

PLÓSZ DÁNIEL JÁNOS<sup>1</sup>

## HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS KONVERGENCIA EURÓPAI PERSPEKTÍVÁBÓL

### LOCAL GOVERNMENTS AND CONVERGENCE FROM EUROPEAN PERSPECTIVE

*A helyi önkormányzatok működési formája és finanszírozási lehetőségei érdemben befolyásolhatják a helyi gazdaságfejlesztési, s ez által felzárkózási lehetőségeket. Egyszerű statisztikai összehasonlító elemzések segítségével bemutatásra kerültek az egyes önkormányzati modellekhez kapcsolódó bevételi és kiadási struktúrák, illetve panelökonometriai vizsgálatoknak köszönhetően az elmélet és az empiria közötti kapcsolat is meghatározásra került. Magyarország mind a szervezeti keretrendszer, mind a finanszírozási struktúrát tekintve leginkább a francia és a német modellhez áll közel. A hazai önkormányzati finanszírozási környezet – nemzetközi összehasonlításban – növekedésbarátnak mondható.*

*The way local governments operate and their funding opportunities can have a significant impact on local economic development and thus catch-up opportunities. With the help of simple statistical comparative analyzes, the revenue and expenditure structures related to the individual municipal models were presented, and based on panel econometric studies the relationship between theory and empirics was also determined. Hungary is closest to the French and German model in terms of both the organizational and financing structure. The domestic municipal financing environment can be said as growth-friendly by international comparison.*

#### 1. BEVEZETÉS

A helyi önkormányzatok és az államigazgatási szervek közötti „ideális” feladat- és hatáskör megosztás, illetve az azt támogató pénzügyi és szervezeti rendszer kialakítására több gyakorlati megoldás létezik, melyek közös elméleti gyökerekből táplálkoznak.

A helyi önkormányzatok alapvetően kettős gazdasági funkciót látnak el: egyrészt közösségi feladatokat (közszolgáltatásokat) szerveznek és finanszíroznak, másrészt a helyi infrastruktúra- és adóztatási politikájuk révén befolyásolják a település, illetve a térség gazdaságfejlesztését [Bánfi, 2009: 74]. Az önkormányzatok feladat- és hatáskörei, működésük, méretük, forrásaik és kötelezettségeik szerint országonként, országcsoportonként eltérők lehetnek.

Finanszírozás alapján két típusról beszélhetünk: a **kiadásorientált**, illetve a **bevételorientált modell**ről. A **kiadásorientált modell** esetében a közösségi feladatokat – az önkormányzati tevékenységeket is beleértve – magára vállalja az állam. Az egyes funkciók arányát, illetve az ahhoz szükséges forrást központilag határozzák, illetve teremtik meg. A rendszer működéséhez szük-

<sup>1</sup> osztályvezető, Központi Statisztikai Hivatal óraadó, Statisztika Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem, PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem  
DOI: 10.14267/RETP2019.03.05

séges forrásokot a központi költségvetés vonja el a jövedelemtulajdonosoktól, majd újraelosztás révén juttatja el azt az önkormányzatokhoz. A feladatokat felülről, tételesen határozzák meg, a forrásszabályozásnak pedig az a feladata, hogy ezt a kiadási szintet feltöltse bevételekkel. [uo.]

A **bevételeorientált modell**ben – a kizárólag központi szinten ellátható feladatokon felül – a közösségi funkciókat az önkormányzatok látják el. A jövedelemelvonás jogát a központi költségvetés megosztja a helyhatóságokkal annak érdekében, hogy a feladatok ellátásához szükséges források az önkormányzatok rendelkezésére álljanak. A forrásteremtésben és a források felhasználásában az önkormányzatokat az állam a lehető legszélesebb jogosítványokkal ruhazza fel. [Bánfi, 2009: 75]

## 2. EURÓPAI ÖNKORMÁNYZATISÁG

Tiszta formájában azonban az előbb felvázolt modellek egyike sem működik a gyakorlatban. Dél-Európában „szinte minden település önálló önkormányzattal rendelkezik”, ugyanakkor jellemzően az állam által előírt és finanszírozott feladatokat látják el, míg Észak-Európában jellemzően a települések nagyobb csoportjai tömörülnek egy-egy nagyobb önkormányzatba, amelyek széles feladatkörrel, jelentős saját bevételekkel és nagy önállósággal rendelkeznek. [uo.]

### 2.1. SKANDINÁV MODELL

A **skandináv modellt** alapvetően a centralizált berendezkedés jellemzi, ennek ellenére a központi állam a felelősség és a források jelentős részét helyi szintre delegálta [Állami Számvevőszék, 2011: 52]. A helyi önkormányzatok nagyfokú gazdasági önállósággal rendelkeznek [uo.], elsősorban a jóléti és az alapvető kommunális szolgáltatások ellátásért felelősek [Orova, 2006: 17.]. A rendszert az „erős” települési és a „gyenge” középszint jellemzi [Torma, 2002].

*Svédországban* egy több lépcsős reformnak köszönhetően a helyi önkormányzatok száma drasztikusan csökkent. A reform célja az volt, hogy egyetlen települési önkormányzat lélekszáma se legyen 2000 főnél kevesebb, annak érdekében, hogy az új önkormányzatok képesek legyenek biztosítani a „helyi közügyek összességének magas (városi) színvonalú és hatékony intézését” [Torma, 2002: 5]. Az átalakítás eredményeként az 5000 fő alatti önkormányzatok pedig gyakorlatilag megszűntek. Számos – korábban a megyék által ellátott – középszintű szolgáltatás a településekhez került, a megyéknél mindösszesen néhány regionális feladat maradt. A 23 megyei-területi önkormányzat fő feladata a regionális közlekedés biztosítása, a regionális egészségügyi intézmények (kórházak) fenntartása, illetve a regionális fejlesztés lett. [uo.] Az átalakításoknak köszönhetően az önkormányzatok egyre nagyobb arányban részesültek a központi költségvetés bevételeiből.

A svéd modellt követte – többek között – Dánia, Finnország, Norvégia, Belgium. Ezekben az országokban is jelentős csökkenés volt megfigyelhető az önkormányzatok számában, mind a települések, mind a területi önkormányzatok szintjén. [Torma, 2002: 6]

*Finnországban* a regionális szint kettőségét érdemes kiemelni: egyszerre van jelen a régió, mint államigazgatási és önkormányzati szint. A regionális tanácsok a regionális stratégiáért, a területhasznosításért, az Európai Unió strukturális alapjaihoz kapcsolódó programok megfogalmazásért és végrehajtásáért felelnek. A kórházak fenntartására 22, a területfejlesztési, területi tervezési feladatokra 19 kerületi önkormányzat alakult. [Orova, 2006: 18]

### 2.1.1. A HOLLAND PÉLDA

„»Kakukktójsnak« számít ... **Hollandia** önkormányzati rendszere” [Állami Számvevőszék, 2011: 52]. Centralizált szisztéma, amelyben a helyi kormányzati szintnek kevesebb feladat jut, ugyanakkor saját bevételekkel rendelkezik, amelyben meghatározó szerepe van az ingatlanadónak [uo.]

