

Vigvári András

# Fiskális politikai csodafegyver?

*Néhány gondolat az önkormányzatokra vonatkozó költségvetési szabályok kapcsán*

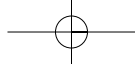
Örvendetes fejlemény, hogy a hazai szakmai diskurzusok középpontjába került a költségvetési fenntarthatóság és transzparencia<sup>1</sup>. Az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank által a szabályalapú költségvetés témaköréről 2006 tavaszán rendezett nemzetközi konferencia<sup>2</sup> és az ÁSZ 2007 tavaszán publikált közpénzügyi tézisei<sup>3</sup> kapcsán felpezsdült viták arról tanúskodnak, hogy a gondolkodás az intézményes megoldások felé fordult. A Pénzügyi Szemle e folyamatok híj krónikásaként 2007. évi 2. számát e témakörnek szentelte. A költségvetés fenntarthatóságának érdekében szóba jöhető intézményes megoldások között a nemzetközi irodalom és gyakorlat egyik legfontosabb javaslata a költségvetési szabályok alkalmazása.

## MÓDOSÍTANDÓ A HITELFELVÉTEL SZABÁLYOZÁSA

A magyar államháztartásban az egyetlen szám-szerű, törvényben rögzített szabály az önkormányzati törvény (ötv) 88. §-ában szereplő hitelfelvételi korlát. E szabály bevezetésekor kiegészült az önkormányzati csődtörvényként ismert feles törvénnyel, amely világossá tette a helyi önkormányzatok pénzügyi felelősségét. Az önkormányzatok hitelfelvételeinek korlátozása – amelyet az emlékezetes Bokros-csomag

keretében kétharmados törvényben „véstek kőbe” – három okból is módosításra szorul.

Először is számos érv szól a mellett, hogy e szabály megszületésekor sem volt igazán jó. A szabály kivételként említi a likviditási hitelt, amelyet azonban nem definiál. A korlátozás a korrigált saját folyó bevétel 70 százalékára vonatkozik, amely érték egy rögtönzés terméke volt. A saját bevétel tételei ráadásul más jogszabályokkal szabadon változtathatók. Ilyen lett volna a helyi iparüzési adó elhatározott, majd visszavont kivezetésének ötlete. De a személyi-jövedelemadó-megosztás szabályainak változtatása (például az úgynevezett helyben maradó rész és a normatívákba épített rész megkülönböztetése) is a forrásszabályozási rendszer évenkénti változtatásához hasonló kiszámíthatatlanságot vitt e szabály alkalmazásába. A szabály ugyan gondolt a költségvetésben meg nem jelenő kockázatvállalásra, amikor is a kezességet és a garanciát adósságelemként veszi figyelembe, ugyanakkor e szabály csak „villámcsapásszerűen” tud érvényesülni, hiszen az államháztartási információs rendszer csak a már beváltott garanciákat jeleníti meg. A számviteli szabályozás ama iránymutatásait, hogy a be nem váltott garanciákat a beszámoló kiegészítő mellékletében kell bemutatni, a gyakorlatban kevesen alkalmazzák. E probléma súlya azért növekvő, mert az önkormányzati gazdasági tár-



saságok mellett – amelyek döntően a nagyvárosokhoz tartoznak – a 2004-től létrejött többcélú kistérségi társulások hitelfelvételét is lehetővé teszi a jogalkotó, amely más hitelfedezet és biztosíték híján a tagtelepülések kezességvállalásával történhet. Ebben az esetben pénzügyileg könnyen sebezhető önkormányzati körben jelenhet meg a függő kötelezettségvállalás.

Másodszor: az idő előrehaladásával azonban a szektor finanszírozási igényének növekedése együtt járt a hitelintézetek által nyújtott „pénzügyi innovációk” terjedésével, amelyek egyre szélesebb rést ütöttek a szabály falán. A kijátszás első lehetősége a szabályban szereplő likviditási hitel kategóriája, amely által nyújtott mentességet a hitelintézetek előszeretettel használják ki. Ez lényegében azt teszi lehetővé, hogy a helyhatóságok folyó költségvetésük deficitjét is hiteltől finanszírozzák. A másik komoly lehetőség a szabályozásban tételesen fel nem sorolt instrumentumok és technikák alkalmazása. Ilyen lehet a váltókibocsátás vagy a bújtatott hitelként jelentkező PPP-konstrukciók.

