

Az önkormányzatiság 20 éve

A Politikatörténeti Alapítvány konferenciája, 2010. szeptember 22.

Vigvári András

Megtelt-e a konfliktus konténer?

A húsz esztendőös magyar önkormányzati rendszer sok szempontból és sokféleképpen értékelhető. Az inga manapság a „minden rossz” irányában mozdult el, bár emlékezhetünk azokra az értékelésekre, amelyek időkben közpolitikai sikerárgazatnak, az államháztartási reformok etalonjának tartották az új önkormányzati rendszert. A helyhatóságok mindennapi működésében láthatóvá válnak az 1990 utáni demokráciánk működésének jó és kevésbé jó oldalai. A politikai rendszerben a helyi önkormányzatiság a mindenkor központi hatalom talán legfontosabb ellensúlyának bizonyult, ugyanakkor maga sem mentes a helyi hatalmasságok úrhatnám világától. A jelen tanulmány döntően az önkormányzati pénzügyek és gazdálkodás szempontjából értékeli a „magyar modell”-t, csak a szükséges mértékben figyelve a közjogi szempontokra és teljesen elhanyagolva a pártpolitikai vonatkozásokat. A gazdasági megközelítést azonban úgy értjük, hogy Úgy gondoljuk, hogy e lehatárolás az alábbi elemzés hitelességét nem csorbítja.

Az illúziók kora

A politikai rendszerváltoztatás reggelén nem minden előzmény nélkül jött létre az önkormányzatiság magyar modellje. A modell kialakítása kapcsán két szellemi áramlatról nem feledkezhetünk meg. Egyfelől magyar közgazdasági gondolkodás fő vonulatát az 1960-as évek második fele óta mind a mai napig uraló piaci fundamentalizmusról, amellyel a közgazdaságtani, politikai gondolkodás libertarianizmusa „népi előítéletként” él a szakmai közvéleményben. Másfelől a pártállami berendezkedéstől szabadulni igyekvő politikai baloldal illúzióját a közvetlen demokrácia intézményeinek bevezethetőségével kapcsolatosan. Az önkormányzatiság mellett ez a dolgozói tulajdonnal kapcsolatos, hamar hamvába hullt elképzelésekben érhető tetten. A 80-as évek második felének reformereinek mérnökasztalán öngazgató és önfinanszírozó helyhatósági rendszer körvonalai rajzolódtak ki, majd az 1990-es választások győztesei megállapodtak egy működőképesnek vélt rendszer alapjaiban. A demokrácia nevében és érdekében több, mint 3.100 önálló kis köztársaság országa lettünk, akkor, amikor a nálunk gazdagabb országok éppen integrálták helyhatóságukat amely tényről ezen országok nem lettek kevésbé demokratikusak. Az akkori alapító atyák illúzióktól sem mentesen hittek a helyi demokrácia erejében, miközben nem számoltak azzal, hogy az önkormányzatok nemcsak a néphatalom intézményei, de az időközben ide delegált feladatok nyomasztó súlya okán bonyolult szolgáltató üzemek, ahol a gazdaság törvénye és a pénz uralma (is) érvényesül.

Az 1990-es önkormányzati törvény megoldásai táplálkoztak a magyar, a kontinentális közjog hagyományaiból, de a gazdálkodási szabályok vonatkozásában az akkor uralkodó korszellemnek megfelelően a piacosító, privatizáló New Public Menedzsment szelleme uralkodott. Előremutató és pozitív lépés volt a szolgáltatások szervezésének sokszínűsége, az alapítványi, egyházi iskolák, az önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságok, illetve a feladatellátás esetenkénti kiszervezése, privatizálása. Zsákutcának bizonyult a kontroll

nélküliség, az intézményesített költségvetési fegyelmezetlenség. Az a mindmáig érvényes szabály, amely lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok működési hiányt tervezzenek és ezt hitellel és/vagy vagyonfeléléssel finanszírozzák nem szabadság, hanem szabadosság. Ennek háttérében végig az a meggondolás volt, hogy az állam az általa előírt feladatokra nem adott elég pénzt, de cserébe „elnézte”, hogy miként teremti azt elő az önkormányzat. A magyar modellt a „kollektív felelőtlenség” jellemzi, amennyiben a törvényhozás olyan szakmai törvényekben írta elő az önkormányzatoknak a feladatellátást, amelyek betarthatóságában maga sem hitt, így elnézte az önkormányzatoknak ezek megsértését.

