

# Közpénzügyi feladat- és forrásmegosztási gyakorlat értékelése az OECD ajánlásainak és néhány kelet-közép-európai ország tapasztalatainak tükrében

## A fiskális föderalizmus gyakorlata az OECD-tagállamokban

Az OECD-tagállamokban mintegy 140 ezer választott helyi önkormányzat működik, melyek a közszolgáltatások széles körén, valamint a lakosok és vállalkozások adóztatásán keresztül alapvetően befolyásolják az életkörülményeket és a gazdasági-társadalmi fejlődést. A 2007-től tapasztalható gazdasági és pénzügyi válság valamennyi kormányzati szinten alapvető alkalmazkodási folyamatokat indított el, melyek keretében a helyi és a központi kormányzat működésében, valamint gazdasági és pénzügyi feltételrendszerében jelentős változások következtek be. Az alkalmazkodási folyamat eredményeként a válság hatásait jelentősen sikerült mérsékelni, s 2010-től a helyi önkormányzati gazdálkodásában konszolidációs jelenségek tapasztalhatóak. A helyi önkormányzatok adóssága 2012-re átlagosan a GDP 5%-os szintjén stabilizálódott, bár pl. Japánban egyes esetekben akár a 35%-os szintet is elérte (Blöchliger 2013: 12).

### *A fiskális konszolidáció helyzete*

Bár a helyi önkormányzatok viszonylag alacsonyabb adósságszintje önmagában kevés aggodalomra ad okot, makrogazdasági összefüggései miatt jelentős kockázatokat hordoz. A központi kormányzat eladósodottságának magas szintje a növekvő kamatszint mellett a helyi önkormányzatok adósságának finanszírozását is jelentősen drágíthatja, s a központi kormányzat finanszírozási igénye kiszoríthatja a helyi kormányzati szintet a hitelpiacokról. A helyi önkormányzati szint finanszírozási nehézségei a központi kormányzat garanciavállalásán keresztül terhelhetik a központi költségvetést, valamint egyes helyi önkormányzatok fizetési nehézségei a helyi önkormányzatok összessége felé megnyilvánuló bizalomvesztést okozhatnak.

---

1 Egyetemi docens, BGF; e-mail cím: sivakj1@t-online.hu.

2 Egyetemi docens, BGF; e-mail cím: zsugyel.janos@pszfb.bgf.hu.

A helyi önkormányzati szint fiskális konszolidációja során a mozgástér meglehetősen szűk. A helyi adók bevezetési és az adókulcsok emelési lehetősége ritkán adott, s általában függvénye a kormányzati gazdaságpolitikának. A kiadások csökkentése során az ellátandó közfeladatok köre és ennek ráfordításigénye szab határt a racionalizálásnak:

- piaci mechanizmusok alkalmazása a közszolgáltatások nyújtásában
- helyi közszolgálati beruházások (közberuházások 65%-a, GDP 2%-a)
  - költség-haszon elemzés
  - public-private-partnership
  - koordinációs mechanizmusok működtetése
- ingatlanadóztatás (95%-ban helyi bevétel)
- közszolgáltatási díjfizetés (díjbevételek 50–75%-a helyi bevétel, GDP 2,5%-a)
  - közlekedési infrastruktúra
  - vízszolgáltatás
- kormányzati támogatások (GDP 4%-a, kormányzati kiadások 8%-a, helyi önkormányzati bevételek 50%-a)
  - pro-ciklikus (destabilizáló) jelleg gyengítése
  - kiegyenlítő jelleg erősítése
  - helyi adóhányad növelése.

### *A fenntartható fiskális politika feltételrendszere*

A fenntartható fiskális politika feltétele olyan pénzügyi szabályozás és ehhez illeszkedő döntési mechanizmusok kialakítása, mely lehetővé teszi a közszolgáltatásoknak az állampolgárok igényeihez illeszkedő mennyiségben és minőségben történő nyújtását, valamint a közszféra forrásai és kötelezettségei, bevételei és ráfordításai középtávú összhangjának megteremtését. Az OECD-országok történeti fejlődésük során, összhangban a korábbi válságjelenségek által kikényszerített válaszokkal, alkotmányosan rögzített fiskális szabályrendszert építettek ki, mely a helyi önkormányzatokat kiegyenlített költségvetés elfogadására, illetve felhalmozott adósságaik mérséklésére, illetve behatárolására kényszerítette. Ezek a fiskális szabályok az alábbi fő célokat szolgálják:

- közpénzügyek fenntarthatósága a kormányzati szintek együttműködésén keresztül
- gazdasági stabilitás
- piaci és közszeaktor harmonikus együttműködése
- közszolgáltatások hatékony allokációja.

Az egyes fiskális szabályok a fenti célok elérését különböző mértékben és összetett kölcsönhatásokon keresztül szolgálják:

- költségvetési egyensúlyi szabályok
  - folyó költségvetés
  - tőkeköltségvetés
  - költségvetésen kívüli tételek
- hitelfelvételi és eladósodási szabályok
- adóztatási korlátok
  - adóalap
  - adómérték
  - adómegosztás
  - adóautonómia
- kiadási korlátozások
  - abszolút korlát
  - indikátorhoz kötött (népességnövekedés)
  - növekedési korlát
- eljárási és szabályozási korlátozások
  - számviteli átláthatóság
  - beszámolás
  - szankcionálás
- kormányzati szintek közti együttműködés
  - transzferek
  - kimentési és csődmechanizmusok
- pénzügyi keretrendszer
  - formális pénzügyi szabályozást helyettesítő mechanizmusok.

Az OECD-országokban alkalmazott fiskális szabályok tapasztalatai arra utalnak, hogy eredményességük szerény mértékű. A rövid távú költségvetési egyensúlyra vonatkozó szabályok pro-ciklikus jellegűek, így gyakran nem tudják kifejtetni a gazdasági stabilizálásra vonatkozó követelményt. Hatékonyabbak azok a szabályok, melyek az eladósodottsági szintet vagy a közszektor nagyságát korlátozzák, mivel ezek képesek közép- és hosszú távú hatás kifejtésére. A folyó és beruházási költségvetésre vonatkozó eltérő szabályok – a beruházásokkal kapcsolatos eladósodás kedvezményezésén keresztül – szintén ellentétesek a pénzügyi fenntarthatóság követelményével. Az átláthatóság és számon kérhetőség szintén segíti a külső auditor szervezetek, a központi kormányzat és az állampolgárok felé a felelősség érvényesítését.

