

KÍSÉRLETEZGETÜNK: ÖNKORMÁNYZATI FELADATFINANSZÍROZÁS**Péteri Gábor²⁰*

Az új önkormányzati törvény pénzügyi csodafegyvere volt a feladatfinanszírozás. Azt ígérte, hogy a kötelező önkormányzati feladatok működési kiadásait „feladatalapú” állami hozzájárulás fogja fedezni. Ezt természetesen támogatták mind az önkormányzatok, mind a minisztériumok – bár két teljesen eltérő elvárás húzódott meg a feladatfinanszírozás fogalma mögött.

A helyi önkormányzatok és az őket képviselő szövetségek azt remélték, hogy a szükségképpen eltérő költségű kötelező feladataikhoz így majd megkapják az inflációkövető állami támogatást. Vagy esetleg még a költségeik teljes fedezetére is jogosultak lesznek – mint ahogyan azt a helyi közoktatás központi bérfinanszírozásáról szóló korábbi álmaikban remélték.

A központi kormányzat ezzel szemben az állami hozzájárulások erőteljesebb irányítottságát várta ettől a támogatási formától, mondván, hogy véget kell vetni a szabados önkormányzati költsékezésnek. Legalábbis gyakori volt az a vélekedés, hogy az általános célú normatív támogatásaikat helyben más célokra használják fel, mint amire az elosztás alapjául szolgáló mutatószám szerint szánták. Ezt persze nehéz lett volna bizonyítani, amikor a támogatások egyébként is csak az átlagos költségek felét-harmadát fedezték.

Az új önkormányzati törvény szövege is inkább ezt az utóbbi felfogást erősítette, hiszen nem ígérte, hogy az önkormányzatok támogatásként majd megkapják a kiadásaik teljes fedezetét. Egyértelműen rögzítette a törvény azt is, hogy az elosztás során figyelembe kell venni a tényleges – sőt az elvárt – saját bevételeket. Legfontosabb kitétel pedig talán az volt, hogy az önkormányzatok ezeket a forrásokat kizárólag a kötelezően ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatják.

A feladatfinanszírozás alapvetően helyes – bár itt homályosan megfogalmazott – céljának gyakorlati megvalósítása nem volt egyszerű. Két évbe telt, amíg az új állami támogatási modellt sikerült egyáltalán kísérleti jelleggel bevezetni. Csak a 2013. évi költségvetésben jelent meg formálisan a helyi feladatok költségeit figyelembe vevő állami hozzájárulási forma. Akkor is csak próbaképpen, mint majd látni fogjuk, mindössze néhány kisebb településüzemeltetési célú támogatás esetében alkalmazták. A kísérlet két évig tartott, utána maradtak a végső soron lakónépességet és az ellátandók számát követő támogatások. Egyértelműen feladathoz kötötté váltak viszont az állami hozzájárulások. Szélesebb körben alkalmazták a helyi iparüzési adóra (HIPA) épített saját bevétel beszámítását, valamint az ugyancsak kizárólag a HIPA-t figyelembe vevő helyi adóerő kapacitás szerinti támogatás-differenciálást.

*A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására l.: Horváth M.T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HMT (szerk.) *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest: Dialóg Campus, 2013. 9–25. old.

²⁰Péteri Gábor, CSc., tanácsadó, LGID Ltd.

Forrákszabályozástól a feladatfinanszírozásig

Önmagában az a gondolat helyes, hogy az állami támogatások elosztásának az elismert, átlagos költségekre és az elvárt minimális saját bevételekre kell épülnie. A leghaladóbb központi támogatási rendszerek – például az angol – is erre a megoldásra építenek, hiszen így lehet takarékos gazdálkodásra ösztönözni a helyi önkormányzatokat és ugyanakkor fenntartani a saját bevétel növelési érdekeltséget. Eszerint az elismert kiadás (K) mínusz elvárt bevétel (B) egyenlő a kapott támogatással (T): $K-B=T$.

Ez a modell előrelépést jelentene a korábbi helyi önkormányzati forrákszabályozási rendszerhez képest. A korábbi forrákszabályozás szerint ugyanis az önkormányzatok a saját költségvetésük megállapításához saját bevételeiken túl egységes szabályok alapján elosztott támogatásban részesültek és kiadásait ezekhez a bevételi lehetőségekhez kellett helyi hatáskörben igazítaniuk: saját és megosztott bevétel plusz kapott támogatás egyenlő a teljesíthető kiadással ($B+T=K$).