„Hollandiában nincsenek közigazgatási régiók” [Orova, 2006: 7.]. A helyi közigazgatás kétszintű: a településekre és a megyékre (province) épül. A megyék koordinációs és területi tervezéshez kapcsolódó feladatokat látnak el, a regionális közutak fenntartása, az infrastruktúra-fejlesztés és a környezetvédelem mellett. A települések és a megyék között több mint 60 együttműködési kerület, illetve 1000-nél is több önkormányzati társulás helyezkedik el. [uo.]

Az önkormányzatok társulását Hollandiában többféle módszerrel ösztönözték. Egyrészt bizonyos feladatok decentralizálásánál meghatároztak egy minimális méretet (lélekszámot), amely fölött a helyhatóságok az adott feladatot elláthatják, annak érdekében, hogy az ehhez szükséges erőforrásokkal és kapacitásokkal rendelkezzenek. Másrészt pénzügyi támogatással ösztönözték meghatározott feladatok (környezetvédelem) társulási formában történő ellátását, továbbá egyes hatáskörök (taxi-szolgáltatás engedélyezése) decentralizálása azzal a feltétellel valósult meg, hogy társultak a helyhatóságok. [Orova, 2006: 11]

### 2.2. MEDITERRÁN / FRANCIA MODELL

A **mediterrán modell** – többek között – Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban, Görögországban terjedt el [Torma, 2002: 6]. A mediterrán típusú önkormányzati rendszert az elaprózott településszerkezet és a centralizáltság jellemzi. Az államnak meghatározó a szerepe a finanszírozás szempontjából, az önkormányzati feladatok szűk köre is ehhez igazodik [Állami Számvevőszék, 2011: 53]. Azokat a feladatokat, amelyek meghaladták a települések érdekkörét, magasabb szintre telepítette az állam [Torma, 2002: 6].

*Franciaországban* az 1990-es években lezajlott reformfolyamatok eredményeként 36000 települési önkormányzat jött létre, amelyből 32000 lakossága nem érte el a 2000 főt, 25000 pedig a 700 főt sem. Emellett két középszint, 96 megye és 22 régió, valamint 19000 társulás működik [Torma, 2002: 6-7]. A régiók feladat- és hatáskörei közé tartozik a regionális gazdasági, egészségügyi, szociális, kulturális és tudományos tevékenység fejlesztése, középiskolák alapítása és fenntartása, a szakmai képzési rendszer koordinálása, irányítása. [Szamel et. al, 2011]

*Olaszország.* Az olasz önkormányzati rendszer közel 8100 községet ölel fel [Orova, 2006: 16]. A helyhatóságok társult önkormányzatokat hozhatnak létre. Emellett működnek még úgynevezett területi közösségek is, amelyek vidékfejlesztéssel foglalkoznak. Érdemes továbbá kiemelni a metropoliszokat, a nagyvárosokat, amelyek a régió és a provincia között helyezkednek el. A metropoliszok a nagyvárost és a város környéki településeket foglalja magában. A metropoliszok a város és a városkörnyéki közszolgáltatások működtetéséért és fejlesztéséért felelősek. [uo.]

A mediterrán típusú önkormányzatok kiadásai között az általános közszolgáltatások, illetve a gazdasági funkciók dominálnak, az egészségügy és az oktatás súlya kevésbé meghatározó. A bevételeket tekintve Franciaországban az üzleti, majd 2008-at követően a vagyonadó és a szolgáltatások utáni díjak jelentik az adóbevétel fő forrásait, míg Olaszországban – Magyarországhoz hasonlóan – az iparüzési adó. [Állami Számvevőszék, 2011: 53]

### 2.3. RAJNAI / GERMÁN MODELL

A **rajnai** vagy **germán modellt** a többszintű föderális igazgatási rendszer jellemzi, meglehetősen hierarchizált kormányzati feladatellátási struktúrában. A hierarchia csúcán a szövetségi, majd a tartományi, az alján pedig a viszonylag kevés közfeladat ellátásáért felelős önkormányzatok találhatók. Ez az államberendezkedési forma a német nyelvű országokra, Németországra és Ausztriára jellemző. [Állami Számvevőszék, 2011: 51]

Németországban tartományonként eltérő önkormányzati struktúra figyelhető meg. Az önkormányzati szintet a járásek, járási jogú városok, a községek, illetve az önkormányzati társulások alkotják, amelyek felügyeletéért az állam a felelős. [Állami Számvevőszék, 2011: 51] Az önkormányzatok feladata az egészségügyi és a szociális ellátórendszer működtetése, az oktatási, kulturális intézmények fenntartása, valamint a víz- és gázszolgáltatás biztosítása [Orova, 2006: 12]. Az önkormányzatok bevételei saját adó- és díjjellegű bevételekből, a transferekből, illetve a vagyonhasznosításból származik, jelentős szerepe van a – magyar gyakorlattól eltérő – helyi iparüzési adónak. [Állami Számvevőszék, 2011: 51]

A német rendszerben az egyes tartományok alkotmányjaiban rögzítik az önkormányzati feladatellátás lehetséges szervezeti kereteit és a hitelfelvétel szabályait. A feladatellátás költségvetési szerv útján, illetve önkormányzati közszolgáltató vállalaton, önkormányzati vállalaton, magánjogi társaságon, céltársuláson keresztül történhet. Bizonyos szolgáltatások esetében (szennyvíztisztítás, környezetvédelem) a privatizáció nem megengedett. [Állami Számvevőszék, 2011: 52]

Ausztriában „a települési szint jár el minden olyan ügyben, amely kizárólag vagy döntő részben a helyi közösség érdekeit érinti, és saját határain, illetve lehetőségein belül megoldható” [Orova, 2006: 15]. A települések látják el a helyi közlekedési feladatok megszervezését, az úthálózat fenntartását, építési engedélyezést, illetve a területrendezést és a környezetvédelemmel kapcsolatos feladatokat. Társulások elsősorban „oktatási és egészségügyi közszolgáltatások közös ellátásának biztosítására alakulnak” [uo.].

### 2.4. ANGOLSZÁSZ MODELL

Írország. OECD összehasonlításban a közfeladat-ellátás Írországban az egyik „legcentralizáltabb”, számos területen, különösen az oktatásban, egészségügyben a központi szervek, elsősorban a minisztériumok, valamint ezek regionális irodái a meghatározók. A legtöbb ír állampolgár a helyi önkormányzatot a fizikai környezet egyes elemeinek fenntartójával (közutak, parkok) azonosítja, ez a mérsékeltebb részvétel a helyi adózás egységes szabályozásának hiányában (is) keresendő. „Létezik azonban a helyi közfeladatoknak egy szűk katalógusa, melyet az Oireachtas statútumai hoznak létre, írnak elő, s melyeket egyúttal a központ (az Exchequer) finanszíroz is” [Szamel et. al, 2011], az önkormányzatokért felelős minisztérium felügyeli az előírások alkalmazását, teljesítését. „A helyi szinten (kötelezően) ellátott feladatok körét nem tudatos munkamegosztás alakította ki, hanem a »történelem, a véletlenek és a hagyomány«” [uo.].