Harmadrészt: a mennyiségi szabályok – ideális esetben – fiskális politikai célokat is érvényesítenek. Nemigen vitatható, hogy a 2005–2006-os és a 2008–2009-es fiskális politika gyökeresen más kihívásokkal jellemezhető. A jelenlegi helyzetben – véleményem szerint – az alapdilemma a nominális konvergencia (az euróvezeti csatlakozás feltételeinek teljesítése) és a felzárkózás (reálkonvergencia) követelményeinek összeegyeztetése, benne az ezt támogató fiskális politika céljainak helyes megválasztása.

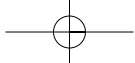
## GYORSULÓ ÖNKORMÁNYZATI ELADÓSODÁS, NÖVEKVŐ KOCKÁZATOK

Az utóbbi években felgyorsult a szektor eladósodottsága. Szakemberek számára nem meglepő, de a politikusok és az érdeklődő közvélemény számára zavaró lehet, hogy a különböző adatforrások lényegesen különböző számokat közöl-

nek. A Magyar Köztársaság kormányának zárószámadási törvényjavaslata az adósságállományt 2006 végén 463,5 milliárd forintra teszi. Az MNB által közölt pénzügyi számlák statisztikája alapján a hitelek 497,6 milliárd forintot, ebből a kötvényadósság 27,4, a belföldi hitelintézetekkel szembeni kötelezettségek 347,3, a külföldi bankkölcsönök 122,9 milliárd forintot tesznek ki. Az önkormányzati szektor eladósodásának néhány jelző számát mutatja az 1. táblázat<sup>4</sup>. Az adósságállomány három komponense a hazai bankoktól felvett (akár forintban, akár devizában denominált) hitelek, a külföldi bankoktól felvett devizahitelek és az újból fellendülőben lévő önkormányzati kötvénykibocsátás.

A táblázatban prezentált adatbontásból számos folyamat, illetve jelenség kiolvasható. Ezek közül néhány dolgot emelek ki. Az egyik fontos dolog, hogy a szektor bruttó megtakarítása (a folyó költségvetés szufficitje) a GFS-bevételek arányában csökkenő. További figyelemre méltó jelenség az, hogy az adósságállomány növekedését nem követi automatikusan a kamatkidadások növekedése. Ennek oka többek között, hogy nőtt a külföldi devizában felvett hitelek aránya, amely olcsóbb finanszírozási közvetlen költséget, de egy új kockázat jelentőségének növekedését is jelenti. A kamatkidadások szerényebb növekedése mögött valószínűleg a kötvényfinanszírozás szerepének növekedése, a hazai bankoktól felvett hitelekben a devizakötelezettségek arányának és a külföldi hitelek növekedése húzódik meg. Fontos fejlemény az államadóssághoz való hozzájárulás növekedése, amely az ESA-mutatót alapul véve még kedvezőtlenebb képet mutat.<sup>5</sup>

E kötvények sajátosságai a zárt kibocsátás, a viszonylag hosszú futamidő, a késleltetett törlesztés, amelynek előnyei mellett a tényleges teherbírást elleplező kockázata van. A 2007-ben eddig kibocsátott kötvények törlesztését a következő önkormányzati választások után kell megkezdeni. A kötvényfinanszírozás további jellemzője, hogy a – különösen a zártkö-



