

## KÖZPONTI-HELYI KÖLTSÉGVETÉSI KAPCSOLATOK Elvek és módszerek

*Péteri Gábor (szerk.) Budapest, 1994. 204 o. (k. n.)*

Az 1990. évi helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadása óta a szerkesztő írásaiból és általa szerkesztett tanulmányokból, illetve szakmai anyagokból figyelemre méltó és a szakmai közvéleményt is motiváló munkákat olvashattunk.

*A központi-helyi költségvetési kapcsolatok* címet viselő tanulmánykötet különösen fontos napjainkban, amikor folyamatban van az államháztartás reformja, mely módosítja a központi költségvetés és az önkormányzatok költségvetésének kapcsolatrendszerét és az államháztartáson belüli arányokat egyaránt.

Mindezekre szükség van, hiszen a jelenlegi arányok nem tükrözik a fennálló munkamegosztást és még kevésbé felelnek meg az önkormányzati törvényben megfogalmazott feladatmegosztásból következő arányoknak. Ebből adódott, hogy bár növekedett az önkormányzati szféra részaránya az államháztartási mérlegben belül, de ez a növekedés nem tartott lépést az önkormányzatok feladatainak kiterjesztésével.

A kötet első két tanulmánya – a szerkesztő *Péteri Gábor* és *Agg Zoltán* írása – a települési és a körzeti feladatok finanszírozási problémáival foglalkozik és elemzi az önkormányzatok által fenntartott, illetve fenntartandó intézményi kör pénzügyi kérdéseit. Mivel a közreadott tanulmányok az Országgyűlés Önkormányzati és Rendészeti Bizottsága számára készültek, így tekinthetjük a műhely-

munka és a törvényhozás szélesebb nyilvánossága jelének is a könyvet.

Figyelemre méltó a szerkesztő azon megállapítása, mely szerint „A modern közszolgáltatási rendszerben a központi és a helyi feladatok tartalmi elkülönítése a gyakorlatban nem oldható meg. A funkciók merev szétválasztásából következő önkormányzati teljes körű feladatfinanszírozás nem működőképes. A helyi szolgáltatások esetében a nagyobb méretekkel csökkenő fajlagos költségek szabálya nem mindig érvényes. Egy kevésbé tagolt települési önkormányzati rendszer nem feltétlenül lenne hatékonyabb. A decentralizáció mellett egyébként is elsődlegesen politikai és nem közgazdasági érvek szólnak.” (29. o.). Egyetérthetünk ezzel a megállapítással, hiszen a finanszírozás mai rendszere nem veszi figyelembe a méretgazdaságosság és a költséggazdálkodás kritériumait, ugyanakkor azt is tudjuk, hogy az önkormányzati rendszer széttagolt, a feladatok megosztásánál és az intézményrendszer működtetésénél sem érvényesülnek a közgazdasági, gazdaságossági kritériumok.

*Agg Zoltán* írásában kiemeli, hogy „A feladatok megosztásánál ugyanis a fő törésvonal nem a megye és a települések között, hanem a helyi önkormányzatok és az állam között – pénzben, hatalomban és képviselőben – húzódik.” (43. o.). Ezeknek a problémáknak a szakmai elemzésével részletesen is foglalkozik a szerző ezen

tanulmánya mellett a *Pálné Kovács Ilonával* közösen szerkesztett kötet, mely „A rendszerváltás és a megyék” címmel jelent meg (Comitatus, Veszprém, 1994, 239 o.).

Ugyancsak a kötet szerkesztőjének írása foglalkozik „A helyi központi pénzügyi kapcsolatok” címmel a helyi feladatok finanszírozásának inkonzisztens rendszerével, a kiegyenlítő mechanizmusok hiányával és a támogatások elosztási rendszerének kritikájával. A tanulmányokban és a mellékletekben közölt táblázatok szemléletes összefoglalásai az elméleti következtetéseknek, a közölt adatok egzakt módon is tükrözik a finanszírozás dilemmáit, hazai gondjainkat, a nemzetközi összehasonlítást is lehetővé téve az olvasó számára.