Máltán és Cipruson – nagyrészt az országok méretéből adódóan – nem működik területi/ megyei önkormányzat. Az Egyesült Királyság helyi önkormányzati rendszerével a Brexit következtében nem foglalkoztam jelen cikk keretei között.

### 2.5. POSZTSZOCIALISTA ORSZÁGOK

Az Állami Számvevőszék [2011] tanulmánya a volt szocialista országokat – beleértve hazánkat is – nem kategorizálja be egyik rendszerbe sem, ezért Szamel et. al, [2011] logikáját követve külön csoportként tüntetem fel.

Lengyelországban 2005-ben a vajdasági (területi) szinten lévő államigazgatási szervek hatásköre jelentős részét átadták a vajdasági megyei önkormányzatok vagy a járások számára. A reformtól a lengyelek azt várták, hogy a vajdasági (területi, regionális) önkormányzatok hatékonyabban részt tudnak venni az Európai Uniótól származó források tervezésében és elosztásában. Lengyelországban a foglalkoztatás, munkaerő-gazdálkodás, szociális támogatás és ellátás, vadászati és halászati igazgatás, energetikai, illetve környezetvédelmi feladatok kerültek át a vajdasági önkormányzatokhoz. A települési önkormányzatok (gmini) és a megyei önkormányzatok (powiat) a feladatok ellátására társulást hozhatnak létre, amely társulás a tagönkormányzatok által átruházott feladatokat saját hatáskörben látja el. [Orova, 2006: 20]

A szlovák önkormányzati rendszer kétszintű: a települések és a regionális önkormányzatok alkotják. Szlovákiában közel 3000 települési és a 8 kerületi (regionális) önkormányzat van. A régió Szlovákiában – a finnekhez hasonlóan – államigazgatási és önkormányzati szintet is jelent. A kerületi önkormányzatok középiskolai oktatással, infrastrukturális feladatokkal, alsóbbrendű utak felújításával és kórház fenntartással foglalkoznak. [Orova, 2006: 21]

Csehországban a települési önkormányzatok közötti együttműködés igen sokszínű. A helyhatóságok az „oktatás, a szociális és egészségügyi ellátás, kultúra, ..., környezetvédelem, közlekedés, infrastruktúra, illetve a tömegközlekedés terén működhetnek együtt. [Orova, 2006: 22]

A „magyar modell” az elaprózottságot tekintve a mediterránhoz, széles feladatkörét tekintve pedig a skandinávhoz állt közel [Állami Számvevőszék, 2011: 53] – a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény. hatályba lépését megelőzően.

Az önkormányzatok jelenlegi feladat- és hatásköreiket tekintve. A 2000 fő alatti települések közös hivatalának létrehozása a korábbi svéd reform ötlet átültetése a magyar gyakorlatba, mint ahogy a megyei önkormányzatok területi koordinációs szerepének az erősítése holland minta alapján. A középszint átalakításánál a finn reformok is megfigyelhetők: hiszen a skandináv államban erős a dekoncentrált középszint a gyenge területi önkormányzati szint mellett. Az ír gyakorlat az egészségügyi és oktatási intézmények minisztériumok és területi intézményeiken keresztül történő működtetése és fenntartása szintén megjelenik a magyar közigazgatási rendszerben.

A fejezet tanulsága az, hogy a kisszámú, jelentős lélekszámmal rendelkező „erős” települési önkormányzatok „gyenge” középszintet kívánnak meg. Az is megállapítható, hogy a rendszer átalakítása akkor lehet sikeres, ha a szerkezetváltozás a finanszírozás reformjával társul [Torma, 2002: 6]. Ugyanezt igazolja a mediterrán modell is, ahol a „gyenge” települési önkormányzatok mellett „erős” középszint és „erős” társulási hajlam figyelhető meg, a reform pedig decentralizációval és a finanszírozási rendszer átalakításával járt.

### 1. Ábra Helyi önkormányzati rendszerek csoportosítása Európában (példákkal)

Skandináv	Speciális skandináv	Francia / Mediterrán	Germán / Rajnai	Angolszász	Poszt szocialista
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Svédország</li> <li>• Finnország</li> <li>• Dánia</li> <li>• Norvégia</li> <li>• Belgium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hollandia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Franciaország</li> <li>• Spanyolország</li> <li>• Olaszország</li> <li>• Görögország</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Németország</li> <li>• Ausztria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Egyesült Királyság</li> <li>• Írország</li> <li>• Ciprus</li> <li>• Málta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lengyelország</li> <li>• Csehország</li> <li>• Szlovákia</li> <li>• Magyarország</li> </ul>

Források alapján készített ábra

### 3. ÖNKORMÁNYZATI GAZDÁLKODÁS EURÓPÁBAN

Az egyes struktúrákhoz más-más finanszírozási szerkezet társul. A vizsgálatok során Szamel et. al. [2011] csoportosítását követem, Hegedűs et. al. [2014] osztályozási rendszerét figyelembe véve.<sup>2</sup> Mind a bevételeket, mind a kiadásokat tekintve a svéd modellt reprezentáló Svédország, illetve annak speciális példáját bemutató Hollandia a legjelentősebb, míg a „legcentralizáltabb” Írország esetében az önkormányzatok kevésbé domináns szereplők. Ez utóbbi azt is jelenti, hogy a helyi gazdaságfejlesztést támogató lehetőségeik korlátozottabbak.

#### 3.1. ÖNKORMÁNYZATI BEVÉTELEK SZERKEZETE

A svéd modellt képviselő Svédország esetében a helyhatóságok bevétele a bruttó hazai össztermékhez viszonyítva körülbelül 14 százalékra tehető, amelyen belül a jövedelem típusú adók a meghatározók. Hollandia, amelyet vagy a svéd modell egy speciális verziójaként említenek (pl. Szamel et. al. [2011]) vagy önálló entitásként vizsgálják (Hegedűs et. al. [2014]) a GDP 1,6 százaléka, amelyen belül szintén a jövedelem típusú adók a relevánsak. (1. táblázat)

A mediterrán és a germán modellt képviselő országok, jelen esetben Spanyolország és Németország a GDP 3,3-3,3 százalékának megfelelő adóbevételt realizáltak 2017-ben, de előbbinél a termékadókból, utóbbinál a jövedelem típusú adók dominálnak. Írország esetében a GDP 0,5, Magyarország esetében 2,2 százalékára rúgnak az önkormányzati bevételek. Mindkét országcsoportot (angolszász és posztszocialista) képviselő állam esetében a termékadók a dominánsak.