### AZ ÖNKORMÁNYZATI KÖLTSÉGVETÉS ÉS ELADÓSODÁS NÉHÁNY JELZŐSZÁMA

|  | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Folyó bevételek és kiadások egyenlege, milliárd forint                     | 79,6   | 110,5  | 144,4  | 107,6  | 66,4   |
| Folyó bevételek és kiadások egyenlege a GFS-bevételek százalékában, %      | 3,75   | 4,42   | 5,40   | 3,72   | 2,06   |
| Felhalmozási bevételek és kiadások egyenlege, milliárd forint              | -184,5 | -142,1 | -160,9 | -189,0 | -222,9 |
| Kamatkiadások, milliárd forint   | 10,0   | 12,6   | 17,8   | 15,2   | 20,1   |
| GFS-egyenleg privatizációs bevétel nélkül, milliárd forint                 | -199,5 | -40,7  | -119,2 | -202,6 | -172,0 |
| GFS egyenleg a GDP százalékában, %   | 1,16   | 0,2    | 0,5    | 0,9    | 0,7    |
| GFS egyenleg privatizációs bevételekkel csökkentve, milliárd forint        | -104,9 | -31,6  | -16,5  | -81,4  | -156,5 |
| Hazai bankrendszerrel szembeni adósságállomány növekménye, milliárd forint | 28,3   | 28,9   | 59,1   | 51,5   | 52,7   |
| Az összes adósságállomány növekménye*                                      | 95,8   | 16,3   | 90,7   | 46,7   | 151,4  |
| Az összes adósság állománya, milliárd forint                               | 186,5  | 212,1  | 272,6  | 346,2  | 497,6  |
| Adósságállomány a GDP százalékában, %                                      | 1,08   | 1,10   | 1,30   | 1,56   | 2,20   |

\*Ebben szerepelnek a kötvénykibocsátásból származó és a külföldi bankoktól felvett hitelek is.

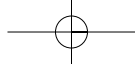
Forrás: MNB és PM adatai alapján saját számítás

rű – kibocsátással kapcsolatos kockázatelemzés jóval elnagyoltabb, mint a banki adós- és hitelminősítés. Nem állnak rendelkezésre publikus adatok a hazai bankrendszer önkormányzati hiteleinek minősítéséről, de konkrét tapasztalatok alapján állítható, hogy ebben a szegmensen is nő a minősített követelések aránya.

E számok nem képesek megjeleníteni a következő hatásokat. Elsősorban a nagyvárosi körben terjedő PPP-konstrukciók bújtatót hitelnek tekinthetők, amelyek egyes esetekben a számított jelenértékek alapján a közvetlen hitel felvétellel megegyező nagyságú kötelezettséget jelentenek.<sup>6</sup> Nem jelzik e számok azt sem, hogy a hitelek törlesztése türelmi idővel történik, ami azt eredményezheti, hogy a törlesztési kötelezettségek időben éppen a kritikus esztendőkre eshetnek. Nem tükrözik a számok az önkormányzatok által nyújtott – jellemzően a saját tulajdonú és kötelező feladatokat ellátó közüzemi vállalatok hiteleire – kezességeket, illetve ezek beváltási hatásait sem. Nyilvánvaló az is, hogy az aggregált értékek elfedik az egyes önkormányzatok, illetve önkormányzattípusok speciális helyzetét. Úgy is fogalmazhatunk az átlagok mögött egyes szereplők jelentős, esetenként szélsőséges eladósodottsága húzódik meg.

A 2007-es esztendő azt mutatja, hogy a szektor korábbi viselkedési szabályosságától eltérően a választások után is növekedett az önkormányzatok eladósodása. 2007 első felében a MNB pénzügyi statisztikái szerint az önkormányzatok kötvényállománya 17,8 milliárd forinttal, a hazai bankszektorból felvett hiteleinek állománya 24 milliárd forinttal, a külföldi bankoktól felvett hitelek állománya 4,7 milliárd forinttal, a teljes hitelállomány összesen 46,5 milliárd forinttal nőtt. E jelenségre részleges magyarázatot adhat az összefüggés az uniós források beáramlásával. Emellett több tíz milliárdra tehető a devizában kibocsátott önkormányzati kötvényállomány és a külföldi pénzügyintézetektől felvett hitelek állománya.