## *A decentralizáció hatása a gazdasági teljesítményre*

A gazdasági teljesítmény a piaci szektorban és a közszektorban a működő fizikai és emberi tőke hasznosításának függvénye. Tekintettel arra, hogy a piaci szektor teljesítménye jelentős mértékben támaszkodik a közszektor által létrehozott tőkére és szolgáltatásokra, így a közszektor működésének intézményi és pénzügyi keretfeltételei, ezek kormányzati szintek közötti megoszlása meghatározóak a gazdaság egészének teljesítményére.

A helyi önkormányzati kiadások aránya a közkiadásokban az elmúlt másfél évtizedben lényegében változatlan maradt, s átlagosan 31%-ot tett ki, míg a helyi önkormányzati bevételek aránya 15%-ot. A helyi adóbevételek aránya a teljes adóbevételekből még alacsonyabb szintű, mindössze átlagosan 11%-os volt. Ez azt jelenti, hogy a helyi önkormányzati körben lényegesen népszerűbb a közkiadások elköltése, mint az ehhez igazodó szintű bevételekről, esetleg adóztatásról való gondoskodás. A bevételek és kiadások közötti eltérés a központi költségvetési támogatásokon, esetleg a helyi önkormányzati szint eladósodásán keresztül egyenlítődtött ki. Mindenesetre a helyi önkormányzati szinten kieleződő fiskális egyenlőtlenségek a decentralizáció fokának kiegyenlítődsét is eredményezték, mivel egyes decentralizált országokban recentralizációt, míg a centralizált országokban decentralizációt eredményeztek.

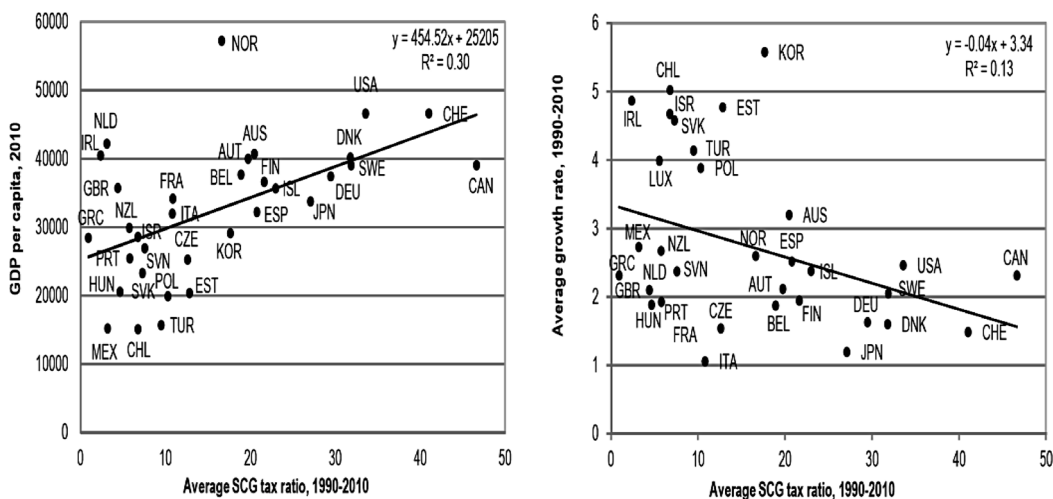
A decentralizáció fokának mérésére egyébként az alábbi szempontok alkalmasak:

- *kiadási decentralizáció* (az alsó szintű kormányzatok kiadásainak részaránya vagy a GDP-hez, vagy az államháztartás összes kiadásához viszonyítva)
- *bevételi decentralizáció* (az alsó szintű kormányzatok bevételeinek részaránya vagy a GDP-hez, vagy az államháztartás összes bevételeéhez viszonyítva)
- *adóbevételi decentralizáció* (az alsó szintű kormányzat összes adóbevételének aránya az államháztartás összes adóbevételéhez képest)
- *adózási autonómia* (az alsó szint saját döntési kompetenciájába tartozó adóbevételeinek aránya az államháztartás összes adóbevételéhez viszonyítva)
- *oktatási döntéshozatali decentralizáció* (az alsó szint oktatási kiadásai viszonyítva az államháztartás összes oktatási célú kiadásaihoz).

Az OECD számos kvantitatív vizsgálatot végzett 2012 óta a decentralizáció hatásának érvényesüléséről a gazdasági teljesítményre. A regressziós elemzések a decentralizáció fent említett mértékei és a GDP alakulása közötti kapcsolat elemzésére irányultak. Ennek alapján két fontos következtetésre mutatkozott lehetőség. Ha az egy főre jutó GDP és a decentralizáció kapcsolatát vizsgáljuk, akkor enyhe pozitív korreláció mutatkozik, azaz a decentralizáció nagyobb mértéke nagyobb egy főre jutó GDP-vel párosul. Ugyanakkor, ha a GDP/fő mutató növekedési ütemének és a decentralizáció mértékének a kapcsolatára vagyunk kíváncsiak, akkor a kapcsó-

lat jellege ellenkezőjébe vált és enyhe negatív korreláció mutatkozik. Az 1. ábra grafikonjai ezt a kapcsolatot szemléltetik.

**1. ábra:** A decentralizáció és a 2010. évi egy főre eső GDP, illetve az 1990 és 2010 közötti évek átlagos GDP-növekedési üteme közötti kapcsolat



Forrás: Blöchliger (2013: 66)

Természetesen ezeket az eredményeket nagyon óvatosan kell értelmezni, mivel elemezni szükséges a direkt kapcsolat mögött meghúzódó egyéb tendenciákat és körülményeket is. Például a decentralizáció magasabb foka abban az esetben párosul magasabb egy főre jutó GDP-értékkel, ha egyidejűleg végbemennek a kapcsolatot erősítő strukturális reformok és jól működik a kormányzati szintek közötti koordináció.