1. Táblázat A helyi önkormányzatok költségvetési bevételeinek szerkezete az egyes önkormányzati modelleket képviselő országok szerint, 2017 (a GDP százalékában)

Bevételek típusa	Skandináv Svédország	Speciális skandináv Hollandia	Francia/mediterrán Spanyolország	Germán/rajnai Németország	Angolszász Írország	Posztszocialista Magyarország
Termékadók és importvámok	0,4	0,8	2,3	0,6	0,4	2,1
Jövedelem- és vagyoadó	13,2	0,6	0,8	2,6	0,0	0,1
Szociális hozzájárulás nettó módon	0,3	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0
Tőkét terhelő adók	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0
<b>Összesen</b>	<b>13,9</b>	<b>1,6</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>0,5</b>	<b>2,2</b>

Forrás: Eurostat

#### 3.2. ÖNKORMÁNYZATI KIADÁSOK SZERKEZETE

A kiadások esetében – a bevételekhez hasonlóan – a 2017-es év adatait vizsgáltam a svéd, a holland, a spanyol, a német, az ír és a magyar helyhatóságok esetében. A kiadásokat tekintve a – bevételi oldalhoz hasonlóan Svédország dominál (a GDP negyede), majd Hollandia, Németország és azt követően Magyarország (2. táblázat).

<sup>2</sup> Szamel et. al. [2011] által képzett csoportok mellett Hollandiát, annak speciális önkormányzati rendszere miatt szintén feltüntettem. A „reprezentáns” országok kiválasztása igazodik Plósz [2019] tanulmányához az összehasonlíthatóság érdekében.

Az egyes kiadási főcsoportokat vizsgálva elmondható, hogy Svédország a többi vizsgált országhoz képest – a környezetvédelmet leszámítva – mindenre többet költ. Hollandiában az oktatás, Spanyolországban és Magyarországon az általános közszolgáltatások, Németország és Írország esetében pedig a szociális védelem a meghatározó kiadási főcsoport.

Szociális védelemre a skandináv modell országai (Svédország és Hollandia) költöttek a legtöbbet, ami a kiterjedt szociális ellátórendszerrel magyarázható, a legkevesebbet pedig a mediterrán típusú önkormányzatok. A magyar kiadások GDP arányosan Spanyolországéhoz és Írországéhoz hasonlóak ebben a főcsoportban.

2. Táblázat A helyi önkormányzatok költségvetési kiadásainak szerkezete az egyes önkormányzati modelleket képviselő országok szerint, 2017 (a GDP százalékában)

Kiadások típusai	Skandináv	Speciális skandináv	Francia/mediterrán	Germán/rajnai	Angolszász	Poszt szocialista
	Svédország	Hollandia	Spanyolország	Németország	Írország	Magyarország
Általános közszolgáltatások	2,7	1,0	2,1	1,4	0,1	1,6
Védelem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Közrend, közbiztonság	0,2	0,3	0,5	0,3	0,1	0,0
Gazdasági tevékenységek	1,6	1,7	0,9	1,1	0,4	1,2
Környezetvédelem	0,2	1,3	0,6	0,3	0,2	0,2
Lakásügyek és kommunális szolgáltatás	0,7	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5
Egészségügy	6,7	0,5	0,1	0,1	0,0	0,3
Szabadidő, kulturális és vallási tevékenység	0,8	0,8	0,7	0,5	0,1	0,7
Oktatás	5,4	4,1	0,2	1,2	0,2	1,0
Szociális védelem	6,8	3,1	0,6	2,8	0,7	0,7
<b>Összesen</b>	<b>25,2</b>	<b>13,2</b>	<b>5,8</b>	<b>7,9</b>	<b>2,2</b>	<b>6,3</b>

Forrás: Eurostat

A bevételeket és a kiadásokat vizsgálva is vegyes a kép a hazai finanszírozási rendszert illetően. Mind a bevételek, mind a kiadások mértéke a mediterrán modellhez áll a legközelebb, ugyanakkor a skandináv és a rajnai modell sajátosságai is megfigyelhetők.

### 3.3. ÖNKORMÁNYZATI SZÁMVITELI RENDSZEREK

A hagyományos költségvetés alapvetően a **pénzforgalmi szemléletet** követi, a hangsúly a közpénzek felhasználásának éves időbeni alakulásán van. Ebben az esetben az államháztartási számviteli rendszer feladata a források időbeni felhasználásának nyomon követésén van. A költségvetési szervek, illetve azok szervezeti egységei gazdálkodásának alakulását a korábban kitűzött tervekhez képest értékelik. (Balog-Jakab, 2017)

A modern költségvetési szemléletben a teljesítmény alapú megközelítés, illetve a „szűkös erőforrásokkal való hatékony és takarékos gazdálkodás” (Balog-Jakab, 2017) jóval hangsúlyosabb szerepet kap, nem elegendő pénzforgalmi szemléletű államháztartási számviteli rendszer működtetése. Nélkülözhetetlen, hogy a „nyilvántartási rendszer a jövedelmezőség megítéléséhez szükséges információkat” (uo.) is elő tudja állítani, illetve a költségszemlélet is sokkal nagyobb szerephez jusson. (Balog-Jakab, 2017)

Általánosságban sokkal elfogadottabb és elterjedtebb ma már az **eredmény szemléletű** megközelítés alkalmazása a számviteli beszámolási rendszerekben, mint a költségvetés elkészítése során. Ez azonban számos veszélyt rejt magában, ugyanis a költségvetés a legfontosabb dokumentum az államháztartásban, az elszámoltathatóság, a számonkérhetőség pedig attól is függ, hogy a parla-



ment által elfogadott költségvetési törvényt, illetve a helyi önkormányzatok által megalkotott helyi költségvetési rendeletet mennyire sikerül a gyakorlatban megvalósítani. (Balog-Jakab, 2017)

Balog-Jakab (2017) cikkében vizsgált országok közül *Spanyolország* és *Olaszország* **pénzforgalmi szemléletet** követi központi és helyi szinten is. Az országok többsége - beleértve *Magyarországot* is - **eredménysszemléletet** alkalmaz kormányzati és helyi önkormányzati szinten is a számviteli rendszerében. *Dániában* helyi szinten az eredménysszemléletű, központi szinten a pénzforgalmi megközelítést követik, míg a peremországok egy részénél, *Írország*, *Portugália* és *Görögország* esetében központi szinten alkalmazzák az eredménysszemléletet, lokálisan pedig a pénzforgalmi szemléletet az irányadó, hasonlóan *Belgium* vagy *Németország* államháztartási számviteli gyakorlatához.

## 2. Ábra Alkalmazott államháztartási számviteli rendszer helyi és központi szinten az Európai Unió tagországaiban (példákkal)

Központi szinten	Helyi szinten	
	Pénzforgalmi szemlélet	Eredménysszemlélet
Pénzforgalmi szemlélet	Spanyolország, Olaszország	Írország, Belgium, Németország, Portugália, Görögország
Eredménysszemlélet	Dánia	Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Svédország, Finnország, Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Ausztria, Horvátország, Románia, Bulgária

Forrás: Balog-Jakab (2017) alapján

## 4. A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER

Magyarországon a hierarchikusan felépülő tanácsrendszert 1990-1991-ben váltotta fel az önkormányzati rendszer. Az Ötv. decentralizált, de szélsőségesen elaprózott önkormányzati struktúrát eredményezett. A helyi önkormányzatok száma a korábbi tanácsokhoz képest csaknem megduplázódott. [Turján-Balogh, 1996: 15]. A közel 3200 önkormányzat a feladatok és források szétaprózódását eredményezte.