Össességében az ismert tények alapján is állítható, hogy az önkormányzati szektorban növekvő mértékben összpontosulnak a nemzetgazdaság fiskális kockázatai. Ezt a költségvetési beszámolókból és pénzügyi statisztikákból kiolvasható adatok (hiány, eladósodás) nem a maguk mélységében jelzik. Jelentősnek és növekvőnek mondható a mérlegben meg nem jelenő (kezesség, PPP), a költségvetésen kívüli a kötelező önkormányzati feladatokat és/vagy uniós forrásokat felhasználó többségi vagy kizáróla-



gos önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok adóssága és a devizaárfolyam-kockázat is, amely részben az adósság denominációja miatt, részben a fejlesztési források euróban történő folyósítása miatt áll fenn.

A növekvő deficithez és adóssághoz hozzá kell tennünk: megfelelő nemzetgazdasági és helyi szintű stratégiai tervezés hiányában az EU-források által elindítani remélt beruházási boom eredményeként komoly valószínűsége van annak, hogy szükségtelen és/vagy pénzügyileg fenntarthatatlan kapacitások jönnek létre, miközben számos uniós előírás betartásához<sup>7</sup> és a helyi gazdaság igényeinek kielégítéséhez szükséges fejlesztés elmarad. A nem megfelelő tervezés uniós támogatások visszafizetésének kötelezettségét is előrevetítheti. Az uniós támogatások szektor általi abszorpciója – az adott szabályok (önrész és a támogatások utófinanszírozása) okán – jelentős likviditási gondokat vetítenek előre. Két csomósodás látható mostani ismereteink szerint: a 2008-as esztendő az I. Nemzeti Fejlesztési Terv hajrájának és az Új Magyarországi Fejlesztési terv „belendülésének” hatására lehet ilyen, a 2011-es esztendő pedig a  $n+3$  szabály  $n+2$ -re változásának hatására.

## A KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYALKOTÁST RENDSZERSZERŰEN ÉRDEMES VÉGREHAJTANI

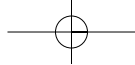
A helyzet bemutatása után térjünk vissza a fiskális szabályok ismertetéséhez. A Pénzügyi Szemle már említett számában – többek között – olvashatjuk *P. Kiss Gábor* (2007) és *Romhányi Balázs* (2007) kitűnő cikkeit. A két írást jelentős szakmai hangsúlykülönbségek jellemzik.<sup>8</sup> Mindkét írás javaslatokat tartalmaz a költségvetési intézményrendszer korszerűsítésére, beleértve az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos intézményi megoldásokat is. Mindkét szerző – más intézményi kérdésekben elfoglalt gyökeresen eltérő álláspontjuk ellenére több

hazai javaslattal egybehangzóan – lándzsát tör a költségvetési arany szabály érvényesítése mellett. Ez általánosságban a folyó költségvetés kiegyensúlyozottságát vagy szufficitjét javasolja, megengedve a felhalmozási költségvetés hiányát, a beruházások hitelfinanszírozását. Az ördög azonban – mint tudjuk – a részletekben rejlik. Az arany szabály érvényesítése különböző fiskális szabályozási környezetben mást és mást jelent. A továbbiakban erre a kérdésre koncentrálni vitatkozom a két jeles szerzővel.

Romhányi Balázs kicsit pontatlanul a „jelenleginél szigorúbb arany szabály” bevezetését javasolja. (Romhányi, i. m., 352. oldal) Tudjuk, hogy Európa fejlettebb részén is alkalmazzák e szabályt.<sup>9</sup> Ennél is fontosabb kérdés azonban, hogy az 1980-as évek közepén kialakult egységes tanácsi, majd önkormányzati pénzalap intézménye, vagyis az arany szabály negligálása miért nem vette figyelembe a nemzetközi gyakorlatot.<sup>10</sup> Nos ennek okát az adott gazdasági helyzetben és a forrásszabályozási rendszer működtetésében kell keresni. A folyó és felhalmozási költségvetés átjárhatósága ugyanis lehetővé teszi, hogy a kötelező feladatokhoz történő központi hozzájárulások elégtelenségét a folyó saját bevételeken túlmenően a vagyonerőtesítési bevételből is ellensúlyozzák. Ily módon az a helyzet alakult ki, hogy a magyarországi önkormányzatok folyó költségvetési hiányukat felhalmozási bevételekből finanszírozzák. Az egységes önkormányzati pénzalap konstrukciója eleve nem teszi lehetővé az arany szabály érvényesítését.