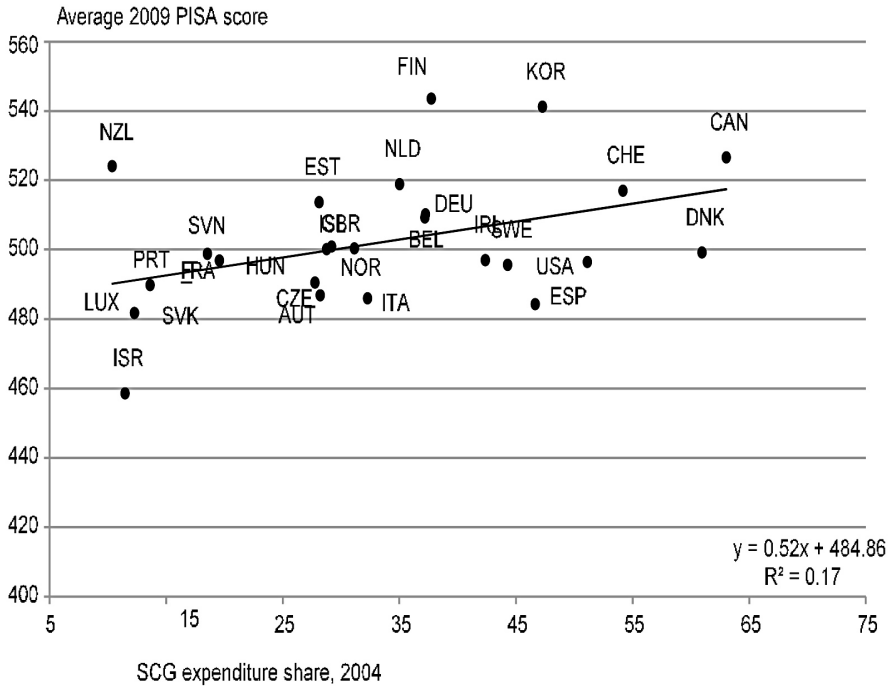
Az elemzések arra is rámutattak, hogy a decentralizáció és a gazdasági teljesítmény közötti kapcsolat szempontjából nincs különös jelentősége az adott ország alkotmányos berendezkedésének.

A decentralizációs szint növekedése erős kapcsolatot mutat a *beruházási kiadásokkal*, vagyis a decentralizáció ösztönzi a források fizikai- és humán- (oktatási-) infrastruktúra-fejlesztésébe történő irányítását. Ez a felismerés erősíti és magyarázza a decentralizáció és a gazdasági fejlettség közötti pozitív összefüggést is.

Pozitív összefüggés tapasztalható a decentralizációs szint és a PISA-értékelés eredményei között is. A decentralizációs mutató 10%-os növekedése a tanulók értékelésének átlagosan 4 pontos emelkedésével jár együtt. Ez az összefüggés azonban csak az unitárius berendezkedésű

országoknál érvényesül, míg a föderális berendezkedésű országokban – ahol az oktatás hagyományosan a helyi önkormányzati szintekhez delegált – nem figyelhető meg. Ez az összefüggés azonban nem vezethető vissza kizárólagosan a decentralizáció fiskális jellemzőire, hiszen az oktatási rendszer számos egyéb minőségi jellemzője is befolyásolhatja, így az iskolai oktatási autonómia szintje is, ami nem feltétlenül jár együtt az oktatásfinanszírozási autonómiával. Az empirikus vizsgálatok eredményei arra engednek következtetni, hogy a decentralizáció és az iskolai autonómia inkább egymást kölcsönösen helyettesítő jellemzői, illetve tényezői a megfelelő tanulói teljesítményeknek. A decentralizáció mértéke és a PISA-eredmények közötti kapcsolatot a 2. ábra szemlélteti.

**2. ábra:** A kiadási decentralizáció és a PISA-eredmények közötti kapcsolat



Forrás: Blöchliger (2013: 71)

A decentralizáció hatáselemzésének egyik további területe az a kutatás, amely a decentralizáció és a kormányzati teljesítmény, a kormányzási színvonal kapcsolatát próbálta elemezni. A kormányzati színvonal mérésére a Világbank elemzéseiben alkalmazott indikátorokat vették

figyelembe. Ennek megfelelően a kormányzati színvonalat többtényezős mutatószámrendszer írja le, amelynek fő csoportjai a következők:

- a piaci szektor működési feltételeinek biztosítása (tulajdonhoz való jog, tulajdon védelme, piaci környezet szabályozottsága és nem túlszabályozottsága)
- az állami működés minősége (alacsony bürokrácia, adózási fegyelem és ellenőrzöttség, korrupció foka)
- a közszolgáltatások (oktatás, egészségügy, infrastruktúra) színvonala
- politikai szabadság foka.

Az elemzések eredményei alapján levonható egyik következtetés az volt, hogy a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás, az alsó kormányzati szint bevonása az állami feladatellátásba színvonalasabb kormányzást tesz lehetővé, mint egy erősen centralizált állami működés. Érdekes megállapítás volt az is, miszerint a decentralizált működésű országok esetében az átlagnál kisebb a kormányzati szinten elkövetett korrupció.

### *A decentralizált közpénzügyek a fiskális kiegyenlítés szolgálatában*

A fiskális kiegyenlítés azt jelenti, hogy az egyes helyi önkormányzatok a GDP egyenlőtlen területi eloszlása ellenére is képesek hasonló adóztatási szint mellett egyenlő mennyiségű és minőségű közszolgáltatás nyújtására a helyi lakosság és vállalkozások számára.

Az OECD-országok átlagosan a GDP 2,5%-át, a kormányzati kiadások 5%-át, valamint a kormányzati támogatások 50%-át a fejlettségi különbségekből eredő egyensúlytalanságok mérséklésére fordítják.

Az elmúlt évtizedek gazdasági fejlődése, valamint a közelmúlt pénzügyi válsága erősítették a helyi önkormányzati szinten belüli egyenlőtlenségeket, és kielezték a helyi önkormányzati szint finanszírozási rendszerében tapasztalható nehézségeket. Megfigyelhető a demográfiai és gazdasági aktivitási koncentráció az urbanizált növekedési pólusokban és a városi agglomerációkban, ami az ebből a fejlődésből kimaradó régiókban a közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés esélyeit jelentősen mérsékelte. Az egy főre eső GDP-ben megjelenő regionális eltérések OECD-átlagban a Gini-mutató alapján 0,17 értéket tettek ki 1995-ben, s a mutató értéke alig mérséklődött 2010-re, miközben az érték az egyes OECD-tagállamok vonatkozásában 0,26 és 0,07 között szóródott. Magyarország 0,2-es értékével az átlagtól némileg elmaradó helyzetben volt (Blöchliger 2013: 101).

A közszolgáltatásokhoz történő hozzáférés esélyegyenlőségének megteremtési folyamatában speciális nehézséget jelent az egyes régiókban a lakosság eltérő társadalmi összetétele, mely a közjavak iránti eltérő kereslet alapja, valamint a közjavak regionálisan eltérő ráfordításigénye.

