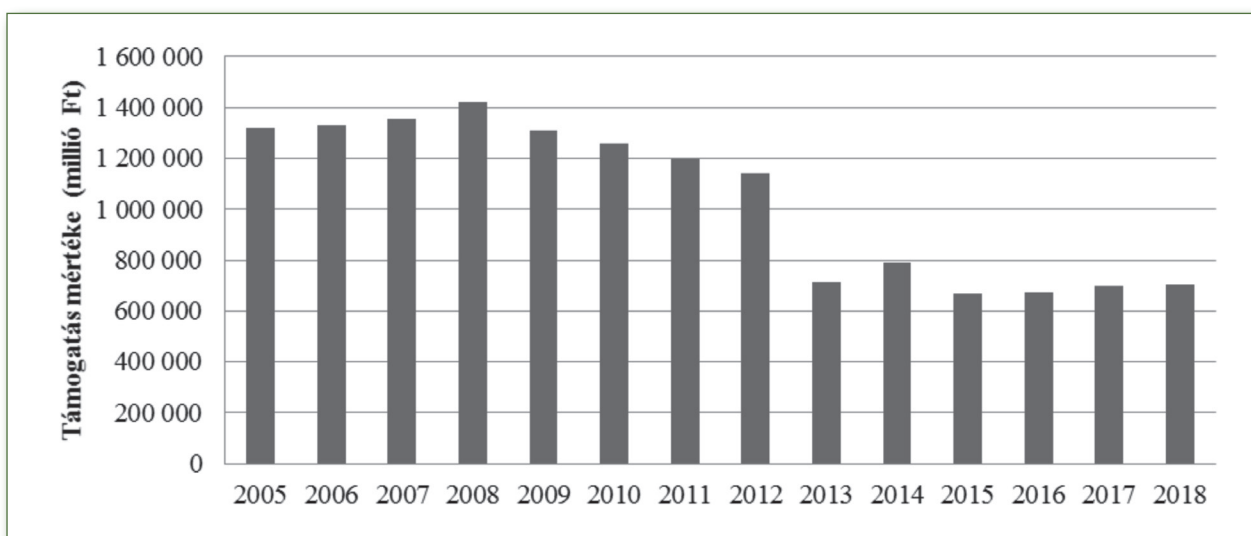
Összességében az látható, hogy az utóbbi három évben, azaz 2016-ot követően csupán a rendszer finomhangolása zajlik, a kiadások költségalapú számításának kiterjesztése elmaradt. Helyette a korábbi rendszerben is alkalmazott normatív alapú támogatások képzik a támogatás nagyobb részét, a korábbiakhoz képest néhány korrekciós tételt beépítve a képletbe, valamint kötött felhasználásúvá téve azokat. 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 útján.

6.2 A KORMÁNYZATI TRANSZFEREK VÁLTOZÁSÁNAK HATÁSA A HELYI KÖLTSÉGVETÉSEKRE

A feladatfinanszírozás számítási módszerének bemutatása után tekintsük át, hogy mindez hogyan érzékelhető összességében és támogatási formánként a helyi önkormányzatok költségvetésében. A következőkben tehát a finanszírozás és a helyi közfeladatok változásának hatását kívánom együtt szemléltetni a költségvetési adatok tükrében.¹⁹⁹

¹⁹⁹ A gyakorlati alkalmazás megértéséhez segítségemre volt a 2014-ben, Hajdúböszörményben e témában végzett empirikus kutatásaink, lásd erről részletesebben: Bordás Péter (2014): Feladatellátás a testületi működésen keresztül. In Horváth M. Tamás és Barta Ildikó szerk.: Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város? Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 229–244. old.

Mint már korábban említésre került, a feladatfinanszírozás tényleg bevezetésére először a 2013-as központi költségvetési törvényben volt utalás, de ha áttekintjük az azt megelőző évek finanszírozási változásait, akkor láthatjuk, hogy némiképp korábban indult el a folyamat. A 2010-es év után elindult jogalkotási dömping alatt számos finanszírozási változás lezajlott, így módosultak a támogatási jogcímek, az átengedett és megosztott bevételek köre, illetve megkezdődött az adósságkonszolidáció is. A változási folyamat érzékeltetése érdekében először tekintsük át, hogy a gazdasági válságot megelőző időszakról napjainkig hogyan alakult a központi költségvetésből a helyi önkormányzati alrendszer részére nyújtott támogatások összege, ezt szemlélteti a 6. számú ábra.