A rendszerváltás utáni országgyűlések és a központi kormányok megkönnyebbülten rázták le magukról az alapvető közfeladatok ellátásával kapcsolatos felelősséget, és koncentráltak a rendszerváltás „nagy kérdéseire”, mint a privatizáció és külgazdasági reorientáció, vagy éppen az ország fizetőképességének fenntartása, illetve a piacgazdaság kulisszáinak berendezése¹.

Miközben az önkormányzatok mindazon közszolgáltatásokért felelősek lettek, amelyek az embert a bölcsőtől a sírig elkísérik azt is hitték, hogy a rendszerváltó alkotmánnyal és az önkormányzati törvénnyel megkapták ezek ellátásának gazdasági alapjait. A Helyi Önkormányzatok Európai Kartájával is összhangban e sarkalatos jogszabályok úgy rendelkeztek, hogy a helyhatóságok jogosultak helyi adók kivetésére, az állam által delegált feladatok ellátásáért állami hozzájárulásra és működésük biztosítása érdekében erős tulajdonosi jogosítványokra a számukra átadott vagyon vonatkozásában. Mint az élet később bizonyította ezen alapok kevésnek bizonyultak. Egyfelől azért, mert a rendszerváltás pillanatai óta egyetlen politikai erő sem próbált egyenes választ adni arra a kérdésre, hogy itt és most Magyarországon milyen közszolgáltatások szükségesek a gazdasági és társadalmi felzárkózás biztosításához és ezeket milyen közteherviselés mellett lehetséges biztosítani.

Az 1990-es modell közjogilag is számos kibékíthetetlen ellentmondást tartalmazott. Nagyobb baj volt azonban az, hogy gazdasági értelemben sem volt fenntartható a kivételes alkotmányos szabadságra épült modell és a rendszerváltás utáni euró-atlanti integráció gazdasági következményeiből adódó szűkülő lehetőségek szorításában vergődő rendszer. Az alkotmányos lehetőségek de jure és a gazdasági valóság de facto hatásai szükségszerűen vezettek az önkormányzati rendszer gyorsuló eróziójához. Ennek a folyamatnak főbb stációit tartalmazza az 1. táblázat. A sorok jelzik az általunk definiált szakaszokat, az oszlopokban pedig az önkormányzati gazdasági-pénzügyi rendszer legfontosabb jellemzőit, mint referencia pontokat.

¹ Ezek értékeléséről ld. Vigvári 1991, Vigvári 2009 és Andor 2010 munkáját.

1.táblázat **A fiskális decentralizáció magyar modellje és annak evolúciója (stilizált „térkép”)**