Az egyes OECD-országok eltérő megoldásokat alkalmaznak a kiegyenlítő mechanizmusok működtetésében. Ezek közül a legelterjedtebbek:

- Bevételi és ráfordítaskiegyenlítés

Ennek keretében a helyi önkormányzati szintek adókvitési képességének harmonizálása, valamint a közszolgáltatások átlagos, illetve standard ráfordításigényének meghatározása, valamint e módszerek kombinációja.

- Horizontális és vertikális kiegyenlítés

Míg a horizontális kiegyenlítési mechanizmusok működtetése során a kedvezőbb helyzetben lévő helyi önkormányzatok közvetlen támogatást nyújtanak a kedvezőtlenebb helyzetben lévőknek, addig a vertikális kiegyenlítési mechanizmusok a központi kormányzati szinttől kapott támogatások, illetve elvonások formájában valósítják meg a kiegyenlítést.

A fiskális kiegyenlítő mechanizmusok működtetése során szerzett tapasztalatok empirikus értékelése kapcsán megállapítható, hogy az OECD-tagállamokban a területi fejlettségi különbségek mérséklődtek. Ez elsősorban a kiegyenlítő forrásoknak az urbánus régióktól a rurális régiók felé történő áramlásában mutatkozott. Ez a folyamat azonban nem feltétlenül járt a nemzetgazdasági hatékonyság növekedésével, hiszen az alacsonyabb népsűrűséggel rendelkező rurális területeken az infrastruktúra alacsonyabb hatékonysággal működtethető, mint az urbánus régiókban.

A fiskális kiegyenlítő mechanizmusok pozitív szerepe a közjavakhoz történő kiegyenlített hozzáférésben azonban nem jár együtt a helyi önkormányzati szint fiskális magatartásának javulásával, s gyakran növeli a nyomást a központi kormányzat költségvetési helyzetére. A kiegyenlítő mechanizmusok kedvezményezettjei válság esetén nem csökkentik megfelelő mértékben kiadásait, viszont kedvező konjunkturális helyzetben is fenntartják támogatási igényeiket. Így ezeknek a kiegyenlítő mechanizmusoknak a működtetése igényli a központi ellenőrző és monitoringeljárások párhuzamos működtetését, valamint a központi beavatkozás lehetőségének megteremtését.

### *A fiskális föderalizmus reformja*

A közszektor feladat- és forrásmegosztására vonatkozó igények a politikai, gazdasági és intézményi tényezők hatására valamennyi OECD-tagállam vonatkozásában egyaránt felmerülnek, az ezekre adott válaszok tagállamfüggők, így általános recept nem adható végrehajtásukra. Bár a reformokkal kapcsolatos gazdasági-társadalmi előnyök optimális esetben valamennyi érintett állampolgár és szervezet számára érzékelhetőek, a bevezetésükkel kapcsolatos előnyök és hátrányok kiegyenlítettége korántsem biztosított. Míg a reformfolyamat társadalmi költségei



legtöbbször azonnal és koncentráltan jelentkeznek, az előnyök és megtakarítások gyakran csak hosszú távon és elszórtan érvényesülnek.

A fiskális föderalizmus jelenlegi helyzetével foglalkozó tanulmány tíz országnak a harmadik évezred első évtizedében végrehajtott reformjaira vonatkozó tapasztalatait (Blöchliger 2014: 121) az országtanulmányok „fókuszált összehasonlítás” módszerével vizsgálja. A tíz ország (Ausztrália, Ausztria, Belgium, Kanada, Dánia, Finnország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc) túlnyomórészt föderális berendezkedésű, így a levont következtetések alapvetően a kormányzati szintek közötti munkamegosztásban gyakorlattal rendelkező országok tapasztalataira támaszkodnak.

A reformintézkedések vizsgálata során megállapítást nyert, hogy

- a helyi és regionális kormányzati szintek pénzügyi szabályozása szigorodott,
- a helyi és regionális adórendszerek átalakultak,
- a területi feladatellátás szervezése – települések összevonásán keresztül – átalakult,
- a területközi együttműködés – új regionális kormányzati szintek beiktatásával – fejlődött,
- a pénzügyi kapcsolatok rendszere és az ágazati irányítási felhatalmazások köre módosult.

Bár az országtanulmányok csak összevont képet képesek nyújtani az OECD-országokban tapasztalható törekvésekről, megállapítható, hogy a bevezetett reformok – néhány kanadai intézkedés kivételével – fenntarthatónak bizonyultak, így sikeresnek tekinthetők. A sikeres intézkedések egyik feltételének tekinthető, hogy a reformok gazdaságilag kedvező időpontban, a központi és helyi pénzügyek kiegyensúlyozott helyzete mellett kerültek bevezetésre. Különösen érvényes ez a kiegyenlítő pénzügyi mechanizmusok esetében, ahol egyébként is egy 0 összegű játék érvényesül, így a 2008. évtől jelentkező gazdasági válságjelenségek és ezek közszektorra gyakorolt hatásai már nem érintették a reformok sikerét.

Javította a bevezetett reformok sikerét a választói felhatalmazás ténye, különösen azokban az esetekben, amikor a választási küzdelem során a reformok igénye tudatosult a választókban. Mivel a közszektor feladat- és forrásmegosztása ritkán kerül a politikai küzdelem arcvonalába, ezért az ezzel kapcsolatos alternatívákról folyó viták ritkán kerülnek ki a szakértői körből, így a választói felhatalmazás hiánya nem feltétlenül jelenti a reformok meghíúsulását. Alkotmányos korlátozások azonban jelentősen lassíthatják a reformintézkedések bevezetését. A föderális országokban megfigyelhető többfokozatú döntéshozatali rendszer a tervezett intézkedések jóváhagyását hiúsíthatja meg, míg pl. a skandináv országok önkormányzatiságra nagy súlyt fektető unitárius berendezkedése szűkítheti a központi kormányzat helyi beavatkozási lehetőségeit. Külön nehézséget okoz, hogy a reformok kidolgozása a központi adminisztrációhoz kötődik,

amely a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás átalakításával szűkítheti a beavatkozási lehetőségeket, így a reformok akadályává válhat.

Elengedhetetlen a reformintézkedések megfelelő időzítése is, hiszen a „koraszülött” reformokat gyakran visszarendeződés követi. Ennek veszélyét mérsékelheti pilotprojektek bevezetése, melyek a tervezett intézkedések szűkebb körben történő tesztelését teszik lehetővé, bár ennek tényleges gyakorlatát inkább a föderális berendezkedésű országok engedhették meg maguknak.