Az 1990 előtt működő kiadákszabályozási rendszerhez képest ezzel erőteljesebb lett az önkormányzati sajátbevétel-növelési érdekeltsége, nőtt a nyomás a helyi igényeket minél jobban követő szolgáltatások biztosítására és a takarékos gazdálkodásra. Erre a modellre a kemény költségvetési korlát jellemző, bár itt is van költségvetési (szabályozó) alku. A központi elosztás azonban a helyi költségvetési folyamatot csak közvetetten irányítja, a belső finanszírozási döntéseket az önkormányzatokra bizza.

A forrákszabályozáson túllépni kívánó feladatfinanszírozás nálunk alkalmazott gyakorlatával azonban nem lehet a kívánt célokat elérni. A fő probléma a megvalósítás módszerével van. Először is a feladatfinanszírozás hazai értelmezése szerint az állami hozzájárulások felhasználása feladathoz kötött, ami rontja a helyi gazdálkodási rendszer hatékonyságát. Másrészt nincs tényleges saját bevétel növelési érdekeltség a modellben, hiszen csak a HIPA-ra épít – amit, ha van mire kivetni ott általában már ma is a legmagasabb kulccsal alkalmaznak. Harmadrészt, pedig a tényleges költségek számítása csak átmenetileg és néhány kisebb kommunális feladat esetében valósult meg.

Helyi önkormányzati támogatások 2010 után

De valójában mi is történt a 2011-től kezdődően kiépülő helyi önkormányzati finanszírozási rendszerben? Az 1. táblában összefoglalt adatokból láthatók a változások legfontosabb elemei.

Először is drasztikusan *lecsökkent a helyben ellátott feladatok köre*. Amint tudjuk az egészségügy, a közoktatás, a szociális ellátás, részben az igazgatási feladatok központosításra kerültek. Egy harmadával lett kisebb a helyi önkormányzati költségvetés összege és mára a helyi kiadások csak a GDP 7,1%-át teszik ki (lásd a táblázat utolsó sorát). Ezzel együtt jelentősen megváltozott a helyi feladatok összetétele, mert az államosítás során főleg a költséges, mindenkinek egyformán járó alapszolgáltatások kerültek el az önkormányzati hatáskörből.

Az átstrukturálódás következtében *lecsökkent a helyben maradó szolgáltatások támogatásigénye* is. A központi költségvetési források már csak a helyi költségvetési bevételek negyedét teszik ki (ahogyan az az 1. tábla utolsó előtti sorában látható). Legtöbb támogatás még a humán szolgáltatásokhoz (óvoda, szociális ellátás, stb.) jár, de a településüzemeltetési, vagy akár az igazgatási feladatok finanszírozásában már jobban lehet hagyatkozni a helyi adó és illetékbevételekre. A feladatcsökkenés tehát kihatott a forrásösszetételre is, mert az erősen támogatott szolgáltatások kikerültek a helyi ellátási felelősségi körből.

2. tábla Helyi költségvetés központi forrásai, 2011–2016						
Milliárd Ft	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Normatív hozzájárulás	582,1	473,1				
Normatív kötött felhasználású támogatás	183,8	173,2	504,3	544,8	542,4	552,6
Központosított előirányzat	80,9	74,9	43,7	85,2		
Kiegészítő támogatások	41,7	44,7	56,8	21,0	113,6	107,1
Egyéb támogatások	17,7	14,0	5,3	19,2		2,0
Egyedi önkormányzati támogatások	63,0	81,9	64,8	43,2		
Megosztott SzJA és jövedelemkiegyenlítés	226,3	204,8				
Központi költségvetési források aránya (%)	37,2	40,2	29,9	27,0	26,5	26,5
Helyi kiadás a GDP %-ában	11,5	9,3	7,6	8,5	7,4	7,1

Forrás: a központi költségvetési beszámolók (2011–2014) és előirányzatok (2015–2016), Eurostat adatai alapján a szerző saját szerkesztése

SzJA megosztás vége

Az első két évben a lassú feladatátvétel és az igazgatási rendszer átalakítása ellenére alapjaiban *nem változott a forrásmegosztási és költségvetési támogatási gyakorlat*. Elvileg a megosztott személyi jövedelemadó 8%-a került vissza közvetlenül a képződés helye szerinti önkormányzathoz (ennek közel fele jövedelemkiegyenlítő támogatásként újraosztva). De érdekes módon a két évvel korábban beszedett SzJA egyre kevesebb részének sikerült a tényleges származási helyét megállapítani. A korábbi központi költségvetési beszámolók szerint várható összegnek 2012-ben már csak a 80%-át tette ki a települési önkormányzatoknak közvetlenül visszajuttatott rész.