Az önkormányzati gazdálkodást elemző írások az elmúlt időszakban főként a költségvetés kérdéseivel foglalkoztak és kevesebb figyelmet szentelt a szakma és a politika az önkormányzati vagyongazdálkodás kérdéseinek. Erre hívta fel a figyelmet több írásában *Pitti Zoltán*, akinek a kötetben „Gondolatok az önkormányzati gazdálkodásról, a vagyonhasznosítás kezdeti eredményeiről, a szabályozórendszer korszerűsítésének lehetséges és kívánatos irányairól” címmel olvashatjuk tanulmányát. A mellékletben közölt 12 táblázat és a tanulmányban közzétett adatok gazdag információs bázist biztosítanak a szerző elemzéseire és következtetéseire, illetve a témával foglalkozó kutatóknak és gyakorlati szakembereknek egyaránt. A szerző kiemeli, hogy az önkormányzati vagyон létrejöttével és a vagyon felértékelődésével az önkormányzati gazdálkodás (vele együtt a vállalkozási tevékenység) fontos elágazási ponthoz érkezett, vagyis az

egyik irány lehet annak kimondása, hogy az elkülönült vagyon idegen test a közigazgatásban és az önkormányzati szférában, ezért a kialakult helyzetet átmenetinek kell tekinteni – vagyis mielőbb meg kell kezdeni az önkormányzati tulajdon magánosítását (vagy éppen államosítását), a másik irány annak felismerése, hogy az önkormányzatok olyan vagyontömeghez jutottak, aminek szakszerű és eredményes működtetése meghaladja mai felkészültségüket, ebből következően a legfontosabb feladat a megváltozott követelményekhez való igazodás, vagyis az önkormányzati vagyongazdálkodás jogi, gazdasági, szervezeti és személyi feltételeinek megteremtése. (110–111. o.).

A tanulmány összefoglalásaként a szerző felsorolja a legsürgetőbb vagyongazdálkodási tennivalókat ahhoz, hogy az önkormányzatok passzív vagyonkezelőből aktív gazdálkodóvá váljanak, mely feladatrendszernek természetesen része az önkormányzatok szerveződésének adózási szempontból történő végiggondolása, mivel az önkormányzatoknak – „...mint végső felhasználóknak – nagyjából változatlan költségvetésből kell elszenvedniük az adózással járó többletterheket. Be kellene végre látni, ha a környezet piacosodik, akkor annak hatása alól a helyi közösségek sem vonhatják ki magukat.” (114. o.).

A kötetben két tanulmányt olvashatunk *Várfalvi Istvántól*, a körzeti jellegű szolgáltatások finanszírozása és a cél- és címzett támogatási rendszer megújítási lehetőségei témakörben.

A mélyebb ellentmondás mögött „...valójában (nagyon helyesen) a település (önkormányzat) centrikus normatív

pénzügyi szabályozás és a több települést is ellátó közszolgáltatás (főleg, de nemcsak intézményi) struktúrák közti allokációs feszültség, s annak mechanizmusokonform feloldási igénye húzódik.” (168. o.). Különösen figyelemre méltó a szerző megközelítési módja, mivel igyekezett a jelenlegi makroszintű pénzügyi kereteken belül maradvá elsősorban „átcsoportosításokkal” megteremteni a szükséges forrásokat, bár esetenként elkerülhetetlennek tűnt így is a kisebb összegű többletforrás bevonása. Az összefoglaló részben (180. o.) a cél- és címzett támogatás rendszerének megújítási lehetőségeinél a szerző külön kitér arra, hogy az „eddignél nagyobb központi önmérsékletre van szükség”, mivel fontos, hogy az állam csak a legszükségesebb mértékben avatkozzon be – a befolyásolás eszközével – a települések mindennapi életébe. Ehhez szükséges, az Országgyűlés és a középszint (nemcsak a megyei önkormányzat közötti felelősségi és jogi viszonyok továbbgondolása) és különösen a területfejlesztési feladatok új típusú szabályozása.

Zárótanulmányként *Glen Wright* „Tanulmány a központi és az önkormányzati

funkciók megosztásáról” című írását olvashatjuk. A tanulmány elméleti összefoglalást nyújt – a hatáskör alapján definiálható modellekről, így bemutatja a relatív autonómia, az ügynökségi és kölcsönhatásos modelleket és kiemeli azt a tendenciát, mely az álcentralizáció és az önkormányzatok nagyobb fokú autonómiája irányába mutat (Nagy-Britannia kivételével). A szerző a kötelező és önkéntes feladatoknak és szolgáltatásoknak a központi költségvetés és az önkormányzatok közötti megosztását vizsgálta nemzetközi összehasonlításban. Ezen keresztül bemutatta, hogy az Európában az önkormányzatoknál meghatározott számos szolgáltatási funkció Magyarországon ma még nem került kijelölésre.

A tanulmánykötet érdeme mellett, hogy a törvényhozás, illetve a bizottsági döntéshozatal szakmai támogatását segítette, különösen az, hogy további kutatásra és szakmai vitákra ösztönzi az önkormányzatokkal, illetve a költségvetéssel foglalkozó elméleti és gyakorlati szakembereket, melyhez megfelelő információt is nyújt.

László Mária