A decentralizáció legfontosabb akadályozója gyakran a helyi és regionális önkormányzati szint. A szerényebb forrasszerzési képességekkel rendelkező települések és régiók inkább a fiskális kiegyenlítés rendszerének fenntartásában érdekeltek, míg a tehetősebb területi egységek a nagyobb fiskális autonómia hívei. Így a feladat- és forrásmegosztási reformok fő harcvonala nem is a központi és helyi intézmények, hanem az eltérő adottságokkal rendelkező helyi kormányzati egységek között húzódik meg.

A reformok bevezetése során eltérő a tagállamok gyakorlata az intézkedések koncentrált és szakaszolt bevezetésében. Az egymást követő decentralizációs lépések (melyek általában a ráfordítások és támogatások decentralizálásával indulnak, s az adómegosztási rendszer kialakításán át az önálló adóztatásig vezetnek) lehetőséget biztosítanak a folyamatban részt vevőknek a reformok kapcsán elérhető előnyök és hátrányok mérlegelésére, az elért eredmények megszilárdítására. A folyamatok ütemes megvalósítása hozzájárulhat az intézkedések sikeréhez, de az eredményes reformok gyakran időigényesek, így sürgetésük sem célszerű.

A reformok sikerének feltétele, hogy a politika vállalja a reformok bevezetésének szükségességét. Emellett szükséges az érintettekkel folytatott folyamatos egyeztetés, valamint az ellenérdekeltség kezelése, gyakran átmeneti intézkedések formájában.

## OECD-ajánlások a közpénzügyi feladat- és forrásmegosztás gyakorlatának kialakításához

Az OECD-országokban a 2007/2008. évi válság a szubnacionális szinten is érezte hatását, bár a publikációk arra utalnak, hogy a válság hatása nem volt olyan erős, mint a központi kormányzati szinten. A gazdasági válság OECD-országok önkormányzataira gyakorolt hatásairól nagyon alapos elemzést adott a *Pénzügyi Szemlében* Halmosi Péter (Halmosi 2013). E cikk tárgyának megfelelően a továbbiakban azoknak a válaszoknak az összefoglalására kerül sor, amelyek az OECD-országok az önkormányzati finanszírozásban adtak a válság és a konszolidáció időszakában.

---

3 A 2. és a 4. pont Sivák (2014) cikkének felhasználásával készült.

Összességében megállapítható, hogy az OECD-országok önkormányzatainak finanszírozási rendszere viszonylag stabil, a finanszírozási instrumentumok köre évek óta működik. A válság által elindított folyamatok két jól körülhatárolható célt követnek. Egyfelől olyan reformok végrehajtása, *amelyek finomítják a finanszírozás rendszerét (helyi adók, támogatási rendszer), másrészt erősítik a fiskális fenntarthatóságot (fiskális szabályok, hitelfelvétel szabályozása).*

A *helyi adók* jelentősége az OECD-országok többségében jelentős. A helyi adózásban szinte folyamatosan napirenden van a vagyonadók alkalmazásának kiterjesztése, illetve a használói díjak körének bővítése. A helyi adóreformok egyik kérdése, hogy miként lehet az eddiginél is jobban kapcsolatot teremteni az egyes helyi adónemek és az igénybe vett szolgáltatások között. Ehhez hasonló reformlépésnek számít a helyi és a központi adók közötti harmónia megteremtése.

A *támogatások* az alsó szint finanszírozásának nagyon fontos instrumentumai, mivel ezen a szinten – OECD-átlagban – a jövedelem 50%-a támogatásból származik. Az elmúlt két évtizedben a támogatások nagysága folyamatosan nőtt. Ennek oka, hogy a feladatok decentralizációja folyamatos volt, de ezt nem követte a források decentralizációja (pl. adók). A támogatások tekintetében mindig vitakérdés, hogy mennyi legyen a kötött, és mennyi a szabad felhasználású támogatások aránya az összes támogatáson belül. Az OECD-országokban most a szabad felhasználású támogatások arányának növelése irányába mozdultak el. Nagy-Britanniában például az önkormányzatok minden eddiginél nagyobb szabadságot és rugalmasságot kaptak a költségvetésük felett (OECD 2013b). Az iskolai és kiemelt egészségügyi támogatásokat kivéve eltörölték a kötöttséget, a támogatási címek számát 90-ről 10-re csökkentették és általános célú támogatásba vonták össze.

Az OECD-országokban *a fiskális feyelem előtérbe kerülésével* az alsó kormányzati szinten, valamint az önkormányzatoknál már a 2000-es évek elejétől a költségvetési munka részévé vált a *fiskális szabályok* alkalmazása. A szabályok alkalmazásának jól ismert céljai voltak:

- a pénzügyi fenntarthatóság hosszú távú biztosítása
- a gazdálkodás stabilitásának elérése
- a hatékonyság növelése az önkormányzatok szintjén.

Az OECD-országok többsége alkalmazza a fiskális szabályok valamelyikét. Az elmúlt évek során kialakult szabályok fő típusai a következők:<sup>4</sup>

- *a költségvetési egyenleg szabálya*, amely általában a működési költségvetés egyenlegének követelményét fogalmazza meg, ezért szokás a kiegyensúlyozott költségvetés szabályának (sok esetben a fiskális politika aranyszabályának) is nevezni,

4 A fiskális szabályok részletes tárgyalását lásd Sivák et al. (2013) 6. fejezet.

- *hitelezési és adósságszabály*, amely a hitelfelvételre, illetve az adósságállomány kordában tartására vonatkozó szabály (a hitelfelvétel szabályozását a következőkben még részletesen kifejtem),
- *adókorlát*, amely azt hivatott szabályozni, hogy a szubnacionális szint az adókivetésnél milyen adókulcsot alkalmazhat vagy milyen adóalapot vehet figyelembe,
- *kiadási korlát*, amelyen keresztül korlátozhatjuk az egyes kiadási tételek nagyságát önmagában, vagy valamilyen mutatóhoz kötött nagyságot állapíthatunk meg.

Szemléltetésképpen a következő táblázat mutatja be a néhány ország önkormányzatai által alkalmazott fiskális szabályok típusait.