	Kötelező feladatok	Állami hozzájárulások rendszere	A feladatellátás keretei	A feladatellátás méretgazdaságos keretei	Vagyon helyzet	Tőkepiaci kapcsolatok	Költségvetési korlát keménysége	Beruházás támogatási rendszer
A születés (1988-1991)	Nem pontosan definiált, növekvő számú	Normatív, bruttó finanszírozás, kevés a kötött felhasználási jogcím	Fiskális és kvázi-fiskális. A költségvetési szerve elapróztak.	Társulás lehetősége megvan, körjegyzőségek a kezdetektől.	Vagyonátadások a törvény erejénél fogva és külön átadási folyamatok keretében.	Szabad bankválasztás évente egyszer, szabad hitelfelvétel.	Viszonylag puha, nem világos, hogy a szektor kötelezettségeiért helytáll-e az állam?	A címzett támogatások diskrecionális döntéshez, a céltámogatások pályázatához kötve. Kis „ágazati támogatások”.
Változások 1995-1996	Nem pontosították, számuk nőtt	Áttérés a nettó finanszírozásra, jogcím számok növekedése	nincs	1997-es társulási törvény kedvezőbb jogi feltételeket teremtett.	Vita az önkormányzatokat érintő közművagyon privatizációja kapcsán.	Hitelfelvétel korlátozása Ötv. 88. § bővítésével.	Adósságszabály az 1995-ös „önkormányzati csődtörvény” 1996-os bevezetése keményített a korláton.	Világossá válik a céltámogatási rendszer fenntarthatatlansága, szabályok folyamatos szigorítása. Kis „ágazati támogatások”.
A deformáció kezdetei az ezredfordulón	Áttekinthetetlen	Jogcím számok az eredetinek két és félszeresénél stabilizálódott, nőtt a kötött felhasználásuk száma. Az adóérő-képességen alapuló allokáció miatt intranszparens.	A kvázi-fiskális keretek szerepe nő.		Felerősödik a vagyoneledáson alapuló hiányfinanszírozás.	Rugalmasabbá válik a „szabad bankválasztás”	Az ÖNHIKI szerepe nő, feltételei diskrecionálisak lesznek, megjelenik a felügyelő miniszter külön kasszája. A korlát puhul.	A támogatási csatornák számának növekedése.
A folyamatos bomlás 2002 után	Áttekinthetetlen	A jogcímek száma egyharmaddal nőtt, kötött felhasználásuk is.	A kvázi-fiskális keretek szerepe nő, megjelenik az államilag támogatott PPP.	A NUTS 4. szintű önkéntes többcélú társulási szisztéma bevezetése és erős ösztönzése. A megyei szintű társulások diszpreferálása.	Folytatódik az eszköz-eladás és az eladósodás	A pénzügyi szolgáltatások többsége közbeszerzés hatálya alá kerül.	A ténylegesen inszolvens szereplők száma becslések szerint jelentősen nő, egyes önkormányzatok adósságcspadában	Kísérletek bizonyos támogatások megyékre és fejlesztési régiókra történő decentralizálására. Az eredmény nem kielégítő.

Az erózió számszerű jellemzéséhez mellékeljük a 2. és 3. táblázatot.

2. táblázat

A helyi önkormányzati szektor kiadásainak alakulása (1990–2009).

Év	A helyi önkormányzatok GFS ^{**} rendszerű kiadásai (Mrd. Ft)	A kiadások nominális változása (%) előző év=100,0	Fogyasztói árindex*(%) előző év = 100,0	Reálérték változás % előző év= 100,0
1990	315	—	—	—
1991	374	118,5	135,0	87,8
1992	489	133,3	123,0	108,4
1993	599	120,4	122,5	98,3
1994	750	125,2	118,8	105,4
1995	800	106,7	128,2	83,2
1996	913	114,1	123,6	92,4
1997	1.135	124,3	118,3	105,1
1998	1.348	118,8	114,3	103,9
1999	1.476	109,5	110,0	99,5
2000	1.651	111,9	109,8	101,9
2001	1.902	115,2	109,2	105,5
2002	2.286	120,2	105,3	114,1
2003	2.533	110,8	104,7	105,8
2004	2.689	106,0	106,8	99,0
2005	2.972	110,5	103,6	106,7
2006	3.210	108,0	103,9	104,0
2007	3.203	99,2	108,0	92
2008	3.134,6	97,8	106,1	92
2009	3.208 ^{***}	102,4	104,1	98
2009/1990*	-	1.018	1.013	105

*A feladatok bővülése és a termelékenységi viszonyok változása miatt ez csak fenntartással kezelhető

**GFS (Government Financial Statistics). Az IMF által kifejlesztett államháztartás-statisztikai rendszer. A GFS szemléletű indikátorszámítás alapelve a hiányfinanszírozási tételek kiszűrése mind a bevételi, mind a kiadási oldalon. A GFS rendszerű kiadásokat eszerint minden finanszírozási művelettől megtisztítják, azonban a nettó kamatkidadások a rendszer részét képezik.

***előzetes adat

A 2. táblázat az önkormányzati szektor bevételének nominális és reálértékének alakulását jelzi. A 3. táblázat a személyi jövedelemadó-megosztás igen egyértelmű irányú deformációját mutatja be.

