

Budapesti Gazdasági Főiskola

Pénzügyi és Számviteli Kar

Pénzügy Intézeti Tanszék

## Az OTKA Nr. 83512 „Szubszidiaritás a közpénzügyekben” című kutatási projekt záró értékelése

A 2011. évben Prof. Vigvári András által indított kutatási projekt arra kereste a választ, hogy a 2007-ben kezdődött világméretű gazdasági és pénzügyi világválság, valamint az Európai Unió 2014-ben induló költségvetési ciklusa által indukált változások hogyan alakítják át a közfeladat ellátásának rendszerét, milyen hatással volt a kormányzati szintek közötti együttműködésre, valamint ezek pénzügyi feltételrendszerére. A kutatás során mind az OECD-tagállamok, mind a hazánkhoz hasonló helyzetben lévő kelet-közép-európai országok gyakorlata értékelésre, s esetenként a kívánatos és a nemzetközi tapasztalatokkal összhangban lévő magyarországi megoldásokra vonatkozó ajánlás kidolgozásra került.

### Az OECD-országok gyakorlata

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 eredményeképpen a válság hatásait jelentősen sikerült mérsékelni, s 2010-től a helyi önkormányzati gazdálkodásában konszolidációs jelenségek tapasztalhatók.

### *A decentralizáció hatása a gazdasági teljesítményre*

A gazdasági teljesítmény a piaci szektorban és a közszektor 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 szinten az utóbbi évtized során a költségvetési bevételek és kiadások egyensúlytalanságai miatt kiéleződő fiskális egyenlőtlenségek a decentralizáció fokának kiegyenlítődéssel jártak, mivel egyes decentralizált országokban re-centralizációt, míg a centralizált országokban decentralizációt eredményeztek.

Az OECD 2012 óta számos kvantitatív vizsgálatot végzett a decentralizáció hatásának érvényesüléséről a gazdasági teljesítményre. A regressziós elemzések a decentralizáció fentebb és a GDP alakulása közötti kapcsolat elemzésére irányultak. Az egy főre jutó GDP és a decentralizáció kapcsolatának vizsgálata során enyhe pozitív korreláció mutatkozott, azaz a decentralizáció nagyobb mértéke nagyobb egy főre jutó GDP-vel párosul. A GDP/fő mutató növekedési ütemének és a decentralizáció mértékének a kapcsolatának elemzése során a kapcsolat jellege ellenkezőjébe vált és enyhe negatív korreláció mutatkozott. (Blöchliger 2013: 66)

Az eredmények körültekintő értelmezése indokolt, mivel tekintettel kell lenni a közvetlen kapcsolat mögött meghúzódó egyéb tendenciákra és körülményekre is. 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.

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. Figyelemre méltó volt az a megállapítás is, miszerint a decentralizált működésű országok esetében az átlagosnál 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 kiélezték 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 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 monitoring eljárások párhuzamos működtetését, valamint a központi beavatkozás lehetőségének megteremtését.

Bár az OECD országok gyakorlatát leíró tanulmányok csak összevont képet képesek nyújtani az OECD-országok törekvéseinek tapasztalatairól, megállapítható, hogy a bevezetett reformok – néhány kanadai intézkedés kivételével – fenntarthatónak bizonyultak, így sikeresnek tekinthetők. Az intézkedések sikere 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, ezért a választói felhatalmazás hiánya nem feltétlenül jelenti a reformok megghiúsulását. 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, akik a kormányzati szintek közötti feladatmegosztás átalakításával szűkíthetik beavatkozási lehetőségeiket, így a reformok akadályaiává válhatnak.

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 forrásszerzési 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.

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 meghatározó. 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 vitatott, 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.

## [A közpénzügyi feladatellátás tapasztalatai néhány kelet-közép-európai EU tag- és tagjelölt államban](#)

A kutatási projekt keretében lehetőség nyílt néhány kelet-közép-európai ország közpénzügyi tapasztalatainak áttekintésére. A vizsgálatba bevont országok kiválasztása 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 ország-tanulmány alapján került értékelésre a közszektor működési gyakorlata.

Az ország-tanulmányok 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.

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.

A vizsgálatba bevont országok közszektor-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 hátterének 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.