6. ábra: A helyi önkormányzatok részére a központi költségvetésből nyújtott támogatások alakulása 2005 és 2018 között (millió Ft)

Forrás: a szerző saját szerkesztése a KSH adatai alapján

Az utóbbi 14 év helyi önkormányzatok számára juttatott központi költségvetési támogatások változása, hullámzása megfigyelhető az ábrán. Az első figyelemreméltó változás a 2008-as gazdasági válság után figyelhető meg, amikor a megszorító intézkedések kihatással voltak a költségvetési támogatásokra is. A legélesebb változás ugyanakkor a 2013-as költségvetési évben látható, bizonyítva a korábban már említett folyamatokat. Önmagában persze a támogatási szint csökkenése nem minősíthető negatívnak, viszont a tendencia érzékelhető, éppen ezért szükséges az okok megvilágítása. Mindezek közül érdemes az előző fejezetekben kifejtett helyi közfeladatok változását megemlíteni, mely jelentős hatással volt a finanszírozásra is, hiszen a helyi közfeladatok csökkenésével (alapfokú oktatás, majd az egyes egészségügyi és személyes jellegű szociális ellátások centralizálása) már nem volt indokolt a korábbi mértékű központi támogatási szint fenntartása. Azaz csökkent az ellátott feladatok köre, mellyel együtt csökkent a központi költségvetési támogatás is. Másrészt kiemelhető az adósságkonszolidáció, valamint a finanszírozási logika hatása is. Mindezek hatására, mint azt a 3. számú ábrán láttuk, a helyi kiadások nagysága a GDP 6,1%-ára esett vissza. Ez a korábbi adatok 11-12%-os arányhoz képest azt jelenti, hogy nagyjából harmadával csökkent a helyi önkormányzatok kiadása. A központi költségvetési támogatások csökkenése és az erősödő szerepű helyi adóztatás azt eredményezte, hogy általánosságban a saját bevételek aránya nőtt a helyi költségvetésekben. Ez önmagában pozitív, már csak nyílt listás települési adó bevezetésének lehetősége miatt is,²⁰⁰ a képet egyes helyi adók kötött felhasználásúvá tétele és a finanszírozásba épített beszámítás mérsékli.

²⁰⁰ Bordás Péter (2015b): A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései. Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás, 2015/3. szám. 4–12. old.

VÁLTOZÁSOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK
KÖZFELADAT-ELLÁTÁSÁBAN ÉS FINANSZÍROZÁSÁBAN

Érdemes ezek után kicsit részletesebben is áttekinteni a támogatási jogcímek alakulását a 2011 utáni időszakban. Ezt mutatja be az 5. számú táblázat.

Támogatás megnevezése	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
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	555 766,6	622 180,1
Központosított előirányzatok	80 937,7	74 870,3	43 190,2	85 242,4	0	0	0	0
A helyi önkormányzatok működési célú kiegészítő támogatása	41 715,8	44 702,2	56 790,8	21 510,8	104 296,6	77 769,5	45 247,7	48 651
A helyi önkormányzatok felhalmozási célú kiegészítő támogatása	0	0	0	0	0	0	21 275,1	34 575,2
Címzett és céltámogatások	229,3	29,0	34,9	0	0	0	0	0
Vís maior támogatás	5 589,5	2 138,7	5 271,2	5 025,2	0	0	0	0
Egyes önkormányzatok feladatainak támogatása	0	0	28 529,0	18 436,0	23,0	17 017,5	37 951,5	0
A települési önkormányzatot megillető, a településre kimutatott személyi jövedelemadó	126 426,2	113 117,4	0	0	0	0	0	0
A települési önkormányzatok jövedelem differenciálódásának mérséklése	93 635,8	91 707,6	0	0	0	0	0	0
Minden egyéb speciális támogatási összesen:	69 228,1	81 934,1	3 6743,9	48 606,1	25 927,9	24 440,5	40 225,9	0
Valamennyi támogatás összesen:	1 195 626,5	1 066 707,2	674 808,4	723 640,9	667 404,6	619 014,2	700 466,8	705 406,3

5. táblázat: A helyi önkormányzatoknak a központi költségvetésből egyes jogcímen nyújtott támogatások nagysága 2011 – 2018 között (millió Ft)²⁰¹

Forrás: a szerző saját szerkesztése a Magyar Államkincstár által közzétett adatok alapján

A táblázat a 2011-2012-es, két átmeneti évének valamint a feladatfinanszírozás elmúlt öt teljes évének teljesítési adatait, valamint a 2018-as év tervadatait mutatja. Jól látható, hogy a struktúra változása jelenleg is zajlik, számos finomhangolás történt az elmúlt években.