3. táblázat

A helyi önkormányzatok részére átengedett személyi jövedelemadó alakulása 1990-2008. között

Év	Az SZJA 100 % -a 2 éves csúszással, millió Ft	100 % SZJA az előző év %-ában	Az SZJA átengedés		Az átengedett SZJA az önkormányza tok összbevétele %-ában	Ebből: a helyben maradó SZJA az önkormányza
			%-ban*	Millió Ft		
1990.	74 530	-	100	74 530	24,4	24,4
1991.	94 038	126,2	50	47 019	12,1	12,1
1992.	125 972	134,0	50	62 986	12,2	12,2

1993.	163 177	129,5	30	48 953	8,0	8,0
1994.	204 327	125,2	30	61 298	8,4	8,4
1995.	267 517	130,9	(29+6)	93 631	11,5	9,5
1996.	281 317	105,2	(25+11)	101 274	10,3	7,1
1997.	356 979	126,9	(22+16)	135 652	11,1	6,4
1998.	447 725	125,4	(20+20)	179 090	12,8	6,4
1999.	499 660	111,6	(15+25)	199 864	13,0	4,9
2000.	605 785	121,2	(5+35)	242 309	14,2	1,8
2001.	716 340	118,2	(5+35)	286 387	14,4	1,8
2002.	834 895	116,6	(5+35)	333 007	14,4	1,8
2003.	1 012 750	121,3	(10+30)	405 449	15,7	3,9
2004.	1 139 413	112,5	(10+30)	455 765	16,5	4,1
2005.	1 099 830	96,5	(10+30)	439 932	14,6	3,7
2006.	1 151 870	104,7	(10+30)	460 748	14,2	3,6
2007.	1 283 115	111,4	(8+32)	513 246	15,9	4,0
2008.	1 427 697	111,4	(8+32)	571 079	16,0	3,2

Forrás: Pénzügyminisztérium

* A zárójelben szereplő számok közül az első a lakhelyen maradó, a második a normatívan elosztott részt jelzi

A pénzügyi rendszer teljes szétesését a 4. táblázat érzékelteti. Ebben látható a támogatási jogcímek számának növekedése az eredetileg kiegészítő/korrektív szerepet betöltő ÖNHIKI szerepének növekedése az új „kimentő támogatási forma (ún. 6/3-as keret) szerepének növekedése. A táblázat jól illusztrálja a forrásszabályozási rendszer erodálásának folyamatát. A táblázat tanúsága szerint a forrásszabályozás eredeti logikája két ponton sérült. Az egyik a központi adómegosztás a másik a normatív² (működési) támogatási rendszer ellehetetlenülése, a támogatási jogcímek számának növekedése, a kezdetben kivételként alkalmazott felhasználási kötöttség tényerése. E folyamat két ok miatt ment végbe. Egyfelől a mindenkori kormányok folyamatosan növelték a kötelező feladatok számát, az ehhez való hozzájárulások relatív aránya azonban csökkent. Különböző kalkulációk vannak erre. Az 1990-es évek közepének átlagos 70%-os szintjéről mára 40-50%-os szintre csökkent. Az ágazati minisztériumok ugyanakkor egyre részletesebb feladatleírást tettek a szakmai törvényekbe. A több feladat, kevesebb pénz ellentmondását a támogatási jogcímek növekedésével oldották fel. Ezen a helyen csak jelezni akarjuk³, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozás újabb kényszert jelent a jelenlegi rendszer átalakítása szempontjából. A nominális és reálkonvergencia összeegyeztethetőségének nehézségei egyre inkább az önkormányzati pénzügyeknél jelentkeznek. A 2006-ban elindult atipikus⁴ önkormányzati eladósodás a fiskális fenntarthatóság és az önkormányzati rendszer megreformálása szempontjából is komoly hátráltató tényezőt jelent.

² A normatív jelző értelmezése sem egyszerű. Jelenti egyfelől a szabályozási filozófiát, ti., hogy minden szereplőre ugyanaz a mérték érvényes, másfelől azt, hogy valamilyen vetítési alapon történik az allokáció. A nemzetközi irodalom ld. pl. OECD jóval világosabb fogalomrendszert használ e támogatások tipizálására.