**1. táblázat: Néhány országban alkalmazott fiskális szabályok (2011)**

Ország	Költségvetési	Kiadási	Adó	Hitelfelvét
Cseh Köztársaság	x		x	
Dánia	x	x	x	x
Lengyelország	x			x
Szlovákia	x			x
Szlovénia	x		x	x
Finnország	x		x	

*Forrás: OECD*

A táblázatból is látható, hogy a költségvetési korlátot valamennyi ország alkalmazza, ami tükrözi a költségvetési fejelem erősítésének igényét, a költségvetési korlát keményítésének követelményét. Természetesen minden szabály annyit ér, amennyire figyelembe veszik a gyakorlatban. A 2008-as gazdasági válság és az azt követő konszolidáció idején az OECD-országokban markáns tendencia volt a fiskális szabályok betartásának kényszerítése, illetve a szabályok helyi viszonyokhoz illesztése, alapvetően szigorú feltételekkel. Általában megfigyelhető volt, hogy a szabályok megsértése valamilyen szankció bevezetését váltotta ki (Olaszország, Spanyolország) (OECD 2013b). Egy Ausztriában 2012-ben elfogadott törvény értelmében 2016-ban valamennyi kormányzati szinten a költségvetésnek egyensúlyban kell lennie, majd 2017-től a strukturális egyenlegre vonatkozó egyenlegsabályt kell alkalmazni. Az egyenlegsabály mellett belép az adósságszabály is, ennek értelmében valamennyi kormányzati szinten csökkenteni kell az adósság szintjét, és a 2013. évi 75%-os GDP-arányos adósság szintet 2016-ra 60%-ra kell csökkenteni.

*A hitelezés szabályozásában szintén már korábban kialakultak azok a szabályok, amelyek*

a kölcsönfelvétel valamilyen korlátozására alkalmazhatók. A kölcsönfelvétel korlátozásának modelljeit kitűnő cikkben foglalja össze Kecő Gábor (Kecő 2013). A magyar szabályozáshoz kapcsolódás érdekében itt csupán a szakirodalomban ismert modell típusok felsorolására kerül sor:

- piaci fegyelmen alapuló modell
- együttműködésen alapuló modell
- normatív szabályon alapuló modell
- kormányzati hozzájáruláson alapuló modell.

Az OECD-országok gyakorlatában valamennyi modell használata előfordul. Alkalmazásuk a válság idején felhalmozódott adósság után került jobban a figyelem középpontjába. A cél most már az, hogy a szabályok alkalmazásával megelőzzék újabb eladósodási hullám kialakulását.

## Néhány kelet-közép-európai ország közpénzügyi gyakorlatának értékelése

A „Szubszidiaritás a közpénzügyekben” megnevezésű OTKA-kutatás keretében lehetőség nyílt néhány kelet-közép-európai ország közpénzügyi tapasztalatainak áttekintésére. A vizsgálatnál a kiválasztás során meghatározó szempont volt, hogy Magyarországhoz hasonló fejlettségi szintű és fejlődési pályát bejáró országok közpénzügyi gyakorlata váljon megismerhetővé. Így a visegrádi országok közül Lengyelország és Szlovákia, valamint az európai integráció folyamatához jelenleg felzárkózó új EU-tagállam, Horvátország, illetve az EU-tagjelölt Szerbia egy-egy fiatal kutatója által készített országtanulmány alapján kerül értékelésre a közszektor működési gyakorlata.<sup>5</sup>

Az országtanulmányok kiértékelése alapján megállapítható, hogy – bár Horvátország és Szerbia nem tartozik az OECD-tagállami körbe – valamennyi vizsgált országban ismertek az OECD közpénzügyi decentralizációra vonatkozó ajánlásai. Ez a megállapítás még akkor is érvényesnek tekinthető, ha a feladat- és forrásmegosztási gyakorlat esetenként lényegesen kisebb mozgásteret biztosít az alsóbb szintű területi egységeknek.

Mivel a vizsgálatba bevont valamennyi ország a nyolcvanas évek végéig a szocialista tervgazdálkodás centralizációra alapozott gyakorlatát követte, ezért a rendszerváltozás után a közszektor működési gyakorlatának átalakításán túlmenően lényeges intézményi átalakításokat is végre kellett hajtani. Ez alól kivételt csupán a volt jugoszláv tagállam, Szerbia jelentett, ahol a gazdasági életben az öngazgatási gyakorlat érvényesült, de Jugoszlávia szétválását követően Szerbia államszervezetében is jelentős átalakítási kényszer érvényesült. A közigazgatás in-

5 Az országtanulmányok a kiadvány befejező részében találhatóak.

tézményrendszerének kialakítása alapvetően az EU-csatlakozás előkészítésének folyamatában megtörtént, s Szerbia kivételével minden vizsgált országban – ahol a politikai változások elhúzódása a 2006-os alkotmányreform során ezt lehetővé tette – a 90-es évek végére lezárult. Bár a NUTS regionális területi statisztikai rendszer alkalmazása az európai integrációs folyamatban kijelölte a közigazgatás területi szerveződésének alapvető irányait, az egyes országok területnagyságukhoz és történelmi-közigazgatási gyakorlatukhoz illeszkedő megoldásokat alkalmaztak az egyes területi egységek kialakítása során. Az egyes területi szerveződési szintek esetenként részt vesznek a központi kormányzat irányítási-ellenőrzési funkcióinak ellátásában, s így biztosítják a területi dekoncentráció intézményi kereteit (Szlovákia), de alapvető feladatuk az önkormányzatiság intézményi kereteinek biztosítása is. Ennek megfelelően az egyes területi közigazgatási egységek a lakosság által közvetlenül vagy közvetve választott vezetéssel rendelkeznek, így képesek az adott régió, illetve település lakossága érdekeinek, véleményének megfogalmazására és a központi kormányzat felé történő közvetítésére, érvényesítésére.

Az egyes országokon belül a közigazgatási hierarchia kialakítása természetesen függ az adott ország népességének és területének nagyságától. Lengyelországban a kezdetben kialakított háromszintű modellt 1998-ban felváltotta a helyi és regionális szerveződés négy szintű (központ, provincia, megye, településközösség) modellje. Ez a széttagolódás a csaknem 40 milliós lakosság számú országban a közigazgatás irányíthatósága érdekében szükségesnek tűnhet, de a többi vizsgált ország ezzel ellentétes megoldások vállalhatóságát is mutatja. A 7 millió lakossal rendelkező Szerbiában kétszintű területi szerveződést alakítottak ki, míg az alig több mint 4 millió lakost számláló Horvátországban a központi kormányzat mellett megyei és községi szerveződés is működik. Szlovákiában szintén háromszintű közigazgatási szerveződés alakult ki, s emellett itt hangsúlyos szerepet kaptak a kormányzat dekoncentrált intézményei is a közszektor működtetésében és ellenőrzésében.