Az adatokat áttekintve azt láthatjuk, hogy 2013-ban csökkent nagyobb volumenben a kormányzati transferek nagysága, viszonylagos stagnálás mellett az elmúlt két évben kismértékű növekedést mutat. Ennek oka nem a feladatok növekedésében, hanem a rendszer finomhangolásában keresendő, a korábbi évek alulkalkuláltságának korrekciója történik meg a normatív támogatások emelésével. A táblázat első két évében még látható, hogy sokkal differenciáltabb voltak a támogatás típusok, a forrásszabályozás idején alkalmazott formák még itt feltűnnek. 2013-ban a helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény módosítása szüntette meg e támogatást, „*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*” fo-

²⁰¹ A 2018-as év adatai csupán az előirányzatokat tükrözik, nem a tényleges teljesítést, ezért hiányosak egyes sorok.

galmazott a módosítás általános indokolása.²⁰² Ezt követően a központosított előirányzatok és a vis maior támogatások típusa is megszűnt, beépítésre került már sorokba.

A feladatfinanszírozás gyakorlati éveiben az alábbi főbb változásokat láthatjuk a korábbiakhoz képest. A normatív jellegű támogatások nagy része kötött felhasználásúvá vált, s az csak a meghatározott feladatra költethető. E soron belül szerepel a korábban említett településüzemeltetési feladatokra kiadási szükséglet alapján kalkulált forrás, valamint az összes többi helyi feladatra megállapított támogatási normatíva, s ebbe épült be a korábban külön jogcímen nyújtott helyi előadó-művészeti szervezetek támogatása is. E támogatástípuson belül érhető leginkább tetten a helyi közfeladatok számának csökkenés, hiszen az ezek ellátásához nyújtott források a központi költségvetésben maradnak. Bár több támogatás típus megszűnt, a helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása a rendszerben maradt, sőt annak mértéke emelkedést mutat évről évre, ráadásul 2017 óta megbontva jelenik meg a központi költségvetésben működési és felhalmozási célú formában. Ez szintén azzal függhet össze, hogy az általános és az egyes feladatokhoz kapcsolt normatíva nem fedez valamennyi kiadást.

Új támogatás típusra is találhatunk példát, ilyen az egyes önkormányzatok feladatainak támogatása, mely azt is mondhatnánk, hogy a feladatfinanszírozás sajátossága. Ugyanis ebben az esetben településhez rendelt forrásokról van szó – hasonlóan a korábbi címzett támogatásokhoz –, mely a kormányzati újraelosztás egy sajátos példája, hiszen azok sorsa és mértéke a közpolitikai alkufolyamatok révén a központi költségvetés tervezése során alakul ki. Ilyen egyedi juttatásokat osztanak szét előre nevesített települések között például stadion építésre vagy egyéb fejlesztések megvalósítására, melyek száma a több tucatot is meghaladja az egyes költségvetési törvényekben.²⁰³ A forrásszabályozás idején alkalmazott címzett és céltámogatások hasonlóan fejlesztési célúak voltak, de azokat pályázati úton, előre rögzített feltételek mentén osztották szét. A jelenlegi rendszerben tehát sokkal nagyobb szerepe van a település érdekérvényesítő szerepének.