Üdvözlendő P. Kiss Gábor azon javaslata, hogy az önkormányzati szektor stabilizációs terhei az államháztartás egészével legyen arányosítva, de ezt – véleményem szerint – kizárólag pénzügyi eszközökkel megoldani nem lehet.

Az önkormányzati minimum<sup>11</sup> és a kötelező feladatellátási minimum meghatározásán túl szükség volna a forrásszabályozás egyszerűsítésére. A forrásszabályozás egyszerűsítésének együtt kell járnia a kötelező önkormányzati fel-



## ■ KÖZPÉNZÜGYEK ■

adatok ellátása terén a mai helyzet gyökeres megváltoztatásának. Ez részben a mai kötelező feladatok vonatkozásában az ágazati törvények „deregulálását” jelentené, az ésszerűtlen és finanszírozhatatlan szakmai standardok felváltását egy „önkormányzati minimummal”, ami a mai kollektív felelőtlenség helyett<sup>12</sup> az önkormányzati vezetők jobb elszámoltathatóságát eredményezné, egyben azt a lehetőséget is megadná, hogy a kötelező szolgáltatási minimum feletti ügyekről helyben dönthessenek.

Érdemes volna ezt a kérdéskört az önkormányzati tulajdonú közszolgáltató társaságok működésének beható vizsgálata után – nem függetlenül az államháztartás egészére készülő gazdálkodási szabályozástól – áttekinteni. A feladatellátás felülvizsgálatában távlati szempontokat is jó volna érvényesíteni. Ez alatt döntően a különböző típusú települések és a területi önkormányzatok közötti feladatmegosztás és feladatdifferenciálás már elindult újragondolása pénzügyi konzekvenciáinak áttekintését értem. Az áttekintés a mai politikai konstellációban egyelőre csak gondolat kísérlet formájában<sup>13</sup> végezhető el, de mégsem volna hiábavaló megvizsgálni és modellezni a térségi önkormányzatok megerősítése után végrehajtandó feladat centralizálási és decentralizálási lehetőségeit és hatásait.

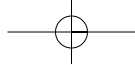
A többcélú kistérségi társulások eddigi működésének elemzése is számos tanulsággal szolgálhat. Mindehhez azonban szükség volna olyan pénzügyi és gazdálkodási információkra, amelyeket a mai államháztartási számviteli rendszer nem tartalmaz, illetve amelyek az elemi pénzügyi beszámolókból nehezen vagy nem állíthatók elő. A költségvetési eljárásrend megváltoztatása és szabályok bevezetése önmagában nem biztosítja a „mi mennyi?” egyszerűnek látszó kérdésére adandó válasz feltételeit.

A költségvetési szabályalkotásnál tehát célszerű rendszerszerűen gondolkodni és cselekedni, ami ebben az esetben az előbbieken túlmenően azt is jelenti: meg kell változtatni azt a mai helyzetet, hogy a kötelező feladatok alulfi-

nanszírozottak (beleértve nemcsak a működési költségeket, hanem azt is, hogy az állami hozzájárulások deklaráltak nem tartalmazzák e feladatok során elhasznált eszközök amortizációját). Ezt elvileg két úton érhetjük el. Vagy növeljük a központi állami hozzájárulásokat<sup>14</sup> és/vagy csökkentjük a kötelezően ellátandó feladatok körét és/vagy egyszerűsítjük ezek szakmai standardjait. A hazai fiskális viszonyokat ismerők jól tudják, hogy a helyi önkormányzatok törvényekben előírt feladataikhoz relatíve egyre kevesebb központi forrást kapnak.