Majd, amint az új önkormányzati törvény gazdálkodásra vonatkozó részéből már korábban kiderült, a következő évtől meg is szűnt ez az igen fontos megosztott bevételi forrás. Ma az önkormányzatoknak így ezen az átengedett forráson keresztül már nincs közvetlen pénzügyi érdekeltsége a nagyobb jövedelmű lakosság letelepítésére és fordítva, a magasabb jövedelmű településeken élő választók nem várhatnak el jobb helyi szolgáltatásokat.

Feladatalapú támogatás

Az állami hozzájárulások elosztásában tartalmi változás 2013-ban következett be. A *feladatfinanszírozás ígért módszere* az önkormányzatok működésének általános támogatási jogcímei között jelent meg. A közvilágítási, köztemető és közút fenntartási feladatok esetében, közigazgatási jogállás és lakosságszám alapján meghatározott településkategóriánként kiszámították az ide kapcsolódó szakfeladatok fajlagos nettó működési kiadását. Ezt összevetve a település tényleges kiadásaival úgy állapították meg az állami hozzájárulás összegét, hogy ezen feladatok együttes költségéből levonásra került az elvárt iparüzési adóbevétel. (Ezt először 0,5%-os, majd ma már 0,55%-os kulccsal számították ki és voltak egyéb korlátok is: járt minimum százezer forint minden

önkormányzatnak és a támogatás számításához a település tényleges nettó kiadásának legfeljebb 10%-kal lehetett nagyobb az elismert kiadás).

A nyilvános költségvetési előterjesztésekből és beszámolókból nem állapítható meg pontosan, hogy mennyi központi költségvetési támogatás került így elosztásra, tehát nem tudható meg valójában mekkora volt az így értelmezett feladatfinanszírozás jelentősége. De ezen állami hozzájárulási formapénzügyi súlya a többi nagy tételhez képest (óvodai ellátás, gyermekétkeztetés, szociális ellátás, stb.) elhanyagolható volt.

Majd a 2014. évi költségvetéstől kezdődően – bár van utalás a kiadások figyelembe vételére – valójában *visszaállt normatív állami hozzájárulások támogatási rendje* (Ft/km, Ft/m²). Ma már a költségekre sincs hivatkozás és a 2016. évi költségvetés koncepciója csak az egyszerű támogatási normatívákat tartalmazza. A HIPA beszámítás módszere megmaradt, de megváltozott az elvárt bevételek levonásának ágazati sorrendje: a szolgáltatások közül először a pénzbeli szociális ellátásoknál kell figyelembe venni a helyi iparüzési adót és csak ezt követik az egyéb szolgáltatások, így a településüzemeltetés majd a hivatali feladatok.

A többi helyi önkormányzati normatív támogatás rendje (a fenti 1. tábla első sora 2013-tól kezdődően) gyakorlatilag az ellátandó lakosságszámhoz (gyereklétszámhoz) vagy feladathoz (pl. ügyiratszám) kapcsolódik. A közoktatás esetében már korábban alkalmazott teljesítménymutatók logikájára építve az igénylők létszámából kerül meghatározásra a támogatáselosztás alapja (pl. 5000 fő után jár a családsegítők támogatása, tehát a lakosságszámot elosztva ötezerrel adódik az elismert feladategység, ami a fajlagos állami hozzájárulás számításának az alapja).

Felhasználási kötöttség

A feladatfinanszírozás ebben a rendszerben tehát már semmi mást nem jelent, mint, hogy az így megkapott állami hozzájárulásokat *kötelező módon az adott feladatra kell felhasználni*. A korábbi általános célú működési támogatás és a mögötte lévő önkormányzati átcsoportosítási, gazdálkodási önállóság megszűnt. Az új törvényi megfogalmazás egyszerű szócserével élt és ezek a támogatások a működés általános támogatása helyett már csak az általános működés támogatására szolgálnak.