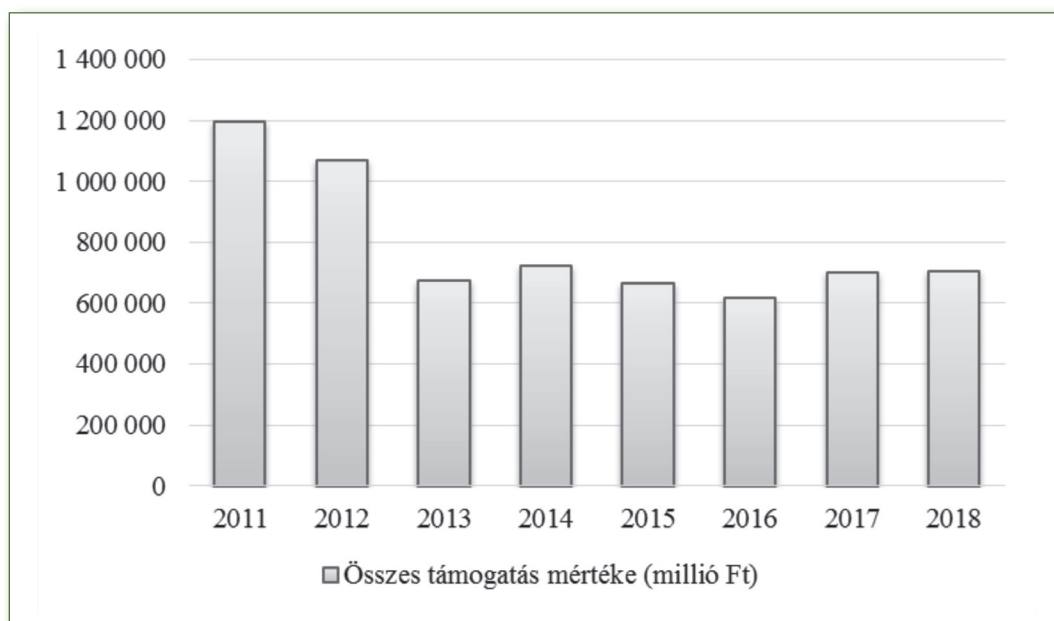
Végezetül fontos kiemelni azt a változást, hogy a feladatfinanszírozás bevezetésével megszűnt a rendszerváltástól működő személyi jövedelemadó egy részének átengedése a települési önkormányzatok számára, mely a jövedelem differenciálás egyik eszköze volt. Ezzel megszűnt a jövedelemkiegyenlítés egyik legjobb mechanizmusa, mely bár az utóbbi éveiben számos változáson ment keresztül, de mégis alkalmas volt a helyi érdekeltég megteremtésében. Ugyanis a képződés helye szerinti önkormányzat visszakapta a személyi jövedelemadóból származó központi bevétel egy részét, azaz a helyi foglalkoztatás bővítéséhez ez motiváció lehetett. S ha már a megosztott bevételekről van szó, érdemes utalni arra a változásra is, mely kihatással volt a helyi pénzügyi rendszerre, még hozzá a gépjárműadóból származó források csökkenésére. Bár mint megosztott adóbevétel, melyet a helyi önkormányzat szedi be és annak egy részét a központi költségvetésbe utalja, nem jelenik meg a támogatási kategóriák között, ezért pontos adatokat nehéz meghatározni. A megosztás mértéke 2012-ig úgy alakult, hogy a beszedett gépjárműadó 100%-a helyi szinten maradt, 2013-tól pedig csak 40%-a. Ezáltal e közvetett, kiegyenlítő bevételi forma is csökkentette a helyi költségvetések nagyságát, összességében a KSH adatai alapján 2013-tól nagyságrendileg évente 42 milliárd forinttal, ugyanis ennyi érkezett a központi költségvetésbe a 60% révén.²⁰⁴

²⁰² A helyi önkormányzatok címzett és céltámogatási rendszeréről szóló 1992. évi LXXXIX. törvény módosítása, mely már nem hatályos.

²⁰³ Az egyes támogatott települések listáját az aktuális éves költségvetési törvény tartalmazza.

²⁰⁴ Forrás: a Magyar Államkincstár (http://www.allamkincstar.gov.hu/hu/koltsegvetesi-informaciok/koltsegvetes_merleg_6/227/) által a központi költségvetések bevételeiről közzétett adatok

A táblázat utolsó sorában láthatjuk, hogy évente mekkora összeget folyósítottak a helyi önkormányzatok működésének támogatására valamennyi jogcímen keresztül. 2011-hez képest a kormányzati transferek nagysága majd a felére esett vissza, igaz lassú növekedést is mutat, melyhez természetesen a minimális inflációt is hozzá kell számolni. A 2011-2018 közötti főösszegeket a 7. számú ábra szemlélteti grafikonos formában.



7. ábra: A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatása 2011-2016 között

Forrás: a szerző saját szerkesztése a Magyar Államkincstár által közzétett adatok alapján

A támogatások differenciáltságának csökkenését a 8. számú ábra próbálja szemléltetni. A színek szürke árnyalatainak egyhangúvá válása jól mutatja, hogy az összes támogatáson belül kevésbé differenciáltak a támogatási formák – nem számolva a több tucat egyedi támogatással, melyek formája ugyanaz. Az ábrából az is kivehető, hogy a kötött felhasználású normatív támogatások aránya lett domináns. Mindez persze még összefüggésbe is hozható a támogatás filozófiájával, hiszen míg a forrásszabályozás alapvetően a bevételi formák meghatározását tartotta szem előtt, addig a feladatfinanszírozás alapja a költségekre épülő támogatás meghatározása, nem feltétlenül annak differenciálása.