Az adómegosztás gyakorlata sem felel meg az önkormányzatiság alkotmányban rögzített elveinek. A 150 és 200 között ingadozó központi támogatási jogcímek, amelyek részben a különböző szakpolitikai ágazatok és önkormányzati lobbik érdekérvényesítő képességének függvényében változnak, a helyi tervezés számára folyamatos bizonytalanságot és orientációs zavarokat okoznak. Radikálisan csökkentett, többségében szabad felhasználású, de bizonyos térségi feladatok vonatkozásában „pántlikázott” támogatási jogcímek és megfelelő kiegyenlítést is szolgáló adómegosztás nélkül nehéz elképzelni a „költségvetési aranszabály”, azaz a minimum kiegyensúlyozott folyó költségvetés betartását.<sup>15</sup> Az állami hozzájárulások valamilyen alkalmas technikával történő fixálása a helyi adókkal kapcsolatos Janus-arcú magatartás megváltoztatása a helyi tartalékok kihasználása és a helyi gazdaságfejlesztés ösztönzése szempontjából nem megkerülhető.

A mai helyzetben a helyi önkormányzatok – darabszámra legalábbis – jelentős része három kiegészítő állami támogatással képes a javasolt aranszabálynak megfelelni, amelyek közül két állami támogatási jogcím a központi költségvetés rendre túlteljesülő előirányzata. Az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került önkormányzatok kiegészítő támogatása (ÖNHKI) 2006. évi 12 milliárd forintos előirányzata például 29 milliárd forintra teljesült.<sup>16</sup> Az ÖNHKI és a tartósan fizetésektelen helyzetbe került önkormány-



zatok átmeneti támogatása című előirányzat teljesülése 2006-ban együttesen 136,3 százalékkal nagyobb volt a tervnél és 52,6 százalékkal haladta meg a 2005. évi tényszámot.<sup>17</sup>

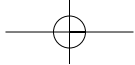
A javasolt szabály érvényesítésében speciális problémát jelent az önkormányzati költségvetési szabályok esetében a likviditási hitel értelmezése és kezelése. Romhányi Balázs ezzel kapcsolatos javaslata – miszerint ezt a saját bevétel valamilyen arányában kellene korlátozni – a forrás-szabályozási rendszer logikája és a korábban jelzett uniós finanszírozási problémák miatt nem is értelmezhető. Az önkormányzatok likviditási hitelei ugyanis – és vélhetően annak idején a jogalkotó ezért emelte ki ezeket a hitelkorlátozás alól – a kötelező állami feladatok ellátásával kapcsolatos központi hozzájárulások megelőlegezését szolgálják éppúgy, ahogy az uniós támogatások beérkezése előtti likviditási hitelek.

Úgy gondolom, hogy a likviditási hitelek problémája csak akkor kezelhető, ha annak szabályozása lehetővé teszi a bankfelügyeleti oldalról történő ellenőrzést, és ha kell, szankcionálást. E „kiskapu” alkalmazása ugyanis ma tipikusan az önkormányzatok és a bankok közötti moral hazardja.

A szolgáltatási költségviszonyok feltárására való alkalmatlansága mellett további problémák forrása az államháztartási információs rendszer mai állapota.<sup>18</sup> Sarkosan fogalmazva, az önkormányzatok (de általában az államháztartás) információs rendszere nem alkalmas a tényleges pénzügyi helyzet és kockázatok kimutatására. Nincs mód arra, hogy az államháztartási beszámolórendszerből kiolvassuk az önkormányzatok feltételes kötelezettségvállalásait (kezeségek, garanciák), a tulajdonukban lévő közszolgáltató vállalatokkal meglévő bruttó költségvetési kapcsolataikat. Az önkormányzati vagyonmérlegekben nincs megjelenítve a hitelbiztosítékként jelzáloggal terhelt ingatlanok ily módon csökkent értéke. A számviteli törvény szerint ezekről a beszámoló kiegészítő mellékletében kellene megemlékezni, de az ebből nyert államháztartási in-

formációk akkor sem kerülnek be, ha netalán az önkormányzat pénzügyi beszámolójában e mellékletet szerepelteti. A már említett önkormányzati adósságszabályt az államháztartási beszámolórendszer szerint úgy értelmezik, hogy a korrigált saját bevétel 70 százalékának az adott évben lehívott garanciák és adósságszolgálat számít be. Ha egy önkormányzat kezességet vállal – mondjuk egy kistérségi társulás tagjaként a társulás által felvett hitel arányos részére vagy egy közüzemi vállalat tulajdonosaként egy folyószámlahitelre –, akkor ez a feltételes kötelezettségvállalás nem esik a fiskális szabály alá. Ugyanez a helyzet a törlesztés vonatkozásában türelmi idővel kibocsátott kötvénnyel vagy ilyen feltételekkel felvett hitellel. Persze az államháztartási számvitel sok más okból is alapos korszerűsítésre szolgálna, mindenesetre a fiskális szabályok betartását sem támogatja.