A közszektor kormányzati és önkormányzati szintek közötti feladatmegosztásának kialakítása során a decentralizáció és dekoncentráció eltérő gyakorlata alakult ki az egyes vizsgált országokban. Ez általában a kormányzati és önkormányzati szervek közötti kooperáción alapul, de az alkalmazott megoldások jelentős változatosságot mutatnak. Lengyelország és Szlovákia esetében a helyi intézmények közfeladat-ellátásba bevonásának jogszabályi háttere mára lényegében megszilárdultnak tekinthető. Ez érthető is, hiszen több mint két évtizedes folyamatos fejlődés és az ez idő alatt felhalmozott tapasztalatok eredményeképp alakult ki. Horvátország és Szerbia esetében a balkáni háború miatti egy évtizedes hátrány, valamint a Szerbiában 2006-ra kialakult alkotmányos keretek miatt a rendszer nem tekinthető átláthatónak és véglegesnek. Horvátországban a központi és önkormányzati szerveknek a közszolgáltatások nyújtásában való egyetemleges felelőssége teszi követhetlenné a rendszert, s ezáltal a versengő politikai

erők játékszerévé a decentralizációt. Szerbiában a jogállami keretek folyamatban lévő kialakítása miatt a központi kormányzat néhány kizárólag önkormányzatokhoz delegált feladat kivételével jogszabályi felhatalmazás hiányában belátása szerint dönthet az önkormányzati szintre delegált feladatokról.

Szlovákia és Lengyelország esetében a helyi és regionális szintre átadott közfeladatok körének meghatározásánál az az alapelv érvényesült, hogy decentralizált hatáskörbe kerültek a kommunális közszolgáltatások és a helyi infrastruktúra fenntartása, valamint a területi és a helyi gazdaság mellett az oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális feladatok is. Természetesen a feladatmegosztási rendszer jogszabályi háttérének biztosítása nem jelent garanciát a közszeaktor megfelelő működésére, szükséges az autonóm finanszírozás rendszerének kialakítása, illetve a kormányzati forrásokhoz történő hozzáférés léte is.

A vizsgálatba bevont országok közszeaktor-finanszírozási gyakorlata az alapvető forrásbevonási lehetőségek alkalmazásán túl (helyi adók kivetése és központi adók kormányzati szintek közötti megosztása) a címzett és nem címzett támogatási lehetőségek változatos formáira támaszkodik. Míg a forgalmi, jövedelmi és fogyasztási adókból származó források alapvetően az önkormányzati szintek által ellátott közfeladatok közvetlen finanszírozásához kötődnek, a különböző hazai és európai uniós támogatási források a közfeladat-ellátás infrastrukturális háttérének és fejlesztési igényeinek biztosítását szolgálják. A regionális egyenlőtlenségek következtében természetesen az adóztatási képességre alapozott forrásteremtési rendszer az egyenlőtlenségek további éleződéséhez vezethetne, ezért szükséges az egyenlőtlenségek tompítását szolgáló rendszer működtetése is.

Lengyelországban az egyes kormányzati szinteket különböző adónemekből származó bevételek illetik meg, míg a területi egyenlőtlenségek kezelésére a nem címzett központi támogatások szolgálnak. Szlovákiában a személyijövedelemadó-bevételeket rögzített arányban osztják fel a különböző kormányzati szintek között, de az eltérő földrajzi adottságokkal rendelkező települések a tengerszint feletti magasság szerint differenciált támogatásra tarthatnak számot. Horvátország esetében pl. a személyi jövedelemadó kormányzati szintek közötti megosztását segíti az adóbevételek 21%-os mértékét jelentő kiegyenlítési alap létrehozása. Szerbiában egyidejűleg többféle kiegyenlítési mechanizmust működtetnek. Az átlag alatti egy főre eső jövedelmi helyzetű települések kiegyenlítési transzferre jogosultak, ezenkívül a központi adóügyi szabályozásból eredő hátrányos következmények ellentételezésére kompenzációs transzfer szolgál. Ezenfelül a központi kormányzat szabályozási kritériumai alapján szolidaritási transzfer is juttatható, ami a politikai szempontok alapján történő kormányzati beavatkozásnak is teret enged.

Az ezredforduló utáni évtized végén indult pénzügyi és gazdasági válság a közszeaktor működését sem hagyta érintetlenül. Valamennyi vizsgált országban jelentkezett a különböző kormányzati és önkormányzati szintek szorosabb gazdálkodási szabályozásának igénye. Ez abban

az esetben vált égetően szükségessé, ha a finanszírozási források elapadásának és a közfeladatok változatlan szintű fenntartásának szorításában lévő önkormányzatok az eladósodás útjára lépve veszélyeztették az államháztartás egyensúlyát.

Lengyelországban az éves adósságszolgálati teher nem haladhatja meg a helyi költségvetési bevételek 15%-át, az adósság pedig a 15%-át. Szlovákiában az eladósodottsági limit a települések és régiók vonatkozásában 60%, s ennek túllépését a túllépés 5%-ára rúgó illetékével terheli a központi kormányzat. Szerbiában a rövid és a hosszú lejáratú hitelfelvételre eltérő szabályozás érvényesül. A likviditási hitelfelvétel az előző évi bevételek 5%-át, míg a hosszú lejáratú hitelfelvétel az előző évi bevételek 50%-át nem haladhatja meg.

Összességében megállapítható, hogy a vizsgálatba bevont országok általában – összhangban az OECD erre vonatkozó ajánlásaival – a decentralizáció kiterjesztésében keresik a közszektor hatékony működtetésének útját. Az ehhez szükséges közigazgatási-intézményi megoldások rendelkezésre állnak, de a feladat- és forrásmegosztást a helyi és regionális intézmények önkormányzatisággal rendelkező intézményeinek együttműködésével kell megvalósítani. A pénzügyi és gazdasági világválság tanulságai azonban arra is felhívják a figyelmet, hogy a nemzetgazdasági érdekelttség csak abban az esetben érvényesül, ha a közfeladat-ellátás pénzügyi kereteinél a helyi és területi önkormányzatok szoros és egyértelmű korlátai érvényesülnek.