8. ábra: A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatása, jogcímenkénti bontásban 2011-2018 között (millió Ft.)

Forrás: a Magyar Államkincstár által közzétett adatok alapján saját szerkesztés

Mint tehát látjuk, a költségvetési támogatások összege lecsökkent, mely alapján nem mondhatjuk azt, hogy ténylegesen is csökkent volna a helyi kormányzati szint támogatása. Még hozzá azért nem, mert ehhez pontosan tudnunk kellene a feladatok arányának csökkenését is, mely megállapításához nincs megfelelő adat, mérőszám. Így csupán a költségvetési adatok alapján következtethetünk az átrendeződésre, az önkormányzatok új szerepére, a megváltozott finanszírozásra, melyet Gajdoschek György úgy foglal össze, hogy mindezek révén az önkormányzatok végrehajtó szerepbe kerültek.²⁰⁵ Ez önmagában nem feltétlenül rossz – a közpénzügyi szemüveget félre téve –, mint az egy legfrissebb kutatásból kiderült, az önkormányzatok egy része kifejezetten örült a feladatfinanszírozás bevezetésének, mivel a kötött felhasználás miatt nem kell helyben döntés hozni a támogatás felhasználási céljáról, mely korábban vitát váltott ki a képviselőtestületben. Egy másik része pedig azért tartja előnyösnek, mivel egyes feladatokra kellő fedezetet nyújt a támogatás, így például a közvilágítás vagy a bölcsődei ellátás esetében.²⁰⁶ Persze mindez a pénzügyi autonómia csökkenését nem tagadja, mint inkább szociológiai szemszögből pozitívan értékeli egyesek esetében a változást.

²⁰⁵ Gajdoschek György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet. Fundamentum, 2012/2. szám. 71. old.

²⁰⁶ KÖFOP-2.3.3-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű «Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program» című kiemelt projekt. A kutatási eredményeit lásd: <http://bm-oki.hu/News/NewsDetails?newsID=21> (2018. július 14.)

Mint látható, a finanszírozásban bekövetkező változások nem mindig követik a kötet első fejezeteiben ismertett általános elveket. A decentralizáció ellen felsorakoztatott érvek túlságosan előtérbe kerültek, s a méretgazdaságosság, a hatékonyság, elszámoltathatóság elveit hangoztatva a centralizált feladatellátás kapott nagyobb szerepet. Ahogyan a finanszírozás változásában is felfedezhető, hogy bár a mértéke csökkent (a feladatok is csökkentek), az elosztás logikája, azaz a kötött felhasználású normatív támogatások előtérbe helyezése, az egyedileg elosztott források növelései csökkentették a pénzügyi autonómiát.

A központi költségvetési törvény önkormányzati transzfereket meghatározó fejezetének elemzése során láthattuk, hogy a feladat alapú számításra csak a bevezetés kezdeti első két évében találunk utalást, azt is csupán három helyi közfeladat esetében, míg az utóbbi évek költségvetési törvényeiből szinte teljesen kikerült a kiadási szükségletek kalkulációjára való utalás. Bár érzékelhető változás, alapvetően a forrásszabályozási rendszer feladat, kiadás alapú szabályozását fedezhetjük fel a rendszer mögött, azzal, hogy nőtt a kötött felhasználású támogatások szerepe, s csökkent a támogatási jogcímelek köre.

A helyi önkormányzatok központi költségvetési támogatásainak változásából is kiderült, hogy a jelentősebb helyi közfeladatok centralizálásra kerültek, így már kevesebb támogatás kell folyósítani számukra. Mindezek határára, így a központi költségvetési források és a helyi adóbevételek kötött felhasználásúvá tételével, a gazdálkodás szigorúbb korlátok közé terelésével együttesen csökkent a helyi pénzügyi önállóság a korábbi szinthez képest.