### 4.1. AZ ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI

Az önkormányzatok feladatait és hatásköreit rögzítő jogszabály, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Möt.) 2012. január 1-jével lépett hatályba. A 2000 főnél alacsonyabb lélekszámú településeken megszűntek az önálló polgármesteri hivatalok, továbbá a kötelező társulást is bevezették. E két lépés tükrözi legtisztábban a méretheatékonysági és a racionalizálási igényt. [Pálné, 2014: 3]

A legnagyobb változás a **megyei önkormányzatok** esetében történt. A korábban nagyrészt intézményfenntartásra, illetve intézményműködtetésre szakosodott hivatalok az adóssághozszo- lidációt követően az Möt. 27. § (1) szerint „területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat” látnak el [Magyar Köztársaság Országgyűlése, 2011b]. A



feladatok mennyisége azonban korlátos: a tényleges területfejlesztési források mennyiségének függvénye, amely a mindenkori kormányzat döntésétől is függ [Pálné, 2014: 3].

A törvény szerint az önkormányzati feladatok két csoportra oszthatók: vannak az úgynevezett **kötelezően ellátandó feladatok**, illetve a helyi önkormányzatok **önként vállalt feladatai**. A kötelező feladatokat nagyobb részt a központi költségvetés finanszírozza, az önként vállalt feladatokra azonban a helyi önkormányzatok nem kapnak központi forrást, annak fedezetét magunknak kell megteremteniük.

## **4.2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK GAZDASÁGI SZABÁLYOZÁSA**

### **4.2.1. NORMATÍV VS. FELADATFINANSZÍROZÁS**

A helyi önkormányzatok gazdálkodását az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Áht.) tartalmazta. Az Áht. a helyi önkormányzatok költségvetését, annak szerkezetét, a költségvetés és a beszámoló döntéshozatalának módját, illetve gazdálkodásának szabályait határozta meg. A jogszabály kiemelt figyelmet fordított a normatívák rendszerére, hiszen a feladatok ellátásához szükséges források egységes normatív szabályozás alapján érkeztek az önkormányzatokhoz. A költségvetésre és a beszámolásra vonatkozó részlet szabályokat az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ámr.) határozta meg.

A normatív finanszírozás rendszerét felváltotta a feladatfinanszírozás, amely együtt járt az új államháztartási törvény, a 2011. évi CXCV. törvény megalkotásával. Az új törvényt a finanszírozási rendszer reformja mellett – többek között – a költségvetési szervezetek ellenőrzésére, a csőd-eljárásra, illetve az adósságrendezésre vonatkozó szabályok aktualizálása, illetve a megváltozott körülményekhez való igazítása tette szükségessé.

### **4.2.2. FENNTARTHATÓ ÖNKORMÁNYZATOK**

Az adósságkonszolidációt követően az ismételt eladósodást megakadályozandó – az Alaptörvényhez illeszkedve – az önkormányzati gazdálkodás, a hitelfelvétel, illetve a kötvénykibocsátás szabályait is szigorította a törvényhozás. A részletszabályokat a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: stabilitási törvény) tartalmazza.

A 2011. évi CXCV. törvény 9. § (1) alapján bármilyen a kormányzati szektorba sorolt egyéb szervezet – az önkormányzatokat is beleértve – „adósságot keletkeztető ügyletet érvényesen az államháztartásért felelős miniszter előzetes hozzájárulásával köthet.” [Magyar Köztársaság Országgyűlése, 2011c]. Ez alól a törvény 9. § (3) szerint kivételt képez a jogszabályon alapuló, kötelező kezesség-, illetve garanciavállalás, továbbá a naptári éven belül lejáró adósságot keletkeztető ügylet. [uo.] A szabályozásnak utóbbi pontja abból a szempontból lényeges, hogy éven belüli adósságműveletek nélkül a helyi önkormányzatok működése és likviditása veszélybe kerülne, ami hasonló helyzetet idézhetne elő, mint a konszolidációt megelőzően.

A szabályozás 10. § (2) azt is kimondja, hogy „települési önkormányzat adósságot keletkeztető ügyletet csak abban az esetben köthet, ha a hatályos helyi adó rendelete alapján a helyi iparűzési adót vagy a helyi adókról szóló törvény szerinti vagyoni típusú adók közül legalább az egyiket vagy a magánszemélyek kommunális adóját bevezette. E rendelkezést nem kell alkalmazni a települési önkormányzat olyan adósságot keletkeztető ügyletére, amelyhez nincs szükség a kormány hozzá-

járusására, illetve amelynek célja meglévő adósság visszafizetése, ha annak összege megegyezik az adósságot keletkeztető ügylet összegével.” [Magyar Köztársaság Országgyűlése, 2011c]

Általánosságban véve pozitívnak mondható, hogy a jogalkotás a felelős költségvetési gazdálkodás irányába mozdult el, azonban a keretrendszer leginkább a fiskális fegyelem iránti elkötelezettség mellett működőképes [Kopits, 2007], azaz a kormányzati szándék mellett az önkormányzatok elkötelezettsége is kiemelt szereppel bír. Bár a szabályozás az adókiivetés terén rugalmasnak mutatkozik, nem valószínű, hogy az önkormányzatok új adónemek kiivetésébe kezdenének (igaz voltak próbálkozások különböző új adónemek bevezetésére, mint például a magas épületek adója), ehelyett inkább a kiadási oldalon várhatóak (további) racionalizálási megoldások.

## 5. A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATOK GAZDÁLKODÁSA

A helyi önkormányzatok bevételeit és kiadásait alapvetően a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, illetve az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény határozza meg. A tárgyévi költségvetési bevételek és kiadások mértékét az adott évi költségvetési törvényben Magyarország Országgyűlése rögzíti. „A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része. Az önkormányzati alrendszer költségvetése a központi költségvetéstől elkülönül, ahhoz központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik” [Magyar Köztársaság Országgyűlése, 2011b]. (A helyi önkormányzatok az utóbbi években jellemzően a mindenkori költségvetés IX. Fejezetét alkotják.)

### 5.1. KÖLTSÉGVETÉSI BEVÉTELEK

A helyi önkormányzatok bevételei **három nagy csoportra** bonthatók: működési bevételekre, felhalmozási és tőkejellegű bevételekre, illetve állami hozzájárulások és támogatásokra oszthatók.

A **működési bevételeken** belül a saját folyó és átengedett bevételek a meghatározók. A saját folyó és átengedett bevételek közé a különböző adók, illetékek, járulékok, bírságok és díjak tartoznak, illetve az intézményi működési bevételek és önkormányzati egyéb bevételek, továbbá az államháztartáson belülről, illetve kívülről átvett pénzeszközök.