Felmerülhet a kérdés, hogy a kritikusnak van-e koncepciója? Volt alkalmam olyan munkákban részt venni, ahol államigazgatásban, önkormányzatoknál az Állami Számvevőszéknél dolgozó önkormányzati pénzügyi szakemberekkel, más szakértőkkel különböző javaslatokat dolgoztunk ki. Meggyőződésem, hogy nincs egyetlen üdvözítő megoldás. Amint az írás elején jeleztem, a költségvetési szabály fiskális-politika-függő. El kell dönteni először az önkormányzati szektorral kapcsolatos stratégiai kérdéseket, utána érdemes hatástanulmányok alapján dönteni. Az ötv módosítását egyáltalán nem érintő – de az önkormányzatokra vonatkozó szabályok vonatkozásában kritikus – kérdés például az önkormányzatok forrás-szerkezetével kapcsolatos fiskális politika. Ideértve a saját bevételek (helyi adók és használati díjak) súlyát, a konkrét helyi adórendszert, a központi adók megosztását, valamint az állami hozzájárulások allokációs mechanizmusainak kérdéseit. Meggyőződésem, hogy ezek végiggondolása és valamilyen irányú eldöntése nélkül lehet, de nem érdemes költségvetési szabályokat alkotni.



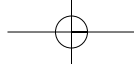
## A REFORM: ÖSSZETETT PROBLÉMA

Összegzésképpen – az önkormányzatok példáján – annak a véleményemnek kívántam hangot adni, miszerint a költségvetési reform hazai megvalósítása a költségvetési szabályok és szervezetek létrehozásánál összetettebb probléma. Az intézményi rendszerhez tartoznak a feladatellátási szabályok, a tervezési kérdések, valamint az államháztartási információs rendszer ügyei. Véleményem szerint ez utóbbiak megváltoztatása nélkül és a költségvetési szabályok egyoldalú érvényesítésével – szándékaink ellenére csak – az inkrementális költségvetési gyakorlatot vésnének kőbe. További megfonto-

landó szempont, hogy a konkrét fiskális és konjunkturális helyzettől független szabályok kétharmados törvénybe rögzítése mennyire alkalmas egy versenyképességet segítő kormányzati szektor működtetéséhez.<sup>19</sup> Végül, de nem utolsósorban egy szabály akkor ér valamit, ha azt betartják. Az Állami Számvevőszék 2006-ban közzétett jelentésében azt írja, hogy a 2005-ben megvizsgált 83 önkormányzat 92 százaléka vizsgálta a hitelfelvétel során az adóssághatárkorlátra vonatkozó hatást és a vizsgált önkormányzatok 13 százaléka a törvényi előírást megsértve vett fel hitelt.<sup>20</sup> Nyilvánvaló, hogy szankcionálás nélkül nehéz bármilyen költségvetési szabály tényleges hatásosságáról beszélni.