IRODALOMJEGYZÉK

- Ahmad, Ethisam – Brosio, Giorgio (2015): *Handbook of Multilevel Finance*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 166.
- Alves, Rui Henrique – Afonso, Oscar (2008): Fiscal Policy in the EU. In: Ferreira, Jesus – Fontana, Giuseppe – Serrano, Felipe eds.: *The Fiscal Policy in the European Union*. Palgrave Macmillan. 6–22.
- Arrow, Kenneth (1970): 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, 23–39.
- Bahl, Roy (1999): *Implementation Rules For Fiscal Decentralization*. Atlanta, Georgia, School of Policy Studies Georgia State University. 15.
- Bailey, J. Stephen (1999): *Local Government Economics: Principles and Practice*. Houndmills, Macmillan Press. 1.
- Balázs István szerk. (2013): *Magyar közigazgatási jog I*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 41.
- Baldersheim, Harald – Rose, E. Lawrence eds. (2010): *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. 1–19.
- Bardhan, Pranab (2002): Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*. Volume 16/4. 190–196.
- Barta Attila (2017): *Merre tovább megyei önkormányzat? Gondolatok a magyar középszintű önkormányzatok megújult szerepéről. = Így kutattunk mi!: tudományos cikkgyűjtemény 2*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal.
- Begg, Iain (2009): *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies. 19–32.
- Blöchlige, Hansjörg – King, David (2006): Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. *OECD Working Paper*, 21.
- Boadway, Robin – Shar, Anwar (2011): *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Bod Péter Ákos – Bende-Szabó Gábor (2013): *Pénzügyi és költségvetési igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Közigazgatási szakvizsga jegyzet. 24.
- Bordás Péter (2014): Feladatellátás a testületi működésén keresztül. In Horváth M. Tamás és Barta Ildikó szerk.: *Gyűrűk és sugarak. Mit nyújt egy magyar város?* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 229–244.
- Bordás Péter (2015a): Határtalan hatások a pénzügyi decentralizációban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2015/1. 129–147.
- Bordás Péter (2015b): A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései. *Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás*, 2015/3. szám. 4–12.
- Bordás Péter (2016): Pénztelen utas nem tud messze menni. A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásai 1993–2010 között, majd 2010 után. *Pro Futuro*, 2016/1. 79–97.
- Bradford, David F – Oates, Wallace E. (1974): Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure. In Hochman, H. – Peterson, G. eds.: *Redistribution Through Public Choice*. New York: Columbia University Press. 43–90.

- Brennan G.– Buchanan, J. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Buchanan, J. M. (1992): *Piac, állam, alkotmányosság*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 132–147.
- Buchanan, James M. (1950): Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*, Vol. 40, No. 4. 583–599.
- Buchanan, James M. (2000): Politics as Public Choice. *Liberty Fund*, Indianapolis, Vol. 13. 227–248.
- Butyka Loránd (2007): Decentralizáció és dekoncentráció. *Korunk*, 18. évf. 6. sz. 17–20.
- Csűrös Gabriella (2015): *Unió pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. Budapest, HVG-ORAC Könyvkiadó. 150–155.
- Downs, Anthony (1957): An Economic Theory of Democracy. *Harper and Low, Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2. 135–150.
- Durlauf, Steven N. – Lawrence, E. Blume eds. (2008): *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Second Edition, Palgrave Macmillan.
- Gajdusчек György (2012): Változások az önkormányzati rendszerben – egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012/2. szám. 71.
- Garzarelli, G. (2004): Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems, and Tiebout. *Journal of Public Finance and Public Choice*, Vol. 22. No. 1–2. 91–104.
- Gyirán Zoltán (2015): A helyi önkormányzatok adósságrendezését kiváltó okok tipizálása az 1996-2014 közötti eljárások tapasztalatai alapján. *JURA* 2015/1. 202–213.
- Gyirán Zoltán (2018): Mégis megtörténhet? – Szakoly Község Önkormányzatának adósság-rendezési eljárása. *KÖZJAVAK*, IV. évf., 2018/2. szám. 32–37.
- Hamilton, B. W. (1976): The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: A Theoretical Comment. *Journal of Political Economy*, 84(3). 647–650.
- Hegedűs József – Horváth M. Tamás – Locsmándi Gábor – Péteri Gábor – Tosics Iván (1993): Alapelvek- és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére. *Budapesti Negyed*, 1. évf. 2. szám. 122-136.
- Hegedűs József – Péteri Gábor (2015): Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság. *Szociológiai Szemle*, 2015. évi 2. szám, 25(2): 90–119.
- Henning, C. Randall – Kessler, Martin (2012): *Fiscal federalism: US history architects of Europe's fiscal union*. Bruegel, Bruegel essay and lecture series. 28–31.
- Hoffman István (2016): Az egészségügyi közszolgáltatások területi finanszírozása. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest-Pécs, Dialóg Campus. 447–448.
- Horváth M. Tamás – Péteri Gábor – Vécsei Pál (2014): A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990-2012. *Közgazdasági Szemle*, LXI. évf., 2014. február. 127.
- Horváth, M. Tamás – Péteri Gábor (2013): Nem folyik az többé vissza. Az állam szerepének átalakulása a víziközmű szolgáltatásban. In Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és Szabályozás*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 177–200.
- Horváth M. Tamás (1997): Az ördög a részletekben van. Decentralizáció a szolgáltatásszervezésben. *Educatio*, 1997/3. 465–476.
- Horváth M. Tamás (2005): Mintha-követés. Globalizációs problémák az önkormányzati fejlődés példáján. *Debreceni Jogi Műhely*. 2(3). 1–24.