³ Részletesen ld. Vigvári 2008 b. Vigvári 2009a és Vigvári 2010.

⁴ Ld. részletesen Vigvári 2009 b. és Vigvári 2010.

4. táblázat

A forrásszabályozási rendszer néhány jellemzője

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GFS kiadások a GDP %-ában	15,0	16,9	16,9	17,2	14,4	13,2	13,3	13,4	13,0	12,2	12,5	13,3	13,4	13,0	13,5	13,5	12,3	12,6
A működési támogatási jogcímek száma (db)	35	42	45	48	54	58	77	86	91	73	89	88	120	137	162	134	158	151
Állami hozzájárulások és támogatások súlya a tárgyévi bevételekben*	48,5	42,8	43,1	38,8	37,5	33,2	28,5	29,0	29,1	25,1	25,6	26,8	28,8	27,8	29,3	26,7	25,7	25,3
A beruházási támogatási jogcímek száma (db)	1	3	3	5	5	6	6	9	18	7	10	10	12	13	14	15	19	14
ÖNHIKI kis települések száma (db)	n.a.	n.a.	165	460	821	740	839	887	1227	1167	1206	1279	1134	1118	1150	1323	1094	756
ÖNHIKI a tárgyévi bevételek %-ában	n.a.	n.a.	0,2	0,4	0,8	0,4	0,5	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,9	0,5	0,3
Működésképtelen önkormányzatok támogatásában részesült önkormányzatok (db)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	259	370	558	686	739	912	748	1139	1364
E jogcímen nyújtott támogatás a tárgyévi bevételek %-ában	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3

Forrás: Pénzügyminisztérium adatai alapján saját szerkesztés.

* Nem tartalmazza az Egészségbiztosítási Alapból származó forrásokat

Az önkormányzatiság csődje, vagy a közpolitika kudarca?

Úgy gondoljuk, hogy az előbbi stilizált elemzés a látszatok ellenére sem a fiskális decentralizáció érvényességének megkérdőjelezését jelentik. A magyar modell, amely közpolitikai értelemben a konfliktus decentralizációt jelenti⁵ a közpolitikai oportunizmus eredménye⁶.

Biztosak vagyunk abban, hogy a hazai közszektor reformjának kulcskérdése az önkormányzati rendszer paradigmaticus átalakítása, de az is világos, hogy ez markáns közpolitikai prioritások kialakítását is feltételezik. Az önkormányzati reformok vonatkozásában több lehetséges és életképes megoldás létezik. A következőkben azt kívánjuk bemutatni, hogy miként lehetséges elkerülni, hogy egy a mostani „magyar modell” születésére jellemző hibát, nevezetesen azt, hogy különböző „modellek” elemeinek felhasználásával egy újabb „öszvér” szülessen. Ebben a vonatkozásban fontosnak tarjuk annak jelzését is, hogy Európában és azon kívül is számos kihívással néz szembe a szubnacionális kormányzati rendszer, mondhatjuk, hogy a téma forrásban van⁷, amit jól jeleznek az Európa Tanács és az OECD berkein belül zajló munkák. Azt is látni kell, hogy a hazai szakma is megfogalmazta a „kritikát és koncepciót”, tehát volna mire építeni⁸.

Az önkormányzati szektor paradigmaticus, rendszerszerű korszerűsítését rendszerszerűen, négy dimenzióban célszerű megragadni. A szerkezeti reformok során bármelyik dimenzió figyelmen kívül hagyása szükségszerűen inkonzisztenciához vezet. Amikor a komplexitásról beszélünk, nem azt állítjuk, hogy „egyetlen rohammal” szükséges/lehetséges a probléma megoldása. Az egyes részreformoknak azonban konzisztensnek kell lennie és valamiféle – szakmai és politikai konszenzuson alapuló – víziót kell szem előtt tartania. Az alábbiakban azokat a fő kérdéseket szeretnénk felvetni, amelyek a különböző kutatások nyomán az önkormányzati reformokkal kapcsolatosan kikristályosodtak. Fontosnak tartjuk, hogy a döntések során arra törekedjen a jogalkotó, hogy konzisztens rendszer jöjjön létre.⁹