„A *saját bevételek* közvetlen érdekeltséget teremtenek a helyi közösség és az önkormányzat között.” [Turján et al., 1996: 18]. Az önkormányzati saját bevétel a költségvetés működési bevételi főösszegének jelentős részét adja, évente változó, egyre növekvő arányban. Ezen belül az önkormányzati rendszer kialakítását követő első években meghatározók voltak az intézményi működési bevételek, de a későbbiekben egyre nőtt a helyi adók aránya. Az intézmények működési bevételei az intézményi ellátás díjából, étkezési térítési díjból, alaptevékenységgel összefüggő áru- és készletértékesítésből, nyújtott szolgáltatás bevételéből tevődnek össze.

A helyi adók törvényi szabályozás alapján kerülnek az önkormányzatokhoz. Az önkormányzatok által kiivetett helyi adók közül vagyoni típusú adók az építményadó és a telekadó. Legjelentősebb az iparüzési adó, amelyet az önkormányzat közigazgatási területén lévő gazdálkodó egységek fizetnek. Az adóbevételek döntő része ebből származik. [Turján et al., 1996: 19]. További bevétel keletkezik a településeken kommunális adóból és az idegenforgalmi adóból.

Az *átengedett bevételekből* a települési és a területi önkormányzatok egyaránt részesültek. A települések szempontjából a személyi jövedelemadó, a gépjárműadó, a környezetvédelmi díjak és bírságok, illetve a termőföld bérbeadásból származó jövedelem volt meghatározó. A területi önkormányzatok gazdasági alapját az átengedett személyi jövedelemadó, illetve az illeték képezte. A

megyei jogú városok helyzete speciális volt, ugyanis a területükről befolyó illetékbevételek – a többi települési önkormányzattal szemben – megkapták. Ez azzal indokolható, hogy bizonyos megyei feladatokat önállóan és/vagy a területileg illetékes megyei önkormányzattal közösen láttak el.

Az államháztartáson belüli átutalások, mint a támogatásértékű működési bevételek, az egyéb támogatásértékű működési bevételek, illetve a költségvetési kiegészítések és visszatérítések a működési célú bevételek része.

A másik nagy csoport a **felhalmozási és tőkejellegű bevételek**. Ebbe a csoportba tartoznak az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevételek (a privatizációs bevételek is), a különböző kamat és osztalékbevételek, továbbá az államháztartáson belülről, illetve kívülről átvett felhalmozási célú pénzeszközök.

A harmadik nagyobb csoportot az **állami hozzájárulások és támogatások** alkotják. Ezen belül meghatározók a normatív, a központosított, a különböző címzett- és céltámogatások, illetve az egyéb támogatások.

2013-tól a normatív finanszírozást felváltotta a *feladat finanszírozás*. Az önkormányzati feladatellátáshoz igazodó feladatalapú támogatási rendszer jött létre. Az önkormányzatok által kötelezően ellátandó, törvényben meghatározott feladatok ellátásának működési kiadásait a központi költségvetés feladatalapú, az adott feladathoz megfelelő támogatással biztosítja és ezt a támogatást az önkormányzat kizárólag a kötelező feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az önként vállalt feladatok nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását.

## 5.2. KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK

A költségvetési kiadások – a költségvetési bevételekhez hasonlóan – **három csoportba** sorolhatók: megkülönböztetnek működési kiadásokat, felhalmozási és tőkejellegű kiadásokat, valamint tartalékokat. (3. táblázat).

Az első csoportot tehát a **működési kiadások** jelentik, amely a személyi kiadásokból, az ehhez kapcsolódó munkaadói járulékokból, a dologi kiadásokból, az ellátottak pénzbeli juttatásaiából, valamint az egyéb működési kiadásokból tevődik össze.

A második csoportba a **felhalmozási és tőkejellegű kiadások** tartoznak, a beruházások, a felújítások és az egyéb felhalmozási kiadások. Ezek jellemzően több év alatt megvalósuló, nagy összegű kiadások, jelentős részben költségvetési támogatásból finanszírozottan. A tárgyi eszközök, a föld, az immateriális javak, valamint a részvényvásárlással kapcsolatos kiadások szintén ezen a mérlegcsoporton belül jelennek meg. A harmadik csoportba a **tartalékok**, az általános és céltartalék tartoznak.

### 3. Táblázat A helyi önkormányzatok költségvetési bevételeinek és kiadásainak szerkezete

KÖLTSÉGVETÉSI BEVÉTELEK	KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSOK
<b>Működési bevételek</b>	<b>Működési kiadások</b>
Saját folyó és átengedett bevételek	<i>Személyi juttatások</i>
Adók, illetékek, járulékok, bírságok, díjak Intézményi és önkormányzati egyéb bevételek	<i>Munkaadókat terhelő járulékok, szociális hozzájárulási adó</i>
	<i>Dologi kiadások</i>
<i>Átvett pénzeszközök (államháztartáson belülről és kívülről)</i>	<i>Ellátottak pénzbeli juttatásai</i>
	<i>Egyéb működési kiadások</i>

Felhalmozási és tőkejellegű bevételek	Felhalmozási és tőkejellegű kiadások
Önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, osztalék, kamat	Beruházások
Átvett pénzeszközök (államháztartáson belülről és kívülről)	Felújítások
	Egyéb felhalmozási kiadások
Állami hozzájárulások és támogatások	Tartalékok
Feladatalapú központi támogatás	
Központosított támogatás	
Címzett- és céltámogatás	
Egyéb támogatás	

Saját készítésű táblázat

### 5.3. FINANSZÍROZÁSI MŰVELETEK

A finanszírozási műveletek bevételi és kiadási oldala hasonló tételeket rejt magában ellenétes tartalommal. A **bevételek** között az előző évi pénzmaradvány igénybevétele, hitelfelvétel a különböző függő, átfutó, kiegyenlítő elszámolások mellett. A **kiadási** oldalon a hiteltörlesztés, illetve valamint a függő, átfutó, kiegyenlítő elszámolások található meg.

4. Táblázat

FINANSZÍROZÁSI BEVÉTELEK	FINANSZÍROZÁSI KIADÁSOK
Előző évi pénzmaradvány igénybevétele	
Hitelfelvétel	Hiteltörlesztés
Függő, átfutó, kiegyenlítő elszámolások	Függő, átfutó, kiegyenlítő elszámolások

Saját készítésű táblázat

## 6. ÖNKORMÁNYZATOK ÉS GAZDASÁGFEJLESZTÉS

### 6.1. HELYI GAZDASÁGFEJLESZTÉS ELMÉLETI HÁTTERE

A helyi gazdaságfejlesztés nem helyettesíti, inkább kiegészíti a nemzetgazdasági fejlesztési irányvonalat. Bár a helyi kormányzatok számára is a gazdasági, társadalmi, politikai környezet határozza meg a mozgásteret, a válaszreakciók eltérők lehetnek a helyi kihívásokra. [Pálné, 2018].

A helyi gazdaságfejlesztésben a versenyképességi szempontok mellett hangsúlyosan érvényesülnek a társadalmi igazságossági, méltányossági szempontok is. A helyi gazdaságfejlesztés tehát társadalom - és gazdaságpolitikai célok és értékek sajátos mixe, amit a helyi sajátosságok formálnak, de csak abban az esetben, ha a helyi döntéshozók képesek ezek hatékony érvényesítésére. [uo.]