- Horváth M. Tamás (2007): *Magunkon kívül. A helyi kormányzati szerepek súlypontjának áttolódása a formális intézményrendszerek határain túlra*. In Horváth M. Tamás szerk.: *Piacok a főtéren*. Budapest, KSZK Programigazgatóság, 73.
- Horváth M. Tamás (2008): Urbanizáció-igazgatás és pénzügyi föderalizmus. *Tér és társadalom*, 22. évf., 2008/1. 125.
- Horváth M. Tamás (2014b): Helyi sarok. Sarkalatos átalakulások – A kétharmados törvények változásai 2010-2014: Az önkormányzatokra vonatkozó szabályok átalakulása. *MTA Law Working Papers*, 2014/4. 4.
- Horváth M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 111–112.
- Horváth M. Tamás szerk. (2014a): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 332.
- Hydman, David N. (2011): *Public Finance. A Contemporary Application of Theory to Policy*. Tenth Edition, South-Western, Mason, USA, Cengage Learning. 5.
- Jokay, Ch. (2013): Hungary: Subnational Insolvency Framework. In Canuto, O. – Liu L. eds.: *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency, and Markets*. Washington, DC: World Bank.
- Józsa Zoltán (2015): A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében. *Pro Publico Bono, Magyar Közigazgatás*, 2015/3. szám, 44.
- Józsa Zoltán (2015): Elhibázott modernizáció? – a magyar önkormányzati rendszer 25 éve. *Közjavak*, III. évf. 2017/3. szám. 11–15.
- Kassó Zsuzsanna (2007): *A kormányzati transzferek hatásmechanizmusa*. TÖOSZ tanulmány, Budapest. 10.
- Kecső Gábor (2010): 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. 206.
- Kecső Gábor (2015): A helyi adók jellemzői és a működtetett helyi adók négy külföldi jogrendszerben. *MTA Law Working Papers*, 2015/2. 68.
- Kecső Gábor (2016): *A helyi önkormányzatok pénzügyi jogi jogállása. A jogállást meghatározó jogintézmények modelljei a bevételi oldalon*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 252.
- King, David (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London, Routledge.
- Lányi András (2003): Átmeneti demokrácia. *Beszélő*, 8. évf., 3. szám. 1–24.
- Lentner Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 2014/3. 330–344.
- Loessner, Arno (2001): Local governance, decentralization, and participation in the Philippines. In: Sisk, Timothy D.: *Democracy at the local level*. International IDEA Handbook Series 4. 50–53.
- Martinez-Vazquez, Jorge – Sepulveda, Cristian (2012): Toward a More General Theory of Revenue Assignment. *Working Paper*, International Center for Public Policy. 21.
- McLure Charles E. – Martinez-Vazquez Jorge (1999): *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*. World Bank.
- Musso, Juliet Ann (1998): Fiscal federalism as a Framework of Governance Reform. In Thompson, Fred – Green, Mark T. eds.: *Handbook of Public Finance*. New York, Marcel Dekker. 347.
- Nemec, Juraj – Wright, Glen eds. (2000): *Közösségi Pénzügyek: Elmélet és gyakorlat a Közép-Európai átmenetben*. Budapest, Aula Kiadó. 66.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(2), September. 49.
- Oates, Wallace E. (1972): *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich.