Alkotmányos státusz, közigazgatási beosztás vonatkozásában három kulcskérdést említünk. Az egyik a közigazgatási beosztás, illetve az önkormányzatok által végzett államigazgatási feladatok telepítése. A másik az önkormányzati középszint megerősítésének szükségessége. Ez több módon lehetséges. A választott regionális, a jelenlegi vitákban a NUTS 2., vagy netán a NUTS 1. szintnek megfelelő önkormányzati régiók¹⁰ létrehozása éppúgy megoldás, mint a „nagy megyés” önkormányzatok létrehozása. Fontos kérdés volna a megyei jogú városok kiváltságos, és nemzetközileg ismeretlen státuszának és ezzel a „lyukas” középszintek helyzetének rendezése. Nem feledkezhetünk meg az olcsóbb és életképes főváros-modell kialakításának égető igényéről sem. Idetartozó kérdés az önkormányzatok parttalan tulajdonosi jogosítványainak korlátozása, amely mindenféle közpolitikai reform egy fontos „technikai” akadály.

⁵ Ld. erről Ágh (2005).

⁶ Erről ld. Vigvári (2009a).

⁷ A világgazdasági válság ezeket a kihívásokat csak erősítette. Az Olvasó a forrásjegyzékben szereplő művekből tájékozódhat ezekről a vitákról.

⁸ A teljesség igénye nélkül Verebelyi Imre, Pálné Kovács Ilona, Szegvári Péter munkáira gondolunk, illetve az 1998-99 és 2002-20076 közötti kormányzati berkeken belül zajlott szakértői munkákra.

⁹ Egy hasonlattal élve: ha a Rubik kocka játéknál csak egy oldal színeinek kiforgatására koncentrálnak, akkor azzal szembesülhetünk, hogy a többi oldal kiforgatása elrontja a kész oldalt.

¹⁰ A NUTS 1 és NUTS 2 és NUTS 3 szint EU-s szabályozása (1059/2003/EK) arra utal, hogy Brüsszel a bővítések miatt a regionális működés súlypontját a NUTS 1 szintre kívánja áttolni.

Önkormányzati feladattelepítés kapcsán három kérdést kell mindenképpen megoldani. A megoldás szoros összefüggésben azzal a szélesebb kérdéssel, amely úgy szól, hogy milyen szerepet töltsön be az állam Magyarországon?. E kérdésekre adott válaszok természetesen függenek attól a választól is, hogy egyáltalán? Az első, hogy milyen körben következzen be a központi szintről történő feladatdecentralizálás, a helyi szintről a recentralizálás? A második, hogy milyen jogi technikával oldható meg a települések (község, város, nagyváros), illetve regionális képződmények (kistérség, agglomeráció, régió) közötti differenciált feladat- és hatáskör telepítés? A harmadik, hogy az igen különböző „üzemgazdasági” sajátosságokkal rendelkező szolgáltatások (közigazgatás, humánszolgáltatások, infrastruktúraműködtetés) esetében melyek legyenek a településközi kötelező összefogással ellátandó feladatok és milyen keretek között valósuljon meg a kötelező társulás.

Az önkormányzati feladatellátás szervezeti kereteinek korszerűsítése kapcsán át kell tekinteni a költségvetési intézményi keretek és a költségvetési szektoron kívüli (saját tulajdonú gazdasági társaság, privát gazdasági társaság, PPP, nonprofit szervezetek¹¹) feladatellátás terét és működési szabályait szükséges újragondolni. A költségvetési szervek gazdálkodását korszerűen szabályozó új törvény mellett a közfeladat-ellátás vonatkozásban a nem költségvetési rendben gazdálkodó szervezeteknél felhasznált közpénzek és közösségi vagyon feletti ellenőrzés erősítésével, különösen a kötelező önkormányzati feladatot ellátó gazdasági társaságok speciális **corporate governance** szabályainak bevezetését érdemes végiggondolni. Külön jelentőséget tulajdonítunk az önkormányzati beruházási tevékenység jobb szervezésének.