Pályázni lehet

A költségvetési támogatások régi-új eleme a *pályázati alapon elosztott egyedi támogatások rendszere*. A nyolcvanas évekhez hasonlóan ma a központi költségvetési beszámolóban százat megközelíti azoknak a települési önkormányzatoknak a listája, amelyek valamilyen fejlesztési, vagy működési célhoz támogatást kaptak. Ezek az egészségügyi, vízgazdálkodási vagy más egyéb célú támogatások általában nem túl nagy összegek. A szélső értékek között (2013-ban például Mályi hatmillió, Pécs 3 milliárd) általában néhány tíz, vagy százmillióhoz lehetett hozzájutni. Ezeken kívül más nagyságrendet képvisel a Főváros tömegközlekedési támogatása, vagy a megyei jogú városoknak juttatott támogatás. Egyébként feltehetően hasonlóan szubjektív lesz például a 2016-os költségvetésben tervezett azon érdekes támogatási előirányzat, amely a „települési önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási feladatai ellátása feltételeinek javítását szolgálja”. Összesen 550 millió forinthez juthatnak hozzá majd az ügyesen pályázók annak érdekében, hogy az államháztartási adatszolgáltatást jobban tudják teljesíteni.

Iparüzési adóalap, mint fejlettségi mutató

Érdekesen alakult a feladatalapú támogatási rendszerben a helyi iparüzési adó szerepe. Most az SzJA átengedés megszűntével nem csak a saját bevétel beszámításakor maradt egyedüli helyi forrás, hanem az adóerő képesség számítása is erre a saját bevételre épül. Amikor

differentiálni kell a támogatások összegét, például a szociális támogatásokhoz járó állami hozzájárulásokat, akkor is ez a jogosultsági sávok meghatározásának alapja. Ezzel a helyi iparüzési adóalap tulajdonképpen egy általános települési fejlettséget mérő mutatószámmá vált. Pedig - minden gyakorlati előnye ellenére - nem biztos, hogy erre a célra alkalmas. Az adott szolgáltatás iránti igény nem feltétlenül kapcsolódik az adott településen lévő vállalkozások nettó árbevételéhez.

Ki nyert?

A feladatfinanszírozás eltérő önkormányzati és minisztériumi értelmezése ellenére ma már látható, hogy az új támogatási rendszer a központi célokat szolgálta. Az ellátandó feladatok átlagköltségeit ma már semelyik helyi szolgáltatásnál nem veszi figyelembe az elosztási rendszer. A lakosságszámhoz, vagy az ellátandók számához kötődik a normatív hozzájárulások többsége, de a számítások mögött indokolatlanul sok módosító tényező van, ami bonyolulttá teszi az egész rendszert. A feladatot követő támogatás felhasználási kötöttséget jelent a felhasználói oldalon, tovább csökkentve a helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságát.

Az elvárt saját bevétel és az adóerő képesség állami hozzájárulási rendszerbe történő beépítését még kedvező fejleménynek is lehetne tekinteni. Ez azonban a gyakorlatban két problémát vet fel: a helyi iparüzési adón kívül más helyi bevételt nem vesz figyelembe és csak ezzel az egy mutatóval méri a település jövedelmi helyzetét (adóerő kapacitását).

Tehát 2011-től a központi függés erősödött meg a helyi önkormányzati finanszírozási rendszerben is. Megszűnt az egyetlen jelentős átengedett bevétel, a személyi jövedelemadó megosztása. A csökkenő önkormányzati feladatok ellenére még kisebb lett a helyi pénzügyi önállóság és mozgástér. A feladatfinanszírozási kísérlet elvetélt. A kötött felhasználású és egyedi döntésekkel elosztott támogatások köre bővült, ami tovább erősítette a központi költségvetésre utaltságot.

Ebből a rendszerből kiút csak a gyökeres változás lehet. Ahogy más országok költségvetési támogatási reformjai is bizonyították, az elosztási módszerek komplexitása egy szint fölött már nem növelhető. Az egyszerű formák bevezetésével viszont ugyanazt a költségvetési hatást lehet elérni, mint amikor a központból a legapróbb részletet is követni próbálja a szabályozás. Ha van tényleges helyi önkormányzati pénzügyi önállóság és megfelelő az érdekeltség, akkor a központból átláthatatlan problémák helyben eredményesebben lesznek megoldhatók.