Összességében megállapítható, hogy a vizsgálatba bevont országok általában – összhangban az OECD erre vonatkozó ajánásaival – 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 intézményekkel való együttműködés kiteljesítésével 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 korlátok 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 szemléletét tekintve inkább közel áll a kiadásiorientált 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 fegyelem 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. 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. A 2012. január 1-jétől hatályos törvény értelmében az önkormányzatok adósságot keletkeztető kötelezettségvállalást – a törvényben rögzített vállalások kivételével – csak a kormány előzetes hozzájárulásával köthetnek.

### [A „Szubszidiaritás a közpénzügyekben” kutatási projekt összefoglaló értékelése](#)

A 2011. évben indított kutatási projekt eredeti befejezési határidőre történő teljesítését a projektvezető betegsége, majd elhunyt, illetve a kutatásvezető személyéhez kötődő kutatótársak kiválása kedvezőtlenül érintette. A kutatás vezető személyének módosítását követően új kutatótársak bevonása történt meg, melynek következtében a projekt a kutatóhelyen folytatott kutatási irányokhoz illeszkedően eredményesen, a Budapesti Gazdasági Főiskola II. Alkalmazott Kutatási Fóruma keretében rendezett workshop megrendezésével és a kutatási eredményeket tartalmazó tanulmányoknak a Prosperitas folyóirat különszámában történő publikálásával zárult. Egyes kutatási részeredmények hazai és nemzetközi konferenciákon és magyar, illetve nemzetközi folyóiratokban publikálása kerültek. A projekt keretében rendelkezésre álló mobilitási lehetőségek teljes körű kihasználását a fenti körülmények nem tették lehetővé, így a projekt jelentős összegű pénzügyi megtakarítással zárult, így az

eredetileg tervezett 6,7 millió Ft-os előirányzattól eltérően 3,9 millió Ft célirányos felhasználása történt meg.

#### Források:

Blöchliger, H. (ed.): Fiscal Federalism 2014 – Making Decentralisation Work. OECD Publishing, 2013

Ferkelt Balázs: Az eurózóna helyzete 2015-ben: Egyben tartható a monetáris unió?, Prosperitas 2015/1 5-19 o., 2015

Kengyel Ákos: Szubszidiaritás az EU és tagállamai regionális politikájában, Prosperitas 2015/1 20-36. o., 2015

Majoros Pál: Merre tovább Európai Unió?, Prosperitas 2015/1 37-42. o., 2015

Sivák József-Zsugyel János: Közpénzügyi feladat- és forrásmegosztási gyakorlat értékelése az OECD ajánlásainak és néhány kelet-közép-európai ország tapasztalatainak tükrében, Prosperitas 2015/1 pp. 43-61. (2015)

Vigvári Gábor: Válság az eurózónában - politikai gazdaságtani megközelítésben, Prosperitas 2015/1 62-80. o., 2015

Gárdos Csaba: A kincstári rendszerek létrejötte, fejlődése, bővítési stratégiák, lépések a szubszidiaritás irányába, Prosperitas 2015/1 81-97. o., 2015

Sági Judit: A bankszféra szerepe és érdekelttsége a helyi önkormányzati kincstári rendszerek kialakításában és működtetésében, Prosperitas 2015/1 98-110. o., 2015

Fellegi Miklós: Új finanszírozási és helyi adórendszer: Élet az adósságkonszolidáció után, Prosperitas 2015/1 111-122. o., 2015

Kovácsné Sipos Ágnes: A központi és helyi adóbeszedés gyakorlatának és az adózási morál alakulásának kölcsönhatásai, Prosperitas 2015/1 123-143. o., 2015

Jakov Bojovic: Serbia: A country study, Prosperitas 2015/1 144-161. o., 2015

Tomás Cernenko-Veronika Fercíková- Elena Zárska- Sandra Novotná: Slovakia: A country study, Prosperitas 2015/1 162-178. o., 2015

Karlo Kostanjevec: Croatia: A country study, Prosperitas 2015/1 179-198. o., 2015

Anna Swierska: Selected issues of the local finance system in Poland, Prosperitas 2015/1 199-223. o., 2015

Izabella Barati-Stec: Destined to be Defaulted?, International Journal of Finance and Accounting, 2014

Dr. Sivák József: Az önkormányzati rendszer rendszerszemléletben, Pénzügyi Szemle, 2014/3, 301-315. o., Pénzügyi Szemle, 2014

Vigvári András: A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból - néhány elméleti és közpolitikai szempont, EU Working Papers. 3/2011. 9-18. o., 2011