A pénzügyi rendszer kérdésébe tartozik a finanszírozási rendszer (forrásszerkezet és forrásallokáció) és a pénzügyi fegyelem intézményes biztosítékrendszere. A pénzügyi fegyvellemel kapcsolatos dilemmákat és javaslatunkat az előzőekben jeleztük. A forrásszerkezet és forrásallokáció vonatkozásában saját jogú és a más kormányzati szintektől kapott források arányának kérdései, az önkormányzati szolgáltatások adó-, vagy díjfinanszírozás dilemmái, a helyi adók rendszerének, a központi működtetési, kiegyenlítő, illetve fejlesztési transzferek allokációs mechanizmusainak milyensége jelentik a leglényegesebb kérdéseket. Dönteni kell az adómegosztás új szabályairól és az állami hozzájárulások allokációs eszközeiről. Alapkérdés, hogy az allokáció logikája a szabad, vagy a kötött felhasználású támogatásokhoz igazodik-e, milyen célba juttatási rendszert¹² alkalmazunk. A szélesedő szubnacionális feladatokhoz illeszkedő adekvát támogatási rendszer éles nemzetközi viták tárgya¹³. Vita van a szabad és kötött felhasználású támogatások arányáról éppúgy, mint a célszerű helyi adóztatás és adómegosztási megoldásokról. A célba juttatás esetében is többféle megoldás van. Lehetséges a tételes feladatvizsgálaton alapuló támogatási rendszer éppúgy, mint az indikátoros célba juttatás, vagy az önkijelölés rendszere. A technikák közötti választás a támogatási célok és a költségek számbavételén alapulhat. Figyelembe kell venni, hogy az egyes technikáknak milyen ösztönző hatása van. A pályáztatás, amely klasszikus önkijelölő technika számos esetben (ahogy ezt az elmúlt 20 esztendő önkormányzati fejlesztésfinanszírozása mutatja) kimondottan diszfunkcionális. A tételes feladatvizsgálaton alapuló allokáció költségei magasak, nyilván alkalmazása alapos végiggondolást igényel. Ezzel is összefüggésben nem spórolható meg a mainál jobb gazdálkodás alapját jelentő információgazdálkodási rendszer létrehozása, illetve a nemzetgazdasági és helyi stratégiai és pénzügyi tervezés feltételeinek

¹¹ Ide értve a tényleges nonprofit és az egyházi fenntartású intézményeket is.

¹² A célba juttatás a közösségi pénzügyek egyik izgalmas területe.

¹³ Ld. Council of Europe (2009) és OECD (2006).

biztosítása. A pénzügyi alrendszer és a pénzügyi fegyelem erősítése azért érdemel kiemelt figyelmet, mert az elmúlt húsz esztendő konfliktus decentralizáló gyakorlatából következő feszültségek rövid távon is pénzügyi robbanást okozhatnak, amely az ország leszakadását tovább gyorsíthatja.

Magunk hiszünk a fiskális decentralizáció előnyeiben, de azt gondoljuk, hogy ezek csak megfelelő intézményi keretekben érvényesülhetnek.

Hivatkozások:

Ágh A. (2005): Közigazgatási reform és EU versenyképesség: a „konfliktus-konténer” felszámolása. In: Vigvári András (szerk.) (2005.): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről. BM IDEA program 2005.

Andor László (2010): Eltévedt éllóvas. Napvilág kiadó

Balassone, F. – Franco, D. – Zotteri, S. (2004): Fiscal Rules for Sub-national Governments: Lessons from the EMU. In: Kopits, G. (ed.): Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets. Background, Analysis and Prospects. London: Palgrave, IMF: 219-234. o.

Council of Europe (2002a): The risks arising from local authorities' financial obligation. Local and regional authorities in Europe, Nr. 76.

Council of Europe (2002b): Recovery of local and regional authorities in financial difficulties. Local and regional authorities in Europe, Nr. 77.

Council of Europe (2009) “The degree of Conformity of Member States' Policy and Practice with Council of Europe Standards for Local Finance.”

Dafflon, B. (ed) (2002): Local Public Finance in Europe Balancing the Budget and Controlling Debt. Edward Elgar Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA

Dafflon, B. (2002) The requirement of a balanced budget and borrowing limits in local public finance: setting out the problems.-Dafflon, B. (ed.) Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt. Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 1-13.o.