## JEGYZETEK

- 1 Többen ezt a magyar gazdaság versenyképességének kulcskérdéseként emlegetik. Lásd Kovács (2006)
- 2 A Pénzügyi Szemle beszámolt erről a konferenciáról, lásd P. Kiss Gábor – Kékesi László: Konferencia a költségvetési felelősségről, Pénzügyi Szemle, 2006, 3. szám
- 3 Állami Számvevőszék: A közpénzügyek szabályozásának tézisei, továbbá Csapodi Pál: A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, Pénzügyi Szemle, 2007, 2. szám
- 4 Az elemi adatok közlését azok elérhetősége miatt feleslegesnek tartom, a származtatott adatok azonban érdekes következtetésekhez vezethetnek.
- 5 Az ESA konszolidált államadósság mutatójában megjelenik az is, hogy az önkormányzatok portfóliójában mennyi állampapír van. Az MNB adatai szerint ez az állomány 76 milliárd forintról 42 milliárd forintra csökkent.
- 6 Lásd erről Hegedűs és Tönkő tanulmányát a Vigvári-kötetben (2007)
- 7 A legjelentősebb ilyen a szennyvíz-elvezetés és -kezelés kapcsán kapott derogáció közelgő lejárat.
- 8 Ezek ismertetésére nem térek ki, hiszen a cikkek nyilván a széles szakmai közvélemény számára ismertek.
- 9 Lásd erről Dafflon (2002) és Kopányi – Vigvári (2003)
- 10 Részletesebben erről a Leggyengébb láncszem című tanulmányt, in: Vigvári (2006a)
- 11 Lásd: Zongor (2006)
- 12 Az önkormányzati vezetők és a kormány kölcsönös egymásra mutogatása mögött a szolgáltatási felelősség elmosása áll.
- 13 A javaslattevők és azok elutasítói is tudnák, hogy miről beszélnek.
- 14 Az sem ördögtől való, ha bizonyos tételket (például a pedagógusbéreket) feladatfinanszírozási jelleggel teljes egészében központilag finanszírozunk.
- 15 Több javaslat is található ezzel kapcsolatosan több szerzőtől a Vigvári-kötetben (2005)
- 16 Lásd: zárszámadás általános indoklása
- 17 Lásd: ugyanott
- 18 A problémakör részletes elemzését nyújtja Kassó Zsuzsa két tanulmányában. Lásd: Vigvári (2006a és 2006b)
- 19 Az önkormányzati hitelfelvételi korlát kétharmados törvénybe vésettsége tanulságul szolgálhat.
- 20 Lásd: Állami Számvevőszék (2006) és Lóránt (2007)



## IRODALOM

- Állami Számvevőszék (2006): 0634. számú Jelentés a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok átfogó és szabályszerűségi ellenőrzéséről
- BÁGER G. – VIGVÁRI A. (2007): Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások, *Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet tanulmánya, április*
- CSAPODI P. (2007): A közpénzügyi szabályozás téziseinek legfontosabb üzenetei, *Pénzügyi Szemle, 2. szám*
- DAFFLON, B. (ed.) (2002): Local Public Finance in Europe. Balancing the Budget and Controlling Dept, *Edward Elgar Cheltenham, UK-Northampton*
- KOPÁNYI M. – VIGVÁRI A. (2003): Az önkormányzati szektor forrásbevonó képességének növelésével kapcsolatos gazdaságpolitikai kérdések, *Pénzügyi Szemle, 11. szám*
- KOVÁCS, Á. (2006): Competitiveness and Modernisation of Public Finances. Selecting Scenarios in Hungary, *OECD Journal on Budgeting, Vol. 6. No. 3.*
- LÓRÁNT Z. (2007): Gazdálkodás az államháztartás helyi szintjén. Számvevőszéki tapasztalatok elemző áttekintése. *Pénzügyi Szemle, 1. szám*
- P. KISS G. (2007): Új fiskális intézményi megoldások szimulációja: útleveél vagy fügefaleveél, *Pénzügyi Szemle, 2. szám*
- ROMHÁNYI B. (2007): Szempontok és javaslatok a magyar fiskális szabály és intézményrendszer reformjához, *Pénzügyi Szemle, 2. szám*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2005): Félúton. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2006a): Vissza az alapokhoz! MTA-MEH Stratégiai Kutatások, *Új Mandátum Kiadó*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2006b): Decentralizáció, transzparencia, elszámoltathatóság. Tanulmányok a helyi önkormányzatok finanszírozási rendszerének továbbfejlesztési lehetőségeiről, *IDEA, MKI, TÖOSZ*
- VIGVÁRI A. (szerk.) (2007): A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből, *Közigazgatási olvasmányok, COMPLEX Kiadó*
- ZONGOR G. (2006): Hibás a mai rendszer. Államreform kéne régen! *ÖNKORKÉP, január-február*