- Oates, Wallace E. (2005): Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12/2005. 349–373.
- OECD (2002): *Education at a Glance*, Paris, Glossary.
- Pálné Kovács Ilona (2014): *A jó kormányzás és a decentralizáció*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 20.
- Pálné Kovács Ilona szerk. (2016): *A magyar decentralizáció kudarca nyomában*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus. 201.
- Persson, Torsten – Roland, Gérard – Tabellini, Guido (1996): *The theory of fiscal federalism: What dose it mean for Europe?* Conference „Quo Vadis Europe?” Kiel.
- Peszeki Zoltán (2011): *Településgazdaságtan*. Gödöllő, Szent István Egyetem. 14–19.
- Péteri Gábor (2015): Kísérletezgetünk: önkormányzati feladatfinanszírozás. *KÖZJAVAK*, I. évf., 2015/1. szám. 24–28.
- Péteri Gábor (2014): *Költségvetési és piaci megoldások egyensúlya. Területi közszolgáltatások pénzügyi szabályozása*. In: Horváth M. Tamás szerk.: *Kilengések*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 29–51.
- Rodden, Jonathan (2003): Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. *International Organization*, Cambridge University Press, vol. 57(04). 659–729.
- Ruttkai Éva (2004): Demokrácia- decentralizáció – fiskális decentralizáció I. *COMITATUS, önkormányzati szemle*, 14. évf. 10. szám. 6–18.
- Saito, F. (2011): *Decentralization*. In: Bevir, M. (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE, London, 484–501.
- Simon István szerk. (2007): *Pénzügyi Jog I*. Budapest, Osiris Kiadó. 26.
- Sivák József – Vigvári András (2012): *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest, ComLex Kiadó. 171.
- Sivák József (2011): Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák. *ÁSZ Kutató Intézet Tanulmány*. 19–24.
- Sivák József (2014): Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. *Pénzügyi Szemle*, 2014/3. 302.
- Steffensen, Jesper (2010): *Fiscal decentralization and sector funding principles and practices*. Udenrigsministeriet Dania. 10.
- Stoker, Gerry (1991): *The Politics of Local Government*. London, 2nd edition, Macmillan, 79.
- Szalai Ákos (2002): Fiskális föderalizmus. *Közgazdasági Szemle*. XLIX. évf., május. 424.
- Szente Zoltán (2014): Sarkalatos átalakulások – Az önkormányzati rendszer. *MTA Law Working Papers*, 2014/29. 5.
- Tállai András (2011): *Önkormányzatok finanszírozási és pénzügyi gondjai*. Budapest, előadás: 2011. április 7.
- Tállai András (2014): *Egy év tükrében – Önkormányzati feladatfinanszírozás*. Budapest, Országos önkormányzati és Közigazgatási Konferencia, előadás 2014. január 16.
- Thompson, Fred – Green, Mark T. eds. (1998): *Handbook of Public Finance*. New York, Marcel Dekker. 389.
- Tiebout, Charles M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, Vol. 64. No. 5. 416–424.
- Tocqueville, Alexis de (1835): *Democracy in America*. Chicago, University of Chicago Press.
- Treisman, D. (2007): *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge.
- Vigvári András (2008): *Pénzügy(rendszer)tan. Alapvető ismeretek rendhagyó megközelítésben*. Budapest, Akadémia Kiadó. 175.
- Vigvári András (2009): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, LVI. évf., 2009. július-augusztus. 709–730.
- Vigvári András (2011): A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból – néhány elméleti és

közpolitikai szempont. *EU Working papers* 3/2011. 9–17.

Walsh, C. (1993): 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. 5–62.

Wilson, J. D. (1999): Theories of Tax Competition. *National Tax Journal*, vol. 52, issue 2. 269–304.

Zsugyel János szerk. (2009): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. Budapest, ComLex Kiadó, 102.

Felhasznált internetes források

World Bank (2002): Romania – Local social services delivery study: Main report. Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/01/1687166/romania-local-social-services-delivery-study-vol-2-2-main-report>

Állami Számvevőszék (2011): *Összegző értékelés a középszint pénzügyi helyzetének ellenőrzési tapasztalatairól*.

Elérhető: https://www.asz.hu/storage/files/files/Orsz%C3%A1ggy%C5%B1%C3%A9snek%20sz%C3%B3l%C3%B3%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3k/osszegzo_ertekeles_1_.pdf

Tállai András (2011): *Önkormányzatok finanszírozási és pénzügyi gondjai*. Budapest, előadás: 2011. április 7. Elérhető:

https://www.asz.hu/storage/files/files/jo_pelda_legyen_ragados/adossagallomany_uj_onk_rdsz.ppt

Pintér Sándor (2014): *Az önkormányzatok ellenőrzésének tapasztalatairól, a jó gyakorlatokról* – című konferencia, Budapest, Állami Számvevőszék, 2014. december 12.

Felhasznált jogforrások

1990. évi C. törvény a helyi adókról

1990. LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról

2010. évi CLXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről

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 CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2012. évi CCIV. törvény Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről

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 CXXIII. törvény az egészségügyi alapellátásról

2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről

2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



Kiadó:

Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet

www.uni-nke.hu

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert rektorhelyettes

Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Kiss Eszter

Tördelőszerkesztő:

Mikes Vivien

ISBN 978-963-498-113-8 (PDF)