Davey, Kenneth (2000): A magyar reformok európai szemszögből. Magyar Közigazgatás. 9.

Gyórfi D. - Vigvári A.- Zsúgyel J (szerk.)(2009): A közpénzügyek nagy kézikönyve. Complex Kft.

Kornai János (1997): Pénzügyi fegyelem és puha költségvetési korlát. Közgazdasági Szemle 11. 940-953. o.

Kornai J. – Maskin E. – Roland G. (2004): .A puha költségvetési korlát. Közgazdasági Szemle, 7-8. 608-624. o. és 9. 777-809. o.

Lotz, J. (2009): Is There Conformity with the Council of Europe Guidelines for Local Finances? Public Finance Quarterly, LIV(2-3): 474-482.

Musgrave, R. (1959) *The theory of public finance*. New York, McGraw-Hill.

Pálné Kovács, I. (1990): *Helyi politika* (Local Policy). Budapest: Akadémiai Kiadó.

Pálné Kovács Ilona (2008): Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.

Rattsø, J. (2002) Fiscal controls in Europe: a summary.- Dafflon, B. (eds.) Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt. Cheltenham-Northampton, Edward Elgar. 277-290.o.

Rossi, S.-Dafflon, B. (2002) The theory of subnational balanced budget and debt control.-Dafflon, B. (ed.) Local public finance in Europe: Balancing the budget and controlling debt. Cheltenham-Northampton, Edward Elgar. 15-44.o.

Rozsi É. Judit – Dr. Várfalvi István (1999): *Adóerőképesség és ami mögötte van. 1999 a helyi önkormányzatok költségvetésének tükrében.* In: Pénzügyi Szemle 1. szám, 39–61. old.

Szalai Á. (2002): Fiskális föderalizmus. Áttekintés. Közgazdasági Szemle, 5. 424-440 o.

Varga S. (2004): Fél évszázad a helyi tanácsi és önkormányzati szabályozásban I. II. Pénzügyi Szemle 5. 480-501. o. és Pénzügyi Szemle 6. 631-648. o.

Verebélyi I. (1995): *A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai.* In: Magyar Közigazgatás február, 65–85. old.

Verebélyi I. (2000): *Önkormányzati rendszerváltás és modernizáció.* In: Magyar Közigazgatás szeptember, 521–528. old. és október 577-587. old.

Vigvári András (1991): Reform és rendszerváltás. Eszmélet 9-10- szám 11-33- o.

Vigvári A. (2002): Lehetőségek önkormányzatok pénzügyi elemzéséhez. Számvitel, adó, könyvvizsgálat. 11. szám, 506-509. o.

Vigvári A(2006a): Politika, gazdaság és reformkényszer a helyi önkormányzati szektorban, 1990-2004. In: Böhm Antal (szerk) (2006): *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon 1990-2002.* MTA Politikai Tudományok Intézete. 19-65. o.

Vigvári A. (2006b): *Önkormányzati reformok, de hogyan? Fejlesztés és finanszírozás.* 2. szám. 42-51. o.

Vigvári A. (szerk) (2007): *Családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből.* Complex ROP 3.1.1. Programigazgatóság

Vigvári A (2008a): Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzatiság magyar modelljének korszerűsítéséhez. Tér és Társadalom, 1. szám 141-167. o.

Vigvári András (2008b) Néhány adalék Magyarország külgazdasági sebezhetőségének okaihoz. Eszmélet 80. szám tél, 82-92. o.

Vigvári András (2009a): *A magyar jóléti állam néhány jellemzője.* Függelék N. Barr: A jóléti állam gazdaságtana. című könyvének magyar kiadásában. Budapest, Akadémiai Kiadó 587-634. o.

Vigvári A (2009b): Atipikus önkormányzati eladósodás Magyarországon. Közgazdasági Szemle 7-8. 709-730. o.

Vigvári A (2010): Is the Conflict Container Full? Problems of Fiscal Sustainability at the Local Government Level in Hungary. Acta Oeconomica, Vol. 60. 1. pp. 49-77.