## A magyarországi közpénzügyi feladat- és forrásmegosztási gyakorlat értékelése

A magyar önkormányzati rendszer finanszírozási filozófiájában bekövetkezett változásokat az alábbiak jellemzik:

A feladatok átrendeződésével egyidejűleg *megváltozott az önkormányzatok forrásszerkezete*. Meghatározó változás a személyi jövedelemadó kikerülése a források közül, valamint az állami hozzájárulások és támogatások csökkenése. Az állami hozzájárulások a 2012. évi összeg 68%-ára estek 2013-ban. Ezzel egyidejűleg a helyi adóbevételek az előző évek tendenciáját megtartva tovább emelkedtek. A finanszírozás tekintetében változást jelent az is, hogy az állami hozzájárulásokat a törvény szerint a feladatfinanszírozás elve alapján kell megvalósítani. Az állami hozzájárulás nagyságának megállapításánál figyelembe veszik az adott település fiskális kapacitását és a hozzájárulások kötöttekké váltak. Ez a finanszírozási filozófia közel áll a kiadásorientált finanszírozáshoz.

A finanszírozási rendszer változásának két markáns eleme a költségvetési korlát keményítése és az eladósodás megfékezése érdekében a hitelfelvétel új szabályozása.

A *költségvetési korlát keményítésének* célja, hogy a korábbi tapasztalatokból ismert laza költségvetési fejelem helyébe a felelős költségvetési gazdálkodás lépjen az önkormányzati rendszerben is. Az önkormányzati törvény a költségvetési korlát keményítése érdekében nagyon



világosan fogalmaz: költségvetési rendeletben működési hiány nem tervezhető.<sup>6</sup> Ehhez még hozzá kell tenni az önkormányzati törvény további rendelkezését, amely azt rögzíti, hogy az önkormányzat felelősséggel tartozik gazdálkodásáért. A helyi önkormányzat veszteséges gazdálkodásának következményei a helyi önkormányzatot terhelik, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel. Minden valószínűség szerint a kimentés kizárása felelős gazdálkodási döntésre kényszeríti mind az önkormányzatokat, mind a velük kapcsolatban álló hitelezőket és beszállítókat.

A finanszírozási rendszer változása közpénzügyi szempontból az eladósodási folyamat megállítását, illetve az adósság kézben tarthatóságát kívánja biztosítani. Az önkormányzati hitelfelvétel új szabályozása a fentebb ismertetett kölcsönfelvételi modellek harmadik csoportja – a normatív szabályozás – helyett a negyedik modellhez tartozó megoldást alkalmazza, azaz a kormány hozzájárulásán alapuló modellt.<sup>7</sup> A 2012. január 1-jétől hatályos törvény értelmében az önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalást – a törvényben rögzített vállalások kivételével – csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthetnek. Ez a szabályozás mindenképpen szigorúbb a korábnál, és megalkotását az a szándék vezethette, hogy a korábbi tapasztalatok ismeretében a kormány egyedi döntéseivel is befolyásolhassa a kormányzati szektor részét képező önkormányzati adósságot. A kötelezettségvállaláshoz a kormány előre definiált feltételek együttes teljesülését írja elő:

- a fejlesztés a törvényben meghatározott feladat ellátásához szükséges kapacitást hozza létre vagy azt növeli;
- a fizetési kötelezettséget az önkormányzat saját bevételei korlátozzák, miszerint a kötelezettség a futamidő alatt egyik évben sem haladhatja meg az adott évi saját bevétel 50%-át;
- az önkormányzat bevezeti vagy a helyi iparüzési adót vagy valamelyik vagyoni típusú adót vagy a magánszemélyek kommunális adóját;
- a hozzájárulás mellett is tartható az önkormányzati alrendszer költségvetési törvényben rögzített adóssága.

Összességében a magyar önkormányzati rendszer korszerűsítése előrelépést mutat a közpénzügyi fegyelem erősítése szempontjából. Ugyanakkor jogos kérdőjelek tehetők abban a tekintetben, vajon a decentralizáció szűkítésével kialakult feladatrendszer és az új finanszírozási rendszer nem teremt-e újabb feszültségeket a kormányzati szintek közötti együttműködésben. Erre a kérdésre csak a működés néhány éves tapasztalatainak elemzése után nyílik majd lehetőség.

6 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 111. § (4) bek.

7 A Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV törvény 10 §-a.

## Hivatkozások

- Blöchliger, H. (ed.) (2013). *Fiscal Federalism 2014 – Making Decentralisation Work*. OECD Publishing.  
[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/fiscal-federalism-2014\\_9789264204577-en#page132](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/fiscal-federalism-2014_9789264204577-en#page132)
- Blöchliger, H. – Égert, B. (2013). Decentralisation and economic growth – part 2: the impact on economic activity, productivity and investment. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 15.
- Canavire-Bacarreza, G. – Martinez-Vazquez, J. (2013). Fiscal decentralization and economic crisis. Report on Fiscal Federalism 2012. Institute d’Economia de Barcelona (IEB), 36–44.
- Escolano, J. – Eyraud, L. – Badia, M. – Sarnes, J. – Tuladhar, A. (2012). Fiscal performance, institutional design and decentralization in European Union countries. *IMF Working Paper 12/45*.
- Kyriacou, A. P. – Roca-Sagalés, O. (2011). Fiscal decentralisation and the quality of government in the OECD. *Economics Letters*, 111(3), 191–193.
- Gemmell, N. – Kneller, R. – Sanz, I. (2013). Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Matching spending with revenue decentralization. *Economic Inquiry*, 51(4), 1915–1931.
- Halmosi P. (2013). A gazdasági válság hatása az OECD-országok önkormányzataira. A szektor hazai pénzügyi kockázatai. *Pénzügyi Szemle*, 3, 296–310.
- Kecső G. (2013). A helyi önkormányzatok gazdálkodásának reformja és az adósságrendezési eljárás módosításai. *Új Magyar Közigazgatás*, 6(7–8), 26–36.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.
- OECD (2013a). Blöchliger, H.: Fiscal Consolidation Across Government Levels – Part1. How Much, What Policies. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1070
- OECD (2013b). Vammale, C. – Hulbert, C.: Sub-national Finances and Fiscal Consolidation. *Walking on the Ice*. *OECD Regional Development Working Papers*, 02.
- OECD (2013c). Blöchliger, H. – Égert, B. – Fredriksen, K. B.: Fiscal Federalism and its Impact on Economic Activity, Public Investment and the Performance of Educational systems. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1051.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416–424.
- Sivák J. (2014). Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben. *Pénzügyi Szemle*, 3, 301–315.
- Sivák J. – Vigvári A. (2012). *Rendhagyó bevezetés közpénzügyek tanulmányozásába*. Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.

- Sivák J. – Szemlér T. – Vigvári A. (2013). *A magyar államháztartás és az Európai Unió közpénzügyei*. Budapest: Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft.
- Vigvári A. (2011). *Önkormányzati pénzügyek. Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Ász Kutató Intézete. Tanulmány.