Az utóbbi évtizedben a (nagy)városi térségek jelennek meg a gazdaság fejlesztés egységeként, szétfeszítve a régiók határait, felvetve a területi reformok és/vagy a városi, térségi önkormányzati feladat- és hatáskörök újradefiniálásának szükségességét. Különösen úgy, hogy a helyi gazdaságfejlesztés célja néha a globális versenyképesség, éppen ezért megjelenhetnek a globális városok vagy városhálózatok globális szerepét hangsúlyozó ambíciók is. [uo.]

## 6.2. EURÓPAI UNIÓS FEJLESZTÉSPOLITIKA

Az Európai Unió fejlesztéspolitikája a NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics, magyarul: Statisztikai Számbavételi Egységek) rendszerén alapul, a nemzetállam ugyanis „túl kicsi az élet nagy problémáinak, és túl nagy a kis problémák megoldására” [Pálné, 2007]. Az Unió azonban nem követeli meg tagállamaitól, hogy a NUTS-2 rendszerrel kompatibilis területi középszintű önkormányzatokat vagy államigazgatási egységeket hozzanak létre, számos tagországban a kormányzati szint alatti közigazgatási egységek NUTS-1 vagy NUTS-3 kategóriába sorolható (Németországban a tartományok, tagállamok NUTS-1 szintet képeznek, Szlovákiában a kerületek NUTS-3 kategóriába tartoznak, holott közigazgatási régióként kívánták létrehozni) [Pálné, 2007].

## 6.3. HELYI ÖNKORMÁNYZATOK SZEREPE

Az intézmények közül a lokális gazdaságfejlesztésben a helyi önkormányzatok központi szerepet töltenek be, számos külső és belső tényező függvényében. Domináns pozíciójuk „általános közhatalmi felhatalmazásukból következik” [Pálné, 2018]. A helyi önkormányzatok akkor lehetnek domináns aktorok, ha megfelelő mozgástérrel rendelkeznek.

A helyi önkormányzatok „tervezési felhatalmazásukat, helyi adópolitikájukat, vagyonukat, költségvetési és külső pályázati forrásaikat [Pálné, 2018] a helyi gazdaságfejlesztési célok szolgálatában is alkalmazzák”, bár természetesen más szakpolitikai célok ugyancsak formálják ezen eszközöknek az alkalmazását.

A helyhatóságok domináns szerepvállalása ellenére az önkormányzatok mellett új szereplők, (vállalkozások, ügynökségek) jelentek meg, amelyek részben a hiányzó kapacitásokat és tudást pótolták. Az önkormányzatoknak azonban kitüntetett szerepe és felelőssége van a helyi gazdaságfejlesztésben akkor is, ha ezt a tevékenységet más formában, speciális intézmények útján valósítják meg. [Pálné, 2018].

## 6.4. ÖNKORMÁNYZATI GAZDASÁGÉLÉNKÍTÉS A POSZTSZOCIALISTA ORSZÁGOKBAN

A volt szocialista országok többségében „a helyi önkormányzatok rendelkeznek olyan mértékű saját vagyonnal, amely lehetővé teszi számukra a vagyonalapú gazdaságfejlesztési eszközök használatát” [Mezei, 2006: 105]. A helyi gazdaságfejlesztési eszközrendszer tekintve homogen figyelhető meg: az alkalmazott instrumentumok jellemzően az infrastruktúra-fejlesztési, a pénzügyi, vagyongazdálkodási, marketing, illetve az információszolgáltatási és tanácsadási eszközcsoportokba sorolhatók. A legáltalánosabban használt eszközök a kínálatoldali stratégiák dominanciájáról tanúskodnak, azaz az elsődleges cél a befektetők vonzása, a humán tőke fejlesztése vagy a helyi KKV-k támogatása a második helyre szorul. [Mezei, 2006].

*Magyarországon* a helyi gazdaságfejlesztés a helyi önkormányzatok feladatai között sokkal nagyobb súllyal szerepel, mint korábban. A területfejlesztési törvény módosításának köszönhetően 2012. január 1-től a regionális fejlesztési tanácsok helyét a megyei önkormányzatok vették át, (terület)fejlesztési, egészen pontosan forráselosztási funkciók megerősödtek. [Pálné, 2018].

Magyarország központi kormánya is előremutató lépéseket tesz annak érdekében, hogy lehetővé tegye a növekvő külföldi működő tőke beáramlását, s ez által hazánk gyorsabb felzár-

közását. [Polgár et. al., 2016] –. Ez a siker azonban mérséklődhet, ugyanis a települések nem mindig találják meg az együttműködési képességben rejlő lehetőségeket, illetve nem mindig tudják befogadni a befektetőket, és velük együtt a fejlődéshez szükséges tőkét. [uo.] Pedig az uniós támogatások kedvező helyzetet teremtettek a helyi gazdaságfejlesztési célú beavatkozások területén, azonban gyakori a saját erő, saját forrás hiánya, illetve a pályázat megírásához, összeállításához, a tervezéshez, projektmenedzsmenthez szükséges szervezeti, intézményi és humán-erőforrás infrastruktúra megteremtése sok önkormányzat számára akadály. Különös tekintettel igaz ez utóbbi a kis településekre. [Pálné, 2018].

A sikeres települések – mint például Győr, Kecskemét, Hatvan, Gödöllő – esetében a lokális gazdasági élet helyi önkormányzat által történő támogatása sikerült. Az látható azonban, hogy az önkormányzatok motivációs eszközei a gyakorlatban korlátozottabbak, jellemzően az iparúzési adóra szűkül, ugyanis alacsony létszámú az a képzett munkaerő, akik a kapacitások bővítését vagy fenntartását tudják biztosítani. [Polgár et. al., 2016]

## **7. ÖNKORMÁNYZATI RENDSZEREK ÉS GAZDASÁGI FELZÁRKÓZÁS**

### **7.1. KÖLTSÉGVETÉSI SZERKEZET ÉS KONVERGENCIA**

A bevételeket tekintve a belföldi termékeket és szolgáltatásokat sújtó adók azok, amelyek nem rendelkeznek torzító hatással a gazdasági növekedést nézve [Plósz, 2019]. Az 1. táblázatban, az előbbi típusból származó adóbevételek a termékekre és importra kivetett adók típusában található meg, a belföldi termékeket sújtó adók képezik a legjelentősebb részét ennek a csoportnak. A magyarországi GDP arányos termékadóbevételek mértékét a spanyol haladja meg egyedül, ami azt jelenti, hogy a magyar adórendszer EU-s összehasonlításban egyértelműen növekedésbarát.

Az elmélet szerint hazánk esetében az általános közszolgáltatásokra, gazdasági ügyekre, ingatlanberuházásokra és kommunális szolgáltatásokra fordított magasabb GDP-arányos kiadási arány – a többi vizsgált országhoz képest – ceteris paribus magasabb növekedéssel, tehát gyorsabb felzárkózással kellene, hogy társuljon [Plósz, 2019], ugyanakkor a helyi önkormányzatok egészségügyi kiadásainak alacsonyabb szintje mérsékelheti ezt.

### **7.2. EMPIRIKUS VIZSGÁLATOK**

A panelökonometriai vizsgálatok némi változtatással igazodnak Plósz [2019] tanulmányban alkalmazottakhoz, az összehasonlíthatóság biztosíthatósága érdekében. A vizsgálat tárgyát az Európai Unió 28 tagországának önkormányzati alrendszerére vonatkozó aggregált adatok képezték. Vizsgálatom célja a leginkább növekedésbarát és felzárkózást támogató bevételi és kiadási struktúra bemutatása az empirikus eredmények alapján.

Az 1. ábra a helyi önkormányzati bevételek és a konvergencia közötti kapcsolatot írja le. A panelökonometria modell eredményváltozója az egy főre jutó, vásárlóerő-egységen számított, az EU-15 átlagához képesti GDP érték található. A magyarázó változók közül 5 százalékos szignifikancia szinten a jövedelem típusú adók és a szociális hozzájárulási adó bizonyult relevánsnak, az országcsoporthoz tartozás mellett. Az empirikus vizsgálat közvetett módon alátámasztja az elmélet által mondottakat: a jövedelem típusú adók torzítják a gazdasági növekedést.

3. ábra A helyi önkormányzatok költségvetési bevételeinek szerkezete és konvergencia közötti kapcsolat, 1995-2017

GDP_CAP_PPS~15	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
INC_TAX	-1.870055	.5593086	-3.34	0.001	-2.966279 - .77383
NET_SOC_CONTR	-29.39383	5.757005	-5.11	0.000	-40.67735 -18.1103
DUMMY_SCAND	78.44769	17.95338	4.37	0.000	43.25971 113.6357
DUMMY_MED	56.97256	14.47188	3.94	0.000	28.6082 85.33693
DUMMY_GERM	63.36725	23.00709	2.75	0.006	18.27419 108.4603
DUMMY_ANGL_SAX	44.16429	17.48809	2.53	0.012	9.888259 78.44033
_cons	55.5573	9.060702	6.13	0.000	37.79865 73.31595
sigma_u	29.856926				
sigma_e	8.8050354				
rho	.91998816	(fraction of variance due to u_i)			

## Eurostat adatok alapján készített elemzés

A 2. ábra a helyi önkormányzatok kiadási oldalát vizsgálja, COFOG szerinti bontásban. Az elméleti tényezők közül az empiria egyedül a gazdasági tevékenységek relevanciáját igazolja a növekedés aspektusából. A lakhatás és a kommunális szolgáltatás, illetve a szociális védelmi kiadások mellett szintén releváns az országcsoporthoz tartozás a modell eredményei alapján.

4. ábra A helyi önkormányzatok költségvetési bevételeinek szerkezete és konvergencia közötti kapcsolat, 1995-2017

GDP_CAP_PPS~15	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ECON_AFF	3.458654	1.522924	2.27	0.023	.4737779 6.44353
HOUS_AND_COMM	-7.137387	1.18754	-6.01	0.000	-9.464922 -4.809852
HEALTH	-3.306142	.6447878	-5.13	0.000	-4.569903 -2.042381
RECR_CULT_REL	11.93985	3.017677	3.96	0.000	6.025313 17.85439
SOC_PROT	2.903409	.9505265	3.05	0.002	1.040412 4.766407
DUMMY_SCAND	43.66043	18.16195	2.40	0.016	8.063673 79.25719
DUMMY_MED	53.81644	14.26424	3.77	0.000	25.85905 81.77383
DUMMY_GERM	54.26222	22.70712	2.39	0.017	9.757084 98.76735
DUMMY_ANGL_SAX	45.24665	17.26413	2.62	0.009	11.40958 79.08372
_cons	47.0077	9.060415	5.19	0.000	29.24962 64.76579
sigma_u	29.487651				
sigma_e	8.4746458				
rho	.92370501	(fraction of variance due to u_i)			

## Eurostat adatok alapján készített elemzés

## 8. ÖSSZEZÉS

Az egyes önkormányzati modellek között a „jelentősen decentralizált” és az „erőteljesen centralizált” szisztémák egyaránt megtalálhatók. Magyarország a számszerű adatok alapján a kettő között helyezkedik el, viszont az utóbbi évek reformjai inkább a centralizáció irányába mutattak, bizonyos, a decentralizáció irányába tett lépések mellett. A magyar helyhatóságok bevételi és kiadási szerkezete, különös tekintettel előbbi egyértelműen növekedésbarát, hasonlóan a központi költségvetés gazdálkodási szerkezetéhez, Plósz [2019] tanulmányában foglaltakhoz. A magyar felzárkózást a regressziós eredmény szerint a gazdasági tevékenységek egyértelműen támogatja.



## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Állami Számvevőszék (2011): *Önkormányzati pénzügyek, Hazai kihívások és nemzetközi példák*
- Balog Enikő - Jakab Árpád (2017): „Az eredmény szemléletű államháztartási számvitel bevezetése a nemzetközi tapasztalatok tükrében”, *Várakozások és gazdasági interakciók*, 81-94.
- Bánfi Tamás (2009): *Pénzügytan egyetemi tankönyv*
- Kopits György (2007): „A költségvetési felelősség keretrendszere: Nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok”, *Pénzügyi Szemle*, LII/2, 197-216.
- Magyar Köztársaság Országgyűlése (2011b): 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
- Mezei Cecília (2006): *Helyi gazdaságfejlesztés Közép-Kelet-Európában. Tér és Társadalom*, 20. 2006. 3. 95–108.
- Dr. Orova Márta (2006): *A helyi önkormányzati együttműködések, társulások az Európai Unió tagállamaiban*
- Pálné Kovács Ilona (2007): *Magyar területi reform és az uniós fejlesztéspolitika*. Magyar Tudomány, 2007/10.
- Pálné Kovács Ilona (2014): „Az önkormányzati rendszer és a területi közigazgatás átalakulása 2010-2013.”, *MTA Law Working Papers*, 2014/02, 1-7.
- Pálné Kovács Ilona (2019): *A magyar önkormányzatok korlátai a helyi gazdaságfejlesztésben*. Tér és Társadalom 33. évf., 2. szám, 2019
- Polgár Zoltán – Szádeczky Tamás (2016) *Az önkormányzati gazdaságfejlesztés interopebalizásra visszavezethető feladatai*. *Hadmérnök folyóirat*, Évfolyam 3. szám, 2016. szeptember.
- Plósz Dániel János (2019): *A felzárkózás kulcsa: Visegrád Plusz Együttműködés*. *Közép-Európai Közlemények*, 2019/1., 242-264.
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajdusчек György – Koi Gyula (szerk.) (2006): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*
- Dr. Torma András (2002): *Önkormányzati reformok Nyugat-Európában és tanulságaik*, Habilitációs előadás szerkesztett változata
- Turján Sándor – Balogh László (1996): *Államháztartás, egyetemi tankönyv*